

SREDNJOROČNO VREDNOVANJE NAPRETKA U PROVEDBI SPORAZUMA O PARTNERSTVU – ZAVRŠNO IZVJEŠĆE

EQUINOX
CONSULTING

URBANEX

siječanj, 2020.



Sufinancirano sredstvima tehničke pomoći Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija”, iz Europskog fonda za regionalni razvoj. Odgovornost za sadržaj i prezentaciju nalaza i preporuka ostaje kod evaluacijskog tima. Stavovi i mišljenja izraženi u izvješću ne moraju nužno odgovarati onima od (popuniti ugovorna osoba)

SADRŽAJ

POPIS KRATICA	2
1. IZVRŠENI SAŽETAK.....	6
Cilj vrednovanja.....	6
Provedene aktivnosti	8
Tablica zaključaka i preporuka.....	9

POPIS KRATICA

1.	APPRRR	Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju
2.	ARPA	Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije
3.	ARR	Agencija za regionalni razvoj
4.	APZ	Aktivna politika zapošljavanja
5.	AROP	Rizik od siromaštva (engl. <i>At-risk of poverty</i>)
6.	ASOO	Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih
7.	ATE	Prosječni učinak tretmana (engl. <i>Average treatment effect</i>)
8.	BDP	Bruto domaći proizvod
9.	CLLD	Lokalni razvoj pod vodstvom zajednice (eng. <i>Community Led Local Development</i>)
10.	DI	Deinstitucionalizacija
11.	DZS	Državni zavod za statistiku
12.	EEZ	Europska ekonomska zajednica
13.	EFPR	Europski fond za pomorstvo i ribarstvo
14.	EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
15.	EFSU	Europski fond za strateška ulaganja
16.	EGP	Financijski mehanizam Europskog gospodarskog prostora
17.	EIB	Europska investicijska banka
18.	EPFRR	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
19.	EPU	Evaluacija protučinjeničnog učinka
20.	ESF	Europski socijalni fond
21.	ESIF	Europski strukturni i investicijski fondovi
22.	ETS	Europska teritorijalna suradnja
23.	EU	Europska unija
24.	EU-SILC	Europska unija – statistika o primanjima i životnim uvjetima (engl. <i>European Union – Statistics on income and living conditions</i>)
25.	EU2020	Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast
26.	EZ	Europska zajednica
27.	FARNET	Europska mreža ribolovnih područja
28.	FLAG	Lokalna akcijska grupa u ribarstvu
29.	FZOEU	Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost
30.	GDPR	Opća uredba o zaštiti podataka (engl. <i>General data protection regulation</i>)
31.	GIP	Godišnje izvješće o provedbi
32.	HAMAG-BICRO	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije
33.	HBS	Anketa o primanjima kućanstava (engl. <i>Household budget survey</i>)

34.	HV	Hrvatske vode
35.	HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
36.	IKT	Informacijska i komunikacijska tehnologija
37.	IP	Investicijski prioritet
38.	IPA	Instrumenti pretpristupne pomoći (engl. <i>Instrument for Pre-Accession Assistance</i>)
39.	ISCED	Međunarodna standardna klasifikacija obrazovanja
40.	ITU	Integrirana teritorijalna ulaganja
41.	IVD	Indeks višestruke deprivacije
42.	IZM	Inicijativa za zapošljavanje mladih
43.	JLS	Jedinica lokalne samouprave
44.	KF	Kohezijski fond
45.	KT	Koordinacijsko tijelo
46.	LAG	Lokalna akcijska grupa
47.	LRS	Lokalna razvojna strategija
48.	LRSR	Lokalna razvojna strategija u ribarstvu
49.	MDOMSP	Ministarstvo za demografije, obitelj, mlade i socijalnu politiku
50.	MGPO	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta
51.	MGIPU	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja
52.	MFIN	Ministarstvo financija
53.	MIS	Sustav upravljanja informacijama (engl. <i>Management Information System</i>)
54.	MIZ	Ministarstvo zdravstva
55.	MK	Ministarstvo kulture
56.	MMPI	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
57.	MPOLJ	Ministarstvo poljoprivrede
58.	MRMS	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava
59.	MRRFEU	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
60.	MSP	Malo i srednje poduzetništvo
61.	MT	Ministarstvo turizma
62.	MZO	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
63.	NEET	Skupina stanovništva koja „nije zaposlena, ne obrazuje se i ne osposobljava” (engl. <i>Not in education, employment or training</i>)
64.	NGN	Mreža sljedeće generacije (engl. <i>Next generation network</i>)
65.	NKO	Nacionalni koordinacijski odbor za europske strukturne i investicijske fondove i instrumente Europske unije
66.	NVO	Nevladina organizacija
67.	NZRCD	Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva
68.	OCD	Organizacija civilnog društva

69.	OIE	Obnovljivi izvori energije
70.	OP	Operativni program
71.	OPKK	Operativni program Konkurentnost i kohezija
72.	OPPIR	Operativni program za pomorstvo i ribarstvo
73.	OPULJP	Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali
74.	OzP	Odbor za praćenje
75.	PPS	Standard kupovne moći po stanovniku
76.	PRR	Program ruralnog razvoja
77.	PT	Posredničko tijelo
78.	PU	Prioritet Unije
79.	SAFU	Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije
80.	SC	Specifični cilj
81.	SoP	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.
82.	SUK	Sustav upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata Europske unije u RH
83.	TC	Tematski cilj
84.	TEN-T	Transeuropska prometna mreža (engl. <i>Trans-European Transport Network</i>)
85.	TO	Tijelo za ovjeravanje
86.	TR	Tijelo za reviziju
87.	TRS	Tematske radne skupine
88.	UN	Ujedinjeni narodi
89.	UP	Urbano područje
90.	UT	Upravljačko tijelo
91.	UZU	Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske
92.	ZPP	Zajednička poljoprivredna politika
93.	ZRP	Zajednička ribarstvena politika

1. IZVRŠENI SAŽETAK

CILJ VREDNOVANJA

Srednjoročno vrednovanje napretka u provedbi Sporazuma o partnerstvu predstavlja sustavno preispitivanje ostvarenja ciljeva SoP-a s ciljem poboljšanja kvalitete izrade i provedbe programa te radi vrednovanja njihove učinkovitosti.

Srednjoročno vrednovanje napretka u provedbi SoP-a usredotočeno je na agregiranu razinu korištenja fondova, tematskih ciljeva iz SoP-a i ciljeva definiranih Strategijom Europa 2020. Isto podrazumijeva vrednovanje usmjereno na praćenje i analiziranje napretka u ostvarenju tematskih ciljeva iz SoP-a te na identificiranje mogućnosti iskorištavanja raspoloživih sredstava Europskih strukturnih i investicijskih fondova (u nastavku teksta: ESIF-a) do 2023. godine.

U predmetnom vrednovanju, glavni zadatak bio je prikupiti nalaze, analizirati ih, te na temelju rezultata odgovoriti na prethodno definirana evaluacijska pitanja.

Osnovni cilj vrednovanja u početnoj fazi bio je osigurati informacije za izradu izvješća o napretku provedbe SoP-a, dok je na temelju rezultata iz kasnijih faza vrednovanja dobivena ocjena utjecaja programa ESIF-a na ispunjenje ciljeva Strategije Europa 2020., identificirana je razina usklađenosti primjene teritorijalnog pristupa s relevantnim zakonodavnim i strateškim dokumentima te utjecaj mjera poduzetih za rješavanje posebnih potreba geografskih područja koja su zahvaćena siromaštvom. Cilj vrednovanja je također bio vrednovati načelo partnerstva u provedbi pojedinih (operativnih) programa i SoP-a.

Dobiveni nalazi vrednovanja će se koristiti za unaprjeđenje postojećih dokumenata i kvalitetniju izradu budućih te unaprjeđenje kako postojećeg, tako i budućeg institucionalnog okvira za provedbu ESIF-a. Rezultati vrednovanja će također poslužiti za poboljšanje rezultata ESIF intervencija kao podloga za programiranje budućeg financijskog razdoblja EU-a 2021.–2027.

Kako bi se ostvario planirani cilj, srednjoročno vrednovanje napretka u provedbi SoP-a obuhvaćalo je sljedeće teme:

- utjecaj postignutih rezultata SoP-a na pet glavnih ciljeva Strategije Europa 2020., uključujući i praćenje financijskog napretka ukupno dodijeljenih ESIF sredstava obuhvaćenih SoP-om
- usklađenost primjene teritorijalnog pristupa sa Strategijom regionalnog razvoja i drugim postojećim zakonodavnim i strateškim dokumentima

- utjecaj mjera poduzetnih za rješavanje posebnih potreba geografskih područja najugroženijih siromaštvom te ciljnih skupina izloženih diskriminaciji i socijalnoj isključenosti
- primjerenost i utjecaj prvotno definiranih omjera stope sufinanciranja (nacionalno javno i nacionalno privatno sufinanciranje) u odnosu na izračun stvarnih stopa sufinanciranja
- praćenje primjene horizontalnog načela u partnerskom pristupu prilikom provedbe pojedinih (operativnih) programa.

Sukladno tome, definirano je osam evaluacijskih pitanja na koja se detaljnom analizom nastoji dati odgovor:

1. Doprinosu li i u kojoj mjeri rezultati definirani u Sporazumu o partnerstvu ostvarenju ciljeva Europa 2020? Ostvaruje li se i u kojoj mjeri planirani financijski napredak ukupno dodijeljenih ESIF sredstava obuhvaćenih Sporazumom o partnerstvu?
2. Jesu li i u kojoj mjeri primjena teritorijalnog pristupa i mehanizma lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice usklađeni sa Strategijom regionalnoga razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine i ostalim relevantnim nacionalnim i strateškim dokumentima?
3. Jesu li u okviru (operativnih) programa adekvatno adresirane posebne potrebe geografskih područja koja su najviše zahvaćena siromaštvom te ciljnih skupina izloženih najvećem riziku od diskriminacije ili socijalne isključenosti te jesu li predviđene operacije postigle planirani učinak?
4. Kakav su utjecaj imale stope sufinanciranja na uspješnost projekta? Koje su posljedice korištenja različitih pristupa u primjeni stopa sufinanciranja (za ukupne prihvatljive izdatke ili prihvatljive javne rashode) na nacionalno sufinanciranje iz državnog proračuna?
5. Jesu li zabilježena značajna odstupanja od planiranih učinaka intervencija po (operativnim) programima na zapošljavanje i, ako je tome tako, koji su glavni uzroci odstupanja?
6. Jesu li u cjelokupan proces provedbe SoP-a i (operativnih) programa uključeni svi relevantni partneri, u kojoj mjeri partneri aktivno sudjeluju te u kojoj mjeri doprinose procesu provedbe (operativnih) programa?
7. U kojoj mjeri institucionalni okvir definiran Zakonom o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014.–2020., uredbama o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole i povezane provedbene prakse omogućavaju,

odnosno onemogućavaju učinkovitost provedbe Europskih strukturnih i investicijskih fondova? Postoje li određeni nedostaci ili ključni dionici u organizacijskoj mreži?

8. Kakvi su mehanizmi provedbe uspostavljeni u cilju osiguranja koordinacije između ESI fondova i drugih instrumenata financiranja Unije i nacionalnih fondova i Europske investicijske banke (EIB) (članak 52. (2)(d) Uredbe (EU) br. 1303/2013)?

PROVEDENE AKTIVNOSTI

Prilikom vrednovanja napretka u provedbi SoP-a provedeno je nekoliko glavnih skupina aktivnosti na temelju čijih rezultata su doneseni zaključci i u konačnici preporuke za programiranje sljedećeg financijskog razdoblja.

U prvoj fazi provedbe vrednovanja pregledana je i analizirana dostavljena dokumentacija te su izdvojeni dokumenti koji su činili osnovu za provedbu sljedećih faza. Nakon inicijalne analize dokumentacija je razvrstana po evaluacijskim pitanjima prema tematici i glavnoj problematici kojima se bave. U sljedećoj fazi je izvršena detaljna analiza dokumenata i dostavljenih podataka po evaluacijskim pitanjima. Na temelju toga identificirani su podaci i dokumenti koji su potrebni za kvalitetno provođenje vrednovanja te čije je dostavljanje zatraženo od strane Ugovaratelja.

Na temelju prvih rezultata statističke analize i analize dokumenata definirana su pitanja koja su poslužila kao temelj za provođenje intervjua. Intervjui s relevantnim dionicima provedeni su u tri faze, a prilikom kojih su bili ispitanici predstavnici nadležnih tijela svih (operativnih) programa kao i predstavnici KT-a. Intervjui koji su provedeni bili su iscrpni te su dali važne rezultate koji su se koristili u daljnjim analizama po evaluacijskim pitanjima. Rezultati intervjua su također predstavljali važan ulazni podatak za definiranje smjernica i preporuka za unaprjeđenje cjelokupnog Sustava upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata Europske unije u RH.

Osim intervjua, tijekom vrednovanja su također provedena dva anketna istraživanja. Prvo je anketno istraživanje provedeno za predstavnike odbora za praćenje svih (operativnih) programa te Pododbora za praćenje Sporazuma o partnerstvu kojim su dobivene važne informacije vezane uz provođenje partnerskog pristupa u provedbi SoP-a te razine uključenosti pojedinih dionika i partnera u samu provedbu. Drugo je anketno istraživanje provedeno s ciljem analize mrežnih odnosa, a u kojem su sudjelovali svi dionici u provedbi ESIF-a. Navedenim su ispitivanjem identificirani glavni dionici koji djeluju u sustavu provedbe ESIF-a te su ispitani mrežni odnosi između pojedinih dionika prilikom provedbe (operativnih) programa i SoP-a.

Nakon analize svih dostavljenih statističkih podataka i dokumentacije, rezultata anketnih istraživanja i provedenih intervjua, doneseni su zaključci i preporuke za svako evaluacijsko pitanje te su na temelju toga u konačnici definirane generalne smjernice i preporuke za programiranje sljedećeg financijskog razdoblja.

TABLICA ZAKLJUČAKA I PREPORUKA

EP 1		
Rezultati	Zaključci	Preporuke
Početne, ciljane i postignute vrijednosti pokazatelja u okviru svih (operativnih) programa prate se odvojeno na razini svakog OP-a te se izvještavaju kroz <i>godišnja izvješća o provedbi</i> .	Praćenje napretka u ostvarenju vrijednosti pokazatelja nije povezano s tematskim ciljevima iz SoP-a i ciljevima Europa 2020 te se ne može direktno utvrditi utjecaj postignutih vrijednosti pokazatelja na ostvarenje rezultata SoP-a.	Razviti sustav praćenja i izvještavanja o napretku pokazatelja koji je direktno povezan s ostvarenjem tematskih ciljeva iz SoP-a i ciljeva Europa 2020 kako bi se pratio doprinos pojedinih pokazatelja ostvarenju ciljeva i postizanju rezultata SoP-a.
Evidentirani su različiti nazivi za iste pokazatelje u okviru pojedinih (operativnih) programa te pokazatelji za koje nedostaju podaci poput ciljane vrijednosti i ostvarenih vrijednosti do kraja 2018. godine.	Nedostatak potrebnih informacija o pojedinim pokazateljima dovodi do njihovog nerazumijevanja i nemogućnosti analiziranja s ciljem utvrđivanja njihova doprinosa postizanju tematskih ciljeva iz SoP-a i ciljeva EU2020.	Potrebno je razviti sustavni pregled pokazatelja za trenutno i buduće programsko razdoblje te pregled postojećeg sustava praćenja vrijednosti pokazatelja.
Utvrđene velike razlike između početnih i ciljanih vrijednosti za veliki broj pokazatelja u okviru svih (operativnih) programa.	Početne i ciljane vrijednosti pokazatelja u sklopu velikog broja specifičnih ciljeva (operativnih) programa nisu definirane u skladu s potrebama i mogućnostima.	Potrebno je modificirati definirane ciljane vrijednosti pokazatelja, osobito u slučaju pokazatelja koji su definirani u <i>okviru uspješnosti</i> pojedinih prioritarnih osi na razini (operativnih) programa. Također je potrebno izraditi opsežan i cjeloviti dokument s prikazom najvažnijih pokazatelja (npr. njihov naziv, definicija, vrsta pokazatelja, mjerna jedinica, rezultati, formula izračuna i popis operacija u kojima se pokazatelj koristi) koji će biti dostupan institucionalnom sustavu i korisnicima/podnositeljima zahtjeva.
Utvrđen velik broj pokazatelja čije su ostvarene vrijednosti „0“.	S obzirom na neadekvatno definirane početne i ciljane vrijednosti, velik broj pokazatelja nije ostvario očekivani napredak u kretanju vrijednosti pokazatelja.	
Utvrđeno je nedovoljan napredak u postizanju ciljanih vrijednosti pokazatelja za 2023. godinu do kraja 2018. godine.	Sustav definiranja početnih i ciljanih vrijednosti pokazatelja nije dovoljno učinkovit te nije u potpunosti prilagođeno određenim razvojnim uvjetima u kojima se provode pojedini (operativni) programi.	Razviti nove sustave određivanja početnih i ciljanih vrijednosti pokazatelja te metodologiju za izračunavanje ciljanih vrijednosti pokazatelja za sljedeće programsko razdoblje na temelju iskustva iz trenutačnog i prijašnjeg razdoblja kao i Instrumentata pretpristupne pomoći te uzimajući u obzir vrste operacija. Uz pomoć toga se može pripremiti pregled konačnih ciljeva iz

		tekućeg razdoblja što će pomoći u programiranju razdoblja 2021.–2027.
Nemogućnost direktnog utvrđivanja utjecaja tematskih ciljeva SoP-a na postizanje napretka ciljeva EU2020.	Nepostojanje sustava u kojem se kroz ostvarenje tematskih ciljeva SoP-a direktno prati napredak ostvarenja ciljeva EU2020.	Unaprijediti/razviti sustav praćenja stupnja ostvarenja ciljeva EU2020 s obzirom na korištenje ESIF-a i tematske ciljeve SoP-a.
Utvrđene su značajne razlike u udjelu ugovorenih sredstava od ukupno alociranih sredstava u sklopu pojedinih specifičnih ciljeva/mjera/podmjera.	U okviru OPKK, OPPIR i PRR značajan broj specifičnih ciljeva/mjera/podmjera do kraja 2018. godine nema ugovorenih projekata, dok u okviru OPULJP-a samo jedan specifični cilj nema ugovorene projekte do kraja 2018. godine.	Raspisivati pozive sukladno preostalim alokacijama u okviru pojedinih specifičnih ciljeva.
	U određenom broju specifičnih ciljeva/mjera/podmjera ugovoreno je više od 100 % alociranih sredstava, dok kod pojedinih specifičnih ciljeva(mjera/podmjera do kraja 2018. godine nema ugovorenih sredstava ili su ugovoreni iznosi niski u odnosu na alocirana sredstva.	Potrebno je izvršiti realokaciju financijskih sredstava na razini specifičnih ciljeva (sredstva iz SC-a u kojima nema ugovorenih projekata realocirati prema SC-ima u kojima postoji potencijal za daljnjim ugovaranjem projekata), uzimajući u obzir programska pravila.
Uočene su velike razlike u ugovaranju ESIF sredstava po (operativnim) programima na razini županija.	Analizom ugovorenih sredstava iz ESIF-a na razini županija, uočene su velike razlike između pojedinih županija te izrazita centralizacija ugovorenih sredstava u županijama s makroregionalnim centrima.	Potrebno je objavljivati ciljane pozive za određena područja ili područja određenog stupnja razvoja te zainteresirati potencijalne prijavitelje s obzirom da o njihovom interesu i mogućnostima ovisi ugovaranje u okviru (operativnih) programa. Pritom je potrebno uzeti u obzir kako se značajna financijska sredstva odnose na postupke izravne dodjele koji su centralizirani što se tiče prijavitelja (uglavnom Grad Zagreb) iako je područje provedbe cijela RH.
EP 2		
Rezultati	Zaključci	Preporuke
Zabilježena su odstupanja u odnosu na planove provedbe ITU mehanizma.	Nepravodobna pripremljenost ITU strukture utjecala je na kašnjenja u provedbi.	Zadržati postojeću strukturu ITU PT-ova te definirati jednostavniju pripremu proširenja ITU mehanizma na nove gradove; Izraditi analizu učinkovite organizacije ITU sustava u kontekstu širenja na nova urbana područja.
Utvrđene su značajne razlike u udjelu ugovorenih sredstava u ukupno dodijeljenim sredstvima na razini pojedinačnih specifičnih ciljeva.	Značajan broj specifičnih ciljeva u okviru programa ITU-a do kraja 2018. nema objavljene pozive.	Uključiti predstavnike ITU gradova u programiranje specifičnih ciljeva ITU mehanizma za buduće programsko razdoblje

U promatranom periodu nisu objavljeni pozivi iz ESF-a u okviru teritorijalnog pristupa ulaganju	Nije ostvarena sinergija teritorijalnog pristupa ulaganja u okviru OPKK i ESF-a	Nužna objava poziva financiranih sredstvima iz ESF-a. Restrukturiranje institucionalnog okvira pripreme poziva u okviru ITU mehanizma za projekte financirane iz ESF-a.
Provedba lokalnih razvojnih strategija u okviru CLLD mehanizma je ocijenjena kao spora u razdoblju do kraja 2018. godine.	Postavljene ciljane vrijednosti pokazatelja neće biti dosegnute u planiranom periodu.	Potrebno je modificirati ciljane vrijednosti pokazatelja.
Pozitivni trendovi razvoja su zabilježeni u svih 5 gradova uključenih u Program integrirane fizičke, gospodarske i socijalne regeneracije malih gradova na ratom pogođenim područjima	Program integrirane fizičke, gospodarske i socijalne regeneracije malih gradova na ratom pogođenim područjima ima pozitivan utjecaj na poboljšanje socio-ekonomskih uvjeta u gradovima u kojima se Program provodi	Proširiti Program na nove gradove koji su predloženi mapiranjem siromaštva
EP 3		
Rezultati	Zaključci	Preporuke
Postoji korelacija između geografske alokacije ESIF-a i indeksa siromaštva na NUTS3 razini (županije), no ne i na LAU2 razini (razini općina).	Unutar NUTS3 (županije) regija s višim stopama siromaštva, bogatije općine primaju više sredstava.	Tijekom postupka provedbe potrebno je posvetiti više pažnje nižim geografskim razinama. Rješenje bi moglo biti stvaranje popisa naselja koja su ekonomski manje razvijena. Tim naseljima se može dati posebna pažnja u pozivima za dostavu projektnih prijedloga.
Stopa AROP-a za dvije od četiri skupine stanovništva koje su pod najvećim rizikom siromaštva i socijalne isključenosti (definirane u Strategiji) raste.	Iako ukupna stopa AROP-a u Hrvatskoj pokazuje silazni trend, siromaštvo se u nekim podskupinama povećava. Čak i ako pokazatelj pokazuje pozitivan trend, navedeno ne znači da je siromaštvo smanjeno i u najugroženijim podskupinama. Poboljšanje stope AROP-a za ove podskupine dovodi do preciznijeg pokazatelja AROP-a.	Staviti fokus na posebno ranjive skupine: starije osobe, umirovljenike i nezaposlene.
Stopa AROP-a raste u podskupinama koje su definirane kao najugroženije skupine stanovništva.	Pored četiri glavne skupine koje su u najvećem riziku od siromaštva, porast siromaštva je identificiran i u ostalim ranjivim skupinama, npr. u samačkim kućanstvima bez uzdržavane djece.	Identificirati daljnje podskupine gdje se stopa AROP-a povećala kako bi se posvetila posebna pozornost identificiranim skupinama stanovništva.

<p>Pokazatelji vezani uz siromaštvo u okviru uspješnosti ispunili su ciljeve za 2018. godinu: pokazatelji u okviru uspješnosti OPKK-a (Ukupni iznos ovjerenih prihvatljivih rashoda; Bolnički zdravstveni radnici koji primaju potporu; Broj izgrađenih / rekonstruiranih i opremljenih infrastrukturnih jedinica, jedan CO01) te OPULJP-a (F.1 – Ukupni iznos ovjerenih izdataka koji ispunjavaju uvjete; CO01 – Nezaposleni, uključujući dugotrajno nezaposlene; SO203 – Stručnjaci koji sudjeluju u obuci), i svi pokazatelji u okviru uspješnosti PRR-a (Ukupni javni izdaci, Broj aktivnosti podržanih radi poboljšanja osnovnih usluga i infrastrukture u ruralnim područjima (fokusna područja 6B i 6C), Stanovništvo obuhvaćeno LAG-om (fokusno područje 6B)) doseglo je ciljane vrijednosti za 2018. godinu.</p>	<p>Nisu utvrđene sheme za postizanje ciljeva. Prema intervjuima, kako bi dobili najbolju procjenu ciljanih vrijednosti, izrađivači programa su morali pronaći identičnu nacionalnu intervenciju. Međutim, nedostatak iskustva u izradi programa imao je utjecaja na izračunavanje ciljanih vrijednosti, ukoliko su iste izrađene na temelju pogrešnih pretpostavki. Tijekom pretpristupnog razdoblja definirane su ključne etape te početne i ciljane vrijednosti na temelju složene logike pokazatelja. U skladu s time, ciljane vrijednosti su za neke pokazatelje precijenjene, a za neke podcijenjene.</p>	<p>Izrada definicija pokazatelja i metodologije izračuna pokazatelja povezanih sa siromaštvom.</p>
<p>Neki relevantni pozivi odgođeni su u OPKK-u</p>	<p>Utvrđena je spora implementacija projekata povezanih sa suzbijanjem siromaštva. Nekoliko poziva je odgođeno i objavljeno tek 2019. godine, iako su bili planirani za ranije razdoblje (npr. pozivi pod 9a3 OPKK-a zbog slabe apsorpcije i nedostatka neposrednih rezultata, ili 9a4 OPKK-a zbog zahtjeva podnositelja prijave).</p>	<p>Odgođene (ili nove) pozive treba pripremiti i objaviti s točno određenim ciljevima koji stoje iza planiranog rasporeda.</p>

EP 4		
Rezultati	Zaključci	Preporuke
U onim projektima, gdje je vlastiti doprinos znatno veći, vrijeme provedbe projekata je općenito kraće.	Znatno veći vlastiti doprinos na razini projekata dovodi do većeg vlasništva i nešto kraćeg vremena provedbe (oko 1,5 mjeseci). Ovaj zaključak odnosi se samo na specifične ciljeve 3.2.1 i 4.2.1 OPKK te se u okviru ovog istraživanja ne može potvrditi za preostale specifične ciljeve OPKK, kao niti za OPULJP, PRR i OPPiR.	Posebnu pažnju potrebno je posvetiti dizajniranju intenziteta pomoći na razini projekata: mora se vrlo pažljivo uspostaviti ravnoteža između financijskih kapaciteta korisnika i vlasništva.
Na razini jediničnih troškova pokazatelja, dobiveni rezultat ili nije bio značajan ili je mogao biti prikazan pozitivan odnos između većeg vlastitog doprinosa i učinkovitosti.	Postavljenu hipotezu nije bilo moguće provjeriti, rezultati nisu bili značajni.	Preporuča se ponavljanje analize u kasnijem razdoblju kada će biti dostupno više podataka čime se može povećati razina značaja analize.
Nova metodologija za izračunavanje opoziva odobrenih sredstava (decommitment) značajno bi povećala prag N + 2 za razdoblje 2021.–2027., a povećanje udjela nacionalnog sufinanciranja na razini prioritetne osi/programa predstavljalo bi značajno veće opterećenje za državni proračun i korisnike koji su javno–pravna tijela. Time bi se u novom programskom razdoblju trebalo angažirati duplo više proračunskih sredstava za provedbu programa/projekata nego u prethodnom programskom razdoblju.	Promjena opoziva odobrenih sredstava i pravila o sufinanciranju uzrokovala bi povećanu opasnost od gubitka sredstava u razdoblju 2021–2027.	Tijekom pregovora preporuča se pridržavati trenutačnih pravila (N+3, 85 % sufinanciranje i predfinanciranje). Kako bi se umanjio rizik od gubitka sredstava zbog promjene pravila: <ul style="list-style-type: none"> • moguće je korištenje više financijskih instrumenata (zahtjevi za plaćanje mogu se podnositi ranije) • veće financiranje za MSP–ove (iz perspektive proračunske likvidnosti – dio njihovog vlastitog doprinosa može se uložiti u zahtjeve za plaćanje; iz perspektive izbjegavanja opoziva sredstava – bitnija je dinamika provedbe takvih projekata s obzirom da su to kraći projekti kroz koje se u krećem vremenskom roku prikupi više odobrenih sredstava, koja se mogu prijaviti EK–u u početnim godinama financijske perspectiveperspektive kada je najteže prikupiti odobrene izdatke za certificiranje)"
EP 5		
Rezultati	Zaključci	Preporuke

<p>Cilj za zapošljavanje u strategiji Europa 2020 već je postignut do kraja 2018. godine. Što se tiče Okvira uspješnosti, iako je ključna etapa za pokazatelje ESF-a ispunjena do kraja godine, najnaprednije mjere IZM-a nisu uspjele positći očekivanu vrijednost. Ostali važni pokazatelji, uključujući one koji se odnose na dugoročne rezultate (status zaposlenja sudionika 6 tjedana nakon sudjelovanja), pokazuju izniman napredak prema ciljanim vrijednostima, često već dosežući vrijednosti zadane za 2023. godinu.</p>	<p>Napredak u postizanju očekivanih rezultata intervencija u zapošljavanju pokazuje različitu sliku kroz investicijske prioritete i pokazatelje. Iako su ključne etape pokazatelja u Okviru uspješnosti tek djelomično ispunjene, ostali pokazatelji vezani uz postizanje dugoročnih rezultata bilježe značajna postignuća. Međutim, neuravnoteženi napredak pokazatelja prema ciljanim vrijednostima, uključujući premašivanje ciljanih vrijednosti za 2023. godinu, može se odnositi i na nedostatke u programiranju u postavljanju realnih ciljanih vrijednosti.</p>	<p>1.1. Kako bi se riješili nedostaci u programiranju i definiranju ciljanih vrijednosti, potrebno je provesti sveobuhvatnu analizu i pregled relevantnih pokazatelja i ciljanih vrijednosti.</p> <p>1.2. U slučaju pokazatelja koji prema postizanju ciljanih vrijednosti zaostaju u odnosu na očekivanja, osobito neuspješni pokazatelji IZM-a, potrebno je provesti detaljno ispitivanje kako bi se otkrili razlozi neučinkovitosti</p>
<p>IZM mjere pokazuju značajan napredak u mnogim aspektima. Što se tiče financijske apsorpcije, 45 % ukupne ugovorene vrijednosti povezano je s IZM-om, a više od 80 % svih plaćanja izvršeno je u sklopu IZM intervencija. Postizanje više od 60 % ukupne vrijednosti pokazatelja u okviru uspješnosti (nezaposleni sudionici) može biti rezultat uspješnosti provedbe IZM-a.</p>	<p>Analiziranje resursa IZM-a koji predstavlja značajnu alokaciju u okviru OPULJP-a, ima značajan utjecaj na financijski i fizički napredak provedbe relevantnih projekata. Neučinkovita izvedba tih intervencija može imati značajan učinak na pravovremenu apsorpciju sredstava namijenjenih intervencijama vezanim za zapošljavanje.</p>	<p>Imajući u vidu razmjere IZM sredstava, povezani projekti trebaju biti pažljivije praćeni i dobiti pomoć u slučaju otkrivanja bilo kakvih problema, kako bi se spriječilo ozbiljno kašnjenje u provedbi SoP-a.</p>

<p>Evaluacija protučinjeničnog učinka gospodarskog mjera usmjerenih na poticanje gospodarskog razvoja pokazala je kako su navedene mjere imale značajan pozitivan utjecaj na porast broja zaposlenih te povećanje materijalne imovine odabranih poduzeća u promatranom razdoblju (2016.–2017. godine), ali nisu imale značajnog utjecaja na porast prihoda od prodaje.</p>	<p>Financijska pomoć poduzećima bila je uspješna u pogledu porasta zaposlenosti te povećanja ulaganja u podržana poduzeća. Međutim, potrebno je imati na umu kako je evaluacija obuhvatila samo manji broj poduzeća i vrlo kratko vremensko razdoblje (2016.–2017. godine).</p>	<p>Evaluaciju protučinjeničnog učinka potrebno je ponoviti nakon provedbe projekata sa znatno većim brojem poduzeća te s podacima za veće vremensko razdoblje.</p>
EP 6		
Rezultati	Zaključci	Preporuke
<p>Načelo partnerstva aktivno se primjenjuje kroz uspostavljene odbore za praćenje (operativnih) programa i Pododbor za praćenje provedbe SoP-a.</p>	<p>Relevantni dionici aktivno su uključeni u proces provedbe SoP-a i (operativnih) programa kroz uključenost u rad odbora za praćenje (operativnih) programa i Pododbora za praćenje SoP-a.</p>	<p>S ciljem dodatnog unaprjeđenja primjene načela partnerstva, odnosno uključivanja relevantnih dionika u provedbu i praćenje SoP-a i (operativnih) programa preporuča se:</p> <p>(1) uključivanje dodatnog broja predstavnika civilnog i realnog sektora;</p> <p>(2) povećanje udjela dionika iz znanstvenog sektora u radu OzP-ova, odnosno Pododbora za praćenje SoP-a</p>
<p>Utvrđena su „uska grla“ u sustavu provedbe ponajprije u pogledu kompleksnosti administracije, nedostatku administrativnih kapaciteta i kompleksnosti i dugotrajnosti postupka javne nabave ključna su "uska grla" u cjelokupnom sustavu provedbe (operativnih) programa.</p>	<p>Identificirana "uska grla" smanjuju efikasnost cijelog sustava provedbe ESI fondova.</p>	<p>Predlaže se smanjivanje administrativne opterećenosti cijelog sustava, a time i korisnika, povećanjem broja službenika sukladno potrebama pojedinih tijela, čime bi posljedično stvorili preduvjeti za ubrzavanje postupka dodjele sredstava. Posebna se pažnja skreće na vrlo izraženu potrebu za zapošljavanjem kompetentnih službenika u poslovima vođenja postupka javne nabave. Također, predlaže se provođenje edukacija o provedbi javne nabave, za sve korisnike, a naročito za službenike JLS i manjih javnih naručitelja. Nadalje, u budućnosti je potrebno u čim većoj mjeri pojednostaviti procedure,</p>

		smanjiti opseg dokumentacije i broja administrativnih kapaciteta.
<p>Iako je u komentarima u anketnom upitniku dano nekoliko konkretnih preporuka za poboljšanje suradnje i protoka informacija između članova OzP-a, odnosno Pododbora za praćenje SoP-a, većina članova (72,6 %) u većoj ili manjoj mjeri zadovoljna je dosadašnjom suradnjom i protokom informacija.</p>	<p>Iako postoji prostora za napredak, utvrđeno je da je suradnja i protok informacija između članova Odbora za praćenje, odnosno Pododbora za praćenje SoP-a, zadovoljavajuća.</p>	<p>Preporučuje se češće održavanje sjednica i manjih sastanaka članova OzP-ova, odnosno Pododbora za praćenje SoP-a, jer bi se time potaknula aktivnija suradnja među dionicima pojedinih područja (operativnih) programa. Osim toga, preporuča se ranije najavljivanje održavanja sjednica, povećanje predviđenog vremena za raspravu članova na sjednicama te unaprjeđenje komunikacije kroz e-platforme.</p>
<p>Relevantni dionici se kroz komentiranje i preporuke objavljenih verzija/nacrta uputa za prijavitelje i/ili prijedloga pravilnika o provedbama tipova operacija u sklopu provedbe (operativnih) programa na portalu <i>e-Savjetovanja</i> mogu uključiti u proces provedbe (operativnih) programa i SoP-a. Općenito, broj podnositelja komentara od pokretanja <i>e-Savjetovanja</i> do kraja 2017. godine povećao se za gotovo 5,5 puta od kraja godine pokretanja (2015.) <i>e-Savjetovanja</i>, a ukupan broj komentara za 4,8 puta, što ujedno ukazuje na povećanje aktivnosti</p>	<p>Uključivanje relevantnih dionika u proces provedbe SoP-a i OP-ova omogućeno je pokretanjem portala <i>e-Savjetovanja</i>.</p>	<p>Preporuča se objavljivanje svih verzija/nacrta uputa za prijavitelje i/ili prijedloga pravilnika o provedbama tipova operacije u sklopu (operativnih) programa na portalu <i>e-Savjetovanja</i> za slučajeve kada prijavitelji nisu unaprijed definirani, odnosno kod otvorenih poziva, a ne samo dijela njih kao što je bila dosadašnja praksa. Navedenim bi se dodatno omogućilo uključivanje relevantnih dionika u proces provedbe (operativnih) programa.</p>

<p>potencijalnih korisnika projekata financiranih iz ESI fondova.</p>		
EP 7		
Rezultati	Zaključci	Preporuke
<p>Postojeći administrativni kapaciteti za provedbu i praćenje ESI fondova su u tijelima svih (operativnih) programa nedostatni. Utvrđeno je da je najveći broj službenika potrebno zaposliti u tijelima uključenim u sustavu provedbe OPKK-a (234), zatim u tijelima u sustavu provedbe OPULJP-a (219), PRR-a (53) i OPPiR-a (16).</p>	<p>Nedostatnost postojećih administrativnih kapaciteta posljedično utječe na povećanu administrativnu opterećenost koja negativno utječe na efikasnost cijelog sustava te u konačnici usporava dodjelu sredstava.</p>	<p>Potrebno je zaposliti nove službenika u tijelima uključenim u sustav provedbe (operativnih) programa sukladno procijenjenim vrijednostima u Analizama radnog opterećenja.</p>
<p>Postojeći sustav edukacije službenika u sustavu provedbe nije efikasan u dovoljnoj mjeri, odnosno ne daje potrebne rezultate za unaprjeđenje stručnosti službenika u tijelima uključenim u sustav provedbe ESI fondova.</p>	<p>Potrebno je unaprijediti sustava edukacije službenika tijela uključenih u sustav provedbe ESI fondova.</p>	<p>U svrhu unaprjeđenja efikasnosti sustava provedbe ESI fondova preporuča se unaprjeđenje sustava edukacije službenika tijela uključenih u provedbu ESI fondova. Unaprjeđeni sustav edukacije službenika potrebno je uskladiti sa stvarnim potrebama službenika, odnosno njihovih tijela i cijelog sustava provedbe ESI fondova. Nadalje, posebno se ističe potreba kvalitetnih uvodnih edukacija za novozaposlene službenike, odnosno službenike s manje iskustva u provedbi ESI fondova.</p>

<p>Institucionalni okvir organiziran na postojeći način je vrlo kompleksan, što uz nedostatak administrativnih kapaciteta, posljedično generira brojne izazove koji smanjuju učinkovitost provedbe.</p>	<p>Iako posrednička tijela posjeduju potrebna sektorska znanja za pripremu i provedbu projekata, postupak provedbe i izvještavanja bio bi moguć samo s jednom razinom posredničkog tijela. U tom bi se slučaju međutim javio problem administrativnog pritiska na samo jednu razinu posredničkog tijela.</p>	<p>S ciljem ubrzanja postupaka i procedura te povećanje efikasnosti sustava predlaže se izrada dubinske analize postupanja svih posredničkih tijela s preporukama razina institucionalnog okvira u sljedećoj financijskoj perspektivi.</p>
<p>U anketnom istraživanju na temelju kojeg je provedena analiza mrežnih odnosa, utvrđeno je zadovoljstvo ispitanika, tj. službenika ustrojstvenih jedinica tijela uključenih u sustav provedbe ESI fondova, jasnoćom i podjelom rada između ustrojstvenih jedinica u kojima su ispitanici zaposleni i ustrojstvenih jedinica s kojima najčešće surađuju.</p>	<p>Postojeća jasnoća i transparentnost podjele rada između ustrojstvenih jedinica tijela u sustavu provedbe ESI fondova je zadovoljavajuća.</p>	<p>S obzirom na najmanju razinu zadovoljstva postojećom podjelom rada kod ispitanika iz ustrojstvenih jedinica KT-a i PT-a razine 2, potrebno je dodatno ispitati i jasnije definirati podjelu rada navedenih ustrojstvenih jedinica i ostalih ustrojstvenih jedinica tijela u sustavu provedbe ESI fondova.</p>
EP 8		
Rezultati	Zaključci	Preporuke
<p>U svrhu koordinacije ESI fondova i drugih instrumenata financiranja, djeluju Koordinacijsko tijelo, Nacionalni koordinacijski odbor i 4 pododbora.</p>	<p>Uspostavljen koordinacijski mehanizam na više razina ocijenjen je kao zadovoljavajući i učinkovit.</p>	<p>Nadogradnja mehanizma koordinacije odnosi se na češće sastanke NKO-a, redovite sastanke UT-a, kao i na njihove sastanke s KT-om.</p>
<p>Prvi dio zajma EIB-a je u potpunosti iskorišten do kraja 2018. godine.</p>	<p>Uspostavljen mehanizam za korištenje zajma EIB je zadovoljavajući i učinkovit.</p>	<p>Provoditi „soft“ aktivnosti kojima se jača vidljivost instrumenata financiranja EIB-a</p>
<p>EIB ne priznaje nacionalna odobrenja projekata ili odobrenja Komisije, već provodi zasebno vrednovanje i ocjenjivanje projekata za sufinanciranje.</p>	<p>Koordinacija EIB-a i ESIF-a je otežana zbog neujednačenosti kriterija odabira projekata za sufinanciranje, neujednačenosti klasifikacije projekata te vremenske neujednačenosti.</p>	<p>Predlaže se usklađivanje kriterija odabira projekata za sufinanciranje iz EIB-a i ESIF-a te ujednačavanje klasifikacije projekata.</p>

<p>Ulaganja putem ESI fondova, instrumenata financiranja Unije, nacionalnih fondova i EIB-a imaju komplemetarno djelovanje</p>	<p>Koordinacijom ulaganja iz različitih izvora utječe se na zajednički doprinos razvoju i veću sposobnost apsorpcije sredstava EU fondova</p>	<p>Provoditi „<i>soft</i>“ aktivnosti kojima se jača vidljivost instrumenata financiranja Unije, nacionalnih fondova i EIB-a</p>
--	---	--

Za više informacija o EU fondovima posjetite
www.strukturnifondovi.hr

*Sadržaj dokumenta isključiva je odgovornost Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova
Europske unije*



Sufinancirano sredstvima tehničke pomoći Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija”, iz Europskog fonda za regionalni razvoj.