

# **Završno izvješće o provedbi vrednovanja „Ex-post vrednovanje operativnih programa financijske perspektive 2007. - 2013.“**

(Ug.br. 05-C-U-0018/18-21)

**Zagreb, svibanj 2019.**

Odgovornost za sadržaj i prezentaciju nalaza i preporuka pripada evaluacijskom timu. Stavovi i mišljenja izraženi u izvješću ne moraju nužno odgovarati stavovima Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU.

Za više informacija o fondovima EU: [www.mrrfeu.hr](http://www.mrrfeu.hr) i [www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr)

**Izvješće pripremili:**

Maria Bruna Zolin – Voditeljica tima

Domenico Sartore – Stručnjak 1

Johannes Jacobus Albert Blankert – Stručnjak 2

Barbara Neža Brečko – Stručnjakinja 3

**Izvršitelji usluge:**

SELECTIO d.o.o. i MK Projekt d.o.o.

## Sadržaj

Kratice .....	5
1. Sažetak .....	9
Summary .....	15

## Kratice

AFCOS	Sustav za suzbijanje nepravilnosti i prijevara ( <i>Anti-Fraud Coordination Service</i> )
APRRR	Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju
ARPA	Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije
ARR	Agencija za regionalni razvoj Republike Hrvatske
ASOO	Agenciju za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih
BND	Bruto nacionalni dohodak
CARDS	Pomoć zajednice u obnovi, razvoju i stabilizaciji ( <i>Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation</i> )
DG COMP	Glavna uprava za tržišno natjecanje ( <i>Directorate-General for Competition</i> )
DG REGIO	Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku ( <i>Directorate-General for Regional and Urban Policy</i> )
DŠJU	Državna škola za javnu upravu
DUZS	Državna uprava za zaštitu i spašavanje
EFPR	Europski fond za pomorstvo i ribarstvo
EFR	Europski fond za ribarstvo
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
EGTS	Europska grupacija za teritorijalnu suradnju
EK	Europska komisija
EPFRR	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
ESF	Europski socijalni fond
ESI fondovi	Europski strukturni i investicijski fondovi
ESPN	Europska mreža za praćenje prostornog razvoja ( <i>European Observation Network, Territorial Development and Cohesion</i> )
EU	Europska unija
FEAD	Fond europske pomoći za najpotrebitije
FZOEU	Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost
GIP	Godišnje izvješće o provedbi OP-a
HAMAG – BICRO	Hrvatska agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije
HZPR	Hrvatski zavod za prostorni razvoj
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
IAKS	Integrirani administrativni i kontrolni sustav

IKT	Informacijsko komunikacijska tehnologija
IMS	Informatički sustav za upravljanje nepravilnostima ( <i>Irregularity Management System</i> )
IPA	Instrument prepristupne pomoći
IPARD	Instrument prepristupne pomoći za ruralni razvoj ( <i>Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development</i> )
ISPA	Instrument za strukturne politike u prepristupnom razdoblju ( <i>Instrument for Structural Policies for Pre-Accession</i> )
IZM	Inicijativa za zapošljavanje mladih
JL(R)S	Jedinice lokalne (regionalne) samouprave
JLS	Jedinice lokalne samouprave
KF	Kohezijski fond
KT	Koordinacijsko tijelo
LAG	Lokalna akcijska grupa
MDOMSP	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku
MERS	Međuresorna evaluacijska radna skupina
MFIN	Ministarstvo financija
MGIPU	Ministarstva graditeljstva i prostornoga uređenja
MGPO	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta
MIS	MIS Integrirani informacijski sustav za upravljanje strukturnim instrumentima ( <i>Management Information System</i> )
MMPI	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
MPOLJ	Ministarstvo poljoprivrede
Mreža DP	Mreža koordinatora iz područja državnih potpora
Mreža JN	Mreža koordinatora iz područja javne nabave
MRMS	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava
MRRFEU	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
MSP	Malo i srednje poduzetništvo
MU	Ministarstvo uprave
MZOE	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike
MZO	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
NF	Nacionalni fond
NGN	Mreža sljedeće generacije
NP – BBI	Nacionalni program razvoja širokopojasne agregacijske infrastrukture

NSRO	Nacionalni strateški referentni okvir
NUt	Nacionalna Urbact točka
NZRCD	Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva
OCD	Organizacije civilnog društva
OLAF	Europski ured za borbu protiv prijevara
ONP	Okvirni nacionalni program za razvoj infrastrukture širokopojasnog pristupa
OPFEAD	Operativni program za hranu i/ili osnovnu materijalnu pomoć 2014. – 2020.
OPKK	Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.
OPP	Operativni program Promet 2007. – 2013.
OPPiR	Operativni program za pomorstvo i ribarstvo 2014. - 2020
OPRK	Operativni program Regionalna konkurentnost 2007. – 2013.
OPRLJP	Operativni program Razvoj ljudskih potencijala 2007. – 2013.
OPULJP	Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.
OPZO	Operativni program Zaštita okoliša 2007. – 2013.
OzP	Odbor za praćenje
PDV	Porez na dodanu vrijednost
PGO	Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske
PHARE	Poljska i Mađarska: pomoć za ekonomsku obnovu ( <i>Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies</i> )
PI	Prijelazni instrument
PO	Prioritetna os
PoP	Priručnik o postupanju
PRAG	Praktični vodič kroz procedure ugovaranja pomoći EU trećim zemljama
PRR	Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske 2014. – 2020.
PT1	Posredničko tijelo razine 1
PT2	Posredničko tijelo razine 2
PUO	procjena utjecaja zahvata na okoliš
RH	Republika Hrvatska
S3	Strategija pametne specijalizacije Republike Hrvatske
SAFU	Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije
SAPARD	Posebni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj ( <i>Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development</i> )
SF	Strukturni fondovi

SFC	Sustav za upravljanje fondovima u EU ( <i>System for Fund Management in the EU</i> )
SPR	Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske
SPUO	Strateška procjena utjecaja na okoliš
SSNIP	Služba za suzbijanje nepravilnosti i prijevara
SUK	Sustav upravljanja i kontrole
TO	Tijelo za ovjeravanje
TR	Tijelo za reviziju
UT	Upravljačko tijelo
UzUVRH	Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske
VFO	Višegodišnji financijski okvir
VRH	Vlada Republike Hrvatske
ZNP	Zajednička nacionalna pravila
ZNS	Zahtjev za nadoknadom sredstava
ŽCGO	Županijski centar za gospodarenje otpadom



# 1. Sažetak

## *Cilj vrednovanja i evaluacijska pitanja*

Cilj vrednovanja bio je utvrđivanje uspješnosti ispunjavanja općih i specifičnih ciljeva i postizanja očekivanih učinaka pojedinih operativnih programa iz financijske perspektive 2007. – 2013. te njihova doprinosa smanjenju nezaposlenosti u Republici Hrvatskoj. Operativni programi koji su uzeti u obzir su: Operativni program Promet (OPP), Operativni program Zaštita okoliša (OPZO), Operativni program Regionalna konkurentnost (OPRK) i Operativni program Razvoj ljudskih potencijala (OPRLJP).

Vrednovanje se temeljilo na četiri različita evaluacijska pitanja:

1. U kojoj mjeri su postignuti opći i specifični ciljevi operativnih programa i planirani učinak intervencija po operativnom programu, jesu li zabilježena značajna odstupanja? Ako da, koji su glavni uzroci odstupanja?
2. Koja su područja intervencija po operativnom programu postigla najbolje i najlošije rezultate i koji su bili glavni čimbenici koji su utjecali na taj proces?
3. Koji se udio u ukupnom broju novih radnih mjesta u razdoblju 2009.-2016. godine, može pripisati aktivnostima koje se provode u okviru svih operativnih programa u financijskom razdoblju 2007.-2013.?
4. Kakav je doprinos intervencija operativnih programa ka uravnoteženom regionalnom razvoju Republike Hrvatske?

Svako evaluacijsko pitanje je potom podijeljeno na različite kriterije procjene koji su se detaljno analizirali kroz dodijeljene pokazatelje.

Ukupna alokacija iznosila je 1012,4 milijuna EUR te je raspodijeljena između četiri OP-a na sljedeći način: OPP (27,5%), OPZO (32,7%), OPRK (22,1%) i OPRLJP (17, 7%). Alokacija je bila podijeljena između doprinosa EU-a (858,3 milijuna eura) i nacionalnog doprinosa (154,1 milijuna eura).

## *Metodološki pristup i provedene aktivnosti*

Metodološki pristup obuhvaćao je kvantitativne i kvalitativne metode vrednovanja prilagođene svakom operativnom programu, specifičnim evaluacijskim pitanjima i kontekstu.

Za mjerenje uspjeha ili neuspjeha postignuća operativnih programa te pojedinih prioritarnih osi i mjera, evaluatori su koristili završne vrijednosti pokazatelja prikazane u završnim izvješćima o provedbi operativnih programa kao glavnu polazišnu točku. Osim dostupne dokumentacije, korišteni su i drugi izvori podataka, kako bi se bolje razumjeli razlozi uspjeha ili neuspjeha (npr. intervjui, *on-line* istraživanje). Vrednovanje je provedbeno kroz sljedeće faze i aktivnosti:

- Početna faza: konzultacijski sastanci s MRRFEU i Međuresornom evaluacijskom radnom skupinom u vezi utvrđivanja detaljnog obuhvata vrednovanja, izvora podataka za odgovaranje

na evaluacijska pitanja; prikupljanje dokumentacije o provedbi sva četiri OP-a, prvenstveno godišnjih izvješća o provedbi te završnih izvješća o provedbi.

- Faza provedbe vrednovanja: prikupljanje dodatne dokumentacije te analiza postojeće dokumentacije o provedbi sva četiri OP-a; statistička obrada postojećih podataka; provedba intervjua s predstavnicima sustava upravljanja i kontrole strukturnih fondova u financijskom razdoblju 2007. – 2013. (20 osoba), kao i s korisnicima projekata i predstavnicima regionalnih razvojnih agencija (14 osoba); Provedba *on-line* istraživanja među korisnicima OPZO, OPRK i OPRLJP (271 ispitanik).
- Završna faza: sinteza svih prikupljenih podataka i informacija u Završno izvješće o provedbi vrednovanja; konzultacije s Naručiteljem (MRRFEU) i ostalim dionicima u vezi dorade i finalizacije Završnog izvješća; priprema sažetka rezultata vrednovanja i održavanje javnog predstavljanja rezultata (Zagreb, 16.5.2019.).

Za izračun analize novih radnih mjesta koja se mogu atribuirati aktivnostima provedenim u sklopu sva četiri operativna programa, izračunate su korelacije između javne potrošnje u sklopu pojedinog operativnog programa i ukupnog broja zaposlenih te javne potrošnje u sklopu pojedinog operativnog programa i varijacija stope zaposlenosti u razdoblju od 2007. – 2017. godine.

### ***Ključni nalazi po evaluacijskom pitanju***

#### **Evaluacijsko pitanje 1**

Pokazatelji:

- Opći i specifični ciljevi svih verzija četiri operativna programa u skladu su sa SMART zahtjevima;
- Pokazatelji provedbe za rezultate i učinak u skladu su s RACER zahtjevima;
- Opseg u kojem su postignuti pokazatelji učinaka;
- Registrirani vanjski utjecaji (pozitivni i negativni) i učinak (pozitivan i negativan) provedbe programa, izražen kvalitativno i kvantitativno.

#### **OP Promet**

Svi ciljevi (opći i posebni) su u skladu sa SMART kriterijima (specifični, mjerljivi, ostvarivi, relevantni i vremenski ograničen). Ispunjavanje SMART kriterija jak je temelj intervencijske logike, s obzirom da postoje jasne smjernice o provedbi operacija.

Većina pokazatelja zadovoljava RACER (relevantni, prihvatljivi, vjerodostojni, jednostavni i robustni) kriterije. Dakle, oni se mogu smatrati kvalitetno definiranim. Međutim, neki pokazatelji su uklonjeni, a drugi prilagođeni tijekom ažuriranja operativnog programa.

Općenito, provedba je doprinijela postizanju posebnih ciljeva. Dakle, može se reći da je operativni program postigao određenu razinu uspjeha.

#### **OP Zaštita okoliša**

Svi ciljevi (opći i specifični) su u skladu sa SMART kriterijima (specifični, mjerljivi, ostvarivi, relevantni i vremenski ograničeni). Ispunjavanje SMART kriterija jak je temelj intervencijske logike, s obzirom da postoje jasne smjernice o provedbi operacija.

Činjenica kako početni prioriteti, identificirani od strane tijela koja provode operativne programe, nisu mijenjani tijekom vremena, pokazuje kako su ideje na kojima se temelji program bile jasne od početka.

Štoviše, većina pokazatelja zadovoljava RACER (relevantni, prihvatljivi, vjerodostojni, jednostavni i robustni) kriterije te se mogu smatrati visoko kvalitetnim. Međutim, bilo bi korisno u idućem programskom razdoblju uključiti pokazatelje neposrednih rezultata koji se odnose na svaku prioritetnu os, a ne samo vezane uz pojedini projekt u svrhu lakšeg vrednovanja.

Općenito, može se reći da je provedba doprinijela postizanju specifičnih ciljeva te kako je operativni program postigao zadovoljavajuću razinu uspjeha.

#### OP Regionalna konkurentnost

Svi ciljevi (opći i specifični) su u skladu sa SMART kriterijima (specifični, mjerljivi, ostvarivi, relevantni i vremenski ograničeni). Ispunjavanje SMART kriterija je jak temelj intervencijske logike, jer postoje jasne smjernice o provedbi operacija.

Nadalje, pokazatelji zadovoljavaju RACER (relevantan, prihvatljiv, vjerodostojan, jednostavan i robustan) kriterije te se mogu smatrati visoko kvalitetnim. Osim toga, skup pokazatelja promijenjen je tijekom vremena kako bi kvalitetnije odražavao nastale promjene u alokaciji sredstava.

Općenito, može se reći da je provedba snažno doprinijela postizanju specifičnih ciljeva te kako je operativni program postigao visoku razinu uspjeha.

#### OP Razvoj ljudskih potencijala

Svi ciljevi (opći i specifični) u skladu su sa SMART kriterijima (specifični, mjerljivi, ostvarivi, relevantni i vremenski omeđen). Ispunjavanje SMART kriterija jak je temelj intervencijske logike, s obzirom da postoje jasne smjernice o provedbi operacija.

U isto vrijeme, specifični ciljevi su se promijenili tijekom vremena, što odražava promjene u prioritetnim osima. Međutim, srž operativnog programa je ostala nepromijenjena.

Većina pokazatelja zadovoljava RACER (relevantni, prihvatljivi, vjerodostojni, jednostavni i robustni) kriterije te se mogu smatrati visoko kvalitetnim. Istovremeno je smanjen broj pokazatelja tijekom provedbe OP-a. Za određene aspekte nedostaju pokazatelji ostvarenja koji bi zapravo mogli ukazati na status provedbe specifičnih ciljeva. Unatoč tomu, može se reći da je provedba snažno doprinijela postizanju specifičnih ciljeva te kako je operativni program postigao visoku razinu uspjeha.

### **Evaluacijsko pitanje 2**

Pokazatelji:

- Najviše i najmanje učinkovite mjere po operativnom programu
- Utjecaj kvalitete upravljanja projektom i drugih internih čimbenika na uspjeh pojedinih projekata unutar najuspješnijih i najneuspješnijih mjera
- Utjecaj procesnih, financijskih i drugih vanjskih struktura na uspjeh pojedinih projekata unutar najuspješnijih i najneuspješnijih mjera

RH se suočila s dvije relevantne situacije koje su utjecale na uspješnost provedbe Operativnih programa. Naime, s jedne strane postala je članicom Europske unije u 2013. godini, dok s druge strane suočila se s posljedicama snažne globalne financijske krize. Stoga su bile nužne modifikacije ciljeva i/ili mjera i/ili pokazatelja u svjetlu ovih dvaju događaja.

### OP Promet

Pokazatelji su mijenjani tijekom vremena prilikom izmjene OP-a, na način da su promijenjeni sami pokazatelji, ali i neke prioritetne osi.

Vezano za Prioritetnu os 1 „Modernizacija željezničke infrastrukture i priprema projekata u sektoru prometa” uočene su značajne promjene pokazatelja, a i sama se prioritetna os mijenjala tijekom razdoblja. Osim toga, nisu uvršteni pokazatelji koji se odnose na projekt glavnog željezničkog kolodvora u Zagrebu.

Prioritetna os 2 „Unaprjeđivanje sustava unutarnje plovidbe” sadržava potpuno promijenjene pokazatelje nakon ulaska RH u EU zbog prisutnosti unutarnjih te posebno vanjskih čimbenika koji su utjecali na uspješnost provedbe.

Prioritetna os 4 „Razvoj cesta i zračnih luka” se može smatrati uspješnom, uzimajući u obzir postignuće pokazatelja.

### OP Zaštita okoliša

U sklopu Prioritetne osi 1 postignuti su različiti rezultati za pokazatelje u odnosu na mjere: s jedne strane, mjera 1.2 „Sanacija lokacija visoko onečišćenih otpadom” je najuspješnija. Na rezultat je snažno utjecalo usvajanje Akcijskog plana u 2015. godini temeljem kojeg su se odobrili dodatni projekti koji doprinose pokazateljima. S druge strane, za mjeru 1.1 „Uspostava novih centara za gospodarenje otpadom na županijskoj i regionalnoj razini” pokazatelji trenutno nisu postignuti jer će jedan od tri projekta koji doprinose pokazateljima (Županijski centar za gospodarenje otpadom Bikarac) biti dovršen u sljedećem programskom razdoblju.

Pokazatelji za mjere Prioritetne osi 2 su općenito gledajući postignuti, iako trenutno nisu sve ciljne vrijednosti ostvarene isto će se postići dovršetkom projekata kroz sljedeće programsko razdoblje.

Usvajanje Akcijskog plana u 2015. godini značajno je utjecalo na provedbu cjelokupnog programa i na vrijednost ostvarenih pokazatelja.

### OP Regionalna konkurentnost

Prioritetna os 1 „Razvoj i unaprjeđenje regionalne infrastrukture i jačanje atraktivnosti regija” ostvarila je ciljane vrijednosti za sve pokazatelje, pri čemu je jedan s visokom razinom postignuća. Stoga se može tvrditi kako je postignuta.

Prioritetna os 2 „Jačanje konkurentnosti hrvatskog gospodarstva” predstavlja manje pozitivnu situaciju. Zapravo, sedam pokazatelja nije postiglo ciljanu razinu postignuća, no važno je za istaknuti kako većina njih ima više ciljane vrijednosti usporedno s onima s početka provedbe. Stoga se može smatrati djelomično postignutom.

Važan aspekt je pristupanje Europskoj uniji čime se udvostručila financijska alokacija. Međutim, ta situacija nije utjecala na provedbu Operativnog programa, zbog visoke kvalitete djelovanja tijela u sustavu uključenih u provedbu.

### OP Razvoj ljudskih potencijala

Općenito, u većini mjera postignute su ciljane vrijednosti pokazatelja, posebice onih koje se odnose na prve dvije prioritetne osi. Međutim, neke ciljane vrijednosti prilagođene su tijekom vremena.

Mjera 2.1 „Potpora skupinama koje se nalaze u nepovoljnom položaju u pristupu zapošljavanju” ostvarila je najmanje uspješan rezultat s obzirom na pokazatelje. U stvari, niti jedan pokazatelj nije dosegao ciljane vrijednosti.

Mjera 5.2 „Jačanje uloge organizacija civilnoga društva za društveno-ekonomski rast i demokratski razvoj” postigla je najbolje rezultate.

### **Evaluacijsko pitanje 3**

Pokazatelji:

- Rast u broju radnih mjesta koja su prijavljena i registrirana godišnjim i završnim izvješćima o provedbi OP-ova u razdoblju od 2009. do 2016. godine;
- Rast broja radnih mjesta objavljen od statističkih izvora i odabranih operacija u razdoblju od 2009. do 2016. godine.

Samo jedan OP (Regionalna konkurentnost) sadržavao je pokazatelj koji je usko povezan s povećanjem zaposlenosti, tj. broja radnih mjesta. Razina postignuća ovog pokazatelja je vrlo visoka (365%). U preostala tri OP-a nisu prisutni pokazatelji koji se odnose na razinu zaposlenosti. Izvori statističkih podataka ističu porast zaposlenosti još od 2014. godine. Analiza korelacije, kojom se prikazuje veza između dviju varijabli, otkriva pozitivnu značajnu korelaciju između javne potrošnje svakog OP-a i broja zaposlenih, uzimajući u obzir određene vremenske odmake. OP Regionalna konkurentnost ima najveću vrijednost korelacije s vremenskim odmakom od dvije godine. OP Promet i OP Zaštita okoliša imaju najviše korelacije nakon trogodišnjeg vremenskog odmaka. Konačno, OP Razvoj ljudskih potencijala ima najveću korelaciju nakon četiri godine vremenskog odmaka. Dakle, odnos između aktivnosti OP-a i razine zaposlenosti je utvrđen putem korelacijske analize. Ovaj odnos je značajniji ako se razmatra dugoročno.

### **Evaluacijsko pitanje 4**

Pokazatelji:

- Odsutnost i prisutnost korelacije u relativnom i apsolutnom smislu;
- Uzroci odstupanja između indeksa razvijenosti i stvarnih ulaganja u županije;
- Pozitivni ili negativni socioekonomski učinci odstupanja, uključujući regionalne aspekte održivosti.

OP Promet i OP Zaštita okoliša nisu imali definiran regionalni razvoj kao jedan od ciljeva. Za druga dva OP-a (Regionalna konkurentnost i Razvoj ljudskih potencijala), regionalni razvoj bio je jedan od njihovih ciljeva. Iako za pola OP-a regionalni razvoj nije bio prioritet, analiza korelacije prikazuje

snažnu pozitivnu vrijednost ako razmatramo ukupan iznos alociran svakoj županiji<sup>1</sup>. Razmatrajući svaki OP zasebno, svi ostvaruju visoku korelaciju, osim OP Zaštita okoliša, koji ostvaruje manju, ali još uvijek pozitivnu vrijednost. Stoga, može se zaključiti da postoji pozitivna veza između indeksa razvijenosti i intervencija OP-ova.

## *Preporuke*

### OP Promet

Važno je uvrstiti listu svih pokazatelja: pokazatelje neposrednih rezultata, pokazatelje rezultata i pokazatelje učinka; osigurati da se njihove ciljane vrijednosti postave realistično, temeljem opsežne pripreme te je potrebno izbjegavati promjene definicija i vrijednosti tijekom provedbe operativnog programa.

Za buduće operativne programe, preporučuje se uključiti pokazatelje rezultata prema SMART kriterijima, a koje je lako mjeriti i koji su strože vezani uz specifične ciljeve (osobito ako se potonji modificiraju tijekom trajanja OP-a) i za prioritetne osi na koji se ti ciljevi odnose.

Važno je jasno definirati relevantna prioritetna ulaganja kako bi se kvalitetnije alocirala sredstva. Osim toga, provedba strogog nadzora nadležnih tijela potrebna je u svim fazama provedbe projekata.

### OP Zaštita okoliša

Važno je da se prati fizički napredak projekata, posebno onih koji će biti završeni u drugom programskom razdoblju, kroz uključivanje specifičnih pokazatelja. Osim toga, važno je da se u sustavu i kod korisnika zaposli adekvatan broj djelatnika kako bi se smanjila kašnjenja u provedbi. U idućem programskom razdoblju potrebno je unaprijediti sustav upravljanja i kontrole zbog značajnog povećanja dostupnih sredstava za ovakvu vrstu intervencija.

### OP Regionalna konkurentnost

Važno je uvrstiti popis pokazatelja (neposrednih rezultata i rezultata) koji imaju realne ciljane vrijednosti. Osim toga, u slučaju čimbenika koji utječu na uspješnost (pozitivno i negativno), potrebno je prilagoditi vrijednosti pokazatelja kako bi se izbjegla iznimno niska ili visoka razina ostvarenja. Nadalje, važno je smanjiti administrativne postupke kako bi se izbjegla (ili umanjila) kašnjenja. Pri tome je ključan i adekvatan broj dovoljno osposobljenih zaposlenika kako bi se smanjila kašnjenja u provedbi. Konačno, preporuča se unapređenje sustava upravljanja i kontrole za učinkovitiju apsorpciju EU sredstava.

### OP Razvoj ljudskih potencijala

Važno je uvrstiti popis pokazatelja (neposrednih rezultata i rezultata) koji imaju realne ciljane vrijednosti. Uzimajući u obzir čimbenike koji utječu na uspješnost (pozitivno i negativno), potrebno je prilagoditi vrijednosti kako bi se izbjegla iznimno niska ili visoka razina ostvarenja. Osim toga, važno je smanjiti administrativne postupke kako bi se izbjeglo (ili umanjilo) kašnjenje.

### Za sve operativne programe

---

<sup>1</sup> Za OP Promet podatci na razini županija su bili dostupni o iznosima prihvatljivih izdataka te je temeljem njih provedena korelacijska analiza.

Važno je istaknuti kako su određeni pokazatelji uspješni ukazati na utjecaj provedbe operativnih programa na glavne socioekonomske čimbenike kao i indeks razvijenosti.

### **Zaključne napomene**

Za svaki operativni program može se zaključiti da financirane aktivnosti doprinijele ostvarenju općih i posebnih ciljeva.

Većina mjera gotovo je u potpunosti postigla ciljane vrijednosti pokazatelja, čime se demonstrira zadovoljavajuća provedba OP-a. Stjecanje statusa države članice Europske unije pružilo je RH određene koristi za provedbu programa (prvenstveno u smislu povećanja alokacija) te je tranzicija iz pretpristupnog razdoblja bila uspješno obavljena. Konačno, postoji pozitivna korelacija između alociranih sredstava na županijskoj razini i novostvorenih radnih mjesta, te indeksom regionalnog razvoja.

## **Summary**

### ***Objective of evaluation and evaluation questions***

The objective of the ex-post evaluation is to determine the success of meeting the general and specific objectives and the achievement of the expected effects of the (Operational) Programs ((O)Ps) of the financial period 2007-2013, as well as their contribution to the reduction of unemployment in the Republic of Croatia. The operational programs that were considered, were four: Transport, Environment, Regional Competitiveness and Human Resources Development.

The evaluation was based on four different evaluation questions:

1. To what extent have the general and specific objectives of the (O)Ps and the planned impact of interventions per OP been achieved, were there any significant deviations noted? If so, what are the main causes of the deviations?
2. Which areas of intervention per (O)P achieved the best and worst results and what were the main factors influencing that process?
3. What share in the total number of new work places in the 2009 - 2016 period can be attributed to the activities being implemented within all (O)Ps in the 2007 - 2013 financial period?
4. What is the contribution of the interventions of (O)Ps to the balanced regional development of the Republic of Croatia?

Each evaluation question was in its turn divided into different judgment criteria explicated through indicators and for each of them an indicator is provided.

The total allocation was 1012,4 million euro, divided among the four (O)Ps as following: Transport (27,5%), Environment (32,7%), Regional Competitiveness (22,1%) and Human Resources Development (17,7%). The allocation was divided between EU contribution (858,3 millions of euro) and national contribution (154,1 millions of euro).

### *Methodological approach and implemented activities*

The methodological approach included quantitative and qualitative evaluation methods tailored to each (operational) program, specific evaluation questions and context.

To measure the success or failure of operational programs and individual priority axes and measures, evaluators used the final values of the indicators presented in the final implementation reports of the (operational) programs as the main starting point. In addition to available documentation, other sources of data were used to better understand the reasons for success or failure (e.g. interviews, online research). Evaluation was implemented through the following phases and activities:

- Inception Phase: consultation meetings with the MRDEUF and the Inter-ministry Evaluation Working Group on determining detailed evaluation approach, data sources to respond to evaluation questions; the collection of documentation on the implementation of all four (O)P-s, primarily, the annual implementation reports and the final implementation reports.
- Validation phase: collection of additional documentation and analysis of existing documentation on the implementation of all four OPs; statistical processing of existing data; implementation of interviews with representatives of the management and control system of the Structural Funds in the financial period 2007-2013 (20 persons) as well as with project beneficiaries and representatives of regional development agencies (14 persons); Implementation of on-line research among beneficiaries of OPE, OPRC and OPHRD (271 respondents).
- Final Phase: synthesis of all data and information in the Final Evaluation Report; consultation with MRDEUF and other stakeholders regarding the finalization of the Final Report; preparing a summary of the results of the evaluation and holding a public presentation (Zagreb, May 16, 2019).

In the field of analysis of new work places that can be attributed to the activities carried out within all four (operational) programs, correlations have been calculated between public expenditure within each (operational) program, and the total number of employees and public expenditures within each (operational) program and variations at the level of employment in the period from 2007 - 2017.

### *Key findings per EQ*

#### **Evaluation question 1**

Indicators:

- General and specific objectives of all versions of the four OPs meet SMART requirements;
- Implementation indicators for results and impact meet RACER requirements;
- The extent to which impact indicators have been achieved;
- Detected external influences (positive and negative) and impact (positive and negative) of the programmes' implementation, expressed in qualitative and quantitative terms.

#### OP Transport

All the objectives (both general and specific) are compatible with the SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-Bounded) criteria. Meeting the SMART criteria is a strong foundation of the intervention logic because there are clear guidelines on the implementation of the operations.



Most of the indicators satisfy the RACER (Relevant, Acceptable, Credible, Easy and Robust) criteria and can be considered as of high quality. However, some indicators were removed and others adapted during changes of the OP.

In general, it can be stated that the implementation generally contributed to the achievement of the specific objectives and that the OPs achieved a certain level of success.

#### OP Environment

All the objectives (both general and specific) are compatible with the SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-Bounded) criteria. Meeting the SMART criteria is a strong foundation of the intervention logic because there are clear guidelines on the implementation of the operations.

The initial priorities identified by the bodies which implemented the OP did not change over time showing that the ideas at the basis of the program were clear since the beginning.

Moreover, most of the indicators satisfy the RACER (Relevant, Acceptable, Credible, Easy and Robust) criteria and can be considered as of high quality. However, it would be useful in next programming period to include output indicators related to each priority axis and not only related to single project to better facilitate evaluations.

In general, it can be stated that the implementation generally contributed to the achievement of the specific objectives and that the OPs achieved a satisfying level of success.

#### OP Regional Competitiveness

All the objectives (both general and specific) are compatible with the SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-Bounded) requirements. Meeting the SMART criteria is a strong foundation of the intervention logic because there are clear guidelines on the implementation of the operations.

Moreover, the indicators satisfy the RACER (Relevant, Acceptable, Credible, Easy and Robust) criteria and can be considered as of high quality. In addition, the set of indicators changed over time to better capture changes in the allocations.

In general, it can be stated that the implementation strongly contributed to the achievement of the specific objectives and that the OPs achieved a great level of success.

#### OP Human Resources Development

All the objectives (both general and specific) are compatible with the SMART (Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-Bounded) requirements. Meeting the SMART criteria is a strong foundation of the intervention logic because there are clear guidelines on the implementation of the operations.

At the same time, specific objectives changed over time reflecting changes in the priority Axis. However, the core remained unchanged.

Moreover, most of the indicators satisfy the RACER (Relevant, Acceptable, Credible, Easy and Robust) criteria, so they can be considered as of high quality. At the same time the number of indicators were reduced during the implementation of OP. Sometimes specific indicators of

performance are missing which could actually indicate the status of implementation of the specific objective. Nevertheless, it can be said that the implementation strongly contributed to the achievement of the specific objectives and the OP achieved a great level of success.

## **Evaluation question 2**

Indicators:

- Most and least effective measures or intervention per operative programme;
- Influence of quality of project management and of other internal factors on the success of individual projects within most and least effective measures;
- Influence of procedural, financial and other external arrangements on the success of individual projects within most and least effective measures.

The Republic of Croatia faced two important situations which affected the performance on the implementation of the OPs. On one hand, the Republic of Croatia became a member of the European Union in 2013, while on the other, it had to face strong worldwide financial crisis. Therefore, some modifications on the objectives and/or measures and/or indicators had been necessary in the light of these two events.

### OP Transport

Indicators changed over time and some priority axes at the time of the modification of the OP.

The Priority Axis 1 “Modernisation of railway infrastructure and project preparation in transport sector” had significant changes of indicators and the Priority Axis itself has been modified during the period. Moreover, there were no indicators on the project related to the main station in Zagreb.

The Priority Axis 2 “Upgrading inland waterway system” presents completely changed indicators after Croatia's accession to the EU due to the presence of internal and especially external factors which affected the performance.

The Priority Axis 4 “Development of roads and airports” can be considered as successful considering the achievement of the indicators.

### OP Environment

The priority Axis 1 has different results for indicators based on its measures: on the one hand, the measure 1.2 “\_Elimination of sites highly polluted by waste\_” is the most successful. The result is strongly influenced by the adoption of the Action plan in 2015 which was basis for approval of additional projects that contributed to achievement of indicators.. On the other hand, for the measure 1.1 “Establishment of new waste management centres at county and region levels”, currently indicators has not been achieved because one of the three projects that contributed to indicators (County waste management centre Bikarac) will be finished in the next programming period.

Indicators for the measures from the Priority Axis 2 are generally achieved, even though currently not all the targets were reached this will be achieved after completion of projects through the next programming period.

The adoption of the Action Plan in 2015 had significant impact on the implementation of the whole program, and on the achievement of the indicators.

### OP Regional Competitiveness

Priority Axis 1 “Development and upgrading of the regional infrastructure and raising the attractiveness of the regions” achieved targets for all indicators, while one with a high level of achievement. Therefore, it can be considered as achieved.

Priority Axis 2 “Enhancing the competitiveness of the Croatian economy” presents a less positive situation. In fact, seven indicators did not reach their target level of achievement, although it should be noted that most of them had higher target values than at the beginning of the implementation. Therefore, it can be considered as partially achieved.

An important aspect is the accession to the European Union which doubled the allocation. However, the implementation of the OP was not affected by that situation due to the high quality functioning of the bodies involved in the implementation.

### OP Human Resources Development

Generally, most of the measures met the targets for their indicators, in particular those related to the first two priority axes. However, some targets were adapted over time.

The measure 2.1 “Support of disadvantaged groups in access to employment” is the one which achieved the least successful result considering its indicators. In fact, no indicators reached their target values.

The measure 5.2 “Strengthening the role of civil society organizations for socio-economic growth and democratic development” is the one which achieved the best results.

### **Evaluation question 3**

Indicators:

- Growth in jobs reported by yearly and final implementation reports in the period 2009-2016
- Growth in jobs reported by statistical sources and selected projects in the period 2009-2016

Only one OP (Regional Competitiveness) had an indicator strictly related to the increase on employment, i.e. number of work places. The level of achievement of that indicator is quite high (365%). The other three OPs did not contain indicators related to the level of employment. Statistical sources highlight an increase of employment since 2014. The correlation analysis, which indicates if there is a relation between two variables, revealed a positive strong correlation between public expenditures of each OP and number of employed, while considering some time lags. OP Regional Competitiveness has the highest correlation value with a two-year lag. OP Transport and OP Environment have their highest correlations after a three-years lag. Finally, OP Human Resources Development has the highest correlation after four-year lag. Therefore, a relation among OPs’ activities and employment is established through the correlation analysis. This relation is stronger in the long-run.

### **Evaluation question 4**

Indicators:

- Absence and presence of correlation in relative and absolute terms;

- Causes for discrepancies between the development index and actual investments in the counties;
- Positive or negative socio-economic effects for discrepancies, including regional aspects of sustainability.

OP Transport and OP Environment did not consider regional development as one of the objectives. For the other two OPs (Regional Competitiveness and Human Resources Development), regional development was among their objectives. Even though for half of the OPs regional development was not a priority, the correlation analysis shows a strong positive value if considered the total amount allocated for each county<sup>2</sup>. Considering each OP by itself, all the OPs resulted in a high correlation, except OP Environment, which resulted in a lower, but still positive value. Therefore, it can be stated that there is a positive relation between the Development Index and the interventions of the OPs.

## *Recommendations*

### OP Transport

It is important to provide a list of all indicators: output, result and impact; ensure that they have realistic target values, based on thorough preparation whereas it is necessary to avoid changes in definition and values during the programming period.

For future operative programmes, it is recommended that result indicators, in line with SMART criteria, are included, which can be easily measured and are strictly linked to specific objectives (especially if the objectives are modified during the implementation of OP) and priority axes to which the objectives relate to.

It is important to clearly define the priority investments to better allocate financial resources. In addition, a strict supervision of the competent authorities is necessary in all the stages of the project.

### OP Environment

It is important to monitor the physical development of the projects, especially those which will be completed in the next programming period, through the inclusion of specific indicators. In addition, it is important to secure administrative capacity at the system and beneficiary level through recruitment of adequate number of staff in order to reduce delays in implementation. Moreover recommendation for the next programming period is to improve the system of management and control because of significant increase of allocated funds for this type of intervention.

### OP Regional Competitiveness

It is important to provide a list of indicators (output and result) which have realistic target values. In addition, in case of factors which affect the performance (both positively and negatively), it is necessary to adjust the values to avoid level of achievement extremely low or high. Moreover, it is important to reduce the administrative procedures to avoid (or reduce) delays. For that it is important to have the adequate number of staff who were sufficiently trained in order to reduce delays related to these factors. Lastly, it is recommended to improve the system of management and control to absorb the funds more efficiently.

---

<sup>2</sup> For OP Transport data on county level was available only on eligible expenses therefore the correlation analysis was based on those figures.

### OP Human Resources Development

It is important to provide a list of indicators (output and result) which have realistic target values. Taking into consideration factors which affect the performance (both positively and negatively), it is necessary to adjust the values, in order to avoid extremely low or high level of achievement. Moreover, it is important to reduce the administrative procedures to avoid (or reduce) delays.

#### For all OPs

It is important to point out that some indicators were able to capture how the implementation of the operative programs affected the main socio-economic aspects as well as the Development Index.

### **Concluding remarks**

For each of these operative programs it is possible to state that the financed activities have contributed to the achievement of the general and specific objectives.

Most of the measures almost entirely achieved the target values of their indicator, showing a satisfactory implementation of the OPs. Becoming a European Union member state gave Croatia some advantages towards the implementation of the programs (especially in terms of increase of allocations) and the transition from the pre-accession implementation period was completed successfully. Lastly, there is a positive correlation between the amounts allocated at the county level and job creation, as well as with the Development Index.

