



MINISTARSTVO RADA, MIROVINSKOGA
SUSTAVA, OBITELJI I SOCIJALNE POLITIKE



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

GRUPA 4: Vrednovanje Prioritetne osi 4 „Dobro upravljanje“

Završno izvješće

Pripremili:

Andrzej Dziurdzik, Voditelj tima/ključni stručnjak 1

Anna Matejczuk-Rosa, ključna stručnjakinja 2

Nives Miošić-Lisjak, ključna stručnjakinja 3

Mladen Vojković, Maja Horvat, Iva Šeler-Sarajlić, Bianka Logožar, Davor Ilijašić, Mona Manojlović

Datum:

Ožujak, 2022.

„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.“





PROJEKTNI LIST

Izvješće	Završno izvješće
Razdoblje izrade izvješća	5. srpnja 2021. do 4. siječnja 2022.
Datum prve verzije	4. siječanj 2022.
Datum odobrenja izvješća	5. ožujak 2022.
Program	Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.
Broj ugovora	BROJ UGOVORA: VV-2-2019-4 KLASA: 406-01/19-04/77 URBROJ: 524-02-03/1-20-150
Naziv projekta	Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., GRUPA 4: Vrednovanje Prioritetne osi 4 „Dobro upravljanje“
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, 10000 Zagreb, Hrvatska Medulićeva 24a, 10000 Zagreb, Hrvatska
Telefona/fax	Tel: + 385 (0) 1 384 3684





KRATICE

ADR	eng. <i>Alternative Dispute Resolution</i>
AEM	Agencija za elektroničke medije
ASOO	Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih
BTI	eng. <i>Bertelsmann Transformation Index</i>
CDU	Centar dijeljenih usluga
CR	eng. <i>Clearance Rate</i> (odnos između novih i završenih sudskih predmeta unutar određenog perioda, u postotku)
CSR	eng. <i>Country Specific Recommendations</i>
CTS	eng. <i>Case Tracking System</i>
CZU	Carinski zakonik unije
DG JUST	eng. <i>Directorate-General for Justice and Consumers</i>
DKOM	Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave
DT	eng. <i>Disposition Time</i>
DŠJU	Državna škola za javnu upravu
DVD	Dobrovoljno vatrogasno društvo
DZS	Državni zavod za statistiku
EAC	eng. <i>Ex ante conditionality</i> (Ex ante preduvjet)
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
EGP	Europski gospodarski prostor
EK	Europska komisija
ERP	eng. <i>Enterprise Resource Planning</i>
ESF	Europski socijalni fond
ESIF	Europski strukturni i investicijski fondovi
EU	Europska unija
EUS	Evalucijska upravljačka skupina
FINA	Financijska agencija
GCI	eng. <i>Global Competitiveness Index</i>
GP	Godišnji plan
HDZ	Hrvatska demokratska zajednica
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
HZZO	Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje





IKT	Informacijska i komunikacijska tehnologija
IP	Investicijski prioritet
IPK	Indeks percepcije korupcije
IT	Informacijska tehnologija
JLP(R)S	Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave
KT	Koordinacijsko tijelo
MDOMSP	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (do 22. srpnja 2020.)
MF	Ministarstvo financija
MK	Ministarstvo kulture (do 22. srpnja 2020.)
MKM	Ministarstvo kulture i medija (od 23. srpnja 2020.)
MP	Mjesečni plan
MPU	Ministarstvo pravosuđa i uprave (od 23. srpnja 2020.)
MRMS	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (do 22. srpnja 2020.)
MROSP	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (od 23. srpnja 2020.)
MRRFEU	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
MU	Ministarstvo uprave (do 22. srpnja 2020.)
MZ	Ministarstvo zdravstva
MZO	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
NIPP	Nacionalna infrastruktura prostornih podataka
ND	Natječajna dokumentacija
NEET	eng. <i>Not in Education, Employment, or Training</i> (oni koji nisu zaposleni, niti u sustavu obrazovanja i obučavanja/osposobljavanja)
NPOO	Nacionalni program oporavka i otpornosti
NZRCD	Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva
OCD	Organizacija civilnog društva
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
OP	Operativni program
OPKK	Operativni program konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.
OPRLJP	Operativni program Razvoj ljudskih potencijala 2007. – 2013.
OPULJP	Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.
PDP	Poziv na dostavu projektnih prijedloga





PO	Prioritetna os
PTO	Pojednostavljena troškovna opcija
PT1	Posredničko tijelo razine 1
PT2	Posredničko tijelo razine 2
RH	Republika Hrvatska
SAD	Sjedinjene Američke Države
SC	Specifični cilj
SDP	Socijaldemokratska partija
SDURDD	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva
SGI	eng. <i>Sustainable Governance Indicators</i>
SO	Sažetak operacije
Sporazum o partnerstvu	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.
STEM	eng. <i>Science, Technology, Engineering and Mathematics</i>
SUK	Sustav upravljanja i kontrole korištenja sredstava Europskog socijalnog fonda
SWD	eng. <i>Staff Working Document</i> – Radni dokument službi Europske komisije
TDU	Tijelo državne uprave
TRS	Tematska radna skupina
UN	Ujedinjeni narodi
Ustavni sud	Ustavni sud Republike Hrvatske
UT	Upravljačko tijelo
UZUVRH	Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske
VEM	Vijeće za elektroničke medije
Vlada RH	Vlada Republike Hrvatske
WGI	eng. <i>World Governance Index</i>
ZPPI	Zakon o pravu na pristup informacijama





SADRŽAJ

Popis tablica	8
Popis slika	9
Popis grafikona	9
Izvršni sažetak	10
Executive summary	33
1. Uvod	56
1.1 Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.	57
1.2 Prioritetna os 4 „Dobro upravljanje“	60
2. Napredak i trenutni status u provedbi vrednovanja	61
2.1 Metodološki pristup	61
2.1.1 Faza desk istraživanja.....	62
2.1.2 Faza terenskog istraživanja	63
3. Istraživački nalazi prema evaluacijskim kriterijima	66
3.1 RELEVANTNOST	67
3.1.1 Evaluacijsko pitanje 1: U kojem širem društveno-ekonomskom kontekstu su se planirale i provodile intervencije u okviru PO 4?.....	67
3.1.2 Evaluacijsko pitanje 2: U kojoj je mjeri vidljiva poveznica između odabranog tematskog cilja, investicijskih prioriteta, specifičnih ciljeva i objavljenih poziva u okviru Prioritetne osi 4 s identificiranim nacionalnim i regionalnim potrebama, potrebama ciljanih skupina te dodijeljenim financijskim sredstvima?	97
3.1.3 Evaluacijsko pitanje 3: U kojoj mjeri su predviđene aktivnosti adekvatno planirane u odnosu na specifične pokazatelje relevantnog investicijskog prioriteta i specifičnih ciljeva u kontekstu polaznih vrijednosti i postavljenih ciljeva?.....	117
3.2 EFIKASNOST (DJELOTVORNOST)	138
3.2.1 Evaluacijsko pitanje 4: Provode li se intervencije unutar PO 4 u skladu s indikativnim/godišnjim planovima objave poziva na dostavu projektnih prijedloga i kakva je dinamika postupka dodjele bespovratnih sredstava? Ako postoje odstupanja od planiranog, na koje se investicijske prioritete i specifične ciljeve odnose i zbog čega do njih dolazi?.....	138
3.2.2 Evaluacijsko pitanje 5: Kako kvaliteta upravljanja administrativnim i financijskim resursima utječe na provedbu ugovorenih projekata i posljedično na uspješnost provedbe PO 4? Gdje postoji dodatan prostor za edukacije provedbenih tijela razine 2 i Korisnika projekata?	175
3.3 EFEKTIVNOST (UČINKOVITOST)	196
3.3.1 Evaluacijsko pitanje 6: Do koje mjere su provedene intervencije doprinijele ostvarenju očekivanih rezultata unutar PO 4? Koji su čimbenici utjecali na njihovo (ne)ostvarenje?	196
3.3.2 Evaluacijsko pitanje 7: Koje intervencije su postigle neočekivane, pozitivne ili negativne rezultate? Koji su faktori na to utjecali?	196





3.4	POTENCIJAL ZA UČINAK	265
3.4.1	Evaluacijsko pitanje 8: Postoji li i kakav je učinak dosad provedenih intervencija na učinkovitost javne uprave, efikasnost pravosuđa i razvoj kapaciteta civilnog društva, uključujući socijalne partnere?	265
3.4.2	Evaluacijsko pitanje 9: Bi li se i do koje mjere aktivnosti predviđene PO 4 provele bez ESF potpora?	274
3.5	POTENCIJAL ZA ODRŽIVOST	285
3.5.1	Evaluacijsko pitanje 10: U kojoj su mjeri postignuća u svakom specifičnom cilju potencijalno dugoročno održiva, te hoće li se postignuća moći očuvati i bez financiranja iz nacionalnih/europskih fondova?.....	285
4.	Ključni nalazi i preporuke	305
5.	Opis uloge i odgovornosti pojedinog člana projektnog tima	336
6.	Ažurirani vremenski plan provedbe	339
7.	Literatura i dokumenti	343
Prilog 1	.....	350
Prilog 2	.....	359
Prilog 3	.....	371
Prilog 4	.....	372
Prilog 5	.....	375
Prilog 6	.....	389
Prilog 7	.....	391
Prilog 8	.....	397
Prilog 9	.....	400
Prilog 10	.....	429
Prilog 11	.....	433





Popis tablica

Tablica 1. Primijenjene istraživačke metode srednjoročne evaluacije OPULJP-a 2014. – 2020. po EP-u	61
Tablica 2. Minimalni uzorak za SC 11.i.1	64
Tablica 3. Minimalni uzorak za SC 11.i.2.....	64
Tablica 4. Minimalni uzorak za SC 11.i.1 i SC 11.i.2.....	64
Tablica 5. Minimalni uzorak za SC 11.ii.1	65
Tablica 6. Rezultati RH u odabranim područjima indeksa Doing Business u razdoblju 2014. – 2020.....	76
Tablica 7. BTI – rezultati za RH na odabranim pokazateljima u području Upravljanja	82
Tablica 8. SGI 2014. – 2020. – rezultati RH po pojedinim pokazateljima unutar područja Upravljanje	84
Tablica 9. Indeks održivosti organizacija civilnog društva – rezultati za RH u razdoblju 2014. – 2020.	89
Tablica 10. Prioriteti za ulaganja i očekivani rezultati u okviru tematskog cilja 11.....	92
Tablica 11. Osnovna struktura PO 4 „Dobro upravljanje“	98
Tablica 12. Zastupljenost očekivanih rezultata u odobrenim operacijama.....	104
Tablica 13. Dodijeljena sredstva za PO 4, IP-ove 11.i i 11.ii te SC-ove 11.i.1, 11.i.2 i 11.ii.1.....	117
Tablica 14. SC 11.ii.1 pokazatelji i ciljne vrijednosti	130
Tablica 15. Pregled korištenih modela pojednostavljenih troškovnih opcija u otvorenim PDP-ovima PO 4	190
Tablica 16. Ukupna vrijednost ugovorenih projekata do 31.12.2020. u HRK po korisničkim tijelima u SC 11.i.1	197
Tablica 17. Ukupna vrijednost ugovorenih projekata do 31.12.2020. u HRK po korisničkim tijelima u SC 11.i.2	198
Tablica 18. Usporedni prikaz pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata u SC 11.i.1	199
Tablica 19. Usporedni prikaz pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata u SC 11.i.2	200
Tablica 20. Kumulativni prikaz prikazanih vrijednosti pojedinih pokazatelja u ugovorima u SC 11.i.1	202
Tablica 21. Kumulativni prikaz prikazanih vrijednosti pojedinih pokazatelja u ugovorenim projektima u SC 11.i.2.	203
Tablica 22. Projekti SDURDD-a usmjereni na promjenu hijerarhijski organiziranih službi u horizontalno integrirane usluge pomoću modernih informatičkih rješenja	207
Tablica 23. Projekti usmjereni na povećanje transparentnosti tijela javne uprave u SC 11.i.1	227
Tablica 24. Ugovoreni projekti u SC 11.i.2	231
Tablica 25. Ukupna vrijednost ugovorenih projekata prema pojedinom Pozivu unutar SC 11.ii.1 do 31.12.2020. u HRK	243
Tablica 26. Usporedba prikaza pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata u SC 11.ii.1.....	244
Tablica 27. Kumulativni prikaz postignutih vrijednosti specifičnih pokazatelja ostvarenja i rezultata u SC 11.ii s procjenom mogućnosti ostvarenja ciljne vrijednosti.....	246
Tablica 28. Pregled ukupno dodijeljenih financijskih sredstava za programe i projekte organizacija civilnoga društva iz svih javnih izvora na nacionalnoj i lokalnim razinama u RH	278
Tablica 29. Dodijeljeni iznosi za OCD-ove u 2019. prema najznačajnijim izvorima sredstava	279
Tablica 30. Ukupna godišnja izdvajanja s nacionalne razine za Demokratsku političku kulturu po godinama, te udio NZRCD u tim sredstvima u apsolutnim iznosima te postotnom udjelu	281
Tablica 31. Prikaz udjela i iznosa sredstava lutrije dodijeljenih NZRCD-u od 2015. do 2020. godine	281
Tablica 32. Pregled općih područja financiranja iz izvora s nacionalne razine.....	283
Tablica 33. Kriteriji za dodjelu bodova za održivost u PDP-ovima u okviru SC 11.i.1 i SC 11.i.2.....	287
Tablica 34. Usporedni prikaz uputa za opisivanje održivosti kao kriterija dodjele u SC 11.ii.1	287
Tablica 35. Formalna struktura projektnog tima	336
Tablica 36. Indikativni vremenski plan s aktivnostima i isporučevinama.....	340
Tablica 37. Orijentacijski intervjui	389
Tablica 38. Intervjui s tijelima SUK-a	389
Tablica 39. Intervjui s korisnicima SC 11.i.1 i 11.i.2.....	389





Tablica 40. Intervjui s nezavisnim stručnjacima	390
Tablica 41. Fokus grupe s Korisnicima SC 11.ii.1	390
Tablica 42. Indeks održivosti OCD-a – dimenzije i opisi	394
Tablica 43. Pokazatelji u Uputama za prijavitelje po PDP-u u SC 11.ii.1	400
Tablica 44. Pregled svih planiranih i neobjavljenih PDP-ova za SC 11.i.1 i SC 11.i.2	402
Tablica 45. Pregled trajanja procesa planiranja za svih 40 PDP-ova koji su zavedeni u mjesečnim planovima pod identičnim nazivom pod kojima su i objavljeni	407
Tablica 46. Pregled i trajanje razdoblja planiranja za PDP-e za koje se smatra da su „prerasli“ iz drugih PDP-ova	409
Tablica 47. Sažeti pregled dinamike objave PDP-ova u modalitetu otvorenih poziva za SC11.ii.1 za 2015. – 2020., po mjesecu objave uz prikaz „spojenih“ poziva.....	411
Tablica 48. Pregled ključnih informacija iz Mjesečnih planova za pripremu i objavu PDP-ova u sklopu SC 11.ii.1, po PDP-u, za razdoblje od 2016.-2020. godine.....	411
Tablica 49. PDP-i iz SC 11.ii.1 na čiju su pripremu i objavu utjecala tijela koja nisu nadležna za SC 11.ii.1 i tijela izvan SUK-a i popis tih tijela	422
Tablica 50. Najavljivani ali neobjavljeni PDP-ovi za SC 11.ii.1 i napomene o zadnjem statusu pripreme	423
Tablica 51. Prosječno trajanje postupka dodjele po objavljenom PDP-u u SC 11.ii.1.....	426
Tablica 52. Interni i vanjski ocjenjivači, prednosti, nedostaci i napomene	427

Popis slika

Slika 1. Global Competitiveness Index – odabrani pokazatelji za RH i EU	78
Slika 2. Justice Scoreboard – rezultati na pokazateljima CR i DT za RH u razdoblju 2014. – 2019.	85
Slika 3. Kretanje pokazatelja CR i DT u građanskim parnicama na sudovima prvog stupnja kroz godine	236

Popis grafikona

Grafikon 1. Prikaz alokacije sredstava prema prioritetnim osima OPULJP	58
Grafikon 2. Institucionalni okvir provedbe OPULJP-a.....	59
Grafikon 3. WGI 2014. – 2019., kategorija Učinkovitost vlasti	79
Grafikon 4. WGI 2014. – 2020., kategorija Vladavina prava	80
Grafikon 5. WGI 2014. – 2020., kategorija Kontrola korupcije	80
Grafikon 6. Indeks percepcije korupcije TI – rezultati RH 2014. – 2020.	81
Grafikon 7. Transformacijski indeks zaklade Bertelsmann za RH 2014. – 2020.....	82
Grafikon 8. SGI rezultati za RH 2014. – 2020.....	83
Grafikon 9. Justice Scoreboard – neriješeni slučajevi u RH 2014. – 2019.	87
Grafikon 10. Intervencijska logika SC-a 11.i.1	101
Grafikon 11. Intervencijska logika SC-a 11.i.2.....	109
Grafikon 12. Intervencijska logika SC-a 11.ii.1.....	112





Izvršni sažetak¹

Završno izvješće o provedenom vrednovanju predstavlja ključne nalaze i preporuke srednjoročnog vrednovanja djelotvornosti, učinkovitosti i učinka Operativnog Programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. - 2020. Prioritetne osi 4 „Dobro upravljanje“ (PO 4). Vrednovanje obuhvaća čitavo razdoblje od početnog datuma prihvatljivosti OPULJP-a (1. siječnja 2014.) do ugovorenog *cut-off* datuma predmetne evaluacije (vrednovanja), tj. 31. prosinca 2020. godine. Vrednovanje provodi WYG savjetovanje d.o.o. i MAP savjetovanja d.o.o. za Naručitelja Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (MROSP) Republike Hrvatske (RH).

Cilj ovog vrednovanja prvenstveno je procjena relevantnosti, učinkovitosti, učinka i djelotvornosti planiranih i korištenih sredstava te evaluacija postavljenih ciljeva i postignutih rezultata u okviru PO 4. PO 4 se kroz dva investicijska prioriteta (11.i i 11.ii) fokusira na poboljšanje kvalitete javne uprave i pravosudnog sustava te uključenost i sudjelovanje organizacija civilnog društva u procesima donošenja odluka s ciljem izgradnje kvalitetnijeg demokratskog društva. U provedbi srednjoročnog vrednovanja evaluatori su koristili standardne alate za evaluaciju – okosnica izvora podataka bila je relevantna dokumentacija iz sekundarnih izvora, koja se nadopunjavala primarnim izvorima skupljenim uz pomoć istraživačkih metoda: ankete, intervjui, fokus grupe.

U nastavku su predstavljeni ključni nalazi i preporuke² srednjoročne evaluacije. Važno je naglasiti da se dio preporuka (poglavito za EP6/7, 8 i 10) odnosi na same Korisnike, jer se ostvarenje rezultata i očekuje od Korisnika. Isto tako, jedan dio preporuka odnosi se na donositelje odluka na najvišim razinama, jer se kroz PO 4 podržavala provedba dviju značajnih reformi – javne uprave i pravosuđa – što su nezavršeni procesi koji se u idućem financijskom razdoblju neće moći podržavati putem ESF+. U tom je kontekstu važno osigurati preduvjete da naponi započeti i rezultati dostignuti u ovom razdoblju dobiju priliku osnažiti i proširiti svoje učinke, bez obzira na izvore financiranja.

RELEVANTNOST

U sklopu odgovora na Evaluacijsko pitanje 1 (EP1) promatrao se društveno-ekonomski kontekst u kojem su se intervencije u okviru PO 4 planirale i provodile. On je bio vrlo izazovan – gospodarski oporavak u RH nakon globalne krize nastupio je relativno kasno, tek 2015. i bio relativno malen u odnosu na prosjek EU, dok je društveni kontekst bio obilježen polarizacijom društva. U takvom je kontekstu važno istaknuti upravo ulogu i snažan utjecaj Europske unije

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

² Određene preporuke u sažetku se razlikuju od preporuka u poglavlju 4. *Ključni nalazi i preporuke* jer su preporuke u sažetku nadopunjene sadržajem ključnih nalaza kako bi se prikazao kontekst istih, dok su preporuke u poglavlju 4. prikazane uz povezani ključni nalaz te nije bilo potrebe za njihovom kontekstualizacijom





(EU) na željeni smjer promjena u području javne uprave i pravosuđa. Kroz odgovor na EP2 istraživalo se u kojoj je mjeri vidljiva poveznica između odabranog tematskog cilja, investicijskih prioriteta, specifičnih ciljeva i objavljenih poziva u okviru PO 4 s identificiranim nacionalnim i regionalnim potrebama, potrebama ciljanih skupina te dodijeljenim financijskim sredstvima. Unutar tematskog cilja „Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave“ primjeren je izbor IP-ova te formulacija specifičnih ciljeva koji stavljaju fokus na javnu upravu, pravosuđe i civilno društvo te socijalni dijalog. Međutim, ustanovljen je izazov u pogledu unutarnje koherentnosti intervencije. Naime, analiza problema u tekstu OPULJP-a proteže se na više mjesta gdje se određeni problemi spominju, pa opet „gube“. Važno je prepoznati kako su s jedne strane postojala područja intervencije prepoznata u analizi problema koja nisu ugrađena u očekivane rezultate, dok su s druge strane odobrene operacije imale nejednaki doprinos očekivanim rezultatima, a određeni očekivani rezultati nisu ni imali pripadajuće pozive i odobrene operacije. Konačno, uočena je nejednaka financijska alokacija između pojedinih specifičnih ciljeva, pri čemu područje pravosuđa ima značajno nižu alokaciju. Iz orijentacijskih intervjua sugerirano je, međutim, kako za područje pravosuđa u trenutku izrade OPULJP-a nije bilo „zalihe“ projekata te je u to vrijeme postajao nizak interes Ministarstva pravosuđa kao ključnog Korisnika da bude dio OPULJP-a.

U odgovoru na EP3 evaluatori su zaključili da pokazatelji ostvarenja i rezultata za PO 4 obuhvaćaju velik broj vrsta aktivnosti predviđenih za financiranje, no često su vrlo općeniti i podložni različitim tumačenjima i opsegu primjene u praksi, uz nedovoljnu specifičnost u odnosu na planirane rezultate i ciljeve te nedovoljno razrađene definicije. Na razini PDP-ova u modalitetu otvorenih poziva primjenjuju se pokazatelji specifični za poziv, no vrlo neuravnoteženo i nedosljedno. Nadalje, opisi pokazatelja nisu dostatno razrađeni, ne sadrže jasne definicije, navedene metode izračuna, dok izvori prikupljanja podataka nisu precizno definirani. Navedeni se opisi pokazatelja isto tako kroz godine nisu ažurirali, premda je očigledno dolazilo do određenih prilagodbi u njihovu praćenju i tumačenju.

Premda je glavna tema SC 11.ii.1 izgradnja kapaciteta OCD-ova za njihov doprinos dobrom upravljanju, aktivnosti predviđene PDP-ovima više su usmjerene na podršku kapacitetima za izravno obavljanje njihovih primarnih djelatnosti, što je legitimno, no pri čemu ih se u manjoj mjeri poticalo da promišljaju vlastiti razvoj, organizaciju, rezultate svog rada itd., a za što postoje konkretne aktivnosti koje su se mogle uključiti u manjem opsegu u svaki PDP te pratiti pomoću odgovarajućih pokazatelja. Aktivnosti na razini PDP-ova sadržajno se mogu povezati s aktivnostima navedenima u OPULJP-u, no primjećuje se potencijalno veći problem u raznovrsnosti načina na koje se navode u PDP-ovima (obvezne, neobvezne, prihvatljive/neprihvatljive po komponenti, po elementu itd.), što potencijalno zbunjuje prijavitelje i ocjenjivače i otežava provedbu i za Korisnike i PT2.



PREPORUKE ZA KRITERIJ RELEVANTNOST

EP2: U kojoj je mjeri vidljiva poveznica između odabranog tematskog cilja, investicijskih prioriteta, specifičnih ciljeva i objavljenih poziva u okviru Prioritetne osi 4 s identificiranim nacionalnim i regionalnim potrebama, potrebama ciljnih skupina te dodijeljenim financijskim sredstvima?

P1 U daljnjim ciklusima programiranja, neovisno od tražene strukture obrasca OP-a, potrebno je u pozadini analitički povezati sve nužne razine koje čine intervencijsku logiku. Veza između analize problema, specifičnih ciljeva, očekivanih rezultata, indikativnih aktivnosti i pokazatelja ostvarenja i rezultata mora počivati na jasnom međusobnom odnosu. Preporukom predložen način izrade intervencijske logike ima cijeli niz prednosti koji se reflektira u lakšem usmjeravanju provedbe, pravovremenom uočavanju elementa koje treba osnažiti, a daje i jasnu podlogu za vrednovanje.

P2 Kako bi se u budućnosti izbjegli ishodi utvrđeni ovom evaluacijom koji se odnose na neraspisivanje poziva koji doprinose pojedinim očekivanim rezultatima, UT je dužan voditi brigu da se kroz razdoblje provedbe radi na razvoju i objavi poziva koji se tiču svih definiranih očekivanih rezultata. Ovom aspektu upravljanja značajno bi doprinijela jasnija intervencijska logika, naznačena u prethodnoj preporuci.

EP3: U kojoj mjeri su predviđene aktivnosti adekvatno planirane u odnosu na specifične pokazatelje relevantnog investicijskog prioriteta i specifičnih ciljeva u kontekstu polaznih vrijednosti i postavljenih ciljeva?

P3 Prilikom programiranja i definiranja pokazatelja, ne posezati za rješenjem da se pokazatelj rezultata definira kao „završena“ verzija pokazatelja ostvarenja, za koju je istovremeno izražena identična ciljana vrijednost jer takvi pokazatelji ne daju nikakvu novu informaciju spram razine ostvarenja, već je potrebno napraviti jasniju diferencijaciju između pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata, a kako bi se tijekom provedbe osiguralo evidentiranje različitih doprinosa.

P4 Nastaviti s primjenom pripreme dokumenta opisa pokazatelja te ga uvesti u praksu kao jedan od glavnih alata za sustav praćenja provedbe OP-a. U sklopu tog dokumenta što je jasnije moguće definirati sve pojmove koji bi se potencijalno mogli tumačiti na više načina (npr. ako se broje OCD-i – misli li se na Korisnika, Korisnika i partnere, OCD-e koji su ciljna skupina; jasnije definirati pojam “sudjelovanja” itd.). Dio sadržaja opisa pokazatelja potrebno je jasno komunicirati s Korisnicima operacija, kao dio Uputa za prijavitelje, kako bi svi uključeni u provedbu imali identično razumijevanje pojedinog pokazatelja (s obzirom na to da često sami nazivi pokazatelja nisu informativni i podliježu različitim tumačenjima). Po potrebi ažurirati opise na temelju stečenih iskustava u provedbi i tijekom same provedbe, primjerice na godišnjoj osnovi.

P5 Za pokazatelje na razini Programa potrebno je precizno definirati metode izračuna i način praćenja pojedinog pokazatelja, odnosno, izvore prikupljanja podataka te



	izbjegavati praksu promjene modaliteta praćenja i agregiranja vrijednosti pojedinog pokazatelja tijekom same provedbe.
P6	PDP-ove koncipirati što je moguće jednostavnije u kontekstu komponenti, elemenata, vrsta aktivnosti i njihovih međusobnih poveznica, a kako bi se olakšala izrada projektnih prijava, njihovo ocjenjivanje i potom provedba. U Uputama za prijavitelje, aktivnosti definirati što jasnije s obzirom na to što se planira i može financirati, a da se prijaviteljima i potom Korisnicima ne ostavlja preširok prostor za njihovo interpretiranje, uslijed čega se otežava objektivno ocjenjivanje projektnih prijava. Potencijalne dodatne aktivnosti (koje prijavitelji sami osmišljavaju) potrebno je što jasnije usmjeriti kroz preciznu formulaciju specifičnih ciljeva Poziva te specifičnih pokazatelja za pojedini Poziv, kojima takve aktivnosti trebaju doprinositi.
P7	Pri izradi PDP-ova treba napraviti „simulaciju projektne prijave“ (npr. putem neslužbenog <i>offline</i> Prijavnog obrasca, a koji sadrži sve elemente službenog Prijavnog obrasca) prema svim zadanim uvjetima iz UzP-a te se tako konkretnije staviti u poziciju prijavitelja. Valja uzeti već provedene projekte kao primjer (teme, partneri itd.) i nastojati popuniti Prijavni obrazac A te pritom provjeriti kako bi izgledala „idealna“ prijava (ili čak nekoliko njih, prema različitim scenarijima) s obzirom na planirane aktivnosti i pokazatelje, pogotovo u slučaju ponavljanja drugih faza poziva koji su se u promatranom razdoblju pokazali kao „složeni“ i „problematici“ što se tiče broja zaprimljenih prijava (pogotovo ako je on bio mali) i kvalitete projektnih prijava.

EFIKASNOST (DJELOTVORNOST)

Analiza u odgovoru na EP4 je pokazala da se u velikom broju slučajeva intervencije u modalitetu otvorenih poziva nisu provodile u skladu s indikativnim godišnjim planovima. Brojne su se intervencije premještale iz godine u godinu, a velik dio na kraju nikad nije ni objavljen. Slično tomu, mjesečni planovi za intervencije u modalitetu izravnih dodjela nisu se pokazali kao svrsishodan alat planiranja intervencija i praćenja provedbe PO 4, na što ukazuju brojne uočene nekonzistentnosti, a u konačnici i odnos planiranih i objavljenih PDP-ova. Na kašnjenja u objavi utjecali su brojni čimbenici – kašnjenje u ispunjavanju EAC-a, promjene vlasti i, shodno tomu, promjene političkih prioriteta, nedostatak kapaciteta tijela SUK-a za istovremeni rad na različitim PDP-ovima, resorna nenadležnost PT1 za intervencije u području javne uprave i pravosuđa, dugotrajna očitovanja drugih tijela SUK-a ili resorno nadležnih tijela, izmjene smjernica, nedostupnost i/ili nedovoljne kompetencije ocjenjivača, neusklađenost vizije razvoja između PT1 i PT2 nadležnih za područje razvoja i suradnje s civilnim društvom te, u konačnici, preveliko oslanjanje na formalne oblike komunikacije među tijelima.





U okviru odgovora na EP5 evaluatori su se bavili nezanemarivim kašnjenjima u obradi i odobravanju ZNS-ova, što posljedično stvara dodatno opterećenje za PT2 te probleme s nelikvidnosti, a zatim i ugrožava provedbu projekta na strani Korisnika. Na ukupno 10 od 11 fokus grupa barem dva do tri Korisnika po fokus grupi ističu kako je većina zaposlenika tijela PT2 s kojima su se susreli u pravilu bila otvorena za komunikaciju i spremna pomoći u pitanjima u vezi s provedbom projekata, no kako je bilo primjetno i značajno neujednačeno postupanje različitih zaposlenika istog PT2, najčešće kada dolazi do promjene osobe koja prati provedbu njihovog projekta, konkretnije kod provjere istih troškova, zahtjeva u pogledu obrazloženja istih troškova i traženja (različite) dokazne dokumentacije u svrhu odobravanja ZNS-ova, pri čemu Korisnici doživljavaju pravnu nesigurnost, nelikvidnost, dodatno neplanirano trošenje svojih resursa itd. Korisnici smatraju i kako nailaze i na nerazumijevanje PT2 oko projektnih izmjena te da bi veći fokus trebao biti usmjeren na kontrolu ostvarenih ciljeva i rezultata, a manje na utvrđenim modalitetima provedbe u prijavi. Nadalje, Korisnici se suočavaju i s brojnim poteškoćama kada je u pitanju provedba (javne) nabave u sklopu njihovih projekata, što često rezultira značajnim kašnjenjima u provedbi projekata, a što posebno dolazi kod izražaja kod izravnih dodjela. S druge strane, PT2 zadužena za provedbu PO4 u promatranom su razdoblju dugi niz godina još uvijek gradila svoje kapacitete, koje u 2021. još uvijek ne smatraju dostatnima, a uslijed čega dolazi do preopterećenosti postojećih zaposlenika, duljih rokova za rješavanje brojnih pitanja kao što je prije svega odobravanje ZNS-ova, učestalo velikog broja novih zaposlenika koji se tek uče poslu itd. U pogledu samih Korisnika PT2 smatraju da bi se trebali bolje upoznati s nacionalnim zakonodavstvom u čijim okvirima funkcioniraju, detaljnije čitati sve upute i dokumentaciju koju im dostavlja PT2 (npr. ugovor o provedbi projekta i druge upute), dok i PT2 iz svoje perspektive isto tako primjećuje da se i kod Korisnika često mijenjaju zaposlenici te se i oni često tek uče kako provoditi projekte. Korištenje pojednostavljenih troškovnih opcija (PTO-ova) budućnost je provedbe projekata u sklopu ESF+, a skromno korištenje dostupnih mogućnosti u ovom OP-u trebalo bi biti prošireno isprobavanjem različitih modela, optimiziranih uvjetima provedbe.

PREPORUKE ZA KRITERIJ EFIKASNOST

EP4: Provode li se intervencije unutar PO 4 u skladu s indikativnim/godišnjim planovima objave poziva na dostavu projektnih prijedloga i kakva je dinamika postupka dodjele bespovratnih sredstava? Ako postoje odstupanja od planiranog, na koje se investicijske prioritete i specifične ciljeve odnose i zbog čega do njih dolazi?

P1

Jasno i nedvosmisleno definirati:

- a) svrhu mjesečnih planova objave poziva (u Excel formatu), koji se ne objavljuju javno, ali predstavljaju važan alat u planiranju provedbe OPULJP-a te služe li primarno za planiranje radnog opterećenja na poslovima pripreme PDP-ova, pridržavanje rokova iz Godišnjih planova, sve navedeno ili još nešto. Definirati:





	<p>b) cilj i sadržaj svakog stupca i rubrike u koje se unose podaci u spomenutim planovima,</p> <p>c) vlasništvo nad podacima; trenutačno se stječe dojam da PT1 dostavljaju informacije, a UT ih objedinjava – pri čemu bi UT trebao imati izraženiju ulogu, tj. po potrebi dodatno provjeravati i uređivati navedene podatke (tako da npr. nema praznih rubrika, ponavljanja PDP-ova koji su već objavljeni i da su za svaki mjesec navedene ažurne informacije, s naglaskom na kratki opis stanja i mogućih problema).</p> <p>Cilj je da sam UT, ali i ostala tijela SUK-a kroz vrijeme dobiju bolji pregled stanja procesa pripreme PDP-ova, npr. u godini dana, te da se jasnije uoče problemi, čime mjesečni planovi mogu poslužiti kao jasnija podloga za njihovo rješavanje.</p>
P2	<p>Obrazac mjesečnog plana objave poziva koji se ne objavljuje javno i tijelima SUK-a služi kao interni alat za planiranje provedbe OPULJP-a razraditi detaljnije prema koracima i rokovima te po potrebi i unutar svakog koraka (npr. kod izrade ND-a zabilježiti koliko je dugo trebalo svakom uključenom tijelu SUK-a za obradu dokumentacije i napomene ako je došlo do izraženijih kašnjenja).</p> <p>Cilj je da u konačnici za svaki poziv na čijoj se pripremi radilo, bude vidljivo koliko je koji korak realno na kraju trajao i zbog čega je došlo do kašnjenja (ako je došlo) i koji su se problemi pojavili tijekom pripreme poziva.</p>
P3	<p>Što manje mijenjati predložak obrasca mjesečnog plana kako bi se omogućilo usporedivo praćenje unesenih podataka.</p>
P4	<p>U tablicama mjesečnih planova objave poziva (koje se ne objavljuju javno) detaljnije, redovno i ujednačeno ažurirati stanje pripreme i objave pojedinog PDP-a (svakako unositi ključne datume u skladu s koracima i rokovima propisanim Smjernicama) te:</p> <p>a) bilježiti sve pomake na mjesečnoj bazi kako bi se detaljnije prikazalo što se sve poduzima da bi se određena pitanja riješila i kako bi se izbjegao dojam da je priprema nekog PDP-a više mjeseci „stajala na mjestu“ ili je pripremljen u rekordno brzom roku u odnosu na druge.</p> <p>b) ako dolazi do odstupanja od planiranog i propisanog Smjernicama, ukratko navesti razloge i načine na koje se planira riješiti utvrđena pitanja (npr. po pozivu i na kraju godine ili po objavi pojedinog PDP-a).</p> <p>Sve navedeno se preporučuje u cilju detaljnijeg praćenja procesa pripreme PDP-ova kroz dulja vremenska razdoblja te kako bi se mogle konkretnije i utemeljeno utvrditi poteškoće i prepreke te samim time i pravodobnije i kvalitetnije rješavati, odnosno uklanjati.</p>
P5	<p>KT i UT bi trebali izraditi jasne upute za sastavljanje i popunjavanje mjesečnih planova – npr. s kojim se datumom finaliziraju, ulaze li u mjesečni plan i PDP-ovi koji su planirani za objavu u tom mjesecu, kako se evidentiraju pozivi od kojih se odustalo ili su preimenovani i/ili integrirani u neki drugi PDP itd.</p>
P6	<p>Na kraju svake godine napraviti sveobuhvatni pregled statusa planiranih PDP-ova te svih od kojih se odustalo, preimenovani su i/ili integrirani u neki drugi PDP itd.</p>



P7	Razmisliti o razvoju elektroničke aplikacije za planiranje i praćenje planiranja PDP-ova, npr. s mogućnošću generiranja identifikacijskog obrasca za svaki PDP – iz kojeg bi se jasno vidjelo kada je krenulo planiranje, kada je došlo do promjene statusa, je li se prenosio iz godine u godinu, i sl. te eventualno i uz mogućnost rada na dokumentaciji u elektroničkom obliku.
P8	Uzimajući u obzir alokaciju sredstava za PO 4 za razdoblje 2014. – 2020., tj. temeljem realizacije objave PDP-a u odnosu na planirano u PO 4, tijela SUK-a zadužena za pripremu PDP-ova sukladno svojim kapacitetima trebala bi se fokusirati na pripremu približno onog broja poziva u godini dana kako je i planirano i javno najavljeno. Usredotočiti se na pripremu manjeg broja PDP-ova u godini dana i onda ih stvarno i objaviti.
P9	Kod otvorenih poziva kod kojih su prijavitelji OCD-i, ako se poziv objavljuje u vrijeme ili neposredno prije razdoblja blagdana, dati prijaviteljima dodatno vrijeme za podnošenje prijave (npr. s pomoću odgode roka za prijavu).
P10	Napraviti detaljniji hodogram koraka za fazu pripreme PDP-a i uključiti ga u Smjernice, uz idealno trajanje svakog od njih te što koji podrazumijeva konkretnije, npr. slanje SO-a/ND-a poštom, emailom, (ili eventualno kroz sustav eFondovi kada se uvede za ESF+). Pritom omogućiti svim tijelima SUK-a redovno komuniciranje na operativnoj razini s obzirom na svaki korak i poticati komunikaciju, kao i modalitet te komunikacije, tj. sastanak, email, dopis i rok u kojem jedno tijelo treba odgovoriti na upit/komentar drugog tijela, kao i sadržajne aspekte takve komunikacije. PT2 treba obrazložiti PT1 na koji način ugrađuje i razrađuje Sektorske odrednice u tekst UzP-a. PT2 bi trebao moći donijeti konačnu odluku o prihvatljivim troškovima, kao i PTO-ima, te o eventualnim drugim pitanjima za koja je izravno odgovoran i kod kojih će biti predmet revizije. U pitanjima kod kojih se PT1 i PT2 ne mogu usuglasiti, konačnu odluku trebao bi donijeti UT uz njezino jasno obrazloženje.
P11	Preispitati i po potrebi jasnije definirati samu svrhu SO-a u novome programskom razdoblju. Provjeriti što bi tijela SUK-a i Korisnici (u slučaju izravnih dodjela) eventualno mijenjali i zbog čega, i kako se informacije iz SO-a prenose u ND. Ako postoje razlike, zbog čega su nužne ili eventualno neizbježne.
P12	Dodatno uskladiti obrazac SO-a s daljnjom dokumentacijom za PDP-ove, tj. prijavnim obrascem A i Uputama za prijavitelje kako bi se sadržaj samog SO-a u što većoj mjeri mogao iskoristiti u daljnjjoj razradi PDP-ova, bez dupliciranja poslova, npr. na razradi proračuna i aktivnosti. Na taj bi se način trebalo i uštedjeti vrijeme potrebno za pripremu ND-a i ugovaranja, a nakon odobrenja SO-a. Npr. da se u obrascu SO-a kod izravnih dodjela u dijelu 9. b) Obrazloženje predloženih sredstava za financiranje dodaju točno one rubrike kako su nazvane, onim redoslijedom i kako su raspoređene u Prijavnom obrascu A, u dijelu Analiza troškova elemenata projekta: stavka troška, broj jedinica, jedinica, iznos po jedinici, ukupni iznos i kategorija financiranja i obrazloženje. Trenutačno se u SO-u navode sve potrebne informacije ali ih ipak treba dodatno razrađivati i razvrstavati kod unošenja u Prijavni obrazac A.



P13	Tijekom izrade PDP-ova nastojati ubrzati dobivanje suglasnosti onih tijela koja ne rade izravno na pozivu, no čija se suglasnost smatra potrebnom, a pogotovo kada nisu tijela SUK-a, npr. ranijim uključivanjem u proces pripreme PDP-a, tj. SO-a i ND-a.
P14	Kada su SO i ND u završnoj fazi izrade, po potrebi angažirati tehničku pomoć da napravi provjeru dokumentacije, po mogućnosti na onaj način na koji će se provjeravati i u okviru revizija, čime bi se dobilo dodatno, neovisno mišljenje i moguće sugestije za unaprjeđenje iste, npr. kod onih PDP-ova kod kojih se tijela SUK-a po prvi susreću s nekim novim rješenjima, ili kada se radi o (složenijim) temama kao što su javna nabava, državne potpore i PTO-i.
P15	Zamjetan je izrazito velik utjecaj promjena vlasti na dinamiku pripreme i objave PDP-ova, kao i dinamiku donošenja strategija i reformi koji izravno utječu na PDP-ove. Koliko je moguće, sam UT trebao bi uzeti u obzir takve primjere kašnjenja ili izostanka objave predviđenih PDP-ova i njihovih nepovoljnih utjecaja na uspješnost provedbe OPULJP-a za poticanje dinamike provedbe novog OP-a. Npr. na početku provedbe OP-a uzeti u obzir da će u narednim izbornim godinama (već u 2024.) moguće doći do značajnih promjena i nastojati u godinama prije izbornih, tj. prije uvođenja mogućih izmjena, objaviti nešto veći broj poziva kako bi se preduhitrila moguća dulja kašnjenja s nepovoljnim učinkom na dinamiku objave poziva te, posljedično, iskorištavanje sredstava i doprinošenje ciljnim vrijednostima pokazatelja.
P16	U očitovanjima na prijedloge zakonskih akata koji se odnose na strateško planiranje, planirane reforme, izvršenje proračuna itd. nastojati osigurati preduvjete za neometani kontinuitet provedbe OP-a. Npr. predlaganjem odredbi da se pozivi odvijaju po postojećem zakonodavnom, pravnom i strateškom okviru sve do datuma konačnog usvajanja novog, a kako bi se izbjegle situacije u kojima se npr. „čeka“ provedba nove reforme do koje u konačnici možda ni ne dođe, ukoliko je primjenjivo obzirom na aktivnosti koje se planiraju financirati određenim PDP-om
P17	Definirati maksimalno ukupno trajanje pripreme SO-a i ND-a za pojedini PDP, npr. po šest mjeseci za svaki korak, tj. najviše godinu dana za cijeli PDP, a ako se ti rokovi ne ispune, PDP se uvrštava na Rezervnu listu PDP-ova u sklopu GP-a, barem do trenutka dostave SO-a na UT, kada se ponovno može uvrstiti u GP ili MP.
P18	Formalizirati i strukturirati prenošenje postojećih znanja o pripremi PDP-ova u ESF-u, uključujući izradu SO-a i ND-a, pogotovo za nove zaposlenike, ali i korisnike (u slučaju izravnih dodjela).
P19	Izraditi priručnik za ESF+ u RH koji bi ujedno obuhvaćao i iskustva s provedbom ESF-a u RH, tj. OPULJP-om 2014. – 2020. kako bi se ključna znanja tijela SUK-a sažela u pisanom obliku, npr. za nove zaposlenike SUK-a te u svrhu poticanja razmjene znanja među tijelima SUK-a, davanja primjera uspješnih praksi u provedbi, problema i rješenja, projekata itd.



P20	Osigurati dodatnu pravodobnu i transparentnu razmjenu informacija između tijela SUK-a, barem na mjesečnim sastancima SUK-a, jer tijela SUK-a često ističu kako nemaju ažurne informacije o PDP-ovima u čijoj pripremi, odnosno provedbi sudjeluju kada je posrijedi dio procesa za koje je nadležno neko drugo tijelo, što je vidljivo i iz mjesečnih planova pripreme PDP-ova.
P21	Sva tijela trebaju što je prije i jasnije moguće odgovarati na upite drugih tijela SUK-a kada surađuju na pripremi nekog PDP-a ili ND-a.
P22	U sljedećem programskom razdoblju uvesti objektivnije i jasnije razrađene kriterije odabira u sklopu PDP-ova te dodatno prilagođavati KO-e ovisno o temi svakog PDP-a kako bi se omogućila objektivnost u ocjenjivanju i dobila bolja kvaliteta projekata koji pridonose ciljevima OP-a.
P23	<p>Oba tijela PT2 u PO 4 ističu kako tijekom provedbe često nisu bila zadovoljna kvalitetom posla koju bi obavljali vanjski ocjenjivači projektnih prijava u postupku dodjele, a kako su ocjenjivači koji dolaze iz TDU-a često preopterećeni svojim redovnim poslovima, pri čemu i njihova imenovanja katkada traju dugo. Stoga bi trebalo detaljnije utvrditi i dokumentirati razloge zbog kojih vanjski ocjenjivači možda katkad ne gledaju dovoljno detaljno određene aspekte prijave (npr. s pomoću ankete), primjerice je li riječ o (pre)velikom obimu posla u kratkome roku, nedovoljno motivirajućem honoraru s obzirom na složenost i količinu posla, trebaju li se izraditi posebne upute ili kontrolne liste za pojedine obavljene provjere itd.</p> <ol style="list-style-type: none">1) Pored osnovna dva ocjenjivača po prijavi razmotriti i uvođenje trećeg za specifična pitanja kao što su npr. cijene opreme na tržištu, EU ili sektorska znanja (IKT), državne potpore itd.2) Raditi na jačanju sustava i baza vanjskih ocjenjivača kako bi se tijela SUK-a mogla više posvetiti svojim primarnim poslovima. Angažiranje vanjskih stručnjaka ne treba biti aktivnost u kojem tijela SUK-a pojedinačno angažiraju stručnjake, već javnom nabavom kroz tehničku pomoć gdje odabrani pravni subjekt osigurava uslugu koja se odnosi na one aspekte odabira koje sukladno Smjernicama vrše ocjenjivači za sve PDP-ove. Razmjenjivati iskustva o angažmanu vanjskih ocjenjivača s UT-om za OPKK i npr. PT2 HAMAG-BICRO-om koji upravlja bazom vanjskih ocjenjivača za projekte poduzetnika. Napraviti i jasne kriterije odabira



	<p>vanjskih ocjenjivača za pojedini PDP o kojima bi se trebali usuglasiti PT1 i PT2. Vanjskim ocjenjivačima nastojati dovoljno rano za pojedinu godinu najaviti kada će biti potrebne njihove usluge.</p> <ol style="list-style-type: none">3) Za izravne dodjele isto tako angažirati vanjske ocjenjivače i dati projektnu prijavu na ocjenu izvan TDU-a, po principu (barem) dva ocjenjivača, pri čemu bi značajan naglasak trebao biti i na procjeni potencijalnog doprinosa projekta ciljevima OP-a i mjerljivosti napretka s pomoću postavljenih pokazatelja.4) Jasnije definirati i razgraničiti koje aspekte proračuna gledaju ocjenjivači, a koje PT2 i ocjenjivače jasno upoznati s time što se očekuje s pomoću konkretnih primjera.5) Provjera proračuna u dijelu u kojem još uvijek potencijalno može značajno utjecati na aktivnosti projekta, trebala bi se provesti prije obavještanja prijavitelja o rezultatima ocjene kvalitete projekta, kako bi se izbjegla potreba mijenjanja aktivnosti u fazi „čišćenja proračuna“ U tom smislu trebalo bi jasnije definirati što sve PT2 treba/smije mijenjati u proračunu i aktivnostima u projektnoj prijavi u odnosu na mišljenje odbora za ocjenjivanje.
P24	Kod budućih PDP-ova na osnovu postojećih iskustava u fazi pripreme pomno razmotriti treba li koji zaista biti proveden u modalitetu trajnog PDP-a. Pritom dati dovoljno dugi rok za prijavu projekata kako bi prijavitelji imali dovoljno vremena za pripremu kvalitetnih prijava, dogovaranje partnerstva i sl. Podići osnovni prag za prolaz koliko je moguće kako bi se ipak probrali najkvalitetniji projekti te razmotriti i postavljanje npr. prva tri roka za prijavu prema kojima bi se podijelila ukupna alokacija za poziv te smanjio pritisak na prvi rok.
P25	Održati javna savjetovanja za sve otvorene PDP-ove namijenjene OCD-ima (pogotovo ako je riječ o potpuno novim PDP-ovima) i ako je potrebno doraditi ND na osnovu prikupljenih komentara prije objave PDP-ova.
P26	Kod PDP-ova kod kojih postoji bilo kakva naznaka da bi se moglo raditi o državnim potporama tražiti pravno mišljenje već tijekom pripreme PDP-ova i prijaviteljima dati jasne informacije i upute u tom smislu. Potom tražiti i dodatno mišljenje stručnjaka u fazi ocjene projektnih prijava – tj. primjenjuje li PT2 pravno mišljenje na ispravan način, npr. na uzorku projektnih prijava.
P27	Provesti tematsku evaluaciju PDP-ova u modalitetu trajnih otvorenih poziva kod kojih je postupak dodjele trajao iznimno dugo, u svrhu identifikacije i eliminacije čimbenika koji su uzrokovali značajna kašnjenja / nisu rezultirali ugovaranjem sredstava.
EP5: Kako kvaliteta upravljanja administrativnim i financijskim resursima utječe na provedbu ugovorenih projekata i posljedično na uspješnost provedbe PO 4? Gdje postoji dodatan prostor za edukacije provedbenih tijela razine 2 i Korisnika projekata?	
P28	S obzirom na opetovana kašnjenja u obradi ZNS-ova do kojih dolazi kod PT2, unatoč uvedenim mjerama pojednostavljenja i ubrzanja obrade (provjera na uzorku od strane PT2), treba prilagoditi dinamiku izvještavanja i/ili iznos utvrđenog predujma sukladno unaprijed utvrđenim kriterijima (primjerice, vrsta Korisnika i



	ukupna vrijednost projekta). Tako bi se primjerice za projekte vrijednosti do 750.000,00 HRK mogla uvesti obveza ili mogućnost šestomjesečnog izvještavanja s obzirom na to da sadašnja dinamika izrazito administrativno opterećuje Korisnike, bez dodane vrijednosti na razini sustava u pogledu procesa ovjeravanja.
P29	Potrebno je osigurati pravovremene isplate Korisnicima iznosa na temelju dostavljenih zahtjeva za nadoknadom sredstava OCD-ova te u okolnostima kašnjenja izvršenja obveza od strane SUK-a osigurati i druge mehanizme za osiguranje likvidnosti korisnicima (primjerice korištenje metode plaćanja).
P30	Upravljačko tijelo iz tehničke pomoći treba osigurati provedbu specijaliziranih edukacija za potencijalne Korisnike posvećene pripremi sadržaja i proračuna projektne prijave, odnosno dizajnu projekta osmišljenog za optimalnu provedbu.
P31	Unutar oba PT2 treba intenzivirati razmjenu iskustava zaposlenika na poslovima provjere i odobravanja ZNS-ova te prije svega ujednačiti pristup za sve projekte unutar pojedinog PDP-a.
P32	U slučaju da na pojedinom projektu tijekom njegove provedbe radi više osoba, treba osigurati kontinuitet pristupa PT2 tijekom cijele provedbe projekta, izbjegavati traženje već podnesene dokumentacije i obrazloženja od strane Korisnika, ponovno preispitivanje već odobrenih troškova itd.
P33	Treba ubrzati proces odobrenja ZNS-ova, u slučaju kašnjenja eventualne posljedice ne bi trebali snositi Korisnici (ako su poštivali zadane rokove), već SUK (npr. ako je Korisnik morao dostaviti već i četvrti ZNS, a PT2 još nije ni odobrio ni prvi).
P34	Na razini pojedinačnog PDP-a potrebno je odrediti optimalnu razinu kontrole izvršenja ugovornih obveza te istu dosljedno primjenjivati. Praćenje i kontrola ugovora ne smije se svesti na pretjeran i predetaljan nadzor svake pojedinosti, već se treba usmjeriti na bitne uvjete u pogledu financijskog i vremenskog okvira, ostvarenja ključnih ishoda (razina razrade isporučevina) i rezultata projekta (razina razrade pokazatelja). U tom smislu, preporuča se daljnje uvođenje i korištenje dostupnih pojednostavljenih troškovnih mogućnosti.
P35	Korisnici bi trebali imati veću autonomiju i fleksibilnost u upravljanju proračunom i provođenju projekta uz <i>ex-post</i> odgovornost za ostvarivanje dogovorenih ishoda, rezultata i ciljeva. Potrebno je napustiti prakse u kontroli ugovora poput obveze pripreme i dostave cjelovitog prijedloga novog proračuna u slučajevima izmjene iznosa i/ili sadržaja pojedine stavka proračuna, a koje su protivne proklamiranim ciljevima SUK-a kao što su usmjerenost na rezultate i smanjenje administrativnog opterećenja korisnika. Ugovorom su propisani uvjeti izmjene proračuna za koje je potrebna suglasnost druge ugovorne strane i nužnost sklapanja Dodatka, te bi jedino u tim slučajevima Korisnik trebao biti u obvezi pripreme novog prijedloga proračuna.
P36	U pogledu (javne) nabave poželjno je razraditi detaljnije smjernice povrh smjernica o financijskim korekcijama EK-a koje bi vrijedile na razini svih tijela SUK-a, a kojima bi se određivala razina financijske korekcije sukladno prirodi i ozbiljnosti počinjene nepravilnosti. Na isti način je potrebno jasnije raspisati pravila o provedbi postupaka nabava za NOJN-ove.





P37	Dodatno, poželjno je izraditi i periodički ažurirati upute javnih naručitelja i naručitelja koji nisu obveznici javne nabave s popisom najčešćih pogrešaka prilikom provođenja postupaka javne nabave financiranih u okviru ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava.
P38	Nastaviti s dobrom praksom provedbe specijaliziranih edukacija u pogledu provođenja postupaka i najčešćih nepravilnosti u kontekstu javne nabave te osigurati dovoljan broj djelatnika za provedbu <i>ex-ante</i> provjera.
P39	U svrhu rasterećenja SUK-a i učinkovitijeg korištenja sredstava, ali i osiguranja veće pravne sigurnosti Korisnika u provedbi projekta, u što većoj mjeri treba koristiti dostupne PTO-e. Pritom bi sam odabir optimalnog/ih financijskog/ih modela trebao biti primarno vođen sljedećim kriterijima: <ul style="list-style-type: none">• očekivanim rezultatima i vrstom aktivnosti koje se financiraju (npr. je li riječ o inovativnim projektima, projektima kod kojih se očekuje provedba samo određenih vrsta aktivnosti, mogućnost standardizacije aktivnosti, rezultata i/ili pokazatelja itd.)• korelacijom između pojedinih vrsta prihvatljivih troškova koji se očekuju u provedbi za izvršenje očekivanih rezultata i aktivnosti• vrstom korisnika, očekivanim trajanjem provedbe projekta i utvrđenim okvirima za iznos potpore• načelima dobrog financijskog upravljanja.
P40	Korisnicima bi trebalo ostaviti mogućnost da odabiru između više financijskih modela, sukladno specifičnim potrebama njihova projekta. Prilikom određivanja optimalnog modela PTO-a za određeno područje intervencije nužno je izvršiti analize potencijalnih modela proračuna. U slučaju korištenja PTO-a potrebno je prilagoditi kriterije odabira i uvjete za financiranje utvrđene u ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava kako se Korisnike ne bi dovelo u pravnu nesigurnost.
P41	Treba dodatno provoditi edukacije djelatnika u pogledu osmišljavanja metodologija za korištenje pojedinih vrsta PTO-a te njihovu primjenu u provedbi.
P42	Za projekte vrijednosti do 750.000 HRK koji uvode inovacije potrebno je u što većoj mjeri koristiti mogućnost ugovaranja jedinstvenog paušalnog iznosa za predložene ishode.
P43	Na razini cjelokupnog OP-a poželjno je pripremiti priručnik / <i>online</i> prezentaciju kojima bi se predstavila opća pravila o provedbi Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava financiranih iz ESF-a.
P44	Za bolje usmjeravanje provedbenih radionica poželjno je i unaprijed e-mailom korisnike tražiti dostavu upita u pogledu provedbe. Na taj način osiguralo bi se interno usuglašavanje stavova i jednako postupanje prema korisnicima. Na kraju svake radionice sudionicima dati da popune anonimne evaluacijske listiće kako bi se provjerilo jesu li dobili informacije kakve su očekivali, dali prijedloge za nove radionice itd.
P45	Praksa formata provedbene radionice sa svim Korisnicima mogla bi se koristiti i u odmakloj fazi provedbe u svrhu usuglašavanja postupanja i sprječavanja rizika od neprihvatljivih troškova. Provjeriti je li sadržaj postojećih radionica od pomoći Korisnicima.



P46	S obzirom na to da je registar nepravilnosti na razini Smjernica koncipiran na način da se bilježe one nepravilnosti za koje postoji potreba izvještavanja prema EK-u, oba PT2 trebala bi voditi interni registar utvrđenih nepravilnosti/grešaka u prvorazinskoj kontroli te periodički pristupati kategorizaciji i grupiranju utvrđenih nepravilnosti/grešaka sa svrhom koordinacije i osiguravanja jednakog postupanja vlastitih djelatnika, ali i informiranja korisnika kako bi se izbjegli rizici od neprihvatljivih troškova.
P47	Trebalo bi koristiti jedinstveni informatički sustav za potrebe izvještavanja i komunikacije vezane uz provedbu projekata, uz pažljivo osmišljavanje arhitekture sustava i formuliranje zahtjeva za bilježenje isključivo onih podataka koji služe kontroli, izvještavanju i upravljanju pojedinim procesom.

EFEKTIVNOST (UČINKOVITOST)

Iako je do kraja 2020. ukupno završeno tek pet projekata, 10 od 11 očekivanih rezultata u javnoj upravi pokriveno je intervencijama koje svojim tematskim fokusom na različite načine dotiču očekivane rezultate. U slučaju rezultata borbe protiv korupcije nije zabilježena intervencija koja mu izravno doprinosi. Uzimajući u obzir nisku razinu završenosti projekata, procjena učinkovitosti (efektivnosti) više je stoga usmjerena na potencijal da će određene definirane aktivnosti u promatranim intervencijama donijeti promjene, negoli što je mogla u ovom trenutku utvrditi realnu promjenu. Utvrđen je i izostanak iskazivanja pokazatelja rezultata za više od polovine potpisanih ugovora u SC 11.i.1 i SC 11.i.2., uz predviđeno retroaktivno unošenje tih pokazatelja od strane PT1 i PT2.

Projekti usmjereni na digitalizaciju i integraciju istih poslovnih procesa u javnim upravnim organizacijama pilotiraju pristup na određenim tijelima i tek stvaraju pretpostavke za značajniji obim digitalizacije javnih usluga u budućnosti. Navedeno stoga pretpostavlja snažan naglasak na nastavak procesa po njihovu završetku, pogotovo jer izbor pilot-tijela nije odražavao važnost ili brojnost usluga koja se nudi građanima ili poslovnom sektoru, već se oslanjao na spremnost tijela da sudjeluje u projektu. Osim toga, tijela s već razvijenim i uhodanim vlastitim aplikativnim rješenjima (tzv. „silosna rješenja“) pokazuju manju sklonost uključivanju u projekte horizontalne integracije poslovnih procesa i usluga.

Projekti s najvećim reformskim potencijalom i potencijalnim pozitivnim utjecajem na percepciju javnog sektora među građanima i poslovnim subjektima ili kasne u provedbi (kompetencije, upravljanje kvalitetom) ili se od njih odustalo od financiranja unutar OPULJP-a (jedinstveno upravno mjesto, upravljanje ljudskim resursima). Stoga će projekti u provedbi, ostvare li svoje očekivane ciljeve, imati tek ograničen doprinos cilju povećanja djelotvornosti javne uprave, uzimajući u obzir da ostala područja unaprjeđenja tek trebaju započeti. Pritom reformski projekti izgradnje sustava kompetencija i upravljanja kvalitetom imaju značajan





izazov u pogledu osiguranja primjene njihovih rezultata u svim tijelima uprave po završetku same intervencije, što prvenstveno ovisi o spremnosti najviših razina vlasti da njihove rezultate pretoče u obveze izmjenama relevantnih zakonskih i podzakonskih akata.

Ispitivanja korisničkog iskustva ili zadovoljstva korištenjem novorazvijenih ili unaprijeđenih usluga nisu bili dio projekata kojima se unaprjeđuje pružanje javnih usluga, osim u slučaju projekta kojim se uspostavlja novi sustav kvalitete u javnoj upravi.

Različite vremenske dinamike provedbe pojedinih projekata imale su negativan utjecaj na osiguravanje sljedivosti, odnosno mogućnost nadogradnje rezultata postignutih u jednom projektu aktivnostima na drugom povezanom projektu. Izmjene zakonodavnog okvira u nekim su slučajevima imale negativan utjecaj jer su dio aktivnosti i očekivanih rezultata projekata učinile redundantnima ili zakonski neutemeljenima, što je iziskivalo neočekivane prilagodbe i nepotreban utrošak resursa. Osim toga, zabilježen je i slučaj gdje se u izmjene zakonodavnog okvira upustilo prije završetka projektom planirane analize koja je trebala poslužiti kao podloga za njegove izmjene.

Izgradnja kapaciteta zaposlenika u javnoj upravi kroz projekte financirane ESF-om provodi se u tri modaliteta: (1) edukacija za primjenu novih horizontalnih e-usluga razvijanih kroz projekte, (2) razvoj programa i provedba obuke za poslovne procese specifične za neko tijelo te (3) povećanje obuhvata za primjenu IKT aplikacija razvijanih u pretprijetnom razdoblju. Međutim, ograničeno uključivanje predstavnika lokalne i regionalne samouprave u edukativne aktivnosti, kao i općenito nizak ukupno planirani obuhvat zaposlenika javnog sektora (9 %), nameće zaključak da će se edukativne aktivnosti morati značajno proširiti u budućem razdoblju.

U području pravosuđa od početno definiranih šest očekivanih rezultata onaj vezan usklađivanje sudske prakse vidljiv samo na razini jedne projektne aktivnosti vezano za stvaranje digitalne baze sudske prakse kibernetičkog kriminala. U području pravosuđa do kraja 2020. nije bio završen nijedan projekt. Nosivi projekt „Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava“ na razini pokazatelja rezultata predviđa promjene samo na razini prvostupanjskog parničnog sudovanja, dok su projektne aktivnosti i njihove ciljane skupine usmjerene na različite razine pravosudnog sustava kao i na različite tipove sudovanja.

Planirane, ali zasad neprovedene edukacije koje se odnose na upravljačke kapacitete ključne su za postizanje specifičnog cilja u području pravosuđa – poboljšanje upravljanja u pravosuđu. Za cilj povećanja razine kompetencija pravosudnih djelatnika Pravosudna je akademija, u uvjetima ograničenog vremena za dostavu projektnih ideja i izradu dubinske analize potreba, temeljem prije prepoznatih potreba korisnika razvila module za učenje stranih jezika i za pitanja





kibernetičkoga kriminala. Pitanje je, međutim, koje postavljaju i intervjuirani sektorski stručnjaci – do koje mjere izgradnja baš tih kompetencija predstavlja ključne potrebe izgradnje kompetencija u sustavu pravosuđa.

Provedba ove PO obilježena je mnogim faktorima koji su sustavno umanjili prilike za povećanu učinkovitost (efektivnost). Kašnjenje u početku provedbe vezano je uz ispunjavanje *ex-ante* uvjeta, a isto predstavlja samo nastavak nezahvalne okolnosti što već u procesu planiranja nije bio usvojen strateški dokument u području javne uprave koji bi rezultirao i kvalitetnijom logikom intervencije. Kašnjenja u provedbi projekata i posljedična produljenja ugovora vrlo su česta praksa uzrokovana javnim nabavama, pandemijom, potresom, promjenama u projektnim timovima, strukturama nadležnih tijela ili zakonodavnim okvirom.

Od ukupno jedanaest rezultata usmjerenih na organizacije civilnog društva, provedeni projekti iz pet poziva koji su u potpunosti završeni te jednog koji je na polovini provedbe dali su doprinos rezultatima „jačanje kapaciteta OCD-a“, „jačanje civilno-javnog partnerstva“ i „poboljšanje potencijala OCD-a za mobiliziranje građana i volontera“. Međutim, doprinos rezultatu „jačanje kapaciteta OCD-a“ ogleda se jednim dijelom u ojačanim kapacitetima za rad s određenom ciljnom skupinom, umjesto u jačanju kapaciteta OCD-a za bolje upravljanje, što je u raskoraku sa samom svrhom PO 4 i očekivanim rezultatima unutar SC-a 11.ii.1. Treba podsjetiti da je sam tekst OPULJP-a predvidio doprinos OCD-a transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave. Tri rezultata nisu uopće adresirana do *cut-off* datuma ovog vrednovanja s obzirom na to da relevantni pozivi nisu bili objavljeni. Kroz poziv „Jačanje socijalnog dijaloga – faza III“ osnaženi su socijalni partneri, naročito na regionalnoj i lokalnoj razini. Međutim, sam socijalni dijalog nije osnažen ni decentraliziran, a socijalni partneri nisu osnažili svoje kapacitete za internacionalno djelovanje. U odgovoru na EP6 i EP7 prikazani su čimbenici koji su utjecali na (ne)ostvarenje rezultata, kao i faktori koji su sustavno umanjili prilike za povećanu učinkovitost (efektivnost).

Važno je naglasiti kako je iz perspektive Korisnika projekata iz redova OCD-a kao čimbenik koji daleko najviše utječe na smanjene prilike za bolju učinkovitost identificiran sam način upravljanja projektima od strane PT2, što je detaljnije elaborirano i u odgovoru na EP5, ali i u odgovoru na EP6 u dijelu gdje su prikazani čimbenici koji su umanjili prilike za povećanu učinkovitost (efektivnost). Iz tog razloga, dio preporuka koji je iznesen unutar kriterija djelotvornost (efikasnost), a vezano na EP5, odnosi se i na kriterij učinkovitosti (efektivnosti) kada je riječ o SC 11.ii.1.

Iako se preporuke vezane uz pokazatelje pojavljuju i u kriteriju relevantnost (uz EP3), niže se (uz EP6/7) također daju preporuke vezane uz pokazatelje, ali je ovdje naglasak na aspektima koji su tematizirani vezano uz efektivnost.





PREPORUKE ZA KRITERIJ EFEKTIVNOST

EP6: Do koje mjere su provedene intervencije doprinijele ostvarenju očekivanih rezultata unutar PO 4? Koji su čimbenici utjecali na njihovo (ne)ostvarenje?

EP7: Koje intervencije su postigle neočekivane, pozitivne ili negativne rezultate? Koji su faktori na to utjecali?

P1	Uzimajući u obzir nisku razinu izviještenosti ciljanih vrijednosti određenih pokazatelja u trenutku provođenja evaluacije, potrebno je osigurati da se pokazatelji ostvarenja prijavljuju i kontinuirano unose u sustav tijekom cijele provedbe projekta, kako bi svi zainteresirani dionici imali uvid u napredak ostvarenja.
P2	Uzimajući u obzir da dio projekata u IP 11.i. nije imao izraženu vrijednost pokazatelja rezultata, u novom razdoblju potrebno je tijekom provedbe programa snažnije pratiti raspodjelu ciljanih vrijednosti pokazatelja rezultata po projektima kako bi se prevenirala ista situacija. Uz to, u ovom proračunskom razdoblju, potrebno je osmisлити mehanizme pouzdane provjere prilikom retroaktivnog unosa vrijednosti pokazatelja rezultata SR401 i SR403 koji inicijalno nisu bili zadani projektima, primjerice kroz <i>on-the-spot</i> provjere.
P3	U slučaju nosivog reformskog projekta u pravosuđu, primijećen je raskorak između očekivanog rezultata i pokazatelja rezultata koji su na razini prvostupanjskog parničnog sudovanja te aktivnosti projekta koje su bile usmjerene na različite dijelove i razine pravosudnog sustava. Istodobno, promjena na razini prvostupanjskog parničnog sudovanja u cjelini očekivala se od samo jednog projekta. U budućnosti, Korisnici i PT1 trebaju osigurati da se sve projektne aktivnosti fokusiraju na razinu na kojoj je iskazan očekivani rezultat. Osim toga, treba voditi računa da se sistemske promjene (u ovom slučaju skraćivanje broja dana sudovanja i povećanje stope riješenih slučajeva) ne vezuju isključivo uz jedan projekt, jer na njihovo ostvarenje mogu utjecati mnoge varijable na koje projekt ne može utjecati i koje ne može predvidjeti.
P4	U slučaju pokazatelja SO408 vezanog za praćenje broja organizacija koje sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada u provedbi je došlo do izmjene tumačenja organizacija koje se pribrajaju u pokazatelj. U budućnosti, pri definiranju pokazatelja na razini Programa potrebno je jasno definirati i način praćenja pojedinog pokazatelja te izbjegavati praksu promjene modaliteta praćenja i agregiranja pojedinog pokazatelja u tijeku same provedbe. U odnosu na isti pokazatelj, a s obzirom na premašenost ciljane vrijednosti u ranoj fazi provedbe Programa, u budućnosti je potrebno realnije definirati ciljne vrijednosti pokazatelja (čemu će doprinijeti jasno definiranje načina praćenja).
P5	Što se uže definiraju željeni rezultati za pojedini SC i područja ulaganja, to bi općenito trebao biti potreban i manji broj pokazatelja. Ukoliko zajedničkim pokazateljima rezultata i ostvarenja na razini Programa za pojedini SC nije moguće pratiti i mjeriti očekivane rezultate, tj. očekivanu promjenu, potrebno je definirati i specifične pokazatelje rezultata i ostvarenja (jedan ili više) ³ . Pritom isti ne trebaju

³ Sukladno uputi iz ESF+ Common Indicator Toolbox (str. 15)





	<p>biti dio OP-a, već se mogu koristiti na razini PDP-ova (jednog ili više njih), a kako bi bilo moguće pratiti očekivane rezultate definirane unutar pojedinog SC-a.</p>
P6	<p>Budući da je u PO 4 riječ o provedbi složenih reformskih procesa, pitanje koordinacije prepoznato je kao izazov na više razina.</p> <p>a) Vezano za zapaženu potrebu vremenske sljedivosti određenih projekta istog Korisnika ili više različitih Korisnika, gdje su rezultati jednog projekta važni za provedbu drugoga, sljedivost treba biti u fokusu u svim fazama provedbe programa. Naime, UT, PT1 i Korisnik trebaju voditi računa o vremenskoj sljedivosti od faze izrade zalihe projekata do kasnije razrade samih sažetaka operacije, kao i provedbe grupa projekata te provoditi nužne predradnje da se sljedivost realizira. U tu svrhu, preporuča se na početku provedbe programa izrada interne analize rizika po sljedivost.</p> <p>b) Druga točka koordinacije odnosi se na povezanost projekta i šireg djelovanja Korisnika gdje je potrebno voditi računa da je projekt potpuno integriran u ostale aspekte djelovanja Korisnika (kao što su primjeri zakonodavnih izmjena koje nisu bile uvijek usklađene s aktivnostima projekta). U tom kontekstu, posebno je važno da kod Korisnika koji imaju specijalizirane odjele za provedbu projekata postoje razvijene unutarnje procedure stalne koordinacije sa sektorski nadležnim odjelima unutar iste institucije, ali i čelnicima tijela.</p>
P7	<p>SDURDD treba osigurati daljnje izvore financiranja za sve projekte koji su tek započeli uvođenje određenih javnih e-usluga ili digitaliziranih procesa kroz pilot tijela, kako bi se primjena uvedenih rješenja proširila u svim (nadležnim) tijelima.</p> <p>U idućem financijskom razdoblju, bez obzira na izvor financiranja, uz spremnost tijela za sudjelovanje u projektima, pri prioritizaciji tijela za uspostavu digitaliziranih poslovnih procesa uvesti i kriterije značaja i broja usluga koje rješavaju „životne situacije“ građana i poslovnih subjekata. Osim toga, potrebno je osmisliti mehanizme kojima će tijelima s vlastitim „silosnim“ rješenjima prelazak na „integrirana“ rješenja postati prednost ili obaveza – primjerice propisivanjem takvog tipa kriterija kod odabira korisničkih institucija.</p>
P8	<p>Projekti koji se odnose na razvoj kompetencijskog okvira te upravljanje kvalitetom u javnoj upravi predstavljaju dva najveća reformska projekta na razini cjelokupne javne uprave s visokim iznosima financiranja. Radi postizanja maksimalne razine učinkovitosti, donositelji odluka (Vlada RH, resorni ministar) trebaju ispuniti sve preduvjete definirane projektima (nužne izmjene zakonskih akata i donošenje podzakonskih akata), uz kontinuirano praćenje razvoja širenja ovih aspekata unaprjeđenja sustava.</p>
P9	<p>U sve buduće aktivnosti razvoja novih (e)usluga, bez obzira na izvor financiranja, ugraditi elemente ispitivanja korisničkog iskustva ili zadovoljstva korištenjem novorazvijenih ili unaprijeđenih usluga kako bi krajnji korisnici – građani i poslovni subjekti – dobili priliku pružiti povratne informacije te predložiti daljnja unaprjeđenja i/ili pojednostavljenja. Voditi računa o razvoju adekvatnih standarda</p>



	i uputa za provedbu takvih istraživanja, kao i o izvorima njihova financiranja po određenim prioritetima.
P10	Uvesti modul o provedbi ESIF-a na razinu Državne škole za javnu upravu s posebnim naglascima na tijela koja imaju planiranu ulogu kao korisnici izravnih dodjela u novom programskom razdoblju. U izradi modula očekuje se snažniji angažman UT-a u definiciji programa obuke i njihovih ciljnih skupina. Kako bi se inherentni rizik javne nabave kao najčešćeg faktora kašnjenja u provedbi smanjio barem u dijelu koji je odnosi na kapacitete službenika, u idućem financijskom razdoblju značajni se naponi moraju uložiti u osnaživanje kapaciteta službenika koji provode projekte za pripremu postupaka javne nabave. Ovaj aspekt trebao bi biti nosivi dio jačanja kapaciteta za provedbu u okviru DŠJU.
P11	Uzimajući u obzir praksu dobrovoljnog korištenja projektom nabavljenih pretvarača govora u tekst u slučaju pravosudnih institucija, te udio iznosa nabave ove opreme (37%) u proračunu projekta, evaluatori smatraju da korištenje projektima nabavljene tehnologije u svrhu unaprjeđenja i/ili ubrzanja poslovnih procesa ne smije biti pitanje dobrovoljnosti. Upravljačke strukture korisničkih institucija imaju odgovornost nametnuti obavezu korištenja suvremenih tehnoloških rješenja koja doprinose efikasnosti poslovnih procesa.
P12	U kontekstu ESF+ i za sve PDP-ove i projekte na kojima bi OCD-ovi bili prihvatljivi prijavitelji (u cijelome OP-u, bez obzira na tematsko područje) razmotriti uključivanje konkretnih aktivnosti za jačanje internih kapaciteta OCD-ova. To podrazumijeva aktivnosti kao što su poticanje organizacijskog razvoja, stjecanje znanja potrebnih za samoprocjenu i promicanje rezultata svog rada, kao i općenito osnaživanje ljudskih kapaciteta OCD-ova, što primjerice može uključivati i edukacije na temu osiguravanja financiranja njihovog rada (ovisno o konačnom načinu financiranja jačanja kapaciteta OCD-ova u ESF+, razmotriti prihvatljivost preporuke i u kontekstu mogućeg financiranja iz sredstava tehničke pomoći). OCD-ovima na taj način dati mogućnost da uz financiranje provedbe njihovih „glavnih“ društveno korisnih aktivnosti izdvoje određena sredstva ciljano i za aktivnosti za vlastiti razvoj i rast, tj. da im se istovremeno pruže i odgovarajući alati i metodologije za isto, na sustavan i kontinuiran način.
P13	U cilju daljnjeg jačanja OCD-a, potrebno je osigurati objavljivanje poziva sukladno godišnjim indikativnim planovima imajući u vidu da se OCD-i za financiranje svojih aktivnosti u velikom dijelu oslanjaju na sredstva iz fondova EU. Takva će praksa ujedno omogućiti Korisnicima strateški pristup u planiranju aktivnosti i fokusiranje resursa na najznačajnije pozive za njihovo područje rada, odnosno očekivani doprinos društveno-ekonomskom razvoju.
P14	Imajući u vidu značaj socijalnog dijaloga kao pretpostavke za aktivno uključivanje socijalnih partnera u izradu socijalnih politika i politika zapošljavanja na svim razinama, za daljnje jačanje socijalnog dijaloga (kako bipartitnog, tako i tripartitnog), uz postignuto jačanje kapaciteta socijalnih partnera (prvenstveno sindikata), ključno je u budućim pozivima jače uključivanje poslodavaca i određene razine vlasti (potonje u slučaju tripartitnog dijaloga).





POTENCIJAL ZA UČINAK

U odgovoru na EP8 dana je procjena učinaka, no treba napomenuti da bi procjena učinaka na razini IP 11.i bila preciznija kada bi se ona provodila u razdoblju nakon završetka OP-a, s obzirom na mali broj završenih projekata. Projekti kojima se uvode digitalna rješenja za buduću provedbu na razini cijele uprave uključuju veći rizik ograničenog učinka povećane učinkovitosti i djelotvornosti koja proizlazi iz uvođenja e-usluga, digitalizacije, poboljšanih poslovnih procesa, rješenja za e-učenje samo na ona tijela u kojima se dosad provode. Projekti sa snažnijim reformskim potencijalom na razini čitavog sustava nisu završeni, a sama procjena njihova učinka zahtijeva određeni protok vremena. Navedeno uključuje intervencije vezane za izradu kompetencijskog okvira, uvođenje novog sustava upravljanja kvalitetom, procjenu funkcionalnih kapaciteta JL(R)S-ova te, unutar područja pravosuđa, alate za procjenu složenosti predmeta. Podizanje kapaciteta OCD-ova shvaćeno je široko, što je rezultiralo i objavom poziva koji se u užem smislu ne mogu povezati s očekivanim doprinosom OCD-a transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave. Riječ je o pozivima usmjerenima na popularizaciju STEM-a, resocijalizaciju i reintegraciju počinitelja kaznenih djela te socijalnu uključenost umirovljenika. Istovremeno, dio poziva koji su u užem smislu mogli doprinijeti učincima na kvalitetu upravljanja nije objavljen ili nisu donesene odluke o financiranju.

U odgovoru na EP9 dana je procjena u kojoj mjeri je potpora iz ESF-a bila ključna za provedbu aktivnosti i postizanje rezultata u PO 4. ESF potpore omogućile su brže i efikasnije provođenje reformskih procesa i jačanje kapaciteta Korisnika jer bi se dio aktivnosti u javnoj upravi i pravosuđu provodio duži vremenski period i s manje provedbenog intenziteta, a dio se možda uopće ne bi proveo. Slična situacija utvrđena je i u pogledu OCD-ova i socijalnih partnera. Usto, ESF potpore omogućile su provedbu strateškog pristupa jačanju kapaciteta javnih institucija te veću mogućnost integracije s ciljevima sektorskih strategija. Intenzitet djelovanja OCD-ova u području dobrog upravljanja bio bi bitno smanjen bez sredstava ESF-a, uzimajući u obzir sve druge dostupne izvore financiranja. Potrebe i kapaciteti za apsorpciju OCD-ova koji se bave različitim aspektima razvoja dobrog upravljanja u RH uvelike nadmašuju nacionalna i druga trenutačno dostupna sredstva, za najmanje deset puta (u usporedbi s iznosima koji su u promatranom razdoblju dodijeljeni projektima OCD-ova u okviru PO 4), a namjenska sredstva istovjetna ili slična PO 4 u aspektu jačanja kapaciteta OCD-a za doprinos dobrom upravljanju nisu planirana u predstojećem ESF+. Momentum koji je postignut početkom reformskih procesa u javnoj upravi i pravosuđu također je umanjen činjenicom da ESF+ ove sektore više ne prepoznaje kao prihvatljive za financiranje, što je jednim dijelom nadoknađeno planiranim intervencijama u NPOO-u.





PREPORUKE ZA KRITERIJ POTENCIJAL ZA UČINAK

EP8: Postoji li i kakav je učinak dosad provedenih intervencija na učinkovitost javne uprave, efikasnost pravosuđa i razvoj kapaciteta civilnog društva, uključujući socijalne partnere?

P1	Uzimajući u obzir da su se strategije reforme u području javne uprave i pravosuđa najvećim dijelom planirale financirati iz ESIF-a, proces evaluacije učinaka bi trebalo osmisliti kao evaluacije učinka samih strategija koje bi trebalo provesti sektorski nadležno tijelo, a ne kao evaluacije učinka operativnih programa. Navedeno bi premostilo i izostanak sveobuhvatne slike o rezultatima provedbe ovih strategija jer za vrijeme njihove provedbe nisu objavljeni ni strategijama planirani godišnji izvještaji o provedbi. Štoviše, s obzirom na razmjere daljnjih planiranih ulaganja u javnu upravu i pravosuđe kroz NPOO nameće se izuzetna potreba uvida u dosadašnja postignuća i učinke u ovim sektorima. Druga, manje obuhvatna opcija je da UT provede evaluaciju učinaka intervencija u javnu upravu i pravosuđe financiranih iz ESF-a u obliku <i>ex-post</i> evaluacije, do kraja 2024., kako je omogućeno Evaluacijskim planom OPULJP 2014-2020.
P2	Uzimajući u obzir da OP-om nije predviđena razrada pokazatelja učinka, a da je ova evaluacija provedena u vremenskom trenutku kad se sveobuhvatna evaluacija učinka nije mogla provesti jer je velika većina projekata još u provedbi, za naredno razdoblje treba iskoristiti naučene lekcije iz ovog procesa. Priprema novog Evaluacijskog plana treba uključiti više evaluacija učinka te ih usmjeriti na određena područja koja mogu biti uža od razine prioritetne osi, primjerice određeni sektor ili grupu povezanih poziva kroz faze. Osim toga, za intervencije koje završavaju krajem provedbe financijskog razdoblja, predvidjeti i <i>ex-post</i> evaluacije koje bi se financirale iz novog OP-a.
P3	Uzimajući u obzir da je evaluacijom utvrđeno široko tumačenje podizanja kapaciteta OCD-a, te je shodno tome došlo do objave poziva koji u užem smislu nisu povezani s očekivanim doprinosom OCD-a transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave (riječ je o pozivima usmjerenim na popularizaciju STEM-a, resocijalizaciju i reintegraciju počinitelja kaznenih djela te socijalnu uključenost umirovljenika), na razini interne evaluacije procesa UT-a trebalo bi utvrditi razloge izostanka upravljačke poluge kojom bi se osigurala prioritetna objava planiranih, a neobjavljenih ili poziva u kojima nisu donesene odluke o financiranju, a koji znatno izravnije doprinose očekivanom doprinosu transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave (građanski odgoj i obrazovanje, financijska pismenost, ponovna uporaba javnih podataka, participativna izrada proračuna, praćenje postupaka javne nabave, suzbijanje korupcije).

POTENCIJAL ZA ODRŽIVOST

Evaluatori su u odgovoru na EP10 uočili nejasno i neujednačeno bodovanje kriterija „održivost“ između tijela i unutar pojedinih poziva. Razrada kriterija dodjele „održivost“ u PDP-ovima znatno se razlikuje između zahtjeva koji se postavljaju pred tijela uprave i





pravosuđa i onih koji se stavljaju pred socijalne partnere i civilno društvo. Pritom se znatno više očekuje od potonjih, kako u pogledu opisa različitih aspekata održivosti, tako i u bodovnoj „težini“ samih kriterija, što je nerazmjerno gleda li se visina financijskih potpora koje se dodjeljuju upravi i pravosuđu te onih koje se dodjeljuju socijalnim partnerima i civilnom društvu. Projekti koji su se bavili digitalizacijom određenih poslovnih procesa na razini pojedinog tijela u području javne uprave imaju veći potencijal za održivost. Oni su, naime, već unutar projekta završili sve faze provedbe da rješenje bude dio poslovnog procesa, iako ipak predstoji osiguranje određenih uvjeta za održivost. Projekti koji su započeli horizontalnu integraciju određenih rješenja u javnoj upravi, što uključuje veliki broj novih tijela koje je potrebno uključiti nakon provedbe pilota u digitalne usluge, u ovom trenutku imaju i veći rizik održivosti. Nosivi reformski projekti u području javne uprave također spadaju u grupu projekata s potencijalno snažnim učinkom, ali istovremeno s velikim rizikom održivosti. U području pravosuđa, nosivi projekt modernizacije pravosuđa još je u provedbi te se tek očekuje realizacija dijela važnih rezultata, a time i ocjene održivosti, no već su sada prepoznati određeni rizici po održivost. U skladu i s prvim nalazom, upravo ovaj projekt, iako vrijednosno najveći u čitavom IP-u, predstavlja primjer odobrenog projekta bez temeljite razrade mjera održivosti.

Nastavno na odluku Europske komisije, reflektirano u relevantnoj regulativi, činjenica da u ESF+ nije predviđena prioriteta os dobrog upravljanja, velika je strukturalna promjena za prilike financiranja aktivnosti OCD-ova koji se bave pitanjima kvalitete javnog upravljanja i sudioničke demokracije. Očekivano, to je stvorilo veliko nezadovoljstvo i neizvjesnost kod predstavnika civilnog društva koji se moraju tumačiti i u kontekstu izostanka nove strategije razvoja civilnog društva koja nije donesena po isteku prethodne u 2016. U takvim okolnostima postoje značajna otvorena pitanja daljnjeg financiranja OCD-ova u dijelu dobrog upravljanja, a time i ona vezana uz održivost ostvarenih postignuća unutar PO 4.

PREPORUKE ZA KRITERIJ POTENCIJAL ZA ODRŽIVOST

EP10: U kojoj su mjeri postignuća u svakom specifičnom cilju potencijalno dugoročno održiva, te hoće li se postignuća moći očuvati i bez financiranja iz nacionalnih/europskih fondova?

P1	Treba ujednačiti pristup u ocjenjivanju predviđenih mjera za postizanje održivosti kako bi se osiguralo ujednačeno praćenje tog segmenta na razini SC-a, odnosno kumulativno za sve PDP-ove, te potom i IP-a/PO-a.
P2	U PDP-ove u modalitetu izravnih dodjela, gdje je primjenjivo, treba ugraditi znatno razrađenije zahtjeve za dokazivanje osiguravanja održivosti, a koji će pokriti pitanja institucionalne i financijske održivosti te efekta multiplikacije rezultata na više razina i/ili većeg obuhvata.
P3	Treba povisiti „težinu“ kriterija održivosti u ocjeni projektnih prijedloga, barem za one projekte koji de facto predstavljaju velik udio reformskih procesa.
P4	Pred tijelima koja su provela vertikalnu integraciju stoje dva zahtjeva za održivost:



	<p>(1) osigurati financijska sredstva kroz svoj redovni godišnji proračun za održavanje sustava te po potrebi njegovu nadogradnju (2) adekvatno uvođenje novih zaposlenika u rad s novim sustavom, bilo kroz prijenos znanja od kolega koji su sudjelovali u projektu, korištenjem e-modula ako postoje ili uvidom u eventualne zapise u obliku priručnika koje je tijelo pripremlilo. Vezano uz potonje, tijela koja to nisu učinila svakako se potiču u tom smjeru jer navedeno predstavlja snažnu garanciju održivosti uz mali ulog resursa.</p>
P5	<p>Pred načelnicima sektora SDURDD-a, kao tijela koje koordinira proces horizontalne integracije, stoji nekoliko zahtjeva. Naime, unutar vlastitog planiranja potrebno je jasno definirati plan daljnjeg širenja na nova tijela, na godišnjoj razini definirati potrebne financijske i ljudske resurse za taj proces te pravovremeno čelniku tijela uputiti zahtjev za osiguranjem financijskih i ljudskih resursa, koji je potom odgovoran osigurati ta sredstva u procesu pregovaranja o donošenju državnog proračuna.</p>
P6	<p>Nosivi reformski projekti u području javne uprave, uključujući uspostavljanje standarda kvalitete te izradu kompetencijskog okvira, optimizaciju sustava lokalne i područne samouprave spadaju u grupu projekata s potencijalno snažnim učinkom, ali istovremeno s velikim rizikom održivosti. Stoga do kraja projekata za upravljanje kvalitetom i izradu kompetencijskog okvira treba iskoristiti aktivnost planiranja normativnog okvira koja će dati jasne smjernice donositeljima odluka o tome što je potrebno za osiguranje održivosti rezultata nakon završetka provedbe projekata. Uz to, valjalo bi raditi na započetoj samoodrživosti alata za e-učenje jer je projektima planirana edukacija tek manjeg dijela ukupne ciljne skupine. Nastavno na već učinjeni organizacijski preustroj MPU, odnosno uspostavljenu ustrojstvenu jedinicu za upravljanje kvalitetom, s obzirom na buduću kontrolnu i koordinativnu ulogu te nove ustrojstvene jedinice treba definirati potrebne ljudske resurse i jasan plan širenja i promocije među ciljnim skupinama nakon završetka projekta.</p>
P7	<p>Uzimajući u obzir važnost intervencije koja se odnosi na modernizaciju pravosudnog sustava, do kraja projekta potrebno je jasnije definirati mjere održivosti. Oko nabave IT alata, uvjeti održivosti isti su kao i za sve projekte javne uprave – iz državnog proračuna osigurati financijska sredstva za održavanje i nadogradnju te ljudske resurse.</p>
P8	<p>U dijelu projekta usmjerenom na unaprjeđenje sustava mjerenja, praćenja i evaluacije rada u pravosuđu potrebno je osigurati sustavnu primjenu, a slično je i s još neprovedenim dijelovima projekta oko optimizacije poslovnih procesa, kao i jačanja kapaciteta čelnika u pravosudnim tijelima, gdje uz osiguranje sustavne primjene treba osigurati kontinuitet edukativnih aktivnosti vezanih specifično za upravljačke kapacitete i vještine.</p>
P9	<p>Ako se kroz pozive OCD-ovima prepušta organiziranje socijalnih usluga (u konkretnom slučaju usluge postpenalnog prihvata) koje sustav zbog određenih nedorečenosti ili ograničenja ne može organizirati sam, sustav treba osigurati uvjete za održivost takvih usluga odmah po završetku projekata kako bi se osigurao kontinuitet u pružanju socijalne usluge. Nadalje, ukoliko se OCD-ovi uključuju kao partneri u pružanje socijalnih usluga, potrebno je osigurati njihovo aktivno</p>



	sudjelovanje u cjelokupnom procesu provedbe relevantnih aktivnosti u okviru donesenih politika.
P10	Novi Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2021. do 2027. kojeg priprema Ured za udruge, a donosi Vlada RH treba u svojim ciljevima i mjerama na adekvatan način adresirati značajnu strukturalnu izmjenu u pogledu financiranja organizacija koje se u užem smislu bave dobrim upravljanjem, kako bi one mogle nastaviti s aktivnostima snaženja demokratske političke kulture i kvalitete participativnog javnog upravljanja. Ovo je posebno važno jer ESF+ ne previđa prioritarnu os dobro upravljanje, a demokracija i dobro upravljanje predstavljaju trajne, nikad završene procese u kojima takvi OCD-i imaju važnu ulogu.



Executive summary

The final report on the conducted evaluation presents key findings and recommendations of the mid-term evaluation of the efficiency, effectiveness, and impact of the Operational Programme “Efficient Human Resources” 2014-2020 (OPEHR), Priority Axis 4 “Good Governance”. The evaluation covers the entire period from the starting date of the eligibility of the OPEHR (January 2014) to the agreed cut-off date of the evaluation, i.e., December 31st 2020. The evaluation is carried out by WYG Savjetovanje d.o.o. and MAP savjetovanja d.o.o., for the client, the Ministry of Labour, Pension System, Family and Social Policy of the Republic of Croatia.

The aim of this evaluation is primarily to assess the relevance, effectiveness, impact, and efficiency of the planned and used resources, as well as the progress made towards achieving the objectives and results within the PA 4 of the Operational Programme Efficient Human Resources (OPEHR). PA 4, through two investment priorities (11.i and 11.ii) focuses on the quality of public administration and the judiciary system, and the involvement and participation of civil society organizations (CSO) in decision-making processes aimed at building a better democratic society. In the implementation of the mid-term evaluation, evaluators used standard tools for evaluation – the backbone of data sources was relevant documentation from secondary sources, which was supplemented by primary sources collected with the help of research methods: surveys, interviews and focus groups.

Below are the key findings and recommendations of the evaluation. It is important to emphasize that part of the recommendations (especially for EQ 6/7, 8 and 10) apply to the Beneficiaries themselves, since the results are expected from the Beneficiary. Likewise, one part of the recommendations concerns decision-makers at the highest levels, as PA 4 supported the implementation of two significant reforms – public administration and the judiciary – which are unfinished processes that will not be supported through the ESF+ in the next financial period. In this context, it is important to ensure that the efforts to start and achieve results in this period have the opportunity to strengthen and expand their effects, regardless of sources of funding.

RELEVANCE

As part of the response to EQ1, the socio-economic context in which interventions under PA 4 were planned and implemented was observed. It was very challenging - the economic recovery in the Republic of Croatia after the global crisis came relatively late, only in 2015 and was relatively small compared to the EU average, while the social context was marked by the polarization of society. In such a context, it is important to emphasize the role and strong





influence of the European Union (EU) on the desired direction of change in the field of public administration and judiciary. The response to EQ2 explored the extent to which the link between the selected thematic objective, investment priorities, specific objectives and published calls under PA 4 with identified national and regional needs, needs of target groups and allocated financial resources was visible. Within the thematic objective "Strengthening the institutional capacity of public bodies and stakeholders and efficient public administration", the selection of IPs and the formulation of specific objectives focusing on public administration, judiciary and civil society and social dialogue are appropriate. However, a challenge has been identified regarding the internal coherence of the intervention. Namely, the analysis of problems in the OPEHR text extends to several places where certain problems are mentioned, and then again "lost". It is important to recognize that on the one hand there were areas of intervention identified in the problem analysis that were not built into the expected results, while on the other hand approved operations had unequal contribution to expected results, and certain expected results did not have calls and approved operations. Finally, an unequal financial allocation between individual specific objectives was observed, with the area of judiciary having a significantly lower allocation. Orientational interviews suggested, however, that there were no "stocks" of projects for the judiciary at the time of the OPEHR drafting, and that the Ministry of Justice's interest in being a key Beneficiary of being part of the OPEHR was low.

In response to EQ3, the evaluators concluded that the performance indicators for PA 4 cover a large number of types of activities planned for funding, but are often very general and subject to different interpretations and scope of application in practice, with insufficient specificity in relation to planned results and objectives. insufficiently elaborated definitions. At the level of Calls for Proposals (CfPs), call-specific indicators are applied in the open call modality, but very unbalanced and inconsistent. Furthermore, the descriptions of the indicators are not sufficiently elaborated, do not contain clear definitions, the stated calculation methods and the sources of data collection are not precisely defined. These descriptions of indicators have also not been updated over the years, although there have been some adjustments in their monitoring and interpretation. Although the main topic of SO 11.ii.1 is CSOs capacity building for their good governance contribution, the activities envisaged by the CfPs are more focused on supporting the capacity to directly carry out their primary activities, which is legitimate, but it encouraged them to a lesser extent to consider their own development, organization, results of their work, etc., for which there are specific activities that could be included on a smaller scale in each CfP and monitored using appropriate indicators. Activities at the level of CfPs can be substantively related to the activities listed in the OPEHR, but there is a potentially greater problem in the diversity of ways in which they are stated in the CfPs (mandatory, optional, acceptable/ineligible by component, by element, etc.), potentially confusing applicants and evaluators and complicating enforcement for both Beneficiaries and IB2.





RECOMMENDATIONS FOR THE RELEVANCE CRITERION

EQ 2: To what extent is there a visible link between the selected thematic objective, investment priorities, specific objectives and published calls under Priority Axis 4 with identified national and regional needs, needs of target groups and allocated financial resources?

R1 In further cycles of programming, regardless of the required structure of the OP form, it is necessary to analytically connect all the necessary levels that make up the intervention logic in the background. The link between problem analysis, specific objectives, expected results, indicative activities and performance indicators must be based on a clear relationship. The proposed method of drafting the intervention logic has a number of advantages that are reflected in the easier direction of implementation, timely identification of elements that need to be strengthened, and provides a clear basis for evaluation.

R2 In order to avoid in the future the outcomes identified in this evaluation related to non-issuance of calls that contribute to certain expected results, the MA is obliged to ensure that during the implementation period work is done on developing and publishing calls concerning all defined expected results. A clearer intervention logic, outlined in the previous recommendation, would significantly contribute to this aspect of governance.

EQ 3: To what extent are the envisaged activities adequately planned in relation to the specific indicators of the relevant investment priority and specific objectives in the context of the initial values and set objectives?

R3 When programming and defining indicators, do not reach for the solution that the result indicator is defined as a "completed" version of the performance indicator, for which an identical target value is expressed, because such indicators do not provide any new information on the level of performance. performance indicators and result indicators, in order to ensure the recording of various contributions during implementation.

R4 Continue to apply the preparation of the indicator description document and put it into practice as one of the main tools for the system of monitoring the OP implementation. Within this document, define as clearly as possible all terms that could potentially be interpreted in several ways (e.g. when counting CSOs - does it mean the Beneficiary, Beneficiary and partners, CSOs that are the target group; more clearly define the notion of "participation", etc.). Part of the content of the indicator description should be clearly communicated with the Beneficiaries of Operations, as part of the Guidelines for Applicants, so that all involved in the implementation have an identical understanding of each indicator (given that often the names of indicators are not informative and subject to different interpretations). If necessary, update the descriptions based on the experience gained in the implementation and during the implementation itself, for example on an annual basis.





R5	For indicators at the Program level, it is necessary to precisely define the methods of calculation and monitoring of individual indicators, i.e. sources of data collection, and to avoid the practice of changing the modalities of monitoring and aggregating the values of individual indicators during implementation.
R6	CfPs should be conceived as simple as possible in the context of components, elements, types of activities and their interrelationships, and in order to facilitate the preparation of project applications, their evaluation and subsequent implementation. In the Guidelines for Applicants, define the activities as clearly as possible considering what is planned and can be financed, without leaving too much space for applicants and then Beneficiaries for their interpretation, which makes it difficult to objectively evaluate project applications. Potential additional activities (designed by the applicants themselves) need to be directed as clearly as possible through the precise formulation of the specific objectives of the Call and the specific indicators for each Call, to which such activities should contribute.
R7	When drafting CfPs, a “project application simulation” should be made (e.g. through the unofficial offline Application Form, which contains all elements of the official Application Form) according to all given conditions of the Instructions for Applicants, and thus more specifically put in the position of applicant. It is necessary to take already implemented projects as an example (topics, partners, etc.) and try to fill in Application Form A and check what the "ideal" application would look like (or even several of them, according to different scenarios) with regard to planned activities and indicators, especially in the case of recurrence of other phases of calls that proved to be "complex" and "problematic" in terms of the number of applications received (especially if it was small) and the quality of project applications.

EFFICIENCY

The analysis in EQ4 showed that in a large number of cases, interventions in the open call modality were not carried out in accordance with the indicative annual plans. Numerous interventions moved from year to year, and much of it was never even published. Similarly, monthly intervention plans in the direct allocation modality did not prove to be a useful tool for planning interventions and monitoring the implementation of PA 4, as indicated by numerous observed inconsistencies, and ultimately the relationship between planned and published CfPs. Delays in publication were influenced by a number of factors - delays in meeting the EAC, changes in government and, consequently, changes in political priorities, lack of capacity of QMS bodies to work simultaneously on different CfPs, non-competence of IB1 for interventions in the field public administration and judiciary, long-term statements of other QMS bodies or competent authorities, changes in guidelines, unavailability and/or insufficient competencies of evaluators, inconsistency of vision of development between IB1s and IB2s





responsible for development and cooperation with civil society and, finally, too much reliance on formal forms of communication between bodies.

As part of the EQ5, the evaluators dealt with significant delays in the processing and approval of Requests for Reimbursement, which in turn creates an additional burden for IB2 and illiquidity problems, and then jeopardizes the implementation of the project for the Beneficiary. In a total of 10 out of 11 focus groups, at least two to three Beneficiaries per focus group point out that most of the IB2 employees they met were generally open to communication and willing to help with project implementation issues, but Beneficiaries also noticed significantly uneven behaviour of different employees of the same IB2, most often when there is a change of the person who monitors the implementation of their project, namely when checking the same costs, requests for justification of the same costs and requesting (different) evidence for approval of Reimbursement Request, legal uncertainty, illiquidity, additional unplanned spending of their resources, etc. Beneficiaries also consider that they are encountering misunderstandings from IB2 regarding project changes and they believe that the greater focus should be on the control of achieved goals and results, and less on the identified modalities of implementation in the application. Furthermore, they face a number of difficulties when it comes to the implementation of (public) procurement within their projects, often resulting in significant delays in project implementation, which is especially evident in direct allocations. On the other hand, the IB2 in charge of the implementation of PA4 has been building its capacities for many years, which in 2021 they still do not consider sufficient, and as a result of which there is an existing employee’s overload, longer deadlines for resolving a number of issues such as, above all, the approval of the Reimbursement Requests, the frequent number of new employees who are only learning the work, etc. With regard to their Beneficiaries, IB2 considers that they should be better acquainted with the national legislation within which they operate, read in detail all instructions and documentation provided by IB2 (e.g. project implementation contract and other instructions), while IB2 also notices that the Beneficiaries employees often change and they are often just learning how to implement projects. The use of simplified cost options is the future of ESF + project implementation, and the modest use of available options in this OP should be extended by testing different models, optimized for implementation conditions.

RECOMMENDATIONS FOR THE EFFICIENCY CRITERION

EQ 4: Are the interventions within PA 4 carried out in accordance with the indicative / annual plans for the publication of the call for proposals and what is the dynamics of the grant award procedure? If there are deviations from the planned, in which investment priorities and specific objectives do they occur and why?

R1 Clearly and unambiguously define the following:





	<p>a) the monthly plans purpose (whether they are primarily used to plan the workload in the preparation of CfPs, adherence to deadlines from the Annual Plans, all of the above or something else)</p> <p>b) the purpose and content of each column and section for data entering</p> <p>c) ownership of the data; at the moment, there is an impression that IB1 provides information and MA consolidates it - where MA should have a more pronounced role, i.e. if necessary, additionally check and edit the data (so that, for example, there are no blank columns, duplicates of CfPs that have already been published. and that up-to-date information is provided for each month, with emphasis on a brief description of the situation and possible problems).</p> <p>The goal is for the MA, as well as other QMS bodies, to get a better overview of the state of the CfP preparation process over time, for example within a year, and to identify problems more clearly, so that monthly plans can serve as a clearer basis for solving them.</p>
R2	<p>Develop a monthly plan form in more detail according to steps and deadlines and, if necessary, within each step (e.g. when preparing the tender documentation, record how long it took each involved body of the QMS to process documentation and note if there were more significant delays).</p> <p>Ultimately the goal is to see how long each step actually lasted for each call that was prepared, and to see why there was a delay (if any) and what problems arose during the call preparation.</p>
R3	<p>Change the template of the monthly plan form as little as possible in order to enable comparable monitoring of the entered data.</p>
R4	<p>Update the monthly plan tables for the publication of calls (which are not made public) in more detail, regularly and uniformly the state of preparation and publication of each CfP (be sure to enter key dates in accordance with the steps and deadlines prescribed by the Guidelines) and:</p> <p>a) Record all progress on a monthly basis to show in detail what is being done to address certain issues and to avoid the impression that the preparation of a CfP has been "standing still" for several months or has been prepared in record time compared to other.</p> <p>b) If there are deviations from the planned and prescribed Guidelines, briefly state the reasons and ways in which it is planned to resolve the identified issues (e.g. by call and at the end of the year or by the publication of a particular CfP).</p> <p>All of the above is recommended in order to closely monitor the process of preparation of CfPs over long periods of time and in order to more specifically and reasonably identify difficulties and obstacles and thus more timely and better address or eliminate those difficulties.</p>
R5	<p>The MA and CB should develop clear instructions for drawing up and filling out monthly plans - e.g. with what date they are finalized, whether the monthly plan also includes CfPs planned for publication in that month, how the dropped/renamed/integrated into another CfP calls are recorded.</p>





R6	At the end of each year, make a comprehensive review of the status of planned CfPs and all those that have been abandoned, renamed and / or integrated into another CfP, etc.
R7	Consider developing an electronic application for planning and monitoring the planning of CfPs, e.g. with the possibility of generating an identification form for each CfP - which would clearly show when planning started, when there was a change in status, whether it was transferred from year to year, etc., and possibly with the possibility of working on documentation in electronic form.
R8	Taking into account the allocation of funds for PA4 in 2014-2020 period, i.e. according to realization of CfP publication in regards to planned, the QMS bodies in charge of preparing CfPs, in accordance with their capacities, should focus on preparing approximately the number of calls in a year as planned and publicly announced. Focus on preparing fewer CfPs in a year and then actually publishing them.
R9	For open calls where applicants are CSOs, if the call is issued at the time or immediately before the holiday period, give applicants additional time to apply (e.g. by deferring the application deadline).
R10	Make a more detailed flowchart of steps for the preparation phase of the CfP and include it in the Guidelines, with the ideal duration of each, which means more specific, eg sending Operation Summary/tender documentation by mail, email, (or possibly through the eFunds system when introduced for ESF +). Enable all QMS bodies to communicate regularly at the operational level with regard to each step and encourage communication, as well as the modality of that communication, ie meeting, email, letter and deadline within which one body should respond to another body's inquiry / comment, as and the substantive aspects of such communication. IB 2 should explain IB 1 how it incorporates and elaborates the Sectoral guidelines in the text of the Applicants Instructions. IB 2 should be able to make a final decision on eligible costs, as well as on simplified cost options, and any other issues for which it is directly responsible and for which it will be subject to audit. In matters where IB 1 and IB 2 cannot be agreed, the final decision should be made by the MA with a clear explanation.
R11	Review and, if necessary, more clearly define the very purpose of the Operation Summary in the new programming period. Check what the QMS bodies and Beneficiaries (in the case of direct assignments) would possibly change and why, and how the information from Operation Summary is transferred to tender documentation. If there are differences, why are they necessary or possibly inevitable.
R12	Additionally harmonize the Operation Summary form with further documentation for CfPs, i.e. application form A and Instructions for applicants so that the content of the Operation Summary itself can be used as much as possible in further elaboration of CfPs, without duplicating work, e.g. in budget or activities elaboration . In this way, the time required for the preparation of the tender documentation and contracting, and after the approval of the Operation Summary, should be saved. E.g. in the Operation Summary form, for direct allocations, in part 9. b) <i>Explanation of the proposed</i>





	<i>funding</i> should be added exactly those sections as they are named, in that order and as they are arranged in Application Form A, in the section Cost analysis of project elements: cost item, number of units, units, amount per unit, total amount and category of financing and justification. At the moment, all the necessary information is provided in the Operation Summary, but they still need to be further elaborated and classified when entering it in the Application Form A.
R13	Strive to speed up obtaining the consent of bodies that don't work directly on the Call, but whose consent is needed, especially when those bodies are not part of QMS bodies, e.g. by earlier involvement in the process of preparation of CfP, i.e. Operation Summary and tender documentation.
R14	When the Operation Summary and tender documentation are in the final stages of preparation, if necessary, engage technical assistance to verify the documentation, preferably in the same way as audits, which would provide additional, independent opinion and possible suggestions for improvement, e.g. in those CfPs where the QMS bodies first encounter some new solutions, or when dealing with (more complex) topics such as public procurement, state aid and simplified cost options.
R15	There is a huge impact of government changes on the dynamics of preparation and publication of CfPs, as well as the dynamics of adopting strategies and reforms that directly affect CfPs. As far as possible, the MA itself should take into account such examples of delays and their adverse effects on the success of the OPEHR implementation to encourage the dynamics of the implementation of the new OP. E.g. at the beginning of the implementation of the OP take into account that in the coming election years (already in 2024) significant changes may occur and try in the years before the election, i.e. before the introduction of possible changes, to publish a slightly larger number of calls to prevent possible longer delays with an adverse effect on the dynamics of the publication of the call and, consequently, the use of funds and contribution to the target values of the indicators.
R16	In the comments on the legal acts proposals related to strategic planning, planned reforms, budget execution, etc., try to ensure the preconditions for uninterrupted continuity of the implementation of the OP. e.g. by proposing that calls be made under the existing legislative, legal and strategic framework until the date of the final adoption of the new one, in order to avoid situations where, for example, the implementation of a new reform is pending, which may not happen in the end, if applicable with regard to the activities planned to be financed by a particular CfP.
R17	Define the maximum total duration of Operation Summary and tender documentation preparation for individual CfP, e.g. six months for each step, i.e. maximum one year for the whole CfP. If these deadlines are not met, CfP is included in the Reserve List of CfPs, within the Annual Plan, at least until the moment of delivery of the Operation Summary to the MA, when it can be re-included in the Annual Plan or Monthly Plan.
R18	Formalize and structure the transfer of existing knowledge on the preparation of CfPs in the ESF, including the Operation Summary and tender documentation development, especially for new employees, but also for Beneficiaries (in the case of direct allocations).





R19	Develop a manual for ESF+ in the Republic of Croatia, which would also include experiences with the implementation of the ESF in Croatia, i.e. with the OPEHR 2014-2020, in order to summarize the key knowledge of the QMS body in writing, e.g. for new employees QMS and in order to encourage the exchange of knowledge between QMS bodies, giving examples of successful practices in implementation, problems and solutions, projects, etc.
R20	Ensure timely and transparent exchange of information between QMS bodies, at least at monthly QMS meetings because the QMS bodies often point out that they do not have up-to-date information on CfPs in the preparation or implementation of which they participate when it is a part of the process for which another body is responsible, which is evident from the monthly CfP preparation plans.
R21	All bodies should respond as quickly and clearly as possible to inquiries from other bodies of the QMS when cooperating in the preparation of a CfP or tender documentation.
R22	In the next programming period, introduce more objective and clearer elaborated selection criteria within the CfPs and further adjust the selection criterion depending on the topic of each CfP in order to allow objectivity in evaluation and obtain better quality projects that contribute to OP objectives.
R23	<p>Both PT2 bodies in PA 4 point out that during the implementation they were often dissatisfied with the quality of work performed by external evaluators of project applications in the award process, and that evaluators coming from government bodies are often overburdened with their regular work. Therefore, the reasons why external evaluators may sometimes not look at certain aspects of applications in sufficient detail (e.g. through a survey) should be identified and documented in more detail, e.g. if it's because of the complexity and amount of work, whether special instructions or checklists should be prepared for individual performed checks, etc.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) In addition to the basic two evaluators per application, consider the introduction of a third one for specific issues such as equipment prices on the market, EU or sectoral knowledge (ICT), state aid, etc. 2) Work on strengthening the system and bases of external evaluators so that the QMS bodies can devote more attention to their primary tasks. Hiring external experts should not be an activity in which QMS bodies hire experts individually, but through public procurement through technical assistance where the selected legal entity provides a service related to those aspects of selection performed by evaluators for all CfPs in accordance with the Guidelines. Exchange experiences on engaging external evaluators with MA for OPCC and e.g. IB2 HAMAG-BICRO which manages the database of external evaluators for entrepreneurial projects. Develop clear criteria for the selection of external evaluators for individual CfPs to be agreed by IB1 and IB2. Try to announce to external evaluators early enough for each year when their services will be needed. 3) For direct awards, also engage external evaluators and submit a project application for evaluation outside the government bodies, in principle (at least) two evaluators, with significant emphasis on assessing the potential





	<p>contribution of the project to OP objectives and measurability of progress with using set indicators.</p> <p>4) More clearly define and delineate which aspects of the budget are viewed by evaluators, and which by IB2. Evaluators should clearly be acquainted with what is expected with the help of concrete examples.</p> <p>5) The budget review, insofar as it can still potentially significantly affect project activities, should be carried out before notifying the applicant of the results of the project quality assessment, in order to avoid the need to change activities in the budget clearance phase. define what IB2 should / may change in the budget and activities in the project application in relation to the opinion of the evaluation committee.</p>
R24	<p>In the case of future CfPs, based on existing experiences in the preparation phase, carefully consider whether they should really be implemented in the modality of a permanent CfP. Give a slightly longer first deadline for project applications so that applicants have enough time to prepare quality applications, negotiate partnerships, etc. Raise the basic threshold for passing to still select the best projects and consider setting the first three application deadlines according to which it would split the total call allocation and reduce the pressure on the first deadline.</p>
R25	<p>Hold public consultations for all open CfPs intended for CSOs (especially if they are completely new CfPs) and if it is necessary to refine the tender documentation based on the collected comments before the publication of CfPs.</p>
R26	<p>In the case of CfPs where there is any indication that it may be State aid, seek legal advice already during the preparation of the CfPs and provide clear information and guidance to applicants in this regard. Then seek additional expert opinion in the project application evaluation phase - i.e. whether IB 2 applies the legal opinion correctly, e.g. on a sample of project applications.</p>
R27	<p>Conduct a thematic evaluation of CfPs in the modality of permanent open calls where the award procedure took an extremely long time, in order to identify and eliminate factors that caused significant delays / did not result in contracting funds.</p>
<p>EQ 5: How does the quality of administrative and financial resources management affect the implementation of contracted projects and consequently the success of the implementation of PA 4? Where can additional space for IB2 and Project Beneficiaries training be found?</p>	
R28	<p>Given the repeated delays in the Request for Reimbursement processing that occur in IB2, and despite the introduced measures to simplify and speed up processing (sample checking by IB2), adjust the reporting dynamics and/or the amount of the determined down payment according to predetermined criteria (e.g. type of Beneficiary and total project value). Thus, for example, for projects with value less of 750.000,00 HRK, the obligation or possibility of six-month reporting could be introduced, given that the current dynamics are extremely administratively burdensome for Beneficiaries, without added value at the system level in terms of the verification process.</p>
R29	<p>It is necessary to ensure timely payments to Beneficiaries on the basis of submitted requests for reimbursement of CSOs and in circumstances of delays in the fulfilment of obligations by the QMS, to provide other mechanisms which will ensure liquidity to Beneficiaries (e.g. using the payment method).</p>





R30	The Managing Authority for Technical Assistance should ensure the implementation of specialized trainings for potential Beneficiaries dedicated to the preparation of the content and budget of the project application, i.e. the design of the project for optimal implementation.
R31	Within both IB2s, intensify the exchange of experiences of employees in the tasks of Request for Reimbursement verification and approval and, above all, harmonize the approach for all projects within each CfP.
R32	In case more than one person works on an individual project during its implementation, ensure continuity of IB2 access throughout the project implementation, avoid requesting already submitted documentation and explanations by the Beneficiary, reconsideration of already approved costs, etc.
R33	Accelerate the process of Request for Reimbursement approving. In case of delays, possible consequences should not be borne by the Beneficiaries (if they met the deadlines), but by the QMS (e.g. if the Beneficiary had to submit the fourth Request for Reimbursement and IB2 has not yet approved the first).
R34	At the level of the individual CfP, it is necessary to determine the optimal level of control over the execution of contractual obligations and to apply it consistently. Monitoring and control of the contract should not be reduced to excessive and detailed monitoring of each detail, but should focus on the essential conditions in terms of financial and time frame, achievement of key outcomes (level of delivery) and project results (level of indicators). In this regard, it is recommended to further introduce and use the available simplified cost options.
R35	Beneficiaries should have greater autonomy and flexibility in budget management and project implementation with ex post responsibility for achieving agreed outcomes, results, and objectives. It is necessary to abandon contract control practices such as the obligation to prepare and submit a complete new budget proposal in cases of changes in the amount and / or content of individual budget items, which are contrary to the proclaimed goals of the QMS such as focus on results and reducing administrative burdens. The contract prescribes the conditions for amending the budget, which require the consent of the other party and the need to conclude the Annex, and only in these cases the Beneficiary should be obliged to prepare a new budget proposal.
R36	With regard to (public) procurement, it is desirable to develop more detailed guidelines in addition to the guidelines on EC financial corrections that would be valid at the level of all QMS bodies, which would determine the level of financial correction according to the nature and severity of the irregularity. In the same way, it is necessary to more clearly announce the rules on the implementation of procurement procedures for those who are not subject to public procurement.
R37	Additionally, it is desirable to develop and periodically update the instructions of contracting authorities and contracting authorities that are not obligated to public procurement with a list of the most common errors in conducting public procurement procedures financed under the grant agreement.





R38	Continue with good practice of conducting specialized training on the implementation of procedures and the most common irregularities in the context of public procurement and ensure a sufficient number of staff to conduct ex ante checks
R39	In order to relieve the QMS and more efficient use of funds, but also to ensure greater legal certainty for the Beneficiary in the project implementation, use the available simplified cost options as much as possible. The selection of the optimal financial model(s) should be primarily guided by the following criteria: <ul style="list-style-type: none"> • expected results and type of activities to be financed (e.g. whether they are innovative projects, projects where only certain types of activities are expected to be implemented, the possibility of standardizing activities, results and / or indicators, etc.) • correlation between certain types of eligible costs expected in the implementation to perform the expected results and activities • the type of Beneficiary, the expected duration of the project implementation and the established framework for the amount of support • principles of good financial management.
R40	Beneficiaries should be left to choose between several financial models, according to the specific needs of their project. When determining the optimal simplified cost option model for a particular area of intervention, it is necessary to perform analyses of potential budget models. In the case of the use of simplified cost options, it is necessary to adjust the selection criteria and funding conditions set out in the grant agreement, so as not to put the Beneficiaries in legal uncertainty.
R41	Additionally, conduct training of employees regarding the design of methodologies for the use of certain types of simplified cost options, and their application in implementation.
R42	For projects of value less than 750.000,00 HRK, which have an innovative nature, use as much as possible the possibility of contracting a lump sum.
R43	At the OP level, it is desirable to prepare a manual / online presentation to present the general rules for the implementation of the ESF-funded Grant Agreement.
R44	In order to better direct the implementation workshops, it is desirable to ask Beneficiaries in advance to submit inquiries regarding the implementation by e-mail. This would ensure internal harmonization of attitudes and equal treatment of Beneficiaries. At the end of each workshop, allow participants to fill out anonymous evaluation sheets to check that they have received the information they expected, made suggestions for new workshops, and so on.
R45	The practice of the implementation workshop format with all Beneficiaries could also be used at an advanced stage of implementation in order to harmonize actions and prevent the risk of ineligible costs. Check if the content of existing workshops is helpful to Beneficiaries.
R46	Given that the irregularities register at the level of the Guidelines is designed to record those irregularities for which there is a need for reporting to the EC, both IB2s should keep an internal register of identified irregularities/errors in first-level control and periodically categorize and group identified irregularities/errors in order to coordinate





	and ensure equal treatment of their own employees, but also to inform Beneficiaries in order to avoid risks of unacceptable costs.
R47	A single IT system should be used for reporting and communication purposes related to project implementation, with careful design of the system architecture and formulation of requirements for recording only those data that serve to control, report and manage a particular process.

EFFECTIVENESS

Although only five projects have been completed by the end of 2020, 10 of the 11 expected results in public administration are covered by interventions that in different ways touch upon the expected results with their thematic focus. In the case of the fight against corruption result, no intervention was recorded that directly contributed to it. Taking into account the low level of project completion, the assessment of effectiveness is therefore more focused on identifying the potential that certain defined activities in the observed interventions have for bringing about the change, instead of identifying the real change. There was also a lack in providing of result indicators for more than half of the contracts signed in SO 11.i.1 and SO 11.i.2, with the anticipated retroactive introduction of these indicators by IB1 and IB2.

Projects aimed at digitising and integrating the same business processes in public administrative organisations are piloting this approach to certain public bodies and are only creating preconditions for a more significant volume of digitalisation of public services in the future. This therefore assumes a strong emphasis on the continuation of the process upon their completion, especially since the choice of pilot bodies did not reflect the importance or abundance of services offered to citizens or the business sector but relied on the willingness of the body to participate in the project. In addition, public bodies with their own application solutions already developed and established (the so-called "silo solutions"), show a lower propensity to engage in projects of horizontal integration of business processes and services.

Projects with the greatest reform potential and potential positive impact on public sector perceptions among citizens and businesses are either delayed in implementation (competences, quality management) or have been given up on funding within the OPEHR (single administrative place, human resources management). Therefore, projects in implementation, if they achieve their expected objectives, will have only a limited contribution to the objective of increasing the effectiveness of public administration, taking into account that other areas of improvement have yet to begin. In doing so, reform projects to build competencies and quality management systems have a significant challenge in ensuring the application of their results in all administration bodies upon completion of the intervention itself, which primarily depends on the willingness of the highest levels of government to translate their results into obligations by amending the relevant legal and bylaws.





Examinations of user experience or satisfaction using newly developed or improved services were not part of projects improving the provision of public services, except in the case of a project establishing a new quality system in public administration.

Different time dynamics of the implementation of individual projects had a negative impact on ensuring traceability, i.e. the possibility of upgrading the results achieved in one project through activities on another related project. In some cases, changes to the legislative framework had a negative impact, as they made some of the activities and expected project results redundant or legally unfounded, requiring unexpected adjustments and unnecessary resource consumption. In addition, there was a case where changes to the legislative framework were made before the completion of a project planned analysis that was to serve as the basis for its amendments.

The capacity building of employees in public administration through ESF-funded projects is carried out in three modalities: (1) education for the application of new horizontal e-services developed through projects, (2) development of programmes and implementation of training for business processes specific to a public body, and (3) increasing coverage for the application of ICT applications developed in the pre-accession period. However, the limited involvement of representatives of local and regional self-government in educational activities, as well as the generally low overall planned coverage of public sector employees (9 %), imposes the conclusion that educational activities will have to be significantly expanded in the future period.

In the area of justice, out of the six expected results initially defined, the one related to the result of the harmonisation of case law is visible only at the level of one project activity related to the creation of a digital base of cybercrime case law. No projects had been completed in the area of justice until the end of 2020. The main project "Improving and modernising the judicial system" at the level of result indicators foresees changes only at the level of first instance litigation judiciary, while project activities and their target groups focus on different levels of the judicial system as well as different types of judicating.

Planned but so far unimplemented educations relating to management capacities are essential to achieve the specific objective in the field of justice – improving governance in the judiciary. In order to increase the level of competences of judicial professionals, the Judicial Academy, in conditions of limited time for submitting project ideas and producing an in-depth analysis of needs, has developed modules for learning foreign languages and for cybercrime issues based on the previously recognized needs of users. The question, however, is also posed by the sectoral experts interviewed – the extent to which building these particular competences represents the key needs of building competences in the justice system.

The implementation of this PA is characterized by many factors that have systematically reduced the opportunities for increased effectiveness. The delay in the beginning of implementation is related to the fulfilment of ex-ante conditions, and the same represents only





a continuation of the ungrateful circumstances, that is the lack of an adopted strategic document in the field of public administration in the planning process that would result in a better logic of intervention. Delays in project implementation and consequent contract extensions are very common practices caused by public procurements, pandemics, earthquakes, changes in project teams, structures of competent authorities or the legislative framework.

Out of total of eleven results aimed at CSOs, implemented projects from five fully completed calls and one call with half-implemented projects contributed to the results of "strengthening the capacity of CSOs", "strengthening civil-public partnerships" and "improving potential of CSOs to mobilize citizens and volunteers". However, the contribution to the result "capacity building of CSOs" is reflected in the strengthened capacity to work with a specific target group, instead of strengthening the capacity of CSOs for better governance, which is at odds with the purpose of PA 4 and expected results within SO 11.ii.1. It should be recalled that the OPEHR text itself predicted the contribution of CSOs to transparency, openness, accountability and efficiency of public administration. Three results were not addressed at all until the cut-off date of this evaluation as the relevant calls were not published. Through the call Strengthening Social Dialogue - Phase III, the social partners have been strengthened, especially at regional and local level. However, social dialogue itself has not been strengthened or decentralized, and the social partners have not strengthened their capacity for international action. In answers to EQ6 and EQ7, the factors that influenced the (non) achievement of results were presented, as well as the factors that systematically reduced the opportunities for increased effectiveness.

It is important to emphasize that from the perspective of the Project Beneficiaries from the ranks of CSOs, as the factor that by far most influences reduced opportunities for better efficiency, the very way of project management by IB2 has been identified, which is elaborated in more detail both in the EQ5 response, but also in the EQ6 response in the part where the factors that have reduced the opportunities for increased effectiveness are presented. For this reason, part of the recommendations made within the criteria of efficiency and related to EQ5 also refers to the criterion of effectiveness when it comes to SO 11.ii.1.

Although recommendations related to indicators also appear in the criterion of relevance (in addition to EQ3), recommendations related to indicators are also made below (in addition to EQ6/7), but here the emphasis is on aspects that are addressed in relation to effectiveness.





RECOMMENDATIONS FOR THE EFFECTIVENESS CRITERION

EQ 6: To what extent have the implemented interventions contributed to the achievement of the expected results within PA 4? What factors influenced their (non) realization?

EQ 7: Which interventions have achieved unexpected, positive or negative results? What factors influenced this?

R1	Taking into account the low level of reporting of the targets of certain indicators at the time of the evaluation, it is necessary to ensure that output indicators are reported and continuously entered into the system throughout the implementation of the project, so that all interested stakeholders have an insight into the progress of output.
R2	Taking into account that some of the projects in IP 11.i. did not have a pronounced value of the result indicators, in the new period it is necessary to monitor more closely the distribution of the target values of result indicators per project during the implementation of the programme in order to prevent the same situation. In addition, in this budgetary period, it is necessary to design reliable verification mechanisms when retroactively entering the values of the SR401 and SR403 result indicators that were not initially set for projects, for example through on-the-spot checks.
R3	In the case of the main reform project in the judiciary, there was a discrepancy between the expected result and the result indicators at the level of first instance litigation judiciary and project activities that focused on different parts and levels of the judicial system. At the same time, only one project was expected to change at the level of first instance litigation judiciary as a whole. In the future, Project Beneficiaries and IB1 should ensure that all project activities focus on the level at which the expected result is reported. In addition, it should be taken into account that systemic changes (in this case, the reduction of the number of days of judicating and the increase in the rate of solved cases) are not exclusively linked to one project, since their realization can be influenced by many variables that cannot be affected by the project and cannot be foreseen.
R4	In the case of the SO408 indicator related to monitoring the number of organisations participating in capacity-building activities relevant to their field of work, there has been an altered interpretation of organisations added to the indicator. In the future, when defining indicators at Programme level, it is also necessary to clearly define the method of monitoring a particular indicator and avoid the practice of changing the monitoring modality and aggregating an indicator in the course of implementation itself. In relation to the same indicator and given the exceedance of the target at an early stage of implementation of the Programme, in the future it is necessary to define the objectives of the indicators more realistically (which will be contributed by a clear definition of the method of monitoring).
R5	The more narrowly the desired results for each SO and investment areas are defined, the smaller the number of indicators should generally be required. If it is not possible to monitor and measure the expected results by common indicators of results and





	<p>outputs at the level of the Programme for a particular SO, i.e. expected change, it is also necessary to define specific indicators of results and outputs (one or more)⁴. In doing so, they do not have to be part of the OPs, but can be used at the level of CfPs (one or more of them), in order to be able to track the expected results defined within a particular SO.</p>
<p>R6</p>	<p>As PA 4 is about implementing complex reform processes, the issue of coordination is recognised as a multi-level challenge.</p> <p>a) Regarding the notable need for time traceability of certain projects of the same Beneficiary or several different Beneficiaries, where the results of one project are important for the implementation of another, traceability should be the focus at all stages of the implementation of the program. Namely, MA, IB1 and the Beneficiary should take into account the time traceability from the phase of preparation of the stock of projects to the later elaboration of the summaries of the operation themselves, as well as the implementation of project groups, and carry out the necessary pre-work to realize traceability. For this purpose, it is recommended to carry out an internal traceability risk analysis at the beginning of the programme.</p> <p>b) The second point of coordination concerns the link between the project and the wider action of the Beneficiary where it is necessary to take into account that the project is fully integrated into other aspects of the Beneficiary's activities (such as examples of legislative amendments that have not always been aligned with the activities of the project). In this context, it is particularly important that Beneficiaries who have specialised project implementation departments have developed internal procedures for continuous coordination with sector-competent departments within the same institution, as well as heads of bodies.</p>
<p>R7</p>	<p>The CSODDS should provide further sources of funding for all projects that have just started the deployment of certain public e-services or digitised processes through pilot bodies, in order to expand the application of the solutions introduced in all (competent) authorities.</p> <p>In the next financial period, regardless of the source of funding, in addition to the willingness of the body to participate in projects, when prioritizing the body for the establishment of digitized business processes, introduce the criteria of the importance and number of services that solve the "living situations" of citizens and businesses. In addition, mechanisms should be devised to make the transition to 'integrated' solutions an advantage or obligation for authorities with their own 'silo' solutions – for example by prescribing this type of criteria when selecting beneficiary institutions.</p>
<p>R8</p>	<p>Projects related to the development of the competence framework and quality management in public administration represent the two largest reform projects at the level of the entire public administration with high amounts of funding. In order to achieve the maximum level of efficiency, decision-makers (Government of the</p>

⁴ In accordance with the instruction from ESF+ Common Indicator Toolbox (p. 15)





	<p>Republic of Croatia, Minister responsible) should meet all the preconditions defined by the projects (necessary changes to legal acts and the adoption of bylaws), while continuously monitoring the development of the development of these aspects of the improvement of the system.</p>
R9	<p>In all future activities of developing new (e)services, regardless of the source of funding, there is a need to incorporate elements of examination of user experience or satisfaction using newly developed or improved services so that end-users – citizens and businesses – have the opportunity to provide feedback and propose further improvements and/or simplifications. Also, it needs to be taken into account the development of adequate standards and instructions for the conduct of such research, as well as the sources of their funding by specific priorities.</p>
R10	<p>Introduce a module on the implementation of the ESIF to the level of the State School of Public Administration with special emphasis on the bodies that have a planned role as beneficiaries of direct allocations in the new programming period. In the development of modules, MA is expected to be more engaged in the definition of training programs and their target groups. In order to reduce the inherent risk of public procurement as the most common factor of delays in implementation at least in the part relating to the capacities of officers, significant efforts must be made in the next financial period to strengthen the capacity of the officers carrying out the projects to prepare public procurement procedures. This aspect should be a bearing part of strengthening the capacity for implementation in the State School of Public Administration.</p>
R11	<p>Taking into account the practice of voluntary use of the project acquired speech converters in the case of judicial institutions, and the share of the amount of procurement of this equipment (37%) in the project budget, evaluators consider that the use of projects acquired technology for the purpose of improving and/or accelerating business processes should not be a matter of voluntariness. The management structures of beneficiary institutions have a responsibility to impose the obligation to use modern technological solutions that contribute to the efficiency of business processes.</p>
R12	<p>In the context of the ESF+ and for all CfPs and projects where CSOs would be eligible applicants (across the OP, regardless of the thematic area), consider including specific activities to strengthen the internal capacity of CSOs. This includes activities such as stimulating organisational development, acquiring the knowledge needed to self-assess and promoting the results of their work, as well as generally strengthening the human capacities of CSOs, which may include, for example, education on the topic of ensuring the financing of their work (depending on the final way of financing the capacity of CSOs in the ESF+, the eligibility of the recommendation needs to be considered also in the context of possible funding from technical assistance funds). In this way, it gives CSOs the opportunity to allocate certain resources in a targeted manner to activities for their own development and growth, i.e. to finance the implementation of their 'main' socially beneficial activities. to provide them with</p>





	appropriate tools and methodologies for the same, in a systematic and continuous manner.
R13	In order to further strengthen the CSOs, it is necessary to ensure that calls are published in accordance with the annual indicative plans, bearing in mind that CSOs rely heavily on EU funds to finance their activities. This practice will also enable Beneficiaries to take a strategic approach in planning activities and focusing resources on the most important calls for their field of work, i.e. the expected contribution to socio-economic development.
R14	Bearing in mind the importance of social dialogue as a precondition for the active involvement of the social partners in the development of social and employment policies at all levels, for the further strengthening of social dialogue (both bipartite and tripartite), while achieving the strengthening of the capacities of the social partners (primarily trade unions), it is essential in future calls for stronger involvement of employers and a certain level of government (the latter in the case of tripartite dialogue).

IMPACT POTENTIAL

In an EQ8 answer, an impact assessment was given, but it's necessary to mention that the impact assessment at IP 11.i level would be more accurate if it was carried out in the post-OP period, given the small number of completed projects. Projects introducing digital solutions for future implementation at the administration level include a higher risk of limited impact of increased efficiency and effectiveness resulting from the introduction of e-services, digitalization, improved business processes, e-learning solutions only on those bodies where they've been implemented so far. Projects with strong reform potential at the system level are not completed, and the very assessment of their impact requires a certain passage of time. This includes interventions related to the development of the competency framework, the introduction of a new quality management system, the assessment of the functional capacity of local and regional self-government units, and, within the judiciary, tools for assessing the complexity of cases. Capacity building of CSOs has been widely understood, which has resulted in the publication of calls that in a narrower sense cannot be linked to the expected contribution of CSOs to transparency, openness, accountability and efficiency of public administration. These are calls aimed at popularizing STEM, resocialization and reintegration of perpetrators of criminal offenses and social inclusion of retirees. At the same time, some of the calls that could have contributed to the quality of management in a narrower sense have not been published or funding decisions have not been made.

EQ9 answer provides an assessment of the extent to which ESF support was key to implementing activities and achieving results in PA 4. ESF support enabled faster and more efficient implementation of reform processes and strengthening the capacity of Beneficiaries, because some public administration activities and activities in judiciary would take a longer





period of time to implement and with less enforcement intensity, and some might not be implemented at all. A similar situation was found for CSOs and social partners. In addition, ESF support enabled the implementation of a strategic approach to strengthening the capacity of public institutions and greater integration possibility with the objectives of sectoral strategies. The intensity of CSOs' action in the field of good governance would be significantly reduced without ESF funds, taking into account all other available sources of funding. The needs and capacities for the absorption of CSOs dealing with various aspects of the good governance development in Croatia far exceed national and other currently available funds, by at least ten times (compared to the amounts allocated to CSO projects under PA 4), while dedicated funds identical or similar to PA 4 are not planned in the forthcoming ESF+. The momentum reached at the beginning of the reform processes in public administration and the judiciary has also been diminished by the fact that ESF + no longer recognizes these sectors as eligible for funding, which has been partially offset by planned interventions in the National recovery and resilience plan (NRRP).

RECOMMENDATIONS FOR THE IMPACT POTENTIAL CRITERION

EQ 8: Is there and what is the impact of the interventions carried out so far on the efficiency of public administration, the efficiency of the judiciary and the development of the capacity of civil society, including the social partners?

R1	Given that public administration and judicial reform strategies were largely planned to be funded by the ESIF, the impact evaluation process should be designed as impact evaluations of the strategies themselves, to be carried out by the sectoral authority, and not as performance evaluations of OPs. This would overcome the lack of a comprehensive picture of strategies' implementation results, because during their implementation, the annual implementation reports planned by the strategies were not published. Moreover, given the scale of further planned investments in public administration and the judiciary through the NRRP, there is a great need for insight into the achievements and effects in these sectors so far. Another, less comprehensive option is for the MA to conduct an evaluation of the effects of ESF-funded interventions in public administration and the judiciary in the form of an ex-post evaluation, by the end of 2024, as enabled by the 2014-2020 OPEHR Evaluation Plan.
R2	Given that the OP does not provide for the development of performance indicators, and that this evaluation was carried out at a time when a comprehensive performance evaluation could not be carried out because the vast majority of projects are still under implementation, lessons learned from this process should be used. The preparation of a new Evaluation Plan should include more performance evaluations and focus on specific areas that may be narrower than the level of the priority axis, such as a specific sector or group of related calls through phases. In addition, for interventions ending at the end of the financial period, provide for ex-post evaluations to be funded from the new OP.





R3

Taking into account that the evaluation established a broad interpretation of CSO capacity building, and consequently published calls that are not related to the expected contribution of CSOs to transparency, openness, accountability and efficiency of public administration (these are calls aimed at on the popularization of STEM, re-socialization and reintegration of perpetrators of criminal offenses and social inclusion of retirees), at the level of internal evaluation of the MA process, the reasons for the lack of leverage should be identified to ensure priority publication of planned, but unpublished or non-funded calls, which significantly contribute to the expected contribution to transparency, openness, accountability and efficiency of public administration. (civic education, financial literacy, reuse of public data, participatory budgeting, monitoring of public procurement procedures, combating corruption).

SUSTAINABILITY POTENTIAL

In EQ10, the evaluators noted unclear and uneven scoring of the criteria "sustainability" between bodies and within individual calls. The elaboration of the criteria for awarding "sustainability" in the CfPs differs significantly between the requirements placed on administrative and judicial bodies and those placed on the social partners and civil society. Significantly more is expected of the latter, both in terms of describing various aspects of sustainability and in the scoring "weight" of the criteria themselves, which is disproportionate to the level of financial support provided to each. Projects that have dealt with the digitization of certain business processes at the level of individual bodies in the field of public administration have a greater potential for sustainability. Namely, they have already completed all implementation phases within the project, making sure that the solution is already a part of the business process, although certain conditions for sustainability are yet to be ensured. Projects that have started the horizontal integration of certain solutions in public administration, which includes a large number of new bodies that need to be involved after the implementation of the pilot in digital services, currently have a higher risk of sustainability. The main public administration reform projects also belong to a group of projects with potentially strong impact, but at the same time with a high risk of sustainability. In the field of judiciary, the main project of judiciary modernization is still being implemented and the realization of some important results is currently still expected, as well as the assessment of sustainability, but certain risks to sustainability have already been identified. In accordance with the first finding, this project, although the largest in value in the entire IP, is an example of an approved project without a thorough elaboration of sustainability measures.

Following the decision of the European Commission, reflected in the relevant regulations, the fact that ESF + does not provide a PA for good governance, is a major structural change in funding opportunities for CSOs dealing with quality of public governance and participatory





democracy. As expected, this has created great dissatisfaction and uncertainty among civil society representatives, which must be interpreted in the context of the absence of a new civil society development strategy, which was not adopted after the previous one in 2016. In such circumstances, there are significant open issues of further funding of CSOs in good governance, and thus the one related to the sustainability of the achieved achievements within PA 4.

RECOMMENDATIONS FOR THE SUSTAINABILITY POTENTIAL CRITERION	
EQ 10: To what extent are the achievements in each specific objective potentially sustainable in the long run, and will the achievements be preserved without funding from national or European funds?	
R1	The approach in assessing the envisaged measures for achieving sustainability should be harmonized in order to ensure uniform monitoring of this segment at the level of the SO, i.e., cumulatively for all CfPs, and then the IP/PA.
R2	In CfPs in the direct allocation modality, where applicable, much more elaborate requirements should be incorporated to demonstrate sustainability assurance, covering institutional and financial sustainability issues and the multi-level performance multiplication effect and/or greater coverage.
R3	The "weight" of sustainability criteria in the evaluation of project proposals should be increased, at least for those projects that <i>de facto</i> represent a large share of reform processes.
R4	Bodies that have carried out vertical integration face two requirements for sustainability: (1) provide funding through its regular annual budget for system maintenance and, if necessary, upgrade it; (2) adequate introduction of new employees to work with the new system, either through knowledge transfer from colleagues involved in the project, using e-modules if available or by inspecting any records in the form of a manual prepared by the body. Regarding the latter, bodies that have not done so are certainly encouraged in this direction as the above is a strong guarantee of sustainability with a small investment of resources.
R5	The heads of the Central State Office for Digital Society Development, as the body coordinating the process of horizontal integration, therefore face several requirements. Namely, clearly define a plan for further expansion into new bodies within its own planning, define the necessary financial and human resources for that process on an annual basis, and timely submit a request to the head of the body to provide financial and human resources, who is then responsible for securing these funds in the process of negotiating the adoption of the state budget.
R6	Main reform projects in the field of public administration, including the establishment of quality standards and the development of a competence framework, the optimisation of local and regional self-government systems, are among the group of projects with a potentially strong impact, but at the same time with a high sustainability risk. Therefore, by the end of quality management projects and the development of a competence framework, the planning activity of the normative





	<p>framework should be used, which will give clear guidance to decision-makers on what is needed to ensure the sustainability of results after the completion of the project implementation. In addition, it is worth working on the initiated self-sustainability of the e-learning tool, as the projects plan to educate only a small part of the overall target group. Further to the already done organizational reorganisation of the Ministry of judiciary and administration, i.e. the established organizational unit for quality management, with regard to the future control and coordinate role of this new organizational unit, the necessary human resources and a clear plan of expansion and promotion among the target groups after the project is completed, should be defined.</p>
R7	<p>Given the importance of the intervention, sustainability measures need to be more clearly defined by the end of the project. Regarding the procurement of IT tools, the conditions of sustainability are the same as for all public administration projects - to provide financial resources from state budget for maintenance and upgrades, and human resources.</p>
R8	<p>Considering the project aimed at improving the system of measurement, monitoring and evaluation of work in the judiciary, it is necessary to ensure systematic application, and similarly with the as yet unenforceable parts of the project around the optimization of business processes, as well as the strengthening of the capacities of leaders in judicial bodies, where, in addition to ensuring systematic application, the continuity of educational activities related specifically to management capacities and skills should be ensured.</p>
R9	<p>If CSOs are left to organise social services through Calls (in the particular case of post-penal reception services), which cannot be organised by the system on its own due to certain ambiguities or limitations, the system should provide conditions for the sustainability of such services immediately after the completion of the projects in order to ensure continuity in the social services provision. Furthermore, if CSOs are involved as partners in the provision of social services, it is necessary to ensure that they actively participate in the overall process of implementing the relevant activities within the framework of the adopted policies.</p>
R10	<p>The new National Plan for the creation of an enabling environment for the development of civil society from 2021 to 2027, prepared by the Office for Organizations and adopted by the Government of the Republic of Croatia, should adequately address in its goals and measures a significant structural change in terms of financing organizations that are closely engaged in good governance, so that they can continue with activities of strengthening democratic political culture and the quality of participatory public governance. This is especially important because the ESF+ does not overlook the priority axis of good governance, and democracy and good governance represent permanent, never-completed processes in which such CSOs play an important role.</p>





1. Uvod

Završno izvješće rezultat je jednogodišnje implementacije srednjoročnog vrednovanja⁵ djelotvornosti, učinkovitosti i učinka Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. (OPULJP), Prioritetne osi 4 (PO 4) „Dobro upravljanje“. Vrednovanje provodi WYG savjetovanje d.o.o. i MAP savjetovanja d.o.o. za Naručitelja Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (MROSP) Republike Hrvatske (RH), a resursi Tetra Tech BV⁶ su bili potpora u pripremi izvješća, provedbi desk i terenskog istraživanja.

Vrednovanjem su se procjenjivali učinkovitost, učinak i djelotvornost planiranih i korištenih sredstava te postavljeni i postignuti ciljevi kao i rezultati koji se odnose na provedbu mjera za dobro upravljanje u RH u okviru PO 4 OPULJP-a. Vrednovanje je dio obveznih evaluacija koje MROSP, kao Upravljačko tijelo (UT), provodi tijekom programskog razdoblja 2014. - 2020. sukladno Uredbi Europske unije br. 1303/2013⁷. Vrednovanje obuhvaća dostupne podatke od početka provedbe OPULJP-a do dogovorenog *cut-off* datuma, 31. prosinca 2020.

Prilikom pisanja Završnog izvješća, imali smo na umu da su se u srpnju 2020. održali parlamentarni izbori te je izabrana nova Vlada RH. Na konstituirajućoj sjednici Hrvatskog sabora održanoj 22. srpnja 2020. donesen je Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (NN 85/2020) kojim je ustrojeno MROSP. 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. Točnije, koristit će se stari nazivi TDU za sve pozive na dostavu projektnih prijedloga koji su objavljeni od početka provedbe OP-a do 22. srpnja 2020., te novi nazivi TDU za sve pozive objavljene od 23. srpnja 2020. do *cut-off* datuma 31. prosinca 2020. Dodatno, novi će se nazivi TDU koristiti i za formiranja zaključaka i preporuka, koje se odnose na buduće razdoblje provedbe Europskog socijalnog fonda (ESF-a).

Svrha Završnog izvješća je predstavljanje nalaza i preporuka provedene srednjoročne evaluacije. Ključni nalazi i preporuke istaknuti su u izvršnom sažetku na hrvatskom i engleskom jeziku. Nakon uvodnog poglavlja, Izvještajem se predstavlja napredak i trenutni status u provedbi vrednovanja s posebnim osvrtom na korištenu metodologiju (Poglavlje 2.1) i na status provedbe istraživanja po aktivnostima (Poglavlje 2.2). Poglavlje 3 donosi istraživačke nalaze prema EP-ima. U Poglavlju 4 ovog dokumenta prikazani su ključni nalazi i preporuke koje se vežu uz nalaze, raspoređene po kriterijima. Poglavljem 5 opisane su uloge i odgovornosti

⁵ U ovome tekstu izrazi *vrednovanje* i *evaluacija* koriste se naizmjenično kao sinonimi.

⁶ Iva Šeler Sarajlić predstavlja resurs Tetra Tech BV (WYG International preuzeo je 11. siječnja 2021. godine ime svoje grupacije Tetra Tech).

⁷ 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 od 11. srpnja 2006. (SL L 347, 20.12.2013.), dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=DA>





pojednog člana projektnog tima, a Poglavljem 6 prikazan je ažuriran vremenski plan provedbe. Prikaz korištene literature i dokumentacije nalazi se u Poglavlju 7, a zatim slijedi niz Priloga u kojima su prikazani: pitanja za orijentacijske intervjuje, anketni upitnici, popisi obuhvaćenih operacija, vodiči za intervjuje i fokus grupe, raspored provedenih intervjuja i fokus grupa, međunarodno vrednovanje pomoću svjetskih pokazatelja i indeksa, financijsko izvješće te dodatne tablice potrebne za objašnjavanje određenih dijelova odgovora na EP.

1.1 Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.

RH je donijela tri operativna programa i Program ruralnog razvoja kojima se detaljnije opisuju i razrađuju mjere i aktivnosti za učinkovitu provedbu i korištenje Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF). Ukupna alokacija iz ESIF-a za RH u financijskom razdoblju 2014. – 2020. iznosi 10,731 milijardi eura. Operativni programi financiraju se iz odgovarajućeg ESIF-a: Kohezijskog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo. Četiri su programa:

OP Konkurentnost i kohezija

OP Učinkoviti ljudski potencijali

Program ruralnog razvoja

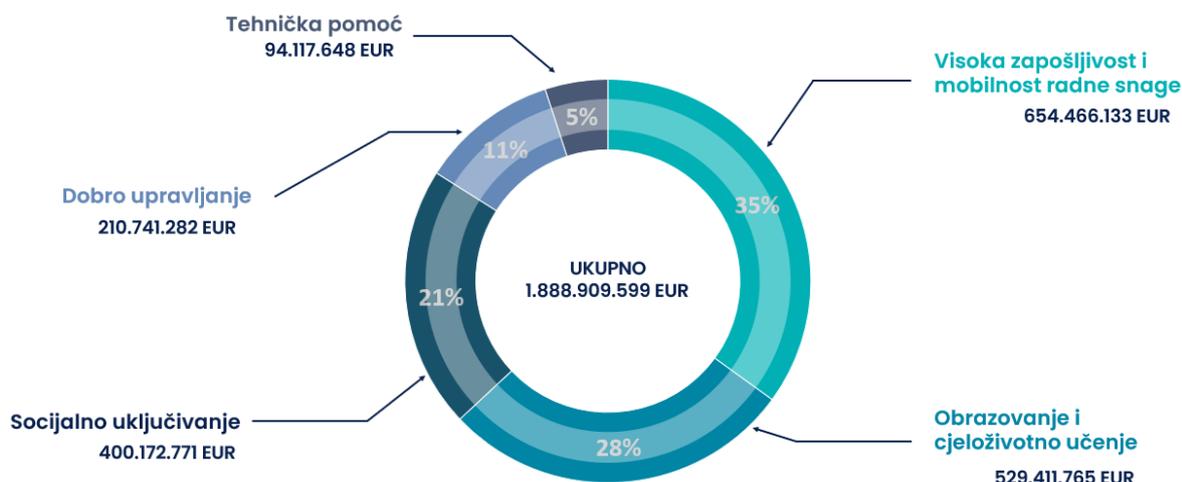
OP za pomorstvo i ribarstvo

OPULJP 2014. – 2020. plansko-programski je dokument čiji je cilj doprinijeti rastu zapošljavanja i jačanju socijalne kohezije u RH. Operativnim programom razrađena su ulaganja u četiri temeljna područja: mjere za potporu pristupu održivom i kvalitetnom zapošljavanju, osiguravanje adekvatno usklađenih znanja i vještina s potrebama tržišta rada, aktivnosti vezane uz socijalno uključivanje te potporu civilnom društvu i javnoj upravi. OPULJP se sastoji od pet prioritarnih osi, a ukupna vrijednost iznosi 1,88 milijardi eura, od čega se 1,62 milijarde financira iz sredstava Europske unije (EU-a). Detaljni prikaz alokacije prema prioritarnim osima predstavljen je idućim grafikonom.





Grafikon 1. Prikaz alokacije sredstava prema prioritetnim osima OPULJP



U razdoblju koje je obuhvaćeno ovom evaluacijom – od početnog datuma prihvatljivosti OPULJP-a do 31. prosinca 2020. godine - osnovni okvir za vrednovanje ESF-a u financijskom razdoblju 2014. – 2020. definiran je idućim uredbama:

- Uredbom (EU) br. 1303/2013⁸
- Uredbom (EU) br. 1304/2013⁹
- Uredbom (EU, Euratom) br. 2018/1046¹⁰.

Regulatorni okvir na razini RH relevantan za provedbu OPULJP-a primarno se odnosi na Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020. (NN 92/14) te na Uredbu o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog

⁸ 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 od 11. srpnja 2006. (SL L 347, 20.12.2013.), dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=DA>

⁹ Uredba 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006, dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=ES>

¹⁰ 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, dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32018R1046>





fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“ (NN 107/14, 23/15, 129/15, 15/17, 18/17 – ispravak, 46/21, 39/21).

Iz navedenog regulatornog okvira proizlazi institucionalni okvir provedbe OPULJP-a, predstavljen sljedećim grafičkim prikazom.

Grafikon 2. Institucionalni okvir provedbe OPULJP-a



PT1 - Posredničko tijelo razine 1

PT2 - Posredničko tijelo razine 2

TO - Tijelo za ovjeravanje

TR - Tijelo za reviziju

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU) obavlja funkciju Koordinacijskog tijela (KT) za ESIF u RH, a MROSP obavlja funkciju UT-a OPULJP-a. Slijedom te funkcije MROSP je zadužen za cjelokupnu uspostavu sustava upravljanja i kontrole korištenja ESF-a za programsko razdoblje 2014. – 2020. u okviru OPULJP-a te za donošenje pravilnika kojim se propisuju zahtjevi i uvjeti za prihvatljivost izdataka. Nadalje, nadležnost UT-a uključuje i uspostavljanje, nadgledanje i unaprjeđenje sustava, osiguravanje da je on usklađen s relevantnim pravilima EU-a te provedbu OPULJP-a u skladu s primjenjivim nacionalnim pravilima kao i pravilima EU-a za Fondove. Također, u funkciji UT-a, MROSP je zadužen za praćenje i izvještavanje o specifičnim pokazateljima definiranim OPULJP-om, zajedničkim pokazateljima definiranim od strane EK-a te izradu i provođenje Evaluacijskog plana tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020.





Osim UT-a, u okviru sustava upravljanja i kontrole definirane su uloge Posredničkih tijela razine 1 (PT1) i Posredničkih tijela razine 2 (PT2). PT1 sudjeluje u procesu programiranja i izrađuje dijelove Operativnog programa i Sporazum o partnerstvu, upravlja rizicima na razini prioritetnih osi, osigurava financiranje projekata iz javnih sredstava, daje mišljenje u vezi dokumentacije za pojedini postupak dodjele bespovratnih sredstava te izrađuje kriterije za odabir projekata i sudjeluje u odabiru projekata, između ostalog. PT2, u skladu sa Sporazumom o obavljanju delegiranih funkcija u okviru provedbe OPULJP-a, pruža podršku, daje mišljenje i sve potrebne tražene informacije tijelu nadležnom za osiguravanje financiranja projekata iz javnih sredstava, odnosno sektorski nadležnim tijelima u planiranju proračuna koje je povezano s korištenjem i kontrolom korištenja fondova te daje podršku, mišljenje i informacije koje se odnose na financijsko upravljanje. PT2 sudjeluje u pripremi postupaka dodjele bespovratnih sredstava. U otvorenom postupku dodjele bespovratnih sredstava vrši administrativnu provjeru i procjenu kvalitete te osniva Odbor za odabir projekata, u ograničenom postupku vrši provjeru prihvatljivosti izdataka te priprema skupno izvješće o provjeri prihvatljivosti izdataka, dok u postupku izravne dodjele vrši provjeru prihvatljivosti izdataka i po potrebi sudjeluje u radu Odbora za procjenu operacija. PT2 priprema ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava, čuva i pohranjuje dokumentaciju.

1.2 Prioritetna os 4 „Dobro upravljanje“

Predmet ove evaluacije je PO 4 „Dobro upravljanje“, koja je podijeljena na dva investicijska prioriteta (IP) i tri specifična cilja (SC) te obrađuje 8 područja intervencije. PO 4 se kroz dva IP-a (11.i i 11.ii) fokusira na poboljšanje kvalitete javne uprave i pravosudnog sustava te uključenost i sudjelovanje organizacija civilnog društva u procesima donošenja odluka s ciljem izgradnje kvalitetnijeg demokratskog društva.

Dva su SC-a u sklopu IP-a 11.i, *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*, usmjerena na povećanje učinkovitosti i djelotvornosti u sustavu javne uprave te na više razine učinkovitosti i razvoj profesionalnosti hrvatskog pravosuđa:

- 11.i.1 – Povećanje djelotvornosti i kapaciteta u javnoj upravi kroz poboljšanje pružanja usluga i upravljanja ljudskim potencijalima
- 11.i.2 – Unapređenje kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšanje upravljanja i kompetencija

U sklopu IP-a 11.ii, *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, postoji jedan SC koji ističe jačanje uloge OCD-ova kako bi se pridonijelo demokratskom razvoju društva u kojem takve organizacije mogu biti korektiv vlasti te veza između građana i javnog sektora:

- 11.ii.1 – Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja

U trenutku odobrenja OPULJP-a, ukupno dodijeljena sredstva za PO 4 iznosila su 225.031.699,00 eura, od čega je potpora EU iznosila 191.276.944,00 eura, a nacionalni dio sredstava je iznosio 33.754.755,00 eura. U kontekstu provedbe PO 4, važno je istaknuti da je tematski *ex ante* uvjet (EAC) T11.1 „Postojanje strateškog okvira za jačanje administrativne učinkovitosti država članica, uključujući javnu upravu“ koji se primjenjuje na PO 4, kasnio s ispunjavanjem te je u cijelosti potvrđen kao ispunjen tek 01.02.2017., ukupno 22 mjeseca nakon predviđenog datuma ispunjavanja EAC-a i dvije godine nakon početka provedbe OPULJP-a. Zbog kašnjenja s ispunjavanjem spomenutog EAC-a T11.1 kasnile su i objave poziva na dostavu projektnih prijedloga u okviru PO 4, kao i ugovaranje projekata, plaćanja i posljedično cijela apsorpcija sredstava te je provedba cijele PO 4 krenula sa zakašnjenjem koje se više nije moglo u dovoljnoj mjeri nadoknaditi u 2017. i 2018. godini.

Zaključno s 31.12.2020. godine u okviru PO 4 potpisano je 350 ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava ukupne ugovorene vrijednosti bespovratnih sredstava od 1.253.988.164,25 kuna¹¹, odnosno 166.379.877,27 eura¹².

2. Napredak i trenutni status u provedbi vrednovanja

2.1 Metodološki pristup

U nastavku donosimo prikaz metodologije koja je korištena za pojedino EP, a zatim će se u potpoglavljima detaljnije opisati korištena metodologija za izradu ovog Izvješća.

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

Metode po komponenti	Evaluacijska pitanja									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Desk istraživanje										
Orijentacijski intervjui										

¹¹ Podaci prema tablici 24_Status Ugovora__OPULJP_31122020_ispravak, stupac Ukupna ugovorena vrijednost bespovratnih sredstava

¹² Izračun prema srednjem tečaju za EUR od 7.536898 HRK na dan 31.12.2020., izvor: www.hnb.hr





Metode po komponenti	Evaluacijska pitanja									
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Intervjui/fokus-grupe										
Anketno istraživanje										
Kvantitativna analiza podataka iz ESIF MIS-a i baze mikropodataka										

2.1.1 Faza desk istraživanja

2.1.1.1 Desk istraživanje (analiza dokumenata i podataka o praćenju)

S desk istraživanjem započelo se u Početnoj fazi te su prvi rezultati predstavljeni u Početnom izvješću. Informacije prikupljene desk istraživanjem korištene su za opis šireg društveno-ekonomskog konteksta, analizu teorije intervencije (njene rekonstrukcije i verifikacije) te inicijalnu analizu dinamike pripreme i objave poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova).

Desk istraživanje sastoji se od sljedećih komponenti:

Relevantna znanstvena i stručna literatura

Strateški i zakonodavni dokumenti – Konzultirani su europski, nacionalni i regionalni strateški dokumenti, uključujući sljedeće: Prijedlog Europske komisije (EK) za pripremu i prioritete programskih dokumenata, Sporazum o partnerstvu, Nacionalni programi reformi za 2014., 2015., 2016., 2017., 2018., 2019. i 2020., Radni dokumenti službi Komisije: Izvješća za RH s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža za 2013., 2014., 2015., 2016., 2017., 2018., 2019. i 2020., Preporuke Vijeća EU o Nacionalnom programu reformi i dostavljanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije RH za 2014., 2015., 2016., 2017., 2018., 2019. i 2020., Izvješće EK o vladavini prava za 2020: Poglavlje za RH, Strategija razvoja pravosuđa za razdoblje od 2013. do 2018. (NN 144/12), Strategija razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. (NN 70/15), Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za razdoblje 2012. – 2016., Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine, Strategija e-Hrvatska 2020. te pripadajući Akcijski plan provedbe Strategije e-Hrvatska 2020.



Programiranje i operativni dokumenti – Analizirani su dokumenti vezani uz OPULJP, poput natječajne dokumentacije (ND) i opisa projekata koji su uglavnom bili dostupni na stranicama strukturnifondovi.hr i esf.hr. Dodatne je dokumente osigurao UT prema dogovoru s Evaluacijskim timom, uključujući i pristup ESIF MIS-u radi uvida u pojedinačne projekte.

Odluke Ustavnog suda

Rezultati RH na međunarodnim indeksima i mjerilima koji se odnose na izabrane pokazatelje dobrog upravljanja u promatranom razdoblju

Medijski napisi

Službene internetske stranice relevantnih tijela uprave

Podaci o praćenju – Na temelju podataka koje je osigurao Naručitelj (24_Status Ugovora_OPULJP_31122020_ispravak.xlsx, Objavljeni pozivi_OPULJP_31122020.xlsx, Planirane objave_OPULJP_31122020.xlsx i mnogi drugi) omogućen je uvid u razne informacije o projektima i pozivima.

2.1.1.2 Orijentacijski intervjui

Cilj orijentacijskih intervjua bio je dodatno usmjeravanje faze analize dokumentacije („desk analize“) kroz provjeru dostupnosti dokumentacije te određenih kontekstualnih faktora. Pitanja za orijentacijske intervjue osmišljena su od strane ključnih i neključnih stručnjaka te su se u suradnji s Naručiteljem dogovorili relevantni sudionici intervjua, pružajući tako rezultate s većom stopom pouzdanosti. Jedan dio ispitanika na orijentacijskim intervjuiima¹³ istaknuo je kako se više detaljno ne sjeća faze programiranja (koja se primarno odvijala tijekom 2012. i 2013.), kao ni prvih godina provedbe OPULJP-a u kojima se radilo na ispunjavanju neispunjenog *ex-ante* uvjeta (SC 11.i.1) i kada su planirani prvi pozivi na dostavu projektnih prijedloga u sklopu PO 4. Istaknuto je i kako neki od zaposlenika različitih tijela državne uprave koji su bili intenzivnije uključeni u procese programiranja i planiranja više ne rade u intervjuiranim tijelima SUK-a i/ili dotičnim Korisničkim institucijama. S druge strane, jedan dio ispitanika u orijentacijskim intervjuiima nije bio zaposlen u tijelima SUK-a ili Korisničkim institucijama u vrijeme programiranja.

2.1.2 Faza terenskog istraživanja

2.1.2.1 Anketno istraživanje

U razdoblju provedbe vrednovanja stručnjaci su u više ciklusa podrobno raspravljali i analizirali adekvatnost provedbe anketa, kako za Korisnike, tako i za sudionike za svaki SC u okviru PO 4, uzimajući u obzir pravilo doseganja pogreške uzorka od maksimalno 5 postotnih bodova uz

¹³ Popis provedenih orijentacijskih intervjua nalazi se u Prilogu 6.





razinu pouzdanosti od 95%¹⁴. Zbog malog broja ugovorenih projekata u sklopu SC-a 11.i.1 i 11.i.2 spojeni su sudionici edukativnih aktivnosti iz SC-a 11.i.1. i 11.i.2. u jednu anketnu skupinu. Sljedeće tablice prikazuju minimalni uzorak odgovora koji je potreban da bi anketa za SC 11.i.1. i 11.i.2 osigurala nužnu razinu preciznosti.

Tablica 2. Minimalni uzorak za SC 11.i.1

Specifični cilj	Sudionici s kontaktom	Sudionici bez kontakta	Minimalni uzorak (na cijelu populaciju, uključujući one bez kontakta)	Minimalna stopa odgovora (na populaciju s kontaktima)
SC 11.i.1	3806	931	355	9 %

Izvor: Mikropodaci OPULJP

Tablica 3. Minimalni uzorak za SC 11.i.2

Specifični cilj	Sudionici s kontaktom	Sudionici bez kontakta	Minimalni uzorak (na cijelu populaciju, uključujući one bez kontakta)	Minimalna stopa odgovora (na populaciju s kontaktima)
SC 11.i.2	590	236	262	44 %

Izvor: Mikropodaci OPULJP

Tablica 4. Minimalni uzorak za SC 11.i.1 i SC 11.i.2

Specifični cilj	Sudionici s kontaktom	Sudionici bez kontakta	Minimalni uzorak (na cijelu populaciju, uključujući one bez kontakta)	Minimalna stopa odgovora (na populaciju s kontaktima)
SC 11.i.1 i SC 11.i.2	4.396	1.167	359	9 %

Izvor: Mikropodaci OPULJP

Prvom anketom su obuhvaćeni verificirani sudionici (do 31.12.2020.) iz 11 operacija¹⁵ – od toga devet iz SC-a 11.i.1, a dvije iz SC-a 11.i.2. Zbog nužnosti postizanja razine preciznosti u skladu sa smjernicama EK, a imajući u vidu da je riječ o projektima jačanja kapaciteta sudionika, anketa istog sadržaja upućena je sudionicima projekata u SC 11.i.1 i SC 11.i.2 kako bi se osigurala dostatna razina odgovora na anketu. Anketa je poslana ispitanicima 07.09.2021. te su ispitanici prvotno imali tjedan dana za ispunjavanje ankete, a u prvih tjedan dana uspješno je skupljen dovoljan broj odgovora kako bi se zadovoljio minimalni uzorak. Nakon tjedan dana

¹⁴ 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

¹⁵ Popis operacija obuhvaćenih u anketi za IP 11.i prikazan je u Prilogu 3. Od ukupno 13 projekata s verificiranim sudionicima iz ankete su izuzeti sudionici projekta „Priprema Strategije stručnog usavršavanja u javnoj upravi 2019. – 2023.“ jer je taj projekt po tipu aktivnosti drugačiji od ostalih uključenih u anketu, dok za projekt „e-Poslovanje“ nijedan sudionik nije imao kontakt podatke.





poslan je podsjetnik ispitanicima koji nisu ispunili anketu kako bi se prikupio što veći broj odgovora. Od 731 sudionika koji je ispunio anketu u cijelosti njih 367 (50,2 %) sjeća se sudjelovanja u projektnim aktivnostima, a 364 ne. Nadalje, od 343 sudionika koji nisu dovršili anketu, njih 111 sjeća se sudjelovanja, a ostali nisu odgovorili na to pitanje, što znači da su odustali od ispunjavanja već pri prvom pitanju. Usprkos ovome, broj odgovora na anketu omogućava zaključivanje uz marginu pogreške od maksimalno 5 postotnih bodova na razini pouzdanosti od 95 %.

Druga provedena anketa obuhvaćala je sudionike u SC 11.ii.1, ali samo iz triju poziva za koje je Naručitelj imao verificirane sudionike do 31.12.2020.¹⁶ Iako je broj sudionika u SC 11.ii.1 najveći i u tom bi smislu omogućio provedbu ankete koja može dosegnuti 5 postotnih bodova pogreške uzorka, izazov koji je prepoznat jest taj da su sudionici iznimno heterogeni. Naime, cilj je ovog SC-a jačanje kapaciteta OCD-a i socijalnih partnera¹⁷ te bi anketa stoga trebala biti usmjerena na njihove djelatnike i suradnike. Međutim, u dostavljenim mikropodacima nije bilo moguće razlučiti djelatnike i suradnike tih organizacija od sudionika određenih aktivnosti tih organizacija, poput primjerice maloljetnih volontera. Naručitelj se složio da se anketa provede na svim sudionicima uz filter-pitanje na početku po kojemu će se odrediti kojoj skupini ispitanici pripadaju. Naručitelj je svjestan ograničenja koja ima provedba ankete u ovom slučaju, no smatrao je da bi bilo korisno dobiti uvide i ove populacije, makar u svrhu triangulacije s drugim metodama. Sljedeća tablica prikazuje minimalni uzorak odgovora koji je potreban da bi anketa za SC 11.ii.1 bila valjana.

Tablica 5. Minimalni uzorak za SC 11.ii.1

Specifični cilj	Sudionici s kontaktom	Sudionici bez kontakta	Minimalni uzorak (na cijelu populaciju, uključujući one bez kontakta)	Minimalna stopa odgovora (na populaciju s kontaktima)
SC 11.ii.1	8032	1006	368	5 %

Izvor: Mikropodaci OPULJP

Anketa je poslana ispitanicima 07.09.2021. te je u prvih tjedan dana uspješno prikupljen dovoljan broj odgovora kako bi se zadovoljio minimalni uzorak. Nakon tjedan dana poslan je podsjetnik ispitanicima koji nisu ispunili anketu. Anketu za SC 11.ii.1 u cijelosti su ispunila 1933 sudionika, dok je 281 sudionik odustao tijekom ispunjavanja ankete ili je dao odgovore na samo pojedina pitanja. Od 1933 sudionika koji su ispunili anketu u cijelosti njih 1711 sjeća

¹⁶ Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi, Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa te Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja

¹⁷ Socijalne partnere čine predstavnici organizacija poslodavaca i sindikalnih organizacija. Socijalni se partneri uključuju u socijalni dijalog – pregovore, konzultacije i razmjene informacija – između predstavnika vlasti, poslodavaca i radnika o temama povezanim s gospodarskom i socijalnom politikom.





se sudjelovanja, a ostala 222 ne. Odaziv na ispunjavanje ankete za SC 11.ii.1 bio je znatno viši nego za IP 11.i, uslijed čega je u ovoj anketi moguće prikazati rezultate i na razini poziva. Zadovoljavajuća razina preciznosti rezultata ostvarena je za sva tri poziva te se po potrebi u odgovorima na EP koristio rezultat samo za jedan poziv.

2.1.2.2 Fokus-grupe i intervjui¹⁸

Tijekom središnjeg dijela istraživanja provedeno je ukupno 26 intervjua, a od toga 7 intervjua s tijelima SUK-a, 15 intervjua s Korisnicima u IP 11.i čiji su projekti završili ili im je provedba barem na polovini u trenutku terenskog dijela istraživanja te 4 intervjua s nezavisnim stručnjacima/istraživačima koji se bave temama javne uprave, pravosuđa i razvoja civilnog društva. Osim intervjua provedeno je i 11 fokus-grupa u sklopu SC 11.ii.1 za šest poziva od njih ukupno jedanaest. Planirano je bilo provesti dvije fokus-grupe za svaki poziv, međutim zbog malog broja prijavitelja u pozivu „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“ održana je samo jedna fokus-grupa. U svim pozivima projekti su bili završeni u trenutku provedbe fokus-grupa, osim u pozivu „Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice“ čiji su projekti na polovini provedbe. U fokus-grupama sudjelovalo je od tri do šest Korisnika¹⁹, a trajale su u prosjeku 90 minuta.

Pet poziva od njih ukupno jedanaest bilo je isključeno iz fokus-grupa. Tri²⁰ su bila isključena jer većina projekata unutar tih poziva još nije bila na pola provedbe, jedan²¹ jer su odluke u financiranju objavljene tek u drugoj polovini 2021. godine, a jedan²² jer, premda je raspisan još u prosincu 2018., i dalje ne postoji odluka o financiranju.

3. Istraživački nalazi prema evaluacijskim kriterijima

Srednjoročna evaluacija provodi se na temelju evaluacijskih kriterija zadanih Opisom posla, točnije, na temelju kriterija relevantnosti, efikasnosti (djelotvornosti), potencijala za učinak i potencijala za održivost.

¹⁸ Raspored provedenih intervjua i fokus-grupa nalazi se u prilogu 6.

¹⁹ U planiranju fokus-grupa bilo je predviđeno da u svakoj fokus-grupi sudjeluje šest korisnika. Iako je kod svih poziva po šest korisnika doista i potvrdilo sudjelovanje, na samu fokus-grupu u nekim se slučajevima odazvalo svega troje korisnika (obje fokus-grupe za poziv Jačanje socijalnog dijaloga – faza III, obje fokus-grupe za poziv Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa, jedna fokus-grupa za poziv Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnoga društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja te jedna fokus-grupa za poziv Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi).

²⁰ Jačanje kapaciteta OCD-a za popularizaciju STEM-a, Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada te Pridruži se – Aktivni u mirovini – Jačanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za unaprjeđenje mogućnosti aktivnog sudjelovanja i socijalne uključenosti umirovljenika

²¹ Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice

²² Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika





U ovom su poglavlju predstavljene ključni nalazi dosadašnje provedbe vrednovanja intervencija u okviru PO 4. Nalazi su predstavljeni prema evaluacijskim kriterijima.

3.1 RELEVANTNOST

3.1.1 Evaluacijsko pitanje 1: U kojem širem društveno-ekonomskom kontekstu su se planirale i provodile intervencije u okviru PO 4?

U metodološkom smislu odgovor na ovo EP oslanja se primarno na analizu dokumenata²³, dopunjenu informacijama prikupljenima tijekom orijentacijskih intervjua i intervjua provedenih u sklopu terenskog dijela vrednovanja s predstavnicima UT-a, PT1 i PT2 za PO 4 te rezultatima koje je RH ostvarila prema nekolicini odabranih međunarodnih indeksa. Treba napomenuti da se rezultati na ovim indeksima ne smiju interpretirati u kontekstu učinaka projekata unutar PO 4, već služe isključivo u svrhu kontekstualizacije.²⁴

Odgovor je strukturiran na način da u prvom dijelu daje prikaz šireg ekonomskog konteksta u promatranom razdoblju, čemu slijedi opis onoga društveno-političkog, koji ocrtava društvenu polarizaciju po različitim osnovama. Dan je i detaljniji osvrt na odnose vlasti i civilnoga društva u promatranom razdoblju. Potom se prikazuju međunarodne ocjene stanja u promatranim sektorima, s fokusom na ocjene EK te rezultate na međunarodnim indeksima relevantnima za područja javne uprave, pravosuđa te civilnog društva. Odgovor završava opisom procesa pripreme OPULJP-a 2014. – 2020. temeljem analize dokumenata dopunjene rezultatima intervjua, u svrhu opisa užeg konteksta relevantnog za odgovor na EP2 koje se bavi pitanjima povezanosti između tematskog cilja, IP-ova, SC-ova i poziva u okviru PO 4.

3.1.1.1 EKONOMSKI KONTEKST

U pogledu ekonomskog konteksta početak planiranja intervencija u okviru PO 4 započeo je sredinom mandata lijevo-liberalne vladajuće koalicije na čelu sa Socijaldemokratskom partijom (SDP), koja se u pogledu gospodarstva nosila s recesijom od 2009., a koja se uslijed neadresiranih strukturnih slabosti gospodarstva produbljivala. Visok deficit opće države doprinio je rastu javnog duga i negativno se održavao na potrošnju, tržište rada bilo je nedovoljno fleksibilno, restrukturiranje državnih poduzeća nije se provodilo adekvatno, a poslovni sektor suočavao se s brojnim administrativnim opterećenjima i velikim brojem

²³ Prijedlog EK-a za pripremu i prioritete programskih dokumenata, Sporazum o partnerstvu, Nacionalni programi reformi za 2014., 2015., 2016., 2017., 2018., 2019. i 2020. godinu, Radni dokumenti službi Komisije: Izvješća za Hrvatsku s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža za 2013., 2014, 2015., 2016., 2017., 2018., 2019. i 2020. godinu, Preporuke Vijeća EU-a o Nacionalnom programu reformi i dostavljanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2014., 2015, 2016., 2017., 2018., 2019. i 2020. godinu, Izvješće EK-a o vladavini prava za 2020: Poglavlje za Hrvatsku, relevantna znanstvena i stručna literatura, odluke Ustavnog suda RH, međunarodni indeksi i mjerila koji se odnose na izabrane pokazatelje dobrog upravljanja u promatranom razdoblju, medijski napisi i službene internetske stranice relevantnih tijela uprave.

²⁴ Svaki od prikazanih međunarodnih indeksa ima svoja metodološka ograničenja opisana u Prilogu 3. Podaci se prikazuju za zadnju dostupnu godinu kad su rezultati objavljeni, što može značiti da je, primjerice, rezultat prikazan u izvještaju za 2019. rezultat podataka prikupljenih u 2018. U nekim slučajevima zadnji podaci odnose se na razdoblje 2017. – 2018. te ih se stoga može promatrati kao početno stanje u odnosu na implementaciju aktivnosti u PO 4.





parafiskalnih nameta. Takvo je stanje rezultiralo visokim stopama nezaposlenosti općenito (16 – 17 %, a među mladima čak 50 %), kao i niskim stopama radne aktivnosti, što je pak rezultiralo činjenicom da je gotovo trećina stanovništva bila izložena riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.²⁵

RH je tek 2015. zabilježila izlazak iz, kako ju karakterizira EK, „jedne od najdužih i najdubljih recesija u EU“²⁶, uz očekivanje snažnog rasta u kratkoročnom razdoblju, no istodobno smanjenih izgleda za dugotrajni rast uslijed niske produktivnosti i iskorištenosti ljudskog kapitala. Osim toga, EK spominje i ograničeni napredak u provedbi preporuka Komisije i Vijeća EU-a iz 2016. u kontekstu nadolazećih parlamentarnih izbora²⁷, uz notiranje odsustva čvrste političke volje za provedbu reforme u području javne uprave²⁸ i izostanka napretka u odnosu na preporuke vezane uz odvratanje od ranog umirovljenja (povezano sa siromaštvom u starosti) i usklađivanja odredbi o posebnim kategorijama mirovina s općim pravilima za umirovljenje. Isto tako, EK se referira i na izostanak napretka po pitanju usklađivanja okvira za određivanje plaća u javnoj upravi i javnim službama.²⁹ U 2016. zabilježen je značajan pad stope nezaposlenosti na 12,8 %, koji je, međutim, uvelike vezan uz opadanje broja radne snage te otvaranje radnih mjesta na poslovima na određeno vrijeme. Istodobno, visoke stope nezaposlenosti mladih i dugotrajno nezaposlenih nisu se značajno smanjile.³⁰

U Radnom dokumentu službi Komisije³¹ (dalje u tekstu SWD) iz 2018. i dalje se bilježi sveobuhvatan i snažan gospodarski rast, smanjivanje udjela javnog i privatnog duga uz daljnje smanjivanje stope nezaposlenosti (11,1 %), ali i još uvijek relativno niska stopa zaposlenosti, naročito među mladima iz NEET skupine, te smanjivanje broja radne snage. U tom kontekstu EK predviđa povećanje izgleda za rast u srednjoročnom razdoblju, za koji, međutim, smatra da neće biti dovoljan za osiguranje brže konvergencije. Uz trajno nisku iskorištenost radne snage i smanjivanje broja radno sposobnog stanovništva ubrzanje gospodarskog rasta prema EK-u ovisno je o provedbi strukturnih reformi koje će omogućiti više razine produktivnosti, veću zaposlenost i stvoriti poticajno okruženje za ulaganja.³²

²⁵ Vidi: Radni dokument službi Komisije: Ocjena ekonomskog programa za 2013. za HRVATSKU SWD (2013) 361 final, str. 5-7, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/swd2013_croatia_hr_0.pdf

²⁶ Radni dokument službi Komisije: Izvješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (SWD (2017) 76 final), str. 1, dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2017-european-semester-country-report-croatia-hr.pdf>

²⁷ Ibid. str. 1

²⁸ Ibid. str. 52

²⁹ Ibid. str. 1

³⁰ Ibid. str. 2

³¹ Radni dokumenti službi Komisije u ovom tekstu odnose se isključivo na one dokumente koje službe pripremaju kao podloge za godišnje preporuke Vijeća EU-a o Nacionalnom programu reformi i mišljenja Vijeća o Programu konvergencije

³² Radni dokument službi Komisije: Izvješće za Hrvatsku 2018. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža. (SWD (2018) 209 final), str. 1-3; dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2017-european-semester-country-report-croatia-hr.pdf>





Istovjetno izvješće službi Komisije iz 2020. zaključuje da je RH u odnosu na gospodarsko sustizanje EU-a izgubila deset godina jer je nakon šestogodišnje recesije i umjerenog oporavka gospodarski *output* tek 2019. premašio onaj iz vremena prije krize. Isto tako, 2018. hrvatski BDP po stanovniku iznosio je 63 % prosjeka EU-a i bio je istovjetan onome iz 2008. Stoga, unatoč stabilnom rastu, EK zaključuje da RH i dalje ima relativno nizak potencijal rasta što će joj i u budućnosti otežavati napore u sustizanju ostatka EU-a.³³ Konačno, pandemija bolesti COVID-19 očekivano se negativno odrazila na ekonomske pokazatelje u 2020. godini, reflektirajući se u padu BDP-a za 8 %.³⁴

3.1.1.2 DRUŠTVENO-POLITIČKI KONTEKST

Događanja na društveno-političkom planu u promatranom su razdoblju bila burna, karakterizirana sve snažnijom društvenom polarizacijom. Ta se polarizacija vezuje s jedne strane na tzv. *kulturne ratove*, koji se paralelno odvijaju u globalnoj i EU areni.³⁵ S druge strane, polarizacija je bila vidljiva i u odnosu na ekonomsku politiku.

Tako je u svibnju 2013. pokrenuta referendumska inicijativa za ustavno određenje braka kao zajednice muškarca i žene. S izlaznošću od oko 37 % u Ustav je unesena definicija braka kao zajednice muškarca i žene.³⁶ Iako je referendum uspio, Vlada RH predvođena SDP-om u srpnju 2014. donijela je *Zakon o životnom partnerstvu osoba oba spola* (NN 2/14)³⁷, koji je izjednačio istospolne sa zajednicama različitog spola, osim u segmentu posvajanja djece. Ova je referendumska inicijativa dotad tinjajuću polarizaciju prvenstveno u sferi civilnog društva na temama politika morala³⁸ pretvorila je u snažnu društvenu, pa i političku polarizaciju između lijevo-liberalnog i desno-konzervativnog spektra u raznim društveno-političkim pitanjima o kojima se govori u nastavku teksta.

U studenom 2013. uslijedila je inicijativa za prikupljanje potpisa za tzv. „referendum o ćirilici“ kojim je „Građanska inicijativa za obranu hrvatskog Vukovara“ nastojala promijeniti odredbu *Ustavnog zakona o pravima nacionalnih manjina* (155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11) na korištenje vlastitog jezika i pisma u jedinicama lokalne samouprave gdje oni čine najmanje

³³ Radni dokument službi Komisije: Izvješće za Hrvatsku 2020. (SWD (2020) 510 final), str. 9, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0510&from=EN>

³⁴ Usp. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-performance-and-forecasts/economic-performance-country/croatia/economic-forecast-croatia_en

³⁵ Usp. Ozzano L. i A Giorgi, (2015), *European Culture Wars and the Italian Case*

Which side are you on?, London: Routledge; Kuhar, R. i D. Paternotte (ur.), (2017), *Anti-Gender Campaigns in Europe – Mobilizing against Equality*, London i New York: Rowman & Littlefield International; Furedi F. (2018), *Populism and the European Culture Wars - The Conflict of Values between Hungary and the EU*, London: Routledge;

³⁶ Dnevnik.hr, „REZULTATI REFERENDUMA O BRAKU 65,87% ZA, 33,51% PROTIV“, 2.12.2013.

<https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/rezultati-referenduma-o-braku---313423.html>

³⁷ NN 2/2014, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_07_92_1836.html

³⁸ Primjerice, prijepori oko potrebe uvođenja ili samog sadržaja spolnog odgoja u formalni obrazovni kurikulum koji su počeli 2007. Za detaljnije informacije vidi: <http://stoprsocesi.hr/st2/dokumenti.html>





trećinu stanovnika. Inicijativi je prethodilo nasilno skidanje dvojezičnih ploča na latinici i ćirilici na javnim zgradama u Vukovaru tijekom rujna 2013.³⁹, postavljenima sukladno odredbama *Zakona o uporabi jezika i pisma nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj* (NN 51/00, 56/00). Ustavni je sud referendumsko pitanje ocijenio neustavnim⁴⁰, no sama je inicijativa dodatno produbila društvene liberalno-konzervativne podjele, ovog puta vezano uz etnička pitanja, odnosno tretman nacionalnih manjina i osjećaje pripadnika većinskog naroda u kontekstu Domovinskog rata. Ta društvena polarizacija snažno se manifestirala iste godine i podijeljenom Kolonom sjećanja u Vukovaru⁴¹, što se ponovilo i 2014.⁴²

Tijekom rujna i listopada 2014. pokrenuta je nova referendumska inicijativa nazvana „Birajmo zastupnike imenom i prezimenom“⁴³ usmjerena na pokušaj izmjene izbornog zakonodavstva. Ova inicijativa, međutim, nije uspjela prikupiti dovoljan broj potpisa⁴⁴, kao ni ona ponovljena 2018. nazvana „Narod odlučuje“, koja je u okviru izmjena izbornog zakonodavstva, između ostalog, tražila smanjenje broja zastupnika nacionalnih manjina u Saboru, kao i ograničavanje pitanja o kojima oni u Saboru mogu odlučivati. Potonja se inicijativa odvijala paralelno s referendumskom inicijativom „Istina o Istanbulskoj“, koja je pak tražila da RH otkáže *Konvenciju Vijeća Europe o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u obitelji*, a uslijedila je nakon neuspjelog pokušaja onemogućavanja ratifikacije Konvencije u Hrvatskom saboru brojnim prosvjedima.⁴⁵ Ni ova inicijativa nije prikupila dovoljan broj potpisa birača.⁴⁶ Ove tri inicijative predvodile su organizacije okupljene oko radikalnijih konzervativno-desnih krugova i uz snažno protivljenje onih lijevih, liberalnih i umjerenih demokrišćanskih aktera.

Krajem listopada 2014. skupine iz populacije branitelja Domovinskog rata podigle su šator ispred Ministarstva branitelja tražeći smjenu tadašnjeg ministra, njegove zamjenice i pomoćnika ministra zbog, kako su tvrdile, ponižavanja i nebrige oko braniteljske populacije te tražeći donošenje ustavnog zakona o pravima hrvatskih branitelja. Braniteljski prosvjed ispred Ministarstva trajao je punih 555 dana.

Tijekom 2016. produblivanju društvene polarizacije doprinijele su i odluke nove Vlade RH predvođene nestranačkim premijerom Tihomirom Oreškovićem nakon parlamentarnih izbora

³⁹ Mikola, D. i T. Jokić, „Nekoliko ljudi ozlijeđeno: Sve tri ploče na ćirilici su razbijene“, 24 sata, 2.9.2013.

<https://www.24sata.hr/news/postavljene-prve-cirilicne-ploce-u-vukovaru-ljudi-prosvjeduju-330354>

⁴⁰ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_08_104_2021.html

⁴¹ <https://www.24sata.hr/news/dan-sjecanja-prosle-su-22-godine-od-stradanja-vukovara-341469>

⁴² <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/nakon-natezanja-oko-kolona-hrvatska-napokon-odaje-pocast-vukovaru-20141118>

⁴³ U ime obitelji: Birajmo zastupnike imenom i prezimenom, uimeobitelji.net, dostupno na: <https://uimeobitelji.net/u-ime-obitelji-birajmo-zastupnike-imenom-i-prezimenom/>

⁴⁴ Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-7346/2014 od 10. prosinca 2014., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_12_156_2961.html

⁴⁵ <https://narod.hr/hrvatska/foto-video-prisjetimo-se-ovako-su-izgledali-prosvjedi-protiv-plenkovicvog-nametanja-istanbulske-konvencije>

⁴⁶ Vidi: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2018/10%20listopad/119%20sjednica%20VRH//119%20-%202016.pdf> str. 45





krajem 2015. Odluka o raspuštanju Povjerenstva za neprofitne medije⁴⁷ i najava ukidanja novčanih potpora za neprofitne medije u Ministarstvu kulture⁴⁸, kao i ona o smanjenju udjela za financiranje civilnoga društva iz prihoda od igara na sreću (tzv. lutrijskih sredstava)⁴⁹, najava smjene Vijeća za elektroničke medije (VEM)⁵⁰ te, naposljetku, politički pritisci koji su nagnali stručnu radnu skupinu za provedbu cjelovite kurikularne reforme na neopozive ostavke⁵¹ rezultirali su nizom prosvjeda radnika u kulturi,⁵² novinara,⁵³ i organizacija civilnoga društva⁵⁴, najvećim dijelom onih koji pripadaju lijevo-liberalnom polu. Prosvjedna su događanja kulminirala najvećim prosvjedom u zadnjih 20-ak godina pod nazivom „Hrvatska može bolje“ koji se 1. lipnja 2016. održao u Zagrebu i 16 drugih gradova u RH i svijetu.⁵⁵

S druge strane političkog spektra razinu polarizacije snažno opisuje i prosvjed protiv odluke VEM-a koji je zbog govora mržnje u eteru na tri dana suspendirao emitiranje lokalne televizije Z1.⁵⁶ Prosvjedu se pridružio i tadašnji potpredsjednik Sabora, što je predsjednica VEM-a protumačila kao politički pritisak na neovisnu instituciju te stoga podnijela neopozivu ostavku.⁵⁷

Što se tiče polarizacije po osnovi ekonomskih politika, ponovno se ističe nekoliko referendumskih inicijativa. U svjetlu rastućeg javnog duga i potrebe njegova rješavanja, Vlada RH u srpnju 2013. odlučila je autoceste dati u koncesiju.⁵⁸ Kao odgovor, pet sindikalnih središnjica, dva sindikata te sedam organizacija civilnog društva u listopadu 2014. pokrenuli su

⁴⁷ HND, „Hasanbegović smijenio povjerenstvo za neprofitne medije“, hnd.hr, 29.1.2016., dostupno na: <https://hnd.hr/hasanbegovic-smijenio-povjerenstvo-za-neprofitne-medije>

⁴⁸ PR.glas.com, „Nema potrebe za nastavkom podupiranja bilo kojeg neprofitnog medija putem mog resora“, PR.glas.com, 5.2.2016., dostupno na: <https://prglas.com/nema-potrebe-za-nastavkom-podupiranja-bilo-kojeg-neprofitnog-medija-putem-mog-resora/>

⁴⁹ Inicijativa za snažno civilno društvo, Facebook, dostupno na:

https://www.facebook.com/ZaSnažnoCivilnoDruštvo/about/?ref=page_internal

⁵⁰ HINA, „Evo što Vijeće za elektroničke medije kaže o svojoj smjeni“, tportal.hr, 10.3.2016., dostupno na: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/evo-sto-vijece-za-elektronicke-medije-kaze-o-svojoj-smjeni-20160310>

⁵¹ HINA, „Jokić i njegov tim dali ostavke zbog političkih pritisaka“, poslovni.hr, 25.5.2016., dostupno na: <https://www.poslovni.hr/hrvatska/jokic-i-njegov-tim-dali-ostavke-zbog-politickih-pritisaka-313350>

⁵² Brkulj V. i A. Žapčić, „Kulturnjaci s Markova trga uputili apel Vladi za smjenu Hasanbegovića“, tportal.hr, 10.2.2016., dostupno na: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/kulturnjaci-s-markova-trga-uputili-apel-vladi-za-smjenu-hasanbegovica-20160204>

⁵³ HND, „Prosvjed novinara pred ministarstvom kulture: 'Šutnja je Zlat(k)o'“, hnd.hr, 3.5.2016, dostupno na: <https://www.hnd.hr/prosvjed-novinaru-pred-ministarstvom-kulture-sutnja-je-zlat-k-o>

⁵⁴ Romić, T., „Više od 435 predstavnika udruga, jedan po jedan, urudžbiralo Vladi apel za spas hrvatskog modela podrške razvoju civilnog društva“, vecernji.hr, 9.5.2016., dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/vise-od-435-predstavnika-udruga-jedan-po-jedan-urudzbiralo-vladi-apel-za-spas-hrvatskog-modela-podrske-razvoju-civilnog-drustva-1082889>

⁵⁵ Net.hr, „VELIKI PROSVJED U ZAGREBU / Čak 25.000 ljudi došlo na skup podrške reformi školstva: 'Šustaru, na ovu feštu nisi pozvan!'“, net.hr, 1.6.2016., dostupno na: <https://net.hr/danas/sve-je-spremno-za-prosvjed-mi-smo-svoje-odradili-a-sada-je-vrijeme-da-gradani-pokazu-da-hrvatska-moze-bolje-eaa29f3c-b1ca-11eb-b8ba-0242ac140042>

⁵⁶ AEM, „Priopćenje Vijeća za elektroničke medije – privremeno oduzimanje koncesije nakladniku Z1 televizija d.o.o.“, aem.hr, 22.1.2016., dostupno na: <https://www.aem.hr/koncesije/priopcenje-vijeća-za-elektronicke-medije-privremeno-oduzimanje-koncesije-nakladniku-z1-televizija-doo/>

⁵⁷ Vijesti.hr, „Rakić: 'Odluka ministra je meni teško objašnjiva, ovdje se radi o političkom pritisku'“, rtl.hr, 11.3.2016., dostupno na: <https://www.rtl.hr/vijesti-hr/novosti/hrvatska/1936072/rakic-odluka-ministra-je-meni-tesko-objasnjiva-ovdje-se-radi-o-politickom-pritisku/>

⁵⁸ Vidi Odluku o davanju suglasnosti na prijedlog modela monetizacije javnog duga vezanog uz društva Hrvatske autoceste d.o.o. (HAC) i Autocesta Rijeka – Zagreb d.d. (ARZ) na <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2015/232%20sjednica%20Vlade/232%20-%208.pdf>





referendumsku inicijativu „Ne damo naše autoceste“.⁵⁹ Snažna podrška javnosti referendumske inicijative nagnala je Vladu RH da u travnju 2015. ukine svoju odluku.⁶⁰

Osim toga, u lipnju 2014. 17 je sindikata pokrenulo i tzv. referendumsku inicijativu o *outsourcingu*⁶¹ koju je podržalo više od 600.000 birača, a potaknuta je raspravama oko toga je li potrebno primijeniti institut tzv. *outsourcinga* na dio zaposlenih u državnom i javnom sektoru, što su kao moguće rješenje u javnim istupima spominjali neki članovi Vlade RH. Vlada RH još je za vrijeme prikupljanja potpisa objavila kako odustaje od *outsourcinga* za dio zaposlenih u državnom i javnom sektoru, no potpisi su se prikupljali unatoč tom odustajanju.

U 2019. Vlada RH bila je prisiljena reterirati pod pritiskom još jedne referendumske inicijative koju su potaknule tri sindikalne središnjice pod sloganom „67 je previše“. Sindikati su pridobili oko 700.000 potpisa birača, a još u tijeku prikupljanja potpisa Vlada RH prihvatila je sve zahtjeve i u Sabor uputila zakonski prijedlog koji je Sabor usvojio u listopadu 2019.

Osim opisanih referendumskih inicijativa vezanih za ekonomska pitanja, u kontekstu socijalnog dijaloga, događaj koji je najznačajnije obilježio promatrano razdoblje jest gotovo dvomjesečni štrajk zaposlenika u osnovnim i srednjim školama nakon neuspješnog procesa mirenja u listopadu 2019. Sindikati su tražili povećanje koeficijenta složenosti poslova za prosječnih 6,11 % za nastavno i nenastavno osoblje, a kompromisno rješenje postignuto je tek početkom prosinca 2019.⁶² Kompromisu je prethodio velik prosvjed zaposlenika u školama koji je održan 25. studenog 2019.⁶³

Odnos vlasti i organizacija civilnoga društva

Društveni kontekst koji se tiče odnosa vlasti i civilnog društva također je karakteriziran napetostima. Odluku o smanjenju udjela lutrijskih sredstava namijenjenih razvoju civilnog društva 2016. velik broj organizacija civilnog društva smatra početkom slabljenja institucionalnog okvira za njegovo djelovanje.⁶⁴ Taj „institucionalni trokut odgovornosti za

⁵⁹ Vidi: Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2015_04_46_919.html

⁶⁰ Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, „Vlada: Usvojen Prijedlog odluke o stavljanju izvan snage Odluke o davanju suglasnosti na prijedlog modela monetizacije javnog duga vezanog uz društva Hrvatske autoceste d.o.o. i Autocesta Rijeka – Zagreb d.d., kroz dodjelu koncesije za upravljanje i održavanje autocesta“, dostupno na: <https://mmpi.gov.hr/print.aspx?id=17634&url=print>

⁶¹ Puni naziv je „Referendumska inicijativa za donošenje Zakona o obavljanju pratećih i neosnovanih djelatnosti u javnom sektoru“

⁶² Cjelokupni tijek događanja opisan je na: <https://www.srednja.hr/novosti/obrazovni-strajk-obiljezio-je-2019-godinu-donosimo-pregled-nasih-230-tekstova/>

⁶³ <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/odrzan-veliki-prosvjed-na-trgu-su-bile-tisuce-premijeru-vi-ste-krivi-za-strajk-moja-kolegica-radi-vec-38-godina-znate-li-kolika-joj-je-placa-9657412>

⁶⁴ Vidi: T-portal (2016), 'Građani od Vlade traže spas civilnog društva', dostupno na: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/gradani-od-vlade-traze-spas-civilnog-drustva-20160509>





razvoj civilnoga društva“⁶⁵ čine Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva (NZRCD), koja svojim programima financira djelovanje civilnog društva, Ured za udruge Vlade RH (UZUVRH), koji obavlja stručne poslove iz djelokruga Vlade RH u vezi sa stvaranjem uvjeta za razvoj civilnoga društva, te Savjet za razvoj civilnoga društva, savjetodavno tijelo Vlade RH koje djeluje na razvoju suradnje Vlade RH i organizacija civilnog društva. Građen godinama, ovaj je institucionalni okvir u međunarodnom kontekstu prepoznat kao primjer dobre prakse.⁶⁶ Najava odluke o smanjenju udjela lutrijskih sredstava potaknula je osnivanje neformalne Inicijative za snažno civilno društvo, koja broji 400-tinjak OCD-ova.⁶⁷ Naime, sukladno *Zakonu o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnog društva* (NN 73/03), NZRCD financira se dijelom i iz udjela lutrijskih sredstava te je odluka o smanjenju udjela za razvoj civilnog društva, prema rezultatima *Vanjskog vrednovanja Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2012. –2016. godine*, predstavljala „značajan i iznenađan problem financiranja“⁶⁸. Smanjenje udjela s 14,21 % u 2015. na 6,88 % u 2016. u apsolutnom iznosu značilo je 17,3 milijuna kuna manje, što je predstavljalo smanjenje od čak 51,58 % projiciranog prihoda iz toga izvora.⁶⁹ Od 2017. nadalje udio se ipak donekle povećao oscilirajući između najviših 11,64 % u 2018. i najnižih 10,60 % u 2021.⁷⁰, no nikad nije dostigao visinu iz 2015.

Što se tiče Savjeta za razvoj civilnoga društva, on je u travnju 2016. održao sjednicu, a prijedlog zaključaka nikad usvojenog zapisnika uslijed pada Vlade RH odnosio se na kritiku jednostrane odluke Vlade RH o *Uredbi o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću*⁷¹, nužnost zaštite modela podrške civilnom društvu od neutemeljenih odluka koje vode njegovu urušavanju, potrebu kontinuiteta financijske podrške NZRCD-u te potrebu donošenja odluka o promjenama u sustavu temeljem utvrđenih činjenica i dijaloga.⁷²

Šesti saziv Savjeta konstituiran je u ožujku 2017., nakon prijevremenih parlamentarnih izbora održanih u rujnu 2016. Prema zapisnicima sa sjednica Savjeta⁷³, suradnja je započela konstruktivno, strateškim planiranjem koje je iznjedrilo 10 prioriternih područja djelovanja.

⁶⁵ Sumpor, M., I Rašić Bakarić i I. Đokić, *Vanjsko vrednovanje Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2016.-2020.*, str. 8, Zagreb: Ekonomski institut, dostupno na: <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Evaluacijska%20studija%20-%20UZUVRH%20-%20finalno%20izvjesce.pdf>

⁶⁶ Ibid.

⁶⁷ Inicijativa za snažno civilno društvo, Facebook, dostupno na: https://www.facebook.com/ZaSnažnoCivilnoDruštvo/about/?ref=page_internal

⁶⁸ Sumpor, M., I Rašić Bakarić i I. Đokić, *Vanjsko vrednovanje Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2016.-2020.*, str. 29, Zagreb: Ekonomski institut, dostupno na: <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Evaluacijska%20studija%20-%20UZUVRH%20-%20finalno%20izvjesce.pdf>

⁶⁹ Ibid.

⁷⁰ Vidi na:

<https://narodne-novine.nn.hr/search.aspx?upit=uredba+o+kriterijima+za+utvr%20c4%91+ivanje+korisnika+i&naslovi=da&sortiraj=1&kategorija=1&rpp=10&qtype=3&pretraga=da>

⁷¹ Predmetna Uredba donosi na temelju Zakona o igrama na sreću (NN br. 87/09, 35/13, 41/14 i 143/14) za svaku godinu.

⁷² Nacrt Zapisnika 14. sjednice Savjeta za razvoj civilnoga društva, održane 22. travnja 2016., str. 8, dostupno na:

⁷³ Svi zapisnici tog saziva Savjeta dostupni su na: <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/savjet-za-razvoj-civilnoga-drustva/zapisnici-sa-sjednica-savjeta/144>





Tijekom mandata, međutim, zapisnici⁷⁴ bilježe nezadovoljstvo predstavnika OCD-a zbog, između ostalog, nedonošenja nacionalnog strateškog okvira za djelovanje civilnog društva za razdoblje 2017. – 2021. unatoč činjenici da je participativno izrađen i javno raspravljen, kašnjenja u raspisivanju natječaja i objavama rezultata natječaja, neraspisivanja niza natječaja najavljivanih u godišnjim planovima objave poziva na dostavu projektnih prijedloga financiranih iz ESF-a. Na kraju mandata, premda koordinatori radnih skupina Savjeta bilježe određene pozitivne pomake⁷⁵, predsjednica Savjeta osvrće se na otežanu suradnju između OCD-a i TDU, neostvarenje pojedinih ciljeva te kao ključno pitanje za naredno razdoblje ističe pitanje održivosti OCD-a, i to prvenstveno financijsku održivost.⁷⁶ S druge strane, predstavnici UZUVRH-a u svom osvrtu nabrajaju teme kojima se Savjet bavio, uz zaključak kako su „neke teme ostale otvorene“, te uz očekivanje da će se Savjet u narednom mandatu njima nastaviti baviti.⁷⁷ Osim toga, kvalitetu komunikaciju ne nalaze lošom, navodeći: „Komunikacija je postojala, dogovarale su se sjednice. Komunikacija i povjerenje trebaju biti obostrani.“⁷⁸

Konstituirajuća sjednica sedmog saziva Savjeta održana je krajem svibnja 2020.,⁷⁹ no njezine ishode u kontekstu ravnopravnog dijaloga TDU-a i OCD-a propitali su predstavnici Inicijative za snažno civilno društvo.⁸⁰ Tek u veljači 2021. Vlada RH donijela je Odluku o osnivanju Savjeta za razvoj civilnoga društva, prema kojoj predstavnici TDU-a imenovani sukladno prethodnoj Odluci nastavljaju s radom do imenovanja članova i zamjenika sukladno novoj Odluci (NN 14/21)⁸¹, i na taj način razriješila višemjesečni problem nemogućnosti donošenja odluka novog saziva Savjeta.

3.1.1.3 MEĐUNARODNE OCJENE STANJA U PROMATRANIM SEKTORIMA

Javna uprava

U svojoj Ocjeni ekonomskog programa za 2013. za RH EK se referira na loše rezultate RH prema indeksu percepcije korupcije Transparency Internationala, koji ju je svrstao među šest država članica s najgorim rezultatima. Komisiju je tada zabrinjavala adekvatna primjena uspostavljenog institucionalnog okvira borbe protiv korupcije, uključujući unaprjeđenje mehanizama prevencije sukoba interesa, otkrivanje potencijalno nezakonito stečene imovine javnih dužnosnika, kao i učinkovitost kontrolnih mehanizama unutar javne uprave, posebice u

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Zapisnik s 18. sjednice Savjeta, str. 8 – „Osvrti koordinatora radnih skupina“, dostupno na: <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Zapisnik%2018.%20sjednica%20-final.docx>

⁷⁶ Ibid. str. 9-10, „Osvrt Predsjednice Savjeta na trogodišnji rad Savjeta“,

⁷⁷ Ibid. str. 9, „Osvrt Ureda za udruge na suradnju sa Savjetom“

⁷⁸ Ibid. str. 11.

⁷⁹ <https://udruge.gov.hr/vijesti/odrzana-konstituirajuca-sjednica-sedmog-saziva-savjeta-za-razvoj-civilnoga-drustva/5153>

⁸⁰ Inicijativa za snažno civilno društvo, „Otvoreno pismo Inicijative za snažno civilno društvo Uredu za udruge Vlade RH i nadležnim ministarstvima: AUTONOMIJA ODLUČIVANJA JE TEMELJ RAVNOPRAVNOG DIJALOGA“, mmh.hr, 28.5.2020., dostupno na: <https://www.mmh.hr/vijesti/otvoreno-pismo-inicijative-za-snazno-civilno-drustvo-uredu-za-udruge-vlade-rh-i-nadleznim-ministarstvima-autonomija-odlucivanja-je-temelj-ravnopravnog-dijaloga>

⁸¹ NN 14/21, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_02_14_282.html





odnosu na javnu nabavu. Konačno, EK je naglašavao i problem politizacije uprave i nadzor državnih poduzeća.⁸²

Preporuke Vijeća EU-a o Nacionalnom programu reformi 2014. za Hrvatsku (dalje u tekstu Preporuke Vijeća) govore o neučinkovitom upravljanju državnim imovinom, potrebi za upravljanjem državnim poduzećima transparentno i odgovorno, osnaživanju sprječavanja korupcije u upravi i poduzećima pod kontrolom ili u vlasništvu države te osnaživanju transparentnosti i učinkovitosti javne nabave na svim razinama. Nadalje, govori se o nedostatku pravne sigurnosti i netransparentnom odlučivanju, naročito na lokalnoj razini, te problemu izrazite fragmentacije odgovornosti javne uprave na lokalnoj i regionalnoj razini, kao i složene podjele nadležnosti među ministarstvima i agencijama na središnjoj razini. Osim toga, Preporuke Vijeća spominju i nisku razinu kvalitete javnog upravljanja te manjak kapaciteta institucija za strateško planiranje, izradu i praćenje projekata, uz rijetko ili tek formalno odlučivanje temeljem dokaza.⁸³

Uvid u SWD iz 2020. indicira da u promatranom razdoblju, unatoč sporadičnih unaprjeđenja, nije došlo do sveobuhvatnih pozitivnih promjena. Primjerice, premda se navodi da se sve više poduzimaju mjere za modernizaciju i korištenje e-uprave, učinkovitost pružanja usluga i dalje je niska, s negativnim implikacijama po povjerenje u institucije vlasti. Nadalje, govori se o i dalje ograničenim kapacitetima za izradu i provedbu politika i projekata, pogoršanju kapaciteta za strateško planiranje te neučinkovitoj koordinaciji među ministarstvima koja otežava implementaciju politika. Osim toga, EK upozorava na i dalje prisutnu rascjepkanost uprave na razini lokalne samouprave, opetovano odgađanje donošenja novog zakona o plaćama u upravi i spora poboljšanja u sustavu javne nabave.⁸⁴

Takva slika reflektira se i na rezultatima RH prema različitim međunarodnim indeksima uz pomoć kojih se prati kvaliteta upravljanja, čiji se rezultati prikazuju u nastavku teksta.

Indeks Svjetske banke *Doing Business* rangira 190 svjetskih ekonomija na temelju deset pokazatelja / reguliranih područja.⁸⁵ Za potrebe ovog izvješća evaluatori su se odlučili fokusirati na rezultate njih pet za RH u razdoblju 2014. – 2020. (tablica 6), koji pokrivaju različite upravne organizacije i stupanj njihove birokratiziranosti. Rezultati se prema Indeksu prikazuju na skali od 0 do 100, gdje je 0 najlošiji, a 100 najbolji rezultat.

⁸² Vidi: Radni dokument službi Komisije: Ocjena ekonomskog programa za 2013. za HRVATSKU SWD(2013) 361 final, str. 29, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/swd2013_croatia_hr_0.pdf

⁸³ Usp. Preporuke Vijeća EU o Nacionalnom programu reformi 2014. za Hrvatsku i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2014. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0729\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0729(10)&from=EN)

⁸⁴ Radni dokument službi Komisije: Izvješće za Hrvatsku 2020. (SDW (2020) 510 final), str. 55-56, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0510&from=EN>

⁸⁵ To su: osnivanje tvrtke, dobivanje građevinske dozvole, priključak struje, upis vlasništva, dobivanje kredita, zaštita manjinskih ulagača, plaćanje poreza, prekogranična trgovina, izvršenje ugovora i rješavanje nelikvidnosti. Vidi: Svjetska banka, *Doing Business*, dostupno na: <https://www.worldbank.org/en/programs/business-enabling-environment>





Tablica 6. Rezultati RH u odabranim područjima indeksa *Doing Business* u razdoblju 2014. – 2020.

Godina	Osnivanje tvrtke	Dobivanje građevinske dozvole	Plaćanje poreza	Izvršenje ugovora	Rješavanje nelikvidnosti
2014.	82,2	nema podataka	nema podataka	nema podataka	52,3
2015.	82,9	55,3	nema podataka	nema podataka	52,4
2016.	82,9	55,3	81,8	70,6	52,4
2017.	82,5	54,6	81,4	70,6	55,6
2018.	82,5	54,8	81,4	70,6	55,1
2019.	82,6	55,7	81,8	70,6	56,2
2020.	85,3	57,8	81,8	70,6	56,5
EU prosjek (2020.)	89,9	72,6	83,1	66,5	70,5
HR rang (2020.)	114. od 190 zemalja	150. od 190 zemalja	49. od 190 zemalja	27. od 190 zemalja	63. od 190 zemalja

Izvor: Prikaz autora temeljem rezultata indeksa *Doing Business* Svjetske banke, <https://www.doingbusiness.org/>

Kako je vidljivo iz tablice 6, u razdoblju 2014. – 2020. nisu zabilježene promjene na dvama indikatorima: *plaćanje poreza* i *izvršenje ugovora*. Što se tiče pokazatelja *plaćanje poreza*, rezultat RH blizu je prosječnomu rezultatu za EU i na relativno je visokom 49. mjestu među 190 svjetskih ekonomija. Na pokazatelju *izvršenje ugovora*, RH je bolja od prosjeka EU zemalja i drži visoko 27. mjesto na svijetu. Međutim, u usporedbi s EU prosjekom, RH je znatno lošija na pokazatelju *rješavanje nelikvidnosti*, premda u usporedbi s ostalim svjetskim ekonomijama ima relativno visoko 63. mjesto. Znatno lošiji rezultati bilježe se na pokazatelju *osnivanje tvrtke* – 114. pozicija od 190, premda se nakon dugog perioda stagnacije pozitivan pomak bilježi u 2020. Konačno, na pokazatelju *dobivanje građevinske dozvole* RH značajno zaostaje za EU prosjekom i drži vrlo nisko 150. mjesto u svjetskim razmjerima.

Globalni indeks konkurentnosti (GCI) sastoji se od 12 tzv. stupova konkurentnosti i daje uvid u pokretače produktivnosti i napretka.⁸⁶ Od 12 stupova GCI-a za potrebe ove evaluacije najrelevantniji je prvi stup: *Institucije*, koji opisuje institucionalno okruženje zemlje, i to u području javnih te privatnih institucija. U nastavku fokus je na područjima javnih institucija i pokazateljima koji ga čine: 1.05 – neregularna plaćanja i mito; 1.06 – neovisnost pravosuđa; 1.07 – favoriziranje u odlukama dužnosnika; 1.09 – regulatorno opterećenje; 1.10 – efikasnost (djelotvornost) pravnog okvira za rješavanje sporova; 1.11 efikasnost (djelotvornost) pravnog

⁸⁶ Usp. The Global Competitiveness Report 2017 – 2018, str. 11 dostupno na <https://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>





okvira za preispitivanje regulatornih pravila; 1.12 – transparentnost procesa donošenja javnih politika.⁸⁷

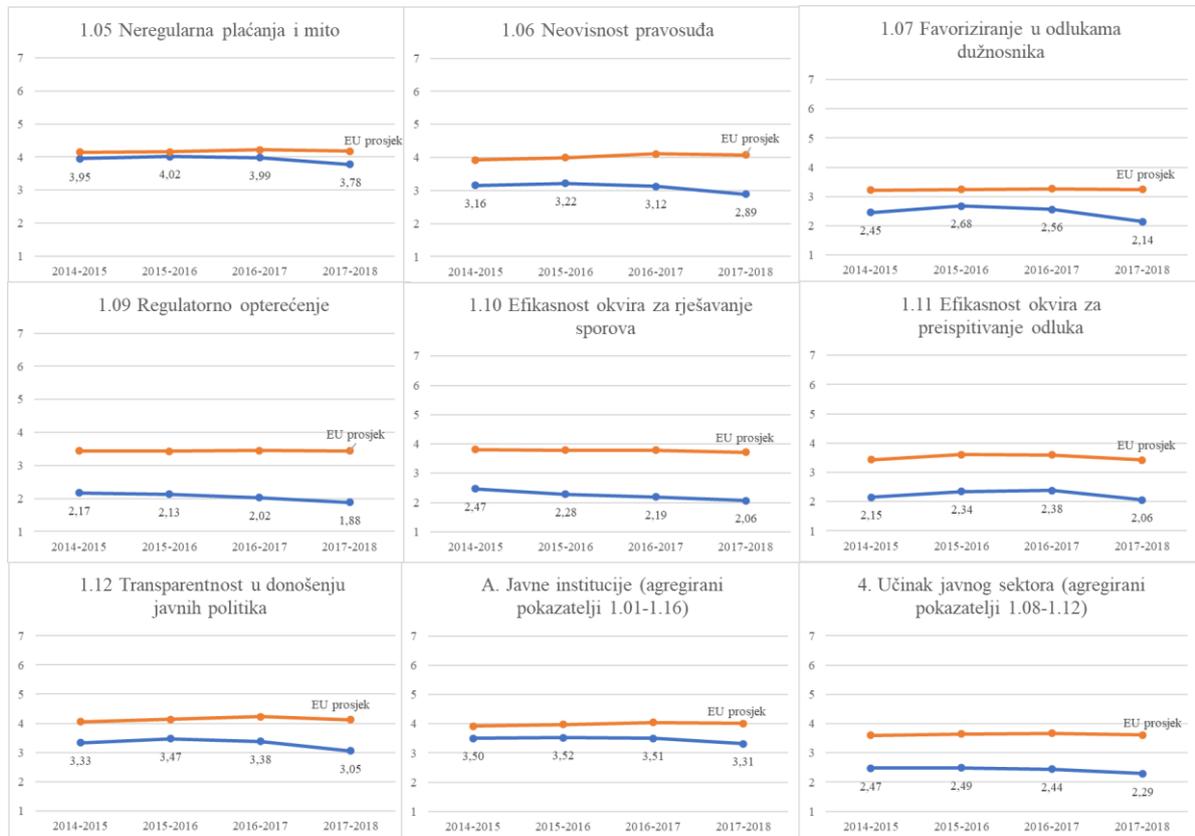
Vrijednosti odabranih pokazatelja koji se odnose na javne institucije pokazuju ogromne razlike između prosjeka zemalja EU-a i RH. Samo je u pitanju neregularnih plaćanja i mita rezultat sličan agregiranom rezultatu svih zemalja članica EU-a. Nakon nekoliko godina stagnacije predmetni indeks za RH pokazuje tendenciju pogoršanja.

Kako se vidi na slici 1 niže, na razini EU-a situacija je stabilna na svim odabranim pokazateljima. Međutim, vrijednosti za RH pogoršale su se od 2016. nadalje na pokazateljima *neovisnost pravosuđa, favoriziranje u odlukama dužnosnika, transparentnost procesa donošenja javnih politika te efikasnost (djelotvornost) pravnog okvira za preispitivanje regulatornih pravila*, dok na pokazateljima *regulatorno opterećenje i efikasnost (djelotvornosti) pravnog okvira za rješavanje sporova* vrijednosti padaju i u duljem promatranom razdoblju.

⁸⁷ The Global Competitiveness Report 2017 – 2018, Appendix E1: Preliminary Structure and Composition of the Global Competitiveness Index 4.0



Slika 1. Global Competitiveness Index – odabrani pokazatelji za RH i EU



Izvor: prikaz autora temeljem podataka na Global Competitiveness Index na:

https://govdata360.worldbank.org/indicators/ha03bec65?country=BRA&indicator=41472&viz=line_chart&years=2017,2019

Osim rezultata na nizu pokazatelja, izvještaj GCI navodi i najproblematičnije čimbenike za poslovanje u svakoj zemlji. Tako su najproblematičniji čimbenici za poslovanje u RH u anketi provedenoj 2017. bili: neučinkovita javna uprava, nestabilnost javnih politika, porezna pravila, korupcija te stope poreza.⁸⁸ Svi se oni vežu za administrativno opterećenje i kvalitetu javnih politika.

Worldwide Governance Indicators (WGI)

Worldwide Governance Indicators (WGI) longitudinalni je projekt Svjetske banke koji agregira pokazatelje u šest dimenzija upravljanja za više od 200 zemalja i teritorija od 1996.⁸⁹ Zadnji su

⁸⁸ Usp. The Global Competitiveness Index 2017 – 2018 edition based on World Economic Forum, Executive Opinion Survey 2017, Country profile: Croatia, dostupno na: https://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/03CountryProfiles/Standalone2-pagerprofiles/WEF_GCI_2017_2018_Profile_Croatia.pdf

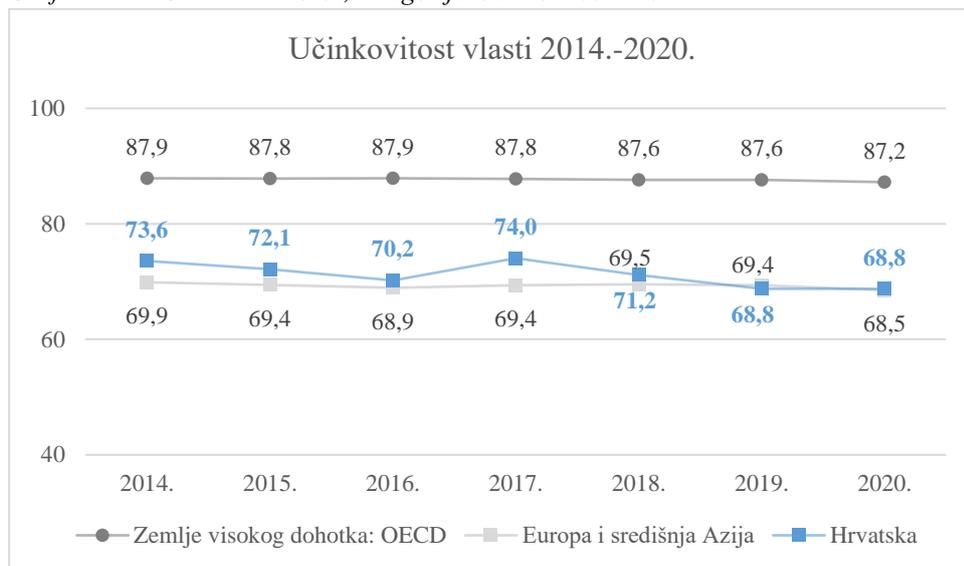
⁸⁹ Za detaljan opis metodologije vidi: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/Documents>



dostupni podaci za 2020⁹⁰. Od šest kategorija pokazatelja evaluatori u nastavku prikazuju tri koje su relevantne za područje intervencija unutar PO 4: *učinkovitost vlasti*, *kontrola korupcije* i *vladavina prava*. Podaci su prikazani u postocima od 0 (najniži rang) do 100 (najviši rang).

U kategoriji *učinkovitost vlasti* rezultat RH znatno je ispod rezultata zemalja visokog dohotka OECD-a i na razini je prosječnog rezultata svih zemalja Europe i središnje Azije. Međutim, dok potonji prosjek pokazuje varijacije kroz godine, rezultati RH pali su za gotovo 5 % u razdoblju između 2014. i 2020. (grafikon 3).

Grafikon 3. WGI 2014. – 2019., kategorija Učinkovitost vlasti



Izvor: prikaz autora temeljem podataka u World Bank WGI Dataset:

<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/downloadFile?fileName=wgidataset.xlsx>

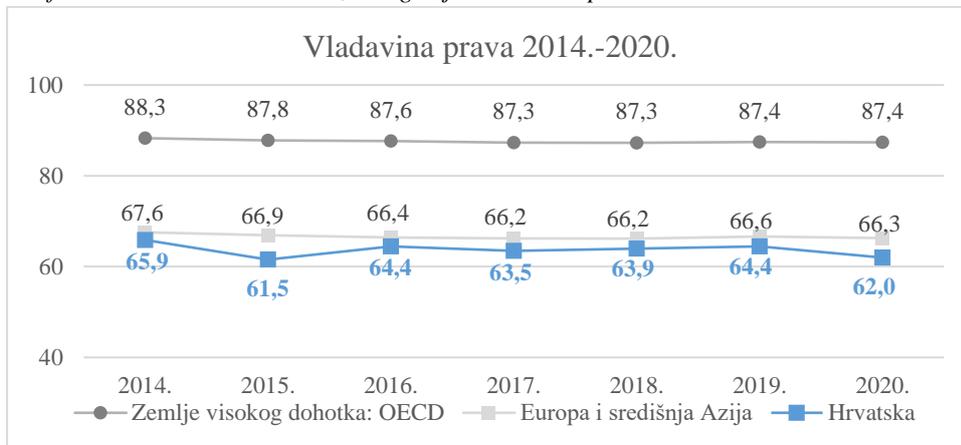
Slična je situacija i za kategorije *kontrola korupcije* i *vladavina prava*. Razlika je između zemalja visokog dohotka OECD-a i RH izrazita, a rezultati za RH otprilike su na razini prosječnih rezultata cijele regije Europe i središnje Azije. Kako se vidi na grafikonima (4 i 5 niže), *vladavina prava* pokazuje fluktuacije, no s jasnim trendom opadanja (naročito u 2020.), dok *kontrola korupcije* opada kroz vrijeme, s neznatnim poboljšanjem u 2020., ali još uvijek ispod rezultata za 2014. godinu.

⁹⁰ Zadnji podaci iz rujna 2021. sadrže reviziju podataka prethodnih godina. Stoga ovo izdanje nadomješta podatke prikazane u svim prethodnim izdanjima. Vidi: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/downloadFile?fileName=wgidataset.xlsx>





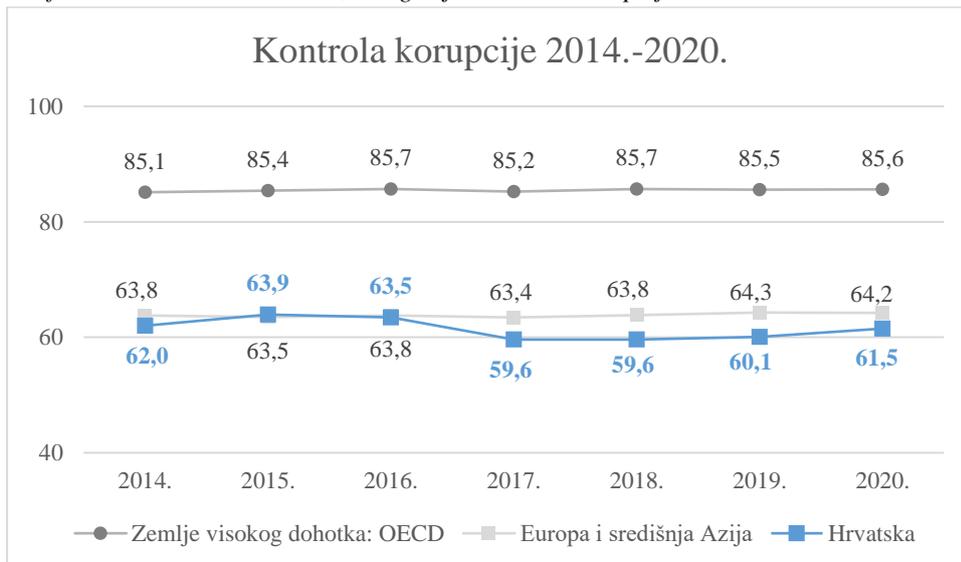
Grafikon 4. WGI 2014. – 2020., kategorija Vladavina prava



Izvor: prikaz autora temeljem podataka u World Bank WGI Dataset:

<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/downloadFile?fileName=wgidataset.xlsx>

Grafikon 5. WGI 2014. – 2020., kategorija Kontrola korupcije



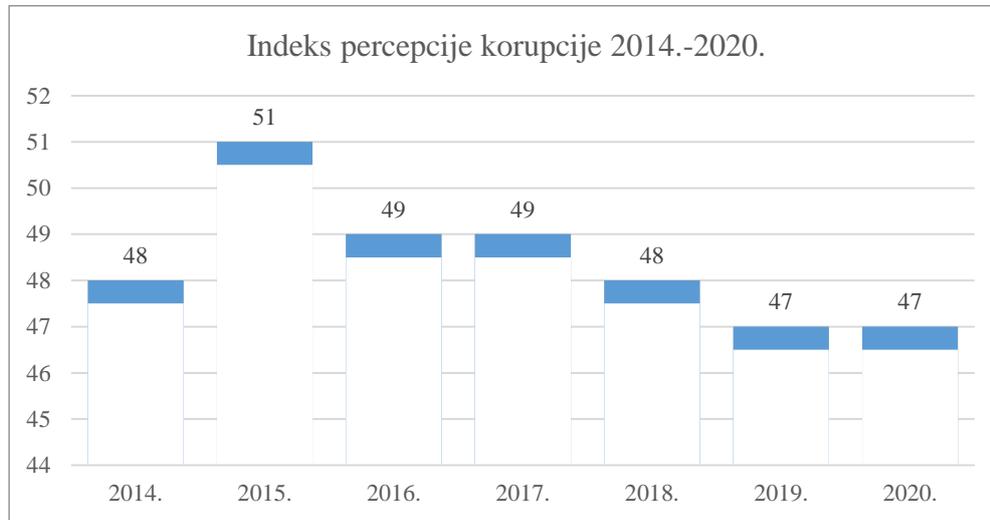
Izvor: prikaz autora temeljem podataka u World Bank WGI Dataset:

<https://info.worldbank.org/governance/wgi/Home/downloadFile?fileName=wgidataset.xlsx>

Na **indeksu percepcije korupcije Transparency Internationala RH** također bilježi slabiji rezultat nego 2014., kako je vidljivo iz grafikona 7:



Grafikon 6. Indeks percepcije korupcije TI – rezultati RH 2014. – 2020.



Izvor: Prikaz autora temeljem baze podataka CPI na:
https://images.transparencycdn.org/images/CPI_FULL_DATA_2021-01-27-162209.zip

Transformacijski indeks zaklade Bertelsmann (Transformation Index of the Bertelsmann Stiftung 2020 – BTI)

BTI se objavljuje svake dvije godine i omogućava praćenje trendova i učinaka transformacijskih strategija, proširujući spoznaje o tome na koji se način upravlja političkim procesima, uključujući procese odlučivanja. Koristeći sveobuhvatni set podataka, BTI procjenjuje i uspoređuje čimbenike uspjeha u zemljama u razvoju i onima u procesima transformacije.⁹¹ BTI objavljuje dvije rang liste: *indeks statusa* (kvaliteta demokracije i tržišnog gospodarstva) i *indeks upravljanja*. Potonji čini 20 pokazatelja unutar pet kriterija, a usredotočen je na mjeru do koje donositelji politika učinkovito facilitiraju i upravljaju razvojnim i procesima transformacije.

Prema rezultatima na skali od 1 (najgori rezultat) do 10 (najbolji rezultat), RH je relativno snažna u području kvalitete demokracije, ali je slaba u upravljanju. Ipak, u području kvalitete demokracije pokazatelj *sloboda izražavanja* pao je sa 7 na 6 između 2014. i 2020., dok je pokazatelj *progon i kažnjavanje dužnosnika koji zloupotrebljavaju svoje pozicije* pao s 8 u 2014. na 6 u 2020.⁹² Ekonomska izvedba također je bila identificirana kao područje napretka (ocjene 5 – 6 u razdoblju 2014. – 2015.), ali se u 2020. popravila i zavrijedila ocjenu 7.⁹³ Ipak,

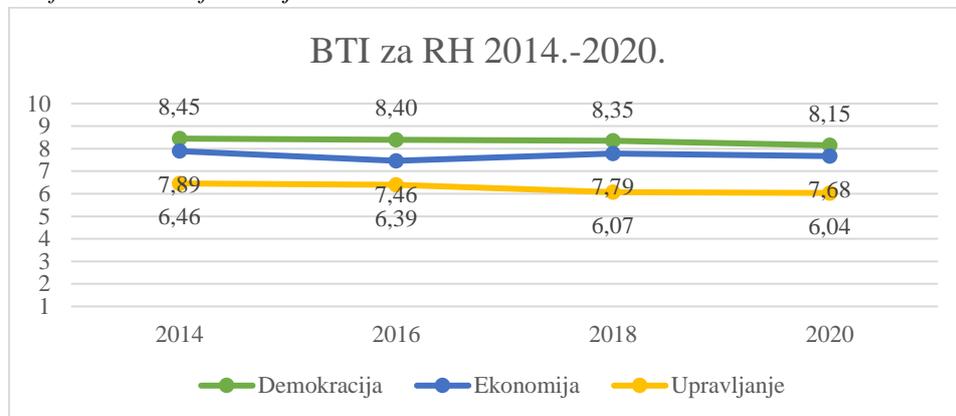
⁹¹ Puni opis dostupan na: https://bti-project.org/content/en/downloads/codebooks/BTI_2020_Codebook.pdf

⁹² Izračun autora temeljem baze podataka BTI za razdoblje 2006. – 2020. na <https://www.bti-project.org/content/en/downloads/data/BTI%202006-2020%20Scores.xlsx>

⁹³ ibid.

bez obzira na poboljšanja na pojedinim pokazateljima, ukupni pokazatelji za demokraciju, ekonomiju i upravljanje svi su od 2014. naovamo lošiji, kako je prikazano u grafikonu 6.

Grafikon 7. Transformacijski indeks zaklade Bertelsmann za RH 2014. – 2020.



Izvor: Izračun autora temeljem baze podataka BTI za razdoblje 2006. – 2020. na:
<https://www.bti-project.org/content/en/downloads/data/BTI%202006-2020%20Scores.xlsx>

Sukladno rezultatima, najniže je ocijenjeno područje upravljanja, koje je od 2014. u stalnom padu, a što je osobito relevantno u kontekstu intervencija u sklopu PO 4. Detaljniji podaci prikazani su u tablici 7.

Tablica 7. BTI – rezultati za RH na odabranim pokazateljima u području Upravljanja

	P14 | Sposobnost upravljanja	P14.1 | Prioritizacija	P14.2 | Implementacija	P14.3 | Prijenos znanja u politikama	P15 | Učinkovitost resursa	P15.1 | Efikasno korištenje imovine	P15.2 | Koordinacija javnih politika	P15.3 | Anti-korupcijska politika	P16 | Izgradnja konsenzusa	P16.1 | Konsenzus oko ciljeva	P16.2 | Anti-demokratski akteri	P16.3 | Upravljanje razdorama i sukobima	P16.4 | Sudjelovanje civilnog društva	P16.5 | Pomirenje	P17 | Međunarodna suradnja	P17.1 | Učinkovitost podrške	P17.2 | Vjerodostojnost	P17.3 | Regionalna suradnja
2014.	7,7	8	8	7	7,0	7	6	8	8,4	10	9	8	7	8	8,3	8	8	9
2016.	7,7	8	8	7	6,7	6	6	8	8,4	10	9	8	7	8	8,3	8	8	9
2018.	7,0	7	7	7	6,7	7	6	7	7,8	9	8	8	7	7	8,0	8	8	8
2020.	7,0	7	7	7	6,7	7	6	7	7,8	9	8	8	7	7	7,7	8	8	7

Izvor: Prikaz autora temeljem baze podataka BTI za razdoblje 2006. – 2020. na:
<https://www.bti-project.org/content/en/downloads/data/BTI%202006-2020%20Scores.xlsx>

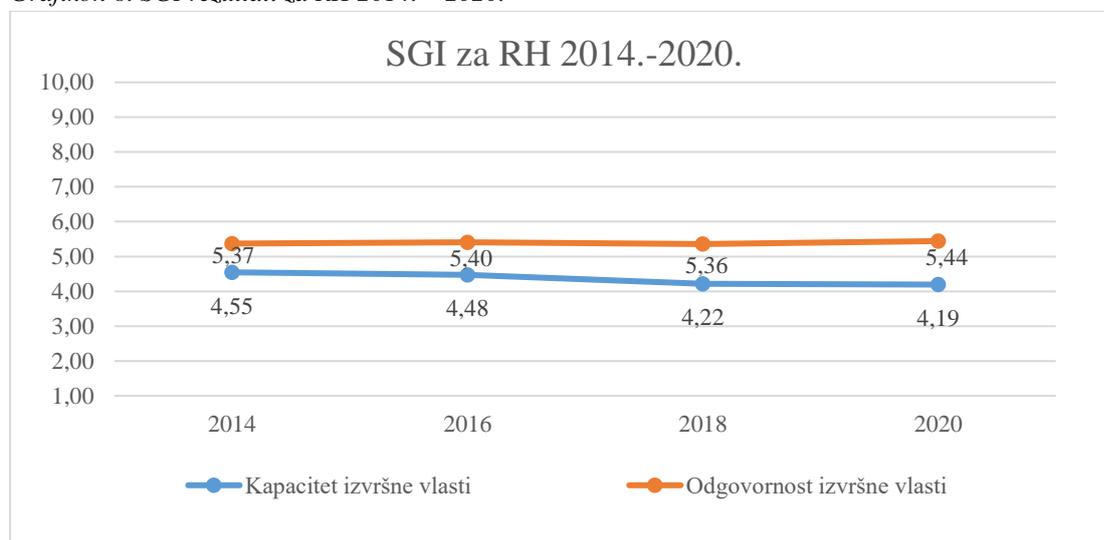


Iz tablice 7 jasno je vidljivo koji čimbenici utječu na snižavanje vrijednosti pokazatelja u području upravljanja. Čini se da je koordinacija javnih politika najslabija karika. Ovaj se pokazatelj odnosi na razinu do koje je Vlada RH sposobna sukobljene interese pomiriti u koherentnu javnu politiku. Osim toga ocjenjuje se i transparentnost delegiranja odgovornosti kako bi se izbjeglo zanemarivanje zadataka, prazan hod ili trzavice između različitih resora i razina vlasti. Upravo na ovom pokazatelju RH ostvaruje svoj najniži rezultat. Nadalje, cijelo područje učinkovitosti resursa relativno je slabo i ukazuje na nužna područja unaprjeđenja razine do koje vlasti učinkovito koriste ljudske, financijske i organizacijske resurse. Konačno, i anti-korupcijska politika ocijenjena je lošije u 2018. i 2020., nego u 2014. i 2016., na početku financijskog razdoblja.

Pokazatelji održivosti upravljanja (The Sustainable Governance Indicators – SGI) bave se pitanjem održivih učinaka javnih politika i političkog odlučivanja u 41 zemlji, a agregirani su u tri područja: *Učinci javnih politika* (ekonomska, socijalna i okolišna politika), *Demokracija* te *Upravljanje* (kapaciteti izvršne vlasti i odgovornost izvršne vlasti), na skali od 1 (najniži rezultat) do 10 (najviši rezultat).⁹⁴ U nastavku teksta fokus je na području *Upravljanje*.

U području upravljanja, RH je pri samom začelju – na 37. mjestu od 41 zemlje.⁹⁵ Pritom je u promatranom razdoblju odgovornost izvršne vlasti ocijenjena bolje od kapaciteta izvršne vlasti, kako je prikazano na grafikonu 8. Štoviše, odgovornost je u 2020. neznatno porasla, dok kapaciteti kontinuirano bilježe pad od 2014. do 2020.

Grafikon 8. SGI rezultati za RH 2014. – 2020.



Izvor: Prikaz autora temeljem baze podataka SGI na: https://www.sgi-network.org/docs/2020/basics/SGI2020_Scores.xlsx

⁹⁴ Vidi: <https://www.sgi-network.org/2020/>

⁹⁵ SGI TimeSeries – podaci za Upravljanje na: https://www.sgi-network.org/docs/2020/basics/SGI2020_TimeSeries_Governance.xlsx



Detaljniji prikaz ovih rezultata nalazi se u tablici 8:

Tablica 8. SGI 2014. – 2020. – rezultati RH po pojedinim pokazateljima unutar područja Upravljanje

	2014.	2016.	2018.	2020.
UPRAVLJANJE	4,96	4,94	4,79	4,82
Kapacitet izvršne vlasti	4,55	4,48	4,22	4,19
Strateški kapacitet	4,50	4,50	4,50	4,00
Međuministarska koordinacija	4,00	4,20	4,20	4,17
Instrumenti na temelju dokaza	4,33	4,33	4,33	4,00
Društvene konzultacije	4,00	4,00	4,00	4,00
Komunikacija o politikama	4,00	4,00	3,00	3,00
Implementacija	4,22	4,22	3,89	4,00
Prilagodljivost	5,50	5,00	5,00	5,00
Organizacijska reforma	5,00	5,00	4,50	4,50
Odgovornost izvršne vlasti	5,37	5,40	5,36	5,44
Kompetencije građana za sudjelovanje	4,08	4,33	3,94	4,69
Resursi zakonodavaca	7,40	7,40	7,60	7,60
Mediji	3,66	3,45	3,45	3,29
Stranke i interesna udruženja	4,33	4,33	4,33	4,33
Neovisna nadzorna tijela	6,00	6,00	6,00	5,67

Izvor: Izračun temeljem baze podataka SGI na:
https://www.sgi-network.org/docs/2020/basics/SGI2020_Scores.xlsx

U području odgovornosti izvršne vlasti najniži je rezultat zabilježen na *medijima*, što reflektira nalaz prema kojem manjina medija pruža sadržaj visoke kvalitete u odnosu na analizu javnih politika, dok ih se većina fokusira na proizvodnju površnog, tzv. *infotainment* sadržaja. Najviša je ocjena na pokazatelju *resursi zakonodavaca*, što reflektira činjenicu da se saborski zastupnici kao skupina mogu koristiti nizom resursa namijenjenih praćenju rada izvršne vlasti, uključujući dostave izvješća na traženje ili postavljanje usmenih i pisanih zastupničkih pitanja dužnosnicima. Osim toga, sustav saborskih radnih tijela omogućava nadzor zakonodavne nad izvršnom vlašću.

Područje kapaciteta izvršne vlasti znatno je lošije ocijenjeno u usporedbi s područjem odgovornosti izvršne vlasti. Posebice se to odnosi na koherentnu komunikaciju o javnim politikama, koja bilježi najvišu razinu pada u promatranom razdoblju. Ovaj pokazatelj mjeri razinu do koje Vlada RH i njeni dijelovi komuniciraju sadržaj javnih politika koji je koherentan s vladinom strategijom. Osim toga, valja primijetiti da je rezultat u promatranom razdoblju ostao isti ili se pogoršao na svim pokazateljima u ovoj kategoriji izuzev međuministarske koordinacije, premda i ona bilježi pad u zadnjoj promatranj godini.





Pravosuđe

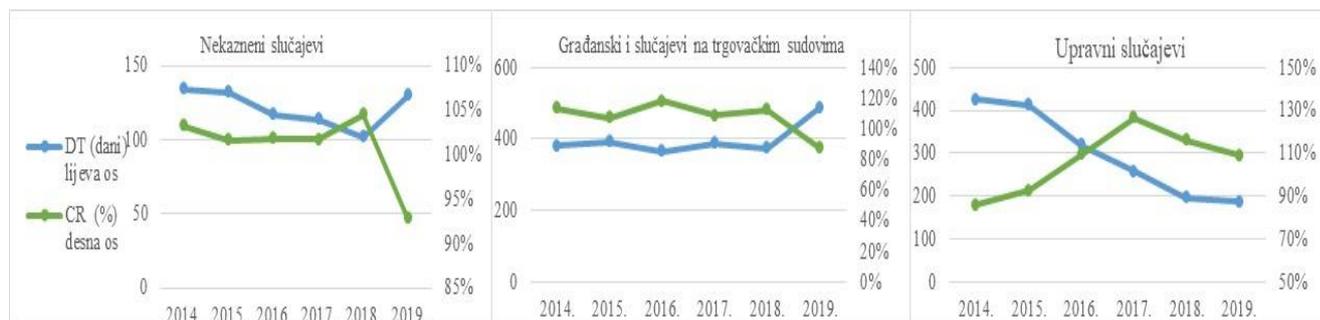
Pravosuđe se u Ocjeni ekonomskog programa za 2013. za RH ocjenjuje neučinkovitim zbog velikog broja neriješenih predmeta u građanskim i trgovačkim predmetima, uz negativan utjecaj na povjerenje građana i poduzeća u javne institucije.⁹⁶

Na kraju promatranog razdoblja u odnosu na pravosuđe Radni dokument službi Komisije iz 2020. navodi da unatoč napretku u proširivanju elektroničke komunikacije na sudovima, kvaliteta i učinkovitost pravosudnog sustava ostaju izazov jer je RH i dalje među vodećima u EU-u po broju neriješenih predmeta i duljini sudskih postupaka. Percepcija neovisnosti pravosuđa i među građanima i među poduzećima niska je i pokazuje pogoršanja, a mehanizmi kontrola i sankcija su slabi pa unatoč velikom broju istraga i optužnica vezanih uz korupciju i organizirani kriminal dugotrajnost sudskih postupaka koči okončanje tih procesa.⁹⁷

Učinkovitošću pravosuđa u državama članicama EU-a bavi se tzv. **EU Justice Scoreboard**, koji za razliku od većine drugih indeksa ne rangira zemlje prema sveukupnom rezultatu, već pruža uvid u način funkcioniranja pravosuđa u zemljama članicama temeljem kvalitativnih i kvantitativnih pokazatelja. Za daljnju analizu evaluatori su odabrali set pokazatelja koji korespondiraju s intervencijama u SC 11.i.2.

Stopa rješavanja slučajeva (tzv. *Clearance Rate – CR*) pokazuje kapacitet pravosudnog sustava da se nosi s priljevom novih slučajeva. Stopa od 100 % ili više ne generira zaostatke. Pokazatelj vremena rješavanja predmeta (tzv. *Disposition Time – DT*) određuje maksimalni procijenjeni broj dana nužnih da se neriješen slučaj riješi na sudu.

Slika 2. Justice Scoreboard – rezultati na pokazateljima CR i DT za RH u razdoblju 2014. – 2019.



Izvor: Prikaz autora sukladno rezultatima Justice Scoreboard na:

https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/cepej_study_country_fiches_2010_to_2018.pdf.pdf

⁹⁶ Vidi: Radni dokument službi Komisije: Ocjena ekonomskog programa za 2013. za HRVATSKU SWD (2013) 361 final, str. 25, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/swd2013_croatia_hr_0.pdf

⁹⁷ Radni dokument službi Komisije: Izvješće za Hrvatsku 2020. (SDW (2020) 510 final), str. 56-57, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0510&from=EN>



Stope rješavanja od 93 % za nekaznene postupke te 88 % za građanske i postupke na trgovačkim sudovima⁹⁸ tijekom 2019. pokazuju izazove u pogledu kapaciteta za rješavanje slučajeva. Između 2018. i 2019. stopa rješavanja slučajeva značajno je pala. S druge strane, stopa od 109 %⁹⁹ za upravne postupke pokazuje da se taj tip sudovanja u stanju nositi s priljevom novih slučajeva bez zastoja. Vrijeme rješavanja slučajeva u sva se tri oblika sudovanja skratilo u razdoblju 2014. – 2018, što je ukazivalo na više razine učinkovitosti u usporedbi s početkom financijskog razdoblja.

Tijekom 2019. nekazneni postupci rješavali su se unutar otprilike 130 dana, što je iznad medijana EU-a koji iznosi 111 dana.¹⁰⁰ Analiza broja dana za razdoblje 2018. – 2019. pokazuje porast broja dana za rješavanje slučajeva za 28,2 %.¹⁰¹

Građanski i postupci na trgovačkim sudovima rješavaju se unutar 488 dana, što je među najduljim vremenima u EU-u (EU medijan iznosi 213 dana). U razdoblju 2014. – 2019. vrijeme rješavanja se produljilo za 28 %, ponajviše uslijed promjena između 2018. i 2019. godine.¹⁰²

U RH je 2019. bilo 43.224 postupaka na građanskim i trgovačkim sudovima koji su stariji od dvije godine, što je činilo 28,7 % svih neriješenih slučajeva na kraju te godine.¹⁰³ Broj neriješenih slučajeva u prvom stupnju na 100 stanovnika pao je u gotovo svim analiziranim kategorijama u razdoblju 2014. – 2018., a zatim je značajno narastao između 2018. i 2019., naročito u slučaju vanparničnih postupaka na građanskim i trgovačkim sudovima, kako je prikazano u grafikonu 9:

⁹⁸ Europska komisija (2021), *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States Facts and figures from the CEPEJ questionnaires 2012 to 2019. Part 1, Data tables per indicator for all EU member States*, str. 192, dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4b94d649-dec9-11eb-895a-01aa75ed71a1>

⁹⁹ Ibid.

¹⁰⁰ Ibid. str. 193

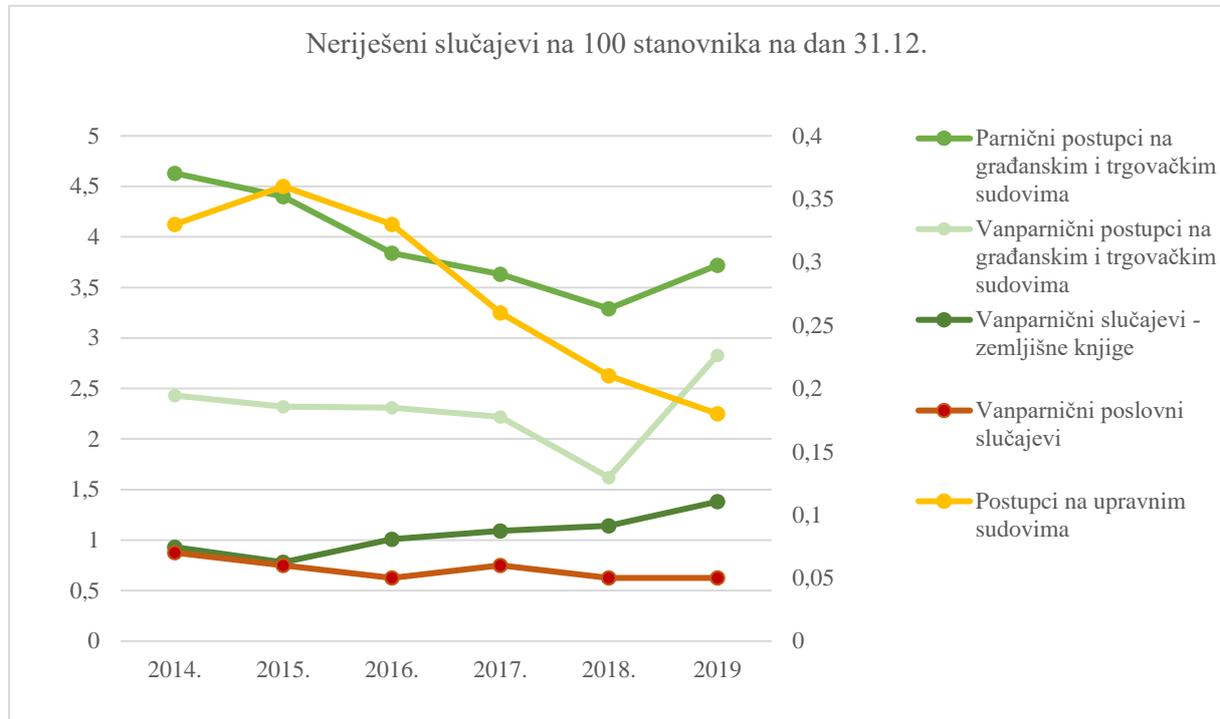
¹⁰¹ Ibid. str. 210.

¹⁰² Europska komisija (2021), *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States: Facts and figures from the CEPEJ questionnaires 2012 to 2019* Str. 200, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/part_2_-_eu_scoreboard_-_country_fiches_-_deliverable.pdf

¹⁰³ Ibid. str. 160



Grafikon 9. Justice Scoreboard – neriješeni slučajevi u RH 2014. – 2019.



Izvor: Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States Facts and figures from the CEPEJ questionnaires 2012 to 2019, na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4b94d649-dec9-11eb-895a-01aa75ed71a1>

U smislu postojanja standarda vremenskih ograničenja i zaostataka, pravosudni je sustav u RH 2018. znatno zaostajao. S 5 od mogućih 27 bodova RH se našla na pretposljednem mjestu među članicama EU-a, ispred Bugarske i Luksemburga koji su imali 0 bodova jer u njima standardi ove kategorije uopće nisu razvijeni.¹⁰⁴

Efikasnost pravosudnog sustava mjeri se i brojem slučajeva riješenih mirenjem. Kako bi se ovo postiglo, odnosno kako bi se stranke dogovorile bez sudskog postupka, nužni su medijatori. Broj medijatora kontinuirano se povećavao u razdoblju 2014. – 2019. i povećan je za 40 % (s 453 u 2014., na 632 u 2019.), odnosno s 10,7 na 51,5 medijatora na 100.000 stanovnika u razdoblju 2014. – 2019.¹⁰⁵ Indeks koji mjeri promicanje i poticanje korištenja alternativnih načina rješavanja sporova pozicionira RH na sredinu među zemljama članicama. S 26 od 52 moguća boda nalazi se na 18. mjestu.¹⁰⁶

¹⁰⁴ The 2020 EU Justice Scoreboard, slika 43., str. 36, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/justice_scoreboard_2020_en.pdf

¹⁰⁵ Europska komisija (2021), Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States Facts and figures from the CEPEJ questionnaires 2012 to 2019. Part 1, Data tables per indicator for all EU member States, str. 637, dostupno na:

<https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/4b94d649-dec9-11eb-895a-01aa75ed71a1>

¹⁰⁶ The 2021 EU Justice Scoreboard, slika 27., str. 13, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_quantitative_factsheet_2021_en.pdf



Justice Scoreboard bilježi sve sustave koji se koriste unutar pravosuđa. Praćenje i vrednovanje aktivnosti sudova pomaže u otkrivanju nedostataka i potreba te na taj način podiže kvalitetu pravosuđa. Svi sudovi u RH imaju sustav upravljanja slučajevima (eng. *case management system*), međutim svega polovina sudova ima alate koji mogu proizvesti sudsku statistiku. 2020. godine RH je bila jedina zemlja članica bez ikakvih *online* informacija o pravosudnom sustavu namijenjenima općoj javnosti, poput *online* obrazaca za građane i tvrtke, informacija za strance, za osobe s oštećenjem vida ili sluha i sl.¹⁰⁷

Mogućnost poduzimanja radnji u sudskom postupku elektroničkim putem još je jedna odlika efikasnih pravosudnih sustava, bilo da se radi o mogućnosti predaje podnesaka, bilo o praćenju postupaka. U RH u većini slučajeva nije moguće podnijeti tužbu ili primiti poziv na sud putem interneta, dok je *online* praćenje postupaka omogućeno na svim sudovima¹⁰⁸. Ovakvi rezultati ubrajaju RH među zemlje članice s vrlo ograničenim mogućnostima korištenja elektroničkih postupaka. Nadalje, kvalitativni pokazatelj dostupnosti presuda na internetu stavlja RH na 16. mjesto među zemljama članicama s ostvarenih 6 od mogućih 9 bodova.¹⁰⁹

Konačno, *Justice Scoreboard* prepoznaje da je obuka pravosudnih djelatnika važan aspekt kvalitete pravosudnog sustava. Tijekom 2019. najveći udio hrvatskih sudaca (43 %) sudjelovao je u kontinuiranim obukama vezanima za sudačke vještine, oko 20 % u obukama iz informatičkih vještina te malo iznad 30 % u edukacijama vezanima za sudačku etiku. Međutim, u potpunosti su izostale edukacije vezane za upravljanje sudovima.¹¹⁰ Što se tiče obuke vezane za komunikacijske vještine, u ovom je području RH ostvarila 5 od mogućih 14 bodova, što je smješta među zemlje članice s relativno ograničenim pristupom treninzima u području komunikacije za suce. Hrvatski su suci pohađali samo inicijalnu obuku iz područja komunikacije s tražiteljima azila, komunikacije sa žrtvama rodno uvjetovanog nasilja, rodno-osjetljivih praksi u sudskim postupcima, podizanja svijesti i nošenja s dezinformacijskim medijskim kampanjama te ostalih treninga izgradnje tzv. „mekih vještina“.¹¹¹ Međutim, važan dodatak ovome rezultatu nalazi se u Izvješću EK-a naslovljenom *European judicial training 2020*.¹¹² Prema tom izvješću oko 12 % sudaca iz RH sudjelovalo je na edukacijama o primjeni EU prava tijekom 2018., a čak 30 % tijekom 2019. Ovakvi rezultati RH pozicioniraju na 17. mjesto među zemljama članicama.¹¹³

¹⁰⁷ The 2021 EU Justice Scoreboard, slika 39, str. 31, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/eu_justice_scoreboard_2021.pdf

¹⁰⁸ Ibid. slika 44, str. 35

¹⁰⁹ Ibid. slika 46, str. 37

¹¹⁰ Ibid. slika 35, str. 29

¹¹¹ Ibid. slika 36, str. 30

¹¹² Deveto izvješće o edukacijama za pravosudne djelatnike (suce, tužitelje, zaposlenike sudova, odvjetnike, javne bilježnike i izvršitelje) o EU pravu ili nacionalnom pravu druge zemlje članice. Za više informacija vidi: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/judicial-training-2020-web.pdf>

¹¹³ Ibid. str. 9





Civilno društvo

Izvješće EK-a o vladavini prava u 2020. za RH navodi sužen prostor djelovanja civilnog društva u RH, prenoseći rezultate indeksa CIVICUS.¹¹⁴ Slično tomu, indeks održivosti organizacija civilnog društva (CSOSI)¹¹⁵ također pokazuje nazadovanje s ukupne ocjene 3,2 u 2014., na 3,4 u 2020.¹¹⁶ (niži rezultat na ovom indeksu indicira povoljnije okruženje). Tablica 9 prikazuje rezultate po dimenzijama, koji od 2016. nadalje pokazuju pogoršanje ili stagnaciju u svim dimenzijama, pri čemu je najveće pogoršanje u odnosu na 2014. zamjetno na dimenzijama „organizacijski kapaciteti“ te „financijska održivost“.

Tablica 9. Indeks održivosti organizacija civilnog društva – rezultati za RH u razdoblju 2014. – 2020.

Rezultat u pojedinoj dimenziji kroz godine *	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Pravno okruženje	2,9	3,0	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1
Organizacijski kapaciteti	3,1	3,2	3,3	3,2	3,5	3,5	3,5
Financijska održivost	4,3	4,3	4,5	4,4	4,4	4,5	4,6
Zagovaranje	3,1	3,1	3,2	3,2	3,2	3,1	3,1
Pružanje usluga	3,1	3,1	3,1	3,1	3,1	3,2	3,2
Infrastruktura	2,7	2,7	2,8	2,8	2,9	2,9	2,9
Javna slika	3,1	3,1	3,2	3,2	3,3	3,2	3,1

Izvor: Prikaz autora temeljem rezultata indeksa dostupnih na: <https://csosi.org/?region=EUROPE>

3.1.1.4 PROCES PRIPREME OPULJP-a 2014. – 2020.

Tijekom 2013. RH je na dobrovoljnoj i neformalnoj osnovi sudjelovala u Europskom semestru¹¹⁷ podnoseći svoj ekonomski program. S obzirom na takav oblik sudjelovanja, za 2013. nisu izdane specifične preporuke za RH, no EK je već u siječnju 2013.¹¹⁸ pripremio i dostavio RH *Prijedlog za pripremu i prioritete programskih dokumenata*¹¹⁹ (dalje u tekstu *Position paper*) u kojemu je identificirao ključne izazove. U odnosu na PO 4 identificirani su međusobno povezani izazovi neefikasnog javnog upravljanja na središnjoj razini i na lokalnim razinama te slabog uključivanja civilnog društva i socijalnih partnera¹²⁰, kao i nužnost značajnih

¹¹⁴ Radni dokument službi Komisije, (SWD (2020) 310 final) *Izvješće o vladavini prava za 2020. Poglavlje za Hrvatsku*, str. 17, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0310&from=EN>

¹¹⁵ Indeks je razvila Američka agencija za međunarodni razvoj (USAID)

¹¹⁶ Zadnji izvještaj za 2020. dostupan je na: <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Croatia-2020.pdf>

¹¹⁷ Europski semestar je instrument fiskalnog nadzora i koordinacije ekonomskih politika država članica s ekonomskom politikom EU s ciljem postizanja pametnog, održivog i uključivog rasta. Sudjelovanje u Europskom semestru je obaveza svake države članice.

¹¹⁸ <https://razvoj.gov.hr/djelokrug-1939/eu-fondovi/financijsko-razdoblje-eu-2014-2020/programiranje/position-paper/354>

¹¹⁹ Position of the Commission Service on the development of Partnership Agreement and programmes in the Republic of CROATIA for the period 2014-2020, dostupno na:

<https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/EU%20fondovi/Hrvatska%20i%20EU//Position%20Paper%20Croatia%202014-20.pdf>

¹²⁰ Ibid. str. 4





poboljšanja u pogledu efektivnosti (učinkovitosti), efikasnosti (djelotvornosti) i transparentnosti pravosudnog sustava¹²¹.

U 2014. RH, sada kao punopravna članica, prvi puta službeno sudjeluje u Europskom semestru i dobiva tzv. preporuke za zemlju za razdoblje 2014. – 2015. (dalje u tekstu: CSR) kojima se traži¹²²:

- (1) osnaživanje proračunskog planiranja točnijim predviđanjima te obvezujućom prirodom gornjih granica rashoda, kao i unaprjeđenje fiskalnih propisa, uz zakonsko utemeljenje Povjerenstva za fiskalnu politiku i osiguranje njegove neovisnosti od proračunskih korisnika; osim toga, traži se i veća porezna disciplina
- (2) smanjenje mogućnosti za rano umirovljenje, integraciju mirovina po posebnim propisima u redovni mirovinski sustav te povećanje troškovne učinkovitosti sektora zdravstva
- (3) provedba druge faze reforme radnog zakonodavstva s ciljem njegove fleksibilizacije u pogledu uvjeta otpuštanja i radnog vremena te osnaživanje učinkovitosti i dosega MAPZ-a za mlade, mlade u NEET skupini te starije radnike, unaprjeđenje aktivacije neaktivnih i nezaposlenih osoba kroz reviziju sustava poreza i naknada te izradu planova za rješavanje neprijavljenog rada, usklađivanje obrazovnih ishoda s potrebama tržišta rada
- (4) osnaživanje učinkovitosti i transparentnosti sustava socijalne zaštite;
- (5) poduzimanje dodatnih mjera za unaprjeđenje poslovnog okruženja, uz utvrđivanje ciljeva znatnog smanjenja administrativnih zahtjeva i parafiskalnih nameta, rješavanje visoke razine fragmentacije i preklapanja odgovornosti na raznim razinama upravljanja te među ministarstvima i agencijama, kao i osnaživanje administrativnih i kapaciteta za strateško planiranje odjela zaduženih za upravljanje ESIF-om.
- (6) izrada detaljnog plana za upravljanje državnom imovinom uz osiguranje transparentnog i odgovornog upravljanja državnim poduzećima te osnaživanje kriterija stručnosti za članove upravnih i nadzornih odbora, kao i osnaživanje mjera sprječavanja korupcije u javnoj upravi i javnim poduzećima povećanjem ovlasti Povjerenstva za odlučivanje o sukobu interesa te, konačno, osnaživanje učinkovitosti i transparentnosti postupaka javne nabave na svim razinama, uz povećanje kapaciteta za praćenje i otkrivanje nepravilnosti u javnoj nabavi
- (7) osnaživanje uloge trgovačkih sudova u primjeni trgovačkog predstečajnog postupka te općenito povećanje kvalitete i učinkovitosti pravosudnog sustava u građanskim,

¹²¹ Ibid. str. 8

¹²² Usp. Preporuka Vijeća EU-a o Nacionalnom programu reformi i dostavljanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2014. Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0729\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014H0729(10)&from=EN)





trgovačkim i upravnim predmetima i kroz upotrebu izvansudske nagodbe u sporovima male vrijednosti

(8) dopuna revizije kvalitete imovine i provjera portfelja hrvatskog financijskog sektora.

Prva, peta, šesta i sedma preporuka mogu se povezati s intervencijama u SC 11.i.1 i SC 11.i.2.

Sukladno preliminarnim intervjuima s tijelima SUK-a, ranije spomenuti *Position paper*, kao i CSR za 2014. – 2015. služili su kao nit vodilja za raspisivanje *Sporazuma o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014. – 2020.* (dalje u tekstu: Sporazum o partnerstvu) i operativnih programa (OP-a) u smislu identifikacije glavnih prioriteta za ulaganje EU sredstava. Tako se prepoznati prioriteti za ulaganja u PO 4 unutar OPULJP-a 2014. – 2020. prema *Position paperu* odnose na jačanje kapaciteta javne uprave, promicanje dobrog upravljanja te jačanje kapaciteta civilnog društva i socijalnih partnera s ciljem razvoja učinkovite i djelotvorne javne uprave na središnjoj razini i na lokalnim razinama koju će karakterizirati efikasnost, pouzdanost i usredotočenost na pružanje usluga građanima i poslovnom sektoru. U tom smislu EK je preporučio investicije u razvoj i implementaciju novog sustava nagrađivanja i razvoja karijere državnih i javnih službenika temeljenog na zaslugama te poduprtog osuvremenjenim programima profesionalnog usavršavanja. Osim toga, naglasio je i potrebu investiranja u pojednostavljenje i transparentnost upravnih procedura, jačanje kapaciteta za strateško planiranje i formulaciju javnih politika na temelju dokaza te razvoj dobrog upravljanja kroz aktivnosti prevencije i borbe protiv korupcije. Što se tiče pravosuđa, EK preporuča investicije u povećanje djelotvornosti i kvalitete pravosudnih postupaka te izvršenje sudskih odluka, uz promociju alternativnih načina rješavanja sporova i podizanje kapaciteta djelatnika u pravosuđu. Konačno, u pogledu civilnog društva preporučuju se investicije u njegove kapacitete kako bi postalo aktivnije u procesima donošenja odluka na svim razinama, dok se za socijalne partnere preporuča investiranje u specijalizirane obuke u svrhu podizanja njihovih organizacijskih kapaciteta i podizanja svijesti o važnosti socijalnog dijaloga.¹²³

Temeljem *Position papera* i CSR-a za 2014. – 2015. započeli su paralelni procesi izrade Sporazuma o partnerstvu te razrade pojedinih OP-ova. Tako se u Sporazumu o partnerstvu u dijelu relevantnom za PO 4 razradilo devet prioriteta za ulaganje koji proizlaze iz četiri od osam područja prepoznatih u CSR-u za 2014. – 2015. Oni su zajedno s očekivanim rezultatima predstavljeni u tablici 8, pri čemu rezultati *u kurzivu* predstavljaju one implicirane¹²⁴.

¹²³ Position of the Commission Service on the development of Partnership Agreement and programmes in the Republic of CROATIA for the period 2014 – 2020, str. 13-14 dostupno na:

<https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/EU%20fondovi/Hrvatska%20i%20EU/Position%20Paper%20Croatia%202014-20.pdf>

¹²⁴ Usp. 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., str. 88-91, dostupno na:

https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/EU%20fondovi/Programi%20prekogrnicna%202014-2020/GLAVNI%20DOKUMENT_Sporazum_o_partnerstvu_HR.pdf





Tablica 10. Prioriteti za ulaganja i očekivani rezultati u okviru tematskog cilja 11

Prioritet za ulaganje	Očekivani rezultati vezani uz ESF
Poboljšanje institucionalnog okvira i kapaciteta s ciljem boljeg upravljanja javnim financijama	<ul style="list-style-type: none"> Povećana mogućnost predviđanja u institucionalnom i političkom okruženju mjerena stabilnim proračunskim stavkama, tj. smanjenom proračunskom volatilnosti Unaprjeđenje fiskalnog okvira kroz razvoj temeljitih statističkih i računovodstvenih sustava
Poboljšanje procesa formuliranja politika i strateškog planiranja, uključujući mehanizme praćenja i ocjenjivanja na nacionalnoj i regionalnoj razini kroz razvoj sustava, postupaka, vještina i kapaciteta državne i regionalne (lokalne) javne uprave	<ul style="list-style-type: none"> Povećana učinkovitost javne uprave Veće zadovoljstvo građana javnim uslugama Veća razina povjerenja u javne institucije Redefiniranje poslovnih procesa u javnoj upravi Poboljšanje strukture javne uprave Povećanje dostupnosti javne uprave građanima i poduzećima
Jačanje kapaciteta za koordinaciju i provedbu nacionalnih i politika EU-a, uključujući djelotvorno sudjelovanje hrvatskih službenika u radnim tijelima EU-a i obaveza koje proizlaze iz rotirajućeg predsjedavanja EU-om	<ul style="list-style-type: none"> <i>Povećani kapaciteti za koordinaciju i provedbu nacionalnih i EU politika</i> <i>Povećani kapaciteti za sudjelovanje hrvatskih službenika u radnim tijelima EU-a i obaveza koje proizlaze iz rotirajućeg predsjedavanja EU-om</i>
Povećanje učinkovitosti pravosudnog sustava	<ul style="list-style-type: none"> Veća razina povjerenja u pravosudne institucije Smanjenje zaostataka u pogledu neriješenih predmeta Kraće trajanje postupaka Manji broj zahtjeva za zaštitu prava na suđenje u razumnom roku Smanjenje broja zaposlenika Bolja organizacija poslovnih procesa Uravnoteženije iskorištavanje resursa Uspostava zajedničkih usluga Veći broj sudaca u odnosu na broj predmeta Uravnotežena raspodjela posla Usklađena i jedinstvena sudska praksa



	<ul style="list-style-type: none">• Veće mogućnosti specijalizacije pravosudnih dužnosnika• Veća mobilnost pravosudnih dužnosnika i sudskog osoblja
Racionalizacija i povećanje kvalitete propisa	<ul style="list-style-type: none">• Pобољшanje poslovnog okruženja• Smanjeno administrativno opterećenje kroz jačanje međuinstitucionalne suradnje između različitih razina upravljanja i razvojem učinkovitih modela komunikacije• Smanjenje fragmentacije upravnih postupaka• Pojednostavljenje poslovnih postupaka i njihova ujednačena provedba
Poticanje transparentne i učinkovite javne nabave na središnjoj i lokalnoj razini	<ul style="list-style-type: none">• Jačanje kapaciteta za praćenje provedbe javnih natječaja• Uvođenje inovativnih procesa javne nabave
Razvoj integriranog strateškog okvira za upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi	<ul style="list-style-type: none">• Učinkovitiji sustav upravljanja kvalitetom – ljudskim resursima i poslovnim procesima• Povećanje razine profesionalizma i stručnosti• Smanjenje fluktuacije• Privlačenje i zadržavanje kvalificiranih stručnjaka u sustavu javne uprave• Stvaranje sigurnijeg i otvorenijeg radnog okruženja za zaposlenike u javnoj upravi
Razvoj mehanizama sudjelovanja i jačanje kapaciteta dionika (socijalni partneri, civilno društvo) za učinkovitije sudjelovanje u procesu formuliranja politika i društvenom dijalogu	<ul style="list-style-type: none">• Bolji društveni dijalog• Razvoj inovativnih i učinkovitih partnerstava između tijela uprave i civilnog društva• Podizanje kapaciteta civilnog društva za utjecaj i sudjelovanje u političkom dijalogu i formuliranju razvojnih i socijalnih politika, osobito u područjima smanjenja siromaštva i nejednakosti te promicanju odgovornog, uključivog i transparentnog pristupa održivom razvoju.
Razvoj elektroničkih usluga i uvođenje IKT alata i aplikacija	<ul style="list-style-type: none">• Informatizacija pravosuđa• Informatizacija javne uprave



	<ul style="list-style-type: none">• Razvoj elektroničkih usluga s ciljem povećanja učinkovitosti i transparentnosti• Povećanje računalne pismenosti javnih službenika
--	--

Izvor: Sporazum o partnerstvu - https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/EU%20fondovi/Programi%20prekograncna%202014-2020/GLAVNI%20DOKUMENT_Sporazum_o_partnerstvu_HR.pdf

Bio je to proces koji je trajao gotovo pune dvije godine pod vodstvom MRRFEU u svojstvu KT-a i koji je, sukladno preliminarnim intervjuima s tijelima SUK-a, na početku bio poprilično „razvodnjen“ te zaduženim djelatnicima u linijskim ministarstvima i Vladinim uredima nejasan – što uslijed razlomljenosti i manjka uvida u širu sliku cijelog procesa, što zbog nepotpunog razumijevanja procesa strateškog planiranja ozbiljnih reformi. Prema orijentacijskim intervjuima proces se intenzivirao tek u zadnjih šest mjeseci kad se u dijalog oko izrade OPULJP-a uključio i sam EK koji je zapravo kroz već spomenuti *Position paper* najavio svoja očekivanja od RH u procesu programiranja. Ona su pak, kako je vidljivo iz gornje tablice, pretočena u konkretne prioritete za ulaganja s pripadajućim očekivanim rezultatima unutar Sporazuma o partnerstvu.

Proces planiranja na početku se oslanjao na razradu socioekonomskih analiza unutar pojedinih resora i tijela, a koje su rezultirale popisima ključnih problema te u slučajevima proaktivnijih tijela i svojevrsnim *project pipelineima*. Razvijeni među njima našli su se i u prijedlozima aktivnosti za financiranje (primjerice projekt Hrvatske vatrogasne zajednice), dok su ostali, prema orijentacijskim intervjuima s predstavnicima UT-a, nakon usvajanja OP-a „pali u zaborav“. Daljnji proces programiranja odvijao se unutar tzv. tematskih radnih skupina (TRS) kao savjetodavnih tijela *Koordinacijskog povjerenstva za izradu programskih dokumenata za financijsko razdoblje Europske unije 2014. – 2020.*¹²⁵

U kontekstu PO 4, TRS je najprije koordiniralo Ministarstvo uprave (MU), a kasnije je, sukladno preliminarnim intervjuima, tu ulogu preuzelo tadašnje Ministarstvo rada i mirovinskog sustava (MRMS) na poticaj KT-a, uslijed manjka kapaciteta MU-a za koordinaciju te radne skupine sastavljene od čak 38 institucija/organizacija¹²⁶ s raznorodnim specifičnim interesima, ali i različitim kapacitetima za strateško planiranje strukturnih reformskih procesa. U tom kontekstu može se zaključiti da su tijela i organizacije – potencijalni nositelji aktivnosti – imali prilike sudjelovati u procesu programiranja i iskazivati vlastite potrebe i preferencije, no i da je Koordinacijsko povjerenstvo, u dijalogu s EK-om, na kraju definiralo koje će se od iskazanih potreba doista i naći u popisu aktivnosti predloženih za financiranje. Element koji je svakako potrebno pohvaliti u kontekstu tadašnjeg programiranja jesu i uspješni naponi UZUVRH-a koji su rezultirali uključivanjem predstavnika civilnog društva u rad TRS-ova za

¹²⁵ <http://arhiva.strukturnifondovi.hr/tematske-radne-skupine>

¹²⁶ <http://arhiva.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Strukturni%20fondovi%202014.%20E2%80%93%202020/Tematske%20radne%20skupine/popislanovatematskihradnihskupina.pdf>





sve IP-ove temeljem otvorenog poziva za kandidature i rezultata glasanja Savjeta za razvoj civilnog društva,¹²⁷ umjesto, prema orijentacijskim intervjuima, otvaranja postupka partnerskih konzultacija na samom kraju procesa.

Otegotnu okolnost u kontekstu PO 4 svakako je predstavljala i činjenica da od kraja 2011. nije bilo nacionalnog strateškog dokumenta usmjerenog na reformu javne uprave te se sam proces programiranja iskoristio za stvaranje tog strateškog okvira, o čemu govore intervjuirani predstavnici UT-a u orijentacijskim intervjuima: „...neki generalni stav i Vlade u to vrijeme [je] bio da se kroz izradu samih operativnih programa i Sporazuma o partnerstvu *de facto* radi strateški okvir za RH.“ Ovo je izradu intervencijske logike OPULJP-a u PO 4 činilo iscrpljujućom: „u tom trenutku jednostavno nismo imali nikakav *policy*, onako vrlo jasan smjer kamo se želi ići i što se želi postići i onda je to bilo dosta *push-pull*.“

Strateški dokument u području reforme javne uprave predstavljao je ključni EAC za korištenje sredstava ESF-a u području javne uprave (SC 11.i.1). Taj je strateški dokument, međutim, usvojen tek u lipnju 2015.,¹²⁸ pred sam kraj mandata 12. Vlade RH i bez pratećeg Akcijskog plana koji nije donijela ni sljedeća kratkotrajna 13. Vlada RH Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) i Mosta nezavisnih lista. Akcijski plan za razdoblje 2017. – 2020. donijela je tek formirana 14. Vlada RH na čelu s predsjednikom Vlade RH g. Andrejem Plenkovićem u prosincu 2016., a EK je prihvativši Akcijski plan u veljači 2017. taj EAC ocijenio ispunjenim. Kašnjenje u ispunjavanju ovog EAC-a svakako ima posljedice na efektivnost (učinkovitost) i efikasnost (djelotvornost), o čemu će više biti riječi u dijelu teksta koji se odnosi na ova dva evaluacijska kriterija.

Što se tiče pravosuđa, *Strategija reforme pravosuđa za razdoblje od 2011. do 2015. godine* (NN 145/10) krajem 2012. zamijenjena je novom *Strategijom razvoja pravosuđa za razdoblje od 2013. do 2018. godine* (NN 144/12).¹²⁹ To je ujedno i posljednji doneseni strateški dokument u ovom području, a ne postoje ni javno dostupni izvještaji o postignućima reforme pravosuđa za razdoblje 2015. – 2018. Samo programiranje aktivnosti u ovom području bilo je zahtjevno iz razloga što tadašnje Ministarstvo pravosuđa, prema orijentacijskim intervjuima s predstavnicima UT-a, nije pokazivalo interes za sudjelovanje u OP-u te je područje pravosuđa u njega integrirano tek na inzistiranje EK-a.

Područje djelovanja civilnog društva u vrijeme programiranja imalo je važeću *Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva za razdoblje 2012. – 2016.* Ona je resornom tijelu služila kao podloga za definiranje potreba civilnoga društva, ali i u svrhu predlaganja aktivnosti za financiranje u samom OPULJP-u. Kako je već rečeno, participativni

¹²⁷ <https://udruga.gov.hr/vijesti/izabrani-predstavnici-organizacija-civilnoga-drustva-u-tematske-radne-skupine-za-pripremu-programskih-dokumenata-za-strukturne-i-kohezijski-fond/1967>

¹²⁸ Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine; dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html

¹²⁹ dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_144_3085.html





proces izrade nove strategije za razdoblje 2017. – 2021. započeo je u travnju 2016.¹³⁰, no nacrt Strategije, premda je javno raspravljen još tijekom 2017., nikada nije službeno usvojen. U međuvremenu je u lipnju 2021. pokrenuto osnivanje Radne skupine za izradu Nacionalnog plana stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2021. do 2027.¹³¹

Umjesto zaključka

Stručnjaci koji se bave strategijom reforme uprave u RH naglašavaju ulogu i utjecaj EU-a na željeni smjer promjena u ovom području¹³². Kada se to poveže s identificiranim slabim vezama između stvarnih promjena u javnoj upravi i službene strategije¹³³, može se zaključiti da je implementacija reformi u javnoj upravi i pravosuđu u RH bila vođena prvenstveno vanjskim pritiscima, a znatno manje vladinim strategijama. To je uostalom potvrđeno već tijekom orijentacijskih intervjua – inzistiranje EU-a na izgradnji kapaciteta javne uprave i pravosuđa zapravo čini okosnicu tih javnih politika, naročito u kontekstu planiranja intervencija unutar PO 4.

Kako se vidi u opisu ekonomskog i društveno-političkog konteksta (pododjeljci 3.1 i 3.2), faza planiranja, ali i faza implementacije intervencija u PO 4 odvijale su se u vrlo izazovnim uvjetima i njih svakako treba uzeti u obzir u vrednovanju efikasnosti (djelotvornosti), efektivnosti (učinkovitosti) i učinka provedenih intervencija. Ekonomski je kontekst od 2015. bio relativno stabilan, ali s niskom razinom konkurentnosti. Stoga nužne, ali istovremeno teško provedive strukturne reforme usmjerene ekonomskom rastu na svim razinama ovise upravo o većoj efektivnosti (učinkovitosti) i efikasnosti (djelotvornosti) kako uprave, tako i pravosuđa. S druge strane, društveni kontekst u kojem su se intervencije planirale i provodile karakterizira sve veća društvena polarizacija koja je imala utjecaja na političku sposobnost implementacije traženih promjena. Prihvatanje i pridobivanje nužne razine povjerenja za reforme s potencijalno visokim socioekonomskim troškovima, barem u kratkoročnom razdoblju, ovisi međutim o percepciji javnosti o tome do koje će se mjere taj teret ravnomjerno rasporediti između vlasti/institucija i samih građana. A na te su percepcije, između ostalog, utjecale i

¹³⁰ <https://udruga.gov.hr/istaknute-teme/nacionalna-strategija-stvaranja-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnoga-drustva/nacionalna-strategija-stvaranja-poticajnog-okruzenja-za-razvoj-civilnoga-drustva-od-2017-do-2021-godine/3676>

¹³¹ <https://udruga.gov.hr/vijesti/5350>

¹³² Vidi: Škarica, M. (2018). "Implementation of the Strategy for Public Administration Development in Croatia 2015 – 2020. A Mid-term Evaluation", dostupno na: https://www.academia.edu/37661307/Implementation_of_the_Strategy_for_Public_Administration_Development_in_Croatia_2015_2020_A_Mid_Term_Evaluation

; Koprić, I. (2019), „Public Administration Reform in Croatia. Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy“, u *Public administration issues*, Higher School of Economics, issue 5, str. 7-26. dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/331528904_Public_Administration_Reform_in_Croatia_Slow_Modernization_During_Europeanization_of_Resilient_Bureaucracy

Dallara, C. (2014). „Smoother Judicial Reforms in Slovenia and Croatia: Does the Legacy of the Past Matter?“ u *Democracy and Judicial Reforms in South-East Europe*, str. 31-55, dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/312825304_Smoother_Judicial_Reforms_in_Slovenia_and_Croatia_Does_the_Legacy_of_the_Past_Matter

¹³³ Škarica, op.cit.





kvaliteta dijaloga između vlasti, socijalnih partnera i civilnog društva s jedne strane, te inzistiranje EU-a na reformama s druge.

3.1.2 Evaluacijsko pitanje 2: U kojoj je mjeri vidljiva poveznica između odabranog tematskog cilja, investicijskih prioriteta, specifičnih ciljeva i objavljenih poziva u okviru Prioritetne osi 4 s identificiranim nacionalnim i regionalnim potrebama, potrebama ciljanih skupina te dodijeljenim financijskim sredstvima?

U odgovoru na ovo pitanje korišten je pristup rekonstrukcije intervencijske logike. Naime, logika intervencije omogućuje prepoznavanje i isticanje složenog slijeda izravnih uzročno-posljedičnih veza između analize problema, posljedično definiranih ciljeva, očekivanih rezultata koji doprinose ostvarenju ciljeva te pokazatelja ostvarenja i rezultata, kao i povezanosti spram objavljenih poziva i operacija. Na ovaj način procjenjuje se sveukupna unutarnja koherentnost intervencije.

Razumijevanje intervencijske logike Prioritetne osi 4 „Dobro upravljanje“

Pristup evaluaciji zasnovan na teoriji koji se koristi u okviru ovog zadatka u svojoj osnovi obuhvaća temeljit pregled i razumijevanje logike intervencije u PO 4. Temeljem inicijalne analize dokumenata, primarno u odnosu na sam tekst OPULJP-a¹³⁴ koji se odnosi na PO 4, te na sažetak intervencijske logike predstavljene u *ex-ante* evaluaciji OPULJP-a¹³⁵, u nastavku je detaljno prezentirana intervencijska logika, uz navođenje elemenata kojima manjka jasnoće.

Već spomenuta *ex-ante* evaluacija OPULJP-a navodi kako „izrazito narativni“ pristup definiranju rezultata i aktivnosti ne doprinosi jasnoći intervencijske logike.¹³⁶ Nažalost, *ex-ante* evaluacija nije se upustila u proces rekonstrukcije „izrazito narativnog“ opisa rezultata i aktivnosti, već je prenoseći tekst OPULJP-a u formi tablica potvrdila „opću validnost“ intervencijske logike cijelog OPULJP-a. Rekonstrukcijom intervencijske logike s jedne se strane vrednuje unutarnja koherentnost intervencije, a s druge strane njome se služi kao podlogom za procjenu dosad postignutog u PO 4 (EP6). Evaluatori se nadaju da će prezentirani pristup biti od koristi u aktualnom procesu programiranja za razdoblje 2021. – 2027.

Vezano uz **tematski cilj 11 „Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave“**, PO 4 strukturirana je u dva IP-a te ukupno tri SC-a koji u cijelosti obrađuju osam područja intervencije.¹³⁷

¹³⁴ Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., v6.0, dostupno na: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2020/08/Programme_2014HR05M9OP001_6_0_en.pdf

¹³⁵ Ex-ante Evaluation of 2014 – 2020 Programming Documents, OP Efficient Human Resources, Final Report Croatia, 2014. str. 8

¹³⁶ Ibid., str. 8

¹³⁷ Sukladno poglavlju 1.1.1. OPULJP-a, Opis strategije programa za doprinos provedbi strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast i ostvarenje ekonomske, društvene i teritorijalne kohezije, str. 23-27





Tablica 11. Osnovna struktura PO 4 „Dobro upravljanje“

Tematski cilj 11 - Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave		
Investicijski prioritet 11i - 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		
Specifični cilj 11.i.1	Povećanje djelotvornosti i kapaciteta u javnoj upravi kroz poboljšanje pružanja usluga i upravljanja ljudskim potencijalima	Područja intervencije: <ul style="list-style-type: none"> • Poslovni procesi • E-uprava • Sustav upravljanja kvalitetom • Upravljanje ljudskim potencijalima • Borba protiv korupcije
Specifični cilj 11.i.2	Unaprjeđenje kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšanje upravljanja i kompetencija	Područja intervencije: <ul style="list-style-type: none"> • Pravosudni sustav
Investicijski prioritet 11ii – 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		
Specifični cilj 11.ii.1	Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja	Područja intervencije: <ul style="list-style-type: none"> • Civilno društvo • Socijalni dijalog

Izvor: OPULJP, v.4.1

Nazivi i fokus IP-ova zadani su člankom 3. 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. 1081/2006.¹³⁸ Formulacija pak SC-ova definirala se tijekom izrade OPULJP-a te u ovom slučaju predstavlja prikladan izbor i način organizacije svakog od predmetnih IP-ova. Naime, SC-ovima uvedena je podjela na javnu upravu i pravosuđe unutar prvog IP-a, uzimajući u obzir da se radi o sustavima s različitim početnim potrebama. Unutar drugoga IP-a, iako je načelno širi, s obzirom na to da su pitanja cjeloživotnog obrazovanja i socijalne politike predmet drugih dviju PO u sklopu OPULJP-a (PO 2 Socijalno uključivanje i PO 3 Obrazovanje), primjeren je fokus na pitanja razvoja civilnog društva i socijalnog dijaloga. Zamijećen je manjak fokusa na reformu regionalne i lokalne razine upravljanja u područjima intervencije unutar prvog SC, kako u analizi stanja, tako i u očekivanim rezultatima te aktivnostima i pokazateljima, iako je ista izričito dio IP-a. Analizom učinkovitosti (efektivnosti)

¹³⁸ Dostupno na <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=EN>





unutar EP 6 u nastavku izvještaja zabilježen je, međutim, jedan projekt koji se bavi reformom regionalne i lokalne samouprave.

Zahtjevnost rekonstrukcije intervencijske logike i povezivanje svih njenih nužnih elemenata u koherentnu cjelinu uvjetovana je složenošću problemskih područja koja se ponekad preklapaju, no ponajviše samom strukturom obrasca u kojemu je prezentiran sadržaj OPULJP-a. Naime, **analiza problema** proteže se u različitim dijelovima teksta – najprije u opisu *Strategije programa za doprinos provedbi strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast i ostvarenje ekonomske, društvene i teritorijalne kohezije*¹³⁹, potom u obrazloženjima odabira tematskih ciljeva i odgovarajućih IP-ova, nadalje u obrazloženju za dodjelu financijskih sredstava, zatim u opisu PO te, na kraju, u očekivanim rezultatima po specifičnim ciljevima. **Opisi problema i rezultata ponekad se razlikuju**, kako s obzirom na razinu općenitosti, tako i s obzirom na uvođenje novih, prethodno nespomenutih problema koji se potom na drugim mjestima ponovno gube. S obzirom na takav prikaz, nije u svim slučajevima potpuno jasno opisuje li se neki problem radi davanja šireg konteksta ili se radi o problemu na koji će se utjecati kroz ulaganja iz ESF-a. Kao što je prikazano u EP1, treba naglasiti kako u fazi izrade OPULJP-a u području reforme javne uprave nije bilo usvojenog strateškog dokumenta i pratećeg akcijskog plana te je izrada istog predstavljala *ex-ante* uvjet. Kako je pojašnjeno u orijentacijskim intervjuima, upravo je proces programiranja OPULJP-a poslužio za izradu strateških podloga u tom području. U slučaju drugih dvaju specifičnih ciljeva, RH je u vrijeme programiranja imala važeću strategiju u području pravosuđa (Strategija reforme pravosuđa 2013. – 2018.), kao i u području razvoja civilnog društva (Strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012. – 2016.). Nadalje, osim u dvama slučajevima, kako je kasnije prikazano, **pretpostavke** nužne za ostvarenje specifičnih ciljeva **nisu izričito navedene u tekstu OPULJP-a**, iako je u planiranju intervencija ovo posebno važno, pogotovo kad je riječ o intervencijama kojima se, kao u ovom slučaju, želi napraviti promjene na razini sustava ili nekih njihovih dijelova. U njima je, kako smo vidjeli u odgovoru na EP1, s jedne strane nužna politička volja najviših razina vlasti, a s druge prihvaćanje i povjerenje šire zajednice u proces reformi.

Nadalje, **očekivani rezultati navedeni su narativno**, što također otežava praćenje intervencijske logike. **Razlikuje se i razina specifičnosti očekivanih rezultata po pojedinim Korisnicima** unutar iste skupine planiranih aktivnosti (primjerice, detaljno razrađena područja unaprjeđenja u sustavima javnih financija i carine, uz samo navođenje zdravstva). Za evaluaciju posebno važno, prepoznalo se da **za dio navedenih očekivanih rezultata ne postoje pokazatelji ostvarenja ili pokazatelji rezultata**. Ono što je u načinu prikaza ključnih elemenata intervencijske logike u samoj strukturi poglavlja OPULJP-a posebno izazovno jest to što **pokazatelji nisu izravno povezani s očekivanim rezultatima**. Usto, pokazatelji se u

¹³⁹ Dalje u tekstu „Strategija programa“





tekstu OPULJP-a definiraju na razini IP-a, a ne specifičnih ciljeva, premda su se u praksi isti pokazatelji koristili za više tipova intervencije samo unutar jednog specifičnog cilja.

U narednim grafičkim prikazima područja intervencije¹⁴⁰ razrađena su na način da se **identificiranim problemima pridružuju eksplicirane pretpostavke, eksplicitni i implicitni očekivani rezultati**¹⁴¹ (potonji naznačeni *u kurzivu*) te **primjeri aktivnosti** koji se namjeravaju podržavati. Prikazima su pridodani pokazatelji ostvarenja i pokazatelji rezultata s ciljanim vrijednostima kao i **Korisnici i ciljne skupine**. Konačno, **crvenom bojom** naznačeni su oni pokazatelji koji prema mišljenju evaluatora nedostaju u odnosu na očekivane rezultate, dok je detaljnija analiza pokazatelja predmet EP3. Crvenom su bojom također naznačeni **oni elementi čije prisustvo u relevantnim dijelovima donekle zbunjuje**. Svaki je grafički prikaz razjašnjen kratkim opisom i dodatnim opažanjima. U nastavku je također prikazana analiza povezanosti očekivanih rezultata i samih poziva, odnosno operacija.

¹⁴⁰ Treba napomenuti da su pojedina područja s obzirom na uočena preklapanja prikazana objedinjeno, s konkretnim opisima preklapanja u obrazloženju grafičkog prikaza.

¹⁴¹ Implicitnim rezultatima evaluatori smatraju one koji logički proizlaze iz analize stanja/opisa problema, pogotovo kad je u njoj izrijekom navedeno da će se neko područje poduprijeti potporom iz ESF-a, a nije nužno posljedično zabilježeno u poglavlju „Očekivani rezultati“.





Grafikon 10. Intervencijska logika SC-a 11.i.1

INVESTICIJSKI PRIORITET 11.i: 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

Specifični cilj 11.i.1: Povećanje djelotvornosti i kapaciteta u javnoj upravi kroz poboljšanje pružanja usluga i upravljanja ljudskim potencijalima





Prikazani grafikon razrađuje područja intervencije unutar specifičnog cilja „Povećanje djelotvornosti i kapaciteta u javnoj upravi kroz poboljšanje pružanja usluga i upravljanja ljudskim potencijalima“. U odnosu na opise stanja, u dijelu koji se odnosi na *poslovne procese*¹⁴² navodi se da ESF sredstvima namjerava podržati promjenu hijerarhijski organiziranih usluga javne uprave u horizontalno-integrirane usluge podržane IT rješenjima, s implicitnim ciljem doprinosu unaprjeđenja rezultata RH na različitim međunarodnim indeksima te broju dostupnih e-usluga za građane i poslovni sektor. Neke e-usluge (e-Zdravlje, e-Carina, e-Porezi) u uvodnom dijelu OPULJP-a u kojem se analizira početno stanje i potrebe nalazimo u dijelu *Upravljanje ljudskim potencijalima*¹⁴³, no iz teksta nejasno je namjerava li se razvoj/unaprjeđenje i ovih usluga podržavati kroz ESF ili će se kroz ESF-om financirane aktivnosti samo promicati njihovo korištenje („Očekuje se da će promicati korištenje dostupnih internetskih usluga (e-Zdravlje, e-Carina, e-Porezi), zajedno s obrazovanim kadrom koji će znati isporučiti usluge.“). Istovremeno, upravo su ova tri sustava izdvojena u očekivanim rezultatima.¹⁴⁴

Vežano za područja *upravljanje kvalitetom* i *upravljanje ljudskim resursima*, određenu nejasnoću stvara činjenica da se u opisu problema u tekstu OPULJP-a ova dva područja prvo prikazuju razdvojeno¹⁴⁵, no kasnije se više ne navodi izdvojeni set mogućih aktivnosti za upravljanje kvalitetom, već je ono navedeno kao moguća aktivnost u području poslovni procesi. S druge strane, navod mogućih aktivnosti koje se implicitno odnose na upravljanje kvalitetom ističe izradu standarda metodologije i alata za provedbu upravljanja kvalitetom u području evaluacije, naknada, profesionalnog razvoja i etičkih standarda u državnim službama, što je pak vrlo slično navedeno pod upravljanjem ljudskim potencijalima: „ESF će također podržati stvaranje dosljednog sustava nagrađivanja u cijelom javnom sektoru.“¹⁴⁶ Prema orijentacijskim intervjuima, ovaj tip manjka konzistentnosti može se objasniti vrlo izazovnim procesom programiranja u kojem je nedostajalo nacionalnog strateškog okvira na koji bi se proces naslonio:

„...bilo je dosta iscrpljujuće, to peglanje te logike. Bila je jednostavno kaotična situacija u to vrijeme. Nije postojalo strateških dokumenata za te resore na koje biste se vi mogli pozvati.“

(predstavnik UT-a)

Očekivani rezultat formuliran kao „promjena hijerarhijski organiziranih službi u horizontalno integrirane usluge pomoću modernih informatičkih rješenja“ predstavlja posljedično primjer nejasnog rezultata, a kroz orijentacijske intervjuje potvrđeno je da je navedena formulacija također posljedica gore navedenih izazova u planiranju. U praksi se pokazalo da se radi o

¹⁴² Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. str.27

¹⁴³ Ibid. str. 29

¹⁴⁴ Ibid. str. 159

¹⁴⁵ Ibid. str. 24-25

¹⁴⁶ Ibid. str. 25





promjeni hijerarhijski organiziranih poslovnih procesa i/ili usluga, a ne službi, u one horizontalno integrirane.

Što se tiče pokazatelja, za ovaj specifični cilj formulirano ih je više, što je svakako korisno. Međutim, utvrđeno je kako razina ostvarenja i rezultata predviđa zapravo iste pokazatelje s istim ciljnim vrijednostima, gdje se na razini rezultata jedino očekuje „završenost“ u odnosu na pokazatelj ostvarenja. Konkretno, pokazatelj ostvarenja SO402 definiran je kao „broj zaposlenih koji su sudjelovali u osposobljavanju za poboljšanje svojih profesionalnih kompetencija“, dok je preteći pokazatelj rezultata SR402 definiran kao „broj zaposlenih u javnoj upravi koji su završili program osposobljavanja“. Osim toga, nedostaje pokazatelj za broj novo razvijenih programa Državne škole za javnu upravu (DŠJU) jer se pokazateljem ostvarenja SO407 „broj kontinuiranih programa osposobljavanja podržanih za razvoj“ prate programi samo u pravosuđu. Na razini rezultata nedostaju pokazatelji koji bi mjerili eksplicitni rezultat decentralizacije obuke za službenike. Iz orijentacijskih intervjua razvidno je kako je na razvoj pokazatelja utjecalo s jedne strane nepostojanje početnih vrijednosti za kvalitetnije formuliranje pokazatelja rezultata, uz evidentiranu nesigurnost tijela hoće li moći ispuniti „zahtjevnije“ pokazatelje, a nisu htjela riskirati da im podbačaj onemogućí povlačenje sredstava. S druge strane, činjenica da nisu svi rezultati pokriveni pokazateljima posljedica je činjenice da se intervencijska logika razvijala narativno, bez izravnog vezivanja te dvije razine.

Aktivnosti su podijeljene na one usmjerene svim tijelima središnje državne uprave, kao i na one usmjerene konkretnim tijelima koja su izdvojena u analizi stanja. Međutim, **među aktivnostima ističu se one za vrlo specifična tijela** – Državnu geodetsku upravu, Državni ured za zaštitu i spašavanje, vatrogasne službe i Regionalni centar za šumske požare – **premda njihove potrebe nisu prezentirane ni u jednom dijelu analize stanja u tekstu OPULJP-a**. Prema provedenim orijentacijskim intervjuima, izdvajanje pojedinih tijela posljedica je činjenice da su ona imala spremne projekte te su kao institucije bile aktivne u procesu programiranja i vrlo zainteresirana biti dio OP-a.

U popisu Korisnika posebno je izdvojeno Ministarstvo financija (MF) (koje pokriva područje carine i porezne politike), no ne i Ministarstvo zdravlja (MZ) koje također ima predviđene zasebne aktivnosti. Nadalje, među Korisnicima izdvojene su i organizacije civilnog društva iako iz cjelokupne intervencijske logike kako je prikazana u OPULJP-u nije razvidna njihova uloga u ovom IP-u. Prema pojašnjenju UT-a, razlog za to je što je u fazi programiranja primjerice jedan od Korisnika u okviru SC 11.i.1 bila Hrvatska vatrogasna zajednica koja je u tom trenutku bila udruga, a tek je kasnije pridružena Ministarstvu unutarnjih poslova. Konačno, u **kategoriji „ciljna skupina“** osim planiranih sudionika koji će izravno sudjelovati u podržanim aktivnostima kroz jačanje kapaciteta navode se – „građani“. Uz poslovni sektor, građani načelno u ovom SC-u predstavljaju krajnje korisnike na koju intervencije konačno





utječu, uz iznimku operacije Hrvatske vatrogasne zajednice zbog sudjelovanja dobrovoljnih vatrogasaca kao građana.

U području borba protiv korupcije u analizi problema navodi se da će se ESF-om podržati provedba aktivnosti s ciljem povećanja integriteta, odgovornosti i transparentnosti tijela javne uprave i jačanja mehanizama za borbu protiv korupcije u javnoj upravi¹⁴⁷, što se također može barem jednim dijelom povezati s napredovanjem temeljem zasluga, evaluacijama i etičkim standardima već pokrivenima u prethodno navedenim područjima. S druge strane, uočljiv je izostanak spominjanja prethodno identificiranih korupcijskih rizika sročeni u oblik „bolje kontrole nad javnim subvencijama, javnim natječajima i jamstvima“¹⁴⁸, kao i implicirani cilj poboljšanja rejtinga na indeksu percepcije korupcije.¹⁴⁹ Kako je vidljivo iz grafičkog prikaza gore, upadljivo je malen broj mogućih aktivnosti, a očekivani rezultati nisu eksplicitno navedeni, stoga nema ni pokazatelja rezultata. Isto tako, nisu prisutni ni pokazatelji ostvarenja, dok su aktivnosti zapravo raspisane u dijelu aktivnosti koje se odnose na *poslovne procese i upravljanje ljudskim resursima*. Nadalje, ovo se područje intervencije više ne izdvaja u opisima vrste i primjera aktivnosti za IP 11.i¹⁵⁰, dok je u istovjetnom dijelu za IP 11.ii dijelom sadržan u podnaslovu „Aktivnosti OCD-a u borbi protiv korupcije i borbi protiv diskriminacije.“¹⁵¹ S druge strane, u početnom dijelu analize problema pod podnaslovom *Borba protiv korupcije OCD-i* se ne spominju.¹⁵²

Usklađenost objavljenih poziva i očekivanih rezultata istražena je analizom 50 poziva za izravne dodjele objavljenih do 31.12.2020.¹⁵³ te njihova mogućega doprinosa svakomu od 11 očekivanih rezultata. Doprinos određenom rezultatu utvrđen je na temelju analize sažetka operacije te općeg cilja, specifičnih ciljeva i aktivnosti poziva. Zastupljenost svakog od 11 očekivanih rezultata među analiziranim operacijama prikazana je u sljedećoj tablici, dok nakon nje slijedi detaljniji prikaz rezultata analize. Potrebno je napomenuti kako općenitost definicije očekivanog rezultata uvelike utječe na njegovu zastupljenost među analiziranim operacijama. Stoga ne iznenađuje da je očekivani rezultat „kontinuirano obrazovanje djelatnika u javnoj službi“ daleko zastupljeniji od, primjerice, rezultata koji se izravno vežu za specifična tijela državne uprave poput „povećanja kapaciteta Državne škole za javnu upravu za razvoj novih programa i modula obuke“.

Tablica 12. Zastupljenost očekivanih rezultata u odobrenim operacijama¹⁵⁴

¹⁴⁷ Ibid. str. 29

¹⁴⁸ Ibid. str. 26

¹⁴⁹ Ibid. str. 27

¹⁵⁰ Usp. ibid. str 146

¹⁵¹ Ibid. str. 156

¹⁵² Usp. ibid. str. 25

¹⁵³ U nekoliko slučajeva jednim pozivom obuhvaćeno više operacija istog prijavitelja. Radi se o opciji koju dopuštaju Smjernice u slučaju izravnih dodjela istog prijavitelja.

¹⁵⁴ Očekivani rezultat „promjena hijerarhijski organiziranih službi u horizontalno integrirane usluge pomoću modernih informatičkih rješenja“ nije analiziran zbog svoje općenitosti.





Izrazito česta zastupljenost (više od 18 operacija)	Česta zastupljenost (više od 12 operacija)	Povremena zastupljenost (više od 6 operacija)	Rijetka zastupljenost (više od 1 operacije)	Nema zastupljenosti (0 operacija)
Kontinuirano obrazovanje djelatnika u javnoj službi	Razvoj kapaciteta u području financija, carine i zdravstva	Uvođenje alata za sustav upravljanja kvalitetom	Nadogradnja i kapacitiranje sustava državne statistike	Oснаženi mehanizmi za borbu protiv korupcije u javnoj upravi
Standardizacija i informatizacija upravnih postupaka uspostavom zajedničkih uslužnih centara	Više razine integriteta, odgovornosti i transparentnosti tijela javne uprave		Novi usklađeni sustav upravljanja ljudskim resursima	Decentralizacija sustava obuke državnih, lokalnih i javnih službenika
	Promjena hijerarhijski organiziranih službi u horizontalno integrirane usluge pomoću modernih informatičkih rješenja		Povećanje kapaciteta DŠJU-a za razvoj novih programa i modula obuke	

Izvor: Izrada autora kodiranjem tekstova odobrenih PDP-ova

Za gotovo sve analizirane operacije utvrđeno je kako doprinose rezultatu „**kontinuirano obrazovanje djelatnika u javnoj službi**“. Ovaj rezultat temelji se na činjenici da svaki projekt koji donosi inovacije u poslovnim procesima u tijelima državne uprave uz njih navodi osposobljavanje službenika za njihovo korištenje i primjenu. Tako, primjerice, projekt vezan uz uspostavu standardizirane platforme za web upitnike pri Državnom zavodu za statistiku navodi aktivnost edukacije djelatnika o primjeni novog statističkog softvera ili pak projekti Carinske uprave nakon razvoja novih i nadogradnje postojećih IT sustava navode edukaciju zaposlenika za njihovo korištenje. Tek manji broj projekata nastoji uspostaviti ili unaprijediti obrazovanje djelatnika povrh tehničkog korištenja novih informatičkih sustava koje projekti uspostavljaju. Takav je, primjerice, projekt vezan uz jačanje kapaciteta službenika za informiranje vezano uz provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama (ZPPI).

Sljedeći izrazito često zastupljen očekivani rezultat kojem doprinosi nešto manje od polovine projekata tiče se „**standardizacije i informatizacije upravnih postupaka uspostavom zajedničkih uslužnih centara**“. Ovi se projekti velikim dijelom odnose na razvoj e-usluga, i to najčešće od strane Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva (SDURDD) i MU, koji na jednom mjestu omogućuju pružanje usluga različitih tijela, a neki projekti vežu se i za druga tijela poput Ministarstva turizma i sporta ili MF-a. Drugi dio projekata koji doprinose ovom očekivanom rezultatu vežu se za unaprjeđenje postojećih i razvoj novih elektroničkih sustava radi unaprjeđenja načina rada, čemu prvenstveno pridonosi svih devet projekata





Carinske uprave, dok se preostalih nekoliko veže uz prijašnje MU, današnji MPU te Državnu geodetsku upravu.¹⁵⁵

Očekivani rezultat „**razvoj kapaciteta u području financija, carine i zdravstva**“ često je zastupljen među odobrenim operacijama koje se sve temelje na razvoju elektroničkih sustava radi unaprjeđenja pružanja usluga. Tako se devet projekata carinske uprave tiče modernizacije poslovanja i unaprjeđenja elektroničkih sustava te sustava za upravljanje rizicima, a četiri projekta Porezne uprave vežu se za razvoj novih i unaprjeđenje postojećih elektroničkih sustava (razvoj e-usluga, općeniti razvoj i unaprjeđenje informacijskog sustava). Području financija doprinose i tri projekta MF-a: „Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja“, „Jačanje sustava fiskalne odgovornosti i sustava unutarnjih kontrola“ te „Uspostava učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata koji se financiraju ili sufinanciraju sredstvima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave“. S druge strane, u području zdravstva ovom očekivanom rezultatu doprinosi tek jedan projekt Ministarstva zdravstva – „Uspostavljanje sustava akreditacije za bolničke zdravstvene ustanove“.

Uočena je i česta zastupljenost impliciranog rezultata „**više razine integriteta, odgovornosti i transparentnosti tijela javne uprave**“. Projekti koji doprinose ovom rezultatu većinom su usredotočeni na unaprjeđenje transparentnosti, odnosno dostupnosti i kvalitete podataka i izvještaja državnih upravnih tijela, što se prvenstveno ostvaruje kroz modernizaciju i informatizaciju sustava, uz jedan projekt vezan za unaprjeđenje provedbe ZPPI-a. Tako, primjerice, projekti Državne geodetske uprave vezani za preduvjete za pokretanje procesa homogenizacije katastarskih planova navode doprinos ovom rezultatu kroz povećanje dostupnosti, transparentnosti i jednostavnosti korištenja prostornih informacija javnog sektora, dok projekti SDURDD-a unaprjeđuju evidenciju i upravljanje državnom imovinom, dostupnost i mogućnost ponovne uporabe javnih službenih dokumenata i informacija RH ili pak unaprjeđenje platforme e-Savjetovanja. I druga tijela navode pojedinačne projekte vezane za unaprjeđenje kvalitete ili dostupnosti informacija. Tako, primjerice, Carinska uprava provodi projekt „Modernizacija sustava prikupljanja podataka o robnoj razmjeni članica EU“, a MF projekt „Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja“ radi unaprjeđenja kvalitete prikupljanja i obrade statističkih podataka i izvještavanja. Iako je pohvalno da veći broj provedenih projekata doprinosi transparentnosti tijela javne uprave kroz unaprjeđenje kvalitete i dostupnosti podataka, analiza stanja ukazala je na problematičnost i drugih elemenata integriteta, poput unaprjeđenja transparentnosti procesa odlučivanja ili pak mehanizama napredovanja i nagrađivanja djelatnika te standardizacije sustava za plaće i razvoj karijere u

¹⁵⁵ Sukladno Zakonu o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (NN 85/2020), Ministarstvo uprave spojeno je s Ministarstvom pravosuđa te se od 23. srpnja 2020. ovo tijelo državne uprave zove Ministarstvo pravosuđa i uprave. Istovremeno, istim Zakonom osnovan je i SDURDD pa je jedan dio projekata kojima je inicijalno Korisnik bilo dotadašnje Ministarstvo uprave prebačen na SDURDD.





javnoj upravi, no za neke od njih nisu identificirane specifične operacije, dok se za neke analiza pokazala izazovnom, o čemu se govori u nastavku teksta.

Među često zastupljenim rezultatima nalazi se i rezultat „**promjena hijerarhijski organiziranih službi u horizontalno integrirane usluge pomoću modernih informatičkih rješenja**“, a koji se većinom veže za projekte bivšeg MU, danas SDURDD-a, usmjerene na informatičko objedinjavanje istovjetnih poslovnih procesa svih tijela uprave ili onih tijela čiji su poslovni procesi nužno povezani, doprinoseći na taj način standardizaciji samih postupaka, uštedama u dizajnu i održavanju aplikativnih rješenja, kao i brzini pružanja usluga građanima i poslovnim korisnicima. Utoliko je ovaj rezultat usko vezan uz već opisan rezultat „**standardizacija i informatizacija upravnih postupaka uspostavom zajedničkih uslužnih centara**“. Primjeri su projekata koji objedinjavaju procese svih tijela „Unaprjeđenje sustava elektroničkih usluga“, „e-Pristojbe“, „e-Poslovanje“, „Uspostava platforme sa elektroničkim uslugama za e/m-Potpis i e/m-Pečat“, dok su primjeri onih koji objedinjavaju procese povezanih tijela projekti „Informatizacija procesa i uspostava cjelovite elektroničke usluge upisa u odgojne i obrazovne ustanove“ te „Hrvatski digitalni turizam - e-turizam“ ili „Unaprjeđenje i razvoj informacijskog sustava u sportu.“

S druge strane, očekivani rezultat „**uvođenje alata za sustav upravljanja kvalitetom**“ tek je povremeno zastupljen. Doprinos sustavu upravljanja kvalitetom ponajviše se ogleda u provedbi projekta „Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu RH“, i to putem razvoja različitih mehanizama i alata osiguravanja kvalitete, izrade IT sustava za potporu sustavu upravljanja kvalitetom te podizanjem svijesti Korisnika o njihovoj ulozi u poboljšanju kvalitete u javnoj upravi. Projekt nastoji započeti sustavnu reformu izradom jedinstvenog sustava upravljanja kvalitetom koji bi omogućio uvođenje standarda kvalitete u svim tijelima državne uprave i u svim njihovim poslovnim procesima. Ostale operacije koje pridonose ovom očekivanom rezultatu imaju daleko manji planirani utjecaj na sustave upravljanja kvalitetom. Među ovim projektima ne prevladavaju određeni nositelji, a pokrivaju primjere poput projekata „Uspostavljanje sustava akreditacije za bolničke zdravstvene ustanove“ Ministarstva zdravstva, „Sustav za upravljanje kvalitetom i dokumentiranje kvalitete statističkih istraživanja“ Državnog zavoda za statistiku (DZS), „Optimizacija sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave“ MPU-a te „Unaprjeđenje sustava kolektivnog pregovaranja i praćenja učinaka sklopljenih kolektivnih ugovora“ MROSP-a.

Očekivani rezultat „**novi usklađeni sustav upravljanja ljudskim resursima**“ rijetko je zastupljen. Kao i u primjeru prethodno analiziranog očekivanog rezultata, najveći doprinos ostvaruje se kroz projekt „Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi“ MPU-a koji nastoji unaprijediti upravljanje ljudskim potencijalima putem razvoja kompetencijskog okvira kao strateškog alata, metodologije za procjenu i analizu radnih mjesta te izradu smjernica za uspostavu organizacijske strukture, testiranja kompetencijskog modela, izobrazbe





zaposlenika te informiranja djelatnika o važnosti i primjeni kompetencijskog okvira. I ovaj projekt MPU-a započinje sustavnu reformu izradom jedinstvenog kompetencijskog okvira i drugih alata koji se mogu primijeniti na svim razinama javne uprave: državnim tijelima, pravnim osobama s javnim ovlastima te upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Doprinos ostalih projekata daleko je manji, a tiče se aktivnosti koje izravno utječu na upravljanje ljudskim resursima poput primjerice projekta Carinske uprave „Modernizacija sustava prikupljanja podataka o robnoj razmjeni članica EU“ koji navodi specifični cilj poboljšanja upravljanja ljudskim potencijalima u Službi za Intrastat.

Što se tiče očekivanih rezultata vezanih uz specifična tijela državne uprave, doprinos rezultatu „**nadogradnja i kapacitiranje sustava državne statistike**“ očituje se u tri projekta Državnog zavoda za statistiku. Projektom „Izrada standardne platforme za web upitnike“ nastoje se modernizirati statistička istraživanja izradom standardizirane platforme za web upitnike, projektom „Sustav za upravljanje kvalitetom i dokumentiranje kvalitete statističkih istraživanja“ nastoji se uvesti nove alate za praćenje kvalitete statističkih proizvoda, a tu je i projekt „Uvođenje sustava procjenjivanja troškova statističkih procesa i proizvoda“.

Doprinos očekivanom rezultatu „**povećanje kapaciteta DŠJU-a za razvoj novih programa i modula obuke**“ zabilježen je, očekivano, projektom „Povećanje kvalitete javnih usluga kroz modernizaciju i povećanje dostupnosti edukacija za službenike javnog sektora u organizaciji Državne škole za javnu upravu“ putem uspostave funkcionalne platforme za e-učenje i provedbe edukacija.

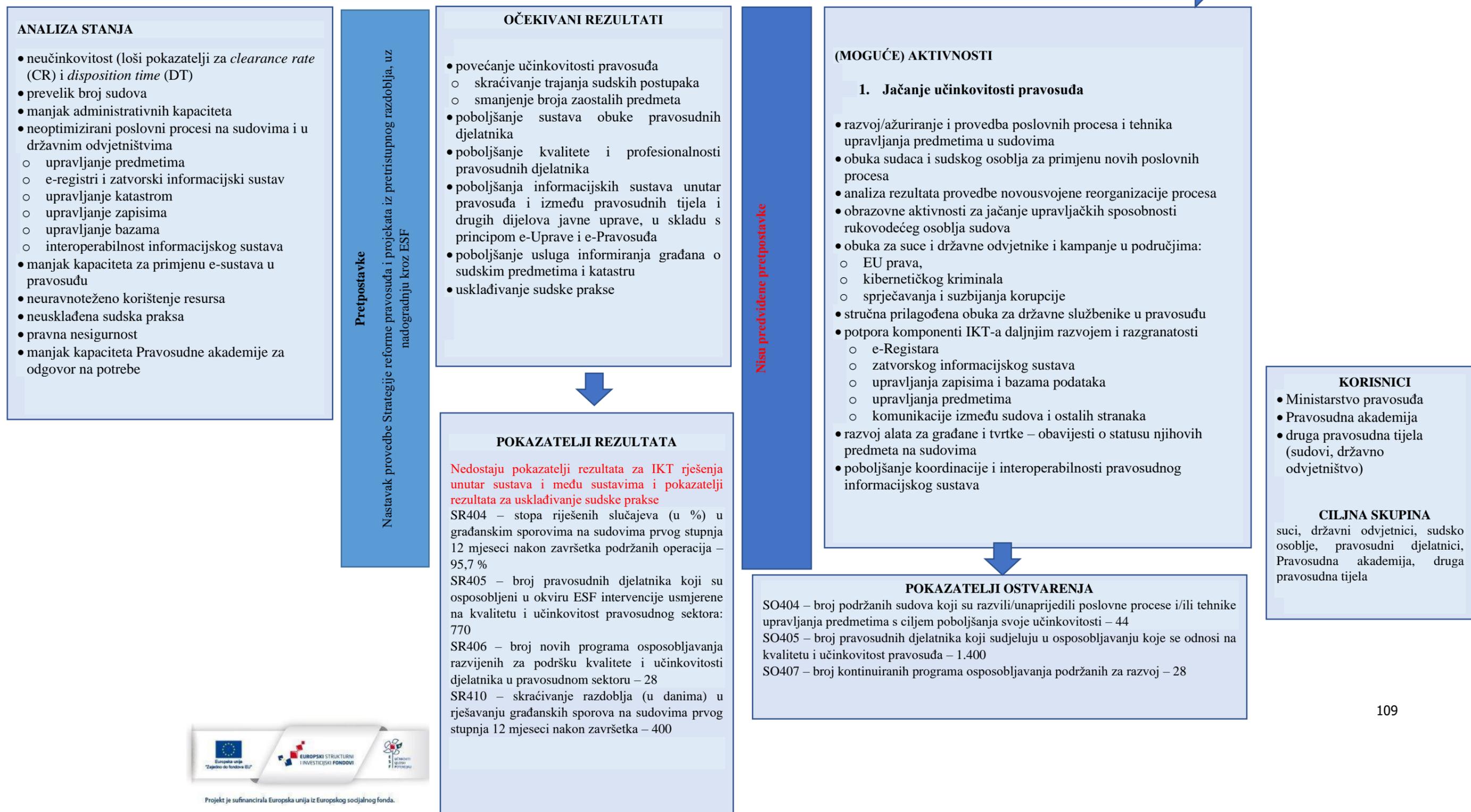
Vezano uz očekivane rezultate borbe protiv korupcije, kao i decentralizacije sustava obuke državnih, lokalnih i javnih službenika, nije zabilježen nijedan projekt koji im izravno doprinosi.



Grafikon 11. Intervencijska logika SC-a 11.i.2

INVESTICIJSKI PRIORITET 11.i : 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

Specifični cilj 11.i.2: **Unaprjeđenje** kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšanje upravljanja i kompetencija





Što se tiče **pravosudnog sustava**, analiza problema upućuje na potrebu rješavanja slabosti u administrativnim kapacitetima i učinkovitim funkcioniranjem pravosudnih institucija, s ciljem smanjenja broja neriješenih sudskih predmeta i smanjenjem trajanja sudskih postupaka. To se namjerava postići reorganizacijom sustava, a ESF sredstva planiraju se za poboljšanje koordinacije i interoperabilnosti pravosudnog informacijskog sustava te daljnju nadogradnju i konsolidaciju pravosuđa. Konsolidacija sustava predviđena je kroz smanjenje broja zaposlenih, unaprjeđenje sustava upravljanja ljudskim resursima i predmetima te kroz usklađenu i jedinstvenu sudsku praksu. Isto tako, ESF-om se namjerava podržati stalno pravosudno usavršavanje sudaca, tužitelja i sudskih savjetnika kroz Pravosudnu akademiju, s ciljem povećanja kvalitete i profesionalnosti pravosudnih djelatnika.

Uzimajući u obzir Strategiju razvoja pravosuđa za razdoblje od 2013. do 2018. (NN 144/2012)¹⁵⁶ koja definira pet ključnih ciljeva i uz svaki određeni broj smjernica, može se reći da su ESF intervencije unutar SC 11.i.2 primarno usmjerene ciljevima: „2. Učinkovitost“, zatim „4. Upravljanje ljudskim potencijalima“ i „5. Iskorištavanje potencijala moderne tehnologije“, u manjoj mjeri cilju „1. Neovisnost, nepristranost i stručnost pravosuđa“ te uopće ne cilju „3. Hrvatsko pravosuđe kao dio europskog pravosuđa“.

Kako se vidi u grafičkom prikazu poviše, **logika je intervencija u području pravosudnog sustava najkonzistentnija**. Naime, očekivani rezultati eksplicirani su u skladu s analizom stanja, baš kao i dio pretpostavki više razine, a u usporedbi sa specifičnim ciljem 11.i.1, u ovom je specifičnom cilju definirano više pokazatelja rezultata i ostvarenja, premda i među potonjima također izostaju oni koje se odnose na napredak u planiranim IKT rješenjima unutar sustava i među sustavima, kao i oni vezani uz rezultat usklađivanja sudske prakse. Korisničke i ciljne skupine precizno su i jasno definirane u odnosu na aktivnosti i rezultate.

Analizom objavljenih poziva, odnosno operacija, u odnosu na OPULJP-om definirane očekivane rezultate, od ukupno šest operacija koje su objavljene do 31.12.2020. **svih šest može se povezati s očekivanim rezultatom „poboljšanje kvalitete i profesionalnosti pravosudnih djelatnika“** jer ima elemente jačanja ljudskih kapaciteta. Nadalje, **u tri operacije postoji i veza s očekivanim rezultatom „poboljšanja informacijskih sustava unutar pravosuđa i između pravosudnih tijela i drugih dijelova javne uprave“**, s time da je gotovo isključivo riječ o sustavima *unutar* pravosuđa. Riječ je o operacijama „Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj“, kojom je nabavljen ERP sustav (eng. *enterprise resource planning*) te je napravljena nadogradnja CTS sustava za praćenje predmeta (eng. *case tracking system*), kao i sustava e-Spis, uz nabavu informatičke opreme, zatim „Nastavak uspostave Digitalne arhive zemljišnih knjiga na razini Republike Hrvatske“, gdje je riječ o skeniranju glavnih knjiga, te konačno „Daljnje unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz nastavak

¹⁵⁶ Dostupno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_12_144_3085.html





modernizacije pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj“, operaciji vezanoj za ponovnu nadogradnju ERP sustava, nabavu programa pretvaranja govora u tekst, nadogradnju aplikacije kaznene evidencije i e-sudskog registra te nabavu IT opreme i serverske infrastrukture. Doprinos rezultatu „poboljšanja usluga informiranja građana o sudskim predmetima i katastru“ jednim dijelom očituje se u projektu „Nastavak uspostave Digitalne arhive zemljišnih knjiga na razini Republike Hrvatske“, a drugim dijelom kroz element 4 projekta „Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj“ koji se bavi digitalizacijom pravosuđa, a što se jednim dijelom odnosi i na komunikaciju s građanima.

Iako se zapravo radi o provedbi konkretnih tematskih edukacija, s jedne strane iz područja stranih jezika za pravosudne dužnosnike, savjetnike i službenike u pravosuđu te s druge u području borbe protiv kibernetičkog kriminala, može se reći da navedene **operacije Pravosudne akademije do neke mjere doprinose očekivanom rezultatu „poboljšanje sustava obuke pravosudnih djelatnika“, uzevši u obzir da su projekti uvodili nove module za e-učenje.**

Rezultat „usklađivanje sudske prakse“ vidljiv je tek kroz uvođenje jedne projektne aktivnosti vezano uz uspostavu sudske prakse oko kibernetičkog kriminala u projektu Pravosudne akademije, dok u drugim granama prava nije zabilježen.

Treba naglasiti kako se očekivani rezultat „**povećanje učinkovitosti pravosuđa**“ kroz „skraćivanje trajanja sudskih postupaka“ i „smanjenje broja zaostalih predmeta“ treba gledati kao rezultat više razine, odnosno kumulativni rezultat kako edukacija, tako i unaprjeđenja poslovnih procesa, uključujući informatizaciju. Izričita veza kroz pokazatelje koji se tiču ovog rezultata vidljiva je **jedino u operaciji „Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj“** koja ima uključeno izvještavanje o predmetnim pokazateljima, dok za ostalih pet promatranih operacija nije ni bilo predviđeno da doprinose ovim pokazateljima, odnosno rezultatima.

U nastavku donosi se istovjetan prikaz rekonstruirane logike intervencije u području civilnog društva i socijalnog dijaloga, vezan za specifični cilj 11.ii.1 *Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja* koji je dio drugog IP-a unutar ove osi (11.ii).





Grafikon 12. Intervencijska logika SC-a 11.ii.1

Investicijski prioritet 11ii – 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

Specifični cilj 11.ii.1: Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja

ANALIZA STANJA

- OCD-i uglavnom djeluju na dobrovoljnoj osnovi, imaju manjak profesionalnog kadra i ograničen pristup financijskim sredstvima
- opseg građanskog angažmana (članstvo i količina volonterskog rada) – najslabiji aspekt civilnog društva u RH
- nerazvijeni potencijali za mobilizaciju građana za oblikovanje i provedbu javnih politika
- OCD-i neprepoznati kao vrijedni partneri u oblikovanju i provođenju javnih politika
- **pouzdan i dinamičan partner u oblikovanju i provođenju raznih javnih politika (?)**
- nedostatak kapaciteta za:
 - analize politika
 - ponovno korištenje podataka u javnom sektoru
 - otvoreni dijalog s donositeljima odluka
 - praćenje i evaluaciju sektorskih reformi
- nedovoljno diversificirani izvori financiranja – predominantno oslanjanje na javno i EU financiranje
- manje razvijeni OCD-i aktivni na lokalnim razinama
 - neadekvatno unutarnje upravljanje
 - niski potencijal za mobilizaciju volontera, širenje baze članstva i osiguranje veće vidljivosti javnih programa i usluga
 - rezultira nedovoljno razvijenom filantropijom – osnovni preduvjet za dugoročnu održivost OCD-a
- nizak učinak bipartitnog socijalnog dijaloga na reguliranje industrijskih odnosa – ograničen sadržaj i slaba provedba načela bipartitnog dijaloga
- slab utjecaj tripartitnog socijalnog dijaloga na donošenje politika:
 - ograničeni institucionalni i stručni kapaciteti socijalnih partnera
 - nerazvijena kultura dijaloga u javnoj upravi
 - neujednačen razvoj socijalnog dijaloga na lokalnoj razini
 - daljnji razvoj socijalnog dijaloga otežan:
 - nedostatak sustavnog prikupljanja podataka, istraživanja i analize industrijskih odnosa, uvjeta rada i djelovanja svih oblika socijalnog dijaloga

- nužno povećanje učinkovitosti, održivosti i kontinuiteta socijalnog dijaloga
- potrebno povećanje kapaciteta za kvalitetno sudjelovanje socijalnih partnera u europskom socijalnom dijalogu
- centraliziran socijalni dijalog
- nedovoljno snažni regionalni i lokalni dionici

Nisu definirane pretpostavke

OČEKIVANI REZULTATI

- doprinos OCD-a osiguranju trajnosti reformi u ključnim područjima javnih politika koje se odnose na društveno-gospodarski rast
- jači kapaciteti, veća održivost OCD-a i izgradnja čvrstih participativnih struktura za provedbu politike
- povećane sposobnosti OCD-a za učinkovito korištenje podataka koje pruža javna uprava
- osnaženi kapaciteti OCD-a za zagovaranje, analizu, praćenje i evaluaciju javnih politika
- razvoj modela socijalnih inovacija za rješavanje lokalnih problema
- jačanje civilno-javnog partnerstva
- borba protiv korupcije i sukoba interesa
- jačanje uloge OCD-ova u programima građanskog odgoja i obrazovanja
- pružanje pomoći građanima u pristupu njihovim pravima od strane OCD-ova viša razina priznavanja OCD-ova kao vrijednih partnera u oblikovanju i provedbi politike na svim razinama
- osnažen socijalni dijalog
- osnaženi socijalni partneri, naročito na regionalnoj i lokalnoj razini
- osnivanje i aktivno djelovanje sektorskih socijalnih vijeća
- decentralizacija socijalnog dijaloga
- osnaženi kapaciteti socijalnih partnera za

Nisu definirane pretpostavke

POKAZATELJ REZULTATA

SR408 – broj OCD-ova koji uspješno provode projekte društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja – ciljna vrijednost: 950

Nedostaju pokazatelji veće financijske održivosti OCD-a

SR409 – broj organizacija socijalnih partnera koji su povećali svoje kapacitete u određenom području – ciljna vrijednost: 70

Nedostaju pokazatelji o djelovanju sektorskih vijeća te o decentralizaciji socijalnog dijaloga

(MOGUĆE) AKTIVNOSTI

- Aktivnosti potpore lokalnim organizacijama civilnog društva**
 - jačanje kapaciteta za učinkovit razvoj, provedbu, praćenje i evaluaciju sektorskih reformi
 - osnivanje struktura za suradnju između civilnog društva i javne uprave
 - jačanje kapaciteta za učinkovit odgovor na potrebe lokalne zajednice
 - jačanje kapaciteta za razvoj specifičnih vještina lokalnih OCD-a i učinkovita civilno-javna partnerstva
 - jačanje kapaciteta za razvoj e-platfomi i drugih alata za učenje na daljinu
 - jačanje kapaciteta OCD-a na otocima te manje razvijenim područjima
- Transparentnost i aktivno građanstvo**
 - višedionička partnerstva za unaprjeđenje transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave i za razvoj novih alata za transparentno praćenje postupaka javne nabave
 - višedionička partnerstva za inovativno ponovno korištenje podataka iz javnog sektora te za poboljšanje postojećih ili isporučivanje novih javnih usluga
 - višedionička partnerstva za učinkovitu mobilizaciju volontera i građana u procesima razvoja politika
 - višedionička partnerstva za promicanje inovativnih oblika filantropije
- Obrazovanje**
 - jačanje kapaciteta za provođenje građanskog odgoja i obrazovanja te za razvoj partnerstava s visokoškolskim ustanovama u provedbi obrazovnih programa
- Aktivnosti OCD-a u borbi protiv korupcije i borbi protiv diskriminacije**
 - tematsko umrežavanje za borbu protiv svih oblika diskriminacije
 - tematsko umrežavanje za borbu protiv korupcije i sukoba interesa na različitim razinama uprave
 - tematsko umrežavanje za pružanje besplatne pravne pomoći
- Jačanje socijalnog dijaloga**
 - promicanje socijalnog dijaloga, istraživanja i analitičkih projekata o temama kao što su radni odnosi, uvjeti rada u RH itd.
 - izgradnja kapaciteta socijalnih partnera koji se odnose na specijalizaciju u različitim područjima i specijaliziranim kompetencijama za uključivanje u razvoj, provedbu i praćenje politika na svim razinama
 - razvijanje standarda za pojačanu suradnju među socijalnim partnerima i izgradnja njihovih kapaciteta za partnerstvo
 - provođenje kolektivnog pregovaranja
 - samostalne tehnike bipartitnog i tripartitnog pregovaranja
 - izgradnja kapaciteta i aktivnosti vezanih uz internacionalizaciju hrvatskih socijalnih partnera

POKAZATELJ OSTVARENJA

SO408 – broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada – ciljna vrijednost: 450

Nedostaju pokazatelji novorazvijenih partnerstava, novorazvijenih alata, obuhvata lokalnih organizacija s nerazvijenih područja

SO409 – broj podržanih socijalnih partnera u poboljšanju njihovih internih kapaciteta i stručnosti u području partnerstva i socijalnog dijaloga – ciljna vrijednost: 70

KORISNICI

- OCD
- JLRS
- institucije
- razvojne agencije
- socijalni partneri

CILJANE SKUPINE

korisnici usluga OCD-a; skupine u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, volonteri; zaposlenici JLRS-a; zaposlenici u OCD-u; javni službenici, socijalni partneri



Tekstualni dio OPULJP-a za PO 4 koji se odnosi na **civilno društvo ima određenih nelogičnosti**. U Strategiji programa analiza stanja upućuje na njihovo oslanjanje na dobrovoljni rad članova, manjak profesionalnog kadra te ograničen pristup financijskim sredstvima. Prema tom dijelu analize problema, ti im faktori otežavaju uključivanje u oblikovanje i provođenje javnih politika s negativnim implikacijama na povećanje transparentnosti i podizanja povjerenja u javnu upravu. Stoga se ESF-om namjerava poticati sudjelovanje organizacija civilnog društva, kao i njihova suradnja s javnom upravom „kako bi se osigurala transparentnost, otvorenost, odgovornost i učinkovitost javne uprave.“¹⁵⁷ Međutim, **izravna veza između tako prepoznatih problema i očekivanih rezultata ne postoji jer civilno društvo** ni na koji način ne može izravno utjecati na osiguranje transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave, bez obzira na razinu svojih kapaciteta jer **nad tim pitanjima nema direktnu kontrolu**. U orijentacijskom intervjuu s nadležnim PT1 pojašnjeno je kako je došlo do omaške u izričaju te da je cilj zapravo trebao glasiti „kako bi se *doprinijelo* transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave“.

U obrazloženju odabira IP-ova implicira se preveliko oslanjanje OCD-a na javna sredstva (uključujući i EU sredstva)¹⁵⁸, odnosno, preslaba diverzifikacija izvora financiranja koja im otežava djelovanje. Nejasno je kako se prevelikom oslanjanju na javna sredstva namjerava doskočiti upravo dodjelom EU sredstava. Tek u opisu očekivanih rezultata saznaje se da se prethodno identificirani problemi manjka kapaciteta i financijskih sredstava odražavaju u manjku mobilizacijskog potencijala za osiguranje „individualne i korporativne filantropije u Hrvatskoj, kao osnovnog preduvjeta za dugoročnu održivost organizacija civilnog društva“, a koje su prema opisu zapravo odgovornost samih OCD-a.¹⁵⁹ Međutim, među čak 16 mogućih aktivnosti podrške civilnom društvu samo se jedna odnosi na razvoj filantropije, a sve ostale odnose se na jačanje kapaciteta civilnog društva za analize, praćenje i evaluacije javnih politika u njihovim područjima djelovanja ili pak na razvoj novih usluga ili međusektorskih partnerstava.¹⁶⁰ U osmišljavanju aktivnosti je prevladao indirektni cilj doprinosa transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave, odnosno podizanja kapaciteta organizacija civilnog društva za ulogu partnera i *watchdoga* u procesima političkog odlučivanja, što se dodatno potvrđuje samim očekivanim rezultatima u ovom području. Isto je potvrđeno u procesu komentiranja početnog izvješća te tijekom orijentacijskih intervjuua. Nadalje, analiza problema na više mjesta govori o izrazito niskim kapacitetima organizacija civilnog društva u tim područjima, osim u dijelu OPULJP-a koji se odnosi na financijsko obrazloženje ulaganja, u kojem se pak navodi da su se OCD-i već u pretpristupnom razdoblju pokazali kao „pouzdan i dinamičan partner u oblikovanju i provođenju raznih javnih

¹⁵⁷ Ibid. str. 30

¹⁵⁸ Ibid. str. 37

¹⁵⁹ Ibid. str. 169-170

¹⁶⁰ Vidi ibid. str. 172-174





politika¹⁶¹, dakle očito već tada s razvijenim kapacitetima u području analize javnih politika. Orijentacijski intervjui razjasnili su i ovu dilemu. Naime, samo je jedan manji dio OCD-a u vrijeme izrade OPULJP-a imao kapacitete biti partnerom u oblikovanju i provedbi politika te je namjera bila povećati kapacitete većeg broja organizacija, naročito onih koji djeluju na lokalnim razinama.

I u slučaju ovog SC-a nisu eksplicirane pretpostavke, a vidi se i manjak pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata u odnosu na očekivane rezultate i planirane aktivnosti. Tako među **pokazateljima ostvarenja** za civilno društvo nedostaju oni novorazvijenih partnerstava i alata, kao i oni o obuhvatu aktivnosti lokalnih organizacija s nerazvijenih područja. Među pokazateljima rezultata nema onih koji bi se odnosili na veću financijsku održivost. U fazi programiranja na snazi je bila **Strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012. – 2016.** koja je bila organizirana u četiri prioriteta područja: (1) Institucionalni okvir za potporu razvoju civilnog društva, (2) Civilno društvo i sudionička demokracija, (3) Osnaživanje uloge OCD-a za društveno-ekonomski razvoj i (4) Djelovanje i daljnji razvoj civilnoga društva u međunarodnom kontekstu, ukupno s 26 ciljeva, 27 mjera i 91 provedbenom aktivnosti.

Analiza stanja i predložene aktivnosti OPULJP-a korespondiraju s prva tri prioriteta Strategije. Konkretnije, kao dio prvog prioriteta područja „Institucionalni okvir za potporu razvoju civilnog društva“, OPULJP se direktno ili indirektno tematski bavio aktivnostima strategije poput „osigurati sustav podrške razvoju volonterstva u Republici Hrvatskoj“, „utvrditi modele samoodrživosti regionalnih/lokalnih zaklada u provedbi aktivnosti usmjerenih razvoju lokalne zajednice i filantropije, odnosno kulture davanja u općekorisne svrhe“ te „omogućiti stabilizaciju i razvoj novih modela suradnje i umrežavanja organizacija civilnoga društva koje svojim djelovanjem izravno pridonose društvenom razvoju i uključivanju građana u procese oblikovanja javnih politika“. U dijelu „Civilno društvo i sudionička demokracija“ u OPULJP su ušle teme povezane s mjerama poput „uvesti i sustavno provoditi građanski odgoj i obrazovanje na svim razinama obrazovnog sustava“ te „osigurati potporu organizacijama civilnoga društva koje podupiru razvoj sudioničke demokracije i njihovim programima te osigurati preduvjete za njihovo vrednovanje“. Vezano uz „Osnaživanje uloge OCD-a za društveno-ekonomski razvoj“, OPULJP izravno adresira aktivnost „unaprijediti kapacitete OCD-a za provedbu projekata pružanja socijalnih usluga, posebno onih financiranih sredstvima EU-a“.

Vezano uz civilno društvo, **svih 11 objavljenih poziva povezani su sa široko shvaćenim rezultatom „jači kapaciteti i veća održivost OCD-a u provedbi politika“.** Međutim, gledajući naziv PO, očekivane rezultate kao i moguće aktivnosti kojih je najveći dio usmjeren

¹⁶¹ Ibid. str. 20





na one koje u užem smislu doprinose dobrom upravljanju, pozivi koji se odnose na popularizaciju STEM, resocijalizaciju i reintegraciju počinitelja kaznenih djela te socijalnu uključenost umirovljenika bili bi primjereniji osima namijenjenima obrazovanju i socijalnom uključivanju.

Od ostalih rezultata **za četiri poziva može se utvrditi veza uz očekivani rezultat „izgradnja čvrstih participativnih struktura za provedbu politika“**. Riječ je o pozivima „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi“, „Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice“, „Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“, „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada“ te u određenoj mjeri o pozivu „Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice“, primjerice kroz poticane aktivnosti poput „sudjelovanje i suradnja OCD-a s tijelima javne vlasti u razvoju strategija/planova i inovativnih alata za upravljanje kriznim situacijama na lokalnoj razini“.

Nadalje, **u četiri poziva postoji tematska povezanost s rezultatom „osnaženi kapaciteti OCD-a za zagovaranje, analizu, praćenje i evaluaciju javnih politika“**. Riječ je također o pozivu „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unaprjeđivanja uvjeta rada“, kao i pozivu „Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika“, iako za potonji nisu donesene odluke o financiranju do trenutka pisanja ovog izvještaja. Ovom rezultatu su doprinijele i aktivnosti unutar poziva „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“, gdje su Korisnici kroz aktivnosti zagovarali provedbu postpenalnih programa kod javnih institucija, i „Kultura u centru - potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi“, gdje su Korisnici, između ostalog, izrađivali priručnike i publikacije te podizali javnu svijest i zagovarali civilno-javno partnerstvo.

Poziv „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unaprjeđivanja uvjeta rada“ predstavlja doprinos još jednom rezultatu formuliranom kao „**doprinos OCD-a osiguranju trajnosti reformi u ključnim područjima javnih politika koje se odnose na društveno-gospodarski rast**“. Analizom je međutim utvrđeno da **nijedan poziv objavljen do 31.12.2020. nije povezan uz očekivane rezultate „povećane sposobnosti OCD-a za učinkovito korištenje podataka koje pruža javna uprava“ i „jačanje uloge OCD-ova u programima građanskog odgoja i obrazovanja“**. Naime, uz ta dva rezultata povezani su pozivi koji su godišnjim planovima objave natječaja bili planirani, ali do 31.12.2020. nisu objavljeni (više u sklopu EP4). Riječ je o pozivu „Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija za kvalitetnije sudjelovanje građana u





lokalnom odlučivanju – faza I“ i „Osnaživanje doprinosa OCD-a za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja – faza I“. Za rezultat „**borba protiv korupcije i sukoba interesa**“ nije objavljena niti jedna odluka o financiranju za poziv „Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika“.

U odnosu na **područje socijalni dijalog** analiza problema govori o niskom učinku bipartitnog socijalnog dijaloga zbog ograničenog sadržaja i slabe provedbe dijaloga, dok se u odnosu na tripartitni dijalog skreće pažnja na ograničene institucionalne i stručne kapacitete socijalnih partnera, nerazvijenu kulturu dijaloga u javnoj upravi i neujednačen razvoj socijalnog dijaloga na lokalnoj razini. Stoga se ESF-om namjeravaju jačati kapaciteti socijalnih partnera (sindikata, udruga poslodavaca i javnih ustanova) u svrhu promicanja i unaprjeđenja kvalitete socijalnog dijaloga kao podrške Vladinim reformskim procesima.¹⁶² U obrazloženju odabira IP-a¹⁶³ u odnosu na socijalne partnere tek potencijalno se nalazi poveznica s analizom problema. Naime, **učinkovitosti, održivosti i kontinuitetu socijalnog dijaloga može se, ali i ne mora doprinijeti izgradnjom njihovih kapaciteta. Ako se ipak doprinese, može se (ali ne mora) doprinijeti i reformskim procesima vlasti.** U dijelu koji se odnosi na socijalni dijalog nisu definirani pokazatelji rezultata o djelovanju sektorskih vijeća, kao ni oni koji bi potvrdili decentralizaciju socijalnog dijaloga.

Analiza usklađenosti objavljenih poziva i očekivanih rezultata pokazuje kako je jedan objavljeni poziv vezan uz socijalni dijalog pokrивao sve povezane očekivane rezultate u tom području – „osnažen socijalni dijalog“, „osnaženi socijalni partneri, naročito na regionalnoj i lokalnoj razini“, „osnivanje i aktivno djelovanje sektorskih socijalnih vijeća“, „decentralizacija socijalnog dijaloga“ i „osnaženi kapaciteti socijalnih partnera za internacionalno djelovanje“ jer su navedene teme bile dijelom njegovih ciljeva i prihvatljivih aktivnosti.

Konačno, vezano uz **odnos dodijeljenih sredstava spram svakog specifičnog cilja**, zamjetno je kako područje pravosuđa ima najmanje dodijeljenih sredstava, oko ¼ sredstava dodijeljenih za javnu upravu ili civilno društvo i socijalni dijalog. Iz orijentacijskih intervju razvidno je kako u procesu planiranja OPULJP-a nije postojao interes Ministarstva pravosuđa da pravosuđe bude dio OPULJP-a kao izdvojeni specifični cilj, iako je stav EK-a bio da je to nužno. Istraživanjem je utvrđeno da nije postojala kvalitetna baza projekata u tom području te se posljedično stoga alociralo i manje sredstava u odnosu na druga dva područja intervencije.

¹⁶² Ibid. str. 30-31

¹⁶³ Ibid. str. 36-37





Tablica 13. Dodijeljena sredstva za PO 4, IP-ove 11.i i 11.ii te SC-ove 11.i.1, 11.i.2 i 11.ii.1

Prioritetna os 4	Dodijeljena sredstva u EUR
11.i	115.094.223,00
11.i.1	89.329.517,00
11.i.2	25.764.706,00
11.ii	95.647.059,00
11.ii.1	95.647.059,00
Sveukupno	210.741.282,00

Izvor: MROSP: Registar plaćanja i ugovaranja do 31.12.2020.

Zaključak

Zaključno, unutar tematskog cilja „Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave“ primjeren je izbor IP-ova te formulacija specifičnih ciljeva koji stavljaju fokus na javnu upravu, pravosuđe i civilno društvo te socijalni dijalog. Važnost intervencija u ovim društvenim područjima jednim je dijelom razvidna iz analize konteksta prikazane u EP1, ali i kroz prikaze analize problema predstavljenih u ovom dijelu evaluacije. Međutim, ustanovljen je izazov u pogledu unutarnje koherentnosti intervencije. Naime, analiza problema u tekstu OPULJP-a proteže se na više mjesta gdje se određeni problemi spominju, pa opet „gube“. Iako će se realizirani doprinos očekivanim rezultatima analizirati kroz EP6, iz odgovora na ovo EP važno je prepoznati kako su s jedne strane postojala područja intervencije prepoznata u analizi problema koja nisu ugrađena u očekivane rezultate, dok su s druge strane odobrene operacije imale nejednaki doprinos očekivanim rezultatima, a određeni očekivani rezultati nisu ni imali pripadajuće pozive i odobrene operacije. Konačno, uočena je nejednaka financijska alokacija između pojedinih specifičnih ciljeva, pri čemu područje pravosuđa ima značajno nižu alokaciju. Iz orijentacijskih intervjua sugerirano je, međutim, kako za područje pravosuđa u trenutku izrade OPULJP-a nije bilo „zalihe“ projekata te je u to vrijeme postajao nizak interes Ministarstva pravosuđa kao ključnog Korisnika da bude dio OPULJP-a.

3.1.3 Evaluacijsko pitanje 3: U kojoj mjeri su predviđene aktivnosti adekvatno planirane u odnosu na specifične pokazatelje relevantnog investicijskog prioriteta i specifičnih ciljeva u kontekstu polaznih vrijednosti i postavljenih ciljeva?

U okviru ovog pitanja evaluacijski tim razmatrao je mogu li se predloženim aktivnostima ostvariti ciljne vrijednosti zadanih pokazatelja. U tu svrhu analizirana je veza između predloženih aktivnosti unutar PO 4 i pokazatelja na razini IP-a i SC-ova. Ovo EP tako se logički nastavlja na EP2 i razmatra logiku intervencije na njezinoj najnižoj razini – razini aktivnosti.





Posljedično, detaljnije su analizirani i sami pokazatelji ostvarenja i rezultata te njihova prikladnost za praćenje napretka i mjerenje uspješnosti provedbe aktivnosti u PO 4. Upravo je potonje dovelo do zaključka kako je u odgovoru na ovo EP potrebno razmotriti odlike i eventualne manjkavosti uspostavljenog sustava praćenja provedbe za PO 4 te utvrditi do koje su mjere pokazatelji primjereno formulirani u odnosu na očekivane rezultate i ciljeve, a tek potom razmotriti jesu li aktivnosti adekvatno planirane u odnosu na pokazatelje.

Za ispravno razumijevanje uspostavljenog sustava praćenja provedbe potrebno je sagledati vodeća načela i preporuke izložene u Smjernicama Europske komisije za praćenje provedbe i evaluaciju kohezijske politike za ESF u programskom razdoblju 2014. – 2020.¹⁶⁴ te Smjernicama o pokazateljima jačanja kapaciteta javne uprave¹⁶⁵ (dalje u tekstu „Smjernice EK-a“).

Jedna od glavnih preporuka navedena u Smjernicama EK-a odnosi se na izbjegavanje uvrštavanja u sustav praćenja provedbe OP-a pokazatelja učinka kojima se mjere ostvareni rezultati na šire skupine društva, izuzev sudionika i/ili subjekata koji imaju izravnu korist od intervencije, a s obzirom na poteškoće u prikupljanju pouzdanih i pravovremenih podataka.

Pokazatelji uspostavljeni za OP-ove koji se sufinanciraju iz ESF-a trebali bi biti jednostavni u pogledu izričaja i mjerenja napretka, pouzdani i usko povezani s aktivnostima koje se podržavaju, odnosno trebaju mjeriti izravne učinke na sudionike i subjekte. Pokazatelji ostvarenja i rezultata trebaju se odnositi na iste ciljne skupine i mjeriti iste „podržane“ jedinice.

Nadalje, u pogledu formulacije pokazatelja za intervencije usmjerene na javnu upravu, **specifične preporuke stavljaju naglasak na jačanje kapaciteta, a ne na učinkovitost i/ili djelotvornost javne uprave¹⁶⁶** (što podrazumijeva mjerenje kvalitete izvedbe i učinke poboljšanih usluga na krajnje korisnike). U tom smislu pokazatelji rezultata trebaju sadržavati naznaku na koji su se način podržani sustavi promijenili, tj. unaprijedili, te koliki je doseg intervencija u odnosu na broj administrativnih tijela i/ili osoblja. Nadalje, u Smjernicama EK-a detaljno se navode razlozi zbog kojih je potrebno izbjegavati formulaciju pokazatelja učinka odnosno pokazatelja koji se odnose na poboljšanje kvalitete ili izvedbe pružene usluge (isti se mogu mjeriti tek s većim vremenskim odmakom u odnosu na završetak intervencije, druge aktivnosti izvan onih izravno financiranih ESF-om mogu utjecati na poboljšanje usluge, postoje poteškoće u agregaciji na razini različitih projekata/aktivnosti itd.).

U Smjernicama se također navodi da se krajnji korisnici poboljšanih usluga ne bi trebali smatrati sudionicima, čime se izbjegava obveza prikupljanja osobnih podataka, međutim za OP

¹⁶⁴ Guidance document Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy, European Social Fund, Programming period 2014 – 2020.

¹⁶⁵ Guidance Document on Indicators of Capacity Building Public Administration.

¹⁶⁶ Guidance Document on Indicators of Capacity Building Public Administration: „In this context, the capacity/state change of the public body is what is to be monitored, not the performance change in the body in terms of effects on final services (to the public), which is an impact measure. The aim is to create the preconditions/capacity for subsequent improvement in the quality and effectiveness of public services.“





mogu se osmisлити specifični pokazatelji koji mjere broj krajnjih korisnika/primatelja određene usluge te na taj način može osigurati praćenje dosegа intervencija na širu populaciju.

Što se tiče uputa EK-a za definiranje pokazatelja OP-ova za razdoblje provedbe 2014. – 2020., evaluatori su u sklopu analize između ostalog u obzir uzeli i sljedeće odredbe za svaku prioritetnu os¹⁶⁷:

- kumulativne kvantificirane ciljne vrijednosti za sve pokazatelje utvrđuju se za 2023.
- početne vrijednosti za pokazatelje ostvarenja trebale su biti „0“, tj. nije ih trebalo drugačije definirati
- pokazatelji ostvarenja izražavaju se u apsolutnim iznosima i kvantificiraju se
- pokazatelji ostvarenja izravni su produkt programa i izravno su povezani s aktivnostima koje bi trebali odražavati, pa tako i s alokacijom sredstava
- pokazatelji ostvarenja trebaju se odnositi na operacije za koje se daje potpora
- pokazatelji ostvarenja trebali bi doprinositi rezultatima u skladu s pravilima za pojedine fondove za svaki prioritet ulaganja
- pokazatelji ostvarenja i rezultata definiraju se i odnose na razinu prioriteta ulaganja
- za pokazatelje rezultata za koje je utvrđena kumulativna kvantificirana ciljna vrijednost za 2023. osnovne se vrijednosti postavljaju korištenjem zadnjih dostupnih podataka ili drugih relevantnih izvora informacija
- pokazatelji rezultata pojedinih programa i povezane ciljne vrijednosti mogu biti kvantitativni ili kvalitativni
- za ESF je moguće u većini slučajeva definirati više od dva pokazatelja rezultata po specifičnom cilju¹⁶⁸
- pokazatelji rezultata trebaju obuhvatiti onu dimenziju rezultata na koju programska intervencija može izravno utjecati i koja se može mjeriti, pritom ne moraju obuhvatiti sve dimenzije rezultata, a na koje mogu u većoj ili manjoj mjeri utjecati i određeni vanjski faktori, izvan okvira samih planiranih intervencija¹⁶⁹

¹⁶⁷ Izvori: Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013., skraćeno „Opća uredba“, Glava II., Programiranje, Poglavlje I., Opće odredbe o fondovima, Članak 96., Sadržaj, usvajanje i izmjena operativnih programa u okviru cilja „Ulaganje za rast i radna mjesta“, i Uredba (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu.

¹⁶⁸ Guidance fiche Building priority axes version 1 –29.07.2013, Europska komisija, str. 5, izvor: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/what/future/pdf/preparation/2709_gui_guidance_building_priority_axis_.pdf

¹⁶⁹ “Result indicators measure only some of the relevant dimensions of the result. Depending on the indicator, external factors apart from Union intervention may to a lesser or higher degree influence the results reported and the attainment of the specific objective and targets.”, izvor: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_op_140314.pdf str. 10





- pokazatelj rezultata treba pratiti promjenu u odnosu na situaciju na početku programa (tj. pokazati zbog čega su intervencije potrebne) kako program napreduje¹⁷⁰.

Važno je istaknuti da su se tijela nadležna za programiranje OPULJP-a u većoj mjeri pridržavala navedenih vodećih načela i preporuka prilikom osmišljavanja pokazatelja ostvarenja i rezultata za predviđene intervencije u PO 4.

PO 4 „Dobro upravljanje“ s pripadajuća dva IP-a i tri SC-a obuhvaća široku paletu vrlo raznolikih intervencija koje uključuju brojne različite korisnike (državne institucije, javne institucije, udruge s javnim ovlastima, organizacije civilnog društva, sindikalne organizacije), uz istovremeno malen broj pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata po svakom relevantnom IP-u i SC-u.

S obzirom na to da se u okviru ovoga PO-a podupiru izrazito heterogene intervencije, pred tijela nadležna za programiranje u pogledu uspostave sustava praćenja provedbe OPULJP-a postavljen je zahtjevan zadatak utvrđivanja manjeg seta pokazatelja koji pojedinačno obuhvaćaju više planiranih intervencija te pokazatelja koji bi bili agregabilni na razini prioriteta, a da se pritom izbjegne pregenerička formulacija u odnosu na željene rezultate, odnosno da se, gdje je moguće, obuhvate i kvalitativne informacije o namjeravanoj promjeni. Detaljnijom analizom pokazatelja svakog pojedinog SC-a razmotrit će se do koje je mjere uspostavljena ravnoteža između ovih zahtjeva. Kao polazište za ocjenu kvalitete pokazatelja korištene su tzv. tablice opisa pokazatelja¹⁷¹ koje sadrže detaljnije informacije utvrđene u fazi programiranja o svakom pojedinačnom pokazatelju (detaljna definicija, metoda izračuna, izvor podataka, obrazloženje utvrđenih ciljnih vrijednosti i slično).

Gore izloženi navodi detaljnije su analizirani prema pojedinom specifičnom cilju niže u tekstu.

Specifični cilj 11.i.1: Povećanje djelatnosti i kapaciteta u javnoj upravi kroz poboljšanje pružanja usluga i upravljanja ljudskim potencijalima

Područje intervencije: Poslovni procesi, e-uprava, sustav upravljanja kvalitetom, upravljanje ljudskim potencijalima, borba protiv korupcije.

SC11.i.1 sadrži nekoliko područja intervencija koja se primarno odnose na informatizaciju postupanja javnopravnih tijela, aktivnosti unaprjeđenja poslovnih procesa u tijelima javne uprave te aktivnosti sektorski specifične obuke i/ili horizontalnog obrazovanja djelatnika u javnoj službi kao posljedice uvođenja novih informatičkih rješenja. Za ovaj SC određena su tri pokazatelja ostvarenja:

- SO403 – Broj podržanih tijela za poboljšanje organizacija rada

¹⁷⁰ Ex-ante evaluacija programskih dokumenata za 2014. – 2020. OP-a Učinkoviti ljudski potencijali: Završno izvješće str. 154, izvor: <http://arhiva.strukturfondovi.hr/UserDocsImages/Izvjete%20i%20C4%87a%20i%20evaluacije/OPULJP%202014-2020%20Ex-ante%20report%20hr.pdf>

¹⁷¹ Indicator Sheets OPULJP – PA Good governance.





- SO400 – Broj podržanih usluga za razvoj i unapređenje
- SO402 – Broj zaposlenih koji su sudjelovali u osposobljavanju za poboljšanje svojih profesionalnih kompetencija.

Svi pokazatelji ostvarenja formulirani su na način da odražavaju većinu aktivnosti koje se provode u okviru ovog SC-a. Međutim, pokazatelj **SO403 – Broj podržanih tijela za poboljšanje organizacije rada** pridružen je svim operacijama u provedbi ovog SC-a, uključujući i operacije koje se primarno ne odnose na subjekte već sudionike, odnosno gdje je glavna aktivnost provedba obuke za djelatnike javnopravnih tijela. Iz navedenog proizlazi da su nedovoljna specifičnost u odnosu na planirane rezultate i ciljeve te nejasna definicija glavni nedostaci ovog pokazatelja.

U opisnom dijelu definicije u tablicama opisa pokazatelja nije pobliže određeno što se podrazumijeva pod „poboljšanjem organizacije rada“ niti je razrađena lista aktivnosti/usluga koje se mogu smatrati da izravno utječu na promjenu organizacije rada pojedinog tijela, već se obrazlaže iz kojih je razloga odabran pristup jednostavnog mjerenja broja tijela/subjekata.

Kako je navedeno u samim opisima pokazatelja, ali i istaknuto na intervjuima, tijela koja su bila nadležna za identifikaciju i odabir projekata nisu imala jasnu sliku što će se financirati zbog nedostatka strateškog okvira, neiskustva u programiranju ESIF-a, proračunskih ograničenja i općenito nedostatka znanja u području praćenja provedbe. Odsustvo strategije i jasnog usmjerenja prilikom formulacije mjerljivih ciljeva, kao i izostanak jasne interpretacije ovog pokazatelja, posljedično dovodi do situacije da se isti može proizvoljno pridružiti bilo kojoj operaciji.

Dodatni problemi proizlaze iz metode kvantifikacije i utvrđivanja ciljnih vrijednosti ovog pokazatelja. Kako je navedeno u opisima pokazatelja, podaci se prikupljaju s razine operacije i agregiraju iz različitih institucija iz čega se može zaključiti da su ciljnom vrijednošću pokazatelja obuhvaćena pojedinačna tijela koja razvijaju usluge/funkcije (Korisnici operacije) te krajnji primatelji istih.

Jednostavnim pregledom pokazatelja na razini operacija u provedbi vidljivo je da se isto tijelo u različitim operacijama višestruko pribraja ciljnoj vrijednosti pokazatelja. Tako se primjerice MF – Carinska uprava, kao Korisnik nekoliko projekata koji su financirani u ovom SC-u, zbraja u svakoj operaciji kao jedno tijelo podržano za poboljšanje organizacije rada.

Iako odabrani pristup brojenja subjekata u aktivnostima jačanja kapaciteta javne uprave u cijelosti odgovara preporukama danima u Smjernicama EK-a, izostao je konkretan opis sadržaja i namjeravani opseg jačanja kapaciteta. U tom smislu formulacija pokazatelja trebala je biti preciznija te uključiti različite vrste aktivnosti ili usluga unaprjeđenja javne uprave koje se razvijaju.



Neodređenost u formulaciji i nepreciznost u pogledu utvrđivanja ostvarenja postignuća karakterizira i pokazatelj **SO400 – Broj podržanih usluga za razvoj i unapređenje**, iako je navedeni pokazatelj ipak specifičnije određen od prethodnog te se izravnije može dovesti u vezu s planiranim aktivnostima. Opisana definicija pokazatelja u opisima pokazatelja nije usklađena s nazivom samog pokazatelja, iz čega proizlaze nejasnoće u pogledu toga što konkretno predstavlja podržanu „jedinicu“ mjerenja za ovaj pokazatelj. Dok se u definiciji navodi broj razvijenih novih sustava, alata, procesa i/ili radnih metoda sa svrhom unaprjeđenja i modernizacije sustava javne uprave, u nazivu pokazatelja navodi se broj usluga koje su podržane. Kako se za jednu uslugu može razviti nekoliko procesa, alata i radnih metoda u okviru nekoliko financiranih operacija, potrebno je dati jasno i precizno tumačenje metode kvantifikacije radi izbjegavanja različitog tumačenja pokazatelja od strane različitih Korisnika.

Pokazatelji rezultata **SR403 – Broj redizajniranih usluga u provedbi** i **SR401 – Broj tijela s potpuno provedenim poboljšanjem organizacije rada** osmišljeni su zrcalno u odnosu na pokazatelje ostvarenja, tj. radi se o „parnjacima“, s identičnim ciljnim vrijednostima. U podlozi ovakve formulacije pokazatelja i utvrđivanja ciljnih vrijednosti jednostavna je primjena kauzalne logike temeljem koje provedba određene intervencije u svakom tijelu nužno doprinosi željenoj promjeni stanja. Iz tog se razloga svi nedostaci koji su identificirani za pokazatelj ostvarenja odražavaju i na pokazatelje rezultata. I ovdje je izostala jasna interpretacija željene promjene.

Pokazatelj **SO402 – Broj zaposlenih koji su sudjelovali u osposobljavanju za poboljšanje svojih profesionalnih kompetencija** primjer je jasno formuliranog, jednostavnog i mjerljivog pokazatelja koji u svom obuhvatu podrazumijeva različite vrste obuka i osposobljavanja predviđene kroz operacije u okviru ovog SC-a. Dodatno je u definiciji pokazatelja istaknuto usmjerenje obuka za razvoj novih i jačanje postojećih profesionalnih vještina te općenito unaprjeđenje znanja i prakse na radnom mjestu u pogledu modernih sustava i procesa javne administracije. Način utvrđivanja ciljnih vrijednosti nije dostatno preciziran, no s obzirom na planirane vrijednosti u dosad odobrenim operacijama, jasno je da su vrijednosti dosta ambiciozno određene.

Povezani pokazatelj rezultata **SR402 – Broj zaposlenih u javnoj upravi koji su završili program osposobljavanja** osmišljen je primjenom zrcalne logike, s utvrđivanjem identičnih ciljnih vrijednosti kao i za pokazatelj ostvarenja, uz optimističnu pretpostavku da će sve osobe koje su sudjelovale u osposobljavanju ujedno i završiti program osposobljavanja. S obzirom na to da su ovim pokazateljem obuhvaćene različite vrste primarno neformalnih obuka, koje ne podrazumijevaju stjecanje formalnih kompetencija ili certifikata, u pogledu željene promjene naveden je isključivo završetak programa osposobljavanja, s time da je kao i kod prethodno navedenih pokazatelja rezultata izostala definicija kako će se procijeniti da je osoba završila program osposobljavanja. Uz definiranje načina kako će se procijeniti završenost programa



osposobljavanja, opis pokazatelja u dijelu koji se odnosi na ciljne vrijednosti trebao bi jasnije predvidjeti i mogućnost da dio sudionika osposobljavanja neće završiti program osposobljavanja, odnosno, ciljne vrijednosti pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata ne bi smjele biti identične. Potpuno su izostali dugoročniji pokazatelja rezultata vezani uz povećane kompetencije i vještine koji bi dali jasnu sliku o broju (ili udjelu) zaposlenih na relevantnim poslovima čije su vještine povećane primjerice 6 mjeseci nakon provedbe projekta.

U pogledu načina prikupljanja podataka o pokazateljima rezultata dodatno treba naglasiti da pojedinim operacijama bez opravdanog razloga nije pridružen zrcalni pokazatelj rezultata, o čemu će biti nešto više govora u EP6.

Za područje intervencije Borba protiv korupcije nisu osmišljeni posebni pokazatelji.

Iz svega navedenog može se zaključiti da odabrani pokazatelji za SC 11.i.1 u najvećoj mjeri nisu osmišljeni na adekvatan način u odnosu na opisane ciljeve i rezultate. S druge strane, aktivnosti koje su do *cut-off* datuma evaluacije zabilježene u okviru ovog područja intervencija u manjoj ili većoj mjeri doprinose ostvarenju iskazanih rezultata.

Specifični cilj 11.i.2: Unapređenje kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšanje upravljanja i kompetencija

SC11.i.2 odnosi se primarno na različite vrste obrazovnih aktivnosti pravosudnih djelatnika, razvoj i provedbu poslovnih procesa vezano uz upravljanje predmetima u sudovima te osiguranje IKT alata za poslovanje sudova i komunikaciju s javnošću.

Uspoređujući omjer financijske alokacije i ukupnog broja pokazatelja SC 11.i.1. i SC 11.i.2, ovaj cilj karakterizira relativno velik broj pokazatelja u odnosu na malenu financijsku alokaciju i manji opseg planiranih operacija. Tri su pokazatelja ostvarenja za ovaj SC:

- SO405 – Broj pravosudnih djelatnika koji su sudjelovali u osposobljavanju koja se odnosi na kvalitetu i učinkovitost pravosuđa
- SO407 – Broj kontinuiranih programa osposobljavanja podržanih za razvoj
- SO404 – Broj podržanih sudova koji su razvili/unaprijedili poslovne procese i/ili tehnike upravljanja predmetima s ciljem poboljšanja svoje učinkovitosti.

Kako sve operacije financirane iz ovog SC-a uključuju komponentu obuke ili osposobljavanja pravosudnih djelatnika, pa čak i obuku za primjenu i korištenje razvijenih informatičkih rješenja, pokazatelj **SO405 – Broj pravosudnih djelatnika koji su sudjelovali u osposobljavanju koja se odnosi na kvalitetu i učinkovitost pravosuđa** stoga je pridružen svim operacijama.



Iz tablice opisa pokazatelja proizlazi da je pokazatelj mjerljiv te povezan s iskazanim rezultatom poboljšanja kvalitete i profesionalnosti pravosudnih djelatnika. U definiciji pokazatelja taksativno se navodi koje se vrste obuka smatraju prihvatljivima, a iste se odnose na područje zakonodavstva EU-a, obuke iz specijaliziranih pravnih područja, kao i obuke usmjerene na jačanje kompetencija u području donošenja odluka i kreiranja politika za upravljačke razine, te se izrijekom navodi kako će se jačati „profesionalni kapaciteti“. Dodatna definicija pokazatelja je vrlo neprecizna te je nejasno misli li se i ovdje na profesionalne kapacitete ili u širem smislu na bilo koju vrstu vještina i kompetencija koje na neki način mogu doprinijeti povećanju kvalitete i učinkovitosti pravosuđa. Stoga u užoj interpretaciji pokazatelja svi oni djelatnici koji su prošli obuku za primjenu novih poslovnih procesa ne bi smjeli biti pribrojani ciljnoj vrijednosti ovog pokazatelja. Nadovezujući se na spomenutu problematiku neprecizne dodatne definicije pokazatelja, te uže definicije koja je usmjerena na određena specijalizirana pravna područja, upitno je može li se projekt „Uvođenje i provedba programa edukacije iz područja stranih jezika za pravosudne dužnosnike, savjetnike i službenike u pravosuđu“ ubrajati u navedeni pokazatelj, s obzirom na to da edukacije iz područja stranih jezika nisu posebno izdvojene u prihvatljivim aktivnostima OPULJP-a. Postupak određivanja ciljnih vrijednosti pokazatelja nije jasno opisan, dok je već prema planiranim vrijednostima odabranih operacija u znatnoj mjeri premašena inicijalno postavljena ciljna vrijednost.

Pokazatelj SO407 – Broj kontinuiranih programa osposobljavanja podržanih za razvoj odnosi se na aktivnosti koje provodi Pravosudna akademija. Iz samog opisa pokazatelja može se iščitati da će programi osposobljavanja biti zasebno razvijeni kroz projekt te da će po završetku projekta isti biti korišteni u provedbi obuka djelatnika. Pokazatelj je jasan i mjerljiv te izravno povezan s rezultatom poboljšanja sustava obuke pravosudnih djelatnika, ali nedovoljno specifičan s obzirom na to da je iz opisa izostala razrada područja pojedinačnih programa.

Pokazatelj SO404 – Broj podržanih sudova koji su razvili/unaprijedili poslovne procese i/ili tehnike upravljanja predmetima s ciljem poboljšanja svoje učinkovitosti jedini je pokazatelj ostvarenja u okviru kojeg je već ugrađena komponenta željene promjene na način na koji su u drugim SC-ovima u PO 4 osmišljeni pokazatelji rezultata. Imajući u vidu da različite operacije predviđaju razvoj i primjenu IKT rješenja kojima je obuhvaćeno više sudova, odnosno horizontalno unaprjeđenje određenog poslovnog procesa, isti sudovi obuhvaćeni u više operacija zbrajaju se višekратно. Kako je već pokazala analiza prethodnih pokazatelja, i s ovim pokazateljem metoda kvantifikacije i agregacije u svrhu izvještavanja odudara od utvrđene metode iz tablice opisa pokazatelja.

Pokazatelj rezultata SR405 – Broj pravosudnih djelatnika koji su osposobljeni u okviru ESF intervencije usmjerene na kvalitetu i učinkovitost pravosudnog sektora slijedi logiku





svih pokazatelja koji se odnose na sudionike, s utvrđivanjem identičnih ciljnih vrijednosti kao i za povezani pokazatelj ostvarenja, uz optimističnu pretpostavku da će sve osobe koje su sudjelovale u osposobljavanju ujedno biti i osposobljene na kraju provedbe programa.

Za pokazatelj rezultata **SR406 – Broj novih programa osposobljavanja razvijenih za podršku kvalitete i učinkovitosti djelatnika u pravosudnom sektoru** nije uvedeno dostatno sadržajno razlikovanje u izričaju ni u definiciji u odnosu na povezani pokazatelj ostvarenja. Za oba pokazatelja utvrđena je identična ciljna vrijednost.

Sljedeći pokazatelji rezultata jedini su pokazatelji koji izričito odstupaju od preporuke izložene u Smjernicama EK-a oko odgovarajućeg dizajna sustava pokazatelja za praćenje provedbe OP-a:

- **SR404 – Stopa riješenih slučajeva (u %) u građanskim sporovima na sudovima prvog stupnja, 12 mjeseci nakon završetka podržanih operacija**
- **SR410 – Skraćivanje razdoblja (u danima) u rješavanju građanskih sporova na sudovima prvog stupnja, 12 mjeseci nakon završetka podržane operacije.**

Oba pokazatelja odnose se na unaprjeđenje rješavanja građanskih sporova na sudovima prvog stupnja te je za razliku od ostalih pokazatelja ostvarenja u oba uključena određena vremenska dimenzija provjere ostvarenja postignuća (12 mjeseci nakon završetka operacije/a). Ono što ostaje nejasno jest na koje se operacije ovi pokazatelji izravno odnose jer se u prvom opisu pokazatelja referencira više operacija, a u drugim isključivo jedna operacija.

Kako je riječ o pokazateljima čiji se podaci prikupljaju i obrađuju statistički te koji se trebaju sagledavati kao kumulativni rezultat različitih aktivnosti koje su podržane u okviru ovog specifičnog cilja, upitno je izravno povezivanje ovih pokazatelja isključivo s operacijom „Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj“. Ovako formulirani pokazatelji, iako se odnose na širu promjenu na razini cijelog sustava, nisu odgovarajući sagledavajući mali obuhvat predviđenih intervencija u PO 4 koji doprinose ovom cilju. Rezultati nisu u dovoljno bliskoj vremenskoj povezanosti s provedbom operacije te poboljšanje izvedbe za neko tijelo u cjelini može biti uvjetovano različitim drugim čimbenicima izuzev samih financiranih aktivnosti.

SC 11.ii.1 Razvijanje kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja.

Nastavno na analizu i rekonstrukciju intervencijske logike u EP2, u idućem su koraku evaluatori sagledali planirane aktivnosti u odnosu na postavljene pokazatelje i njihove ciljne vrijednosti na razini IP 11.ii i SC 11.ii.1 te do koje mjere oni mogu dati sliku vezanu uz ostvarenje postavljenog SC-a.



Jedini specifični cilj 11.ii.1 unutar IP-a 11.ii *Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja* zapravo sadrži dva „podcilja“ u odnosu na organizacije civilnog društva: prvi se odnosi generalno na razvoj kapaciteta OCD-ova, dok drugi ističe jačanje uloge OCD-ova kako bi se pridonijelo demokratskom razvoju društva u kojem takve organizacije mogu biti korektiv vlasti te veza između građana i javnog sektora. Cilj je konkretiziran kroz rezultate koji se žele postići, a koji se odnose ponajviše na sveobuhvatno jačanje kapaciteta za participaciju i odlučivanje u procesima političkog odlučivanja te poticanje sudjelovanja organizacija civilnog društva i njihovu suradnja s javnom upravom radi doprinosa povećanju povjerenja, transparentnosti i otvorenosti javne uprave. Dodatno se želi ojačati kapacitete i održivost OCD-ova.

Ovako definirani rezultati tek se djelomično reflektiraju u pokazatelju rezultata (*SR408 – Broj OCD-ova koji uspješno provode projekte društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja*). Naime, pokazatelj je definiran izrazito široko te se uspješna provedba „projekata društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja“ može odnositi (a faktički se i odnosi) na apsolutno svaki projekt unutar PO 4 u kojem sudjeluje barem jedan OCD. S aspekta definicije pokazatelja, problematično je takvo podrazumijevanje da svaki završeni projekt predstavlja „uspješan“ primjer projekta društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja. Ovdje se zapravo izjednačuju sam proces koji dovodi do rezultata (provedba projekta kao takva) i rezultat procesa (ponovno sama provedba projekta, neovisno o stvarnim rezultatima projekta), što je logički i metodološki pogrešno. Ostaje diskutabilno u kojoj mjeri sama uspješna provedba projekta može govoriti o ojačanim kapacitetima OCD-ova, pri čemu se ni oni nigdje ne specificiraju. S aspekta praćenja i mjerenja pokazatelja problematično je to što se svaki od provedenih projekata istovremeno prikazuje i kao doprinos društveno-gospodarskom rastu, ali i demokratskom razvoju.

Zbog prethodno spomenute širine i nespecificiraniosti ovaj pokazatelj rezultata ne daje nikakvu informaciju o tome koliko je, primjerice, OCD-ova aktivno uključeno u procese političkog odlučivanja na lokalnoj, regionalnoj ili nacionalnoj razini, a nakon što su njihovi kapaciteti ojačani provedbom intervencije unutar PO 4. Prethodno spomenuta povećana održivost OCD-ova kao jedan od očekivanih rezultata nije podržana specifičnim pokazateljem, odnosno nedostaje pokazatelj vezan uz jačanje financijske održivosti OCD-ova. Može se zaključiti kako ovakvim pristupom **nije dobiven odgovor na pitanje što je zapravo rezultat provedbe PO 4, odnosno u kojim je segmentima razvoj civilnog društva unaprijeđen**, već se automatizmom svi provedeni projekti, odnosno organizacije koje ih provode u svojstvu Korisnika ili Partnera, ubrajaju u ovaj pokazatelj.





U definiranju aktivnosti za SC 11.ii.1 usmjerenih na jačanje kapaciteta OCD-ova prevladao je „podcilj“ doprinosa transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave, odnosno podizanja kapaciteta organizacija civilnog društva za *watchdog* i ulogu partnera u procesima političkog odlučivanja. Većina se, naime, gore pobrojanih aktivnosti može dovesti u izravnu vezu s ovim „podciljem“. No kako je prethodno istaknuto za rezultate, tako se isti zaključak može izvesti i za vezu između aktivnosti i pokazatelja ostvarenja – u OPULJP-u nema specifičnih pokazatelja ostvarenja koji bi omogućili praćenje i mjerenje napretka po ovim aktivnostima.

Definirani pokazatelj ostvarenja (*SO408 – Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada*) također je postavljen vrlo općenito i ponovno podrazumijeva pribrojavanje svih OCD-ova izravno uključenih u provedbu projekata u ovaj pokazatelj. Sam pokazatelj ne govori puno te ostaje potpuno nejasno jesu li, primjerice, ojačani kapaciteti OCD-ova za razvoj vođen zajednicom ili su pak ojačane *watchdog* organizacije za borbu protiv korupcije i sukoba interesa na različitim razinama uprave. Nadalje, pokazatelj ne obuhvaća dio aktivnosti predviđenih za provedbu, primjerice novorazvijena partnerstva, novorazvijene alate, obuhvat lokalnih organizacija s nerazvijenih područja. Iako se temeljem pokazatelja ostvarenja može dobiti uvid u ukupan broj organizacija koje su bile uključene u izgradnju kapaciteta, nemoguće je mjeriti napredak po pojedinim specifičnim aspektima koji su planirali biti ojačani provedbom PO 4, odnosno **pokazatelj ne daje odgovor na pitanje koji su kapaciteti zapravo ojačani.**

Ako se strogo sagledava samo u kojoj su mjeri predviđene aktivnosti adekvatno planirane u odnosu na specifične pokazatelje relevantnog IP-a, sve predložene aktivnosti jesu povezane s pokazateljima i doprinose postizanju njihovih ciljnih vrijednosti. No ako se sagledava iz perspektive povezanosti pokazatelja s planiranim rezultatima i ciljevima, slika se mijenja i postaje vidljivo kako pokazatelj rezultata nije adekvatno planiran i ne može dati informaciju o doprinosu i/ili postizanju rezultata i ciljeva.

Na razini PDP-ova, evaluatori pregledom UzP-a i aktivnosti predviđenih u sklopu 11 objavljenih PDP-ova zaključuju kako je većina aktivnosti objavljenih PDP-ova tematski povezana s većinom aktivnosti na razini opisa primjera aktivnosti iz OPULJP-a, no kako određene aktivnosti predviđene OPULJP-om nisu adresirane kroz ciljne pozive, što se može primijetiti i da je u izravnoj vezi s temama neobjavljenih poziva:

Aktivnosti predviđene za SC 11.ii.1 u OPULJP-u	Planiran, ali neobjavljen PDP
o uravnotežen regionalni društveno-gospodarski rast kroz razvoj kapaciteta OCD-a na otocima, te manje razvijenim područjima	Izgradnja kapaciteta lokalnih OCD-a za ravnomjeran socio-ekonomski razvoj na otocima i slabije razvijenim područjima





o inovativno ponovno korištenje podataka iz javnog sektora za poboljšanje postojećih ili isporučivanje novih javnih usluga	Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija za kvalitetnije sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju – faza I
o provođenje građanskog odgoja i obrazovanja	Osnaživanje doprinosa OCD-a za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja – faza I

Stoga se, premda je sam SC 11.ii.1 postavljen vrlo općenito i široko, može zaključiti kako kroz ESF u navedenim aspektima nije postignuto jačanje kapaciteta OCD-ova u područjima koja se odnose na poviše navedene neobjavljene PDP-ove.

Znatno su izražene i razlike u pristupima kad je u pitanju raspoređivanje aktivnosti po komponentama i elementima, pri čemu su neki pozivi u tom smislu osmišljeni (pre)jednostavno te se prijaviteljima daje mogućnost da samostalno osmisle dodatne prihvatljive aktivnosti, dok je kod drugih zamjetna velika količina aktivnosti raspoređenih na brojne elemente čija obveznost i prihvatljivost variraju ovisno o komponenti pod kojom su obuhvaćeni, tj. koncipirani su razmjerno zahtjevno.

Pokazatelji na razini SC 11.ii.1 vrlo su općeniti i jednostavni te je zapravo i pokazatelj rezultata definiran u većoj mjeri kao pokazatelj ostvarenja, tj. ponovno se radi o „parnjacima“:

Pokazatelj ostvarenja SO408	Pokazatelj rezultata SR408
Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada	Broj OCD-ova koji uspješno provode projekte društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja

Navedeno s obzirom na pokazatelje na razini IP.ii i SC 11.ii.1 u fazi intervjua potvrđuje i jedan PT1:

„Što se tiče ovih pokazatelja, kod nas su oni bili vrlo bazični. Ako se sjetite onaj broj organizacija civilnog društva koje provode projekte ili jačaju kapacitete – ne znam točnu formulaciju – tu nismo imali previše problema s provjerom pokazatelja.“

Isto tako prisutna je i nedokaziva kauzalnost uslijed koje se sudjelovanje u aktivnostima izgradnje kapaciteta ne može izravno povezati s uspješnom ili neuspješnom provedbom projekata društveno-gospodarskog rasta, tj. ta je poveznica nejasna i nije opisana u dokumentu



opisa pokazatelja¹⁷².

S tim u vezi, dokument s detaljnijim opisima pokazatelja za PO 4 općenito ne nudi značajno detaljnija pojašnjenja o tome kako su i zbog čega navedeni pokazatelji osmišljeni, kao ni njihove ciljne vrijednosti, tj. ponuđena pojašnjenja su neodređena i nedorečena¹⁷³. Pritom posebno nedostaje konkretnija informacija o tome kako je definirana i kako se planira akumulirati/izračunavati ciljnu vrijednost pokazatelja SR408 tijekom praćenja.

K tome, u uputama za prijavitelje (UzP) često se daju dodatni opisi i pojašnjenja u vezi s pokazateljima na razini OPULJP-a koje su Korisnici obvezni pratiti i na razini svojih projekata, što je potvrđeno uvidom u UzP za svih 11 objavljenih PDP-ova. Tako se primjerice već u prvom objavljenom pozivu za SC 11.ii.1 „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“ navode sljedeća pojašnjenja:

- za SO408: „Odnosi se na sve organizacije civilnoga društva (uključuje, uz prijavitelje i partnere, i ostale organizacije civilnoga društva koje će sudjelovati u projektnim aktivnostima) koje će sudjelovati u aktivnostima izgradnje kapaciteta (edukacije, radionice, mentorske programe i slično) relevantnih za učinkovit menadžment volontera u svrhu poboljšanja kvalitete usluga od općeg interesa“
- za SR408: „Odnosi se na one organizacije koje provode projekte u okviru ovog Poziva – prijavitelji i partneri – organizacije civilnoga društva, a koji će uspješno privesti kraju ugovorene projekte.“

Navedena definicija za SO408 na isti je način navedena u dokumentu opisa pokazatelja, dok je za SR408 prilagođena kako bi se odnosila na sam PDP. Ovo je ujedno i jedini PDP kod kojeg je Korisnicima propisano obavezno praćenje pokazatelja SR408.

Uzmu li se u obzir ove definicije, dodatno je nejasno zbog čega je ciljna vrijednost SR408 dvostruko veća od ciljne vrijednosti pokazatelja ostvarenja SO408 za koji se navodi da služi kao osnova za izračunavanje napretka pokazatelja rezultata SR408, dok bi prema intervencijskoj logici i pogotovo s obzirom na pristup koji je primijenjen kod drugih pokazatelja na PO 4 za očekivati bilo da će ciljna vrijednost izravnije proizlaziti iz SO408, tj. da će i za SR408 iznositi isto tako „450“, ili čak neku nešto nižu vrijednost jer možda neće svih 450 OCD-ova u konačnici biti uspješno u provedbi.

¹⁷² Indicator Sheets OPULJP - PA Good governance.

¹⁷³ Npr. pojam „sudjelovanja“ nije dodatno opisan i razrađen što je utjecalo i na daljnje praćenje i različita tumačenja u vezi s time koji OCD-i se točno broje ili ne (samo Korisnik, Korisnik i partneri, svi OCD-i iz ciljne skupine itd.).





Tablica 14. SC 11.ii.1 pokazatelji i ciljne vrijednosti

Pokazatelji ostvarenja	Početa vrijednost	Ključna točka za praćenje napretka za 2018.	Ciljna vrijednost 2023.
SO408 – Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada	n/a	86 ¹⁷⁴ (144 ¹⁷⁵)	450
Pokazatelji rezultata	Početa vrijednost	Ciljna vrijednost 2018.	Ciljna vrijednost 2023.
SR408 – Broj OCD-ova koji uspješno provode projekte društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja	100	n/a	950

Izvor: OPULJP 2014.-2020., sve verzije

Svakako se postavlja pitanje iz kojeg se točno izvora planiralo agregirati još 500 OCD-ova kao razliku između ciljne vrijednosti od 450 za SO408 i 950 za SR408. U dokumentu opisa pokazatelja navodi se da je ciljna vrijednost pokazatelja SR408 definirana na razini „cijelog OPULJP-a“¹⁷⁶ te ako se tih dodatnih 500 OCD-ova agregira sa svih ostalih PO i projekata koje su provodili OCD-ovi, nejasna je poveznica s planiranim ulaganjima i alokacijom sredstava izravno namijenjenima za provedbu PO 4.

Evaluatori primjećuju i kako se u tekstu *ex-ante* vrednovanja OPULJP-a¹⁷⁷, koje je provedeno neposredno prije donošenja OPULJP-a u studenom 2014., kao ciljna vrijednost za pokazatelj SO408 navodi „1.350“¹⁷⁸, što bi bila realnija ciljna vrijednost s obzirom na konačno ostvarenje o kojem se više govori u EP6. Nejasno je zbog čega je točno ta ciljna vrijednost u konačnici ipak značajno smanjena na 450.

Evaluatori također primjećuju kako se navedeni opisi pokazatelja i ciljne vrijednosti za SC11.ii.1 u OPULJP-u nisu značajnije mijenjale kroz godine, čak ni kada je utvrđeno da će se postavljena ciljna vrijednost za SO408 višestruko premašiti već u 2018., o čemu se više govori u odgovoru na EP6. Naime, u GIP-u za 2020. navodi se kako se SO408 tumačio s pomoću

¹⁷⁴ OPULJP, sve verzije osim 2.0., na engleskom jeziku, Izvor: <http://www.esf.hr/vazni-dokumenti-razdoblje-2014-2020/operativni-programi/>

¹⁷⁵ OPULJP, verzija 2.0, iz prosinca 2017., na engleskom jeziku, Izvor: <http://www.esf.hr/vazni-dokumenti-razdoblje-2014-2020/operativni-programi/>

¹⁷⁶ Dokument je dostupan samo na engleskom jeziku te navedeni dio glasi kako slijedi: „The target value is a sum of projects that will be implemented by CSOs, based on the planned allocation and planned activities in the forthcoming period in the whole Operational programme.”

¹⁷⁷ *Ex-ante* evaluacija programskih dokumenata za 2014. – 2020. OP-a Učinkoviti ljudski potencijali: Završno izvješće.

¹⁷⁸ *Ex-ante* evaluacija programskih dokumenata za 2014. – 2020. OP-a Učinkoviti ljudski potencijali: Završno izvješće, str. 178 i 189.



„šire“, odnosno „uže“ definicije, što je utjecalo na premašenost ciljne vrijednosti, a koja bi po mišljenju evaluatora zapravo bila premašena bez obzira na širu ili užu definiciju.

Navedene definicije nisu navedene na taj način (kao „šira“ i „uža“)¹⁷⁹ niti su detaljnije obrazložene u dokumentu opisa pokazatelja, što bi svakako trebalo učiniti te ih redovno kroz godine provedbe dopunjavati kako se stječu dodatna konkretna iskustva tijekom provedbe. Cilj bi pritom bio u fazi programiranja za sljedeće programsko razdoblje imati konkretniju podlogu na temelju iskustva provedbe za postavljanje novih pokazatelja za nova ulaganja, bez obzira na izvor financiranja.

U fazi intervjua jedan od PT1 ističe kako iz današnje perspektive, nakon šest godina provedbe OPULJP-a, smatra kako su se ipak na razinu OP-a mogli uključiti i dodatni specifičniji pokazatelji te da su se za isto kao osnova primjerice mogli uzeti i pokazatelji iz Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2012. do 2016.¹⁸⁰

Pregledom spomenute strategije evaluatori primjećuju da ona obuhvaća 91 provedbenu aktivnost i više od 100 pokazatelja na razini tih aktivnosti. Pojedini od tih pokazatelja jesu specifičniji i uže vezani uz konkretne aktivnosti te bi, uz određene dorade, potencijalno bili primjenjivi i na ulaganja u sklopu OPULJP-a. Međutim, njihov je glavni nedostatak što nisu kvantificirani, tj. nisu određene početne ni ciljne vrijednosti za određeno vremensko razdoblje te nema razrađenijih opisa toga na koji se način točno planiraju pratiti. Isto tako se pretežito radi o pokazateljima ostvarenja, tj. „pokazateljima provedbe“ kako se nazivaju u samoj strategiji, dok nedostaju konkretniji pokazatelji rezultata koji bi na krovnoj razini pokazivali kako se kreće napredak prema ostvarenju postavljenih ciljeva na višoj razini.

Naime, u idealnom bi se „scenariju“ u pogledu pokazatelja oni razvijali i pratili već na nacionalnoj razini te bi se potom pratila ostvarenost njihovih ciljnih vrijednosti u odnosu na izvršena ulaganja, neovisno o izvoru financiranja. Stoga se u slučaju SC 11.ii.1 zapravo postavlja pitanje na temelju čega se sve može zaključiti da su kapaciteti OCD-ova u RH u fazi programiranja OPULJP-a bili nedostadni, tj. na temelju kojih pokazatelja i kakve bi bile njihove željene vrijednosti (kad bi oni ukazivali na idealno stanje stvari).

Kao još jedan primjer razrade ove teme daje se i „izgradnja kapaciteta OCD-a“ kroz ulaganja u sklopu Fonda za aktivno građanstvo i jedan od obuhvaćenih programa, darovnicu Europskog gospodarskog prostora i Norveških financijskih mehanizama 2014. – 2021. Ona se prati uz primjenu pokazatelja koji prema mišljenju evaluatora omogućuju jasnije praćenje određene

¹⁷⁹ Dokument *Opis pokazatelja* doduše razlikuje „Definiciju“ (eng. „Definition“) i „Dodatnu definiciju“ (eng. „Complementary Definition“), no nigdje se ne navodi koja definicija je uža, a koja šira. Uz to, GIP i *Opis pokazatelja* ne navode isti sadržaj informacija u navedenim definicijama.

¹⁸⁰ Izvor: <http://www.europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Nacionalna%20strategija%20civilno%20dru%C5%A1tvo.pdf>





konkretne sastavnice koje čine „kapacitete“ jednog OCD-a te koje su se u kontekstu te teme mogle uzeti u obzir i u okviru PO 4 i objavljenih PDP-ova u SC 11.ii.1¹⁸¹.

Osim obveznih pokazatelja s razine PO 4 – SO408 i SR408 (pritom prevladava SO408) – dodatno je zamijećeno kako uključivanje specifičnih pokazatelja poziva izrazito varira među 11 objavljenih PDP-ova, pri čemu se navode samo jedan do dva obavezna pokazatelja, a broj specifičnih pokazatelja kreće se od jednog do čak osam¹⁸².

Osim spomenutih dvaju pokazatelja na razini IP 11.ii i SC 11.ii.1, na razini objavljenih PDP-ova pratili su se i određeni „**pokazatelji specifični za poziv**“¹⁸³. U sklopu svih 11 objavljenih PDP-ova prati se pokazatelj SO408, pri čemu je to jedini pokazatelj na razini poziva kod triju PDP-ova. Pokazatelj SR408 pratio se na razini samo jednog, prvog po redu objavljenog PDP-a.

Kod osam PDP-ova prate se i pokazatelji specifični za poziv. Od tih osam PDP-ova u sklopu pet prate se različiti pokazatelji koji se odnose na volonterstvo, a koji se inače redovno prate i na nacionalnoj razini za područje volonterstva¹⁸⁴. U dokumentu opisa pokazatelja pod definicijom pokazatelja SO408 navodi se da je jedno od područja koje se obuhvaća tim pokazateljem i „jačanje potencijala OCD-a za mobiliziranje građana i volontera u procesima razvoja javnih politika“, a što je u skladu s aktivnosti koja je na tu temu predviđena u tekstu OPULJP-a za SC 11.ii.1: „učinkovita mobilizaciju volontera i građana u procesima razvoja politika na lokalnim, regionalnim i nacionalnim razinama“. Međutim, nije u potpunosti jasno zbog čega se stavlja tako velik naglasak baš na tu temu i pokazatelje s obzirom na to da su se na razini PDP-ova mogli pratiti i drugi pokazatelji specifični za poziv i/ili usko vezani uz kapacitete samih OCD-ova i druge navedene aktivnosti. Isto tako nije jasno istaknuto u odnosu na što će se agregirane vrijednosti s razine projekata i potom PDP-ova tumačiti, odnosno kako će se zapravo ocijeniti je li postignut napredak i u odnosu na koje početno stanje i vrijednosti u vezi s volonterstvom.

Evaluatori smatraju da se primjenom nešto ujednačenijeg pristupa i definiranjem seta dodatnih i za svaki PDP obveznih specifičnih pokazatelja kojima se detaljnije prati jačanje različitih aspekata razvoja kapaciteta OCD-ova mogao dobiti i jasniji doprinos ulaganja iz OPULJP-a razvoju kapaciteta samih OCD-ova u kontekstu IP.ii i SC11.ii.1.

Mišljenje je evaluatora i da se **u cilju promicanja rezultata rada OCD-ova** za koje je u analizi stanja u tekstu OPULJP-a utvrđeno da nisu dovoljno prepoznati u društvu (EP1) trebalo

¹⁸¹ Vodič za bolje razumijevanje okvira rezultata, Fond za aktivno građanstvo, Izvor: <https://acfcroatia.hr/wp-content/uploads/2021/04/Vodic-kroz-okvir-rezultata.pdf>

¹⁸² Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu.

¹⁸³ Za detaljniji pregled specifičnih pokazatelja poziva po PDP-u u SC 11.ii.1, vidi tablicu 44 *Pokazatelji u Uputama za prijavitelje po PDP-u u SC 11.ii.1* u prilogu 9.

¹⁸⁴ Izvor: Statistički podaci o organiziranom volontiranju, Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike <https://mrosp.gov.hr/istaknute-teme/obitelj-i-socijalna-politika/socijalna-politika-11977/udruga-humanitarni-rad-i-volonterstvo-12006/volonterstvo-12023/12023>





razmotriti i uključivanje pokazatelja koji bi više govorili o doprinosu tom aspektu, poput sljedećih:¹⁸⁵

- Broj nacionalnih politika u čijoj su pripremi i/ili donošenju sudjelovali *podržani* OCD-ovi
- Broj podnesaka *podržanih* OCD-ova na temelju dokaza
- Broj *podržanih* OCD-ova koji su uključeni u nadgledanje privatnog/javnog odlučivanja
- Broj *podržanih* OCD-ova koji redovito dijele s javnošću informacije o svojim aktivnostima i rezultatima
- Broj *podržanih* OCD-ova članova mreža i/ili platformi
- Broj *podržanih* OCD-ova s raznolikim izvorima financiranja
- Broj *podržanih* OCD-ova s transparentnim, dobrim organizacijskim upravljanjem i rukovođenjem.

Takvi pokazatelji dali bi i informaciju o tome na koji način ulaganja doprinose izgradnji konkretnih kapaciteta OCD-ova. Štoviše, analizom je utvrđeno da su ovakvi pokazatelji u značajnom opsegu uključeni u PDP „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada“ gdje je utvrđeno čak deset pokazatelja specifičnih za poziv. Oni se odnose na konkretnije praćenje rezultata u kontekstu ojačanih kapaciteta OCD-ova, pri čemu su njihove ciljne vrijednosti na razini PDP-ova ujedno i kvantificirane. Tako se npr. navode sljedeći pokazatelji:

- Broj izrađenih smjernica za razvoj javnih politika utemeljenih na dokazima
- Broj provedenih ispitivanja javnog mijenja i potreba društva
- Broj objavljenih znanstvenih članaka
- Broj lokalnih organizacija civilnog društva udruženih u tematsku mrežu i broj drugih dionika iz različitih sektora koji će do završetka projekta biti pridruženi u tematsku mrežu.

Predlaže se i nacionalnim evidencijama pratiti napredak OCD-ova u određenim područjima koji se financiraju iz više izvora, a ne samo iz ESF-a (ESF+) te unaprijediti način praćenja cjelokupnih ulaganja u OCD-ove.

SC 11.ii.1 u svom nazivu vezan je i uz **socijalni dijalog** te usmjeren i na razvoj kapaciteta socijalnih partnera i jačanje socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja.

Na razini rezultata postoji nešto specifičnija odrednica ojačanih kapaciteta – govori se o osnivanju i aktivnom djelovanju sektorskih vijeća, decentralizaciji socijalnog dijaloga te osnaživanju socijalnih partnera za internacionalno djelovanje, no upravo za ova tri rezultata

¹⁸⁵ Po uzoru na pokazatelje koji se primjenjuju u sklopu Fonda za aktivno građanstvo i jedan od obuhvaćenih programa koji je i darovnica Europskog gospodarskog prostora i Norveških financijskih mehanizama 2014. – 2021., Izvor: <https://acfcroatia.hr/wp-content/uploads/2021/04/Vodic-kroz-okvir-rezultata.pdf>





nisu definirani specifični pokazatelji ostvarenja i rezultata. Osnaživanje socijalnih partnera za internacionalno djelovanje eventualno bi se moglo mjeriti pokazateljem vezanim općenito uz ojačane kapacitete, no s obzirom na to da je istaknuto kao zaseban rezultat, nedostaje instrument za njegovo mjerenje. S obzirom na navedeno, promjena nastala u ovom segmentu ne može se mjeriti.

Pokazatelj ostvarenja *SO409 – Broj podržanih socijalnih partnera u poboljšanju njihovih internih kapaciteta i stručnosti u području partnerstva i socijalnog dijaloga* i pokazatelj rezultata *SR409 – Broj organizacija socijalnih partnera koji su povećali svoje kapacitete u određenom području* identični su – oba pokazatelja odnose se samo na broj socijalnih partnera koji su povećali svoje kapacitete i oba pokazatelja definirana su kvantitativno. U tablicama opisa pokazatelja¹⁸⁶ definicija pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata u potpunosti je ista, uz pojašnjenje kako je pokazatelj rezultata definiran „zrcalno“ u odnosu na pokazatelj ostvarenja.

Pokazatelj ostvarenja, a time i pokazatelj rezultata u provedbi je značio pribrojavanje socijalnih partnera koji su u ulozi prijavitelja ili partnera sudjelovali u projektnim aktivnostima te za koje je osigurana potvrda o završenom programu osposobljavanja i/ili usavršavanja na području socijalnog partnerstva i socijalnog dijaloga za najmanje jednog zaposlenika ili člana.

I dok je na razini pokazatelja ostvarenja takva definicija prikladna, **na razini pokazatelja rezultata postaje problematična s obzirom na to da ne daje uvid u promjenu situacije koja je nastala kod socijalnih partnera**, odnosno njihovih zaposlenika ili članova koji su završili određeni program osposobljavanja/usavršavanja, tj. čiji su kapaciteti ojačani. Ovdje se pretpostavlja da su kapaciteti određenog socijalnog partnera ojačani samom činjenicom što je, primjerice, jedan zaposlenik ili jedan član organizacije završio određenu edukaciju. Nema govora o primjeni novostečenog znanja, a što bi doista moglo dati uvid u nastalu promjenu.

Postoje i nejasnoće vezane uz ciljne vrijednosti ovih pokazatelja – s obzirom na to da su početne vrijednosti kod svih pokazatelja ostvarenja u skladu s uputama EK-a unutar PO 4 bile 0, a ciljna vrijednost do 2023. godine je 70, zaključak je da je intervencija ojačala kapacitete 70 socijalnih partnera. S druge strane, kod pokazatelja rezultata početna vrijednost je 20, a ciljna 70, prema čemu se zaključuje da bi intervencija trebala utjecati na 50 socijalnih partnera.

K tome, u PDP-u „Jačanje socijalnog dijaloga – faza III“ kao obavezan za praćenje navodi se samo pokazatelj **SO409 – Broj podržanih socijalnih partnera u poboljšanju njihovih internih kapaciteta i stručnosti u području partnerstva i socijalnog dijaloga**, uz dodatno pojašnjenje:

„Specifični pokazatelj ostvarenja mjeri broj socijalnih partnera (sindikata, udruga sindikata više razine, udruga poslodavaca i udruga poslodavaca više razine) koji su, u ulozi Prijavitelja ili

¹⁸⁶ Indicator Sheets OPULJ – PA Good governance





Partnera, sudjelovali u projektnim aktivnostima i unaprijedili svoje kapacitete i stručnost na području socijalnog partnerstva i socijalnog dijaloga (izobrazbe, radionice, programi razmjene i sl.).

U smislu ispunjavanja ciljne vrijednosti ovog pokazatelja, socijalni partner kao prijavitelj ili partner treba osigurati potvrdu o završenom programu osposobljavanja i/ili usavršavanja na području socijalnog partnerstva i socijalnog dijaloga za najmanje jednog svog zaposlenika ili člana.“

Navedeno pojašnjenje nije izloženo u već ranije spomenutom dokumentu s detaljnijim opisima pokazatelja na razini OPULJP-a.

Pored ovog obveznog pokazatelja ne navode se nikakvi dodatni pokazatelji poziva pomoću kojih se moglo pratiti ključne elemente jačanja kapaciteta socijalnih partnera na sličan način kao i kod OCD-ova te na osnovu brojnih aktivnosti prihvatljivih za financiranje, barem s pomoću pokazatelja ostvarenja kao što su npr.:

- Broj provedenih kampanja za jačanje bipartitnoga socijalnog dijaloga
- Broj održanih edukacija i treninga u svrhu uspostave i unaprjeđenja rada socijalnih vijeća

U konačnici, za velik broj predviđenih aktivnosti teško je postaviti pokazatelje jer su preopćenito postavljene i PDP-om nije jasno definirano što konkretno obuhvaćaju, npr.:

- Aktivnosti izgradnje kapaciteta socijalnih partnera za veći utjecaj u procesu donošenja odluka te praćenja politika na svim razinama
- Aktivnosti unaprjeđenja sustava kolektivnog pregovaranja.

Kod oba primjera nejasno je misli li se tu ponovno na kakve edukacije ili je predviđeno financiranje nečeg drugog i čega točno.

Nadalje, u Strateškom planu (tadašnjeg) Ministarstva rada i mirovinskoga sustava za razdoblje od 2014. – 2016. između ostalog navodi se primjerice i to kako će „osnivanje sektorskih socijalnih vijeća utjecati na podizanje kvalitete socijalnog dijaloga“. Isto tako predviđeno je da će se u roku od dvije godine osnovati čak šest novih sektorskih vijeća. S obzirom na prethodno već spomenutu prihvatljivu aktivnost „edukacija i treninga u svrhu uspostave i unaprjeđenja rada socijalnih vijeća“, postavlja se pitanje zbog čega recimo jedan od specifičnih pokazatelja rezultata PDP-ova (ili čak i na razini OPULJP-a) nije i „Broj novoosnovanih sektorskih vijeća“.

Zaključak

U cjelini može se zaključiti da su definirani pokazatelji ostvarenja i rezultata za PO 4 uglavnom vrlo slični u izričaju, čime je zadovoljena preporuka praćenja iste ciljne skupine. Međutim, iste ciljne vrijednosti pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata ukazuju na očekivanje da će se





promjena dogoditi na razini svih jedinica obuhvaćenih intervencijom, što je, po mišljenju evaluatora, nerealno. Isto tako, potrebno je istaknuti da u većem broju pokazatelja rezultata nije jasno obrazloženo što se smatra željenom promjenom.

Iako načela na kojima je izgrađen sustav praćenja provedbe za intervencije usmjerene na jačanje kapaciteta javne uprave na razini OPULJP-a ne odudaraju od primijenjene prakse u drugim zemljama članicama (npr. OP-ovi sufinancirani iz ESF-a u Sloveniji, Litvi i na Malti¹⁸⁷), sam sustav svakako ukazuje na manjkavosti u pogledu okvira za procjenu rezultata i izostanak okvira za praćenje učinka.

Predstavnici PT1 u fazi intervjuja naveli su kako su u procesu samog planiranja i dizajniranja PO 4 bili svjesni ograničenja navedenog sustava pokazatelja i nemogućnosti da se njima mjeri ostvarenje ciljeva i učinka provedbe PO 4. Međutim, uslijed okolnosti koje su uključivale rizik od potencijalnih financijskih korekcija ukoliko ciljne vrijednosti specifičnijih pokazatelja ne bi bile ostvarene, nepostojanja početnih vrijednosti za specifičnije pokazatelje, ali i prethodno spomenute velike heterogenosti intervencija, nisu definirani pokazatelji koji bi preciznije pratili ostvarenje rezultata i ciljeva, već je ključan kriterij prilikom osmišljavanja seta pokazatelja bio sigurnost i izvjesnost da će se pokazatelj moći pratiti te da će ciljne vrijednosti biti ostvarene. Nadalje, otegotna okolnost bile je i činjenica da su intervencije vezane uz jačanje kapaciteta javne uprave i sudstva prvi put uvedene u sadržaj OP-a u RH te da nadležna tijela nisu imala iskustvo provedbe istih ili sličnih intervencija u prethodnom programskom razdoblju, što je svakako otežalo osmišljavanje sustava kvalitetnih pokazatelja i utvrđivanje dovoljno ambicioznih ciljnih vrijednosti.

S obzirom na to da u fazi programiranja zbog gore navedenih razloga tijela nadležna za identifikaciju operacija nisu bila u mogućnosti definirati jasne, pouzdane, agregabilne i dovoljno specifične pokazatelje te su pribjegla definiranju generičkih pokazatelja s namjerno nedorečenim definicijama i opisima, navedeni nedostatak trebao se svakako otkloniti u fazi provedbe, u smislu njihova jedinstvenog tumačenja i standardizacije procedura praćenja. Nadalje, analiza pokazatelja u odnosu na sadržaj i opseg financiranih operacija pokazala je da ni u kasnijoj fazi provedbe nisu razrađene dodatne smjernice oko tumačenja specifičnih pokazatelja ostvarenja i rezultata, niti su uloženi napor u standardizaciju procedura praćenja provedbe. Time su tumačenje, kvantifikacija i praćenje postignuća vrijednosti pokazatelja u okviru izravnih dodjela do određenog trenutka provedbe Programa bili prepušteni samim Korisnicima operacija, a čime se dovodi u sumnju pouzdanost procjene ostvarenog napretka.

Dodatno, tijela nadležna za programiranje intervencija u PO 4 imala su mogućnost razviti i osmisлити nacionalni sustav pokazatelja kojim bi se pratilo kako se postižu konkretni rezultati na

¹⁸⁷ Izvor: <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=576&langId=hr>





razini pojedinog projekta, kao i učinci provedenih intervencija u širem smislu¹⁸⁸. Dapače, u Smjernicama EK-a izričito je navedeno da se učinak treba procijeniti kroz evaluacije, prikupljanjem odgovarajućih pokazatelja i korištenjem drugih podataka od onih koji su nužni za praćenje ostvarenja i rezultata OP-a. Tijela nadležna za programiranje trebala su predvidjeti potrebu oslanjanja i na druge izvore podataka te osmisлити provedbu tematskih evaluacija koje bi im dale informaciju o tome idu li prema očekivanim ciljevima, a što je izostalo.

U ovom dijelu postupanje tijela SUK-a u PO 4, osobito u dijelu intervencija za javnu upravu i sudstvo, odstupa u većoj mjeri od postupanja prilikom pripreme PDP-ova u okviru drugih PO-ova, gdje su manjkavosti u pogledu diferenciranosti pokazatelja OP-a nadoknađene uvrštavanjem dodatnih, nijansiranih i razrađenih pokazatelja, posebno prilagođenih specifičnim ciljevima PDP-ova i vrsti aktivnosti koje se financiraju. **Uzme li se u obzir heterogenost intervencija u PO 4, na razini svakog pojedinačnog PDP-a trebao se razviti prikladni instrumentarij za praćenje i mjerenje rezultata na razini pojedinačnog projekta/usluge/tijela (u kontekstu izravnih dodjela), odnosno praćenje i mjerenje rezultata i učinaka na razini više grupiranih projekata (u kontekstu otvorenih PDP-ova).** Na taj način stvorile bi se pretpostavke koje bi omogućile procjene doprinosa pojedinih projekata željenoj promjeni na razini definiranih ciljeva OP-a, kao i za bolje praćenje doprinosa intervencija širim reformskim nastojanjima kojih je OP samo dio.

Ovisno o specifičnostima područja javnih politika koje su predmet financiranja OPULJP-a, dodatno se mogla uvrstiti obveza prema Korisnicima projekata da prikupljaju odgovarajuće podatke i izvještavaju tijela SUK-a o potencijalnim učincima provedenih aktivnosti i tijekom unaprijed utvrđenog razdoblja po završetku projekta, kroz pripremu i dostavu izvješća nakon provedbe projekta i izvještavanje o ostvarenju zadanih pokazatelja i općenito rezultatima i učincima projekta (praksa koja je primjerice uvedena za projekte koji se financiraju iz EFRR-a za potrebe provjere zahtjeva trajnosti, ali i za potrebe provjere ostvarenja ciljnih vrijednosti pokazatelja utvrđenih za projekt). U pogledu adekvatnosti planiranih aktivnosti spram specifičnih ciljeva i rezultata, iako većina aktivnosti doprinosi pokazateljima ostvarenja i rezultata upravo zbog njihove nejasne i generičke prirode, izražena je neujednačena zastupljenost i svojevrсна nasumičnost u odabiru pojedinih vrsta aktivnosti u odnosu na očekivane rezultate, što vjerojatno proizlazi iz poteškoća u kontinuiranoj pripremi zalihe kvalitetnih projekata i uopće spremnosti pojedinih tijela za osmišljavanje zrelih projekata.

¹⁸⁸ Na razini EU-a dobar primjer tog pristupa predstavlja ESF program za Litvu.





3.2 EFIKASNOST (DJELOTVORNOST)

3.2.1 Evaluacijsko pitanje 4: Provode li se intervencije unutar PO 4 u skladu s indikativnim/godišnjim planovima objave poziva na dostavu projektnih prijedloga i kakva je dinamika postupka dodjele bespovratnih sredstava? Ako postoje odstupanja od planiranog, na koje se investicijske prioritete i specifične ciljeve odnose i zbog čega do njih dolazi?

U sklopu nalaza napravljena je analiza najavljenih i objavljenih PDP-ova, alata kojima su se tijela SUK-a služila pri planiranju PDP-ova u razdoblju do kraja 2020., kao i odstupanja od planova. Analizirano je u kojoj su mjeri praćeni (okvirni) rokovi i najave objave PDP-ova zadani godišnjim i mjesečnim planovima objave PDP-ova te kolika je razina odstupanja od zadanih rokova. Opisan je i postupak Odobravanja dokumentacije PDP-ova propisan Smjernicama 03, v3.4 (Smjernice) u dijelu pripreme PDP-ova, a potom i postupak dodjele sukladno vrsti postupka, kao i njegovo prosječno trajanje, prije svega za objavljene PDP-ove u sklopu SC 11.ii.1, ali i SC 11.i.1 i 11.i.2.

Dubljom analizom mjesečnih planova pripreme PDP-ova i na osnovu nalaza iz faze intervjuja i fokus-grupa utvrđeno je na koje su se načine Smjernice primjenjivale u praksi. Osim toga, u fazi intervjuja i održavanja fokus-grupa s tijelima SUK-a i Korisnicima dodatno su ispitani uzroci i eventualne posljedice mogućih kašnjenja u pripremi, objavi i ugovaranju PDP-ova pa su tako analizirani i kvantitativni i kvalitativni aspekti kapaciteta tijela SUK-a te teme poput znanja potrebnih za pripremu PDP-ova, dostupnosti i kvalitete edukacija o ESF-u i pripremi PDP-ova, kao i tehničke pomoći u sklopu OPULJP-a kada se radi o pitanjima u vezi s pripremom poziva. U dijelu postupka dodjele isto su tako razmatrane teme kao što su kriteriji odabira, ocjenjivači i modaliteti u kojima se objavljuju PDP-ovi, a koje čine ključne čimbenike u procesu ocjene kvalitete PDP-ova i utječu na njihovo trajanje i/ili kvalitetu te se stoga izravno reflektiraju na mogućnost poštivanja planiranog.

Dinamika objave poziva u sklopu PO 4 u promatranom razdoblju

Ključna pretpostavka za provedbu PO 4 u dijelu SC 11.i.1 bilo je ispunjavanje *ex-ante* uvjeta T11.1. „*Postojanje strateškog okvira za jačanje administrativne učinkovitosti država članica, uključujući javnu upravu*“.

EAC T11.1 obuhvaćao je sedam (pot)kriterija koji su svi bili ocijenjeni kao neispunjeni u trenutku donošenja OPULJP-a u prosincu 2014.:

- pripremljen je strateški okvir politika za jačanje administrativne učinkovitosti javnih tijela država članica i njihovih vještina, koji je u postupku provedbe i koji u spomenutu svrhu koristi sljedeće elemente:





- analiza i strateško planiranje zakonodavnih, organizacijskih i/ili procesnih reformnih aktivnosti
- razvoj sustava za upravljanje kvalitetom
- integrirane aktivnosti za pojednostavljivanje i racionalizaciju upravnih postupaka
- razvoj i provedba strategije ljudskih resursa i politika koje obuhvaćaju glavne nedostatke utvrđene na tom području
- razvoj vještina na svim profesionalnim razinama unutar javnih tijela
- razvoj postupaka i instrumenata za praćenje i evaluaciju.

Navedeni EAC inicijalno je trebao biti ispunjen u prvoj polovini 2015., no u konačnici svi su kriteriji ispunjeni tek u prvom tromjesečju 2017. S ispunjavanjem kriterija br. 1 – 6 kasnilo se 19 mjeseci u odnosu na prvotni plan, a s ispunjavanjem kriterija br. 7 ukupno 22 mjeseca.

U razdoblju od 2015. do 2020. u PO 4 objavljeno je ukupno 57 PDP-ova, od čega je jedan „inicijalni“ PDP objavljen na razini cijeloga PO 4¹⁸⁹, 40 PDP-ova u modalitetu izravnih dodjela (dalje u tekstu izravne dodjele) pod SC 11.i.1, no kojima je zapravo obuhvaćeno 50 operacija, 5 u sklopu SC 11.i.2¹⁹⁰ i 11 PDP-ova u sklopu SC 11.ii.1, od čega 6 u modalitetu otvorenih privremenih poziva i 5 u modalitetu otvorenih trajnih poziva (dalje u tekstu otvoreni privremeni/trajni pozivi).

Prema Zaključku Vlade RH od 26. studenoga 2015., bilo je predviđeno da se u PO 4 samo u 2015. i 2016. objavi čak 51 PDP, što se prema stvarno ostvarenoj dinamici objave PDP-ova za PO 4 nije uspjelo postići značajnim dijelom zbog neispunjavanja *ex-ante* uvjeta (EAC-a) T11.1. koji se prije svega odnosio na SC 11.i.1 te se s objavom PDP-ova čekalo do potvrde njegove ispunjenosti.

Tijela SUK-a za svaku su godinu provedbe izrađivala (Indikativni) Godišnji plan objave PDP-ova (dalje u tekstu GP) koji je javno objavljivan na stranici www.esf.hr početkom svake godine provedbe OPULJP-a, počevši s 2015. GP-ovi su za sve PO-ove, pa tako i za PO 4, obuhvaćali osnovne informacije o PDP-ovima planiranima za objavu: ciljevi PDP-a/operacije, vrsta postupka dodjele, kratki opis prihvatljivih aktivnosti, prihvatljivi Korisnici (prijavitelji i, ako je primjenjivo, partneri), indikativni iznos financijske omotnice za PDP i bespovratnih sredstava koja se mogu dodijeliti, indikativni datum objave PDP-a i objave rezultata PDP-a, nadležna tijela i dio OPULJP-a na koji se PDP odnosi.

¹⁸⁹ „Poziv tijelima za dostavu prijedloga operacija koje će se financirati kao izravna dodjela sredstava u okviru Prioritetne osi 4 „Dobro upravljanje“ Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014. – 2020.“, objavljen 2. lipnja 2016., pristupljeno na poveznici: <http://www.esf.hr/natjecaji/dobro-upravljanje/3691/> u srpnju 2021.

¹⁹⁰ Jedan ugovor potpisan je u okviru prvog poziva za izravnu dodjelu sredstava koji je bio objavljen na razini PO-a.





Tijela SUK-a u promatranom su razdoblju, počevši s 2016., za PO 4 (kao i za druge PO-ove) na operativnoj razini izrađivala i mjesečne planove pripreme i objave PDP-ova¹⁹¹ (dalje u tekstu MP) u kojima su detaljnije razrađivala sve korake i rokove u pripremi Sažetka operacije (dalje u tekstu SO) i ND za PDP-ove, pratila stanje pripreme PDP-ova iz mjeseca u mjesec, isticala probleme i planove za rješenja, promjene itd. Kako se radi o praktičnom alatu za praćenje i izvještavanje o provedbi OPULJP-a u kontekstu pripreme PDP-ova unutar tijela SUK-a, pri čemu PT1 i UT o dinamici planiranja i pripreme PDP-ova izvještavaju KT, ti planovi nisu javno objavljeni.

Analiza je pokazala da su tijela SUK-a započela s izradom MP-ova sredinom 2016. te da u javno objavljenim GP-ovima od 2017. više nisu bile sadržane izravne dodjele, no one se i dalje obrađuju u MP-ovima, što je u skladu sa Smjernicama verzija 3.0¹⁹². K tome, brojni su PDP-ovi prebacivani, tj. planirani za objavu iz godine u godinu, a pojedini nisu objavljeni do kraja 2020., što se detaljnije opisuje dalje u tekstu.

U 2020. u GP-ove je uključena i „**Rezervna lista PDP-ova**“, uz sljedeću napomenu: „Rezervna lista je popis projekata koji dodatno mogu biti objavljeni u okviru Godišnjeg plana PDP-ova za 2020. ovisno o spremnosti natječajne dokumentacije te rezultatima izvršenja planirane provedbe objave Poziva tijekom godine“. U fazi intervjua UT komentira dosadašnja iskustva i planove s obzirom na Rezervnu listu PDP-ova:

„Uvedena je kao rezultat naših osvještavanja o kašnjenju u odnosu na godišnji plan i nekako smo pokušali na rezervnu listu staviti sve te natječaje s kojima dokumentacija nije uopće započela s pripremom od strane nadležnih tijela kako bi pružili potencijalnim korisnicima sliku u koje natječaje da idu, a da su u planu, ali im ipak ne možemo reći kad će biti. Pokazalo se na kraju da niti jedan natječaj s rezervne liste nismo ni objavili, ali da li je ona dobra ili loša ja u ovom trenutku ne mogu reći. Ne mogu ni reći da li ćemo u ovom trenutku s ovim modalitetom nastaviti. To ćemo vidjeti sad dok radimo procedure za novo programsko razdoblje.“

Mišljenje je evaluatora da bi **u nedostatku drugih sličnih alata s rezervnom listom trebalo nastaviti kao s alatom uz pomoć kojeg se prioritiziraju PDP-ovi** jer ipak omogućuje jasniji vizualni pregled prioriteta za objavu za određenu godinu te osvještuje sva tijela da cijeli SUK ne može istovremeno kvalitetno i dovoljno brzo raditi na prevelikom broju PDP-ova.

¹⁹¹ Radi se o internim tablicama SUK-a u Excel formatu nazvanima „Planirane objave poziva 2014. – 2020.“. Prva je takva tablica od 15. srpnja 2016. a do kraja 2020. godine izrađeno je ukupno 47 tablica, pri čemu je zadnja od 30. lipnja 2020. U 2016. izrađeno je 8 takvih tablica, u 2017. 11 tablica, u 2018. 12 tablica, u 2019. 10 tablica i u 2020. 6 tablica.

¹⁹² Smjernice v. 3.0, iz studenog 2016., str. 38, odjeljak Planiranje i priprema PDP-a: „Na temelju zaprimljenih informacija prikupljenih od PT1 i PT2 s planiranim datumima pokretanja PDP-ova, UT sastavlja Godišnji plan objave PDP-a sufinanciranih iz OPULJP-a za otvorene i ograničene postupke, osim izravnih dodjela sredstava (Prilog 05 Godišnji plan PDP-ova sufinanciranih iz OP-a).“





U Indikativnom GP-u za **2015.** u PO 4 planirana su četiri PDP-a, svi u SC 11.ii.1, što znači da nisu bili uvjetovani ispunjavanjem EAC-a T11.1. Premda su trebali biti objavljeni u drugoj polovini 2015., u konačnici nijedan nije objavljen u 2015.

U sklopu Indikativnog GP-a za 2016. u PO 4 zabilježen je velik skok u odnosu na 2015. te je ukupno za objavu planiran 61 PDP. Usprkos opsežnim planovima, u konačnici su u 2016. objavljena tek dva otvorena PDP-a u SC 11.ii.1¹⁹³, uslijed neispunjenosti EAC-a T11.1.

Premda je EAC T11.1 EK potvrdila kao ispunjen početkom **2017.**, GP za 2017. objavljen je tek početkom svibnja 2017. te je obuhvaćao znatno manje PDP-ova u usporedbi s 2016. – njih sedam, svi u SC 11.ii.1 i sve otvoreni PDP-ovi. U konačnici je u 2017. objavljeno ukupno 14 PDP-ova, od čega samo dva od sedam planiranih otvorenih PDP-ova¹⁹⁴ te 12 izravnih dodjela (11 u SC 11.i.1 i jedan u SC 11.i.2). Iz navedenog evaluatori primjećuju da izravne dodjele, sukladno važećim Smjernicama, nisu bile najavljene u javno objavljenom GP-u, no bile su uključene u MP-ove, što se detaljnije obrađuje u sljedećem dijelu analize, nakon obrade sadržaja GP-ova.

U **2018.** u javno objavljenom GP-u za PO 4 najavljeno je 6 PDP-ova u SC 11.ii.1., a objavljen je ukupno 21 PDP, od čega četiri od planiranih šest u SC 11.ii.1, ali i 17 izravnih dodjela (14 u SC 11.i.1 i tri u SC 11.i.2.). U GP-u za 2018. dodan je i novi stupac „*Pojašnjenja povezana s (planiranom) objavom Poziva*“ za sve PO-ove, koji se u prethodnim godinama ne pojavljuje, no za PDP-ove u PO 4 nema nikakvih unosa te je njegova svrha upitna.

Za **2019.** u GP-u za PO 4 najavljeno je za objavu ukupno devet otvorenih poziva, svi u SC 11.ii.1. Međutim, u konačnici je u 2019. objavljen samo jedan otvoreni PDP, pri čemu se ističe činjenica da nije bio najavljen u GP-u. Dodatno je objavljeno još osam izravnih dodjela, od čega jedan u SC 11.i.2 i sedam u SC 11.i.1. U GP-u za 2019. stupac „*Pojašnjenja povezana s (planiranom) objavom Poziva*“ više se ne nalazi u tablici s planiranim PDP-ovima. Međutim, dodan je stupac „*Napomena*“ za sve PO-ove osim za PO 4, no kod PO-ova kod kojih je taj stupac dodan nema napomena o planiranim PDP-ovima.

Za **2020.** u GP-u za PO 4 najavljeno je za objavu ukupno pet otvorenih poziva, svi u SC 11.ii.1. U toj je godini objavljen i dokument „*Izmjene GP-a*“, tri mjeseca nakon objave izvornog GP-a za 2020. od 25. veljače. Izmijenjeni GP obuhvaćao je šest otvorenih PDP-ova, svi u SC 11.ii.1, te je u odnosu na izvorni GP jedan PDP dodan, tj. dodana je II. faza već planiranog PDP-a uz dodatnu zasebnu alokaciju sredstava i izmijenjen (pojednostavljen) je naziv PDP-a za obje

¹⁹³Prva dva objavljena PDP-a u PO 4 bila su sljedeća: 1. Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa i 2. Podrška razvoju partnerstava OCD-a i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja.

¹⁹⁴Jačanje socijalnog dijaloga – faza III i Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi, faza I.





faze.¹⁹⁵ Od šest planiranih, objavljena su samo dva otvorena PDP-a u SC 11.ii.1, kao i 19 izravnih dodjela, od čega 18 u SC 11.i.1 i jedan u SC 11.i.2.

U izvornom GP-u i njegovim izmjenama za 2020. po prvi put se u koloni „Napomene“ za sve planirane PDP-ove u PO 4 daju kratka pojašnjenja u vezi s ključnim izmjenama i druge važne informacije u vezi s pojedinim najavljenim PDP-om, što evaluatori smatraju pozitivnim iskorakom u pogledu veće transparentnosti upravljanja OPULJP-om.

GP-ovi su objavljeni u različitim mjesecima tijekom godine na koju se odnose. Tako su u razdoblju od 2015. do 2020. dva GP-a objavljena u veljači, jedan u ožujku, dva u travnju i jedan tek u svibnju (za 2017.). Međutim, prva objava godišnjih planova tijekom godine na koju se odnose Korisnicima ne omogućava pravovremeno planiranje. Idealni datumi objave GP-ova trebali bi biti najkasnije tijekom prosinca tekuće godine za onu narednu.

U idućem koraku u sklopu analize dokumentacije za godine 2016., 2017., 2018., 2019. i 2020. u obzir su uzeti PDP-ovi planirani za objavu u MP-ovima koji obuhvaćaju sve modalitete PDP-ova. Kao referentni uzimani su podaci iz MP-ova koji su bili aktualni u siječnju i lipnju svake godine od 2017. do 2020., dok je za 2016. u obzir uzet prvi dostupni MP iz srpnja 2016. Evaluatori su uzeli u obzir upravo te MP-ove smatrajući da su to (okvirni) planovi kojima se započinjalo planirati rad SUK-a u dijelu pripreme PDP-ova na razini pojedine godine. **U daljnjoj analizi u obzir su uzimani svi MP-ovi za pojedinu godinu provedbe PO 4.**

Uzmu li se u obzir svi PDP-ovi planirani u početnim MP-ovima za svaku godinu, kao i usporedno planovi iz lipnja svake godine (tj. srpnja za 2016.), te broj stvarno objavljenih PDP-ova, zamjetno je da je broj planiranih PDP-ova kontinuirano znatno veći od broja objavljenih PDP-ova, pogotovo u SC 11.i.1 gdje broj planiranih PDP-ova značajno fluktuiru u razdoblju 2016. – 2018.

Za razliku od ostalih godina, jedino u 2018. i 2020. dolazi do nešto veće ujednačenosti između planiranog i objavljenog u odnosu na usporedbu na temelju GP-ova zbog toga što MP-ovi obuhvaćaju i izravne dodjele. U slučaju SC 11.i.2. u 2019. nije planiran za objavu ni jedan PDP, no jedan je ipak objavljen, a razlike između planiranih i objavljenih PDP-ova kroz godine općenito su znatno manje, pri čemu se zamjećuje i da je planirano znatno manje PDP-ova.

U prosincu 2016. rubrike u MP-ovima prilagođene su tako da detaljnije prate korake propisane Smjernicama. Međutim, premda su se nešto detaljnije počeli pratiti rokovi u kojima su tijela SUK-a jedna drugima dostavljala nacрте SO-a i ND-a, po mišljenju evaluatora to je još uvijek bilo nedovoljno detaljno, dosljedno i redovno da bi se u konačnici dobila jasnija slika „uskih

¹⁹⁵ Dodani PDP: „Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice – Faza II.“, pojašnjenje uz uvedenu fazu II.: „Faza II. planira se provesti neposredno nakon Faze I. Poziva kako bi se osigurala dostatna sredstva za potrebe lokalnih organizacija civilnoga društva, istovremeno dajući priliku za prilagodbu (mogućim) izmijenjenim okolnostima, odnosno potrebama organizacija civilnoga društva u odnosu na vrijeme raspisivanja Faze I.“





grla“ u procesu pripreme PDP-ova. Primjerice, za PDP *Podrška razvoju partnerstava OCD-a i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno-korisnog učenja* iz MP-a vidljivo je da je PT1 predao SO na UT kako je i bilo prvotno planirano te da ga je UT odobrio u roku od 48 dana. Potom je vidljivo da je od datuma odobrenja SO-a protekla čak godina dana tijekom koje je PT1 radio na ND-u nakon čega ga je predao na odobrenje UT-u. Pritom se može zaključiti da se PT1 susreo s nekim značajnijim problemima zbog kojih je izrada ND-a trajala čak godinu dana, no iz MP-a nije poznato s kojima niti je poznato je li bilo razmjene komentara između UT-a i PT1 na ND-u, dok se uloga PT2 uopće ne navodi, odnosno nije poznato je li ND poslan na PT2 u bilo kojem trenutku i je li bilo ikakvih komentara, što je slučaj s brojnim PDP-ovima i informacijama u MP-ovima. PDP je u konačnici objavljen u relativno kratkom vremenu od tri mjeseca nakon prvog dostavljanja ND-a UT-u, što ukazuje na zrelost ND-a, no teško je donijeti bilo kakve konkretnije zaključke.

Dinamika planiranja i objave PDP-ova u SC 11.i.1 i 11.i.2

U nastavku teksta predstavljeni su nalazi analize dinamike planiranja i objave PDP-ova u SC 11.i.1 i 11.i.2, kojima su sredstva dodjeljivana tijelima javne uprave u RH kroz izravne dodjele. Analiza ograničenih PDP-ova iz SC 11.i.1 i 11.i.2 provedena je na temelju **53 tablice MP-ova**. Prva takva tablica odnosi se na srpanj 2016., a zadnja na prosinac 2020. **Analizirano je ukupno 235 PDP-ova iz svih MP-ova kroz godine.**¹⁹⁶

Do kraja 2020. u SC 11.i.1 i 11.i.2 objavljeno je 55 PDP-ova¹⁹⁷, dok njih 49 (47 %) planiranih nije objavljeno.¹⁹⁸ Zaključno su identificirana 104 pojedinačna PDP-a, objavljena i neobjavljena.

U nastavku slijede detaljni nalazi i zaključci provedene analize planiranja izravnih dodjela u SC 11.i.1 i 11.i.2.

- **Osim tri PDP-a¹⁹⁹, svi objavljeni PDP-ovi navedeni su u barem jednom MP-u prije objave.**
- **U razdoblju 2017. – 2019. zabilježeno je čak 28 PDP-ova koji nakon same objave nisu obrisani iz MP-ova, uključujući i MP-ove za godinu nakon godine objave.²⁰⁰ Ovakvi slučajevi nisu zabilježeni za PDP-ove objavljene u 2019. i 2020. pa se može zaključiti da je pouzdanost informacija iz MP-ova za 2019. i 2020. poboljšana u odnosu na prethodne godine, kao i da su do 2019. MP-ovi služili tek kao ogledni popisi ideja za PDP-ove, a ne kao alat planiranja i praćenja provedbe OPULJP-a.**

¹⁹⁶ 60 iz MP-ova za 2016., 63 iz 2017., 52 iz 2018., 32 iz 2019. i 28 iz 2020.

¹⁹⁷ PDP koji je obustavljen i ponovno pokrenut gledan je kao jedan PDP.

¹⁹⁸ Ukupno 26 PDP-ova smatra se nazivom „sličnima objavljenim PDP-ovima“ te se za njih za potrebe analize pretpostavilo da su prerasli/integrirani u jedan od 55 objavljenih PDP-ova, dok su preostali planirani PDP-ovi oni koji su prenošeni iz godine u godinu.

¹⁹⁹ „Optimizacija sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave“, oznake UP.04.1.1.20, „Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima – faza II“ i „Modernizacija poslovanja CU u RH 2.0“, oba oznake UP.04.1.1.22.

²⁰⁰ To je slučaj sa svih 11 PDP-ova iz 11.i.1 objavljenih u 2017. i sadržanih i u MP-ima za 2018. Isto se zapaža u slučaju 13 od 14 PDP-ova objavljenih u 2018. pa se tako PDP-ovi objavljeni u travnju 2018. navode u MP-ima za studeni i prosinac 2018. te ožujak 2019. Na četiri od šest PDP-ova objavljenih u 11.i.2 u 2017. i 2018., planiranje se nastavilo i nakon objave PDP-a.





- **Objavljeni PDP-ovi ponekad se prvi put navode tek u MP-u za mjesec u kojem je i realizirana objava ili za mjesec koji prethodi mjesecu u kojem je realizirana objava.**
- Uočeno je i da se **objavljeni PDP-ovi pod identičnim nazivima navode u jednom ili više, ali ne i u svim MP-ovima koji su prethodili objavi. Štoviše,** jednom navedeni PDP-ovi „nestaju“ i s nekim vremenskim odmakom ponovno se „pojavljuju“ u MP-ovima, pri čemu se ne može utvrditi jasan obrazac unosa ili brisanja iz MP-ova.
- **Velik je broj PDP-ova koji se navode u MP-ovima, a koji nisu objavljeni.** Radi se o već spomenutih 49 PDP-ova koji su barem jednom bili navedeni u MP-u, a za koje do kraja 2020. nije realizirana objava²⁰¹:
 - 31 od 60 PDP-ova koji se navode u barem jednom MP-u za 2016. do kraja 2020. nije objavljen.
 - 24 od 63 PDP-a koji se navode u barem jednom MP-u za 2017. nije objavljeno do kraja 2020. U odnosu na prethodnu godinu, 16 PDP-ova više se ne navodi u MP-ovima, a devet ih je novih u odnosu na MP-ove za 2016.
 - Pet od 52 PDP-a koji se spominju u barem jednom MP-u za 2018. nije objavljeno do kraja 2020. Jedan je PDP nov u odnosu na prethodne dvije godine, a četiri ih je preneseno u MP-ove za 2018.
 - 12 od 32 PDP-a koji se navode u barem jednom MP-u za 2019. nije objavljeno do kraja 2020. Među njima je sedam novih PDP-ova u odnosu na MP-ove za 2016., 2017. i 2018.
 - Deset od 28 PDP-a koji se navode u barem jednom MP-u za 2020. do kraja 2020. nije objavljeno. Samo je jedan od tih PDP-ova bio nov u odnosu na prethodnu/e godinu/e.

Ukupno trajanje pripreme PDP-ova²⁰² oscilira između minimalno četiri pa do maksimalno 49 mjeseci²⁰³. U slučaju 15 PDP-ova koji su inicijalno bili planirani u jednom ili više PDP-ova drugog naziva najduže je **razdoblje planiranja 54 mjeseca, a najkraće 4 mjeseca²⁰⁴.** S obzirom na relativno sličan raspon mjeseci trajanja pripreme PDP-ova, čini se da objedinjavanje prethodno razdvojenih PDP-ova nije bio čimbenik koji je značajnije utjecao na ukupno trajanje pripreme PDP-ova.

Postupak pripreme i iskustva SUK-a i Korisnika u pripremi izravnih dodjela u IP 11.i

Kod IP 11.i, odnosno SC 11.i.1 i SC 11.i.2 nadležno tijelo SUK-a razine PT1 je MROSP, a PT2 Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ). U postupku pripreme PDP-ova u modalitetu izravnih

²⁰¹ Vidi prilog 9, tablica 45 dan je pregled svih planiranih i neobjavljenih PDP-ova, s prikazom njihova uključivanja u MP-ove.

²⁰² Samo oni PDP-i koji su u MP-ima pod istim nazivom pod kojim su i objavljeni (njih 40, pri čemu se PDP koji je obustavljen i ponovno pokrenut, gleda kao jedan PDP).

²⁰³ Vidi prilog 9, tablica 46 s pregledom trajanja pripreme 40 PDP-a koji su zavedeni u MP-ima pod identičnim nazivom pod kojima su i objavljeni.

²⁰⁴ Vidi prilog 9, tablica 47 - Pregled i trajanje razdoblja planiranja za PDP-e za koje se smatra da su „prerasli“ iz drugih PDP-ova





dodjela, PT1 je u suradnji s Korisnicima prvo izrađivao SO. Kada bi UT odobrio SO, PT1 bi ga upućivao na PT2 koji bi obavljao provjeru proračuna i troškova te po potrebi Korisniku davao upute što treba izmijeniti. Nakon toga bi PT1 pripremio ND, tj. PDP koji će se financirati kao izravna dodjela sredstava. UT potom odobrava ND, a PT1 ND prosljeđuje korisničkoj instituciji, tj. jedinom prihvatljivom prijavitelju za predmetni PDP, te provodi postupak dodjele u dijelu administrativne provjere i procjene kvalitete. Ugovoreni projekt potom prelazi u nadležnost PT2 te se obavlja ugovaranje i započinje praćenje njegove provedbe.

S obzirom na pripremu izravnih dodjela u SC 11.i.1 i 11.i.2 u početnim godinama provedbe, u fazi intervjua UT/PT1 naglašava kako je njegova uloga PT1 bila posebno izražena, čak značajno više od sektorskih tijela, tadašnjih MU i Ministarstva pravosuđa (MP), te da se zbog toga već sama priprema SO-a znala oduljiti jer je PT1 prvo trebao savladati posebnosti javne uprave i pravosuđa do razine nužne za pripremu SO-a i ND-a. Predstavnici PT1 s tim u vezi na intervjuu ističu sljedeće:

*„Što se tiče rada na izravnim dodjelama, pogotovo s nekim korisnicima s kojima smo ponavljali suradnju jer su imali više projekata planirano u PO 4, nekako smo tu imali ulogu PT1, znači nije to sektorski radilo Ministarstvo uprave i Ministarstvo pravosuđa. **Kod nas se isto s vremenom pojavilo bolje razumijevanje tih sektorskih potreba** za pojedine resore poput Porezne uprave, Carinske uprave i Ministarstva pravosuđa.“*

Spomenuto je i kako je zaključeno da MU i Ministarstvo pravosuđa na početku razdoblja provedbe nisu imali dostatne kapacitete da bi postali PT1, no po mišljenju evaluatora očigledno ni dovoljno motivacije za izgradnju istih u svojim strukturama, što je u konačnici jednim dijelom vjerojatno utjecalo i na nedovoljnu unutarnju koherentnost i bazično postavljene pokazatelje za ova područja.

Izrada sažetaka operacija za izravne dodjele

Šest Korisnika²⁰⁵ u fazi intervjua navodi kako nije imalo većih problema pri izradi sažetaka operacija, a češće se navodi korist od vanjskih stručnjaka u pripremi sažetaka te podrška od strane PT1.

„Mi smo dostavili relativno zreo sažetak. U tom je sažetku bilo nekih tehničkih, metodoloških dorada koje je trebalo možda malo drugačije posložiti. Tako da smo, mislim, jednom ili dva puta dobili komentare koji nisu bili posebno zahtjevni. Mislim da smo posložili dosta konzistentan sažetak relativno brzo.“

²⁰⁵ PzI, MPU, MINTS, MFIN, PU i DZS.





S druge strane, sukladno ranije opisanom nedostatku prijašnjeg iskustva u razradi i provedbi projekata, pet Korisnika²⁰⁶ navodi kako nije imalo prethodno iskustvo u pisanju sažetaka. Problemi spomenuti uz izradu sažetaka vežu se uz prekratku fazu programiranja, nedostatak jasnih prioriteta i smjera planiranja te nedostatak ljudskih resursa.

„Malo je ono što ja mogu reći ovako iz iskustva u fazi programiranja, dosta su nam bili kratki rokovi i smatram da je to bilo dosta neozbiljno gdje smo doslovce od danas do prekosutra morali doći s nekakvim idejama, proračunskim iznosima i ti su se onda proračunski iznosi mimo našeg znanja na višim razinama jako podizali da bismo uopće dobili tu alokaciju samo kao samo pravosuđe, što je bilo vrlo nerealno jer je provedba ovih projekata pokazala, mi smo ih koliko toliko realno procijenili koliko smo mogli, međutim kada je došlo do provedbe pokazalo se da smo u biti manje novaca potrošili jer je drukčije bilo stanje na tržištu.“

PT1 koji se pretežito bavio pripremom izravnih dodjela na intervjuu je istaknuo kako smatra da je **obrazac SO-a koristan kao alat za razradu projektnih ideja, no kako je glavni problem kod njega što iziskuje puno vremena, a u konačnici se mnoge informacije iz njega ne mogu izravno pretočiti u ND, posebno u dijelu planiranog proračuna i troškova.**

„Ono što smo mi vidjeli kroz praksu, sažetak operacije je inicijalni dokument kojim se iskazuje ideja, a zapravo ono što ulazi u ugovor, što je ključno za provedbu je prijavni obrazac A. Vi sažetak operacije, i kad radite ocjenu kvalitete se samo konzultirate, on nije nigdje uziman kao ključni dokument kojim ćete vi reći da su oni ta institucija koja će dobiti novce. Za nešto što je oduzimalo toliko puno vremena za izradu, a da bi poslije bilo toliko malo relevantno za ugovaranje.“

„...sam obrazac ima svoju logiku razrade, prvo ima ograničenje znakova, a drugo kada PT2 analizira troškove, ima svoj način prikaza troškova koji je potpuno različit od onoga što smo radili u tablici proračuna koja je išla uz sažetak operacije. Radi se o dupliciranju podataka.“

PT2 zadužen za provedbu svih izravnih dodjela u PO 4 naglasio je i sljedeće iz svoje perspektive:

„Sa strane PT2, mi već dobijemo gotov sažetak operacije – ujedno i odobren od strane upravljačkog tijela. Sukladno tome, vodimo se njime kao relevantnim za sve aktivnosti, ciljne skupine, pokazatelje.“

„Da, jedino što je onako – malko nezgodno, jest da sažetak operacije pretpostavlja i dostavljanje prijedloga troškovnika...vjerujem da je neobično da se uz sažetak operacije odobri

²⁰⁶ SDURDD, MVEP, MPU, DŠJU i DGU.





i troškovnik, da bi nakon toga mi prilikom evaluacije prihvatljivosti izdataka ponovno otvarali taj troškovnik i imali svoje komentare. Nema pretjerano smisla da se dvaput isto radi.“

Tako PT2, premda s jedne strane uopće ne sudjeluje u izradi SO-a za izravne dodjele, u fazi ugovaranja mora obaviti provjeru planiranih troškova te o svim pitanjima komunicirati izravno s Korisnikom, čime se cijeli proces u tom dijelu „vraća na početak priče“.

Iz navedenog evaluatori zaključuju kako je potrebno preispitati svrhu SO-a u kontekstu izravnih dodjela te prilagoditi njegove rubrike kako bi bile što usklađenije s prijavnim obrascem A, tj. kako bi se njegov sadržaj u što većoj mjeri mogao izravno iskoristiti za daljnju razradu ND-a i ugovaranje.

Dinamika planiranja i objave PDP-ova u sklopu SC 11.ii.1

U daljnjem dijelu analize detaljnije je analizirana dinamika planiranja, pripreme i objave PDP-ova u SC 11.ii.1, kod kojeg su planirani i objavljeni **isključivo PDP-ovi u modalitetu otvorenih privremenih i trajnih poziva**.

Kao što je već detaljnije opisano u EP-ima koja se odnose na kriterij relevantnosti, sredstva u SC 11.ii.1 namijenjena su razvoju i jačanju civilnog društva i socijalnih partnera u RH te ciljnih skupina kao što su OCD-i, korisnici usluga OCD-a, skupine u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, volonteri, zaposlenici OCD-a, studenti itd. Stoga je za PDP-ove predviđene za objavu u SC 11.ii.1 od samog početka provedbe OPULJP-a postojao velik interes potencijalnih prijavitelja te su iz tog razloga i sve najave i objave PDP-ova pomno praćene u javnosti.²⁰⁷

Usporedbom planiranih PDP-ova u GP-ovima i MP-ovima utvrđena su manja odstupanja u broju i katkada nazivima PDP-ova te evaluatori primjećuju kako se obrazac MP-a postepeno mijenja kroz godine te ovisno o dinamici pripreme potrebne dokumentacije, što ukazuje na to da su tijela SUK-a promišljala svrhu MP-a te ga dodatno prilagođavala, no koja s druge strane nije u potpunosti ispunjena jer su se zadane rubrike neravnomjerno popunjavale.

Popis planiranih PDP-ova obuhvaća ukupno 22 PDP-a. Pojedini PDP-ovi prebacivani su za objavu iz godine u godinu. Stoga, premda je ukupno planiranih pojedinačnih PDP-ova 20, uočava se da su u razdoblju 2015. – 2020. tijela SUK-a upravo zbog prebacivanja radila na planiranju objave ukupno 41 PDP-a, tj. da su ulagala dodatne napore u ponovne preglede i usuglašavanje dokumentacije za potrebe objave jednog te istog PDP-a. To je zasigurno imalo negativan utjecaj na djelotvornost (efikasnost) provedbe.

²⁰⁷ Primjeri spomenute zainteresiranosti su npr. sljedeći: 1. Publikacija „Državni udari na civilno društvo potpomognuti EU fondovima“, lipanj 2020., Gong, zadnje pristupljeno u lipnju 2021. na poveznici: https://www.gong.hr/media/uploads/drzavni_udar_na_civilno_drustvo_09062020.pdf, 2. Priopćenje „Vlada treba donijeti mjere za očuvanje rada organizacija civilnog društva“, Udruga Biom, 20. travnja 2020., pristupljeno u lipnju 2021. na poveznici: <https://www.biom.hr/vlada-treba-donijeti-mjere-za-ocuvanje-rada-organizacija-civilnog-drustva/>





Analizom je utvrđeno da je u SC 11.ii.1 od ukupno 22 planirana PDP-a objavljeno njih 11, odnosno sveukupno 16 PDP-ova uračunamo li dodatnih 5 PDP-ova koji su isprva planirani kao zasebni PDP-ovi. Šest PDP-ova koji su bili najavljeni do kraja 2020. još nisu bili objavljeni.

Od ukupno 11 objavljenih PDP-ova u SC 11.ii.1 samo su tri PDP-a u promatranom razdoblju najavljena i objavljena u istoj godini, dok su svi ostali prebacivani barem jedanput u iduću godinu. Tako je pet PDP-ova najavljivano u dva GP-a i potom objavljeno u drugoj godini najave, dva PDP-a najavljivana su kroz čak tri GP-a te su objavljena u trećoj godini, dok je jedan PDP objavljen, no ne navodi se ni u jednom GP-u, već samo u MP-ovima za 2019. Posebno se u ovom kontekstu ističu PDP „Osnaživanje doprinosa OCD-a za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja – faza I“ koji je najavljivan u čak pet GP-ova od 2015. do 2019. te „Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija za kvalitetnije sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju – faza I“ koji je najavljivan u svakom GP-u od 2016. do 2019. Unatoč višegodišnjem planiranju ta dva PDP-a nisu objavljena.

Predstavnici OCD-a na fokus grupama ističu da GP-ove uopće više ne shvaćaju ozbiljno jer iz njihovih iskustava to nije plan u koji se mogu pouzdati:

„Ranijih godina smo ga stvarno printale i čitale, upisivale u naše interne planove – dogovarale se. Na kraju smo vidjele da nema puno smisla.“

Isto tako, svako najavljivanje, a potom pomicanje rokova objave te u konačnici neobjavljivanje pojedinih PDP-ova imalo je značajne posljedice na funkcioniranje OCD-ova. Na fokus grupama OCD-i opisuju svoju percepciju zbivanja u vezi s najavama i objavama poziva u SC 11.ii.1:

„Natječaji su bili na popisu, no koristila se metoda odgađanja i/ili odbacivanja nekih natječaja. Mi onda dobijemo nekakav okviran plan kada će koji natječaj izaći, termini se pomiču sve dok u jednom trenu ne nestanu s rasporeda. Razumijete? Bilo je bitno zadovoljiti formu.“

Nekoliko OCD-ova istaknulo je negativne posljedice izostanka objave najavljenih PDP-ova:

„Posljedice su takve da se unaprijed ništa ne može planirati. Naši ljudi, stručnjaci – mladi ljudi koje želimo zadržati – su plaćani preko projekta i imaju potpunu nesigurnost. Ovisite isključivo o projektima i programima, nema načina kako da ih zadržite. To znači da smo rasipali resurse; svaki put se vraćali na početak. Nadalje, komplicirano je nešto planirati kada niste sigurni – ako čekate odgovor po pola godine na neki projekt. Što u međuvremenu? Što planirati? Kako razvijati organizaciju? To je jednostavno nemoguće.“



„...odgađanje ili neobjavljivanje poziva stvori problem, kod nas pogotovo, jer smo organizacija koja djeluje u maloj zajednici i teško nam je doći do kvalitetnih zaposlenika i ljudi koji znaju raditi na projektima.“

Nekoliko OCD-ova na fokus grupama napominje i kako problem nije samo u izostanku financiranja, već i u ugledu samih OCD-ova i njihovoj sposobnosti suradnje s drugim dionicima:

„Mi ne pišemo projekt kad natječaj javno izađe, pratimo indikativni kalendar. Imamo već neke ideje, vidimo što bi se moglo razraditi... Kontaktiraju se partneri, sastajemo se. Stvaramo cijelu priču da bi ona na kraju pala u vodu. To ujedno utječe i naš status u zajednici. Djelujemo neozbiljno.“

„...prema tim dionicima koje mi uključujemo u projekte... mi gubimo kredibilitet kod njih...“

S druge strane, neki OCD-ovi ističu da se nisu oslanjali isključivo na objavu takvih najavljenih, no neobjavljenih PDP-ova te da su im u financijskoj održivosti pomogle prijave na veći broj poziva:

„Naravno da je negativno utjecao jer su to natječaji na koje smo se planirali prijaviti, za koje smo pripremali prijavu, ali nije se toliko negativno odrazio da organizacija nije nastavila djelovati jer postoje drugi natječaji na koje smo se prijavili. Sva sreća imamo širok raspon djelovanja i mogućnosti za prijavu, tako da nam nije narušilo financijsku održivost i održivost same organizacije.“

„Mi smo predali prijavu u veljači 2019., potpisali smo ugovor krajem travnja 2020. To je proces, godinu i 3 mjeseca. U tom periodu se svašta može desiti. Ljudi mogu otići, može doći do drugih projekata. Srećom, imali smo druge projekte s kojima smo se mogli pokrivoti. Vjerujem da je za nekoga tko ima manje projekata to sve vrlo nezgodno.“

Što se tiče 2019. godine kada je jedini objavljeni PDP u SC 11.ii.1 bio *Pridruži se – Aktivni u mirovini – Jačanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za unaprjeđenje mogućnosti aktivnog sudjelovanja i socijalne uključenosti umirovljenika* (PT1 MROSP), tijekom intervjua UT je što se jedinog objavljenog PDP-a tiče pojasnio kako se radi o inicijativi i prijedlogu sektorske uprave u MROSP-u, točnije Uprave za mirovinski sustav koja je prepoznala potrebu usmjeravanja određenih sredstava i aktivnosti u neformalni sustav, što po njezinim iskustvima najbolje provode OCD-ovi prema krajnjim korisnicima, tj. umirovljenicima. UT je ideju takvog poziva podržao te preuzeo i ulogu PT1 za taj PDP.

Intervjuirani predstavnici UT-a dodatno naglašavaju kako je GP za 2019. za SC 11.ii.1 s jedne strane bio značajno preplaniran, kako po broju tako i po financijskoj vrijednosti PDP-ova, dok u konačnici UT od tijela razine PT1 nije primio zreli ND za te PDP-ove.



U GP-u za 2019. nalazi se devet PDP-ova, dva koja je najavio PT1 MRSOP (od kojih je jedan objavljeni „Aktivno starenje“) i još sedam koje je za objavu najavio PT1 UZUVRH. Od sedam poziva PT1 UZUVRH-a pregledom MP-ova evaluatori utvrđuju kako se kod tri PDP-a tijekom gotovo cijele 2019. još uvijek radilo na SO-u, za tri PDP-a UT-u nikada nisu dostavljeni SO-ovi, dok se za dva PDP-a (kasno) tražilo i potom čekalo na suglasnosti Ministarstva znanosti i obrazovanja (MZO), odnosno SDURDD-a. Iz navedenog evaluatori zaključuju kako se između ostaloga očigledno radilo o prevelikom broju paralelnih procesa, što je sigurno utjecalo na cjelokupno kašnjenje i neobjavljivanje nijednog drugog PDP-a, pri čemu su potom u 2020. objavljena još (samo) dva PDP-a.

Što se tiče dinamike objave PDP-ova u SC 11.ii.1, **vidljivo je da su u prosjeku objavljujvana dva poziva godišnje i to često jedan u prvoj polovici godine**, između ožujka i svibnja (ukupno četiri PDP-a, od čega jedan u ožujku, jedan u travnju i dva u svibnju), i potom jedan u drugoj polovici godine (ukupno sedam PDP-ova, od čega dva u srpnju, jedan u studenom i četiri u prosincu)²⁰⁸.

U 2015. nije bilo objavljenih PDP-ova, dok ih je u 2018. objavljeno najviše, ukupno četiri, koja su zapravo obuhvaćala sedam PDP-ova pripremanih tijekom prethodnih godina. U 2019. potom je objavljen samo jedan PDP, a u 2020. ukupno dva PDP-a kojima su obuhvaćena prvotno planirana četiri.

OCD-i u sklopu rasprava na fokus grupama često daju svoj osvrt na element objave poziva uoči blagdana, a ovdje se navodi ilustrativni primjer:

„To kad se raspiše pokreće akciju, paniku, promišljanje o aktivnostima, zvanje partnera, pisanje. Sve skupa nije baš najbolje složeno... Svakako bih spomenula i Covid natječaj²⁰⁹ koji je bio – ako se ne varam – na brzinu tamo preko praznika.“

Iz navedenog proizlazi velika neujednačenost u dinamici objave otvorenih PDP-ova, dok bi u idealnom scenariju bilo za očekivati veću uravnoteženost u objavama kroz godine, dakle da je zaista i realno bilo riječ o dva do tri poziva svake godine. Na taj bi se način tijela SUK-a mogla bolje fokusirati kroz pripremu dva do tri otvorena PDP-a u SC 11.ii.1 u godini dana, pri čemu bi kronološki gledano dinamika objave idealno trebala naginjati razdobljima u prvoj polovici godine od, primjerice, veljače do travnja i potom u drugoj polovici godine od rujna do studenog. Tako bi se ključni procesi prijave projekata i potom dodjela sredstava mogli (i trebali) odviti tijekom uobičajeno najužurbanijih mjeseci u godini, a ne za vrijeme godišnjih odmora (srpanj i kolovoz) i blagdana (prosinac i siječanj) kada i prijavitelji i zaposlenici tijela SUK-a u pravilu odlaze na godišnje odmore. Evaluatori primjećuju kako su tijela SUK-a počela dodatno uzimati

²⁰⁸ Vidi prilog 9, tablica 48 - pregled dinamike objave otvorenih poziva za SC11.ii.1 za 2015. – 2020., po mjesecu objave.

²⁰⁹ Misli se na PDP „Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice“, objavljen 16. prosinca 2020., s početkom zaprimanja prijava 4. siječnja 2021. Realno su prijavitelji imali 10 radnih dana za pripremu projektnih prijedloga, no isprekidanih s osam dana blagdana i vikenda, za PDP koji se objavljivao u modalitetu otvorenog trajnog PDP-a, kod kojeg je brzina prijave često od presudne važnosti.





u obzir i ovaj aspekt objave PDP-ova, npr. kroz produljenje rokova za podnošenje projektnih prijava kada razdoblje od objave PDP-a do roka za podnošenje prijave obuhvaća primjerice i blagdane.

Na temelju detaljnije analize podataka i napomena iz svih MP-ova u dijelu SC 11.ii.1²¹⁰ evaluatori bi željeli istaknuti sljedeće nalaze.

Kao i u slučaju PDP-ova u modalitetu izravnih dodjela, **tablice MP-ova izrazito su neravnomjerno popunjavane i ažurirane te su unesene informacije često neujednačene.** Sve navedeno otežava preciznije rekonstruiranje procesa pripreme PDP-ova u SC 11.ii.1, uspoređivanje dinamike pripreme između različitih PDP-ova, kao i detaljnije utvrđivanje mogućih „uskih grla“, tj. tijela ili dijelova procesa pripreme PDP-ova kod kojih je dolazilo do eventualnih duljih razdoblja kašnjenja u odnosu na planirane rokove.

Premda UT u fazi intervjuja navodi kako mu MP-ovi uvelike pomažu u praćenju procesa pripreme i omogućuju da u svakome trenutku zna u kojoj je fazi pripreme pojedini SO ili ND, isto nije vidljivo iz analize MP-ova. S obzirom na uočene nekonzistentnosti, evaluatori su mišljenja kako, unatoč unaprjeđenjima u MP-ovima za 2019. i 2020. koja se ogledaju u nešto detaljnijem i ujednačenijem navođenju informacija, obrasci MP-ova još uvijek ne predstavljaju pouzdan alat praćenja pripreme PDP-ova.

Nadalje, iz analize je vidljivo da je do značajnih kašnjenja u objavi PDP-ova ponekad dolazilo zbog značajnog (ne)djelovanja tijela SUK-a koja nisu bila izravno nadležna za pripremu PDP-ova obuhvaćenih SC 11.ii.1, ali i drugih tijela državne uprave (TDU) izvan SUK-a. Navedeno je izričito istaknuto kod četiri PDP-a, od kojih su tri u konačnici objavljena, no uz značajne odgode, dok jedan uopće nije objavljen²¹¹.

U sva četiri slučaja stječe se dojam kako je **potreba pribavljanja suglasnosti ovih tijela značajno utjecala na pomicanje objave svakog od četiriju spomenutih PDP-ova te je kod objavljenih PDP-ova dolazilo do kašnjenja koja se broje minimalno u mjesecima, pa čak i u godinama.**

Na primjeru PDP-a *Oснаživanje doprinosa OCD-a za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja – faza I (objavljen)* za objavu PDP-a očigledno je bila potrebna suglasnost MZO-a, što je značajno produljilo postupak pripreme ND-a i za rezultat imalo kontinuirano odgađanje objave PDP-a, pri čemu prvu suglasnost MZO-a za 2018. PT1 nije dostavio UT-u u veljači 2019., nakon čega je PT1 novu suglasnost MZO-a za 2019. zatražio tek u listopadu 2019.

²¹⁰ Više pojedinosti u tablici 49 u prilogu 9-

²¹¹ U tablici 50 u prilogu 9 daje se detaljniji prikaz PDP-ova iz SC 11.ii.1 na čiju su pripremu i objavu utjecala tijela koja nisu nadležna za SC 11.ii.1 i tijela izvan SUK-a i popis tih tijela.





PT1 UZUVRH na sjednici OzP-a u prosincu 2020. ističe kako se još uvijek čeka na suglasnost nadležnog ministarstva (MZO-a) s obzirom na to da je građanski odgoj i obrazovanje dio kurikularne reforme koja je još uvijek u tijeku.

U fazi intervjuja UT naglašava kako je s tijelima SUK-a o svim PDP-ovima redovito razgovarao na sastancima koji su se održavali jednom mjesečno, a ponekad i češće, a gdje su se nastojali dogovarati rokovi i ubrzati procesi pripreme PDP-ova.

Od ukupno šest planiranih **neobjavljenih** PDP-ova, za tri PDP-a UT nije zaprimio SO²¹², što predstavlja početni korak u pripremi PDP-a, za jedan PDP SO je odobren i ND započet, no ne i dovršen²¹³, dok je za dva PDP-a izrađen i ND da bi se potom čak dvije godine utrošilo na pribavljanje suglasnosti tijela koja nisu izravno nadležna za izradu PDP-ova.²¹⁴

Premda na intervjuu UT/PT1 ističe da za većinu neobjavljenih PDP-ova nije zaprimio nikakvu dokumentaciju, u slučaju otvorenih poziva i na osnovu analize MP-ova²¹⁵ vidljivo je da za tri od ukupno šest PDP-ova UT nije primio ni SO, dok je za preostala tri neobjavljena PDP-a očito kako je dokumentacija ipak bila u podmakloj fazi pripreme.

Tri objavljena PDP-a evaluatori nisu mogli pronaći u MP-ovima²¹⁶. Kod daljnjih pet PDP-ova zabilježeno je njihovo neujednačeno navođenje u MP-ovima, tj. tri PDP-a neko se vrijeme vode u planovima, potom „nestaju“, pa se ponovno pojavljuju²¹⁷, dok se za još dva PDP-a čini kako su relativno kasno uključena u MP-ove, odnosno izuzetno brzo pripremljena i potom objavljena u usporedbi s većinom drugih PDP-ova²¹⁸. **Ovo su primjeri izrazito nedosljednog uvrštavanja i praćenja pripreme PDP-ova pomoću MP-ova.**

Podrobnije informacije o dinamici pripreme i odobravanja SO-a i ND-a isto tako izrazito variraju, od toga da se datumi izrade, upućivanja na neko drugo tijelo i odobrenja uopće ne

²¹² Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada – faza II, Financijska pismenost i Izgradnja kapaciteta lokalnih OCD-a za ravnomjeran socio-ekonomski razvoj na otocima i slabije razvijenim područjima

²¹³ Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi – faza II

²¹⁴ Osnajivanje doprinosa OCD-a za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja – faza I i Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija za kvalitetnije sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju – faza I.

²¹⁵ Više pojedinosti nalazi se u tablici 51 - Najavljivi ali neobjavljeni PDP-ovi za SC 11.ii.1 i napomene o zadnjem statusu pripreme u prilogu 9.

²¹⁶ „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa – objavljen u srpnju 2016.“, „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada – objavljen u svibnju 2018.“, „Pridruži se – Aktivni u mirovini – Jačanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za unaprjeđenje mogućnosti aktivnog sudjelovanja i socijalne uključenosti umirovljenika – objavljen u travnju 2019.“

²¹⁷ Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za participativno upravljanje proračunskim procesima (objavljen), Podrška programima OCD-a za praćenje postupaka javne nabave na lokalnoj razini – faza I (objavljen), Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija za kvalitetnije sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju – faza I (nije objavljen).

²¹⁸ Promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unaprjeđivanja uvjeta rada – objavljen u svibnju 2018., Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika





navode, do toga da se nešto detaljnije opisuju poglavito koraci razmjene različitih verzija dokumentacije između PT1 i UT-a, dok se PT2 gotovo uopće ne spominje u cijelome procesu.

Kao i u slučaju izravnih dodjela, ispitanici naglašavaju kako sadržaj SO-a kod otvorenih PDP-ova nije u potpunosti usklađen s ND-om.

U sljedećem koraku u sklopu analize evaluatori su nastojali utvrditi koliko je dugo trajala cjelokupna izrada pojedinog SO-a, počevši od datuma upućivanja na UT pa sve do datuma odobrenja SO-a, te potom i cjelokupno trajanje izrade ND-a, također od prvog datuma slanja na UT pa sve do datuma odobrenja, u kalendarskim danima. U slučajevima u kojima se primjerice ne navodi točan datum odobrenja ND-a računato je koliko je dana proteklo od datuma odobrenja SO-a ili datuma prve dostave ND-a na UT i datuma objave PDP-a. Nabrojani su svi PDP-ovi koji su u nekome trenutku bili navedeni u mjesečnim planovima, bez obzira na to jesu li na kraju objavljeni pod nekim drugim PDP-om.

U promatranom razdoblju prosječno je za pripremu 11 SO-ova i ND-ova za PDP-ove koji su objavljeni trebalo 408 dana po PDP-u. Najkraće ukupno trajanje pripreme SO-a i ND-a bilo je 157 dana²¹⁹, a najdulje 1085 dana²²⁰. Najkraći rok u kojem je odobren SO bio je 43 dana, a ND u 70 dana i zabilježeni su na samom početku i na samom kraju promatranog razdoblja provedbe. U razdobljima kad se očigledno istovremeno intenzivno radilo na većem broju PDP-ova, ukupno je trebalo i dulje za njihovu pojedinačnu pripremu.

U fazi intervjua UT/PT1 ističe kako je u pogledu otvorenih PDP-ova cjelokupni napredak na njihovoj pripremi išao dosta brže u drugim PO-ovima u usporedbi s PO 4, no da se s vremenom primjećuje sve kvalitetnija natječajna dokumentacija (koju dostavljaju PT1 i PT2) koja se odobrava u manjem broju krugova, tj. komentara i dorada između tijela SUK-a.

Iz navedenog se može zaključiti kako bi SUK za PDP-ove kakvi su pripremani u sklopu SC 11.ii.1 uz danu alokaciju i postojeće ljudske kapacitete UT-a trebao računati da bi za izradu jednog PDP-a (kakav je pripreman i objavljivan u SC 11.ii.1), tj. SO-a i ND-a trebalo između 6 i 12 mjeseci, ovisno i o tome je li PDP sličnog sadržaja već objavljivan ili ne, provodi li se javno savjetovanje za PDP i je li potrebna suglasnost i nekog drugog tijela pored onih koja su izravno nadležna za izradu pojedinog PDP-a, a u kojem bi slučaju trebalo računati da bi za pripremu PDP-a trebalo i godinu dana.

Što se tiče propisanih rokova za pojedine korake u sklopu pripreme PDP-a iz Smjernica 03 Dodjela bespovratnih sredstava, v3.4, evaluatori izdvajaju sljedeće korake u sklopu kojih se spominje određeni broj dana u kojem bi se isti trebali provesti:

²¹⁹ Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice

²²⁰ Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika. Treba napomenuti da je spomenutih 1085 dana zabilježeno samo do kraja 31.12.2020.





- **Postupak i rokovi dostave SO-a između PT1 i UT-a**

UT odobrava SO te o istom pisanim putem izvještava PT1 u roku od **najviše 10 radnih dana** od primitka SO-a ili, ako je potrebno, dostavlja SO nazad na izmjenu PT1. Dođe li do potrebe za navedenim procesom izmjene sadržaja SO-a, navedeni postupak mora završiti (odobrenje UT-a) **najkasnije 10 radnih dana prije** podnošenja dokumentacije koju PT1 priprema s ciljem objave PDP-a.

Internetsko savjetovanje na aplikaciji e-Savjetovanja (<https://savjetovanja.gov.hr/>) s objavom obavijesti o navedenom savjetovanju na središnjoj internetskoj stranici ESIF-a **traje najmanje 30 kalendarskih dana**.

- **Odobranje dokumentacije PDP-a**

U roku od **10 radnih dana** od dana primitka dokumentacije PDP-a UT vrši pregled predmetne dokumentacije te je odobrava ili zahtijeva njezine izmjene i/ili dopune.

PT2 dostavlja izmijenjenu i/ili dopunjenu dokumentaciju UT-u **najkasnije u roku od 10 radnih dana** nakon zaprimljenih komentara od strane UT-a.

Na osnovu navedenih rokova i podataka iz MP-ova moguće je ustvrditi da su se tijela SUK-a nadležna za pripremu PDP-ova u SC 11.ii.1 pridržavala navedenih rokova tek u slučaju dva PDP-a: *Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za popularizaciju STEM-a* i *Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice – Faza I*, čija se priprema odvijala tijekom 2019. i 2020. godine. Što se tiče ostalih PDP-ova, nema dovoljno (detaljno) navedenih podataka te, premda se može utvrditi okvirno ukupno trajanje odobrenja SO-a i ND-a, kako je predstavljeno ranije u analizi, teško je sa sigurnošću reći koji su se sve koraci (npr. u fazi komentiranja SO-a i ND-a) i u kojem trajanju točno odvijali u tome razdoblju s obzirom na pripremu pojedinog PDP-a.

U Smjernicama se ne navodi koliko bi maksimalno ukupno trebao trajati cijeli postupak odobrenja SO-a i ND-a. Međutim, propisivanje takve obaveze bi možda ipak potaknulo cijela SUK (i druge dionike) na brže djelovanje u tim procesima (recimo maksimalno šest mjeseci za nove faze već objavljenih PDP-ova ili godinu dana za potpuno nove PDP-ove).

Isto tako, **Smjernicama nije predviđeno vrijeme potrebno za pribavljanje suglasnosti tijela SUK-a koja nisu izravno nadležna za pripremu pojedinog PDP-a**, kao ni tijela (TDU) izvan SUK-a, osim u slučaju državnih potpora²²¹, što je iz dosadašnjeg iskustva realno za očekivati da će biti potrebno kod nekih vrsta poziva.

Evaluatori zaključuju **kako do kašnjenja i duljih razdoblja pripreme PDP-ova, odnosno SO-ova i ND-ova, dolazi ne nužno zbog načina na koji su definirani koraci i nadležnosti**

²²¹ Ako se utvrdi da bi sredstva koja se planiraju dodijeliti mogla predstavljati državnu potporu, Ministarstvo financija u roku od 45 dana od dana primitka potpunog prijedloga dokumentacije postupka dodjele daje mišljenje o njegovoj usklađenosti s pravilima o državnim potporama i Smjernicama politike državnih potpora RH.





tijela u Smjernicama, već da isti proizlaze iz njihova nepridržavanja, uslijed preopterećenosti tijela SUK-a pri čemu su sva tijela često radila na pripremi velikog broja PDP-ova istovremeno. **Snažniji naglasak trebalo bi staviti na pridržavanje postavljenih rokova i osiguravanje uvjeta za isto, te predvidjeti i dodatne rokove za one faze postupka koje se očigledno provode i uzimaju puno vremena, ali nisu predviđene Smjernicama (npr. pribavljanje suglasnosti tijela izvan SUK-a).**

Ostali vanjski čimbenici na koje tijela SUK-a ne mogu utjecati uključuju izostanak političke podrške ili česte promjene na političkoj razini, što često podrazumijeva i promjene na operativnim razinama, te posljedično i u prioritetima ulaganja na razini PDP-ova.

Cjelokupnim pregledom dinamike pripreme i objave, broja i sadržaja PDP-ova, evaluatori primjećuju i kako su kašnjenja u određenoj mjeri dijelom uzrokovana i procesom učenja SUK-a kada je u pitanju priprema PDP-ova, koji se rijetko ponavljaju (npr. kroz faze) i raznolike su tematike, tako da tijela SUK-a često jednom stečeno znanje na određenoj vrsti i sadržaju PDP-a rijetko mogu kontinuirano i u cijelosti ponovno primijeniti kad je u pitanju PO 4. **Kapaciteti tijela SUK-a za pripremu PDP-ova**

U sljedećem koraku evaluatori su analizirali kapacitete tijela SUK-a specifično za pripremu PDP-ova, počevši s okolnostima u kojima se odvijao proces pripreme PDP-ova u sklopu PO 4, a na koja tijela SUK-a nisu mogla izravno utjecati.

Kratki pregled pozadine i okolnosti u kojima se odvijao proces pripreme poziva za PO 4

U razdoblju 2007. – 2013. u RH se provodio Operativni program Razvoj ljudskih potencijala (OPRLJP) i sve do stupanja RH u EU 1. srpnja 2013. godine provodio se u sklopu tzv. „decentraliziranog sustava provedbe“. Decentralizirani sustav provedbe programa EU-a, u kojem su odgovornost i upravljanje programima/projektima s EK-a preneseni na državu korisnika (RH), uspostavljen je 2004. godine za projekte u sklopu programa pretpriputne pomoći CARDS. Za proces praćenja programa/projekata bilo je zaduženo šest Sektorskih pododbora za praćenje koji su izvještavali Zajednički odbor odgovoran za cjelokupni proces praćenja provedbe. **U takvom sustavu Delegacija Europske unije (EU) zadržala je *ex-ante* kontrolu**²²², što je obuhvaćalo sljedeće²²³:

- odobravanje ND-a prije objave PDP-a
- odobravanje članova Odbora za ocjenjivanje
- provjeravanje i odobravanje izvješća tijekom postupka ocjenjivanja pristiglih ponuda

²²² U slučaju decentraliziranog upravljanja operacije se provode u skladu s odredbama propisanim u članku 53.c Uredbe (EZ, Euratom) br. 1605/2002, izvor: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R1605&from=HR> i UREDBE KOMISIJE (EZ) br. 718/2007 od 12. lipnja 2007. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta pretpriputne pomoći (IPA) članak 10., Opća načela za provedbu pomoći, izvor: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0718&from=HR> i <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1085&from=HR>

²²³ U smislu pomoći na temelju Uredbe o programu IPA, decentralizirano upravljanje obuhvaća barem raspisivanje natječaja, ugovaranje i plaćanja, UREDBA KOMISIJE (EZ) br. 718/2007 od 12. lipnja 2007. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta pretpriputne pomoći (IPA) članak 10., Opća načela za provedbu pomoći. Izvor: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007R0718&from=HR>





- supotpisivanje ugovora za financiranje od strane šefa Delegacije EU
- odlučivanje o tijeku daljnje decentralizacije temeljem redovitog nadzora provedbe, decentraliziranih projekata i ukupnog funkcioniranja sustava provedbe.

S tim u vezi, evaluatori smatraju i da je važno istaknuti da su **u financijskom razdoblju 2014. – 2020. tijela SUK-a po prvi put preuzela cjelokupnu obvezu samostalne pripreme PDP-ova, kao i ocjenjivanja i ugovaranja projekata, te za deset puta veća alocirana financijska sredstva na godišnjoj osnovi, kao i znatno širi opseg mogućih ulaganja.**

Premda su svi formalni zahtjevi za prijenos upravljačkih ovlasti na RH ispunjeni na početku financijske perspektive 2014. – 2020.²²⁴, tijela SUK-a tek su tada započela stjecati praktično iskustvo u potpunosti samostalnog obavljanja provedbe OPULJP-a. U fazi intervjua tri tijela SUK-a navode kako im se čini da je trebalo određeno vrijeme da se SUK kao takav „uživi u svoju novu ulogu“ i počne aktivno i užurbano raditi na provedbi OPULJP-a.

Isto tako stječe se dojam da dok provedba OPULJP-a nije dovedena u završnu fazu, tijela SUK-a nisu uspijevala u potpunosti se usredotočiti na provedbu OPULJP-a, što je za posljedicu imalo kašnjenje u objavi PDP-ova na samome početku provedbe, odnosno u razdoblju kad su mogli biti objavljeni prvi natječaji, primjerice krajem 2015. ili početkom 2016., za ilustrativni primjer daju se izjave dva tijela SUK-a iz faze intervjua:

„...trebalo je proći godinu dana da ljudima kao da se slegne da mi sada imamo novi OP i da ga treba provoditi i da je drugačiji od OP-a koji je bio 2007. – 2013.“

„Prvi ugovori su sklopljeni iz ESF-a 2014. – 2020. 2017. godine. Ono što se trebalo raditi od 2014. do kraja 2016. se nije radilo. Radili su se IPA i mini ESF i mi smo izgubili jako puno vremena i onda smo u jednom trenu došli i rekli okej, sad ćemo restartati sustav i ojačati sva tijela u sustavu i oni će sada u kratkom roku obaviti posao koji je trebalo raditi kroz cijelo trajanje OP-a. Onda smo došli do toga da se jako puno natječaja raspisalo u isto vrijeme i to je bilo opterećujuće i za tijela u sustavu i za korisnike jer je to jako zagušilo cijeli sustav.“

Na osnovu intervjua s UT-om, evaluatori primjećuju kako su navedena iskustva uzeta u obzir, što je pozitivno:

„I zato sada upozoravamo da de facto sva natječajna dokumentacija može biti spremna i da sutradan kada se usvoji OP može ići objava i da se ne čeka opet godinu, dvije da se zahuktava cijeli sustav kao novi OP, pa možda bi trebali neke pozive, pa ajmo za dvije godine. Nego da se krene relativno brzo i da se krene s provedbom...“

²²⁴ EK se morao uvjeriti da predmetna zemlja zadovoljava uvjete iz članka 56. stavka 2. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1605/2002, posebno vezano uz uspostavljene sustave upravljanja i kontrole, i da su na snazi akreditacije propisane člancima 12. i 13., POGLAVLJE II. Sustavi upravljanja i kontrole Odjeljak 1., Decentralizirano upravljanje, Pododjeljak 1., Akreditacija i prijenos upravljačkih ovlasti, članak 11., Zajednički zahtjevi. Izvor: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002R1605&from=HR>





Važan čimbenik u provedbi OPULJP-a na koji tijela SUK-a nisu mogla izravno utjecati, pogotovo ne na „operativnoj razini“ u koju spada većina naših sugovornika u fazi intervjuja, bila je i promjena čak triju Vlada RH u prvim godinama provedbe OPULJP-a²²⁵.

Prva je Vlada RH usvojila OPULJP u prosincu 2014. i bila je na vlasti do siječnja 2016. Ova je Vlada RH u lipnju 2015. donijela i Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, no to nije bilo dovoljno za ispunjavanje EAC-a T11.1 jer ona nije bila popraćena akcijskim planom za provedbu. Druga je Vlada RH bila na vlasti samo od siječnja do lipnja 2016. te joj je u lipnju 2016. izglasano nepovjerenje, što je rezultiralo prijevremenim parlamentarnim izborima u rujnu 2016. Za vrijeme političkih promjena koje su uslijedile i trajale od lipnja do listopada 2016. nisu se donosile nikakve odluke koje bi imale utjecaj na državni proračun i rad ministarstava, što je uključivalo i provedbu OPULJP-a. U listopadu 2016. na vlast je došla nova Vlada RH, no nakon faze odabira i imenovanja novih ministara ponovno je došlo do višemjesečnog razdoblja prilagodbe, (uključujući i razna restrukturiranja ministarstava), koje je i dalje nepovoljno utjecalo na proces donošenja odluka i objave PDP-ova u sklopu OPULJP-a, i to zbog toga što se o objavi PDP-ova odlučuje na ministarskoj razini, kao i o odlukama o financiranju kod izravnih dodjela koje potpisuju sami ministri.

Razvoj kapaciteta tijela SUK-a za pripremu PDP-ova

U sklopu intervjuja predstavnici tijela SUK-a upitani su i o tome kako ocjenjuju kapacitete svojih tijela specifično za pripremu PDP-ova na početku provedbe te u usporedbi s kasnijim godinama, koje su im teme bile posebno zahtjevne i u kojoj su im mjeri tehnička pomoć i edukacije pomogli u jačanju spomenutih kapaciteta. Gotovo svi ispitanici bave se ESIF-om već dulji niz godina, dok ih je većina radila na i na OPULJP-u i IPA-i u razdoblju 2007. – 2013.

Sva intervjuirana tijela istaknula su kako smatraju da su njihovi kapaciteti značajno ojačani u trenutku provedbe intervjuja (2021.) u usporedbi s početnim godinama provedbe.

Od zahtjevnijih tema s kojima su se susrela, gotovo sva intervjuirana tijela SUK-a posebno ističu **državne potpore i javnu nabavu**. Takvo je stanje u skladu i s Tematskim izvješćem Europskog revizorskog suda iz 2017. u području kohezijske politike EU-a u kojem se kao dva glavna izvora nepravilnosti navode upravo neusklađenost država članica s pravilima EU-a u područjima javne nabave i državnih potpora²²⁶.

U konačnici je EK opći EAC 5 Državne potpore za RH ocijenio kao ispunjen u travnju 2017., a opći EAC G4 Javna nabava u svibnju 2017., odnosno gotovo dvije i pol godine nakon početka provedbe OPULJP-a. Ispunjavanje ovih EAC-a nije bilo u nadležnosti SUK-a za OPULJP, već

²²⁵ Spomenute promjene, okolnosti i posljedice u širem kontekstu dodatno se opisuju u odgovoru na EPI.

²²⁶ 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 studenom 2021. na poveznici: <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=43174>





drugih TDU-a. Navedeno potvrđuje kako su se u pogledu državnih potpora i javne nabave SUK OPULJP-a, TDU-i i druga javna tijela u RH, u promatranom razdoblju nalazili u intenzivnoj fazi učenja. Radilo se prije svega o praktičnoj primjeni pravila u vezi s državnim potporama i javnom nabavom te evaluatori primjećuju kako se radi o kompleksnim temama s kojima se još uvijek u provedbi svojih OP-ova suočavaju i ostale, daleko iskusnije države članice. Intervjuirani predstavnici pet tijela SUK-a u fazi intervjuja dodatno potvrđuju spomenuto. K tome, jedan od intervjuiranih PT2 ističe i kako je samim prijaviteljima, odnosno Korisnicima projekata u sklopu SC 11.ii.1, tj. OCD-ima, tema državnih potpora u promatranom razdoblju bila značajna novost, pri čemu se kod prijave i provedbe projekata pojavio čitav niz pitanja koje su postavljali prijavitelji i Korisnici, uslijed nepoznavanja materije.

Nalazi revizije provedene tijekom 2019. i 2020. na primjeru jednog otvorenog PDP-a u SC 11.ii.1²²⁷ dodatno ukazuju na to da tijela SUK-a pitanja državnih potpora nisu pravodobno ni pravilno primijenila u praksi. Konkretnije, u Uputama za prijavitelje (UzP) nisu bili jasno definirani uvjeti za definiranje određenog troška *de minimis*²²⁸ potporom, a iz ispunjene Kontrolne liste za određivanje (ne)prisutnosti državnih potpora / potpora male vrijednosti nije proizlazio jasan zaključak o postojanju ili nepostojanju državne potpore. **Pravno mišljenje o državnim potporama u tom PDP-u nije zatraženo u fazi njegove pripreme, već ga je tek u fazi dodjele sredstava zatražio PT2, koji je potom u fazi ocjenjivanja projekata nedosljedno postupao u primjeni dobivenog pravnog mišljenja.**

U nalazima revizije spominje se kako je **srž problema bila ta da je prilikom definiranja *de minimis* potpore u projektnim prijavama kao temelj korišten podatak o registraciji prijavitelja za gospodarsku djelatnost, a ne podatak predstavlja li određena projektna aktivnost gospodarsko djelovanje prijavitelja kojim se stječe gospodarska prednost.**

Nadalje, PT1 koji se bavio gotovo isključivo pripremom PDP-ova u modalitetu izravnih dodjela u području javne uprave i pravosuđa ističe kako je prve godine provedbe SC 11.i.1 i SC 11.i.2 obilježila intenzivna faza učenja, kako u pogledu specifičnosti spomenutih područja, tako i s obzirom na samu pripremu i razradu projekata, tj. pripremu izravnih dodjela:

„Najteže se pokazala ta logika upravljanja projektnim ciklusom. Prenošenja projektne ideje u samo logiku projekta. To je i nama nedostajalo. Osnova, kako projekt funkcionira... U tom smislu to je bilo učenje u hodu, pogotovo po pitanju troškova... Koncept razrade aktivnosti, što podrazumijeva element upravljanja projektom i administracijom, što podrazumijevaju drugi elementi. Promidžba i vidljivost, to je drugi obavezni. Kako to povezati s troškovima itd. Kako to složiti u neku priču koja će svima koji će je čitati biti razumljiva i prihvatljiva i evidentna da je potrebno financiranje iz ESF-a.“

²²⁷ PDP „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“, oznaka PDP-a UP.04.2.1.05., objavljen u ožujku 2018.

²²⁸ Potpore male vrijednosti.





Sva intervjuirana tijela SUK-a potvrđuju kako su njihovi zaposlenici koji su radili na pripremama PDP-ova imali **odlične mogućnosti u pogledu odlazaka na edukacije** koje su sufinancirane iz tehničke pomoći OPULJP-a, kako u RH, tako i u inozemstvu, no napominju kako nigdje **ne postoje ciljne edukacije za pripremu PDP-ova**, već se one usredotočuju na pojedine elemente koji se u određenoj mjeri i ovisno o sadržaju samoga PDP-a obrađuju pri njegovoj razradi. Sva tijela SUK-a koja sudjeluju u provedbi PO 4 napominju kako rade godišnje analize potreba za edukacijama, izrađuju planove izobrazbe za sve zaposlenike te vode registre edukacija u kojima se prate izobrazbe svakog zaposlenika, u skladu sa Smjernicama i svojim PoP-ovima, što evaluatori potvrđuju i pregledom dokumentacije.

Iskusniji zaposlenici dva intervjuirana tijela SUK-a **vrlo korisnima ocjenjuju i transnacionalne mreže suradnje na području provedbe ESF-a**²²⁹ u sklopu kojih su imali mogućnosti razmjene iskustava i prenošenja znanja s kolegama iz drugih zemalja EU-a, kao i povremene odlaske u tijela SUK-ova zaduženih za provedbu ESF-a u drugim državama članicama kod kojih su imali priliku iz prve ruke saznati kako ona provode svoje OP-ove.

K tomu, svi intervjuirani predstavnici tijela SUK-a napominju kako **u RH ne postoji zasebni sustav edukacija za ESF**, a što smatraju da bi bilo korisno. Ističu kako je njihovo **znanje velikim dijelom stečeno kroz rad te da gotovo uopće nije formalizirano**. S jedne strane smatraju kako bi to bilo korisno za prenošenje znanja novim zaposlenicima i razmjenu iskustava među tijelima, no s druge ističu kako usprkos svim prilikama za edukacije i tehničku pomoć velik dio znanja koje se odnosi na, primjerice, pripremu PDP-ova zapravo su stekli radom na njima, metodom pokušaja i pogrešaka, zajedničkim iznalaženjem rješenja na sastancima i sl. te da vrlo teško mogu zamisliti tko bi im ta znanja mogao prenijeti u sklopu neke edukacije ili savjetovanja.

Što se tiče **tehničke pomoći** u smislu angažiranja konzultanata, ističu kako su tu opciju koristili u nešto manjem opsegu, no kako je u nekim primjerima bila od posebno velike koristi. Jedan je od takvih primjera je projekt tehničke pomoći koji je proveden prije svega u cilju jačanja MU-a u ulozi Korisnika u SC 11.i.1, koji je uz pomoć vanjskih stručnjaka izradio analize nužne za pripremu SO-a te izradu projektne i natječajne dokumentacije za projekte koje je MU putem izravne dodjele planirao financirati kroz OPULJP. U vezi sa SC 11.ii.1, tijela razine PT1 i PT2 navode kako su angažirali tehničku pomoć tek u nekolicini slučajeva, i to u vezi s temama kao što su već prethodno spomenute državne potpore i javna nabava tijekom pripreme i provedbe PDP-ova, pri čemu evaluatori stječu dojam kako se možda mogla koristiti i u nešto većoj mjeri jer je riječ o složenim temama koje se otežano primjenjuju u praksi.

Kada je u pitanju mogući razvoj **digitaliziranog rješenja za proces (praćenja) pripreme PDP-ova**, tj. izradu SO-a i ND-a, komunikaciju među nadležnim tijelima i lakšu razmjenu

²²⁹ Primjer takve mreže je ESF Transnational Cooperation Platform, izvor: <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/en/transnational-cooperation-platform>, pristupljeno u studenom 2021.





dokumentacije ili izravan rad na njoj, tijela razine PT2 za PO4 na osnovu svojih dosadašnjih iskustava ističu kako bi korisnost takve digitalizacije procesa ovisila o pomnom promišljanju procesa i svrhe digitalizacije:

„Ako će to biti samo aplikacija koja ima kalendar rokova i pokazuje da se prekršio rok, mislim da ne. Mislim da to svi znaju i da to su svi svjesni da se ti rokovi ne ispoštuju. Mislim da bi trebalo napraviti aplikaciju u kojoj bi se izrađivala ta dokumentacija. Znači, ne praćenje procesa, nego proces pripreme sažetka operacije i natječajne dokumentacije.“

„Uglavnom, svaki od MIS-ova je složen tako da mi služimo njemu, ne on nama...Da je drugačije napravljen, mi bismo uz pomoć tog MIS-a upravljali procesom. Takav MIS bi evidentirao prijave kroz koje bi se obavještavali prijavitelji, pratila bi se statistika. Vidio bi se proces provedbe. Trenutno je više dodatan teret...to treba odraditi „kako spada“. Svakako mislim da bi aplikacija, kao i unaprjeđenje sustava – informatičkog, bilo od koristi.“

Tri tijela razine PT1 za PO4 znatnije se razilaze u mišljenjima, pa tako jedno smatra da bi aplikacija bila izrazito korisna, drugo nije nužno protiv razvoja aplikacije, no smatra kako bi trebalo jasno definirati čemu ona služi i kako se koristi, a treće kako nema smisla razvijati aplikaciju jer je sustav manjkav te je već utrošeno previše sredstava u razvoj digitalnih rješenja.

Određenu rezigniranost pojedinih tijela SUK-a razine PT1 i PT2 u pogledu ovog pitanja evaluatori djelomice pridaju kašnjenju u pokretanju sustava eFondovi za ESF, koji je kroz brojne godine najavljivani, no u promatranom razdoblju još uvijek nije zaživio, a što bi po mišljenju evaluatora trebalo što prije pokrenuti.

U konačnici, UT ističe kako ne vidi kako bi takva vrsta aplikacije za praćenje statusa pripreme PDP-ova ubrzala proces pripreme poziva te kako je sustav eFondovi u fazi razvoja.

Evaluatori smatraju kako bi bilo dobro razmotriti razvoj neke jednostavnije aplikacije za praćenje pripreme i/ili pripremu samih PDP-ova, možda i u sklopu sustava eFondovi, ako bi to bilo moguće, jer se trenutačno tijela SUK-a služe velikim brojem razmjerno opsežnih tablica u Excelu, koje ne daju uvijek pregledan, brz, jasan i točan uvid u stanje stvari s obzirom na pojedini PDP na kojem se radi. Aplikacija bi imala smisla kada bi mogla osigurati te aspekte procesa i/ili kada bi se dokumentacija mogla pripremati u sklopu takve aplikacije, čime bi se npr. moguće lakše mogle pratiti unesene izmjene, brže razmjenjivati među tijelima i slično.

POSTUPAK DODJELE SREDSTAVA

Prema Smjernicama 03, Odjeljku 7.1.4. za postupke dodjele bespovratnih sredstava u modalitetu otvorenih, ograničenih i izravnih dodjela bespovratnih sredstava (izuzev dodjele sredstava operacijama iz PO Tehnička pomoć) provode se sljedeće faze:

1. **Administrativna provjera** (zaprimanje, registracija i administrativna provjera)





2. **Procjena kvalitete** (ne nužno navedenim slijedom; ocjenjivanje kvalitete, provjera prihvatljivosti prijavitelja i, ako je primjenjivo, partnera, provjera prihvatljivosti projekta, ciljeva projekta i projektnih aktivnosti i provjera prihvatljivosti izdataka)
3. **Donošenje Oduke o financiranju** (donosi se za projekte/operacije koji su uspješno prošli postupak dodjele bespovratnih sredstava).

Prema Smjernicama 03 Dodjela bespovratnih sredstava²³⁰ 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.

Što se tiče propisanog trajanja pojedine faze, 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.

U slučaju oba modaliteta poziva u 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 Komisiji 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 Komisija obvezna predložiti odluku o prigovoru čelniku UT-a ni razdoblje unutar kojega isti donosi predmetnu odluku.

U Smjernicama 3.0, v3.3 dodana je napomena prema kojoj postupak dodjele ne može trajati duže od 150 kalendarskih dana, osim kod zaprimanja većeg broja prijava od maksimuma od 300 %.

Kao primjer dinamike provedbe i trajanja postupka dodjele sredstava uzeto je u obzir 11 PDP-ova objavljenih u sklopu SC 11.ii.1²³¹ jer se radi o otvorenim postupcima, a potencijalni prijavitelji dolaze izvan TDU-a, dok njihovo općenito funkcioniranje uvelike ovisi upravo o projektnom financiranju, što istovremeno podrazumijeva da im je ugovaranje projekta ponekad i od presudne važnosti za opstanak. Stoga planiranje njihovih aktivnosti i ulaganja postaje otežano ako se ne mogu osloniti na najavljene rokove za ugovaranje projekata, tj. ako proces postupka dodjele traje znatno dulje od predviđena 4 mjeseca.

²³⁰ U obzir su uzete sve dostupne verzije, pri čemu je posljednja v3.4.

²³¹ Vidi prilog 9, tablica 52.





Analiza je pokazala da je najdulji postupak dodjele²³² trajao 756 dana za jedan otvoreni trajni PDP (pri čemu u trenutku pisanja ovog izvješća još uvijek nema ugovorenih projekata) te potom 717 dana za jedan otvoreni privremeni PDP, dok je najkraći postupak dodjele iznosio 155 dana za jedan otvoreni trajni PDP.

Iz navedenih podataka nameće se pitanje zbog čega se prosječno trajanje postupka dodjele za PDP-ove toliko razlikuje i uvelike odstupa od propisanih 120 kalendarskih dana. Tijekom faze intervjua evaluatori su stoga s tijelima SUK-a razgovarali o različitim aspektima postupka dodjele, s nešto većim naglaskom na kriterije odabira, fazu procjene kvalitete i pitanja koja se vezuju uz sam postupak ocjenjivanja i ocjenjivače podnesenih projektnih prijedloga. S predstavnicima civilnog društva razgovaralo se o tome na koje sve načine takva izrazito usporena dinamika postupka dodjele sredstava utječe na njih kao prijavitelje projekata.

Neovisni stručnjak za OCD-e napominje kako složenost postupaka prijave, ugovaranja i provedbe OPULJP-a odvraća brojne potencijalne prijavitelje od prijavljivanja na objavljene PDP-ove te općenito stvara atmosferu kojom dominira osjećaj bezizlaznosti kad su u pitanju fondovi EU-a namijenjeni OCD-ima, što posljedično utječe i na slabljenje njihovih kapaciteta. Ovakvu ocjenu potvrđuje i PT1 zadužen za pripremu PDP-a usmjerenog na prevenciju korupcije, koji u fazi intervjua naglašava primjer PDP-a koji je prijavitelje odvratio od prijave:

„Kad je uzmete čitati, jednostavno vam ništa nije jasno, puno je grešaka i kontradiktornosti. Uvjete natječaja – od onog prvog koji zahtjeva partnerstvo s predstavnicima lokalne vlasti, a želite istraživati korupciju na toj lokalnoj razini. Niz je nelogičnosti. Već su na onoj prvoj informativnoj radionici došli različiti predstavnici OCD-a gdje su rekli da se neće na to prijaviti jer ono što smo ispisali nije imalo smisla. Kao da se napravilo tisuću prepreka upravo da se pretpostavljeni ciljevi ne ostvare. Poprilično je čist razlog zašto nemamo prijavljenih. To ne bi trebao biti argument da je tema promašena, već naprotiv – dokumentacija je loša.“

S tim u vezi, evaluatori primjećuju kako je po objavi PDP-ova na ND, tj. konkretnije UzP, pristigao velik broj pitanja potencijalnih prijavitelja²³³. Brojna pitanja odnose se na razne i, po mišljenju evaluatora, ključne postavke poziva koje u UzP-u nisu bile jasno opisane, pri čemu i brojni odgovori na upite prijavitelja ne daju dovoljno jasna pojašnjenja.

K tome je u usporedbi s drugim PPD-ovima primjetno i kako su prihvatljive aktivnosti razmjerno nejasno strukturirane i izložene. PDP naime obuhvaća dvije komponente s ukupno četrnaest elemenata i potom aktivnostima koje se opisuju kao prihvatljive i/ili

²³² Računato prema tablici 24_Status Ugovora_OPULJP_31122020_ispravak. Radi se o vremenu od datuma podnošenja projektnog prijedloga do datuma potpisa ugovora te prosječnom trajanju s obzirom na sve ugovorene projekte u sklopu PDP-a.

²³³ Izvor: dokument pod nazivom „Pitanja i odgovori_korupcija_1712019-4112019“ koji obuhvaća 44 strane pitanja i odgovora, pristupljeno na: <http://www.esf.hr/natjecaji/dobro-upravljanje/suradnja-organizacija-civilnoga-drustva-i-lokalnih-vlasti-na-prevenciji-korupcije-i-sukoba-interesa-u-provedbi-javnih-politika/>





obvezne/neobvezne u odnosu na pojedine ili obje komponente, no na nedovoljno jasan način u pogledu toga kako bi se na temelju svega mogao/trebao osmisliti kvalitetan projekt.

Na jednoj od fokus-grupa jedan OCD koji se planirao prijaviti na spomenuti PDP, a potom od toga ipak odustao, pojašnjava svoju odluku:

„Krenule smo u dogovore, u partnerstva s Gradom Zagrebom i s nizom institucija, ali smo odustale od same prijave. Utrošile smo kolegica i ja 15 dana rada i sastanaka minimalno. Odustale smo od prijave kada smo vidjele da ne dobivamo konkretne odgovore kroz ona pitanja i odgovore na konkretna pitanja, nego vrlo općenito odgovore koji nam nisu pomagali.“

Sva intervjuirana tijela SUK-a koja su sudjelovala u procesu pripreme, objave i ugovaranja tog PDP-a u trenutku održavanja intervjua potvrđuju da je nakon zaprimanja 70-tak projektnih prijava (za što sva tijela navode da je skroman odaziv u usporedbi s očekivanim i s drugim pozivima u SC 11.ii.1) samo njih 8 ocijenjeno potencijalno prihvatljivima za financiranje. Kako se radi o izuzetno maloj brojci, za vrijeme provedbe ove evaluacije (gotovo tri godine nakon objave poziva) još uvijek nije bila donesena odluka o tome hoće li se pozitivno ocijenjeni projekti i ugovoriti ili će se zbog tako niskog broja PDP ipak poništiti. Nadležni PT2 na intervjuu istaknuo je sljedeće:

„Jako veliki broj (projekata) je otpao u procjeni kvalitete. Nakon čega je bilo postavljeno pitanje je li ta procjena kvalitete obrađena sukladno propisanim postupcima jer nismo imali još ni jedan poziv gdje je tako veliki broj prijavitelja negativno ocijenjen.“

„...ako su svi baš tako loše napravili projektne prijave, onda je problem u procjeni kvalitete, a ne u prijaviteljima i to je u biti jako zakompliciralo i to je onda otvorilo pitanje hoće li se ovih osam ugovoriti ili neće jer je tu onda pitanje kasnijih revizija i pitanje uopće hoće li to biti prihvatljivo za financiranje iz socijalnog fonda obzirom na takvu stopu neuspješnih prijavitelja.“

Na pitanje evaluatora je li moguć problem u samome sadržaju PDP-a, PT2 odgovara da ne zna odgovor na to pitanje, tj. da nije dovoljno upoznat sa svim pojedinostima u vezi tog poziva te da se čeka odluka na razini SUK-a.

Ovi su odgovori PT2 pak u kontradikciji s ocjenom PT1 koji, kako smo vidjeli, smatra da je problem bio upravo u ND-u, a što je potvrdio i intervjuirani stručnjak koji upravo za taj PDP navodi da je isti gotovo u potpunosti promašen u načinu na koji je koncipiran te u odnosu na prvotne ciljeve takvog PDP-a. Razloge nalazi u manjku kapaciteta nadležnih tijela za razumijevanje uloge civilnog društva u borbi protiv korupcije na lokalnoj razini, u pozadini kojeg leži i izostanak podrške za spomenuta pitanja na političkoj razini.





U konačnici se postavlja i pitanje zbog čega je UT odobrio takav ND, odnosno nije primijetio i ukazao na navedene nejasnoće. K tome, usprkos svim pitanjima prijavitelja, nisu radene nikakve izmjene i dopune PDP-a, osim u svrhu produljenja roka za prijavu. Natječaj je objavljen u modalitetu trajnog PDP-a, pri čemu se u skladu sa Smjericama isti obustavlja svaki put kad ukupni iznos potraživanih bespovratnih sredstava na temelju zaprimljenih prijava prijeđe 100 % ukupne vrijednosti sredstava dodijeljenih za provedbu PDP-a. Takvih je obavijesti o obustavi PDP-a i potom produljenju te obustave bilo devet, a ukupno trajanje obustave bilo je više od šest mjeseci, točnije od 20. studenoga 2019. do 23. lipnja 2020. Prijavitelje ovakav modalitet PDP-a dodatno zbunjuje i demotivira jer, ako i pripreme prijavu, nisu sigurni hoće li je uopće moći predati i hoće li na kraju ući u postupak ocjenjivanja.

Otvoreni PDP-ovi u modalitetu trajnih poziva trebali su za svrhu imati brži postupak dodjele, no to kod objavljenih trajnih PDP-ova u SC 11.ii.1 nije primijećeno. S druge strane, otvorio se čitav niz dodatnih pitanja uključujući kvalitetu projektnih prijava jer su iste da bi bile financirane često trebale zadovoljiti tek minimalni bodovni prag. Najveći izazov sa strane prijavitelja izazvao je sam postupak prijavljivanja projekata koji ukazuje na čitav niz problema u praktičnom smislu:

„Jurili smo do pošte, bili spremni u 8:59... A onda im je nestao Internet...”²³⁴

“Poslali smo prijavu jučer u 11:00:56.07, odnosno u 56-oj sekundi što je izgledalo jako dobro. U međuvremenu smo primili Obavijest o neuspješnom podnošenju projektne prijave jer je predmetni poziv u međuvremenu obustavljen temeljem iznosa bespovratnih sredstava u prethodno zaprimljenim prijavama. Do 35. sekunde je potrošeno već oko 200 % sredstava te financijske omotnice.”

Ocjena je evaluatora da se kod otvorenih PDP-ova u modalitetu trajnih PDP-ova u SC 11.ii.1 **pokazalo kako dolazi do brojnih poteškoća koje u konačnici prevagnu nad prednostima, pri čemu nije ostvarena njihova primarna svrha, tj. brži proces dodjele.** Naime, samo je kod jednog trajnog PDP-a od ukupno pet objavljenih u danome razdoblju proces dodjele trajao blizu idealno zamišljenih 150 dana, točnije 155 dana²³⁵.

U odnosu na PDP „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada“, nadležni PT2 navodi kako je postupak dodjele trajao iznimno dugo (717 dana) zbog izmjene Odbora za odabir projekata koja se čekala jako dugo, a do koje je došlo zbog promjena u PT1 MROSP-u.

²³⁴ Izvor: <https://www.telegram.hr/politika-kriminal/kako-u-rh-izgleda-prijava-za-eu-novac-jurili-smo-do-poste-bili-spremni-u-859-a-onda-im-je-nestao-internet/>

Izvor: https://gong.hr/media/uploads/drzavni_udar_na_civilno_drustvo_09062020.pdf

²³⁵ Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za popularizaciju STEM-a.





„...prvotno imenovan je jedan tim procjenjivača. Onda su se desili parlamentarni izbori, (...)Uglavnom promjena ministra je bila i ljudi su bili imenovani i nama više nisu bili dostupni i oni više nisu bili u Ministarstvu rada. Oni su bili u drugim institucijama. Onda se imenovao ponovo Odbor. Onda je Ministarstvo tražilo 26.9. su imenovali ocjenjivača, 30.9. traže izmjenu Odluke o imenovanju, onda se 30.10. donosi odluka. Znače, jako puno je tu bilo oko samog imenovanja. 28.11. Ministarstvo opet traži izmjenu Odluke o imenovanju. Dok se kompletirao tim koji će ocjenjivati, prošlo je jako puno vremena.“

„...promijenio se cijeli tim u ministarstvu, tim koji je radio dotad je otišao u druga ministarstva i jednostavno su morali imenovati nove ljude. Naravno, kada je ministar došao, nije mogao odmah isti dan imenovati nekoga. To su ozbiljni postupci i odluka o imenovanju je zahtjevan i jako odgovoran korak. Nosi jako veliku odgovornost kasnije za ministra koji ju je potpisao.“

Evaluatori primjećuju kako se pod „parlamentarni izbori“ vjerojatno misli na to da je u srpnju 2019. došlo do promjene ministra MROSP-a, odnosno čelnika UT-a i PT1 zaduženog za pripremu i objavu ovog PDP-a.

Međutim, u fazi orijentacijskih intervjua predstavnik istog PT2 prethodno je naveo kako je postupak dodjele kod ovog PDP-a trajao dugo zbog složenosti projekata i visine dodijeljenih bespovratnih sredstava, o čemu više nije bilo govora u fazi glavnih intervjua.

„To je onaj razlog koji svaki put kažemo i svaki put se očitujemo, a to je da je bio jedan jako zahtjevan poziv s najvišim iznosima koji su ikad udruge dobivale i sukladno tome je bila nešto zahtjevnija procjena kvalitete. Tu su udruge ugovorile oko 3 mil. kuna. Znači, to nije mali iznos novaca, to je ogroman iznos i svaki taj prijavitelj, odnosno svaki korisnik mora okupiti jako veliku mrežu oko sebe i to nisu jednostavni projekti. Sukladno tome, zahtijevali su konkretniju i kvalitetniju procjenu i zbog tog razloga su i malo duže trajali.“

UT je u fazi intervjua naveo isti razlog:

„Koliko mi ovdje znamo, imamo samo ono što nam je PT2 rekla zašto je to toliko dugo trajalo. (...) Oni su očitovali da se radi o kompleksnim projektima koji imaju velik broj partnera. Da su zbog tolikog broja partnera provjere trajale duže. To je poziv koji ima velik broj specifičnih pokazatelja s minimalnim vrijednostima ostvarenja. Imaju svoje druge specifičnosti i to je sve utjecalo na dugotrajnost postupka. Upravljačko tijelo su u neke dodatne analize trajanja tako dugog postupka dodjele nije upuštalo.“

Međutim, nejasno je zbog čega UT kao tijelo koje je u konačnici odgovorno za cjelokupnu provedbu OPULJP-a²³⁶ nije poduzeo neke dodatne korake kojima bi se ubrzao rok za završetak

²³⁶ U skladu s člankom 5. stavcima 5.-8. Uredbe o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“.





postupaka dodjele sredstava ili kako bi se u najmanju ruku analizom utvrdilo da na neke aspekte tijela SUK-a nisu mogla utjecati kako se ista situacija ne bi ponovila kod nekog novog PDP-a.

U konačnici, UT na temelju detaljnije analize procesa navodi sljedeće:

„Trajanje postupka dodjele bespovratnih sredstava na predmetnom Pozivu nalazi se u činjenici kako je isti bio vrlo kompleksan. Naime, Poziv je podijeljen na dvije komponente pri čemu se iste značajno razlikuju u svim aspektima (iznos alokacije, prihvatljivost prijavitelja i partnera, elementi i aktivnosti i sl.). Nadalje, u okviru Komponente 1 najviši iznos bespovratnih sredstava koji se može dodijeliti pojedinom projektnom prijedlogu iznosi čak 3.600.000,00 kn što je značajno više u odnosu na prethodne Pozive. Također, na predmetnom Pozivu u okviru obje komponente, a uzevši u obzir propisane uvjete prihvatljivosti prijavitelja i partnera (pogotovo u okviru Komponente 1 gdje je prijavitelj trebao prijaviti projektni prijedlog u partnerstvu s najmanje 9 partnera) radilo se o složenoj provjeri prihvatljivosti prijavitelja i partnera. U okviru obje komponente predmetnog Poziva detaljno su propisani elementi projekta te prihvatljive aktivnosti što je zahtijevalo ulaganje više napora u provedbu postupka procjene kvalitete.“

Na temelju UzP-a evaluatori primjećuju da je ovaj PDP u kontekstu predviđenog broja partnera, iznosa sredstava, velikog broja elemenata (ukupno 15 podijeljenih na dvije komponente), kao i broja aktivnosti i specifičnih pokazatelja poziva (ukupno je 10 pokazatelja za PDP, od čega osam specifičnih za PDP) zaista složenije prirode, pogotovo usporedi li se s preostalim 10 objavljenim PDP-ovima u SC 11.ii.1. Pritom je još jedino PDP usmjeren na borbu protiv korupcije usporedive složenosti, a svi su ostali PDP-ovi znatno jednostavnije koncipirani.

Dapače, moglo bi se reći da najmanje dva od ostalih razmjerno jednostavno osmišljenih PDP-ova odlaze pak u drugu krajnost te se čine možda i prejednostavnima s obzirom na to da je prijaviteljima dopušteno čak i osmišljavanje vlastitih dodatnih aktivnosti.

Iz perspektive prijavitelja i Korisnika projekata u SC 11.ii.1 te s obzirom na dinamiku dodjele sredstava, pojedinim OCD-ima događale su se i situacije u kojima im se nakon duljih razdoblja čekanja istovremeno odobravalo financiranje za nekoliko projekata, što je pozitivno u smislu da su im projekti odobreni za provedbu, no istovremeno im je ponovno predstavljalo poteškoće u pogledu kapaciteta za provedbu, pogotovo na lokalnoj razini:

„Znači odjednom nam je počelo sve, što naravno za udruge je jako teško jer nitko od nas nema tolike kapacitete da bi mogao provesti sve odjednom. Nama se dogodilo da smo imali u roku od svaka dva mjeseca novi projekt, mislim naravno to je dobro, ali nam je bilo vrlo teško i zahtjevno odjednom provesti.“

Ipak, kao što je već spomenuto, veći broj sudionika navodi razne probleme s kojima se



suočavaju uslijed dugih razdoblja čekanja na odluku o odobrenju financiranja. Između ostalog spominje i okolnosti koje se mijenjaju dok se čekaju takve odluke.

„Mislim da to čekanje maksimalno utječe na programske, na organizacijske i na financijske aspekte korisnika, odnosno nas kao organizacije.“

„U mnogim slučajevima ti projekti nakon što prođu taj cijeli proces i sve te faze dobrim dijelom nisu primjenjivi na aktualnu situaciju. Može se desiti da je to pisala neka druga osoba pa onda vi dešifirate što se tu dešavalo i tako dalje.“

Intervjuirana tijela SUK-a potvrđuju kako su svjesna poteškoća s kojima se suočavaju OCD-i kad dolazi do kašnjenja u objavi ili odustajanja od pojedinih natječaja, kako i navodi jedan od PT2:

„Utječe jer si organiziraju svoje poslovanje prema tome i da, to bude njima jako problematično kada se to otegne.“

Evaluatori primjećuju kako takva opažanja ipak gledano cjelokupno izrazito padaju u drugi plan, a uslijed brojnih drugih pitanja i procesa unutar samog SUK-a i povezanih TDU-a kojima se bave kako bi uopće pripremili i objavili PDP-ove te ocijenili pristigle projektne prijave.

Na pitanje o najvećim izazovima prilikom provedbe postupka dodjele jedan PT2 ističe kako se definitivno radi o **postupku ocjene kvalitete** zaprimljenih projektnih prijedloga.

U sklopu postupka dodjele zabilježena je razlika između otvorenih PDP-ova i izravnih dodjela kod Odbora za ocjenjivanje (OZO). U slučaju otvorenih poziva za osnivanje OZO-a nadležan je PT2, a kada su izravne dodjele u pitanju, to obavlja PT1. Pitanje ocjenjivača podnesenih projektnih prijedloga koji igraju ključnu ulogu u donošenju odluke o financiranju pojedinih projekata također se adresiralo u provedenim intervjuima s tijelima SUK-a.

Ispitanici tako opisuju kako su u promatranom razdoblju ocjenjivači većinom dolazili iz samog SUK-a ili pak drugih organizacijskih jedinica tijela države uprave koja dijelom čine SUK, a ne rade izravno na poslovima u vezi s fondovima EU-a. Takvi se ocjenjivači nazivaju „internima“, a oni koji su se eventualno u danome razdoblju angažirali izvan tijela SUK-a i TDU-a, sudionici intervjua nazivaju „vanjskima“.

Predstavnici tijela SUK-a smatraju kako kod obje skupine ocjenjivača postoje određene prednosti i nedostaci. Primjerice, za ocjenjivače iz TDU-a smatraju da dobro poznaju sve ključne aspekte potrebne za ocjenjivanje projektnih prijava, pogotovo u pogledu pravila u vezi s fondovima EU-a, i da primjenjuju homogeniji pristup u ocjenjivanju. S druge strane, smatraju da dijelu vanjskih ocjenjivača nedostaje detaljno poznavanje pravila EU-a, no i da bolje poznaju svoj sektor, a ponekad i stanje na tržištu kad je, primjerice, u pitanju cijena različite opreme koja se planira nabaviti u okviru projekata.



Nadalje, naglašavaju da internim ocjenjivačima ocjenjivanje projektnih prijava u pravilu predstavlja dodatan posao jer ga obavljaju uz svoje primarno radno mjesto i opterećenje. Interne ocjenjivače njihov bi TDU trebao osloboditi obavljanja redovnih dužnosti dok traje faza ocjenjivanja projekata, no to se često pokazalo kao teško izvedivo u praksi. Tijela razine PT2 ističu kako su vanjski ocjenjivači obično brži u ocjenjivanju, no kako kvaliteta obavljenog posla varira, pri čemu evaluatori smatraju kako navedeno ukazuje na to da možda nisu dovoljno motivirani za obavljanje tog posla, bilo neprimjereno niskim honorarima, bilo rokovima²³⁷.

U pogledu SC 11.i.1 i 11.i.2 kod kojih se radilo o PDP-ovima u modalitetu izravnih dodjela, nisu bili angažirani vanjski ocjenjivači, već isključivo interni, za što predstavnici PT1 smatraju da je šteta jer se zapravo cjelokupna priprema projektne prijave i ugovaranje odvijaju između tijela SUK-a i Korisnika. S tim u vezi PT1 na intervjuu istaknuo je sljedeće:

„Uključivanje ocjenjivača je bilo interno, unutar sektora, ono se vodilo prema pitanjima koja su bila samo ocjena kvalitete, vrlo općenita. A za neko pravo ocjenjivanje kvalitete, nužni su vanjski stručnjaci.“

U fazi intervjua UT daje nešto veću prednost internim ocjenjivačima:

“Što se tiče internih ocjenjivača, nekako smo tu s vremenom možda donijeli neki zaključak da oni dobro poznaju tematiku projekata i postoji kvalitetna intervencijska logika i zapravo imaju iskustva u pregledu natječajne dokumentacije pa su tu neke njihove prednosti. Definitivno je nekakva manjkavost ta sektorska specifičnost javne uprave i pravosuđa ali smo tome doskočili da se radilo u trajnom odboru u kojem se je s vremenom i godinama rada bolje upoznao s metodama rada područja koje evaluira...U trenutno postavljenom sustavu mi stvarno ne vidimo način na koji bi vanjski ocjenjivači imali bilo kakvu dodatnu vrijednost.”

Mišljenje evaluatora je da bi se angažmanom vanjskih ocjenjivača u IP 11.i također osigurala određena dodatna razina vrijednosti za novac kroz dobivanje nepristranog mišljenja, kao i kvalitetnije informacije u pogledu stanja na realnom tržištu kada su u pitanju softverska rješenja i IKT oprema čija je nabava često bila predviđena u brojnim projektima u području javne uprave i pravosuđa, ali i s obzirom na OCD-e. S obzirom na navedeno, slijedi ilustrativni primjer opisa jednog PT2 o navedenoj problematici:

„...zato što su to ljudi [vanjski ocjenjivači] iz struke koji znaju vrijednosti tržišne opreme recimo ili usluga pa mogu dati puno kompetentniji osvrt...Naše kolegice i kolege su se bavili različitim aktivnostima, ali baš da znaju procijeniti koji je mikroskop potreban za obavljanje aktivnosti, a koji ne, tu smo se morali osloniti na vanjske evaluatore i to je stvarno jako dobro

²³⁷ Usporedni prikaz nalaza u vezi s pitanjima koja se odnose na ocjenjivače izložen je u prilogu 9, tablici 53.





prošlo, ali mislim da bi se to moglo recimo u kriterijima odabira operacija malo jasnije specificirati.“

Pritom bi trebalo vanjske ocjenjivače adekvatno honorirati tako da budu motivirani za obavljanje tog posla te pravodobno najavljivati takve postupke ocjenjivanja, a unutarnje ocjenjivače osloboditi redovnih poslova jer je ocjenjivanje većini ocjenjivača zapravo dodatan posao.

Oba PT2 za PO 4 ističu kako su kod svih PDP-ova u PO 4 imali značajnih problema kad je u pitanju korak u kojem ocjenjivači trebaju ocijeniti usklađenost proračuna s projektnim aktivnostima, odnosno omjer procijenjenih troškova i očekivanih rezultata projekta te realnost troškova aktivnosti za predloženi projekt, koje nalaze nedovoljno temeljitima, zbog čega je PT2 naknadno morao trošiti dodatno vrijeme na temeljitu provjeru tih aspekata prijave te bi se cijela procedura ocjenjivanja produljivala. Isto tako bi se kod takvih provjera u nekim slučajevima ispostavilo da bi projekt trebalo ocijeniti nižom ocjenom nakon što su prijavitelji već obaviješteni o rezultatima postupka ocjene kvalitete, što je razumljivo izazivalo negodovanje kod prijavitelja.

„Naša faza [PT2] automatski traje tri do četiri puta duže. U situaciji ste da je procjenjivač rekao da ta organizacija dobiva sredstva i ta organizacija je dobila ocjene i oni znaju da su dobili bodove i recimo imaju preko 90 bodova i oni automatski puno tvrde nastupaju prema nama prilikom čišćenja proračuna jer oni misle da je to sve ispravno.“

Jedan PT2 na intervjuu navodi i kako se nastojao riješiti taj problem te se isto pokazalo uspješnim:

„To vam je otišlo do toga da smo mi za recimo...izradili dodatnu još jednu tablicu u kojoj nam svaki ocjenjivač mora potvrditi da je provjerio izdatak, da je on u skladu s uputama za prijavitelje, da je tržišna vrijednost opravdana i recimo tu smo uspjeli jako ubrzati postupak.“

Oko ovih tipova izazova treba razmisliti je li svrsishodno da vanjski ocjenjivači budu uključeni u proces procjene pojedinih izdataka. Njihova uloga trebala bi biti ograničena na kriterije odabira i načelnu procjenu opravdanosti proračuna kroz usklađenost proračuna i predloženih aktivnosti. Detaljnu analizu pojedinih izdataka treba raditi PT2 kroz traženje podloge za izračun cijene od prijavitelja.

Jedan PT1 za SC 11.ii.1 smatra kako je imao bolju sliku stanja u pogledu prijavljenih i odobrenih projekata dok je imao mogućnost sudjelovanja u postupku ocjenjivanja, dok sada može vidjeti samo projekte za koje je odobreno financiranje u ESIF MIS-u.



„Naravno, tada kada su naši ljudi iz kuće sjedili u odborima za ocjenjivanje smo imali uvid u kvalitetu tih prijava. Otkad je to PT2 preuzela pa dodijelila vanjskim evaluatorima imamo još manji uvid u kvalitetu projekata... Jedna osoba je u odboru. Da, dobijemo povratne informacije na kraju cjelokupnog procesa. Nemamo više utjecaj na kvalitetu projekata u smislu da imaš uvid u čitanje tih projekata.“

Jan od dva PT2 na kraju razgovora na ovu temu dodatno potvrđuje i sumira stanje stvari:

„Nažalost, ne postoji idealno rješenje. Generalno gledajući, interni ocjenjivači su kvalitetniji ako imaju vremena i daju se tome posvetiti. Rizik je puno manji. S vanjskima se brže odradi, ali je generalno kvaliteta upitnija.“

Evaluatori su mišljenja kako bi se u provedbi ESF-a ipak snažnije trebalo krenuti u angažmane angažiranja vanjskih ocjenjivača, pogotovo gledano iz aspekta „ubrzanja“ postupka dodjele za koji se u promatranom razdoblju pokazalo da je izrazito dugotrajan, što stvara čitav niz poteškoća, kako za Korisnike, tako i za tijela SUK-a. U tom smislu, posredstvom KT-a mogla bi se razmijeniti i konkretna iskustva i rješenja s UT-om i primjerice PT2 HAMAG-BICRO-om za Operativni program konkurentnost i kohezija (OPKK), koji ima značajna iskustva u ovom programskom razdoblju s angažmanom vanjskih stručnjaka pri ocjeni velikog broja od više od 1000 projektnih prijava poduzetnika po pozivu.

Pritom je izrazito bitno naglasiti kako angažiranje vanjskih stručnjaka ne treba biti aktivnost u kojem tijela SUK-a pojedinačno angažiraju stručnjake, već može biti i javna nabava kroz tehničku pomoć gdje odabrani pravni subjekt osigurava čitavu uslugu. Navedena razmjena iskustva može poslužiti i vezano za sve druge aspekte tog procesa u kojem brzina nikako ne smije biti nauštrb kvalitete, jednakosti postupanja ili sukoba interesa. Navedeno se osigurava kroz provjere sa svrhom otklanjanja sukoba interesa, provedbu edukacije te izradu internih smjernica za sve ocjenjivače, osiguravanje dva ocjenjivača za istu prijavu te uvođenje trećeg ocjenjivača kod većih neusklađenosti. Predsjedanje odborom za ocjenjivanje od strane PT2/PT1 može pak osnažiti potrebu za uvidom u projekte i koherentnost procesa.

Ova se pitanja dijelom odnose i na sljedeću konačnu temu koja se obrađuje u sklopu ovog evaluacijskog pitanja, a to je podjela poslova između PT1 i PT2, njihova komunikacija i suradnja.

Kriteriji odabira

U postupku ocjenjivanja projektnih prijava važnu ulogu imaju postavljeni kriteriji odabira. Za sve specifične ciljeve u sklopu OPULJP-a na mrežnim stranicama esf.hr objavljuju se i Kriteriji





odabira²³⁸ koji obuhvaćaju kriterije prihvatljivosti i kriterije dodjele koje odobrava Odbor za praćenje OPULJP-a, pa tako i za PO 4. 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.

Pregledom bilješki sa sastanaka NO-a za OPULJP evaluatori su primijetili da je 2017. došlo do prijedloga da se promjene kriteriji odabira na razini OPULJP-a. No, do te izmjene u konačnici nije došlo jer je primjena novih kriterija odabira bila predviđena usporedno s pokretanjem sustava eFondovi, koji se u promatranom razdoblju ipak nije počeo primjenjivati za ESF. U fazi intervjua evaluatori su zamolili tijela SUK-a za PO 4 za osvrt na te nove kriterije te mišljenje o tome bi li oni pospješili postupak odabira, kao i kvalitete odabranih projekata i na koji način.

Kao uvod u odgovore navodi se mišljenje jednog PT1 koji ističe da je u sklopu svojih PDP-ova dodatno prilagođavao spomenute „općenitije“ KO-e:

„Planirane su neke promjene koje se nisu dogodile. Trenutno baratamo s kriterijima koji su usvajani još 2015. na razini OzP-a, na razini SC-a OP-a u okviru kojega je i raspisan poziv. Za njih je karakteristično da su u velikoj mjeri istovjetni za sva tijela u SUK-u – 'isto' osigurava da su nediskriminirajući i transparentni za projektne prijave koje se u tom OP-u provode. Što se tiče naših konkretnih poziva prilikom izrada uputa za prijavitelje – što je u nadležnosti PT2 – kriterije dodjele, koji su dio kriterija odabira, je moguće donekle uskladiti sa sadržajnim ciljevima konkretnog poziva na kojem se radi. To se i radilo.“

Budući da se ova tema dodjele opet većim dijelom odnosi na PT2 koji je zadužen za provedbu postupka dodjele, kako je i istaknuto u prethodnom odgovoru, slijedi i mišljenje i iskustva jednog od PT2 koji ističe kako su postojeći KO-i postavljeni preopćenito te da bi ih trebalo dodatno sužavati i prilagođavati za svaki PDP jer se tako olakšava i ubrzava postupak ocjenjivanja projektnih prijava te osigurava i veća objektivnost u ocjenjivanju:

„Oni (postojeći KO-i iz 2015.) su definitivno napravljeni univerzalno i oni su široko postavljeni. Ima i previše subjektivnih stvari. Primjerice, kapaciteti organizacija civilnog društva se procjenjuju subjektivno, a postoji baza podataka na temelju kojih bi ih se moglo objektivno procjenjivati.“

„Iskustvo pokazuje da grant sheme (PDP-ovi) koje su imale u Uputama za prijavitelje striktnije određene aktivnosti koje se trebaju izvršiti i one koje su imale razrađene kriterije odabira operacije, kriteriji za odabir operacije se usvajaju na Odboru za praćenje, ali PT1 na svakoj razini može za svaki poziv razraditi dodatno. Oni koji su bili razrađeniji, ti su bili brži pozivi.“

²³⁸ Izvor: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/kriteriji-odabira/>





Drugi PT2 za PO 4 potvrđuje navode prvog:

„Problem s kriterijima u pozivu jest njihov fokus. Ako imaš dvadesetak pitanja (za kvalitativnu procjenu) u pozivu, jednostavno se gube ocjenjivači u tome – gubi se cjelovitost kompletnog prijedloga. Zapravo se često događa da su pitanja toliko razgranata da ocjenjivač tijekom ocjenjivanja nije siguran je li prijedlog dobar ili ne, tek kad zbroji ocjene.“

S obzirom na sve navedene komentare, kao i uvidom u UzP u sklopu objavljenih PDP-ova u PO 4, s naglaskom na otvorene PDP-ove, u dijelu Procjena kvalitete i Bodovanje, evaluatori se slažu da su pitanja dosta općenita i podložna raznim interpretacijama prijavitelja, a potom i subjektivnoj procjeni ocjenjivača je li prijavitelj na njih dobro odgovorio ili ne i u kojoj mjeri. Premda se navode i dodatni opisi ocjena, i oni su u određenoj mjeri podložni različitim tumačenjima. Kao primjer daje se dio gradacije za ocjenjivanje aktivnosti koji se evaluatorima čini razmjerno nejasan i apstraktan te podložan subjektivnoj procjeni:

- Predložene aktivnosti su: u potpunosti primjerene / primjerene / djelomično primjerene / nisu dovoljno primjerene / nisu primjerene.

Podjela poslova i nadležnosti među tijelima SUK-a

U sklopu intervjua tijela SUK-a često navode kako je cjelokupni proces pripreme PDP-a i dodjele sredstava značajno ovisio ne samo o jednome tijelu, često imenovanom kao nadležnom za pojedini korak u navedenim procesima, već o cjelokupnoj dinamici suradnje između tijela SUK-a koja su na različite načine uključena u provedbu PO 4.

S obzirom na Smjernice br. 03, v3.4 iz srpnja 2019., PT1/UT pokreće izradu PDP-ova slanjem ispunjenog obrasca Sektorske odrednice PDP-a (Prilog 32 Smjernica) na PT2, temeljem čega PT2 izrađuje UzP. PT2 dostavlja UT-u dokumentaciju PDP-a te mišljenje PT1 na pripremljenu dokumentaciju. U ranijim verzijama Smjernica UzP je trebao izrađivati PT1, a izmjenu iz srpnja 2019. UT obrazlaže na sljedeći način:

„Ta odluka je donesena zbog kašnjenja poziva... učinilo nam se da PT2 koji je zadužen za obradu svih tih natječaja ima više znanja i o svim modalitetima o tome koji PTO bi bio više primjenjiv u kojim pozivima. PT1 svoje znanje sektorski, ali za samu provedbu natječaja da bi ubrzali sve te procese definitivno PT2 ima više znanja. Primijetili smo da priprema dokumentacije se skraćuje otkad je ta uloga prepuštena većim dijelom PT2.“

Međutim, dva tijela razine PT1 ističu kako se ne slažu s navedenim jer smatraju da su opisanim izmjenama Smjernica procedure zakomplicirane i usporene, prvenstveno zbog uvođenja dodatnog dokumenta Sektorskih odrednica u kojem se zapravo sažima (tj. ponavlja) sadržaj SO-a, ali i zbog toga što su dovele do usporavanja redovnih poslova PT2 poput odobravanja



ZNS-ova i postupka odabira. K tomu ističu kako je krajnja odgovornost u kontekstu planiranja proračuna za PDP i samu objavu poziva još uvijek na PT1, a koji istovremeno više nikako ne može značajnije utjecati na ono što radi PT2, s naglaskom na dovršavanje izrade ND-a.

„...najveća konfuzija je u tome koja je uloga kojeg tijela i kako se neke stvari provode. Kao i to što su smjernice koje su postavljene od strane UT-a bez konzultacija s PT1 i PT2 stvorile dodatnu konfuziju tko što radi i po kojim načelima se to radi.“

„Nama je i dalje ostala odgovornost da planiramo ta sredstva proračunom, ostala je odgovornost za pozive – da ih objavljujemo, da ih se pridržavamo i provodimo. Važan dio tog procesa nam je maknut iz ruku. Nemamo kontrolu... da li će natječaj uopće biti objavljen, bez obzira na planirana sredstva u proračunu i plan objave poziva. .“

S druge strane, jedan PT2 zadužen za provedbu SC 11.ii.1, koji u tom smislu u promatranom razdoblju surađuje s tri različita tijela razine PT1, opisuje suradnju s dva PT1 kao vrlo dobru. Međutim, u suradnji s trećim tijelom razine PT1 daje se naslutiti kako je bilo više poteškoća, no evaluatori primjećuju isto tako da je bila riječ i o znatno intenzivnijoj suradnji na izrazito većem broju PDP-ova. Razlog tomu možda je i taj što su taj PT1 i PT2 vrlo važna tijela ne samo u kontekstu SUK-a OPULJP-a, već i općenito na nacionalnoj razini kada je u pitanju pružanje podrške organizacijama civilnog društva u RH, pri čemu očigledno **nedostaje zajednička vizija tih tijela u praksi na nacionalnoj razini** pa tako dolazi i do zahtjevnije suradnje na izradi PDP-ova, čak i bez obzira na to koje je tijelo krajnje odgovorno za izradu PDP-ova u SC 11.ii.1.

Na temelju pitanja prijavitelja postavljenih prilikom objave PDP-ova u SC 11.ii.1 evaluatori primjećuju kako posebno OCD-ima odgovaraju „šire“ postavljene mogućnosti financiranja u okviru kojih imaju više prostora za (kreativnije) osmišljavanje svojih projekata.

„Osnovni utisak je da se pripremio Opis poslova za javni natječaj nabave, a ne za natječaj za projekte. U uputama su toliko detaljno navedene obavezne aktivnosti da se ne ostavlja prostora prijaviteljima da osmisle projekt relevantan za područje njihovog djelovanja ili geografsko područje rada.“

Međutim, čini se kako je problem u tome što preširoko postavljene aktivnosti i troškovi uzrokuju probleme u provjerama prihvatljivosti troškova za PT2 u fazi provedbe projekata.

„Često imamo situaciju da PT1 jako široko postavi poziv, onda korisnici jako široko postavljaju projektne prijave i kada to dođe u proces provjere provedbe, kasnije kod zahtjeva za nadoknadu sredstava tu bude jako puno neprihvatljivih troškova, neprihvatljivih aktivnosti, svačeg nečeg što mi ne možemo verificirati.“



Budući da je PT2 tijelo koje podliježe revizijama u pogledu prihvatljivosti troškova, evaluatori smatraju da bi i trebalo donositi konačnu odluku u njihovu definiranju u procesu pripreme PDP-ova, no vodeći se načelom da olakšavanje posla PT2 ne može biti jedini, pa čak ni primarni kriterij u njihovoj definiciji. U tome im, naravno, sadržajno treba doprinijeti PT1, ali i potrebe Korisnika.

U odnosu na ovo pitanje, evaluatori zaključuju kako **tijela razine PT1 ne moraju nužno biti iscrpno uključena u sve faze dodjele sredstava i provedbu projekata, no isto tako i da je u konačnici PT1 tijelo koje prema javnosti objavljuje PDP, alocira sredstva za taj PDP u svom proračunu i potpisuje ugovore s Korisnicima. Stoga u pogledu načina na koji je postupak izrade PDP-a trenutačno opisan u aktualnoj verziji Smjernica 3.4, evaluatori smatraju da bi PT2 trebao uvažiti stavove PT1 uzimajući u obzir Sektorske odrednice i sve komentare i prijedloge PT1 kako bi se izbjegle nelogičnosti**, kao što je npr. istaknuto kod PDP-a „*Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika*“ kod kojeg se od prijavitelja tražila suradnja na projektu između OCD-a i lokalne samouprave uz cilj PDP-a da OCD provjerava dolazi li do slučajeva korupcije kod tog istog tijela na lokalnoj razini, što su OCD-i isticali nakon objave PDP-a i za što je PT1 potvrdio da nije bilo dobro postavljeno.

PT2 bi s druge strane trebao imati mogućnost donošenja konačne odluke u pitanjima za koja je izričito nadležan i odgovoran i koja će biti predmet revizije i revizijskih preporuka za PT2, kao što su (ne)prihvatljivi troškovi, dokazna dokumentacija koja se traži od prijavitelja, pojednostavljena troškovna opcija (PTO) itd.

S obzirom na sve vrijeme koje se prosječno troši na pripremu PDP-ova, sva tijela SUK-a trebala su uložiti dodatne napore u iznalaženju zajedničkih rješenja iza kojih, prema javnosti, mogu svi stajati.

Dodatno, mada sva tijela SUK-a napominju kako općenito dobro međusobno surađuju, **razmjena informacija među njima trebala bi biti redovitija i otvorenija** kako bi SUK izraženije funkcionirao kao cjelina i imao veće koristi od razmjene iskustava i znanja svih tijela i zaposlenika.

Povrh toga, sva tijela SUK-a u fazi intervjua, ali i u MP-ovima, navode kako u nekim fazama postupaka pripreme PDP-a nemaju povratnu informaciju o određenoj temi od nekog drugog tijela koje sudjeluje u procesu, pri čemu jedan PT1 u SC 11.ii.1 ističe kako više uopće nema uspostavljenu službenu komunikaciju na operativnoj razini sa „svojim“ PT2, što je u kontekstu cijelog postupka pripreme PDP-a najjednostavnije gledano nepraktično i očigledno se puno vremena gubi na prepiske i dugotrajne razmjene službene pisane dokumentacije.





U konačnici, **cjelokupni proces provedbe OPULJP-a ovisi o svim njegovim ključnim dionicima** – tijelima SUK-a. Svako od tijela SUK-a ima svoje (delegirane) funkcije, no kako bi cjelokupna provedba bila uspješna, svako od tih tijela mora uspješno obavljati dio posla za koji je nadležno, ali i pravovremeno i konstruktivno komunicirati s drugim tijelima jer neizbježno ovisi i o njima.

U tom smislu evaluatori smatraju kako bi se **komunikacija među tijelima trebala dodatno ojačati** i transparentnije bilježiti te bi se na taj način mogli izbjeći i brojni nesporazumi i razilaženja u mišljenjima. Jedino na taj način svako tijelo SUK-a može preuzeti punu odgovornost za delegirane mu funkcije, ali i biti pozvano na odgovornost zbog njihova neadekvatnog izvršavanja.

Zaključak

Zaključno, analiza je pokazala da se u velikom broju slučajeva intervencije u modalitetu otvorenih poziva nisu provodile u skladu s indikativnim godišnjim planovima. Brojne su se intervencije premještale iz godine u godinu, a velik dio na kraju nikad nije ni objavljen. Slično tomu, mjesečni planovi za intervencije u modalitetu izravnih dodjela nisu se pokazali kao svrsishodan alat planiranja intervencija i praćenja provedbe PO 4, na što ukazuju brojne uočene nekonzistentnosti, a u konačnici i odnos planiranih i objavljenih PDP-ova. Na kašnjenja u objavi utjecali su brojni čimbenici – kašnjenje u ispunjavanju EAC-a, promjene vlasti i, shodno tomu, promjene političkih prioriteta, nedostatak kapaciteta tijela SUK-a za istovremeni rad na različitim PDP-ovima, resorna nenadležnost PT1 za intervencije u području javne uprave i pravosuđa, dugotrajna očitovanja drugih tijela SUK-a ili resorno nadležnih tijela, izmjene smjernica koje su umjesto ubrzavanja procesa dovela do njegova usporavanja, nedostupnost i/ili nedovoljne kompetencije ocjenjivača, neusklađenost vizije razvoja između PT1 i PT2 nadležnih za područje razvoja i suradnje s civilnim društvom te, u konačnici, preveliko oslanjanje na formalne oblike komunikacije među tijelima. Sve ove čimbenike treba u maksimalno mogućoj mjeri otkloniti u idućem financijskom razdoblju, čemu bi trebale pridonijeti preporuke predstavljene u četvrtom poglavlju.

3.2.2 Evaluacijsko pitanje 5: Kako kvaliteta upravljanja administrativnim i financijskim resursima utječe na provedbu ugovorenih projekata i posljedično na uspješnost provedbe PO 4? Gdje postoji dodatan prostor za edukacije provedbenih tijela razine 2 i Korisnika projekata?

Za potrebe odgovora na EP5 napravljena je analiza godišnjih izvješća o provedbi OPULJP-a (GIP-ova) za godine od 2015. do 2020., dokumentacije objavljenih PDP-ova (izravne dodjele i otvoreni PDP-ovi), kao i podataka o statusu ugovora i ostalih podataka sadržanih u sustavu ESIF MIS. Potom je i analizirana dinamika zaprimanja i odobravanja ZNS-ova te primjene





pojednostavljenih troškovnih opcija (PTO) u objavljenim PDP-ovima, kao i materijala s provedbenih radionica u organizaciji PT2 za pojedini PDP, na kojima su se Korisnicima davale upute u vezi s provedbom njihovih projekata.

Evaluatori su potom razmatrali i nepravilnosti utvrđene u sklopu promatranog razdoblja, a posebno su uzeti u obzir i prigovori Korisnika zajedno s njihovim iskustvima i percepcijama prikupljenima u sklopu ove evaluacije u fazi intervjua i fokus-grupa, kao i iskustva tijela SUK-a, s naglaskom na PT2. Povrh toga, u fazi analize dokumentacije analizirani su i nalazi provjera na razini sustava u dijelu funkcija PT2, kao i povezani nalazi tijela za reviziju.

S obzirom na opseg pitanja EP5, evaluacijski tim nastojao je što je više moguće sažeti sve nalaze i istaknuti one za koje smatra da su najbitniji. U nastavku su tako izloženi oni ključni, prije svega s naglaskom na utvrđene nedostatke s obzirom na kvalitetu upravljanja resursima, a koja posljedično utječe na provedbu ugovorenih projekata.

U daljnjem tekstu prvo je obrađena perspektiva Korisnika u pogledu procjene razine administrativne opterećenosti u provedbi projekata, utvrđenih postupanja i zahtjeva dva PT2 u sklopu PO 4 prilikom vršenja kontrola ugovornih obveza te samoprocjene za potrebnim dodatnim edukacijama u pojedinim područjima. Potom je obrađena perspektiva oba PT2 u pogledu procjene kapaciteta Korisnika i ostalih razloga koji su uzrokovali poteškoće u provedbi. Obje perspektive, gdje je to bilo moguće, validirane su provjerom dostupne dokumentacije i obrnuto.

Dodatno je analizirano uvođenje različitih modela PTO-a u objavljenim PDP-ovima te njihov eventualni učinak u smislu je li postignuta željena brža i kvalitetnija provedba PO 4.

Iskustva Korisnika obrađena su u kontekstu objavljenih i ugovorenih otvorenih PDP-ova i izravnih dodjela, a čiji su predstavnici sudjelovali u fokus-grupama i intervjuima provedenima u okviru ove evaluacije. Nakon perspektive Korisnika dodatno se opisuje i perspektiva PT2, a dodatno su provjeravani i podaci iz ESIF MIS-a i povezana dokumentacija kako bi se određene tvrdnje predstavnika Korisnika i PT2 potvrdile, osporile i/ili nadopunile, i obrnuto.

Korisnicima izravnih dodjela najveće poteškoće predstavlja organizacija i provedba postupaka javne nabave, pri čemu komunikaciju i suradnju s PT2 doživljavaju kao ugodnu. Evaluatori primjećuju i kako se zapravo radi o komunikaciji između PT2 i raznih TDU-ova i/ili drugih vrsta tijela i organizacija s javnim nadležnostima koje ipak međusobno nešto lakše komuniciraju i surađuju prema pravilima koja se odnose na javnu upravu koja su im dobro poznata.

Što se tiče **perspektive Korisnika izravnih dodjela** (npr. iz MU i MP), oni u intervjuima navode različita iskustva s obzirom na kvalitetu komunikacije i dobivene podrške od strane PT1



i PT2. Od ukupno 16 intervjuiranih korisnika njih **osam**²³⁹ **navodi općenito pozitivno iskustvo suradnje, ugodnu komunikaciju i zadovoljavajuću podršku od strane posredničkih tijela.**

Jedan od najčešće spominjanih negativnih aspekata bilo je dugo vremensko razdoblje između pisanja projekata i njihove provedbe. Tako šest²⁴⁰ korisnika navodi negativne utjecaje vremenskog odmaka na provedbu, uključujući promjenu zaposlenika, promjenu cijena na tržištu što utječe na adekvatnost proračuna, nemogućnost da se ranije započne s dugotrajnijim procesima poput javne nabave, promjenu potreba, ali i strateškog okvira provedbe. Niže se daju dva ilustrativna komentara Korisnika s intervjuja:

„Kažem, jedan od problema koji nam se je pojavio je taj vremenski odmak od onog kada smo napravili projekt do kada nam se odobrio. Tu je prošlo dosta vremena i onda naravno neki ljudi su otišli iz sustava i općenito mi se čini da u svakom projektu koji se radi da što je veće razdoblje koje nam prođe, okolnosti se promijene i cijene se možda promijene što je sad najizazovnije i onda je teško s tim cijenama (...) da li će taj budžet uopće biti onda adekvatan.“

„Projekt smo stvarno razradili u detalje, a dok je došlo do realizacije projekta je prošlo 2 – 3 godine. Masa tih detalja kasnije se više nije mogla provesti – ili je već odrađeno, ili je tek naknadno predviđeno.“

Kada je riječ o otvorenim PDP-ovima, **samo je šest od ukupno 42 Korisnika u sklopu jedanaest održanih fokus grupa istaknulo kako su bili zadovoljni s komunikacijom s tijelima razine PT2 te kako je primjetno da se većina zaposlenika PT2 s kojima su bili u kontaktu trudi pružiti konkretnu podršku u provedbi.** Navedeno vidljivo predstavlja mali broj Korisnika s obzirom na ukupni broj održanih fokus grupa i njihovih sudionika.

K tome, većina Korisnika sudionika fokus grupa koji svoje projekte provode u sklopu otvorenih PDP-ova, a riječ je o barem dva do tri Korisnika i gotovo svim fokus grupama za svaku istaknutu temu²⁴¹, **jasno su i opetovano naglašavali sljedeće glavne nedostatke s kojim se suočavaju u pogledu provedbe projekata u kontekstu suradnje s PT2: neujednačeno postupanje na razini PT2, pravna nesigurnost, problem nelikvidnosti, neučinkovita organizacija provedbenih radionica, fokus na zadovoljavanju nepotrebnih i iscrpljujućih administrativnih pravila**²⁴².

²³⁹ Dobra suradnja s PT1 i PT2: MVEP, MINTS, DZS, DŠJU; dobra suradnja samo s PT2: SDURDD, HVZ, DGU; dobra suradnja samo s PT1: MPU.

²⁴⁰ PA, MINTS, CU, DZS, DŠJU i DGU.

²⁴¹ Npr. na devet ili deset od ukupno jedanaest fokus grupa sve su niže istaknute teme spomenute barem dva do tri puta od strane različitih Korisnika.

²⁴² Navedene teme ističu se i u sljedećim javno dostupnim dokumentima koje su evaluatori uzeli u obzir u fazi desk analize: 1. Državni udari na civilno društvo potpomognuti EU fondovima, Gong, 2020., izvor: https://gong.hr/media/uploads/drzavni_udar_na_civilno_drustvo_09062020.pdf, 2. Analiza administrativne opterećenosti korisnika prilikom





U daljnjem se tekstu detaljnije opisuje svaka od navedenih tema iz perspektive Korisnika, tijela razine PT2 te u odnosu na podatke i informacije iz ESIF MIS-a i dokumentacije (o PDP-ovima, projektima, revizijama, registara nepravilnosti i prigovora itd.). U prvom je dijelu nalaza nešto veći naglasak stavljen na perspektivu Korisnika, a potom i na perspektivu oba PT2.

1. Neujednačeno postupanje na razini PT2

Tema koja se iznova pojavljuje kod gotovo svih predstavnika Korisnika koji su sudjelovali u fokus-grupama odnosi se na **neujednačen pristup i postupanje djelatnika oba PT2 prilikom kontrole isporučevina i troškova projekta**. Iz tog razloga Korisnici navode da odnos i postupanje prema korisnicima nije moguće ocijeniti na razini tijela PT2 jer isto ovisi o individualnom pristupu pojedine osobe dodijeljene kao primarne kontakt točke za komunikaciju.

Neovisno o navedenom, brojni Korisnici s druge strane ističu i izrazitu spremnost na suradnju djelatnika PT2 (pogotovo kada su u pitanju izravne dodjele), zadovoljavajuću razinu komunikacije i dostupnost djelatnika, ali i potpuno različit pristup u pogledu upućenih zahtjeva kad su u pitanju administrativni procesi.

Zbog velike fluktuacije zaposlenika unutar PT2 tijekom jednog projektnog ciklusa u velikom broju slučajeva dolazi do izmjene prvotno dodijeljenog djelatnika. Ako i ne dolazi do formalne izmjene, u slučaju izostanka zbog bolovanja ili korištenja godišnjeg odmora komunikaciju privremeno preuzima drugi djelatnik PT2 koji ima potpuno drugačije shvaćanje određenih aspekata provedbe i različito tumačenje prihvatljivosti troškova, ishoda i/ili pokazatelja.

U nastavku se navode komentari predstavnika Korisnika s deset fokus grupa na opisanu temu (radilo se o minimalno 15 Korisnika), pri čemu je velik broj sudionika posebno jasno istaknuo opisane poteškoće, u nastavku se daju **ilustrativni primjeri** takvih komentara:

„Najviše smo imali problema kada bi naša project managerica otišla na godišnji ili nešto. Ona bi nam nešto potvrdila, ali je trebalo dodatna pojašnjenja. Ta dodatna pojašnjenja je dobio neki drugi referent u ruke i on bi nam cijelu tu potvrdu vratio na nultu poziciju. Ponovno je krenulo zašto nam to treba i sve to.“

„Vi dobijete jednog projektnog menadžera i onda dođe drugi projektni menadžer koji nema pojma o vašem prethodnom projektu i što je tu bilo, kakvi su prethodni dogovori bili i to. I ono što je moja procjena, s obzirom da sam puno tih projekata u životu provela, osobe koje su zaposlene kao PM ne znaju i ne poznaju upravljanje projektnim ciklusom.“

provedbe EU projekata – iskustvo udruga, Gong, 31. prosinca 2021., izvor:
<https://drive.google.com/file/d/187muXa3EC6lcUT2WasTogfKokX83ssNw/view>.





„Taj problem je, to je nama izazivalo probleme iz razloga jer dolaze stalno novi ljudi koji nam onda krenu preispitivati neke stvari koje ste zapravo s onih troje prije njih davno apsolvirali i riješili.“

„Jednostavno onda pred kraj projekta morate razmišljati o stvarima s početka projekta za koje ste mislili da su riješene, treba ponovno slati iste dokumente.“

Mišljenje je evaluatora kako se postupanje na razini pojedinog PT2, no idealno i na razini oba PT2, u usporedivim pitanjima treba u što većoj mjeri ujednačiti.

Evaluatori smatraju da je do problema s nejednakim postupanjem kakvo opisuju Korisnici dolazilo pogotovo u slučajevima kada u samome PDP-u i dodatnoj dokumentaciji koja se odnosi na provedbu (ugovor, kontrolne liste itd.) nije bilo dovoljno jasno definirano što će se sve od Korisnika očekivati kao dokazna dokumentacija tijekom provedbe projekta, što je iz svoje perspektive u fazi intervjua istaknuo i jedan PT2:

„Nama je strašno bitno da je jasno specificirano prilikom uputa za prijavitelje koja je to dokazna dokumentacija, jer ako nije onda mi uđemo u procesu praćenja provedbe u neugodne situacije s korisnicima gdje oni nešto dostave i smatraju da je ispravno, a mi smatramo da nije ispravno i zato mi inzistiramo da se na početku odmah kaže gledajte, na ovom pozivu tražimo to i to i očekuje se od vas da ćete dokaze isporučevine dati točno te i te.“

Dodatno, u fazi intervjua oba PT2 navode da održavaju redovne interne sastanke i edukacije, pogotovo za nove zaposlenike te da zaposlenici redovno međusobno komuniciraju emailom i telefonski te na te načine nastoje osigurati ujednačenost u postupanju, kao i uz pomoć raznih obrazaca i kontrolnih lista. Ističu i kako su u prvih nekoliko godina provedbe bili potkapacitirani te da je u njihova tijela postepeno dolazio velik broj novih ljudi koje je tek trebalo uhodati u posao.

Predstavnici PT2 dodatno ističu i kako oni iz svoje perspektive često svjedoče velikim fluktuacijama zaposlenika i na strani Korisnika te po njihovom mišljenju i tu dolazi do situacija u kojima te nove osobe trebaju iznova učiti pravila provedbe projekata.

Evaluatori smatraju kako bi iskusniji i dugogodišnji zaposlenici PT2 trebali sa svakim timom koji radi na provedbi projekata u sklopu jednog PDP-a prije početka provedbe pojedine skupine projekata detaljno u timu proći sve stavke i dokumentaciju koja će se tražiti od Korisnika, pogotovo s novim zaposlenicima, tako da svima sve stavke budu nedvosmisleno jasne, usuglašene te vodeći se potrebom što većeg rasterećenja ne samo Korisnika, već i samih PT2.

2. Pravna nesigurnost

Dio prvog istaknutog i opisanog problema jest i činjenica da su **Korisnici izloženi nejasnim administrativnim uputama, nedorečenim smjernicama i nepoznatim pravilima po kojima**



postupaju PT2. Najčešće primjedbe odnosile su se na davanje preopćenitih odgovora na vrlo usmjerene i konkretne upite Korisnika.

Tijekom provedbe u nekoliko su navrata mijenjana pravila koja su se odnosila na cjelokupni sustav s retroaktivnom primjenom, a da o istom Korisnici nisu bili pravovremeno obavješteni, odnosno o istom su saznawali u trenutku proglašenja troškova neprihvatljivim. U početku provedbe bili bi usmjeravani na jedan način da bi se pravila naknadno mijenjala, što je vidljivo iz sljedećih komentara Korisnika iz faze održavanja fokus-grupa:

„...to opravdanje da nam se primjerice šest mjeseci jedan trošak smatra prihvatljivim da bi nakon šest mjeseci netko krenuo to tumačiti drugačije pa ga prihvatio neprihvatljivim, jer ako je neprihvatljiv onda je neprihvatljiv od početka i tu mi gubimo jako puno vremena, energije i ta administracija 'zaštopava' samu provedbu.“

„Osim toga, imali smo problema s uputom o prihvatljivosti troškova plaća koja je bila donesena za vrijeme trajanja projekta gdje su oni retroaktivno počeli primjenjivati nova pravila bez da su korisnici na vrijeme informirani i bez da smo informirani o tome da će oni nama, s obzirom da nam kasne sa izvještajem šest mjeseci, i troškove koje smo prije šest mjeseci imali kontrolirati prema novim pravilima, došlo je do velikih odbijanja sredstava kako u kojoj organizaciji.“

Isto je vidljivo i iz dostupnih podataka o izvršenim korekcijama u ESIF MIS-u gdje su se troškovi plaća u nekoliko projekata²⁴³ naknadno proglašavali prihvatljivima slijedom opravdane žalbe Korisnika.

Što se tiče ovih pitanja, predstavnici PT2 navode kako su primjerice često kroz godine provedbe dobivali preporuke na temelju provedenih revizija i/ili primjerice sudske odluke, a koje su morali odmah, pa čak i retrogradno primjenjivati u praksi, kako bi se što prije otklonile moguće greške u postupanju.

Predstavnik PT2 HZZ-a izložio je jedan konkretan primjer koji je imao utjecaja na njihovo retroaktivno postupanje:

„DKOM je donio odluku da je u redu da ako naručitelj traži bjanko zadužnicu, a ponuđač dostavi zadužnicu, što je vrlo slično, DKOM je rekao da je svrha ispunjena i to je bilo na snazi. Tako je i naručitelj koji je provodio neku drugu nabavu, koja nema veze s tom nabavom, na sličan način postupio. Za pola godine dana dolazi odluka Visokog upravnog suda da to nije prihvatljivo. Pada u vodu cijelo dotadašnje postupanje. Plastičan primjer u kojem nema sto posto pravne sigurnosti. I tako je s našim ex-ante, uvijek dođu neke nove spoznaje.“

²⁴³ Npr. UP.04.2.1.01.0013 i UP.04.2.1.01.0051.



K tome jedan PT2 dodaje kako ima kategoriziranu evidenciju neprihvatljivih troškova jer između ostalog planira i objaviti priručnik o najčešćim pogreškama u provedbi, s ciljem pružanja dodatne podrške Korisnicima.

Dodatan problem vezan je uz **prekomjerna kašnjenja u obradi ZNS-ova**. Obvezna dinamika izvještavanja koja je propisana Smjernicama²⁴⁴ nije prilagođena dostupnim kapacitetima PT2 za obradu ZNS-a. Stoga su neki Korisnici tijekom provedbe opetovano činili iste greške jer ne bi imali pravovremenu povratnu informaciju o prirodi troškova i/ili ishoda koje su dostavljali na provjeru. U nastavku su komentari predstavnika Korisnika s fokus grupa na ovu temu:

„Komunikacija je bila spora. Primjerice, kada se preda ZNS, oni (PT2) imaju određeni rok u kojem trebaju isti obraditi i poslati povratnu informaciju. Rokovi su se redovito prekoračivali. Tada bi mi tražili odgodu narednog ZNS-a. Nismo slale sljedeći dok nam prethodni nije odobren. Što se u suprotnom događa? Mi možemo raditi neku grešku koja nam se neće pravdati, a ne znamo za nju dok ne dobijemo odgovor s druge strane.“

„Mi se na ovim projektima prvenstveno bavimo administracijom i zadovoljavanjem njihovih administrativnih zahtjeva koji su konfuzni, za koje ne dobivamo jasne odgovore i ne dobivamo podršku oko toga. Po meni PT2, bilo koje, u ovom slučaju Nacionalna zaklada, bi trebala biti podrška provoditelju. U tom smislu bi trebali na sebe preuzeti odgovornost za točnost informacija da se ne događa da organizacije nakon 13 mjeseci dobivaju informaciju koja je suprotna od informacije koja je u natječajnoj dokumentaciji koja je u pitanjima, da onda nakon 13 mjeseci kad tek nakon ne znam koliko rasprave i razgovora preko maila na sastanku možemo saznati da smo bili u pravu od početka i da je referent krivo protumačio nekakve odredbe.“

U fazi intervjua oba PT2 ističu kako je do kašnjenja u odobravanju ZNS-ova ponovno često dolazilo zbog nedovoljnog broja zaposlenih i prevelikog radnog opterećenja, pogotovo u prvim godinama provedbe.

„Naši kapaciteti su takvi kakvi jesu i mi ih jačamo kontinuirano, ali nisu takvi kakvi su trebali biti. Oni su se trebali jačati tamo negdje 2014./2015., a ne početi s jačanjem 2017. i 2018. onda znači imamo hrpu poziva koju trebamo raspisati i hrpu projekata kojima treba pratiti provedbu.“

Isto tako smatraju i da Korisnici s manje iskustva u provedbi često ne poštuju pravila za odobrenje ZNS-ova, kao što se opisuje u sljedećem primjeru:

„Imate korisnike koji hrpu dokumenata ne dostave i mi to iskomentiramo. To je prva runda komentara. Onda oni jednostavno ne dostave platne liste... mi smo znali počistiti sve i krenut u drugu rundu komentara. To je znalo trajati i po dva tjedna.“

²⁴⁴ Smjernica 04, v3.4., Izvršavanje i upravljanje ugovorima





Pritom oba PT2 ističu kako su aktivno radili na različitim rješenjima kako bi se otklonile takve prepreke te su u svrhu ubrzanja odobravanja ZNS-ova po potrebi angažirali i vanjske stručnjake iz npr. područja financija, računovodstva i javne nabave, postepeno zapošljavali i obučavali nove zaposlenike, radili na razvoju vlastitih elektroničkih alata za ubrzavanje i praćenje i poticanje učinkovitosti i kvalitete rada svojih zaposlenika itd. Za primjer se daje i sljedeći navod:

„Dosta smo uložili u obrazovanje voditelja i zašto je dobro imati ovakve alate prilikom upravljanja. Bitno je osvijestiti suradnike što se i koliko treba napraviti. Bilo nam je bitno pratiti to i uspoređivati to s obzirom na sustav koeficijenata koje imamo. Napravili smo velike rezultate, imamo mladi tim koji je uspio riješiti kašnjenja s 200 do 300 dana na sad prosječnih 20 dana“.

Evaluacijski tim smatra da je od presudne važnosti nastaviti u smjeru odobravanja ZNS-ova u rokovima propisanim Smjernicama i najavljenima Korisnicima jer o toj dinamici ovise i plaćanja i sama održivost organizacije Korisnika OCD-ova. Isto tako bi bilo dobro zaista i objaviti priručnik s konkretnim primjerima za što uspješniju provedbu projekata, kako i najavljuje jedan PT2.

3. Problem nelikvidnosti

Na prethodno se pitanje pak nadovezuje još jedan velik problem i rizik koji značajno utječe na uspješnost provedbe projekta, a predstavlja ga **nelikvidnost Korisnika uzrokovana kašnjenjima u obradi ZNS-ova**. Unatoč činjenici da je Korisnicima dostupan predujam, smanjenje početno dostupnog predujma s 40 % na 20 %²⁴⁵, uz zahtjevne početne troškove u kontekstu određenih PDP-ova (poput adaptacije i opremanja prostora kao preduvjeta za početak vršenja aktivnosti), ozbiljno ugrožava mogućnosti provedbe za OCD-ove koji većinu svojih aktivnosti financiraju tekućim projektima.

Prema Smjernicama²⁴⁶, oba PT2 trebala bi osigurati pregled ZNS-ova u roku od 45 dana, a isplata bi trebala biti izvršena u dodatnom roku od 30 dana po pregledu, no najčešće se ti rokovi višestruko premašuju. Oba PT2 u projektima otvorenih PDP-ova ostvarila su velika kašnjenja u obradi ZNS-ova od Smjernicama propisanog roka, i to u trajanju i od više od 200 dana. Na temelju unesenih podataka o datumu urudžbiranja i datumu odobrenja ZNS-ova u ESIF MIS-u za promatrano razdoblje ovog evaluacijskog izvješća, može se utvrditi ipak nešto bolje prosječno vrijeme obrade ZNS-ova, koje na razini PT2 NZRCD-a iznosi 71 dan, dok na razini PT2 HZZ-a iznosi 54 dana²⁴⁷.

²⁴⁵ Tijela SUK-a ističu kako je navedeno smanjenje provedeno prema Uputi Ministarstva financija.

²⁴⁶ Smjernica 04, v3.4., Izvršavanje i upravljanje ugovorima, 9.2. Provjera zahtjeva za nadoknadom sredstava.

²⁴⁷ Evaluatori pritom navode da je gore provedena analiza temeljena na podacima koji bi zahtijevali dodatnu provjeru s obzirom na to da su za ukupno 61 ZNS projekata koji su u nadležnosti HZZ-a datum urudžbiranja i datum odobrenja ZNS-a identični, dok su stvarni datumi zaprimanja ZNS-ova u tim slučajevima prije datuma urudžbiranja.





Komentar jednog od predstavnika Korisnika s fokus-grupa detaljnije opisuje problematiku iz njihove perspektive:

„Mi ne možemo raditi svoj posao ako oni ne isplate. Ako nema sredstva za rad, ne možete zadovoljiti indikatore, ne možete ni plaće isplatiti. To sve onda ide u lošem smjeru – tu je najveći problem oko tog kašnjenja.“

Oba PT2 u fazi intervjua spominju kako su im u pogledu ove teme u promatranom razdoblju najveći problem bili ljudski kapaciteti, tj. nedostatak potrebnog broja zaposlenika koji bi radili na ovim poslovima. S tim u vezi, premda je u odnosu na broj zaposlenika zabilježen u 2016. do kraja 2020. broj zaposlenih u PT2 HZZ-u veći za ukupno 90 osoba, a u NZRCD-u za 66 osoba, za 2020. oba PT2 i dalje bilježe značajan jaz između postojećeg i potrebnog broja zaposlenika, točnije HZZ ima jaz od čak -102, a NZRCD od -67 zaposlenika²⁴⁸.

Međutim, s obzirom na sporu dinamiku zapošljavanja novih djelatnika do kraja 2020., razmjerno dugo vrijeme koje je potrebno da se novozaposleni „uhodaju u posao“ i činjenicu da se većina znanja stječe iskustvom na radu, pri čemu **ne postoje ciljane (vanjske) edukacije za te vrste poslova kakvima se bave PT2**, evaluatori smatraju kako je **od presudne važnosti što je više moguće pojednostavniti same administrativne postupke provjere ZNS-ova i osigurati kontinuirano interno prenošenje znanja i usuglašavanje u pristupu između iskusnijih i manje iskusnih zaposlenika PT2**, primjerice u obliku praktičnih radionica, ali i kroz redovnu i intenzivnu komunikaciju između svih zaposlenika PT2 na svakodnevnoj bazi, s naglaskom na one koji rade na provedbi projekata u okviru istog PDP-a.

4. Neučinkovita organizacija provedbenih radionica

Provedbene radionice predstavljaju jedan od glavnih kanala putem kojih oba PT2 informiraju Korisnike o bitnim odredbama ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, obvezama Korisnika u provedbi i svim zahtjevima za izvještavanje.

Međutim, evaluatori primjećuju postojanje više istaknutih zamjerki Korisnika u pogledu organizacije provedbenih radionica, a koje se odnose na sljedeće:

- **informacije koje su bitne za provedbu prezentiraju se generički**, uz taksativno navođenje članaka ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, neovisno o specifičnostima pojedinačnog PDP-a
- sadržaj koji se izlaže ne kontekstualizira se u odnosu na posebne uvjete pojedinačnog PDP-a
- u načelu se ne prezentiraju praktično primjenjivi primjeri

²⁴⁸ Izvor: tablice tijela SUK-a nadležnih za provedbu PO4, u Excel formatu, „Administrativni kapaciteti“ i „Analiza radnog opterećenja (ARO)“ za sve godine u promatranom razdoblju od 2016. do 2020.





- ne daju se odgovori na konkretno postavljena pitanja koja Korisnici žele razjasniti prije početka provedbe kako bi izbjegli rizik od neprihvatljivih troškova
- korisnici najčešće razaznaju koji je pristup usvojen po pojedinom aspektu provedbe tek u fazi komentara na već predane ZNS-ove.

Izjave predstavnika Korisnika s fokus-grupa dodatno opisuju kako to izgleda u praksi iz njihove perspektive:

„Dodeš na provedbene radionice, oni čitaju sa slajdova. Ali dogodi se da postaviš konkretno pitanje – dođem na provedbene radionice s pripremljenim pitanjima, već vidim da će nešto biti potencijalni problem – oni se pozivaju na članke iz općih ili ugovorenih ugovora.“

„...PT1 ili PT2 provodio neke informativne radionice gdje bi došli tim organizacijama civilnog društva i rekli 'e, to očekujemo od vas, to, to i to' i da sve bude unificirano, a ne da mi moramo lutati i pitati na 10 različitih mjesta da dobijemo odgovor na koji način zapravo trebamo nešto administrativno napraviti.“

PT2 NZRCD ističe kako kontinuirano radi na unaprjeđenju organizacije i sadržaja radionica te priprema interaktivne materijale i čini i znatno više od minimalnih obveza propisanih Smjernicama.

K tome, evaluatori primjećuju i kako je moguće da se Korisnici referiraju na radionice u početnim godinama provedbe OPULJP-a, a koje su u međuvremenu poboljšane od strane tijela PT2, krajem promatranog razdoblja ili nakon isteka istog.

Jedan PT2 u fazi intervjua s druge strane spominje kako se često susreće i sa situacijom u kojoj je jasno da Korisnik nije pročitao potpisani ugovor o provedbi projekta:

„Na primjer, u timesheetu vidite da je projektni manager kod Korisnika cijeli prvi tjedan iščitavao ugovor, i onda dođe zadnji ZNS gdje je obaveza 10 do 15% sufinanciranja i onda oni jave da nisu znali da moraju išta financirati. Imamo sad nekoliko tih situacija.“

Sadržaj provedbenih radionica po mišljenju evaluatora trebalo bi prilagođavati s obzirom na specifičnosti pojedinog PDP-a te imajući u vidu iskustva PT2 s prethodno provedenih PDP-ova, inače one gube smisao te Korisnicima opetovano naglašavati njihove ključne obaveze kao što je npr. sufinanciranje projekta.

5. Fokus na zadovoljavanju administrativnih pravila

Dodatno iz perspektive Korisnika, **tražena pojašnjenja i komentari od strane PT2 u pogledu informacija i dokumentacije koja se dostavlja uz izvještaje pretjerano su formalistička i**



nerazumna, s primarnom svrhom zadovoljenja administrativnih pravila, no u brojnim slučajevima i s nejasnom svrhom.

Tijekom izvještavanja Korisnici su prisiljeni opravdavati samorazumljive poslovne procese, manje izmjene iznosa i/ili pravdanje troškova i/ili druge potrebe za izvršenje projekta koje proizlaze iz logike samog opisa i sadržaja projektnih aktivnosti.

Evaluatori primjećuju da trenutne kontrole u primjeni ne dopuštaju fleksibilnost u pogledu naknadnih neznatnih izmjena u provedbi inicijalnog plana formaliziranog u projektnoj prijavi, a kako ističu i Korisnici:

„Ono što oni trebaju shvatiti je da je projekt zapravo živo biće koje ne može izgledati isto u trenutku kad se prijavljuje 2017. i kad se završava 2020. godine. I to je isto istina – projekt je uspješno završen isključivo ako su ostvareni svi ciljevi i svi pokazatelji.“

Korisnici k tome smatraju da bi fokus više trebao biti usmjeren na kontrolu ostvarenih ciljeva i rezultata, a manje na utvrđene modalitete provedbe u prijavi. Primjerice, jedan od apsurdnih formalnih zahtjeva koji Korisnici navode odnosio se na službeno traženje izmjene ciljne vrijednosti ključnih ishoda kad je ostvarena vrijednost premašivala planiranu vrijednost.

Predstavnici Korisnika na fokus-grupama dodatno su identificirali i veliku razinu krutosti u postupanju PT2 u pogledu razumijevanja opisa aktivnosti navedenih u radnim tablicama te samom procesu izmjena proračuna, gdje je za pravdanje izmjene na stavkama koje su već izvršene ili čije je izvršenje u tijeku od stavki koje još nisu izvršene potrebno oduzimati ili dodavati proizvoljno iznose te isto popratiti pojašnjenjem, a sve kako bi se zadovoljilo nepotrebno administrativno pravilo sravnjivanja iznosa tablice prenamjene s ukupnim iznosom prvotno ugovorenog proračuna.

Predstavnici Korisnika s fokus-grupa zorno predočavaju situacije u kojima su se našli s obzirom na uočeni problem i koje bi tijela SUK-a, s naglaskom na PT2, po mišljenju evaluatora svakako trebala dodatno uzeti u obzir:

„Sada ću vam konkretno reći laički primjer totalno banalni. Stavka u proračunu je bila alatni materijal za održavanje štale jahališta pošto se je radilo s konjima i to je bio potrošni materijal. Nikakva oprema ili nešto. Na računu je bila metla doslovce i pitanje je bilo zašto nam treba metla. Pa ako se radi o održavanju štale jahališta mislim da se podrazumijeva da nam treba metla. Tako da sam morala pisati obrazloženja opravdanja sredstava da nam je metla potrebna da bi se čistilo.“

„Moram istaknuti nedostatak podrške u jednom segmentu koji je bio dosta težak, a to je bilo sravnjivanje tablice prenamjene, koje su zapravo jako rigidna forma, koja zapravo počiva na pretpostavci da je tu tablicu moguće jednostavno u svakom trenutku lako sravniti nazad na



zbroj odudaranja od nule, a bez da ste si prethodno osigurali neku budžetsku stavku koju možete proizvoljno mijenjati i koju možete sa svakom realokacijom nekako po potrebi smanjivati da biste pokrpali prave prenamjene koje radite i za to nema prave podrške. Mislim da zapravo i PT2 nekako zazire od tih prenamjena jer osim što treba obrazložiti što one pridonose u programskom smislu, još imaju i taj element tog jednog instrumenta financijskog pokazatelja, koji je jako neresponzivan, jako tvrd i tretira se kao da robuje samo tome da se u potpunosti sravni prema ugovorenom budžetu čak i kada to korisnicima nije uopće praktično niti ima kakvo projektno opravdanje.“

„Ovakvi timesheetovi kakve mi imamo kroz EU fondove su suludi. Na razini Europske komisije vi imate projekte gdje upisujete u timesheetove isključivo radne sate, nikakvi opisi što se radilo svaki dan u tjednu kroz 24 mjeseca. U kontroli ZNS-ova što smo mi imali oni su nama ispravljali konstrukcije rečenica koje smo mi pisali ako im nešto nije odgovaralo i sad ovisi od referenta do referenta, odbili bi taj timesheet. Rekli bi da nismo to toliko sati mogli raditi i slično. Drugi veliki problem što se tiče provedbe je što s referentima nismo mogli iskomunicirati, tj. dobiti konačan odgovor vezano za uvođenje novih stavki u budžetu.“

Pojedini Korisnici naglašavaju da u slučajevima i kada dođe do odobrenja izmjena na projektu, ipak dolazi do negativnih posljedica u pogledu odobravanja ZNS-ova koji uslijede nakon takvih promjena:

“Užasno puno administriranja, bespotrebnog administriranja. Ali to se najviše vidi kod ZNS-ova i tu će kolega reći neke konkretne stvari. To nam je problem. Dakle, oni će nama ako dobro obrazložimo i alocirati sredstva i dobit ćemo dozvolu za neke izmjene, ali poslije kada ide ZNS, onda se ta nekakva dobrohotnost izgubi.“

Evaluatori primjećuju i kako očigledno postoji određena nesigurnost od strane PT2, koju predstavnici PT2 često spominju i na intervjuima, a koja se zapravo odnosi na činjenicu kako će tijelo zaduženo za reviziju ocijeniti njihovo postupanje pa iz tog razloga nastoje što detaljnije pokriti sve aspekte provedbe pojedinog ugovora, no upitno je postižu li na taj način željenu sigurnost u pozitivne nalaze revizija.

Stoga bi na razini SUK-a trebalo razjasniti što je sve točno zaista važno kod praćenja i provjere provedbe projekata, odnosno koji se aspekti ugovora i projekata moraju detaljnije provjeravati, a koje sve pojedinosti možda uzimaju previše vremena i truda nego što je to stvarno opravdano i nužno.

6. Postupci (javne) nabave





Korisnici projekata izravnih dodjela najčešće su isticali da nisu imali prethodnog iskustva u ovakvim projektima te njihovim procesima poput izrade sažetka ili provođenje postupaka javne nabave. U tom pogledu, za potrebe provedbe postupka javne nabave najčešće su angažirali vanjske stručnjake.

U pogledu potreba za dodatnim edukacijama većina predstavnika Korisnika izrazila je potrebu za edukacijom u pogledu:

- kvalitetne pripreme projektnih prijedloga u smislu specifičnih uvjeta pojedinih PDP-ova
- usmjerenih provedbenih radionica na kojima će se prolaziti svi praktični vidovi provedbe od bitnog značaja za njihove projekte
- edukacije u pogledu provođenja postupka (javne) nabave.

Dodatni opis perspektive PT2 s obzirom na sva navedena pitanja koje ističu Korisnici

Predstavnici PT2 NZRCD, koji se poglavito bave otvorenim PDP-ovima na intervjuima su izložili su svoje, nešto drugačije viđenje problema u pogledu opisanih poteškoća i sporosti obrade ZNS-ova te primarnih uzroka neprihvatljivosti troškova.

Posebno su kao ključne nedostatke kod Korisnika istaknuli nepoznavanje zakonske regulative i propisa kojima se regulira područje rada sektora civilnog društva te nepoznavanje načela provedbe postupaka (javne) nabave, što otežava provedbu PO 4 i uvodi značajan rizik od neprihvatljivih troškova, te posljedično zahtijevaju stroži pristup u provedbi kontrola.

Dodatno su istaknuli problematičnim za cijelu provedbu PO 4 inicijalna kašnjenja u pripremi PDP-ova u 2015. i 2016., koja su rezultirala izrazitim vršnim opterećenjem tijela SUK-a tijekom 2017. s istovremenom objavom velikog broja PDP-ova.

S obzirom na tadašnju izrazito usporenu dinamiku kontrole troškova, PT2 NZRCD pribjegao je i uvođenju razmjerno rizičnijeg modela PTO-a u obliku fiksne stope od 40 % za izravne troškove na temelju troškova osoblja, čija će se uspješnost u primjeni analizirati dalje u tekstu.

U pogledu kontrole postupaka (javne) nabave, intervjuirani djelatnici PT2 NZRCD-a smatraju da su dostatno ekipirani s jednim voditeljem koji koordinira rad troje djelatnika.

U pogledu kašnjenja od strane PT2 u odobrenju ZNS-ova, osim preklapanja u dinamici ugovaranja, dodatno je navedena i nedovoljno iskustvo pojedinih Korisnika u pogledu dostave sve obavezne dokumentacije uz sam izvještaj ZNS-a, a pribavljanje kojih dodatno poprilično iscrpljuje resurse PT2. S tim u vezi, predstavnik PT2 NZRCD-a na intervjuu je istaknuo:



„Kada otvorite priručnik za korisnike i vidite sve ove zakonske regulative pa onda uzmete korisnika kojem ste omogućili financiranje, možete dobiti jedno veliko neshvaćanje propisa koje nas (PT2) dočeka na reviziji. Dakle, neshvaćanje s njihove strane.“

PT2 NZRCD kroz promatrano je razdoblje izrazitog radnog opterećenja i uvođenja u posao velikog broja novih djelatnika kontinuirano radio i na unaprjeđenju internih procesa te reorganizaciji i poboljšanju kvalitete rada svojih djelatnika. Osim ulaganja u razvoj nekoliko informatičkih sustava koji su doprinijeli protočnijoj razmjeni informacija s Korisnicima i olakšanoj obradi ZNS-ova, PT2 NZRCD razvio je i sustav za praćenje učinkovitosti rada i sustav ključnih pokazatelja uspješnosti za svoje djelatnike. Na ovaj su način svi djelatnici upoznati s očekivanim opsegom rada te je uspostavljen sustav objektivnog nagrađivanja prema ostvarenim rezultatima rada.

S obzirom na to da je u okviru PO 4 PT2 HZZ primarno nadležan za kontrolu projekata u modalitetu izravnih dodjela, predstavnici PT2 HZZ-a na intervjuima su istaknuli kako se **najveći problemi u provedbi odnose na ispravno provođenje postupaka javne nabave.**

Unatoč činjenici da su uvedeni fokusirani sastanci s Korisnicima projekata izravnih dodjela specifično na temu (javne) nabave gdje se iste upućuje na najčešće pogreške u dijelu javnih nabava, nerijetko na sastancima ne sudjeluju osobe korisničke institucije koje su zadužene za provedbu nabave ili se prenesene informacije ne usvoje prilikom pripreme natječajne dokumentacije i provedbe postupka, što u konačnici rezultira financijskim korekcijama.

Predstavnici PT2 redovno sudjeluju u aktivnostima radne skupine za javnu nabavu na razini svih tijela SUK-a i predstavnika revizije raspravljajući o relevantnim temama na konkretnim primjerima i situacijama u svrhu ujednačavanja pristupa, a za mišljenja su učestalo angažirani i vanjski konzultanti. Međutim, na intervjuima je istaknuto kao dodatan problem nepostojanje ujednačenog pristupa financijskim korekcijama na razini svih ESIF-a.

Za usporedbu, MRRFEU, kao UT za OPKK, razvio je fleksibilniji pristup kojim se određuju manje korekcije za pojedine vrste nepravilnosti od onih propisanih na razini Smjernica EK-a. Kako su često u pitanju Korisnici koji često provode projekte financirane iz ESF-a (OPULJP), ali i EFRR-a (OPKK), nejednak pristup pojačava frustraciju Korisnika i ulijeva nepovjerenje u sustav kontrola.

Na temelju provedenih intervjua, razvidno je da u pogledu posjedovanja certifikata iz javne nabave za osobe nadležne za kontrolu postupaka nabave postoji različita praksa na razini svakog PT2. Sve osobe u okviru PT2 NZRCD koje vrše kontrolu dokumentacije vezane uz nabave posjeduju navedeni certifikat, dok kod PT2 HZZ osobe koje kontroliraju nabave u pravilu nemaju certifikate iz javne nabave, već prolaze intenzivno mentorstvo s voditeljima odjela u svrhu ujednačavanja pristupa prije slanja na jednodnevne/kraće specijalističke



edukacije. Kad su u pitanju kapaciteti djelatnika u odjelu za nabavu, *ex-ante* kontrole natječajne dokumentacije rade se na analizi rizika, ali je posebno istaknuto da čak i usvajanje svih komentara provedenog postupka *ex-ante* kontrole ne jamči korisnicima pravnu sigurnost u pogledu prihvatljivosti troškova zbog naknadnih tumačenja revizije ili Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM).

Upravo su naknadna tumačenja ili promjene u pristupu prilikom provjera razlozi što su jednom odobreni i prihvatljivi troškovi podvrgnuti naknadnim ispravcima. Isto je vidljivo i provjerom dostavljenog registra nepravilnosti koji sadrži određeni broj donesenih naknadnih Odluka s utvrđenim negativnim razlikama u procjeni visine financijske korekcije.

Predstavnici oba PT2 na intervjuima su izrazili zadovoljavajuću razinu suradnje s UT-om u pogledu spremnosti na odgovaranje njihovim zahtjevima za izmjenom pojedinih procedura te su **izrazili potrebu za dodatnim pojednostavljenjem i preciziranjem pravila za pojedine poslovne procese.**

Dodatno je napomenuto kako bi **informatizacija poslovnih procesa bila dobrodošla te kako bi ista donijela velike koristi u administriranju projekata.** Međutim, navedeno je kako je razvoju takvog sustava potrebno pristupiti zrelo i promišljeno jer nefunkcionalan i preambiciozan sustav koji je samom sebi svrha može dodatno usporiti procese i unazaditi komunikaciju s korisnicima.

S obzirom na nepravilnosti, **nijedan PT2 ne vodi interne evidencije kojima bi se omogućilo sustavno praćenje i kategoriziranje nepravilnosti i grešaka utvrđenih prilikom prvorazinske kontrole.** Malen broj utvrđenih nepravilnosti koje su zabilježene u Registru nepravilnosti većinom su rezultat kontrola UT-a ili provedbe revizije te time ne odražavaju stvarno stanje počinjenih nepravilnosti na razini Korisnika (u Registru se podaci uvrštavaju samo za one nepravilnosti za koje postoji obveza izvještavanja prema EK-u).

Prema vrsti nepravilnosti, HZZ PT2 u Registru ima većinski zabilježene **nepravilnosti u postupcima javne nabave**, dok NZRCD PT2 ima većinski zabilježene **nepravilnosti povezane s pogrešnim obračunom plaća.**

Korištenje pojednostavljenih troškovnih opcija (PTO)

S novim programskim razdobljem 2014. – 2020. tijela SUK-a bila su u prilici koristiti PTO-e za financiranje provedbe projekata iz OPULJP-a. Uredbom (EU) br. 1303/2013²⁴⁹ osigurana je pravna osnova za dodjelu bespovratnih sredstava koja mogu poprimiti oblik naknade stvarnih

²⁴⁹ 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, izvor: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0320:0469:hr:PDF>





troškova, standardnih veličina jediničnih troškova, paušalnih iznosa i fiksnih stopa, sukladno pravilima utvrđenima u samoj Uredbi i Smjernicama EK-a²⁵⁰. PTO-i predstavljaju alternativnu metodu izračuna prihvatljivih troškova operacije (tj. projekta) naspram izračuna iznosa stvarno nastalih i plaćenih troškova, a koja se temelji na neposrednim ostvarenjima (*eng. outputima*), rezultatima ili drugim troškovima unaprijed utvrđenima u postotcima.

Ciljevi su uvođenja PTO-a u kontekstu provedbe projekata višestruki, a odnose se primarno na:

- administrativno rasterećenje Korisnika i tijela SUK-a (s naglaskom na PT2)
- smanjenje neprihvatljivih troškova
- usmjeravanje fokusa na ostvarenje ciljeva javnih politika (s obzirom na to da je manje resursa potrebno za prikupljanje i provjeru financijske dokumentacije).

Metodologija za jedan manji set PTO-a utvrđena je već na razini EK-a, dok je sve ostale PTO-e moguće definirati pomoću metodologije koju propisuje UT ili izravnom procjenom nacрта dostavljenih proračuna.

Tijela SUK-a počela su s provedbom OPULJP-a skromno koristiti dostupne PTO-e kod kojih je metodologija za izračun unaprijed utvrđena na razini EK-a, pri čemu je **najčešće uočena primjena za sve objavljene PDP-ove model fiksne stope od 15 % za neizravne troškove na temelju troškova osoblja.**

S tim u vezi, **model fiksne stope od 40 % za preostale prihvatljive troškove operacije u odnosu na izravne troškove osoblja uvrštavan je u PDP-ove u kasnijoj fazi provedbe PO4, zbog nesigurnosti u pogledu određivanja ispravne razine kontrole te utvrđivanja količine i kvalitete očekivanih isporučevina.**

U tablici niže daje se pregled objavljenih PDP-ova u sklopu SC 11.ii.1 i primijenjenih PTO-a.

Tablica 15. Pregled korištenih modela pojednostavljenih troškovnih opcija u otvorenim PDP-ovima PO 4

Šifra PDP-a	Nadležni PT2	Naziv PDP-a	PTO SVJT troškovi osoblja	PTO fiksna stopa
UP.04.2.1.10	NZRCD	Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za popularizaciju STEM-a	NE	fiksna stopa od 20 % za izravne troškove osoblja i od 15 % za neizravne troškove
UP.04.2.1.09	NZRCD	“Pridruži se – Aktivni u mirovini” – Jačanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za unaprjeđenje	DA	fiksna stopa od 40 % za izravne troškove

²⁵⁰ Smjernice o pojednostavljenim mogućnostima financiranja (SCO's), financiranje primjenom fiksnih stopa, standardne veličine jediničnih troškova, fiksni iznosi, Europska komisija Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, 2014., izvor: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/thefunds/fin_inst/pdf/simpl_cost_hr.pdf





		mogućnosti aktivnog sudjelovanja i socijalne uključenosti umirovljenika		
UP.04.2.1.08	NZRCD	Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti na prevenciji korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika	DA	fiksna stopa od 40 % za izravne troškove
UP.04.2.1.07	NZRCD	Prostori sudjelovanja - razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice	DA	fiksna stopa od 40 % za izravne troškove
UP.04.2.1.06	NZRCD	Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada	NE	fiksna stopa od 40 % za izravne troškove
UP.04.2.1.05.	NZRCD	Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu	NE	fiksna stopa od 15 % za neizravne troškove
UP.04.2.1.04	NZRCD	Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi	NE	fiksna stopa od 15 % za neizravne troškove
UP.04.2.1.03	HZZ	Jačanje socijalnog dijaloga – faza III.	DA	fiksna stopa od 15 % za neizravne troškove
UO.04.2.1.02	NZRCD	Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja	NE	fiksna stopa od 15 % za neizravne troškove
UP.04.1.1.01	NZRCD	Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa	NE	fiksna stopa od 15 % za neizravne troškove

Izvor: tekstovi PDP-ova u SC-u 11.ii.1

NZRCD je prvi PT2 koji je u PDP-ove uveo primjenu ovog modela na razini RH. Predstavnici PT2 NZRCD na intervjuu su pojasnili i glavni razlog tomu, a to je ubrzanje ovjere sredstava prema EK-u. Naime, slijedom obrazloženja predstavnika PT2, model PTO-a u obliku fiksne stope od 40 % za preostale prihvatljive troškove operacije u odnosu na izravne troškove osoblja uveden je kao jedina realna, ako ne i optimalna, mogućnost u tadašnjem trenutku provedbe s





obzirom na to da je za razliku od ostalih dostupnih PTO-a osigurana dostatna razina pravne sigurnosti za SUK u pogledu pravdanja troškova naspram budućih revizija.

Na intervjuima su predstavnici PT2 NZRCD naveli i da su predlagani i drugačiji modeli PTO-a, poput ugovaranja paušalnih iznosa ili ugovaranja PTO-a na temelju nacrtu proračuna, ali se odustalo od njihove primjene s obzirom na to da isti nisu imali istu razinu pravne sigurnosti na način modela fiksnih stopa čime bi se potencijalno u upravljanje uveo velik rizik u pogledu (ne)prihvatljivosti troškova. U vezi s time, UT ističe kako se o primjeni pojedinog modela PTO-a odlučivalo prije svega s obzirom na primjerenost pojedinog PTO-a u pogledu sadržaja samog PDP-a, uzimajući u obzir moguću složenost i dugotrajnost postupanja primjenom još neprokušanog modela PTO-a, prije svega imajući u vidu potencijalno trajanje postupka dodjele, a u odnosu na očekivane prednosti uvođenja pojedinog PTO-a. Na osnovu svojih iskustava provedbe OPULJP-a, UT ističe i kako se sve vrste PTO-a ne mogu uspješno primijeniti na svim vrstama PDP-ova.

Neovisno o navedenoj pravnoj osnovi, UT prilikom korištenja svih sredstava dodijeljenih OP-u, pa tako i u slučaju primjene PTO-a, mora osigurati poštivanje načela dobrog financijskog upravljanja, odnosno načela ekonomičnosti, efikasnosti i djelotvornosti. Nadalje, odredba koja je uvedena kod primjene modela fiksne stope uvijek se odnosi na najvišu dozvoljenu visinu stope, što ne znači nužno da se ta stopa treba primijeniti isključivo iz razloga što je pravno dopušteno njezino korištenje. Jednako kao i s primjenom stope od 15 % neizravnih troškova na temelju izravnih troškova osoblja, na UT-u je da odredi primjenu visine stope ovisno o specifičnostima intervencija koje se financiraju. Korisnici poput JL(R)S-ova koji dio svojih projektnih aktivnosti provode putem javnih nabava zasigurno ne ostvaruju istu razinu neizravnih troškova poput OCD-ova pa bi stoga ta razina procjene trebala imati presudnu ulogu prilikom utvrđivanja visine fiksne stope, čak i kod Uredbom utvrđenih metodologija.

U slučajevima svih otvorenih PDP-ova i PT2 NZRCD-a uvedena je maksimalno dozvoljena visina fiksne stope. Na intervjuima su predstavnici PT2 NZRCD-a naveli da su prilikom uvođenja ovog modela s prvim PDP-om izvršili analizu financijske isplativosti u odnosu na ishode.

Analizom četiriju PDP-ova kod kojih je prisutno korištenje modela fiksne stope od 40 % pokazalo se da je u pojedinim slučajevima riječ o takvim vrstama aktivnosti koje je teško dovesti u korelaciju s iznosima za izravne troškove osoblja jer financijski iznosi za provedbu tih aktivnosti mogu značajno varirati od slučaja do slučaja.

Za primjer možemo uzeti ključni ishod „Studijski posjeti predstavnika OCD-a radi preuzimanja dobrih praksi od drugih gradova u Hrvatskoj i/ili primjera dobre prakse u nekoj od EU zemalja“ u okviru PDP-a „*Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti na prevenciji korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika*“. Studijski posjeti tipično su takva vrsta



troška u projektnoj prijavi čija financijska vrijednost uvelike zavisi od lokacije u koju se putuje (u smislu standarda življenja odabrane destinacije, iznosa troškova dnevnica i općenito troškova za smještaj te kilometraže uz odabir vrste prijevoza) i svakako ukupnog broja osoba koje se upućuju na studijsko putovanje. Za posjet dva predstavnika OCD-ova iz grada Zagreba u grad Karlovac radi preuzimanja dobrih praksi utrošit će se značajno manje sredstava nego za posjet deset predstavnika OCD-ova iz općine Muć u grad Bruxelles.

U tom smislu izravni troškovi osoblja ne mogu se dovesti u korelaciju s troškovima ovako definiranog ključnog ishoda koji broji isključivo studijske posjete. Pregledom sadržaja obveznih ključnih ishoda četiriju PDP-ova kod kojih je korišten ovaj financijski model moguće je identificirati dodatne problematične primjere ključnih ishoda. S ovakvim dizajnom ishoda domišljatiji korisnici mogu planirati svoje projekte na način da uz minimalno uložena sredstava ostvare sve planirane ishode neovisno o razmatranju kvalitete, dok se dodatno određeni Korisnici ograničavaju u odnosu na sredstva koja su im na raspolaganju.

Razina definiranih dokaza na jednak način ne osigurava trošenje sredstava od strane Korisnika. Tako primjerice predložen dokaz „Fotografije nabavljene opreme“ u funkciji realizacije projektnih aktivnosti ne dokazuje ulaganje sredstava jer Korisnik može slikati opremu koju već ima u svom vlasništvu, neovisno o provedbi projekta. U PDP-u „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada“ nisu ni sve aktivnosti obuhvaćene barem jednim mjerljivim ishodom.

Korištenje fiksne stope od 40 % zasigurno Korisnicima osigurava veću razinu fleksibilnosti u provedbi, iako bi tek trebalo provesti istraživanje isplativosti primjene ovog modela u odnosu na stvarne troškove provedbe projekta te ispitati jesu li Korisnici morali vršiti određene ustupke u pogledu kvalitete i/ili opsega ostvarenja određenih rezultata ili su redovno zaključivali provedbu s pozitivnim financijskim stanjem. Kako su projekti financirani ovim modelom PTO-a još uvijek u provedbi, a fokus grupama bili su obuhvaćeni korisnici tek dvaju takvih PDP-ova, u ovom trenutku nije moguće donijeti definitivne zaključke o uspješnosti primjene ovog modela.

Jedan od komentara korisnika na fokus grupama bio je usmjeren na primjerenost korištenja ove fiksne stope u kontekstu predviđenih intervencija određenog PDP-a. Iako je napomenuto da je korištenje ovakvih modela u načelu dobro rješenje koje dovodi do pojednostavljenja u administriranju projekta i dodatnom fokusiranju korisnika na ostvarenje rezultata, zamjerke su upućene na korištenje modela u projektima kod kojih prihvatljive aktivnosti mogu značajno varirati u smislu financijske težine. Vjerojatno najbolji primjer koji može potvrditi ovu izjavu predstavljaju troškovi adaptacije i opremanja prostora za vršenje određene aktivnosti. Najčešće je riječ o trošku koji zauzima značajan dio proračuna projekta. Kako bi se stvaran trošak adaptacije i opremanja uklopio u ukupnu financijsku konstrukciju, korisnici su prisiljeni ili umjetno prezentirati nerealne troškove osoblja ili naprosto odustati od prijave na PDP jer





projekt neće biti financijski isplativ, odnosno dovest će korisnike u gubitak. Kako je navedeno na fokus grupama, jako puno udruga su odustali od prijave na poziv upravo zato jer je veliku stavku u proračunu činio segment adaptacije prostora koju nije bilo moguće uklopiti u model PTO s fiksnom stopom od 40%.

„Znam da se pokušalo s ovih 40 % puno olakšat tu administrativnu opterećenost, i u jednom dijelu je, ali opet se nisu sagledale nekakve potrebe... bilo je jako teško provesti adaptaciju i to sve uključiti u tih 40 % i to kada se je raspisao sam natječaj, to su bili komentari od strane civilnog društva da je u tu fiksnu stopu uključiti radove gotovo nemoguće jer se jako puno, postavlja se pitanje kako postaviti prioritete među radovima, a da se ne zakine sama provedba i ostali troškovi koji su potrebni u provedbi.“

Isto se može zaključiti i u suprotnom smjeru. Ukoliko ključni ishodi nisu dostatno razrađeni u PDP-u, konkretnije u UzP-u, ili se ne propisuje minimalna ciljna vrijednost za sve projekte, Korisnici mogu s malim uložnim financijskim sredstvima ostvariti sve obvezne ishode projekta i u praksi isplatom bespovratnih sredstava ostvariti prihode koje ne moraju namjenski pravdati.

Uz navedene problematične aspekte primjenjivosti ovog modela fiksne stope u odnosu na planirane intervencije, s uvođenjem novih financijskih modela dodatno su naglašene nelogičnosti primjenjivog sustava kriterija i proturječja koja proizlaze iz neodgovarajuće prilagodbe odredbi Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava.

Tako se u svim PDP-ovima s primijenjenom fiksnom stopom od 40 % za izravne troškove projekta prilikom ocjenjivanja projektne prijave vrednovao proračun projekta i njegova primjerenost u odnosu na planirane aktivnosti, iako je isti sadržavao isključivo troškove osoblja i iznos fiksne stope. Na isti su način u UzP-ovima detaljno razlagana pravila o prihvatljivosti troškova izvan troškova osoblja.

Sagledavajući sve navedeno, može se zaključiti da bi ovaj financijski model trebao biti uveden samo u slučajevima gdje postoji snažna korelacija između troškova osoblja i predviđenih ostalih troškova za provedbu aktivnosti. U slučaju poziva kojima se financiraju inovacijske aktivnosti ili aktivnosti za čiju provedbu troškovi variraju ovisno o kontekstu pojedinog projekta, svakako bi trebalo pribjeći drugim primjerenijim PTO-ima.

Zaključak

Nejednako postupanje predstavlja ozbiljan nedostatak u upravljanju ljudskim resursima na razini PT2, što ima nesagledive posljedice za učinkovitost i kvalitetu SUK-a. Osim što predstavlja glavni uzrok nepovjerenja Korisnika u SUK, ujedno se može smatrati i čimbenikom koji ima značajan utjecaj na prihvatljivost troškova. Tijela SUK-a trebala bi horizontalno kroz





sve poslovne procese, a posebice u pogledu kontrole izvršenja ugovornih obveza, usmjeravati dodatne napore na usuglašavanje i ujednačavanje pristupa velikog broja zaposlenih djelatnika.

Upute kojima se usmjerava postupanje i izvještavanje Korisnika trebale bi biti konkretne i povezane sa specifičnostima svakog pojedinog PDP-a. Djelatnici PT2 trebali bi u komunikaciji izbjegavati pozivanje na opće formulacije i odredbe Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava te bi trebali ponuditi konkretno tumačenje odredbi u odnosu na specifičnosti konteksta pojedinog projekta/upita, a kako bi se u što većoj mjeri izbjeglo nenamjerno nepravilno postupanje od strane Korisnika.

Kako je i sam SUK u cjelini izložen nesigurnosti u odnosu na naknadne nalaze i tumačenja tijela za reviziju, u tijeku dosadašnje provedbe pokazalo se da dodatan oprez tijela SUK-a i izostanak konkretnih tumačenja pojedinog postupanja zapravo nema dodanu vrijednost u pogledu povećanja razine prihvatljivosti troškova, dok s druge strane svakako dovodi do općeg nezadovoljstva i frustracije Korisnika.

Unatoč proglašavanju usmjerenosti rezultatima, SUK i dalje nepotrebno administrativno opterećuje Korisnike i nameće im pravila koja služe primarno zadovoljenju formalističkih zahtjeva (iz perspektive Korisnika: „sustav je samom sebi svrha“).

U kontekstu PO 4, UT i oba tijela razine PT2 trebala bi prihvatiti ona rješenja koja će omogućiti veću slobodu i fleksibilnost Korisnika u upravljanju projektom, a s druge osigurati poštivanje pravila prihvatljivosti.

Isto se može postići definiranjem bitnih aspekata ugovora u odmaku naspram prihvaćanja i kontroliranja izvršenja sadržaja cjelokupne projektne prijave. U tom smislu partnerski odnos tijela SUK-a i Korisnika mogao bi biti omogućen i formiranjem novih ili dodatnim jačanjem već postojećih posebnih odjela posvećenih podršci Korisnicima, nezavisnih od provedbe procesa kontrole troškova.

Potrebno je uvoditi i promicati korištenje različitih modela PTO-a za Korisnike te ulagati napore u izrade metodologija od strane UT-a koje bi bile posebno prilagođene intervencijama u pojedinom području i za određene vrste/skupine Korisnika.

U ovom programskom razdoblju PT2 NZRCD preuzeo je inicijativu uvođenjem još neiskušanih financijskih modela i time preuzeo i sve rizike koje novi modaliteti provedbe nužno donose.

Uzimajući u obzir iskustva iz ovog programskog razdoblja, poželjno je pri definiranju budućih financijskih modela PTO-a koji se žele primijeniti u provedbi izvršiti *ex-ante* analizu primjenjivosti pojedinog modela, a kako bi se s druge strane izbjegla prekomjerna isplata Korisnicima, odnosno kako se pojedini Korisnici ne bi odvratili od podnošenja projektnih prijava zbog moguće financijske neisplativosti.



U konačnici se može zaključiti kako se na razini oba PT2 u PO 4 kontinuirano ulažu napori u poboljšanje internih poslovnih procesa, uvode novi, dosad neiskušani modaliteti provedbe, usavršava znanje djelatnika i općenito ulaže u unaprjeđenje kvalitete sustava te da su u odnosu na početak provedbe PO 4 ostvareni određeni značajni pomaci u tom pogledu.

Jačanje kapaciteta SUK-a trebalo bi primarno usmjeriti na produblivanje znanja za primjenu PTO-a, a koje će postati prioritetni oblik dodjele bespovratnih sredstava u programskom razdoblju 2021. – 2027., te jačanje ljudskih kapaciteta i usavršavanja, posebno na temu javnih nabava.

3.3 EFEKTIVNOST (UČINKOVITOST)

3.3.1 Evaluacijsko pitanje 6: Do koje mjere su provedene intervencije doprinijele ostvarenju očekivanih rezultata unutar PO 4? Koji su čimbenici utjecali na njihovo (ne)ostvarenje?

3.3.2 Evaluacijsko pitanje 7: Koje intervencije su postigle neočekivane, pozitivne ili negativne rezultate? Koji su faktori na to utjecali?

S obzirom na to da se oba EP-a odnose na rezultate provedenih ili intervencija u provedbi, odluka je evaluacijskog tima povezati odgovore na ova dva pitanja kako bi se omogućio uvid o rezultatima na jednom mjestu. Treba napomenuti i to da se zbog tipa financiranih intervencija, kao i uslijed činjenice da su aktivnosti pomno isplanirane i usklađene s proračunima projekata, evaluacijom nije utvrdio velik broj neočekivanih rezultata u analiziranim projektima. Stoga se u opisu onih projekata u kojima je identificiran neočekivan rezultat isti kao takav navodi.

Prvi dio odgovora na pitanje odnosi se na postignuća u IP 11.i, a drugi dio na ona u IP 11.ii. S obzirom na različitost tipova Korisnika te tipova podržanih intervencija, svako od ovih potpoglavlja donosi svoje zaključke.

Analiza ostvarenosti postignuća u IP 11.i

Odgovori na ova EP-a temelje se na četiri osnovna izvora podataka: (1) analizi dokumenata, (2) analizi ostvarenosti pokazatelja, intervjuima sa svim korisničkim institucijama čiji su projekti (njih 41) bili na pola provedbe u rujnu 2021. kada su se oni provodili, (3) intervjuima s tijelima SUK-a i neovisnim stručnjacima te (4) analizi dijela odgovora na pitanja iz anketnog upitnika koja se odnose na zadovoljstvo organizacijom i sadržajem provedenih edukativnih aktivnosti.²⁵¹

²⁵¹ U odnosu na ova dva specifična aspekta, u dogovoru s Naručiteljem, evaluacijski tim odlučio je prikazati ih u ovome dijelu teksta, dok je analiza odgovora na ostala pitanja prikazana u odgovoru na EP8 koje se odnosi na potencijalni učinak.





Specifičnost ovog vrednovanja predstavlja činjenica da se ono, premda se radi o srednjoročnom vrednovanju, zapravo provodi pred kraj financijskog razdoblja, obuhvaćajući sve projekte koji su ugovoreni do 31.12.2020. To znači da je visok postotak ukupne alokacije već ugovoren – naime, na kraju 2020. u SC 11.i.1 bilo je ugovoreno 88 % alokacije, a u SC 11.i.2 čak 99 %²⁵². S druge strane, samo terensko istraživanje provodilo se u zadnjem kvartalu 2021. godine, kad je visina ugovorene alokacije za SC 11.i.1 narasla na 96 %²⁵³. Drugim riječima, premda je *cut off* datum za ovo vrednovanje 31.12.2020., na mjestima gdje je za procjenu potencijala ostvarenja očekivanih rezultata važno sagledati i ugovore potpisane tijekom 2021., to će u analizi biti spomenuto, uz jasnu naznaku da se radi o ugovorima koji izlaze iz *cut off* datuma.

Unutar IP 11.i ukupno se provode 53 projekta, od čega je 45 ugovoreno do kraja 2020. godine, 2 su ugovorena tijekom 2021., ali im je početak aktivnosti u 2019. odnosno 2020., dok je preostalih 6 ugovoreno i počelo s aktivnostima tijekom 2021.

45 projekata ugovorenih do 31.12.2020. izuzetno je različito u odnosu na to jesu li usmjereni na neki specifični sektor ili su njihove aktivnosti usmjerene na horizontalnu primjenu u sustavu javne uprave / pravosuđa. Isto tako, značajne su razlike po njihovim ukupnim vrijednostima, ali i po samom broju projekata koje neki Korisnik provodi.

Tablica 16 niže donosi ukupne vrijednosti i brojeve projekata ugovorenih u SC 11.i.1 do **31.12.2020.** godine, po Korisniku:

Tablica 16. Ukupna vrijednost ugovorenih projekata do 31.12.2020. u HRK po korisničkim tijelima u SC 11.i.1

KORISNIK ²⁵⁴	Ukupno ugovoreno do 31.12.2020.	Broj projekata	Udio u ukupnoj alokaciji za SC 11.i.1 do 31.12.2020.*
1. Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva	196.439.893,30	8	28,93 %
2. Carinska uprava	144.223.632,53	9	21,24 %
3. Ministarstvo hrvatskih branitelja	81.547.598,63	1	12,01 %
4. Ministarstvo pravosuđa i uprave (u dijelu nadležnosti iz javne uprave)	77.873.779,82	4	11,47 %
5. Ministarstvo turizma i sporta	20.064.886,73	2	2,96 %
6. Državna škola za javnu upravu	17.453.011,64	2	2,57 %
7. Ministarstvo zdravstva	14.772.000,00	1	2,18 %
8. Državna geodetska uprava	10.426.643,58	4	1,54 %
9. Hrvatska vatrogasna zajednica	9.901.637,81	1	1,46 %

²⁵² Izvor: tablica Status ugovora_ispravak.

²⁵³ Izvor: izračun autora temeljem podataka o vrijednostima pojedinih ugovora sklopljenih od 1. siječnja do 11. listopada 2021., zabilježenih u ESIF MIS-u. Ukupna vrijednost tih ugovora pridodana je iznosu na dan 31.12.2020.

²⁵⁴ Koristi se naziv tijela koje je potpisalo zadnju važeću verziju ugovora o dodjeli sredstava. Naime, promjenom Zakona o sustavu državne uprave naziv se Korisnika mijenjao sukladno spajanju i razdvajanju pojedinih tijela nakon zadnjih izmjena Zakona u srpnju 2020.





10. Ministarstvo financija	7.963.116,27	2	1,17 %
11. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	7.327.264,05	1	1,08 %
12. Porezna uprava	6.846.832,00	1	1,01 %
13. Državni zavod za statistiku	3.591.713,74	2	0,53 %
14. Povjerenik za informiranje	599.922,00	1	0,09 %
UKUPNO	599.031.932,10	39	88,24 %

Izvor: Tablica „Status ugovora ispravak“

*Ukupna alokacija za SC 11.i.1. iznosi 678.904.329,20 HRK

Kao što je rečeno, tijekom 2021. godine u ovom SC-u ugovoreno je dodatnih osam projekata ukupne vrijednosti 55.738.222,73 HRK te je došlo do manjih izmjena u udjelima pojedinih tijela prezentiranim u tablici gore. Tako je udio SDURDD-a povećan na 30,80 %, udio Porezne uprave na 3,98 %, MF-a na 1,74 %, udio MROSP-a s jednim projektom dolazi na 1,77 %. Udjeli DGU-a i DZS-a su se neznatno izmijenili, na 2,16 % odnosno 0,95 % unatoč dodatno ugovorenim projektima.

U SC 11.i.2 koji se odnosi na pravosuđe do kraja 2020. bilo je potpisano ukupno šest ugovora, a raspodjela među tijelima prikazana je u tablici 17, pri čemu valja napomenuti da u 2021. nije bilo novopotpisanih ugovora.

Tablica 17. Ukupna vrijednost ugovorenih projekata do 31.12.2020. u HRK po korisničkim tijelima u SC 11.i.2

KORISNIK	ukupno ugovoreno do 31.12.2020.	broj projekata	udio u ukupnoj alokaciji za SC 11.i.2 do 31.12.2020.*
Ministarstvo pravosuđa i uprave (u dijelu nadležnosti iz pravosuđa)	186.835.899,84	4	95,42 %
Pravosudna akademija	7.005.831,04	2	3,58 %
UKUPNO	193.841.730,88	6	99,00 %

Izvor: Tablica „Status ugovora ispravak“

*Ukupna alokacija za SC 11.i.2. iznosi 195.811.765,60 HRK

Sukladno *cut off* datumu za ovo vrednovanje, u razmatranje bi ulazilo ukupno 47 projekata, od čega 41 iz SC 11.i.1 te 6 iz SC 11.i.2. Međutim, budući da 6 od 47 projekata u trenutku provođenja terenskog dijela istraživanja nije bilo ni na polovini provedbe, procjena evaluatora bila je da se potencijal za učinkovitost ne može kvalitetno procijeniti na projektima u inicijalnim fazama. Stoga je u dogovoru s Naručiteljem u odgovoru na EP-a koja se odnose na učinkovitost (efektivnost) odlučeno da će se razmatrati ukupno 41 projekt – njih 35 iz SC 11.i.1 te 6 iz SC 11.i.2. Popis tih projekata nalazi se u prilogu 10.

Od ovog 41 projekta u trenutku provođenja intervjua (rujan 2021.) završenih je bilo svega 5 (12 %) – svi iz SC 11.i.1. Nadalje, prema podacima iz ESIF MIS-a, isti ih je broj završio u originalno planiranom roku, a 13 ih je na dan 11.10.2021. kad je rađena analiza u sustavu i dalje





bilježilo originalni očekivani kraj aktivnosti²⁵⁵, dok su preostali već imali u sustavu ubilježeno produljenje razdoblja provedbe. Drugim riječima, 51 % promatranih projekata tražilo je produljenje. Raspon traženih produljenja kreće se od 4 do čak 50 mjeseci, prosječno je trajanje produljenja 15,75 mjeseci, a najčešće trajanje produljenja 18 mjeseci. Raspon je broja dodataka ugovorima koji se odnose na produljenje od 1 do 4, a prosječan je broj dodataka ugovorima koji se odnose na razdoblje provedbe 1,55.

Prema provedenim intervjuima s korisničkim institucijama, u najvećem broju slučajeva produljenja su se tražila uslijed čimbenika vezanih za postupke javne nabave – dijelom zbog manjka kapaciteta tijela za provedbu postupaka, dijelom zbog kompleksnosti usluga koje su se tražile i ograničenog broja poslovnih subjekata koji su tako specifičnu uslugu u stanju pružiti, a dijelom i uslijed žalbi ponuditelja na same postupke. **Ovo sugerira da se za iduće financijsko razdoblje značajni naponi moraju uložiti upravo u osnaživanje kapaciteta za provedbu javne nabave, po mogućnosti prije potpisa ugovora kako kašnjenja ne bi imala negativan učinak na očekivane rezultate i učinkovitost financiranih operacija.** Drugi je najčešći razlog produljenja utjecaj COVID-19 pandemije na izvođenje aktivnosti, a kao ostali razlozi kašnjenja zbog kojih su tražena produljenja navode se zagrebački potres iz ožujka 2020., promjene u projektnom timu, naknadno proširenje opsega projekta, nedostatak resursa te kašnjenja drugih tijela (izrada pravnog okvira te kašnjenja na povezanom OPKK projektu).

Bez obzira na razloge, nizak broj završenih projekata predstavlja značajan strukturalni izazov za procjenu potencijala ostvarenja očekivanih rezultata. Drugo strukturalno ograničenje za vrednovanje potencijala za učinkovitost (efektivnost) provedenih i operacija u provedbi odnosi se na same pokazatelje. Kako je već napomenuto u EP2 u kojem je rekonstruirana intervencijska logika te u EP3 koje podrobnije analizira same pokazatelje, za dio navedenih očekivanih rezultata nisu definirani ni pokazatelji ostvarenja ni pokazatelji rezultata. Drugim riječima, pokazatelji, uz dvije iznimke u SC 11.i.2, nisu izravno povezani s očekivanim rezultatima ni specifičnim ciljevima. Osim toga, u SC 11.i.1 svi pokazatelji ostvarenja imaju gotovo istovjetno definirane pokazatelje rezultata, kako u pogledu same definicije pokazatelja, tako i u pogledu njihovih ciljnih vrijednosti, kako je vidljivo iz tablice 18:

Tablica 18. Usporedni prikaz pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata u SC 11.i.1

Pokazatelj ostvarenja	Ciljana vrijednost pokazatelja ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Ciljana vrijednost pokazatelja rezultata
SO400 – Broj podržanih usluga za razvoj ili unaprjeđenje	52	SR403 – Broj redizajniranih usluga u provedbi	52

²⁵⁵ Tijekom intervjua s korisničkim institucijama pokazalo se i da jedan dio od ovih 13 projekata također očekuje produljenje, no kako odobrenje produljenja i aneksi ugovorima još nisu bili potpisani, nisu bili ni zabilježeni u ESIF MIS-u.





SO402 – Broj zaposlenih koji su sudjelovali u osposobljavanju za poboljšanje svojih profesionalnih kompetencija	20.300	SR402 – Broj zaposlenih u javnoj upravi koji su završili program osposobljavanja	20.300
SO403 – Broj podržanih tijela za poboljšanje organizacije rada	178	SR401 – Broj tijela s potpuno provedenim poboljšanjem organizacije rada	178

Izvor: Prikaz autora prema podacima iz OPULJP 2014.-2020.

Kako je već analizirano u EP3, usporedbom definicija pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata primjećuje se da se u svim slučajevima očekuje „prijenos“ ukupne vrijednosti neposrednog ostvarenja na vrijednost pokazatelja rezultata. Pritom je u slučaju SO402 i SR402 pokazatelj rezultata zapravo definiran na način kao da se očekuje nulta stopa ispadanja iz programa osposobljavanja, umjesto rezultata koji bi prenosio neku informaciju koja se odnosi na povećanu razinu kompetencija.

Konačno, važno je napomenuti da je, prema podacima u ESIF MIS-u, samo jedan projekt razvio svoje specifične pokazatelje, *Jačanje informatičkih znanja i vještina pripadnika vatrogasnih organizacija u RH – Hrvatska vatrogasna zajednica*, kroz pokazatelj „broj educiranih dobrovoljnih vatrogasaca“. Kako je već rečeno u odgovoru na EP3, s obzirom na to da je svaki projekt imao vlastite specifične ciljeve i očekivane rezultate, evaluatori smatraju da bi praćenje ostvarenja specifičnih ciljeva poziva u budućnosti također trebalo pratiti pokazateljima na razinama poziva, koji nužno ne moraju biti dio samog OP-a. Na taj način na znatno višoj razini pouzdanosti unutar evaluacijskih aktivnosti bilo bi moguće ocijeniti doprinos svakog projekta ciljevima poziva i, u konačnici, ostvarenju specifičnog cilja IP-a.

U SC 11.i.2. situacija je donekle drugačija utoliko što se definicije dvaju pokazatelja rezultata mogu dovesti u izravnu vezu s definiranim rezultatima – skraćenje trajanja sudskih postupaka te smanjenje broja zaostalih predmeta. Međutim, na pokazateljima koji se odnose na sudionike edukacija ili nove programe osposobljavanja ponavlja se „prijenos“ vrijednosti pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata kao i u slučaju SC 11.i.1, kako je prikazano u tablici 19:

Tablica 19. Usporedni prikaz pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata u SC 11.i.2

Pokazatelj ostvarenja	Ciljna vrijednost pokazatelja ostvarenja	Pokazatelj rezultata	Ciljna vrijednost pokazatelja rezultata
-----------------------	--	----------------------	---





SO404 – Broj podržanih sudova koji su razvili/unaprijedili poslovne procese i/ili tehnike upravljanja predmetima s ciljem poboljšanja svoje učinkovitosti	44	SR404 – Stopa riješenih slučajeva (u %) u građanskim sporovima na sudovima prvog stupnja, 12 mjeseci nakon završetka podržanih operacija	95,7 %
		SR410 – Skraćivanje razdoblja (u danima) u rješavanju građanskih sporova na sudovima prvog stupnja, 12 mjeseci nakon završetka	400
SO405 – Broj pravosudnih djelatnika koji sudjeluju u osposobljavanju koje se odnosi na kvalitetu i učinkovitost pravosuđa	1.400	SR405 – Broj pravosudnih djelatnika koji su osposobljeni u okviru ESF intervencije usmjerene na kvalitetu i učinkovitost pravosudnog sektora	1400
SO407 – Broj kontinuiranih programa osposobljavanja podržanih za razvoj	28	SR406 – Broj novih programa osposobljavanja razvijenih za podršku kvalitete i učinkovitosti djelatnika u pravosudnom sektoru	28

Izvor: Prikaz autora prema podacima iz OPULJP 2014.-2020.

Budući da većina projekata pokazatelje ostvarenja i pokazatelje rezultata ima obavezu ostvariti i o njima izvijestiti tek na kraju projekta, izrazito su niski udjeli izviještenog napretka za vrijednosti pokazatelja ostvarenja i rezultata u odobrenim međuzahjevima za nadoknadu sredstava. Primjerice, na dan 30.11.2021. za pokazatelj ostvarenja *SO402 – Broj zaposlenih koji su sudjelovali u osposobljavanju za poboljšanje svojih profesionalnih kompetencija* unesena vrijednost je 4.049, što čini svega 20 % ciljane vrijednosti ovog pokazatelja. Slična je situacija u SC 11.i.2 gdje je primjerice za *SO404 – Broj podržanih sudova koji su razvili/unaprijedili poslovne procese i/ili tehnike upravljanja predmetima s ciljem poboljšanja svoje učinkovitosti* do istog datuma izviještena vrijednost nula. Stoga bi u idućem financijskom razdoblju trebalo osigurati da se barem pokazatelji ostvarenja za sve projekte prijavljuju, verificiraju i unose u sustav za praćenje kontinuirano tijekom provedbe projekta.

Ovakvo ograničenje dostupnih podataka o provedbi evaluatorima onemogućava stvarnu procjenu razine ostvarenja pokazatelja. Stoga se pristupilo analizi razine ostvarenja na kumulativnoj razini zbrajanjem očekivanih vrijednosti koje su iskazali ugovoreni





projekti. Radi preglednosti prikaza, tablice 20 i 21 donose tako zbrojene vrijednosti za svaki SC u IP 11.i., i to na dan 31.12.2020. te na dan 30.11.2021.²⁵⁶

Tablica 20. Kumulativni prikaz prikazanih vrijednosti pojedinih pokazatelja u ugovorima u SC 11.i.1.

Pokazatelj	Ciljna vrijednost u OPULJP 2014. – 2020.	Kumulativna vrijednost u projektima ugovorenima do 31.12.2020.	Kumulativna vrijednost u projektima ugovorenima do 30.11.2021.	Ugovorima planirana razina ostvarenja
SO400 – Broj podržanih usluga za razvoj ili unaprjeđenje	52	183	194	373 %
SR403 – Broj redizajniranih usluga u provedbi	52	19	30	58 %
SO402 – Broj zaposlenih koji su sudjelovali u osposobljavanju za poboljšanje svojih profesionalnih kompetencija	20.300	14.444	16.272	80 %
SR402 – Broj zaposlenih u javnoj upravi koji su završili program osposobljavanja	20.300	4.499	6.027	30 %
SO403 – Broj podržanih tijela za poboljšanje organizacije rada	178	298	330	185 %
SR401 – Broj tijela s potpuno provedenim poboljšanjem organizacije rada	178	35	67	38 %

Izvor: Prikaz autora prema podacima iz ESIF MIS-a

Kako vidimo iz tablice 20, pokazatelji ostvarenja trebali bi biti premašeni na pokazateljima SO400 i SO403 ako svi ugovoreni projekti ostvare svoje ciljne vrijednosti, dok je na trećem pokazatelju ostvarenja (SO402) dosizanje ciljne vrijednosti neizvjesno. S druge strane, pokazatelji na razini rezultata kako su iskazani u ugovorima daleko su ispod ciljnih vrijednosti. **Razlog tomu leži u činjenici da premda pokazatelji ostvarenja i pokazatelji rezultata imaju iste ciljne vrijednosti, čak 27 (57 %) od 47 ugovorenih projekata u SC 11.i.1 uopće nema iskazane ciljne vrijednosti pokazatelja rezultata na razini svojih projekata.** Detaljnija analiza upućuje na to da se radi o projektima koji su ugovarani tijekom 2017., 2018. te u prvoj polovini 2019. godine. Projekti ugovarani od sredine 2019. nadalje počeli su iskazivati i ciljne vrijednosti vlastitih pokazatelja rezultata.

UT u obrazloženju ovog nalaza navodi da do 14.10.2019. pokazatelji rezultata nisu bili dio ugovorne obveze na razini Korisnika, u cilju njihova administrativnog rasterećenja, te kako bi po završetku operacija PT1 izvijestio o ostvarenju pokazatelja rezultata, uz pomoć dokazne

²⁵⁶ 30.11.2021. obuhvaća sva 53 ugovorena projekta koji predstavljaju ugovorima planirano maksimalno moguće ostvarenje, pri čemu je ono vrlo blizu općenitog maksimuma upravo zbog visine ugovorene alokacije.





dokumentacije. Nakon 14.10.2019. pokazatelji rezultata postali su obveza na razini Korisnika u okviru ugovora, a promjeni se pristupilo s ciljem veće kvalitete cjelokupnog izvještavanja o pokazateljima ujednačeno za sve kroz Informacijski sustav za prikupljanje mikropodataka. Međutim, detaljna analiza pokazala je da su četiri projekta ugovorena prije 14.10.2019. iskazivala pokazatelje rezultata. Dodatno, UT navodi kako je u posljednjoj nadogradnji Informacijskog sustava za prikupljanje mikropodataka omogućeno retroaktivno evidentiranje svih doprinosa SR pokazateljima od strane PT1 i PT2, neovisno o ugovornoj obvezi i dotada definiranom modalitetu izvještavanja, a u cilju objedinjavanja svih doprinosa u jedinstvenom formatu. U odnosu na ovaj dio obrazloženja evaluatori skreću pažnju da se iz sustava za prikupljanje mikropodataka retroaktivno mogu unijeti jedino podaci vezani za SR402 koji se odnosi na sudionike aktivnosti podizanja kapaciteta koji su završili program osposobljavanja, dok ostaje nejasno na koji će način PT1 i PT2 retroaktivno verificirati postizanje rezultata vezanih za broj redizajniranih usluga u provedbi, odnosno broj tijela s potpuno provedenim poboljšanjem organizacije rada.

Tablica 21 donosi istovjetan prikaz za projekte ugovorene u SC 11.i.2. **U ovom SC-u, tri (50 %) od ukupno šest ugovorenih projekata nemaju planiranih pokazatelja rezultata, a radi se o projektima ugovorenima krajem 2018. te u drugoj polovini 2019. godine.** S druge strane, među tri projekta koja imaju iskazane pokazatelje rezultata, dva su ugovorena prije 14.10.2019. Prema objašnjenju PT 1, već je u pripremi sažetka operacije bilo je jasno kako jedino Korisnik može raspolagati statističkim podacima koji su dio dokazne dokumentacije za pokazatelje SR404 i SR410 te ih je stoga odmah i uključio kao obvezu na razini ugovora. Iz tablice je vidljivo da su svi pokazatelji ostvarenja, barem na razini ugovorenih projekata, premašeni u odnosu na ciljne vrijednosti, dok bi se ciljne vrijednosti pokazatelja SR404 i SR410 barem u odnosu na projektni prijedlog trebale moći ostvariti. S druge strane, ostvarenje pokazatelja rezultata SR406 neizgledno je čak i u slučaju da svi ugovoreni projekti ostvare svoje ciljne vrijednosti.

Tablica 21. Kumulativni prikaz prikazanih vrijednosti pojedinih pokazatelja u ugovorenim projektima u SC 11.i.2.

Pokazatelj	Ciljna vrijednost	Kumulativna vrijednost u projektima ugovorenima do 31.12.2020.	Kumulativna vrijednost u projektima ugovorenima do 30.11.2021.	Ugovorima planirana razina ostvarenja
SO404 – Broj podržanih sudova koji su razvili/unaprijedili poslovne procese i/ili tehnike upravljanja predmetima s ciljem poboljšanja svoje učinkovitosti	44	53	53	120 %





SO405 – Broj pravosudnih djelatnika koji sudjeluju u osposobljavanju koje se odnosi na kvalitetu i učinkovitost pravosuđa	1400	2655	2655	190 %
SR405 – Broj pravosudnih djelatnika koji su osposobljeni u okviru ESF intervencije usmjerene na kvalitetu i učinkovitost pravosudnog sektora	1400	1150	1150	82 %
SO407 – Broj kontinuiranih programa osposobljavanja podržanih za razvoj	28	29	29	104 %
SR406 – Broj novih programa osposobljavanja razvijenih za podršku kvalitete i učinkovitosti djelatnika u pravosudnom sektoru	28	22	22	79 %
SR404 – Stopa riješenih slučajeva (u %) u građanskim sporovima na sudovima prvog stupnja, 12 mjeseci nakon završetka podržanih operacija	95,7 %	95,7 %	95,7 %	100 %
SR410 – Skraćivanje razdoblja (u danima) u rješavanju građanskih sporova na sudovima prvog stupnja, 12 mjeseci nakon završetka	400	400	400	100 %

Izvor: Prikaz autora prema podacima iz ESIF MIS-a

Evaluacijom utvrđen izostanak iskazivanja pokazatelja rezultata u ukupno 56 % ugovorenih projekata u IP 11.i te njihovo planirano retroaktivno ubrajanje, za koje je nejasno kako će se provjeravati i agregirati, ostavlja prostor za sumnju u vjerodostojnost podataka o razini ostvarenja tih pokazatelja na kraju provedbenog razdoblja.

U nastavku je prikazana analiza prema očekivanim rezultatima pojedinog specifičnog cilja u IP 11.i kako ih narativno definira tekst OPULJP-a 2014. – 2020.²⁵⁷, pri čemu treba imati na umu značajne razlike u financijskim alokacijama za pojedine projekte, kao i to radi li se o projektima kojima se planiraju postići horizontalne ili promjene samo na razini jednog tijela ili sektora. Radi toga, ali i radi potrebe da se čitateljima lakše predoče intervencije koje doprinose ili su trebale doprinositi očekivanim rezultatima, evaluatorski tim u kratkim crtama daje opis svakog od promatranih projekata. S istim ciljem analiza grupira ostvarenje rezultata u sličnim/povezanim rezultatima, pri čemu treba voditi računa da velik dio projekata doprinosi većem broju rezultata. U takvim slučajevima projekti su opisani u prikazu rezultata kojem po

²⁵⁷ Definicije rezultata preuzete su iz teksta OPULJP-a 2014. – 2020. v.4.1, tablice 2.A.5, dijela: „Rezultati koje države članice žele postići uz potporu Unije“ na str. 142-143 te u nekolicini slučajeva iz Analize stanja (str. 23-26), ukoliko je tekst eksplicitno naznačio „ESF će podržati...“, a isti se rezultat nije ponovio u tablici 2.A.5.





ocjeni evaluatora doprinose u najvećoj mjeri, uz naznaku drugih rezultata kojima također doprinose.

Dosadašnje ostvarenje rezultata u SC 11.i.1 – Povećanje djelotvornosti i kapaciteta u javnoj upravi kroz poboljšanje pružanja usluga i upravljanja ljudskim potencijalima

Unutar ovog specifičnog cilja **tekst OPULJP-a predviđa ostvarenje ukupno 11 rezultata** na različitim razinama – od rezultata definiranih za pojedina specifična tijela do rezultata na razini svih tijela javne uprave. Radi se o sljedećim očekivanim rezultatima:

1. promjena hijerarhijski organiziranih službi u horizontalno integrirane usluge pomoću modernih informatičkih rješenja
2. standardizacija i informatizacija upravnih postupaka uspostavom zajedničkih uslužnih centara
3. razvoj kapaciteta u području financija, carine i zdravstva
4. nadogradnja i kapacitiranje sustava državne statistike
5. upravljanje ljudskim resursima
6. uvođenje sustava upravljanja kvalitetom
7. kontinuirano obrazovanje djelatnika u javnoj službi
8. osnaživanje kapaciteta DŠJU-a
9. jačanje kapaciteta različitih javnih službi i njihovih regionalnih/lokalnih ogranaka (decentralizacija sustava obuke javnih službenika)
10. više razine integriteta, odgovornosti i transparentnosti tijela javne uprave
11. jačanje mehanizama za borbu protiv korupcije u javnoj upravi kroz obrazovne module i treninge koji se odnose na njihove nove ili poboljšane usluge.

Rezultat na visokoj razini apstrakcije „**promjena hijerarhijski organiziranih službi u horizontalno integrirane usluge pomoću modernih informatičkih rješenja**“ usko se veže za rezultat „**standardizacija i informatizacija upravnih postupaka uspostavom zajedničkih uslužnih centara**“. „Uspostava zajedničkih uslužnih centara“ u *Akcijskom planu provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2017. – 2020.*²⁵⁸ preimenovala se u uspostavu Centra dijeljenih usluga (CDU), koja se ipak financira iz OPKK-a²⁵⁹ umjesto prvotno planiranog financiranja putem OPULJP-a 2014. – 2020.

CDU je mjesto na kojem tijela javnog sektora dijele svoju IKT opremu i e-usluge s ciljem racionalizacije državne informacijske infrastrukture, osiguravajući interoperabilnost i razmjenu

²⁵⁸ Vidi str. 6 Akcijskog plana, dostupno na:

<http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Akcijski%20plan%20provedbe%20Strategije%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202017.%20do%202020.%20godine.pdf>

²⁵⁹ <https://rdd.gov.hr/projekti-i-eu-projekti/eu-projekti/uspostava-centra-dijeljenih-usluga/1596>





podataka te e-usluge za istovrsne poslove tijela javnog sektora.²⁶⁰ Upravo se istovrsnost poslova tijela javnog sektora veže uz rezultat horizontalno integriranih e-usluga, koje pak *Strategija e-Hrvatska 2020* definira kao one „koje daju jedinstvenu podršku upravljanju poslovnim procesima određenih zakonskim i administrativnim okvirom te pripadajućim procesima **a primjenjiva su na sva tijela javne uprave.**“²⁶¹ Nasuprot horizontalnim e-uslugama, „vertikalne“ su one koje podržavaju upravljanje poslovnim procesima „za jedno određeno upravno područje, a razvijaju se **ciljano za određenog korisnika ili grupu korisnika u određenom upravnom području.**“²⁶² Iz ovih definicija vidimo i da u slučaju kad se vertikalne usluge razvijaju za grupu korisnika u jednom upravnom području također možemo govoriti o integriranim uslugama. Konačno, karakteristika je horizontalnih e-usluga da se one povezuju na način da rješavaju tzv. „životne situacije“ korisnika bez obzira na broj pojedinih tijela uključenih u neku „životnu situaciju“, za razliku od vertikalnih e-usluga koje se rješavaju prema nadležnosti pojedinih institucija.²⁶³ Horizontalnom integracijom korisnicima orijentiranih usluga oživotvoruje se načelo „samo jednom“ koje pretpostavlja da građani / poslovni subjekti samo jednom tijelima uprave dostavljaju određeni podatak koji se nakon toga prenosi između tijela uprave u rješavanju svih „životnih situacija“ u kojima je taj podatak nužan.²⁶⁴

Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2017. – 2020. navodi uspostavu sljedećih horizontalnih procesa: e-pristojba, e-pečat, m-pečat, e-potpis, m-potpis te javni registar ProDII za potrebe koordinacije projekata državne informacijske infrastrukture.²⁶⁵ Integriranju horizontalnih procesa doprinosi i određivanje osnovnih elemenata e-usluga uz propisivanje standarda za zajedničke elemente usluga, što je također predviđeno Akcijskim planom.²⁶⁶ Dodatno se u odnosu na poslovne subjekte u istom Akcijskom planu predviđa uspostava sustava e-Poslovanje kojemu je cilj „osigurati jedinstveno mjesto u virtualnom svijetu i time olakšati komunikaciju i podići konkurentnost gospodarstva te nadzor nad radom javne uprave.“²⁶⁷

Od navedenih horizontalnih usluga u promatranom razdoblju SDURDD provodi sljedeće projekte financirane iz PO 4: *e-Pristojbe, e-Poslovanje, Uspostava platforme s elektroničkim uslugama za e/m-Potpis i e/m-Pečat te Unaprjeđenje sustava elektroničkih usluga.*

²⁶⁰ Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2017. – 2020., str. 40

²⁶¹ *Strategija e-Hrvatska 2020.*, str. 59, (naglasak dodan) dostupno na https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategija_e-Hrvatska_2020.pdf

²⁶² *Ibid.* (naglasak dodan)

²⁶³ *Ibid.*, str. 58

²⁶⁴ *Ibid.* str. 21

²⁶⁵ Vidi str. 40 Akcijskog plana, dostupno na: <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Akcijski%20plan%20provedbe%20Strategije%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202017.%20do%202020.%20godine.pdf>

²⁶⁶ *Ibid.* str. 39

²⁶⁷ *Ibid.* str. 40





Ukupna je vrijednost ovih projekata koji doprinose rezultatu²⁶⁸ promjene hijerarhijski organiziranih službi u horizontalno integrirane usluge pomoću modernih informatičkih rješenja 125.773.748,73 HRK, a njihove pojedinačne vrijednosti prikazane su u tablici 22:

Tablica 22. Projekti SDURDD-a usmjereni na promjenu hijerarhijski organiziranih službi u horizontalno integrirane usluge pomoću modernih informatičkih rješenja

Šifra ugovora	Naziv projekta	Ukupna vrijednost HRK
UP.04.1.1.15.0001	Unaprjeđenje sustava elektroničkih usluga	1.800.000,00
UP.04.1.1.14.0001	e-Pristojbe	50.523.857,45
UP.04.1.1.16.0001	e-Poslovanje	50.983.989,90
UP.04.1.1.17.0001	Uspostava platforme s elektroničkim uslugama za e/m-Potpis i e/m-Pečat	22.465.901,38
UKUPNO:		125.773.748,73

Izvor: Tablica „Status ugovora_ispravak“

Među navedenim projektima jedini koji je završen jest projekt *Unaprjeđenje sustava elektroničkih usluga* koji je, prema intervjuu s predstavnicima SDURDD-a, rezultirao tehnološkim standardima i okvirom za unificirani i brži razvoj i implementaciju e-usluga. Standard razvijen u okviru projekta tijekom 2021. Zaključkom Vlade RH propisan je kao zadan za razvoj svih elektroničkih usluga u RH i utvrđuje aktivnosti i mjere kojima se osigurava jednoobraznost e-usluga te minimalna razina kvalitete i pristupačnosti.²⁶⁹ Projektom je educirano 176 službenika iz 40 različitih institucija i dijelova RH o načinima kreiranja standardiziranih e-usluga usmjerenih na korisnike i rješavanje njihovih životnih i poslovnih situacija. Silom prilika, uslijed pandemije bolesti COVID-19, sve planirane edukacije održavale su se *online*, omogućivši tako i sudjelovanje predstavnika većeg broja institucija s više područja RH nego što je projektom inicijalno bilo planirano. U svrhu održavanja edukacija proizvedeni su i edukativni materijali primjereni formatu e-učenja.²⁷⁰

Projekt *e-Pristojbe* pri kraju je provedbe i njime se omogućava elektroničko plaćanje upravnih pristojbi i naknada jednom uplatom koja se putem sustava distribuira na tijela kojima pripada prema važećim propisima. Isto tako, projektom se omogućava i kartično plaćanje upravnih pristojbi i naknada putem POS uređaja. S obzirom na to da se radi o upravnim pristojbama, ovaj projekt doprinosi i rezultatu vezanom za standardizaciju i informatizaciju upravnih postupaka. Projektom se planiralo podržati 20 tijela (županije) te razviti 20 usluga, uz popratnu edukaciju službenika za primjenu novorazvijenih e-alata. Osim županija, **projekt je neplanirano obuhvatio i MUP, MMPI, Agenciju za obalni linijski prijevoz, MU i DGU, što predstavlja neočekivani pozitivan rezultat.** U pogledu usluga, projekt je dosad u funkciju stavio osam

²⁶⁸ Rezultatu dodatno doprinose i SDURDD-ovi projekti *Implementacija e-standarda i daljnje unaprjeđenje sustava elektroničkih usluga te e-Savjetovanja – proširenja, nadogradnje i unaprjeđenje zakonodavnih procesa savjetovanja s javnošću*, koji su, međutim, ugovoreni tek početkom 2021. te su stoga izvan opsega ovog vrednovanja.

²⁶⁹ <https://bit.ly/3CH9Rlj>

²⁷⁰ Sve dostupno na: <https://rdd.gov.hr/projekti-i-eu-projekti/eu-projekti/unaprjedjenje-sustava-elektronicnih-usluga/edukacija-1827/1827>





usluga²⁷¹ vezanih za platformu e-Građani. Prema intervjuu s predstavnicima SDURDD-a, izazov u provedbi projekta predstavljala je i činjenica da je Vlada RH tijekom 2021. Uredbom o tarifi upravnih pristojbi (NN 92/2021) gotovo prepolovila broj usluga za koje se plaćala upravna pristojba, iako su se i za te, sada ukinute, pristojbe projektom razvijale usluge unutar sustava e-Pristojbe. Potonje je primjer nekoordiniranog djelovanja tijela u sustavu jer je smanjenje ili ukidanje upravnih pristojbi dio *Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine*²⁷² te *Akcijskog plana Vlade RH za smanjenje neporeznih i parafiskalnih davanja*.²⁷³ Stoga će u budućnosti biti potrebno osigurati znatno više razine koordinacije među resornim tijelima i tijelima u sustavu koja podržavaju rad resora kako ne bi dolazilo do bespotrebnog rasipanja resursa.

Projekt *e-Poslovanje* planira razviti objedinjen i siguran pristup javnim elektroničkim uslugama poslovnim korisnicima na način da se standardiziraju identifikacija i autentifikacija korisnika, ovlaštenja, upravljanje pristupnim pravima te autorizacija e-komunikacije poslovnih korisnika i javne uprave. **Radi se zapravo o stvaranju pretpostavki za uspostavu platforme e-Poslovanje** koja će se u testnoj fazi verificirati na razini šest tijela, odnosno deset usluga. Prema intervjuu s predstavnicima SDURDD-a, dosad su u korištenje uključena tri tijela – Ured za sprječavanje pranja novca MF-a, MPU te sam SDURDD – s četiri od planiranih deset usluga: e-registar stvarnih vlasnika (MFIN), e-uvjerenje da se ne vodi kazneni postupak i e-ovrhe (MPU) te e-pristojbe (SDURDD). Uz navedene, sedam drugih tijela na različitim je razinama spremnosti za uključivanje u projekt – od onih koja su tek u idejnoj fazi do onih koja su u poodmaklim testnim fazama s dodatnih 10-ak usluga.²⁷⁴ **Uključivanje tijela u projekt vodilo se primarno kriterijem spremnosti tijela, a manje potencijalnim brojem korisnika neke e-usluge među poslovnim korisnicima**, što je pristup koji bi u budućnosti trebalo izbjegavati. Naime, želi li RH doista olakšati i ubrzati poslovanje poduzetnika, primarni kriterij odabira tijela trebao bi postati broj usluga koje neko tijelo pruža poslovnim korisnicima. Dodatno se kao naučena lekcija pokazalo da je u razvoj ovog tipa e-usluga jednostavnije uključiti tijela koja dosad nisu bila digitalizirana od onih koja jesu jer potonja primjenjuju svoja tzv. „silosna rješenja“ koja ne podržavaju funkcionalnosti zamišljene platformom e-poslovanje, u prvom redu jednostruku prijavu korisnika. Stoga će u narednom razdoblju biti potrebno na neki način potaknuti tijela koja koriste „silosna rješenja“ na prelazak na onaj tip rješenja koji omogućava horizontalnu integraciju.

²⁷¹ <https://rdd.gov.hr/projekti-i-eu-projekti/eu-projekti/e-pristojbe/e-pristojbama-omoguceno-gradjanima-online-placanje-pristojbi-i-naknada-1594/1594>

²⁷² Usp. mjera 1.6 na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html

²⁷³ <https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/ARHIVA%20DOKUMENATA/Akcijski%20plan%20za%20smanjenje%20neporeznih%20davanja%202020.pdf>

²⁷⁴ Primjerice: e-nautika, e-plovilo, priznavanje stručnih kvalifikacija u sportu, e-autoškole, e-tražbine, e-burza rada, plavi dizel, registar revizora i registar proračunskih korisnika





Uspostava platforme s elektroničkim uslugama za e/m-Potpis i e/m-Pečat predstavlja još jednu dijeljenu uslugu javne uprave kojom će se omogućiti elektroničko i mobilno potpisivanje i pečatiranje dokumenata te provjera valjanosti elektroničkog i mobilnog potpisa i pečata. Na taj način korisnici će moći predavati pravovaljane zahtjeve prema tijelima, a tijela će moći izdavati pravovaljane e-akte. Namjera je projekta ovih šest usluga provesti u ukupno 21 tijelu javne uprave te educirati čak 1000 zaposlenika uprave za korištenje ovih platformi. Prema intervjuu sa SDURDD-om, sve komponente platforme u testnoj su fazi u 10-ak tijela, uz očekivanje da će do kraja 2021. biti puštene u funkciju. Posredna korist za građane i poslovni sektor očekuje se u trenutku kad se sva tijela spoje na platformu. Utoliko se i ovaj projekt može promatrati kao onaj koji tek stvara pretpostavke za digitalizaciju cjelokupnog sustava.

Nasuprot opisanim projektima koji doprinose horizontalnoj integraciji usluga, primjer vertikalne integracije usluga za određena upravna područja predstavljaju dva projekta Ministarstva turizma i sporta ukupne vrijednosti od 20.064.886,73 HRK. Radi se o projektima *Hrvatski digitalni turizam – e-turizam* (dalje u tekstu *e-Turizam*) te *Unaprjeđenje i razvoj informacijskog sustava u sportu*. Osim njih, tu je i SDURDD-ov projekt *Informatizacija procesa i uspostava cjelovite elektroničke usluge upisa u odgojne i obrazovne ustanove* ukupne vrijednosti 40.002.019,64 HRK koji predstavlja primjer kompleksne vertikalne e-usluge, a predstavlja razradu i nadogradnju aktivnosti planiranih *Strategijom e-Hrvatska 2020* u području obrazovanja.²⁷⁵ Nadogradnja ovog projekta u odnosu na Strategiju odnosi se na uključivanje predškolskih odgojno-obrazovnih ustanova u e-upis. Zanimljivo je, međutim, da projekt e-upisa na bilo koju razinu odgojno-obrazovnog sustava nije predviđen Akcijskim planom za provedbu *Strategije e-Hrvatska 2020*²⁷⁶ ni njegovim usvojenim izmjenama,²⁷⁷ baš kao ni samim tekstom OPULJP-a 2014. – 2020.

Projekt *e-Turizam* predviđen je Strategijom e-Hrvatska 2020 te pratećim Akcijskim planom, pri čemu je njegova realizacija predviđena, a onda i provedena primarno financiranjem kroz OPKK, a tek manjim dijelom kroz OPULJP.²⁷⁸ U dijelu projekta koji se provodi unutar OPULJP-a radi se na razvoju triju novih e-usluga u sektoru turizma: izradi mobilne aplikacije za praćenje statusa obrade zahtjeva temeljem upravnih i neupravnih postupaka te prijave i odjave gostiju, izradi mobilne aplikacije za promociju turizma te izradi središnjeg integriranog i stalno dostupnog portala za razvoj turizma. Prema intervjuima, ove usluge dopunjuju usluge koje se razvijaju unutar OPKK-a s ciljem informatizacije objedinjenih procesa svih institucija uključenih u turizam, a omogućit će s jedne strane kvalitetnije informiranje i edukaciju dionika u turizmu u svrhu podrške njihovim poslovnim odlukama, ali s druge strane i statističku osnovu

²⁷⁵ Usp. Strategija e-Hrvatska 2020, str. 62-63

²⁷⁶ Usp. <https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20za%20provedbu%20Strategije%20e-Hrvatska%202020.pdf>

²⁷⁷ Usp. Odluka o izmjenama Akcijskog plana za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020, NN 45/19, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_05_45_894.html

²⁷⁸ Vidi: <https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20za%20provedbu%20Strategije%20e-Hrvatska%202020.pdf>, str. 78.





za lakše kreiranje javnih politika u sektoru turizma na strani javne uprave jer spaja sve usluge turizma na jednom mjestu. U trenutku provedbe terenskog dijela istraživanja razvoj ovih usluga kasnio je uslijed činjenice da one predstavljaju nadogradnju na središnji registar koji se razvija u okviru OPKK-a, koji također kasni s provedbom uslijed kompleksnosti aplikacija koje se razvijaju

Projekt *Unaprjeđenje i razvoj informacijskog sustava u sportu* također je predviđen Akcijskim planom za provedbu *Strategije e-Hrvatska 2020*²⁷⁹, no njegovo je financiranje tim dokumentom predviđeno kroz državni proračun. Realizacija projekta kroz ESF predstavlja nadogradnju prethodno započete informatizacije sustava u sportu unutar nekadašnjeg Središnjeg državnog ureda za sport. Do razvoja je projekta, prema intervjuu, došlo na inicijativu tadašnjeg Ureda s ciljem ubrzanja procesa informatizacije sustava u sportu. Unutar projekta razvijaju se ili nadograđuju tri aplikacije: informacijski sustav za prikupljanje i obradu prijave na natječaje i javne pozive, nadogradnja sustava registra sportskih djelatnosti pravnih i fizičkih osoba na razini regionalne samouprave te izrada informacijskog sustava za sportsku inspekciju. Sukladno intervjuu, moduli vezani uz sportsku inspekciju i natječaje trebali bi biti dovršeni do kraja 2021., dok se završetak registra sportskih djelatnosti očekuje tijekom 2022.

Informatizacija procesa i uspostava cjelovite elektroničke usluge upisa u odgojne i obrazovne ustanove (dalje u tekstu *e-Upisi*) projekt je unutar kojeg se razvija kompleksna e-usluga (1) prijave i upisa u ustanove odgojno-obrazovnog sustava na svim razinama, (2) prijave i upisa u učeničke domove, (3) registra državne mature te (4) nacionalnog informacijskog sustava obrazovanja odraslih. Projektom je planiran razvoj sedam novih e-usluga od kojih se šest digitalizira po prvi put, dok se e-Matica kroz ovaj projekt redizajnira. Cilj je projekta pojednostavljenje prijave i upisa u željenu ustanovu na način da se umjesto dostave papirnatih verzija raznih dokumenata potrebnih za upis upotrebljavaju već postojeći podaci iz temeljnih registara različitih tijela državne uprave. **Ovaj projekt predstavlja primjer kompatibilnosti intervencija podržanih OPULJP-om i OPKK-om, unutar kojeg je provedena uspostava središnjeg sustava interoperabilnosti, a koji je unutar projekta e-Upisi omogućio povezivanje registara kojima raspolažu tijela javne vlasti.** Kao takav, projekt je primjer primjene načela „samo jednom“ unutar odgojno-obrazovnog sustava. U vrijeme provedbe intervjuja dvije od sedam planiranih usluga bile su u funkciji – upisi u predškolske ustanove i upisi u učeničke domove – podržan je upis u 32 predškolske ustanove i 59 učeničkih domova, što ukazuje na to da je već s prve dvije razvijene komponente znatno nadmašen planirani broj od 33 podržane institucije. Što se tiče pokazatelja vezanog za broj educiranih osoba za primjenu novih e-usluga, on je sa samo dvije komponente već uspio obuhvatiti 800-tinjak od planiranih 1000 sudionika edukativnih aktivnosti. Međutim, **svojevrsan rizik za projekt predstavlja činjenica da se upisi i mature odvijaju samo jednom tijekom godine, što implicira nužnost spremnosti novorazvijenih e-modula točno u trenutku upisa koji su određeni zakonskim**

²⁷⁹ Ibid. str. 153





ili podzakonskim aktima, a kojima treba prethoditi i adekvatna obuka djelatnika. U tom kontekstu, prema sugovornicima iz SDURDD-a, intenzivno se radi na preostalim modulima.

Projekti Ministarstva turizma i sporta primjeri su onih koji istovremeno doprinose većem broju rezultata. Primjerice, aktivnosti u projektu *e-Turizam* dijelom doprinose i većoj transparentnosti tijela javne vlasti, baš kao i aplikacija vezana uz natječaje u području sporta ili izrada registra sportskih djelatnosti. Nadalje, e-usluga *središnji portal za razvoj turizma* planira se povezivati sa sustavima i e-uslugama drugih tijela javnog sektora pri čemu će se poštivati načelo „samo jednom“, što bi krajnjim korisnicima trebalo omogućiti brže, jeftinije i jednostavnije korištenje. Osim toga, izrada informacijskog sustava za sportsku inspekciju dijelom doprinosi i rezultatu vezanom za standardizaciju i informatizaciju upravnih postupaka.

Konačno i jedan dio projekata koje provodi Državna geodetska uprava neizravno doprinosi standardizaciji i informatizaciji upravnih postupaka. Radi se o projektima *Podrška edukaciji službenika DGU u provedbi procesa homogenizacije katastarskih planova*, *Jačanje kapaciteta službenika DGU kroz edukaciju o učinkovitoj primjeni mjernih metoda i servisa uz primjenu službenih geodetskih datuma* te *Edukacija službenika DGU u svrhu podrške korištenju Sustava digitalnih geodetskih elaborata*. Naime, iako primarno usmjereni na jačanje kapaciteta službenika, svi se oni u konačnici vežu uz jedan dio upravnih postupaka kojima građani i poslovni subjekti rješavaju neka pitanja vezana uz dokumente koji proizlaze iz katastra ili su nužni za dobivanje različitih dozvola u kontekstu privatnih ili poslovnih investicija na zemljištima.

U odnosu na rezultat specifično usmjeren na **standardizaciju i informatizaciju upravnih postupaka**, osim gore navedenih projekata koji mu doprinose, treba izdvojiti i projekt MU *Daljnje unaprjeđenje praćenja upravnog postupanja i odlučivanja (ZUP III)* koji je, međutim, potpisan na samom kraju 2020. te stoga ne ulazi u procjenu učinkovitosti (efektivnosti) dosad postignutih rezultata.

Projekt koji je ponajviše trebao doprinijeti ostvarenju ovog konkretnog rezultata planirani je, ali nerealizirani projekt MU *Uspostava jedinstvenog upravnog mjesta*. Jedinstveno upravno mjesto definirano je *Strategijom razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020.* kao „mjesto na kojem je stranki omogućeno pokretanje upravnih postupaka, dobivanje propisanih obrazaca, obavijesti, savjeta i druge pomoći iz nadležnosti jednog ili više javnopravnih tijela“ za čiju uspostavu preduvjet predstavlja digitalizacija dokumenata zaprimljenih na papiru, kao i digitalizacija procesa upravljanja pismenima u javnoj upravi.²⁸⁰ Sukladno teorijskoj literaturi, jedinstveno upravno mjesto „može se organizirati kao točka fizičkog ili digitalnog kontakta te obuhvatiti manji ili veći broj javnih usluga koje se pružaju građanima ili poduzetnicima bez obzira na nadležnosti i međusobne institucionalne odnose različitih tijela javne uprave (...) polazi od stava da korisnik ne mora znati niti se opterećivati

²⁸⁰ Usp. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html - dio „Horizontalni procesi“





organizacijom i poteškoćama u radu javne uprave (...).²⁸¹ Sam projekt predviđen je kako *Akcijskim planom provedbe Strategije razvoja javne uprave 2017. – 2020.*²⁸² tako i *Akcijskim planom za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020*, unutar kojeg se naziva virtualnim jedinstvenim upravnim mjestom.²⁸³

Prema intervjuu s predstavnicima MPU-a projekt je bio razvijen i trebao je krenuti u implementaciju, no nakon izbora 2020. godine Uprava za e-Hrvatsku bivšeg MU postala je SDURDD, a kako projekt osim digitalne ima i komponentu koja se odnosi na fizička mjesta, u suradnji sa SDURDD-om odlučeno je da se ne ide u provođenje projekta, već da ga se planira ugraditi u buduću OPKK u financijskom razdoblju 2021. – 2027. S obzirom na očekivano trajanje projekta 4 – 5 godina te činjenicu da se s projektima u ovoj PO OPULJP-a kasnilo zbog neispunjavanja *ex-ante* uvjeta, uz dodatnu otegotnu okolnost razdvajanja Uprave za e-Hrvatsku od MU, odluka je Korisnika opravdana. Međutim, **uzevši u obzir reformski potencijal projekta, prema mišljenju evaluatora, njegovo prolongiranje na iduće financijsko razdoblje svakako ima negativan učinak na dio specifičnog cilja 11.i.1 koji se odnosi na poboljšanje pružanja usluga.** Osim toga, odustajanje od ovog projekta imat će i **negativan utjecaj na ostvarenje pokazatelja rezultata** koji se odnose na broj tijela s potpuno provedenim poboljšanjem organizacije rada (SR401) te broj zaposlenih u javnoj upravi koji su završili program osposobljavanja (SR402), što je prepoznato i od strane UT/PT1 kao negativan neočekivan rezultat ove odluke.

Rezultat formuliran kao „**razvoj kapaciteta u području financija, carine i zdravstva**“ predstavlja primjer rezultata koji u središte stavlja pojedine izdvojene sektore. Analiza stanja u samom tekstu OPULJP-a donosi donekle ograničeni uvid u kojem je specifičnom smislu potrebno jačati kapacitete upravo ovih izabranih sektora, iako se u argumentaciji poziva i na Preporuke državama članicama (PDC) kroz Europski semestar. Naime, uvodna analiza problema OPULJP-a navodi kako će „Hrvatska provesti specifične mjere usmjerene na održiviji zdravstveni, porezni i carinski sustav, te će također podržati razne javne usluge na regionalnoj/lokalnoj razini. Očekuje se da će promicati korištenje dostupnih internetskih usluga (e-Zdravlje, e-Carina, e-Porezi), zajedno s obrazovanim kadrom koji će znati isporučiti usluge“.²⁸⁴

Ukoliko gledamo gore spomenute sektore zajedno, do 31.12.2020. **riječ je o 16 ugovorenih projekata ukupne vrijednosti 173.805.580,80 HRK odnosno 26 % ukupne dostupne**

²⁸¹ Koprić, I. (2017.) „Jedinstveno upravno mjesto (one-stop shop) u europskom i hrvatskom javnom upravljanju“. U: Koprić, I., Musa, A. i Giljević, T. (ur.) *Gradani, javna uprava, lokalna samouprava: povjerenje, suradnja i potpora*. Zagreb, Institut za javnu upravu, str. 561, dostupno na: https://www.academia.edu/31069260/Jedinstveno_upravno_mjesto_one-stop_shop_u_europskom_i_hrvatskom_javnom_upravljanju

²⁸²Vidi: <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Akcijski%20plan%20provedbe%20Strategije%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202017.%20do%202020.%20godine.pdf>, str. 39

²⁸³Vidi: <https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20za%20provedbu%20Strategije%20e-Hrvatska%202020.pdf>, str.

7

²⁸⁴ OPULJP v 4.1., str. 25





alokacije za SC 11.i.1. Tijekom 2021. ugovorena su dodatna tri projekta ukupne vrijednosti 24.008.834,84 HRK, čime se ukupni udio u alokaciji penje na 29%. Treba naglasiti kako se **Carinska uprava u ovoj skupini izdvaja kao tijelo koje je ugovorilo najveći broj projekata**, njih čak devet, ukupne vrijednosti 144.223.632,53 HRK, odnosno **nešto više od petine čitave alokacije namijenjene za SC 11.i.1.** Kako je prikazano u tablici 16, Carinska uprava ujedno je drugo tijelo po visini alociranih sredstava u promatranom razdoblju među svim korisnicima u ovom specifičnom cilju te tijelo s najvećim brojem pojedinačnih projekata.

OPULJP-om su predviđene promjene **u području carine** „...u internim poslovnim procesima, unapređenju sustava carinskog laboratorija, povezanosti i suradnje s EU carinskom upravom, uvođenje komponenti e-Uprave te modernizacijom IKT-a i jačanju sigurnosti sustava“.²⁸⁵ Uvidom u tip projekata, kao i dodatnim pojašnjenjima dobivenima kroz intervju s predstavnicima Carinske uprave, **riječ je o projektima kojima se ispunjavanju obaveze iz Carinskog zakonika unije (CZU)** čije su odredbe stupile na snagu 1. svibnja 2016. u pogledu modernizacije carinskog poslovanja. Cilj modernizacije je pojednostaviti i ujednačiti carinski postupak, unaprijediti razmjenu podataka s drugim državama članicama te postići interoperabilnost nacionalnih IT carinskih sustava. CZU nalaže obavezu potpunog prelaska na e-poslovanje carinske službe u svim segmentima te je na razini EU uspostavljen popis IT sustava potrebnih za primjenu odredbi CZU-a, a koje su države članice morale uvesti u upotrebu najkasnije do 31. prosinca 2020. **Riječ je, dakle, o tijelu koje je zbog članstva u EU imalo iznimno jasne reformske smjernice kako modernizirati svoje poslovne procese. Upravo ova činjenica pojašnjava značajan broj projekata u ovom području, kao i značajnu ukupnu alokaciju u odnosu na druga tijela i sektore.**

Prema intervjuima, Carinska uprava u početnom planiranju realizacije svojih potreba digitalizacije poslovnih procesa planirala je financiranje kroz OPKK 2014. – 2020. unutar PO2 „Korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije“, no ipak se usmjerila realizirati svoje potrebe kroz OPULJP 2014. – 2020. Rezultati koji su kroz ovaj proces ostvareni ili se do kraja provedbe očekuju ostvariti uključuju ukupno 15 podržanih usluga za razvoj ili unapređenje unutar Carinske uprave:

- nadogradnja postojećeg sustava integriranog upravljanja tarifom
- razvoj elektroničkog sustava za upravljanje carinskim odlukama (faza 1 i 2)
- nadogradnja sustava za upravljanje rizicima (faza 1 i 2)
- novi nacionalni sustav za obradu uvoznih carinskih deklaracija (HRAIS II)
- sustav za obavijest o dolasku, podnošenju carini i privremeni smještaj
- nadogradnja aplikacije za jedinstveno upravljanje aplikacijskim ovlastima korisnika i digitalni potpis (faza 1 i 2)

²⁸⁵ OPULJP v 4.1., str. 143





- aplikacija za pohranjivanje, održavanje i distribuciju referentnih podataka
- razvoj nacionalnog uvoznog sustava za obavijest o podnošenju i dolasku
- informatički sustav za provođenje provoznog postupka bez papira
- novi sustav automatiziranog izvoza
- modernizacija nacionalnog sustava praćenja kretanja trošarinskih proizvoda
- redizajn aplikacije za prikupljanje podataka o robnoj razmjeni.

U domeni poreznog upravljanja OPULJP-om je predviđeno „...unapređenje postojećih usluga poreznim obveznicima i razvoj novih usluga, uspostava računalne i komunikacijske infrastrukture radi podrške terenskom radu inspektora u Poreznoj upravi, poboljšanje integracijskog okvira za razmjenu podataka Porezne uprave, uspostavljanje infrastrukture za cjelovitu i integriranu komunikaciju Porezne uprave.“²⁸⁶ U promatranom razdoblju Porezna uprava imala je u provedbi dva projekta, s fokusom na praćenje i nadzor e-trgovine te povezivanje i unaprjeđenje aplikativnih rješenja unutar informacijskog sustava Porezne uprave i mPorezna²⁸⁷, a 2021. započela je i s provedbom trećeg projekta koji se odnosi na uvođenje i razvoj funkcije e-forenzike s ciljem dodatnog jačanja kapaciteta za porezni nadzor.

Kroz predmetne intervencije do 31.12.2020. **došlo je do automatizacije dijela poslovnih procesa**, poglavito vezano uz porezne registre te godišnji izračun doprinosa za članove uprave nastavno na novu zakonsku obvezu iz 2019. godine²⁸⁸. U dijelu unaprjeđenja komunikacije s poreznim obveznicima **dizajnirana je usluga mobilne aplikacije mPorezna** za građane, a u drugoj fazi planirana i za poduzetnike kao daljnji razvoj usluga ePorezne. Vezano za porezni nadzor, omogućena je **nabava novog sustava praćenja e-trgovine** kao brzorastućeg područja trgovine za čije je praćenje Porezna uprava dotad imala ograničene kapacitete i alate. Istim projektom omogućena je i nabava alata za praćenje internetskih stranica, analiziranje rizika i izdvajanje poduzeća za nadzor. Izazov za daljnji rad u ovom tipu nadzora jednim dijelom predstavljaju ljudski resursi, odnosno nemogućnost da se određeni dio kadrova isključivo bavi ovim aspektom rada, što prema intervjuu znači da predstoji interna organizacijska konsolidacija u skladu s ovim aspektom rada. Navedeno je dijelom premošteno **izradom priručnika u kojem su zabilježeni svi poslovni procesi vezani za ovu temu, kao neplanirani pozitivan rezultat projekta**. Ovakav je pristup zadržan kao dobra praksa iz pretprijetnog razdoblja – pisani zapis radnog procesa koji omogućava lakše uvođenje novih osoba u poslovne procese.

Nadalje, vezano za **područje javnih financija** OPULJP-om je planirana podrška koja je trebala rezultirati „...snažnim računovodstvenim sustavima unutar Vlade i Ministarstva financija, za pregled poreznih izdataka, upravljanja porezima te unapređenju proračunskog planiranja i

²⁸⁶ OPULJP v 4.1., str. 146

²⁸⁷ Projekt je ugovoren u travnju 2021., no aktivnosti su započele u listopadu 2019. zbog retroaktivnosti prihvatljivosti troškova.

²⁸⁸ Vezano za Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o doprinosima (NN 106/2018).





predviđanja“.²⁸⁹ U promatranom razdoblju MF provodi dva projekta. Jedan je usmjeren na učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja, a drugi na uspostavu učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata koji se (su)financiraju sredstvima državnog proračuna i proračuna JL(R)S-ova. U 2021. započeo je i treći projekt ovog tijela usmjeren na jačanje sustava fiskalne odgovornosti i sustava unutarnjih kontrola.

Projekt koji se bavi **financijskim i statističkim izvještavanjem** odnosi se na unaprjeđenje informacijskog sustava za financijsko izvještavanje, prikupljanje i pohranjivanje obveznika financijskih izvještaja, što uključuje državni proračun, proračune JL(R)S-ova te proračunske i izvanproračunske korisnike. Do provedbe projekta ovu funkciju obavljala je FINA, uz pomoć zastarjelog informacijskog sustava i s ograničenim mogućnostima MF-a za pretraživanje i analitiku. Nova aplikacija, koja je do pisanja ovog izvještaja bila izrađena i testirana, ali još nije puštena u funkciju, dok se ne realiziraju i planirane edukacije 550 korisnika. Aplikacija bi obveznicima trebala omogućiti jednostavniju predaju financijskih izvještaja, ali i dohvaćanje podataka za analizu na više razina u svrhu proračunskog planiranja, uključujući izvještavanje prema EU. Istovremeno, planirano je da podaci budu dostupni i na Portalu otvorenih podataka RH u svrhu veće transparentnosti.

Drugi projekt MF-a, vezan za drugo tematsko područje, odnosi se na **ocjenjivanje i odobravanje investicijskih projekata** kroz izradu podzakonskog akta predviđenog člankom 45. Zakona o proračunu (NN 87/08, 136/12, 15/15) i prateće aplikacije kojom bi se omogućio jedinstven i sveobuhvatan postupak stručnog vrednovanja i ocjena opravdanosti investicijskih projekata te bi osim na projekte financirane iz državnog i proračuna JL(R)S-ova uključio i one financirane iz sredstva EU. Dosad su resorna ministarstva imala vlastite procedure što je onemogućavalo harmonizirani postupak na bazi istih kriterija i analitičkih postupaka. U trenutku izrade ovog izvještaja projekt je još bio u fazi izrade Uredbe koja predstavlja isporučevinu projekta. Uredba se priprema kroz vanjsku konzultantsku pravnu pomoć zbog manjka kapaciteta unutar MF-a. Odabir vanjskih stručnjaka sa specifičnim znanjima za takav proces na tržištu bio je otežan, a čitav proces realizacije usluge dodatno usporen zbog složenosti predmeta normiranja, odnosno potrebe za usuglašavanjem s resorima koji su u užem smislu uključeni u ovo područje.

Konačno, u **vezi sa sektorom zdravstva** OPULJP-om su planirana „poboljšanja u zdravstvenom sektoru, poticanje i provedba edukacije djelatnika u primjeni novih e-usluga kako bi im se pružila potpora prilikom provedbe procesa akreditacije zdravstvenih ustanova, osnivanja središnjeg tijela za razvoj e-Zdravlja i uvođenje kliničkih smjernica.“²⁹⁰ MZ relativno je kasno i, u usporedbi s drugim spomenutim sektorima, ograničeno uključeno u OPULJP. Naime, ugovoren je samo jedan projekt, i to tek u drugoj polovini 2020. godine vezan za

²⁸⁹ OPULJP v 4.1., str. 142

²⁹⁰ OPULJP v 4.1., str. 146/147





uspostavljanje sustava akreditacije za bolničke zdravstvene ustanove, no zbog još rane faze provedbe nije ušao u ovu evaluaciju. Vidljivo je kako navedeni fokus projekta pokriva samo jedan od više izvorno planiranih smjerova djelovanja. S druge strane, bitno je istaknuti kako je predmetno Ministarstvo istovremeno iskoristilo značajnu alokaciju sredstava po pitanju korištenja IKT rješenja u poslovnim procesima kroz PO 2 unutar OPKK²⁹¹, i to kroz tri projekta potpisana 2019. godine (e-Bolnica, e-Smjernice i primjena normizacije i certifikacijskog postupka e-Zdravlja) u partnerstvu Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje (HZZO), a u još tri projekta je MZ partner HZZO-u (e-HZZO, mjerenje učinkovitosti bolničkog sustava i e-Lijekovi). Navedeno sugerira kako je u ovom programskom razdoblju MZ započelo značajne procese u daljnjem razvoju e-usluga i unaprjeđenje drugih aspekata upravljanja u zdravstvu, ali primarno kroz OPKK.

Zaključno vezano uz ovaj rezultat, vidljivo je kako su inicijalno izdvojeni sektori u različitim aspektima unaprijedili svoje interne poslovne procese i usluge prema građanima i poslovnom sektoru. Razvidno je i kako je najsnažnija digitalizacija ostvarena u sektoru carine, u smjeru šire vizije „carine bez papira“, primarno jer je normativno definirana CZU-om te je time omogućila najveću razinu spremnosti projekta. U nešto manjem opsegu, sektor javnih financija i Porezna uprava uspostavili su daljnju digitalizaciju dijela poslovnih procesa te plasirali neke nove usluge za krajnje korisnike. Konačno, sektor zdravstva je vrlo ograničeno bio uključen u intervencije OPULJP-a, no gledano šire, svoje je potrebe u ovom području realizirao kao nositelj i partner cijelog niza projekata financiranih kroz OPKK, koje će biti pokrivena evaluacijama PO OPKK koje su trenutno u tijeku.

Rezultat koji ponovno izdvaja određeni sektor formuliran je kao „**nadogradnja i kapacitiranje sustava državne statistike**“. Vezano za DZS, OPULJP predviđa „...nadogradnju sustava državne statistike, omogućavanjem automatiziranih postupaka i popratnom edukacijom osoblja“.²⁹² U promatranom razdoblju DZS provodi dva, u usporedbi s drugim operacijama u ovoj osi, vrijednosno manja projekta – jedan usmjeren na izradu standardne platforme za web upitnike te drugi vezan za sustav za upravljanje kvalitetom i dokumentiranje kvalitete statističkih istraživanja. U 2021. potpisan je i treći ugovor koji se odnosi na uvođenje sustava procjenjivanja troškova statističkih procesa i proizvoda. Tijekom 2016. i 2017. godine, DZS je koristio tehničku pomoć za pripremu projektnog prijedloga „Unaprjeđenja provođenja popisa stanovništva“ unutar kojeg se planirala priprema prijelaza s klasičnog načina na kombinirani način popisa stanovništva, iako navedeni projekt na kraju nije financiran iz ove PO, niti su

²⁹¹ IP „Jačanje aplikacija informacijskih i komunikacijskih tehnologija za e-vladu, e-učenje, e-uključenost, e-kulturu i e-zdravlje“, SP 2c1 „Povećanje korištenja IKT-a u komunikaciji između građana i javne uprave putem uspostave IKT koordinacijske strukture i softverskih rješenja“.

²⁹² OPULJP v 4.1., str. 143





evaluatori pretragom javno dostupnih baza podataka naišli na informaciju o tome je li projekt uopće bio financiran i ako da, iz kojeg izvora.

Potreba za standardnom platformom za web upitnike vezana je uz sve dominantnije korištenje online naspram papirnatih upitnika, ali ponajviše zbog činjenice da su u radu korištene razne vizualne i funkcionalne varijacije temeljene na različitim IT rješenjima koje je trebalo standardizirati te na taj način unaprijediti poslovni proces u IT službi kod pripreme novih istraživanja. U trenutku izrade ovog izvještaja aplikacija je bila u testnoj fazi. Konačno, projekt upravljanja kvalitetom naslonjen je na zahtjeve Eurostata u pogledu praćenja kvalitete statističkih proizvoda kroz nadogradnju baze podataka za informacije o kvaliteti i praćeno obukom djelatnika za unaprjeđenje znanja o kvaliteti i korištenje aplikacije, koji je također još u provedbi.

Zaključno, u odnosu na integraciju i digitalizaciju poslovnih procesa, **vidljivo je da se jedan dio poslovnih procesa u specifičnim tijelima digitalizira, kao i da se horizontalna integracija zasad provodi samo na manjem broju tijela i poslovnih procesa u sustavu javne uprave.** U tom kontekstu, **operacije financirane kroz OPULJP 2014. – 2020. u PO 4, s izuzetkom projekata u Carinskoj upravi, postavljaju temelje i de facto služe kao pilot-projekti, tj. testna okruženja za više razine integracije poslovnih procesa koje se planiraju financirati u narednom financijskom razdoblju kroz OPKK, ili pak kroz Nacionalni program oporavka i otpornosti (NPOO).** Utoliko će njihova refleksija na korisničko iskustvo interakcije s javnim tijelima, odnosno učinkovitije pružanje usluga nužno biti ograničena samo na one procese koji će se do kraja 2023. zaista i moći konzumirati *online*. Pritom nije nevažna ni činjenica da **nijedan od opisanih projekata nema predviđenu aktivnost ispitivanja korisničkog iskustva i/ili zadovoljstva korištenjem novorazvijenih ili unaprijeđenih e-usluga,** premda *Strategija e-Hrvatska 2020* izričito navodi godišnje ispitivanje zadovoljstva korisnika e-usluga u dijelu koji se odnosi na praćenje razvoja e-usluga.²⁹³ Ovo je propust koji u narednom razdoblju svakako treba ispraviti bez obzira na izvor(e) financiranja.

U odnosu na rezultat „**upravljanje ljudskim resursima**“, OPULJP navodi kako će se „razvoj i provedba novog usklađenog sustava upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi temeljiti na standardizaciji i pojednostavljenju procesa kroz razvoj sustava temeljenog na zaslugama u službi, usklađivanju sustava plaća i etičkih normi, te uvažavanju mehanizama za borbu protiv korupcije“.²⁹⁴

Uvidom u analizu stanja u samom tekstu OPULJP-a, a poglavito uvidom u *Strategiju reforme javne uprave 2015. – 2020.* (poglavlje 5. *Ljudski potencijali u javnoj upravi*), vidljivo je da se unutar ovog šireg područja uz utvrđivanje sustava kompetencija planiralo unaprijediti i sustav zapošljavanja, ocjenjivanja na temelju radne učinkovitosti i napredovanja na temelju zasluga,

²⁹³Vidi: *Strategija e-Hrvatska 2020.*, str. 53, dostupno na: https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategija_e-Hrvatska_2020.pdf

²⁹⁴ OPULJP v 4.1., str. 143





ujednačiti sustav plaća te unaprijediti poštivanje etičkih načela. **Iako je intervencijama financiranim iz ESF-a planirano da se unaprijede svi gore navedeni aspekti upravljanja ljudskim potencijalima, uz izuzetak izrade kompetencijskog okvira izostala je provedba u drugim područjima.** Kroz intervju s PT1, kao i s Korisnikom, pojašnjeno je da je s jedne strane bila riječ o izuzetno velikoj intervenciji koja se trebala baviti ostalim aspektima upravljanja ljudskim potencijalima, a da je zbog činjenice da je PO kasnije započela postojao izazov da se provede u dostupnom vremenu. Usto, istaknuto je da je prepoznata potreba za doradom intervencije u pristupu te proširenjem iz uže shvaćenog IKT projekta u širi reformski projekt. Uzevši u obzir navedene razloge, odlučeno je da se njegova realizacija „preseli“ u NPOO. Postojala je također i određena potreba za sljedivošću koja nije mogla biti zadovoljena unutar ESF-a, konkretno da se omogući prilika da se navedeni projekt nadoveže na uspostavljeni kompetencijski okvir, što je posebno važno za dio koji se odnosi na daljnje unaprjeđenje sustava zapošljavanja i napredovanja.

U promatranom razdoblju projekt koji je u provedbi jest *Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi*. Započeo je u prvom kvartalu 2018. s očekivanim završetkom u prvom kvartalu 2023., iako je prvotno planiran da bude završen u 2020. Produljenje razdoblja provedbe znači da se tek očekuju njegovi rezultati. Pitanje razvoja kompetencijskog okvira predstavlja nastavak na aktivnosti provedene u ranijim razdobljima²⁹⁵, međutim ova intervencija zamišljena je kao sveobuhvatno rješenje za sve razine javne uprave (državna tijela, pravne osobe s javnim ovlastima, te upravna tijela JL(R)S-ova), uključujući rukovodeće i nerukovodeće službenike te opće i posebne kompetencije. Navedeno predstavlja ambiciozan cilj jer su, prema intervjuima, prakse drugih zemalja da se kompetencijski okviri uvode za jednu instituciju ili za određeni skup službenika, primjerice rukovodeće. Budući da u javnoj upravi trenutno ne postoji jedinstvena metodologija, projekt je bio usmjeren na izradu metodologije za analizu i procjenu radnih mjesta, a s obzirom na podjelu poslova na one stručno-kreativne te na upravno postupanje i horizontalne poslove. Metodologija se razvija kroz suradnju s devet pilot-tijela javne uprave, a kroz projekt izrađuje se i prijedlog funkcionalnih zahtjeva za budući IT alat, koji se planira dalje razvijati i implementirati kroz projekt upravljanja ljudskim potencijalima trenutno planiran za financiranje kroz NPOO.

Uzimajući u obzir buduće razmjere primjene kompetencijskog okvira, projektom je planirana edukacija ograničenog broja od 240 službenika u jedinicama nadležnim za ljudske potencijale, no istovremeno i edukacija 10 trenera, kao i sadržaj za *e-učenje* čime se ipak stvaraju preduvjeti za uključivanje većeg broja sudionika takvih edukacija u budućnosti. Kako će se rezultat samog

²⁹⁵ Konkretnije, projekt „Potpora jačanju administrativnih kapaciteta kroz razvoj kompetencija u državnoj upravi“ čiji je nositelj bilo Ministarstvo uprave u suradnji s *twinning* partnerom – Nizozemskim institutom za javnu upravu, u okviru kojeg je razvijena metodologija procjene ključnih kompetencija za rukovodeća i nerukovodeća radna mjesta u tijelima državne uprave, izrađen opis poslova te izrađen priručnik.





projekta moći vidjeti tek kroz duže vremensko razdoblje u kojem će primjena navedenog okvira trebati zaživjeti u javnoj upravi, u projektu su planirane i važne prateće aktivnosti poput (1) izrade plana za implementaciju kompetencijskog okvira u javnoj upravi te (2) prijedloga smjernica za izmjenu propisa s ciljem implementacije kompetencijskog okvira u javnu upravu. Potonje je važno jer obveza implementacije kompetencijskog okvira u području upravljanja ljudskim potencijalima u hrvatskoj javnoj upravi nije propisana, a izmjenom propisa planira se utvrditi obveza jedinica za ljudske potencijale da u upravljanju ljudskim potencijalima naglasak stave na unaprijed utvrđene opće i posebne kompetencije.

Zaključno, rezultat vezan uz razvoj ljudskih resursa u javnoj upravi OPULJP-om, Strategijom razvoja javne uprave i pratećim Akcijskim planom prepoznat je kao posebno važno područje s više smjerova djelovanja. **Zahvaljujući ESF intervencijama po završetku projekta *Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi* može se očekivati okvir za daljnju implementaciju kompetencijskog okvira, koji će se dakako suočiti s izazovima da postane u potpunosti prihvaćen u provedbi s obzirom na broj tijela koje pokriva.** Nažalost, uslijed više čimbenika odustalo se u ovom trenutku od provedbe projekta razvoja ljudskih potencijala, s očekivanjem da se i on provede kroz NPOO. **Potrebno je međutim naglasiti da je NPOO izvanredni instrument nastao kao odgovor na COVID-krizu. Stoga činjenica kako je dio nosivih reformskih intervencija prvotno planiran ESF-om prebačen u ovaj novi instrument sigurno značajno umanjuje ukupnost rezultata postignutih u ovom području.** O izazovnoj sljeditivosti projekata u ovom području, s obzirom na to da pokrivaju različita, ali međusobno usko povezana područja, govori i činjenica da je projekt razvoja kompetencijskog okvira izvorno zamišljen da se nastavlja na aktivnosti i isporuke projekta „Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu RH“ jer bi potrebne kompetencije trebalo analizirati s obzirom na unaprijeđene poslovne procese u javnoj upravi. Međutim, uslijed vremenske dinamike provedbe ova dva projekta takva sinergija nije bila moguća. **Izostanak čvršće koordinacije te posljedični izostanak sljeditivosti projektnih aktivnosti i u ovom rezultatu predstavljaju čimbenike koji imaju negativan utjecaj na ukupnu učinkovitost (efektivnost) financiranih intervencija.**

Rezultat formuliran kao „**uvođenje sustava upravljanja kvalitetom**“ u OPULJP-u je pojašnjen na sljedeći način: „uvođenje alata za sustav upravljanja kvalitetom identificirat će procese, uvesti nove alate, predložiti način za unapređenje procesa te doprinijeti osnaživanju produktivnosti javnih tijela s konačnim ciljem podizanja razine njihove efikasnosti i zadovoljstva građana“. ²⁹⁶ Pitanje uvođenja sustava upravljanja kvalitetom izričito je prepoznato i u Strategiji reforme javne uprave u poglavlju 4. *Pružanje javnih usluga*, cilj 5. *Podizanje kvalitete javnih usluga*, mjera 5.1. *Implementirati standarde upravljanja kvalitetom u pružanju usluga javne uprave*. Ostvarenje rezultata ponajprije se veže za projekt MPU-a pod nazivom

²⁹⁶ OPULJP, V4.1. str. 143





„Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu RH“ u vrijednosti od 40.524.202,55 HRK, koji je započeo s provedbom u veljači 2018., a planirani je završetak, nakon produženja ugovora bio svibanj 2022. godine, uz naknadnu najavu još jednog produženja do kraja 2022. Po vrijednosti projekta riječ je o drugom najvećem projektu u predmetnom specifičnom cilju²⁹⁷.

Projektom se razvija metodologija upravljanja kvalitetom primjenjiva u javnoj upravi RH uzimajući u obzir relevantna komparativna iskustva, koristeći različite instrumente kao što su samoocjenjivanje, objava standarda kvalitete prema uzoru na povelje javnih službi, dodjeljivanje nagrada za kvalitetu najboljim organizacijama i drugo. Metodologija koja se razvija kroz projekt trebala bi omogućiti identifikaciju procesa koji rezultiraju uslugom namijenjenom krajnjim korisnicima, sadržavati opis i prikaz procesa razumljiv svim dionicima te omogućiti praćenje, analizu, optimizaciju i standardizaciju aktivnosti koje se u procesu provode. IT alatom, koji je također dio projekta, provodi se popisivanje i opisivanje svih procesa u Odabranim tijelima te optimizacija i standardizacija procesa u Pilot-tijelima kako bi se do kraja projekta optimiziralo 100 procesa.

Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom zamišljeno je na dobrovoljnoj osnovi. Interes za uključivanje u odabrana tijela bio je velik te se očekuje premašivanje pokazatelja koji se odnosi na „broj podržanih tijela za poboljšanje organizacije rada“ od početno planiranih 118 na 130. Projektom je planirana i edukacija 600 službenika, koja do izrade ovog izvještaja nije započela, ali je bila u pripremi. Slično kao u projektu izrade kompetencijskog okvira, na kraju projekta planirana je izrada smjernica za pravnu definiciju sustava upravljanja kvalitetom (npr. donošenje novog ili izmjene postojećih propisa, uspostava Vijeća za kvalitetu u javnoj upravi) kako bi se osigurala održivost i daljnje unaprjeđenje kvalitete u javnoj upravi RH.

Projekt ima snažan reformski potencijal, s time da je riječ o modelu promjene u kojem se za širenje konkretnih pozitivnih efekata na građane i gospodarske subjekte mora pretpostaviti dodatni protok vremena. S druge strane, očekivani kapilarni način primjene temeljen na ugrađenom načelu dobrovoljnosti predstavlja svojevrsan rizik u smislu osiguravanja jednako kvalitetne i optimizirane usluge građanima i poslovnim subjektima, bez obzira na to s kojim tijelom su u interakciji. Promocija, koja je jednim dijelom već planirana projektom, predstavlja daljnji preduvjet za širenje broja uključenih tijela. Koordinativna uloga nadležnog Ministarstva predstavlja važan impuls u cilju daljnje koherentnosti i izvedivosti predloženog sustava upravljanja kvalitetom, kao i kontinuirane podrške tijelima koja započnu navedeni proces ili koja budu željela zadržati svoj „certificirani“ status.

Bitno je istaknuti kako Strategija reforme javne uprave 2015. – 2020., kao i prateći Akcijski plan, pod mjerom upravljanja kvalitetom ističe i uvođenje „kontinuiranog mjerenja zadovoljstva korisnika kvalitetom u pružanju usluga javne uprave tijela koja su uvela sustav

²⁹⁷ Projekt najveće vrijednosti u ovoj prioritetnoj osi je projekt Ministarstva hrvatskih branitelja „Digitalizacija arhivskog gradiva iz Domovinskog rata“ u vrijednosti od 81.547.598,63 HRK.





kvalitete“, kao i „kontinuirano mjerenje trajanja rješavanja zahtjeva korisnika“²⁹⁸. Metodologija koja je proizašla iz projekta *Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu RH* prepoznaje navedeno pa tako u dijelu pod nazivom „povratne informacije građana i drugih dionika“ navodi primjere načina prikupljanja povratnih informacija građana i drugih korisnika usluga i proizvoda o SUK-u i njegovim učincima, uključujući „...ankete, savjetodavne skupine, upitnike, kutije za pritužbe i istraživanja javnog mnijenja“.²⁹⁹ Bilježenje rezultata prikupljanja zadovoljstva korisnika predviđeno je i novim pratećim IT alatom. Navedeno stoga predstavlja poticaj tijelima. Međutim, u budućnosti treba voditi računa o tome da kvalitetno operativno usmjeravanje procesa prikupljanja podataka o zadovoljstvu korisnika pretpostavlja i dodatne standarde i upute koje uključuju izazove, primjere i savjete iz prakse u ostvarenju tog cilja. Osim toga, prikupljanje podataka o zadovoljstvu korisnika zasigurno uključuje i značajno financijsko opterećenje tijela koje ga inicira, stoga je potrebno voditi se načelom svrsishodnosti. Razrada postupanja kod prikupljanja zadovoljstva korisnika predstavlja primjer dodatnih oblika podrške za kojima će rasti potreba kao rezultat novog sustava upravljanja kvalitetom. U tom smislu on predstavlja kontinuirani proces, a navedeni projekt trebao bi omogućiti osnovu za njegovu funkcionalnost.

Projekt istog ministarstva – „**Optimizacija sustava lokalne i područne samouprave**“ – također ima elemente uspostavljanja standarda kvalitete. Pitanje preustroja lokalne i područne samouprave, iako prisutno u javnosti dulji niz godina te prepoznato od stručnjaka kao nužno područje unaprjeđenja³⁰⁰, na razini očekivanih rezultata nije bilo izričito dio OPULJP-a, premda je uključeno u sam naziv IP-a. Praćen IT rješenjem, projekt uspostavlja analitičku podlogu o JL(R)S-ovima kako bi se utemeljeno mogle donositi daljnje odluke o optimizaciji njihova rada. Naime, projektom uspostavlja središnju bazu podataka o kapacitetima JL(R)S-ova te razvija pokazatelje vezane za pružanje postojećih usluga, ali i moguće obavljanje novih decentraliziranih poslova središnje državne uprave. Dakle, riječ je o prvoj fazi nakon koje tek slijede odluke o mogućoj rekonstrukciji lokalne i područne samouprave. Zamisljeno je pilotiranje korištenja pokazatelja u 40 tijela koja se planiraju okupiti stratificirajući JL(R)S-ove po bitnim obilježjima (primjerice veličina, financijski kapacitet, potpomognuta područja, otoci i slično), kao i edukacija 200 službenika za rad u IT sustavu. Projekt je nakon značajnih izazova u javnoj nabavi u trenutku provođenja intervjua upravo počinjao realizaciju glavnog ugovora u kojem su navedeni bitni elementi projekta.

Rezultat definiran kao „**kontinuirano obrazovanje djelatnika u javnoj službi**“ u tekstu OPULJP-a 2014. – 2020. na relevantnim je mjestima spušten na nižu razinu apstrakcije na način da prepoznavajući potrebu poboljšanja profesionalnosti državnih službenika kroz

²⁹⁸ Odnosi se također na mjeru 5.1. Implementirati standarde upravljanja kvalitetom u pružanju usluga javne uprave

²⁹⁹ Zahtjevi za sustave upravljanja kvalitetom u tijelima javne uprave Republike Hrvatske, str. 41, dostupno na: https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Projekti/EU%20projekti/Uvo%C4%91enje%20sustava%20upravljanja%20kvalitetom%20u%20javnu%20upravu%20rh//A2_6%20Zahtjevi%20za%20sustave%20upravljanja%20kvalitetom%20u%20tijelima%20javne%20uprave%20RH.pdf

³⁰⁰ Vidi primjerice: Koprić, I. (2015), „Zašto i kakva reforma lokalne i regionalne samouprave“, u *Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave*, Vol. 15 No. 4, str. 993-998, dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/224442>





modernizaciju obrazovanja i razvoj karijere predviđa s jedne strane jačanje potpore DŠJU, a s druge osiguravanje centara za osposobljavanje na regionalnoj i lokalnoj razini.³⁰¹

Sukladno ovoj potrebi, u opisu očekivanih rezultata naznačeno je **osnaživanje kapaciteta DŠJU-a te jačanje kapaciteta različitih javnih službi i njihovih regionalnih/lokalnih ogranaaka kroz obrazovne module i treninge koji se odnose na njihove nove ili poboljšane usluge.**³⁰² Slijedom toga, u opisu mogućih aktivnosti u okviru područja *Upravljanje ljudskim resursima* predviđa se „razvoj i implementacija stručnih programa i modula i specijaliziranih izobrazbi s naglaskom na unapređenje vještina kadrova javne uprave na državnoj i regionalnoj (lokalnoj) razini vezano uz jačanje organizacijskih sposobnosti, poboljšanje informatičkih vještina kao i provedbu novih i suvremenih metoda učenja podržanih kroz IKT; razvoj novih programa i trening trenera za izgradnju kapaciteta za decentraliziranu provedbu programa, razvoj mreže institucija koje provode programe osposobljavanja i usavršavanja.“³⁰³

Navedeno je u skladu s mjerom 7.3. Razvoj i implementacija novih te kontinuirano unaprjeđivanje postojećih metodologija i mehanizama u sustavu usavršavanja u javnoj upravi *Strategije razvoja javne uprave 2015. – 2020.* koja, između ostalog, predviđa aktivnosti jačanja institucionalnih kapaciteta DŠJU-a, pripremu i usvajanje Strategije profesionalnog usavršavanja u javnoj upravi, razvoj i implementaciju *e-learning* sustava usavršavanja u javnoj upravi, uspostavu središnje e-knjižnice u javnoj upravi, uvođenje sustava kvalitete u svrhu unaprjeđenja sustava treninga, jačanje sustava treninga na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, razvoj i implementaciju metodologije procjene učinka sustava usavršavanja te razvoj i uspostavu postupka licenciranja trenera za provedbu programa usavršavanja u javnoj upravi.³⁰⁴

Pratećim Akcijskim planom za razdoblje 2017. – 2020. predviđena je ESF podrška provedbi ukupno pet projekata, od čega je četirima nositelj trebao biti DŠJU, a jednome MU.³⁰⁵ Tako je DŠJU trebao provesti projekte Razvoj edukacijskih programa za kompetencijski okvir javne uprave, Uspostava ESF sustava edukacije, Modernizacija trening sustava te E-knjižnica i izdavaštvo za javnu upravu, dok je MU trebao provesti projekt Razvoj i implementacija Strategije profesionalnoga usavršavanja u javnoj upravi.

Od navedenih pet projekata u promatranom razdoblju provodila su se dva – *Priprema Strategije stručnog usavršavanja u javnoj upravi 2019. – 2023.* te *Povećanje kvalitete javnih usluga kroz modernizaciju i povećanje dostupnosti edukacija za službenike javnog sektora u organizaciji DŠJU.* Oba projekta provodio je ili provodi DŠJU, premda je Akcijskim planom bilo predviđeno da Strategiju stručnog usavršavanja provodi tada nadležno MU. Prema intervjuima s predstavnicima DŠJU-a, ova je činjenica predstavljala izazov za DŠJU jer škola kao tijelo koje radi operativni, tehnički i logistički dio posla nije ni imala mandat predlagati nove strateške

³⁰¹ OPULJP 2014. – 2021., v.4.1 str. 25.

³⁰² Ibid. str. 143.

³⁰³ Ibid. str. 147.

³⁰⁴ Strategija razvoja javne uprave 2015.-2020., dostupno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html

³⁰⁵ Usp. Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave 2017.-2020., str. 42, dostupno na <http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Akcijски%20plan%20provedbe%20Strategije%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202017.%20do%202020.%20godine.pdf>





dokumente. Prema istom izvoru, u samom projektnom prijedlogu došlo je do inverzije uloga Škole i Ministarstva u odnosu na ono što je bilo planirano sažetkom operacije, unutar kojeg je bilo definirano da strateško usmjeravanje vodi Ministarstvo, a provedbeni dio DŠJU. Dodatnu otegotnu okolnost u provedbi ovog projekta predstavljalo je i stupanje na snagu Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN 123/17) jer projekt, odnosno njegova glavna isporučevina, nije odgovarala novom zakonodavnom okviru. Naime, Zakon striktno definira tijela odgovorna za donošenje akata strateškog planiranja, a DŠJU nije naveden kao jedno od tih tijela. Stoga je DŠJU u komunikaciji s KT-om i tadašnjim MU-om glavnu isporučevinu projekta sveo na strateški akt samoga DŠJU-a za četverogodišnje razdoblje. **U tom je kontekstu projekt samom DŠJU-u omogućio dugoročnije planiranje vizije vlastitog razvoja, kao i planiranje financijskih resursa, no nije rezultirao Strategijom stručnog usavršavanja na razini cijele uprave.**

Ovdje također treba naglasiti da je sam projekt trebao podržati rezultate povezanog projekta koji je godinu dana ranije ugovorilo tadašnje MU, a koji se odnosi na razvoj kompetencijskog okvira. Na tom je projektu DŠJU provedbeni partner od kojeg se sukladno projektnom prijedlogu očekuje da će „zahvaljujući uvođenju kompetencijskog okvira biti u mogućnosti razviti prikladnije programe izobrazbe...“.³⁰⁶ Međutim, kako je već navedeno, taj projekt značajno kasni u provedbi te bi se, da nije bilo izazova vezanog uz novi sustav strateškog planiranja, strategija stručnog usavršavanja u javnoj upravi razvila prije usvajanja novog kompetencijskog okvira. U tom kontekstu **razvoj i usvajanje strateškog akta samoga DŠJU-a treba promatrati kao neočekivan pozitivan rezultat projekta u okolnostima u kojima nije bilo moguće osigurati sljedivost rezultata povezanih projekata. S druge strane, ovakva situacija ponovno svjedoči manjku sveobuhvatne koordinacije jednog od najznačajnijih reformskih procesa u Hrvatskoj.**

Projekt *Povećanje kvalitete javnih usluga kroz modernizaciju i povećanje dostupnosti edukacija za službenike javnog sektora u organizaciji DŠJU* može se vezati uz planirani ishod Akcijskog plana Strategije razvoja javne uprave 2017. – 2020. „digitalizacija trening sustava DŠJU i unaprjeđenje i proširenje postojećih procesa podrške u Državnoj školi za javnu upravu“³⁰⁷ jer je projekt fokusiran na uvođenje sustava za e-učenje u DŠJU kroz digitalizaciju postojećih i razvoj novih programa za e-učenje kao i kroz opremanje DŠJU-a IKT opremom nužnom za provedbu edukacija putem digitalnih platformi. **Tako ovaj projekt istovremeno doprinosi rezultatu osnaživanja kapaciteta DŠJU-a i decentralizaciji sustava obuke.** Do trenutka provedbe intervjua u sklopu projekta nabavljena je sva potrebna oprema, razvijena je mreža trenera te je izrađen inicijalni popis sadržaja i materijala koje treba digitalizirati. Projektom se planira digitalizirati sljedećih šest modula: planiranje i izvršenje, pristup informacijama, informatizacija postupanja javnoupavnih tijela, etika, antikorupecija, ravnopravnost spolova, nacionalne manjine i prava osoba s invaliditetom, informacijska i kibernetička sigurnost. Međutim, digitalizacija modula tek predstoji, za što se do kraja listopada

³⁰⁶ UP.04.1.1.06.0004, Dio „Svrha i opravdanost projekta“, str. 4.

³⁰⁷ Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave 2017. – 2020., str. 42.





2021. očekivalo raspisati javnu nabavu, a tek potom slijedi planirana edukacija velikog broja od čak 2000 službenika. Predstavnici DŠJU-a najavili su traženje produljenja razdoblja provedbe projekta.

Zaključno u odnosu na DŠJU, **nije se proveo projekt Uspostava ESF sustava edukacije** planiran Akcijskim planom provedbe Strategije razvoja javne uprave 2017. – 2020. Prema objašnjenju UT/PT1 projekt nije mogao biti realiziran kroz DŠJU, jer nadležnost za organizaciju i provedbu edukacija o EU financiranju ima KT. Utoliko DŠJU nije mogao zadovoljiti uvjet za izravnu dodjelu koja se primjenjuje na operacije/projekte za čiju provedbu postoji samo jedan unaprijed određeni prijavitelj. Kako KT, u suradnji s UT-om nije pokrenuo edukacije u području ESF-a **propuštena je prilika za sustavnu izgradnju kapaciteta službenika za pripremu i provedbu projekata financiranih sredstvima ESF-a koja ima utjecaj na ukupan apsorpcijski kapacitet tijela uprave.** Naime, manjak prilika za edukaciju, mimo inicijalne provedbene radionice s PT2, većina je sugovornika navodila kao jednu od otegotnih okolnosti u provedbi svojih projekata jer većina nije imala prethodnog iskustva u izradi sažetaka operacija, ali još bitnije u upravljanju projektima ili javnoj nabavi. U tom kontekstu za naredno financijsko razdoblje oni očekuju snažniji angažman UT-a u definiciji takvih programa obuke i njihovih ciljanih skupina, kao i otvaranje programa obuke za korisničke institucije umjesto isključivo za tijela SUK-a. S druge strane, neki korisnici izdvojili su dobru praksu iz pretpripravnog razdoblja koju bi vrijedilo vratiti kad je PT2 održavao sastanke na kojima se izvještavalo o statusu projekata te zajedno s drugim korisnicima diskutiralo o izazovima u provedbi koje upute za korisnike ili nedovoljno jasno ili uopće ne adresiraju.

Što se tiče drugog očekivanog smjera djelovanja – osiguravanja centara za osposobljavanje na regionalnoj i lokalnoj razini – u promatranom razdoblju nije zabilježen nijedan projekt izravno usmjeren takvom obliku decentralizacije programa stručnog usavršavanja.³⁰⁸ S druge strane, način na koji je definiran sam očekivani rezultat „**jačanje kapaciteta različitih javnih službi i njihovih regionalnih/lokalnih ogranaka kroz obrazovne module i treninge koji se odnose na njihove nove ili poboljšane usluge**“ dozvoljava zaključak da je ovom rezultatu doprinio baš svaki promatrani projekt. Naime, svaki od prethodno opisanih projekata u sebi sadrži elemente razvoja neke nove e-usluge ili digitalizacije procesa, bilo horizontalne, bilo na razini pojedinih tijela, popraćene komponentom edukacije određenog broja službenika korisničkih tijela za primjenu novorazvijenih ili unaprjeđenih aplikativnih rješenja. Drugim riječima, **edukacije za primjenu novih e-usluga ili digitaliziranih procesa predstavljaju jedan od triju ovim istraživanjem prepoznatih oblika stručnog usavršavanja** koji su podržavani kroz projekte financirane ESF-om.

Drugi podržani oblik stručnog usavršavanja djelatnika javne uprave odnosio se na razvoj programa i provedbu obuke za poslovne procese specifične za neko tijelo. Primjerice, DGU

³⁰⁸ DŠJU je 2016. provodio projekt financiran iz pretpripravnih fondova pod nazivom „Uspostava trening sustava za dobro upravljanje na lokalnoj i regionalnoj razini“. Vidi: https://www.dsju.hr/img/cms-custom/file_199.pdf





u promatranom razdoblju svoje djelatnike na razini ispostava educira o provedbi novouspostavljenih digitalnih procesa: homogenizacije katastarskih planova, primjeni mjernih metoda i servisa uz primjenu službenih geodetskih datuma te korištenju sustava digitalnih geodetskih elaborata, uz već opisanu podršku uključivanja JL(R)S-ova u geoportal Nacionalna infrastruktura prostornih podataka (NIPP), a što je uključivalo i kapacitiranje lokalnih službenika DGU-a za ulogu lokalnih promotora. Tim će se edukacijama obuhvatiti više od 1000 zaposlenika. U slučaju DGU-a, ali i ostalih tijela koja su svojim projektima planirala edukacije u obliku fizičkih susreta, **pandemijski uvjeti bili su poticaj za ubrzani prelazak na online oblike poučavanja i brojem veći ili teritorijalno rasprostranjeniji obuhvat sudionika. U nekim slučajevima, poput primjerice DGU-a, uslijed pandemije i kao neočekivani rezultat unutar projekta edukacije za primjenu digitalnih geodetskih elaborata razvila se platforma za e-učenje, a koja će, po iskazima tijekom intervjua, biti izuzetno korisna za sve druge projekte koji uključuju neku vrstu edukacije djelatnika katastarskih ureda.** Slično tomu, kroz projekt koji je provodio MVEP *Unaprjeđenje znanja, vještina i stručnih kompetencija državnih i javnih službenika za zastupanje nacionalnih interesa i usuglašavanje zakonodavnih prijedloga u tijelima EU* educirano je više od 800 zaposlenika raznih tijela. Prema intervjuu s predstavnicima MVEP-a, cijeli je program edukacije bio usmjeren na presjedanje Hrvatske Vijećem EU-a, s naglaskom na ulogu predsjedanja radnim skupinama, odnosno primjenu tehnologije, sadržaj i stil presjedanja te podizanje jezičnih i komunikacijskih kompetencija. Program je razvijen temeljem prethodno utvrđenih potreba osoba koje rade na EU poslovima u tijelima javne uprave, a po procjeni predstavnika MVEP-a obuhvatio je oko 90 % takvih zaposlenika. Sam projekt u skladu je s mjerom 3.8 Akcijskog plana uz Strategiju razvoja javne uprave 2017. – 2020., no isti nije na okvirnom popisu projekata EU-a na kraju istog dokumenta, a ne spominje se ni u tekstu OPULJP-a, već je do njegove realizacije došlo na inicijativu MVEP-a.

Konačno, **treći ESF-om podržan oblik stručnog usavršavanja** može se naći na primjeru Hrvatske vatrogasne zajednice koja petogodišnjim projektom *Jačanje informatičkih znanja i vještina pripadnika vatrogasnih organizacija u RH* educira pripadnike javnih vatrogasnih postrojbi, ali i članove dobrovoljnih vatrogasnih društava (DVD) **za primjenu prethodno razvijenih IKT aplikacija** u vatrogastvu. Projekt, dakle, proširuje obuhvat ciljne skupine radi horizontalnog i vertikalnog povećanja kapaciteta za primjenu IKT rješenja u vatrogastvu, čija je primjena u međuvremenu postala i dijelom Zakona o vatrogastvu (NN 125/19). Ovim se projektom namjeravalo educirati 400-tinjak pripadnika javnih postrojbi, no taj broj već je sada na polovini provedbe na oko 800, a jednako ih se toliko očekuje educirati u drugom dijelu projekta koji završava krajem 2022. godine. Kako je već rečeno, ovo je ujedno i jedini projekt koji ima vlastiti specifični pokazatelj broja educiranih članova DVD-ova, s ciljnom vrijednošću od 2.945 pripadnika. Razlog je za specifični pokazatelj činjenica da su educirani vatrogasci volonteri pa se nisu mogli podvesti pod zaposlenike javne uprave što je bio fokus pokazatelja OP-a. Prema iskazima na intervjuu, **COVID-19 pandemija u ovom je slučaju imala negativan utjecaj na provedbu edukacija jer se pokazalo da edukacija putem web**





platformi nije zadovoljila potrebe s obzirom na značajan udio praktičnog rada. To je razlog zbog kojeg se tražilo produljenje trajanja projekta.

Anketno istraživanje provedeno u sklopu vrednovanja obuhvatilo je verificirane sudionike prethodno opisanih edukativnih aktivnosti.³⁰⁹ Vrijedi primijetiti da se čak 49,8 % ispitanika uopće ne sjeća svog sudjelovanja u projektnim aktivnostima, što je izuzetno visok postotak. S druge strane, među onima koji se sjećaju sudjelovanja čak 75,6 % organizaciju edukacija ocjenjuje vrlo dobrom ili odličnom, a sličan postotak (76,0 %) tako ocjenjuje i kvalitetu aktivnosti za izgradnju kapaciteta. 58,8 % ispitanika ističe da su edukativne aktivnosti u kojima su sudjelovali u većoj mjeri ili u potpunosti utjecale na djelotvornost (efikasnost) obavljanja njihovih konkretnih radnih zadataka.

Iz svih prethodno opisanih oblika edukacija razvidno je da će OPULJP 2014. – 2020. kroz projekte koje je podržao doprinijeti rezultatu **kontinuirano obrazovanje djelatnika u javnoj službi**. Međutim, kako je u dijelu teksta koji se odnosi na pokazatelje opisano, neizvjesno je hoće li se postići ciljna vrijednost od 20.300 službenika uključenih u programe osposobljavanja. S druge strane, **nepoznat je podatak koliki udio od onih koji su prošli programe osposobljavanja i dalje radi na radnim mjestima za koja su se obučavali**. Bitno je istaknuti i da uvidom u razinu javne uprave uključene u projekte **u najvećem broju slučajeva nisu obuhvaćeni predstavnici lokalne samouprave, a u svega nekoliko njih uključeni su predstavnici regionalne samouprave**, pri čemu je potonje rezultat reformske mjere povjeravanja dotadašnjih poslova ureda državne uprave u županijama na same županije. Isto tako, **edukativne aktivnosti projekata u najvećem broju slučajeva nisu obuhvaćale zaposlenike javnih ili poduzeća u vlasništvu države ili lokalne i regionalne samouprave**.

Konačno, treba se osvrnuti i na ukupni planirani obuhvat. Uzmemo li se kao relevantni podaci prikazani u Strategiji razvoja javne uprave 2015. – 2020. o broju državnih službenika i namještenika (56.220) i broju javnih službenika (151.158)³¹⁰, kao i podatak o broju službenika i namještenika u lokalnoj i regionalnoj samoupravi (19.047)³¹¹, vidi se da **planirani obuhvat od 20.300 javnih službenika čini svega 9 % ukupnog broja zaposlenih u upravi. U tom kontekstu očekivani ishod edukacija – veća učinkovitost i profesionalnost u pružanju javnih usluga – čini se poprilično ambiciozno postavljen**.

Rezultati vezani za **više razine integriteta, odgovornosti i transparentnosti tijela javne uprave te jačanje mehanizama za borbu protiv korupcije u javnoj upravi** predstavljaju primjer rezultata koji su u tekstu OPULJP-a izričito navedeni u Analizi stanja unutar područja

³⁰⁹ Premda su sudionici anketnog ispitivanja jednim dijelom bili i oni koji su sudjelovali u edukacijama u sklopu SC 11.i.2 – Unapređenje kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšanje upravljanja i kompetencija, s obzirom na to da oni čine manji udio ispitanika (9 %), ovdje se prenosi dio rezultata anketnog istraživanja.

³¹⁰ Strategija razvoja javne uprave 2015. – 2020., poglavlje 5.1.1. – Kompetencije zaposlenih u javnoj upravi, dostupno na https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html

³¹¹ Jurlina Alibegović, D. (2021), „Zaposleni službenici i namještenici u županijama, gradovima i općinama“, EIZG: Zagreb, dostupno na: <https://www.eizg.hr/zaposleni-sluzbenici-i-namjestenici-u-zupanijama-gradovima-i-opcinama/5636>





„Borba protiv korupcije“, no većim dijelom nestaju u dijelu teksta koji se odnosi na rezultate. Tako se u analizi stanja izričito navodi sljedeće:

„Važno je primjenjivati načela suzbijanja korupcije u svim tijelima javne uprave kroz dosljedan i redovit pregled provedenih mjera i instrumenata u svrhu sprječavanja korupcije i upravljanja rizicima u javnoj upravi, agencijama i tvrtkama lokalne i područne (regionalne) samouprave (s posebnim naglaskom na provedbu mehanizama za borbu protiv korupcije među zaposlenicima). Kako bi se postigao ovaj cilj u sektoru javne uprave, **ESF će podržati provedbu mjera s ciljem povećanja integriteta, odgovornosti i transparentnosti tijela javne uprave i jačanja mehanizama za borbu protiv korupcije u javnoj upravi.**“³¹²

Višim razinama integriteta i odgovornosti u javnoj upravi potencijalno bi trebali, i to tek u dugoročnijem razdoblju, posredno doprinijeti rezultati projekata *Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnoj upravi* i *Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi*. Istovremeno, projekt koji je većim dijelom trebao doprinijeti ovom dijelu rezultata – *Upravljanje ljudskim potencijalima* – nije se proveo, o čemu se detaljnije govori u dijelu ovog poglavlja posvećenom rezultatu „novi usklađeni sustav upravljanja ljudskim resursima.“ Naime, relevantan opis očekivanog doprinosa ovom rezultatu sadržan je u rečenici:

„Razvoj i provedba novog usklađenog sustava upravljanja ljudskim resursima u javnoj upravi temeljit će se na standardizaciji i pojednostavljenju procesa kroz razvoj sustava temeljenog na zaslugama u službi, usklađivanju sustava plaća i **etičkih normi, te uvažavanju mehanizama za borbu protiv korupcije.**“³¹³

Projekti izravno vezani uz onaj dio očekivanog rezultata koji se odnosi na povećanje transparentnosti tijela javne uprave prikazani su u sljedećoj tablici:

Tablica 23. Projekti usmjereni na povećanje transparentnosti tijela javne uprave u SC 11.i.1

Šifra ugovora	Naziv projekta	Korisnik	Ukupna vrijednost u HRK
UP.04.1.1.07.0001	Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama	Povjerenik za informiranje	599.922,00
UP.04.1.1.10.0003	Jačanje kapaciteta za uspostavu Nacionalne infrastrukture prostornih podataka	DGU	694.222,64
UP.04.1.1.05.0001	Uspostava integralnog Sustava za upravljanje službenom dokumentacijom Republike Hrvatske	SDURDD	12.856.124,93
UP.04.1.1.19.0001	Prilagodba informacijskih sustava Tijela Javnog Sektora Portalu otvorenih podataka (open data)	SDURDD	6.798.000,00

³¹² Vidi OPULJP 2014. – 2020, v.4.1, str. 25 (naglasak dodan), dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/OPULJP-hrv-v-4.1.pdf>

³¹³ Ibid, str. 143, naglasak dodan





UKUPNO	20.948.269,57
---------------	----------------------

Izvor: Tablica „Status ugovora_ispravak“

Projekti Povjerenika za informiranje i DGU-a završili su s provedbom, dok su oba projekta SDURDD-a trebala završiti tijekom 2021., no u međuvremenu im je trajanje produljeno do 2022., uz najavu još jednog produljenja za projekt *Uspostava integralnog Sustava za upravljanje službenom dokumentacijom Republike Hrvatske*.

Projekt Povjerenika za informiranje s jedne je strane radio na jačanju kapaciteta službenika za informiranje za provedbu ZPPI-a, što sukladno intervjuima u kontekstu hrvatske javne uprave predstavlja kontinuiranu potrebu uslijed velike fluktuacije ljudi kojima je ta dužnost u nekom trenutku dodijeljena kao jedan od aspekata njihove pozicije, kao i uslijed činjenice da je Zakonom obuhvaćeno gotovo 6.000 tijela na razini cijele države. Edukacije su se provodile uživo na razini regija, kao i putem webinarima. Drugi aspekt projekta odnosio se na povećanje svijesti javnosti o pravima koja proizlaze iz Zakona i načinima njihove primjene, gdje se pribjeglo izradi audio i videomaterijala prikladnih za emitiranje putem elektroničkih medija.³¹⁴ Prema intervjuu s predstavnicima Korisnika, projekt je tijekom trajanja očekivano bio uspješniji u aspektu edukacije službenika za informiranje, dok se u odnosu na javnost njegovi rezultati nisu ni mogli značajnije sagledati. Međutim, očekuje se da će dogovoreno daljnje emitiranje izrađenih spotova, kako putem javnog medijskog servisa, tako i kod komercijalnih medijskih nakladnika, utjecati na povećanje svijesti javnosti. Projekt je bio uvršten u tzv. PAPA³¹⁵ studiju EK-a kojom su se prezentirali odabrani slučajevi reforme javne uprave financirani putem ESF-a u 17 zemalja korisnica unutar Tematskog cilja 11 u razdoblju 2014. – 2020. Treba naglasiti i to da Povjerenik za informiranje kao tijelo nije bilo uvršteno kao korisničko u tekstu OPULJP-a, već je do realizacije projekta došlo proaktivnošću ureda Povjerenika.

Na ovom mjestu **treba spomenuti i propuštenu priliku za realizacijom još jednog projekta**, a do čijeg je osmišljavanja došlo ponovno na inicijativu ureda Povjerenika. Prema intervjuu, unutar tog nerealiziranog projekta planiralo se omogućiti da se prvi korak inspekcije u slučajevima šutnje administracije napravi putem aplikacije umjesto fizičkim uvidom u samim tijelima, čime bi se povećala efikasnost obavljanja inspeksijskog dijela posla, smanjio broj žalbi na kojima ured Povjerenika radi te značajno unaprijedio velik dio izazova vezanih za ostvarivanje prava na pristup informacijama. Premda je projekt bio gotovo u cijelosti razvijen, a MPU inicijalno dalo suglasnost za potrebnu izmjenu provedbenog akta, ono je istu povuklo spriječivši na taj način osiguravanje normativnih preduvjeta za ugovaranje projekta.

Projekt DGU-a *Jačanje kapaciteta za uspostavu Nacionalne infrastrukture prostornih podataka*, podržavao je JL(R)S-ove da ispune zakonsku obvezu objave svojih prostornih podataka i usluga u okviru geoportala NIPP.³¹⁶ Ideja je NIPP-a da svi prostorni podaci koji se

³¹⁴ Sve isporučevine projekta dostupne su na poveznici: <https://pristupinfo.hr/djelokrug/projekti/europski-socijalni-fond/>

³¹⁵ Progress Assessment of ESF Support to Public Administration, dostupno na: <https://op.europa.eu/s/t40C>

³¹⁶ <https://geoportal.nipp.hr/>





nalaze u javnom sektoru budu dostupni na transparentan i jednoobrazan način. Sukladno Zakonu o Nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka (NN 56/13, 52/18, 50/20), sve institucije na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini koje u djelokrugu svog rada imaju nadležnost nad bilo kojim prostornim podatkom moraju biti uključene u NIPP. NIPP s jedne strane omogućuje učinkovito upravljanje prostornim podacima, a s druge osigurava njihovu jednoobraznu dostupnost i ažurnost, što je pak preduvjet transparentnog funkcioniranja tržišta nekretnina, kao i provedbe državnih kapitalnih i infrastrukturnih projekata. Prema intervjuu s predstavnicima DGU-a, prije početka projekta je na razini RH u geoportal NIPP bilo uključeno svega 40-ak subjekata, dok je po završetku projekta taj broj narastao na 250. **Ovo povećanje od više od šest puta značajno je dakle povećalo transparentnost prostornih podataka JL(R)S-ova**, a planovi su DGU-a da se uz pomoć lokalnih promotora educiranih u sklopu projekta nastavi raditi do potpunog obuhvata svih 576 JL(R)S-ova u Hrvatskoj. Projekt je, premda primarno usmjeren na podizanje kapaciteta, rezultirao značajnim povećanjem razine transparentnosti prostornih podataka. Međutim, element koji mu nedostaje u kontekstu veće učinkovitosti jest snažnija promocija samog geoportala i njegovih funkcionalnosti među građanima i poslovnim korisnicima.

Projekt *Uspostava integralnog Sustava za upravljanje službenom dokumentacijom Republike Hrvatske* podržava implementaciju ZPPI-a na način da kroz razvijeno aplikativno rješenje osigura kvalitetnije upravljanje službenim dokumentima, dostupnost dokumenata krajnjim korisnicima te bolju informiranost službenika o njihovim obvezama sukladno ZPPI-u. Prema intervjuu s predstavnicima SDURDD-a, puštanje beta verzije očekuje se do kraja 2021., a nakon završetka perioda testiranja aplikacije planiraju se edukacije za 800-tinjak službenika u tijelima o načinu korištenja aplikacije.

Konačno, projekt *Prilagodba informacijskih sustava tijela javnog sektora Portalu otvorenih podataka (Open Data)* ima za cilj povećati kvalitetu i količinu objavljenih skupova podataka na portalu otvorenih podataka (<https://data.gov.hr/>). Prema intervjuu s predstavnicima SDURDD-a, dosad je u projektu provedena analiza postojećeg stanja temeljem koje je definiran prijedlog za unaprjeđenje samog portala, a ista je i javno dostupna.³¹⁷ Portal je u svibnju 2021. tehnološki, procesno i funkcionalno nadograđen, što je bio preduvjet pokretanja elementa projekta koji se odnosi na unaprjeđenje kvalitete i količine skupova podataka u šest tijela. Prema projektnom prijedlogu, njihovo uključivanje u projekt ima za cilj dokazati koristi od unaprjeđivanja sustava otvorenih podataka i samog otvaranja podataka prema građanima i poslovnom sektoru. Međutim, s obzirom na kašnjenje u provedbi PO 4 u dijelu SC 11.i.1, kao i u provedbi projekta, u međuvremenu su pokrenute izmjene ZPPI-a upravo u cilju usklađivanja s EU Direktivom o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora.³¹⁸ S jedne strane to je pozitivno u kontekstu lakše identifikacije tijela za uključivanje u projekt,

³¹⁷ Analiza je dostupna na: <https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/SDURDD-dokumenti/Analiza%20postoje%C4%87eg%20stanja%20i%20identificiranje%20potreba%20i%20prijedloga%20za%20unaprije%C4%91enjem.pdf>

³¹⁸ DIREKTIVA (EU) 2019/1024 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 20. lipnja 2019. o otvorenim podacima i ponovnoj uporabi informacija javnog sektora, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019L1024&from=HR>





uslijed kompatibilnosti njihovih tzv. visokovrijednih skupova podataka s onima kako ih prepoznaje Direktiva³¹⁹, no s druge je taj element projekta izgubio svoju primarnu svrhu dokazivanja koristi.

Osim podrobnije opisanih projekata koji u cijelosti doprinose povećanju transparentnosti, ovome rezultatu manjim dijelovima doprinose i neki drugi projekti kroz neke od aktivnosti. Osim već spomenutih aplikativnih rješenja unutar projekta *e-Turizam* te registra sportskih djelatnosti i aplikacije za natječaje u području sporta, kao i projekta MF-a koji se odnosi na ujednačeno ocjenjivanje investicijskih projekata, treba spomenuti i potencijalni doprinos još triju projekata koji, međutim, u trenutku provedbe evaluacije nisu bili na pola provedbe te ih se u smislu analize učinkovitosti nije uzelo u obzir. Radi se o projektima: *Unaprjeđenje sustava evidencije i upravljanja državne imovine (SDURDD)*, *Daljnje unaprjeđenje praćenja upravnog postupanja i odlučivanja (ZUP III) (MPU)* te ponajviše *e-Savjetovanja – proširenja, nadgradnje i unaprjeđenje zakonodavnih procesa savjetovanja s javnošću (SDURDD)*.

Povećanje transparentnosti tijela javne vlasti svakako doprinosi i rezultatu „**jačanje mehanizama za borbu protiv korupcije u javnoj upravi**“, no u promatranom razdoblju nije identificiran nijedan projekt unutar SC 11.i.1 koji bi ovako definiranomu rezultatu izravno doprinosio. Kako je u odgovoru na EP1 već spomenuto, proces programiranja OPULJP-a 2014. – 2020. bio je poprilično fragmentiran, a izrada finalne verzije teksta užurbana, što je možda razlog tomu da se područje „Borba protiv korupcije“ izgubilo unutar dijela teksta OP-a koji opisuje očekivane rezultate. Ta je mogućnost mogla rezultirati manjkom poticaja UT/PT1 korisničkim institucijama da razvijaju i takve projekte. S druge strane, jedini poziv koji se odnosio izravno na suzbijanje korupcije bio je onaj raspisan unutar SC 11.ii.1 – *Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti na prevenciji korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika*. U njemu, međutim, nije došlo do potpisivanja ugovora, što je u kontekstu SC 11.i.1. također moglo doprinijeti ovom rezultatu, baš zbog uvjeta partnerstva između OCD-a i lokalnih vlasti. Ovo je još važnije u kontekstu činjenice da Izvješće o vladavini prava za 2020. za Hrvatsku navodi: „Korupcija je još uvijek osobito problematična na lokalnoj razini zbog strukturnih nedostataka okvira za osiguravanje integriteta nositelja lokalnih funkcija i upravljanje lokalnim poduzećima u državnom vlasništvu.“³²⁰

S obzirom na nepostojanje projekata koji se izravno bave problemom korupcije, kao i na prethodno opisane okolnosti uslijed kojih nije ugovoren projekt kojim se horizontalno trebalo utjecati na više razine odgovornosti i integriteta tijela vlasti na svim razinama, može se zaključiti da su se ESF intervencije bavile samo onim dijelom rezultata koji se odnosi na unaprjeđenje transparentnosti, i to, uz izuzeće projekta Povjerenika za informacije, u nekim specifičnim tijelima. S druge strane, ni jedan projekt nije se uhvatio sistemske razine

³¹⁹ Visokovrijednim skupovima podataka smatraju se geoprostorni podaci, promatranje zemlje i okoliš, meteorološki podaci, statistički podaci, trgovačka društva i vlasništvo nad trgovačkim društvima te mobilnost.

³²⁰ Izvješće o vladavini prava za 2020. Poglavlje za Hrvatsku, str. 1, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1602579986149&uri=CELEX%3A52020SC0310>





unaprjeđenja odgovornosti i integriteta u tijelima javne vlasti ni uže shvaćenih antikorupcijskih nastojanja unutar tijela uprave na bilo kojoj razini.

Dosadašnje ostvarenje rezultata u SC 11.i.2 – Unapređenje kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšanje upravljanja i kompetencija

Ostvarenje specifičnog cilja usmjerenog na unaprjeđenje kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšanje upravljanja pravosudnim sustavom te podizanje kompetencija pravosudnih djelatnika – sudaca, sudskih savjetnika, državnih odvjetnika, pravosudnih policajaca – u promatranom se razdoblju provodi kroz ukupno šest projekata prikazanih u sljedećoj tablici:

Tablica 24. Ugovoreni projekti u SC 11.i.2

Šifra ugovora	Naziv projekta	Ukupna vrijednost HRK
UP.04.1.2.02.0001	Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj	91.075.250,00
UP.04.1.2.01.0001	Uvođenje i provedba programa edukacije iz područja stranih jezika za pravosudne dužnosnike, savjetnike i službenike u pravosuđu	4.738.325,00
UP.04.1.2.03.0001	Unaprjeđenje programa edukacija u borbi protiv kibernetičkog kriminala	2.267.506,04
UP.04.1.2.04.0001	Nastavak uspostave Digitalne arhive zemljišnih knjiga na razini Republike Hrvatske	37.887.200,00
UP.04.1.2.05.0001	Unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz jačanje kapaciteta zatvorskog i probacijskog sustava te sustava za podršku žrtvama i svjedocima	9.172.920,00
UP.04.1.2.06.0001	Daljnje unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz nastavak modernizacije pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj	48.700.529,84
	UKUPNO:	193.841.730,88

Izvor: Tablica „Status ugovora_ispravak“

Očekivani su rezultati kako ih definira sam tekst OPULJP-a 2014. – 2020.³²¹:

1. povećanje učinkovitosti pravosuđa
2. poboljšanje kvalitete i profesionalnosti pravosudnih djelatnika
3. poboljšanja informacijskih sustava unutar pravosuđa i između pravosudnih tijela i drugih dijelova javne uprave, u skladu s principom e-uprave i e-pravosuđa
4. poboljšanje usluga informiranja građana o sudskim predmetima i katastrofu
5. poboljšanje sustava obuke pravosudnih djelatnika
6. usklađivanje sudske prakse.

³²¹ OPULJP 2014. – 2020. v.4.1, str. 144, te str. 148-149, dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/OPULJP-hrv-v-4.1.pdf>





Treba primijetiti da rezultat „**povećanje učinkovitosti pravosuđa**“ u odnosu na ostale rezultate u ovom specifičnom cilju zapravo čini rezultat višeg reda kojemu bi, barem u teoriji, trebali doprinositi svi ostali spomenuti rezultati. U užem smislu, uz njega je snažno vezan i rezultat „**poboljšanja informacijskih sustava unutar pravosuđa i između pravosudnih tijela i drugih dijelova javne uprave**“, kao i rezultat „**poboljšanje usluga informiranja građana o sudskim predmetima i katastru**“ te se doprinos svim tim rezultatima prikazuje u nastavku teksta. Treba napomenuti i da su svi navedeni projekti u razdoblju terenskog dijela istraživanja još uvijek bili u provedbi, a zadnji od šest navedenih projekata ne ulazi u procjenu učinkovitosti (efektivnosti) jer je njegova provedba započela tek u lipnju 2020.

Projekt *Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj*, ukupne vrijednosti od 91.075.250,00 HRK, ujedno predstavlja i projekt najviše financirane vrijednosti unutar IP 11.i. uopće, na koji se nastavlja zadnji započeti projekt u ovom specifičnom cilju *Daljnje unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz nastavak modernizacije pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj*, vrijedan 48.700.529,84 HRK, u provedbi od lipnja 2020. Osim njih ovom rezultatu doprinosi i projekt *Nastavak uspostave Digitalne arhive zemljišnih knjiga na razini Republike Hrvatske*, vrijedan 37.887.200,00 HRK. Budući da ova tri projekta čine čak 92 % ukupne alokacije za ostvarenje ovog specifičnog cilja, možemo reći da oni čine okosnicu iz kojih bi trebala proizaći većina željenih unaprjeđenja u povećanju učinkovitosti pravosuđa.

Projekt *Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj* sastoji se od ukupno četiri elementa: (1) Unaprjeđenje sustava mjerenja, praćenja i evaluacije rada u pravosuđu, (2) Optimizacija organizacije rada i poslovnih procesa, (3) Jačanje kompetencija i kapaciteta čelnika pravosudnih tijela i službenika u pravosudnim tijelima te (4) Unaprjeđenje razine i obuhvatnosti korištenja IT alata.

Unutar prvog elementa izrađena je analiza zakonodavnog okvira za procjenu složenosti predmeta³²², a nakon toga provedena je i studija složenosti predmeta³²³ koja je rezultirala preporukama³²⁴. Analiza zakonodavnog okvira daje dubinski osvrt na Okvirna mjerila za rad sudaca (dalje: Okvirna mjerila) koja od 1990-ih čine okosnicu sustava kojima se procjenjuje složenost sudskih predmeta i s njome povezano radno opterećenje sudaca³²⁵. Analiza je bila prvi korak u izradi Studije složenosti predmeta, čija se svrha u projektnom prijedlogu opisuje kao doprinos ravnomjernijem i objektivnijem praćenju i ocjenjivanju rada sudaca te

³²²

Vidi: https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Projekti/EU%20projekti/Unaprje%C4%91enje%20i%20modernizacija%20pravosudnog%20Osustava%20u%20Republici%20Hrvatskoj//Zakonodavni%20okvir_analiza.docx

³²³

Vidi: https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Projekti/EU%20projekti/Unaprje%C4%91enje%20i%20modernizacija%20pravosudnog%20Osustava%20u%20Republici%20Hrvatskoj//studija%20slo%C5%BEnosti_rezultati_finalno.pptx

³²⁴

Vidi: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Projekti/EU%20projekti/Unaprje%C4%91enje%20i%20modernizacija%20pravosudnog%20Osustava%20u%20Republici%20Hrvatskoj//Preporuke%20Studija%20slozenosti%20-%20Final.docx>

³²⁵ „Okvirna mjerila“ provedbeni su propis Zakona o sudovima (NN [28/13](#), [33/15](#), [82/15](#), [82/16](#), [67/18](#), [126/19](#), [130/20](#))





posljedičnom povećanju učinkovitosti pravosuđa. Međutim, analiza zakonodavnog okvira, koja se izrađivala tijekom listopada i studenog 2019., temeljila se na analizi Okvirnih mjerila za rad sudaca iz 2013. godine, a koja su se izmijenila u prosincu 2019. i stupila na snagu u siječnju 2020.³²⁶ **Stoga se čini da se u ovom slučaju pristupilo izmjeni Okvirnih mjerila, a da nisu u obzir uzeti rezultati analize zakonodavnog okvira i studije složenosti predmeta.** Naime, cilj Studije složenosti predmeta bio je unaprijediti Okvirna mjerila te izraditi prijedlog metodologije izrade ocjene obnašanja sudačke dužnosti³²⁷ i u tu svrhu u prosincu 2019. / siječnju 2020. pristupilo se prikupljanju podataka „odozdo.”³²⁸ Same Preporuke, međutim, u nastojanju premošćivanja raskoraka navode izmijenjeni cilj Studije složenosti predmeta: „Jedan od zadataka ovog projekta bio je provjeriti – tj. izmjeriti – koliko su Okvirna mjerila precizna i prikladna za svrhe u koje se koriste u praksi”³²⁹. Drugim riječima, sama Studija složenosti predmeta analizirala je i nova Okvirna mjerila te nasreću zaključila da sustav utemeljen Okvirnim mjerilima predstavlja optimalan spoj alata i instrumenata.³³⁰ U budućnosti je potrebno osigurati da se izmjene zakonodavnog okvira zaista i temelje na adekvatnim analizama jer je na početku procesa postojala jednako velika vjerojatnost da se nova Okvirna mjerila pokažu neadekvatnima.

Aktivnosti koje se odnose na optimizaciju organizacije rada i poslovnih procesa bile su planirane za provedbu tek tijekom 2021.³³¹, dok je izgradnja kompetencija u području upravljanja sudovima i državnim odvjetništvima, prema intervjuu i objavljenim projektnim dokumentima, prebačena na 2022. i 2023. godinu.³³² Tijekom intervjuja najavljeno je traženje produljenja provedbe projekta³³³, no isto u trenutku pisanja ovog izvještaja nije zabilježeno u ESIF MIS-u. Stoga je donekle zbunjujuće kako je projekt u javno objavljenim projektnim materijalima najavio aktivnosti za 2022. i 2023. bez odobrenog produljenja.

Unutar promatranog razdoblja u projektu se još radilo na elementu 4 – Unaprjeđenje razine i obuhvatnosti korištenja IT alata, kao doprinos rezultatima „**poboljšanje informacijskih**

³²⁶

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Pravo%20na%20pristup%20informacijama/Zakoni%20i%20ostali%20propisi/Okvirna%20mjerila%20za%20rad%20sudaca.pdf>

³²⁷ Usp. „Provedba studije složenosti sudskih predmeta“, slajd br. 2, dostupno na: https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Projekti/EU%20projekti/Unaprje%20C4%91enje%20i%20modernizacija%20pravosudnog%20osustava%20u%20Republici%20Hrvatskoj/studija%20slo%20C5%BEenosti_rezultati_finalno.pptx

³²⁸ Ibid., slajd br. 14.

³²⁹ Vidi: *Studija složenosti sudskih predmeta: Preporuke za uvođenje težinskog faktora u provedbene propise*, str. 25, dostupno na: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Projekti/EU%20projekti/Unaprje%20C4%91enje%20i%20modernizacija%20pravosudnog%20osustava%20u%20Republici%20Hrvatskoj/Preporuke%20Studija%20složenosti%20-%20Final.docx>

³³⁰ Ibid. str. 29.

³³¹

Vidi: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Projekti/EU%20projekti/Unaprje%20C4%91enje%20i%20modernizacija%20pravosudnog%20osustava%20u%20Republici%20Hrvatskoj/Element%202.docx>

³³²

Vidi: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Projekti/EU%20projekti/Unaprje%20C4%91enje%20i%20modernizacija%20pravosudnog%20osustava%20u%20Republici%20Hrvatskoj/Element%203.docx>

³³³ Originalni planirani završetak projektnih aktivnosti bio je 30.1.2022.





sustava unutar pravosuđa i između pravosudnih tijela i drugih dijelova javne uprave“³³⁴ te „poboljšanje usluga informiranja građana o sudskim predmetima i katastru“.

Kao prvi korak izrađena je i analiza postojećeg stanja arhitekture pravosudnog informacijskog sustava te su dane preporuke za unaprjeđenje, a izrađen je i Akcijski plan za tranziciju postojećeg stanja pravosudnog informacijskog sustava u preporučeno stanje u odnosu na arhitekturu (tehnološka, poslovna podatkovna i aplikativna) i IT strategiju pravosudnog informacijskog sustava. Ova je aktivnost bila popraćena edukacijom službenika Ministarstva o metodologiji izrade IT strategija i njihovih akcijskih planova.³³⁵

Nabavljeno je 800 uređaja i licenci za pretvaranje govora u tekst koji ubrzavaju postupke na način da umjesto prepisivanja iz sudskog zapisnika izgovoreni tekst automatski pretvaraju u pisani tekst odluke. Prema intervjuu s predstavnicima MPU-a, uređaji su podijeljeni sucima i državnim odvjetnicima, no koriste se na dobrovoljnoj osnovi. Korištenje na dobrovoljnoj osnovi, međutim, po mišljenju evaluatora ne doprinosi cilju povećanja učinkovitosti pravosuđa niti je opravdano uzevši u obzir da prema proračunu projekta ta stavka iznosi više od 33 milijuna HRK, odnosno čak 37% ukupnog proračuna projekta. Naime, ako neka tehnologija ubrzava proces, pitanje njenog korištenja ne smije biti pitanje autonomne odluke bilo kojeg pravosudnog djelatnika, već njeno korištenje mora postati obaveza nametnuta sustavom upravljanja samih korisničkih institucija. Nadalje, prema podacima iz *Izvešća o stanju sudbene vlasti za 2020. te Izvešća Glavnog državnog odvjetnika Republike Hrvatske o radu državnih odvjetništava u 2020. godini*, u RH je 1675 sudaca³³⁶ te 638 državnih odvjetnika i njihovih zamjenika³³⁷, što znači da je ovim aspektom projekta obuhvaćeno svega 35 % tih pravosudnih djelatnika.³³⁸ Osim ovih uređaja, u sklopu projekta nabavljena je i računalna oprema koja tehničkim karakteristikama omogućuje korištenje unaprjeđenih sustava.

U sva državna odvjetništva i u Državno odvjetništvo RH uveden je sustav za praćenje predmeta (CTS), dok je nadogradnja sustava e-Spis (ICMS sustav) u tijeku, premda je veći dio predviđenih aktivnosti proveden. Tako je provedena migracija na novu hardversku i softversku infrastrukturu, a sustav je povezan radi brže i sigurnije razmjene informacija (kaznenom i prekršajnom evidencijom, zemljišnoknjižnim sustavom, informacijskim sustavom MUP-a i dr.). Razvijen je novi portal sudova na adresi <https://sudovi.hr/> s informacijama o svim sudovima u RH uz opis postupaka koji građanima pomažu u ostvarivanju njihovih prava, a

³³⁴ Ovome rezultatu doprinose i projekti koje se financiraju iz OPKK-a – Upravljanje zemljišnim podacima + e-Sudski registar faza II.

³³⁵

Vidi:

<https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Projekti/EU%20projekti/Unaprije%20C4%91enje%20i%20modernizacija%20pravosudnog%20sustava%20u%20Republici%20Hrvatskoj/Element%204.docx>

³³⁶

Vidi:

<http://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/2021dok/Izveje%20C5%A1taji/Izveje%20C5%A1%C4%87e%20predsjednika%20Vrhovnog%20suda%20RH%20o%20stanju%20sudbene%20vlasti%20za%202020..pdf>, str. 26

³³⁷

Vidi:

https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/sabor/2021-04-30/135902/IZVJESCE_GLAVNOG_DRZAVNOG_ODVJETNIKA_2020.pdf, str. 11.

³³⁸ Projektom izvan razdoblja ove evaluacije, „Daljnje unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz nastavak modernizacije pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj“ (UP 04.1.2.06.001) planirana je nabava dodatnih 140 kompleta, čime će se obuhvat povećati na 40%.





nadograđena je aplikacija *e-Komunikacija* koja omogućava elektroničku komunikaciju sa sudovima u svim parničnim predmetima, uključujući slanje i primanje pismena sa sudova, te uvid u predmete svim strankama u postupku. Stranica za anonimiziran javni pregled statusa predmeta <https://e-predmet.pravosudje.hr/> prilagođena je, a e-Oglasna ploča sudova (<https://e-oglasna.pravosudje.hr/>) nadograđena je, modernizirana i prebačena na sigurniju i stabilniju platformu. Na kraju, proširena je mogućnost izdavanja uvjerenja za fizičke osobe da se protiv njih ne vodi kazneni postupak kroz sustav e-Građani (za svrhe za koje se ne naplaćuje sudska pristojba), odnosno putem sustava e-Ovlaštenja za pravne osobe. Tijekom 2022. i 2023. planira se izraditi sustav za upravljanje nekretninama te prateća edukacija za njegovu primjenu.

Projekt *Nastavak uspostave Digitalne arhive zemljišnih knjiga na razini Republike Hrvatske* ima za cilj do kraja provedbe digitalizirati preostale nedigitalizirane zemljišne knjige na svim sudovima u RH te obučiti djelatnike sudova za korištenje digitalne arhive zemljišnih knjiga. Projekt predstavlja nastavak aktivnosti započetih u okviru pretpristupnih projekata financiranih iz IPA sredstava i, prema intervjuu s predstavnicima MPU-a, očekuje se da će projekt ispuniti svoje ciljeve. Ova aktivnost, prema intervjuu s predstavnikom stručnjaka za područje pravosuđa, predstavlja jedan od rijetkih primjera napretka u području pravosuđa kojim se unaprijedila transparentnost zemljišnih knjiga i vlasništva te posredno povećala kompetitivnost gospodarstva. U tom kontekstu, projekt doprinosi i očekivanom rezultatu „**poboljšanje usluga informiranja građana o sudskim predmetima i katastru.**“ S druge strane, stručnjaci prepoznaju još uvijek neriješeno pitanje usklađivanja podataka između katastra i zemljišnoknjižnih podataka u sudovima.

S obzirom na njegovu financijsku težinu, na ovom se mjestu potrebno osvrnuti i na pokazatelje koji se odnose na projekt *Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj*. Naime, ovo je jedini projekt unutar cijelog IP-a 11.i. koji doista ima definirane pokazatelje rezultata, odnosno pokazatelje željene promjene koja se nastoji postići. Radi se o pokazateljima SR404 – *Stopa riješenih slučajeva (u %) u građanskim sporovima na sudovima prvog stupnja, 12 mjeseci nakon završetka podržanih operacija* s ciljnom vrijednošću od 95,7 % u odnosu na početnu vrijednost od 90,7 % te SR 410 – *Skraćivanje razdoblja (u danima) u rješavanju građanskih sporova na sudovima prvog stupnja, 12 mjeseci nakon završetka podržane operacije* s ciljanom vrijednošću od 400 u odnosu na početnih 426 dana. Ono što je međutim upitno jest to do koje je mjere realno očekivati promjene na razini prvostupanjskog sudovanja u parničnim postupcima od samo jednog projekta, uzevši u obzir ostale varijable koje mogu utjecati na ostvarenje tog pokazatelja. Možda je upravo stoga definirana ciljna vrijednost ispod optimalnih 100 %. S druge strane, pokazatelj se vezao isključivo za građanske sporove u prvom stupnju, dok su projektne aktivnosti i opremanje informatičkom opremom uključivale sve vrste prvostupanjskih i drugostupanjskih sudova, kao i državnoodvjetničkih ureda. Iz ovog nalaza nameće se preporuka: sustavne pozitivne promjene ne treba vezivati za provedbu jednog





projekta jer na ostvarenje rezultata mogu utjecati mnoge varijable na koje projekt ne može utjecati i koje ne može predvidjeti. S druge strane, ako se promjena očekuje na jednoj razini – u ovom slučaju to je prvostupanjsko parnično sudovanje – onda i sve aktivnosti projekta trebaju biti usmjerene isključivo na tu razinu sudovanja, što u ovom slučaju nije bilo osigurano.

U uvodnome dijelu odgovora na ovo EP uspoređivala se mogućnost ostvarenja ciljnih vrijednosti pokazatelja u odnosu na ugovorima postavljene vrijednosti te je u odnosu na ova dva pokazatelja u tom kontekstu, a s obzirom da ih je definirao samo taj jedan projekt, njihovo ostvarenje procijenjeno mogućim.

Na ovome mjestu – na slici 3 niže – donosi se prikaz kretanja vrijednosti navedenih pokazatelja kroz godišnja izvješća o stanju sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj, pri čemu treba primijetiti da se za pokazatelj vremena rješavanja predmeta podaci javljaju tek u izvješćima od 2017. nadalje.

Slika 3. Kretanje pokazatelja CR i DT u građanskim parnicama na sudovima prvog stupnja kroz godine



Izvor: prikaz autora sukladno podacima iz godišnjih Izvješća o stanju sudbene vlasti u Republici Hrvatskoj (dostupno na: <http://www.vsrh.hr/EasyWeb.asp?pcpid=1072>)

Iz slike 3 vidljivo je da pokazatelj stope rješavanja građanskih parnica u prvome stupnju u razdoblju 2013. – 2020. izrazito oscilira, no silazni trend više je nego uočljiv od 2019. nadalje. Prema Izvješću o stanju sudbene vlasti za 2020. godinu, razlozi povećanju broja neriješenih predmeta u vezi su sa zaostacima iz 2019. zbog značajnog broja zaprimljenih parničnih predmeta povodom tužbi protiv banaka zbog kredita u švicarskoj valuti (CHF), zatim s kolektivnim tužbama u radnim sporovima radi isplate, a koje su u velikom broju počele pristizati na općinske sudove u posljednjem tromjesečju 2020. te sa zakonodavnim izmjenama



iz 2019. godine vezanima za općinske sudove kojima su pripojeni prekršajni sudovi.³³⁹ S obzirom na smanjenje stope rješavanja predmeta, ne čudi uzlazni trend broja dana potrebnih za rješavanje takvih slučajeva. Ovakav nalaz potkrepljuje prije navedeni rizik vezivanja rezultata jednog projekta na promjene na razini sustava, gdje su upravo nepredvidljive varijable doprinijele smanjenju vjerojatnosti da će projekt postići svoje pokazatelje rezultata. Premda je u ovome trenutku prerano zaključivati hoće li se 12 mjeseci nakon prestanka projektnih aktivnosti ciljna vrijednost ovih dvaju pokazatelja i ostvariti, linija trendova vidljiva na slici 1 ne ulijeva puno povjerenja. Konačno, kako ovi pokazatelji barem jednim dijelom ovise i o tome na koji se način upravlja radom sudaca na pojedinim sudovima, **velika je šteta da, premda se značajna komponenta projekta odnosi na aktivnosti podizanja upravljačkih kapaciteta, te aktivnosti još nisu započele.** Ono što je, međutim, najvažnije za mjerenje ovog pokazatelja jest činjenica da najava novog produženja projekta do 2023. *de facto* znači da projekt planira završiti do roka kada je originalno trebalo prikupiti pokazatelj 12 mjeseci nakon završetka aktivnosti pa je upitno hoće li se rezultati projekta uspjeti prenijeti u statistiku nužnu za izvještavanje o postignućima OPULJP-a 2014. – 2020.

Rezultat „**poboljšanje sustava obuke pravosudnih djelatnika**“ odnosi se na projekte u domeni Pravosudne akademije. Riječ je o dvama projektima – „Uvođenje i provedba programa edukacije iz područja stranih jezika za pravosudne dužnosnike, savjetnike i službenike u pravosuđu“ te „Unaprjeđenje programa edukacija u borbi protiv kibernetičkog kriminala“. Navedeni projekti stoga više za cilj imaju unaprjeđenje ponude konkretnih edukacija, a manje se tiču razvoja **sustava** obuke. S druge strane, rezultati na unaprjeđenju sustava obuke dijelom se očituju kroz proširivanje programske, odnosno sadržajne ponude edukacija i kroz unaprjeđenje metoda poučavanja, odnosno kroz online tečajeve stranih jezika pravne struke, koji su planirani u oba projekta, a pokazali su se posebno korisnima u uvjetima pandemije. U analizi problema u tekstu OPULJP-a nisu navedeni specifični izazovi u samom sustavu obuke, no spominje se manjak kapaciteta Pravosudne akademije s obzirom na potrebe. Kroz intervjuje pojašnjeno je kako Pravosudna akademija navedene programe obuke vjerojatno ne bi mogla osmisлити i realizirati kroz redovni rad zbog financijskih ograničenja.

Iako u fazi programiranja nije rađena sustavna analiza potreba na temelju koje su izabrane predmetne teme obuka, na temelju informacija s kojima je Pravosudna akademija interno raspolagala u fazi programiranja postojala je višegodišnja potreba za realizacijom edukacije u stranim jezicima pravne struke. Pokazalo se, naime, da u međunarodnim aktivnostima posredstvom Pravosudne akademije često uvijek sudjeluju isti polaznici s adekvatnom razinom poznavanja stranih jezika. Osim toga, potrebe za unaprjeđenjem jezičnih kompetencija vezane

³³⁹ Vrhovni sud Republike Hrvatske, *Izješće predsjednika Vrhovnog suda Republike Hrvatske o stanju sudbene vlasti za 2020. godinu*, str. 46, dostupno na: <http://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/2021dok/Izješće%20predsjednika%20Vrhovnog%20suda%20RH%20o%20stanju%20sudbene%20vlasti%20za%202020..pdf>





su i uz druge pravosudne aktivnosti s međunarodnim karakterom, kao što su primjerice prekogranični postupci, primjena europskog prava te prakse suda EU. Projekt je stoga bio usmjeren na polaznike s početnim znanjem razine B1 na četiri svjetska jezika (engleski, njemački, francuski i talijanski). Iako detaljna analiza potreba nije prethodila u fazi razvoja projekta, ona je bila jedna od aktivnosti projekta kroz provođenje testiranja u svrhu identificiranja stvarne razine znanja. Do provođenja intervjua izrađeni su programi i nastavni materijali te realizirani tečajevi za engleski jezik, a netom su kretali svi ostali jezici, uz planirani završetak u veljači 2022.

Kibernetički kriminal predstavlja novo područje vezano za napredak u području IKT-a s obzirom na to da se kontinuirano bilježi njegov porast³⁴⁰. Projektom je uz isporuku edukacija kroz sedam modula i prilagodbe na e-učenje nabavljena i oprema za provedbu edukacija, pametne ploče, prijenosna računala, razglas te stolovi i stolice. Ograničen doprinos rezultatu „**usklađivanje sudske prakse**“ vidljiv je i iz činjenice da je projekt izradio digitalnu bazu sudske prakse kibernetičkog kriminala.

Konačno, rezultat formuliran kao „**poboljšanje kvalitete i profesionalnosti pravosudnih djelatnika**“ odnosi se na svih pet projekata uzetih za evaluaciju u svom specifičnom cilju. Uz dva prethodno opisana projekta usmjerena na specifična područja jačanja kompetencija – strani jezici i kibernetički kriminal – u drugim projektima komponenta jačanja kapaciteta vezana je za tip središnjih projektnih aktivnosti. Konkretno, kao što je ranije spomenuto, projektom „Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj“ planirano je više tipova edukacija za ukupno 800 polaznika s obzirom na raznovrsni fokus projekta. Dosad provedene edukacije za korištenje pretvarača govora u tekst predstavljaju primjer specifične edukacije vezane uz nabavljenu IT opremu. Nprovedene, a za ostvarenje ovog rezultata puno značajnije, istim projektom planirane su edukacije za jačanje kapaciteta čelnika pravosudnih tijela, ravnatelja sudske i državnoodvjetničke uprave i službenika u pravosudnim tijelima. Projekt pak usmjeren na nastavak digitalizacije zemljišnih knjiga planirao je edukaciju 320 djelatnika zemljišnoknjižnih odjela o korištenju sustava. Konačno, projekt „Unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz jačanje kapaciteta zatvorskog i probacijskog sustava te sustava za podršku žrtvama i svjedocima“, uz unaprjeđenje poslovnih procesa, predstavlja tip projekta u čijem je središtu razvoj ljudskih potencijala za ukupno 185 djelatnika kroz radionice, trening trenera, supervizije i studijska putovanja, a do provođenja intervjua educirano je 114 osoba.

Što se tiče rezultata „usklađivanje sudske prakse“, u promatranome razdoblju nisu zabilježeni projekti koji bi mu doprinosili, izuzev spomenute digitalne baze sudske prakse kibernetičkog kriminala.

³⁴⁰ Projektna prijava navodi da je 2008. bilo evidentirano 400, a 2015. 1200 kaznenih djela povezanih s IKT-om.





Zaključak

Uzimajući u obzir i nalaze u EP2, vezano uz izrazito narativnu logiku intervencije kojoj mjestimice nedostaje unutarnje koherentnosti, vidljivo je kako su očekivani rezultati definirani na različitim razinama apstrakcije, odnosno usmjereni na različite razine u sustavu. Iz predstavljene analize, osim u slučaju rezultata borbe protiv korupcije, ostalih deset očekivanih rezultata u javnoj upravi pokriveno je intervencijama koje svojim tematskim fokusom na različite načine dotiču očekivane rezultate, iako je do kraja 2020. ukupno završeno tek pet projekata. U području pravosuđa od početno definiranih šest očekivanih rezultata onaj vezan uz usklađivanja sudske prakse je vidljiv samo na razini jedne projektne aktivnosti vezano za stvaranje digitalne baze sudske prakse kibernetičkog kriminala. U području pravosuđa do kraja 2020. nije bio završen nijedan projekt. Uzimajući u obzir nisku razinu završenosti projekata, procjena učinkovitosti (efektivnosti) više je stoga usmjerena na potencijal da će određene definirane aktivnosti u promatranim intervencijama donijeti promjene, negoli što je mogla u ovom trenutku utvrditi realnu promjenu.

Aspekt koji dodatno otežava vrednovanje jest činjenica da u području javne uprave nisu bili definirani pokazatelji rezultata koji bi zaista govorili o smjeru promjene, već su definirani kao završeni oblik određene aktivnosti na razini pokazatelja ostvarenja. U području pravosuđa ogleda se primjer gdje su definirani pokazatelji rezultata koji imaju mogućnost govoriti o određenim promjenama na području cijelog sustava. Izazov koji je ovdje prepoznat jest taj da je riječ o jednom projektu koji je tu promjenu trebao realizirati te je, iako je rezultat usmjeren na parnične postupke u prvom stupnju pri čemu je ispravno utvrđeno da se taj dio sustava najteže nosi s priljevom novih predmeta, kroz svoje projektne aktivnosti bio usmjeren na mnoge druge aspekte unaprjeđenja pravosudnog sustava pa je izostala stvarna uzročno-posljedična veza u dizajnu intervencije i očekivanja od ostvarenja pokazatelja rezultata. Važan je nalaz i taj da više od polovine projekata nije prijavilo pokazatelje rezultata u svojim projektima, uz nejasan retroaktivni način njihova agregiranja od strane PT1 i PT2 po završetku projekata, što predstavlja ozbiljan previd u upravljanju provedbom ovom PO.

Svi korisnici projekata čija je provedba bila barem na sredini u trenutku provođenja intervjua bez iznimke smatraju da njihovi projekti uspješno doprinose zadanim rezultatima te su svi izrazili kako će se do kraja provedbe ostvariti planirano. Gledano ukupno na razini ove PO, važno je istaknuti kako projekti usmjereni na digitalizaciju i integraciju istih poslovnih procesa (primjerice, e/m-Pečat/e/m-Potpis, e-Pristojbe, e-Upis) u javnim upravnim organizacijama pilotiraju pristup na određenim tijelima i tek stvaraju pretpostavke za značajniji obim digitalizacije javnih usluga u budućnosti. Navedeno stoga pretpostavlja snažan naglasak na nastavak procesa po njihovu završetku, pogotovo jer izbor pilot-tijela nije nužno odražavao važnost ili brojnost usluga koja se nudi građanima ili poslovnom sektoru, već se oslanjao na





spremnost tijela da sudjeluje u projektu. S druge strane, projekti vertikalne integracije usmjereni na pojedino tijelo (npr. Ministarstvo turizma i sporta, DGU) u ovom trenutku pokazuju više razine učinkovitosti (efektivnosti) jer su već sad mogli završiti cjelovito unaprjeđenje planiranog procesa.

Utvrđeno je kako se kašnjenja u provedbi i/ili održivost i nadogradnja vrlo često kompenziraju oslanjanjem na NPOO koji je izvanredni instrument osmišljen kao odgovor na krizu uzrokovanu pandemijom. S jedne strane, za RH je to pozitivno jer ima priliku, iako sa značajnim kašnjenjem, ipak unaprijediti različite aspekte javnog upravljanja. S druge strane, nameće se pitanje kako bi se, u kojem roku, s kakvim rezultatima i iz kojeg izvora financiranja ti procesi završili da nema ovog izvanrednog instrumenta.

Važno je također istaknuti kako projekti s najvećim reformskim potencijalom i potencijalnim pozitivnim utjecajem na percepciju javnog sektora među građanima i poslovnim subjektima ili kasne u provedbi (kompetencije, upravljanje kvalitetom) ili se od njih odustalo od financiranja unutar OPULJP-a (jedinstveno upravno mjesto, upravljanje ljudskim resursima). Stoga će projekti u provedbi ostvare li svoje očekivane ciljeve imati tek ograničen doprinos cilju povećanja djelotvornosti javne uprave, uzimajući u obzir da ostala područja unaprjeđenja tek trebaju započeti. Pritom reformski projekti izgradnje sustava kompetencija i upravljanja kvalitetom imaju značajan izazov u pogledu osiguranja primjene njihovih rezultata u svim tijelima uprave po završetku same intervencije, što prvenstveno ovisi o spremnosti najviših razina vlasti da njihove rezultate pretoče u obveze izmjenama relevantnih zakonskih i podzakonskih akata. Pohvalno je to što su oba projekta scenarije oko navedenih izmjena planirala kao završne projekte aktivnosti, što bi trebalo omogućiti jasniji smjer djelovanja.

Različite vremenske dinamike provedbe pojedinih projekata imale su negativan utjecaj na osiguravanje sljedivosti, odnosno mogućnost nadogradnje rezultata postignutih u jednom projektu aktivnostima na drugom povezanom projektu. Slično tomu, izmjene zakonodavnog okvira u nekim su slučajevima (e-pristojbe, strategija stručnog usavršavanja u javnoj upravi) imale negativan utjecaj jer su dio aktivnosti i očekivanih rezultata projekata učinile redundantnima ili zakonski neutemeljenima, što je iziskivalo neočekivane prilagodbe i nepotreban utrošak resursa.

Posljedica je to, po mišljenju evaluatora, neprovedene mjere uspostave nadležnosti Ureda predsjednika Vlade RH kao nositelja provedbe Strategije razvoja javne uprave 2015. – 2020.³⁴¹, dodatno oslabljene izmjenama Poslovnika o radu Vlade RH iz 2017. godine kojima je

³⁴¹ Usp. Strategija razvoja javne uprave 2015. – 2020. – Cilj 18: Osigurati djelotvornu strukturu upravljanja provedbom strategije; mjera 18.1. Uspostaviti nadležnost Ureda predsjednika Vlade Republike Hrvatske kao nositelja provedbe Strategije, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_06_70_1329.html





Koordinacija za pravosuđe i upravu, kao stalno radno tijelo Vlade RH fokusirano na ova dva područja, zamijenjena Koordinacijom za gospodarstvo i strukturne reforme, gdje pitanja reforme uprave i pravosuđa čine tek jedno od mnogobrojnih područja koje Koordinacija razmatra i to tek kao potporu jačanju gospodarskog rasta.³⁴² Drugim riječima, izostali su fokusirana koordinacija i praćenje provedbe Strategije razvoja javne uprave 2015. – 2020., a koji bi, da su postojali, zasigurno na vrijeme uočili nelogičnosti u sljedivosti projekata te pravovremeno osigurali da projekti ne proizvode redundantne rezultate. Konačno, manjak fokusa na ovo pitanje očituje se i u činjenici da nijedno godišnje izvješće o provedbi Strategije nije izrađeno, a što je dodatno oslabilo sagledavanje eventualno drugih izvora financiranja za područje reforme javne uprave osim ESIF-a.

Antikorupcijske aktivnosti u projektima financiranim kroz ESF svele su se isključivo na aspekt povećanja transparentnosti rada tijela uprave, i to uz izuzetak projekta Povjerenika za informacije, većinom kao manji dio i/ili posljedica provedbe drugih projektnih aktivnosti vezanih za digitalizaciju usluga. Izostali su projekti koji bi osigurali povećanje razine integriteta te primjenu etičkih normi i uvažavanje mehanizama za borbu protiv korupcije u tijelima uprave.

Izgradnja kapaciteta zaposlenika u javnoj upravi kroz projekte financirane ESF-om provodi se u tri modaliteta: (1) edukacija za primjenu novih horizontalnih e-usluga razvijanih kroz projekte, (2) razvoj programa i provedba obuke za poslovne procese specifične za neko tijelo te (3) povećanje obuhvata za primjenu IKT aplikacija razvijenih u pretpristupnom razdoblju. Dodatno, velik udio projekata razvija platforme i/ili materijale pogodne za e-učenje. Dijelom su takvi materijali i infrastruktura bili inicijalno planirani, dok su dijelom nastali kao oblik prilagodbe projektnih aktivnosti pandemijskim uvjetima. Takav oblik edukacija doprinio je i rezultatu fokusiranom na decentralizaciju sustava obuke. Međutim, ograničeno uključivanje predstavnika lokalne i regionalne samouprave u edukativne aktivnosti, kao i općenito nizak ukupno planirani obuhvat zaposlenika javnog sektora (9 %), nameće zaključak da će se edukativne aktivnosti morati značajno proširiti u budućem razdoblju.

U području pravosuđa edukacije su također planirane u modalitetu obuke za korištenje projektom nabavljenih tehnoloških pomagala ili nadograđenih aplikacija. Planirane, ali zasad neprovedene edukacije koje se odnose na upravljačke kapacitete ključne su za postizanje specifičnog cilja u području pravosuđa – poboljšanje upravljanja u pravosuđu. Konačno, za cilj povećanja razine kompetencija pravosudnih djelatnika Pravosudna je akademija u uvjetima nedostatka vremena, temeljem prijašnjih iskazanih potreba svojih korisnika razvila module za učenje stranih jezika i za pitanja kibernetičkoga kriminala. Pitanje je, međutim, koje postavljaju

³⁴² Vidi: Poslovnik o izmjenama Poslovnika o radu Vlade RH, čl. 3 (NN 57/2017) dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_06_57_1253.html





i intervjuirani sektorski stručnjaci – do koje mjere izgradnja baš tih kompetencija predstavlja ključne potrebe izgradnje kompetencija u sustavu pravosuđa. Konačno, sličan manjak koordinacije kao u slučaju javne uprave zamijećen je i u slučaju projekata koji se odnose na pravosuđe u dijelu procjene složenosti predmeta, gdje se u izmjene zakonodavnog okvira upustilo prije završetka projektom planirane analize koja je trebala poslužiti kao podloga za njegove izmjene. Najveći prepoznati izazov u specifičnom cilju koji se odnosi na pravosuđe jest to što same intervencije nedovoljno dobro razrađuju probleme koje treba adresirati kako bi se navedeni rezultat postigao pa se time izgubila povezanost intervencije i očekivanog rezultata koji se odnosi na skraćenje trajanja postupaka i stopu rješavanja predmeta. Uslijed kašnjenja u provedbi jedinog projekta koji doprinosi ovom rezultatu ne postoji nikakav vremenski period između kraja projekta i mogućih rezultata koji se po prirodi stvari bilježe statistički za godinu unazad.

Konačno, provedba ove PO obilježena je i mnogim faktorima koji su sustavno umanjili prilike za povećanu učinkovitost (efektivnost). Kašnjenje u početku provedbe vezano je uz ispunjavanje *ex-ante* uvjeta, a isto predstavlja samo nastavak nezahvalne okolnosti što već u procesu planiranja nije bio usvojen strateški dokument u području javne uprave koji bi rezultirao i kvalitetnijom logikom intervencije. O važnosti jasnog strateškog usmjerenja govore primjeri projekata Carinske uprave koji nisu bili vođeni nacionalnim strateškim usmjerenjem, već zakonodavnim okvirom na razini EU-a, koji je pak jasno propisao područja unaprjeđenja i digitalizacije, što se izravno prelilo na visoku spremnost navedenih projekata. Primjer DGU-a također govori o primjeru dobro definiranih potreba određenog tijela koje se posljedično značajno nametnulo u ovoj PO. Kašnjenja u provedbi projekata i posljedična produljenja ugovora vrlo su česta praksa uzrokovana javnim nabavama, pandemijom, potresom, promjenama u projektnim timovima, strukturama nadležnih tijela ili zakonodavnim okvirom. Kao što je već spomenuto, snažan vanjski faktor koji je umanjio veću učinkovitost u provedbi ove osi jest i manjak fokusirane koordinacije provedbe Strategije reforme javne uprave te izostanak godišnjih izvještaja o provedbi koji bi analizirali postignuto. Stoga, ispunjavanje *ex-ante* uvjeta u ovom primjeru pokazuje kako je bila riječ o formalnom uvjetu gdje je i Europska komisija propustila daljnje praćenje donesene strategije. Slično tomu, u području pravosuđa po isteku Strategije reforme pravosuđa 2018. godine nije donesena nova niti su izrađivani godišnji izvještaji koji bi dali uvid u dotad postignuto – bilo kroz podrške iz ESF-a, bilo iz drugih izvora financiranja, uključujući i državni proračun.

Analiza ostvarenosti postignuća u IP 11.ii





U sklopu IP 11.ii do 31.12.2020. objavljeno je ukupno 11 poziva, a samo unutar pet poziva³⁴³ svi su projekti završili s provedbom. Projekti unutar jednog poziva³⁴⁴ u trenutku provedbe intervjua prošli su polovinu provedbe, a unutar tri poziva³⁴⁵ projekti još nisu dosegli polovinu provedbe. Za jedan poziv³⁴⁶ još uvijek nije objavljena odluka o financiranju, iako je raspisan u prosincu 2018. godine, a jedan poziv³⁴⁷ raspisan je tek u prosincu 2020. i prve Odluke o financiranju objavljene su tek u drugoj polovici 2021. godine.

U odgovoru na ovo EP u obzir je stoga uzeto pet poziva u sklopu kojih su projekti završeni i jedan kod kojeg su projekti prešli pola planirane provedbe. Navedeni pozivi prikazani su u tablici 25. Odgovor na EP temelji se na analizi dokumenata, analizi ostvarenja pokazatelja, fokus-grupama s Korisnicima, intervjuima s tijelima SUK-a i neovisnim stručnjacima te analizi ankete sudionika koja je provedena za potrebe ove evaluacije.

Tablica 25. Ukupna vrijednost ugovorenih projekata prema pojedinom Pozivu unutar SC 11.ii.1 do 31.12.2020. u HRK

Poziv	Broj projekata	Ukupna ugovorena vrijednost projekata	Plaćena ukupna sredstva	% plaćenih sredstava u odnosu na ugovorenu vrijednost
Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu	12	13.661.149,51 kn	9.497.139,85 kn	69,52 %
Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa	38	34.059.393,02 kn	32.425.527,55 kn	95,20 %
Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja	27	26.759.144,54 kn	25.164.540,04 kn	94,04 %
Jačanje socijalnog dijaloga – faza III	31	30.737.920,04 kn	27.596.625,89 kn	89,78 %

³⁴³ Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu, Jačanje socijalnog dijaloga – faza III, Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi, Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa, Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja

³⁴⁴ Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice

³⁴⁵ Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada, Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za popularizaciju STEM-a, Pridruži se – Aktivni u mirovini – Jačanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za unaprjeđenje mogućnosti aktivnog sudjelovanja i socijalne uključenosti umirovljenika

³⁴⁶ Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika

³⁴⁷ Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice





Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi	34	49.998.314,86 kn	41.337.871,90 kn	82,68 %
Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice	62	109.095.104,54 kn	27.243.172,08 kn*	24,97 %

Izvor: Tablica „Status ugovora ispravak“

*Projekti u navedenom pozivu tek su na polovini provedbe te je zbog toga značajna razlika između ugovorene vrijednosti projekata i ukupnih plaćenih sredstava.

Kako je prikazano u tablici 26, u SC 11.ii.1 postoje dva pokazatelja ostvarenja i njihova dva „parnjaka“ u vidu pokazatelja rezultata. Dok su vrijednosti pokazatelja ostvarenja SO409 i rezultata SR409 istovjetne, u slučaju „parnjaka“ SO408 i SR408 dolazi do više od dvostrukog povećanja vrijednosti na razini rezultata.

Tablica 26. Usporedba prikaza pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata u SC 11.ii.1

Pokazatelj ostvarenja	Ciljna vrijednost 2023.	Pokazatelj rezultata	Ciljna vrijednost 2023.
SO408 – Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada	450	SR408 – Broj OCD-ova koji uspješno provode projekte društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja	950
SO409 – Broj podržanih socijalnih partnera u poboljšanju njihovih internih kapaciteta i stručnosti u području partnerstva i socijalnog dijaloga	70	SR409 – Broj organizacija socijalnih partnera koji su povećali svoje kapacitete u određenom području	70

Izvor: OPULJP 2014.-2020.

U GIP-u za 2020. stoji pojašnjenje kako se pokazatelj SO408 u prvim godinama provedbe tumačio na nešto „širi“ način. Tako je za prva tri objavljena poziva zbog obuhvaćanja što većeg broja OCD-ova za jačanje kapaciteta pokazatelj tumačen kroz „širu definiciju“ koja je uz OCD-ova koji provode aktivnosti obuhvaćala i sve OCD-ove koji su bili uključeni u projektne aktivnosti. Aktivnosti poziva bile su postavljene tako da doprinose ostvarenju navedenih ciljeva jačanja kapaciteta OCD-ova te je stoga bilo potrebno primijeniti širu definiciju pokazatelja. Rezultat toga je primjerice bio da je kroz prvih 99 potpisanih ugovora ciljna vrijednost pokazatelja već skočila na čak 1064 OCD-ova. Potom se pojašnjava i kako se u idućih osam poziva u SC 11.ii.1, s obzirom na fokusiranost istih u specifičnim područjima, primjenjivala „uža definicija“ pokazatelja SO408, tj. brojali su se samo oni OCD-ovi koji su bili Korisnici i partneri u provedbi projekata. Međutim, spomenuta mogućnost primjene „šire“ ili „uže“





definicije pokazatelja SO408 ne spominje se u dokumentu opisa pokazatelja.³⁴⁸ Evaluatori smatraju kako bi bilo korisno redovno ažurirati spomenuti dokument opisa pokazatelja, npr. na godišnjoj osnovi i sa svakim promjenama definicija pokazatelja koje se pokazuju kao nužne u praksi, kao i na temelju naučenih lekcija kroz godine provedbe, a u svrhu dobivanja jasnije i konkretne podloge za sljedeće programsko razdoblje, odnosno usporediva ulaganja.

Navedeno ukazuje na to da tijela SUK-a u fazi programiranja i samim početcima provedbe OPULJP-a nisu imala jasnu sliku toga kako će točno pratiti pokazatelj SO408 i kako realnije postaviti ciljne vrijednosti za koje se pokazalo da su postavljene iznimno konzervativno. To potvrđuje i nalaz da je ciljna vrijednost za 2018. za pokazatelj SO408 mijenjana – u 2018. iznosila je 86, dok je u verziji 2.0 OPULJP-a iz 2017. bila postavljena na 144, da bi se već u idućoj verziji OPULJP-a 3.1. vratila na 86 i na toj se brojki zadržala sve do zadnje verzije 8.0 OPULJP-a.

Treba imati na umu da logika praćenja doprinosa pojedinih intervencija nekom pokazatelju nalaže da se u ostvarenje pokazatelja uračunavaju samo oni doprinosi kojima se intervencijom izravno doprinijelo jer je u suprotnom nemoguće promjenu atribuirati izravno intervenciji. Utoliko evaluatori smatraju da tzv. „šira definicija“ spomenuta u GIP-u za 2020. nije bila opravdana te da takvu praksu u budućnosti svakako treba izbjeđavati.

Osam od devet poziva čiji su projekti započeli najkasnije do 31.12.2020. doprinosi pokazatelju ostvarenja SO408, dok samo jedan poziv (Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa) pridonosi vezanom pokazatelju rezultata SR408. S druge strane, dva poziva doprinose pokazatelju ostvarenja SO409 – „Jačanje socijalnog dijaloga – faza III“ (unutar kojeg su projekti završeni) i „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada“ (unutar kojeg su projekti započeli s provedbom tek u drugoj polovici 2020. godine). Međutim, vezani pokazatelj SR409 nije naveden ni u jednome pozivu ni projektu ugovorenom do kraja 2020., kao ni u dvama pozivima koji nisu obuhvaćeni ovom evaluacijom.³⁴⁹

Sljedeća tablica daje kumulativni prikaz postignutih vrijednosti specifičnih pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata u SC 11.ii.1 imajući na umu ciljnu vrijednost za 2023. godinu. Za razliku od sličnog prikaza u tablicama 20 i 21 za IP 11.i, koji se vodio očekivanim vrijednostima pojedinih projekata uslijed malog broja završenih projekata, u slučaju IP 11.ii većina je projekata koji su razmatrani u sklopu ove evaluacije završena te je moguće prikazati kumulativnu ostvarenu vrijednost projekata do *cut-off* datuma. Stupac koji prikazuje razinu ostvarenosti pokazatelja do 30.11.2021. godine uvršten je kako bi se pokazao daljnji napredak.

³⁴⁸ Misli se na dokument: „Indicator Sheets OPULJP - PA Good governance“.

³⁴⁹ Radi se o pozivima Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice i Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika.





Tablica 27. Kumulativni prikaz postignutih vrijednosti specifičnih pokazatelja ostvarenja i rezultata u SC 11.ii s procjenom mogućnosti ostvarenja ciljne vrijednosti

Pokazatelj	Ciljna vrijednost 2023.	Kumulativna ostvarena vrijednost u projektima ugovorenima do 31.12.2020. (do 31.12.2020.)	Kumulativna ostvarena vrijednost u projektima ugovorenima do 31.12.2020. (do 30.11.2021.)	Ostvarenost (kumulativna vrijednost do 30.11.2021. / ciljna vrijednost 2023.)
SO408 – Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada	450	1436	1792	398 %
SO409 – Broj podržanih socijalnih partnera u poboljšanju njihovih internih kapaciteta i stručnosti u području partnerstva i socijalnog dijaloga	70	43	61	87 %
SR408 – Broj OCD-ova koji uspješno provode projekte društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja	950	99	99	10 %
SR409 – Broj organizacija socijalnih partnera koji su povećali svoje kapacitete u određenom području	70	0	0	0 %

Izvor: OPULJP 2014.-2020., ESIF MIS





Analiza je pokazala da za razliku od projekata u SC 11.i.1 i SC 11.i.2, gdje su u projektima od kraja 2019. nadalje pokazatelji rezultata ipak postali obaveza na razini Korisnika, upravo s ciljem veće kvalitete cjelokupnog izvještavanja o pokazateljima, u SC 11.ii.1 takva obaveza nije uvedena. Nadalje, premda UT u svom očitovanju navodi da je u posljednjoj nadogradnji Informacijskog sustava za prikupljanje mikropodataka omogućeno retroaktivno evidentiranje svih doprinosa SR pokazateljima od strane PT1 i PT2, neovisno o ugovornoj obavezi i dotada definiranom modalitetu izvještavanja, a u cilju objedinjavanja svih doprinosa u jedinstvenom formatu, ipak se postavlja pitanje na koji će način PT1 i PT2 retroaktivno izračunavati doprinos ovim pokazateljima rezultata ako on nije izravno agregiran s projektne razine u svim pozivima. Naime, slijepo prenošenje vrijednosti s povezanih SO pokazatelja potire smisao razlikovanja pokazatelja za razini ostvarenja i na razini rezultata.

Dosadašnje ostvarenje rezultata u SC 11.ii.1 – *Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja*

Očekivani rezultati unutar SC 11.ii.1 definirani su u samom tekstu OPULJP-a 2014. – 2020.³⁵⁰ Jedan dio rezultata odnosi se na razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga, i jačanje civilnog dijaloga radi boljeg upravljanja:

- doprinos OCD-ova osiguranju trajnosti reformi u ključnim područjima javnih politika koja se odnose na društveno-gospodarski rast
- jači kapaciteti, veća održivost OCD-ova i izgradnja čvrstih participativnih struktura za provedbu politika
- povećane sposobnosti OCD-ova za učinkovito korištenje podataka koje pruža javna uprava
- osnaženi kapaciteti OCD-ova za zagovaranje, analizu, praćenje i evaluaciju javnih politika
- poboljšanje potencijala OCD-ova za mobiliziranjem građana i volontera
- razvoj modela socijalnih inovacija za rješavanje lokalnih problema
- jačanje civilno-javnog partnerstva
- borba protiv korupcije i sukoba interesa
- jačanje uloge OCD-ova u programima građanskog odgoja i obrazovanja
- pružanje pomoći građanima u pristupu njihovim pravima od strane OCD-ova
- viša razina priznavanja OCD-ova kao vrijednih partnera u oblikovanju i provedbi politike na svim razinama.

Drugi dio rezultata odnosi se na razvoj kapaciteta socijalnih partnera i jačanje socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja:

³⁵⁰ OPULJP 2014.-2020. v.4.1, str. 152-153, dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/OPULJP-hrv-v-4.1.pdf>





- osnažen socijalni dijalog
- osnaženi socijalni partneri, naročito na regionalnoj i lokalnoj razini
- osnivanje i aktivno djelovanje sektorskih socijalnih vijeća
- decentralizacija socijalnog dijaloga
- osnaženi kapaciteti socijalnih partnera za internacionalno djelovanje.

Prije samog odgovora na pitanje do koje su mjere provedene intervencije doprinijele ostvarenju očekivanih rezultata unutar PO 4, potrebno je istaknuti kako se gore navedeni očekivani rezultati ne reflektiraju posve adekvatno u pozivima koji su u konačnici bili objavljeni unutar SC-a 11.ii.1, čime je zapravo onemogućen doprinos značajnom broju gore pobrojanih rezultata kroz objavljene pozive. Naime, iako je „dobro upravljanje“ u samom nazivu PO 4, evaluatori su uočili kako je u njezinoj provedbi u SC-u 11.ii.1 izostao fokus na jačanju kapaciteta OCD-a radi doprinosa boljem upravljanju u dijelu povećanja transparentnosti, borbe protiv korupcije, participacije OCD-a u dizajnu javnih politika, pružanju pravne pomoći građanima, te njihove uloge u dizajnu i provedbi programa građanskog odgoja i obrazovanja. S druge strane, jedan dio objavljenih poziva bio je usmjeren na jačanje kapaciteta OCD-a prvenstveno za rad s njihovim ciljnim skupinama. Ovime je stvoren značajan raskorak između inicijalno planiranih rezultata i same provedbe OP-a vezano uz SC 11.ii.1.

U nastavku su ukratko predstavljeni pozivi koji se promatraju unutar ovog srednjoročnog vrednovanja, a odnose se na rezultate u području razvoja kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga, i jačanje civilnog dijaloga. Za svaki poziv prikazano je i postignuće pokazatelja rezultata, pokazatelja ostvarenja i specifičnih pokazatelja navedenih u UzP-u³⁵¹.

Važno je napomenuti kako pokazatelji ostvarenja i rezultata koji se odnose na 11.ii.1 nisu izravno povezani s očekivanim rezultatima definiranim za ovaj specifičan cilj. Kako je problematizirano u odgovoru na EP3, pokazatelji na razini OPULJP-a postavljeni su vrlo široko i neprecizno, što otežava mjerenje postizanja rezultata unutar ovog SC-a.

Potrebno je istaknuti i sličnu problematiku na razini specifičnih pokazatelja poziva. U četiri od pet poziva koji su obuhvaćeni ovim vrednovanjem, a koji su se odnosili na jačanje civilnog društva (izuzev poziva „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi“), kao specifičan pokazatelj na razini poziva pojavljuje se *broj volontera uključenih u projektne aktivnosti*, dok se u trima pozivima dodatno navode specifični pokazatelji *broj volonterskih sati volontera uključenih u projektne aktivnosti* i *ukupna vrijednost volonterskog rada na projektu*. Iako se jedan od očekivanih rezultata unutar specifičnog cilja 11.ii.1 odnosi na poboljšanje potencijala OCD-ova za mobiliziranjem građana i volontera, naglasak na uključivanju volontera u pokazateljima poziva čini se nerazmjernim, a u nekim slučajevima i sasvim sporednim, u odnosu na ciljeve samih poziva, osobito imajući u vidu da često nedostaju

³⁵¹ Vidi prilog 11 za detaljniji prikaz postignuća pokazatelja.





pokazatelji koji bi dali jasniju sliku o samim rezultatima, odnosno postizanju ciljeva pojedinog poziva. Najbolji je primjer za to poziv *Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu* koji, osim prethodno spomenutih pokazatelja vezanih uz uključivanje volontera, kao jedini specifičan pokazatelj poziva navodi *broj počinitelja kaznenih djela koji sudjeluju u projektnim aktivnostima*. Drugim riječima, specifičan pokazatelj poziva obavezuje (potencijalne) korisnike da se bave skupinom kojoj je poziv i namijenjen, ali ne govori ništa o postizanju ciljeva poziva.

„Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“ poziv je kojim se želi omogućiti da OCD-ovi unaprijede svoje kapacitete kako bi osmišljavali i razvijali nove usluge postpenalnog prihvata, provodili programe obrazovanja i resocijalizacije te unaprjeđivali suradnju s drugim dionicima kao što su odgojno-obrazovne ustanove, ustanove za obrazovanje odraslih, ustanove u socijalnoj skrbi, socijalne zadruge, društvena poduzeća i JL(R)S-ovi. U sklopu navedenog poziva provedeno je 12 projekata čija je ukupna ugovorena vrijednost iznosila 13.661.149,51 kn. Projekti unutar poziva doprinijeli su pokazatelju ostvarenja SO408 – Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada (ciljna vrijednost: 26, ostvarena vrijednost: 26). Osim pokazatelja SO408, poziv je imao još jedan specifičan obvezni pokazatelj – Broj počinitelja kaznenih djela koji sudjeluju u projektnim aktivnostima. Projektima je bilo planirano uključiti 380 počinitelja kaznenih djela, ali ostvarena vrijednost nešto je manja – 256. Dva su najvažnija razloga manjeg broja počinitelja kaznenih djela uključenih u projektne aktivnosti administrativne poteškoće u priznavanju statusa počinitelja kaznenog djela te utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na provedbu aktivnosti (projekti su bili u prvoj polovini provedbe kada je nastupilo potpuno zatvaranje). Osim navedenim dvama obveznim pokazateljima, projekti su doprinijeli i sljedećim pokazateljima specifičnima za poziv, ali na razini poziva nijedna ciljna vrijednost navedenih pokazatelja nije ostvarena zbog utjecaja pandemije bolesti COVID-19: Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti (ciljna vrijednost: 136, ostvarena vrijednost: 99), Broj volonterskih sati volontera uključenih u projektne aktivnosti (ciljna vrijednost: 10.381, ostvarena vrijednost: 3.440,5) i Ukupna vrijednost volonterskog rada na projektu (ciljna vrijednost: 433.332,00 kn, ostvarena vrijednost: 128.646,00 kn).

Poziv kojim se željelo pridonijeti ukupnom razvoju i poboljšanju života zajednice jest **„Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“**, i to osnažujući kapacitete OCD-ova kroz navedena partnerstva, kao i povećanjem broja studenata sa stečenim praktičnim znanjima i vještinama za rješavanje konkretnih društvenih problema. U sklopu poziva provedeno je 27 projekata čija je ukupna ugovorena vrijednost iznosila 26.759.144,54 kn. Projekti unutar poziva doprinijeli su pokazatelju SO408 – Broj (lokalnih) OCD-ova koji





sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada, čija je planirana vrijednost premašena za 11 % (ciljna vrijednost: 219, ostvarena vrijednost: 242). Osim pokazatelju SO408, projekti su mogli pridonijeti i drugim specifičnim pokazateljima poziva, a na razini poziva premašene su ciljne vrijednosti svih specifičnih pokazatelja: Broj izrađenih i provedenih programa mentorstva za DKU (ciljna vrijednost: 130, ostvarena vrijednost: 163), Broj osposobljenih nastavnika visokoobrazovnih ustanova i zaposlenika OCD-ova za implementaciju programa DKU-a (ciljna vrijednost: 457, ostvarena vrijednost: 542), Broj studenata uključenih u projektne aktivnosti (ciljna vrijednost: 1880, ostvarena vrijednost: 1943), Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti (ciljna vrijednost: 457, ostvarena vrijednost: 536), Broj volonterskih sati volontera uključenih u projektne aktivnosti (ciljna vrijednost: 28.365, ostvarena vrijednost: 30.171,3) te Ukupna vrijednost volonterskog rada na projektu (ciljna vrijednost: 818.212,00 kn, ostvarena vrijednost: 900.091,86 kn).

„Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“ poziv je kojim se kroz djelovanje OCD-ova želi osnažiti doprinos volonterstva u provođenju reformi za društveni i gospodarski rast i demokratski razvoj. U sklopu navedenog poziva provedeno je 38 projekta čija je ukupna ugovorena vrijednost iznosila 34.059.393,02 kn. Projekti unutar poziva doprinijeli su dvama specifičnim pokazateljima na razini OPULJP-a: SO408 – Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada i SR408 – Broj organizacija civilnoga društva koje uspješno provode projekte društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja. Ostvarene vrijednosti za oba pokazatelja premašile su ciljnu vrijednost za 49 % (SO408 – ciljna vrijednost: 406, ostvarena vrijednost: 606) i 16 % (SR408 – ciljna vrijednost: 85, ostvarena vrijednost: 99). Osim navedenim dvama pokazateljima, projekti su mogli pridonijeti i drugim specifičnim pokazateljima poziva. I u ovom su slučaju na razini poziva premašene sve ciljne vrijednosti: Broj zaposlenika organizatora volontiranja (OCD-a, javnih ustanova) koji su prošli izobrazbu/obuku za menadžment volontera (ciljna vrijednost: 729, ostvarena vrijednost: 852), Broj djece i mladih (učenika osnovnih i srednjih škola) uključenih u projektne aktivnosti (ciljna vrijednost: 5765, ostvarena vrijednost: 6525), Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti (ciljna vrijednost: 2431, ostvarena vrijednost: 2721), Broj volonterskih sati volontera uključenih u projektne aktivnosti (ciljna vrijednost: 100.980, ostvarena vrijednost: 123.981,5) te Ukupna vrijednost volonterskog rada na projektu (ciljna vrijednost: 3.101.049,00 kn, ostvarena vrijednost: 4.094.673,00 kn). Postavlja se pitanje zbog čega je od svih analiziranih poziva pokazatelj SR408 uvršten samo u ovaj.

Kroz poziv **„Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi,“** OCD-ovi (umjetničke organizacije ili udruge koje djeluju u području kulture i umjetnosti), jedinice lokalne samouprave (čiji je broj stanovnika manji od 10.000) i javne ustanove u kulturi (kojima je osnivač JLP(R)S) jačali su suradnju i razvijali dobro upravljanje u kulturi. Osim unaprjeđenja postojećih i uspostave novih modela sudioničkog upravljanja u kulturi, jačali su





se kapaciteti dionika, poticalo se umrežavanje u području sudioničkog upravljanja te se povećavala uključenost građana u procese donošenja odluka i njihov pristup kulturnim i umjetničkim sadržajima. Provedena su 34 projekta ukupne ugovorene vrijednosti od 49.998.314,86 kn. Projekti su doprinijeli obveznom pokazatelju ostvarenja SO408 – Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada te su svi projekti ostvarili ili premašili ciljne vrijednosti ovog pokazatelja (ciljna vrijednost: 429, ostvarena vrijednost: 577). Još dva specifična pokazatelja na razini poziva bila su obvezna: Broj projekata koji sadrže aktivnosti podizanja javne svijesti o civilno-javnom partnerstvu i sudioničkom upravljanju u kulturi (ciljna vrijednost: 179, ostvarena vrijednost: 166) te Broj članova i zaposlenika udruga i umjetničkih organizacija, zaposlenika javnih ustanova u kulturi kojima je osnivač jedinica lokalne ili područne samouprave te zaposlenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji sudjeluju u aktivnostima jačanja kapaciteta u području sudioničkog upravljanja u kulturi (ciljna vrijednost: 1.461, ostvarena vrijednost: 1.703). Ciljna vrijednost prvog pokazatelja na razini poziva nije ostvarena (93 %), dok je ciljna vrijednost drugog pokazatelja premašena za 17 %.

Konačno, poziv u sklopu kojeg su projekti u fazi provedbe terenskog istraživanja bili u drugoj polovini svoje provedbe jest „**Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice**“. Ovim pozivom unaprjeđuje se suradnja OCD-ova i lokalne zajednice u korištenju javnih prostora, povećava se iskorištenost tih prostora za društveni život na lokalnoj razini te se unaprjeđuju kapaciteti OCD-ova za lokalni razvoj. U sklopu navedenog poziva provode se čak 62 projekta čija ukupna ugovorena vrijednost iznosi 109.095.104,54 kn. Projekti unutar poziva doprinose obveznom pokazatelju ostvarenja na razini OPULJP-a SO408 – Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada (ciljna vrijednost: 193, ostvarena vrijednost na dan 30.11.2021.: 148). Svi projekti unutar poziva moraju pridonijeti i dvama specifičnim pokazateljima na razini poziva: Broj razvijenih i provedenih programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu (vlasništvo Republike Hrvatske, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice (ciljna vrijednost: 430, ostvarena vrijednost na dan 30.11.2021.: 44) te Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti (ciljna vrijednost: 1298, ostvarena vrijednost na dan 30.11.2021.: 679).

Ostvarenju očekivanog rezultata „**jačanje civilno-javnog partnerstva**“ doprinijeli su projekti unutar svih pet promatranih poziva te je ovo najizraženiji rezultat, što su potvrdili i sudionici fokus-grupa. Kroz poziv „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu,“ povezali su se različiti dionici: OCD-ovi, probacijski centri i uredi za probaciju, lokalni uredi HZZ-a i obrazovne ustanove, koji su uspostavili partnerstvo ili komunikaciju, a koja posljedično jača suradnju između dionika. Korisnici, najčešće OCD-ovi, pokrenuli su ili ojačali





suradnju i s raznim pružateljima usluga obrazovanja, tj. s odgojno-obrazovnim ustanovama u kojima su počinitelji kaznenih djela mogli završiti edukaciju i dobiti nova znanja.

Jačanje partnerstava udruga i pružatelja usluga obrazovanja najizraženiji je rezultat u pozivu „Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“ gdje se razvijeni DKU programi većinom i dalje provode na fakultetima. Kroz ovaj poziv poboljšala se povezanost OCD-ova i visokoobrazovnih ustanova koja se vidi kroz sljedeća postignuća: na Veterinarskom fakultetu u sklopu projekta osnovan je edukacijski centar na kojem OCD-ovi i danas provode projekte zajedno sa studentima; Sveučilište u Splitu prepoznalo je važnost ovog partnerstva te je pokrenulo suradnju s OCD-ovima i na drugim projektima; stvoreni su preduvjeti za institucionalizaciju DKU-a na Fakultetu političkih znanosti, no koja je odgođena zbog potresa iz ožujka 2020. i pandemije bolesti COVID-19; pokrenuti su kolegiji na određenim fakultetima koji se i dalje provode, kao npr. kolegij Rod, seksualnost i identiteti – od opresije do ravnopravnosti na Filozofskom fakultetu Sveučilišta u Rijeci i kolegij Društveno korisno učenje u biologiji na Prirodoslovno-matematičkom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Jedna od sudionica fokus-grupa u tom je kontekstu naglasila da se „prepoznao taj nedostatak organizacija civilnog društva u kojemu, da bi mi na kvalitetan način nešto proveli, nama je potrebna suradnja s lokalnim institucijama, državnim institucijama, obrazovnim institucijama što se u ovom pozivu svakako ostvarilo“. Aspekt održive suradnje s akademskom zajednicom sudionici DKU poziva ocijenili su prosječnom ocjenom 4,27 (na skali od 1 do 5), što dokazuje uspješnost ostvarene suradnje i zadovoljstvo istom.

U pozivu „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi“ ostvarene su mnogobrojne suradnje općina i gradova s udrugama koje djeluju u području kulture te se suradnja u nekim slučajevima, kao u istarskoj općini Svetvinčenat, nastavila i nakon završetka projekta. U sklopu projekata predstavljeni su i dobri primjeri već postojećih civilno-javnih partnerstava te su provedene edukacije za osnaživanje OCD-ova, lokalnih vlasti i njihova partnerstva. **Više Korisnika istaknulo je pomak u odnosu OCD-ova s lokalnim vlastima kazavši da se nakon provedenog projekta stvorilo pozitivno ozračje za suradnju te da su lokalne vlasti stekle veće povjerenje u OCD-ove.** Iako situacija nije ista kod svih Korisnika, neki su nastavili razvijati partnerski odnos s općinama i gradovima na drugim projektima, a udruge su se nametnule kao bitan akter na lokalnoj sceni. Primjer dobre prakse jačanja civilno-javnog partnerstva jest i suradnja prilikom formulacije strategije za razvoj nezavisne kulture u gradu, koju je istaknuo sudionik fokus-grupe iz Koprivnice.

Sudionici poziva „Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-ova i lokalne zajednice“ naglasili su da im je partnerstvo s općinom i gradom bilo od velike važnosti, pogotovo organizacijama iz malih sredina kojima su gradske uprave ili lokalne razvojne agencije uvelike pomagale s određenim dijelom provedbe





projekta u kojima su same organizacije bile neiskusne ili su imale manjak kapaciteta, kao npr. u provedbi javne nabave.

U sklopu fokus-grupe jedan Korisnik u pozivu „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“ istaknuo je: „*Nama je najvažnije bilo potaknuti suradnju između OCD-a, javnih ustanova i jedinica lokalne samouprave kako bi se razvili kvalitetni volonterski programi. Smatramo da smo to uspjeli – volonterski programi se provode još uvijek, bez obzira što je projekt završio.*“

Rezultati provedene ankete sa zaposlenicima / redovnim suradnicima udruga nositelja ili partnera potvrđuju nalaze koji su proizašli iz projektne dokumentacije i provedenih fokus-grupa. Samo su četiri aspekta od osamnaest bila ocijenjena prosječnom ocjenom većom od 4,00, a jedan od njih bio je i aspekt uspješnosti u uključivanju lokalne zajednice u provedbu projekata, koji ima prosječnu ocjenu 4,01 na skali od 1 do 5.

Drugi najizraženiji rezultat koji je ostvaren provedbom projekata kroz pet poziva usmjerenih na OCD-ove jest „**poboljšanje potencijala OCD-a za mobiliziranjem građana i volontera**“. Navedeni nalaz ne čudi s obzirom na to da je jedan od poziva, ujedno i prvi objavljeni, bio usmjeren na unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa. Do 31.12.2020. godine u projektima ugovorenima kroz četiri poziva sudjelovalo je 3239 volontera. Uz volontere u projektima aktivnostima sudjelovalo je i 675 studenata te 6525 učenika osnovnih i srednjih škola, a skoro svi Korisnici istaknuli su ogroman interes volontera i učenika kao neočekivani rezultat. Dodatni neočekivani rezultat istaknule su dvije sudionice jedne fokus-grupe, rekavši da su u svojoj organizaciji zaposlili novu, mladu osobu, koju su upoznali kroz provođenje DKU programa. Anketa je pokazala da su studenti i volonteri koji su sudjelovali u projektima iz triju poziva (Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja, Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa, Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi) sve aspekte prosječno ocijenili najmanje vrlo dobrom ocjenom izuzev aspekta „Ovaj projekt me potaknuo na osmišljavanje volonterskih aktivnosti u zajednici“, koji je ocijenjen s 3,45 (na skali od 1 do 5). Studenti i volonteri kroz anketu su istaknuli da je projekt pozitivno utjecao na njihov stav o OCD-ovima (4,37), da ih je potaknuo na promišljanje o doprinosu OCD-ova ispunjavanju potreba njihove lokalne zajednice (4,28) te da ih je i potaknuo da svoje prijatelje i poznanike informiraju o dobrobiti sudjelovanja u aktivnostima OCD-ova za njihovu zajednicu (3,99). Nešto slabije ocijenjeni aspekti bili su „Ovaj projekt me potaknuo na volontiranje u zajednici“ (3,79), „Ovaj projekt me potaknuo na uključivanje u rad nekog OCD-a“ (3,68) i „Ovaj me projekt potaknuo da svoje prijatelje i poznanike uključim u aktivnosti koje doprinose našoj lokalnoj zajednici“ (3,65).





Poziv „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“ doprinio je poboljšanom potencijalu OCD-ova za mobilizaciju volontera na razne načine, npr. organizirane su edukacije o volontiranju i edukacije za provoditelje volontiranja, radilo se na razvoju kapaciteta djelatnika škola za programe volontiranja, osnovani su volonterski klubovi koji su uvršteni u školske aktivnosti, formalizirani su volonterski programi u školama te su provedene edukacije o praćenju volonterskog rada.

Studenti su bili ciljna skupina u pozivu „Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“ te su kroz projekte imali priliku izravno raditi s korisnicima, što je jedna od rijetkih prilika za studente da se okušaju u radu na terenu tijekom studiranja, a da je rad povezan s njihovim užim profesionalnim usmjerenjem. Organizacije su postale prepoznatljivije kroz ovaj poziv među studentskom populacijom – studenti su pokazali interes za aktivnosti udrugama te su se nakon završetka projekta javljali za volontiranje u istim udrugama. Jedna od sudionica fokus-grupe to je i naglasila: „*Jedan od ciljeva poziva bio je povećanje broja volontera, što se zaista pokazalo dobrim i kasnije su studenti nastavili neki volontirati, novi se javljaju.*“ Osim što su projekti utjecali na studente, utjecali su i na profesore u visokoobrazovnim institucijama, što se očituje kroz nastavak suradnje dijela profesora s OCD-ovima i nakon dovršetka projektnih aktivnosti.

Projekti poziva „Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice“ i dalje se provode, ali su Korisnici već prepoznali da im je poboljšani potencijal za mobiliziranje građana te su istaknuli da im je neočekivano velik broj ljudi dolazio na događanja i organizirane radionice/tečajeve. Jedna sudionica fokus-grupe istaknula je da je „*super to što nam se već stanovnici tog malog mjesta javljaju. Javljaju se učiteljice da žele primjerice neke kvizove... Građani se doista uključuju.*“ Dodatan neočekivani rezultat ovih projekata bio je porast broja članova OCD-ova kao posljedica provedbe projekata.

Ostvarenju rezultata „**pružanje pomoći građanima u pristupu njihovim pravima od strane OCD-ova**“ doprinosili su samo projekti iz poziva „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“. Kroz različite projekte pomoglo se građanima koji su počinili kaznena djela da steknu obrazovanje, pronađu posao ili ostvare najosnovnija socijalna prava. Projekti su razvijali *job centre* u kojima su se počinitelji kaznenih djela mogli profesionalno orijentirati te pristupiti edukacijama iz raznih područja (npr. financije, informatika, razni zanati). Korisnici su informirali počinitelje kaznenih djela o njihovim socijalnim pravima, a kroz neke projekte otvarane su stambene zajednice, tzv. „kuće na pola puta“ u kojima su počinitelji kaznenih djela mogli dobiti smještaj i svu potrebnu pomoć nakon izlaska iz kaznionice / zatvora / doma za maloljetnike, a prije osamostaljenja. Kroz jedan projekt pokrenuta je internetska stranica³⁵² na

³⁵² <https://kakodalje.eu/>





kojoj se nalazi pregršt informacija o mogućnostima koje pružaju institucije, zajednica i OCD-ovi u podršci resocijalizaciji počinitelja kaznenih djela te Izvješće o potrebama i stanju prava počinitelja kaznenih djela i njihovih obitelji. Navedena stranica prepoznata je ne samo od strane institucija, već i od bivših zatvorenika i njihovih obitelji kao značajan doprinos njihovoj resocijalizaciji.

Osnivanje tzv. „kuća na pola puta“ predstavlja i socijalnu inovaciju čime je djelomično dan doprinos očekivanom rezultatu **„razvoj modela socijalnih inovacija za rješavanje lokalnih problema“**. Međutim, potrebno je istaknuti kako je nakon završetka projekata u nekim slučajevima došlo do problema s financiranjem stambenih zajednica i administrativnih poteškoća zbog čega jedna kuća posluje s dugovima, dok je u drugom slučaju došlo do prenamjene u stambenu zajednicu za beskućnike. Ovi primjeri pokazuju da je projektno moguće iznaći rješenja koja sustav zbog određenih nedorečenosti ili ograničenja ne može proizvesti sam, no u takvom slučaju sustav treba osigurati uvjete za održivost inovativnih rješenja koja dokazano koriste zajednici. U konkretnom slučaju, stav je evaluatora kako ovakva praksa može biti vrlo štetna po zajednicu s obzirom na to da podigne očekivanja korisnika, a istovremeno je ograničenog trajanja.

Jači doprinos ovom rezultatu očekuje se u pozivu „Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice“ koji je objavljen tek krajem 2020. godine i ne ulazi u obuhvat ovog vrednovanja. Osim navedenog, ovom rezultatu trebali su pridonijeti i pozivi „Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija za kvalitetnije sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju – faza I“ te „Izgradnja kapaciteta lokalnih OCD-a za ravnomjeren socio-ekonomski razvoj na otocima i slabije razvijenim područjima“ koji, međutim, nisu objavljeni.

Određeni Korisnici u pozivu „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi“ primijetili su da su ih grad ili općina koji su na projektu sudjelovali kao partneri nakon uspješne provedbe projekta počeli shvaćati ozbiljnije te su se Korisnici nametnuli kao „akter koji može doprinositi kulturi i razvoju sektora mladih“, što u manjem obimu doprinosi rezultatu **„viša razina priznavanja OCD-ova kao vrijednih partnera u oblikovanju i provedbi politike na svim razinama“**.

Nasuprot gore navedenom pozitivnom primjeru, u pozivu „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“ Korisnici nisu bili zadovoljni odnosom s MPU-om, koji su opisali kao „*potpuno nepartnerski odnos*“. Iako MPU nije bio ni partner ni provedbeno tijelo u ovom pozivu, bio je uključen u stvaranje okvira poziva zajedno s UZUVRH-om kao tijelo čija Uprava za zatvorski sustav i probaciju izravno radi s ciljnom skupinom ovog poziva. U ovom slučaju, prema iskazu sudionika fokus-grupa, MPU je djelovao nezainteresirano te se samo na početku





poziva pokazala inicijativa s njegove strane kada je pozvao sve Korisnike na zajednički sastanak. Nakon toga, inicijativa od strane MPU-a više nije bilo te Korisnici nisu dobili pravu priliku da postanu vrijedni partneri u oblikovanju i provedbi politika na svim razinama.

Rezultatu „**osnaženi kapaciteti OCD-a za zagovaranje, analizu, praćenje i evaluaciju javnih politika**“ doprinijeli su provedeni projekti kroz tri poziva, ali najveći doprinos ovom rezultatu očekuje se od projekata unutar poziva „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada“. Međutim, projekti ugovoreni do 31.12.2020. godine nisu ni na pola provedbe u trenutku provedbe ovog vrednovanja te iz tog razloga nisu uključeni u evaluaciju. Ovom rezultatu trebao je pridonijeti i poziv „Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika“, za koji nije objavljena odluka o financiranju.

Vještine zagovaranja značajno su ojačane za one organizacije koje su sudjelovale u pozivu „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“ gdje je naglašeno jačanje različitih OCD-ova u kapacitetima zagovaranja. Sudionica jedne fokus-grupe naglasila je da „*udruge koje su uključene u podršku resocijalizacije i rehabilitacije imaju jako puno uvida, jako puno informacija, a malo se bave zagovaračkim radom, tj. te informacije koje imaju ne koriste dalje u svrhu zagovaranja, tako da su nama te aktivnosti usmjerene na jačanje kapaciteta ne samo četiri organizacije koje su bile partnerske, nego i niz organizacija koje smo okupile u jednu platformu, platformu za resocijalizaciju ... imale su priliku proći niz edukacija, a i napravili smo prvo izvješće u suradnji s Kućom ljudskih prava o stanju prava zatvorenika ... i to smo radile zajedno s partnerskim organizacijama koje imaju više znanja nego mi u tom području ili koje do sada uopće nisu radile u tom području, a cilj nam je bio da se ubuduće aktivno uključuju. Mislimo da nam je to zapravo i najveći uspjeh ovog projekta da smo dobile različite organizacije koje do sada nikada nisu bile u ovom području, onako da su zakoračili unutra i da će se nastaviti time baviti.*“ Naglašeno je da je konkretno ovaj poziv dao prostora za jačanje kapaciteta OCD-ova upravo u području zagovaranja ljudskih prava.

Korisnici u pozivu „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi,“ također su naglasili doprinos poziva izgradnji vještina zagovaranja i analitičkih vještina. Sudionica fokus-grupe željela je istaknuti „*da za neke aktivnosti mi (umjetničke organizacije i udruge koje djeluju u području kulture) ne možemo fundraiseati na lokalnoj i nacionalnoj razini. To su aktivnosti umrežavanja, jačanja kapaciteta i zagovaranja. U kulturi je za te aktivnosti gotovo nemoguće dobiti sredstva na fondovima Ministarstva kulture ili lokalnoj razini. U tom smislu su ova sredstva nama bila važna.*“ Neke od aktivnosti u ovom pozivu bile su pisanje dokumenata, proizvodnja novog i razmjena starog znanja te zagovaranje ideja. Dok drugi pozivi nemaju evidentirane primjere jačanja vještina praćenja i evaluacija, određeni Korisnici iz poziva „Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“ naglasili su da





su kroz projekte evaluirali postojeće programe DKU-a, što je ojačalo njihove kapacitete za razvoj novih i unaprjeđenje postojećih programa.

Doprinos rezultatima „**jači kapaciteti, veća održivost OCD-a i izgradnja čvrstih participativnih struktura za provedbu politika**“ djelomično je vidljiv u svih pet poziva. Kad je riječ o ojačanim kapacitetima, sudionici fokus-grupa najviše ističu unaprjeđenje kapaciteta za rad s određenom ciljnom skupinom te referencu za određenu tematiku, dok dio sudionika ističe i mogućnost zadržavanja ili zapošljavanja novih suradnika. Segment izgradnje participativnih struktura već je djelomično naglašen kroz rezultate „viša razina priznavanja OCD-ova kao vrijednih partnera u oblikovanju i provedbi politike na svim razinama“ i „jačanje civilno-javnog partnerstva“. U projektima se ističe povezivanje različitih OCD-ova, gradova/općina, obrazovnih institucija i drugih partnera što je pridonijelo učinkovitijoj komunikaciji, osnaženom partnerstvu, efikasnijoj zajedničkoj provedbi aktivnosti te su uspostavljene strukture za daljnju provedbu aktivnosti i politika. Sudionica fokus-grupe za poziv „Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice“ naglasila je da su udruge ovim pozivom postale osnažene, štoviše postale su nositelj novih inicijativa i stvaratelji novih sadržaja u svojim lokalnim zajednicama, dok je sudionica fokus-grupe za poziv „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi“ naglasila važnost projekata: „*Ono dobro što se nama dogodilo je to da smo bili primorani više raditi zajedno i surađivati i stvarno ono što je neopipljivo, nemjerljivo, je da smo stvarno razvili jako dobre odnose unutar organizacije jedni s drugima i zapravo jako dobro surađujemo. Mislim da je to nama bilo najvažnije jer smo skoro dvije godine komunicirali svakodnevno i radili i to je baš nešto što je meni bilo važno za daljnji razvoj organizacije i zapravo za daljnji rad i jačanje nezavisne kulture.*“

Rezultati ankete također potvrđuju da su izgrađene čvrste i participativne strukture. Najvišom prosječnom ocjenom sudionici ankete ocijenili su aspekt nove suradnje i umrežavanja njihove organizacije s drugima (4,20 na skali od 1 do 5), dok su trećom najvišom ocjenom ocijenili aspekt unaprijeđenosti kapaciteta njihove organizacije za sudioničko planiranje i provedbu projekata (4,02).

Zadnji dio ovog odgovora odnosi se na rezultate koji su usmjereni na **razvoj kapaciteta socijalnih partnera i jačanje socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja**. Socijalni partneri (sindikati, udruge sindikata više razine, udruge poslodavaca, udruge poslodavaca više razine, JL(R)S-ovi, razvojne agencije kojima su osnivači JL(R)S-ovi) bili su prihvatljivi prijavitelji projekata samo unutar dvaju poziva – „Jačanje socijalnog dijaloga – faza III“ i „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada“ (dalje u tekstu „Tematske mreže“). S obzirom na to da je 10 projekata koji su usmjereni na socijalne partnere, a ugovoreni u sklopu poziva Tematske mreže, bilo tek na početku provedbe u vrijeme provedbe ove evaluacije, u obzir su uzeti samo projekti iz poziva „Jačanje socijalnog dijaloga – faza III“. U sklopu navedenog poziva proveden je 31 projekt čija

257





je ukupna vrijednost iznosila 27.596.625,89 kn, a usmjereni su bili na unaprjeđenje kvalitete socijalnog dijaloga kroz razvoj i jačanje administrativnih i stručnih kapaciteta socijalnih partnera. Projekti unutar poziva doprinijeli su specifičnom pokazatelju SO409 – Broj podržanih socijalnih partnera u poboljšanju njihovih internih kapaciteta i stručnosti u području partnerstva i socijalnog dijaloga, čija je ostvarenost na razini poziva 98 % (ciljna vrijednost: 54, ostvarena vrijednost: 53). Ovo je jedini poziv koji je do 30.12.2020. godine pridonio vrijednosti SO409. Međutim, iako je bilo za očekivati da će ovaj poziv doprinijeti ostvarivanju vrijednosti pokazatelja SR409 izravno s razine projekata, to nije bilo predviđeno ovim pozivom.

Kroz poziv „Jačanje socijalnog dijaloga – faza III“ ostvaren je rezultat **„osnaženi socijalni partneri, naročito na regionalnoj i lokalnoj razini“**. Projekti provedeni u navedenom pozivu svakako su osnažili socijalne partnere na način da provode aktivnosti koje dotada nisu provodili ili da provode već poznate aktivnosti, ali u novom partnerstvu ili na širem području. Socijalni partneri s oduševljenjem su dočekali raspisivanje poziva u kojima su oni jedini prihvatljivi prijavitelji, tj. raspisivanje poziva u kojima ne moraju konkurirati OCD-ovima za koje smatraju da imaju veće kapacitete za provedbu projekata u usporedbi s njima. Navedeni poziv omogućio je umrežavanje sindikata i razvoj partnerstava s poslodavcima i JL(R)S-ovima. Na taj način proširila se mogućnost utjecaja samih sindikata te su se osnažila novonastala i postojeća partnerstva s drugim dionicima. Socijalni partneri ne ističu da je tijekom provedbe projekata značajno povećan njihov utjecaj na proces donošenja odluka, no ističu da su dobili pozamašan „vjetar u leđa“ za buduće sudjelovanje i uključivanje u proces donošenja odluka. Naime, provedbom raznih istraživanja i anketa te objavom publikacija i dokumenata socijalni partneri stvorili su podlogu za budućnost koju mogu iskoristiti kao dobru argumentaciju u slučaju budućih pregovora i razgovora o uključivanju socijalnih partnera. Utjecaj na proces donošenja odluka trenutno vide kao moguć na lokalnoj i regionalnoj razini, dok se nadaju da su im provedeni projekti osigurali podlogu i za veći utjecaj na donošenje odluka na nacionalnoj razini. Samo je jedan provedeni projekt pridonio **„aktivnom djelovanju sektorskih socijalnih vijeća“** na području triju županija, a to je bio projekt „Povećanje efikasnosti i održivosti rada gospodarsko-socijalnih vijeća Bjelovarsko-bilogorske županije, Međimurske i Varaždinske županije“.

Nakon prikaza ostvarenih očekivanih rezultata, u sklopu SC 11.ii.1 postoje i **rezultati koji su bili očekivani, ali nisu ostvareni**, primarno zbog neobjavlivanja određenih poziva do *cut-off* datuma ovog vrednovanja.

Radi se o rezultatu **„jačanje uloge OCD-ova u programima građanskog odgoja i obrazovanja“** koji se trebao ostvariti kroz poziv „Osnaživanje doprinosa OCD-a za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja – faza I“, a koji nije objavljen u ovoj PO. Slično tomu, rezultat **„povećane sposobnosti organizacija civilnoga društva za učinkovito korištenje podataka koje pruža javna uprava“** nije ostvaren zbog neobjavlivanja planiranog





poziva „Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija za kvalitetnije sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju – faza I“.

Rezultat „**borba protiv korupcije i sukoba interesa**“ nije ostvaren jer, iako je objavljen poziv „Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika“, do pisanja ovog Završnog izvješća nije objavljena odluka o financiranju. Osim toga, dio istaknutih OCD-ova, a zbog samih uvjeta poziva koje su smatrali nelogičnima i suprotnima cilju borbe protiv korupcije, donio je odluku da se na natječaj uopće neće ni javljati. Takva je odluka dijela OCD-ova rezultirala neuobičajeno niskim brojem prijava, što je primijetio PT2. O tome da je u natječajnoj dokumentaciji bilo značajnih propusta govori i činjenica da je predstavnici PT1 ocjenjuju „punom nelogičnosti i kontradiktornosti“, a to dodatno potkrepljuje činjenica da je od ionako malog broja prijava (70-ak) prema intervjuima s PT2 svega njih 8 ocijenjeno podobnima za provedbu.

Rezultat koji ima potencijala za ostvarenje kroz poziv „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada“, jest „**doprinos OCD-a osiguranju trajnosti reformi u ključnim područjima javnih politika koje se odnose na društveno-gospodarski rast**“, no stvarnu razinu njegove ostvarenosti moći će dati tek eventualna *ex-post* evaluacija.

Tri su neostvorena rezultata koja se odnose na razvoj kapaciteta socijalnih partnera i jačanje socijalnog dijaloga, a jedan je od njih „**osnažen socijalni dijalog**“. Kroz projekte su se provodile edukacije i treninzi o sektorskim politikama, socijalnom dijalogu, ali i o komunikacijskim vještinama, a edukacije nisu bile usmjerene samo na članove sindikata (što je obično slučaj kad ne postoji vanjsko financiranje), već su se usmjerile i na zaposlenike poslodavaca i lokalnih i regionalnih samouprava. Sudionici fokus-grupa istaknuli su velik interes za edukacije i iznimno velik broj sudionika kao neočekivan rezultat. Također su se gradili kapaciteti socijalnih partnera, provodili okrugli stolovi o temama važnim za unaprjeđenje socijalnog dijaloga, promicao se socijalni dijalog i širile su se informacije o zakonodavnim okvirima socijalnog dijaloga, provodila su se razna usavršavanja i osposobljavanja, a provedena su i istraživanja i analize vezane uz rad i socijalni dijalog. **Navedene aktivnosti doprinijele su izgradnji kapaciteta i umrežavanju socijalnih partnera, što je stvorilo preduvjete za osnaživanje socijalnog dijaloga, no sam socijalni dijalog nije osnažen u promatranom razdoblju.** Doprinos osnaživanju socijalnog dijaloga očekuje se kroz projekte u pozivu „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada“ u sklopu kojeg će projekti biti završeni u drugoj polovici 2022., odnosno u 2023.

Drugi je neostvoreni rezultat „**decentralizacija socijalnog dijaloga**“. Sudionici fokus-grupa istaknuli su da su socijalni partneri već odavno decentralizirani, ali da se u ovim projektima nije





radilo na jačanju decentralizacije samog socijalnog dijaloga. Treći neostvareni rezultat vezan za socijalne partnere jest „**osnaženi kapaciteti socijalnih partnera za internacionalno djelovanje**“. Socijalni partneri uz pomoć socijalnog dijaloga mogu doprinijeti izradi europskih politika u odgovarajućem opsegu, no ovaj aspekt nije bio izražen u provedenim projektima.

Čimbenici koji su utjecali na (ne)ostvarenje rezultata temelje se na analizi odgovora korisnika koji su sudjelovali u fokus-grupama.

Svi korisnici koji su sudjelovali u fokus-grupama suglasni su oko toga da su postigli sve rezultate definirane projektima.. Kako je isticalo više korisnika u provedenim fokus-grupama, provedba projekata postavljena je na način da rezultate i ciljeve iz prijavnog obrasca nije moguće ne postići ako se žele izbjeći financijske korekcije. S druge strane, ističu da odstupanja od definiranog i fleksibilnost u provedbi gotovo da ne postoje, odnosno moguća su tek uz ogromno administrativno opterećenje korisnika i predugo čekanje na odgovor na pitanje je li nešto uopće moguće mijenjati. Više korisnika ističe kako je takvo „**kruto i tehnokratsko**“ **upravljanje projektima od strane PT2 zapravo onemogućilo postizanje dodatnih koristi za ciljne skupine i/ili ostvarenje boljih rezultata od planiranih** s obzirom na to da korisnici često tek u provedbi projekata primijete određene aspekte koji nisu mogli biti planirani, a koje bi bilo potrebno adresirati (navedeno su osobito isticali predstavnici fokus-grupe „Kultura u centru“). Uz navedeno, korisnici napominju kako postizanje boljih rezultata i/ili premašivanje planiranih pokazatelja zapravo nije poželjno te ih je PT2 jasno usmjeravao da u izvješćima navode isključivo vrijednosti koje su bile planirane u prijavnom obrascu, a da „viškove“ ne prijavljuju.

Upravo ovaj nedostatak fleksibilnosti u provedbi korisnici su povezivali s nerazumijevanjem projektnog ciklusa kod PT2, ali i nerazumijevanjem potreba OCD-ova i njihovih ciljnih skupina. Ovaj aspekt osobito je značajan uzimajući u obzir velika kašnjenja u provedbi OPULJP-a i objavama poziva, a onda i dug period do potpisa ugovora s Korisnicima, što često rezultira promjenama u potrebama ciljnih skupina ili pak promjenama u vanjskom okruženju. Nefleksibilnost PT2 onemogućava prilagodbu aktivnosti novonastalim okolnostima i promjenama u potrebama Korisnika, za što evaluatori ne nalaze opravdanja, osim očigledno nedostatnih kapaciteta (bilo u broju zaposlenika, njihovim znanjima ili internim procedurama), naročito uzevši u obzir da je upravo PT2 taj koji značajno kasni s ocjenama projektnih prijedloga.

Kao **ključne čimbenike koji su utjecali na postizanje rezultata i ciljeva** projekata korisnici su isticali sljedeće:

- dobro planiranje i kvalitetna partnerska suradnja
 - „*Na prvo mjesto uspješnosti ovog projekta možemo staviti to da je on bio dobro planiran. Mi kao nositelj projekta, u suradnji sa našim partnerima koji su također kvalitetne organizacije s više ili manje iskustva u provedbi ovakvih*





projekata. Naša zajednička suradnja, cijeli projektni tim i planiranje projekta su doveli do njegove uspješnosti.“

- dobro upravljanje projektom
- dobra podjela uloga i zadataka u projektu
- visoka motivacija za provedbu i ostvarenje ciljeva i rezultata
 - *„Svi rezultati, svi pokazatelji su ostvareni. Kako? Nadljudskim sposobnostima cijelog projektnog tima.“*
- iskustvo u provedbi projekata
- konzervativno definiranje pokazatelja
- specifično za poziv „Podrška organizatorima volontiranja“: zanimljivost aktivnosti, jako dobra suradnja s udrugama, velika motiviranost uključenih škola i partnera (s time je povezan i neočekivan rezultat višestruko premašenog broja volontera u odnosu na planirano), velika inicijativa koordinatora volontiranja (profesori/nastavnici).

Vezano uz **čimbenike koji su otežavali postizanje rezultata**, sudionici fokus-grupa isticali su sljedeće:

- previše vremena troši se na ispunjavanje administrativnih zahtjeva PT2³⁵³, što smanjuje fokus na provedbu samih aktivnosti i negativno utječe na kvalitetu rezultata
 - *„Sjećam se da su nas tražili narudžbenicu za parkirno mjesto... Mislim, kakva narudžbenica za parkirno mjesto?“*
 - *„Nitko – osim možda na evaluacijama – ne gleda kvalitetu tih aktivnosti, već se ista aktivnost dokazuje na pet načina; izjavne liste, potpisne liste, tablice radnih sati... To toliko ubije tu ljepotu projekta.“*
 - *„Jednostavno nema brzog načina rješavanja stvari, a užasno jede kapacitete.“*
- netransparentnost procedura odlučivanja kod PT2 (različita tumačenja istih upita i dilema od strane različitih voditelja projekata u PT2) i netransparentnost procedura traženja drugog mišljenja ili žalbe na odgovor/odluku PT2
 - *„Komunikacija između PT1, Ministarstva kulture i glavnog provedbenog tijela, odnosno Ministarstva rada je jednostavno miskomunikacija. Taj tok informacija je neprativ. Korisnici komuniciraju i sa PT1 i sa PT2 i s Ministarstvom rada da bi uopće saznali što mogu, što trebaju, što ne mogu.“*
 - *„Neki troškovi koje smo iskomunicirali s PT2 prilikom čišćenja kasnije su nam odbijani. Nismo imali dovoljno prilike argumentirati jesmo li ili nismo u pravu. Žalili smo se, tražili smo mišljenja, mislim mi smo svjesni da neće jedni ići protiv drugih. Tako da bio je konkretno sporan jedan ugovor o djelu gdje smo se pozvali na jednu odluku Ministarstva rada, međutim Ministarstvo rada nam je*

³⁵³ Navedeni nalaz potvrđuje i analiza koju je proveo Gong, vidi: Gong (2021) Analiza administrativne opterećenosti korisnika prilikom provedbe EU projekata - iskustvo udruga. Impressum, Zagreb.





samo na koncu odgovorilo da sporove s PT2 rješavamo s PT2. Po tom pitanju nismo zadovoljni. Nije dobar model. Ja znam da i tamo je velika potkapacitiranost i da ljudi se često mijenjaju, ali nije to opravdanje da nam se primjerice 6 mjeseci jedan trošak smatra prihvatljivim da bi nakon 6 mjeseci netko krenuo to tumačiti drukčije pa ga proglasio neprihvatljivim, jer ako je neprihvatljiv onda je neprihvatljiv od početka i tu mi gubimo jako puno vremena, energije i ta administracija zaštopava samu provedbu.“

- *„I dugo nam je uopće vremena trebalo da prođemo mimo projektne menadžerice da shvatimo kome se treba obratiti, koga treba zvati i jednostavno netransparentna procedura. Tko tu pije, tko tu plaća, tko donosi odluke, kako ide? Nama to nije bilo transparentno.“*
- izmjene (u nekim slučajevima višestruke) voditelja projekata iz PT2 koje usporavaju provedbu i vode opetovanom pojašnjavanju i dokazivanju određenih okolnosti koje su već bile riješene s prethodnim voditeljem projekata
 - *„... stalno dolaze novi ljudi koji nam onda krenu preispitivati neke stvari koje ste zapravo s onih troje prije njih davno apsolvirali i riješili.“*
- dugotrajno čekanje odgovora PT2 na postavljeno pitanje što usporava provedbu aktivnosti
- poteškoće s tokom novca (uzrokovane kašnjenjima u odobravanju ZNS-a i posljedično kasnim povratom sredstava prema korisnicima)
 - *„Baš to, cash flow, ne znaš kada će doći novci i onda moraš iz drugih projekata uzimati novce i automatski ako ti ne dođe u predviđeno vrijeme kada si mislio da će doći, onda moraš usporavati rad cijele organizacije i aktivnosti koje imaš već planirane programe i zaustavljati na dva, tri tjedna, mjesec, mjesec i pol da opet dobiješ te neke novce i da možeš pokretati neke stvari, tako da ono, mi smo nekada doslovno imali samo za plaće, a nekada nismo imali ni mjesec dana za plaće tako dugo dok novci nisu sjeli, tako da definitivno nije lako i zna biti dosta iscrpljujuće.“*
- nekonzistentnost informacija koje su korisnicima pružene na provedbenim radionicama u odnosu na informacije pružene kasnije u tijeku provedbe projekata (primjer je poziv „Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice“ gdje je informacija na provedbenim radionicama bila da korisnici mogu provoditi aktivnosti u drugom prostoru dok traje adaptacija da bi kasnije troškovi vezani uz provedbu aktivnosti u alternativnom prostoru postali neprihvatljivi)
- nepovjerenje prema civilnom sektoru
 - *„Treća stvar mislim da je to nepovjerenje prema civilnom sektoru. Nas se kontrolira do besmislica. Objašnjavate zašto ste kupili kroasan više, dok u nekim kohezijskim infrastrukturnim fondovima se mogu događati milijunske*





malverzacije. Shvaćate? Čini mi se da je to stvar nepovjerenja. To bi se isto lako dalo riješiti kad bi se nas uzelo kao ravnopravne partnere.“

- nerazumijevanje rada OCD-ova, a osobito OCD-ova u području nezavisne kulture i OCD-ova čija su ciljna skupina bivši počinitelji kaznenih djela, što dovodi do uvjeta natječaja koji nisu prilagođeni takvim ciljnim skupinama
 - „Ja bih se samo nadovezao da, osim što je postojalo neko nerazumijevanje prema civilnom društvu, konkretno u ovim pozivima vezanima za kulturu je bilo veliko nerazumijevanje prema tome što rade organizacije u kulturi, posebice organizacije u nezavisnoj kulturi koje nemaju ni profesionalce ni možda neke institucionalizirane modele po kojima funkcioniraju.“
 - „Recimo financira se školovanje osobe. Bilo je 9000 kuna po jednoj osobi. I da bi uopće osobu uključili u takav sustav obrazovanja, morate platiti Pučkom učilištu da bi nekog uključili u školovanje, a da bi vama refundirali nakon ZNS-a to obrazovanje, on mora završiti to školovanje, tako da je to jedna varijanta da je u pitanju kada će završiti, a znate s kakvom kategorijom osoba radimo (...). Mislim da su programi i natječaji ponekad rađeni, a da se nije razmišljalo o svemu o čemu se trebalo razmišljati. O kategoriji osoba, o svemu što radimo s njima, o onome kako oni reagiraju na sve te stvari i što njima znači edukacija, obrazovanje i sve to što se oko njih događa.“
- u određenim pozivima (osobito „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“) korisnici ističu problematiku otežanog dolaženja do ciljnih skupina (bivši zatvorenici) i prevelikog fokusa na samo mobiliziranje ciljne skupine, što je za posljedicu imalo slabiju osnaženost OCD-ova, a koja je zapravo predstavljala specifičan cilj Poziva.

Pored navedenog, ključno je ponoviti i činjenicu da je otežano postizanje rezultata zapravo posljedica neusklađenosti očekivanih rezultata na razini SC-a i poziva koji su bili objavljeni unutar SC-a.

U pogledu **čimbenika koji su utjecali na neostvarenje rezultata**, korisnici u fokus-grupama ističu samo pandemiju bolesti COVID-19 koja je često dovođila do produljenja projekata. Pandemija je bila i najčešći uzrok za promjenu načina rada u odnosu na planirano, s obzirom na to da se dio aktivnosti morao provoditi *online*. Potrebno je istaknuti kako je dio korisnika ovaj aspekt zapravo isticao kao pozitivan, odnosno potrebu brze prilagodbe na nove uvjete uzrokovane pandemijom smatrali su pozitivnim neočekivanim rezultatom.

Zaključak

Od ukupno jedanaest rezultata usmjerenih na organizacije civilnog društva, provedeni projekti iz pet poziva koji su u potpunosti završeni te jednog koji je na polovini provedbe dali su





doprinos rezultatima „jačanje kapaciteta OCD-a“, „jačanje civilno-javnog partnerstva“ i „poboljšanje potencijala OCD-a za mobiliziranje građana i volontera“. Međutim, doprinos rezultatu „jačanje kapaciteta OCD-a“ ogleda se jednim dijelom u ojačanim kapacitetima za rad s određenom ciljnom skupinom, umjesto uz jačanje kapaciteta OCD-a za bolje upravljanje, što je u raskoraku sa samom svrhom PO 4 i očekivanim rezultatima unutar SC-a 11.ii.1. Treba podsjetiti da je sam tekst OPULJP-a predvidio doprinos OCD-a transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave.

Doprinos rezultatima „**jači kapaciteti, veća održivost OCD-a i izgradnja čvrstih participativnih struktura za provedbu politika**“ djelomično je vidljiv u svih pet poziva. Kada je riječ o ojačanim kapacitetima, sudionici fokus-grupa najviše ističu unaprjeđenje kapaciteta za rad s određenom ciljnom skupinom te navode kako su kroz projekt dobili referencu za određenu tematiku, dok dio sudionika ističe i mogućnost zadržavanja ili zapošljavanja novih suradnika.

Rezultati „pružanje pomoći građanima u pristup njihovim pravima od strane OCD-ova“ i „razvoj modela socijalnih inovacija za rješavanje lokalnih problema“ adresirani su samo kroz poziv „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“, koji je ujedno i eklatantni primjer izostanka održivosti na razini sustava (izostanak održivosti „kuća na pola puta“). Rezultat „viša razina priznavanja OCD-ova kao vrijednih partnera u oblikovanju i provedbi politike na svim razinama“ adresiran je također samo kroz jedan poziv.

Nasuprot tome, tri rezultata nisu uopće adresirana do *cut-off* datuma ovog vrednovanja s obzirom na to da relevantni pozivi nisu bili objavljeni. Riječ je o rezultatima „jačanje uloge OCD-ova u programima građanskog odgoja i obrazovanja“, „povećanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za učinkovito korištenje podataka koje pruža javna uprava“ te „borba protiv korupcije i sukoba interesa“, dok će rezultat koji se odnosi na doprinos OCD-ova osiguranju trajnosti reformi u ključnim područjima javnih politika koje se odnose na društveno-gospodarski rast potencijalno biti ostvaren kroz poziv „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada“.

Kroz poziv „Jačanje socijalnog dijaloga – faza III“ osnaženi su socijalni partneri, naročito na regionalnoj i lokalnoj razini. Međutim, sam socijalni dijalog nije osnažen ni decentraliziran, a socijalni partneri nisu osnažili svoje kapacitete za internacionalno djelovanje.

Imajući u vidu da su projekti u okviru nekoliko poziva trenutno na početku provedbe, konačna ocjena doprinosa rezultatima vjerojatno će biti nešto povoljnija.

Djelomično ostvarenje ili neostvarenje određenih rezultata ogleda se i u pokazateljima definiranim na razini OPULJP-a. Dok su određeni pokazatelji premašeni (SO408 – Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada) ili je vrlo izgledno da će ciljne vrijednosti biti ostvarene (SO409 – Broj podržanih socijalnih partnera u poboljšanju njihovih internih kapaciteta i stručnosti u području





partnerstva i socijalnog dijaloga), drugi pokazatelji (SR408 – Broj OCD-ova koji uspješno provode projekte društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja, i SR409 – Broj organizacija socijalnih partnera koji su povećali svoje kapacitete u određenom području) imaju jako male izgleda da ispune ciljnu vrijednost, bilo zbog neobjavlivanja odgovarajućih poziva, bilo stoga što je nejasno na koji će se način retroaktivno atribuirati doprinos projekata pokazateljima rezultata u kojima oni nisu bili definirani.

Ključni čimbenici koji su utjecali na postizanje rezultata jesu dobro planiranje i kvalitetna partnerska suradnja, dobro upravljanje projektom, visoka motivacija za provedbu i ostvarenje ciljeva i rezultata, iskustvo u provedbi projekata te konzervativno definiranje pokazatelja. S druge strane, ključni čimbenici koji su otežali postizanje rezultata jesu prevelika količina vremena koja se troši na ispunjavanje administrativnih zahtjeva PT2, što smanjuje fokus na provedbu samih aktivnosti i negativno utječe na kvalitetu rezultata, netransparentnost procedura odlučivanja kod PT2 i netransparentnost procedura traženja drugog mišljenja ili žalbe na odgovor/odluku PT2, izmjene voditelja projekata iz PT2, dugotrajno čekanje odgovora PT2, što usporava provedbu aktivnosti, poteškoće s tokom novca uzrokovane kašnjenjima u odobravanju ZNS-a i posljedično kasnim povratom sredstava prema korisnicima, nekonzistentnost informacija koje su korisnicima pružene na provedbenim radionicama u odnosu na informacije pružene u tijeku provedbe projekata, percipirano nepovjerenje prema civilnom sektoru, nerazumijevanje rada OCD-ova, a osobito OCD-ova u području nezavisne kulture i OCD-ova čija su ciljna skupina bivši počinitelji kaznenih djela, što dovodi do uvjeta natječaja koji nisu prilagođeni takvim ciljnim skupinama. Kao ključni čimbenik koji je utjecao na neostvarenje rezultata, Korisnici ističu samo pandemiju bolesti COVID-19, koja je često dovela do produljenja projekata.

Zaključno, čini se da je ostvarenje rezultata projekata vezano prvenstveno uz interne čimbenike – kapacitete za prilagodbu i visoke razine motivacije OCD-ova, dok su čimbenici koji otežavaju njihovo postizanje vezani uz izostanak podrške ili neadekvatan pristup od strane tijela SUK-a. U zaključnom poglavlju ovog Izvješća navedene preporuke usmjerene su na potrebna unaprjeđenja u narednom programskom razdoblju upravo kako bi se utjecaj čimbenika koji otežavaju ostvarenje rezultata uklonio ili barem sveo na najmanju moguću mjeru.

3.4 POTENCIJAL ZA UČINAK

3.4.1 Evaluacijsko pitanje 8: Postoji li i kakav je učinak dosad provedenih intervencija na učinkovitost javne uprave, efikasnost pravosuđa i razvoj kapaciteta civilnog društva, uključujući socijalne partnere?

U skladu s EP-om i s obzirom na nalaze iznesene u EP2, u fazi dizajna ove PO očekivali su se sljedeći učinci:

- Povećanje djelotvornosti i kapaciteta javne uprave unaprjeđenjem pružanja usluga te unaprjeđenjem upravljanja ljudskim resursima





- Unaprjeđenje kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšanje upravljanja i kompetencija
- Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva i socijalnih partnera te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja.

Učincima se smatraju pozitivni i negativni kumulativni srednjoročni i dugoročni efekti intervencija u odnosu na željenu promjenu na razini društva ili sustava. U slučaju ove evaluacije oni se promatraju na razini specifičnih ciljeva intervencije jer sami ciljevi odražavaju područje željene promjene na razini pojedinih sustava.

Činjenica da je do *cut-off* datuma za ovu evaluaciju bilo završeno svega pet projekata u SC 11.i.1 u području javne uprave te nijedan u SC 11.i.2 vezan za pravosuđe predstavlja značajan izazov za ocjenu kumulativnih učinaka. Kako je navedeno u odgovoru na EP6, unutar SC 11.i.1 i SC 11.i.2, neke su od aktivnosti s najvećim potencijalnim reformskim učinkom ili još uvijek u provedbi ili se tek trebaju provesti, a od nekih se i odustalo. Ovi čimbenici predstavljaju značajan rizik u smislu postizanja definiranih ciljeva na razini javne uprave i pravosuđa, no još važnije, sugeriraju da se analiza učinka može provesti tek u narednom razdoblju kad intervencije završe. Stoga su odgovoru prikazani rezultati analize **potencijalnog učinka**.

Što se tiče učinaka na razini SC 11.ii usmjerenog na organizacije civilnog društva i socijalnih partnera, razina je završenosti viša – projekti unutar pet poziva završeni su s provedbom, unutar jednog poziva prešli su polovinu provedbe, a unutar triju poziva tek su u prvoj polovini. Međutim, i u ovom slučaju relativno visok broj planiranih intervencija nije realiziran – čak šest planiranih poziva nije objavljeno, a za jedan poziv nisu donesene odluke o financiranju. Stoga se o učincima na više razine kapaciteta OCD-ova može raspravljati jedino u kontekstu konkretnih područja samih poziva. Istovremeno, za sva ona područja podizanja kapaciteta za koja nije bilo poziva možemo sa sigurnošću utvrditi izostanak planiranih učinaka.

S obzirom na ove strukturne izazove, u odgovoru na ovo pitanje potencijalni učinci u značajnoj se mjeri analiziraju tek kao rezultati samoprocjene i izraženih očekivanja sudionika intervencija, samih Korisnika i predstavnika tijela SUK-a, putem provedenih anketa i intervjua, a koji se potom, do mjere do koje je moguće, trianguliraju s iskazima iz intervjua s nezavisnim stručnjacima iz svih triju područja intervencija te analizom dokumenata.

U pogledu ankete za sudionike edukacija unutar SC 11.i.1 i SC 11.i.2, na ovom mjestu treba ponoviti da se sudjelovanja u projektnim aktivnostima sjeća tek nešto više od polovine ispitanika (50,2 %, njih 367 od 731 ispitanika). Iako ne postoji način da se definiraju pravi razlozi ovakvog ishoda, oni hipotetski mogu biti raznoliki, od broja projekata u kojima su sudionici sudjelovali, preko velikog vremenskog razmaka između provedbe aktivnosti i



odgovaranja na anketu, do manjkave vidljivosti samih projekata.. Bez obzira na razloge, niski postotak sudionika koji se sjećaju sudjelovanja ipak slabi argumente o mogućim razinama atribucije učinka projekata u dijelu podizanja njihovih kapaciteta. Vrijedi podsjetiti i na to kako je s obzirom na ograničen broj verificiranih sudionika u trenutku provedbe evaluacije anketom obuhvaćena svega četvrtina projekata. Dodatno, premda su na ista pitanja odgovarali sudionici edukativnih aktivnosti iz oba SC-a u IP 11.i, rezultati ankete prikazuju se unutar SC 11.i.1 jer je analiza strukture ispitanika pokazala da je 91 % njih sudjelovalo u aktivnostima koji su doprinosili upravo tom cilju. Stoga bi metodološki bilo neopravdano atribuciju učinaka vezati za oba specifična cilja.

Situacija s anketom za sudionike unutar SC 11.ii.1 značajno je povoljnija – 88,51 % sudionika sjeća se sudjelovanja na projektnim aktivnostima (njih 1711 od 1933). Međutim, i ova anketa provodila se samo sa sudionicima triju poziva jer su u trenutku provedbe ankete samo njihovi sudionici bili verificirani od strane UT-a. Zbog navedenog, ali i zbog široke definicije „jačanja kapaciteta“, razvoj kapaciteta OCD-ova ne promatra se na razini SC-a, već na razini specifičnih područja kojima su se pozivi bavili.

Potencijali za učinak na razini javne uprave

Razložimo li SC koji se odnosi na javnu upravu, povećanje djelotvornosti trebalo bi se u prvom redu manifestirati kroz unaprijeđeno pružanje usluga te bolje upravljanje ljudskim resursima, dok bi povećanje kapaciteta uprave bila posljedica kontinuirane izgradnje specifičnih vještina službenika osnažena adekvatnom razinom nužnih resursa.

Kako smo vidjeli u odgovoru na EP6, **unaprjeđenju pružanja usluga pristupilo se ponajprije dizajnom IKT rješenja** s ciljem integracije poslovnih procesa i osiguravanja interoperabilnosti, a time i ubrzanja internih i poslovnih procesa u međusobnim i interakcijama tijela s građanima i poslovnim subjektima. Projekti kojima se uvode digitalna rješenja za buduću provedbu na razini cijele uprave uključuju veći rizik – da se nakon pilotiranja rješenja neće implementirati u cijelom javnom sektoru jer ovise o osiguravanju resursa, ali i o snažnoj koordinaciji reformskih napora koja je u ovom razdoblju izostala. Stoga su za takve projekte procjene krajnjeg učinka u ovom trenutku nesigurne. S druge strane, projekti kojima se uvode rješenja unutar jednog tijela imaju daleko viši potencijal za ostvarenje učinka, ali isključivo na razini te institucije ili sektora. Konačno, u ovom segmentu treba podsjetiti da se u okviru PO 4 odustalo od projekta razvoja jedinstvenog upravnog mjesta, koji bi, da se proveo, zasigurno osnažio očekivani učinak unaprjeđenja pružanja javnih usluga.

Ovakvu „miješanu“ sliku učinka na unaprjeđenje kvalitete usluga potvrđuju i rezultati ankete. Izuzmemo li 16,8 % ispitanika koji su naveli da projektne aktivnosti nisu bile izravno vezane





za unaprjeđenje usluga za građane ili kako ne pružaju usluge izravno građanima, **unaprjeđenje usluga za građane** u većoj mjeri vidi 33,7 % ispitanika, a izuzetno unaprjeđenje njih 9,5 %. S druge strane, 19,6 % onih je koji smatraju da su se usluge tek donekle, a 14,8 % u manjoj mjeri unaprijedile. Nikakav pomak u tom smislu ne vidi 11,0 %, a dodatnih 8,7 % ne zna / ne može procijeniti u kojoj su se mjeri usluge za građane poboljšale. Slični su rezultati i u odnosu na **usluge za poslovne korisnike**, pri čemu je znatno viši udio onih (34,1 %) koji navode kako aktivnosti nisu bile izravno vezane za unaprjeđenje ovih usluga ili kako ne pružaju usluge izravno poslovnim korisnicima. Među preostalima, njih 11,5 % vidi izuzetno, a 29,8 % unaprjeđenje u većoj mjeri. 21,2 % smatra da su se usluge za poslovne korisnike donekle unaprijedile, 13,8 % da su se unaprijedile u manjoj mjeri, a 9 % da se uopće nisu unaprijedile. Čak 14,6 % nije bilo u stanju procijeniti razinu unaprjeđenja usluga za poslovne korisnike. **Prosječna je ocjena (na skali od 1 do 5) za oba tipa usluga 3,2.** Treba napomenuti i da projekti trenutno ne mjere i ne prate razine zadovoljstva krajnjih korisnika, stoga ovi rezultati nisu potkrijepljeni od strane šire javnosti ili poslovnih subjekata. Konačno, s obzirom na činjenicu da se odabir usluga za nadogradnju temeljio na ponudi (spremnost institucija Korisnika na sudjelovanje u projektima), a ne na potražnji (učestalost korištenja usluge, važnost usluga za „životne situacije“ građana ili poslovnih korisnika), također je vrlo teško prognozirati relativnu „težinu“ predviđenog krajnjeg učinka.

Na općenitijoj razini od unaprjeđenja konkretnih usluga ispitanici su ocjenjivali relevantnost, a potom i učinke projektnih aktivnosti na djelotvornost (efikasnost) vlastitog rada, rada njihovih institucija te, u konačnici, doprinos ukupnim reformskim naporima u njihovu sektoru. U odnosu na ocjenu **relevantnosti projektnih aktivnosti za unaprjeđenje rada institucije**, premda ih najveći udio ispitanika (57,7 %) smatra izuzetno ili u većoj mjeri relevantnima, 26,4 % nalazi ih tek djelomično, a 11 % u manjoj mjeri ili skroz nerelevantnima, što su relativno visoki postoci. Ovo sugerira da više od trećine ispitanika projektne aktivnosti nije u potpunosti uspješno povezati s unaprjeđenjem rada vlastite institucije.

Uzimajući u obzir procjenu utjecaja doprinosa projektnih aktivnosti na vlastiti rad, ispitanici utvrđuju snažnije veze između projekata i **poboljšane individualne efikasnosti** nego između projekata i **povećane efikasnosti njihove institucije**. Tako 58,8 % ispitanika smatra da su projektne aktivnosti u većoj mjeri ili izuzetno utjecale na djelotvornost (efikasnost) obavljanja njihovih konkretnih radnih zadataka, ali postotak pada na 47,2 % na istovjetnom pitanju koje se odnosi na povećanje efikasnosti njihovih institucija, te na svega 40,3 % na pitanju koje se odnosi na unaprjeđenje poslovnih procesa u njihovoj instituciji. Pritom je u potonja dva slučaja oko 10 % ispitanika koji uopće ne mogu procijeniti utjecaj projektnih aktivnosti na instituciju. Objašnjenja ispitanika s obzirom na manjak percipiranih učinaka često su povezana ili s niskom razinom usklađenosti aktivnosti sa zahtjevima svakodnevnog posla ili s nemogućnošću uvođenja „stvarne promjene“, odnosno percipiranog ishoda. Prema rezultatima ankete u ovom





dijelu, čini se da krajnji učinci na djelotvornost javne uprave naglašavaju poboljšanu učinkovitost poslovnih procesa i poboljšane kapacitete (vještine i znanja) većim dijelom na individualnim razinama zaposlenika. Ovakav je pak nalaz u skladu s odgovorima na pitanje doprinosa projekta ključnim reformskim procesima u njihovu sektoru, koji u većoj ili izuzetnoj mjeri percipira tek nešto više od trećine ispitanika (35 %), 39,5 % vidi djelomičan doprinos, a 18,1 % vidi ga u manjoj mjeri ili ga uopće ne vidi. Prilikom objašnjavanja zašto su određeni projekti pozitivno utjecali na sektorske reforme, vrlo visoka razina naglaska stavlja se na poboljšanje radnih procesa i pružanje usluga, najčešće kroz povećanje djelotvornosti, brzine i kvalitete radnih zadataka ili digitalizacije te poboljšano znanje i vještine zaposlenika. Negativni aspekti grupiraju se oko mišljenja da aktivnosti ne rezultiraju stvarnom promjenom ili da se ne primjenjuju u daljnjem radu.

Povećanje djelotvornosti javne uprave posredstvom unaprijedenog upravljanja ljudskim resursima u ovom je trenutku poprilično neizvjesno jer se od značajnog projekta upravljanja ljudskim resursima odustalo, kako je opisano u odgovoru na EP6. Prikupljene informacije iz portfelja projekata unutar PO 4 upućuju na to da je povezani učinak stoga ograničen i ovisan o rezultatu jedne ključne intervencije usmjerene razvoju kompetencijskog okvira, koja iako obuhvaća cijelu javnu upravu i time nosi značajan potencijal pozitivne promjene, u ovom trenutku nije podržana drugim planiranim aspektima razvoja u ovom području. Usto, riječ je o projektu koji izrađuje podlogu za novi način djelovanja u budućnosti, što predstavlja tipičan primjer intervencije čije učinke možemo promatrati tek s vremenskim odmakom. O važnosti razvoja ljudskih resursa kao područja reforme govori i rezultat uvodnog kontekstualnog pitanja o stanju u sektoru, na koje je odgovorilo svih 731 sudionika ankete, i koje na tvrdnju da upravljanje ljudskim resursima u njihovoj instituciji omogućava optimalno izvršavanje radnih zadataka daje vrlo podvojena mišljenja. Tako ih se 40,0 % slaže djelomično ili u potpunosti, 37,3 % niti se slaže niti ne slaže, a preostalih 22,7 % većinom se ili uopće ne slaže. Mimo aspekta upravljanja ljudskim resursima, povećanje djelotvornosti javne uprave potencijalno se može očekivati i od projekta koje se odnosi na upravljanje kvalitetom, no i on spada među one nezavršene, a učinci će ovisiti o razini obuhvata tijela tek nakon njegova završetka, dakle ponovno sa značajnijim odmakom u odnosu na provedbu same intervencije.

Jedan je aspekt upravljanja ljudskim resursima i kontinuirana edukacija za poslove koji se obavljaju, no edukativne aktivnosti u ovom dijelu izvještaja promatraju se ponajprije u odnosu na učinak koji se odnosi na **povećanje kapaciteta javne uprave**. Naime, u provedenim intervjuima zabilježen je fokus na očekivanim učincima koji proizlaze iz različitih rješenja usmjerenih na e-učenje i kontinuiranu obuku ponajprije u primjeni razvijenih e-alata. Svi promatrani projekti uključuju element izgradnje vještina, a za 59 % ispitanika ojačani kapaciteti kroz sudjelovanje u projektu snažno su pridonijeli njihovoj visokoj razini samoprocjene djelotvornosti pri obavljanju konkretnih radnih zadataka. Dodatnih 23 % ispitanika primjećuje





od projekata u kojima je sudjelovalo određeni doprinos učinkovitijem i efikasnijem ispunjavanju njihovih radnih zadataka. Ova razina atribucije promjena aktivnostima projekta donekle je ojačana činjenicom da znanja i vještine stečene kroz projektne aktivnosti ispitanici koriste često/svakodnevno (62 %) ili barem ponekad (30 %). Ispitanici pojašnjavaju da rade brže, lakše i efikasnije. U slučajevima uočenog nedostatka učinka to je ponovno rezultat loše povezanosti projektnih aktivnosti i zahtjeva radnih mjesta – gotovo 8 % ispitanika ne koristi ili rijetko koristi znanja i vještine koje je steklo kroz projektne aktivnosti.

Takvi rezultati, ako se uzme u obzir činjenica da se gotovo polovina ispitanika ne sjeća svog sudjelovanja u projektnim edukativnim aktivnostima, osnažuju nalaz da su projekti utjecali na individualne vještine, koje se, međutim, nisu nužno prelele na njihove institucije. Šire gledano, dodatna zabrinutost u tom pogledu povezana je s niskom razinom uključenosti u projekte izgradnje kapaciteta zaposlenika lokalne i regionalne samouprave, kao i s ukupnom planiranom pokrivenošću od svega 9 % broja zaposlenih u sektoru javne uprave. Određena utjeha proizlazi iz činjenice da je nešto više od polovine ispitanika (55,2 %) sudjelovalo u nekom obliku prijenosa znanja ili vještina vezanih za projekt kolegama koji nisu sudjelovali u projektnim aktivnostima.

Potencijali za učinak na razini pravosuđa

U području pravosuđa očekivana promjena na razini cijelog sustava očekuje se ponajprije u poboljšanjima vezanima za kapacitete za upravljanje sustavom te podizanje razine kompetencija pravosudnih djelatnika. Strukturno ograničenje u ovom slučaju proizlazi iz činjenice da se taj učinak treba ostvariti kroz svega šest podržanih projekata, od kojih ni jedan u ovome trenutku nije završen. Osim toga, za prvotno planirane rezultate iz faze programiranja u području usklađivanja sudske prakse nisu osmišljene operacije. Izostanak operacije koja bi se fokusirala na usklađivanje sudske prakse tako ima negativan učinak na onaj dio cilja koji se odnosi na unaprjeđeno funkcioniranje pravosuđa, a koje bi se očitovalo u jednakim postupanjima sudova u istovjetnim slučajevima. Trenutno očekivani rezultati zabilježeni tijekom provedbe intervjua, a koji se samo u manjoj mjeri dotiču područja „funkcioniranja“ pravosuđa, obuhvaćaju povećanu djelotvornost (efikasnost) kao rezultat poboljšanih i ubrzanih dijelova poslovnih procesa koji se oslanjaju na korištenje automatiziranih/digitaliziranih rješenja. S druge strane, edukacije s najvećim potencijalom za učinak koji se odnose na unaprjeđenje upravljačkih kapaciteta još nisu provedene, što znači da evaluatori ne mogu donijeti procjenu učinaka za to područje. Potencijal za učinak donosi i nova analitička podloga za procjenu složenosti predmeta koja bi upravljačkom kadru trebala poslužiti za bolju organizaciju posla i time veće razine efikasnosti, no navedeni aspekt tek se treba manifestirati i u budućnosti bi učinke valjalo provjeriti s onim dionicima koji bi navedene alate trebali koristiti u svakodnevnom radu.





U ovome trenutku podizanje kapaciteta u području borbe protiv kibernetičkog kriminala i stjecanje adekvatne razine poznavanja stranih jezika pravosudnih djelatnika radi većeg obuhvata onih koji sudjeluju u međunarodnim aktivnostima očekivani su rezultati u pogledu razvoja kompetencija. S druge strane, očekivani rezultati prilikom programiranja imali su donekle drugačiji fokus područja jačanja kapaciteta – zakonodavstvo EU, specijalizirana područja, u što se uklapa fokus na kibernetički kriminal, te upravljačke vještine. Ono što se može sa sigurnošću zaključiti jest to da bi potencijalni učinci bili veći da su se edukacije za razvoj upravljačkih kapaciteta provodile na početku projekta, a zatim da su – iskorištavajući nove upravljačke vještine – slijedile druge vrste unaprjeđenja, predstavljajući time primjere učinka.

U ovome trenutku evaluatori mogu jedino primijetiti da se čini kako se manjak interesa za reformu pravosuđa kod nadležnog tijela u procesu programiranja, a koji je potvrđen u intervjuima s tijelima SUK-a, prelio i na fazu provedbe projekata financiranih iz PO 4, što je jedan od čimbenika koji bez sumnje umanjuju potencijal za učinak na razini sustava.

Zaključno, u odnosu na procjenu učinaka na razini IP 11.i treba ponoviti da se preciznija procjena svih navedenih potencijalnih učinaka može donijeti samo u razdoblju nakon završetka OP-a. Uzimajući u obzir da se ova dva specifična cilja podudaraju s dva izuzetno važna reformska područja, tematske evaluacije doprinosa financiranih intervencija reformama nameću se kao nužnost, tim više što ni za jednu od strategija ne postoje godišnja izvješća o provedbi.

Potencijali za učinak na razini civilnog društva i socijalnih partnera

Najveći očekivani učinak u sklopu SC 11.ii.1 odnosi se na **razvoj kapaciteta OCD-ova te osnaživanje civilnog i socijalnog dijaloga**, što je posljedično trebalo dovesti do boljeg upravljanja. Važno je napomenuti da se pojam „jačanje/izgradnja kapaciteta“ u sklopu PO 4 vrlo široko tumačio, što je potvrdio i predstavnik UT-a u provedenom intervjuu. Stoga se pojam „razvoja kapaciteta“ iz samog naziva SC-a, iako je trebao biti usmjeren „boljem upravljanju“, u praksi kroz objavu poziva tumačio znatno šire jer su objavljeni i pozivi čija je primarna funkcija rad s korisničkim skupinama (popularizacija STEM-a, resocijalizacija i reintegracija počinitelja kaznenih djela te socijalno uključivanje umirovljenika). **Ovako širokim tumačenjem „podizanja kapaciteta“ izgubio se fokus na doprinos civilnog društva kvaliteti javnog upravljanja. Dodatni je faktor umanjivanja ukupnih učinaka ove osi i neobjavlivanje planiranih poziva u skladu s početno planiranim očekivanim rezultatima i aktivnostima** – kako je detaljno opisano u EP2 i EP4. Promjena fokusa, dakle, rezultirala je poprilično visokom razinom neusklađenosti između tema objavljenih poziva i prvotno





planiranih rezultata koji doprinose boljem upravljanju, pri čemu ona nije formalno unesena u sam OP niti je iskomunicirana s potencijalnim Korisnicima.

Osim toga, identificiran je i **zajednički negativan učinak na kapacitete** OCD-ova uzrokovan neobjavljivanjem opetovano najavljivanih poziva, odnosno dugoročnim kašnjenjima u objavi poziva te kašnjenjima u ugovaranju, kako je detaljno opisano u odgovoru na EP4. Organizacije koje su sudjelovale u fokus-grupama dijelile su iskustva s velikim poteškoćama sa zadržavanjem i planiranjem ljudskih resursa i planiranjem toka novca, a velik dio Korisnika naglasio je i veliku količinu utrošenog vremena na pripremu projektne dokumentacije i partnerstava koja se nikada nisu realizirala. Potonje je imalo i negativan učinak na reputaciju dijela organizacija među potencijalnim partnerima iz drugih sektora.

Daljnja analiza učinaka svodi se na analizu učinaka postignutih s obzirom na teme i tip aktivnosti pojedinih objavljenih poziva. Imajući to u vidu, anketa provedena u ovom SC-u fokusirala se na samoprocjenu učinaka u odnosu na specifične ciljeve poziva.

Predstavnici OCD-ova iz SC 11.ii.1 koji su sudjelovali u fokus-grupama glavni pozitivan učinak provedenih projekata u pogledu razvijenih kapaciteta vide u **proširenom opsegu aktivnosti njihove organizacije, povećanom zapošljavanju unutar organizacije za vrijeme trajanja projekata te sektorskom i međusektorskom umrežavanju**. Potonje je doprinijelo njihovoj većoj sposobnosti održavanja dugoročnijih odnosa s partnerima, mrežama i lokalnim vlastima. Slično se potvrdilo i u rezultatima ankete – ispitanici su nove suradnje i umrežavanja s drugim organizacijama ocijenili najvišom prosječnom ocjenom od 4,20. Suradnja s lokalnim vlastima i zajednicama također je prepoznata među sudionicima ankete koji su prosječnom ocjenom 4,04 ocijenili veću vidljivost i ugled među žiteljima lokalne zajednice, kao i uspješno uključivanje lokalne zajednice (grada/općine, lokalne institucije i/ili ustanove) (prosječna ocjena 4,01) i stanovnika (prosječna ocjena 3,85) u aktivnostima te veću vidljivost i ugled organizacije u tijelima javne vlasti i institucijama (prosječna ocjena 3,88). Slično tomu, kroz poziv „Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“ Korisnici su osnažili partnerstva s akademskom zajednicom. Održiva suradnja s akademskom zajednicom u anketi je ocijenjena prosječnom ocjenom 4,2.

Oснаženo volonterstvo (u anketi ocijenjeno prosječnom ocjenom 4,07) jedan je od učinaka poziva „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“. Osim navedenog, organizacije su uspješno doprle do novih volontera i podržavatelja aktivnosti (prosječna ocjena 3,8), a posljedično je unaprjeđeno i upravljanje volonterima u organizaciji (prosječna ocjena 3,72).





Kroz poziv „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“ Korisnici su naveli osnaživanje u području zagovaranja ljudskih prava te on predstavlja jedan od primjera ojačavanja kapaciteta za dobro upravljanje, premda to nije bio primarni cilj poziva. Drugi se očituje u pozivu „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi“, kojim su ojačana civilno-javna partnerstva, a Korisnici procjenjuju da su se nametnuli kao važni akteri u području kulture.

Konačno, u **pogledu uže gledanih unutarorganizacijskih kapaciteta** ispitanici u anketi prepoznali su unaprjeđene postojeće ili razvijene nove modele upravljanja projektima (prosječna ocjena 3,72) te unaprijeđene kapacitete organizacije za sudioničko planiranje i provedbu projekata unutar područja kojim se organizacija bavi (prosječna ocjena 4,02).

Međutim, većina Korisnika u fokus-grupama istaknula je da su **ojačani kapaciteti u značajnom riziku čim se projektne aktivnosti završe, što govori o kratkoročnosti samih učinaka**. Jedan od najslabije ocijenjenih aspekata u anketi onaj je o financijskoj održivosti s prosječnom ocjenom od 3,26, što potvrđuje upitnu dugoročnost održavanja učinaka, naročito među manjim organizacijama i onima koje djeluju uglavnom lokalno. Nepostojanje kontinuiteta u financiranju aktivnosti predstavlja značajan problem ovim OCD-ovima. Navedeno znači da će učinak koji je nastao nakon provedbe projekata u navedenim pozivima posljedično oslabiti, a potencijalno i nestati ne postoji li mogućnost za nastavkom aktivnosti. Dostupnost financiranja uvelike diktira i smjer razvoja OCD-ova, što su isticali sudionici fokus-grupa navodeći da su organizacije nerijetko mijenjale svoje prioritete i razvojne planove kako bi se uklopile u planirane PDP-ove te da su prisiljene „ići tamo gdje je novac“. Takvo prilagođavanje u svrhu preživljavanja međutim znači da se doprinos OCD-ova kvaliteti javnog upravljanja značajno umanjuje u odnosu na potencijal koji OCD-ovi planiraju svojim strateškim planovima. Na taj način slabi se i njihov doprinos trajnosti reformi koje doprinose društveno-ekonomskom rastu.

Što se tiče **osnaživanja socijalnog dijaloga**, zabilježeni su određeni pozitivni pomaci vezani za efikasniji socijalni dijalog na lokalnim razinama koji utječe na bolje upravljanje. Stoga je učinak ograničen na lokalne razine, ali nije vidljiv na nacionalnoj razini. O učincima na kapacitete socijalnih partnera ocjena će se moći dati tek po završetku provedbe projekata iz poziva „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unaprjeđivanja uvjeta rada“.





3.4.2 Evaluacijsko pitanje 9: Bi li se i do koje mjere aktivnosti predviđene PO 4 provele bez ESF potpora?

Korišteni pristup u odgovoru na ovo pitanje temelji se na procjeni u kojoj je mjeri potpora iz ESF-a bila ključna za provedbu aktivnosti i postizanje rezultata u PO 4. Izvori su podataka kvalitativni, uglavnom stečeni tijekom dubinskih intervjuja s Korisnicima iz SC 11.i.1 i SC 11.i.2, ali i tijekom fokus-grupa s Korisnicima iz SC 11.ii.1. Kao dodatni izvor informacija analizirani su odabrani dokumenti o alternativnim izvorima financiranja.

IP 11.i

Opći zaključak koji se odnosi na većinu ispitanika u okviru IP 11.i jest taj da su se samo određeni aspekti projekata mogli provesti bez ESF potpora, ali s **manje ambicioznim ciljevima i fragmentiranim pristupom provedbi**. Opseg projekata bio je mnogo veći nego što bi bilo koja institucija mogla pokriti u okviru svojih proračuna ili s dodatnim financiranjem iz drugih izvora, što je naglasilo više Korisnika u intervjuima:

„Mislim da bi se teško provelo zbog toga što su to ogromni novci koje bi mi teško dobili kroz državni proračun. Neke bi se aktivnosti morale provesti jer naravno neke stvari treba održavati i nadograđivati da bi uopće tijelo funkcioniralo, ali ne sve sigurno.“

„Mi bi sigurno ovo proveli i bez ESF-a, samo puno sporije s obzirom na količinu osiguranih sredstava i kapacitete koje imamo. Možda bi nam trebala dva ili tri godišnja državna proračuna za nešto što smo sada ostvarili kroz sredstva iz ESF-a.“

Primjer projekta čije se aktivnosti bez ESF potpora ne bi uspjele provesti jest „*Tehnička obuka na alatima za praćenje i nadzor e-trgovine i nabava alata*“. Porezna uprava tako navodi da bi bez navedene potpore morala ograničiti opseg aktivnosti na neke jednostavnije i besplatne alate, a vjerojatno ne bi koristila ni konzultantske usluge u provedbi aktivnosti, što je bila dodana vrijednost u provedbi projekta.

Dodana vrijednost ESF-a u odnosu na druge izvore financiranja prepoznata je u činjenici da je uz nabavu određenih IT rješenja uključivala i komponentu edukacije, što direktno za vrijeme projekta, što kroz kasniji prijenos na druge službenike.

Ne samo da je financiranje iz ESF-a pomoglo poboljšanju ili povećanju obuhvatnosti planiranih mjera, već je znatno pomoglo u **njihovoj bržoj provedbi**. Nekim Korisnicima trebalo bi i **do 10 godina** da provedu slične, iako još uvijek manje kvalitetne aktivnosti, kako je primjerice naglasio predstavnik DZS-a u intervjuu:

„One bi se vjerojatno provele, ali kasnije, ne tako brzo i možda i lošije i manje kvalitetno. Znači, to je jedan uvjetan odgovor. Vjerojatno bi mi to proveli, ali ne ove godine nego za 5, 6, 7, 8 godina, 10 godina bi bili prisiljeni.“



U nekim drugim slučajevima, kao npr. kod uvođenja informacijskog sustava u sportu (MINTS) koji je prvotno financiran iz državnog proračuna, trebalo bi do nekoliko godina da se osiguraju minimalna sredstva za potpunu provedbu intervencije. Slična situacija zabilježena je i u MF-u s provedbom projekta „Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja“.

Ilustraciju značaja sufinanciranja kroz OPULJP nalazimo u Strategiji razvoja javne uprave 2015. – 2020. pod mjerom 2.4 *Unaprijediti pružanje elektroničkih usluga za poslovne subjekte* na temelju koje je razvijena operacija e-Poslovanje. U Strategiji sredstva potrebna za provedbu procijenjena su na 10 milijuna kuna. Odobreni proračun za projekt e-Poslovanje iznosi skoro 51 milijun kuna, tj. pet puta više. Na temelju ovog primjera i bez ulaženja u detalje planirane operacije može se zaključiti da ESF-ova sredstva značajno pridonose provedbi i bez njih bi se operacija vrlo teško uspjela financirati u planiranom obimu aktivnosti i trajanju provedbe.

Institucije s većim iskustvom i kapacitetima, a poglavito one čiji projekti predstavljaju provedbu određenih zakonskih obaveza ili onih koje proizlaze iz članstva u EU-u, **svakako bi provodile te aktivnosti i bez projekata**. Primjerice, većina središnjih aktivnosti iz projekta „*Jačanje kapaciteta za uspostavu Nacionalne infrastrukture prostornih podataka*“ provodila bi se i bez ESF potpora, kao i projekti kojima se implementiraju potrebne promjene i alati, primjerice u Carinskoj upravi. U navedenim bi se slučajevima financiranje iz ESF-a moglo smatrati supstitutom za državni proračun. Međutim, provedbom ESF projekata institucije su dobile nove alate koji se proračunskim sredstvima ne bi mogli osigurati. Osim toga, bile su izložene i nekoj vrsti pritiska **za ispunjavanje obveza u rokovima koji su bili zadani**.

Korisnici su dobili priliku svoj svakodnevni posao podići na višu razinu, što može rezultirati **većim učinkom u mnogo kraćem vremenu**. ESF je donio novi pristup provedbi projekata. Reformske napore u većem se dijelu institucija sagledavaju u cijelosti, vodeći računa da ulaganja u sustave, opremu i infrastrukturu budu popraćena adekvatnim jačanjem kapaciteta, odnosno mekim aktivnostima koje osiguravaju bržu apsorpciju organizacijskih promjena i trajnu održivost rezultata projekata. Prema intervjuima, takav je pristup u institucijama zaživio zbog ESF-a (i ostalih ESIF-a), za razliku od pretpripravnog razdoblja kad su se intervencije provodile temeljem kratkoročnijeg planiranja te često nisu bili usklađeni s relevantnim reformskim strategijama.

Neke su institucije obvezne provoditi određena rješenja zbog EU zakonodavstva (npr. Carinska uprava), no njihovi proračuni ne dopuštaju takve razine ulaganja. Njima bi zaista bilo teško postići rezultate bez ESF potpora jer često ne ispunjavaju uvjete za druge programe (npr. Carinskoj upravi nije dostupan Instrument za tehničku podršku DG REFORM-a jer se to područje ne smatra posebnim izazovom u Hrvatskoj i ne spominje se u Preporukama za pojedinu zemlju članicu). U tom je pogledu ESF potpora u okviru PO 4 bila ključna za pravovremenu implementaciju novih sustava.





Za područje javne uprave mimo proračunskih sredstava ne postoje drugi izvori financiranja osim ESIF-a, što znači da je OPULJP 2014. – 2020. bio jedan od glavnih vanjskih izvora za povećanje učinkovitosti, a naročito izgradnje kapaciteta u javnoj upravi. Iako su se područja za poboljšanje djelovanja javnih institucija u Hrvatskoj identificirala i adresirala u ranim fazama procesa pristupanja, sve do ESF potpore u sklopu PO 4 nije bilo mnogo alternative za popunjavanje jaza i pružanje sveobuhvatne podrške. To je uostalom vidljivo i iz Akcijskog plana za provedbu Strategije razvoja javne uprave 2017. – 2020. gdje je velika većina mjera predviđena za financiranje upravo iz ESIF-a. U narednom razdoblju, kako će biti detaljnije razrađeno u odgovoru na EP10, ovakve će se intervencije financirati kroz NPOO.

Važno je podsjetiti da je uz ESF izvor za dio sličnih aktivnosti bio i OPKK u okviru svojega PO 2 koji uključuje kategorije intervencija kao što su razvoj usluge i primjena e-uprave (uključujući e-nabavu, mjere IKT-a kao potporu reformi javne uprave, kibernetičku sigurnost, povjerenje i privatnost, e-pravosuđe i e-demokraciju), pristup sektoru javnog informiranja (uključujući otvorene podatke o e-kulturi, digitalnim knjižnicama, e-sadržaju i e-turizmu) te usluge i primjene e-uključenosti, e-dostupnosti i e-učenja. Pretpostavka je bila da će Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) i ESF biti međusobno komplementarni i u nekim aspektima su i bili – određeni projekti sastojali su se od dvije komponente financirane iz EFRR-a i ESF-a, od kojih je svaka bila specifična za izvor financiranja. Međutim, bez ESF-a u okviru PO 4 OPKK bi mogao obuhvatiti samo neke aspekte digitalizacije, bez opsežne komponente jačanja kapaciteta, a ona bi mogla biti alternativa samo za *online* rješenja jer je tematski cilj 2c bio usmjeren na jačanje IKT aplikacija za e-upravu, e-učenje, e-inkluziju, e-kulturu i e-zdravstvo. Konačno, neke su intervencije prvotno bile planirane za OPKK, ali su naposljetku financirane iz ESF-a u okviru OPULJP-a (npr. projekti Carinske uprave), a neke su bile prihvatljive u okviru OPULJP-a, ali su većim dijelom financirane sredstvima EFRR-a putem OPKK-a (primjerice e-Zdravstvo).

Island, Lihtenštajn i Norveška potpisali su 3. srpnja 2018. nove sporazume o suradnji s Hrvatskom o nekoliko novih programa u okviru Europskog gospodarskog prostora (EGP)/Norveških fondova za razdoblje 2014. – 2021. U razdoblju od 2014. do 2020 implementirano je više programa u okviru EGP/Norveških fondova – Fond za aktivno građanstvo, Program za pravosuđe i Socijalni dijalog – dostojni rad.³⁵⁴

U sklopu Programa za pravosuđe u okviru EGP/Norveških fondova izdvojeno je 13 milijuna eura. Cijeli proračun podijeljen je na četiri projekta za povećanje učinkovitosti i djelotvornosti pravosuđa te poboljšanje zatvorske službe:

- Poboljšanje učinkovitosti sudskog sustava u Splitu (ukupna je vrijednost projekta 9.950.000 eura)

³⁵⁴ <https://eeagrants.org/news/programme-agreement-signed-justice-programme-croatia>





- Uvođenje elektroničkog nadzora u hrvatski kaznenopravni sustav i unaprjeđenje sustava procjene rizika (ukupna je vrijednost projekta 2.100.000 eura)
- Unaprjeđenje sustava ocjenjivanja uspješnosti sudaca u Hrvatskoj (ukupna je vrijednost projekta 400.000 eura)
- Unaprjeđenje korištenja mirenja kao mehanizma za rješavanje sukoba (ukupna je vrijednost projekta 1.500.000 eura).³⁵⁵

Projekt unaprjeđenja sustava ocjenjivanja sudaca komplementaran je s projektom MPU-a „Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj“ koji sadrži obuhvatnije aktivnosti. Obje inicijative spominju se u Godišnjem izvješću o vladavini prava u Republici Hrvatskoj za 2020.³⁵⁶

MPU je u intervjuu, uz Norveški financijski mehanizam kao dodatni izvor sredstava komplementaran ESF intervencijama, istaknuo i programe DG JUST kao dodatni izvor sredstava.

IP 11.ii

Iako se tematika i Korisnici razlikuju između IP 11.i i 11.ii, čini se da bi situacija bez ESF potpora u okviru PO 4 bila slična. Naime, dio organizacija uključenih u projekte razvoja kapaciteta OCD-ova te jačanja civilnog i socijalnog dijaloga za bolje upravljanje u intervjuima uglavnom tvrdi da bi provodio slične aktivnosti, ali u **znatno manjem** opsegu, u mnogo **duljem vremenskom razdoblju** (3 – 10 godina) i s manje **izraženim rezultatima**. Određene komponente intervencija vjerojatno bi bile manje vidljive, a aktivnosti jačanja vlastitih kapaciteta ograničene, kako je primjerice istaknula jedna od sudionica fokus-grupa:

„To su aktivnosti umrežavanja, jačanja kapaciteta i zagovaranja. U kulturi je za te aktivnosti gotovo nemoguće dobiti sredstva na fondovima Ministarstva kulture ili lokalnoj razini. U tom smislu su ova sredstva nama bila važna. Važna su i zbog veličine tih sredstava. Radili smo prije na tome, radit ćemo i kasnije na tome. Ova sredstva su nam dala mogućnost da se skoncentriramo, da imamo neka namijenjena sredstva konkretno za te stvari – pisanje dokumenata, proizvodnju znanja, razmjenu znanja i zagovaranje.“

Korisnici ističu da su ESF sredstva, s obzirom na iznose i na tipove aktivnosti koje su se financirale, napravila strateški iskorak u sadržajnom, organizacijskom i partnerskom smislu, što ne bi bilo moguće da su se korisnici oslanjali isključivo na druga javna sredstva koja su u najboljem slučaju dostatna za minimalnu funkcionalnost organizacija, uglavnom unutar postojećeg opsega aktivnosti i uobičajene ciljne skupine.

³⁵⁵ <https://eeagrants.org/news/programme-agreement-signed-justice-programme-croatia>

³⁵⁶ Izvješće o vladavini prava u Republici Hrvatskoj za pripremu Godišnjeg izvješća o vladavini prava u državama članicama Europske unije od strane Europske komisije https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2020_rule_of_law_report_-_input_from_member_states_-_croatia.pdf





Slično tomu, predstavnici socijalnih partnera navode da su im ESF sredstva omogućila da kroz partnerstva dopru do šireg kruga krajnjih korisnika i da isporuče određene proizvode (istraživanja, analize, preporuke, smjernice iz sfere sigurnosti rada i kolektivnog pregovaranja) superiornije kvalitete i puno šireg opsega nego što bi to bilo moguće uz financiranje samo iz nacionalnih izvora. Važno je naglasiti kako je financiranje u sklopu SC 11.ii.1 većim dijelom bilo namijenjeno OCD-ovima koji se bave temama i područjima društvenog razvoja i od značaja za jačanje demokratske političke kulture. Istovremeno, riječ je o djelovanju koje je slabije prepoznato u javnosti, ali i među donositeljima odluka koji češće prednost daju financiranju rada OCD-ova koji pružaju socijalne usluge, promiču sportove itd., a što je vidljivo i u načinu na koji se raspodjeljuju sredstva iz lutrijskih i ostalih nacionalnih i lokalnih sredstava, prikazano niže u tekstu.

Odgovor na pitanje bi li se i do koje mjere aktivnosti predviđene u PO4, SC 11.ii.1 provele bez ESF potpora podrazumijeva ispitivanje mogućnosti i izvora financiranja izvan okvira ESF-a i OPULJP-a u RH. Stoga su evaluatori za potrebe odgovora, ovisno o dostupnosti podataka, analizirali druge izvore financiranja projekata OCD-ova u RH.

Kao osnova su poslužila godišnja Izvješća o financiranju projekata i programa organizacija civilnog društva u RH, koja izrađuje UZUVRH³⁵⁷, a koja su dostupna za spomenuto razdoblje od 2015. do 2019.³⁵⁸ te su u obzir uzeti podaci za to razdoblje.

Za početak je važno istaknuti kako su se ukupni iznosi financijskih sredstava dodijeljenih za programe i projekte organizacija civilnoga društva iz svih javnih izvora na nacionalnoj i lokalnim razinama u RH, uključujući i sredstva iz fondova EU-a u RH, postepeno povećavali iz godine u godinu te su se u 2019. povećali za ukupno čak 55 % u odnosu na 2015., kako je vidljivo iz tablice niže.

Tablica 28. Pregled ukupno dodijeljenih financijskih sredstava za programe i projekte organizacija civilnoga društva iz svih javnih izvora na nacionalnoj i lokalnim razinama u RH³⁵⁹

Godina	Ukupni iznos financiranja OCD-ova iz javnih izvora, u HRK
2015.	1.672.699.179,11
2016.	1.742.330.255,39
2017.	1.921.968.750,26
2018.	2.303.686.290,85
2019.	2.598.104.862,54

³⁵⁷ <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/financiranje-programa-i-projekata-udruga-iz-javnih-izvora/godisnja-izvjesca-o-financiranju-projekata-i-programa-organizacija-civilnog-drustva/4285>

³⁵⁸ Izvješće UZVRH-a o financiranju OCD-ova za 2020. evaluatori ne nalaze na mrežnim stranicama UZUVRH-a na: <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/financiranje-programa-i-projekata-udruga-iz-javnih-izvora/godisnja-izvjesca-o-financiranju-projekata-i-programa-organizacija-civilnog-drustva/4285>

³⁵⁹ Obuhvaća: državni proračun, proračune županija, Grada Zagreba, gradova i općina, proračune javnih ustanova, prihode trgovačkih društava u vlasništvu RH, odnosno u vlasništvu jedne ili više jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i proračuna turističkih zajednica.





Izvor: Izvješća o financiranju projekata i programa organizacija civilnoga društva iz javnih izvora u 2015., 2016., 2017., 2018. i 2019.³⁶⁰

Gledajući izvore sredstava, osim sredstava iz fondova EU-a, tj. ESF-a, najveći izvor financiranja u 2019. bila su sredstva iz dijela prihoda od igara na sreću, koja se u promatranom razdoblju uvijek nalaze među nekoliko najznačajnijih izvora financiranja, kako je ilustrativno prikazano u tablici niže za 2019.

Tablica 29. Dodijeljeni iznosi za OCD-ove u 2019. prema najznačajnijim izvorima sredstava

Izvor sredstava	Iznos sredstava	Postotak u ukupnom iznosu
Sredstva iz dijela prihoda od igara na sreću	446.461.206,01 kn	35,47 %
Sredstva iz EU fondova	408.784.922,19 kn	32,48 %
Sredstva iz državnog proračuna	371.159.275,94 kn	29,49 %
Sredstva iz ostalih inozemnih fondova (Fondovi zemalja Europskog gospodarskog prostora i Kraljevine Norveške)	18.744.327,46 kn	1,49 %

Izvor: Godišnje izvješće UZUVRH-a za 2019. godinu

Što se tiče pojedinačnih izvora i mogućnosti financiranja evaluatori nalaze kako se teško može jednoznačno povezati iste ili usporedive „vrste“ OCD-ova i aktivnosti financiranja izvan okvira ESF-a na razini RH. Tako se primjerice UZUVRH u svojim godišnjim izvješćima služi drugačijom kategorizacijom OCD-ova i područja financiranja od onih opisanih u OPULJP-u.

S tim u vezi, prihvatljivi Korisnici predviđeni u OPULJP-u u sklopu SC 11.ii.1 definirani su kao organizacije civilnog društva aktivne u području pružanja usluga od općeg interesa (borba protiv korupcije, javna nabava, zdravstvene usluge, socijalna skrb, obrazovanje, zaštita okoliša, nediskriminacija, filantropija); JLP(R)S, razvojne agencije (lokalne i regionalne) i socijalni partneri, a predviđene aktivnosti financiranja razvrstane su pod krovim naslovom „Razvoj kapaciteta OCD-a, struktura za civilni dijalog i višedionička partnerstva u specifičnim i općim područjima“ i prije svega obuhvaćaju sljedeće: aktivnosti potpore lokalnim organizacijama civilnog društva, transparentnost i aktivno građanstvo, obrazovanje, aktivnosti OCD-a u borbi protiv korupcije i borbi protiv diskriminacije i dijalog, partnerstva i izgradnja kapaciteta socijalnih partnera,³⁶¹ a koje se detaljnije opisuju i razrađuju u prethodnim evaluacijskim pitanjima u sklopu ove evaluacije.

Za usporedbu, u svojim godišnjim izvješćima UZUVRH opisuje OCD-ove prema njihovom pravnom obliku i dodijeljena sredstva prema područjima financiranja koja nisu uvijek istoznačno i izravno poveziva s navedenim Korisnicima i aktivnostima iz OPULJP-a.

³⁶⁰ <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/financiranje-programa-i-projekata-udruga-iz-javnih-izvora/godisnja-izvjesca-o-financiranju-projekata-i-programa-organizacija-civilnog-drustva/4285>

³⁶¹ Izvor: OPULJP, v. 1.3 iz 2014. na hrvatskom jeziku, str. 139-140, <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/09/OPULJP-hr-20150709.pdf>





Evaluatori su međutim nastojali iznaći odgovarajuće poveznice i što sličnija područja financiranja za usporedbu za potrebe odgovora na ovo evaluacijsko pitanje.

Evaluatori nalaze da spomenute skupine aktivnosti navedene u OPULJP-u pod SC 11.ii.1 u godišnjem izvješću UZUVRH-a najbliže odgovaraju području ulaganja „Demokratska politička kultura“, koja između ostalog obuhvaća i sljedeća specifična područja financiranja: razvoj civilnoga društva, razvoj lokalne zajednice, promicanje dobrog upravljanja, promicanje i razvoj volonterstva, obrazovanje za demokratsko građanstvo, promicanje društvene solidarnosti, praćenje javnih politika, volonterstvo i interkulturalni dijalog.

Na osnovu pregleda općih područja financiranja prema davateljima sredstava za područje Demokratska politička kultura vidljivo je kako najveći izvor sredstava iz godine u godinu izdvaja NZRCD. S obzirom na mali broj javnih izvora dostupnih za financiranje projekata civilnoga društva u području Demokratizacije koji bi bili usporedivi instrumenti financiranja, za potrebe ove evaluacije korišteni su podaci o dostupnom financiranju za natječaje koje provodi Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva.

Važno je napomenuti kako se aktivnosti usporedive s PO4, a koje se financiraju kroz NZRCD, u najvećoj mjeri odnose na institucionalne potpore udrugama te služe za daljnju stabilizaciju i rast udruge. Izravna usporedba s ulaganjem iz ESF-a limitirana je činjenicom da sredstva NZRCD ne omogućuju projektno financiranje, već su usmjerena na organizacijski razvoj, odnosno, daljnje jačanje OCD-ova koji već imaju razvijene kapacitete kroz sigurnost u kontinuitetu financiranja, stabilnost radnih mjesta i sl. **Iako je modalitet financiranja drugačiji, evaluatori smatraju kako bi učinci institucionalnih potpora bili dobrim dijelom usporedivi s učincima ESF-a (iako bi aktivnosti možda i bile drugačije).**

NZRCD je osnovana s temeljnom svrhom promicanja i razvoja civilnoga društva u RH te radi ostvarivanja svoje temeljne svrhe pruža stručnu i financijsku potporu programima koji potiču održivost neprofitnog sektora, međusektorsku suradnju, građanske inicijative, filantropiju, volonterstvo i unapređuju demokratske institucije društva.³⁶² Navedena se područja uvelike podudaraju s glavnim aktivnostima u sklopu SC 11.ii.1, odnosno područjem financiranja Demokratska politička kultura iz godišnjeg izvješća UZUVRH-a.

Dodatno, NZRCD se prije svega financira iz državnoga proračuna na posebnoj proračunskoj poziciji, iz dijela prihoda od igara na sreću i nagradnih igara sukladno čl.10. st.1 t.8 Zakona o igrama na sreću (NN 87/09, 35/13, 158/13, 41/14, 143/14) te čl. 3. st. 8. Uredbe Vlade Republike Hrvatske o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću.³⁶³

³⁶² Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnoga društva, NN 173/2003, članak 3.: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_10_173_2503.html

³⁶³ Zakon o Nacionalnoj zakladi za razvoj civilnoga društva, NN 173/2003, članak 15.: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2003_10_173_2503.html





Stoga se u nastavku analize, u Tablici 30 daje ukupan iznos izdvajanja s nacionalne razine za područje *Demokratska politička kultura* te udio tih sredstava u apsolutnom i postotnom iznosu kojima je raspolagala NZRCD u razdoblju od 2015. do 2019. Podaci pokazuju kako upravo NZRCD predstavlja glavni nacionalni izvor financiranja aktivnosti i područja ulaganja usporedivih s onima financiranima iz PO4 za SC 11.ii.1.

Tablica 30. Ukupna godišnja izdvajanja s nacionalne razine za Demokratsku političku kulturu po godinama, te udio NZRCD u tim sredstvima u apsolutnim iznosima te postotnom udjelu

Godina	Opće područje financiranja Demokratska politička kultura koje su financirala tijela državne uprave, Vladini uredi, državne upravne organizacije, javne agencije i zaklade, zavodi i druge javne institucije	Od toga plasirano putem NZRCD	Udio NZRCD
2015.	79.415.443,83	43.619.336,31	55%
2016.	73.791.509,30	41.845.110,33	57%
2017.	71.960.144,11	42.102.926,65	59%
2018.	94.594.522,19	40.698.459,68	43%
2019.	85.312.013,46	40.887.359,06	48%

Izvor: Godišnje izvješće UZUVRH-a za period 2015.-2019. godine

ESF je bio značajan izvor sredstava za OCD-ove u kontekstu smanjenja udjela lutrijskih sredstava dodijeljenih NZRCD-u, tj. za područje razvoja civilnog društva³⁶⁴, a koja su značajnije smanjena u 2016. te zatim još jednom, premda neznatnije u 2020., kao što je vidljivo u tablici 31.

Tablica 31. Prikaz udjela i iznosa sredstava lutrije dodijeljenih NZRCD-u od 2015. do 2020. godine

Godina	Postotak lutrijskih sredstava dodijeljenih NZRCD-u za djelovanje organizacija koje doprinose razvoju civilnog društva	Prihodi iz lutrijskih sredstava dodijeljeni NZRCD-u za djelovanje organizacija koje doprinose razvoju civilnog društva
2015.	14,21 %	47.442.394,30
2016.	6,88 %	32.274.405,46
2017.	11,18 %	42.203.582,59
2018.	11,64 %	50.153.866,85

³⁶⁴ Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za svaku godinu od 2014. do 2020. (Uredba se donosi za svaku godinu).





2019.	11,27 %	54.994.945,64
2020.	10,68 %	48.197.028,82

Izvor: godišnje Uredbe o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću te godišnji izvještaji NZRCD-a

Iz tablice je razvidno da su apsolutni godišnji iznosi u kunama koji su isplaćeni iz državnog proračuna NZRCD-u i time dostupni i za financiranje projekata OCD-ova koji se bave razvojem civilnog društva općenito, za razdoblje 2018. – 2019. viši od iznosa dodijeljenih u razdoblju u 2015. i 2016. (kao rezultat općenito viših prihoda ostvarenih od igara na sreću), a 2020. neznatno višu u odnosu na 2015. Međutim, da se postotak dodijeljenih sredstava lutrije u 2016. i 2017. zadržao ili vratio na razinu iz 2015., NZRCD bi imala znatno viši iznos sredstava na raspolaganju za tu svrhu, pa bi, u kontekstu odgovora na ovo evaluacijsko pitanje i važnost ESF sredstava u tim godinama bila nešto manja. Time bi NZCRD, dakle, mogla snažnije doprinijeti jačanju OCD-ova u vidu sigurnosti u kontinuitet financiranja, stabilnosti radnih mjesta i sl.

Nadalje, iznosi navedeni u tablici 28 predstavljaju jedan, premda veći, dio udjela lutrijskih sredstava u visini od 85,19 % iznosa dobivenog nakon raspodjele u prvom koraku. Tako se npr. za 2020. iznos dobiven primjenom postotka od 10,68 %, dodatno raspodjeljuje i na sufinanciranje EU projekata organizacijama civilnog društva (13,90 %) te u razdjelu 049 Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta, Glavu 04905 Ministarstva gospodarstvo, poduzetništva i obrta, za aktivnost A560054 – Zaštita prava potrošača (0,91 %).³⁶⁵

Prema Prijedlogu državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu i projekcijama za 2023. i 2024.³⁶⁶ predviđen je blagi rast izdvajanja za aktivnosti NZRCD-a u usporedbi s 2020., točnije 50.427.587 kn za 2022. i 53.141.561 kn za 2023., no to je još uvijek manje od najvećeg izdvojenog iznosa u promatranom razdoblju iz 2019. – 54.994.945,64 kn. Usporedbe radi, u sklopu SC 11.ii.1 na dan 27.08.2021. ugovorena su ukupno 343 ugovora/projekta ukupne vrijednosti od 541.922.140,85 kn, pri čemu navedeni najveći iznos izdvojenih sredstava na nacionalnoj razini iz 2019. čini tek oko 10 % sredstava dodijeljenih Korisnicima putem ESF-a. Nadalje, iznos od 541.922.140,85 kn u SC 11.ii.1 ujedno predstavlja otprilike 26 % vrijednosti ukupno ugovorenih projekata koje provode ili su provodili OCD-ovi na razini OPULJP-a³⁶⁷. Prikazani podaci ukazuju na to da su **potrebe, ali i kapaciteti za povlačenje sredstava za područje financiranja Demokratska politička kultura minimalno deset puta veći od onih dostupnih kroz glavni alternativni izvor na nacionalnoj razini.**

³⁶⁵ Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2020. godinu, članak 2. stavak 8. i članak 3. stavak 8.

³⁶⁶ Izvor: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/2016/Sjednice/2021/Listopad/82%20sjednica%20VRH/82%20-%205.1..pdf>

³⁶⁷ Podaci prema internoj analizi UT-a iz listopada 2021. navedeni u fazi intervjua – OCD-i su na razini svih osi OPULJP-a 2014.-2020. ugovorili projekte ukupne vrijednosti 2.061.751.216,19 kn





Nadalje, s obzirom na vrstu aktivnosti kojima se bave OCD-ovi, kao primjer daje se predviđena raspodjela lutrijskih sredstava za 2020.³⁶⁸:

1. 36,49 % onima koje promiču razvoj sporta
2. 4,75 % onima koji pridonose borbi protiv zlouporabe droga i svih drugih oblika ovisnosti
3. 11,43 % onima koje se bave socijalnom i humanitarnom djelatnošću
4. 17,74 % onima koje se bave problemima i zadovoljavanjem potreba osoba s invaliditetom
5. 3,38 % onima koje se bave tehničkom kulturom
6. 13,00 % onima koje se bave kulturom
7. 2,53 % onima koje se bave izvaninstitucionalnom naobrazbom i odgojem djece i mladih
8. 10,68 % onima koje pridonose razvoju civilnoga društva.

Iz navedenog je vidljivo kako se izuzetno velik naglasak stavlja na promicanje razvoja sporta te potom na udruge koje se bave problemima i zadovoljavanjem potreba osoba s invaliditetom, tj. pružanjem socijalnih usluga. Razvoj civilnog društva na petom je od ukupno osam mjesta, a upravo taj nacionalni izvor jedan je od rijetkih nacionalnih izvora za udruge koje djeluju u području Demokratske političke kulture.

Cjelokupni popis nacionalnih i lokalnih izvora financiranja OCD-ova u RH na prvi je pogled dugačak.³⁶⁹ Međutim, većina financijskih sredstava za OCD-ove obuhvaća druga područja osim demokratske političke kulture. Kao ilustrativni primjer, u usporedbi s drugim područjima financiranja u 2019. je samo 7 % javnih sredstava iz svih javnih nacionalnih izvora (85 milijuna kuna) dodijeljeno *Demokratskoj političkoj kulturi*, kako je prikazano u sljedećoj tablici.

Tablica 32. Pregled općih područja financiranja iz izvora s nacionalne razine

Specifično područje	2019.	Postotak
Socijalna djelatnost	484 253 830,70 kn	38,51 %
Sport	220 563 843,09 kn	17,54 %
Kultura i umjetnost	145 539 644,96 kn	11,58 %
Ljudska prava	65 079 839,81 kn	5,18 %
Obrazovanje, znanost i	65 592 900,06 kn	5,22 %
Demokratska politička kultura	85 312 013,46 kn	6,78 %
Branitelji i stradalnici	26 518 460,51 kn	2,11 %
Ostala područja djelovanja	164 409 632,52 kn	13,08 %

Izvor: Izvješće o financiranju projekata i programa organizacija civilnoga društva iz javnih izvora u 2019. godini, Tablica 18, Tablica 19

Dio Korisnika u okviru SC 11.ii.1 također su korisnici bespovratnih sredstava NZRCD-a³⁷⁰. Međutim, NZRCD uglavnom im odobrava 150.000 – 300.000 kn godišnje, dok prosječna

³⁶⁸Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2020. Godinu, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2019_12_128_2588.html

³⁶⁹ Vidi: Izvješće o financiranju projekata i program organizacija civilnoga subjekta iz javnih izvora u 2019. godini <https://udruge.gov.hr/istaknute teme/financiranje-programa-i-projekata-udruga-iz-javnih-izvora/godisnja-izvjesca-o-financiranju-projekata-i-programa-organizacija-civilnog-drustva/4285>

³⁷⁰ Popisi svih Korisnika po PDP-ovima i godinu dana mogu su vidjeti na <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/podrška/pregled-podrski>





vrijednost za dvogodišnji projekt u okviru SC 11.ii.1 iznosi 1,5 milijuna kuna, što znači 700.000 kn godišnje. **Stoga ESF pruža znatno veći doprinos OCD-ovima u usporedbi s bespovratnim sredstvima koje dodjeljuje NZRCD.** Kao što je već spomenuto, javnim tijelima i OCD-ovima dostupni su različiti izvori financiranja, no ograničeni su u pogledu iznosa i opsega u usporedbi s bespovratnim sredstvima ESF-a u okviru PO 4. Navedeni podaci pokazuju da su značajna financijska sredstva usmjerena OCD-ovima u okviru PO 4 (posebno za organizacije koje rade na pitanjima dobrog upravljanja) bila glavni izvor financiranja njihova razvoja te jačanja civilnog i socijalnog dijaloga za bolje upravljanje. Alternativni izvori bili su vrlo ograničeni i usmjereniji na svakodnevne radne zadatke, a ne na povećanje kapaciteta i implementaciju razvojnih promjena.

Od ostalih usporedivih izvora financiranja na razini RH, alternativni izvor sredstava za OCD-ove u području Demokratske političke kulture predstavlja i Fond za aktivno građanstvo koji iz EGP-a dodjeljuje 8,5 milijuna eura za projekte koji su usmjereni na civilno društvo i aktivno jačanje građanstva te osnaživanje ranjivih skupina.³⁷¹

Fond za aktivno građanstvo i OPULJP predstavljao je slične mogućnosti financiranja za neke od OCD-ova koji su provodili aktivnosti u SC 11.ii.1. Prema iskazima s fokus grupa, Fond za aktivno građanstvo koristi se kao komplementaran izvor financiranja.

Što se tiče socijalnih partnera, njima je mogući alternativni izvor sredstava norveški program Socijalni dijalog – dostojni rad. Cilj je programa osigurati tripartitnu suradnju između organizacija poslodavaca, sindikata i tijela javne vlasti te promicanje dostojnog rada.³⁷² Riječ je o međunarodnoj inicijativi namijenjenoj za 13 država korisnica. Od 60 projekata koji se provode pet ih se provodi u RH nakon dva kruga poziva. Financijska sredstva dostupna su samo organizacijama poslodavaca, sindikatima i relevantnim javnim tijelima za projekte kojima se podupire socijalni dijalog, unaprjeđenje radnih uvjeta i olakšavanje pristupa zapošljavanju. Ukupan iznos dostupan za financiranje projekata u RH od prvog poziva (veljača 2019.) iznosio je 452.020 eura³⁷³, a od drugog poziva (travanj 2020.) 287.000 eura³⁷⁴, ali su ukupna ugovorena bespovratna sredstva u RH iz oba poziva iznosila samo 448.000 eura. Budući da su dostupni proračuni po zemlji i tematsko područje primjene intervencije vrlo ograničeni, ovaj se program ne bi trebao smatrati solidnom alternativom za Korisnike SC 11.ii.1.

Zaključno, ESF potpore omogućile su brže i efikasnije provođenje reformskih procesa i jačanje kapaciteta Korisnika u okviru PO 4 jer bi se dio aktivnosti u javnoj upravi i pravosuđu provodio duži vremenski period i s manje provedbenog intenziteta, a dio se možda uopće ne bi proveo. Slična situacija utvrđena je i u pogledu OCD-ova i socijalnih partnera. Usto, ESF potpore

³⁷¹ <https://acfcroatia.hr/en/active-citizens-fund-in-croatia/>

³⁷² <https://eeagrants.org/news/programme-agreement-signed-social-dialogue-decent-work-programme>,
<https://www.innovasjon Norge.no/link/56d3f6014b1f4ecdadb6f494619b930.aspx>

³⁷³ <https://www.innovasjon Norge.no/link/56d3f6014b1f4ecdadb6f494619b930.aspx>

³⁷⁴ <https://www.innovasjon Norge.no/link/12d5a5d2939d4273ad46d2c4d122a1cd.aspx>





omogućile su provedbu strateškog pristupa jačanju kapaciteta javnih institucija te veću mogućnost integracije s ciljevima sektorskih strategija. Intenzitet djelovanja OCD-ova u području dobrog upravljanja bio bi bitno smanjen bez sredstava ESF-a, uzimajući u obzir sve druge dostupne izvore financiranja. Potrebe i kapaciteti za apsorpciju OCD-ova koji se bave različitim aspektima razvoja dobrog upravljanja u RH uvelike nadmašuju nacionalna i druga trenutačno dostupna sredstva, za najmanje deset puta (u usporedbi s iznosima koji su u promatranom razdoblju dodijeljeni projektima OCD-ova u okviru PO 4), a namjenska sredstva istovjetna ili slična PO 4 nisu planirana u predstojećem ESF+. Momentum koji je postignut početkom reformskih procesa u javnoj upravi i pravosuđu također je umanjen činjenicom da ESF+ ove sektore više ne prepoznaje kao prihvatljive za financiranje, što je jednim dijelom nadoknađeno planiranim intervencijama u NPOO-u, o čemu je više riječi u sljedećem EP-u. Ovdje ipak treba podsjetiti kako je NPOO izvanredni instrument pa je stoga odgovornost na donositeljima odluka da sva buduća nužna unaprjeđenja adekvatno planiraju kroz sredstva nacionalnog proračuna. Uzimajući u obzir povezanost ovog evaluacijskog pitanja s temama koje su analizirane kroz EP6, EP8 i EP10, preporuke su razrađene unutar tih pitanja.

3.5 POTENCIJAL ZA ODRŽIVOST

3.5.1 Evaluacijsko pitanje 10: U kojoj su mjeri postignuća u svakom specifičnom cilju potencijalno dugoročno održiva, te hoće li se postignuća moći očuvati i bez financiranja iz nacionalnih/europskih fondova?

Održivost postignuća promatra se u odnosu na očekivane rezultate i u uskoj je vezi s nalazima evaluacije u EP6 koji se odnosi na potencijal za učinkovitost. Odgovor je temeljen na analizi teksta OPULJP-a i natječajne dokumentacije, provedenim intervjuima i fokus-grupama s Korisnicima i predstavnicima SUK-a te anketama sudionika i nezavisnih stručnjaka. Napravljena je i analiza teksta NPOO-a s ciljem identifikacije intervencijama koje se planiraju financirati iz tog instrumenta, a predstavljaju potencijalni doprinos održivosti promatranih operacija.

Pristup kriteriju održivosti u OPULJP-u i natječajnoj dokumentaciji

Premda se održivost kao jedna od temeljnih karakteristika uspješnih intervencija ne spominje eksplicitno u definicijama specifičnih ciljeva u PO 4, iz njih je vidljiv fokus na unaprjeđenje poslovnih procesa i ljudskih kapaciteta koji trebaju dovesti do pozitivnih promjena, kako u domeni pojedinačnih sektora, tako i na razini sustava (bolje upravljanje). Stoga se reformske reference mogu uvjetno shvatiti kao element održivosti jer podrazumijevaju dugoročno planiranje te koherentno i kontinuirano investiranje.





Što se tiče opisa očekivanih rezultata u SC 11.i.1 i 11.i.2, u kontekstu održivosti uočavaju se reference na institucionalni aspekt. Kontinuirano obrazovanje i stručno usavršavanje jedine su reference koje jasno odražavaju namjere održavanja rezultata nakon završetka provedbe operacija. Pretpostavka je evaluatora da se s obzirom na prirodu očekivanih rezultata održivost u organizacijskom i institucionalnom smislu podrazumijeva u smislu trajnosti opreme, procedura i razvijenih kapaciteta koji nakon što se uvedu postaju trajni dio sustava.

Opis rezultata koji doprinose SC 11.ii.1 donekle jasnije izražava potrebu za održivošću, identificirajući pritom osnaženost kapaciteta OCD-ova u različitim područjima, snažnije umrežavanje s javnim sektorom i volonterski angažman, kao i osnaženi socijalni dijalog i partnere kao elemente putem kojih OCD-ovi i socijalni partneri mogu ojačati institucionalnu/organizacijsku održivost nakon provedbe projekata.

Kad se u obzir uzme da održivost u opisima rezultata vrlo rijetko izlazi iz okvira primjene unutar organizacije, može se zaključiti da je prioritet u planiranju operacija unutar SC 11.i.1 i 11.i.2 bio da se iste provedu i primarno održe interno, unutar strukture organizacije Korisnika, dok su ostali aspekti održivosti postavljeni sekundarno, kao dodatna mogućnost ali ne i nužnost. S druge strane, održivost rezultata operacija iz specifičnog cilja 11.ii.1 nešto je šire postavljena i više se referira na financijski aspekt i efekt multiplikacije.

Unutar kriterija dodjele održivost predstavlja jedan od obaveznih kriterija, a za sva tri SC-a u PO 4 definirana je na isti način:

„Održivost rezultata projekta/operacije nakon njegovog završetka i mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini“.³⁷⁵

Iz samog opisa vidljivo je da se multiplikacija rezultata na različitim razinama smatra ključnim elementom održivosti, dok izostaje onaj dio koji bi se potencijalno odnosio na druge ciljne skupine, povećanje obuhvata korisnika iz iste ciljne skupine ili pak utjecaj na okruženje.

S iznimkom sedam PDP-ova unutar SC 11.i.1 u kojima kriteriji dodjele nisu ni spomenuti³⁷⁶, kriterij dodjele „održivost“ dodatno se razrađuje, baš kao i u svim PDP-ovima unutar SC 11.i.2, na sljedeći način: „Operacija/projekt ima jasno razrađene mjere održivosti rezultata nakon završetka provedbe i mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini“, popraćen i razrađenom bodovnom

³⁷⁵ Usp. Kriteriji dodjele za PO 4 na <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/kriteriji-odabira/>

³⁷⁶ PDP-ovi u kojima nema razrade kriterija dodjele, pa tako ni kriterija održivosti: UP.04.0.0.02, UP.04.1.1.02, UP.04.1.1.03, UP.04.1.1.04, UP.04.1.1.05, UP.04.1.1.06 i UP.04.1.1.07





skalom, kako je prikazano u tablici 30. Maksimalan broj bodova na ovom kriteriju identičan je u svim pozivima iz ovog IP-a i iznosi 10.

Tablica 33. Kriteriji za dodjelu bodova za održivost u PDP-ovima u okviru SC 11.i.1 i SC 11.i.2

Kriterij za dodjelu bodova	Broj bodova
u potpunosti	5
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	4
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	3
postoje velike nejasnoće	2
mjere održivosti rezultata i mogućnost multiplikacije rezultata slabo ili uopće nisu naznačene	1

Izvor: PDP-ovi, poglavlje Kriterij dodjele

Iz tablice je uočljivo da su kriteriji za dodjelu bodova poprilično nejasni – primjerice, ocjena „u potpunosti“ nejasna je bez iščitavanja ocjena za manji broj bodova. Isto tako, nejasna je razlika između „postoje velike nejasnoće“ i „mjere su slabo naznačene“. Konačno, nejasno je zbog čega se za slabo ili uopće nenaznačene mjere uopće dodjeljuju bodovi.

Unutar PDP-a u SC 11.ii.1 razrada kriterija dodjele “održivost”, kao i maksimalan broj bodova, razlikuje se u odnosu na pojedini PT1 i specifični PDP, kako je prikazano u tablici koja slijedi:

Tablica 34. Usporedni prikaz uputa za opisivanje održivosti kao kriterija dodjele u SC 11.ii.1

Poziv	Maksimalan broj bodova	Kako je održivost adresirana u UzP-u	PT1/ PT2
Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu	15	Spominje se u dijelu Ocjenjivanja kvalitete. Može li se očekivati da će projekt imati širi učinak na okruženje? (10 bodova) Jesu li očekivani rezultati predloženog projekta održivi financijski, institucionalno i na razini razvijanja javnih politika? Koliko su jasno definirane mjere kojima će se osigurati održivost projekta? (5 bodova) Kod ovog PDP-a pod održivosti se postavlja i pitanje - Hoće li projekt imati negativni/pozitivni učinak	UZUVRH/NZCRD



		na okoliš (ako je primjenjivo) – što se po mišljenju evaluatora više odnosi na doprinos postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a.	
Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa	15	Uz manje izmjene, isto kao i za prethodni PDP	UZUVRH/NZCRD
Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja	15	Uz manje izmjene, isto kao i za prethodni PDP	UZUVRH/NZCRD
Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice	15	Uz manje izmjene, isto kao i za prethodni PDP	UZUVRH/NZCRD
Jačanje socijalnog dijaloga – faza III	10	Spominje se u dijelu Ocjenjivanja kvalitete. Hoće li rezultati projekta biti održivi, odnosno da li će se kroz projekt razviti rezultati koji će se moći multiplicirati na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini? Ocjenjuje se jasnoća i realnost opisa održivosti i multiplikacije rezultata	MRMS/HZZ
Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi	10	Spominje se u dijelu Ocjenjivanja kvalitete. Ocjenjuje se financijska ili institucionalna održivost rezultata projekta, s naglaskom na to jesu li mjere za održivost jasno obrazložene i koliko ih točno ima, pri čemu se maksimalan broj bodova dodjeljuje za jasno obrazlaganje triju ili više mjera.	MKM/NZCRD

Izvor: Upute za prijavitelje za sve navedene pozive

Iz navedenog su tabličnog prikaza vidljive razlike već u samom temeljnom pristupu među različitim tijelima PT1 i PT2 po pitanjima održivosti i ocjenjivanja kvalitete projekata s obzirom na ovaj kriterij kako je opisan u navedenim UzP-ima. Jasno je da kod pojedinog PDP-a veću prevagu može imati pojedini aspekt održivosti, no u slučaju ovih pet PDP-ova u SC 11.ii.1 nije





sasvim jasno zbog čega se npr. kriterij multipliciranja postignuća ne spominje u UzP-u u slučaju PDP-a “Kultura u centru“ ili zbog čega kod PDP-a „Jačanje socijalnog dijaloga – faza III“ nisu uključena pitanja koja se odnose na financijsku i institucionalnu održivost, premda se moguće naknadno navode u Prijavnom obrascu A.

Također, u pozivima UZUVRH-a/NZRCD-a nejasno je zbog čega se u kriteriju „održivost“³⁷⁷ našao i jedan kojim se adresiraju horizontalna načela (utjecaj na okoliš) jer se doprinos horizontalnim načelima boduje kao zaseban kriterij.

Evaluatori smatraju kako bi se već u tim osnovnim postavkama s obzirom na to što se točno traži od prijavitelja u pogledu održivosti, tj. tekstovima UzP-a, trebao ujednačiti pristup u ocjenjivanju predviđenih mjera za postizanje održivosti kako bi se moglo osigurati ujednačeno praćenje tog segmenta na razini SC-a, odnosno kumulativno za sve PDP-ove, te potom i IP-a/PO-a.

Sukladno nalazima iz opisa održivosti na razini očekivanih rezultata može se zaključiti da se i kroz opis kriterija održivosti pri odabiru operacija za sufinanciranje u SC 11.i.1 i 11.i.2 više naglasio institucionalni aspekt održivosti, dok se u kriteriju održivosti za projekte u SC 11.ii.1, kojim se cilja na jačanje kapaciteta socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, više inzistira na financijskoj održivosti i efektu multiplikatora.

Treba primijetiti i da se razrada kriterija dodjele „održivost“ u PDP-ovima znatno razlikuje između zahtjeva koji se postavljaju pred tijela uprave i pravosuđa te onih koji se stavljaju pred socijalne partnere i civilno društvo. Pritom se znatno više očekuje od potonjih, kako u pogledu opisa različitih aspekata održivosti, tako i u bodovnoj „težini“ samih kriterija, što je nerazmjerno gleda li se visina financijskih potpora koje se dodjeljuju upravi i pravosuđu te onih koje se dodjeljuju socijalnim partnerima i civilnom društvu. Ovo je praksa koju je u budućnosti potrebno promijeniti na način da se i prema projektima iz domene uprave i pravosuđa postave snažniji zahtjevi za dokazivanjem ugradnje različitih aspekata održivosti u projektne prijedloge, kao i povećavanjem težinskog faktora ovog kriterija, barem prema onim projektima na kojima počivaju veliki reformski zahtjevi.

Potencijalna održivost očekivanih rezultata

SC 11.i.1

Rezultati vezani za **digitalizaciju i horizontalnu integraciju poslovnih procesa**, uključujući i informatizaciju upravnih postupaka, pod pretpostavkom da se ostvare u okviru planiranoga, imaju potencijal ostvarenja održivosti prvenstveno kroz efekt multiplikacije u drugim tijelima. Ta je multiplikacija, međutim, prema rezultatima intervjua s Korisnicima ovisna o osiguravanju

³⁷⁷ Jedan je primjer poziv „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“.





adekvatne razine financijskih sredstava za uvođenje usluga u druga tijela, kao i osiguravanju ljudskih resursa za koordinativnu i potpornu ulogu procesima uvođenja novih tijela u razvijena rješenja. U tom smislu, sredstva za nastavak i širenje aktivnosti horizontalne integracije započelih unutar OPULJP-a 2014. – 2020. moraju biti jasno osigurana u predstojećim proračunima SDURDD-a. Rad na uspostavi širih pretpostavki uspješne digitalizacije javne uprave predviđen je NPOO-om unutar cilja C2.3. Digitalna transformacija društva i javne uprave kroz dva projekta: C2.3. R2-I1 Uspostava središnjeg sustava interoperabilnosti te C2.3. R3-I1 Nadogradnja Centra dijeljenih usluga, oba s rokom završetka u lipnju 2026. Drugim riječima, potvrda održivosti postignuća kroz efekt multiplikacije moći će se jednim dijelom dobiti tek *ex-post* evaluacijom NPOO-a. Prema intervjuima, održivost postignuća u tzv. pilot-tijelima ovisit će velikim dijelom i o stručnosti osoba koje će nastaviti raditi na novorazvijenim ili unaprijeđenim sustavima, odnosno o postizanju institucionalne memorije.

Kad govorimo o **održivosti vertikalne integracije poslovnih procesa unutar jednog tijela ili upravnog područja**, ona upravo zbog primjene u ograničenom broju tijela ima viši potencijal ostvarenja održivosti. Međutim, i u ovakvim operacijama održivost planirana samim projektima – primjerice u projektu e-turizam kroz korisničku podršku za novorazvijene digitalne javne usluge – ovisi o ljudskim kapacitetima koji će na tim poslovima nastaviti raditi nakon isteka aktualnog projekta. U tom kontekstu, s ciljem pružanja usluge korisničke podrške intervjuirani predstavnici Ministarstva turizma i sporta istaknuli su rizik koji proizlazi iz nemogućnosti njihova zapošljavanja. S druge strane, za isti projekt u NPOO-u planirana je nadogradnja IT sustava, ali s fokusom na praćenje održivosti destinacija, odnosno na upravljanje destinacijama. Drugi projekt Ministarstva turizma i sporta koji se odnosi na digitalizaciju sportskog registra sredstva za održavanje sustava osigurao je iz proračunskih sredstava, a kroz projekt u okviru NPOO-a planira se nadogradnja sustava s modulom prikupljanja podataka u izdavanju financijskih sredstava s lokalne i regionalne razine za sport, s ciljem prikupljanja podataka vezanih za segment sportske rekreacije.

Iz navedenog proizlazi da je održivost postignuća vezanih za digitalizaciju javne uprave ponajviše oslonjena na multiplikaciju ili pak na nadogradnju, dok čimbenici koji predstavljaju potencijalni rizik za održivost uključuju osiguravanje adekvatne razine kompetentnih ljudskih kapaciteta, kao i kapacitete samih tijela da na vrijeme isplaniraju svoje sudjelovanje u projektima digitalizacije. S druge strane, SDURDD kao primarni nositelj aktivnosti digitalizacije nosi teret ostvarenja preduvjeta održivosti – pravovremenoga planiranja i snažne koordinacije budućih projekata, kako ovih iz OPULJP-a, tako i onih iz NPOO-a i novog OPKK-a. Upravo tome trebao bi doprinijeti projekt iz NPOO-a – C2.3. R1 Strategija digitalna Hrvatska i jačanje međuinstitucijske suradnje i koordinacije za uspješnu digitalnu tranziciju društva i gospodarstva. Njegov je rok izvršenja travanj 2023., kad će se moći procijeniti do koje je mjere taj preduvjet održivosti za ostale projekte digitalizacije sustava ostvaren.





Rezultati vezani uz **razvoj kapaciteta u području financija, carine i zdravstva**, kao i **nadogradnju i kapacitiranje državne statistike**, primjeri su rezultata koji u središte stavljaju pojedine izdvojene sektore te imaju relativno visoku razinu održivosti ako ostvare sve svoje planirane rezultate, primarno uvjetovani osiguranjem sredstava za održavanje i eventualnu nadogradnju novih IT alata koji čine okosnicu financiranih projekata.

Konkretno, **Carinska uprava** kroz financirane projekte ispunila je obaveze iz Carinskog zakonika Unije s ciljem prelaska na e-poslovanje carinske službe, u skladu s uspostavljenim popisom IT sustava na EU i nacionalnoj razini. Alati su stoga središte svakodnevnog rada, a za njih je potrebno osiguravati sredstva za održavanje i nadogradnju iz redovnog proračuna. Projekt **Porezne uprave** s fokusom na praćenje i nadzor e-trgovine, uz održavanje licence što je previđeno državnim proračunom, izazov za daljnji rad dijelom ima u ljudskim resursima, odnosno osiguranju načina da se dio kadrova isključivo bavi ovim aspektom rada, što prema intervjuu znači da predstoji interna organizacijska konsolidacija u svrhu održivosti. Drugi projekt Porezne uprave vezan uz automatizaciju dijela poslovnih procesa – poreznih registara, godišnjeg izračuna doprinosa za članove uprave te aplikaciju mPorezna – ovisan je ponovno primarno o osiguranju sredstava državnog proračuna za održavanje i nadogradnju. **Projekt Ministarstva financija** usmjeren na uspostavu učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata koji se (su)financiraju sredstvima državnog proračuna i proračuna JL(R)S-ova tip je projekta koji predstavlja ispunjenje određenih zakonskih obaveza. U trenutku izrade ovog izvještaja projekt je još bio u fazi izrade Uredbe te ako se ista realizira, ima inherentno ugrađen element održivosti jer postaje nova pravna obaveza. Drugi projekt Ministarstva financija usmjeren na učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja još je jedan u nizu primjera projekata kojima se uvodi IT rješenje te koji ima potrebu održivost osigurati kroz osiguranje sredstava državnog proračuna za održavanje i nadogradnju. Konačno, vezano za **DZS**, projekti usmjereni na izradu standardne platforme za web upitnike te sustav za upravljanje kvalitetom i dokumentiranje kvalitete statističkih istraživanja također su primjeri IT alata koji će u budućnosti imati potrebu za nadogradnjom i održavanjem, a predstavljaju aspekt koji postaje dio daljnjeg rada institucije. Svi ovi projekti imaju i zahtjev održivosti u smislu daljnje edukacije za korištenje nabavljenih rješenja za nove zaposlenike, što je moguće primarno kroz prijenos znanja s postojećih zaposlenika koji su unutar projekta završili edukacije. Rizik je u tom aspektu različit jer su neka rješenja korištena od većeg dijela zaposlenika određene institucije, a neka su usmjerena na manje odjele unutar pojedinog tijela. Dobra je praksa u tom segmentu primjerice interna izrada priručnika Porezne uprave za korištenje novih aplikacija za nadzor e-trgovine kako bi se prevenirao rizik gubljenja institucionalne memorije jer riječ je o manjem odjelu.





Nastavno na navedeno, održivost rezultata vezanih za **kontinuirano obrazovanje djelatnika u javnoj službi** općenito je ovisna upravo o održavanju kontinuiteta obrazovnih aktivnosti nakon završetka projekata jer je projektnim aktivnostima ipak bio obuhvaćen ograničen broj djelatnika u svakom od tijela. Ovaj je čimbenik prepoznat i u provedenoj anketi kao preduvjet osiguravanja viših razina održivosti kod najvećeg udjela ispitanika u anketnom upitniku (61,1 %). Drugi aspekt održivosti rezultata u ovom dijelu odnosi se na dijelom planiran, a dijelom pandemijom uvjetovan prelazak na e-učenje, koji je s jedne strane „normalizirao“ prijenos znanja u javnoj upravi putem novih tehnologija, a s druge prilagodbom projektnih aktivnosti, odnosno stvaranjem e-modula, osigurao buduću laku dostupnost proizvedenih *online* materijala. Na taj se način osigurala relativno visoka razina dugoročne održivosti postignuća vezanih za korištenje opreme, aplikativna rješenja, e-usluge i podršku krajnjim korisnicima. Konačno, na primjeru Hrvatske vatrogasne zajednice dugoročna održivost postignuća osigurana je na dva načina: aplikativna rješenja postala su dijelom zakonske obaveze, a Hrvatska vatrogasna zajednica osnovala je Državnu vatrogasnu školu sa sjedištem u Zagrebu i ispostavama u Splitu, Rijeci i Osijeku, u okviru kojih je edukacija za primjenu aplikativnih rješenja dio obaveznog kurikula.

Zbog usmjerenosti na cijelu javnu upravu, operacija „**Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom**“ ima velik potencijalni učinak, no istovremeno upravo tako široki obuhvat nosi rizik za održivost jer je broj institucija koje su trenutno uključene u provedbu ograničen u odnosu na ukupan broj institucija u sustavu (130 naspram otprilike 6000). Navedeno ostavlja pitanje kojim će se tempom sve ostale institucije dobrovoljno priključivati nakon što operacija završi krajem 2023. godine. Pohvalno je što je u cilju osiguranja održivosti na kraju projekta planirana izrada smjernica za pravnu definiciju sustava upravljanja kvalitetom (npr. donošenje novog ili izmjene postojećih propisa, uspostava Vijeća za kvalitetu u javnoj upravi). Koordinativna uloga nadležnog Ministarstva zamišljena je na razini službe koja je već osnovana 2020. preustrojem ministarstva. Usto, planira se certifikacija voditelja ili menadžera kvalitete, uz kontinuiranu izobrazbu, a DŠJU je u provedenim intervjuima također prepoznao svoju ulogu u tom procesu. Aspekt koji je konkretan odgovor na budući logistički zahtjev širenja jest i planirani sustav e-učenja koji predstavlja upravljanje ograničenim resursima:

„Stavili smo u projektni zadatak da imamo održivost e-materijala ne samo na način da imamo prezentacije pa to moramo mi sami, nego da imamo i e-learning sustav s testiranjem da bi se moglo širiti i dalje i da ne ovisi o ljudskom faktoru. Tu ste svjesni, zapne uvijek kod te izobrazbe da se nekako koncentriramo na jedno mjesto s dva trenera i onda imamo problem da fizički nemamo mogućnost da proširimo ta znanja i kompetencije i onda vam zapravo sve padne u zaborav.“





„Optimizacija sustava lokalne i područne samouprave“, operacija koja se također veže na kvalitetu, potencijalno također ima značajan učinak zbog efekta multiplikatora jer bi se na temelju podataka iz iste (procjena i praćenje kapaciteta i poslova koji se obavljaju) trebale moći identificirati kategorije jedinica spremne za operativno i funkcionalno spajanje, što je jedan od temeljnih ciljeva reforme javne uprave. Uvidom u NPOO vidi se da je planiran nastavak operacije (C2.2 R4-I1), čime se uvjetno smanjuju izazovi za postizanje dugoročne održivosti. Na temelju rezultata prijašnje operacije bit će donesene izmjene Zakona o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te Zakona o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. Spojenim jedinicama (20 % stvarno, 40 % funkcionalno) planira se ponuditi pomoć kao dio paketa podrške spajanju kako bi mogle financirati trošak povećanog obima poslovanja vezano za nove funkcionalnosti.

Operacija „**Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi**“ predstavlja još jednu nosivu operaciju zbog usmjerenosti na cijelu javnu upravu, ali koja zbog toga ima iste tipove rizika od održivosti kao i projekt usmjeren na upravljanje kvalitetom, gdje se također pokazuje važnost planiranja normativnog okvira, alata za e-učenje (jer je projektom educiran tek manji dio ukupne ciljne skupine) te osiguravanja kontrole i koordinativne uloge nadležnog ministarstva.

Održivost osnaženih kapaciteta DŠJU-a očituje se u neplaniranom, ali za instituciju dobrodošlom strateškom planu za naredno četverogodišnje razdoblje, koji im je omogućio da u njemu isplaniraju razvoj dodatnih programa za jačanje kompetencija službenika sukladno kompetencijskom okviru koji je još u razvoju, baš kao i edukativne programe vezane za unaprjeđenje sustava kvalitete u upravi jednom kad i taj projekt završi.

„Pokušali smo u sljedeće razdoblje od četiri godine te aktivnosti podijeliti tako da znamo da ćemo u svakoj godini imati sigurno alocirana sredstva da se te aktivnosti mogu dalje provoditi onako kako smo ih planirali i da na taj način definitivno osiguramo održivost projekta i projektnih rezultata.“

Razvoj e-modula, kao i nova učionica te oprema za podučavanje na daljinu unutar DŠJU-a također su primjeri stvaranja preduvjeta za dugoročnu održivost postignuća. Ovo zajedno s brojnim drugim modulima ostalih tijela prilagođenima podučavanju na daljinu istovremeno predstavlja primjer održivosti **dijela rezultata vezanog za decentralizaciju sustava obuke javnih službenika** koji nije vezan za uspostavu centara za obuku službenika na regionalnim razinama. Drugim riječima, *virtualizacijom* obuke desila se decentralizacija obuke s visokom procjenom održivosti.





Održivost rezultata vezanih za **više razine transparentnosti tijela javne uprave** u projektu Povjerenika za informiranje osigurana je besplatnim terminima za emitiranje spotova na javnom servisu, kao i suradnjom s privatnim televizijskim i radijskim kućama radi prijenosa informacija o pravima iz ZPPI skupina, što je relativno teško dosegnuti drugim kanalima. Još veći potencijal za održivost, koji je zasad međutim neostvaren, u uredu Povjerenika vide u snažnijem angažmanu oko plasiranja poruka putem YouTube kanala i društvenih mreža. Projekt „Jačanje kapaciteta za uspostavu NIPP-a“ još je jedan projekt čija postignuća pridonose transparentnosti (dostupni prostorni planovi JL(R)S-ova na geoportalu), ali sa snažnim multiplikacijskim potencijalom – transparentnost tržišta nekretnina i planiranje javnih infrastrukturnih ulaganja – koji osigurava dugoročnu održivost. Usto, navedeni projekt predstavlja primjer gdje su edukativni moduli u *online* formi čime se zasad nastavak može očekivati bez osiguranja dodatnih financijskih sredstava. S druge strane, snažnija dugoročna održivost rezultata SDURDD-ovog projekta *Portal otvorenih podataka* propuštena je uslijed neostvarenog sinergijskog efekta s planiranim, ali neobjavljenim pozivom *Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija* unutar SC 11.ii.1, putem kojeg se portal otvorenih podataka mogao valorizirati kao pouzdan izvor podataka.

SC 11.i.2

Nosiva operacija u pravosuđu „Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj“ spoj je raznolikog tipa aktivnosti, pa time i s različitim zahtjevima održivosti, no u ovom trenutku značajno ograničena za procjenu jer projektu tek predstoji ostvarenje svih očekivanih rezultata. S obzirom na važnost i najveću financijsku vrijednost u cijelom IP-u, u samom Prijavnom obrascu A upadljivo je štur opis održivosti bez konkretnih opisa planiranih mjera, oslonjen na ponavljanje opisa očekivanih učinaka projekta na sustav pravosuđa te načelnog obvezivanja na osiguravanje sredstava za održavanje.

Aspekt projekta usmjeren k unaprjeđenju sustava mjerenja, praćenja i evaluacije rada u pravosuđu ima institucionalni rizik za održivost u ovisnosti kako će se do kraja projekta njegovi rezultati zaista pretočiti u novu praksu rada na temelju novih smjernica. Slična je situacija i u dijelu optimizacije poslovnih procesa i jačanja kapaciteta čelnika pravosudnih tijela, ravnatelja sudske i državnoodvjetničke uprave i službenika u pravosudnim tijelima gdje još nije moguće dati procjene održivosti jer su aktivnosti tek na početku provedbe. U dijelu razvoja IT alata, nabavljenih 800 uređaja i licenci za pretvaranje govora u tekst podijeljenih sucima i državnim odvjetnicima koristi se na dobrovoljnoj osnovi, što dijelom umanjuje održivost, kao i činjenica da je ovim brojem pokriveno tek 35 % pravosudnih djelatnika, kao što je prikazano detaljnije u EP6. Kao i u intervencijama u području javne uprave, IT aplikacije imaju u budućnosti tipičan zahtjev održivosti kroz osiguranje financijskih sredstava za održavanje i nadogradnju.





Uvidom u NPOO evaluatori su uočili da je planirana investicija C2.5 R1-I1 „Unaprjeđenje sustava za upravljanje sudskim predmetima (eSpis)“ zamišljena kao funkcionalni nastavak dijela ove operacije. U planu je nadogradnja postojećeg eSpis sustava novim modulima, migracija na državnu informacijsku infrastrukturu i korisnička podrška putem „chat botova“. Druga planirana investicija R1-I3 „Razvoj alata za javnu objavu i pretraživanje sudskih odluka“ ima za cilj bolje informiranje javnosti o sudskim odlukama, uz automatsku anonimizaciju i zaštitu osobnih podataka.

U dijelu digitalizacije katastra pozitivan je element za održivost sljedivost investicije s ranijim nastojanjima u tom aspektu pravosuđa, a koji se planira nadograditi i u budućnosti. Naime, ova operacija ima i predviđeni funkcionalni nastavak u NPOO-u kroz investiciju R1-I2 „Unaprjeđenje informacijskog sustava zemljišnih knjiga i katastra“ koja nadopunjuje dostignuća tako što predviđa spajanje podataka iz zajedničkog sustava zemljišnih knjiga i katastra u jedinstvenu bazu zemljišnih podataka za učinkovitije informiranje korisnika i provođenje antikoruptivnih aktivnosti.

Konačno, operacija koja jača kapacitete zatvorskog i probacijskog sustava te sustava za podršku žrtvama pridonosi jačanju kapaciteta za 185 službenika, a postignuća imaju potencijal održivosti u organizacijskom smislu kroz treninge trenera, razvijanje modula za učenje na daljinu i jačanje supervizije.

Projekti Pravosudne akademije tipovi su projekata gdje je održivost omogućena kroz uvrštavanje projektom osmišljenih edukacija u redovni godišnji program. Prema provedenim intervjuima, planirane su barem dvije edukacije godišnje na temu kibernetičkog kriminala jer ta obaveza proizlazi iz Nacionalne strategije kibernetičke sigurnosti i Akcijskog plana za provedbu Nacionalne strategije kibernetičke sigurnosti. Oba projekta imaju gotove razvijene programe i materijale te module za e-učenje. Edukacija na temu borbe protiv kibernetičkog kriminala, uz izradu baze sudske prakse kibernetičkog materijala, prema izjavama korisnika za vrijeme intervjua, pridonosi i održivosti dostignuća ranije provedene IPA 2010 operacije „Regionalni centar za edukaciju sudaca i državnih odvjetnika o borbi protiv kibernetičkog kriminala“.

Zaključak

Zaključno, imajući u vidu ograničenje da je do kraja 2020. godine završeno tek pet projekata u ovom IP-u, i to svi unutar područja javne uprave, ocjena je održivosti uvjetna jer je potrebno vidjeti do koje će se razine ostvariti očekivani rezultati. Ipak, uvidom u tipove projekata koji su financirani, moguće je izdvojiti određene elemente koji pokazuju snažniju održivost, kao i područja gdje se uočava viša razina rizika za održivost. U području javne uprave u prvom redu uočena je razlika između projekata vertikalne i horizontalne integracije, gdje po završetku





potonji nose snažan zahtjev širenja na nova tijela i time nose veći rizik održivosti. U istu kategoriju većeg rizika od održivosti zbog sveobuhvatnosti planiranih učinka pripadaju i nosivi projekti u području reforme javne uprave, uključujući uspostavu standarda kvalitete, kompetencijski okvir, ali i optimizaciju lokalne i područne samouprave. Istovremeno, projekti standarda kvalitete i kompetencijskog okvira primjeri su kako se održivost može planirati već u izradi projekta jer među zadnjim aktivnostima imaju planiranu normativnu analizu koja bi trebala pomoći definirati sljedeće korake nakon završetka projekta s ciljem osiguranja održivosti. Iako svi ovi projekti velikim dijelom ovise o političkoj volji, odnosno prepoznavanju čelnika tijela za osiguranjem redovnog financiranja i ljudskih resursa, ovakav tip projektne aktivnosti dobar je primjer toga da se sa stručne strane projektom pripreme svi bitni elementi donositeljima odluka za daljnje poteze. Područje pak pravosuđa dominantno je usmjereno na jedan veliki reformski projekt koji pokriva velik broj raznolikih aktivnosti. Trenutna ocjena održivosti nezahvalna je zbog činjenice da su mnoge bitne aktivnosti u provedbi, no uzimajući u obzir da je riječ o najvećem pojedinačnom projektu u cijelom IP-u, promišljanje osiguravanja preduvjeta za održivost još i za vrijeme trajanja projekta čini se od iznimne važnosti, pogotovo jer je samom projektom aplikacijom izostala razrada mjera održivosti mimo generičkih izjava.

Konačno, načelni faktor za održivost koji su sugovornici u intervjuima isticali jest kontinuirana politička potpora, i to ne samo ulaganja iz ESF-a, nego i reformskih procesa u cjelini. Nestabilnost sustava i političke promjene identificirani su kao značajan rizik za održivost postignuća i zbog toga je neophodno jasno komuniciranje i politički konsenzus oko ključnih reformskih inicijativa u području javne uprave i pravosuđa kako eventualne političke promjene ne bi imale negativan učinak na održivost provedenih reformskih napora. U tom smislu, nastavno i na nalaze u drugim EP-ima, faktor koji slabi nastojanja za održivost jest činjenica da se izrada strateških dokumenata nije u potpunosti iskoristila za osiguranje koordinacije svih napora, a izostankom objave godišnjih izvještaja o provedbi u području javne uprave i pravosuđa poslana je poruka da ova pitanja nisu politički prioritet. NPOO kao izvanredni upravljački instrument postao je zalog za održivost mnogih operacija, ali i način ostvarenja propuštenog u OPULJP-u. Riječ je ishodu koji, iako pozitivan, predstavlja sretnu neplaniranu okolnost, a bez njega bi ocjena održivosti bila daleko konzervativnija, imajući paralelno u vidu da ESF+ nema predviđenu prioritetnu os za dobro upravljanje.

Analiza potencijala za održivost postignuća u SC 11.ii.1

U ovom dijelu teksta održivost postignuća najprije se razmatra s obzirom na pojedine PDP-ove, a potom se na općenitijoj razini govori o institucionalnoj i financijskoj održivosti s osvrtom na izmjene najavljene u procesu planiranja ESF+.

Jačanje kapaciteta OCD-ova





Kroz poziv „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi“ ključni elementi postignuća odnose se na razvijene modele sudioničkog upravljanja u kulturi, nove programe te ojačanu suradnju s JL(R)S-ovima na planiranju kulturnih sadržaja. Tijekom fokus-grupa nekoliko korisnika naglasilo je kako je zahvaljujući provedenim projektima uspostavilo kvalitetniji odnos s lokalnim vlastima te je i nakon provedbe projekata ostalo važnim sugovornikom i partnerom lokalnim vlastima, a u nekim slučajevima partnerski odnosi nastavljeni su kroz pripremu novih zajedničkih projekata. Uz navedeno, ovaj poziv imao je utjecaj na poboljšani potencijal OCD-ova za mobiliziranjem građana i volontera, što je jedan od korisnika u fokus-grupi istaknuo kao važan aspekt institucionalne održivosti s obzirom na to da volonteri jačaju bazu ljudskih resursa dotične udruge. Navedena postignuća imaju izražen učinak multiplikatora te su održiva s institucionalnog aspekta.

Što se tiče financijskog aspekta, jedan od korisnika u fokus-grupi istaknuo je problematiku „navikavanja“ publike na besplatne programe, što dugoročno negativno utječe na financijsku održivost OCD-ova jer se stvara očekivanje da će i u budućnosti programi udruga biti besplatni. Najveći dio korisnika kao veliku propuštenu priliku za održivost i daljnji razvoj identificirao je neobjavljivanje poziva „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi – faza II“. Riječima jednog od Korisnika u fokus grupi:

„Mislim da je ključno da sustav razumije da je kontinuirano ulaganje u neki tip kulturne infrastrukture potreban na neki duži period, pogotovo kad su u pitanju nezavisne organizacije koje to rade. (...) U tom smislu mislim da je bitno da sustav prepozna da održivost ovisi i o njima. (...) Ovo je bio super iskorak koji je sad stao jer smo saznali da neće biti drugog natječaja, a mi s tim tipom procesa i rada ne možemo nastaviti.“

Poziv „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“ ostvario je postignuća poput unaprjeđenih kapaciteta OCD-ova za uslugu postpenalnog prihvata (kratkoročno stambeno zbrinjavanje kroz stambene zajednice i programi za poticanje resocijalizacije bivših zatvorenika kroz pomoć pri nalaženju posla ili prekvalifikacije), ojačanih vještina zagovaranja, internetskih stranica s korisnim informacijama o mogućnostima koje pružaju institucije, zajednica i OCD-ovi u podršci resocijalizaciji počinitelja kaznenih djela te poboljšane suradnje s bitnim dionicima. Međutim, navedena postignuća samo su djelomično dugoročno održiva, prije svega u segmentu koji se odnosi na ojačane kapacitete i suradnju s bitnim dionicima, zbog čega se očekuje da će se zagovaračke aktivnosti nastaviti, čemu značajno doprinosi i prije spomenuta internetska stranica za podršku resocijalizaciji počinitelja kaznenih djela kao resurs dostupan ciljnoj skupini i nakon dovršetka projekata. Kao što je istaknuto u EP6, dio stambenih zajednica pokrenutih za vrijeme trajanja projekata nije održiv s financijskog aspekta s obzirom na to da nije pronađen njihov model financiranja po završetku projekata. U istom pozivu Korisnici su





kroz intervju istaknuli manjak podrške od strane resornog ministarstva kod rješavanja administrativnih prepreka, što značajno limitira potencijal za održivost.

„...danas nas još korisnici (bivši zatvorenici, op. eval.) zovu i traže savjetovanje, iako je projekt završio ima već četiri, pet mjeseci i mi naravno nastavljamo i dalje.“

Kroz poziv „Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“ ključni elementi postignuća odnose se na ojačana partnerstva udruga i pružatelja usluga obrazovanja, izvannastavne sadržaje i tematske kurikulume i educiran nastavni kadar. Iako su se razvijeni DKU programi djelomično nastavili provoditi na fakultetima, dio korisnika prepoznao je kako je održivost istih usko vezana uz spremnost visokoobrazovnih ustanova na ovaj vid suradnje. Jedan od Korisnika u fokus-grupi naglasio je:

„Ono što je kod DKU činjenica je da inicijator treba biti učilište ili fakultet. U ovom natječaju je to malo naopačke postavljeno i mi (OCD-ovi, op.ev.) smo ispali ti, barem u našem slučaju, koji upiru u sveučilišta i fakultete koje smo uzeli za partnere da pokrenu DKU. Sad u konačnici je na njima koliko će nastaviti s tom provedbom. Ne možemo mi dalje utjecati pogotovo ako nemamo sredstva za financiranje tih naših aktivnosti.“

Usprkos navedenom, rezultati ankete pokazuju kako je aspekt održive suradnje s akademskom zajednicom ocijenjen visokom prosječnom ocjenom od 4,27 (na skali od 1 do 5).

Ključna postignuća poziva „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“ odnose se na poboljšani potencijal OCD-ova i javnih ustanova za menadžment volontera, razvoj volonterskih programa i školskog volontiranja, aktivizam mladih, ali i ojačanu suradnju između OCD-ova, javnih ustanova i jedinica lokalne i područne samouprave. Dio Korisnika u fokus-grupama istaknuo je učinak multiplikatora:

„Ono što se dogodilo jest da su škole počele jedna drugu poticati. S druge strane, škole koje možda još uvijek nemaju volonterski klub nas zovu da im pomognemo u osnivanju. Stvorio se cijeli efekt.“

Institucionalna i financijska održivost u većini projekata realizirana je tako što su volonterski klubovi integralni dijelovi škola, dok je za dio postignuća u projektima koji nisu uključivali školsko volontiranje financijska održivost upitna te se korisnici uglavnom oslanjaju na nove pozive. Za istaknuti je razvijeni program volonterstva u kriznim situacijama koji ima izražen efekt multiplikatora u smislu šire primjene na druga područja.

„Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice“, poziv koji je još u provedbi, osnažio je OCD-ove jer su mnoge udruge dobile na korištenje fizički prostor u kojem mogu razvijati svoje djelovanje.





Ostala ključna postignuća odnose se na veću vidljivost i priznanje od strane zajednice kao nositelja društvenih aktivnosti, pogotovo u ruralnim sredinama, ali i na već sada postignuto snažno mobiliziranje građana za uključivanje u projekt. Na jednoj od fokus-grupa jedan od Korisnika napominje kako je JL(R)S koji je bio partner na projektu sada puno otvoreniji za suradnju s tim OCD-om te da ga dodatno uvažava kao partnera u razvoju lokalnih politika. Jedan od korisnika ističe kako se grad obavezao na financiranje troškova plaće voditelja društvenog centra idućih pet godina, no kako se upravljanje prenosi na JL(R)S, grad će birati voditelja zbog čega Korisnik dovodi u pitanje daljnju održivost centra. S druge strane, većina korisnika ističe kako je suradnja i podrška od strane lokalne samouprave isključivo formalne naravi, dok konkretna financijska podrška izostaje.

Evaluatori na temelju navedenoga zaključuju kako postoji potencijal za održivost ostvarenih postignuća kad su u pitanju projekti koji se provode u sklopu ovog poziva, no usko je vezan uz spremnost JL(R)S-ova na sufinanciranje dijela troškova, barem onih koji se odnose na samo održavanje prostora.

Jačanje socijalnog dijaloga

Jedini završeni poziv vezan uz područje jačanja socijalnog dijaloga jest „Jačanje socijalnog dijaloga – faza III“. Ključna postignuća obuhvaćaju ojačane kapacitete socijalnih partnera za pregovaranje, naročito na regionalnoj i lokalnoj razini, umrežavanje sindikata i razvoj partnerstava s poslodavcima i JL(R)S-ovima te manjim dijelom osnivanje i djelovanje sektorskih socijalnih vijeća. Potencijal za održivost ostvarenih postignuća ocjenjuje se kao ograničen zbog izostanka očekivanog utjecaja na donošenje odluka, izuzev manjim dijelom na lokalnoj i regionalnoj razini. Sami korisnici u fokus-grupama snažno su isticali trajnost novostečenih znanja i spremnost na snažnije uključivanje u procese donošenja odluka. Uz navedeno, korisnici se po pitanju održivosti rezultata uglavnom referiraju na izrađene publikacije i provedena istraživanja.

Evaluatori ocjenjuju kako će ovakav vid institucionalne osnaženosti socijalnih partnera biti održiv ako će biti prilike za njegovu primjenu. Uz samo jedan projekt osnivanja sektorskih socijalnih vijeća isto tako neizvjestan je i potencijal za održivost postignuća u tom segmentu.

Potencijal za održivost postignuća projekata provedenih u SC 11.ii.1 – institucionalna održivost

Generalno, kroz niz provedenih fokus-grupa OCD-ovi naglašavaju da su im ESF sredstva, s obzirom na iznose i na tipove aktivnosti koji su se financirali, omogućila strateški iskorak u sadržajnom, organizacijskom i partnerskom smislu te bolju prepoznatljivost i ugled u zajednici, što ne bi bilo moguće da su se oslanjali isključivo na javna sredstva koja su u najboljem slučaju





dostatna za minimalnu funkcionalnost organizacija, uglavnom unutar postojećeg opsega aktivnosti i uobičajene ciljne skupine. Ovaj nalaz potvrđuju i sljedeći rezultati ankete relevantni za održivost postignuća: „Kroz ovaj projekt u provedbu smo uspješno uključili i našu lokalnu zajednicu“, prosječna ocjena 4,01; „Ovaj projekt doprinio je povećanju vidljivosti i ugleda naše organizacije među žiteljima naše lokalne zajednice“, prosječna ocjena 4,02 te „Kroz ovaj projekt naša je organizacija ostvarila nove suradnje i umrežila se s drugim organizacijama u našem ili komplementarnom području djelovanja“, prosječna ocjena 4,17.

„Mi smo također sa svim partnerskim organizacijama i dalje u kontaktu. Projekt nas je baš povezo. Što se tiče održivosti, to apsolutno znači.“

Socijalni partneri navode da su im ESF sredstva omogućila da dopru do šireg kruga krajnjih korisnika i da isporuče određene proizvode (istraživanja, analize, preporuke, smjernice) veće kvalitete i puno šireg opsega nego što bi to bilo moguće uz financiranje samo iz javnih izvora.

Veći dio OCD-ova i socijalnih partnera ističe i ojačane kapacitete za pripremu i provedbu EU projekata kao važan aspekt njihova daljnjeg rada i razvoja.

No postoji i druga strana medalje. Dio OCD-ova u fokus-grupama istaknuo je kako su zbog kontinuiteta djelovanja i zadržavanja ljudskog kapitala prisiljeni prilagođavati svoju misiju i strateške dokumente dostupnim prilikama za financiranje. Kapacitirane organizacije pokušavaju diversificirati izvore financiranja, no velika većina organizacija i dalje se oslanja isključivo na javna, osobito EU sredstva. Upravo zato kritičan manjak kontinuiteta u dostupnosti instrumenata za financiranje značajno umanjuje održivost ulaganja u kapacitete OCD-ova jer oni se gube u razdoblju u kojem nema prilika za sufinanciranje i svaki puta moraju se iznova graditi. Fluktuacija kadrova ima negativan utjecaj na institucionalnu održivost (aspekt ljudskih resursa) jer smanjuje ljudski kapital i ograničava postignuća. Time se značajno degradira održivost ulaganja u ljudske potencijale jer organizacije često ne uspijevaju pretočiti investicije u dugoročne koristi zbog odljeva kadrova.

Potencijal za održivost postignuća projekata provedenih u SC 11.ii.1 – financijska održivost

Na fokus-grupama predstavnici OCD-ova i socijalnih partnera često su spominjali **dostupnost i kontinuitet financiranja kao ključan čimbenik kad je u pitanju održivost**, ne samo u kontekstu potencijala za održivost rezultata i postignuća na temelju njihovih provedenih projekata, već i mogućnosti provođenja njihovih aktivnosti općenito te u smislu održivosti njihova dugoročnog funkcioniranja i djelovanja.





„Da bi nam rezultati bili dugoročno održivi, prvenstveno bi trebali imati neku financijsku održivost – OCD-ovi ovisе o natječajima, fondovima i različitim izvorima financiranja.“

„Opet se poteže to pitanje kontinuiteta financiranja. Nama nisu problem korisnici, ciljane skupine, osmišljavanje aktivnosti... Isključivi problem su nam ta financijska sredstva.“

„Stvar je samo kontinuiteta i objave natječaja. Bilo kojeg natječaja, govorim u smislu da se događaju jazovi i tu se gubimo. Gubimo kapacitete. Jednostavno ne možemo osigurati kontinuitet radnog mjesta. Vjerujem da će se i kolegice složiti kad kažem da je to naš najveći problem. Ti natječaji osiguravaju našu financijsku održivost.“

Sudionici fokus-grupa u sklopu ovog vrednovanja nadalje ističu i to kako je dugoročnu održivost postignuća ostvarenih provedbom njihovim projektima uopće teško i pouzdanije planirati, ponovno zbog nedostatka kontinuiteta i višegodišnjeg financiranja njihovih aktivnosti.

„Ja ne znam što u ovom kontekstu znači održivost. Je li to preživljavanje ili razvoj organizacije? To me malo zabrinjava. Svima nama koji projektno funkcioniramo – uvjetno rečeno smo prisiljeni da tako funkcioniramo jer nema kontinuiranog financiranja naših aktivnosti – održivost je kratkog roka. Nema mjesta planiranju. Održivost je stoga kroz samo trajanje projekta. Nema garancije, nema planiranja i kontinuiteta... Ne možemo isključiti organizaciju izvan konteksta i gledati je kroz prizmu jednog projekta. Što znači ta održivost? Je li to bila održivost za vrijeme provedbe projekta? Je li možda kontinuirana održivost? Ako je kontinuirana održivost – odgovor je ne. Jednostavno jer čekamo pozive i natječaje koji u biti nisu pouzdani i ne možemo garantirati održivost.“

Premda se pogotovo manji OCD-ovi u manjim sredinama financiraju i iz proračuna JL(R)S-ova, u kontekstu osiguravanja potencijala za održivost postignuća ostvarenih na njihovim projektima u kontekstu SC 11.ii.1 jedan OCD na jednoj fokus-grupi ističe kako zapravo OCD-ovi ne mogu realno računati na tu opciju te da o istoj, s druge strane, zapravo ne razgovaraju ozbiljnije s JL(R)S-ovima, odnosno da ta mogućnost realno ne postoji.

„Što se tiče lokalne samouprave, iako uvijek stavljamo u projekte i svi pišemo kako će, ne znam, projekt se nastaviti tako da će financirati grad, županija i tako dalje, to isto, jednostavno, to je samo forma.“

Pojedini OCD-ovi istaknuli su i nešto pozitivnija iskustva u vezi s osiguravanjem nastavka financiranja od strane lokalne samouprave:

„Vezano za održivost kod nas je situacija takva kao što je i predviđeno projektom, trebamo nastaviti dalje i imati te aktivnosti i da i dalje bude taj prostor u funkciji. Kod nas će situacija i dalje biti takva da kako je i predviđeno projektom da grad... koji i sada snosi sve te troškove održavanja, energije, plina i struje i tako dalje i tako će se to i nastaviti.“





Na sredstva koja im se dodjeljuju za provedbu projekata iz fondova EU-a gledaju pozitivno ne samo zbog iznosa alociranih sredstava, već i zbog njihova često višegodišnjeg karaktera.

„Znam da se ne možemo oslanjati samo na EU projekte, ali tako je trenutno. To je nešto što je dugoročno i nešto preko čega si možemo osigurati dovoljno sredstava za djelovanje. Dovoljno sredstava za promjene u društvu.“

Sljedeći važan aspekt odnosi se na prirodu, odnosno tip aktivnosti koje su bile financirane u promatranom razdoblju unutar PO 4. Dio korisnika istaknuo je u fokus-grupama kako je ovdje bila riječ o aktivnostima za koje faktički ne postoji alternativni izvor financiranja.

„To su aktivnosti umrežavanja, jačanja kapaciteta i zagovaranja. U kulturi je za te aktivnosti gotovo nemoguće dobiti sredstva na fondovima Ministarstva kulture ili lokalnoj razini. U tom smislu su ova sredstva nama bila važna. Važna su i zbog veličine tih sredstava. Radili smo prije na tome, radit ćemo i kasnije na tome. Ova sredstva su nam dala mogućnost da se skoncentriramo, da imamo neka namijenjena sredstva konkretno za te stvari – pisanje dokumenata, proizvodnju znanja, razmjenu znanja i zagovaranje.“

Usprkos tomu, potrebno je napomenuti kako je u anketi aspekt „Provedeni projekt je pridonio financijskoj održivosti organizacije“ ocijenjen jednom od najnižih prosječnih ocjena – 3,26.

U konačnici, manji broj OCD-ova sudionika fokus-grupa ističe i kako određene aktivnosti koje su započeli provoditi u okviru pojedinih projekata svakako nastoje nastaviti provoditi i neovisno o financiranju, no u značajno manjem opsegu (npr. uz pomoć volonterskih aktivnosti) te i na taj način osiguravaju potencijal za održivost rezultata i postignuća projekata provedenih u SC 11.ii.1.

„Nadalje, koje god aktivnosti se mogu provoditi – provode se i dalje. Neke i neovisno o financiranju... Valjda smo ih osmislili kao dobar odgovor na potrebe lokalne zajednice. Velim, obzirom na uspješnost ostvarenih rezultata i dalje ih uspijevamo provoditi.“

Mogućnosti financiranja aktivnosti i projekata OCD-ova u financijskom razdoblju 2021. – 2027. u kontekstu osiguravanja održivosti postignuća projekata OCD-ova u SC 11.ii.1

Kao što je već početno opisano u EP9, izdvajanja za financiranje rada OCD-ova koji djeluju na području dobrog upravljanja, odnosno koji se bave razvojem civilnog društva, neće se značajnije povećavati te će se, uz manje oscilacije, u pogledu proračuna RH zadržati na razini usporedivoj s proteklim razdobljem 2014. – 2020. temeljeći se i dalje u većini slučajeva na (jedno)godišnjoj osnovi financiranja djelovanja OCD-ova.

Što se nacionalne razine tiče, bitno je istaknuti i to da u promatranom razdoblju još uvijek nije bila donesena nova strategija razvoja civilnog društva u RH, što kao vrlo ozbiljnu posljedicu ima i nepostojanje podloge ne samo za dugoročno planiranje financiranja civilnog društva iz





domaćih izvora u RH, već i onemogućuje planiranje, ali i opravdanost financiranja iz fondova EU-a, s naglaskom na ESF+.

Na fokus grupama OCD-ovi ističu kako su njihova očekivanja za financijsko razdoblje 2021. – 2027. i ESF+ bila usporediva s promatranim razdobljem i OPULJP-om 2014. – 2020. te kako se pristupom financiranju projekata OCD-ova iz ESF+ stavlja OCD-ove tek u ulogu „pružatelja usluga“, pri čemu se onemogućuje financiranje daljnjeg razvoja, ali i održivosti OCD-ova koji se bave razvojem civilnog društva te jačanjem demokratskog društva, watchdog organizacija, organizacija za zaštitu ljudskih prava itd., a kojima su izvori financiranja već vrlo ograničeni.

Nastavno na opisanu problematiku, u članku 9. Uredbe o ESF+³⁷⁸ OCD-ovi se spominju u sljedećem kontekstu, prije svega pod okriljem „Partnerstva“:

- 1. Države članice osiguravaju konstruktivno sudjelovanje socijalnih partnera i organizacija civilnog društva u provedbi politika zapošljavanja, obrazovanja i socijalne uključenosti koje primaju potporu iz tematskog područja fonda ESF+ u okviru podijeljenog upravljanja.*
- 2. Države članice u svakom programu dodjeljuju odgovarajući iznos sredstava iz tematskog područja fonda ESF+ u okviru podijeljenog upravljanja za izgradnju kapaciteta socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, među ostalim u obliku osposobljavanja, mjera umrežavanja i jačanja socijalnog dijaloga, te za zajedničke aktivnosti socijalnih partnera.*

Ako se u relevantnoj preporuci za pojedinu zemlju donesenoj u skladu s člankom 121. stavkom 2. i člankom 148. stavkom 4. UFEU-a odredi izgradnja kapaciteta socijalnih partnera i organizacija civilnog društva, dotična država članica za tu svrhu dodjeljuje odgovarajući iznos od najmanje 0,25 % svojih sredstava iz tematskog područja fonda ESF+ u okviru podijeljenog upravljanja.

Zadnji se stavak odnosi na „nacrt općih smjernica ekonomskih politika država članica“, tj. konkretnije i u slučaju RH na Nacionalni program reformi Hrvatske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2019.³⁷⁹, koji su, kako je u fazi intervju istaknuo UT, bili osnova za utvrđivanje postojanja relevantne preporuke i proces programiranja u dijelu financiranja aktivnosti OCD-ova.

³⁷⁸ Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013, dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R1057&from=HR>

³⁷⁹ Preporuka za Preporuku Vijeća o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2019., Bruxelles, 5. lipnja 2019., izvor: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0511&from=HR>





Međutim, navedena preporuka u vezi s civilnim društvom nije sadržana u navedenom dokumentu, pri čemu se u kombinaciji s nepostojanjem strategije razvoja civilnog društva u RH za financijsko razdoblje 2021. – 2027. gubi svaka opravdana osnova u strateško-političkom smislu za značajnije izdvajanje sredstava iz ESF+ za daljnji razvoj civilnog društva u RH, odnosno za nastavak jačanja kapaciteta OCD-ova za dobro upravljanje i nastavak vrsta projekata i aktivnosti kakve su se provodile u okviru SC 11.ii.1. Uz višegodišnje odlaganje usvajanja Strategije i poremećene odnose unutar Savjeta za civilno društvo na relaciji civilno društvo – javna uprava, čini se da je tenzijama doprinijela i manjkava i neadekvatna komunikacija s predstavnicima OCD-ova o namjeravanoj promjeni načina financiranja OCD-ova iz ESF+.

S tim u vezi evaluatori zaključuju kako je potencijal za održivost postignuća projekata OCD-ova provedenih u okviru PO 4 na taj način značajno oslabljen iz jednostavnog razloga što su značajno smanjene mogućnosti financiranja održivosti istih, a pri čemu OCD-ovi s druge strane ističu kontinuitet financiranja kao najvažniji faktor kad je u pitanju održivost.

Zaključak

Kroz ukupno pet provedenih i jedan poziv koji je u drugoj polovini provedbe do kraja promatranog razdoblja u institucionalnom i organizacijskom smislu, OCD-ovi su u određenim segmentima ojačani i nominalno bolje pozicionirani za ulogu partnera u razvoju zajednice, što evaluatori ocjenjuju kao važan potencijal za održivost postignuća i daljnji razvoj. Zbog toga, na temelju dosadašnjih postignuća u kontekstu provedenih PDP-ova i projekata, evaluatori zaključuju kako je potencijal za održivost u institucionalno-organizacijskom smislu, odnosno kroz aspekt jačanja ljudskih kapaciteta i osnaženost OCD-ova i socijalnih partnera, kao i kroz efekt multiplikatora, trenutačno umjeren. Važno je naglasiti kako je taj vid održivosti (kako postignuća, tako jednim dijelom i samih organizacija) dugoročno usko vezan s financijskom održivošću organizacija koja se, prema procjeni evaluatora, u većini slučajeva neće dogoditi bez ne samo nacionalnih nego i sredstava Unije.

Financijski aspekt održivosti izuzetno je osjetljiv jer su financijska sredstva OCD-ova i socijalnih partnera ograničena i nije izvjesno da će iz vlastitih sredstava uspjeti osigurati trajnost postignuća. U samo nekoliko projekata korisnici su naglasili da će financiranje aktivnosti na sebe preuzeti partneri u provedbi. Zbog toga je oslanjanje na javne izvore izgledno jer osobna/korporativna filantropija i drugi moderni oblici financiranja civilnog društva još nisu dovoljno razvijeni.

Kontinuitet prilika za financiranje istaknut je od strane velikog broja korisnika kao najznačajniji uvjet za održivost postignuća. Bez kontinuiranog financiranja manjim organizacijama dugoročno prijeti urušavanje jer iz vlastitih sredstava nisu u stanju održati ljudski kapital koji se postepeno gubi ako nema prilika za sufinanciranje ni osigurati održivost postignuća i nastavak provođenja aktivnosti, što može imati izuzetno negativan učinak na ciljne skupine.





Volonterstvo je jedno od kratkoročnih rješenja, ali ne može biti zamjena za ključne kadrove i strateške kapacitete.

Temeljem navedenog, kad je u pitanju potencijal za financijsku održivost, trenutna je ocjena da se radi o izrazito limitiranoj održivosti, osobito imajući u vidu gore elaborirane smanjene mogućnosti financiranja OCD-ova u narednom razdoblju.

Osim kontinuiranih prilika za sufinanciranje iz javnih izvora, najbitniji preduvjet za dugoročnu održivost čitavog sektora stabilan je i podržavajući okvir politika koji prepoznaje specifičnosti svih kategorija civilnog sektora, stimulira međusektorsku suradnju i osigurava uvjete za djelovanje.

Ove bi ocjene u pogledu potencijala za održivost svakako trebalo revidirati u sklopu ex-post evaluacije nakon što se provedu svi ili barem velika većina ugovorenih projekata u predmetnom razdoblju prihvatljivosti OPULJP-a s obzirom na to da je za ocjenu održivosti u okviru ovog izvješća u obzir uzeta samo polovina objavljenih PDP-ova.

4. Ključni nalazi i preporuke

Na kraju svakog odgovora na EP nalazi se sažeti zaključak, dok se u ovom poglavlju prikazuju ključni nalazi i za njih vezane preporuke. Ključni nalazi i preporuke prikazani su po kriterijima, tj. po odgovorima na EP. Važno je naglasiti da se dio preporuka (poglavito za EP6/7, 8 i 10) odnosi na same Korisnike, jer se ostvarenje rezultata i očekuje od Korisnika. Isto tako, jedan dio preporuka odnosi se na donositelje odluka na najvišim razinama, jer se kroz PO4 podržavala provedba dviju značajnih reformi – javne uprave i pravosuđa – što su nezavršeni procesi koji se u idućem financijskom razdoblju neće moći podržavati putem ESF+. U tom je kontekstu važno osigurati preduvjete da naponi započeti i rezultati dostignuti u ovom razdoblju dobiju priliku osnažiti i proširiti svoje učinke, bez obzira na izvore financiranja.



RELEVANTNOST

EP2: U kojoj je mjeri vidljiva poveznica između odabranog tematskog cilja, investicijskih prioriteta, specifičnih ciljeva i objavljenih poziva u okviru Prioritetne osi 4 s identificiranim nacionalnim i regionalnim potrebama, potrebama ciljnih skupina te dodijeljenim financijskim sredstvima?

Nalaz		Preporuka
<p>Evaluacijom je uočena niska preglednost intervencijske logike. Navedeno je uvjetovano složenošću problemskih područja koja se ponekad preklapaju, samom strukturom obrasca u kojemu je prezentiran sadržaj OPULJP-a, kao i činjenicom da za područje javne uprave nije postojao strateški dokument u fazi programiranja. Konkretnije, analiza problema proteže se u različitim dijelovima teksta, što rezultira da se opisi problema i rezultata ponekad razlikuju, kako s obzirom na razinu općenitosti, tako i s obzirom na uvođenje novih, prethodno nespomenutih problema koji se potom na drugim mjestima ponovno gube. Nadalje, osim u dvama slučajevima, pretpostavke nužne za ostvarenje specifičnih ciljeva nisu izričito navedene. Očekivani rezultati navedeni su narativno, što također otežava praćenje intervencijske logike. Razlikuje se i razina specifičnosti očekivanih rezultata po pojedinim Korisnicima unutar iste skupine planiranih aktivnosti. Posebno važno, prepoznalo se da za dio navedenih očekivanih rezultata ne postoje pokazatelji ostvarenja ili pokazatelji rezultata. Ono što je u načinu prikaza</p>	<p>P1</p>	<p>U daljnjim ciklusima programiranja, neovisno od tražene strukture obrasca OP-a, potrebno je u pozadini analitički povezati sve nužne razine koje čine intervencijsku logiku. Veza između analize problema, specifičnih ciljeva, očekivanih rezultata, indikativnih aktivnosti i pokazatelja ostvarenja i rezultata mora počivati na jasnom međusobnom odnosu. Preporukom predložen način izrade intervencijske logike ima cijeli niz prednosti koji se reflektira u lakšem usmjeravanju provedbe, pravovremenom uočavanju elementa koje treba osnažiti, a daje i jasnu podlogu za vrednovanje.</p>





<p>ključnih elemenata intervencijske logike posebno izazovno jest to što pokazatelji nisu izravno povezani s očekivanim rezultatima. Usto, pokazatelji se u tekstu OPULJP-a definiraju na razini IP-a, a ne specifičnih ciljeva, premda su se u praksi isti pokazatelji koristili za više tipova intervencije samo unutar jednog specifičnog cilja.</p>		
<p>Usporedbom objavljenih poziva i očekivanih rezultata, evaluacijom je utvrđeno da ne postoji potpuna usklađenost objavljenih poziva i očekivanih rezultata. Osim što je zastupljenost određenih rezultata nejednaka, postoje rezultati koji nisu pokriveni niti jednom operacijom što znači da ne postoji niti mogućnost njihova ostvarenja.</p> <p>U području javne uprave, vezano uz očekivane rezultate borbe protiv korupcije, kao i decentralizacije sustava obuke državnih, lokalnih i javnih službenika, nije zabilježen nijedan projekt koji im izravno doprinosi. U području pravosuđa, rezultat „usklađivanje sudske prakse“ vidljiv je tek kroz uvođenje jedne projekte aktivnosti vezano uz uspostavu sudske prakse oko</p>	<p>P2</p>	<p>Kako bi se u budućnosti izbjegli ishodi utvrđeni ovom evaluacijom koji se odnose na neraspisivanje poziva koji doprinose pojedinim očekivanim rezultatima, UT je dužan voditi brigu da se kroz razdoblje provedbe radi na razvoju i objavi poziva koji se tiču svih definiranih očekivanih rezultata. Ovom aspektu upravljanja značajno bi doprinijela jasnija intervencijska logika naznačena u prethodnoj preporuci.</p>





<p>kibernetičkog kriminala u projektu Pravosudne akademije.</p> <p>Konačno, u području civilnog društva i socijalnog dijaloga, analizom je uočeno da nijedan poziv nije povezan uz očekivane rezultate „povećane sposobnosti OCD-a za učinkovito korištenje podataka koje pruža javna uprava“ i „jačanje uloge OCD-ova u programima građanskog odgoja i obrazovanja“. Naime, uz ta dva rezultata povezani su pozivi koji su godišnjim planovima objave natječaja bili planirani, ali do 31.12.2020. nisu objavljeni. Dodatno, za rezultat „borba protiv korupcije i sukoba interesa“ nije objavljena niti jedna odluka o financiranju za poziv „Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika“.</p>		
<p><i>EP3: U kojoj mjeri su predviđene aktivnosti adekvatno planirane u odnosu na specifične pokazatelje relevantnog investicijskog prioriteta i specifičnih ciljeva u kontekstu polaznih vrijednosti i postavljenih ciljeva?</i></p>		
<p>Opisi pokazatelja nisu dostatno razrađeni, često su vrlo općeniti i podložni različitim tumačenjima i opsegu primjene u praksi, uz nedovoljnu specifičnost u odnosu na planirane rezultate i ciljeve. Posebno je problematično gotovo istovjetno definiranje</p>	<p>P3</p>	<p>Prilikom programiranja i definiranja pokazatelja, ne posezati za rješenjem da se pokazatelj rezultata definira kao „završena“ verzija pokazatelja ostvarenja, za koju je istovremeno izražena identična ciljana vrijednost jer takvi pokazatelji ne daju nikakvu novu informaciju spram razine ostvarenja, već je potrebno napraviti jasniju diferencijaciju između pokazatelja ostvarenja i pokazatelja</p>





<p>pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata u velikom broju slučajeva, često i uz identične ciljane vrijednosti, što onemogućuje evidentiranje različitih doprinosa tijekom provedbe. Metode izračuna i izvori prikupljanja podataka nisu precizno definirani i/ili ih se tijela ne pridržavaju u praksi prilikom razrade poziva. Navedeni se opisi pokazatelja isto tako kroz godine nisu ažurirali, premda je očigledno dolazilo do određenih prilagodbi u njihovu praćenju i tumačenju.</p>		rezultata, a kako bi se tijekom provedbe osiguralo evidentiranje različitih doprinosa.
	P4	Nastaviti s primjenom pripreme dokumenta opisa pokazatelja te ga uvesti u praksu kao jedan od glavnih alata za sustav praćenja provedbe OP-a. U sklopu tog dokumenta što je jasnije moguće definirati sve pojmove koji bi se potencijalno mogli tumačiti na više načina (npr. ako se broje OCD-i – misli li se na Korisnika, Korisnika i partnere, OCD-e koji su ciljna skupina; jasnije definirati pojam “sudjelovanja” itd.). Dio sadržaja opisa pokazatelja potrebno je jasno komunicirati s Korisnicima operacija, kao dio Uputa za prijavitelje, kako bi svi uključeni u provedbu imali identično razumijevanje pojedinog pokazatelja (s obzirom na to da često sami nazivi pokazatelja nisu informativni i podliježu različitim tumačenjima). Po potrebi ažurirati opise na temelju stečenih iskustava u provedbi i tijekom same provedbe, primjerice na godišnjoj osnovi.
	P5	Za pokazatelje na razini Programa potrebno je precizno definirati metode izračuna i način praćenja pojedinog pokazatelja, odnosno, izvore prikupljanja podataka te izbjegavati praksu promjene modaliteta praćenja i agregiranja vrijednosti pojedinog pokazatelja tijekom same provedbe.





<p>Aktivnosti na razini PDP-ova sadržajno se mogu povezati s aktivnostima navedenima u OPULJP-u, no evaluatori primjećuju potencijalno veći problem u raznovrsnosti načina na koje se navode u PDP-ovima. U slučajevima kada je PDP koncipiran na način da sadrži više komponenti, elemenata, pokazatelja i različitih vrsta aktivnosti (obvezne, neobvezne, prihvatljive/neprihvatljive po komponenti, po elementu itd.) potencijalno se zbunjuje prijavitelje i ocjenjivače i otežava provedba za Korisnike i PT2.</p>	<p>P6</p>	<p>PDP-ove koncipirati što je moguće jednostavnije u kontekstu komponenti, elemenata, vrsta aktivnosti i njihovih međusobnih poveznica, a kako bi se olakšala izrada projektnih prijava, njihovo ocjenjivanje i potom provedba. U Uputama za prijavitelje, aktivnosti definirati što jasnije s obzirom na to što se planira i može financirati, a da se prijaviteljima i potom Korisnicima ne ostavlja preširok prostor za njihovo interpretiranje, uslijed čega se otežava objektivno ocjenjivanje projektnih prijava. Potencijalne dodatne aktivnosti (koje prijavitelji sami osmišljavaju) potrebno je što jasnije usmjeriti kroz preciznu formulaciju specifičnih ciljeva Poziva te specifičnih pokazatelja za pojedini Poziv, kojima takve aktivnosti trebaju doprinosti.</p>
	<p>P7</p>	<p>Pri izradi PDP-ova treba napraviti „simulaciju projektne prijave“ (npr. putem neslužbenog <i>offline</i> Prijavnog obrasca, a koji sadrži sve elemente službenog Prijavnog obrasca) prema svim zadanim uvjetima iz UzP-a te se tako konkretnije staviti u poziciju prijavitelja. Valja uzeti već provedene projekte kao primjer (teme, partneri itd.) i nastojati popuniti Prijavni obrazac A te pritom provjeriti kako bi izgledala „idealna“ prijava (ili čak nekoliko njih, prema različitim scenarijima) s obzirom na planirane aktivnosti i pokazatelje, pogotovo u slučaju ponavljanja drugih faza poziva koji su se u promatranom razdoblju pokazali kao „složeni“ i „problematični“ što se tiče broja zaprimljenih prijava (pogotovo ako je on bio mali) i kvalitete projektnih prijava.</p>

EFIKASNOST (DJELOTVORNOST)





EP4: Provode li se intervencije unutar PO 4 u skladu s indikativnim/godišnjim planovima objave poziva na dostavu projektnih prijedloga i kakva je dinamika postupka dodjele bespovratnih sredstava? Ako postoje odstupanja od planiranog, na koje se investicijske prioritete i specifične ciljeve odnose i zbog čega do njih dolazi?

Nalaz		Preporuka
<p>Mjesečni planovi, tj. tablice „Priprema poziva“ u promatranom se razdoblju ne izrađuju za svaki mjesec pripreme pojedinog PDP-a, mijenjane su rubrike tablica, rubrike su popunjavanje neujednačeno, pojedine rubrike u pojedinim planovima nisu redovno ažurirane ili sadrže opetovano iste informacije, iako bi se podaci trebali razlikovati zbog protoka vremena i odmicanja procesa.</p>	<p>P1</p>	<p>Jasno i nedvosmisleno definirati:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) svrhu mjesečnih planova objave poziva (u Excel formatu), koji se ne objavljuju javno, ali predstavljaju važan alat u planiranju provedbe OPULJP-a te služe li primarno za planiranje radnog opterećenja na poslovima pripreme PDP-ova, pridržavanje rokova iz Godišnjih planova, sve navedeno ili još nešto. b) cilj i sadržaj svakog stupca i rubrike u koje se unose podaci u spomenutim planovima c) vlasništvo nad podacima; trenutačno se stječe dojam da PT1 dostavljaju informacije a UT ih objedinjava – pri čemu bi UT trebao imati izraženiju ulogu, tj. po potrebi dodatno provjeravati i uređivati navedene podatke (tako da npr. nema praznih rubrika, ponavljanja PDP-ova koji su već objavljeni i da su za svaki mjesec navedene ažurne informacije, s naglaskom na kratki opis stanja i mogućih problema). <p>Cilj je da sam UT, ali i ostala tijela SUK-a kroz vrijeme dobiju bolji pregled stanja procesa pripreme PDP-ova, npr. u godini dana, te da se jasnije uoče problemi, čime mjesečni planovi mogu poslužiti kao jasnija podloga za njihovo rješavanje.</p>
	<p>P2</p>	<p>Obrazac mjesečnog plana objave poziva koji se ne objavljuje javno i tijelima SUK-a služi kao interni alat za planiranje provedbe OPULJP-a razraditi detaljnije prema koracima i rokovima te po potrebi i unutar svakog koraka (npr. kod izrade ND-a zabilježiti koliko je dugo trebalo svakom uključenom tijelu</p>





		SUK-a za obradu dokumentacije i napomene ako je došlo do izraženijih kašnjenja). Cilj je da u konačnici za svaki poziv na čijoj se pripremi radilo, bude vidljivo koliko je koji korak realno na kraju trajao i zbog čega je došlo do kašnjenja (ako je došlo) i koji su se problemi pojavili tijekom pripreme poziva.
	P3	Što manje mijenjati predložak obrasca mjesečnog plana kako bi se omogućilo usporedivo praćenje unesenih podataka.
	P4	U tablicama mjesečnih planova objave poziva (koje se ne objavljuju javno) detaljnije, redovno i ujednačeno ažurirati stanje pripreme i objave pojedinog PDP-a (svakako unositi ključne datume u skladu s koracima i rokovima propisanim Smjernicama) te: <ul style="list-style-type: none">a) bilježiti sve pomake na mjesečnoj bazi kako bi se detaljnije prikazalo što se sve poduzima da bi se određena pitanja riješila i kako bi se izbjegao dojam da je priprema nekog PDP-a više mjeseci „stajala na mjestu“ ili je pripremljen u rekordno brzom roku u odnosu na druge.b) ako dolazi do odstupanja od planiranog i propisanog Smjernicama, ukratko navesti razloge i načine na koje se planira riješiti utvrđena pitanja (npr. po pozivu i na kraju godine ili po objavi pojedinog PDP-a). Sve navedeno se preporučuje u cilju detaljnijeg praćenja procesa pripreme PDP-ova kroz dulja vremenska razdoblja te kako bi se mogle konkretnije i utemeljeno utvrditi poteškoće i prepreke te samim time i pravodobnije i kvalitetnije rješavati, odnosno uklanjati.
	P5	KT i UT bi trebali izraditi jasne upute za sastavljanje i popunjavanje mjesečnih planova – npr. s kojim se datumom finaliziraju, ulaze li u mjesečni plan i PDP-





		ovi koji su planirani za objavu u tom mjesecu, kako se evidentiraju pozivi od kojih se odustalo ili su preimenovani i/ili integrirani u neki drugi PDP itd.
	P6	Na kraju svake godine napraviti sveobuhvatni pregled statusa planiranih PDP-ova te svih od kojih se odustalo, preimenovani su i/ili integrirani u neki drugi PDP itd.
	P7	Razmisliti o razvoju elektroničke aplikacije za planiranje i praćenje planiranja PDP-ova, npr. s mogućnošću generiranja identifikacijskog obrasca za svaki PDP – iz kojeg bi se jasno vidjelo kada je krenulo planiranje, kada je došlo do promjene statusa, je li se prenosio iz godine u godinu, i sl. te eventualno i uz mogućnost rada na dokumentaciji u elektroničkom obliku.
Primjetna je neuravnoteženost u dinamici objave PDP-ova u modalitetu otvorenih poziva u SC 11.ii.1, pri čemu broj objavljenih poziva varira od nijednog do četiri objavljenih poziva godišnje. Od ukupno 11 objavljenih poziva, pet ih je objavljeno krajem godine, jedan u studenom i četiri u prosincu, što znači da se od prijavitelja zapravo očekuje da projekte pripremaju u vrijeme blagdana.	P8	Uzimajući u obzir alokaciju sredstava za PO 4 za razdoblje 2014. – 2020., tj. temeljem realizacije objave PDP-a u odnosu na planirano u PO 4, tijela SUK-a zadužena za pripremu PDP-ova sukladno svojim kapacitetima trebala bi se fokusirati na pripremu približno onog broja poziva u godini dana kako je i planirano i javno najavljeno. Usredotočiti se na pripremu manjeg broja PDP-ova u godini dana i onda ih stvarno i objaviti.
	P9	Kod otvorenih poziva kod kojih su prijavitelji OCD-i, ako se poziv objavljuje u vrijeme ili neposredno prije razdoblja blagdana, dati prijaviteljima dodatno vrijeme za podnošenje prijave (npr. s pomoću odgode roka za prijavu).
Smjernice obuhvaćaju ključne korake, rokove i druge informacije u vezi pripreme PDP-ova, no očigledno još uvijek dolazi do različitih tumačenja tijela SUK-a u vezi nadležnosti u pojedinoj fazi pripreme, konkretnih koraka koji se trebaju poduzeti u kojem slučaju i slijeda tih koraka kod tijela SUK-a.	P10	Napraviti detaljniji hodogram koraka za fazu pripreme PDP-a i uključiti ga u Smjernice, uz idealno trajanje svakog od njih te što koji podrazumijeva konkretnije, npr. slanje SO-a/ND-a poštom, emailom, (ili eventualno kroz sustav eFondovi kada se uvede za ESF+). Pritom omogućiti svim tijelima SUK-a redovno komuniciranje na operativnoj razini s obzirom na svaki korak i poticati komunikaciju, kao i modalitet te komunikacije, tj. sastanak, email, dopis i rok u kojem jedno tijelo treba odgovoriti na upit/komentar drugog tijela, kao i sadržajne aspekte takve komunikacije. PT2 treba obrazložiti PT1 na koji način





		ugrađuje i razrađuje Sektorske odrednice u tekst UzP-a. PT2 bi trebao moći donijeti konačnu odluku o prihvatljivim troškovima, kao i PTO-ima, te o eventualnim drugim pitanjima za koja je izravno odgovoran i kod kojih će biti predmet revizije. U pitanjima kod kojih se PT1 i PT2 ne mogu usuglasiti, konačnu odluku trebao bi donijeti UT uz njezino jasno obrazloženje.
Tijela razine PT1 ističu kako bi obrazac Sažetka operacije trebalo dodatno prilagoditi tako da bude usklađeniji s informacijama koje se u idućem koraku traže ND-om jer to trenutačno nije slučaj, pogotovo u slučaju planiranja proračuna i troškova. K tome smatraju kako bi SO trebao predstavljati projektну ideju koja bi se potom detaljnije trebala razrađivati u sklopu ND-a.	P11	Preispitati i po potrebi jasnije definirati samu svrhu SO-a u novome programskom razdoblju. Provjeriti što bi tijela SUK-a i Korisnici (u slučaju izravnih dodjela) eventualno mijenjali i zbog čega, i kako se informacije iz SO-a prenose u ND. Ako postoje razlike, zbog čega su nužne ili eventualno neizbježne.
	P12	Dodatno uskladiti obrazac SO-a s daljnjom dokumentacijom za PDP-ove, tj. prijavnim obrascem A i Uputama za prijavitelje kako bi se sadržaj samog SO-a u što većoj mjeri mogao iskoristiti u daljnjoj razradi PDP-ova, bez dupliciranja poslova, npr. na razradi proračuna i aktivnosti. Na taj bi se način trebalo i uštedjeti vrijeme potrebno za pripremu ND-a i ugovaranje, a nakon odobrenja SO-a. Npr. da se kod izravnih dodjela u obrascu SO-a u dijelu 9. b) Obrazloženje predloženih sredstava za financiranje dodaju točno one rubrike kako su nazvane, onim redoslijedom i kako su raspoređene u Prijavnom obrascu A u dijelu Analiza troškova elemenata projekta: stavka troška, broj jedinica, jedinica, iznos po jedinici, ukupni iznos i kategorija financiranja i obrazloženje. Trenutačno se u SO-u navode sve potrebne informacije ali ih ipak treba dodatno razrađivati i razvrstavati u Prijavnom obrascu A.
Potreba pribavljanja suglasnosti tijela koja nisu izravno nadležna za izradu PDP-a, bilo unutar ili izvan SUK-a, kod nekoliko je postupaka priprema PDP-ova značajno utjecala na pomicanje objave svakog od tih PDP-ova te	P13	Tijekom izrade PDP-ova nastojati ubrzati dobivanje suglasnosti onih tijela koja ne rade izravno na pozivu, no čija se suglasnost smatra potrebnom, a pogotovo kada nisu tijela SUK-a., npr. ranijim uključivanjem u proces pripreme PDP-a, tj. SO-a i ND-a.





je dolazilo do kašnjenja koja se broje minimalno u mjesecima, pa čak i u godinama.		
Tehnička pomoć u pripremi PDP-a korištena je, no samo u određenim segmentima, kao što su npr. državne potpore.	P14	Kada su SO i ND u završnoj fazi izrade, po potrebi angažirati tehničku pomoć da napravi provjeru dokumentacije, po mogućnosti na onaj način na koji će se provjeravati i u okviru revizija, čime bi se dobilo dodatno, neovisno mišljenje i moguće sugestije za unaprjeđenje iste, npr. kod onih PDP-ova kod kojih se tijela SUK-a po prvi susreću s nekim novim rješenjima, ili kada se radi o (složenijim) temama kao što su javna nabava, državne potpore i PTO-i.
Zamjetan je velik utjecaj promjena vlasti na dinamiku pripreme i objave PDP-ova, kao i dinamiku donošenja strategija i reformi koji izravno utječu na PDP-ove.	P15	Zamjetan je izrazito velik utjecaj promjena vlasti na dinamiku pripreme i objave PDP-ova, kao i dinamiku donošenja strategija i reformi koji izravno utječu na PDP-ove. Koliko je moguće, sam UT trebao bi uzeti u obzir takve primjere kašnjenja ili izostanka objave predviđenih PDP-ova i njihovih nepovoljnih utjecaja na uspješnost provedbe OPULJP-a za poticanje dinamike provedbe novog OP-a. Npr. na početku provedbe OP-a uzeti u obzir da će u narednim izbornim godinama (već u 2024.) moguće doći do značajnih promjena i nastojati u godinama prije izbornih, tj. prije uvođenja mogućih izmjena, objaviti nešto veći broj poziva kako bi se preduhitrila moguća dulja kašnjenja s nepovoljnim učinkom na dinamiku objave poziva te, posljedično, iskorištavanje sredstava i doprinošenje ciljnim vrijednostima pokazatelja.
	P16	U očitovanjima na prijedloge zakonskih akata koji se odnose na strateško planiranje, planirane reforme, izvršenje proračuna itd. nastojati osigurati preduvjete za neometani kontinuitet provedbe OP-a. npr. predlaganjem odredbi da se pozivi odvijaju po postojećem zakonodavnom, pravnom i strateškom okviru sve do datuma konačnog usvajanja novog, a kako bi se izbjegle situacije u kojima se npr. „čeka“ provedba nove reforme do koje u konačnici možda ni ne dođe, ukoliko je primjenjivo obzirom na aktivnosti koje se planiraju financirati određenim PDP-om.





<p>U Smjernicama se ne navodi ukupno moguće trajanje pripreme SO-a i ND-a, već samo osnovnih koraka, što je u redu samo po sebi kao osnova za cijeli proces, no koji se posljedično može otegnuti i godinama.</p>	<p>P17</p>	<p>Definirati maksimalno ukupno trajanje pripreme SO-a i ND-a za pojedini PDP, npr. po šest mjeseci za svaki korak, tj. najviše godinu dana za cijeli PDP, a ako se ti rokovi ne ispune, PDP se uvrštava na Rezervnu listu PDP-ova u sklopu GP-a, barem do trenutka dostave SO-a na UT, kada se ponovno može uvrstiti u GP ili MP.</p>
<p>Ne postoji ciljna edukacija za izradu PDP-a u sklopu ESF-a u RH niti priručnik o ESF-u.</p>	<p>P18</p>	<p>Formalizirati i strukturirati prenošenje postojećih znanja o pripremi PDP-ova u ESF-u, uključujući izradu SO-a i ND-a, pogotovo za nove zaposlenike, ali i korisnike (u slučaju izravnih dodjela).</p>
	<p>P19</p>	<p>Izraditi priručnik za ESF+ u RH koji bi ujedno obuhvaćao i iskustva s provedbom ESF-a u RH, tj. OPULJP-om 2014. – 2020. kako bi se ključna znanja tijela SUK-a sažela u pisanom obliku, npr. za nove zaposlenike SUK-a te u svrhu poticanja razmjene znanja među tijelima SUK-a, davanja primjera uspješnih praksi u provedbi, problema i rješenja, projekata itd.</p>
<p>Tijela SUK-a često ističu kako nemaju ažurne informacije o PDP-ovima u čijoj pripremi, odnosno provedbi sudjeluju kada je posrijedi dio procesa za koje je nadležno neko drugo tijelo, što je vidljivo i iz mjesečnih planova pripreme PDP-ova.</p>	<p>P20</p>	<p>Osigurati dodatnu pravodobnu i transparentnu razmjenu informacija između tijela SUK-a, barem na mjesečnim sastancima SUK-a, jer tijela SUK-a često ističu kako nemaju ažurne informacije o PDP-ovima u čijoj pripremi, odnosno provedbi sudjeluju kada je posrijedi dio procesa za koje je nadležno neko drugo tijelo, što je vidljivo i iz mjesečnih planova pripreme PDP-ova.</p>
	<p>P21</p>	<p>Sva tijela trebaju što je prije i jasnije moguće odgovarati na upite drugih tijela SUK-a kada surađuju na pripremi nekog PDP-a ili ND-a.</p>
<p>Kriteriji odabira preopćenito su postavljeni i ne razrađuju se dovoljno detaljno i jasno na razini pojedinog PDP-a, a kako bi prijaviteljima bilo jasnije što se od njih točno očekuje i kako bi ocjenjivači mogli postići veću razinu objektivnosti u ocjenjivanju.</p>	<p>P22</p>	<p>U sljedećem programskom razdoblju uvesti objektivnije i jasnije razrađene kriterije odabira u sklopu PDP-ova te dodatno prilagođavati KO-e ovisno o temi svakog PDP-a kako bi se omogućila objektivnost u ocjenjivanju i dobila bolja kvaliteta projekata koji pridonose ciljevima OP-a.</p>





Mada postoje i dobri primjeri, tijela PT2 često nisu zadovoljna kvalitetom posla koji obavljaju vanjski ocjenjivači projektnih prijava u postupku dodjele.

P23

Oba tijela PT2 u PO 4 ističu kako tijekom provedbe često nisu bila zadovoljna kvalitetom posla koju bi obavljali vanjski ocjenjivači projektnih prijava u postupku dodjele, a kako su ocjenjivači koji dolaze iz TDU-a često preopterećeni svojim redovnim poslovima, pri čemu i njihova imenovanja katkada traju dugo. Stoga bi trebalo detaljnije utvrditi i dokumentirati razloge zbog kojih vanjski ocjenjivači možda katkad ne gledaju dovoljno detaljno određene aspekte prijava (npr. s pomoću ankete), primjerice je li riječ o (pre)velikom obimu posla u kratkome roku, nedovoljno motivirajućem honoraru s obzirom na složenost i količinu posla, trebaju li se izraditi posebne upute ili kontrolne liste za pojedine obavljene provjere itd.

- 1) Pored osnovna dva ocjenjivača po prijavi razmotriti i uvođenje trećeg za specifična pitanja kao što su npr. cijene opreme na tržištu, EU ili sektorska znanja (IKT), državne potpore itd.
- 2) Raditi na jačanju sustava i baza vanjskih ocjenjivača kako bi se tijela SUK-a mogla više posvetiti svojim primarnim poslovima. Angažiranje vanjskih stručnjaka ne treba biti aktivnost u kojem tijela SUK-a pojedinačno angažiraju stručnjake, već javnom nabavom kroz tehničku pomoć gdje odabrani pravni subjekt osigurava uslugu koja se odnosi na one aspekte odabira koje sukladno Smjernicama vrše ocjenjivači za sve PDP-ove. Razmjenjivati iskustva o angažmanu vanjskih ocjenjivača s UT-om za OPKK i npr. PT2 HAMAG-BICRO-om koji upravlja bazom vanjskih ocjenjivača za projekte poduzetnika. Napraviti i jasne kriterije odabira vanjskih ocjenjivača za pojedini PDP o kojima bi se trebali usuglasiti PT1 i PT2. Vanjskim ocjenjivačima nastojati dovoljno rano za pojedinu godinu najaviti kada će biti potrebne njihove usluge.
- 3) Za izravne dodjele isto tako angažirati vanjske ocjenjivače i dati projektnu prijavu na ocjenu izvan TDU-a, po principu (barem) dva





		<p>ocjenjivača, pri čemu bi značajan naglasak trebao biti i na procjeni potencijalnog doprinosa projekta ciljevima OP-a i mjerljivosti napretka s pomoću postavljenih pokazatelja.</p> <ol style="list-style-type: none">4) Jasnije definirati i razgraničiti koje aspekte proračuna gledaju ocjenjivači, a koje PT2 i ocjenjivače jasno upoznati s time što se očekuje s pomoću konkretnih primjera.5) Provjera proračuna u dijelu u kojem još uvijek potencijalno može značajno utjecati na aktivnosti projekta, trebala bi se provesti prije obavještanja prijavitelja o rezultatima ocjene kvalitete projekta, kako bi se izbjegla potreba mijenjanja aktivnosti u fazi „čišćenja proračuna“ U tom smislu trebalo bi jasnije definirati što sve PT2 treba/smije mijenjati u proračunu i aktivnostima u projektnoj prijavi u odnosu na mišljenje odbora za ocjenjivanje.
--	--	--



<p>PDP-ovi u modalitetu trajnih poziva pokazali su se kao više problematični nego što pružaju koristi, prvenstveno u kontekstu da zapravo nisu osigurali brže ugovaranje poziva.</p>	<p>P24</p>	<p>Kod budućih PDP-ova na osnovu postojećih iskustava u fazi pripreme pomno razmotriti treba li koji zaista biti proveden u modalitetu trajnog PDP-a. Pritom dati dovoljno dugi rok za prijavu projekata kako bi prijavitelji imali dovoljno vremena za pripremu kvalitetnih prijava, dogovaranje partnerstva i sl. Podići osnovni prag za prolaz koliko je moguće kako bi se ipak probrali najkvalitetniji projekti te razmotriti i postavljanje npr. prva tri roka za prijavu prema kojima bi se podijelila ukupna alokacija za poziv te smanjio pritisak na prvi rok.</p>
<p>Javna savjetovanja nisu provedena za sve otvorene PDP-ove, pri čemu je često dolazilo do situacija u kojima bi se nakon prve informativne radionice nakon objave PDP-a dokumentacija mijenjala na osnovu komentara potencijalnih prijavitelja s te radionice.</p>	<p>P25</p>	<p>Održati javna savjetovanja za sve otvorene PDP-ove namijenjene OCD-ima (pogotovo ako je riječ o potpuno novim PDP-ovima) i ako je potrebno doraditi ND na osnovu prikupljenih komentara prije objave PDP-ova.</p>
<p>Tehnička pomoć nije u dovoljnom opsegu korištena za preispitivanje pojedinih složenijih pitanja u sklopu PDP-ova poput državnih potpora.</p>	<p>P26</p>	<p>Kod PDP-ova kod kojih postoji bilo kakva naznaka da bi se moglo raditi o državnim potporama tražiti pravno mišljenje već tijekom pripreme PDP-ova i prijaviteljima dati jasne informacije i upute u tom smislu. Potom tražiti i dodatno mišljenje stručnjaka u fazi ocjene projektnih prijava – tj. primjenjuje li PT2 pravno mišljenje na ispravan način, npr. na uzorku projektnih prijava.</p>
<p>Kod pojedinih otvorenih PDP-ova uočeni su značajni problemi u pripremi i postupku dodjele, no jasnijim zaključcima trebala bi prethoditi opsežnija tematska evaluacija.</p>	<p>P27</p>	<p>Provesti tematsku evaluaciju PDP-ova u modalitetu trajnih otvorenih poziva kod kojih je postupak dodjele trajao iznimno dugo, u svrhu identifikacije i eliminacije čimbenika koji su uzrokovali značajna kašnjenja / nisu rezultirali ugovaranjem sredstava.</p>
<p><i>EP5: Kako kvaliteta upravljanja administrativnim i financijskim resursima utječe na provedbu ugovorenih projekata i posljedično na uspješnost provedbe PO 4? Gdje postoji dodatan prostor za edukacije provedbenih tijela razine 2 i korisnika projekata?</i></p>		
<p>Dolazi do nezanemarivih kašnjenja u obradi i odobravanju ZNS-ova, pri čemu Korisnici često već podnose primjerice treći ili četvrti ZNS dok prvi još nije</p>	<p>P28</p>	<p>S obzirom na opetovana kašnjenja u obradi ZNS-ova do kojih dolazi kod PT2, unatoč uvedenim mjerama pojednostavljenja i ubrzanja obrade (provjera na uzorku od strane PT2), treba prilagoditi dinamiku izvještavanja i/ili iznos</p>



<p>obrađen, pri čemu, konkretnije, dolazi do poteškoća kad PT2 određene troškove ocijeni kao neprihvatljive, a oni se navode u svim podnesenim ZNS-ovima. To stvara dodatno opterećenje za PT2 te potencijalno i probleme s nelikvidnosti te posljedično ugrožava provedbu projekta na strani Korisnika.</p>		<p>utvrđenog predujma sukladno unaprijed utvrđenim kriterijima (primjerice, vrsta Korisnika i ukupna vrijednost projekta). Tako bi se primjerice za projekte vrijednosti do 750.000,00 HRK mogla uvesti obveza ili mogućnost šestomjesečnog izvještavanja s obzirom na to da sadašnja dinamika izrazito administrativno opterećuje Korisnike, bez dodane vrijednosti na razini sustava u pogledu procesa ovjeravanja.</p>
	P29	<p>Potrebno je osigurati pravovremene isplate Korisnicima iznosa na temelju dostavljenih zahtjeva za provedbu projekata OCD-ova te u okolnostima kašnjenja izvršenja obveza od strane SUK-a osigurati i druge mehanizme za osiguranje likvidnosti Korisnicima (primjerice korištenje metode plaćanja).</p>
<p>Primjetno je značajno neujednačeno postupanje različitih zaposlenika istog PT2 kod provjere troškova, zahtjeva u pogledu obrazloženja troškova i traženja dokazne dokumentacije u svrhu odobravanja ZNS-ova, pri čemu Korisnici doživljavaju pravnu nesigurnost, nelikvidnost, dodatno neplanirano trošenje svojih resursa itd.</p>	P30	<p>UT iz tehničke pomoći treba osigurati provedbu specijaliziranih edukacija za potencijalne Korisnike posvećene pripremi sadržaja i proračuna projektne prijave, odnosno dizajnu projekta osmišljenog za optimalnu provedbu.</p>
	P31	<p>Unutar oba PT2 treba intenzivirati razmjenu iskustava zaposlenika na poslovima provjere i odobravanja ZNS-ova te prije svega ujednačiti pristup za sve projekte unutar pojedinog PDP-a.</p>
	P32	<p>U slučaju da na pojedinom projektu tijekom njegove provedbe radi više osoba, treba osigurati kontinuitet pristupa PT2 tijekom cijele provedbe projekta, izbjegavati traženje već podnesene dokumentacije i obrazloženja od strane Korisnika, ponovno preispitivanje već odobrenih troškova itd.</p>
	P33	<p>Treba ubrzati proces odobrenja ZNS-ova, u slučaju kašnjenja eventualne posljedice ne bi trebali snositi Korisnici (ako su poštivali zadane rokove), već SUK (npr. ako je Korisnik morao dostaviti već i četvrti ZNS, a PT2 još nije ni odobrio ni prvi).</p>
	P34	<p>Na razini pojedinačnog PDP-a potrebno je odrediti optimalnu razinu kontrole izvršenja ugovornih obveza te istu dosljedno primjenjivati. Praćenje i kontrola</p>





<p>Oba PT2 najčešće ne razumiju da opis projekta formaliziran u projektnoj prijavi prvenstveno predstavlja plan koji je nužno podložan kasnijim izmjenama u provedbi, tim više što od trenutka predaje prijave do početka provedbe protekne i duže razdoblje. Korisnici smatraju da bi fokus više trebao biti usmjeren na kontrolu ostvarenih ciljeva i rezultata, a manje na utvrđene modalitete provedbe u prijavi.</p>		<p>ugovora ne smije se svesti na pretjeran i predetaljan nadzor svake pojedinosti, već se treba usmjeriti na bitne uvjete u pogledu financijskog i vremenskog okvira, ostvarenja ključnih ishoda (razina razrade isporučevina) i rezultata projekta (razina razrade pokazatelja). U tom smislu, preporuča se daljnje uvođenje i korištenje dostupnih pojednostavljenih troškovnih mogućnosti.</p>
	P35	<p>Korisnici bi trebali imati veću autonomiju i fleksibilnost u upravljanju proračunom i provođenju projekta uz ex-post odgovornost za ostvarivanje dogovorenih ishoda, rezultata i ciljeva. Potrebno je napustiti prakse u kontroli ugovora poput obveze pripreme i dostave cjelovitog prijedloga novog proračuna u slučajevima izmjene iznosa i/ili sadržaja pojedine stavka proračuna, a koje su protivne proklamiranim ciljevima SUK-a kao što su usmjerenost na rezultate i smanjenje administrativnog opterećenja korisnika. Ugovorom su propisani uvjeti izmjene proračuna za koje je potrebna suglasnost druge ugovorne strane i nužnost sklapanja Dodatka, te bi jedino u tim slučajevima Korisnik trebao biti u obvezi pripreme novog prijedloga proračuna.</p>
<p>Korisnici se suočavaju s brojnim poteškoćama kad je u pitanju provedba (javne) nabave u sklopu njihovih projekata, što često rezultira značajnim kašnjenjima u provedbi projekata, a što posebno dolazi kod izražaja kod izravnih dodjela.</p>	P36	<p>U pogledu (javne) nabave poželjno je razraditi detaljnije smjernice povrh smjernica o financijskim korekcijama EK-a koje bi vrijedile na razini svih tijela SUK-a, a kojima bi se određivala razina financijske korekcije sukladno prirodi i ozbiljnosti počinjene nepravilnosti. Na isti način je potrebno jasnije raspisati pravila o provedbi postupaka nabava za NOJN-ove.</p>
	P37	<p>Dodatno, poželjno je izraditi i periodički ažurirati upute javnih naručitelja i naručitelja koji nisu obveznici javne nabave s popisom najčešćih pogrešaka prilikom provođenja postupaka javne nabave financiranih u okviru ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava.</p>
	P38	<p>Nastaviti s dobrom praksom provedbe specijaliziranih edukacija u pogledu provođenja postupaka i najčešćih nepravilnosti u kontekstu javne nabave te osigurati dovoljan broj djelatnika za provedbu <i>ex-ante</i> provjera</p>





Korištenje pojednostavljenih troškovnih opcija (PTO-a) budućnost je provedbe projekata u sklopu ESF+. Skromno korištenje dostupnih mogućnosti u ovom programskom razdoblju trebalo bi biti prošireno isprobavanjem različitih modela optimiziranih uvjetima provedbe.	P39	U svrhu rasterećenja SUK-a i učinkovitijeg korištenja sredstava, ali i osiguranja veće pravne sigurnosti Korisnika u provedbi projekta, u što većoj mjeri treba koristiti dostupne PTO-e. Pritom bi sam odabir optimalnog/ih financijskog/ih modela trebao biti primarno vođen sljedećim kriterijima: <ul style="list-style-type: none">• očekivanim rezultatima i vrstom aktivnosti koje se financiraju (npr. je li riječ o inovativnim projektima, projektima kod kojih se očekuje provedba samo određenih vrsta aktivnosti, mogućnost standardizacije aktivnosti, rezultata i/ili pokazatelja itd.)• korelacijom između pojedinih vrsta prihvatljivih troškova koji se očekuju u provedbi za izvršenje očekivanih rezultata i aktivnosti• vrstom korisnika, očekivanim trajanjem provedbe projekta i utvrđenim okvirima za iznos potpore• načelima dobrog financijskog upravljanja.
	P40	Korisnicima bi trebalo ostaviti mogućnost da odabiru između više financijskih modela, sukladno specifičnim potrebama njihova projekta. Prilikom određivanja optimalnog modela PTO-a za određeno područje intervencije nužno je izvršiti analize potencijalnih modela proračuna. U slučaju korištenja PTO-a potrebno je prilagoditi kriterije odabira i uvjete za financiranje utvrđene u ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava kako se Korisnike ne bi dovelo u pravnu nesigurnost.
	P41	Treba dodatno provoditi edukacije djelatnika u pogledu osmišljavanja metodologija za korištenje pojedinih vrsta PTO-a te njihovu primjenu u provedbi.
UT je s oprezom dopuštao uvođenje dostupnih modela PTO-a, u načelu izbjegavajući one modele koji se nisu mogli koristiti bez opravdanja i metodologije UT-a. Na taj način propuštena je prilika za iskušavanje onih	P42	Za projekte vrijednosti do 750.000 HRK koji uvode inovacije potrebno je u što većoj mjeri koristiti mogućnost ugovaranja jedinstvenog paušalnog iznosa za predložene ishode.





<p>modela koji su posebno dizajnirani od strane EK-a za projekte manje vrijednosti koje provode OCD-ovi.</p>		
<p>Provedbene radionice u organizaciji PT2 često su generičke prirode i Korisnicima ne nude praktične savjete i rješenja u kontekstu provedbe projekata i ispunjavanja ZNS-ova.</p>	<p>P43</p>	<p>Na razini cjelokupnog OP-a poželjno je pripremiti priručnik / <i>online</i> prezentaciju kojima bi se predstavila opća pravila o provedbi Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava financiranih iz ESF-a.</p>
	<p>P44</p>	<p>Za bolje usmjeravanje provedbenih radionica poželjno je i unaprijed e-mailom korisnike tražiti dostavu upita u pogledu provedbe. Na taj način osiguralo bi se interno usuglašavanje stavova i jednako postupanje prema korisnicima. Na kraju svake radionice sudionicima dati da popune anonimne evaluacijske listiće kako bi se provjerilo jesu li dobili informacije kakve su očekivali, dali prijedloge za nove radionice itd.</p>
	<p>P45</p>	<p>Praksa formata provedbene radionice sa svim Korisnicima mogla bi se koristiti i u odmakloj fazi provedbe u svrhu usuglašavanja postupanja i sprječavanja rizika od neprihvatljivih troškova. Provjeriti je li sadržaj postojećih radionica od pomoći Korisnicima.</p>
<p>Oba PT2 u PO 4 ne vode vlastiti interni registar utvrđenih nepravilnosti/grešaka u sklopu prvorazinske kontrole te potom ne kategoriziraju niti grupiraju utvrđene nepravilnosti i greške, a čime bi se primjerice stekao bolji uvid u nepravilnosti na razini pojedinih PDP-ova, skupina Korisnika ili s obzirom na vrstu troškova, a na temelju čega bi se mogle uvoditi dodatne prilagodbe s obzirom na pravila o prihvatljivosti troškova, definiranja aktivnosti s kojima su izravno povezani itd.</p>	<p>P46</p>	<p>S obzirom na to da je registar nepravilnosti na razini Smjernica koncipiran na način da se bilježe one nepravilnosti za koje postoji potreba izvještavanja prema EK-u, oba PT2 trebala bi voditi interni registar utvrđenih nepravilnosti/grešaka u prvorazinskoj kontroli te periodički pristupati kategorizaciji i grupiranju utvrđenih nepravilnosti/grešaka sa svrhom koordinacije i osiguravanja jednakog postupanja vlastitih djelatnika, ali i informiranja korisnika kako bi se izbjegli rizici od neprihvatljivih troškova.</p>





<p>Oba PT2 služe se ESIF MIS-om, ali i raznim drugim digitalnim aplikacijama, sustavima i osnovnim alatima za obradu podataka.</p>	<p>P47</p>	<p>Treba koristiti jedinstveni informatički sustav za potrebe izvještavanja i komunikacije vezane uz provedbu projekata, uz pažljivo osmišljavanje arhitekture sustava i formuliranje zahtjeva za bilježenje isključivo onih podataka koji služe kontroli, izvještavanju i upravljanju pojedinim procesom.</p>
<p>EFEKTIVNOST (UČINKOVITOST)</p>		
<p><i>EP6: Do koje mjere su provedene intervencije doprinijele ostvarenju očekivanih rezultata unutar PO 4? Koji su čimbenici utjecali na njihovo (ne)ostvarenje?</i></p>		
<p><i>EP7: Koje intervencije su postigle neočekivane, pozitivne ili negativne rezultate? Koji su faktori na to utjecali?</i></p>		
<p>Nalaz</p>		<p>Preporuka</p>
<p>Nalazi u definiranju pokazatelja, kao i njihovu praćenju, relevantni za ocjenu učinkovitosti ogledaju se u više aspekata:</p> <ul style="list-style-type: none"> - niska razina izvještavanja o pokazateljima uslijed mogućnosti da projekti o njima izvještavaju tek na kraju provedbe - usprkos snažnoj povezanosti razine pokazatelja ostvarenja i razine rezultata, nisu definirani pokazatelji rezultata za više od polovine potpisanih ugovora, a planirano retroaktivno 	<p>P1</p>	<p>Uzimajući u obzir nisku razinu izvještenosti ciljanih vrijednosti određenih pokazatelja u trenutku provođenja evaluacije, potrebno je osigurati da se pokazatelji ostvarenja prijavljuju i kontinuirano unose u sustav tijekom cijele provedbe projekta, kako bi svi zainteresirani dionici imali uvid u napredak ostvarenja.</p>
	<p>P2</p>	<p>U novom razdoblju potrebno je snažnije pratiti raspodjelu ciljanih vrijednosti pokazatelja rezultata po projektima (poglavito unutar izravnih dodjela) kako bi se prevenirao izostanak doprinosa pojedinih projekata pokazateljima rezultatima. Uz to, u ovom proračunskom razdoblju, potrebno je osmisliti mehanizme pouzdane provjere prilikom retroaktivnog unosa vrijednosti pokazatelja rezultata SR401 i SR403, primjerice kroz <i>on-the-spot</i> provjere.</p>





<p>bilježenje od strane PT1 i PT2 ne osigurava visoku razinu pouzdanosti takvih podataka</p> <ul style="list-style-type: none">- u slučaju nosivog reformskog projekta u pravosuđu, primijećen je raskorak između očekivanog rezultata i pokazatelja rezultata koji su na razini prvostupanjskog parničnog sudovanja te aktivnosti projekta koje su bile usmjerene na različite dijelove i razine pravosudnog sustava- u slučaju pokazatelja SO408 vezanog za praćenje broja organizacija koje sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada u provedbi je došlo do izmjene tumačenja organizacija koje se pribrajaju u pokazatelj, pri čemu je već u ranoj provedbi Programa došlo do premašivanja ciljane vrijednosti.- Rezultati vezani uz specifičan cilj 11.ii.1 definirani su opisno i nisu mjerljivi zbog nedostatka odgovarajućih pokazatelja (kako pokazatelja ostvarenja, tako i pokazatelja rezultata).	<p>P3</p>	<p>U budućnosti osigurati da se sve projektne aktivnosti fokusiraju na razinu na kojoj je iskazan očekivani rezultat. Osim toga, treba voditi računa da se systemske promjene (u ovom slučaju skraćenje broja dana sudovanja i povećanje stope riješenih slučajeva) ne vezuju isključivo uz jedan projekt, jer na njihovo ostvarenje mogu utjecati mnoge varijable na koje projekt ne može utjecati i koje ne može predvidjeti.</p>
	<p>P4</p>	<p>U budućnosti, pri definiranju pokazatelja na razini Programa potrebno je jasno definirati i način praćenja pojedinog pokazatelja te izbjegavati praksu promjene modaliteta praćenja i agregiranja pojedinog pokazatelja u tijeku same provedbe. Na primjeru pokazatelja SO408, a s obzirom na premašenost ciljane vrijednosti u ranoj fazi provedbe Programa, u budućnosti je potrebno realnije definirati ciljane vrijednosti pokazatelja (čemu će doprinijeti jasno definiranje načina praćenja).</p>
	<p>P5</p>	<p>Što se uže definiraju željeni rezultati za pojedini SC i područja ulaganja, to bi općenito trebao biti potreban i manji broj pokazatelja. Ukoliko zajedničkim pokazateljima rezultata i ostvarenja na razini Programa za pojedini SC nije moguće pratiti i mjeriti očekivane rezultate, tj. očekivanu promjenu, potrebno je definirati i specifične pokazatelje rezultata i ostvarenja (jedan ili više)³⁸⁰. Pritom isti ne trebaju biti dio OP-a, već se mogu koristiti na razini PDP-ova (jednog ili više njih), a kako bi bilo moguće pratiti očekivane rezultate definirane unutar pojedinog SC-a</p>

³⁸⁰ Sukladno uputi iz ESF+ Common Indicator Toolbox (str. 15)





<p>Budući da je u PO 4 riječ o provedbi složenih reformskih procesa, pitanje koordinacije prepoznato je kao izazov na više razina. Vremenske dinamike provedbe projekata iz PO 4 nisu omogućile visoke razine sljedivosti određenih projekata. Slično tomu, izmjene zakonodavnog okvira tijekom provedbe projekata u nekolicini slučajeva značile su da su se resursi na projektu potrošili uzalud, odnosno da je glavna planirana isporučevina projekta postala zakonski neutemeljena s obzirom na tijelo koje ju je trebalo donijeti. U nekolicini slučajeva izmjene zakonodavnog okvira odvijale su se paralelno s projektima planiranim analizama koje su trebale služiti kao podloga za izmjene.</p>	<p>P6</p>	<p>a.) Vezano za zapaženu potrebu vremenske sljedivosti određenih projekta istog Korisnika ili više različitih Korisnika, gdje su rezultati jednog projekta važni za provedbu drugoga, sljedivost treba biti u fokusu u svim fazama provedbe programa.. Naime, UT, PT1 i Korisnik trebaju voditi računa o vremenskoj sljedivosti od faze izrade zalihe projekata do kasnije razrade samih sažetaka operacije, kao i provedbe grupa projekata te provoditi nužne predradnje da se sljedivost realizira. U tu svrhu, preporuča se na početku provedbe programa izrada interne analize rizika po sljedivost.</p> <p>b.) Druga točka koordinacije odnosi se na povezanost projekta i šireg djelovanja Korisnika gdje je potrebno voditi računa da je projekt potpuno integriran u ostale aspekte djelovanja Korisnika (kao što su primjeri zakonodavnih izmjena koje nisu bile uvijek usklađene s aktivnostima projekta). U tom kontekstu, posebno je važno da kod Korisnika koji imaju specijalizirane odjele za provedbu projekata postoje razvijene unutarnje procedure stalne koordinacije sa sektorski nadležnim odjelima unutar iste institucije, ali i čelnicima tijela.</p>
---	------------------	---





<p>Projekti usmjereni na digitalizaciju i integraciju istih poslovnih procesa pilotiraju pristup na određenim tijelima i tek stvaraju pretpostavke za značajniji obim digitalizacije javnih usluga u budućnosti; navedeno stoga pretpostavlja snažan naglasak na nastavak procesa po njihovu završetku.</p> <p>Izbor pilot-tijela nije nužno odražavao važnost ili brojnost usluga koje se nude građanima ili poslovnom sektoru, već se oslanjao na spremnost tijela da sudjeluje u projektu.</p> <p>Digitalizacija procesa pokazala se jednostavnijom u tijelima koja uopće nisu imala digitalizirane procese od onih koja imaju vlastita „silosna“ rješenja koja nisu sklona mijenjati.</p>	<p>P7</p>	<p>SDURDD treba osigurati daljnje izvore financiranja za sve projekte koji su tek započeli uvođenje određenih javnih e-usluga ili digitaliziranih procesa kroz pilot tijela, kako bi se primjena uvedenih rješenja proširila u svim (nadležnim) tijelima.</p> <p>U idućem financijskom razdoblju, bez obzira na izvor financiranja, uz spremnost tijela za sudjelovanje u projektima, pri prioritizaciji tijela za uspostavu digitaliziranih poslovnih procesa uvesti i kriterije značaja i broja usluga koje rješavaju „životne situacije“ građana i poslovnih subjekata. Osim toga, potrebno je osmisliti mehanizme kojima će tijelima s vlastitim „silosnim“ rješenjima prelazak na „integrirana“ rješenja postati prednost ili obaveza – primjerice propisivanjem takvog tipa kriterija kod odabira korisničkih institucija.</p>
<p>Reformski projekti izgradnje sustava kompetencija i upravljanja kvalitetom imaju značajan izazov u pogledu osiguranja primjene rezultata u svim tijelima uprave po završetku intervencija, što prvenstveno ovisi o spremnosti najviših razina vlasti da njihove rezultate pretoče u obveze izmjenama relevantnih zakonskih i podzakonskih akata.</p>	<p>P8</p>	<p>Radi postizanja maksimalne razine učinkovitosti donositelji odluka (Vlada RH i resorni ministar) trebaju ispuniti sve preduvjete definirane projektima (nužne izmjene zakonskih akata i donošenje podzakonskih akata), uz kontinuirano praćenje razvoja širenja primjene novog kompetencijskog okvira i uvođenja sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu.</p>





<p>Ispitivanja korisničkog iskustva ili zadovoljstva korištenjem novorazvijenih ili unaprijeđenih usluga nisu bili dio projekata kojima se unaprjeđuje pružanje javnih usluga, osim u slučaju projekta kojim se uspostavlja novi sustav kvalitete u javnoj upravi.</p>	<p>P9</p>	<p>U sve buduće aktivnosti razvoja novih (e)usluga, bez obzira na izvor financiranja, ugraditi elemente ispitivanja korisničkog iskustva ili zadovoljstva korištenjem novorazvijenih ili unaprijeđenih usluga kako bi krajnji korisnici – građani i poslovni subjekti – dobili priliku pružiti povratne informacije te predložiti daljnja unaprjeđenja i/ili pojednostavljenja. Voditi računa o razvoju adekvatnih standarda i uputa za provedbu takvih istraživanja, kao i o izvorima njihova financiranja po određenim prioritetima.</p>
<p>Manjak prilika za edukaciju mimo inicijalne provedbene radionice s PT2 većina je sugovornika navodila kao jednu od otegotnih okolnosti u provedbi svojih projekata jer većina nije imala prethodnog iskustva u izradi sažetaka operacija te, još bitnije, u upravljanju projektima. Uz to, važno područje jačanje kapaciteta je područje javne nabave. Iako je dio razloga za izazove u javnoj nabavi potrebno promatrati kroz kompleksnost usluga koje su se tražile i ograničenog broja poslovnih subjekata koji su tako specifičnu uslugu u stanju pružiti, kao i žalbe ponuditelja na same postupke kao pravni lijek, jednim dijelom se radilo o manjku kapaciteta tijela za provedbu postupaka.</p>	<p>P10</p>	<p>Uvesti modul o provedbi ESIF-a na razinu Državne škole za javnu upravu s posebnim naglascima na tijela koja imaju planiranu ulogu kao korisnici izravnih dodjela u novom programskom razdoblju. U izradi modula očekuje se snažniji angažman UT-a u definiciji programa obuke i njihovih ciljnih skupina. Kako bi se inherentni rizik javne nabave kao najčešćeg faktora kašnjenja u provedbi smanjio barem u dijelu koji se odnosi na kapacitete službenika, u idućem financijskom razdoblju značajni se naponi moraju uložiti u osnaživanje kapaciteta službenika koji provode projekte za pripremu postupaka javne nabave. Ovaj aspekt trebao bi biti nosivi dio jačanja kapaciteta za provedbu u okviru DŠJU.</p>
<p>Korištenje projektom nabavljenih pretvarača govora u tekst u slučaju pravosudnih institucija prepušteno je</p>	<p>P11</p>	<p>Evaluatori smatraju da korištenje projektima nabavljene tehnologije u svrhu unaprjeđenja i/ili ubrzavanja poslovnih procesa ne smije biti pitanje</p>





<p>dobrovoljnosti krajnjih korisnika, iako udio iznosa nabave ove opreme u proračunu projekta iznosi 37 %.</p>		<p>dobrovoljnosti. Upravljačke strukture korisničkih institucija imaju odgovornost nametnuti obavezu korištenja suvremenih tehnoloških rješenja koja doprinose efikasnosti poslovnih procesa.</p>
<p>Premda je glavna tema SC 11.ii.1 izgradnja kapaciteta OCD-ova, aktivnosti predviđene PDP-ovima više su usmjerene na podršku kapacitetima za izravno obavljanje njihovih primarnih djelatnosti, što je legitimno, no pri čemu ih se u manjoj mjeri poticalo da promišljaju vlastiti razvoj, organizaciju, rezultate svog rada itd., a za što postoje konkretne aktivnosti koje su se mogle uključiti u manjem opsegu u svaki PDP te pratiti pomoću odgovarajućih pokazatelja.</p>	<p>P12</p>	<p>U kontekstu ESF+ i za sve PDP-ove i projekte na kojima bi OCD-ovi bili prihvatljivi prijavitelji (u cijelome OP-u, bez obzira na tematsko područje) razmotriti uključivanje konkretnih aktivnosti za jačanje internih kapaciteta OCD-ova. To podrazumijeva aktivnosti kao što su npr. poticanje organizacijskog razvoja, stjecanje znanja potrebnih za samoprocjenu i promicanje rezultata svog rada, kao i općenito osnaživanje ljudskih kapaciteta OCD-ova, što primjerice može uključivati i edukacije iz osiguravanja financiranja njihovog rada (ovisno o konačnom načinu financiranja jačanja kapaciteta OCD-ova u ESF+, razmotriti prihvatljivost preporuke i u kontekstu mogućeg financiranja iz sredstava tehničke pomoći). OCD-ovima na taj način dati mogućnost da uz pružanje financiranja za provođenje njihovih „glavnih“ društveno korisnih aktivnosti i djelatnosti izdvoje određena sredstva ciljano i za aktivnosti za vlastiti razvoj i rast, tj. da im se istovremeno pruže i odgovarajući alati i metodologije za isto, na sustavan i kontinuiran način.</p>
<p>Četiri su rezultata koja nisu ostvarena, primarno zbog neobjavlivanja određenih poziva do <i>cut-off</i> datuma ovog vrednovanja, što dodatno ima negativne reperkusije na rad organizacija civilnog društva (detaljno pojašnjeno u EP4).</p>	<p>P13</p>	<p>U cilju daljnjeg jačanja OCD-a, potrebno je osigurati objavljivanje poziva sukladno godišnjim indikativnim planovima imajući u vidu da se OCD-i za financiranje svojih aktivnosti u velikom dijelu oslanjaju na sredstva iz fondova EU. Takva će praksa ujedno omogućiti Korisnicima strateški pristup u planiranju aktivnosti i fokusiranje resursa na najznačajnije pozive za njihovo područje rada, odnosno očekivani doprinos društveno-ekonomskom razvoju.</p>



<p>Jačanje socijalnog dijaloga izrijekom se navodi u nazivu specifičnog cilja 11.ii.1 OPULJP-a. Iako su kroz poziv „Jačanje socijalnog dijaloga – faza III“ osnaženi socijalni partneri, naročito na regionalnoj i lokalnoj razini, čime su stvorene pretpostavke za jačanje socijalnog dijaloga, sam socijalni dijalog nije osnažen ni decentraliziran, a socijalni partneri nisu osnažili svoje kapacitete za internacionalno djelovanje.</p>	<p>P14</p>	<p>Imajući u vidu značaj socijalnog dijaloga kao pretpostavke za aktivno uključivanje socijalnih partnera u izradu socijalnih politika i politika zapošljavanja na svim razinama, za daljnje jačanje socijalnog dijaloga (kako bipartitnog, tako i tripartitnog), uz postignuto jačanje kapaciteta socijalnih partnera (prvenstveno sindikata), ključno je u budućim pozivima jače uključivanje poslodavaca i određene razine vlasti (potonje u slučaju tripartitnog dijaloga).</p>
<p>POTENCIJAL ZA UČINAK</p>		
<p><i>EP8: Postoji li i kakav je učinak dosad provedenih intervencija na učinkovitost javne uprave, efikasnost pravosuđa i razvoj kapaciteta civilnog društva, uključujući socijalne partnere?</i></p>		
<p>Projekti sa snažnijim reformskim potencijalom na razini čitavog sustava nisu završeni, a sama procjena njihova učinka zahtijeva određeni protok vremena. Navedeno uključuje intervencije vezane za izradu kompetencijskog okvira, uvođenje novog sustava upravljanja kvalitetom, procjenu funkcionalnih kapaciteta JL(R)S-ova te, unutar područja pravosuđa, alate za procjenu složenosti predmeta.</p>	<p>P1</p>	<p>Uzimajući u obzir da su se strategije reforme u području javne uprave i pravosuđa najvećim dijelom planirale financirati iz ESIF-a, proces evaluacije učinka bi trebalo osmisliti kao evaluacije učinka samih strategija koje bi trebalo provesti sektorski nadležno tijelo, a ne kao evaluacije učinka operativnih programa. Navedeno bi premostilo i izostanak sveobuhvatne slike o rezultatima provedbe ovih strategija jer za vrijeme njihove provedbe nisu objavljeni ni strategijama planirani godišnji izvještaji o provedbi. Štoviše, s obzirom na razmjer daljnjih planiranih ulaganja u javnu upravu i pravosuđe kroz NPOO nameće se izuzetna potreba uvida u dosadašnja postignuća i učinke. Druga, manje obuhvatna opcija je da UT provede evaluaciju učinaka intervencija u javnu upravu i pravosuđe financiranih iz ESF-a u obliku <i>ex-post</i> evaluacije, do kraja 2024., kako je omogućeno Evaluacijskim planom OPULJP 2014-2020.</p>





	P2	Uzimajući u obzir da OP-om nije previđena razrada pokazatelja učinka, a da je ova evaluacija provođena u vremenskom trenutku kad se sveobuhvatna evaluacija učinka nije mogla provesti jer je velika većina projekata još u provedbi, za naredno razdoblje treba iskoristiti naučene lekcije iz ovog procesa. Priprema novog Evaluacijskog plana treba uključiti više evaluacija učinka te ih usmjeriti na određena područja koja mogu biti uža od razine prioritetne osi, primjerice određeni sektor ili grupu povezanih poziva kroz faze. Osim toga, za nove situacije intervencija koje završavaju krajem provedbe financijskog razdoblja, predvidjeti i <i>ex-post</i> evaluacije koje bi se financirale iz novog OP-a.
Podizanje kapaciteta OCD-ova shvaćeno je široko, te je shodno tome došlo do objave poziva koji u užem smislu nisu povezani s očekivanim doprinosom OCD-a transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave (riječ je o pozivima usmjerenim na popularizaciju STEM-a, resocijalizaciju i reintegraciju počinitelja kaznenih djela te socijalnu uključenost umirovljenika). Istovremeno, velik je dio planiranih, a neobjavljenih ili poziva u kojima nisu donesene odluke o financiranju, a koji su znatno izravnije mogli doprinijeti očekivanom doprinosu transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave (građanski odgoj i obrazovanje, financijska pismenost, ponovna uporaba	P3	S obzirom na uočene neusklađenosti, na razini interne evaluacije procesa UT-a trebalo bi utvrditi razloge izostanka upravljačke poluge kojom bi se prioritizirala objava onih poziva koji izravnije doprinose očekivanim rezultatima.





javnih podataka, participativna izrada proračuna, praćenje postupaka javne nabave, suzbijanje korupcije).		
POTENCIJAL ZA ODRŽIVOST		
<i>EP10: U kojoj su mjeri postignuća u svakom specifičnom cilju potencijalno dugoročno održiva, te hoće li se postignuća moći očuvati i bez financiranja iz nacionalnih/europskih fondova?</i>		
Nejasno je i neujednačeno bodovanje kriterija „održivost“ između tijela i unutar pojedinih poziva.	P1	Trebaju ujednačiti pristup u ocjenjivanju predviđenih mjera za postizanje održivosti kako bi se osiguralo ujednačeno praćenje tog segmenta na razini SC-a, odnosno kumulativno za sve PDP-ove, te potom i IP-a/PO-a.
Razrada kriterija dodjele „održivost“ u PDP-ovima znatno se razlikuje između zahtjeva koji se postavljaju pred tijela uprave i pravosuđa i onih koji se stavljaju pred socijalne partnere i civilno društvo. Pritom se znatno više očekuje od potonjih, kako u pogledu opisa različitih aspekata održivosti, tako i u bodovnoj „težini“ samih kriterija, što je nerazmjerno gleda li se visina financijskih potpora koje se dodjeljuju upravi i pravosuđu te onih koje se dodjeljuju socijalnim partnerima i civilnom društvu.	P2	U PDP-ove u modalitetu izravnih dodjela, gdje je primjenjivo, treba ugraditi znatno razrađenije zahtjeve za dokazivanje osiguravanja održivosti, a koji će pokriti pitanja institucionalne i financijske održivosti te efekta multiplikacije rezultata na više razina i/ili većeg obuhvata.
	P3	Trebaju povisiti „težinu“ kriterija održivosti u ocjeni projektnih prijedloga, barem za one projekte koji de facto predstavljaju velik udio reformskih procesa.
Projekti koji su se bavili digitalizacijom određenih poslovnih procesa na razini pojedinog tijela u području javne uprave imaju veći potencijal za održivost. Oni su, naime, već unutar projekta završili sve faze provedbe da	P4	Pred tijelima koja su provela vertikalnu integraciju stoje dva zahtjeva za održivost: (1) osigurati financijska sredstva kroz svoj redovni godišnji proračun za održavanje sustava te po potrebi njegovu nadogradnju (2) adekvatno uvođenje novih zaposlenika u rad s novim sustavom, bilo kroz prijenos znanja od kolega





<p>rješenje bude dio poslovnog procesa, iako ipak predstoji osiguranje određenih uvjeta za održivost.</p>		<p>koji su sudjelovali u projektu, korištenjem e-modula ako postoje ili uvidom u eventualne zapise u obliku priručnika koje je tijelo pripremlilo. Vezano uz potonje, tijela koja to nisu učinila svakako se potiču u tom smjeru jer navedeno predstavlja snažnu garanciju održivosti uz mali ulog resursa.</p>
<p>Projekti koji su započeli horizontalnu integraciju određenih rješenja u javnoj upravi, što uključuje veliki broj novih tijela koje je potrebno uključiti nakon provedbe pilota u digitalne usluge, u ovom trenutku imaju i veći rizik održivosti.</p>	<p>P5</p>	<p>Pred načelnicima sektora SDURDD-a, kao tijela koje koordinira proces horizontalne integracije, stoji stoga nekoliko zahtjeva. Naime, unutar vlastitog planiranja potrebno je jasno definirati plan daljnjeg širenja na nova tijela, potom na godišnjoj razini definirati potrebne financijske i ljudske resurse za taj proces te pravovremeno čelniku tijela uputiti zahtjev za osiguranjem financijskih i ljudskih resursa, koji je potom odgovoran osigurati ta sredstva u procesu pregovaranja o donošenju državnog proračuna.</p>
<p>Nosivi reformski projekti u području javne uprave, uključujući uspostavljanje standarda kvalitete, izradu kompetencijskog okvira, ali i optimizaciju sustava lokalne i područne samouprave, također spadaju u grupu projekata s potencijalno snažnim učinkom, ali istovremeno s velikim rizikom održivosti.</p>	<p>P6</p>	<p>Do kraja projekata za upravljanje kvalitetom i izradu kompetencijskog okvira treba iskoristiti aktivnost planiranja normativnog okvira koja će dati jasne smjernice donositeljima odluka o tome što je potrebno za osiguranje održivosti rezultata nakon završetka provedbe projekata. Uz to, valjalo bi raditi na započetoj samoodrživosti alata za e-učenje jer je projektima planirana edukacija tek manjeg dijela ukupne ciljane skupine. Nastavno na već učinjeni organizacijski preustroj MPU, odnosno uspostavljena ustrojstvenu jedinicu za upravljanje kvalitetom, s obzirom na buduću kontrolnu i koordinativnu ulogu te ustrojstvene jedinice odjela treba definirati potrebne ljudske resurse i jasan plan širenja i promocije među ciljnim skupinama nakon završetka projekta.</p>





<p>U području pravosuđa, nosivi projekt modernizacije pravosuđa još je u provedbi te se tek očekuje realizacija dijela važnih rezultata, a time i ocjene održivosti, no već su sada prepoznati određeni rizici po održivost. U skladu i s prvim nalazom, upravo ovaj projekt, iako vrijednosno najveći u čitavom IP-u, predstavlja primjer odobrenog projekta bez temeljite razrade mjera održivosti.</p>	<p>P7</p>	<p>Uzimajući u obzir važnost intervencije, do kraja projekta potrebno je jasnije definirati mjere održivosti. Oko nabave IT alata, uvjeti održivosti isti su kao i za sve projekte javne uprave – iz državnog proračuna osigurati financijska sredstva za održavanje i nadogradnju te ljudske resurse.</p>
<p>Održivost rezultata projekata po završetku projekata upitna je u većini financiranih projekata vezanih uz jačanje kapaciteta civilnog društva. Ovo je osobito kritično u primjeru poziva <i>Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu</i>, odnosno u izostanku održivosti stambenih zajednica za bivše počinitelje kaznenih djela.</p>	<p>P9</p>	<p>Ako se kroz pozive OCD-ovima prepušta organiziranje socijalnih usluga (u konkretnom slučaju usluge postpenalnog prihvata) koje sustav zbog određenih nedorečenosti ili ograničenja ne može organizirati sam, sustav treba osigurati uvjete za održivost takvih usluga odmah po završetku projekata kako bi se osigurao kontinuitet u pružanju socijalne usluge. Nadalje, ukoliko se OCD-ovi uključuju kao partneri u pružanje socijalnih usluga, potrebno je osigurati njihovo aktivno sudjelovanje u cjelokupnom procesu provedbe relevantnih aktivnosti u okviru donesenih politika.</p>
<p>Nastavno na odluku Europske komisije, reflektirano u relevantnoj regulativi, činjenica da u ESF+ nije predviđena prioritarna os dobrog upravljanja, velika je strukturalna promjena za prilike financiranja aktivnosti OCD-ova koji se bave pitanjima kvalitete javnog</p>	<p>P10</p>	<p>Novi Nacionalni plan stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2021. do 2027. kojeg priprema Ured za udruge, ja donosi Vlada RH, treba u svojim ciljevima i mjerama na adekvatan način adresirati značajnu strukturalnu izmjenu u pogledu financiranja organizacija koje se u užem smislu bave dobrim upravljanjem, kako bi one mogle nastaviti s aktivnostima snaženja demokratske</p>





upravljanja i sudioničke demokracije. Očekivano, to je stvorilo veliko nezadovoljstvo i neizvjesnost kod predstavnika civilnog društva koji se moraju tumačiti i u kontekstu izostanka nove strategije razvoja civilnog društva koja nije donesena po isteku prethodne u 2016. U takvim okolnostima postoje značajna otvorena pitanja daljnjeg financiranja OCD-ova u dijelu dobrog upravljanja, a time i ona vezana uz održivost ostvarenih postignuća unutar PO 4.

političke kulture i kvalitete participativnog javnog upravljanja. Ovo je posebno važno jer ESF+ ne previđa prioritarnu os dobro upravljanje, a demokracija i dobro upravljanje predstavljaju trajne, nikad završene procese u kojima takvi OCD-i imaju važnu ulogu.





5. Opis uloge i odgovornosti pojedinog člana projektnog tima

Projektni tim ključnih stručnjaka predstavljen je prilikom procesa nabave te se Početnim izvješćem prikazuje njihova uloga. No, osim ključnih stručnjaka, u provedbu aktivnosti uključeni će biti i neključni, kratkoročni stručnjaci iz WYG Savjetovanja d.o.o., Tetra Tech-a BV i MAP Savjetovanja d.o.o. Ključni stručnjaci postavljaju sve analitičke okvire i interpretiraju dobivene podatke, dok im u samim analizama pomažu neključni stručnjaci. Zbog nemogućnosti obavljanja posla zamijenjen je stručnjak na poziciji Voditelj tima/Ključni stručnjak 1. U inicijalnoj ponudi na poziciji Ključnog stručnjaka 1 bio je Tomasz Klimczak, a njega je na ovoj poziciji zamijenio Andrzej Dziurdzik koji u potpunosti zadovoljava uvjete te je odobren od strane Naručitelja³⁸¹. Također je zamijenjena osoba na poziciji Voditelj projekta te je tu ulogu preuzela Mona Manojlović umjesto Mladena Vojkovića.

U daljnjem tekstu prikazana je formalna struktura tima s opisom uloga:

Tablica 35. Formalna struktura projektnog tima

Pozicija	Ime stručnjaka	Uloga
Ključni stručnjak 1 – Stručnjak za vrednovanje i Voditelj tima	Andrzej Dziurdzik	<ul style="list-style-type: none">▪ Koordinacija projektnog tima▪ Priprema metodologije evaluacije▪ Izrada Početnog izvješća▪ Koordiniranje istraživanja▪ Analiza dobivenih podataka, definiranje zaključaka i nalaza evaluacije▪ Priprema vodiča za intervju▪ Izrada početnog izvješća▪ Priprema Izvješća u tijeku provedbe▪ Izrada završnog evaluacijskog izvješća
Ključni stručnjak 2 – Stručnjakinja za vrednovanje	Anna Matejczuk-Rosa	<ul style="list-style-type: none">▪ Priprema metodologije evaluacije▪ Izrada Početnog izvješća▪ Izrada istraživačkih instrumenata▪ Izrada plana istraživanja▪ Koordiniranje istraživanja▪ Dizajniranje kvantitativnog istraživanja▪ Nadzor realizacije istraživanja

³⁸¹ Naručitelj je 1. travnja 2021. dao suglasnost za zamjenu ključnog stručnjaka,



		<ul style="list-style-type: none">▪ Analiza dobivenih podataka, definiranje zaključaka i nalaza evaluacije▪ Priprema vodiča za intervju▪ Priprema Izvješća u tijeku provedbe▪ Izrada završnog evaluacijskog izvješća
Ključni stručnjak 3 – Stručnjakinja za posebno područje obuhvaćeno predmetom nabave	Nives Miošić-Lisjak	<ul style="list-style-type: none">▪ Priprema metodologije evaluacije▪ Izrada Početnog izvješća▪ Izrada istraživačkih instrumenata▪ Analiza dokumenata▪ Provedba terenskog dijela istraživanja▪ Provedba intervjua s dionicima▪ Provedba fokus grupa▪ Analiza dobivenih podataka, definiranje zaključaka i nalaza evaluacije▪ Priprema Izvješća u tijeku provedbe▪ Izrada završnog evaluacijskog izvješća
Neključni stručnjaci	Mladen Vojković	<ul style="list-style-type: none">▪ Potpora pri izradi Početnog izvješća▪ Potpora pri pripremi metodologije evaluacije▪ Pomoć pri izradi istraživačkih instrumenata▪ Potpora pri izradi plana istraživanja▪ Sudjelovanje u provedbi istraživanja▪ Provedba intervjua s dionicima▪ Provedba fokus grupa▪ Potpora pri izradi Izvješća u tijeku provedbe▪ Pomoć pri analizi dobivenih podataka, definiranju zaključaka i nalaza evaluacije▪ Pomoć pri izradi završnog evaluacijskog izvješća
	Maja Horvat	<ul style="list-style-type: none">▪ Potpora pri izradi Početnog izvješća▪ Potpora pri pripremi metodologije evaluacije▪ Pomoć pri izradi istraživačkih instrumenata



		<ul style="list-style-type: none">▪ Sudjelovanje u provedbi istraživanja▪ Pomoć pri analizi dobivenih podataka, definiranju zaključaka i nalaza evaluacije▪ Provedba intervjua s dionicima▪ Provedba fokus grupa▪ Pomoć pri izradi završnog evaluacijskog izvješća
	Iva Šeler-Sarajilić	<ul style="list-style-type: none">▪ Izrada Početnog izvješća▪ Potpora pri analizi ključnih dokumenata i pregled literature▪ Provedba intervjua s dionicima▪ Unos i obrada podataka dobivenih istraživanjem▪ Desk analiza▪ Izrade baze podataka▪ Izrada završnog evaluacijskog izvješća
	Valentina Jug, Dario Gašparić	<ul style="list-style-type: none">▪ Potpora pri izradi Početnog izvješća▪ Potpora pri izradi završnog evaluacijskog izvješća▪ Potpora pri provedbi intervjua i fokus grupa▪ Unos podataka▪ Potpora pri analizi dobivenih podataka
	Bianka Logožar	<ul style="list-style-type: none">▪ Provedba fokus grupa▪ Potpora pri izradi završnog evaluacijskog izvješća▪ Potpora pri analizi dobivenih podataka
	Davor Ilijašić	<ul style="list-style-type: none">▪ Potpora pri izradi završnog evaluacijskog izvješća▪ Potpora pri analizi dobivenih podataka
Voditelj projekta	Mona Manojlović	<ul style="list-style-type: none">▪ Komunikacija s Naručiteljem▪ Potpora pri izradi Izvješća u tijeku provedbe i Završnog izvješća



		<ul style="list-style-type: none">▪ Potpora pri provedbi intervjua i fokus grupa▪ Financijsko vođenje projekta i izrada Završnog financijskog izvješća▪ Logistika i organizacija▪ Koordiniranje i organizacija projektnog tima, Naručitelja i Izvršitelja
--	--	--

6. Ažurirani vremenski plan provedbe

Predviđeno razdoblje trajanja projekta odnosno razdoblje pružanja usluga je 15 mjeseci od dana izdavanja naloga Naručitelja odabranom ponuditelju za početak obavljanja usluga. Pristup provedbi aktivnosti temelji se na koordiniranom korištenju stručnih resursa tijekom trajanja projekta. Predloženi plan rada u nastavku organiziran je prema Opisu posla, odražavajući aktivnosti i vremenske prioritete koje je postavilo UT, a u skladu je s rokovima za komentare i odobravanje posrednih i završnih izvještaja. Osim niže navedenih glavnih projektnih aktivnosti planirana je i skupina aktivnosti koja se odnosi na osiguravanje neometane provedbe projekta. Navedeno se odnosi na organizaciju redovitih koordinacijskih sastanaka između projektnog tima i predstavnika Naručitelja te pripremu Završnog financijskog izvješća.



Tablica 36. Indikativni vremenski plan s aktivnostima i isporučevinama

GODINA / MJESEC	2021.												2022.			
	SIJ	VELJ	OŽU	TRA	SVI	LIP	SRP	KOL	RUJ	LIS	STU	PRO	SIJ	VELJ	OŽU	TRA
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1. POČETNA FAZA																
Aktivnost 1.1. Početno prikupljanje dokumenata i analiza stanja																
Aktivnost 1.2. Izrada evaluacijske metodologije																
Isporučevina: Početno izvješće dostavljeno Naručitelju		▲ 03.02. 2021.														
2. FAZA DESK ISTRAŽIVANJA																
Aktivnost 2.1. Pregled literature																
Aktivnost 2.2. Orijentacijski intervjui s odabranim dionicima																
Isporučevina: Izvješće u tijeku provedbe dostavljeno Naručitelju							▲ 04.07. 2021.									
3. FAZA TERENSKOG ISTRAŽIVANJA																
Aktivnost 3.1. Priprema anketa																
Aktivnost 3.2. Provedba anketnog istraživanja																





Aktivnost 3.3. Priprema vodiča za intervjue i fokus grupe																	
Aktivnost 3.4 Provedba intervjua i fokus grupa																	
4. FAZA SINTEZE																	
Aktivnost 4.1. Priprema Izvješća u tijeku provedbe																	
Aktivnosti 4.2. Analiza i sinteza rezultata istraživanja prema pojedinom evaluacijskom pitanju																	
Aktivnost 4.3. Izrada nacrtā Završnog izvješća o provedenom vrednovanju																	
Isporučevina: Dostavljen nacrt Završnog izvješća o provedenom vrednovanju																	▲ 04.01. 2022.
Aktivnost 4.4. Izmjena i dopuna Završnog izvješća o provedenom vrednovanju na temelju pristiglih komentara i preporuka																	
Isporučevina: Završno izvješće o provedenom vrednovanju izmijenjeno je i dostavljeno Naručitelju																	▲
Aktivnost 4.5. Presentacija Završnog izvješća o provedenom vrednovanju Naručitelju, ostalim tijelima SUK-a, Evaluacijskoj upravljačkoj skupini i Odboru za																	■





praćenje te ostalim zainteresiranim dionicima																
5. UPRAVLJANJE PROJEKTOM																
Aktivnost 5.1. Organizacija redovitih koordinacijskih sastanaka između projektnog tima i predstavnika Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike																
Aktivnost 5.2. Priprema Završnog financijskog izvješća																

-  Prezentacija Završnog izvješća
-  Predaja izvješća
-  Planirani vremenski period u Početnom izvješću
-  Izmjene u vremenskom periodu u odnosu na Početno izvješće



7. Literatura i dokumenti

AEM, „Priopćenje Vijeća za elektroničke medije – privremeno oduzimanje koncesije nakladniku Z1 televizija d.o.o.“, 22.1.2016., dostupno na: <https://www.aem.hr/koncesije/priopcenje-vijeca-za-elektronicke-medije-privremeno-oduzimanje-koncesije-nakladniku-z1-televizija-doo/>

Brkulj V. i A. Žapčić, „Kulturnjaci s Markova trga uputili apel Vladi za smjenu Hasanbegovića“, 10.2.2016., dostupno na: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/kulturnjaci-s-markova-trga-uputili-apel-vladi-za-smjenu-hasanbegovica-20160204>

Dallara, C. (2014) „Smoother Judicial Reforms in Slovenia and Croatia: Does the Legacy of the Past Matter?“ u *Democracy and Judicial Reforms in South-East Europe*, str. 31-55

Dnevnik.hr, „REZULTATI REFERENDUMA O BRAKU 65,87% ZA, 33,51% PROTIV“, 2.12.2013. <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/rezultati-referenduma-o-braku---313423.html>

Doing Business. URL: <https://www.doingbusiness.org/>

Europska komisija (2020) CEPEJ(2019)17 rev4 - *Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States Facts and figures from the CEPEJ questionnaires 2010 to 2018* Study prepared under the authority of the Working Group on the evaluation of judicial systems (CEPEJ-GT-EVAL) for the attention of the European Commission (Directorate General Justice).

Europska komisija (2020) Izvješće za Hrvatsku 2020. – Europski semsetar 2020.: ocjena napretka u provedbi strukturnih reformi te sprječavanju i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011, dostupno na: <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/2868b45e-5944-11ea-8b81-01aa75ed71a1>

Europska komisija (2020) Izvješće o vladavini prava za 2020. – Poglavlje za Hrvatsku, dostupno na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0310&from=EN>

Europska komisija (2020) Preporuka za preporuku Vijeća o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2020. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2020., dostupno na:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0511&from=HR>

Europska komisija (2013) Radni dokument službi Komisije: Ocjena ekonomskog programa za 2013. za HRVATSKU SWD, dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/swd2013_croatia_hr_0.pdf

Europska komisija (2020) *The 2020 EU Justice Scoreboard*

343





Furedi F. (2018) *Populism and the European Culture Wars - The Conflict of Values between Hungary and the EU*, London: Routledge

Gelenčir, M. „Obrazovni štrajk obilježio je 2019. godinu, donosimo pregled naših 230 tekstova“, 31.12.2019., dostupno na: <https://www.srednja.hr/novosti/obrazovni-strajk-obiljezio-je-2019-godinu-donosimo-pregled-nasih-230-tekstova/>

Gong (2021) Analiza administrativne opterećenosti korisnika prilikom provedbe EU projekata - iskustvo udruga. Impressum, Zagreb

HINA, „Evo što Vijeće za elektroničke medije kaže o svojoj smjeni“, 10.3.2016., dostupno na: <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/evo-sto-vijece-za-elektronicke-medije-kaze-o-svojoj-smjeni-20160310>

HINA, „Jokić i njegov tim dali ostavke zbog političkih pritisaka“, 25.5.2016., dostupno na: <https://www.poslovnih.hr/hrvatska/jokic-i-njegov-tim-dali-ostavke-zbog-politickih-pritisaka-313350>

HINA, „Održan veliki prosvjed, na trgu su bile tisuće“, 25.11.2019., dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/odrzan-veliki-prosvjed-na-trgu-su-bile-tisuce-premieru-vi-ste-krivi-za-strajk-moja-kolegica-radi-vec-38-godina-znate-li-kolika-joj-je-placa-9657412>

HND, „Hasanbegović smijenio povjerenstvo za neprofitne medije“, 29.1.2016., dostupno na: <https://hnd.hr/hasanbegovic-smijenio-povjerenstvo-za-neprofitne-medije>

HND, „Prosvjed novinara pred ministarstvom kulture: "Šutnja je Zlat(k)o", 3.5.2016, dostupno na: <https://www.hnd.hr/prosvjed-novinar-a-pred-ministarstvom-kulture-sutnja-je-zlat-k-o>

Inicijativa za snažno civilno društvo, „Otvoreno pismo Inicijative za snažno civilno društvo Uredu za udruge Vlade RH i nadležnim ministarstvima: AUTONOMIJA ODLUČIVANJA JE TEMELJ RAVNOPRAVNOG DIJALOGA“, 28.5.2020., dostupno na: <https://www.mmh.hr/vijesti/otvoreno-pismo-inicijative-za-snazno-civilno-drustvo-uredu-za-udruge-vlade-rh-i-nadleznim-ministarstvima-autonomija-odlucivanja-je-temelj-ravnopravnog-dijaloga>

Izvešće o edukacijama za pravosudne djelatnike (suce, tužitelje, zaposlenike sudova, odvjetnike, javne bilježnike i izvršitelje) o EU pravu ili nacionalnom pravu druge zemlje članice, dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/judicial-training-2020-web.pdf>

Josipović, I. „Prisjetimo se: Ovako su izgledali prosvjedi protiv Plenkovićevog nametanja Istanbulske konvencije, 28.11.2019., dostupno na: <https://narod.hr/hrvatska/foto-video-prisjetimo-se-ovako-su-izgledali-prosvjedi-protiv-plenkovicvog-nametanja-istanbulske-konvencije>





Kaufman, D., Kraay, A., Mastruzzi, M., (2010) The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, Policy Research Working Paper 5430, The World Bank

Koprić, I, (2019) Public Administration Reform in Croatia. Slow Modernization During Europeanization of Resilient Bureaucracy, u *Public administration issues*, Higher School of Economics, issue 5, str. 7-26.

Kuhar, R. i D. Paternotte (ur.), (2017) *Anti-Gender Campaigns in Europe – Mobilizing against Equality*, London i New York: Rowman & Littlefield International

Lilek, M. „KAKO JE ZAUSTAVLJENA KURIKULARNA REFORMA Šest mjeseci nakon velikih prosvjeda koji su na ulice diljem Hrvatske izvele desetke tisuće građana“, 20.11.2016., dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/kako-je-zaustavljena-kurikularna-reforma-sest-mjeseci-nakon-velikih-prosvjeda-koji-su-na-ulice-diljem-hrvatske-izvele-desetke-tisuce-gradana-5282059>

Mikola, D. i T. Jokić, „Nekoliko ljudi ozlijeđeno: Sve tri ploče na ćirilici su razbijene“, 2.9.2013., dostupno na: <https://www.24sata.hr/news/postavljene-prve-cirilicne-ploce-u-vukovaru-ljudi-prosvjeduju-330354>

Mikola, D., Garmaz, Ž., Šantoši, M., Lepad, F., Blažević, M., „Podjele u Vukovaru: Kroz grad prošle dvije 'Kolone sjećanja'“, 18.11.2013., dostupno na: <https://www.24sata.hr/news/dan-sjecanja-prosle-su-22-godine-od-stradanja-vukovara-341469>

Ministarstvo uprave (2017) Akcijski plan provedbe Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2017. do 2020. godine, dostupno na: <https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/SDURDD-dokumenti/Akcijski%20plan%20provedbe%20Strategije%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202017.%20do%202020.%20godine.pdf>

Ministarstvo uprave (2017) Akcijski plan za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020, dostupan na: https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/MURH_migracija%20s%20weba/Akcijski%20plan%20za%20provedbu%20Strategije%20e-Hrvatska%202020.pdf

Ministarstvo uprave (2017) Strategija e-Hrvatska 2020, dostupna na: https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategija_e-Hrvatska_2020.pdf

Nacionalni program reformi za 2014. godinu, dostupan na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/nrp2014_croatia_hr_0.pdf

Nacionalni program reformi za 2015. godinu, dostupan na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/00%20Foto%20mobitel/Europski%20semestar/Dokumenti%20i%20publikacije/Nacionalni%20program%20reformi%202015.pdf>

Nacionalni programi reformi za 2016., 2017., 2018., 2019. i 2020. godinu, dostupni na: <https://vlada.gov.hr/dokumenti-i-publikacije/19458>





Net.hr, „VELIKI PROSVJED U ZAGREBU / Čak 25.000 ljudi došlo na skup podrške reformi školstva: 'Šustaru, na ovu feštu nisi pozvan!'“, 1.6.2016., dostupno na: <https://net.hr/danas/sve-je-spremno-za-prosvjed-mi-smo-svoje-odradili-a-sada-je-vrijeme-da-gradani-pokazu-da-hrvatska-moze-bolje-eaa29f3c-b1ca-11eb-b8ba-0242ac140042>

Nezirović, V., „NAJVEĆA PROMJENA KOJU DONOSI NOVI ZAKON O HRVATSKIM BRANITELJIMA 'Branitelje želimo potaknuti na rad, pa će uz mirovinu moći i raditi...'“, 2.12.2017., dostupno na: <https://www.jutarnji.hr/vijesti/hrvatska/najveca-promjena-koju-donosi-novi-zakon-o-hrvatskim-braniteljima-branitelje-zelimo-potaknuti-na-rad-pa-ce-uz-mirovinu-moci-i-raditi-6803895>

Odluka o instrumentima za usklađivanje zakonodavstva Republike Hrvatske s pravnom stečevinom Europske unije (NN 44/17)

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2015_04_46_919.html

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2015_04_43_887.html

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-343/2020 od 19. svibnja 2020. i izdvojeno podupiruće mišljenje suca, dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_06_73_1434.html

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-4640/2014 od 12. kolovoza 2014., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_08_104_2021.html

Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske broj: U-VIIR-7346/2014 od 10. prosinca 2014., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_12_156_2961.html

OPULJP 2014.-2020., Verzija 6.0, dostupno na: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2020/08/Programme_2014HR05M9OP001_6_0_en.pdf

Ozzano L. i A Giorgi, (2015) *European Culture Wars and the Italian Case Which side are you on?*, London: Routledge

Petković, K. (2013) Politike moralnosti – politička slika kulturnih ratova u Hrvatskoj. *Političke analize*, Godište IV, broj 16, str. 3, Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

Position of the Commission Service on the development of Partnership Agreement and programmes in the Republic of CROATIA for the period 2014-2020, dostupno na: <https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//arhiva/EU%20fondovi/Hrvatska%20i%20EU//Position%20Paper%20Croatia%202014-20.pdf>

PR.glas.com, „Nema potrebe za nastavkom podupiranja bilo kojeg neprofitnog medija putem mog resora“, 5.2.2016., dostupno na: <https://prglas.com/nema-potrebe-za-nastavkom-podupiranja-bilo-kojeg-neprofitnog-medija-putem-mog-resora/>





Pravilnik o potpori za kapitalna ulaganja u poljoprivredi (NN 46/11, 103/11)

Preporuke Vijeća EU o Nacionalnom programu reformi i dostavljanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2014., 2015, 2016., 2017., 2018., 2019. i 2020. godinu

Priopćenje Ustavnog suda Republike Hrvatske o narodnom ustavotvornom referendumu o definiciji braka broj: SuS-1/2013 od 14. studenoga 2013., dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2013_11_138_2966.html

Radni dokumenti službi Komisije: Izvešća za Hrvatsku s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža za 2013., 2014, 2015., 2016., 2017., 2018., 2019. i 2020. godinu

Romić, T, „Više od 435 predstavnika udruga, jedan po jedan, urudžbiralo Vladi apel za spas hrvatskog modela podrške razvoju civilnog društva“, 9.5.2016., dostupno na: <https://www.vecernji.hr/vijesti/vise-od-435-predstavnika-udruga-jedan-po-jedan-urudzbiralo-vladi-apel-za-spas-hrvatskog-modela-podrške-razvoju-civilnog-drustva-1082889>

SGI Network. URL: <https://www.sgi-network.org/2020/>

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., dostupno na: https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//arhiva/EU%20fondovi/Programi%20prekogranicna%202014-2020//GLAVNI%20DOKUMENT_Sporazum_o_partnerstvu_HR.pdf

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine (NN 70/2015)

Strategija razvoja pravosuđa, za razdoblje od 2013. do 2018. godine (NN 144/2012)

Sumpor, M., I Rašić Bakarić i I. Đokić, (2016) *Vanjsko vrednovanje Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2016.-2020.*, Ekonomski institut Zagreb, Zagreb

Škarica, M. (2018) Implementation of the Strategy for Public Administration Development in Croatia 2015-2020. A Mid-term Evaluation. *31st International Scientific Conference on Economic and Social Development - "Legal Challenges of Modern World": Book of Proceedings*

Tematske radne skupine. URL: <http://arhiva.strukturnifondovi.hr/tematske-radne-skupine>

The Global Competitiveness Index 2017-2018 edition based on World Economic Forum, Executive Opinion Survey 2017, Contry profile: Croatia, dostupno na: http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/03CountryProfiles/Standalone2-pagerprofiles/WEF_GCI_2017_2018_Profile_Croatia.pdf

The Global Competitiveness Report 2017–2018, dostupno na: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf>





Tportal.hr, „Nakon natezanja oko kolona, Hrvatska napokon odaje počast Vukovaru“
18.11.2014. <https://www.tportal.hr/vijesti/clanak/nakon-natezanja-oko-kolona-hrvatska-napokon-odaje-pocast-vukovaru-20141118>

U ime obitelji, „Brojimo zastupnike imenom i prezimenom“, 27.8.2014.
<https://uimeobitelji.net/u-ime-obitelji-birajmo-zastupnike-imenom-i-prezimenom/>

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 od 11. srpnja 2006. (SL L 347, 20.12.2013.), dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=DA>

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, dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=ES>

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, dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex:32018R1046>

Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi (NN 37/01, 38/01 - ispravak, 71/01, 89/01, 112/01, 7/02 - ispravak, 17/03, 197/03, 21/04, 25/04 - ispravak, 66/05, 92/05, 131/05, 140/05, 81/06, 11/07, 47/07, 109/07, 58/08, 32/09, 140/09, 21/10, 38/10, 77/10, 113/10, 22/11, 142/11, 31/12, 49/12, 60/12, 65/12, 78/12, 82/12, 100/12, 124/12, 140/12, 16/13, 25/13, 52/13, 96/13, 126/13, 2/14, 94/14, 140/14, 151/14, 76/15, 100/15, 71/18, 15/19, 73/19)

USAID, 2016 CSO Sustainability Index for Centar and Eastern Europe and Eurasia, str. 71, dostupno na: https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/CSOSI_Report_7-28-17.pdf

Ustavni zakon o pravima nacionalnih manjina (NN 155/02, 47/10, 80/10, 93/11, 93/11)

Vijesti.hr, „Rakić: 'Odluka ministra je meni teško objašnjiva, ovdje se radi o političkom pritisku““, 11.3.2016., dostupno na: <https://www.rtl.hr/vijesti-hr/novosti/hrvatska/1936072/racic-odluka-ministra-je-meni-tesko-objasnjiva-ovdje-se-radi-o-politickom-pritisku/>





Vlada Republike Hrvatske (2012) Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012.-2016, dostupno na: <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/File/Nacionalna%20strategija%20stvaranja%20poticajnog%20okru%5%beenja%20za%20razvoj%20civilnog%20dru%5%a1tva%202012-2016.pdf>

Vlada Republike Hrvatske (2021) Odluka o osnivanju Savjeta za razvoj civilnoga društva (NN 14/2021), dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_02_14_282.html

Zakon o hrvatskim braniteljima iz Domovinskog rata i članovima njihovih obitelji (NN 121/17, 98/19)

Zakon o mehanizmima rješavanja poreznih sporova u Europskoj uniji (NN 98/19)

Zakon o odgoju i obrazovanju na jeziku i pismu nacionalnih manjina (NN 51/00, 56/00)

Zapisnici Savjeta za razvoj civilnoga društva, dostupni na: <https://udruge.gov.hr/istaknute teme/savjet-za-razvoj-civilnoga-drustva/zapisnici-sa-sjednica-savjeta/144>





Prilog 1

Pitanja za orijentacijske intervjuje

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

Grupa 4: Vrednovanje Prioritetne osi 4 „Dobro upravljanje“.

FAZA DESK ISTRAŽIVANJA – ORIJENTACIJSKI INTERVJUI S ODABRANIM DIONICIMA

Pitanja za orijentacijski intervju za Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (MROSP) u funkciji Upravljačkog tijela (UT)

Evaluacijsko pitanje (EP)	Pitanja za orijentacijske intervjuje
<p>EP1 U kojem širem društveno-ekonomskom kontekstu su se planirale i provodile intervencije u okviru Prioritetne osi 4?</p> <p>EP2 U kojoj mjeri je vidljiva poveznica između odabranog tematskog cilja, investicijskih prioriteta, specifičnih ciljeva i objavljenih poziva u okviru Prioritetne osi 4 s identificiranim nacionalnim i regionalnim potrebama, potrebama ciljanih skupina te dodijeljenim financijskim sredstvima?</p> <p>EP3 U kojoj mjeri su predviđene aktivnosti adekvatno planirane u odnosu na specifične pokazatelje relevantnog investicijskog prioriteta i specifičnih ciljeva u kontekstu polaznih vrijednosti i postavljenih ciljeva?</p>	<p>1. Opis konteksta izrade OPULJP-a u dijelu PO 4. Na koji način su definirani prioriteti, očekivani rezultati te početne i ciljane vrijednosti pokazatelja? Postoji li kakva dokumentacija na temu?</p>
<p>EP4 Provode li se intervencije unutar PO 4 u skladu s indikativnim/godišnjim planovima objave poziva na dostavu projektnih prijedloga i kakva je dinamika postupka dodjele bespovratnih sredstava? Ako postoje odstupanja od planiranog, na koje se investicijske prioritete i specifične ciljeve odnose i zbog čega do njih dolazi?</p>	<p>1. Možemo li dobiti na uvid dokumentaciju na temelju koje bi mogli utvrditi kako je tekla priprema dva do tri PDP-a, npr. za svaki SC po jedan komplet dokumenata? Sažetak operacije i Upute za prijavitelje – kako je teкао proces i razmjena dokumenata i komentara između tijela SUK-a, PT1, PT2 i UT. – Ukoliko je moguće, dostavili bi prijedlog – jedan PDP po SC-u, putem maila.</p> <p>2. Postoje li kakve analize prigovora prijavitelja projekata, npr. po PDP-u, na godišnjoj razini itd.?</p>



<p>EP5 Kako kvaliteta upravljanja administrativnim i financijskim resursima utječe na provedbu ugovorenih projekata i posljedično na uspješnost provedbe PO 4? Gdje postoji dodatan prostor za edukacije provedbenih tijela razine 2 i Korisnika projekata?</p>	<p>1. Postoje li kakvi sažetci/izvješća o prigovorima Korisnika u dijelu odobrenja ZNS-ova (pogotovo prigovori vezani uz neprihvatljive troškove) i potom u vezi s dinamikom plaćanja? Radi li se kakav pregled na mjesečnoj, višemjesečnoj, godišnjoj osnovi, ili primjerice po PDP-u?</p>
--	---

Pitanja za grupni orijentacijski intervju – SC 11.i.1.

za Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstvo pravosuđa i uprave te Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva

Evaluacijsko pitanje (EP)	Pitanja za orijentacijske intervjuje
<p>EP1 U kojem širem društveno-ekonomskom kontekstu su se planirale i provodile intervencije u okviru Prioritetne osi 4?</p> <p>EP2 U kojoj mjeri je vidljiva poveznica između odabranog tematskog cilja, investicijskih prioriteta, specifičnih ciljeva i objavljenih poziva u okviru Prioritetne osi 4 s identificiranim nacionalnim i regionalnim potrebama, potrebama ciljanih skupina te dodijeljenim financijskim sredstvima?</p> <p>EP3 U kojoj mjeri su predviđene aktivnosti adekvatno planirane u odnosu na specifične pokazatelje relevantnog investicijskog prioriteta i specifičnih ciljeva u kontekstu polaznih vrijednosti i postavljenih ciljeva?</p>	<p>1. Opis konteksta izrade OPULJP-a u dijelu PO 4. Na koji način su definirani prioriteti, očekivani rezultati te početne i ciljane vrijednosti pokazatelja? Postoji li kakva dokumentacija na temu?</p>
<p>EP4 Provode li se intervencije unutar PO 4 u skladu s indikativnim/godišnjim planovima objave poziva na dostavu projektnih prijedloga i kakva je dinamika postupka dodjele bespovratnih sredstava? Ako postoje odstupanja od planiranog, na koje se investicijske prioritete i specifične ciljeve odnose i zbog čega do njih dolazi?</p>	<p>1. Možemo li dobiti na uvid dokumentaciju na temelju koje bi mogli utvrditi kako je tekla priprema dva do tri PDP-a, npr. za svaki SC po jedan komplet dokumenata? Sažetak operacije i Upute za prijavitelje – kako je teкао proces i razmjena dokumenata i komentara između tijela SUK-a, PT1, PT2 i UT. – Ukoliko je moguće, dostavili bi prijedlog – jedan PDP po SC-u, putem maila.</p> <p>2. Postoje li kakve analize prigovora prijavitelja projekata, npr. po PDP-u, na godišnjoj razini itd.?</p>



<p>EP6 Do koje mjere su provedene intervencije doprinijele ostvarenju očekivanih rezultata unutar PO 4? Koji su čimbenici utjecali na njihovo (ne)ostvarenje?</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Kako komentirate dosadašnje ostvarenje pokazatelja rezultata u PO 4 SC 11.i.1?2. Možete li izdvojiti Korisnike koji su posebno uspješni u ostvarenju pokazatelja i koji su, po vašem mišljenju, razlozi za takve rezultate?3. Koji su se čimbenici uspjeha ili neuspjeha pojedinih projekata pokazali kao ključni u ostvarenju pokazatelja?
<p>EP7 Koje intervencije su postigle neočekivane, pozitivne ili negativne rezultate? Koji su faktori na to utjecali?</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Možete li istaknuti projekte koji su bili posebno uspješni i zbog čega?2. Možete li izdvojiti projekte koji su bili manje uspješni i znate li razloge/ključne čimbenike njihovih slabijih ostvarenja?3. Koje aktivnosti su se pokazale kao posebno uspješne, odnosno neuspješne?4. Postoje li alternativna rješenja za identificirane probleme koje je bilo moguće provesti umjesto odabranih za provedbu unutar PO 4?
<p>EP8 Postoji li i kakav je učinak rezultata projekata dosad provedenih intervencija na učinkovitost javne uprave, efikasnost pravosuđa i razvoj kapaciteta civilnog društva, uključujući socijalne partnere?</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Na koji se način predviđalo učinke projekata (PDP-a) u sklopu PO 4 SC 11.i.1 u fazi planiranja? Je li to zabilježeno u kakvoj dokumentaciji?2. Da li je učinak rezultata projekata iz područja javne uprave, vidljiv i mjerljiv za zaposlenike u javnoj upravi?3. Da li je učinak rezultata projekata iz područja javne uprave, vidljiv i mjerljiv za krajnje korisnike (tj. korisnike javnih usluga, odnosno npr. građane)?4. Koriste li se stečena znanja i vještine zaposlenika u javnoj upravi u svakodnevnoj radnoj praksi?5. Na koji način se mjeri korištenje novih znanja i vještina u praksi?6. Koliko su procesi i pružanje usluga optimizirani i ubrzani kao rezultat provedbe projekata te na koji način se prate nastale promjene?7. Mjeri li se zadovoljstvo krajnjih korisnika usluga i na koji način?8. Smatrate li da su krajnji korisnici usluga zadovoljniji unaprijeđenim uslugama?
<p>EP9 Bi li se i do koje mjere aktivnosti predviđene PO 4 provele bez ESF potpora?</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Do koje mjere su ESF potpore bile presudne za provedbu aktivnosti i ostvarenje rezultata u PO 4?



<p>EP10 U kojoj su mjeri postignuća u svakom specifičnom cilju potencijalno dugoročno održiva, te hoće li se postignuća moći očuvati i bez financiranja iz nacionalnih/europskih fondova?</p>	<p>1. Na koji način se prate učinci projekata i održivost rezultata u PO 4 nakon njihovog završetka?</p> <ul style="list-style-type: none"> • SC 11.i.1 Javna uprava
--	---

Pitanja za grupni orijentacijski intervju – SC 11.ii.1.

za Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike, Ministarstvo kulture i medija te Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske

Evaluacijsko pitanje (EP)	Pitanja za orijentacijske intervjuje
<p>EP1 U kojem širem društveno-ekonomskom kontekstu su se planirale i provodile intervencije u okviru Prioritetne osi 4?</p> <p>EP2 U kojoj mjeri je vidljiva poveznica između odabranog tematskog cilja, investicijskih prioriteta, specifičnih ciljeva i objavljenih poziva u okviru Prioritetne osi 4 s identificiranim nacionalnim i regionalnim potrebama, potrebama ciljanih skupina te dodijeljenim financijskim sredstvima?</p> <p>EP3 U kojoj mjeri su predviđene aktivnosti adekvatno planirane u odnosu na specifične pokazatelje relevantnog investicijskog prioriteta i specifičnih ciljeva u kontekstu polaznih vrijednosti i postavljenih ciljeva?F</p>	<p>1. Opis konteksta izrade OPULJP-a u dijelu PO 4. Na koji način su definirani prioriteti, očekivani rezultati te početne i ciljane vrijednosti pokazatelja? Postoji li kakva dokumentacija na temu?</p>
<p>EP6 Do koje mjere su provedene intervencije doprinijele ostvarenju očekivanih rezultata unutar PO 4? Koji su čimbenici utjecali na njihovo (ne)ostvarenje?</p>	<p>1. Kako komentirate dosadašnje ostvarenje pokazatelja rezultata u PO 4 SC 11.ii.1?</p> <p>2. Možete li izdvojiti Korisnike koji su posebno uspješni u ostvarenju pokazatelja i koji su, po vašem mišljenju, razlozi za takve rezultate?</p> <p>3. Koji su se čimbenici uspjeha ili neuspjeha pojedinih projekata pokazali kao ključni u ostvarenju pokazatelja?</p>
<p>EP7 Koje intervencije su postigle neočekivane, pozitivne ili negativne rezultate? Koji su faktori na to utjecali?</p>	<p>5. Možete li istaknuti projekte koji su bili posebno uspješni i zbog čega?</p>



	<ol style="list-style-type: none"> Možete li izdvojiti projekte koji su bili manje uspješni i znate li razloge/ključne čimbenike njihovih slabijih ostvarenja? Koje aktivnosti su se pokazale kao posebno uspješne, odnosno neuspješne? Postoje li alternativna rješenja za identificirane probleme koje je bilo moguće provesti umjesto odabranih za provedbu unutar PO 4?
EP8 Postoji li i kakav je učinak rezultata projekata dosad provedenih intervencija na učinkovitost javne uprave, efikasnost pravosuđa i razvoj kapaciteta civilnog društva, uključujući socijalne partnere?	<ol style="list-style-type: none"> Na koji se način predviđalo učinke projekata (PDP-a) u sklopu PO 4 za OCD-e u fazi planiranja? Je li to zabilježeno u kakvoj dodatnoj dokumentaciji? Da li je učinak rezultata projekata iz područja razvoja civilnog društva vidljiv i mjerljiv?
EP10 U kojoj su mjeri postignuća u svakom specifičnom cilju potencijalno dugoročno održiva, te hoće li se postignuća moći očuvati i bez financiranja iz nacionalnih/europskih fondova?	<ol style="list-style-type: none"> Na koji način se prate učinci projekata i održivost rezultata u PO 4 SC 11.ii.1 nakon njihovog završetka?

**Pitanja za orijentacijski intervju
za Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ)
u funkciji Posredničkog tijela razine 2 (PT2)**

Evaluacijska pitanja	Pitanja za orijentacijski intervju
<p>EP4</p> <p>Provode li se intervencije unutar PO 4 u skladu s indikativnim/godišnjim planovima objave poziva na dostavu projektnih prijedloga i kakva je dinamika postupka dodjele bespovratnih sredstava? Ako postoje odstupanja od planiranog, na koje se investicijske prioritete i specifične ciljeve odnose i zbog čega do njih dolazi?</p>	<ol style="list-style-type: none"> Ima li HZZ kakve godišnje podatke / interne analize o provedenim postupcima dodjele za PO 4, do kraja 2020. godine? Rade li se kakve osnovne kumulativne analize svih zaprimljenih projektnih prijava po pojedinom pozivu na dostavu projektnih prijava (PDP-a)? Kakve podatke sadrže i u koju se svrhu koriste? Npr. bilježi li se broj i vrijednost zaprimljenih prijava, kako se određuje bodovni prag i rezervna lista projekata itd.? Postoje li interne analize trajanja faza evaluacije projekata (npr. po PDP-u) – administrativna provjera, ocjena kvalitete, čišćenje proračuna i ugovaranje? Na koji su se način odabirali evaluatori za ocjenjivanje projekata – u promatranom razdoblju do kraja 2020. godine?



	5. Postoje li kakve analize prigovora prijavitelja projekata (po PDP-u, na godišnjoj razini itd.)?
<p>EP5</p> <p>Kako kvaliteta upravljanja administrativnim i financijskim resursima utječe na provedbu ugovorenih projekata i posljedično na uspješnost provedbe PO 4? Gdje postoji dodatan prostor za edukacije provedbenih tijela razine 2 i Korisnika projekata?</p>	<ol style="list-style-type: none">1. Postoje li kakve godišnje (interne) analize potreba za edukacijama zaposlenika PT2 i Korisnika?2. Postoje li kakva izvješća o provedenim edukacijama, tj. o svim edukacijskim aktivnostima odrađenima u pojedinom PT2? Npr. na godišnjoj razini i za svaku godinu do kraja 2020. godine? (misli se na edukacije zaposlenika PT2, ali i Korisnika ugovorenih projekata)3. Postoje li kakve edukacije ciljano na temu popunjavanja, provjere i odobrenja ZNS-ova? (za zaposlenike PT2 i Korisnike)? Ako da, kako izgledaju, koliko se često održavaju i koliko je zaposlenika prošlo te edukacije? Postoji li kakva dokumentacija?4. Izrađuju li se možda kakve posebne upute za provjeru i odobravanje ZNS-ova za pojedini poziv na dostavu projektnih prijedloga (PDP) za zaposlenike PT2?5. Daju li se Korisnicima dodatne pisane upute za ispunjavanje ZNS-ova i možda po PDP-u?6. Postoje li kakve godišnje interne analize PT2 o dinamici zaprimanja i odobravanja ZNS-ova?7. Bilježe li se negdje na jednome mjestu pitanja Korisnika / greške koje rade u ZNS-ovima, npr. po pojedinom ili više PDP-a, ili na višemjesečnoj/godišnjoj razini?8. Postoje li kakva kumulativna izvješća o utvrđenim nepravilnostima u dijelu neprihvatljivih troškova/izdataka – npr. sažetci po PDP-u ili na mjesečnoj ili godišnjoj osnovi?9. Održavaju li se redovni sastanci svih zaposlenika koji rade na provedbi projekata (tj. odobravaju ZNS-ove), npr. u sklopu pojedinog PDP-a, npr. u svrhu razmjene iskustava u provjeri ZNS-ova i usklađivanja pristupa kod provjere i odobravanja?10. Postoje li kakvi sažetci/izvješća o prigovorima Korisnika u dijelu odobrenja ZNS-ova (pogotovo prigovori vezani uz neprihvatljive troškove) i potom u





	<p>vezi s dinamikom plaćanja? Radi li se kakav pregled na mjesečnoj, višemjesečnoj, godišnjoj osnovi, ili npr. po PDP-u?</p> <p>11. Postoje li kakve interne analize i planovi PT2 u vezi primjene pojednostavljenih troškovnih opcija (PTO), tj. o mogućim prednostima i nedostacima i daljnjim planovima za uvođenje dodatnih PTO-a?</p>
--	--

**Pitanja za orijentacijski intervju
za Nacionalnu zakladu za razvoj civilnoga društva (NZRCD)
u funkciji Posredničkog tijela razine 2 (PT2)**

Evaluacijska pitanja	Pitanja za orijentacijski intervju
<p>EP4</p> <p>Provode li se intervencije unutar PO 4 u skladu s indikativnim/godišnjim planovima objave poziva na dostavu projektnih prijedloga i kakva je dinamika postupka dodjele bespovratnih sredstava? Ako postoje odstupanja od planiranog, na koje se investicijske prioritete i specifične ciljeve odnose i zbog čega do njih dolazi?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ima li NZRCD kakve godišnje podatke / interne analize o provedenim postupcima dodjele za PO 4, do kraja 2020. godine? 2. Rade li se kakve osnovne kumulativne analize svih zaprimljenih projektnih prijava po pojedinom pozivu na dostavu projektnih prijava (PDP-a)? Kakve podatke sadrže i u koju se svrhu koriste? Npr. bilježi li se broj i vrijednost zaprimljenih prijava, kako se određuje bodovni prag i rezervna lista projekata itd.? 3. Postoje li interne analize trajanja faza evaluacije projekata (npr. po PDP-u) – administrativna provjera, ocjena kvalitete, čišćenje proračuna i ugovaranje? 4. Na koji su se način odabirali evaluatori za ocjenjivanje projekata – u promatranom razdoblju do kraja 2020. godine? 5. Postoje li kakve analize prigovora prijavitelja projekata (po PDP-u, na godišnjoj razini itd.)?
<p>EP5</p> <p>Kako kvaliteta upravljanja administrativnim i financijskim resursima utječe na provedbu ugovorenih projekata i posljedično na uspješnost provedbe PO 4? Gdje postoji dodatan prostor za</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Postoje li kakve godišnje (interne) analize potreba za edukacijama zaposlenika PT2 i korisnika? 2. Postoje li kakva izvješća o provedenim edukacijama, tj. o svim edukacijskim aktivnostima odrađenima u pojedinom PT2? Npr. na godišnjoj razini i za svaku godinu do kraja 2020. godine? (misli se na edukacije



edukacije provedbenih tijela razine 2 i Korisnika projekata?

zaposlenika PT2, ali i Korisnika ugovorenih projekata)

3. Postoje li kakve edukacije ciljano na temu popunjavanja, provjere i odobrenja ZNS-ova? (za zaposlenike PT2 i Korisnike)? Ako da, kako izgledaju, koliko se često održavaju i koliko je zaposlenika prošlo te edukacije? Postoji li kakva dokumentacija?
4. Izrađuju li se možda kakve posebne upute za provjeru i odobravanje ZNS-ova za pojedini poziv na dostavu projektnih prijedloga (PDP) za zaposlenike PT2?
5. Daju li se Korisnicima dodatne pisane upute za ispunjavanje ZNS-ova i možda po PDP-u?
6. Postoje li kakve godišnje interne analize PT2 o dinamici zaprimanja i odobravanja ZNS-ova?
7. Bilježe li se negdje na jednome mjestu pitanja Korisnika / greške koje rade u ZNS-ovima, npr. po pojedinom ili više PDP-a, ili na višemjesečnoj/godišnjoj razini?
8. Postoje li kakva kumulativna izvješća o utvrđenim nepravilnostima u dijelu neprihvatljivih troškova/izdataka – npr. sažetci po PDP-u ili na mjesečnoj ili godišnjoj osnovi?
9. Održavaju li se redovni sastanci svih zaposlenika koji rade na provedbi projekata (tj. odobravaju ZNS-ove), npr. u sklopu pojedinog PDP-a, npr. u svrhu razmjene iskustava u provjeri ZNS-ova i usklađivanja pristupa kod provjere i odobravanja?
10. Postoje li kakvi sažetci/izvješća o prigovorima Korisnika u dijelu odobrenja ZNS-ova (pogotovo prigovori vezani uz neprihvatljive troškove) i potom u vezi s dinamikom plaćanja? Radi li se kakav pregled na mjesečnoj, višemjesečnoj, godišnjoj osnovi, ili npr. po PDP-u?
11. Postoje li kakve interne analize i planovi PT2 u vezi primjene pojednostavljenih troškovnih opcija



	(PTO), tj. o mogućim prednostima i nedostacima i daljnjim planovima za uvođenje dodatnih PTO-a?
--	---





Prilog 2

Anketni upitnici

Anketa za SC 11.i.1 i SC 11.i.2

Poštovani/Poštovana,

Zahvaljujemo Vam što ćete odvojiti 10-ak minuta Vašeg vremena kako biste sudjelovali u **anketi vezanoj uz Vaše sudjelovanje** u projektu pod nazivom (*ubaciti naziv projekta*), koji se unutar Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. (dalje u tekstu OPULJP) provodio ili još provodi u Vašoj instituciji (*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.

Prikupljeni podaci poslužit će u formiranju nalaza i preporuka **u sklopu Vrednovanja djelatnosti, učinkovitosti i učinka Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., GRUPA 4: Vrednovanje Prioritetne osi 4 "Dobro upravljanje"**.

Anketa je upućena sudionicima koji su bili uključeni u projektne aktivnosti do 31.12.2020., a verificirani su do 10.01.2021., doprinoseći specifičnim ciljevima 11.i.1 - *Povećanje djelatnosti i kapaciteta u javnoj upravi kroz poboljšanje pružanja usluga i upravljanja ljudskim potencijalima* te 11.i.2 - *Unapređenje kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšanje upravljanja i kompetencija*. U slučaju da ste bili sudionik/ica više projekata unutar predmetnih specifičnih ciljeva, zaprimiti ćete anketu za svaki projekt u kojem ste sudjelovali.

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

GDPR napomena

Vaša privatnost i anonimnost zajamčeni su prema strogim pravilima Uredbe EU 2016/679. Vaša prava:

- Vaši odgovori bit će prezentirani isključivo u anonimiziranom obliku.
- Vaši osobni podaci bit će pohranjeni kod WYG Savjetovanje d.o.o. i MAP Savjetovanja d.o.o. maksimalno do kraja ugovorne obveze (travanj 2022.) 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 WYG Savjetovanje d.o.o. (frontdesk@wyg-c.eu) tijekom provedbe istraživanja ili izravno od Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (zastita.podataka@mrosp.hr) u svim fazama istraživanja.

1. U svrhu procjene konteksta unutar kojega se provode predmetne intervencije, molimo da na skali od 1 do 5 (gdje je 1 potpuno neslaganje, a 5 potpuno slaganje) naznačite razinu Vašeg slaganja s niže navedenim tvrdnjama u ovom trenutku:

Optimističan sam u pogledu daljnjeg razvoja reformi u području rada moje institucije	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kvaliteta usluga i usmjerenost na potrebe građana i/ili poslovnog sektora u mojoj instituciji je na visokoj razini	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Organizacija rada i poslovni procesi u mojoj instituciji su visoke kvalitete	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Infrastruktura (uredi, oprema, informatička rješenja) moje institucije omogućava kvalitetno izvršenje obaveza iz naše nadležnosti	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Upravljanje ljudskim resursima u mojoj instituciji omogućava optimalno izvršavanje naših radnih zadataka	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Moja znanja i vještine omogućavaju mi da kvalitetno i efikasno obavljam svoj posao	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti

2. Sjećate li se sudjelovanja u projektnim aktivnostima unutar projekta *ubaci ime projekta* u Vašoj instituciji?
 - a. Da
 - b. Ne

Ako ne, zahvali i zatvori anketu; Ako da, otvori pitanje 3.





3. Koja je Vaša **trenutna pozicija u Vašoj instituciji**?
- Viši rukovoditelj (npr. načelnik sektora, voditelj službe, predstojnik Ureda predsjednika Ustavnog ili Vrhovnog suda, tajnik Upravnog i viših sudova i sl.)
 - Rukovoditelj i niži rukovoditelj (npr. voditelj odjela, voditelj odsjeka, voditelj pod-odsjeka, tajnik ostalih sudova i sl.)
 - Viši izvršitelj (npr. viši savjetnik specijalist, viši savjetnik, viši sudski savjetnik, savjetnik, sudski savjetnik i sl.)
 - Izvršitelj (npr. viši stručni suradnik, stručni suradnik, stručni referent, viši sudski referent, sudski referent i sl.)
 - Više ne radim u instituciji
4. Molimo navedite **dužinu Vašeg profesionalnog iskustva** (u godinama):
- Na postojećoj poziciji:
 - Sveukupno u instituciji u kojoj trenutno radite:
 - Sveukupno, uključujući izvan postojeće institucije:
5. Do koje mjere su, po Vašem mišljenju, **aktivnosti projekta bile relevantne za unaprjeđenje rada Vaše institucije**?
- Izuzetno
 - U većoj mjeri
 - Djelomično
 - U manjoj mjeri
 - Uopće ne
 - Ne mogu procijeniti

Nakon 5. pitanja, ovisno o odgovoru, slijedi novo opisno potpitanje, koje nije obvezno:

<i>Ukoliko je odgovor bio „a) Izuzetno“ ili „b) U većoj mjeri“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>	<i>Ukoliko je odgovor bio „c) Djelomično“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>	<i>Ukoliko je odgovor bio „d) U manjoj mjeri“ ili „e) Uopće ne“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>
Zašto smatrate da su aktivnosti projekta bile izuzetno ili u većoj mjeri relevantne za unaprjeđenje rada Vaše institucije?	Zašto smatrate da su aktivnosti projekta bile djelomično relevantne za unaprjeđenje rada Vaše institucije?	Zašto smatrate da su aktivnosti projekta bile u manjoj mjeri ili uopće nisu bile relevantne za unaprjeđenje rada Vaše institucije?

6. Do koje mjere su, po Vašem mišljenju, **aktivnosti projekta imale važnost za doprinos ključnim reformskim procesima u Vašem sektoru**?
- Izuzetno
 - U većoj mjeri
 - Djelomično
 - U manjoj mjeri





- e) Uopće ne
- f) Ne mogu procijeniti

Nakon 6. pitanja, ovisno o odgovoru, uslijedilo novo opisno potpitanje, koje nije obvezno:

<i>Ukoliko je odgovor bio „a) Izuzetno“ ili „b) U većoj mjeri“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>	<i>Ukoliko je odgovor bio „c) Djelomično“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>	<i>Ukoliko je odgovor bio „d) U manjoj mjeri“ ili „e) Uopće ne“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>
Zašto smatrate da su aktivnosti projekta imale izuzetno ili u većoj mjeri važnost za doprinos ključnim reformskim procesima u Vašem sektoru?	Zašto smatrate da su aktivnosti projekta imale djelomično važnost za doprinos ključnim reformskim procesima u Vašem sektoru?	Zašto smatrate da su aktivnosti projekta imale u manjoj mjeri ili uopće nisu imale važnost za doprinos ključnim reformskim procesima u Vašem sektoru?

7. Kako procjenjujete **organizaciju projektnih aktivnosti** u kojima ste sudjelovali?

- a) Odlična
- b) Vrlo dobra
- c) Osrednja
- d) Loša
- e) Izuzetno loša
- f) Ne sjećam se/Ne mogu procijeniti

Nakon 7. pitanja, ovisno o odgovoru, slijedi novo opisno potpitanje, koje nije obvezno:

<i>Ukoliko je odgovor bio „a) Odlično“ ili „b) Vrlo dobro“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>	<i>Ukoliko je odgovor bio „c) Osrednja“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>	<i>Ukoliko je odgovor bio „d) Loša“ ili „e) Izuzetno loša“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>
Zašto smatrate da je organizacija projektnih aktivnosti bila odlična ili vrlo dobra?	Zašto smatrate da je organizacija projektnih aktivnosti bila osrednja?	Zašto smatrate da je organizacija projektnih aktivnosti bila (izrazito) loša?

8. Kako procjenjujete **kvalitetu aktivnosti za izgradnju kapaciteta (npr. organizacija edukacija, sadržaj pripremljenih edukacijskih materijala, pripremljenost predavača i upoznatost s temom)** u kojima ste sudjelovali?

- a) Izuzetno kvalitetna
- b) U većoj mjeri kvalitetna
- c) Donekle kvalitetna
- d) U manjoj mjeri kvalitetna
- e) Nekvalitetna
- f) Ne sjećam se/Ne mogu procijeniti





9. Molimo naznačite **do koje mjere koristite znanja i vještine stečene kroz projektne aktivnosti:**

- a. Svakodnevno
- b. Često
- c. Ponekad
- d. Rijetko
- e. Nikad

10. Ukoliko ste na prethodno pitanje odgovorili *rijetko* ili *nikad*, molimo naznačite **do tri razloga** koja smatrate najvažnijima:

- a) nemam dozvolu nadređenih
- b) svo vrijeme trošim na druge obaveze
- c) te aktivnosti nisu dio nadležnosti i mandata mog odjela
- d) te aktivnosti nisu dio mog opisa radnog mjesta
- e) nužne su izmjene zakonodavnog okvira
- f) razina mojih kompetencija je još uvijek nedovoljna da bih ih koristio u praksi
- g) razina kompetencija mojih suradnika i ostalih zaposlenika moje institucije je još uvijek nedovoljna
- h) u mojoj instituciji nedostaje razumijevanja za promjene u načinu rada i primjenu novih rješenja
- i) u mojoj instituciji nemamo potrebne alate (sustave, računala, opremu)
- j) došlo je do promjena u pravnom okviru pa razvijena rješenja više nisu usklađena s pravnim okvirom
- k) nešto drugo (navedite što)
- l) ne znam/ne mogu procijeniti

11. Do koje mjere su projektne aktivnosti u kojima ste sudjelovali **utjecale na djelotvornost (efikasnost) obavljanja Vaših konkretnih radnih zadataka?**

- a) U potpunosti
- b) U većoj mjeri
- c) Donekle
- d) U manjoj mjeri
- e) Uopće ne
- f) Ne mogu procijeniti

Nakon 11. pitanja, ovisno o odgovoru, slijedi novo opisno potpitanje, koje nije obvezno:





<i>Ukoliko je odgovor bio „a) U potpunosti“ ili „b) U većoj mjeri“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>	<i>Ukoliko je odgovor bio „c) Donekle“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>	<i>Ukoliko je odgovor bio „d) U manjoj mjeri“ ili „e) Uopće ne“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>
Zašto smatrate da su projektne aktivnosti u potpunosti ili u većoj mjeri utjecale na djelotvornost (efikasnost) obavljanja Vaših konkretnih radnih zadataka?	Zašto smatrate da su projektne aktivnosti donekle utjecale na djelotvornost (efikasnost) obavljanja Vaših konkretnih radnih zadataka?	Zašto smatrate da su projekte aktivnosti u manjoj mjeri ili uopće nisu utjecale na djelotvornost (efikasnost) obavljanja Vaših konkretnih radnih zadataka?

12. Molimo procijenite do koje mjere je kao rezultat projektnih aktivnosti u kojima ste sudjelovali **povećana djelotvornost (efikasnost) Vaše institucije?**

- a) Izuzetno
- b) U većoj mjeri
- c) Donekle
- d) U manjoj mjeri
- e) Uopće ne
- f) Ne mogu procijeniti

Nakon 12. pitanja, ovisno o odgovoru, slijedi novo opisno potpitanje, koje nije obvezno:

<i>Ukoliko je odgovor bio „a) Izuzetno“ ili „b) U većoj mjeri“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>	<i>Ukoliko je odgovor bio „c) Donekle“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>	<i>Ukoliko je odgovor bio „d) U manjoj mjeri“ ili „e) Uopće ne“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>
Zašto smatrate da je izuzetno ili u većoj mjeri povećana djelotvornost (efikasnost) Vaše institucije rezultat projektnih aktivnosti u kojima ste sudjelovali?	Zašto smatrate da je donekle povećana djelotvornost (efikasnost) Vaše institucije rezultat projektnih aktivnosti u kojima ste sudjelovali?	Zašto smatrate da je u manjoj mjeri ili uopće nije povećana djelotvornost (efikasnost) Vaše institucije rezultat projektnih aktivnosti u kojima ste sudjelovali?

13. Do koje mjere su projektne aktivnosti u kojima ste sudjelovali **unaprijedile poslovne procese u Vašoj instituciji?**

- a) U potpunosti
- b) U većoj mjeri
- c) Donekle
- d) U manjoj mjeri
- e) Uopće ne
- f) Ne mogu procijeniti

Nakon 13. pitanja, ovisno o odgovoru, slijedi novo opisno potpitanje, koje nije obvezno:





<i>Ukoliko je odgovor bio „a) U potpunosti“ ili „b) U većoj mjeri“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>	<i>Ukoliko je odgovor bio „c) Donekle“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>	<i>Ukoliko je odgovor bio „d) U manjoj mjeri“ ili „e) Uopće ne“, slijedi odgovarajuće pitanje:</i>
Zašto smatrate da su projektne aktivnosti u potpunosti ili u većoj mjeri unaprijedile poslovne procese u Vašoj instituciji?	Zašto smatrate da su projektne aktivnosti donekle unaprijedile poslovne procese u Vašoj instituciji?	Zašto smatrate da su projektne aktivnosti u manjoj mjeri ili uopće nisu unaprijedile poslovne procese u Vašoj instituciji?

14. Jeste li osobno sudjelovali u nekom obliku **formalnog** (npr. interni treninzi, sastanci, mentorstva) prijenosa znanja (materijali vezani za projekt, iskustva, naučene lekcije) ili vještina (alati, mjere, novi poslovni procesi, upotreba novih IT rješenja) vezanih za projekt za Vaše kolege koji nisu bili izravni sudionici projektnih aktivnosti?

- a. Da
- b. Ne

15. Ukoliko ste na prethodno pitanje odgovorili **ne**, molimo naznačite **sve razloge koje smatrate relevantnima**:

- a) nemam vremena za takve aktivnosti
- b) manjak interesa kod mojih kolega
- c) tema nije relevantna za šire skupine zaposlenika u mojoj instituciji
- d) nemam podršku nadređenih
- e) nitko nije preuzeo inicijativu
- f) moja institucija nema dovoljno financijskih resursa za takve aktivnosti
- g) nešto drugo (što?)
- h) ne znam

16. Molimo procijenite do koje mjere su projektne aktivnosti u kojima ste sudjelovali doprinijele **poboljšanju javnih usluga koje Vaša institucija pruža građanima**?

- a) Projektne aktivnosti nisu bile izravno vezane za unapređenje usluga za građane
- b) Ne pružamo usluge izravno građanima
- c) U potpunosti
- d) U većoj mjeri
- e) Donekle
- f) U manjoj mjeri
- g) Uopće ne
- h) Ne znam/ne mogu procijeniti

17. Molimo procijenite do koje mjere su projektne aktivnosti u kojima ste sudjelovali doprinijele **poboljšanju javnih usluga koje Vaša institucija pruža poslovnim subjektima**?





- a. Projektne aktivnosti nisu bile izravno vezane za unapređenje usluga za poslovne subjekte
- b. Ne pružamo usluge izravno poslovnim subjektima
- c. U potpunosti
- d. U većoj mjeri
- e. Donekle
- f. U manjoj mjeri
- g. Uopće ne
- h. Ne znam/ne mogu procijeniti

18. Koji su po Vašem mišljenju nužni preduvjeti da bi Vaša institucija maksimalno iskoristila znanja, vještine, IT rješenja i/ili opremu koji su bili dio ovog projekta. Molimo naznačite **maksimalno tri preduvjeta:**

- a) odluka nadređenih
- b) povećanje broja zaposlenih u mojoj instituciji
- c) dodatna EU sredstva
- d) preraspodjela radnih obaveza
- e) izmjene internih pravilnika moje institucije
- f) promjene zakonodavnog okvira
- g) daljnja izgradnja znanja i vještina zaposlenika moje institucije
- h) nešto drugo (što?)
- i) ne vidim način kako bi se koristili rezultati projekta u budućnosti
- j) ne znam

Anketa za SC 11.ii.1

Poštovani/Poštovana,





Zahvaljujemo Vam što ćete odvojiti oko 5 minuta Vašeg vremena kako biste sudjelovali u **anketi vezanoj uz Vaše sudjelovanje** u projektu pod nazivom (*ubaciti naziv projekta*), koji je proveden unutar Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. (dalje u tekstu OPULJP) u organizaciji (*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).

Prikupljeni podaci poslužit će u formiranju nalaza i preporuka **u sklopu Vrednovanja djelotvornosti, učinkovitosti i učinka Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., GRUPA 4: Vrednovanje Prioritetne osi 4 "Dobro upravljanje"**.

Anketa je upućena sudionicima koji su bili uključeni u projektne aktivnosti do 31.12.2020., a verificirani su do 10.01.2021. vezano uz specifični cilj 11.ii.1 - Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja. U slučaju da ste bili sudionik/ica više projekata unutar predmetnog specifičnog cilja, zaprimiti ćete anketu za svaki projekt u kojem ste sudjelovali.

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

GDPR napomena

Vaša privatnost i anonimnost zajamčeni su prema strogim pravilima Uredbe EU 2016/679. Vaša prava:

- Vaši odgovori bit će prezentirani isključivo u anonimiziranom obliku.
- Vaši osobni podaci bit će pohranjeni kod WYG Savjetovanje d.o.o. maksimalno do kraja ugovorne obveze (travanj 2022.) 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 WYG Savjetovanje d.o.o. (frontdesk@wyg-c.eu) tijekom provedbe istraživanja ili izravno od Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (zastita.podataka@mrosp.hr) u svim fazama istraživanja.

1. Sjećate li se sudjelovanja u projektnim aktivnostima unutar projekta *ubaci ime projekta*?
 - a. Da
 - b. Ne

Ako ne, zahvali i zatvori anketu; Ako da, otvori pitanje 2.

2. Jeste li u vrijeme sudjelovanja u projektnim aktivnostima bili:
 - a. Zaposlenik/redovni suradnik udruge nositelja ili partnera
 - b. Zaposlenik/redovni suradnik udruge koja nije bila nositelj ili partner
 - c. Volonter udruge nositelja ili partnera
 - d. Volonter udruge koja nije bila nositelj ili partner
 - e. Sudionik temeljem poziva organizatora projektnih aktivnosti
 - f. Student u okviru kolegija u kojem su se provodile aktivnosti društveno korisnog učenja

Ako je odgovor na pitanje 2 zaposlenik/redovni suradnik udruge koja je ili nije nositelj/partner prijeđi na pitanje 3. Ako je odgovor na pitanje 2 volonter, sudionik ili student prijeđi na pitanje 4.

3. Molimo da na skali od 1 do 5 (gdje je 1 nimalo, a 5 u potpunosti) naznačite do koje razine je projekt u kojem ste sudjelovali doprinio sljedećim aspektima:

Kroz ovaj projekt unaprijeđeni su kapaciteti naše organizacije za sudioničko planiranje i provedbu projekata unutar područja kojim se organizacija bavi	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kroz ovaj projekt naša je organizacija unaprijedila postojeći ili razvila novi model upravljanja projektima	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kroz ovaj projekt naša je organizacija došla do novih volontera i podržavatelja naših aktivnosti	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kroz ovaj projekt naša je organizacija ostvarila nove suradnje i umrežila se s drugim organizacijama u našem ili komplementarnom području djelovanja	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kroz ovaj projekt u provedbu smo uspješno uključili i našu lokalnu zajednicu (grad/općina, lokalne institucije i/ili ustanove)	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti



Kroz ovaj projekt uspješno smo uključili stanovnike naše lokalne zajednice	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kroz ovaj projekt revitalizirali smo korištenje javne infrastrukture u našoj zajednici za ostvarivanje potreba zajednice	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kroz ovaj projekt unaprijedili smo upravljanje volonterima u našoj organizaciji	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kroz ovaj projekt unaprijedili smo upravljanje volonterima u suradničkim organizacijama ili ustanovama	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kroz ovaj projekt unaprijedili smo ili razvili nove volonterske aktivnosti u novim institucijama/organizacijama	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kroz ovaj projekt javnost u našoj zajednici svjesnija je dobrobiti volontiranja za ispunjavanje potreba naše zajednice	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kroz ovaj projekt ostvarili smo održivu suradnju s akademskom zajednicom	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kroz ovaj projekt naša je organizacija unaprijedila kapacitete za rad sa i uključivanje studenata u organizacijske aktivnosti	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Kroz ovaj projekt studenti su uspješno sudjelovali u razvoju i provedbi društvenih inovacija	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Ovaj projekt doprinio je financijskoj održivosti naše organizacije	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Ovaj projekt doprinio je povećanju vidljivosti i ugleda naše organizacije među žiteljima naše lokalne zajednice	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Ovaj projekt doprinio je povećanju vidljivosti i ugleda naše organizacije u tijelima javne vlasti i javnim institucijama/ustanovama u našoj zajednici	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Ovaj projekt doprinio je transparentnosti i odgovornosti tijela javne vlasti u našoj zajednici	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti

4. Molimo da na skali od 1 do 5 (gdje je 1 nimalo, a 5 u potpunosti) naznačite do koje razine je projekt u kojem ste sudjelovali doprinio sljedećim aspektima:

Ovaj me projekt potaknuo na promišljanje o doprinosu organizacija civilnog društva ispunjavanju potreba naše lokalne zajednice	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Ovaj je projekt pozitivno utjecao na moj stav o organizacijama civilnog društva	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Ovaj me projekt potaknuo na uključivanje u rad neke organizacije civilnog društva	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti





Ovaj me projekt potaknuo na volontiranje u zajednici	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Ovaj me projekt potaknuo da svoje prijatelje i poznanike informiram o dobrobitima sudjelovanja u aktivnostima organizacija civilnog društva za našu zajednicu	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Ovaj me projekt potaknuo da svoje prijatelje i poznanike uključim u aktivnosti koje doprinose našoj lokalnoj zajednici	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti
Ovaj me projekt potaknuo na osmišljavanje volonterskih aktivnosti u zajednici	1 – 2 – 3 – 4 – 5 – ne mogu procijeniti



Prilog 3

Popis operacija obuhvaćenih u anketi za IP 11.i

SC 11.i.1	
Unaprijeđenje Sustava za upravljanje rizicima - Improving the Risk Management System	Ministarstvo financija - Carinska uprava
Modernizacija poslovanja Carinske uprave u Republici Hrvatskoj	
Modernizacija poslovanja Carinske uprave u Republici Hrvatskoj 2.0	
e-Pristojbe	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva
Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama	Povjerenik za informiranje
Podrška edukaciji službenika DGU u provedbi procesa homogenizacije katastarskih planova	Državna geodetska uprava
Jačanje kapaciteta službenika DGU kroz edukaciju o učinkovitoj primjeni mjernih metoda i servisa uz primjenu službenih geodetskih datuma	
Unaprijeđenje znanja, vještina i stručnih kompetencija državnih i javnih službenika za zastupanje nacionalnih interesa i usuglašavanje zakonodavnih prijedloga u tijelima EU	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
Jačanje znanja i vještina pripadnika vatrogasnih organizacija u RH	Hrvatska vatrogasna zajednica
SC 11.i.2	
Uvođenje i provedba programa edukacije iz područja stranih jezika za pravosudne dužnosnike, savjetnike i službenike u pravosuđu	Pravosudna akademija
Unaprijeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj	Ministarstvo pravosuđa i uprave



Prilog 4

Popis operacija obuhvaćenih u intervjuima za IP 11.i

SC 11.i.1	
Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima - Improving the Risk Management System	Ministarstvo financija - Carinska uprava
Modernizacija poslovanja Carinske uprave u Republici Hrvatskoj	
Modernizacija poslovanja Carinske uprave u Republici Hrvatskoj 2.0	
Razvoj i nadogradnja carinskih elektroničkih sustava za provedbu carinskih formalnosti pri uvozu robe	
Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima – faza II	
Modernizacija novog kompjuteriziranog sustava u okviru moderniziranog zakonika Unije-NCTS	
Automatizirani sustav izvoza u okviru Carinskog zakonika Unije (AES)	
Modernizacija sustava kontrole kretanja trošarinskih proizvoda (EMCS)	
Modernizacija sustava prikupljanja podataka o robnoj razmjeni članica EU	
Tehnička obuka na alatima za praćenje i nadzor e-trgovine i nabava alata	Ministarstvo financija - Porezna uprava
Izrada standardne platforme za web upitnike	Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske
Sustav za upravljanje kvalitetom i dokumentiranje kvalitete statističkih istraživanja	
Uspostava integralnog sustava za upravljanje službenom dokumentacijom RH	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva
Unaprjeđenje sustava elektroničkih usluga	
Prilagodba informacijskih sustava Tijela Javnog Sektora Portalu otvorenih podataka (open data)	
Unaprjeđenje sustava evidencije i upravljanja državne imovine	
e-Pristojbe	
e-Poslovanje	
Uspostava platforme sa elektroničkim uslugama za e/m-Potpis i e/m-Pečat	
Informatizacija procesa i uspostava cjelovite elektroničke usluge upisa u odgojne i obrazovne ustanove	



Daljnje unaprjeđenje praćenja upravnog postupanja i odlučivanja (ZUP III)	Ministarstvo uprave/ Ministarstvo pravosuđa i uprave
Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu RH	
Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi	
Optimizacija sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave	Povjerenik za informiranje
Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama	
Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja	Ministarstvo financija
Uspostava učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata koji se financiraju ili sufinanciraju sredstvima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	
Jačanje kapaciteta za uspostavu Nacionalne infrastrukture prostornih podataka	Državna geodetska uprava
Podrška edukaciji službenika DGU u provedbi procesa homogenizacije katastarskih planova	
Jačanje kapaciteta službenika DGU kroz edukaciju o učinkovitoj primjeni mjernih metoda i servisa uz primjenu službenih geodetskih datuma	
Edukacija službenika DGU u svrhu podrške korištenju Sustava digitalnih geodetskih elaborata	
Unaprijeđenje znanja, vještina i stručnih kompetencija državnih i javnih službenika za zastupanje nacionalnih interesa i usuglašavanje zakonodavnih prijedloga u tijelima EU	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
Priprema Strategije stručnog usavršavanja u javnoj upravi 2019.-2023.	Državna škola za javnu upravu
Povećanje kvalitete javnih usluga kroz modernizaciju i povećanje dostupnosti edukacija za službenike javnog sektora u organizaciji DŠJU	
Jačanje znanja i vještina pripadnika vatrogasnih organizacija u RH	Hrvatska vatrogasna zajednica
"Hrvatski digitalni turizam" e-Turizam	Ministarstvo turizma i sporta
Unaprjeđenje i razvoj informacijskog sustava u sportu	Središnji državni ured za sport
SC 11.i.2	
Uvođenje i provedba programa edukacije iz područja stranih jezika za pravosudne dužnosnike, savjetnike i službenike u pravosuđu	Pravosudna akademija



Unaprjeđenje programa edukacija u borbi protiv kibernetičkog kriminala	
Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj	Ministarstvo pravosuđa i uprave
Nastavak uspostave Digitalne arhive zemljišnih knjiga na razini Republike Hrvatske	
Daljnje unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz nastavak modernizacije pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj	
Unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz jačanje kapaciteta zatvorskog i probacijskog sustava te sustava za podršku žrtvama i svjedocima	



Prilog 5

Vodiči za intervju i fokus grupe

Fokus grupa s organizacijama civilnog društva

(fokus grupe po pojedinim pozivima)

Uvodno pitanje

1. Molimo recite koju organizaciju predstavljate, koje je glavno područje djelovanja organizacije i ukratko nam opišite glavne elemente projekta kojeg ste provodili u sklopu ovog poziva.

Relevantnost

2. Jeste li osobno sudjelovali u procesu planiranja OPULJP 2014.-2020. -a ili ste informirani o tijeku tog procesa? Možete li procijeniti do koje mjere se potrebe civilnog društva prepoznaju u prioritetima OP-a u dijelu koji se odnosi na civilno društvo?
3. Kako biste ocijenili relevantnost ovog Poziva za potrebe civilnog društva? Jeste li se prijavljivali i na druge natječaje u okviru PO 4? Kako su pozivi u ESF-u u ovom financijskom razdoblju utjecali na tip aktivnosti i smjerove djelovanja Vaše organizacije?
4. Je li u Vašem području djelovanja bilo poziva koji su bili planirani za objavu, no nisu bili objavljeni do kraja 2020.? Ako da, kako je to utjecalo na Vašu organizaciju i planove rada?

Efektivnost

5. Do koje mjere su Vaši projekti ostvarili očekivane rezultate u odnosu na ciljane skupine? Koji su čimbenici utjecali na njihovo (ne)ostvarenje? Kako biste u tom kontekstu ocijenili ulogu Vaših projektnih partnera?
6. Do koje mjere su Vaši projekti ostvarili očekivane rezultate u odnosu na ciljeve samog poziva? (*ovdje će se u svakoj fokus grupi ponoviti specifični ciljevi pojedinog poziva*) Koji su čimbenici utjecali na njihovo (ne)ostvarenje? Postoje li neke naučene lekcije?
7. Jesu li u Vašim projektima ostvareni i neki neočekivani rezultati? Ako da jesu li oni pozitivni ili negativni rezultati? Koji su faktori na to utjecali?

Efikasnost

8. Je li bilo kašnjenja u objavi ovog poziva? Ako da, kako je to utjecalo na Vašu organizaciju i planiranje rada?





9. Je li bilo kašnjenja u procesu ocjenjivanja projektnih prijedloga u okviru ovog poziva? Ako da, kako su se ta kašnjenja odrazila na Vašu organizaciju?
10. Kako je projekt kojeg ste provodili utjecao na kapacitete Vaše organizacije u smislu povećanja ljudskih resursa, potrebnih znanja, načina upravljanja ljudskim resursima, vremenom i slično? U kojem području su kapaciteti najsnažnije ocijenjeni?
11. Što biste istaknuli kao pozitivne, a što kao negativne aspekte upravljanja ESF projektima kako unutar Vaše organizacije, tako i u odnosu na suradnju s PT1 i PT2? Je li bilo promjena u suradnji s PT1/PT2 kroz vrijeme i kako su one utjecale na upravljanje projektima?
12. Postoje li aktivnosti ili područja implementacije projekta koja zahtijevaju ili dovode do nepotrebne potrošnje vremena ili dugih resursa? Kako bi se ti aspekti mogli optimizirati?
13. U kojem aspektu Vam je potrebna dodatna podrška u daljnjoj provedbi projekata u području ESIF-a?

Učinak

14. Možete li procijeniti do koje mjere su projekti unutar ovog poziva doprinijeli učinkovitosti, djelotvornosti i većem prepoznavanju civilnog društva među dionicima i u široj javnosti?
15. Postoji li, i ako da, na koji se način mogla dodatno osnažiti učinkovitost i djelotvornost CD kroz ovaj poziv?
16. Postoji li neko područje djelovanja CD za koje smatrate da je kroz OPULJP više osnaženo od drugih? Ako da, što mislite da je na to utjecalo? Postoji li neko područje djelovanje CD za koje smatrate da je oslabljeno? Ako da, što mislite da je na to utjecalo?
17. Kako procjenjujete osnaženost vaše organizacije i CD u cjelini, te spremnost za projekte u 2021.-2027.?
18. Do koje mjere smatrate da je ovaj poziv i projekti koji su se u njemu implementirali doprinijeli
financijskoj održivosti civilnog društva?
19. Do koje mjere smatrate da je ovaj poziv i projekti koji su se u njemu implementirali doprinijeli **povećanju vidljivosti i ugleda OCD-a u javnosti?**
20. Do koje mjere smatrate da je ovaj poziv i projekti koji su se u njemu implementirali doprinijeli **povećanju vidljivosti i ugleda OCD-a u tijelima javne vlasti (lokalno ili na nacionalnoj razini)?**
21. Do koje mjere smatrate da je ovaj poziv i projekti koji su se u njemu implementirali doprinijeli **transparentnosti i odgovornosti tijela javne vlasti na lokalnoj ili nacionalnoj razini?**



Održivost

22. S obzirom na rezultate koje ste naveli, možete li se osvrnuti na potencijal i preduvjete za njihovu održivost?
23. Ukoliko se Vaš projekt provodio u partnerstvu, osobito s tijelima javne vlasti, kako procjenjujete utjecaj partnerstva na stvaranje trajnijih promjena na lokalnoj ili nacionalnoj razini?
24. Bi li se i do koje mjere aktivnosti koje ste provodili provele bez ESF potpora? Kakva bi bila situacija u Vašoj organizaciji da niste provodili ovaj projekt? Biste li na neki drugi način uspjeli ostvariti slične rezultate?
25. Što je još potrebno osigurati da bi se postigle više razine održivosti postignutih rezultata Vašeg projekta?
26. Kakav je Vaš stav o aktualnim planovima unutar ESF+ što se tiče civilnog društva? Smatrate li da ste dovoljno dobro informirani o tim planovima? Koje konkretne potrebe jačanja kapaciteta OCD u području zapošljavanja, obrazovanja, socijalnog uključivanja i zdravstva smatrate da je potrebno osnaživati u narednom financijskom razdoblju?
27. Kako mislite da će planovi za financijsko razdoblje 2021.-2027. utjecati na održivost rezultata projekta kojeg ste provodili u sklopu ovog poziva? A kako će utjecati općenito na daljnji razvoj civilnog društva u Hrvatskoj?
28. Što bi po Vama bili nužni koraci koje bi nacionalna tijela trebala poduzeti kako bi se kompenzirao efekt eventualne promjene načina financiranja aktivnosti OCD-a iz europskih fondova u budućnosti?

Fokus grupa s uspješnim prijaviteljima u pozivu

Jačanje socijalnog dijaloga – Faza III

Uvodno pitanje

1. Molimo recite koju organizaciju predstavljate i ukratko nam opišite glavne elemente projekta kojeg ste provodili u sklopu ovog poziva.

Relevantnost

2. Jeste li osobno sudjelovali u procesu planiranja OPULJP-a ili ste informirani o tijeku tog procesa?
3. Možete li procijeniti do koje mjere se potrebe socijalnih partnera prepoznaju u prioritetima OPULJP-a 2014.-2020. u dijelu koji se odnosi na socijalno partnerstvo?
4. Kako biste ocijenili relevantnost predmetnog Poziva za potrebe socijalnih partnera?
5. Kako su pozivi u ESF-u u ovom financijskom razdoblju utjecali na tip aktivnosti i smjerove djelovanja Vaše organizacije?





Efektivnost

6. Do koje mjere su Vaši projekti ostvarili očekivane rezultate u odnosu na:
 - a. osnaživanje socijalnog dijaloga
 - b. osnaživanje socijalnih partnera, naročito na regionalnoj i lokalnoj razini
 - c. osnivanje i aktivno djelovanje sektorskih socijalnih vijeća
 - d. decentralizaciju socijalnog dijaloga
 - e. osnaživanje kapaciteta socijalnih partnera za internacionalno djelovanje.
7. Koji su čimbenici utjecali na njihovo (ne)ostvarenje? Postoje li neke naučene lekcije?
8. Kako biste u tom kontekstu ocijenili ulogu Vaših projektnih partnera?
9. Jesu li u Vašim projektima ostvareni i neki neočekivani, pozitivni ili negativni rezultati? Koji su faktori na to utjecali?

Efikasnost

10. Kako je projekt kojeg ste provodili utjecao na kapacitete Vaše organizacije u smislu povećanja ljudskih resursa, potrebnih znanja, načina upravljanja ljudskim resursima, vremenom i slično?
11. Što biste istaknuli kao pozitivne, a što kao negativne aspekte upravljanja projektima kako unutar Vaše organizacije, tako i u odnosu na suradnju s PT1 i PT2?
12. Kako biste procijenili odnos troškova i koristi projekata? Zašto? Postoje li aktivnosti ili područja implementacije projekta koja zahtijevaju ili dovode do nepotrebne potrošnje vremena ili dugih resursa? Kako bi se ti aspekti mogli optimizirati?
13. U kojem aspektu Vam je potrebna dodatna podrška u daljnjoj provedbi projekata u području ESIF-a?

Učinak

14. Možete li procijeniti do koje mjere su projekti unutar ovog poziva doprinijeli učinkovitosti, održivosti i kontinuitetu socijalnog dijaloga u Hrvatskoj?
15. Možete li procijeniti do koje mjere su projekti unutar ovog poziva doprinijeli reformskim procesima vlasti?
16. Je li se kroz ovaj poziv mogla postići viša razina učinkovitosti i djelotvornosti socijalnih partnerstava u Hrvatskoj, i ako da, kako?

Održivost

17. S obzirom na rezultate koje ste naveli, možete li se osvrnuti na potencijal i preduvjete za njihovu održivost?
18. Ukoliko se Vaš projekt provodio u partnerstvu, kako procjenjujete utjecaj partnerstva na stvaranje trajnijih promjena na lokalnoj ili nacionalnoj razini?
19. Bi li se i do koje mjere aktivnosti koje ste provodili provele bez ESF potpora? Biste li na neki drugi način mogli ostvariti slične rezultate?





20. Što je još potrebno osigurati da bi se postigle više razine održivosti postignutih rezultata Vašeg projekta?





Intervjui sa sektorskim stručnjacima

Relevantnost

1. Jeste li osobno sudjelovali u procesu planiranja OP-a ili ste informirani o tijeku tog procesa?
2. Možete li procijeniti do koje mjere se potrebe javne uprave/pravosuđa/civilnog društva prepoznaju u prioritetima OP-a u dijelu koji se odnosi na dobro upravljanje?
3. Postoje li neke potrebe u sektoru koje po Vama nisu adekvatno zahvaćene ugovorenim projektima?
Ovdje će se ispitanicima sažeti glavni smjerovi intervencija u svakom sektoru kako bi lakše odgovorili na ovo pitanje u slučaju da nisu upoznati s detaljima intervencija.
4. Koliko mislite da je ESF utjecao na tip aktivnosti ili područja kojima se institucije/organizacije bave?

Učinak

5. Kako biste opisali aktualno stanje u javnoj upravi/pravosuđu/civilnom društvu u usporedbi s 2013. i 2014. godinom (razdobljem izrade OPULJP-a 2014.-2020.)? Koji su po Vama bili ključni faktori napretka i/ili razlozi izostanka napretka?
6. Koliko su intervencije u sklopu OPULJP 2014.-2020. u području javne uprave/pravosuđa/civilnog društva doprinijele reformskim procesima i potrebama sektora? Koliko su provedene intervencije uopće imale potencijal da doprinesu reformskim procesima?

Održivost

7. Bi li se i do koje mjere aktivnosti koje su se provodile uopće provele bez ESF potpora?
8. U kojoj su mjeri postignuća intervencija dugoročno održiva? Smatrate li da će se postignuća moći očuvati i unaprijediti bez financiranja iz europskih fondova?
9. Što smatrate ključnim preduvjetom povećanja održivosti i učinaka rezultata intervencija u području javne uprave/pravosuđa/civilnog društva?

Vodič za intervjuje s prijaviteljima u SC 11.i.1 i SC 11.i.2

NAPOMENA: U prvom dijelu vodiča nalaze se pitanja koja su postavljena svima, a u drugom dijelu specifična pitanja za pojedine prijavitelje u odnosu na njihove specifične projekte.

Relevantnost

29. Jeste li osobno sudjelovali u procesu planiranja OP-a ili ste informirani o tijeku tog procesa?
30. Možete li procijeniti do koje mjere se potrebe Vašeg tijela prepoznaju u prioritetima OP-a u dijelu koji se odnosi na dobro upravljanje?





31. Do koje mjere projekti financirani iz OPULJP-a reflektiraju važnost problema / reformskih potreba Vašeg resora? Kako su pozivi u ESF-u u ovom financijskom razdoblju utjecali na tipa aktivnosti i smjerova djelovanja Vaše organizacije?
32. Kako biste ocijenili adekvatnost pokazatelja i njihovih ciljanih vrijednosti koje ste pratili tijekom provedbe – jesu li bili preambiciozni ili nedovoljno ambiciozni? Obuhvaćaju li sve aspekte vezane uz ključne aspekte Vašeg projekta?
33. Je li u Vašoj instituciji bilo planiranih, a neobjavljenih poziva ili poziva koji su kasnili u odnosu na inicijalne planove. Ako da, koji su po Vama razlozi kašnjenja i/ili neobjavljivanja poziva koje je planirala Vaša institucija? Kako je to utjecalo na Vašu instituciju i planove rada?

Efektivnost

34. Je li Vaš projekt ostvario očekivane rezultate? Koji su čimbenici utjecali na njihovo (ne)ostvarenje? Koje su naučene lekcije?

Nakon ovog idu specifična pitanja po tijelima – vidjeti niže

35. Jesu li u Vašim projektima ostvareni i neki neočekivani rezultati? Ako da jesu li oni pozitivni ili negativni rezultati?

Efikasnost

36. Kako biste ocijenili kapacitete Vašeg tijela za provedbu projekata financiranih iz ESIF-a? (U smislu ljudskih resursa, potrebnih znanja, upravljanja vremenom i slično).
37. Opišite Vaša iskustva s procesom izrade i odobrenja Sažetka operacije i objavljivanja poziva. Jesu li postojala značajna odstupanja od internih planova i zašto?
38. Što biste istaknuli kao pozitivne, a što kao negativne aspekte upravljanja projektima, kako unutar Vašeg tijela, tako i u odnosu na suradnju s PT1 i PT2?
39. Jeste li u trenutku izrade Sažetaka operacija i natječajne dokumentacije za Pozive u sklopu specifičnog cilja 11.i.1 ili 11.i.2 već imali iskustva u izradi takvih dokumenata? Koji je bio najzahtjevniji / najdugotrajniji dio izrade sažetaka operacija i natječajne dokumentacije u SC 11.i.1 ili 11.i.2?
40. Kako ocjenjujete cjelokupnu suradnju s Upravljačkim tijelom/PT1? Postoje li neka područja suradnje koja biste istakli kao izrazito pozitivna ili izrazito otežavajuća? Je li bilo promjena u suradnji s UT/PT1 kroz vrijeme i kako su one utjecale na upravljanje projektima?
41. Kako ocjenjujete cjelokupnu suradnju s PT2? Postoje li neka područja suradnje koja biste istakli kao izrazito pozitivna ili izrazito otežavajuća? Je li bilo promjena u suradnji s PT2 kroz vrijeme i kako su one utjecale na upravljanje projektima?
42. Postoje li aktivnosti ili područja implementacije projekta koja zahtijevaju ili dovode do nepotrebne potrošnje vremena ili dugih resursa? Kako bi se ti aspekti mogli optimizirati?



43. U kojem aspektu Vam je potrebna dodatna podrška u daljnjoj provedbi novih projekata u području ESIF-a?

Učinak

44. Gledajući sve projekte koje je Vaše tijelo provelo u ovom proračunskom razdoblju, kako procjenjujete učinak rezultata tih projekata na učinkovitost i djelotvornost Vašeg tijela?
45. Da li biste rekli da tim zadužen za izradu sažetaka operacija i natječajne dokumentacije na osnovu iskustava u sklopu OPULJP-a danas ima snažnije kapacitete u pogledu pripreme projekata za razvoj vaše institucije i pružanje kvalitetnijih usluga građanima/poslovnim subjektima? Kako biste ocijenili kapacitete tima za provedbu projekta danas u odnosu na razdoblje početka provedbe?
46. Koliko je projekt doprinio općenito učinkovitosti i djelotvornosti javne uprave/pravosuđa u Hrvatskoj?
47. Postoje li neka područja unutar Vašeg područja djelovanja kojima bi se dodatno mogla povećati učinkovitost Vašeg tijela i posredno, učinkovitost i djelotvornost javne uprave/pravosuđa općenito?

Održivost

48. Bi li se i do koje mjere aktivnosti koje ste provodili provele bez ESF potpora?
49. U kojoj su mjeri postignuća Vaših projekata dugoročno održiva?
50. Hoće li se postignuća moći očuvati i unaprijediti bez financiranja iz europskih fondova?
51. Što je još potrebno osigurati da bi se postigle više razine održivosti postignutih rezultata Vašeg projekta?

Specifična pitanja za nositelje projekata u SC 11.i.1 i SC 11.i.2

DGU

1. Do koje mjere je stručno osposobljavanje službenika DGU omogućilo/olakšalo pokretanje postupka Homogenizacije katastarskih planova u RH?
2. Za koliko katastarskih planova u RH je kroz homogenizaciju poboljšana kvaliteta katastarskih planova u RH? (ciljana vrijednost 300)
3. Do koje mjere su unaprjeđena znanja i vještina službenika DGU o učinkovitoj primjeni mjernih metoda i servisa u vezi primjene službenih geodetskih datuma?
4. Do koje mjere su se ojačali kapaciteti DGU na razini Nacionalne kontaktne točke i lokalnih promotora?
5. Do koje mjere je podignuta razina znanja o Nacionalnoj infrastrukturi prostornih podataka (NIPP) na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini?
6. Do koje mjere su osnažena znanja i vještine službenika DGU za korištenje Sustava digitalnih geodetskih elaborata i za primjenu novih propisa?





DŠJU

1. Do koje mjere novo-uspostavljeni strateški okvir za stručno usavršavanje zaposlenih u javnoj upravi olakšava planiranje i organizaciju rada DŠJU?
2. Do koje mjere će novi strateški okvir doprinijeti oblikovanju profesionalnog, djelotvornog i učinkovitog javnog sektora?
3. Do koje mjere su ojačani kapaciteti Ministarstva pravosuđa i uprave i Državne škole za javnu upravu za strateško planiranje, te provedbu i praćenje strateških dokumenata u području upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi? Koji su po Vama faktori uspjeha/neuspjeha?
4. Do koje mjere su ojačani kapaciteti državne i javne uprave kroz modernizaciju sustava edukacija i povećanje dostupnosti edukacija? Koliko je novih e-modula razvijeno? Koliko je opreme nabavljeno i je li ta količina dostatna za potrebe?
5. Zbog čega se produljivao period provedbe projekta izrade strateškog okvira?
6. Koliko je osoba do sada uključeno u trening trenera u sklopu projekta koji se odnosi na povećanje dostupnosti edukacija (plan je 30+3 iz DŠJU)?
7. Koliko je pilot programa osmišljeno i provedeno do sada? (plan je 8)? Koji su njihovi rezultati?

DZS

1. Koja konkretna unaprjeđenja i uštede ste ostvarili standardizacijom platforme za web upitnike? Kakve su povratne informacije korisnika usluga DZS-a s obzirom na standardizaciju?
2. Zašto je bilo potrebno produljenje ugovora za izradu standardne platforme za web upitnike?
3. Zbog čega se produljivao period provedbe projekta unaprjeđenja upravljanja kvalitetom na 43 mjeseca?
4. Kako su se kašnjenja / produljivanje razdoblja provedbe odrazila na očekivane rezultate projekata?

Hrvatska vatrogasna zajednica

1. Koje neposredne koristi prepoznajete/ste zamijetili u radu javnih vatrogasnih postrojbi i dobrovoljnih vatrogasnih društava u Hrvatskoj, a koje su rezultat ovog projekta?
2. Zašto se produljivalo trajanje projekta?
3. Koliko je održano treninga trenera i koliko je trenera osposobljeno za diseminaciju znanja?

Ministarstvo financija

1. Zašto se projekt učinkovitijeg financijskog i statističkog izvještavanja provodi u samo 4 županije?
2. Je li aplikacija razvijena i stavljena u funkciju? Omogućuje li jednostavnije financijsko izvještavanje?





3. Koliko je ovaj projekt unaprijedio organizaciju rada u MFIN?
4. Koliko je djelatnika ministarstva završilo edukaciju za primjenu nove aplikacije (plan je 50)? Koriste li je u svakodnevnom radu?
5. Do koje mjere se, kao rezultat projekta, osiguralo ujednačeno ocjenjivanje investicijskih projekata? Je li izrađena Uredba i upute za ocjenjivanje? Kad su stupili na snagu?
6. Koliko je djelatnika educirano za primjenu nove Uredbe? (plan je 1000 kroz 12 edukacija)
7. Je li se razvio IT sustav ocjenjivanja investicijskih projekata? Koliko je doprinio ujednačavanju, ubrzavanju i transparentnosti u postupcima odobravanja?
8. Primjećujete li razlike u kapacitetima između tijela središnje države i JPLRS u pogledu ocjenjivanja javno financiranih investicija?
9. Zašto se produljivalo trajanje oba projekta i kako su kašnjenja utjecala na ostvarivanje njegovih rezultata?

Carinska uprava

1. Je li uvedeno jedinstveno informatičko sučelje za razmjenu podataka s članicama EU? Kako se to odrazilo na poslovanje Carinske uprave?
2. Do koje mjere je projekt **unaprjeđenja sustava analize rizika**
 - a. Postigao učinkovito upravljanje resursima i povećanje rezultata (financijski i sigurnosni aspekt),
 - b. ojačao kapacitete Carinske uprave u poslovima upravljanja rizicima i carinskim kontrolama
 - c. doprinio učinkovitim prikupljanju javnih prihoda iz nadležnosti Carinske uprave
3. Koliko je ovo rješenje doprinijelo optimizaciji rada CURH?
4. U kojoj fazi je razvoj i/ili implementacija sustava HRAIS 11 i ODPRPS? Do koje mjere je modernizirano, pojednostavljeno i ujednačeno carinsko postupanje kao rezultat uvođenja ovih dvaju sustava? Koliko je naš sustav, zahvaljujući ovim sustavima interoperabilan sa sustavima drugih država članica?
5. Koji su rezultati provedbe projekta **Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima – faza II** u kontekstu nadogradnje postojećih modula? Koliko je projekt doprinio snažnijem upravljanju rizicima?
6. U kojoj mjeri se, kao rezultat projekta **Modernizacija poslovanja Carinske uprave 2.0** postiglo učinkovitije i ujednačenije carinske kontrole u RH? Koliko je doprinio efikasnijoj razmjeni informacija i bržoj provedbi carinskih kontrola? Koliko je doprinio kapacitetima carinskih službenika?
7. Koji su rezultati dosadašnje provedbe projekta **Modernizacija novog kompjuteriziranog sustava u okviru moderniziranog zakonika Unije-NCTS?**
8. Koji su rezultati dosadašnje provedbe projekta **Automatizirani sustav izvoza u okviru Carinskog zakonika Unije (AES)?**





9. Koji su rezultati dosadašnje provedbe projekta **Modernizacija sustava kontrole kretanja trošarinskih proizvoda (EMCS)?**
10. Koji su rezultati dosadašnje provedbe projekta **Modernizacija sustava prikupljanja podataka o robnoj razmjeni članica EU?**
11. Koliko je sustava razvijeno ili unaprjeđeno u okviru projekta Modernizacija poslovanja Carinske uprave? (plan 3 – ispravna naplata carina, PDV-a i ostalih davanja)
12. Koliko je djelatnika educirano za primjenu novog sučelja za razmjenu podataka s članicama EU? (plan 225)
13. Koliko je djelatnika CURH educirano za primjenu novih IT rješenja za upravljanje rizicima (plan 200)
14. Koliko je djelatnika CURH educirano za primjenu sustava HRAIS 11 i ODPRPS?
15. Koliko je djelatnika CURH educirano za primjenu nadograđenih modula u sklopu projekta Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima – faza II (plan 100)?
16. Zbog čega se produljivala provedba projekta Razvoj i nadogradnja carinskih elektroničkih sustava za provedbu carinskih formalnosti pri uvozu robe?
17. Zbog čega se produljivala provedba projekta Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima – faza II?
18. Zbog čega se produljivala provedba projekta Modernizacija poslovanja Carinske uprave 2.0?
19. Koliko je službenika educirano za primjenu nadograđenih IT rješenja, a koliko iz stručnog engleskog jezika? (plan 240)

Porezna uprava

1. Do koje mjere je nabava softvera i obuka inspektora doprinijela unaprjeđenju poslovnih procesa Porezne uprave?
2. Do koje mjere se unaprijedio nadzor i povećalo ubiranje poreza kao rezultat provedbe ovog projekta?
3. Zašto se čak 3 puta produljivalo razdoblje provedbe projekta i kako su kašnjenja utjecala na ostvarivanje njegovih rezultata?

Ministarstvo (pravosuđa) i uprave

1. Na koji je način kašnjenje u ispunjavanju ex ante uvjeta T11.1. (izrada Strategije razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020.), koji se odnosio na SC 11.i.1, utjecalo na dinamiku izrade Sažetaka operacija, natječajne dokumentacije i ugovaranje projekata?
2. A na koji je način samo ispunjavanje tog uvjeta sadržajno utjecalo na planirane pozive?
3. U kojoj je fazi provedba projekta **Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom?**
4. Do koje mjere su se u projektu razvoja **novog kompetencijskog okvira** koristili materijali i kompetencijski okviri razvijeni u sklopu IPA projekata i bilateralnih pomoći u razdoblju prije pristupanja EU?





5. U kojoj je sada fazi provedba pilot projekta u 9 institucija javne uprave za primjenu novog kompetencijskog okvira? O kojim se tijelima radi i kako su birana da uđu u pilot projekt?
6. Koje konkretne aktivnosti povećanja kapaciteta službenika na lokalnoj razini su se poduzimale u okviru projekta **optimizacije sustava lokalne i područne samouprave**? U kojim područjima znanja i vještina? Koliko ih je dosad educirano (plan 200)?
7. U koliko lokalnih jedinica se provode aktivnosti (plan 40)?
8. Do koje faze je došao razvoj IT baze za bilježenje poslova i kapaciteta lokalnih jedinica?
9. Budući da baza koja se razvija u okviru projekta sadrži samo manji dio elemenata predviđenih bazom kako je navedena u Akcijskom planu za provedbu strategije razvoja javne uprave, možete li nam pojasniti na koji način ovaj projekt doprinosi ostvarenju cilja racionalizacije sustava lokalne i područne samouprave iz Akcijskog plana?
10. U kojoj je fazi provedba projekta **Daljnje unaprjeđenje praćenja upravnog postupanja i odlučivanja (ZUP III)**?
11. Zbog čega se tražilo produljenje provedbe triju projekata i kako kašnjenja u provedbi utječu na očekivane rezultate?
12. Koliko je do sada educiranih službenika koji rade na upravljanju ljudskim potencijalima (plan 240) za primjenu novog kompetencijskog okvira?

Ministarstvo vanjskih i europskih poslova

1. Do koje mjere je provedba projekta omogućila kvalitetnije upravljanje procesom predsjedanja EU-om?
2. Koji udio educiranih i dalje radi u MVEP-u? Koji udio educiranih i dalje radi na koordinaciji EU poslova?

Povjerenik za informiranje

1. Kako procjenjujete učinke provedbe projekta na TJV, a kako na korisnike? Postoje li razlike u ostvarenju očekivanih rezultata između TJV i korisnika?
2. Kako je provedba projekta utjecala na Ured Povjerenika (tip projekata, kapaciteti za provedbu projekata, način prezentacije projekata i sl.)?

SDURDD

1. U kojih 20 tijela se **e-pristojbe** primjenjuju? Koliko su službenici, a koliko korisnici zadovoljni novim alatom? Koliko još tijela i službenika treba obuhvatiti da pređemo kompletno na sustav e-pristojbi? Uočavate li neke prepreke?
2. U kojem se tijelu **e-poslovanje** za sad primjenjuje (plan je 6)? Koje su to 4 usluge u sustavu e-poslovanja? Kakva je povratna informacija službenika tijela i korisnika tih usluga? Koje su eventualne prepreke?
3. U kojoj je fazi projekt e/m potpis/pečat u smislu razvijenosti aplikacija i edukacije TDU?





4. Koliko je zaposlenika do sad educirano za rad na platformama (planirano 1000)? Koliko od njih je u nekadašnjim Uredima državne uprave u županijama?
5. Dokle je stigla provedba projekta **e-upisa u obrazovne ustanove** svih razina?
6. Koliko je do sada razvijeno/unaprijeđeno usluga (plan 7), koliko je podržanih ustanova (plan 23) i koliko je educirano ljudi (plan 1000)? Kako se došlo do ciljanih vrijednosti 7 usluga i 23 ustanova? Koji je to udio u ukupnom broju obrazovnih ustanova, ustanova za obrazovanje odraslih i učeničkih domova?
7. Koji su učinci završenog projekta **Unaprjeđenje sustava elektroničkih usluga**?
8. U kojih 6 tijela se provodio projekt **unaprjeđenja otvorenih podataka**? Zašto su izabrana baš ta tijela? Koji su efekti provedbe ovog projekta?
9. U kojoj je fazi implementacija projekta **Unaprjeđenje sustava evidencije i upravljanja državnom imovinom**?
10. Zašto se tražilo produljenje ugovora za **e/m-pečat i e/m-potpis**?
11. Kakav utjecaj je imao prijenos projekata s MU na SDUDD u smislu efikasnosti i efektivnosti projekata? (**e-pristojbe, e-poslovanje, e-pečat/potpis, e-upis**)? Kako je išao proces tranzicije projekata? Koji su se izazovi pojavljivali i kako su rješavani?
12. Zašto se produljivalo razdoblje provedbe **projekta Uspostava integralnog Sustava za upravljanje službenom dokumentacijom Republike Hrvatske**?
13. S obzirom da je projekt započeo u siječnju 2018., dokle se s njime stiglo? Koja razina pokazatelja ostvarenja je postignuta? (Plan – 1 usluga i 798 educiranih službenika)

Ministarstvo turizma i sporta/Središnji državni ured za sport

1. Nedavno ste završili s provedbom projekta „**Hrvatski digitalni turizam – e-turizam**“? Zašto se tražilo produljenje razdoblja implementacije projekta? Zašto je projekt predviđen da se implementira samo na području Grada Zagreba? Jesu li ostvareni svi očekivani rezultati i postignute ciljane vrijednosti pokazatelja? Ako ne, zašto ne?
2. S obzirom da ste otprilike na polovini provedbe **Unaprjeđenje i razvoj informacijskog sustava u sportu**, kako procjenjujete vjerojatnost ostvarenja njegovih očekivanih rezultata (povećanje dostupnosti usluga i informacija za dionike u sustavu sporta kroz razvoj informacijskih sustava u sportu te jačanje kapaciteta za implementaciju informacijskih sustava)?
3. Kako je prebacivanje projekta sa Središnjeg državnog ureda za sport na Ministarstvo utjecalo na provedbu projekta?

Ministarstvo pravosuđa

1. U koja 22 suda se provodi projekt unaprjeđenja poslovnih procesa? Kako i zašto su odabrani baš ti sudovi? Koliki je to obuhvat sudova? Jesu li to istih 22 suda u kojima se unaprjeđuju poslovni procesi unutar projekta digitalizacije zemljišnih knjiga?
2. Koji konkretni poslovni procesi se unaprjeđuju kroz ova dva projekta?
3. S obzirom da je u okviru projekta Modernizacija sustava dostignut planirani broj educiranih (805 od planiranih 800, a projekt još traje), hoće se nastaviti s edukacijama novih ljudi na iste teme?





4. Zbog čega Varaždinska županija nije obuhvaćena projektom Nastavak uspostave Digitalne arhive zemljišnih knjiga?
5. Hoće li na kraju provedbe ovog projekta sve zemljišne knjige u RH biti digitalizirane?
6. U kojoj je fazi projekt Unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz jačanje kapaciteta zatvorskog i probacijskog sustava te sustava za podršku žrtvama i svjedocima?
7. U kojoj je fazi provedba projekta Daljnje unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz nastavak modernizacije pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj koji je potpisan u prosincu 2020?
8. Koliko je do sada educirano djelatnika zemljišno knjižnih odjela (plan 320)?
9. Koliko je dosad djelatnika prošlo predviđene obuke u okviru projekta unaprjeđenja zatvorskog i probacijskog sustava (plan=185)?
10. Zašto se mijenjao datum početka provedbe aktivnosti u projektu Daljnje unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz nastavak modernizacije pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj i kako to potencijalno utječe na očekivane rezultate?

Pravosudna akademija

1. Zašto se produljivala provedba projekta **Uvođenje i provedba programa edukacije iz područja stranih jezika za pravosudne dužnosnike, savjetnike i službenike u pravosuđu?**
2. Jesu li razvijeni moduli na svim planiranim jezicima i stupnjevima poznavanja stranih jezika?
3. Je li razvijen modul za e-učenje stranih jezika?
4. Zašto su pokazatelji ostvarenja i rezultata spuštani s inicijalnih 800 na 350? S obzirom na takvo smanjenje ciljanih vrijednosti, zašto je proračun projekta ostao nepromijenjen?
5. U kojoj je fazi provedba projekta **Unaprjeđenje programa edukacija u borbi protiv kibernetičkog kriminala?**
6. Je li razvijeno svih 7 planiranih modula u projektu borbe protiv kibernetičkog kriminala? Jesu li u on-line formi? (1 osnovni, 1 napredni, 5 specijalističkih)
7. Koliko je ljudi za sad prošlo kroz te programe (planirano 200 = 140 polaznika PA, 10 kroz trening trenera, 10 online mentora, 40 online polaznika)





Prilog 6

Raspored provedenih intervjua prikazan je u sljedećim tablicama:

Tablica 37. Orijentacijski intervjui

Datum	Tijelo SUK-a ili naziv Korisnika	Specifični cilj
19.5.2021.	MROSP (PT1)	SC 11.i.1 SC 11.ii.1
	UZUVRH (PT1)	SC 11.ii.1
20.5.2021.	MROSP (UT) Tim za programiranje	
	NZRCD (PT2)	
	HZZ (PT2)	
21.5.2021.	MPU + SDURDD (KI)	SC 11.i.1
	MKM (PT1)	SC 11.ii.1

Tablica 38. Intervjui s tijelima SUK-a

Datum	Tijelo SUK-a
28.9.2021.	HZZ (PT2)
28.9.2021.	MROSP (PT1)
1.10.2021.	MKM (PT1)
6.10.2021.	MROSP (UT)
7.10.2021.	MROSP (UT – ESF+)
8.10.2021.	NZRCD (PT2)
11.10.2021.	UZUVRH (PT1)

Tablica 39. Intervjui s korisnicima SC 11.i.1 i 11.i.2

Datum	Naziv korisnika
28.9.2021.	Državna škola za javnu upravu
28.9.2021.	Ministarstvo financija - Porezna uprava
28.9.2021.	Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva
29.9.2021.	Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske
30.9.2021.	Ministarstvo financija - Carinska uprava
1.10.2021.	Povjerenik za informiranje
1.10.2021.	Pravosudna akademija
1.10.2021.	Ministarstvo pravosuđa i uprave (SC 11.i.2)
4.10.2021.	Ministarstvo financija
4.10.2021.	Središnji državni ured za šport/Ministarstvo turizma i sporta



5.10.2021.	Državna geodetska uprava
5.10.2021.	Ministarstvo uprave/ Ministarstvo pravosuđa i uprave (SC 11.i.1)
6.10.2021.	Hrvatska vatrogasna zajednica
8.10.2021.	Ministarstvo vanjskih i europskih poslova
21.10.2021.	Ministarstvo pravosuđa i uprave (SC 11.i.1) – dodatni intervju
21.10.2021.	Ministarstvo pravosuđa i uprave (SC 11.i.1) – dodatni intervju

Tablica 40. Intervjui s nezavisnim stručnjacima

Datum	Tijelo SUK-a
29.9.2021.	Pravosuđe
29.9.2021.	Razvoj civilnog društva
21.10.2021.	Javna uprava
28.10.2021.	Razvoj civilnog društva

Tablica 41. Fokus grupe s Korisnicima SC 11.ii.1

Poziv	Datum prve fokus grupe	Datum druge fokus grupe
Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu	27.9.2021.	/
Jačanje socijalnog dijaloga - faza III	11.10.2021.	27.20.2021.
Kultura u centru - potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi	4.10.2021.	6.10.2021.
Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa	19.10.2021.	10.11.2021.
Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja	5.10.2021.	8.11.2021.
Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice	12.10.2021.	21.10.2021.



Prilog 7

Međunarodno vrednovanje pomoću svjetskih pokazatelja i indeksa

Odabran je niz međunarodnih indeksa i pokazatelja koji pružaju osnovne informacije i kontekst za provedbu intervencije. Neke mjere su prikladne za usporedbu između pojedinih ili pak skupova država (npr. zemlje s visokim dohotkom - OECD, države članice EU-a), dok druge pružaju usporedbu tijekom određenog vremenskog razdoblja. Tamo gdje je to bilo moguće, referentno razdoblje postavljeno je od 2014., uzimajući navedenu godinu kao polazno stanje jer se tada pripremala intervencijska logika. Posljednja godina odabranog razdoblja određuje se prema zadnjim, najnovijim dostupnim podacima, a to je obično 2018. ili 2019. godina.

Važno je uzeti u obzir da svi indeksi imaju ograničenja te se moraju analizirati s obzirom na njih. Za svaki niz indeksa i pokazatelja predvidjeli smo određene probleme, a zaključci su sljedeći:

- **Ograničena metodologija koja je korištena.** U većini slučajeva metodologija koja stoji iza indeksa i potpokazatelja (komponentnih čimbenika) vrlo je pojednostavljena i mora se procjenjivati s oprezom. Analizirane mjere nikada ne uzimaju u obzir svu kompleksnost. Iz tog razloga, ističemo ove limitacije koje se odnose na sve mjere.
- **Nisu sve mjere ažurirane.** Promjene tijekom određenog vremenskog razdoblja su odraz primijenjenih metodologija te je potrebno imati na umu da ponekad u složenim studijama prođe i više od nekoliko mjeseci od trenutka prikupljanja podataka do samog objavljivanja rezultata. To znači da situacija opisana u izvješću za 2019. godinu može odražavati situaciju iz prethodne godine. U nekim slučajevima zadnji dostupni podaci su oni iz 2017. ili 2018. godine, a oni će biti od koristi za pružanje pozadinskog konteksta početka provedbe PO 4.
- **Neke mjere koncentriraju se na politiku, a ne na kapacitete javnih politika i administracije** ili ne razlikuju te dvije perspektive, usredotočujući se na percepciju stručnjaka u odabranim područjima.

Za složenije pokazatelje u dodatku predstavljamo prikladne informacije o strukturama i komponentama.

Svjetski indeks upravljanja

Svjetski indeks upravljanja (eng. *the Worldwide Governance Indicators - WGI*) projekt je kojeg trenutno provodi Svjetska banka. Objedinjuje pokazatelje upravljanja za preko 200 zemalja i teritorija od 1996. do 2019. godine za šest dimenzija upravljanja. Tri od njih se odnose na područja intervencije PO 4 - **učinkovitost vlasti, kontrola korupcije i vladavina prava**. Podatke smo predstavili u postotnom obliku, u rasponu od 0 (najniža ocjena) do 100 (najviša ocjena).





Indeks globalne konkurentnosti

Indeks globalne konkurentnosti (eng. *Global Competitiveness Index - GCI*) sastoji se od 12 stupova konkurentnosti, pružajući uvid u pokretače produktivnosti i prosperiteta. Podaci dolaze iz različitih izvora, ali glavni izvor je istraživanje izvršnog mišljenja Svjetskog ekonomskog foruma. Indeks također uključuje statističke podatke međunarodno priznatih organizacija, poput Međunarodnog monetarnog fonda, Svjetske banke i raznih agencija Ujedinjenih naroda.

Za potrebe ove evaluacije najvažniji je **1. stup: institucije** koje opisuju institucionalno okruženje države. Ono ovisi o efikasnosti i ponašanju javnih i privatnih dionika. Prvi stup sastoji se od dva glavna indikatora: javne institucije i privatne institucije. Za potrebe ove evaluacije odlučili smo se usredotočiti na prvi spomenuti indikator zajedno s odabranim podindikatorima: 1.05 Neregularna plaćanja i mito, 1.06 Neovisnost pravosuđa, 1.07 Favoriziranje u odlukama dužnosnika, 1.09 Regulatorno opterećenje, 1.10 Efikasnost okvira za rješavanje sporova, 1.11 Efikasnost okvira za preispitivanje odluka, 1.12 Transparentnost u donošenju javnih politika.

Podindeksi se mogu promatrati na dva načina: kao položaj na rang-ljestvici svih zemalja i kao vrijednost na skali 1-7. Odlučili smo ovu analizu temeljiti na drugoj metodi jer ona bilježi promjene tijekom vremena u određenoj državi, bez obzira na to što se događa u drugim državama. Ono što dodatno otežava usporedbu promjena poretka na ljestvici je činjenica da se svake godine različiti broj ekonomija uključuje u analizu.

Osim s ovim serijskim nizom pokazatelja, izvještaj o Indeksu globalne konkurentnosti se bavi i najproblematičnijim čimbenicima poslovanja u svakoj zemlji. Ispitanici ankete Svjetskog ekonomskog foruma zamoljeni su da odaberu pet najproblematičnijih čimbenika za poslovanje u njihovoj zemlji te da ih rangiraju između 1 (najproblematičniji) i 5 (najmanje problematičniji). Ocjena odgovara ponderiranim odgovorima prema njihovoj ljestvici.

Justice Scoreboard

EU Justice Scoreboard godišnji je komparativni informativni alat. Ne predstavlja cjelokupni pojedinačni poredak, već daje pregled kako funkcioniraju svi pravosudni sustavi, a temelji se na kvalitativnim i kvantitativnim pokazateljima. *EU Justice Scoreboard* prikazuje sve različite sustave implementirane u pravosuđu. Nadzor i vrednovanje sudskih aktivnosti pomaže u otkrivanju nedostataka i potreba, a time pomažu pravosuđu da poveća svoju kvalitetu.

Za analizu smo odabrali pokazatelje koje odgovaraju intervencijama u SC-u 11.i.2, poput stope rješavanja predmeta i vremena rješavanja predmeta. Stopa rješavanja predmeta pokazuje sposobnost pravosuđa da se bavi dolaznim predmetima. Stopa od 100% i više ne stvara nikakve zaostatke. Vrijeme rješavanja predmeta određuje maksimalni procijenjeni broj dana potrebnih za rješavanje predmeta na sudu.





Važna mjera efikasnosti pravosuđa je rješavanje slučajeva medijacijom. Koristi se indeks koji mjeri promociju i poticaje za upotrebu alternativnih načina rješavanja sporova (eng. *Alternative Dispute Resolution – ADR*)

Sposobnost dovršenja određenih koraka u sudskom postupku elektroničkim putem važan je dio kvalitete pravosuđa, pružajući mogućnost podnošenja zahtjeva kao i praćenje postupka *on-line*.

Konačno, element koji smo uzeli u obzir je i obuka pravosudnog osoblja kao jedno od mjerila kvalitete sustava.

Doing Business – studija o lakoći poslovanja

Doing Business je godišnje izvješće Svjetske banke koje mjeri regulative kojima se ili poboljšavaju ili ograničavaju poslovne aktivnosti, pružajući tako usporedbu u više od 190 ekonomija.

Ovim izvješćem obuhvaćeno je 12 područja poslovne klime. Deset od tih područja – pokretanje posla, dobivanje građevinskih dozvola, priključivanje na električnu energiju, registracija vlasništva nad nekretninom, dobivanje kredita, zaštita manjinskih dioničara, plaćanje poreza, prekogranična trgovina, provedba ugovora i rješavanje nesolventnosti (stečajevi i likvidacije) – uključeni su u ocjenu jednostavnosti postizanja rezultata i u rang-ljestvicu jednostavnosti posla. *Doing Business* također mjeri regulacije tržišta rada (regulative o zapošljavanju radnika i ugovaranju s vladom), koje nisu uključene u prethodno spomenute ocjene i rang-ljestvice. Također dokumentira promjene propisa u odabranim područjima. Podaci prikupljeni u izvješću *Doing Business* adresiraju tri pitanja o vladi. Prvo, kada vlade mijenjaju regulativu s ciljem razvoja svog privatnog sektora? Drugo, koje su karakteristike reformskih vlada? Treće, koji su učinci regulatornih promjena na različite aspekte ekonomske ili investicijske aktivnosti?³⁸²

Metodologija korištena u izvješću dizajnirana je na način da se može lako replicirati kako bi se vrednovale specifične karakteristike poslovne klime. Temelji se na standardiziranim scenarijima slučajeva i pretpostavkama. Međutim, stalne promjene metodologije otežavaju usporedbu određenih podindeksa kroz vremenski period.

Ocjena ekonomije naznačena je na ljestvici od 0 do 100, gdje 0 predstavlja najlošiju regulatornu uspješnost, a 100 najbolju regulatornu izvedbu.

Indeks održivosti OCD-a

Indeks održivosti OCD-a je razvila Američka agencija za međunarodni razvoj, a on mjeri snagu i vidljivost sektora civilnog društva. Analizirajući 7 ključnih dimenzija za održivost sektora

³⁸² <https://www.doingbusiness.org/en/reports/global-reports/doing-business-2020>





civilnog društva na godišnjoj razini, indeks prikazuje i snagu i slabosti u razvoju organizacija civilnog društva.

Ovim indeksom se omogućuje usporedba i između različitih država i tijekom vremenskog razdoblja. U 2019. godini ovaj se indeks koristio u 75 država. Indeks adresira i napretke i nazadovanja u 7 ključnih komponenta. Podaci za RH dostupni su od 1997. do 2019. godine.³⁸³

Metodologija koja stoji iza indeksa temelji se na panelima stručnjaka. Stručnjaci iz svake države sudjeluju u godišnjim državnim panel raspravama o 7 dimenzija održivosti obuhvaćenih indeksom. Raspravljaju i procjenjuju svaku od dimenzija na ljestvici od 1 do 7, gdje 1 pokazuje naprednu razinu održivost, a 7 nisku razinu održivosti. Najviše i najniže pojedinačne ocjene eliminiraju se da bi se izbjegla pristranost. Prosječne ocjene i izvješća o profilima zemalja za svaku dimenziju podliježu daljnjem pregledu Uredničkog Odbora u Washingtonu.

Indeks održivosti OCD-a se sastoji od 7 dimenzija, reflektirajući razne aspekte sektora civilnog društva. Kratki prikaz dimenzija slijedi u tablici:

Tablica 42. Indeks održivosti OCD-a – dimenzije i opisi

Dimenzija	Opis
Pravno okruženje	Zakonsko i regulatorno okruženje koje upravlja sektorom civilnog društva i njegova provedba
Organizacijski kapaciteti	Unutarnja kapaciteti sektora civilnog društva za provedbu svojih ciljeva
Financijska održivost	Pristup sektora civilnog društva različitim izvorima financijske potpore
Zagovaranje	Sposobnost sektora civilnog društva da utječe na javno mnijenje i javne politike
Pružanje usluga	Sposobnost sektora civilnog društva za pružanje dobara i usluga
Infrastruktura	Usluge podrške dostupne sektoru civilnog društva
Javni imidž	Percepcija društva o sektoru civilnog društva
Sveukupno	Stvaraju se prosječne ocjene dimenzija kako bi se mogla predočiti ukupna ocjena za državu

³⁸³ Zadnje izvješće se može pogledati na: <https://storage.googleapis.com/cso-si-dashboard.appspot.com/Reports/CSOSI-Croatia-2019.pdf>





Najnoviji dostupni podaci odražavaju situaciju iz 2018. godine. Između 2014. i 2018. godine vrijednosti indeksa variraju. Međutim, čini se da se situacija u svim dimenzijama pogoršava, posebno u dimenziji organizacijskih kapaciteta. Na temelju odabranih dimenzija, glavni problem sektora civilnog društva je financijska održivost. Autori izvještaja tvrde da je glavni razloga to što se OCD-ovi uglavnom oslanjaju na javna sredstva. Ostali nepovoljni čimbenici koji uzrokuju tešku financijsku situaciju u sektoru su porezni sustav koji ne stimulira financiranje organizacija, nizak životni standard u zemlji i ograničeni kapaciteti OCD-ova da se uključe u prikupljanje sredstava. Štoviše, bila su prisutna velika kašnjenja u najavi, donošenju odluka i dodjeli programa financiranja te u isplati sredstava za ugovorne projekte.

Bertelsmannov indeks transformacije 2020 (BTI)

Bertelsmannov indeks transformacije se objavljuje svake dvije godine. Ta dvogodišnja evaluacija transformacije i razvoja omogućuje procjenu uočenih trendova i utvrđivanje ishoda transformacijskih strategija. BTI proširuje dostupno znanje o tome kako se upravlja političkim procesima i kako se provodi donošenje odluka. Sveukupno, BTI nudi sveobuhvatne podatke za procjenu i usporedbu čimbenika koji pokreću uspjeh kod zemalja u razvoju i kod zemalja u tranziciji³⁸⁴.

Indeks se sastoji od pet kriterija koji se temelje na ukupno 20 pokazatelja, a fokus je usmjeren na to koliko učinkovito kreatori javnih politika olakšavaju i usmjeravaju procese razvoja i transformacije.

BTI objavljuje dvije rang-ljestvice: indeks statusa (stanje demokracije i tržišne ekonomije) i indeks upravljanja. Obje ljestvice obuhvaćaju 137 država. Izuzete su visoko razvijene demokracije (kao EU-15 ili SAD) te su stoga reference ograničene na države koje su još u procesu razvoja potpune demokracije. Uključeno je samo 11 država članica EU (Estonija, Litva, Češka, Latvija, Slovenija, Slovačka, Bugarska, Poljska, RH, Mađarska), a s obzirom da je vrednovanje značajno ograničeno, analizirale bi se samo promjene tijekom vremena.

Indeks percepcije korupcije (IPK)

Transparency international objavljuje od 1995. godine Indeks percepcije korupcije (IPK). Indeksom se prikupljaju podaci iz više različitih izvora koji daju predodžbu poslovnih ljudi i stručnjaka o razini korupcije u javnom sektoru. Ova perspektiva predodžbe namjerno je odabrana s obzirom da korupcija uglavnom obuhvaća ilegalne aktivnosti koje se namjerno skrivaju te na vidjelo dolaze samo kroz skandale, istrage ili optužbe.

³⁸⁴ Vidi opis na: https://www.bti-project.org/content/en/downloads/codebooks/BTI_2020_Codebook.pdf





Indeks se izračunava na standardizirani način na skali od 0 do 100, gdje je 0 najviša razina uočene korupcije, a 100 najniža razina opažene korupcije. Dakle, da bi se uočilo poboljšanje, vrijednost bi se trebala povećavati.

Indikatori održivog upravljanja (SGI)

Studiju pokazatelja održivog upravljanja (eng. *the Sustainable Governance Indicators - SGI*) provela je Zaklada Bertelsmann. Bavi se pitanjem održivih učinaka javnih politika i političkog odlučivanja. Temelj SGI projekta je međudržavna usporedba upravljanja u 41 državi OECD-a i EU-a na temelju prilagođenog skupa pokazatelja. Objedinjeni su u tri područja: učinci javnih politika (ekonomske politike, socijalne politike i politike zaštite okoliša), demokracija i upravljanje (kapaciteti izvršne vlasti i odgovornost izvršne vlasti). U ovoj studiji usredotočenost je na potonjem. Rezultati indikatora održivog upravljanja prikazani su na skali od 1 (najniža ocjena) do 10 (najviša ocjena).





VREDNOVANJE DJELOTVORNOSTI, UČINKOVITOSTI I UČINKA OPERATIVNOG PROGRAMA UČINKOVITI LJUDSKI POTENCIJALI 2014.-2020.

GRUPA 4: Vrednovanje Prioritetne osi 4 „Dobro upravljanje“

Financijsko izvješće

Pripremila:

Mona Manojlović, voditeljica projekta

Datum: 04.01.2022.

„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 4: Vrednovanje Prioritetne osi 4 „Dobro upravljanje“.

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 4	usluga	1	873.840,00 kn (bez PDV-a)	218.460,00 kn	1.092.300,00 kn

Fakturirano do 04.01.2022.				Naplaćeno do 04.01.2022.	
Objašnjenje	Osnovica	PDV	Ukupno	Ukupno	Datum plaćanja
10% iznosa ugovorene cijene	87.384,00 kn	21.846,00 kn	109.230,00 kn	109.230,00 kn	04.05.2021.
30% iznosa ugovorene cijene	262.152,00 kn	65.538,00 kn	327.690,00 kn	327.690,00 kn	13.09.2021.

Ostalo za fakturirati nakon 04.01.2022.			
Objašnjenje	Osnovica	PDV	Ukupno
40% iznosa ugovorene cijene	349.536,00 kn	87.384,00 kn	436.920,00 kn
20% iznosa ugovorene cijene	174.768,00 kn	43.692,00 kn	218.460,00 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. (53,68%)		46.907,73 kn	140.723,19 kn	187.630,92 kn	93.815,46 kn	469.077,31 kn
Oslanja se na:	Tetra Tech B V (20%)	17.476,00 kn	52.430,40 kn	69.907,20 kn	34.953,60 kn	174.768,00 kn
MAP Savjetovanja (26,32%)		22.999,47 kn	68.998,41 kn	91.997,88 kn	45.998,94 kn	229.994,69 kn

Potpis voditeljice tima:

Mona Manojlović

Potpis direktora:

Mladen Vojković



Prilog 9

Dodatne tablice

Tablica 43. Pokazatelji u Uputama za prijavitelje po PDP-u u SC 11.ii.1

Objavljeni PDP-i	Pokazatelji za SC 11.ii.1 SO408 i SR408	Pokazatelji specifični za poziv
1. Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa	SO408	1. Broj zaposlenika organizatora volontiranja (OCD-a, javnih ustanova) koji su prošli izobrazbu/obuku za menadžment volontera
2.	SR408 *Jedini PDP s ovim pokazateljem	2. Broj djece i mladih (učenika osnovnih i srednjih škola) uključenih u projektne aktivnosti
3.		3. Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti
4.		4. Broj volonterskih sati volontera uključenih u projektne aktivnosti
5.		5. Ukupna vrijednost volonterskog rada na projektu
6. Podrška razvoju partnerstava OCD-a i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno-korisnog učenja	SO408	1. Broj izrađenih i provedenih programa mentorstva za društveno korisno učenje
		2. Broj osposobljenih nastavnika visokoobrazovnih ustanova i zaposlenika organizacija civilnoga društva za implementaciju programa društveno korisnog učenja
		3. Broj studenata uključenih u projektne aktivnosti
		4. Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti
		5. Broj volonterskih sati volontera uključenih u projektne aktivnosti
		6. Ukupna vrijednost volonterskog rada na projektu
7. Jačanje socijalnog dijaloga - faza III	SO409 *Jedini pokazatelj u UzP	/
8. Razvoj društveno-kulturnih centara - Kultura u centru - potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi faza I	SO408	1. Broj projekata koji sadrže aktivnosti podizanja javne svijesti o civilno-javnom partnerstvu i sudioničkom upravljanju u kulturi
		2. Broj članova i zaposlenika udruga i umjetničkih organizacija, zaposlenika javnih ustanova u kulturi kojima je osnivač jedinica lokalne ili područne samouprave te zaposlenika jedinica lokalne i



		područne (regionalne) samouprave koji sudjeluju u aktivnostima jačanja kapaciteta u području sudioničkog upravljanja u kulturi
9. Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu	SO408	1. Broj počinitelja kaznenih djela koji sudjeluju u projektne aktivnostima
		2. Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti
		3. Broj volonterskih sati volontera uključenih u projektne aktivnosti
		4. Ukupna vrijednost volonterskog rada na projektu
10. Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu	SO408	1. Broj izrađenih smjernica za razvoj javnih politika utemeljenih na dokazima
	SO409	2. Broj provedenih znanstvenih istraživanja
		3. Broj provedenih ispitivanja javnog mijenja i potreba društva
		4. Broj objavljenih znanstvenih članaka
		5. Broj lokalnih organizacija civilnog društva udruženih u tematsku mrežu i broj drugih dionika iz različitih sektora koji će do završetka projekta biti pridruženi u tematsku mrežu
		6. Broj održanih strukturiranih dijaloga svih dionika i donositelja odluka
		7. Broj provedenih analiza društvenog utjecaja predloženih intervencija
		8. Broj provedenih znanstvenih istraživanja
11. Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika	SO408	1. Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti
12. Prostori sudjelovanja - razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice- faza	SO408	1. Broj razvijenih i provedenih programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu (vlasništvo Republike Hrvatske, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice
		2. Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti



13. Pridruži se - Aktivni u mirovini - Jačanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za unaprjeđenje mogućnosti aktivnog sudjelovanja i socijalne uključenosti umirovljenika	SO408	1. Broj aktivnosti kojima se doprinosi razvoju socijalnih inovacija
14. Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za popularizaciju STEM-a	SO408 *Jedini pokazatelj u UzP-u	/
15. Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice	SO408 *Jedini pokazatelj u UzP-u	/

Tablica 44. Pregled svih planiranih i neobjavljenih PDP-ova za SC 11.i.1 i SC 11.i.2

	Naziv PDP-a u mjesečnim planovima	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	Zadnji status u MP-ovima
1	Dobro upravljanje-temelj za razvoj učinkovite i transparentne javne uprave-Državna škola za javnu upravu	x	x	x			Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
2	Jačanje kapaciteta javne uprave za učinkovitije korištenje sredstava Europskog socijalnog fonda-Državna škola za javnu upravu	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
3	Jačanje učinkovitosti i kapaciteta Uprave za zatočene i nestale Ministarstva branitelja kroz razvoj metodologije pronalaženja neregistriranih grobnica-Ministarstvo branitelja	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
4	Baza podataka za praćenje zdravstvenog stanja, socijalne uključenosti te zapošljavanja hrvatskih branitelja-Ministarstvo branitelja	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
5	Integrirani program upravljanja projektima i transfer znanja u Ministarstvu branitelja-Ministarstvo branitelja	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.





6	SHARE Istraživanje o zdravlju, starenju i umirovljenju-Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	x	x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
7	Informatizacija ureda državne uprave-Ministarstvo uprave	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
8	Uspostava indikatora za mjerenje napretka reforme javne uprave-Ministarstvo uprave	x	x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
9	Sustav koordinacije i komunikacije između različitih razina Uprave, a prema upravnom području (forum-i)-Ministarstvo uprave	x	x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
10	Unaprjeđenje IKT pismenosti u javnoj upravi-Ministarstvo uprave	x	x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
11	Uspostava središnjeg sustava obrazaca-Ministarstvo uprave	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
12	Uspostava sustava zajedničkih horizontalnih procesa-Ministarstvo uprave	x	x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
13	Sustav upravljanja ljudskim potencijalima (HRM)-Ministarstvo uprave	x	x		x	x	Opisano detaljnije u daljnoj analizi s obzirom na važnost PDP-a na ostvarenje programskih pokazatelja.
14	Uspostava jedinstvenog upravnog mjesta-Ministarstvo uprave	x	x	x	x	x	Opisano detaljnije u daljnoj analizi s obzirom na važnost PDP-a na ostvarenje programskih pokazatelja.
15	Uvođenje standardizacije i jačanje učinkovitosti u agencijama, zavodima, institutima, fondovima i drugim pravnim osobama s javnim ovlastima agencijskoga tipa (agencije)		x				Projekt je bio planiran unutar Transition facility-a. U posljednjim informacijama MU prebacuje se u ESF.
16	Osposobljavanje pripadnika postrojbi civilne zaštite (CZ) županijske razine-Državna uprava za zaštitu i spašavanje	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
17	Osposobljavanje djelatnika DUZS-a-Državna uprava za zaštitu i spašavanje	x	x	x			Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
18	Uspostava stručnih i specifičnih kompetencija za carinske službenike-Carinska uprava	x	x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
19	Jedinstveno upravljanje aplikacijskim ovlastima korisnika i digitalni potpis (UUM&DS - Uniform User Management and	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.





	Digital Signatures)-Carinska uprava						
20	Unaprjeđenje stručnih i specifičnih vještina carinskih službenika iz područja engleskog jezika i razvoj e-learning modula za CEOS-Carinski elektronički obrazovni sustav-Carinska uprava	x	x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
21	Kontrola korištenja obvezujućih mišljenja o razvrstavanju robe u carinsku tarifu- BTI-Carinska uprava	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
22	Razvoj programske podrške funkciji carinskog nadziranja sa specijalnom edukacijom-Carinska uprava	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
23	Razvoj IT sustava za upravljanje dokazom statusa robe Unije (PoUs) i integracija u informacijski sustav Carinske uprave-Carinska uprava	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
24	Razvoj elektroničkog sustava za upravljanje carinskim odlukama (Customs descisions)-Carinska uprava	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
25	Nadogradnja novog kompjuteriziranog provoznog sustava-Carinska uprava		x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
26	Jačanje kapaciteta službenika DGU kroz edukaciju o parcelacijskim i drugim geodetskim elaboratima i geodetskim projektima	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
27	Edukacija subjekta na nacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini-Državna geodetska uprava		x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
28	Dijagnoza sustava i plan uspostave modernog registra poslovnih subjekata-Agencija za inovacije i konkurentnost	x					Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
29	Izrada kliničkih smjernica-Ministarstvo zdravlja	x	x	x	x	x	UT je poslao komentare na SO 14.8.2019. (3.put). 11/2019.: tijekom je revidiranje SO-a od strane KI i partnera sukladno komentarima UT-a. 29.6.2020. održan operativni sastanak 6.10.2020. zaprimljen SO, 4. put 29.10.2020. poslani komentari,



							4. put 27.11.2020. dostavljen SO, 5. put 14.12.2020. poslani komentari, 5. put 17.12.2020. održan operativni sastanak
30	Program cjeloživotnog stručnog usavršavanja zdravstvenih radnika (Program e-usavršavanje)-Ministarstvo zdravlja	x	x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju. Predlagatelj operacije je Hrvatski zavod za telemedicinu te bi bespovratna sredstva bila dodjeljena izravno Zavodu. MIZ je poslao službeni upit UT-u.
31	Uspostava sustava za strateško planiranje i upravljanje razvojem na nacionalnoj razini - Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije		x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
32	Upravljanje mobilnosti i informatička sigurnost-Porezna uprava		x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
33	Pravna tumačenja i primjena važećeg EU zakonodavstva i sudske prakse EU, implementacija budućeg EU zakonodavstva te obuka djelatnika, za područja izravnih i neizravnih poreza i doprinosa i povećanja poreznih prihoda-Porezna uprava		x				Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju.
34	Modernizacija i jačanje kapaciteta DZS 2017-Državni zavod za statistiku		x	x	x	x	2017.: Do ispunjenosti ex-ante uvjeta neće biti moguće sklopiti Ugovor o financiranju. 2018.: / 2019.: SO nije zaprimljen. 2020.: SO nije zaprimljen.
35	Uspostavljanje registra stvarnih vlasnika			x	x	x	2.1.2019.: SO dostavljen UT-u 2. put. 18.1.2019.: poslani komentari na SO, 2. put, na doradi kod KI
36	Nadogradnja sustava državne statistike kroz unaprjeđenje IT sustava DZS				x		2019.: 23. srpnja dostavljena II. verzija SO-a UT-u na komentiranje
37	Uspostava i razvoj produkcijske inačice Registra hrvatskih subjekata izvan Republike Hrvatske				x	x	20.2.2019. dostavljen SO, 1. put 13.3.2019. poslani komentari na SO 16.12.2020. dostavljen SO, 2. put



38	Uvođenje sustavnog godišnjeg planiranja i izvještavanja u tijela javne uprave				x	x	/
39	Razvoj i implementacija sustava e-Revizija i nadzor medicinskog vještačenja u mirovinskom osiguranju				x		/
40	Uspostava sustava edukacija i jačanje svijesti o primjerenom komuniciranju putem društvenih mreža i interneta				x		Na doradi po zaprimanju III. komentara UT-a (22.8.2019.)
41	Nadogradnja CRMS sustava naprednim analitikama				x	x	31.12.2019. SO zaprimljen 1. put 31.3.2020. poslani 1. komentari UT-a na SO 31.7.2020. dostavljen SO, 2. put 11.9.2020. poslani 2. komentari UT-a na SO 23.12.2020. dostavljen SO, 3. put 30.12.2020. dostavljena tablica proračuna uz SO
42	Povećanje znanja i jačanje svijesti o medijskoj i digitalnoj pismenosti				x	x	Na doradi po zaprimanju III. komentara UT-a (22.8.2019.) 13.11.2019. SO je zaprimljen 4.put, na komentiranju kod UT-a 10.1.2020. održan operativni sastanak i KI će sukladno dogovoru dostaviti revidirani SO 31.7.2020. dostavljen SO, 5. put 12.11.2020. UT dostavlja obavijest o statusu projektnog prijedloga
43	Unaprjeđivanje, modernizacija i digitalizacija poslovnih procesa i revizijskih postupaka u Državnom uredu za reviziju					x	16.11.2020. dostavljen SO, 1. put 30.11.2020. poslani komentari UT-a na SO, 1. put 16.12.2020. dostavljen SO, 2. put 30.12.2020. poslani komentari UT-a na SO, 2. put
44	Učinkovito upravljanje sustavom pravosuđa-Ministarstvo pravosuđa	x					Projekt nema prepreka za pripremu i provedbu.
45	Analiza rezultata provedene racionalizacije mreže pravosudnih tijela-Ministarstvo pravosuđa	x	x				Projekt nema prepreka za pripremu i provedbu.
46	Razvoj sustava postupanja sa zatvorenicima i unapređenje zdravstvene skrbi-Ministarstvo pravosuđa	x	x				Projekt nema prepreka za pripremu i provedbu.



47	Unapređenje sposobnosti korištenja tehnologija uključujući e-learning-Pravosudna akademija	x				/
48	Unaprjeđenje komunikacije glasnogovornika pravosudnih tijela s javnošću		x			/
49	Daljnji razvoj mreže za mirenje i alternativno rješavanje sporova		x			/

Tablica 45. Pregled trajanja procesa planiranja za svih 40 PDP-ova koji su zavedeni u mjesečnim planovima pod identičnim nazivom pod kojima su i objavljeni

	Naziv PDP-a u mjesečnim planovima	Prvi put se spominje u MP (mjesec/godina)	Objava (mjesec/godina)	Trajanje razdoblja planiranja PDP-a
1	Jačanje znanja i vještina pripadnika vatrogasnih organizacija u RH	7/2016	9/2017	15 mj.
2	Modernizacija poslovanja Carinske uprave u Republici Hrvatskoj	12/2016	9/2017	10 mj.
3	Tehnička obuka na alatima za praćenje i nadzor e-trgovine i nabava opreme i alata	7/2016	9/2017	15 mj.
4	Izrada standardne platforme za web upitnike	7/2016	9/2017	15 mj.
5	Sustav za upravljanje kvalitetom i dokumentiranje kvalitete statističkih istraživanja	7/2016	9/2017	15 mj.
6	Uspostava integralnog Sustava za upravljanje službenom dokumentacijom Republike Hrvatske	7/2016	9/2017	15 mj.
7	Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu RH	7/2016	9/2017	15 mj.
8	Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi	7/2016	9/2017	15 mj.
9	Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama	7/2016	10/2017	16 mj.
10	Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja	5/2017	11/2017	7 mj.
11	Uspostava učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata koji se financiraju ili sufinanciraju sredstvima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	7/2016	11/2017	17 mj.
12	Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima - Improving the Risk Management System	1/2017	4/2018	16 mj.
13	Podrška edukaciji službenika DGU u provedbi procesa homogenizacije katastarskih planova	7/2016	4/2018	22 mj.
14	Hrvatski digitalni turizam – e-turizam	7/2016	6/2018	24 mj.



15	e-Pristojbe	3/2018	7/2018	4 mj.
16	Unaprjeđenje sustava elektroničkih usluga	7/2016	7/2018	25 mj.
17	Uspostava platforme sa elektroničkim uslugama za e/m-Potpis i e/m-Pečat	3/2018	7/2018	4 mj.
18	Informatizacija procesa i uspostava cjelovite elektroničke usluge upisa u odgojne i obrazovne ustanove	3/2018	7/2018	4 mj.
19	Prilagodba informacijskih sustava Tijela Javnog Sektora Portalu otvorenih podataka (open data)	7/2016	10/2018	28 mj.
20	Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima – faza II	11/2018	3/2019	5 mj.
21	Modernizacija poslovanja CU u RH 2.0	2/2018	3/2019	14 mj.
22	Digitalizacija arhivskog gradiva iz Domovinskog rata	1/2017	10/2019 (OBUSTAVLJEN) 3/2020 (PONOVO OBJAVLJEN)	34 mj.
23	Unaprjeđenje i razvoj Informacijskog sustava u sportu	3/2019	11/2019	9 mj.
24	Uspostavljanje sustava akreditacije za bolničke zdravstvene ustanove	11/2016	1/2020	39 mj.
25	Unaprjeđenje sustava evidencije i upravljanja državne imovine	8/2019	1/2020	5 mj.
26	Jačanje sustava fiskalne odgovornosti i sustava unutarnjih kontrola	10/2018	4/2020	19 mj.
27	Unaprjeđenje sustava kolektivnog pregovaranja i praćenja učinaka sklopljenih kolektivnih ugovora	3/2019	6/2020	16 mj.
28	Daljnje unaprjeđenje praćenja upravnog postupanja i odlučivanja (ZUP III)	7/2016	7/2020	49 mj.
29	Modernizacija Sustava kontrole kretanja trošarinskih proizvoda (EMCS)	4/2020	7/2020	4 mj.
30	Modernizacija sustava prikupljanja podataka o robnoj razmjeni članica EU	12/2018	7/2020	20 mj.
31	Uvođenje i razvoj funkcije e-forenzike u Poreznoj upravi RH uz nabavu opreme i alata te obuku	12/2018	7/2020	20 mj.
32	Implementacija e.Standarda i daljnje unaprjeđenje sustava elektroničkih usluga	6/2020	12/2020	7 mj.
33	Uvođenje sustava procjenjivanja troškova statističkih procesa i proizvoda	9/2020	12/2020	4 mj.
34	e-Savjetovanja – proširenja, nadgradnje i unaprjeđenje zakonodavnih procesa savjetovanja s javnošću	6/2020	12/2020	7 mj.
35	Informacijski sustav za nagradne igre koje odobrava, prati i nadzire Porezna uprava i obuka djelatnika	1/2017	12/2020	48 mj.



36	Uvođenje i provedba programa edukacije iz područja stranih jezika za pravosudne dužnosnike, savjetnike i službenike u pravosuđu	7/2016	1/2017	7 mj.
37	Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj	12/2017	4/2018	5 mj.
38	Unaprjeđenje programa edukacija u borbi protiv kibernetičkog kriminala	1/2017	6/2018	18 mj.
39	Unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz jačanje kapaciteta zatvorskog i probacijskog sustava te sustava za podršku žrtvama i svjedocima	4/2017	1/2019	22 mj.
40	Daljnje unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz nastavak modernizacije pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj	10/2019	6/2020	9 mj.

Tablica 46. Pregled i trajanje razdoblja planiranja za PDP-e za koje se smatra da su „prerasli“ iz drugih PDP-ova

	Naziv PDP-a u mjesečnim planovima	Prvi put se spominje u MP (mjesec/godina)	Objava (mjesec/godina)	Trajanje razdoblja planiranja PDP-a
1	Jačanje kapaciteta službenika DGU kroz edukaciju o učinkovitoj primjeni mjernih metoda i servisa uz primjenu službenih geodetskih datuma / Izgradnja kapaciteta i edukacija u svezi službenih geodetskih datuma-Državna geodetska uprava	7/2017 tj. 1/2017	4/2018	10 mj. tj. 16 mj.
2	Jačanje kapaciteta za uspostavu Nacionalne infrastrukture prostornih podataka / Podrška edukaciji službenika DGU u svrhu inicijalnog unosa podataka u jedinstvenu bazu podataka katastra infrastrukture	7/2017 tj. 7/2016	4/2018	10 mj. tj. 22 mj.
3	Unaprjeđenje znanja, vještina i stručnih kompetencija državnih i javnih službenika za zastupanje nacionalnih interesa i usuglašavanje zakonodavnih prijedloga u tijelima EU / Jačanje stručnih kompetencija državnih i javnih službenika i državnih dužnosnika za obavljanje europskih poslova-Ministarstvo vanjskih i europskih poslova	4/2018 tj. 7/2016	4/2018	1 mj. tj. 22 mj.
4	Priprema Strategije stručnog usavršavanja u javnoj upravi 2019-2023. / Izrada Strategije razvoja profesionalnog usavršavanja u javnoj upravi-Ministarstvo uprave / Priprema Strategije stručnog usavršavanja u javnoj upravi 2018.-2022.-Državna škola za javnu upravu	3/2017 tj. 1/2017 tj. 1/2017	6/2018	16 mj. tj. 18 mj.
5	e-Poslovanje / E-usluge Portala e-poslovanje - integracija sa sustavom e-porezne, e-carine, HZMO, HZZ, HZZO i ostali-Ministarstvo uprave / Razvoj okvira za e-poslovanje kao jedinstvenog mjesta s informacijama potrebnim gospodarstvu mjestu koristeći usluge autorizacije, autentifikacije i administracije povezivanjem na DII-Ministarstvo uprave	10/2016 tj. 7/2016 tj. 7/2016	7/2018	22 mj. tj. 25 mj.





6	Optimizacija sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave / Poboljšanje učinkovitosti sustava jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave-Ministarstvo uprave	NE tj. 7/2016	11/2018	29 mj.
7	Edukacija službenika DGU u svrhu podrške korištenju Sustava digitalnih geodetskih elaborata / Uspostava poslovnog procesa za predaju geodetskih elaborata u digitalnom obliku i s tim povezana edukacija DGU / Izgradnja kapaciteta i edukacija u svezi službenih geodetskih datuma-Državna geodetska uprava	9/2018 tj. 7/2016 tj. 1/2017	1/2019	5 tj. 31 tj. 25 mj. mj. mj.
8	Razvoj i nadogradnja carinskih elektroničkih sustava za provedbu carinskih formalnosti pri uvozu robe / Modernizacija nacionalnih sustava uvoza u okviru CZU (HRAIS) / Dogradnja uvoznog sustava (HRAIS)-Carinska uprava / Obavijest o dolasku, obavijest o podnošenju carini i privremeni smještaj (UCC Notification of arrival, presentation notification and temporary storage)-Carinska uprava / Modernizacija nacionalnih sustava uvoza u okviru CZU (HRAIS) + Obavijest o dolasku, obavijest o podnošenju carini i privremeni smještaj u okviru Carinskog zakonika Unije / Obavijest o dolasku, obavijest o podnošenju carini i privremeni smještaj u okviru CZU	12/2018 tj. 10/2017 tj. 1/2017 tj. 1/2017 tj. 1/2018 tj. 3/2018	3/2019	4 tj. 18 tj. 27 tj. 15 tj. 13 mj. mj. mj. mj. mj.
9	Povećanje kvalitete javnih usluga kroz modernizaciju i povećanje dostupnosti edukacija za službenike javnog sektora u organizaciji DŠJU / Digitalizacija trening sustava te unaprjeđenje i proširenje postojećih procesa podrške u Državnoj školi-Državna škola za javnu upravu / Jačanje kapaciteta službenika javnog sektora kroz modernizaciju i povećanje dostupnosti edukacija	8/2019 tj. 7/2016 tj. 3/2019	10/2019	3 tj. 40 tj. 8 mj. mj. mj.
10	Povezivanje i unaprjeđenje aplikativnih rješenja unutar Informacijskog sustava Porezne uprave i razvoj mPorezne / Unaprjeđenje postojećih servisa poreznim obveznicima i razvijanje novih usluga poreznim obveznicima-Porezna uprava / Unaprjeđenje poslovnih procesa i pratećeg IT sustava Porezne uprave / Razvoj novih funkcionalnosti sustava ePorezna kroz uspostavu mobilne aplikacije mPorezna / Unaprjeđenje poslovnih procesa Porezne uprave za utvrđivanje godišnjih iznosa doprinosa	7/2019 tj. 11/2016 tj. 12/2018. tj. 3/2019 tj. 3/2019	6/2020	12 tj. 44 tj. 19 tj. 16 mj. mj. mj. mj.
11	Modernizacija novog kompjuteriziranog sustava u okviru Carinskog zakonika Unije – NCTS / Razvoj programske podrške za provedbu posebnih carinskih postupaka sukladno Carinskom zakoniku Unije (CzU) (eng. - UCC - Information Sheets for Special Procedures)-Carinska uprava	4/2020 tj. 1/2017	7/2020	4 tj. 43 mj. mj.
12	Automatizirani sustav izvoza u okviru Carinskog zakonika Unije (AES) / Nadogradnja automatiziranog izvoznog sustava-Carinska uprava	3/2018 tj. 1/2017	7/2020	29 tj. 43 mj. mj.
13	Implementacija e-učenja u sustav DGU i unaprjeđenje ZIS-a / Nadogradnja poslovnih procesa i funkcionalnosti Zajedničkog informacijskog sustava zemljišnih knjiga i katastra te s tim povezana edukacija službenika DGU-Državna geodetska uprava	6/2020 tj. 1/2017	7/2020	2 tj. 43 mj. mj.





14	Stručno usavršavanje djelatnika Ministarstva hrvatskih branitelja / Integrirani program usavršavanja interpersonalnih i informatičkih vještina te informacijske pismenosti u Ministarstvu branitelja-Ministarstvo branitelja	3/2018 tj. 7/2016	12/2020	34 tj. 54 mj.	mj.
15	Nastavak uspostave Digitalne arhive zemljišnih knjiga na razini Republike Hrvatske / Skeniranje zemljišnih knjiga i nadogradnja sustava digitalne arhive	5/2018 tj. 3/2018	6/2018	2 tj. 4 mj.	mj.

Tablica 47. Sažeti pregled dinamike objave PDP-ova u modalitetu otvorenih poziva za SC11.ii.1 za 2015. – 2020., po mjesecu objave uz prikaz „spojenih“ poziva

Redni br., mjesec i godina objave	Napomena	Objavljeni pozivi
1. 2015.		Nije bilo objavljenih poziva za SC 11.ii.1
2. srpanj 2016.		1. Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa
3. prosinac 2016.		2. Podrška razvoju partnerstava OCD-a i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno-korisnog učenja
4. svibanj 2017.		3. Jačanje socijalnog dijaloga - faza III
5. studeni 2017.		4. Razvoj društveno-kulturnih centara - Kultura u centru - potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi faza I
6. ožujak 2018.		5. Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu
7. svibanj 2018.	„Dva“ PDP-a u jednom	6. Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu 7. Promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unaprjeđivanja uvjeta rada
8. prosinac 2018.	„Tri“ PDP-a u jednom	8. Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika 9. Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za participativno upravljanje proračunskim procesima 10. Podrška programima OCD-a za praćenje postupaka javne nabave na lokalnoj razini - faza I
9. prosinac 2018.		11. Prostori sudjelovanja - razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice- faza
10. travanj 2019.		12. Pridruži se - Aktivni u mirovini - Jačanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za unaprjeđenje mogućnosti aktivnog sudjelovanja i socijalne uključenosti umirovljenika
11. srpanj 2020.	„Dva“ PDP-a u jednom	13. Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za popularizaciju STEM-a 14. Popularizacija znanosti
12. prosinac 2020.	„Dva“ PDP-a u jednom	15. Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice 16. Podrška lokalnim organizacijama civilnoga društva - znanjem za doprinos zajednici

Tablica 48. Pregled ključnih informacija iz Mjesečnih planova za pripremu i objavu PDP-ova u sklopu SC 11.ii.1, po PDP-u, za razdoblje od 2016.-2020. godine.





PO 4, SC 11.ii.1 Naziv PDP-a	Trajanje obrade u PT1 i poduzeti koraci za koje je nadležan PT1	Trajanje obrade u UT i poduzeti koraci za koje je nadležan UT	Trajanje obrade u PT2 i poduzeti koraci za koje je nadležan PT2	Trajanje obrade i koraci izvan nadležnosti tijela izravno zaduženih za pripremu PDP- a i tijela izvan SUK-a	Napomene
1. Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	Objavljen u srpnju 2016., no ne navodi se u mjesečnim planovima za 2016.
2. Podrška razvoju partnerstava OCD-a i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno-korisnog učenja	SO predan po planu, 31.07.2015.	SO odobren za 48 dana, 17.9.2015.	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	Objavljen u prosincu 2016. - a kao planirani datum objave navodi se siječanj 2016. Komentar u mjesečnom planu: Zbog prvobitnih kašnjenja raspisivanja poziva, cijeli niz poziva kasni te se novi redoslijed prilagođava temi poziva, odnosno procjeni najboljeg trenutka za objavu pojedinog poziva.
3. Osnajivanje doprinosa OCD-a za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja - faza I	SO predan UT-u po planu, 22.01.2016.	SO odobren 16.10.2017. – 20 mjeseci kasnije!	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	MZO daje suglasnost na PDP u veljači 2019.	Nije objavljen
ND dostavljena u PT2 u studenom 2017.	MZO daje suglasnost na PDP u studenom 2019.				
Zatražena suglasnost MZO 9.4.2018.					
Suglasnost MZO iz veljače 2019. nije dostavljena UT-u					





	Dopis kojim se traži očitovanje MZO-a o uvjetima za objavu PDP-a u tekućoj godini poslan MZO-u (tek) 22.10.2019.			MZO predlaže povećanje alokacije za PDP u ožujku 2020.	
4. Razvoj društveno-kulturnih centara - Kultura u centru - potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi faza I	SO dostavljen UT-u 2.8.2016 - tri mjeseca nakon planiranog roka ND poslana PT2 27.7.2017. ND dostavljena UT-u 25.9.2017	SO odobren 4.11.2016. Za ND u planu iz rujna 2017. pod Stvarni datum odobrenja dokumentacije od strane UT-a nema informacija, a u planu za studeni 2017. PDP se više ne navodi jer je objavljen 30.11.2017.	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	Objavljen u studenome 2017. - objava je planirana za 3. kvartal 2016., a od veljače 2017. u mjesečnim planovima za ovaj PDP stoji napomena: „Projekt nema prepreka za pripremu i provedbu.“
5. Jačanje socijalnog dijaloga - faza III	SO poslan UT-u 30.5.2016. ND poslana UT-u 13.9.2016.	SO odobren 1.9.2016. Datum odobrenja ND-a: „n/p“	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	Objavljen u svibnju 2017. - u mjesečne planove uvršten u veljači 2017.
6. Jačanje kapaciteta OCD-a za provedbu tretmana u okviru izvršavanja kaznenopravnih sankcija te provedbu postpenalnog prihvata i resocijalizacije / Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu	SO poslan UT-u 22.1.2016., prema planu, Dorađeni SO ponovno slani UT-u: 20.2.2017. i 13.3.2017. ND poslana na UT: 28.7.2017., prema planu Dorade ND-a ponovno slane na UT šest puta: 22.9.2017. 2.10.2017. 4.10.2017. 31.10.2017.	UT odobrio SO 29.3.2017. - više od godinu dana nakon zaprimanja prvog prijedloga SO-a (za cijeli proces) Stvarni datum odobrenja dokumentacije od strane UT-a: rubrika je prazna	Napomena u tablicama: Objava Poziva je odgođena zbog nedostatka kapaciteta PT2.	Napomena u tablicama: Razlog kašnjenja je usuglašavanje sažetka operacije s MZO čija suglasnost je, na traženje Upravljačkog tijela, uvjet za odobravanje SO-a.	Objavljen u ožujku 2018. Prvi planirani datum objave bio je 29.2.2016 - za ovaj PDP postoje detaljnije zabilježeni datumi za gotovo sve korake u usporedbi s prethodno navedenim PDP-ima, no neki podaci još uvijek nedostaju – npr. kada je sve UT slao SO natrag na obradu u PT1 i kada je točno odobrena ND



	8.11.2017. 6.12.2017.				
7. Suradnja organizacija civilnog društva i lokalnih vlasti za participativno upravljanje proračunskim procesima	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	Objavljen u prosincu 2018. - uključen u PDP „Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika“, - ne navodi se u mjesečnim planovima za 2017. i 2018. godinu, posljednji put je naveden u mjesečnom planu iz prosinca 2016., nema nikakvih informacija o SO-u niti ND-u
8. Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija za kvalitetnije sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju- faza I	SO poslan na UT 16.2.2016., prema planu 9.11.2018. UT-u dostavljen izmijenjeni SO Natječajna dokumentacija je pripremljena i poslana PT2 na suglasnost u studenom 2017. - nakon tog datuma nema novih napomena o stanju ND-a	SO odobren 21.4.2017.	U mjesečnom planu iz lipnja 2017. sve do ožujka 2018. stoji napomena: Objava Poziva je odgođena zbog nedostatka kapaciteta PT2.	Zatraženo mišljenje Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva; Mišljenje SDURDD nije dostavljeno UT-u; Dopis kojim se traži očitovanje SDURDD-a o uvjetima za objavu Poziva u tekućoj godini poslan SDURDD-u 21.10.2019.; 11.12.2019.	Nije objavljen Bio je uvršten u prvi mjesečni plan iz srpnja 2016. Indikativni datum objave postupka dodjele iz Zaključka Vlade RH bio je svibanj 2016. - ne navodi se u mjesečnom planu od 15. rujna 2016., no u mjesečnom planu od 30. rujna 2016. ponovno je naveden - ne navodi se u planu iz studenog 2017.



				upućena požurnica za očitovanje vezano uz dopis od 21.10.2019.	- ne navodi se u planovima iz veljače i studenog 2018. - u mjesečnom planu iz prosinca 2019. i siječnja 2020. navodi se sljedeće nakon čega se PDP gubi iz planova: Točan planirani datum objave Poziva bit će utvrđen po donošenju Godišnjeg plana objave Poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2020. godinu.
9. Prostori sudjelovanja - razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice- faza I	SO dostavljen na TU 16.2.2016., prema planu	SO odobren 24.7.2018., više od dvije godine od početka obrade	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	U ožujku i travnju 2018. napominje se da je „SO na doradi u PT1 zbog usuglašavanja prioriteta financiranja s Ministarstvom kulture.“	Objavljen u prosincu 2018.
	Za ND se do prosinca 2018. samo navodi da je u izradi	Ne navodi se datum odobrenja ND-a			
10. Podrška programima OCD-a za praćenje postupaka javne nabave na lokalnoj razini - faza I	SO dostavljen na TU 31.12. 2015., prema planu Planirani datum slanja ND-a na UT bio je 31.7.2017., no ne navodi se je li ND tada i stvarno i poslana na UT	Ne navodi se datum odobrenja SO-a, kao niti ND-a	U mjesečnom planu za lipanj pa sve do listopada 2017. stoji napomena: Objava Poziva je odgođena zbog nedostatka kapaciteta PT2 (nakon listopada 2017. poziv se više ne navodi u mjesečnim planovima)	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	Objavljen u prosincu 2018. - uključen u PDP „Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika“ - navodi se u mjesečnim tablicama u listopadu 2017., no ne i u kasnijim



					mjesečnim planovima
11. Promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unaprjeđivanja uvjeta rada	U travnju 2018. (mjeseca dana prije objave) navodi se kako je SO još uvijek u pripremi	Ne navodi se datum odobrenja SO-a, kao niti ND-a	Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima	Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima	Objavljen u svibnju 2018. - uključen u PDP Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unaprjeđivanja uvjeta rada - PDP se po prvi put navodi u mjesečnom planu za ožujak 2018.
12. Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika	SO 7.11.2017. upućen u UT na odobrenje	14.11.2017. UT dostavio komentare	Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima	Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima	Objavljen u prosincu 2018. - više od godinu dana od prvog nacrtu SO-a - u 2018. nalazi se samo u Mjesečnom planu pripreme PDP-a iz ožujka 2018. (nije naveden u npr. siječnju i veljači) U konačnici je obuhvatio i sljedeće PDP-e: • Podrška programima OCD-a za praćenje postupaka javne nabave na
	Revidirani SO 29.11.2017. dostavljen UT-u	Ne navodi se konačan datum odobrenja SO-a			
	Mjesečni plan iz listopada 2018.: zbog objedinjavanja više planiranih Poziva SO je na doradi kod PT1	Za postupak pripreme ND-a nema unesenih datuma u Mjesečnim planovima			



					<p>lokalnoj razini - faza I</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suradnja organizacija civilnog društva i lokalnih vlasti za participativno upravljanje proračunskim procesima
13. Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	Objavljen u svibnju 2018. - PDP nije naveden u mjesečnim planovima
14. Pridruži se - Aktivni u mirovini - Jačanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za unaprjeđenje mogućnosti aktivnog sudjelovanja i socijalne uključenosti umirovljenika	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	Objavljen u travnju 2019. - PDP nije naveden u mjesečnim planovima
15. Podrška lokalnim organizacijama civilnoga društva - znanjem za doprinos zajednici	SO dostavljen UT-u 23.11.2018.	U 2019. SO je bio na komentiranju kod UT-a od ožujka do listopada. (prvi mjesečni plan za 2019. je iz ožujka, pa je moguće da se radi i o još duljem razdoblju). Napomena UT iz kolovoza 2019.: Potrebne veće dorade SO-a od strane PT1 zbog velikog dijela planiranih aktivnosti koji su zapravo elementi tehničke pomoći te	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	Objavljen u prosincu 2020. - PDP sadržajno uvršten u PDP Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice





		UT očekuje dostavu prijedloga novog SO-a			
		Napomena iz rujna 2019.: Komentari UT-a su u procesu internog usuglašavanja obzirom na veliki broj aktivnosti koje koreliraju s PO5 "Tehnička pomoć".			
		11.10.2019. dostavljeni komentari UT-a na SO			
	31.10.2019. dostavljen revidirani SO	22.11.2019. dostavljeni komentari UT-a na SO			
		18.05.2020. objavljena prva izmjena GP-a prema kojoj je smanjena alokacija Poziva sa 100.000.000,00 HRK na 60.000.000,00 HRK te izmijenjen indikativni datum objave PDP-a i indikativni datum objave rezultata PDP-a			
16. Mikroprojekti - podrška aktivnostima lokalnih OCD-a (utemeljenih na radu u lokalnoj zajednici) za učinkovito rješavanje potreba lokalne	19.06.2020. dostavljen SO na UT	29.06.2020. poslani I. komentari UT-a na SO	24.9.2020. PT2 dostavilo PT1 ND na mišljenje		Objavljen u prosincu 2020. - objavljena prva izmjena GP-a prema kojoj se Poziv predlaže kao nadopuna već
	27.7.2020. dostavljen ažurirani SO	31.07.2020. UT odobrio SO prema kojemu se iz			



zajednice / Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice - Faza I	1.9.2020. PT1 uputilo sektorsku odrednicu PT2	naziva uklanja Faza I	23.10 PT2 dostavilo PT1 ND na mišljenje		planiranom Pozivu usmjerenom jačanju kapaciteta organizacija civilnoga društva koje djeluju na lokalnim razinama ("Mikro projekti podrške inovativnim aktivnostima malih organizacija civilnoga društva za lokalni razvoj - faza II"), a kojima je dodatno potrebno jačati kapacitete za pružanje učinkovitog odgovora na krizne situacije (za što su uslijed novonastale krize organizacije civilnoga društva iskazale potrebu)
	14.10 PT1 dostavilo mišljenje PT2		30.11.2020. UT-u dostavljena ND na mišljenje		
17. Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada – faza II	SO nije dostavljen UT-u.	Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima	Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima	Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima	Nije objavljen - u mjesečnom planu iz prosinca 2020. stoji napomena: Poziv se trenutno nalazi na rezervnoj listi Godišnjeg plana objave poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2020. godinu; SO nije dostavljen UT-u.
18. Popularizacija znanosti	Popularizacija znanosti vodi se kao zaseban PDP koji je bio predviđen za objavu u studenom	Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima	Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima	Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima	Objavljen u srpnju 2020. - po prvi put se navodi u mjesečnim





	2019. no u svibnju 2019. još uvijek stoji napomena da je SO u pripremi.				planovima u siječnju 2019. - uključen u PDP Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za popularizaciju STEM-a - zadnji put se navodi u mjesečnom planu iz lipnja 2019., nakon toga se od srpnja 2019. navodi pod pozivom za „STEM“, tj. ističe se da su PDP-i spojeni
19. Financijska pismenost	SO nije dostavljen UT-u.	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	Nije objavljen - u mjesečnom planu iz prosinca 2020. stoji napomena: SO u pripremi. Poziv se trenutno nalazi na rezervnoj listi Godišnjeg plana objave poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2020. godinu; SO nije dostavljen UT-u.
20. STEM kao pokretač modernog društva / Popularizacija STEM-a / Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za popularizaciju STEM-a	STEM kao pokretač modernog društva – prije spajanja PDP-om Popularizacija znanosti – u svibnju 2019. nema napomena o statusu izrade SO-a	25.10.2019. dostavljeni komentari UT-a na SO 31.12.2019. dostavljeni komentari UT-a na SO	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	Objavljen u srpnju 2020. - po prvi put se navodi u mjesečnim planovima u siječnju 2019.



	<p>U srpnju 2019. navodi se da su dva PDP-a spojena u jedan. SO dostavljen UT-u 18.10.2019.</p> <p>18.12.2019. UT-u dostavljen revidirani SO</p> <p>11.02.2020. UT-u dostavljen revidirani SO</p> <p>14.02.2020. UT-u dostavljeni revidirani SO</p> <p>14.05.2020 UT-u dostavljena ND</p> <p>26.06.2020. UT-u dostavljen revidirani SO</p> <p>29.06.2020. UT-u dostavljena revidirana ND</p>	<p>14.02.2020. poslani komentari UT-a</p> <p>25.02.2020. odobren SO</p> <p>26.05.2020. poslani komentari UT-a na ND</p>			<p>- bio je predviđen za objavu u studenom 2019.</p>
<p>21. Izgradnja kapaciteta lokalnih OCD-a za ravnomjeren socio-ekonomski razvoj na otocima i slabije razvijenim područjima</p>	<p>SO nije dostavljen UT-u</p>		<p>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</p>	<p>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</p>	<p>Nije objavljen - u mjesečnom planu iz prosinca 2020. stoji napomena: 18.05.2020. objavljena prva izmjena GP-a prema kojoj je alokacija Poziva smanjena sa 27.000.000,00 HRK na 20.000.000,00 HRK te su izmijenjeni datum objave PDP-a i datum objave</p>



					rezultata PDP-a; SO nije dostavljen UT-u
22. Kultura u centru - potpora razvoju javno- civilnog partnerstva u kulturi faza II	22.7.2020. UT-u dostavljen SO	30.7.2020. poslani prvi komentari UT-a na SO	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	<i>Nije moguće utvrditi iz informacija u mjesečnim planovima</i>	Nije objavljen
	MKM dostavilo UT- u ispravljeni SO 31.8.2020.	UT odobrilo SO 9.9.2020.			
	PT1 Sektorske odrednice za PDP dostavilo PT-u 2 23.9.2020.				
	20.11.2020. PT1 je uputilo PT2 zamolbu za dostavu ND-a na mišljenje u što kraćem roku. Nakon poslane požurnice PT1 nema informaciju o statusu izrade ND-a.				

Tablica 49. PDP-i iz SC 11.ii.1 na čiju su pripremu i objavu utjecala tijela koja nisu nadležna za SC 11.ii.1 i tijela izvan SUK-a i popis tih tijela

PDP	Tijela koja nisu nadležna za SC 11.ii.1 i tijela izvan SUK-a – koja su u većoj ili manjoj mjeri utjecala na pripremu PDP-a u SC 11.ii.1	Pozadina
1) Osnaživanje doprinosa OCD-a za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja - faza I (objavljen)	MZO	MZO daje suglasnost na PDP u veljači te potom ponovno u studenom 2019. te zatim predlaže povećanje alokacije za PDP u ožujku 2020.
2) Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu (objavljen)	MZO	Napomena u tablicama: Razlog kašnjenja je usuglašavanje sažetka operacije s MZO čija suglasnost je, na traženje UT-a, uvjet za odobravanje SO-a.



3) Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija za kvalitetnije sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju- faza I (nije objavljen)	SDURDD	Dopis kojim se traži očitovanje SDURDD-a o uvjetima za objavu Poziva u tekućoj godini poslan SDURDD-u 21.10.2019.; 11.12.2019. upućena požurnica za očitovanje vezano uz dopis od 21.10.2019.
4) Prostori sudjelovanja - razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice- faza I (objavljen)	MKM neposredno - MKM napominje kako nije utjecao na sam sadržaj PDP-a	U ožujku i travnju 2018. napominje se da je „SO na doradi u PT1 zbog usuglašavanja prioriteta financiranja s Ministarstvom kulture.“

Tablica 50. Najavljivani ali neobjavljeni PDP-ovi za SC 11.ii.1 i napomene o zadnjem statusu pripreme

Najavljivani, ali neobjavljeni PDP-i	Napomene
1. Osnaživanje doprinosa OCD-a za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja – faza I	<p>PDP je najavljivani za objavu od 2015. do 2019., no do kraja 2020. nije objavljen. U zadnjem Mjesečnom planu iz prosinca 2020. navodi se sljedeće:</p> <p>„SO odobren 16.10.2017. ND je poslana u PT2 u studenom 2017. te je PT1 zatražilo suglasnost Ministarstva znanosti i obrazovanja 9.4.2018.; u veljači 2019. MZO dostavlja mišljenje u kojemu ne navodi primjedbe na Poziv; Suglasnost MZO nije dostavljena UT-u; Dopis kojim se traži očitovanje MZO-a o uvjetima za objavu Poziva u tekućoj godini poslan MZO-u 22.10.2019.; 08.11.2019. zaprimljeno očitovanje MZO u kojemu je dana suglasnost MZO za objavu Poziva; 9.3.2020. godine UT zaprimilo dopis MZO u kojemu MZO predlaže povećanje alokacije kako bi se Pozivom pokrile sve međupredmetne teme.</p> <p>Poziv se trenutno nalazi na rezervnoj listi Godišnjeg plana objave poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2020. godinu.“</p> <p>U fazi intervjua, UT potvrđuje da PDP nije objavljen niti u 2021. godini.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Prema mišljenju neovisnog stručnjaka u fazi intervjua PDP nije objavljen prvenstveno zbog nedostatka političke podrške, prije svega MZO-



	<p>a, nerazumijevanja ili neslaganja institucija zaduženih za njegovu pripremu za što se zapravo inicijalno željelo postići s takvim pozivom, općenitim manjkom kapaciteta nadležnih institucija i složenosti procedura.</p>
<p>2. Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija za kvalitetnije sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju- faza I</p>	<p>PDP je najavljan u svakom Godišnjem planu od 2016. do 2019.. U Godišnjem planu za 2020. više se ne navodi i nije objavljen. U Mjesečnom planu iz prosinca 2019. navodi se sljedeća napomena: „Natječajna dokumentacija je pripremljena i poslana PT2 na suglasnost u studenom 2017.; zatraženo mišljenje Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva; Mišljenje SDURDD nije dostavljeno UT-u; Dopis kojim se traži očitovanje SDURDD-a o uvjetima za objavu Poziva u tekućoj godini poslan SDURDD-u 21.10.2019.; 11.12.2019. upućena požurnica za očitovanje vezano uz dopis od 21.10.2019. Točan planirani datum objave Poziva bit će utvrđen po donošenju Godišnjeg plana objave Poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2020.“ PDP se ne navodi u Godišnjem planu za 2020., kao niti u mjesečnim planovima nakon onog za siječanj 2020. pa se pretpostavlja da se odustalo od njegove objave, no iz dostupnih materijala nije u potpunosti jasno zbog čega.</p>
<p>3. Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada – faza II</p>	<p>PDP je bio najavljen za objavu u Godišnjem planu za 2019., međutim nije bio objavljen te godine te se potom ne navodi u Godišnjem planu za 2020.</p> <p>U Mjesečnom planu za prosinac 2020. navodi se kako se PDP još uvijek nalazi na Rezervnoj listi Godišnjeg plana za 2020., a SO još nije bio dostavljen UT-u.</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Evaluatori nisu uspjeli utvrditi daljnje razloge zbog kojih ovaj PDP nije objavljen, tj. budući da SO nije pripremljen ili nije bio dovoljno zreo za slanje na UT, moglo bi se zaključiti da ga PT1 nije smatrao prioritarnim za pripremu.
<p>4. Financijska pismenost</p>	<p>PDP se u prosincu 2020. još uvijek nalazio na Rezervnoj listi Godišnjeg plana objave poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2020. te je istaknuto kako je SO u izradi, no još uvijek nije dostavljen UT-u.</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Evaluatori nisu uspjeli utvrditi daljnje razloge zbog kojih ovaj PDP nije objavljen, tj. budući da SO nije pripremljen ili nije bio dovoljno zreo za slanje na UT, moglo bi se zaključiti da ga PT1 nije smatrao prioritarnim za pripremu.



<p>5. Izgradnja kapaciteta lokalnih OCD-a za ravnomjeran socio-ekonomski razvoj na otocima i slabije razvijenim područjima</p>	<p>PDP je najavljen za objavu u 2020., no nije objavljen. U Mjesečnom planu za prosinac 2020. još uvijek stoji sljedeća napomena (kao npr. i u lipnju iste godine): „18.05.2020. objavljena prva izmjena GP-a prema kojoj je alokacija Poziva smanjena sa 27.000.000,00 HRK na 20.000.000,00 HRK te su izmijenjeni datum objave PDP-a i datum objave rezultata PDP-a; SO nije dostavljen UT-u“.</p> <ul style="list-style-type: none">➤ Evaluatori nisu uspjeli utvrditi daljnje razloge zbog kojih ovaj PDP nije objavljen, tj. budući da SO nije pripremljen ili nije bio dovoljno zreo za slanje na UT, moglo bi se zaključiti da ga PT1 nije smatrao prioritarnim za pripremu.
<p>6. Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi faza II</p>	<p>PDP je najavljen za objavu u 2020., no nije objavljen. U Mjesečnom planu za prosinac 2020. navodi se kako je SO dostavljen UT-u 22.7.2020. Na dan 30.7.2020. poslani su prvi komentari UT-a na SO, a MKM je potom dostavilo UT-u ispravljani SO 31.8.2020. te je UT odobrio SO 9.9.2020. Nakon toga je PT1 Sektorske odrednice za PDP dostavio na PT2 23.9.2020. PT1 je zatim 20.11.2020. uputio PT2 zamolbu za dostavu natječajne dokumentacije na mišljenje u što kraćem roku. Nakon poslane požurnice od PT2 nema informacija o statusu izrade natječajne dokumentacije.</p> <p>MKM u sklopu intervjua napominje kako je sukladno rokovima iz Smjernice br. 03, a uzimajući u obzir da se radilo o izradi PDP-a koji je nastavak već postojećeg i uspješno provedenog PDP-a (Kultura u centru faza I.), smatrano da je do kraja 2020. godine bila moguća i objava faze II. Potom ističu kao je jedan od razloga neobjavljivanja ovog PDP-a taj što PT2 nije dostavio natječajnu dokumentaciju za objavu spomenutog PDP-a do kraja 2020. godine.</p> <p>U konačnici je UT na sastanku na temu izrade Godišnjeg plana objave PDP-a za 2021. godinu održanog 28. siječnja 2021. priopćio tijelima SUK-a da, između ostalih, predmetni PDP neće biti uvršten u Plan objave za 2021., odnosno neće biti objavljen u programskom razdoblju 2014. – 2020. iz razloga preugovorenosti sredstava u okviru OPULJP-a.</p>



Tablica 51. Prosječno trajanje postupka dodjele po objavljenom PDP-u u SC 11.ii.1

SC 11.ii.1 Objavljeni PDP-ovi	Prosječno trajanje postupka dodjele po PDP-u ³⁸⁵	PT1 / PT2
1. Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa – Otvoreni postupak / privremeni poziv	264 dana	UZUVRH / NZRCD
2. Podrška razvoju partnerstava OCD-a i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno-korisnog učenja – Otvoreni postupak / privremeni poziv	352 dana	UZUVRH / NZRCD
3. Jačanje socijalnog dijaloga – faza III – Otvoreni postupak / privremeni poziv	326 dana	MRMS / HZZ
4. Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi faza I – Otvoreni postupak / privremeni poziv	243 dana	MKM / NZRCD
5. Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu – Otvoreni postupak / privremeni poziv	392 dana	UZUVRH / NZRCD
6. Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice- faza I – Otvoreni postupak / trajni PDP	428 dana	UZUVRH / NZRCD
7. Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika – Otvoreni postupak / trajni PDP	Na dan 31.12.2020. od datuma objave PDP-a 7.12.2018. proteklo je 756 dana , tj. dulje od dvije godine, zaprimljeno je 50 projektnih prijedloga no nema informacija o broju ugovorenih projekata. ³⁸⁶	UZUVRH / NZRCD
8. Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada – Otvoreni postupak / privremeni poziv	717 dana	MRMS / NZRCD
9. Pridruži se – Aktivni u mirovini – Jačanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za unaprjeđenje mogućnosti aktivnog sudjelovanja i socijalne uključenosti umirovljenika	451 dan	MRMS / NZRCD

³⁸⁵ Prema tablici 24_Status Ugovora_OPULJP_31122020_ispravak. Radi se o vremenu od datuma podnošenja projektnog prijedloga do datuma potpisa ugovora.

³⁸⁶ PDP nije naveden u tablici 24_Status Ugovora_OPULJP_31122020_ispravak, a u tablici Objavljeni pozivi_OPULJP_31122020 navodi se broj zaprimljenih projekata te pod „Broj potpisanih ugovora“ stoji „0“.





– Otvoreni postupak / trajni PDP		
10. Mikroprojekti – podrška aktivnostima lokalnih OCD-a (utemeljenih na radu u lokalnoj zajednici) za učinkovito rješavanje potreba lokalne zajednice / Jačanje kapaciteta OCD-a za odgovaranje na potrebe lokalne zajednice - Faza I – Otvoreni postupak / trajni PDP	Na dan 31.12.2020. od datuma objave PDP-a 16.12.2020. proteklo je samo 16 dana, i u dokumentaciji nema informacija o broju zaprimljenih projektnih prijedloga i ugovora	UZUVRH / NZRCD
11. Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za popularizaciju STEM-a – Otvoreni postupak / trajni PDP	155 dana	UZUVRH / NZRCD

Tablica 52. Interni i vanjski ocjenjivači, prednosti, nedostaci i napomene

Važni aspekti ocjenjivača (spomenuti u fazi intervjua)	Interni ocjenjivači	Vanjski ocjenjivači
Korišteni su u SC 11.i.1 i 11.i.2	Da	Ne
Korišteni su u SC 11.ii.1	Da	Da (za manji broj poziva)
Ocjenjivanje projektnih prijava im je prvi/glavni posao	Ne	Ne
Dostupnost ocjenjivača	PT2 često moraju dulje čekati (npr. i po dva mjeseca) na odluku o imenovanju članova OzO-.a kada dolaze iz TDU-a. Interni ocjenjivači to rade u sklopu svog radnog vremena. Ministarstva koja ih imenuju u pravilu ih često ne uspijevaju (dovoljno) rasteretiti regularnih poslova .	Ocjenjivanje im također često predstavlja dodatno radno opterećenje. PT2 NZRCD već deset godina ima službeno ustrojen registar vanjskih ocjenjivača, tako da su za pozive u dijelu u kojem su bili zaduženi za ocjenjivanje koristili tu bazu u koju su upisani relevantni stručnjaci po kvalifikacijama, što im je znatno olakšavalo postupak.
Poznavanje ESF-a, OPULJP-a i pravila o financiranju	Interni ocjenjivači u pravilu dobro poznaju sve potrebne aspekte potrebne za ocjenjivanje projektnih prijava, pogotovo u pogledu pravila u vezi s fondovima EU-a, primjenjuju homogeniji pristup u ocjenjivanju.	Stručni su za određeno područje kojim se redovno bave, u pravilu izvan TDU-a. Često im nedostaje znanja u pogledu pravila u vezi s financiranjem iz fondova EU, pa češće dolazi i do razilaženja u mišljenjima.
Poznavanje relevantnih sektora i tema projekata koji se prijavljuju se financiranje	Nešto slabije poznaju stanje u realnom sektoru, tj. na tržištu, pogotovo troškove za različite sektore.	Bolje poznaju svoje sektore izvan TDU-a, troškove (npr. za IT opremu i softverska rješenja)



Temeljnost ocjenjivača pri ocjenjivanju projektnih prijava	U pravilu su PT2 zadovoljni njihovom temeljitošću.	PT2 NZRCD je zadovoljan s kvalitetom odrađenog posla vanjskih ocjenjivača. Uočena je slabija temeljitost obrade prijava npr. u pogledu proračuna i troškova koje često ne provjeravaju dovoljno detaljno pa taj posao u cijelosti pada na PT2 i potencijalno daje krivu sliku projekta.
Naknade za rad	(Samo) neka TDU honoriraju rad ocjenjivača kroz npr. nadoknade za prekovremeno odrađene sate Postavlja se pitanje njihove motiviranosti ako im se dodatni posao ne honorira, tj. ako se ne rasterećuju od redovnih poslova.	Honoriraju se kao vanjski pružatelji usluga Postoje određena pitanja uz (javnu) nabavu takvih usluga u TDU Postavlja se pitanje jesu li adekvatno honorirani da bi bili dovoljno motivirani za temeljitu obradu svake prijave koju ocjenjuju.
Brzina obavljanja ocjene	Puno je faktora koji potencijalno produljuju postupak: promjene imenovanih članova OzO-a zbog političkih promjena u TDU-ima iz kojih dolaze, radna (pre)opterećenost ocjenjivača itd.	Mogu relativno brzo odraditi ocjenjivanje prijava, premda iskustva PT2 s pridržavanjem rokova variraju.
Potencijal za postojanje sukoba interesa	U pravilu nešto niži, ovisno o PDP-u	U pravilu znatno viši, ovisno o PDP-u



Prilog 10

Popis 41 projekta iz IP 11.i uključenog u vrednovanje kriterija učinkovitost (efektivnost)

Šifra ugovora	Naziv projekta	Korisnik	Vrijednost projekta u HRK	Datum početka operacije	Zaključni datum provedbe projektnih aktivnosti
UP.04.1.1.02.0001	Modernizacija poslovanja Carinske uprave u Republici Hrvatskoj	Carinska uprava	14.401.633,00	1.7.2015.	31.7.2018.
UP.04.1.1.09.0001	Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima – Improving the Risk Management System	Carinska uprava	23.183.999,53	1.1.2014.	30.9.2018.
UP.04.1.1.22.0001	Razvoj i nadogradnja carinskih elektroničkih sustava za provedbu carinskih formalnosti pri uvozu robe	Carinska uprava	29.625.000,00	1.1.2017	31.12.2023
UP.04.1.1.22.0002	Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima – faza II	Carinska uprava	14.880.000,00	18.4.2019	30.06.2022
UP.04.1.1.22.0003	Modernizacija poslovanja Carinske uprave u Republici Hrvatskoj 2.0	Carinska uprava	26.133.000,00	18.4.2019	30.6.2021
UP.04.1.1.33.0001	Modernizacija novog kompjuteriziranog sustava u okviru moderniziranog zakonika Unije – NCTS	Carinska uprava	15.000.000,00	1.1.2020	30.6.2023
UP.04.1.1.33.0002	Automatizirani sustav izvoza u okviru Carinskog zakonika Unije (AES)	Carinska uprava	12.000.000,00	1.10.2019	31.3.2023
UP.04.1.1.33.0003	Modernizacija sustava kontrole kretanja trošarinskih proizvoda (EMCS)	Carinska uprava	6.600.000,00	1.4.2020	30.9.2022
UP.04.1.1.33.0004	Modernizacija sustava prikupljanja podataka o robnoj razmjeni članica EU	Carinska uprava	2.400.000,00	1.4.2019	30.6.2021
UP.04.1.1.10.0001	Podrška edukaciji službenika DGU u provedbi procesa homogenizacije katastarskih planova	DGU	3.778.421,01	10.6.2019	10.2.2021
UP.04.1.1.10.0002	Jačanje kapaciteta službenika DGU kroz edukaciju o učinkovitoj primjeni mjernih metoda i servisa uz primjenu službenih geodetskih datuma	DGU	1.140.000,00	12.2.2019	12.2.2020

429





UP.04.1.1.10.0003	Jačanje kapaciteta za uspostavu Nacionalne infrastrukture prostornih podataka	DGU	694.222,64	12.2.2019	12.6.2021
UP.04.1.1.21.0001	Edukacija službenika DGU u svrhu podrške korištenju Sustava digitalnih geodetskih elaborata	DGU	4.813.999,93	26.7.2019	26.6.2022
UP.04.1.1.13.0001	Priprema Strategije stručnog usavršavanja u javnoj upravi 2019. – 2023.	DŠJU	2.750.411,64	12.2.2019	12.8.2020
UP.04.1.1.24.0001	Povećanje kvalitete javnih usluga kroz modernizaciju i povećanje dostupnosti edukacija za službenike javnog sektora u organizaciji DŠJU	DŠJU	14.702.600,00	10.3.2020	10.3.2022
UP.04.1.1.04.0001	Izrada standardne platforme za web upitnike	DZS	1.814.290,12	8.8.2018	8.1.2022
UP.04.1.1.04.0002	Sustav za upravljanje kvalitetom i dokumentiranje kvalitete statističkih istraživanja	DZS	1.777.423,62	20.4.2018	8.3.2022
UP.04.1.1.01.0001	Jačanje informatičkih znanja i vještina pripadnika vatrogasnih organizacija u RH – Hrvatska vatrogasna zajednica	HVZ	9.901.637,81	22.12.2017	22.12.2022
UP.04.1.1.08.0001	Učinkovitiji sustav financijskog i statističkog izvještavanja	MFIN	3.969.630,67	14.3.2018	14.9.2021
UP.04.1.1.08.0002	Uspostava učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata koji se financiraju ili sufinanciraju sredstvima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave	MFIN	3.993.485,60	14.3.2018	30.11.2023
UP.04.1.2.02.0001	Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj	Ministarstvo pravosuđa i uprave	91.075.250,00	30.7.2018	30.1.2022
UP.04.1.2.04.0001	Nastavak uspostave Digitalne arhive zemljišnih knjiga na razini Republike Hrvatske	Ministarstvo pravosuđa i uprave	37.887.200,00	13.12.2018	13.5.2023
UP.04.1.2.05.0001	Unaprjeđenje kvalitete pravosuđa kroz jačanje kapaciteta zatvorskog i probacijskog sustava te	Ministarstvo pravosuđa i uprave	9.172.920,00	26.7.2019	26.1.2023





	sustava za podršku žrtvama i svjedocima				
UP.04.1.1.06.0003	Uvođenje sustava upravljanja kvalitetom u javnu upravu RH	Ministarstvo pravosuđa i uprave	40.524.202,55	20.2.2018	20.5.2022
UP.04.1.1.06.0004	Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi	Ministarstvo pravosuđa i uprave	13.092.015,91	20.2.2018	20.2.2023
UP.04.1.1.20.0001	Optimizacija sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave	Ministarstvo pravosuđa i uprave	20.076.342,14	11.12.2018	11.6.2022
UP.04.1.1.12.0001	Hrvatski digitalni turizam, e-Turizam	MINTS	14.362.416,73	6.5.2019	6.5.2023.
UP.04.1.1.25.0001	Unaprjeđenje i razvoj informacijskog sustava u sportu	MINTS	5.702.470,00	4.5.2020	4.5.2022
UP.04.1.1.11.0001	Unaprjeđenje znanja, vještina i stručnih kompetencija državnih i javnih službenika za zastupanje nacionalnih interesa i usuglašavanje zakonodavnih prijedloga u tijelima EU	MVEP	7.327.264,05	13.12.2018	13.6.2020
UP.04.1.1.03.0001	Tehnička obuka na alatima za praćenje i nadzor e-trgovine i nabava alata	Porezna uprava	6.846.832,00	29.6.2018	29.11.2020
UP.04.1.1.30.0001	Povezivanje i unaprjeđenje aplikativnih rješenja unutar Informacijskog sustava Porezne uprave i mPorezna	Porezna uprava	18.820.000,00	1.10.2019	30.9.2022
UP.04.1.1.07.0001	Jačanje kapaciteta tijela javne vlasti, udruga, medija i građana za provedbu Zakona o pravu na pristup informacijama	Povjerenik za informiranje	599.922,00	19.3.2018	19.3.2019
UP.04.1.2.01.0001	Uvođenje i provedba programa edukacije iz područja stranih jezika za pravosudne dužnosnike, savjetnike i službenike u pravosuđu	Pravosudna akademija	4.738.325,00	6.9.2017	6.4.2022
UP.04.1.2.03.0001	Unaprjeđenje programa edukacija u borbi protiv kibernetičkog kriminala	Pravosudna akademija	2.267.506,04	12.8.2019	12.8.2022
UP.04.1.1.05.0001	Uspostava integralnog Sustava za upravljanje službenom dokumentacijom Republike Hrvatske – Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva	SDURDD	12.856.124,93	22.1.2018	22.1.2022





UP.04.1.1.15.0001	Unaprjeđenje sustava elektroničkih usluga	SDURDD	1.800.000,00	12.2.2019	12.2.2021
UP.04.1.1.19.0001	Prilagodba informacijskih sustava Tijela Javnog Sektora Portalu otvorenih podataka (open data)	SDURDD	6.798.000,00	28.5.2019	28.5.2022
UP.04.1.1.14.0001	e-Pristojbe	SDURDD	50.523.857,45	26.9.2018	26.10.2021
UP.04.1.1.16.0001	e-Poslovanje	SDURDD	50.983.989,90	23.10.2018	23.10.2022
UP.04.1.1.17.0001	Uspostava platforme sa elektroničkim uslugama za e/m-Potpis i e/m-Pečat	SDURDD	22.465.901,38	20.11.2018	20.9.2022
UP.04.1.1.18.0001	Informatizacija procesa i uspostava cjelovite elektroničke usluge upisa u odgojne i obrazovne ustanove	SDURDD	40.002.019,64	12.3.2019	12.3.2022





Prilog 11

Prikaz ostvarenosti zadanih pokazatelja prema pozivima

Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu

POKAZATELJ OSTVARENJA SO408			Specifični pokazatelji Poziva – navedeni u UzP-u											
Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada – OBAVEZAN			Broj počinitelja kaznenih djela koji sudjeluju u projektnim aktivnostima – OBAVEZAN			Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti			Broj volonterskih sati volontera uključenih u projektne aktivnosti			Ukupna vrijednost volonterskog rada na projektu		
Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	%	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	%	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	%	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	%	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	%
26	26	100 %	380	256	67 %	136	99	73 %	10.381	3.440,5	33 %	433.332,00 kn	128.646,00 kn	30 %

Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja

POKAZATELJ OSTVARENJA SO408	Specifični pokazatelji Poziva – navedeni u UzP-u					
Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada	Broj izrađenih i provedenih programa mentorstva za DKU	Broj osposobljenih nastavnika visokoobrazovnih ustanova i zaposlenika OCD-a za implementaciju programa DKU	Broj studenata uključenih u projektne aktivnosti	Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti	Broj volonterskih sati volontera uključenih u projektne aktivnosti	Ukupna vrijednost volonterskog rada na projektu





Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	%																		
219	242	111 %	130	163	125 %	457	542	119 %	1880	1943	103 %	457	536	117 %	28.365	30.171,30	106 %	818.212,00 kn	900.091,86 kn	110 %

Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa

POKAZATELJ OSTVARENJA SO408			POKAZATELJ REZULTATA SR408			Specifični pokazatelji Poziva – navedeni u UzP-u										
Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada			Broj organizacija civilnoga društva koje uspješno provode projekte društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja			Broj zaposlenika organizatora volontiranja (OCD-a, javnih ustanova) koji su prošli izobrazbu/obuku za menadžment volontera		Broj djece i mladih (učenika osnovnih i srednjih škola) uključenih u projektne aktivnosti		Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti		Broj volonterskih sati volontera uključenih u projektne aktivnosti		Ukupna vrijednost volonterskog rada na projektu		
Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	%	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	%	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	
406	606	149 %	85	99	116 %	729	852	5.765	6.525	2.431	2.721	100.980	123.981,5	3.101.049,00 kn	4.094.673,00 kn	





Kultura u centru - potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi

POKAZATELJ OSTVARENJA SO408			Specifični pokazatelji Poziva – navedeni u UzP-u					
Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada – OBAVEZAN			Broj projekata koji sadrže aktivnosti podizanja javne svijesti o civilno-javnom partnerstvu i sudioničkom upravljanju u kulturi – OBAVEZAN			Broj članova i zaposlenika udruga i umjetničkih organizacija, zaposlenika javnih ustanova u kulturi kojima je osnivač jedinica lokalne ili područne samouprave te zaposlenika jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji sudjeluju u aktivnostima jačanja kapaciteta u području sudioničkog upravljanja u kulturi – OBAVEZAN		
Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	%	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	%	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	%
429	577	134 %	179	166	93 %	1.461	1.703	117 %

Prostori sudjelovanja - razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice

POKAZATELJ OSTVARENJA SO408				Specifični pokazatelji Poziva – navedeni u UzP-u							
Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada – OBAVEZAN				Broj razvijenih i provedenih programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu (vlasništvo Republike Hrvatske, odnosno jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave) kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice – OBAVEZAN				Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti – OBAVEZAN			
Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost do 30.12.2020.	Ostvarena vrijednost do 30.12.2021.	% (30.12.2020./ 30.11.2021.)	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost do 30.12.2020.	Ostvarena vrijednost do 30.11.2021.	% (30.12.2020./ 30.11.2021.)	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost do 30.12.2020.	Ostvarena vrijednost do 30.11.2021.	% (30.12.2020./ 30.11.2021.)
193	44	144	23 % / 75 %	430	2	44	0,4 % / 10 %	1.298	212	679	16 % / 52 %





MINISTARSTVO RADA, MIROVINSKOGA
SUSTAVA, OBITELJI I SOCIJALNE POLITIKE



Jačanje socijalnog dijaloga – faza III

POKAZATELJ OSTVARENJA SO409		
Broj podržanih socijalnih partnera u poboljšanju njihovih internih kapaciteta i stručnosti u području partnerstva i socijalnog dijaloga		
Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost	%
54	53	98 %



Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.



MINISTARSTVO RADA, MIROVINSKOGA
SUSTAVA, OBITELJI I SOCIJALNE POLITIKE



Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.