

## **USLUGA VREDNOVANJA ZA MINISTARSTVO REGIONALNOGA RAZVOJA I FONDOVA EUROPSKE UNIJE U ULOZI UPRAVLJAČKOG TIJELA OPERATIVNOG PROGRAMA „KONKURENTNOST I KOHEZIJA 2014.-2020.“ TE KOORDINACIJSKOG TIJELA ESI FONDOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ**

Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK

# Završno izvješće

19. veljače 2019.

*Sadržaj ovoga dokumenta isključiva je odgovornost autora (Zajednice ponuditelja) i ne može se smatrati da predstavlja stavove Europske unije.*

## SADRŽAJ

POPIS KRATICA .....	3
SAŽETAK PROJEKTA .....	4
<b>IZVRŠNI SAŽETAK .....</b>	<b>5</b>
<b>I. UVODNE NAPOMENE.....</b>	<b>15</b>
I.1 SVRHA I OBUHVAT VREDNOVANJA .....	15
I.2 OPERATIVNI PROGRAM „KONKURENTNOST I KOHEZIJA 2014.-2020.“ .....	17
<b>II. SUSTAV OCJENJIVANJA I ODABIRA PROJEKATA .....</b>	<b>22</b>
II.1 OPIS SUSTAVA OCJENJIVANJA I ODABIRA PROJEKATA .....	22
<b>III. METODE VREDNOVANJA, IZVORI PODATAKA I PREGLED AKTIVNOSTI .....</b>	<b>32</b>
III.1. PREGLED METODOLOŠKOG PRISTUPA .....	32
III.2 PREGLED PROVEDENIH AKTIVNOSTI.....	36
<b>IV. ANALIZA NALAZA VREDNOVANJA.....</b>	<b>43</b>
IV.1 ANALIZA POZIVA ZA DOSTAVU PROJEKTNIH PRIJEDLOGA .....	43
IV.1.1 Osnovna obilježja poziva.....	43
IV.1.2 Dubinska analiza odabranih poziva za dostavu projektnih prijedloga.....	50
IV.2 DETALJNI NALAZI VEZANI ZA KRITERIJE VREDNOVANJA I PITANJA ZA VREDNOVANJE .....	60
IV.2.1 Relevantnost .....	60
IV.2.2 Djelotvornost.....	82
IV.2.3 Horizontalni doprinos.....	97
IV.2.4 Učinkovitost .....	104
IV.2.5 Dosljednost .....	133
<b>V. SINTEZA NALAZA PREMA KRITERIJIMA I PITANJIMA ZA VREDNOVANJE .....</b>	<b>142</b>
V.1 RELEVANTNOST.....	142
V.2 DJELOTVORNOST .....	144
V.3 HORIZONTALNI DOPRINOS .....	147
V.4 UČINKOVITOST.....	149
V.5 DOSLJEDNOST .....	151
<b>VI. ZAKLJUČCI I PREPORUKE .....</b>	<b>155</b>
VI.1 ZAKLJUČCI .....	155
VI.2 PREPORUKE.....	160
<b>PRILOZI.....</b>	<b>175</b>

## Popis kratica

<b>EFRR</b>	Europski fond za regionalni razvoj
<b>EK</b>	Europska komisija
<b>EP</b>	Evaluacijski plan (Plan vrednovanja)
<b>ESIF</b>	Europski strukturni i investicijski fondovi
<b>EU</b>	Europska unija
<b>FZOEU</b>	Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost
<b>GIP</b>	Godišnje izvješće o provedbi
<b>HAMAG BICRO</b>	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije
<b>HV</b>	Hrvatske vode
<b>IP</b>	Investicijski prioritet
<b>ITU</b>	Integrirano teritorijalno ulaganje
<b>KF</b>	Kohezijski fond
<b>MGIPU</b>	Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja
<b>MINGPO</b>	Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta
<b>MIS</b>	Informatički sustav za praćenje korištenja ESI fondova
<b>MMPI</b>	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
<b>MRRFEU</b>	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
<b>MZO</b>	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
<b>MZOE</b>	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike
<b>OPKK</b>	Operativni program „Konkurentnost i kohezija“ 2014.-2020.
<b>OzP</b>	Odbor za praćenje OPKK
<b>PO</b>	Prioritetna os
<b>PT1</b>	Posredničko tijelo razine 1
<b>PT2</b>	Posredničko tijelo razine 2
<b>SAFU</b>	Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU
<b>SC</b>	Specifični cilj
<b>TC</b>	Tematski cilj
<b>USV</b>	Upravljačka skupina za vrednovanje
<b>UT</b>	Upravljačko tijelo
<b>ZNP</b>	Zajednička nacionalna pravila

## Sažetak projekta

Naziv projekta	Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK		
Ugovor br.	05-C-U-0019/18-21		
Ev. broj nabave	O-C-UK-96/17		
Mjesto provedbe	Republika Hrvatska		
Trajanje ugovora	12 mjeseci		
	<b>Naručitelj</b>	<b>Ugovaratelj</b>	
Ime	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije	Zajednica ponuditelja Ecorys Hrvatska d.o.o., Institut za razvoj i međunarodne odnose i Ecorys South East Europe Ltd.	
Adresa	Miramarska 22 Zagreb Hrvatska	Kornatska 1/G (Ured: Dužice 1, Zagreb) Zagreb Hrvatska	
Telefon	+385 1 6465 309	+385 1 8892 950 +385 91 1777 878	
Osoba za kontakt	Nataša Filipović	Maja Hranilović	
Elektronska pošta	Natasa.filipovic@mrrfeu.hr	maja.hranilovic@ecorys.com	
<b>Vrsta izvješća</b>	<b>Verzija</b>	<b>Datum podnošenja</b>	<b>Datum odobrenja</b>
Završno izvješće	Verzija 0.0.	9. siječnja 2019.	
Završno izvješće	Verzija 1.0.	28. siječnja 2019.	
Završno izvješće	Verzija 2.0.	4. veljače 2019.	
Završno izvješće	Verzija 3.0.	11. veljače 2019.	
Završno izvješće	Verzija 4.0.	19. veljače 2019.	

## IZVRŠNI SAŽETAK

Izvešće sadrži konačne rezultate provedbe vrednovanja sustava odabira projekata u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. Cilj vrednovanja je ocijeniti relevantnost, djelotvornost, učinkovitost i dosljednost postupaka odabira projekata, uključujući postupke izravne dodjele te poštivanje horizontalnih načela. Pri tome je važno naglasiti da se relevantnost sustava vrednuje isključivo s aspekta doprinosa odabira projekata ciljevima regionalnog razvoja, a poglavito smanjenju regionalnih nejednakosti. Polazište za provedbu vrednovanja predstavlja sedam pitanja za vrednovanje koji su utvrđeni u opisu projektnog zadatka:

1. Kako odabir projekata podržava ciljeve regionalnog razvoja, poglavito umanjena regionalnih nejednakosti?
2. Do koje mjere primijenjeni kriteriji odabira i mehanizmi u raznim potporama vode do projekata koji su u skladu s ciljevima OPKK (u svim prioritetima)?
3. Jesu li odabrani projekti doprinijeli ostvarivanju horizontalnih načela i u kojoj mjeri?
4. Jesu li potrebne promjene (radi pojednostavljenja i povećanja učinkovitosti) u postupcima odabira i ocjenjivanja projekata kako bi se oni poboljšali? Ako da, koje?
5. Postoji li dosljednost između pokazatelja OPKK, kriterija odabira i obrasca za ocjenjivanje?
6. Jesu li kriteriji jasni, precizni s nedvosmislenim nazivima, opisima, metodama ocjenjivanja i ponderiranim bodovima?
7. Jesu li predloženi kriteriji dosljedni i pružaju li sveobuhvatno ocjenjivanje projekta?

Obzirom na kompleksna pitanja za vrednovanje kao i na vrlo široki obuhvat predmeta vrednovanja (cjelokupni OPKK), metodologija provedbe vrednovanja se temeljila na primjeni većeg broja različitih metoda prikupljanja i obrade podataka Najvažnije primijenjene metode su uključile:

- desk analizu osnovnih obilježja za 142 poziva za dostavu projektnih prijedloga iz OPKK pokrenutih zaključno s 11.3.2018., uključujući analizu teritorijalne distribucije ugovorenih projekata
- simulaciju učinaka regionalnog kriterija putem dodjele bodova na manjem broju odabranih poziva
- dubinsku desk analizu 34 poziva kojom su temeljem posebno razrađene metodologije pozivi ocijenjeni sa aspekta relevantnosti, djelotvornosti, učinkovitosti i dosljednosti kriterija odabira
- internetsko anketno istraživanje (uspješnih i neuspješnih prijavitelja), prihvatljivih prijavitelja koji se nisu javljali na pozive, članova odbora za odabir i vanjskih ocjenjivača
- Intervjue s predstavnicima Upravljačkog tijela, posredničkih tijela te članovima Odbora za praćenje OPKK.

Nakon dobivenih rezultata pojedinih metoda tim za vrednovanje je metodom triangulacije došao do ključnih zaključaka istraživanja te na temelju njih predložio preporuke za poboljšanje sustava odabira projekata. Najvažniji zaključci i preporuke po pojedinom pitanju za vrednovanje su:

---

## KAKO ODABIR PROJEKATA PODRŽAVA CILJEVE REGIONALNOG RAZVOJA, POGlavITO UMANJENJA REGIONALNIH NEJEDNAKOSTI?

---

- Ne postoji informacijska osnovica za utvrđivanja doprinosa ciljevima regionalnog razvoj, osim u slučaju umanjena regionalnih nejednakosti.
- **Sustav odabira projekata podržava umanjene regionalnih nejednakosti u vrlo ograničenom opsegu.** Kod 40 od ukupno 142 poziva je zabilježena primjena regionalnog kriterija. Slaba primjena regionalnog kriterija u odnosu na ukupnu provedbu OPKK je najviše povezana s velikim brojem poziva za jednog, unaprijed određenog, prijavitelja u kojima izostaje primjena regionalnog kriterija.
- Potpomognuta područja bilježe ispodprosječnu zastupljenost projekata kako u pogledu broja, tako i u pogledu njihove vrijednosti. To je naročito izraženo u pogledu jedinica lokalne samouprave u nekadašnjoj prvoj skupini razvijenosti, što govori da postojeće metode primjene regionalnog kriterija ne osiguravaju dovoljan učinak na teritorijalnu distribuciju projekata.
- Tamo gdje je došlo do primjene regionalnog kriterija, korištena je u najvećoj mjeri metoda dodatnih bodova.
- Pozitivno je da je u većini poziva s elementom natjecanja korišten regionalni kriterij, ali gotovo isključivo primjenom metode dodatnih bodova. Pri tome je težinski udio regionalnog kriterija varirao od 5 do 20% u ukupnom broju bodova.
- Učinak dodatnih bodova na teritorijalnu distribuciju je vrlo različit, ovisno o tematskom području. Kod poziva u poduzetništvu zabilježena je visoka pozitivna korelacija između razine udjela regionalnog kriterija i udjela korisnika s potpomognutih područja, dok je kod poziva iz područja energetske učinkovitosti utvrđena visoka negativna korelacija.
- Simulacija povećanja težinskog udjela za regionalni kriterij je pokazala da povećanje udjela ima svoje limite, odnosno granice nakon koje daljnje povećanje ne doprinosi povoljnijoj teritorijalnoj distribuciji.
- Uspješnost primjene regionalnog kriterija ovisi prvenstveno o broju i kvaliteti prijave koje se odnose na ulaganja na potpomognutim područjima, a puno manje o visini težinskog udjela.

Temeljem gore opisanih nalaza utvrđene su sljedeće preporuke za poboljšanje sustava odabira projekata:

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

1. Primijeniti snažnije metode za osiguravanje prednosti za prijavitelje iz slabije razvijenih područja ponajprije kroz pripremu posebnih poziva isključivo za slabije razvijena područja ili kroz uvođenje „regionalnih kvota“ unutar alokacije poziva namijenjenih svim područjima.
2. Utvrditi prioritetna područja za primjenu djelotvornijih metoda za osiguranje podrške prijaviteljima iz slabije razvijenih područja.
3. Voditi više računa o razlikama u razvijenosti unutar potpomognutih područja te osigurati u pozivima veći stupanj povoljnosti za najslabije razvijena potpomognuta područja.
4. Snažnije poticati partnerstva prijavitelja iz razvijenih i manje razvijenih područja s ciljem prijenosa znanja i jačanja apsorpcijskih kapaciteta.
5. Redefinirati regionalni kriterij tako da se ne odnosi samo na pitanje lokacije ulaganja, već je potrebno razraditi posebnu kvalitativnu procjenu potencijalnog doprinosa projekata smanjenju regionalnih nejednakosti.
6. Povećati kapacitete najmanje razvijenih područja za pripremu i provedbu projekata kroz davanje većeg naglaska osiguranju tehničke pomoći koja će pomoći u generiranju većeg broja kvalitetnih projektnih ideja.

---

**DO KOJE MJERE PRIMIJENJENI KRITERIJI ODABIRA I MEHANIZMI U RAZNIM POTPORAMA VODE DO PROJEKATA KOJU SU U SKLADU S CILJEVIMA OPKK (U SVIM PRIORITETIMA)?**

---

Sustav odabira projekata ima ugrađene mehanizme koji načelno osiguravaju izbor projekata koji su u skladu s ciljevima OPKK. Međutim, sustav istovremeno ima niz nedostataka koji smanjuju njegovu djelotvornost zbog čega je sustav ocijenjen kao djelomično djelotvoran. Ključni nedostaci sustava su:

- Nepostojanje kvantitativno utvrđenih ciljeva poziva odnosno ciljanih vrijednosti pokazatelja poziva (prilikom samog otvaranja poziva) otežavaju kasniju usporedbu planiranih i ostvarenih rezultata na razini poziva
- Izostaje veći naglasak na procjenu doprinosa poziva i projekata u pogledu smanjenja zaostajanja za EU prosjekom (nedostaje „EU dimenzija“), što je povezano s načinom definiranja pokazatelja u OPKK
- Izostanak obveznog kriterija odabira koji bi se nedvosmisleno odnosio na ocjenu djelotvornosti, odnosno ocjenu doprinosa projekta ostvarenju relevantnih ciljeva OPKK. Umjesto toga dolazi do nekonzistentne primjene kriterija 1 „Vrijednost za novac“ koji se u pojedinim pozivima uglavnom razrađuje tako da mjeri troškovnu učinkovitost projekta (očekivano obzirom na način definiranja kriterija), a dijelom se razrađuje kao (pravo) mjerilo djelotvornosti projekta.
- Kod više poziva je utvrđen nizak bodovni prag koji prijavitelji moraju zadovoljiti kod kriterija koji mjere djelotvornost (u pravilu je to kriterij 1. Vrijednost za novac).
- Pitanja za ocjenu kvalitete projektnih prijedloga su definirana na način da se ne dopušta suštinsko ocjenjivanje temeljeno na znanju i iskustvu ocjenjivača (strogo objektivizirani pristup koji smanjuje mogućnost subjektivnosti).
- Kod dodjela s unaprijed poznatim korisnikom izostaje dublje preispitivanje nalaza analize troškova i koristi (tamo gdje je ona obvezna), a posebice bolja razrada analize opcija

Temeljem gore opisanih nalaza utvrđene su sljedeće preporuke za poboljšanje sustava odabira projekata:

1. Definirati ciljane vrijednosti pokazatelja za pojedini poziv: svi pozivi moraju imati jasno utvrđene pokazatelje te ciljane vrijednosti pokazatelja koji se pozivom žele ostvariti
2. Prilikom razrade pokazatelja poziva više se usmjeriti na mjerenje položaja RH u odnosu na prosjek EU u području na koje se poziv odnosi
3. Utvrditi novi obvezni kriterij u okviru ZNP 06 koji će se odnositi isključivo na procjenu djelotvornosti projektnog prijedloga, odnosno doprinosa ciljevima poziva/OPKK-a. Osigurati jasne upute o razradi takvog kriterija te razlikovanja u odnosu na druge obvezne kriterije, a naročite kriterije koji mjere učinkovitosti i intervencijsku logiku projektnog prijedloga



4. Osigurati u ukupnom broju bodova značajan udjel za kriterij procjene djelotvornosti projektnog prijedloga

---

## JESU LI ODABRANI PROJEKTI DOPRINIJELE OSTVARIVANJU HORIZONTALNIH NAČELA I U KOJOJ MJERI?

---

Odabrani projekti doprinijeli su ostvarivanju horizontalnih načela, odnosno učinak horizontalnih kriterija odabira u tom smislu bio pozitivan i značajan. Međutim, postoji dosta prostora za poboljšanja sustava. Ključni nalazi su:

- Visoki doprinos odabranih projekata odnosno kriterija odabira je prvenstveno rezultat obvezne primjene kriterija koji osiguravaju doprinos ostvarivanju horizontalnih načela.
- Primjena horizontalnih načela u kriterijima odabira nije dovoljno razrađena, posebno u smislu prilagodbe kriterija tematskim specifičnostima pojedinog poziva.
- Najveći problem predstavlja izostanak sustavnog praćenja ostvarivanja horizontalnih načela prilikom provedbe projekata i kasnije nakon njihovog završetka. U takvim okolnostima nije moguće donositi potpune ocjene o učincima odabranih projekata na ostvarenje horizontalnih načela.
- Primjena horizontalnih načela u kriterijima odabira ima dva nepoželjna efekata na prijavitelje. S jedne strane, kod poziva gdje je prisutan minimalistički pristup u pogledu bodovne važnosti horizontalnih relevantnih kriterija, a posebno kod kriterija promicanja jednakih mogućnosti i socijalne uključenosti te održivog razvoja, prijavitelji ne ulažu dovoljno truda u razradu projektnih aktivnosti koje bi osiguravale odgovarajući horizontalni doprinos projekta. S druge strane, s ciljem dobivanja dodatnih bodova pod svaku cijenu, prijavitelji su u svojim prijavama skloni obećavanju provedbe raznoraznih aktivnosti za horizontalni doprinos. Pri tome se zna dogoditi da se te iste aktivnosti kasnije niti ne provedu, odnosno nema saznanja o njihovoj provedbi zbog spomenutog problema s praćenjem provedbe.

Temeljem gore opisanih nalaza utvrđene su sljedeće preporuke za poboljšanje sustava odabira projekata:

1. Detaljnije razraditi moguće oblike primjene horizontalnih načela u Uputi za primjenu horizontalnih načela; kontekstualizirati primjenu prema pojedinim tematskim područjima te prezentirati više primjera dobrih praksi prijaviteljima
2. Poboljšati praćenja provedbe aktivnosti tijekom provedbe odabranih projekata koje se odnose na primjenu horizontalnih kriterija, kako bi se kreirale potrebne povratne informacije za ocjenu učinaka primjene horizontalnih kriterija u postupku odabira

---

## JESU LI POTREBNE PROMJENE (RADI POJEDNOSTAVLJENJA I POVEĆANJA UČINKOVITOSTI) U POSTUPCIMA ODABIRA I OCJENJIVANJA PROJEKATA KAKO BI SE ONI POBOLJŠALI?

---

Zaključak vrednovanja je da su postupci odabira projekata prekompleksni, da predugo traju i da su potrebne promjene koje će pojednostaviti i vremenski skratiti cijeli postupak. Umjesto maksimalno 120 dana koliko bi trebao trajati postupak odabira, u praksi u najvećem broju poziva gdje postoji element natjecanja taj se rok kreće između 180 i 360 dana. Glavni razlozi za sporo donošenje odluka o odabiru su:

- nedostaci u obrascima za prijavu projekta, ponajprije u smislu prevelikog broja kriterija koji se provjerava, posebno u fazi provjere prihvatljivosti i koji posljedično traže dosta vremena. Također, u više slučajeva je utvrđena primjena sličnih pitanja, što bi također trebalo izbjegavati;
- učestala komunikacija prema prijaviteljima radi pojašnjenja pojedinih dijelova prijave, a koja također iziskuje dosta vremena;
- još uvijek sustav eFondovi za rad tijela u sustavu upravljanja i kontrole u fazi odabira projekata traži puno vremena zbog prevelikog udjela ručnog unosa, odnosno nedovoljne povezanosti i automatizacije pojedinih procesa, čime se također produljuje postupak odabira;
- preveliko administrativno opterećenje za premali broj uključenih službenika unutar SUK-a u postupak odabira neminovno dovodi do kašnjenja poslovnih procesa;
- uključivanje tri strane (UT-a, PT1 i PT2 razine) u postupcima odabira produljuje cijeli postupak te ga čini kompleksnim;
- premala proceduralna fleksibilnost sustava odabira kod izravnih dodjela;
- previše kruta pravila oko uvođenja zamjenskih članova odbora za odabir, gdje u slučaju uvođenja zamjene u jednom trenutku postupka odabira ta osoba mora ostati uključena do kraja postupka;
- nedovoljno kvalitetne upute za ocjenjivače u nekim slučajevima dovode do produljenja postupka ocjenjivanja;
- premalo vremena na raspolaganju ocjenjivačima za ocjenu projektnih prijedloga.

Temeljem gore opisanih nalaza utvrđene su sljedeće preporuke za poboljšanje sustava odabira projekata:

1. Pojednostaviti kriterije odabira, a posebno broj kriterija prihvatljivosti (smanjivanje njihovog broja). Izbjeći ponavljanje sličnih pitanja odnosno traženja popunjavanja sličnih podataka od strane prijavitelja na različitim mjestima.
2. Uvesti posebne procedure odabira projekata kod poziva gdje postoji samo jedan mogući prijavitelj. U tom dijelu se preporuča spajanje faze prihvatljivosti i procjene kvalitete u jedinstveni postupak odabira.

3. Smanjiti mogućnosti traženja pojašnjenja od prijavitelja za pojedine dijelove prijave. Razmotriti opciju da se pojašnjenja dopuste samo u onim situacijama gdje postoji neusklađenost između pojedinih dijelova prijave, dok bi pitanje nedovoljno jasnih podataka trebalo isključiti kao razlog za pojašnjenjima.
4. Unaprijediti sustav eFondova u dijelu koji se odnosi na rad tijela u sustavu upravljanja i kontrole za potrebe odabira, prije svega kroz smanjenje podataka koji se ručno unose od strane predstavnika SUK-a; cijeli postupak vrednovanja projekata organizirati kroz poseban online modul koji bi predstavljao dio sustava eFondova.
5. Povećati broj službenika koji isključivo ili u najvećem dijelu rade na poslovima odabira projekata.
6. Cijeli proces odabira projekata organizirati na jednom mjestu (PT1 ili PT2 tijelo).
7. Osigurati snažniju podršku prijaviteljima kod izravnih dodjela u pripremi projektnih prijedloga kako bi se podigla kvaliteta zaprimljenih projekata i što više skratio postupak odabira.
8. Izmijeniti pravila oko uvođenja zamjenskih članova odbora za odabir na način da se omogući veća fleksibilnost u pogledu sudjelovanja zamjenskih članova u radu odbora za odabir (uvesti mogućnost jednokratnog sudjelovanja zamjenskog člana)
9. Jasnije definirati kriterije odabira te bolje razraditi upute za ocjenjivače kako bi se smanjila neizvjesnost te potreba za pojašnjavanjima u procesu odabira. Također, bolje definirati pojedine dijelove natječajne dokumentacije, npr. bilo bi poželjno uvesti točan opis što u pojedinim dijelovima Studije izvodljivosti treba pisati te uvesti ograničenja maksimalnog broja stranica čime bi se olakšao posao i prijaviteljima i ocjenjivačima.
10. Osigurati ocjenjivačima dovoljno vremena za ocjenjivanje projektnih prijedloga.
11. Osigurati više direktne komunikacije i zajedničkih radnih sastanaka između UT i PT-ova, na kojima bi se podijelilo iskustvo i raspravljalo o mogućim rješenjima za daljnje unaprjeđenje sustava odabira projekata (uključujući i upute za prijavitelje).

---

## POSTOJI LI DOSLJEDNOST IZMEĐU POKAZATELJA OPKK, KRITERIJA ODABIRA I OBRASCA ZA OCJENJIVANJE?

---

Dosljednost između pokazatelja OPKK, kriterija odabira i obrasca za ocjenjivanje postoji, ali je razina dosljednosti nedovoljno dobra. Ključni nalazi su:

- Uočena je nedovoljna usklađenost specifičnih kriterija odabira (iz obrasca kriterija za odabir operacija) i pripadajuće metodologije sa pitanjima za kvalitativnu procjenu unutar poziva. U više poziva je utvrđeno da čak četvrtina ili više specifičnih kriterija odabira nije razrađena kroz pitanja u obrascu za ocjenjivanje kvalitete.
- U dosta slučajeva problematičan je i prenizak stupanj povezanosti pokazatelja poziva s pitanjima za kvalitativnu procjenu iz poziva (pokazatelji poziva se ne koriste u razradi kriterija odabira u dovoljnoj mjeri).

Temeljem gore opisanih nalaza utvrđene su sljedeće preporuke za poboljšanje sustava odabira projekata:

1. Poboljšati usklađenosti ciljeva OPKK i pojedinih poziva kroz poboljšanje usklađenosti pokazatelja poziva te specifičnih kriterija odabira s pitanjima za ocjenu kvalitete projekata. Svaki specifični kriterij mora biti razrađen s minimalno jednim pitanjem; svaki pokazatelj rezultata poziva se mora mjeriti u barem jednom od pitanja (ne odnosi se na pokazatelje tipa broj ili vrijednost ugovorenih projekata koji predstavljaju izravne rezultate poziva)
2. Kontinuirano pratiti i ocjenjivati prikladnost pokazatelja OPKK sa stajališta doprinosa nacionalnim strateškim ciljevima u pojedinim područjima javnih politika i ukoliko se pokaže potrebnim revidirati pokazatelje OPKK koji služe kao osnovica za utvrđivanje pokazatelja poziva

---

## JESU LI KRITERIJI JASNI, PRECIZNI S NEDVOSMISLENIM NAZIVIMA, OPISIMA, METODAMA OCJENJIVANJA I PONDERIRANIM BODOVIMA?

---

Kriteriji odabira pretežito su jasni, sa uglavnom preciznim i nedvosmislenim nazivima, metodama rangiranja i sustavom bodovanja. Međutim, kao i u većini drugih područja sustava odabira projekata, tako i u ovom dijelu postoji još dosta prostora za poboljšanje.

- U više slučajeva je uočeno djelomično ili potpuno preklapanje kriterija – kriteriji odabira međusobno, kriteriji odabira i kriteriji prihvatljivosti te kriteriji prihvatljivosti međusobno, što ukazuje na mogućnost udruživanja ili brisanja nekih kriterija u korist drugih.

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

- U više slučajeva je zabilježeno kako se među kriterijima odabira nalaze kriteriji koji svojom formulacijom više odgovaraju kriterijima prihvatljivosti, posebno kada je riječ o procjeni primjerenosti financijskih resursa, upravljačkih kapaciteta, gdje proizlazi da je dozvoljen odabir i onih projekata koji nemaju niti minimalno potrebne resurse na raspolaganju.
- Veliki broj poziva u ocjenjivanju kvalitete koristi binarni način ocjenjivanja (Da/Ne). Dok se to jednim dijelom može razumjeti za izravne dodjele i za velike projekte, uočena je primjena takvog pristupa kod više poziva s natjecateljskim karakterom, što nije opravdano.
- Prilikom razrade kriterija odabira često se primjenjuje pristup s velikim brojem pitanja vrednovanja s vrlo malom bodovnom vrijednosti. Takav pristup dovodi do velike fragmentiranosti bodovanja te smanjuje fokus na doprinos glavnim ciljevima OPKK, a u nekim slučajevima rezultira međusobnim sadržajnim preklapanjem pojedinih mjerila.
- Kod više poziva je primijećen dosta sužen raspon bodovanja, što onda otežava znatnije razlučivanje projekata prema njihovoj kvaliteti. Primijećeno je i više slučajeva u kojem nije jasno definirano koji uvjeti moraju biti ispunjeni za višu odnosno nižu bodovnu ocjenu.
- Kao što je već ranije spomenuto uočeno je više primjera kriterija odabira koji nisu bili dovoljno jasni i precizni, jednim dijelom i zbog nedovoljno preciznih definicija pojedinih termina (npr. što je to inovacija).

Temeljem gore opisanih nalaza utvrđene su sljedeće preporuke za poboljšanje sustava odabira projekata:

1. Kod procjene kvalitete projektne prijave izbjegavati korištenje pitanja s vrijednošću 0 bodova; postaviti jasne granice između kriterija prihvatljivosti i kriterija odabira
2. Izbjegavati upotrebu većeg broja kriterija s malim rasponom bodova (trebala bi biti minimalno 2-3 boda razlike između minimalne i maksimalne vrijednosti, nikako samo 1 bod, jer se time gubio smisao bodovnog praga i ne mogu se napraviti fine distinkcije između projekata
3. Redefinirati kriterije za procjenu kvalitete koji svojim sadržajem više odgovaraju kriterijima prihvatljivosti, a gdje proizlazi da je dozvoljen odabir i onih projekata koji nemaju niti minimalno potrebne resurse na raspolaganju
4. Smanjiti ili čak potpuno eliminirati korištenje binarnog načina ocjenjivanja (DA/NE) kod poziva s natjecateljskim karakterom
5. Smanjiti primjenu velikog broja pitanja vrednovanja s vrlo malom bodovnom vrijednosti. Osigurati primjereni raspon bodova kako bi se jasno moglo razlikovati više kvalitetne od manje kvalitetnih projektnih prijedloga
6. Voditi računa da se jasno propišu uvjeti za dodjelu više odnosno niže bodovne ocjene u svim pozivima

7. Poboljšati preciznost definicija pojedinih pojmova koji se koriste pri formuliranju pitanja vrednovanja poput inovacija i sl.

---

## JESU LI PREDLOŽENI KRITERIJI DOSLJEDNI I PRUŽAJU LI SVEOBUHVAATNO OCJENJIVANJE PROJEKTA?

---

Predloženi kriteriji su dosljedni i omogućavaju sveobuhvatno ocjenjivanje projekta. ZNP u tom smislu predstavlja vrlo čvrsti okvir za ocjenjivanje projekata, koji pri tome osigurava da se ocjenjivanje vrši na prilično cjelovit način. Ipak valja naglasiti:

- Pri izradi kriterija odabira primjenjuje se prilično restriktivan pristup u smislu da postoje vrlo ograničene mogućnosti da dođe do subjektivne interpretacije ocjenjivača kao osobe koja bi trebala biti kompetentna da pruži svoje ekspertno mišljenje, što umanjuje cjelovitost ocjenjivanja.
- Sadašnji stupanj povezanosti odabira projekat sa sektorskim strateškim dokumentima/ciljevima je vrlo ograničen, posebno kod otvorenih poziva.

Temeljem gore opisanih nalaza utvrđene su sljedeće preporuke za poboljšanje sustava odabira projekata:

1. Osigurati više mogućnosti ocjenjivačima da u postupku ocjene iskažu svoje profesionalno mišljenje o kvaliteti pojedinog aspekta projektnog prijedloga - dati više mogućnosti za korištenje ekspertne procjene, ali pri tome osigurati preciznu uputu kako se donosi ekspertna ocjena
2. Osigurati snažniju povezanost postupka odabira sa nacionalnim strateškim dokumentima, a posebno onih donesenih nakon usvajanja OPKK. Kod poziva za koje se procijeni da je to opravdano primjenjivati kriterij procjene doprinosa projektnog prijedloga ispunjavanju ciljeva strateških dokumenata na regionalnoj i lokalnoj razini (kao što je već slučaj sa pozivima za socio-gospodarski oporavak „malih gradova” i kod poziva za ITU gradove).

**Neovisno o nizu utvrđenih nedostataka, tim za vrednovanje smatra da je sustav odabira projekata, u cjelini gledano jedan uređen sustav, s jasno razrađenim procedurama i ulogama svih uključenih aktera.** Takav pristup osigurava visoku razinu standardiziranosti postupanja čime se smanjuje rizik od grešaka povezanih sa mogućim netransparentnim postupanjem u procesu odabira. Ravnopravni tretman svih potencijalni prijavitelja prilikom postupka ocjenjivanja je posebno važno pozitivno obilježje sustava. Što se tiče prepoznatih nedostataka sustava, oni samo pokazuju da **prostora za poboljšanje sustava odabira i dalje ima.** To se posebno odnosi na **smanjenje kompleksnosti sustava i veće usmjerenosti kriterija na procjenu potencijalnog doprinosa projekata ključnim ciljevima OPKK.**

## I. Uvodne napomene

### I.1 Svrha i obuhvat vrednovanja

Ovo izvješće pripremljeno je u skladu sa zahtjevima ugovora o nabavi usluga vrednovanja sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koji će obuhvatiti sve prioritetne osi OPKK te na temelju odobrenog Početnog izvješća.

Za provedbu navedene usluge, Naručitelj, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, zadužio je Zajednicu ponuditelja koja se sastoji od Ecorys Hrvatska d.o.o., kao vodećeg partnera Zajednice te društva Ecorys South East Europe Ltd. i Instituta za razvoj i međunarodne odnose, kao partnera pri Zajednici ponuditelja. Predmetni ugovor o nabavi usluge (br. 05-C-U-0019/18-21), potpisan je 19. veljače 2018. godine.

Opis posla za predmetnu uslugu temelji se na Strategiji vrednovanja<sup>1</sup> i Planu vrednovanja za OPKK<sup>2</sup>. U travnju 2018. godine usvojena je Strategija vrednovanja provedbe europskih strukturnih i investicijskih fondova financijske perspektive 2014.-2020. u Republici Hrvatskoj kojom se utvrđuje regulatorni i institucionalni okvir za vrednovanje ESIF od 2014. do 2020. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU (dalje u tekstu: MRRFEU), u ulozi Upravljačkog tijela OPKK te Koordinacijskog tijela za ESI fondove u Republici Hrvatskoj, na temelju Evaluacijske strategije izradilo je Plan vrednovanja OPKK. Njime se utvrđuje pristup provedbi vrednovanja OPKK-a (i dinamika provedbe vrednovanja) formuliranjem glavnih ciljeva te načina organizacije procesa vrednovanja. Zadaci Plana vrednovanja jesu:

- podizanje kvalitete vrednovanja odgovarajućim planiranjem, identifikacijom i prikupljanjem potrebnih podataka (čl. 54. (2) Uredbe (EU) br. 1303/2013);
- omogućavanje donošenja informiranih odluka o programskom upravljanju i politici na temelju zaključaka vrednovanja;
- pružanje okvira za planiranje vrednovanja učinaka (čl. 56. (3) Uredbe (EU) br. 1303/2013);
- osiguravanje da vrednovanja pružaju podatke za godišnja izvješća o provedbi i napretku;
- olakšavanje sažimanja rezultata iz različitih država članica za Komisiju;
- razmjenjivanje dostupnih dokaza;

<sup>1</sup> [https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2018/06/Strategija-vrednovanja-provedbe-ESI-fondova\\_1-6-2018-pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87ena-verzija.pdf](https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2018/06/Strategija-vrednovanja-provedbe-ESI-fondova_1-6-2018-pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87ena-verzija.pdf)

<sup>2</sup> <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2018/03/Plan-vrednovanja-OPKK.pdf>

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

- osiguravanje sredstva potrebnih za provedbu vrednovanja (čl. 54. (2) Uredbe (EU) br. 1303/2013).

Pravni okvir za provedbu vrednovanja definiran je Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. godine 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 van snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. godine (SL L 347, 20.12.2013.), posebice u člancima 54., 56. i 114.

Vrednovanje predviđeno ovom uslugom obuhvatilo je vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava. Cilj je bio vrednovati učinkovitost, djelotvornost i funkcionalnost postupaka odabira projekata te primjenu kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava, s naglaskom na postupke utvrđivanja (relevantnosti) strateških projekata.

Vrednovanje odgovara na pitanja o relevantnosti, učinkovitosti, djelotvornosti i dosljednosti sustava odabira. Rezultat vrednovanja jest analiza kriterija i sustava odabira projekata u okviru OPKK te donošenje zaključaka jesu li i u kojoj mjeri osigurani kvalitetni mehanizmi kroz koje se projekti odabiru, provode i prate, a koji su orijentirani na rezultate.

Analitički okvir za studiju vrednovanja određen je pomoću sedam pitanja za vrednovanje koja odgovaraju četirima evaluacijskim kriterijima, kao što je prikazano u donjoj tablici:

**Tablica 1: Kriteriji vrednovanja i pitanja za vrednovanje**

Kriterij vrednovanja	Pitanja za vrednovanje
<b>Relevantnost</b> (engl. <i>relevance</i> )	PITANJE 1: Kako odabir projekata podržava ciljeve regionalnog razvoja, poglavito umanjena regionalnih nejednakosti?
<b>Djelotvornosti</b> (engl. <i>effectiveness</i> )	PITANJE 2: Do koje mjere primijenjeni kriteriji odabira i mehanizmi u raznim potporama vode do projekata koji su u skladu s ciljevima OPKK (u svim prioritetima)?
	PITANJE 3: Jesu li odabrani projekti doprinijeli ostvarivanju horizontalnih načela i u kojoj mjeri?
<b>Učinkovitost</b> (engl. <i>efficiency</i> )	PITANJE 4: Jesu li potrebne promjene (radi pojednostavljenja i povećanja učinkovitosti) u postupcima odabira i ocjenjivanja projekata kako bi se oni poboljšali? Ako da, koje?
<b>Dosljednost</b>	PITANJE 5: Postoji li dosljednost između pokazatelja OPKK, kriterija





<i>(engl. consistency)</i>	odabira i obrasca za ocjenjivanje?
	PITANJE 6: Jesu li kriteriji jasni, precizni s nedvosmislenim nazivima, opisima, metodama ocjenjivanja i ponderiranim bodovima?
	PITANJE 7: Jesu li predloženi kriteriji dosljedni i pružaju li sveobuhvatno ocjenjivanje projekta?

Vrednovanje je obuhvatilo svih deset (10) prioritetnih osi OPKK i odnosi se na pozive (sheme) za dodjelu bespovratnih sredstava kao i na postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava za strateške projekte.

**Proces odabira projekata i primjena kriterija odabira projekata** u samom su središtu implementacije strategije definirane Operativnim programom. Sustav odabira projekata ključan je element strateškog upravljanja Operativnim programom i može imati značajan učinak na ostvarivanje definiranih ciljeva. Kriteriji odabira definiraju mehanizme za odabir jednoga projekta u odnosu na drugi i razjašnjavaju što tijela za financiranje očekuju od prijavitelja. Ispravna primjena kriterija odabira osigurava da su prioriteti definirani Operativnim programom zaista i provedeni putem odabira odgovarajućih projekata koji se podudaraju sa specifičnim ciljevima koji su postavljeni i koji su dio intervencijske logike Operativnog programa.

Isto tako, vrednovanje koje je predmetom ove usluge doprinosi smanjenju administrativnog tereta korisnika u sklopu procesa odabira projekata (s obzirom na to da je pojednostavljivanje glavni smjer ESI fondova u programskom razdoblju nakon 2020. godine<sup>3</sup>).

Ovo s vrednovanje bavi i **primjenom horizontalnih načela u kriterijima odabira**, definiranih Uredbom EU 1303/2013. I sam OPKK definira da su sve aktivnosti unutar Programa dužne uzeti u obzir ravnopravnost spolova, zabranu diskriminacije i održivi razvoj kao horizontalna načela programa.

Točnije, horizontalna načela čija se primjena vrednovala jesu: 1. Promicanje ravnopravnosti žena i muškaraca i zabrana diskriminacije; 2. Pristupačnost za osobe s invaliditetom; 3. Održivi razvoj. U nastavku donosimo detaljniji pregled ovih načela.

Članak 7. Uredbe odnosi se na „promociju jednakosti spolova i nediskriminaciju“ te od zemalja članica zahtijeva da osiguravanje ravnopravnosti spolova i uključivanje spolne perspektive budu uzeti u obzir i promovirani tijekom pripreme i provedbe programa, uključujući njihovo praćenje, izvještavanje i evaluaciju. Također, zahtijeva da se tijekom pripreme i provedbe programa uzme u obzir dostupnost osobama s invaliditetom. Sve aktivnosti u okviru OPKK-a trebale bi promicati pristupačnost za osobe s

<sup>3</sup> Vidi [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/newsroom/pdf/simplification\\_proposals.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/newsroom/pdf/simplification_proposals.pdf)

invaliditetom kad god je to moguće. Specifične odredbe predviđene su za faze planiranja i provedbe infrastrukturnih projekata u kojima bi se trebalo osigurati pristupačnost za osobe s invaliditetom.

Članak 8. Uredbe (Održivi razvoj) navodi da zemlje članice moraju osigurati definirane zahtjeve zaštite okoliša, učinkovitost korištenja resursa, mjere za umanjivanje učinaka klimatskih promjena te prilagodbu, bioraznolikost, otpornost na klimatske promjene, a promoviraju se prevencija rizika i upravljanje rizicima tijekom pripreme i provedbe partnerskih ugovora i programa. Načela održivog razvoja trebaju se integrirati u svaku operaciju/projekt u sklopu njihove pripreme i provedbe. Svi prijavitelji trebaju dokazati da njihov projekt neće imati štetne učinke na okoliš, službeno potvrditi da je ekološki neutralan i/ili opisati kako će projekt pozitivno utjecati na održivi razvoj. Odnosno, u pripremljenoj fazi potrebno je razmotriti načela održivog razvoja. U fazi pripreme i provedbe svih projekata koji se financiraju unutar OPKK-a treba voditi računa o četirima tematskim područjima utvrđenima programom:

- *Zelena javna nabava;*
- *Klimatski izazovi;*
- *Učinkovitost resursa;*
- *Načela zelenog rasta.*

Napominjemo da predmetnim vrednovanjem nije bilo predviđeno vrednovanje primjene načela Partnerstvo i upravljanje na više razina, iz članka 5. Uredbe EU 1303/2013.

## I.2 Operativni program „Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.“<sup>4</sup>

U ovom poglavlju donosimo osnovne informacije o Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. (OPKK), budući da se kroz postupak vrednovanja preispituje sustav odabira projekata u okviru OPKK.

OPKK utvrđuje područja ulaganja 6,8 milijardi eura koje je Republici Hrvatskoj stavljeno na raspolaganje putem Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda te dodatnog iznosa sredstava koja se odnose na nacionalno sufinanciranje. Područja ulaganja utvrđena su kroz 10 prioritetnih osi, koje su dodatno razrađene kroz 24 investicijska prioriteta te 46 specifičnih ciljeva. Od 11 tematskih ciljeva na koja se odnose ulaganja iz ESIF-a OPKK obuhvaća njih devet, što pokazuje da je raspon područja ulaganja izuzetno velik. Iznosi ulaganja po pojedinim prioritetnim osima znatno se razlikuju, što odražava različitu relativnu važnost pojedinih područja, zatim primjenu pravila tematske koncentracije sukladno Uredbi (EU) br. 1303/2013<sup>5</sup>, kao i razlike u specifičnim obilježjima projekata u pojedinim područjima.

<sup>4</sup> Izvor: Operativni program Konkurentnosti i kohezija 2014.-2020. , [https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/02/OPKK\\_070219.pdf](https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/02/OPKK_070219.pdf)

<sup>5</sup> 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

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

Najviše sredstava iz EFRR-a i KF-a usmjereno je na Prioritetnu os 6 – Zaštita okoliša i održivost resursa (1.987,4 mil. €), zatim prema Prioritetnoj osi 7 – Povezanost i mobilnost (1.2604 mil. €) te prema Prioritetnoj osi 3 – Poslovna konkurentnost (970 mil. €). S druge strane, najmanje sredstava planirano je za Prioritetnu os 10 – Tehnička pomoć (236,1 mil. €), Prioritetnu os 5 – Klimatske promjene i upravljanje rizicima (245,4 mil. €), Prioritetnu os 9 – Obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje (270,9 mil. €), Prioritetnu os 2 – Korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije (308 mil. €) te Prioritetnu os 8 – Socijalno uključivanje i zdravlje (356,5 mil. €). Između ovih dviju skupina nalaze se Prioritetna os 4 – Promicanje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije, za koju je predviđeno 531,8 mil. €, te Prioritetna os 1 – Jačanje gospodarstva primjenom istraživanja i inovacija, sa 664,8 mil. € na raspolaganju.

Najveći dio ulaganja odnosi se na financiranje gradnje fizičke javne infrastrukture u različitim područjima kao što su promet, zaštita okoliša, zaštita prirode, istraživanje i razvoj, širokopojasni pristup internetu, zdravstvo, obrazovanje, socijalna skrb i drugo. Manji dio ulaganja vezan je izravno za privatni sektor, od čega se najveći dio odnosi na financiranje projekata u malom i srednjem poduzetništvu. Značajan dio utvrđenih područja ulaganja izravno je povezan s provedbom relevantnih direktiva Europske unije, a koje posljedično iziskuju značajna ulaganja u infrastrukturu. Riječ je, prije svega, o ulaganjima u sektor otpada i u sektor voda kojima se planiraju ostvariti zahtjevi koje propisuju odgovarajuće direktive EU za zemlje članice. Drugi važan segment ulaganja povezan je s ostvarenjem ciljeva EU te nacionalnih ciljeva RH vezanih za provedbu strategije „Europa 2020“, što se posebice odnosi na ulaganja u području energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije te u području istraživanja i razvoja. Pored ovih dvaju područja, poveznice između OPKK-a i strategije „Europa 2020“ postoje i u nizu drugih područja.

U okviru Prioritetne osi 1 – Jačanje gospodarstva primjenom istraživanja i inovacija – sredstva su usmjerena prema: (a) poboljšanju kapaciteta istraživačkih organizacija za provedbu vrhunskih istraživanja koja mogu u značajnoj mjeri doprinijeti društvenom i gospodarskom razvoju, posebno u prioritetnim područjima Strategije pametne specijalizacije te (b) poboljšanju inovativnosti hrvatskog gospodarstva putem poticanja industrijskih istraživanja, razvoja i inovacija, unaprjeđenje suradnje između gospodarstva i znanstveno-istraživačkog sektora te unaprjeđenje aktivnosti razvoja i transfera tehnologija.

U okviru Prioritetne osi 2 – Korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija – sredstva su osigurana za unaprjeđenje postojeće brzine širokopojasnoga pristupa, povećanje broja točaka za povezivanje na agregacijsku mrežu sljedeće generacije u ciljanim područjima te povećanje broja kućanstava pretplaćenih na širokopojasni pristup.

U okviru Prioritetne osi 3 – Poslovna konkurentnost – fokus je na ostvarenju većih razina ulaganja u privatnom sektoru, stvaranju novih radnih mjesta i povećanju razine izvoza MSP-a. Sredstva se dodjeljuju

---

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.

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

putem bespovratnih sredstava, financijskih instrumenata, savjetodavnih usluga i usluga obuke te putem ulaganja u institucije za poslovnu podršku i za razvoj poslovne (fizičke) infrastrukture.

U okviru Prioritetne osi 4 – Promicanje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije – sredstva su usmjerena na financiranje provedbe mjera energetske učinkovitosti u javnom i privatnom sektoru te promicanje korištenja obnovljivih izvora energije. Sredstva se dodjeljuju putem bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata.

U okviru Prioritetne osi 5 – Klimatske promjene i upravljanje rizicima – sredstva se dodjeljuju za jačanje sustava za upravljanje katastrofama, modernizaciju meteorološke mreže te razvoj alata za modeliranje kojima će se omogućiti redovito praćenje utjecaja klimatskih promjena i učinaka potencijalnih mjera prilagodbe.

U okviru Prioritetne osi 6 – Zaštita okoliša i održivost resursa – najveći dio ulaganja odnosi se na sektore otpada i voda, kroz koja se zadovoljavaju zahtjevi pravne stečevine Unije. Jedan dio sredstava dodjeljuje se za zaštitu i promicanje prirodne i kulturne baštine, zatim za zaštitu i obnovu bioraznolikosti te poboljšanje urbanog okoliša i revitalizaciju nekadašnjih vojnih i industrijskih područja.

Ulaganja u okviru Prioritetne osi 7 – Povezanost i mobilnost – odnose se na razvoj prometne infrastrukture. Najviše sredstava usmjereno je na ulaganja u željezničku infrastrukturu. Također, znatan dio sredstava osiguran je za cestovno spajanje hrvatskog juga s ostatkom zemlje. Osim toga, financiraju se projekti koji za cilj imaju povećanje broja putnika u javnom prijevozu, zatim poboljšanje zračne povezanosti Dubrovnika, poboljšanje prometne dostupnosti stanovništvu na otocima, poboljšanje sigurnosti cestovnog prijevoza te povećanje volumena prometa na unutarnjim plovnim putevima.

Pod Prioritetnom osi 8 – Socijalno uključivanje i zdravlje – sredstva se dodjeljuju za razvoj zdravstvene infrastrukture na temelju koje će se poboljšati učinkovitost i dostupnost bolničkog liječenja te pristup primarnoj i hitnoj zdravstvenoj zaštiti. Pored toga, sredstva su osigurana za poboljšanje socijalne infrastrukture kojom se omogućuje veća dostupnost socijalnih usluga te prijelaz s institucionalne skrbi na skrb u zajednici. Također su predviđena ulaganja u socioekonomski razvoj ratom stradalih područja te u infrastrukturu u funkciji bolje socijalne integracije ratnih veterana i civilnih žrtava Domovinskog rata.

Prioritetna os 9 – Obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje – ima tri ključna područja financiranja: razvoj digitalno zrelih škola, unaprjeđenje infrastrukture studentskog smještaja s ciljem osiguranja veće dostupnosti visokog obrazovanja za studente u socijalno nepovoljnom položaju te povećanje kvalitete strukovnog obrazovanja putem infrastrukturnih ulaganja.

Sredstva u okviru Prioritetne osi 10 odnose se na tehničku pomoć.

Kao što je vidljivo, OPKK uključuje jako velik broj sektorskih područja, što od Upravljačkog tijela zahtijeva značajne koordinacijske kapacitete za rad s resorima uključenima u provedbu OPKK-a i sektorski nadležnim tijelima te kvalitetno poznavanje problematike pojedinih sektora da bi se osiguralo da provedba OPKK-a doista bude u funkciji ispunjavanja nacionalnih i strateških ciljeva EU utvrđenih u samom Programu.

Upravljačko je tijelo za Operativni program „Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.“ Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Pored MRRFEU-a kao Upravljačkog tijela (te Posredničkog tijela razine 1 za dio specifičnih ciljeva), **u provedbi OPKK-a sudjeluje još pet posredničkih tijela razine 1 i četiri posrednička tijela razine 2.** Posrednička tijela razine 1 uz MRRFEU jesu: Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta, Ministarstvo graditeljstva i prostornoga uređenja, Ministarstvo zaštite okoliša i energetike te Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture.

Posrednička tijela razine 1 odgovorna su za niz zadataka od kojih se kao najvažniji mogu izdvojiti: sudjelovanje u izradi programskih dokumenata, upravljanje rizicima na razini prioritetnih osi, osiguravanje financiranja projekata iz javnih sredstava, izrada kriterija za odabir projekata, sudjelovanje u odabiru projekata, izrada uputa za prijavitelje, praćenje napretka projekata u suradnji s posredničkim tijelima razine 2 te osiguravanje povrata nepravilno utrošenih sredstava od strane korisnika. Pored toga, ova tijela obavljaju i niz drugih zadataka navedenih u **Uredbi 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“** (Narodne novine 107/14 i 23/15, 129/15, 15/2017, 18/2017 – ispravak).

Posrednička tijela razine 2 jesu: Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije, Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost te Hrvatske vode. Glavni zadaci koje oni imaju kao tijela posredničke razine 2 jesu: upravljanje rizicima na razini operacija, sudjelovanje u izradi uputa za prijavitelje, sudjelovanje u odabiru projekata te provjeravanje i odobravanje zahtjeva za naknadom sredstava. Uz navedeno, ova tijela obavljaju i niz drugih zadataka navedenih u ranije spomenutoj Uredbi.

Dodatno, za provedbu integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU) Upravljačko tijelo sklapa sporazume s posredničkim tijelima ITU-a – gradovima središtima urbanog područja na kojemu se provodi integrirano teritorijalno ulaganje. Ti gradovi, prema prije navedenoj Uredbi, između ostaloga, sudjeluju i u izradi kriterija odabira.

Uz ranije opisana tijela, u sustavu upravljanja i kontrole važnu ulogu prilikom odabira projekata imaju sektorski nadležna tijela koja također sudjeluju u izradi kriterija za odabir operacija te metodologije za odabir operacija.

## II. Sustav ocjenjivanja i odabira projekata

### II.1 Opis sustava ocjenjivanja i odabira projekata

Sustav ocjenjivanja i odabira projekata ključni je alat kojim se osigurava usklađenost između konkretnih projekata sufinanciranih ESI fondovima i ostvarivanja strateških ciljeva definiranih u Sporazumu o partnerstvu te pojedinog Operativnog programa. Temeljno je polazište za izradu kriterija za odabir projekata koji se provode u okviru OPKK sam tekst OPKK u kojem se daju osnovne smjernice za odabir projekata opisivanjem **vodećih načela za odabir operacija**, navođenjem glavnih ciljanih skupina i korisnika te primjerima financiranih aktivnosti. Daljnja razrada postupaka odabira projekata provedena je putem **Zajedničkih nacionalnih pravila** kojima su definirani ključni postupci u procesu dodjele bespovratnih sredstava.

Prvi je korak u procesu odabira projekata izrada **programskog dodatka**. Temeljna je svrha programskog dodatka olakšati nadležnim tijelima u sustavu detaljnu razradu načina provedbe OP-a u pojedinom području. Programski dodatak (PD) sadrži detaljnije podatke o planiranom pozivu na dostavu projektnih prijedloga, uključujući podatke o području intervencije, financiranju, aktivnostima i troškovima, prijaviteljima i partnerima, pregled pokazatelja za praćenje te ostale podatke. Pokazatelji uključuju pokazatelje rezultata i pokazatelje neposrednih rezultata koji su opisani u OP-u, a mogu se uključiti i dodatni pokazatelji neposrednih rezultata ako postoji potreba za njihovim uvođenjem za pojedini poziv. Programski dodatak izrađuje Posredničko tijelo razine 1, a usvaja ga Upravljačko tijelo.

Nakon izrade i usvajanja programskog dodatka, slijedi razrada kriterija odabira projekata. Prema odredbama ZNP-a, na sve sheme/projekte OP-a primjenjuju se dvije vrste kriterija:

- **Kriteriji odabira (KO)** - kriteriji koji se primjenjuju za ocjenjivanje kvalitete svih projektnih prijedloga unutar pojedinih operacija OP-a. Kriterije odabira odobrava Odbor za praćenje.
- **Kriteriji prihvatljivosti (KP)** – kriteriji koji moraju biti ispunjeni da bi se projektni prijedlog mogao uzeti u obzir za financiranje. Kriteriji prihvatljivosti proizlaze iz zahtjeva nacionalnih propisa i propisa EU te ih Odbor za praćenje ne odobrava, nego mu se isti dostavljaju na znanje. Na temelju kriterija prihvatljivosti provjerava se prihvatljivost prijavitelja, partnera (ako je primjenjivo), projekta, specifičnih projektnih aktivnosti te izdataka. Projektni prijedlog mora udovoljiti svim kriterijima prihvatljivosti, osim u dijelu provjere prihvatljivosti izdataka kada se eventualno neprihvatljivi troškovi izbacuju ili, isključivo u pregovaračkom postupku, zamjenjuju drugima, pod uvjetom da ne dovode u pitanje provedbu aktivnosti iz kojih proizlaze, niti bodove dodijeljene u prethodnoj fazi dodjele.

Razrada kriterija odabira i kriterija prihvatljivosti provodi se na dvjema razinama. **Na prvoj razini** Odbor za praćenje razmatra i usvaja **Kriterije za odabir operacija unutar pojedinog investicijskog prioriteta** kojima se provjerava i osigurava doprinos predloženih operacija ostvarenju jednog ili više relevantnih specifičnih ciljeva i rezultata pripadajućeg investicijskog prioriteta OP-a.<sup>6</sup>

Kriteriji za odabir operacija unutar investicijskog prioriteta obuhvaćaju: a) specifične kriterije prihvatljivosti koji nužno moraju biti ispunjeni da bi pojedina operacija mogla biti prihvatljiva za sufinanciranje i/ili b) specifične kriterije odabira koji omogućavaju kvalitativnu procjenu operacija. Odbor za praćenje također odobrava **Metodologiju za odabir operacija unutar investicijskog prioriteta** koja uređuje i opisuje primjenjivost pojedinog kriterija za odabir operacija, ali bez precizne razrade putem bodovne skale.

**Druga razina razrade** odvija se nakon što je Odbor za praćenje prihvatio Kriterije i Metodologiju za odabir operacije. Tada Upravljačko tijelo odobrava **Metodologiju odabira projekata unutar operacija** koju u pravilu izrađuju posrednička tijela prve razine. Metodologiju čine kriteriji odabira pojedinih projekata s pripadajućim pitanjima te bodovnom vrijednošću odnosno „DA/NE“ odgovorima za pojedini kriterij odabira koji su pripremljeni u sklopu cjelokupnog paketa dokumentacije predmetnog postupka dodjele.

Važno je naglasiti da je već u samom tekstu ZNP-a-06 utvrđeno 10 (općih) kriterija odabira koji se potom razrađuju kroz dokumentaciju pojedinog postupka dodjele na način da povezuju specifične kriterije odabira iz metodologije za odabir operacija unutar investicijskog prioriteta s općim kategorijama kriterija odabira iz ZNP-a. Slično je i s kriterijima prihvatljivosti gdje ZNP-06 također utvrđuje 10 (općih) kriterija prihvatljivosti koji se potom uvrštavaju i dodatno razrađuju u tekstu dokumentacije pojedinog postupka dodjele (unutar uputa za prijavitelje).

Kriteriji odabira, koji po odobrenju OzP-a postaju unaprijed utvrđeni sadržaj obrasca projektne dokumentacije navedeni su u tekstu ZNP-06 kako slijedi:

- 1) **Vrijednost za novac koju projekt nudi** (u kontekstu ostvarivanja ciljeva poziva, odnosi se na kvantificirani omjer troška potrebnog za postizanje ciljanih vrijednosti pokazatelja neposrednih rezultata/rezultata koji su utvrđeni na razini sheme/predmetnog postupka dodjele);
- 2) **Financijska održivost projekta** (odnosi se na strategiju financiranja po završetku provedbe projekta);
- 3) **Provedbeni kapaciteti** prijavitelja i, ako je primjenjivo, partnera (uključuju aspekte financijskih, stručnih, iskustvenih i administrativnih kapaciteta);

<sup>6</sup> Pojam „operacije“ u ovom kontekstu moguće je izjednačiti s pojedinačnim postupkom dodjele bespovratnih sredstava.

- 4) **Dizajn i zrelost projekta** (odnosi se na (1) utvrđivanje potrebe, odnosno problemskog stanja koje projekt rješava te opis željenog stanja, (2) internu intervencijsku logiku projekta i provjerljivost pokazatelja kojima se treba potvrditi ostvarenje ciljanih vrijednosti – pokazatelji moraju biti racionalni, odgovarajuće vrste i iz pouzdanih izvora, te (3) spremnost za početak provedbe svih odgovarajućih komponenata projekta; obuhvaća pravne, tehničke i organizacijske aspekte);
- 5) **Promicanje jednakih mogućnosti i socijalne uključenosti** (uključuje aspekt promicanja ravnopravnosti spolova te zabranu diskriminacije po bilo kojoj osnovi);
- 6) **Promicanje održivog razvoja** (odnosi se na promicanje ciljeva EU za očuvanjem, zaštitom i unaprjeđenjem zaštite okoliša te uključuje aspekte promicanja korištenja obnovljivih izvora energije i/ili unaprjeđenja energetske učinkovitosti i/ili smanjenja korištenja prirodnih resursa);
- 7) **Ako je primjenjivo, povezanost s drugim projektima relevantnim za predmetni sektor** (u kojoj mjeri se projekt nastavlja na prethodno provedene intervencije ili na one u provedbi);
- 8) **Ako je primjenjivo, opseg i snaga partnerstva** u fazama pripreme i provedbe projekta (odnosi se na suradnju formaliziranu Sporazumom o partnerstvu Korisnika i Partnera za slučajeve kada je partnerstvo na projektu uvjet ili mogućnost propisana dokumentacijom postupka dodjele, a može se odnositi i na suradnju prijavitelja s drugim dionicima koji formalno ne sudjeluju u provedbi projekta i vanjski su partneri u odnosu na provoditelja/e projekta);
- 9) **Ako je primjenjivo, inovativnost** u planu izvedbe projekta (u intervencijskoj logici projekta, odnosi se na svaki element u obliku proizvoda/ishoda i/ili usluge i/ili procesa/metode i/ili organizacijske/strukturne promjene koji je bitno razlučiti u odnosu na prethodne i postojeće elemente na programskom području, odnosno na području provedbe projekta) kojim se pri postizanju ciljeva projekta unaprjeđuje kvaliteta krajnjeg postignuća (uvjetno rečeno „proizvoda“) projekta;
- 10) **Doprinos projektnog prijedloga rješavanju specifičnih razvojnih problema na određenom teritoriju** (projekt se provodi na određenoj lokaciji i uključuje teritorijalni prioritet određen PDP-om kao, primjerice, uključivanje područja izrazitog siromaštva ili određenog stupnja (ne)razvijenosti ili bavljenje određenim demografskim izazovom).

Potrebno je napomenuti kako su kriteriji odabira 1.- 6. i 10.<sup>7</sup> Obvezni uvijek, dok su kriteriji 7.-9. obvezni uvijek kada su primjenjivi (ako su relevantni za pojedinu postupak dodjele bespovratnih sredstava, moraju se primjenjivati na sve projektne prijedloge).

<sup>7</sup> Uputom Upravljačkog tijela, KLASA: 910-04/15-01/11, URBROJ: 538-05-1-1-1/070-17-129, od 5. srpnja 2017. utvrđeno je da kriterij odabira br. 10. nije obavezan u pozivima u kojima je samo jedan potencijalni prijavitelj (pozivi u kojima su prijavitelji predodređeni te sredstva za provedbu konkretnog projekta osigurana) te pozivima u kojima ima više potencijalnih prijavitelja, ali izostaje element natjecanja među prijaviteljima.



Vezano za **kriterije prihvatljivosti**, ZNP-06 navodi sljedeće kriterije:

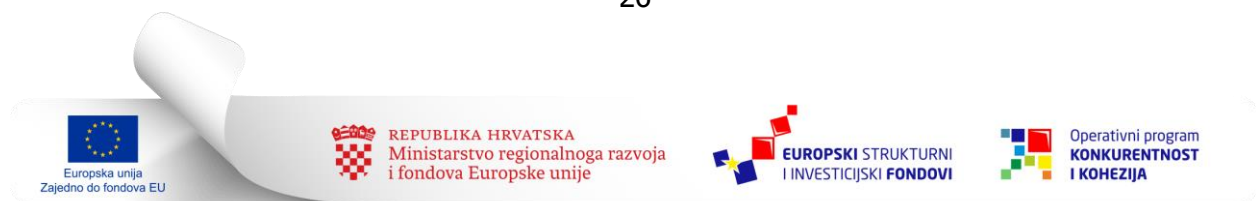
- 1) Cilj projekta u skladu je s ciljevima predmetne dodjele;
- 2) Prijavitelj (potencijalni Korisnik, ako je primjenjivo i Partner) je prihvatljiv (po obliku pravne ili fizičke osobe i po drugim zahtjevima predmetnog postupka dodjele);
- 3) Projekt se provodi na prihvatljivom zemljopisnom području;
- 4) Aktivnosti projekta u skladu su s prihvatljivim aktivnostima predmetne dodjele;
- 5) Projekt ne uključuje aktivnosti koje su bile dio operacije koja jest, ili je trebala biti, podložna postupku povrata sredstava (u skladu s člankom 125. stavkom 3(f) Uredbe (EU) br. 1303/2013) nakon promjene proizvodne aktivnosti izvan programskog područja;
- 6) Projekt je u skladu s nacionalnim propisima i propisima EU, uvažavajući pravila o državnim potporama/potporama male vrijednosti i u skladu je sa specifičnim pravilima te zahtjevima primjenjivima na predmetnu dodjelu;
- 7) Projekt u trenutku podnošenja projektnog prijedloga nije fizički niti financijski završen;
- 8) Projekt se, na način opisan u projektnom prijedlogu, ne bi mogao provesti bez potpore fondova (prijavitelj nema osigurana sredstva za provedbu projekta na način, u opsegu i vremenskom okviru kako je opisano u projektnom prijedlogu, odnosno potporom iz fondova osigurava se dodana vrijednost, bilo u opsegu ili kvaliteti aktivnosti ili u pogledu vremena potrebnog za ostvarivanje cilja/ciljeva projekta);
- 9) Projekt poštuje načelo nekumulativnosti (odnosno, ne predstavlja dvostruko financiranje);
- 10) Planirani izdaci projekta u skladu su s Pravilnikom o prihvatljivosti izdataka (NN 143/2014) te dodatnim uvjetima za prihvatljivost izdataka primjenjivima na predmetnu dodjelu.

Prilikom postupka odabira, usklađenost projektnih prijedloga s KP 1.-9. provjerava se u fazi administrativne provjere i provjere prihvatljivosti prijavitelja i, ako je primjenjivo, partnera te u fazi provjere prihvatljivosti projekta i aktivnosti te ocjene kvalitete, dok se usklađenost projektnih prijedloga s KP 10. provjerava u fazi provjere prihvatljivosti izdataka.

Posrednička tijela razine 1 (PT1) pripremaju kriterije za odabir operacija i metodologiju za odabir operacija za usvajanje na sjednici Odbora za praćenje. Pri tome, u pripremu istih PT1 može uključiti različite dionike (npr. sektorski nadležno ministarstvo, druge sektorski nadležne institucije, druge PT-ove, predstavnike pojedinih skupina korisnika i slično) za koje procjeni da mogu dati doprinos u izradi kriterija. Kriteriji i metodologija podnose se na odobrenje Upravljačkom tijelu, koje na temelju prethodno utvrđene Kontrolne liste kriterija za odabir operacija i metodologije za odabir operacija, analizira zaprimljene materijale. Na temelju analize, Upravljačko tijelo daje prethodnu suglasnost u roku od 10 kalendarskih dana od dana primitka prijedloga ili traži od PT1 dostavu izmjena odnosno dopuna materijala.

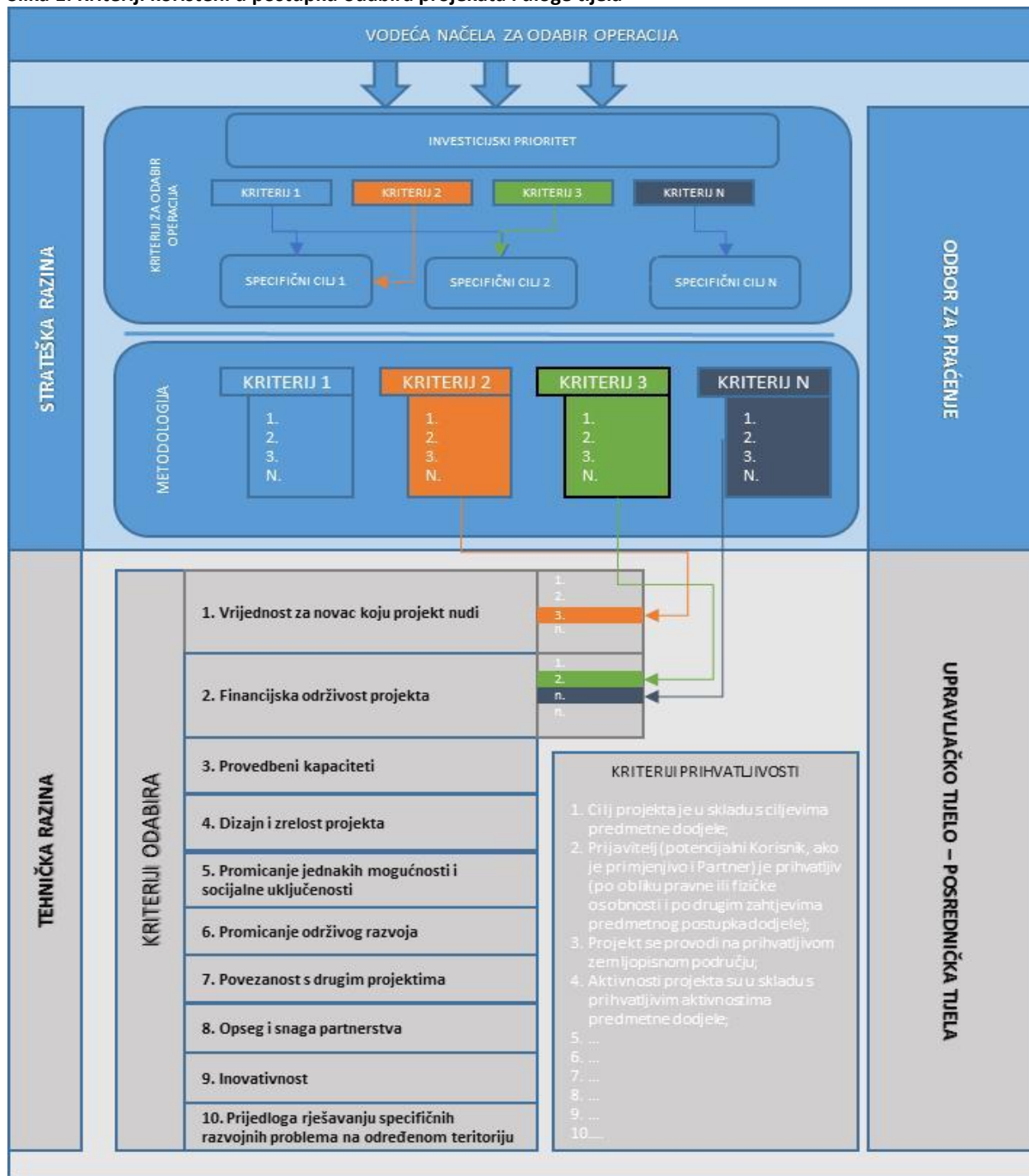
**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

Sljedeća shema razrađuje odnos između različitih razina razrade kriterija odabira, odnosno kriterija prihvatljivosti.



**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

**Slika 1: Kriteriji korišteni u postupku odabira projekata i uloge tijela**



Izvor: Zajednička nacionalna pravila 06, str. 16.

**Detaljna razrada kriterija prihvatljivosti i odabira projekata slijedi u okviru izrade dokumentacije Poziva za dostavu projekata (PDP).** Standardni sadržaj uputa utvrđen je kao dio ZNP-06. Upute za prijavitelje izrađuje PT1, a slično kao i u slučaju izrade kriterija za odabir operacija i metodologije za odabir operacija tijekom pripreme Uputa podršku PT1 mogu pružiti i drugi akteri.

Nakon utvrđivanja kriterija odabira, osniva se Odbor za odabir projekata (OOP)<sup>8</sup> koji provodi ocjenu kvalitete projekata, a može provoditi i ocjenu prihvatljivosti projekata, ako se za to ne odredi neko drugo ustrojstveno tijelo.

Važno je naglasiti da ZNP utvrđuje **četiri različite vrste postupaka dodjele:**

- 1) **Otvoreni postupak** - vrsta postupka dodjele bespovratnih sredstava u kojem se otvoreni poziv na dostavu projektnih prijedloga pokreće javnom objavom PDP-a, ciljajući na što veći broj potencijalnih prijavitelja. U otvorenom pozivu omogućava se natjecanje između podnesenih projektnih prijedloga:
  - na temelju kvalitativnih aspekata (modalitet privremenog poziva), gdje se nakon završetka roka zaprimanja prijava provodi ocjenjivanje svih zaprimljenih prijava, njihovo rangiranje i konačni odabir obzirom na ostvareni rang i dostupna bespovratna sredstva ili
  - po načelu prvenstva prema datumu i vremenu podnošenja pojedinog projektnog prijedloga (modalitet trajnog poziva) gdje se provjera kvalitativnih aspekata ocjenjuje prema redoslijedu zaprimanja te se odabiru prijave koje zadovoljavaju pozivom utvrđeni kvalitativni minimum, bez međusobne usporedbe projektnih prijedloga<sup>9</sup>.
- 2) **Ograničeni postupak** - vrsta postupka dodjele bespovratnih sredstava namijenjen unaprijed određenim prijaviteljima. U ograničenom pozivu omogućava se, ovisno o raspoloživoj financijskoj omotnici i broju prijavitelja koji sudjeluju u postupku ograničenog poziva:
  - (a) natjecanje između unaprijed određenog ograničenog broja podnesenih projektnih prijedloga na temelju kvalitativnih aspekata (modalitet privremenog poziva);
  - (b) pregovaranje s jednim ili više prijavitelja te po potrebi unošenje ispravaka u prijavni obrazac i popratnu dokumentaciju, u cilju postizanja potpune usklađenosti s kriterijima iz dokumentacije PDP-a (isključivo u slučajevima kada financijska omotnica omogućava financiranje projekata svih unaprijed utvrđenih prijavitelja; modalitet trajnog ili ograničenog poziva);

<sup>8</sup> Izuzev u postupcima dodjele bespovratnih sredstava iz prioritetne osi tehničke pomoći i putem vaučera. Specifičnosti u pogledu dodjele putem vaučera mogu se utvrditi u PDP-u što prethodno odobrava UT.

<sup>9</sup> Zajednička nacionalna pravila 06, str. 38.

(c) natjecanje između ograničenog broja podnesenih projektnih prijedloga po načelu prvenstva prema datumu i vremenu podnošenja pojedinog projektnog prijedloga (modalitet trajnog poziva).

- 3) **Izravna dodjela** (s podvrstom dodjele za projekte javno-privatnog partnerstva) - dodjela bespovratnih sredstava bez organiziranja poziva na dostavu prijedloga projekata koja je primjerena samo u određenim uvjetima i koja mora biti predmet evaluacijskog izvješća, a odnosi se na a) strateške projekte za čiju provedbu postoji samo jedan unaprijed određeni prijavitelj, b) projekte koji se faziraju iz prethodnog financijskog perioda, te c) projekte financirane iz prioritetne osi tehničke pomoći za dodjelu sredstava tijelima koja su u OP-u navedena kao korisnici sredstava tehničke pomoći;
- 4) **Odabir velikih projekata** - postupak odabira operacija koje obuhvaćaju radove, aktivnosti ili usluge za izvršenje nedjeljive zadaće precizne gospodarske ili tehničke prirode, s jasno utvrđenim ciljevima, čiji ukupni prihvatljivi troškovi premašuju 50 MEUR. Kada je riječ o operacijama koje doprinose tematskom cilju Promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u infrastrukturi ključnih mreža, veliki projekt je onaj čiji ukupni prihvatljivi troškovi premašuju 75 MEUR („veliki projekt” iz članka 100. Uredbe (EU) br. 1303/2013).<sup>10</sup>

Odluka o odabiru pojedine vrste postupka ovisi o specifičnim obilježjima projekata, posebice tehničkoj prirodi projekata, raspoloživim financijskim sredstvima, procijenjenom broju potencijalnih prijavitelja, broju očekivanih projektnih prijedloga i organizacijskoj uvjetovanosti provedbe postupka dodjele.

Sukladno odredbama ZNP-a-06, kod otvorenog i ograničenog postupka PT1 za svaki postupak provodi se **javno savjetovanje** o Uputama za prijavitelje u obliku internetskog savjetovanja na aplikaciji e-savjetovanja (<https://savjetovanja.gov.hr/>) s objavom obavijesti o navedenom savjetovanju na središnjoj internetskoj stranici ESI fondova ([www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr)) i u sustavu eFondovi (efondovi.mrrfeu.hr), čime se potencijalni prijavitelji pozivaju na uključivanje u raspravu. Dodatni je vid savjetovanja održavanje najmanje jedne usmene javne rasprave.

U slučaju provedbe **otvorenog i ograničenog postupka**, koji su ujedno najčešći postupci, postoji pet faza postupka dodjele bespovratnih sredstava:

- 1) zaprimanje i registracija<sup>11</sup>;
- 2) administrativna provjera i provjera prihvatljivosti prijavitelja i partnera;

<sup>10</sup> Zajednička nacionalna pravila 06, str. 40.

<sup>11</sup> Zaprimanje i registracija - samo za pozive koji su objavljeni prije puštanja u rad sustava eFondovi i pred-odabir; Registracija projektnog prijedloga u sustavu eFondovi – u svim situacijama, izuzev u prethodnoj situaciji, ili u situaciji kada PDP jest bio objavljen prije puštanja u rad sustava eFondovi, ali je izmjena tog poziva izvršena putem navedenog sustava te je utvrđeno da se zaprimanje i registracija obavljaju dalje putem sustava.

- 3) provjera prihvatljivosti projekta i aktivnosti te ocjena kvalitete;
- 4) provjera prihvatljivosti izdataka;
- 5) donošenje odluke o financiranju.

Prema odredbama iz ZNP-06 za svaki pojedini postupak dodjele, **nadležna tijela imaju diskrecijsko pravo odrediti redoslijed provođenja faza 2-4 kao i mogućnost spajanja pojedinih faza**. Redoslijed provođenja faza u svakom pojedinom postupku dodjele te mogućnost spajanja pojedinih faza odobrava UT u sklopu odobravanja dokumentacije predmetnog postupka dodjele.

Postupak **izravne dodjele bespovratnih sredstava** primjenjuje se na:

- strateške projekte za čiju provedbu postoji samo jedan unaprijed određeni prijavitelj;
- projekte koji se faziraju iz prethodnog financijskog perioda;
- projekte financirane iz prioritetne osi tehničke pomoći za dodjelu sredstava tijelima koja su u OP-u navedena kao korisnici sredstava tehničke pomoći.

Osnova za dodjelu bespovratnih sredstava postupkom izravne dodjele su:

- strateški dokument kojim se utvrđuju EU, nacionalni i/ili regionalni razvojni ciljevi, ili
- propisi EU kojima se propisuju određeni zahtjevi za države članice (uključujući projekte posebno navedene u Ugovoru o pristupanju kao dio obveza iz prijelaznog razdoblja), ili
- odluka o financiranju, odnosno izmjena odluke o financiranju projekta za razdoblje 2007.-2013. kojom se projekt dijeli na faze, ili opis prioritetne osi tehničke pomoći u OP-u.

Postupak izravne dodjele za **strateške projekte** moguće je pokrenuti nakon odobravanja Programskog dodatka od strane Upravljačkog tijela. PT1 priprema paket dokumentacije postupka dodjele sukladno ZNP-u i podnosi je Upravljačkom tijelu na odobrenje. Nakon što Upravljačko tijelo odobri dokumentaciju, korisnik u suradnji s nadležnim tijelom završava izradu prijedloga strateškog projekta i popratne dokumentacije te istu dostavlja na odobrenje Upravljačkom tijelu.

U slučaju pripreme i provođenja **dodjele sredstava projektima javno-privatnog partnerstva**, kao podvrste izravne dodjele za strateške projekte, Odluku o financiranju strateškog projekata donosi nadležno tijelo, a prema proceduri iz ZNP-a koja se odnosi na pripremu i provođenje izravne dodjele - postupak izravne dodjele za strateške projekte.

Za sredstva **prioritetne osi tehničke pomoći**, Upravljačko tijelo izrađuje prijedlog okvirnog plana raspodjele sredstava. Navedeni prijedlog plana Upravljačko tijelo predstavlja i usuglašava s tijelima korisnicima tehničke pomoći navedenima u OP-u. UT zatim poziva korisnička tijela na dostavljanje pismenog iskaza interesa za dodjelu bespovratnih sredstava iz prioritetne osi tehničke pomoći u skladu s

propisanim uvjetima korištenja sredstava. Nakon usuglašavanja plana raspodjele sredstava s PT-ovima, a na temelju zaprimljenih pismenih iskaza potreba svakog pojedinog tijela korisnika tehničke pomoći, UT tijelima korisnicima tehničke pomoći šalje Obavijest o dodjeli bespovratnih sredstava u kojoj su specificirane vrste prihvatljivih i uvjetno prihvatljivih izdataka zajedno s uvjetima korištenja sredstava prioritetne osi tehničke pomoći.

**U slučaju odabira velikih projekata** razlikuju se veliki projekti koji su utvrđeni OPKK-om (u popisu velikih projekata) i veliki projekti utvrđeni navođenjem u programskom dodatku. Velike projekte koji u fazi pripreme programskog dodatka nisu utvrđeni u OP-u tijelo nadležno za pojedini projekt predlaže Upravljačkom tijelu, i to, ako je primjenjivo, na prijedlog resornog ministra, Vlade RH ili tijela javnih vlasti ovlaštenih za predlaganje strateških projekata odnosno pozvanih na predlaganje od strane nadležnog ministarstva ili Vlade RH. Da bi bili uvršteni u Programski dodatak, veliki projekti koji nisu utvrđeni OP-om moraju proći procjenu usklađenosti sa zahtjevima za strateške projekte, koju provodi UT. Veliki projekti koji nisu utvrđeni OP-om u programski se dodatak uvrštavaju ako se utvrdi da su:

- od ključne i strateške državne/regionalne (područne, uključujući ITU) ili sektorske važnosti; ili
- povezani s javnim uslugama čije je nositelje u odnosu na ciljeve projekta moguće jednoznačno odrediti i prije početka pripreme projekta.

**Preliminarna ocjena sustava odabira projekata na temelju pregleda sadržaja ZNP-a jest da je riječ o prilično uređenom sustavu s visokim stupnjem standardiziranosti postupanja.** Takav pristup nesumnjivo ima svoje prednosti u smislu osiguravanja da se provedbene aktivnosti moraju uklapati u propisane okvire koje određuje ZNP, što smanjuje rizike koji bi se inače mogli pojaviti tijekom procesa odabira projekata, a vezani su za nepravilno odnosno nedovoljno transparentno postupanje. S druge strane, **visok stupanj reguliranosti postupanja sa sobom nosi rizik usporavanja dinamike provedbe** ako reguliranost dovede do stvaranja vremenski zahtjevnih postupaka koje nadležna tijela odnosno sami korisnici trebaju provesti. U kojoj je mjeri to doista slučaj, ocijenit će se u idućim poglavljima.

## III. Metode vrednovanja, izvori podataka i pregled aktivnosti

### III.1. Pregled metodološkog pristupa

Vrednovanje sustava odabira projekata OPKK-a provedeno je sa sljedećim ciljevima:

- ispitati i procijeniti prikladnost kriterija odabira za postizanje ključnih ciljeva politike regionalnog razvoja (relevantnost)
- procijeniti djelotvornost procesa odabira projekata, tj. stupanj utjecaja primijenjenih kriterija odabira na ostvarenje ciljeva OPKK-a po svakoj prioritetnoj osi.
- procijeniti učinkovitost postojećeg sustava, usporedbom isporučevina i ulaznih podataka / resursa koji su korišteni, s posebnim naglaskom na procese koji stvaraju administrativni teret
- identificirati i procijeniti korelaciju između pokazatelja na razini specifičnih ciljeva OPKK-a s kriterijima odabira te procijeniti jasnoću i preciznost primijenjenih kriterija i njihov integritet (dosljednost)
- analizirati poštivanje horizontalnih načela (načela ravnopravnosti spolova, održivog razvoja i zaštite okoliša, u skladu s člancima 7. i 8. Uredbe (EU) br. 1303/2013).

Studija vrednovanja osmišljena je s ciljem boljeg razumijevanja sustava odabira projekata OPKK i davanja preporuka za njegovo poboljšanje. Uzimajući kao osnovu načela i smjernice Europske komisije za vrednovanje, metodološki pristup usvojen za ovu studiju bio je koristiti kvantitativne i kvalitativne metode kao komplementarne instrumente. Stoga smo se odlučili za kombinaciju različitih tehnika koje se međusobno uravnotežuju i uključuju triangulaciju koja se temelji na integraciji kvantitativnih i kvalitativnih podataka. Željeli smo ne samo na vrednovati rezultate istraživanja, već staviti podataka u opsežniji kontekst odnosno obrazložiti.

Metode vrednovanja koje su korištene za ovu studiju dizajnirane su uzimajući u obzir specifičnu svrhu projekta te su povezane s određenim tehnikama i alatima, kao što je prikazano u **Tablici 2**.



Tablica 2: Metode i alati vrednovanja

Metode	Svrha	Tehnike i alati vrednovanja
<b>Analiza prikupljenih dokumenata (sekundarnih izvora podataka)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prikupiti sve potrebne informacije u vezi s procesom odabira projekta i kriterijima odabira</li> <li>• Identificirati ključna pitanja za kvantitativnu i kvalitativnu analizu</li> <li>• Prikupiti podatke za analizu kriterija relevantnosti i dosljednosti (<i>te će se analize primarno oslanjati na sekundarne izvore podataka, a samo djelomično na terensko istraživanje</i>)</li> <li>• Postaviti osnove za provedbu <i>on-line</i> anketa i intervjua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pregled dokumentacije</li> <li>• Prikupljanje i klasifikacija podataka</li> <li>• Izrada specifičnih analiza: <ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Početna analiza poziva na temelju podataka iz administrativnih izvora (utvrđivanje ključnih obilježja poziva)</li> <li>✓ Dubinska analiza ograničenog broja poziva na temelju ekspertne ocjene evaluatora (korištenjem standardiziranog obrasca za vrednovanje – korelacijske matrice)</li> <li>✓ Usporedna analiza sa sličnim pozivima u Sloveniji i Grčkoj<sup>12</sup></li> <li>✓ Analiza učinaka primjene kriterija regionalnog razvoja kroz simulaciju postupaka odabira projekata s različitim pristupima kriterijima regionalnog razvoja</li> </ul> </li> </ul>
<b>On-line upitnici</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dobiti mišljenja i povratne informacije od identificiranih ciljnih skupina o procesu odabira projekata</li> <li>• Identificirati ključna pitanja koja omogućuju formuliranje realnih preporuka za poboljšanje postupaka odabira i kriterija odabira</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>On-line</i> upitnici za sljedeće ciljne skupine: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Svi korisnici bespovratnih sredstava iz OPKK</li> <li>2. Predstavnici Odbora za ocjenjivanje (predstavnici tijela u sustavu)</li> <li>3. Vanjski nezavisni ocjenjivači (ugovoreni od strane tijela u sustavu)</li> <li>4. Prihvatljivi prijavitelji projektnih prijava na pozive iz OPKK (neuspješni prijavitelji i oni koji se nisu javljali na pozive)</li> </ol> </li> </ul>
<b>Intervjui</b>	Detaljnije raspraviti o procesu s ključnim ispitanicima	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Smjernice za intervjue za provedbu dubinskih intervjua sa sljedećim ciljnim</li> </ul>

<sup>12</sup> „Razvoj poslovne infrastrukture“, KK.03.1.2.01, „JR za sofinanciranje vlaganj v ekonomsko-poslovno infrastrukturu za obdobje 2016-2017“, št. 4300-3/2016/34, i Public Call code no. 039 of the OP Competitiveness Entrepreneurship and Innovation 2014-2020 „Strengthening Research and Innovation Infrastructures“ u Grčkoj.

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

	<p>identificiranima tijekom prethodnog istraživanja, s ciljem:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Potvrđivanja radnih hipoteza koje proizlaze iz dubinske analize poziva</li> <li>• Dobivanja boljeg uvida za analizu učinkovitosti i administrativnog opterećenja postupaka odabira projekata</li> </ul>	<p>skupinama:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Predstavnici Upravljačkog tijela</li> <li>2. Predstavnici Odbora za praćenje OPKK</li> <li>3. Predstavnici posredničkih tijela</li> </ol>
--	---	---

U nastavku donosimo sažeti pregled ključnih izazova odnosno rizika te primijenjenih mjera za njihovo ublažavanje.

**Tablica 3: Identificirani rizici i mjere za ublažavanje**

Identificirani rizici	Mjere za ublažavanje
<p>Ograničen broj odgovora u terenskom istraživanju (<i>on-line</i> ankete i intervjui).</p>	<p>Uz podršku Naručitelja prikupljeni su i verificirani kontakt podaci svih dionika koji su kontaktirani u terenskom istraživanju.</p> <p>Pitanja smo učinili što jednostavnijima za odgovaranje, da ne bi došlo do odustajanja od ispunjavanja upitnika ili prekidanja intervjua.</p> <p>Uz svako kontaktiranje ispitanika (bilo za intervju ili <i>on-line</i> anketu) priložilo se pismo podrške MRRFEU u kojemu su ispitanici obaviješteni o svrsi i važnosti vrednovanja te su zamoljeni za suradnju. Ovaj pristup smatramo posebno korisnim i uvjereni smo da je doprinio pozitivnom odazivu ispitanika.</p> <p>Dodatno, kod svakog kontaktiranja ispitanika putem elektroničke pošte, MRRFEU je bio uključen u kopiju korespondencije (putem adrese <a href="mailto:vrednovanje@mrrfeu.hr">vrednovanje@mrrfeu.hr</a>), što je potvrdilo vjerodostojnost svih navoda te osiguralo da se pravovremeno reagira ako dođe do eventualnih problema.</p> <p>Ako se pokazalo da određena intervjuirana osoba nije mogla dati dovoljno relevantnih informacija, ili se potražio alternativni kontakt ili je intervjuirana osoba projektnom timu informacije dostavila naknadno.</p>
<p>Problemi s dostupnošću podataka o provedbi projekata kroz informacijski</p>	<p>Sve su se nedoumice sriješile uz dodatna pojašnjenja od strane MRRFEU oko interpretacije podataka iz MIS-a te</p>

sustav za ESI fondove (tzv. MIS odnosno eFondovi)	pojašnjenja određenih neusklađenosti podataka u različitim registrima.
Problemi s dostupnošću kontakt podataka za terensko istraživanje zbog primjene <i>Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka</i>	<p>Radi osiguravanja ispravne primjene Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka Naručitelj je zahtijevao pravno tumačenje te odmah po primitku istog dao upute projektnom timu za nastavak terenskog istraživanja. Iako je čekanje pravnog tumačenja prouzročilo određena kašnjenja vezana uz plan provedbe terenskog dijela istraživanja, projektni je tim to vrijeme iskoristio za provođenje analize dostupne dokumentacije (posebice dubinske analize odabranih poziva), da se ipak ne bi izgubilo previše vremena.</p> <p>Najzahtjevnije je bilo pronaći način identifikacije <b>neuspješnih prijavitelja</b> jer, prema pravnom tumačenju, ne postoji pravna osnova da ih se izravno kontaktira, bez obzira na to što tijela u sustavu provedbe OPKK-a raspolažu njihovim kontaktima. Stoga je zajedničkim naporima Naručitelja i projektnog tima revidiran i usuglašen pristup kontaktiranju kako neuspješnih prijavitelja tako i onih koji se nisu ni prijavljivali, i to tako da se anketa pošalje cijeloj ciljanoj skupini (svim prihvatljivim prijaviteljima), a da svaki ispitanik na početku ankete samostalno odredi pripada li među neuspješne prijavitelje ili one koji se nisu ni prijavljivali.</p> <p>Primijenjeni pristup bio je jedini mogući, no nije bio optimalan jer je putem prikupljenih općih adresa pravnih osoba (a ne primjerice točno određenih kontakt-osoba koje su navedene u prijavama) teško doći do onih osoba koje mogu suvereno i kompetentno odgovarati na pitanja o razlozima neuspjeha ili neprijavlivanja na pozive iz OPKK-a.</p> <p>Bez obzira na navedeno, projektni tim smatra da se u konačnici uspjela održati relevantnost prikupljenih podataka, kao i kvaliteta analize te na njoj utemeljenih zaključaka.</p>

## III.2 Pregled provedenih aktivnosti

Sukladno opisu posla i Početnom izvješću, rad na ovom vrednovanju bio je podijeljen u tri sekvencijske faze: **početna faza, faza provedbe vrednovanja i završna faza.**

U nastavku donosimo kratak pregled provedenih aktivnosti po svakoj od navedenih faza te osvrst na odstupanja od aktivnosti navedenih u Početnom izvješću (ako ih je bilo) te razloge tih odstupanja.

**POČETNA FAZA** – u ovoj fazi odradila se početna analiza situacije i određivanje opsega vrednovanja, s fokusom na definiranje metodološkog pristupa za rješavanje svakog od pitanja vrednovanja te na postavljanje okvira za vrednovanje, redoslijed aktivnosti, vremenski okvir i raspodjelu resursa.

Ključne aktivnosti
<ul style="list-style-type: none"><li>- upoznavanje i početne konzultacije s Naručiteljem (MRRFEU);</li><li>- identifikacija svih relevantnih dionika odnosno kontakt osoba iz UT, PT1 i PT2 za pojedine specifične ciljeve OPKK;</li><li>- prikupljanje i početna analiza ključnih dokumenata: <i>Evaluacijska strategija za europske strukturne instrumente, OPKK, Plan vrednovanja OPKK, Popis operacija OPKK (dostupan kroz javnu objavu do 11. ožujka 2018.)</i>), <i>važeca ZNP, usvojeni kriteriji za odabir za sve specifične ciljeve OPKK, upute za prijavitelje (s prilogima o postupcima dodjele bespovratnih sredstava) za odabrane pozive, upute za prijavitelje o provedbi horizontalnih načela, popis provedenih postupaka dodjele (zaključno s 11. ožujka 2018.), kvartalna izvješća o provedbi OPKK, godišnja izvješća o provedbi OPKK, zapisnici sa sastanaka OzP;</i></li><li>- inicijalni razgovori s predstavnicima UT i PT 1 (MRRFEU, MZO, MZOE, MGPO) s ciljem upoznavanja dionika o cilju vrednovanja te utvrđivanja optimalnog pristupa koji će se koristiti u vrednovanju;</li><li>- uspoređivanje metodologije i pristupa vrednovanju s nalazima drugih relevantnih studija o sustavima odabira projekata, kako bi se definirao optimalni pristup vrednovanju;</li><li>- U iterativnim konzultacijama s Naručiteljem definiran je pristup vrednovanju, razrađena je metodologija vrednovanja te su razvijeni alati za vrednovanje.</li></ul>
Isporučevina
Početno izvješće

**FAZA PROVEDBE VREDNOVANJA** – u ovoj fazi provedeno je vrednovanje u skladu s pristupom usuglašenim Početnim izvješćem, a uključivalo je prikupljanje, obradu i stručnu analizu svih podataka potrebnih za provedbu vrednovanja primjenom svih predviđenih metoda.

Ključne aktivnosti
<b>Analiza prikupljenih dokumenata (sekundarnih izvora podataka) i provođenje kvantitativnih i kvalitativnih analiza</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>- provedba dublje analize ključnih dokumenata:<ul style="list-style-type: none"><li>✓ <i>OPKK + prethodno vrednovanje OPKK-a</i></li><li>✓ <i>Upute za prijavitelje i korisnike OPKK-a o provedbi horizontalnih načela</i></li></ul></li></ul>

- ✓ *Tromjesečna izvješća o napretku (2017., 2018.)*
- ✓ *Godišnja izvješća o napretku (2016., 2017.)*
- ✓ *Odobreni kriteriji odabira za operacije svakog specifičnog cilja OPKK-a*
- ✓ *Zapisnici sa sastanaka Odbora za praćenje OPKK-a*
- ✓ *Zajednička nacionalna pravila (posebice br. 06) o postupcima odabira projekata i odobrenja potpora*
- ✓ *Upute za prijavitelje (s priložima) za pozive za dodjelu bespovratnih sredstava*
- ✓ *Obrasci za strateške projekte (ograničeni pozivi i izravne dodjele), uključujući kontrolne liste*
- ✓ *Izvješća o vrednovanju za odabrane projekte (bodovanje kriterija ravnomjernog regionalnog razvoja)*
- ✓ *Integrirani informacijski sustav za upravljanje Kohezijskim fondom i strukturnim fondovima – dostupan nakon zahtjeva UT-u za dostavom i specificiranjem potrebnih podataka*
- ✓ *Elektronski Registar ugovora (UT)*
- ✓ *Popis otvorenih poziva, zaključno s 11. ožujka 2018.*
- ✓ *Popis financiranih operacija, zaključno s 31. svibnja 2018.<sup>13</sup>*
- ✓ *Natječajna dokumentacija poziva na dostavu projektnih prijedloga*
- ✓ *Usporedivi pozivi u Sloveniji i Grčkoj (za komparativno vrednovanje i studije slučaja odnosno identificiranje primjera dobre prakse)*
- ✓ *Izvješća o radu Komisije za razmatranje prigovora*

- prikupljanje podataka iz administrativnih izvora: *podaci iz Registra ugovora (korisnici, broj ugovora po pozivima, ugovorena sredstva, status provedbe), podaci o bodovanju po kriteriju ravnomjernog regionalnog razvoja;*

- priprema standardnog okvira za dubinsku analizu poziva (zajednički obrazac za vrednovanje korelacijskom matricom) te provedba dubinskog ocjenjivanja poziva korištenjem zajedničkog obrasca za vrednovanje;

- provedba komparativne analize kriterija i njihove primjene u primjerima hrvatskih, slovenskih i grčkih poziva;

- razvoj okvira za analizu učinaka primjene kriterija ravnomjernog regionalnog razvoja te provedena analiza;

- sva je pregledana dokumentacija kroz analizu povezana s pitanjima za vrednovanje.

#### **Faza provedbe terenskog istraživanja – prikupljanje mišljenja relevantnih dionika kroz intervjue i internetske ankete**

- prikupljanje kontakt-podataka za intervjue (predstavnicima UT, PT1 te OzP);

- kontinuirane konzultacije s Naručiteljem (MRRFEU) oko načina kontaktiranja svih ciljanih skupina, a posebice oko pravilne primjene Opće uredbe o zaštiti osobnih podataka;

<sup>13</sup> Usuglašeno je da će se vrednovanje provesti za pozive otvorene zaključno s 11. ožujkom 2018., a za potrebe dodatnih analiza (npr. učinka primjene kriterija ravnomjernog regionalnog razvoja i dr.) koristile su se operacije gore navedenih poziva ugovorene do 31. svibnja 2018. g. (tim za vrednovanje iskoristio je dostupnost popisa operacija do 31. svibnja 2018. objavljenog na [www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr)) da bi uzorak ugovora koji se analizirao bio veći.

- priprema i odobrenje smjernica za provedbu intervjua i fokus-skupina;
- provedba intervjua s predstavnicima UT, PT1 i OzP;
- priprema internetskih (*online*) anketa za sve korisnike bespovratnih sredstava iz OPKK-a, predstavnike odbora za odabir projekata (predstavnici tijela u sustavu), vanjske nezavisne ocjenjivače (ugovoreni od strane tijela u sustavu), neuspješne prijavitelje te prihvatljive prijavitelje koji se nisu javljali na pozive;
- provedba *online* anketa.

### Isporučevina

## 2 tromjesečna međuzvješća o statusu provedbe vrednovanja

**Tijekom analize prikupljenih dokumenata** nije bilo značajnijih odstupanja od metodologije opisane u Početnom izvješću.

U odnosu na listu sekundarnih izvora navedenih u Početnom izvješću, projektni tim nije analizirao odobrene strategije vrednovanja koje koriste odbori za vrednovanje (nisu bile dostupne) te postojeće ad-hoc procjene i analize (nismo pronašli relevantne studije koje bi dodale vrijednost ovom vrednovanju).

Da bi se osigurala dosljednost prikupljanja i analize podataka, **izvršena je korelacija glavnih pitanja vrednovanja sa specifičnim pitanjima upitnika *online* anketa i vodiča za intervjue, jasno ukazujući koja pitanja alata terenskog istraživanja obrađuju i odgovaraju na različita pitanja vrednovanja studije za sintezu nalaza.**

**Tijekom provedbe terenskog istraživanja** intervjui i internetske ankete odrađeni su sa svim planiranim ciljanim skupinama. Pristup kontaktiranju ispitanika, iskustvo i naučene lekcije opisani su u nastavku.

**Intervjui** – ukupno je intervjuirano **35 osoba**, predstavnika UT, PT1, PT2 i OzP. Naručitelj je prikupio te projektnom timu dostavio sve kontakt-podatke relevantnih predstavnika UT, PT1 te PT2, trudeći se da projektni tim poveže s onim kontakt-osobama koje mogu suvereno odgovarati na pitanja koja se tiču pojedinog specifičnog cilja OPKK-a. To je zaista i bio slučaj, te stoga treba posebno istaći da su svi ispitanici bili izuzetno susretljivi i zainteresirani za sudjelovanje u istraživanju te vrlo otvoreni za raspravu o svim pitanjima koja su postavljali članovi projektnog tima. Isto tako, predstavnici OzP-a, čije je kontakte projektni tim mogao prikupiti s internetske adrese [www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr), također su se pokazali vrlo zainteresiranima i spremnima za suradnju, želeći s projektnim timom otvoreno podijeliti svoja iskustva u provedbi OPKK-a te ideje za daljnje unaprjeđenje procesa.

Smatramo da primarni razlog ovako visokog stupnja suradnje leži u transparentnosti cijelog procesa, do koje je došlo zahvaljujući prethodno ostvarenim kontaktima između predstavnika institucija i UT-a (MRRFEU), pismu podrške MRRFEU-a koje je priloženo zahtjevu za sastanke te predstavljanju svrhe, cilja i metodologije vrednovanja Upravljačkoj skupini za vrednovanje na samom početku procesa.

Institucije i broj njihovih predstavnika koji su sudjelovali u intervjuima navedeni su u nastavku:

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

Institucija	Funkcija	Broj intervjuiranih predstavnika
MRRFEU	UT	10
MGPO	PT 1	3
MGIPU	PT 1	2
MMPI	PT 1	4
MZO	PT 1	5
MZOE	PT 1	5
MZOE	OzP	2
FZOEU	OzP	1
Hrvatska zajednica županija	OzP	1
NUTS 2 - Kontinentalna Hrvatska	OzP	1
NUTS 2 – Jadranska Hrvatska	OzP	1

**Internetske ankete** – sukladno planiranom, te nakon detaljnije analize svih poziva odlučeno je da se provedu četiri internetske ankete. Svi su upitnici prethodno usklađeni i odobreni od strane Naručitelja. Ispitivanje je bilo dobrovoljno i anonimno. Upitnici su postavljeni na internetsku platformu *SurveyMonkey* te su internetske poveznice proslijeđene zajedno s popratnim pismom podrške MRRFEU.

U nastavku donosimo detaljan pregled provedbe internetskih anketa:

Ciljani ispitanici	Način slanja anketa	Broj poslanih anketa	Prikupljeni odgovori
1. <b>Svi korisnici bespovratnih potpora iz OPKK-a</b> (iz otvorenih, ograničenih i izravnih dodjela) – anketa je omogućavala razlikovanje odgovora ovisno o tome o kojoj je dodjeli riječ, tako da se moglo diferencirati odgovore nositelja strateških odnosno velikih projekata u odnosu na odgovore nositelja projekata iz otvorenih dodjela, a da bi se ispitala eventualna razlika u stavovima o kriterijima odabira	Naručitelj je projektom timu dostavio kontakt-podatke svih korisnika bespovratnih potpora iz OPKK-a, a projektni je tim <i>mailom</i> poslao ankete na adrese korisnika.	2951	442 (15%)

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

<p><b>2. Članovi odbora za odabir projekata</b></p>	<p>Naručitelj je projektnom timu dostavio kontakt-podatke članova odbora za odabir projekata te je projektni tim <i>mailom</i> poslao ankete na njihove adrese.</p>	<p>32</p>	<p>22 (69%)</p>
<p><b>3. Vanjski nezavisni ocjenjivači</b> (ugovoreni od strane PT1 i PT2)</p>	<p>Ankete su poslone članovima odbora za odabir projekata, a oni su ih prosljedili ocjenjivačima, zbog povjerljivosti njihovih kontakt-podataka.</p>	<p>80 <i>(ovo je broj procijenjen na temelju informacija članova Odbora za praćenje koji su prosljeđivali upitnike ugovorenim vanjskim ocjenjivačima)</i></p>	<p>23 (29%)</p>
<p><b>4. Potencijalni prijavitelji na pozive iz OPKK-a</b> (neuspješni i oni koji se nisu ni prijavljivali) – zbog nemogućnosti dobivanja kontakt-podataka neuspješnih prijavitelja morali smo objediniti anketu za ove dvije ciljane skupine, no anketa je omogućavala razlikovanje odgovora ovisno o tome je li riječ o neuspješnom prijavitelju ili potencijalnom prijavitelju koji se nikad nije javio na pozive iz OPKK-a, a da bi se ispitala eventualna razlika u stavovima o kriterijima odabira</p>	<p>Projekt je tim samostalno prikupio kontakte svih <b>županija (21) i županijskih razvojnih agencija (21)</b> i <i>mailom</i> poslao poveznicu na ankete. <b>Jedinice lokalne samouprave (555)</b> kontaktirane su preko Udruge općina odnosno Udruge gradova u RH (projekt je tim udrugama poslao poveznicu na anketu, a one su je prosljedile svojim članovima). <b>Obrazovne i znanstveno-istraživačke institucije (1916)</b> kontaktirane su od</p>	<p>27.500 <i>(ovo je broj procijenjen na temelju informacija posredničkih institucija koje su prosljeđivale upitnike svojim članovima zbog povjerljivosti njihovih kontakt-podataka)</i></p>	<p>160 (0,6%), od čega 67 neuspješnih prijavitelja i 93 potencijalna prijavitelja koja se nisu nikad prijavljivala</p>



	<p>strane projektnog tima na temelju kontakt-podataka dobivenih iz MZO-a.</p> <p><b>Poduzetnici</b> iz prihvatljivih sektora kontaktirani su putem HGK-a (njih oko 20.000), a <b>obrtnici</b> putem HOK-a (oko 5.000).</p> <p>Za ostale potencijalne prijavitelje nismo pronašli način da se svi njihovi kontakt-podaci prikupe u zadanom vremenskom okviru.</p>		
--	--	--	--

Iz gornjih je podataka razvidno da je jedini „problematičan“ uzorak onaj potencijalnih prijavitelja jer je postotak odgovora svega 0,6%. No odgovore ipak smatramo relevantnima, iz sljedećih razloga: uzorak je bio jako velik, odgovori su stigli iz svih podskupina ispitanika (županije, jedinice lokalne samouprave, obrazovne i znanstveno-istraživačke institucije, poduzetnici, obrtnici) i nijedna skupina ne odskakće značajno brojem odgovora (što bi eventualno utjecalo na pristranost odgovora), odgovori su stigli od ispitanika iz gotovo svih županija (sve osim Ličko-senjske, Virovitičko-podravske i Požeško-slavonske).

**Fokus-skupine** – treba napomenuti da se fokus-skupina u početku planirala provesti na kraju prikupljanja svih odgovarajućih informacija putem internetskih anketa i intervjua, s ciljem da se dopune sve informacije prikupljene tim sredstvima koje su nepotpune ili nejasne ili da se prikupe one koje nedostaju. Međutim, na kraju terenskog istraživanja zaključilo se da postoje sve odgovarajuće informacije, te stoga nije bilo potrebno organizirati raspravu u fokus-skupini.

**ZAVRŠNA FAZA** – u ovoj fazi napravljena je triangulacija među višestrukim izvorima informacija da bi se napravila sinteza nalaza te definirali zaključci i preporuke.

Podaci prikupljeni različitim metodama i načinima prikupljanja (analiza sekundarnih podataka, intervjui, ankete) trianguliraju se s ciljem osiguravanja konzistentnosti i utemeljenosti nalaza i zaključaka. Korištenjem različitih metoda za prikupljanje odgovora na ista pitanja mogu se zapaziti preklapanja odnosno odstupanja nekih odgovora na određena pitanja. Na temelju tako obrađenih podataka (uparivanje odgovora na ista pitanja dobivenih kroz različite metode prikupljanja) tim za vrednovanje na

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

temelju bogatije slike može s više kredibiliteta donijeti zaključke i dati odgovore na pitanja za vrednovanje.

Izrađena je triangulacijska matrica s prikazom korištenih metoda te dobivenih ključnih rezultata po svakoj korištenoj metodi i po svakom pitanju za vrednovanje.

<b>Ključne aktivnosti</b>
- zaključna analiza svih nalaza iz sekundarnih izvora podataka, intervjua i internetskih anketa; - rasprava članova projektnog tima o nalazima; - triangulacija svih prikupljenih podataka i razrada sinteze nalaza prema sedam pitanja za vrednovanje; usporedba ključnih nalaza vrednovanja s nalazima drugih relevantnih studija o sustavima odabira projekata, - definiranje ključnih zaključaka i preporuka.
<b>Isporučevina</b>
<b>Završno izvješće studije o provedenom vrednovanju s preporukama (s uključenim prijevodom Sažetka na engleski jezik). Javna prezentacija o provedenom vrednovanju s nalazima i preporukama (za najviše 100 ljudi) uz pripremu prezentacija u elektroničkom te pisanom obliku.</b>

## IV. Analiza nalaza vrednovanja

### IV.1 Analiza poziva za dostavu projektnih prijedloga

#### IV.1.1 Osnovna obilježja poziva

Da bi se lakše sagledao kontekst u kojem se provodi vrednovanje, u ovom se dijelu opisuju temeljna obilježja rezultata provedbe postupaka odabira. Kao što je već opisano u poglavlju II.1, sustav odabira projekata temelji se na raspisivanju pozivā, na koje se prijavitelji javljaju sa svojim projektnim prijedlozima, koji nakon toga prolaze određenu proceduru provjere. Analiza u nastavku temelji se na trima izvorima podataka:

- podaci iz MIS-a o objavljenim pozivima za dostavu projektnih prijedloga zaključno za 11.3.2018. (ukupno 142 poziva)
- podaci o ugovorenim operacijama sa stanjem na 31.5.2018.<sup>14</sup>
- natječajnoj dokumentaciji poziva objavljenih do 11.3.2018.

Potrebno je pojasniti da se usprkos činjenici da se ovo vrednovanje temelji na podacima o pozivima objavljenima zaključno do 11.3.2018., koje je MRRFEU dostavilo timu za vrednovanje dodatno je iskorištena mogućnost da se koriste određeni podaci novijeg datuma, čime je kvaliteta same analize dodatna pojačana. Radi se prvenstveno o podacima o broju ugovora za svaki od promatranih poziva te broj objavljenih izmjena poziva sa stanjem 31.5.2018.. Za sve ostale analize u okviru ovog vrednovanja koristili su se podaci iz MIS-a o objavljenim pozivima zaključno s 11.3.2018.

Radi poboljšanja kvalitete analize poziva, ograničeni pozivi su podijeljeni u dvije vrste poziva: ograničeni pozivi s više korisnika i ograničeni pozivi s jednim korisnikom. Pri tome su ograničeni pozivi s jednim korisnikom objedinjeni u istu grupu kao i izravne dodjele budući da se u oba slučaja o postupku sa samo jednim prijaviteljem (osim u slučaju prioritetne osi 10 „Tehnička pomoć“), što ih suštinski čini istovrsnima u smislu da se radi o pozivima bez elemenata natjecanja. Kategorija velikog projekta je zadržana kao posebna isključivo iz razloga što se radi o vrlo malom broju projekata velikog financijskog značaja zbog čega ih je poželjno držati kao zasebnu kategoriju obzirom da se analiza u velikoj mjeri oslanja na pokazatelje vezane za broj korisnika i financijsku vrijednost ugovora.

Slijedeća tablica prikazuje temeljna obilježja pojedinih postupaka dodjele na osnovu kojeg se može dobiti osnovna slika o načinu provedbe OPKK kao i uvid u specifične razlike između pojedinih postupaka dodjele.

**Tablica 4: Osnovna obilježja poziva za dostavu projektnih prijedloga**

<sup>14</sup> Popis operacija na dan 31.5. 2018.g. preuzet je s internetske stranice [www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr)

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

	Otvoreni	Ograničeni s više korisnika	Izravna dodjela / Ograničeni s jednim korisnikom	Veliki projekt	Svi pozivi
Udjel u ukupnom broju poziva	23,9%	16,9%	54,9%	4,2%	<b>100,0%</b>
Udjel u ukupnoj vrijednosti poziva	24,4%	22,8%	33,8%	19,0%	<b>100,0%</b>
Prosječan broj prijavitelja	182,0	9,4	1,5	1,00	<b>48,5</b>

Izvor: Obrada autora na temelju podataka iz MIS-a, stanje 11.3.2018.

**Najveći broj poziva bio je organiziran u obliku izravne dodjele ili ograničenog postupka dodjele sa samo jednim korisnikom.** Takvi su pozivi činili 54,9% svih poziva. Kada se tome pridodaju pozivi za velike projekte, onda proizlazi da je 60% svih poziva bilo otvoreno za unaprijed poznatog korisnika. S druge strane, otvoreni pozivi, kod kojih je element natjecanja među korisnicima najizraženiji, činili su svega 23,9% ukupnog broja poziva i 24,4% ukupne vrijednosti dotad ugovorenih projekata. **To znači da je u kontekstu ukupne provedbe OPKK-a postupak odabira projekata temeljen na natjecanju između većeg broja korisnika imao prilično ograničen prostor djelovanja.** Takav se ishod može povezati prije svega sa samim sadržajem OPKK-a, koji je u značajnoj mjeri unaprijed odredio korisnike u pojedinim područjima, kao što su vodoopskrba i odvodnja, promet, gospodarenje otpadom itd. U pravilu se tu radilo o područjima gdje su u pitanju bili veći infrastrukturni projekti značajne financijske vrijednosti.

Podaci o prosječnom broju prijavitelja po pojedinom tipu poziva najbolje ilustriraju **prisutnost velikih razlika u razini intenziteta natjecanja između pojedinih poziva te pokazuju da se samo kod otvorenih poziva može govoriti o pravom natjecanju između korisnika.** Čak i kod ograničenih poziva s više prijavitelja riječ je malom prosječnom broju prijavitelja po pojedinom pozivu (9,4). Takav pristup ima prednost s aspekta učinkovitosti u smislu da se manje resursa troši na pripremu projektnih prijedloga koji u konačnici neće biti financirani. S druge strane, ostaje otvoreno pitanje u kojoj mjeri se na taj način osigurava dovoljno kvalitetnih projektnih prijedloga. Slijedeća tablica dodatno oslikava intenzitet natjecanja korisnika unutar pojedinih vrsta PDP gdje je postojao element natjecanja i gdje je postupak ugovaranja završio.

**Tablica 5: Stope ugovorenosti kod otvorenih poziva i ograničenih poziva s više korisnika za koje je završen postupak ugovaranja projekata**

	Otvoreni	Ograničeni s više korisnika
Broj poziva	8	6
Ukupna vrijednost poziva	2.013.485.283	1.350.891.765
Prosječna stopa prihvaćenih prijava	47,0%	73,0%
Omjer traženih i raspoloživih sredstava	2,25	0,72
Stopa ugovorenosti traženih sredstava	42,0%	90,0%
Stopa ugovorenosti raspoloživih sredstava	49,0%	63,0%

Izvor: Obrada autora na temelju podataka iz MIS-a, stanje 11.3.2018.

Što se tiče otvorenih poziva, stopa ugovorenosti prijava iznosi 47%, što znači da je otprilike **svaka druga prijava na kraju bila prihvaćena za financiranje**. Kod ograničenog poziva s više korisnika taj je postotak, očekivano, bitno veći i iznosi 73%. Kod otvorenih poziva slične vrijednosti u odnosu na stopu ugovorenosti prijava ostvarene su u pogledu ugovorenosti traženih sredstava (42%) te ugovorenosti raspoloživih sredstava (49%). S druge strane, kod ograničenih poziva primjetna je relativno niska razina iskorištenosti raspoloživih sredstava (63%), što upućuje na mogućnost da apsorpcijski kapaciteti prijavitelja nisu bili na odgovarajućoj razini s obzirom na tražene uvjete iz poziva.

**Zbog manjka javno dostupnih podataka vrlo je teško čvrsto ocijeniti u kojoj je mjeri intenzitet natjecanja kod otvorenih poziva iz OPKK-a na tragu sličnih operativnih programa u drugim zemljama ili na razini EU.** Ipak, neki podaci pokazuju da je moguće da je riječ o primjerenom stopi prolaznosti. Za usporedbu, stopa prolaznosti otvorenih poziva iz OPKK-a znatno je viša od poziva u okviru programa „Obzor 2020“, gdje je stopa prolaznosti svega 13%,<sup>15</sup> vrlo je slična kao i kod programa „Instrument za povezivanje Europe“ (50%),<sup>16</sup> a značajno je niža od poziva koji su bili predmet evaluacijske studije koju je

<sup>15</sup> Prema podacima za razdoblje od 2014. do 2016., preuzeto sa [https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/h2020\\_threeyearson\\_a4\\_horizontal\\_2018\\_web.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/sites/horizon2020/files/h2020_threeyearson_a4_horizontal_2018_web.pdf)

<sup>16</sup> Prema podacima iz EC, „The Connecting Europe Facility“, Mid-term results [https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cef\\_implementation\\_brochure\\_web\\_final.pdf](https://ec.europa.eu/inea/sites/inea/files/cef_implementation_brochure_web_final.pdf)

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

proveo Rambøll (2012), gdje je stopa ugovorenosti bila između 80 i 90%.<sup>17</sup> Stoga se čini da je **intenzitet natjecanja kod otvorenih poziva iz OPKK-a bio, u prosjeku, primjeren za osiguranje izbora dovoljnog broja kvalitetnih prijedloga za ugovaranje.**

Važno je obilježje sustava odabira njegova povezanost s nacionalnim strateškim dokumentima, odnosno procjena u kojoj su mjeri nacionalni strateški dokumenti uzeti u obzir prilikom izrade samih poziva. Uz pretpostavku da su relevantni nacionalni strateški dokumenti izrađeni i da su na snazi, može se očekivati da će se u pozivima koristiti procjena usklađenosti projekata s nacionalnim strateškim dokumentima kao jedan od kriterija za odabir projekata. Sljedeća tablica prikazuje rezultate analize povezanosti na temelju podataka koji su prikupljeni iz natječajne dokumentacije za 74 poziva. U tablici su podaci zasebno prikazani ovisno o modalitetu primjene (u okviru kriterija prihvatljivosti/u okviru kriterija odabira) i vrsti poziva na dostavu projektnih prijedloga.

**Tablica 6: Usklađenost poziva s nacionalnim strateškim dokumentima**

	Otvoreni	Ograničeni s više korisnika	Izravna dodjela / Ograničeni s jednim korisnikom	Veliki projekt	Svi pozivi
Broj poziva koji navode nacionalni strateški dokument u kriterijima prihvatljivosti/ukupan broj analiziranih poziva	6/33	14/19	10/20	0/2	<b>30/74</b>
Udjel poziva koji navode nacionalni strateški dokument u kriterijima prihvatljivosti u ukupnom broju analiziranih poziva	18,2%	73,7%	50%	0,0%	<b>40,5%</b>
Broj poziva koji navode nacionalni strateški dokument u kriterijima odabira/ukupan broj analiziranih poziva	3/33	6/19	11/20	2/2*	<b>22/74</b>
Udjel poziva koji navode nacionalni strateški dokument u kriterijima odabira u ukupnom broju analiziranih poziva	9,1%	31,6%	55%	100,0%	<b>29,7%</b>
Ukupan broj poziva koji navode nacionalni strateški dokument u kriterijima prihvatljivosti ili u kriterijima odabira	<b>7/33</b>	<b>17/19</b>	<b>14/20</b>	<b>2/2</b>	<b>40/74</b>
Ukupan broj poziva koji navode nacionalni strateški dokument u kriterijima prihvatljivosti ili u kriterijima odabira	<b>21,2%</b>	<b>89,5%</b>	<b>70,0%</b>	<b>100%</b>	<b>54,1%</b>

\* Kod velikih projekata primjena kriterija odabira se temelji na DA/NE pitanjima, pri čemu projektni prijedlog u pravilu mora zadovoljiti sva pitanja, što u praksi kriterij odabira za usklađenost sa nacionalnim strateškim dokumentima „pretvara“ u kriterij prihvatljivosti.

<sup>17</sup> Prema podacima iz: Rambøll Management Consulting, „Comparative Study of the Project Selection Process Applied in Cohesion Policy Programmes 2007-2013 in a Number of Member States“ (2012), stopa prolaznosti za pozive iz područja urbane regeneracije bila je 83%, a za pozive iz područja inovacije MSP-a 82%.

Izvor: Obrada autora na temelju podataka iz natječajne dokumentacije PDP-a

**Generalno, korištenje usklađenosti projekta s nacionalnim strateškim dokumentom kao kriterija u postupku odabira, bez obzira na to je li riječ o kriterijima prihvatljivosti ili kriterijima odabira, bilo je umjereno.** Rezultati pokazuju da je kod 54,1% analiziranih poziva zabilježena primjena kriterija usklađenosti s nacionalnim strateškim dokumentom u okviru kriterija prihvatljivosti ili u okviru kriterija odabira, pri čemu je nešto češća primjena u slučaju kriterija prihvatljivosti (kod 40,5% poziva) u odnosu na kriterije odabira (29,7%). Međutim, pritom treba naglasiti da se kod kriterija odabira, a posebno u slučajevima kada je riječ o postupcima izravne dodjele ili kod ograničenog poziva s jednim korisnikom, primjena kriterija, odnosno pitanje koje se odnosi na usklađenost projekta s nacionalnim strateškim dokumentom, često formulira kao da/ne-pitanje, što ga suštinski izjednačava s kriterijem prihvatljivosti. Primjer su takvih poziva npr. „Ograničeni poziv za sufinanciranje modernizacije tramvajske infrastrukture na području grada Osijeka“ (referentni broj: KK.07.4.2.06) ili „Ograničeni poziv za nabavu dodatne opreme za Županijski centar za gospodarenje otpadom Marišćina“ (referentni broj: KK.06.3.1.05).

Ono što se posebno ističe jest visoka razina varijacije primjene ovog tipa kriterija ovisno o vrsti poziva. Kod otvorenih se poziva bilježi najmanja razina primjene, gdje taj udjel iznosi 21,2%. S druge strane, kod ograničenih poziva s više korisnika (89,5%) i kod poziva s jednim korisnikom odnosno izravnih dodjela (70,0%) stupanj primjene ovog kriterija znatno je veći. Međutim, ostaje otvoreno pitanje zbog čega u slučajevima gdje se sredstva dodjeljuju samo jednom korisniku (izravna dodjela/ograničeni pozivi s jednim korisnikom) ovaj kriterij nije korišten u još većoj mjeri, kao što je npr. slučaj kod velikih projekata, gdje je u obama analiziranim slučajevima utvrđeno korištenje povezanosti sa strateškim dokumentima kao jednog od kriterija odabira. Ukratko, može se zaključiti da **primjena kriterija usklađenosti s nacionalnim strateškim dokumentima značajno varira prvenstveno ovisno o vrsti primijenjenog poziva.** Kod otvorenih poziva, kod kojih je prisutna i najveća razina natjecanja, stupanj primjene ovog kriterija relativno je nizak. **Kod poziva gdje je natjecanje u potpunosti ili značajno ograničeno, stupanj primjene ovog kriterija znatno je veći.** Međutim, organizatori poziva nisu bili sasvim dosljedni u primjeni ovog kriterija te se može zaključiti da postoji još dosta prostora za njegovu veću primjenu, prije svega kod ograničenih poziva s jednim korisnikom odnosno izravnih dodjela.

Još jedan važan aspekt poziva koji se može analizirati na temelju prikupljene natječajne dokumentacije odnosi se na primjenu kriterija koji nemaju status bezuvjetno obveznog kriterija u kriterijima odabira, odnosno koji se primjenjuju ako se procijeni da su relevantni za pojedini poziv.<sup>18</sup> Radi se o sljedećim kriterijima: Povezanost s drugim projektom, Opseg i snaga partnerstva te Inovativnost.

<sup>18</sup> Kao što je ranije objašnjeno, dio horizontalnih kriterija (kriteriji 5, 6 i 10) u potpunosti je ili djelomično obavezan, pa analiza učestalosti njihove primjenjivosti ovdje nema smisla.

**Tablica 7: Primjena kriterija 7, 8 i 9 u kriterijima odabira poziva\***

	Otvoreni	Ograničeni s više korisnika	Izravna dodjela / Ograničeni s jednim korisnikom	Veliki projekt	Svi pozivi
Broj poziva koji su primijenili kriterij Povezanost s drugim projektom	1	6	7	0	<b>14</b>
Udjel poziva koji su primijenili kriterij Povezanost s drugim projektom u ukupnom broju poziva	3,0%	31,6%	35,0%	0,0%	<b>18,8%</b>
Broj poziva koji su primijenili kriterij Opseg i snaga partnerstva	5	4	2	0	<b>11</b>
Udjel poziva koji su primijenili kriterij Opseg i snaga partnerstva u ukupnom broju poziva	15,0%	21,1%	10,0%	0,0%	<b>15,0%</b>
Broj poziva koji su primijenili kriterij Inovativnosti	2	3	1	0	<b>6</b>
Udjel poziva koji su primijenili kriterij Inovativnosti u ukupnom broju poziva	6,0%	15,8%	5,0%	0,0%	<b>8,0%</b>

\*Svi podaci u tablici se odnose na 74 poziva za koje je prikupljena dokumentacija poziva

Izvor: Obrada autora na temelju podataka iz dokumentacije poziva

Prema rezultatima analize, spomenuti se kriteriji prilično rijetko koriste. Tako je **kriterij Inovativnost primijenjen u svega 8% slučajeva, kriterij Opseg i snaga partnerstva u 15% slučajeva, a kriterij Povezanost s drugim projektom u svega 18,8% slučajeva.** Gledano prema vrsti poziva, najmanja je učestalost njihove primjene zabilježena kod velikih projekata i otvorenih poziva, dok je najveća učestalost kod ograničenih poziva s više korisnika. Ovako niska razina učestalosti primjene spomenutih kriterija, a posebno kod otvorenih poziva, teško se može objasniti sektorskim specifičnostima poziva s obzirom na to da je riječ o kriterijima s velikom mogućnosti primjene u različitim tematskim područjima. Stoga bi Upravljačko tijelo trebalo povesti više računa o primjeni ovih kriterija u budućim pozivima na dostavu projekata.

Važan element analize poziva, odnosno procjene njihove kvalitete, jest broj izmjena i dopuna dokumentacije poziva. Izmjene natječajne dokumentacije u pravilu su vodile produljenju rokova za prijavu, što je onda značilo kasnije ugovaranje odnosno kasniji početak provedbe projekata od prvotno



planiranog. Sljedeća tablica prikazuje distribuciju izmjena i dopuna natječajne dokumentacije na primjerima 102 poziva za koja su prikupljeni podaci.<sup>19</sup>

**Tablica 8: Distribucija poziva prema broju izmjena i dopuna natječajne dokumentacije**

Broj izmjena i dopuna dokumentacije	Broj Poziva	Udio Poziva
0	61	59,80%
1 do 2	26	25,49%
3 do 4	12	11,76%
5 i više	3	2,94%
<b>UKUPNO</b>	<b>102</b>	<b>100%</b>

Izvor: Obrada autora na temelju podataka iz dokumentacije poziva objavljenih do 11.3.2018.

Podaci pokazuju da kod gotovo 60% analiziranih poziva nije bilo izmjene natječajne dokumentacije, kod 25% poziva zabilježene su do dvije izmjene, a u 14,7% slučajeva zabilježene su tri ili više izmjena. Ovakvi rezultati upućuju na zaključak da su **pozivi u najvećem broju slučajeva bili pripremljeni kvalitetno, ali da isto tako postoji manji dio poziva gdje su nedostaci dokumentacije doveli do većeg broja izmjena tijekom natječaja**. Gledano prema tematskim područjima, teško je govoriti o nekoj značajnoj povezanosti tematskog područja i broja izmjena jer se veći broj izmjena poziva može naći kod poziva u različitim područjima, od inovacija, kulturne i prirodne baštine, e-usluga pa do zdravstvene i socijalne infrastrukture. Također, nisu utvrđeni ni neki drugi zajednički čimbenici koji bi se mogli dovesti u vezu s brojem izmjena i dopuna poziva (poput npr. broja prijava), tako da se čini da se ovdje radi prije svega o individualnim slučajevima bez nekog posebnog uzorka.

<sup>19</sup> Podaci su prikupljeni sa web stranica [www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr) i <https://efondovi.mrrfeu.hr>.

## IV.1.2 Dubinska analiza odabranih poziva za dostavu projektnih prijedloga

### IV.1.2.1 Metodologija dubinske analize odabranih poziva

Dubinsko vrednovanje pojedinih poziva (shema) za dodjelu bespovratnih sredstava koje bi detaljnije razmotrilo i sam način ocjenjivanja projekata, odnosno sustav bodovanja, odradilo se na određenom reprezentativnom uzorku poziva.

Ključni kriteriji za odabir poziva za dubinsko vrednovanje jesu:

- poziv ima značajnu financijsku alokaciju u sklopu OPKK;
- poziv ima značajan doprinos ciljanim vrijednostima izlaznih pokazatelja definiranim u OPKK;
- pokriveni su svi specifični ciljevi (u kojima su predviđeni pozivi (shema) za dodjelu bespovratnih sredstava) kroz barem jedan poziv za dubinsko vrednovanje.

Dodatni kriteriji odabira otvorenih i ograničenih poziva za dubinsko vrednovanje jesu:

- poziv je rezultirao većim brojem ugovora;
- u pozivu ima odbačenih prijava;
- isti ili srodan poziv planira se do kraja provedbe OPKK-a ili u budućnosti.

Dubinski su se vrednovali i određeni pozivi koji se odnose na izravne dodjele ili ograničene pozive, posebice iz onih specifičnih ciljeva u kojima nema otvorenih poziva za dodjelu bespovratnih sredstava.

U konačnici, **dubinska analiza poziva odrađena je na uzorku od 34 odabrana poziva**: u Početnom je izvješću inicijalno bilo identificirano 35 poziva za dubinsku analizu, no daljnjim se istraživanjem naknadno odabrao dodatni poziv KK.03.2.1.02, a izbacili su se pozivi KK.04.2.1.03 te KK.06.4.1.25 zbog njihove neprikladnosti za ocjenjivanje u ovom kontekstu (odnosno nedostatka dodane vrijednosti njihove analize zbog sličnosti ili istovjetnosti definiranja kriterija odabira).

Dubinski su se vrednovali otvoreni pozivi te određeni pozivi koji se odnose na izravne dodjele ili ograničene pozive, posebice iz onih specifičnih ciljeva u kojima nije bilo otvorenih poziva za dodjelu bespovratnih sredstava.

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

Konačna lista poziva koji su se ocjenjivali je slijedeća:

Dodjela		Vrsta poziva <sup>20</sup>	Naziv poziva
1	KK.01.1.1.02	JP	Ulaganje u organizacijsku reformu i infrastrukturu u sektoru istraživanja i razvoja
2	KK.01.2.1.01	JP	Povećanje razvoja novih proizvoda i usluga koji proizlaze iz aktivnosti istraživanja i razvoja
3	KK.01.2.2.03	JP	Podrška razvoju centara kompetencije
4	KK.02.2.1.01	JP	Razvoj e-usluga
5	KK.03.1.2.01	JP	Razvoj poslovne infrastrukture
6	KK.03.1.2.02	JP	Razvoj mreže poduzetničkih potpornih institucija putem HAMAG BICRO (pilot projekt)
7	KK.03.2.1.02	JP	Ulaganje u proizvodnu tehnologiju MSP
8	KK.03.2.1.05	JP	Kompetentnost i razvoj MSP
9	KK.03.2.1.06	JP	E-impuls
10	KK.03.2.2.01	JP	Inovacije novoosnovanih MSP
11	KK.04.1.1.01	JP	Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja OIE u proizvodnim industrijama
12	KK.04.2.1.04	JP	Energetska obnova i korištenje OIE u zgradama javnog sektora
13	KK.04.2.2.01	JP	Energetska obnova višestambenih zgrada
14	KK.05.1.1.01	ID	Projekt modernizacije meteorološke motriteljske mreže – METMONIC
15	KK.05.2.1.02	ID	Opremanje i osposobljavanje državnih intervencijskih postrojbi civilne zaštite
16	KK.06.1.1.01	JP	Priprema i provedba integriranih razvojnih programa temeljenih na obnovi kulturne baštine
17	KK.06.1.2.01	JP	Promicanje održivog korištenja prirodne baštine u NP i PP
18	KK.06.2.1.01	JP	Uspostava Nacionalnog referentnog laboratorija za emisije iz motora s unutarnjim izgaranjem za necestovne pokretne strojeve
19	KK.06.2.2.01	ID	ITU – Revitalizacija kompleksa Benčić
20	KK.06.3.1.03	JP	Građenje reciklažnih dvorišta
21	KK.06.5.1.02	JP	Identifikacija i kartiranje morskih staništa
22	KK.06.5.2.03	ID	Razvoj okvira za upravljanje ekološkom mrežom NATURA 2000
23	KK.07.1.1.01	VP	Cestovna povezanost s južnom Dalmacijom
24	KK.07.3.1.01	ID	Poziv za sufinanciranje izgradnje terminala za pretovar rasutih tereta u luci Osijek
25	KK.07.4.2.03	JP	Nabava autobusa za pružanje usluge javnog gradskog prijevoza
26	KK.07.4.3.01	VP	Poziv za sufinanciranje projekta Zračna luka Dubrovnik – II faza
27	KK.07.5.1.02	VP	Poziv za sufinanciranje izgradnje dugog kolosijeka i rekonstrukcija pruge na dionici Dugo Selo – Križevci
28	KK.08.1.1.02	JP	Poboljšanje pristupa primarnoj zdravstvenoj zaštiti

<sup>20</sup> JP – otvoreni poziv; ID – izravna dodjela; VP – veliki projekt

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

29	KK.08.1.2.03	JP	Poboljšanje isplativosti i pristupa dnevnim bolnicama i/ili dnevnim kirurgijama
30	KK.08.1.3.03	JP	Unaprjeđenje infrastrukture centara za socijalnu skrb kao podrška procesu deinsitucionalizacije – faza 1
31	KK.08.1.4.01	JP	Uspostava veteranskih centara
32	KK.08.2.1.03	JP	Priprema dokumentacije i izgradnja kapaciteta za provedbu Intervencijskih planova malih gradova na ratom pogođenim područjima
33	KK.09.1.1.01	ID	E-škole: uspostava digitalno zrelih škola (pilot projekt)
34	KK.09.1.2.01	JP	Modernizacija, unaprjeđenje i proširenje infrastrukture studentskog smještaja za studente u nepovoljnom položaju

Deskriptivna i komparativna analiza poziva odnosno postupaka dodjele bespovratnih sredstava (najčešće objavljeni kao Prilog 3 ili Prilog 4 Uputa za prijavitelje) temeljena je na upotrebi **zajedničkog obrasca za vrednovanja**, da bi se osiguralo standardizirano i usporedivo ocjenjivanje pojedinih poziva odnosno pripadajućih kriterija: **relevantnost, djelotvornost, horizontalni doprinos, učinkovitost i dosljednost**.

Obrazac je razvio projektni tim na temelju pregleda literature i upotrebe standardnih rješenja u referentnim studijama (Rambøll 2012a, 2012b; Taylor et al. 2000; KPMG et al. 2016), prilagođenih mogućnostima i okvirima predmetnog vrednovanja.

Standardizirani obrazac ocjenjuje **relevantnost** u skladu s doprinosom sustava odabira poziva ciljevima smanjenja regionalne nejednakosti. Doprinos se ocjenjuje u ovisnosti o sljedećem:

- Značaj pondera regionalnog kriterija u pozivu (broj bodova za postizanje ciljeva ravnomjernog regionalnog razvoja u odnosu na ukupne bodove);
- Obuhvaćaju li kriteriji prihvatljivosti i regionalni kriterij;
- Kolika je visina bodovnog praga (minimalan broj bodova) za regionalni kriterij;
- Daje se stručna ocjena relevantnosti kriterija za smanjenje regionalnih nejednakosti od strane projektnog tima.

Bodovanje je provedeno na sljedeći način (primjer):

Kriteriji ocjenjivanja	Broj bodova za regionalni kriterij, 1–3 <sup>a</sup>	Kriteriji prihvatljivosti obuhvaćaju i regionalni kriterij, 0/1 <sup>b</sup>	Visina bodovnog praga, 1–3 <sup>c</sup>	Relevantnost regionalnog kriterija za smanjenje nejednakosti, 1–5 <sup>d</sup>	Ukupno <sup>e</sup>
Poziv					
KK.01.1.1.02	1	0	1	5	Srednje dobro 3 (7/12)

Pojašnjenje bodovanja:

<sup>a</sup> Broj bodova za regionalni kriterij odabira (1–3): 1 – nizak, do 7% bodova; 2 – srednji, 8–15% bodova; 3 – visok, iznad 15% bodova.

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

<sup>b</sup> Je li regionalni kriterij uključen među kriterije prihvatljivosti: 0/1.

<sup>c</sup> Obuhvaća li bodovni prag (kumulativan broj bodova koje prijava mora ostvariti da bi bila upućena u sljedeću fazu postupka dodjele) i regionalni kriterij? Adekvatno ili ne (1–3)? 1 – bodovni prag za regionalni kriterij nije određen; 2 – bodovni je prag do 20% maksimalnog broja bodova; 3 – bodovni je prag veći od 20% maksimalnog broja bodova.

<sup>d</sup> Ocjena relevantnosti regionalnih kriterija u sustavu odabira iz perspektive njihova potencijalnog doprinosa smanjenju regionalne nejednakosti – ekspertna ocjena u kojoj se mjeri odabrana metodologija primjene regionalnog kriterija relevantna za smanjenje regionalnih nejednakosti uzimajući pritom u obzir i područje koje poziv pokriva (1–5): 1 – slab doprinos (kada su primijenjena nekvantificirana, opisna mjerila); 2 – zadovoljavajuć doprinos; 3 – dobar doprinos; 4 – vrlo dobar doprinos; 5 – odličan doprinos (primijenjena su kvantificirana mjerila).

<sup>e</sup> Skala za sumarnu ocjenu: jako loše 1 – do 20% maksimalnih bodova; loše 2 – od 21 do 40% bodova; srednje dobro 3 – od 41 do 60% bodova; jako dobro 4 – od 61 do 80% bodova; odlično 5 – od 81 do 100% bodova.

Standardizirani obrazac ocjenjuje **djelotvornost** kao doprinos sustava odabira ciljevima OPKK-a. Doprinos se ocjenjuje u ovisnosti o sljedećem:

- Doprinos li kriteriji odabira poziva specifičnim ciljevima OPKK-a neposredno (*outcome* mjerila ocjenjivanja konačnog rezultata) ili samo posredno (*output* mjerila neposrednog rezultata);
- Ocjena značaja pondera poziva (broj bodova za ključne odnosno suštinske kriterije odabira: kriterij 1 – Vrijednost za novac koju projekt nudi te kriterij 4 – Dizajn i zrelost projekta): što je viši, to je ocjena mogućeg doprinosa veća;
- Visina bodovnog praga (minimalni broj bodova potreban za prijelaz u sljedeću fazu ocjenjivanja): što je viša, to je ocjena mogućeg doprinosa veća i bolja.

Bodovanje je provedeno na sljedeći način (primjer):

Kriteriji ocjenjivanja	Specifični kriteriji odabira, 1–0 <sup>a</sup>	Broj dodijeljenih bodova, 1–0 <sup>b</sup>	Visina bodovnog praga, 1–0 <sup>c</sup>	Ukupno <sup>d</sup>
Poziv				
KK.01.1.1.02	1	0	1	Srednje dobro 3 (2/3)

Pojašnjenje bodovanja:

<sup>a</sup> Ocjena upotrijebljenih kriterija odabira specifičnih za poziv: Pridonosi li ispunjavanje specifičnih kriterija odabira neposredno realizaciji ciljeva poziva? 1 – direktan doprinos; 0 – indirektan doprinos.

<sup>b</sup> Ocjena s gledišta propisanih pondera: najmanje 50% ukupnog broja bodova – ocjena 1; manje od toga – ocjena 0.

<sup>c</sup> S gledišta propisanog bodovnog praga: 0 – bodovni prag za kriterij Doprinos niži je od 40% maksimalnog broja bodova; 1 – bodovni je prag 40% ili više.

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

<sup>d</sup> Skala za sumarnu ocjenu: jako loše 1 – do 33% maksimalnog broja bodova; dobro 3 – od 34 do 66% bodova; odlično 5 – više od 67% bodova.

Standardizirani obrazac ocjenjuje **horizontalni doprinos** kriterija odabira, na način da ocjenjuje:

- Obuhvat različitih aspekata horizontalnosti u kriterijima prihvatljivosti i odabira: što je više aspekata obuhvaćeno, to je bolje ocijenjeno. Primjerice: ekološka održivost, npr. zelena javna nabava, klimatski izazovi, učinkovitost resursa, načela zelenog rasta; financijska održivost učinaka projekta; ravnopravnost spolova; osiguravanje jednake dostupnosti (ranjive grupe); nediskriminacija (starost, rasa, etnička pripadnost, vjera, spolna orijentacija i dr.); doprinos ravnomjernom regionalnom razvoju; doprinos zapošljavanju; doprinos informacijskom društvu; doprinos inovacijama; doprinos društvenoj i teritorijalnoj koheziji; doprinos demografskim učincima. Ocjenjuje se samo onaj doprinos koji nadmašuje minimalne horizontalne kriterije iz 7. i 8. članka Uredbe (EU) br. 1303/2013.
- Broj dodijeljenih bodova (broj bodova za horizontalni doprinos): što je broj bodova viši, to je ocjena mogućeg doprinosa veća i bolja.
- Visinu bodovnog praga: što je bodovni prag viši, to je ocjena mogućeg doprinosa veća i bolja.

Bodovanje je provedeno na sljedeći način (primjer):

Kriteriji ocjenjivanja	Obuhvat različitih aspekata horizontalnih kriterija, 1–3 <sup>a</sup>	Broj dodijeljenih bodova, 1–3 <sup>b</sup>	Visina bodovnog praga, 1–3 <sup>c</sup>	Ukupno <sup>d</sup>
Poziv				
KK.01.1.1.02	2	3	2	Odlično 5 (8/9)

Pojašnjenje bodovanja:

<sup>a</sup> Ocjena s gledišta obuhvata različitih aspekata horizontalnosti: 1 – do tri horizontalna načela, 2 – do šest načela, 3 – više od šest načela.

<sup>b</sup> S gledišta broja bodova (maks.) za horizontalne kriterije: 1 – nizak, do 10% bodova; 2 – srednji, 10–15% bodova; 3 – visok, iznad 15% bodova.

<sup>c</sup> S gledišta bodovnog praga: 1 – bodovni prag za horizontalni kriterij (i regionalni razvoj) nije određen; 2 – bodovni je prag do 20% maksimalnog broja bodova za horizontalne kriterije; 3 – bodovni je prag više od 20%.

<sup>d</sup> Skala za sumarnu ocjenu: jako loše 1 – do 20% maksimalnih bodova; loše 2 – od 21 do 40% bodova; srednje dobro 3 – od 41 do 60% bodova; jako dobro 4 – od 61 do 80% bodova; odlično 5 – od 81 do 100% bodova.

Standardizirani obrazac ocjenjuje **učinkovitost** kriterija prihvatljivosti i odabira poziva na sljedeći način:

- Jesu li kriteriji odabira bili dodani u razumnom opsegu u usporedbi s 10 propisanih kriterija odabira i prihvatljivosti po ZNP-u 06 (pogl. 1.1.3). U skladu sa saznanjima ranijih evaluacijskih studija (Rambøll, IQ-NET i dr.) pretpostavljamo da veći broj kriterija odabira i prihvatljivosti znači nižu učinkovitost

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

sustava odabira. Sama kvaliteta (ne broj) kriterija odabira i njihovih mjerila predmet je vrednovanja djelotvornosti sustava odabira;

- Jesu li kriteriji prihvatljivosti bili dodani u razumnom opsegu (analogno, više kriterija znači nižu učinkovitost odabira);
- Razumnost broja kriterija ocjenjuje se i u usporedbi sa sličnim pozivima u drugim državama (npr. Grčka, Slovenija).

Bodovanje je provedeno na sljedeći način (primjer):

Kriteriji ocjenjivanja	Broj kriterija odabira, 1–3 <sup>a</sup>	Broj kriterija prihvatljivosti, 1–3 <sup>b</sup>	Ukupno <sup>c</sup>
Poziv			
KK.01.1.1.02	2	1	Srednje dobro 3 (3/6)

Pojašnjenje bodovanja:

<sup>a</sup> Jesu li kriteriji odabira bili dodani u razumnom opsegu (više kriterija znači nižu učinkovitost odabira, 1–3): 1 – loša ocjena, više od 10 dodatnih kriterija; 2 – srednje dobra ocjena, 5–10 dodatnih kriterija; 3 – dobra ocjena povećanja broja kriterija, najviše 5 dodatnih kriterija.

<sup>b</sup> Jesu li kriteriji prihvatljivosti bili dodani u razumnom opsegu (više kriterija znači nižu učinkovitost odabira, 1–3): 1 – loša ocjena, više od 10 dodatnih kriterija; 2 – srednje dobra ocjena, 5–10 dodatnih kriterija; 3 – dobra ocjena povećanja broja kriterija, najviše 5 dodatnih kriterija.

<sup>c</sup> Skala za sumarnu ocjenu: jako loše 1 – do 20% maksimalnih bodova; loše 2 – od 21 do 40% bodova; srednje dobro 3 – od 41 do 60% bodova; jako dobro 4 – od 61 do 80% bodova; odlično 5 – od 81 do 100% bodova.

Standardizirani obrazac ocjenjuje **dosljednost** kriterija prihvatljivosti i odabira poziva na sljedeći način:

- U kojoj su mjeri specifični kriteriji odabira usklađeni s pitanjima za kvalitativnu procjenu iz poziva;
- U kojoj su mjeri pokazatelji rezultata poziva usklađeni s pitanjima za kvalitativnu procjenu iz poziva.

Svaki od poziva povezan je s ključnim pokazateljima iz OPKK-a. Nakon toga pregledala su se vodeća načela za odabir operacija. Ocjenjivalo se kako su razrađeni specifični kriteriji odabira odnosno analizirala se usklađenost specifičnih kriterija odabira i pitanja za kvalitativnu procjenu iz poziva, kao i njihov težinski faktor. Prva se ocjena odnosila na udjel specifičnih kriterija koji je pokriven pitanjima iz poziva. Druga se ocjena odnosila na usklađenost ključnih pokazatelja iz poziva i pitanja iz poziva odnosno udjel ključnih pokazatelja iz poziva koji je pokriven pitanjima za kvalitativnu procjenu u pozivu.

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

Primjer ocjenjivanja:

Kriteriji ocjenjivanja Poziv	Usklađenost specifičnih kriterija odabira i pitanja za kvalitativnu procjenu iz poziva 0–3 <sup>a</sup>	Usklađenost ključnih pokazatelja iz poziva i pitanja za kvalitativnu procjenu iz poziva 0–3 <sup>b</sup>	Ukupno <sup>c</sup>
KK.01.1.1.02	1 (75%, 9/12)	0 (0%, 0/2)	Jako loše (1/6)

Pojašnjenje bodovanja:

<sup>a</sup> U kojoj su mjeri specifični kriteriji odabira usklađeni s pitanjima za kvalitativnu procjenu iz poziva: 0 bodova – 70% i manje specifičnih kriterija odabira prepoznato je u pitanjima iz poziva; 1 bod – 71–90% specifičnih kriterija odabira prepoznato je u pitanjima iz poziva; 2 boda – 91–99% specifičnih kriterija odabira prepoznato je u pitanjima iz poziva; 3 boda – svi su specifični kriteriji odabira prepoznati u pitanjima iz poziva.

<sup>b</sup> U kojoj su mjeri pokazatelji rezultata poziva usklađeni s pitanjima za kvalitativnu procjenu iz poziva: 0 bodova – 70% i manje pokazatelja pokriveno je pitanjima iz poziva; 1 bod – 71–90% pokazatelja pokriveno je pitanjima iz poziva; 2 boda – 91–99% pokazatelja pokriveno je pitanjima iz poziva; 3 boda – 100% pokazatelja pokriveno je pitanjima iz poziva.

<sup>c</sup> Skala za sumarnu ocjenu: jako loše 1 – do 20% maksimalnih bodova; loše 2 – od 21 do 40% bodova; srednje dobro 3 – od 41 do 60% bodova; jako dobro 4 – od 61 do 80% bodova; odlično 5 – od 81 do 100% bodova.

S obzirom na činjenicu da bi se vrednovanje moglo ograničiti samo na relativno generalizirane ocjene koje pruža gore opisan standardizirani obrazac, **dubinska analiza kriterija prihvatljivosti i kriterija odabira obuhvatila je i ocjenu logičke dosljednosti** (obrasca za ocjenjivanje prihvatljivosti/odabira, npr. optimalnost konstrukcije obrasca, dolazi li do ponavljanja kriterija i sl.; kriterija prihvatljivosti/odabira, npr. organizacija kriterija, definicija i sl.) i **ocjenu kvalitete kriterija** (jesu li upotrijebljeni kriteriji neposrednog rezultata (*output*) ili konačnog rezultata (*outcome*) te jesu li opisni ili kvantificirani). Ocijenjen je i ukupan sustav bodovanja, uključujući i bodovni prag kriterija (kako su upotrijebljena mjerila za ocjenjivanje).

Gore navedene ocjene nisu kvantificirane kroz tablice na isti način kao što je to bio slučaj s ostalim kriterijima, već su uzete u obzir prilikom formuliranja zaključaka i preporuka jer dopunjuju nalaze dobivene standardiziranim obrascem.

Rezultati dubinske analize u predmetnom vrednovanju prikazani su i korišteni na trima razinama:



1. Najdetalnija razina prikazuje rezultate analize **standardiziranim obrascem i dubinske analize po kriterijima za svaki od analiziranih poziva, uključujući i komparativnu analizu usporedivih poziva – dvaju slovenskih i jednog grčkog poziva;**<sup>21</sup>
2. Srednja razina prikazuje **sumarne rezultate analize standardiziranim obrascem i dubinske analize po kriterijima** (u nastavku ovog poglavlja);
3. Najviši nivo prikazuje **sumarne rezultate vrednovanja koji su uključeni u odgovore na pitanja za vrednovanje.**

**Metodološka napomena:**

Analiza poziva je dodatni evaluacijski dokument koji je moguće tretirati samo kao cjelinu, a ne fragmentarno, proučavajući samo dubinsku analizu pojedinog poziva. Napominjemo da rezultati analize pojedinačnih poziva nisu kompletni. Svi pozivi su bili pripremljeni po istim uputama, pa bi tako analiza pojedinačnih poziva bila nepregledna i opterećena ponavljanjem istih zaključaka, što bi neopravdano opteretilo resurse za vrednovanje, a bez vrijednih doprinosa zaključcima i preporukama za sustav odabira, što je i ključni zadatak ovog vrednovanja.

Dodatno treba napomenuti da se **radi dosljedne primjene iste metodologije ocjenjivanja poziva nije ulazilo u specifičnosti i posebnih karakteristika i svrhe pojedinih poziva, te se stoga ocjene trebaju smatrati orijentacijskima** no ipak ključnima za identifikaciju snaga i slabosti sustava odabira projekata. Prilikom primjene preporuka koje proizlaze iz ovih ocjena mogu se uzeti u obzir spomenute specifičnosti pojedinih poziva, ukoliko su opravdane.

#### *IV.1.2.2 Sažetak nalaza dubinske analize po kriterijima za vrednovanje*

U nastavku teksta predstavljamo ključne nalaze koji su kasnije detaljnije razrađeni za svako od pitanja za vrednovanje.

Samo je jedan poziv sumarno ocijenjen odličnom ocjenom (3% poziva), a četiri su poziva (12%) ocijenjena vrlo dobrima. Sedam je poziva (21% poziva) ocijenjeno lošima. Prosječna ocjena sustava odabira po dodjelama služi orijentacijskoj usporedbi sustava odabira među dodjelama, koju treba interpretirati zajedno sa saznanjima dubinske analize kriterija prihvatljivosti i odabira. Pomoću prosječne ocjene mogu

---

<sup>21</sup> Metodološka napomena: analiza poziva dodatni je evaluacijski dokument koji je moguće tretirati samo kao cjelinu, a ne po dijelovima, proučavajući samo dubinsku analizu pojedinog poziva. Napominjemo da rezultati analize pojedinačnih poziva nisu kompletni. Svi su pozivi bili pripremljeni po istim uputama, pa bi tako analiza pojedinačnih poziva bila nepregledna i opterećena ponavljanjem istih zaključaka, što bi neopravdano opteretilo resurse za vrednovanje, a bez vrijednih doprinosa zaključcima i preporukama za sustav odabira, što je i ključni zadatak ovog vrednovanja.

se identificirati dodjele koje su dale veći doprinos kriterijima vrednovanja. To je korisna informacija s gledišta usmjeravanja učenja na pozitivnim iskustvima. Prosječna ocjena daje podlogu za strukturnu usporedbu ocjena sustava odabira različitih vrsta dodjela (JP, VP, ID).

Sinteza saznanja analize poziva standardiziranim obrascem ocjenjivanja, ukazuje na vrlo dobar horizontalan doprinos kriterija prihvatljivosti i odabira te učinkovitost (u prosjeku). Relevantnost i djelotvornost u pojedinačnim su pozivima ocijenjeni najvišom ocjenom, ali u prosjeku je ocjena loša zbog uočenih propusta u pojedinim analiziranim pozivima koji mogu biti čak sustavne prirode. Na njih se treba obratiti posebna pažnja da se ne bi ubuduće ugrozila konzistentnost sustava odabira u cjelini.

- Kada su mjerila za ocjenu djelotvornosti nisko djelotvorna (ne doprinose najbolje ciljevima poziva), najviše **zbog primjene pokazatelja, kriterija i mjerila za ocjenjivanje projekata koja se odnose na neposredne (output) umjesto na konačne rezultate (outcome)**;
- Ponekad se **pravilo nediskriminacije primjenjuje diskriminatorno** (na primjer, samo za osobe s invaliditetom, a ne uvažavajući ostale ranjive grupe koje su također podložne diskriminaciji, po vjerskoj ili etničkoj pripadnosti, spolnoj orijentaciji i sl.);
- Ponekad je upitna relevantnost jer se **primjenjuje pokazatelj doprinosa ravnomjernom regionalnom razvoju umjesto vrednovanja logičke konzistencije mjera kohezijske politike**;
- U slučajevima kada se horizontalni zahtjevi primjenjuju vertikalno (sektorski umjesto međusektorski), na primjer kada **pozivi s glavnim regionalnim ciljem (horizontalno) ne primjenjuju kriterij odabira koji bi ocjenjivao doprinos projektnog prijedloga smanjenju regionalnih razlika** (jer se primjerice smatra da regionalni projekti automatski smanjuju regionalnu nejednakost).

Do neoptimalnih je rješenja, po našim ocjenama, najčešće dolazilo zbog administrativnog pristupa dizajniranju sustava odabira, koji nije napravio provjeru intervencijske logike sustava odabira – je li za konkretnu situaciju, koju određuju različiti tipovi dodjele, bio izabran logički konzistentan način odabira projekata koji odgovara ključnom izazovu na koji se dodjela odnosi?

**Analiza ukazuje na to da sustav odabira najviše pažnje pridaje osiguravanju administrativne pravilnosti projekata, ne djelotvornosti u smislu doprinosa projekata ciljevima poziva i OPKK-a.** Prevladavanje administrativnog motiva nad motivom djelotvornosti jest, po našoj ocjeni, posljedica činjenice da Hrvatska prvi put punopravno sudjeluje u provođenju mjera kohezijske politike i naglasak je, očekivano, stavljen na pravilnost procesa umjesto na djelotvornost tih mjera, tim više jer je europska kohezijska politika u proceduralnom aspektu, realno, kompleksna, stroga i sankcionira nepravilnosti (uključujući i povrat sredstava).

No uočene su i situacije kad se kod jednostavnijih dodjela (izravne dodjele, veliki projekti, ograničeni pozivi s poznatim prijaviteljem, u kojima je jedan prijavitelj, jasan cilj te uključuje samo javno financiranje) nisu primijenile jednostavnije procedure u odnosu na otvorene pozive, u kojima se pojavljuju raznoliki prijavitelji, razni izvori financiranja itd.

**Nepotrebnih je komplikacija najviše kod izravnih dodjela i velikih projekata** jer se procedure nisu prilagodile jednostavnosti problema, nego se slijedila ista procedura ocjenjivanja (prihvatljivosti, odabira) kao za kompleksnije strukturirane pozive (otvoreni pozivi).

Čak i najlošije ocjene u analizi ne znače nužno da pozivi nisu bili djelotvorni ili relevantni u predviđenom okviru, nego ukazujemo na činjenicu da je sustav odabira ključni element sustava te da djelotvornost poziva može biti ugrožena zbog slabe kvalitete poziva.

Za to smo u nekim primjerima poziva našli vrlo utemeljene razloge. Primjerice, određeni sustav odabira može biti ocijenjen loše zbog toga što standardizirani obrazac za analizu poziva nije predvidio neka specifična rješenja u sustavima odabira pojedinih poziva – iako u konačnici ocjenjujemo da je standardizirani obrazac dobro poslužio svojoj namjeni analize poziva. Kod drugih su poziva odlične ocjene sustava odabira posljedica vrlo jednostavne materije pojedinih poziva (na primjer neposredne dodjele ili vrlo uzak problemski fokus poziva – samo jedan cilj i vrlo uska grupa prijavitelja), koja nije primjenjiva u većini drugih poziva. Zbog toga sumarne ocjene, pozitivne i negativne, prvo treba dublje analizirati da bismo mogli iz analize i usporedbe većeg broja poziva izvući prave zaključke i preporuke, koje nisu uvijek značajne samo za konkretni poziv nego se mogu odnositi i na šira, sustavna pitanja. Glavni smisao usporedbe poziva primjenom zajedničkog standardiziranog obrasca ocjenjivanja jest usporediti osnovne karakteristike sustava odabira svih dubinski analiziranih poziva.

Sukladno definiranoj metodologiji, rezultati dubinske analize prikazani su po glavnim kriterijima vrednovanja – za ocjenu relevantnosti, djelotvornosti, horizontalnog doprinosa i učinkovitosti sustava odabira i dosljednosti – te klasificirani po pitanjima za vrednovanje.

## IV.2 Detaljni nalazi vezani za kriterije vrednovanja i pitanja za vrednovanje

### IV.2.1 Relevantnost

**PITANJE 1:** Kako odabir projekata podržava ciljeve regionalnog razvoja, poglavito umanjnja regionalnih nejednakosti?

#### *Uvodno o vrednovanju relevantnosti*

Relevantnost sustava odabira projekata, sukladno uvjetima Naručitelja iz opisa projektnog zadatka, analizira se isključivo sa aspekta procjene doprinosa odabira projekata ciljevima regionalnog razvoja, odnosno smanjenju regionalnih nejednakosti. U okviru sustava odabira projekata unutar OPKK relativno se lako može identificirati pristup kojim se želi pomoći smanjenju regionalnih nejednakosti kao jednog od istaknutih načina ostvarenja cilja politike regionalnog razvoja<sup>22</sup>. Kao što je to prikazano u opisu sustava odabira jedan od deset kriterija odabira glasi „**Doprinos projektnog prijedloga rješavanju specifičnih razvojnih problema na određenom teritoriju**”. Primjenom navedenog kriterija se u praksi osigurava podrška u procesu odabira projektima kojima se osiguravaju ulaganja na potpomognutim područjima sukladno Zakonu o regionalnom razvoju, a čime se izravno doprinosi smanjenju regionalnih nejednakosti<sup>23</sup>. S druge strane, ocjenjivanje ostalih načina ostvarivanja ostalih ciljeva i prioriteta politike regionalnog razvoja koji proizlaze iz Zakona o regionalnom razvoju i Strategije regionalnog razvoja do 2020.g. je znatno otežano činjenicom da za takve ciljeve, odnosno prioritete trenutno nisu u primjeni odgovarajući mehanizmi unutar sustava odabira projekata koji bi ih podržavali.<sup>24</sup> Stoga se zaključci i

<sup>22</sup> Kao glavni cilj politike regionalnog razvoja Zakon o regionalnom razvoju (NN 147/14; 123/17; 118/18) u članku 2. stavak 1. navodi slijedeće: Cilj je politike regionalnog razvoja pridonijeti društveno-gospodarskom razvoju Republike Hrvatske, u skladu s načelima održivog razvoja, stvaranjem uvjeta koji će svim dijelovima zemlje omogućavati jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala. Stavak 2. istog članka navodi načine kojima se osigurava dostizanje tog cilja: „(2) Radi postizanja navedenog cilja politikom regionalnog razvoja posebno se nastoji osigurati: povezanost lokalnih i regionalnih razvojnih potreba s prioritetima razvoja središnje razine te ciljevima kohezijske politike Europske unije; **potpora slabije razvijenim područjima za povećanje i optimalno korištenje vlastitog razvojnog potencijala otklanjanjem uzroka razvojnih teškoća**; odgovarajuće mjere za ravnomjeran i održiv razvoj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u pograničnom području; poticanje teritorijalne suradnje te učinkovito korištenje sredstva strukturnih i investicijskih fondova Europske unije namijenjenih regionalnom i urbanom razvoju.“

Strategija regionalnog razvoja tri strateška cilja razrađuje u devet prioriteta od kojih prioritet 1.3. glasi „Podrška potpomognutim područjima i područjima s razvojnim posebnostima“.

<sup>23</sup> Dodatna podrška je osigurana i projektima kojima se realiziraju ulaganja na otocima i brdsko-planinskim područjima, ali je to bilo u manjoj mjeri nego za potpomognuta područja.

<sup>24</sup> Misli se na preostale načine za dostizanje cilja regionalnog razvoja iz članka 2., stavak 2. Zakona o regionalnom razvoju i na osam od devet prioriteta Strategije regionalnog razvoja, a za koje nije moguće prepoznati posebne mehanizme u okviru sustava odabira projekata kojima bi se sustavno poticalo njihovo ostvarenje.

preporuke vezani za evaluacijsko pitanje 1. trebaju gledati isključivo s aspekta procjene doprinosa smanjenju regionalnih nejednakosti kroz osiguranje posebne podrške projektima/prijaviteljima koji provode ulaganja na potpomognutim područjima.

### **Primijenjene metode**

Za potrebe vrednovanja relevantnosti sustava odabira, koristile su se sljedeće metode: (i) Analiza prikupljenih dokumenata – MIS, Registar ugovora, dokumentacija PDP-a; (ii) *On-line* upitnici – prijavitelji/ocjenjivači/vanjski članovi odbora za odabir, (iii) Intervjui – Predstavnici upravljačkog tijela/posredničkih tijela/Odbora za praćenje.

#### *IV.2.1.1 Rezultati analize poziva temeljem podataka iz MIS-a i registra ugovora*

U ovom se dijelu ocjenjuje doprinos kriterija odabira ostvarenju ciljeva politike regionalnog razvoja temeljem dostupnih podataka iz MIS-a, a poglavito smanjenja regionalnih nejednakosti. U prvom će se koraku analizirati teritorijalna distribucija odobrenih projekata i dodijeljenih sredstava na razini cijelog OPKK čime će se dobiti polazišna procjena doprinosa kriterija odabira ciljevima regionalnog razvoja. Nakon toga će se kroz detaljniju analizu poziva procijeniti uloga i važnost kriterija odabira koji su izravno u funkciji ostvarenja ciljeva regionalnog razvoja. Slijedeća tablica prikazuje distribuciju odobrenih projekata i dodijeljenih sredstava po pojedinim skupinama razvijenosti jedinica lokalne samouprave<sup>25</sup>.

**Tablica 9: Distribucija ugovorenih projekata i dodijeljenih sredstava na lokalnoj razini prema indeksu razvijenosti**

	Udjel u uk. broju ugovorenih projekata	Udjel u uk. vrijednosti ugovorenih projekata	Broj ugovorenih projekata po stanovniku (RH=100)	Vrijednost ugovorenih projekata po stanovniku (RH=100)
1. skupina	1,1%	0,4%	37,0	13,6
2. skupina	15,7%	17,1%	78,8	86,2
3. skupina	24,2%	17,1%	91,1	64,2
4. skupina	34,5%	28,3%	120,7	99,2
5. skupina	24,6%	37,0%	111,4	168,0
Potpomognuta područja (1.+2. skupina)	16,8%	17,5%	73,4	76,9
Ispodprosječno razvijena područja (1.+2.+3. skupina)	40,9%	34,6%	82,9	70,1
<b>Ukupno</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0%</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Izvor: Obrada autora na temelju podataka iz popisa operacija dostupnog na [www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr), stanje 31.5.2018.

<sup>25</sup> U analizi se koristi metodologija mjerenja indeksa razvijenosti i razvrstavanja jedinica lokalne samouprave u skupine koja je vrijedila do 31.12.2017. budući da su svi pozivi kod kojih je započeo proces ugovaranja te koji su primjenjivali regionalni kriterij, koristili spomenutu metodologiju.

Na temelju prikupljenih podataka iz popisa operacija dostupnog na [www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr) zaključno s 31. svibnja 2018. (ugovoreni u okviru Poziva objavljenih do 11.3.2018.), bila su ugovorena 3134 projekta, za koje je dodijeljena 34,1 milijarda kuna. Na potpomognuta područja na lokalnoj razini, odnosno na jedinice lokalne samouprave čiji je indeks razvijenosti prema metodologiji važećoj do kraja 2017. bio manji od 75% prosjeka RH, odnosilo se 16,8% svih projekata i 17,5% ukupne vrijednosti projekata. Za usporedbu, na najrazvijenije jedinice lokalne samouprave, čiji je indeks razvijenosti veći od 125%, odnosilo se 24,6% svih projekata i 37% ukupne vrijednosti. **Već je iz tog omjera jasno da su potpomognuta područja u puno manjoj mjeri koristila sredstva na raspolaganju iz OPKK-a u odnosu na ostala područja.** Međutim, ovdje se radi o usporedbama apsolutnih vrijednosti, koje zanemaruju razlike u broju stanovnika. Stoga, da bi se mogao bolje razumjeti odnos slabije razvijenih i razvijenijih područja, posljednje dvije kolone u tablici prikazuju vrijednosti po stanovniku u odnosu na nacionalni prosjek. Na taj se način može vidjeti relativan položaj potpomognutih područja u odnosu na nacionalni prosjek, što je puno bolji pokazatelj za ocjenu stanja od pokazatelja koji se temelje na apsolutnim vrijednostima.

Potpomognuta područja bilježe ispodprosječne rezultate u pogledu broja ugovoreni projekata po stanovniku (26,6% ispod nacionalnog prosjeka), kao i u pogledu vrijednosti ugovoreni projekata (-23,1%). U najtežem se položaju nalaze jedinice u prvoj skupini prema indeksu razvijenosti, koje znatno zaostaju za nacionalnim prosjekom, kako u pogledu razine ugovorenosti broja projekata (-63%) tako i u pogledu vrijednosti projekata (-86,4%). Ovako velika razlika u uspješnosti između prve i druge skupine potpomognutih područja upućuje na zaključak da **među potpomognutim područjima postoje značajne razlike u apsorpcijskom kapacitetu prijavitelja, koje se onda odražavaju i na rezultate u ugovaranju projekata.**

U slučaju ispodprosječno razvijenih jedinica lokalne samouprave (1., 2. i 3. skupina) razina ugovorenosti projekata nešto je bolja, iako i dalje ispod prosjeka (-17,1%), ali je zato ugovorena vrijednost projekata niža od one za potpomognuta područja (-29,9%). Ovakav rezultat uvjetovan je slabim rezultatima jedinica lokalne samouprave koje se nalaze u trećoj skupini. Istovremeno, **razina ugovorenosti broja i, posebno, vrijednosti projekata po stanovniku u najrazvijenijim jedinicama lokalne samouprave znatno je iznad nacionalnog prosjeka.** One bilježe razinu ugovorenosti broja projekata po stanovniku 11,1% iznad prosjeka, a ugovorena je vrijednost projekata po stanovniku čak 68% iznad prosjeka.

Zaključno, nalazi vrednovanja pokazuju da **potpomognuta područja** bilježe:

- ispodprosječnu razinu ugovorenosti projekata po stanovniku i
- ispodprosječnu vrijednost projekata po stanovniku.

To znači da je, generalno gledano, doprinos OPKK uravnoteženom regionalnog razvoju u ovoj fazi provedbe ispod one razine koja bi bila očekivana obzirom na važnost ovog pitanja za ciljeve OPKK.

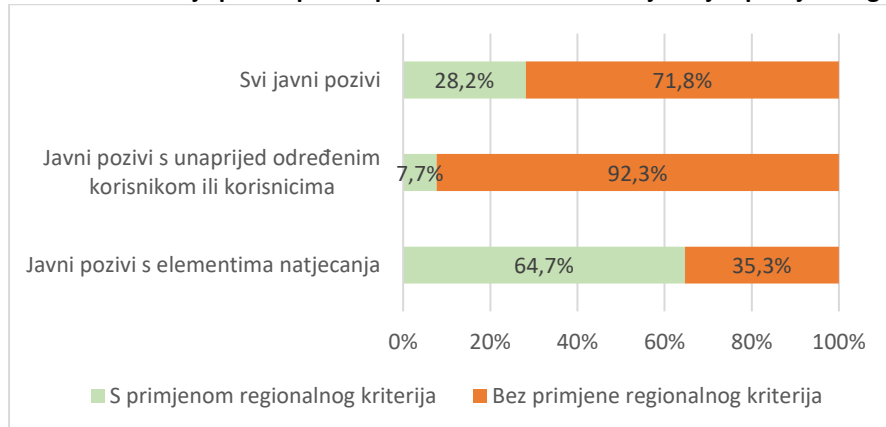
U kojoj je mjeri takav ishod posljedica nižeg apsorpcijskog kapaciteta prijavitelja sa slabije razvijenih područja, a koliko je povezan s nedovoljno snažnim mehanizmima za pružanje podrške prijaviteljima sa

slabije razvijenih područja, teško je precizno reći, odnosno razlučiti, jer je riječ o međusobno povezanim elementima.<sup>26</sup> Međutim, ono što se može ocijeniti jest razina učestalosti primjene mehanizama kojima se osigurava određena razina prednosti za prijavitelje sa slabije razvijenih područja i na temelju toga procjenjivati je li potencijalni doprinos sustava odabira projekata ostvarenju ciljeva regionalnog razvoja bio značajan ili ne. Spomenuti se mehanizam u nastavku analize naziva regionalnim kriterijem. Dva su osnovna tipa regionalnog kriterija koja su primijenjena kod analiziranih poziva:

- Regionalni kriterij kojim se **unaprijed definira prihvatljivost lokacije prijavitelja** u smislu da je nužan uvjet prihvatljivosti da lokacija provedbe projekta bude na slabije razvijenim područjima odnosno drugim područjima s razvojnim posebnostima<sup>27</sup>. Ovaj pristup ima najveću potencijalnu težinu jer u potpunosti osigurava provedbu projekata na slabije razvijenim područjima;

Regionalni kriterij kojim se projektu u postupku odabira **dodjeljuju dodatni bodovi** (odnosno više dodatnih bodova) zbog lokacije projekta na slabije razvijenim područjima odnosno drugim područjima s razvojnim posebnostima. Ovaj pristup ima manju težinu jer ne osigurava u potpunosti odabir projekata čija je lokacija na slabije razvijenim područjima. U tom slučaju procjena doprinosa varira ovisno o razini udjela dodatnih bodova u ukupnom broju bodova. Slijedeća slika prikazuje učestalost primjene regionalnog kriterija u pozivima za koje su bili dostupni podaci<sup>28</sup>.

**Slika 2: Distribucija poziva prema prisutnosti elementa natjecanja i primjeni regionalnog kriterija**



Izvor: Obrada autora na temelju podataka iz MIS-a i dokumentacije poziva

<sup>26</sup> Npr. ako je u nekim područjima apsorpcijski kapacitet prijavitelja sa slabije razvijenih područja značajno niži u odnosu na druga područja, tada ni vrlo snažni mehanizmi za osiguravanje prednosti takvim prijaviteljima prilikom odabira projekata neće nužno osigurati željene rezultate.

<sup>27</sup> Primjerice otoci, brdsko-planinska područja ili neka druga područja utvrđena od strane nositelja politike regionalnog razvoja.

<sup>28</sup> Uzeti su u obzir pozivi zaključno sa 11.3.2018., ukupno njih 142.

**Od ukupno 142 analizirana poziva kod svega 40, odnosno 28,2%, zabilježena je primjena regionalnog kriterija.** Razlog ovako slabe zastupljenosti primjene kriterija proizlazi iz činjenice da se u velikom broju slučajeva radilo o pozivima gdje je korisnik bio unaprijed poznat, što znači da je izostao element natjecanja te je samim time izostala i primjena kriterija regionalnog razvoja. Iznimka su slučajevi gdje su korisnici bili s potpomognutih područja. Najmanja je primjena regionalnog kriterija zabilježena kod poziva s unaprijed određenim korisnikom ili više njih, uglavnom kroz pozive u području zaštite voda i zbrinjavanja otpada za pojedinačne projekte veće vrijednosti koji su bili u funkciji ispunjavanja obveza iz direktiva EU. Tu je tek u 7,7% slučajeva zabilježena primjena regionalnih kriterija.

Međutim, i kod poziva gdje je bio prisutan element natjecanja<sup>29</sup> zabilježen je značajan broj poziva bez primjene regionalnog kriterija. Prema rezultatima analize, kod 64,7% obrađenih poziva s elementom natjecanja utvrđena je prisutnost regionalnog kriterija, a kod 35,3% tih poziva nije bilo njegove primjene. **Razlozi za relativno visok udjel poziva bez primjene regionalnog kriterija jednim se dijelom može povezati s tematskim odnosno sektorskim specifičnostima pojedinih poziva.** Naime, primjena regionalnog kriterija nije jednako relevantna u svim tematskim područjima te nije iznenađenje da u nekim područjima kao što je npr. borba protiv klimatskih promjena izostaje primjena regionalnog kriterija. Međutim, s druge strane čini se da kod dijela poziva kod organizatora provedbe poziva nije bila prepoznata mogućnost korištenja regionalnog kriterija, kao npr. kod poziva za ulaganja u studentski smještaj ili kod inovacija malih i srednjih poduzeća.<sup>30</sup>

Podaci o financijskoj važnosti poziva s primjenom regionalnog kriterija pokazuju da na pozive s primjenom regionalnog kriterija otpada svega 28,8% svih raspoloživih bespovratnih sredstava. S druge strane, na pozive bez primjene regionalnog kriterija otpada čak 71,2% svih raspoloživih sredstava. Obje su vrijednosti gotovo identične omjerima udjela poziva prema broju odobrenih projekata. Ovi podaci potvrđuju da je **primjena regionalnog kriterija mogla imati vrlo ograničen doseg u pogledu utjecaja na teritorijalnu distribuciju sredstava s obzirom na relativno nisku financijsku vrijednost poziva gdje je regionalni kriterij bio primijenjen.**

Usporedbom ovih rezultata s podacima iz Tablica 9 o uspješnosti prijavitelja s potpomognutih područja vidljivo je da su prijavitelji, zapravo, ostvarili solidan uspjeh u iskorištavanju sredstava iz OPKK-a ako se uzme u obzir da je određena prednost za prijavitelje s potpomognutih područja bila dana u manjem broju poziva, odnosno za relativno malen dio ukupno raspoloživih sredstava. Drugim riječima, s obzirom na nisku stopu primijenjenosti regionalnog kriterija u ukupnom broju poziva, prijavitelji s potpomognutih

<sup>29</sup> Pod elementom natjecanja ovdje se podrazumijeva da je za poziv bilo podneseno više prijava, pri čemu nije bilo unaprijed određeno koji će prijavitelji dobiti sredstva putem poziva.

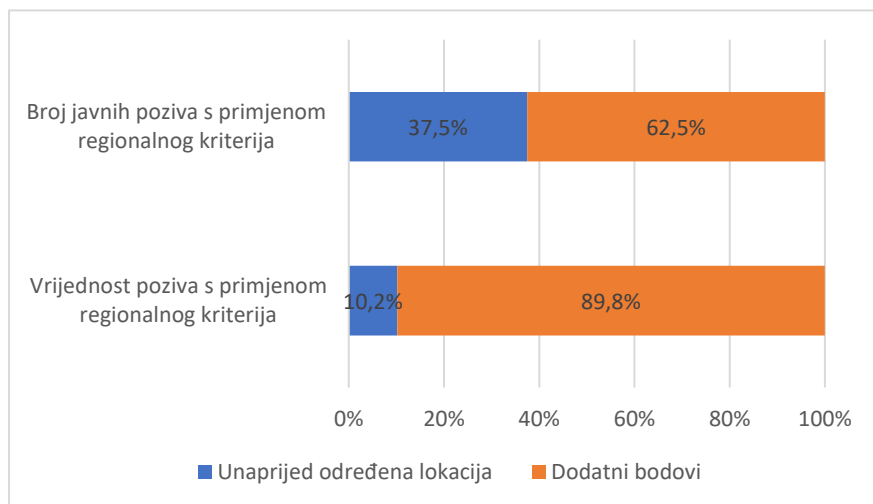
<sup>30</sup> Potrebno je naglasiti da je KT-tijelo u lipnju 2017. poslalo uputu svim upravljačkim tijelima o obveznoj primjeni regionalnog kriterija, što će zasigurno utjecati na povećanje broja poziva koje sadrže regionalni kriterij. Međutim, analiza pokazuje da je i dalje kod velikog broja poziva izostala primjena regionalnog kriterija, što je vezano za činjenicu da se većina objavljenih poziva odnosila na izravne dodjele ili ograničene pozive s jednim korisnikom, za koje primjena regionalnog kriterija nema smisla.



područja bili su relativno uspješni. Međutim, taj se uspjeh prije svega odnosi na prijavitelje iz druge skupine potpomognutih područja prema indeksu razvijenosti.

Pored same učestalosti regionalnog kriterija jednako je važno pitanje način primjene regionalnog kriterija i s tim povezana procjena potencijalnog doprinosa teritorijalnoj distribuciji projekata. Sljedeća slika prikazuje udjel poziva kod kojih je unaprijed utvrđena lokacija provedbe te udjel poziva kod kojih su primijenjeni dodatni bodovi zbog lokacije projekta u ukupnom broju poziva i njihovoj vrijednosti.

**Slika 3: Metode primjene regionalnog kriterija**



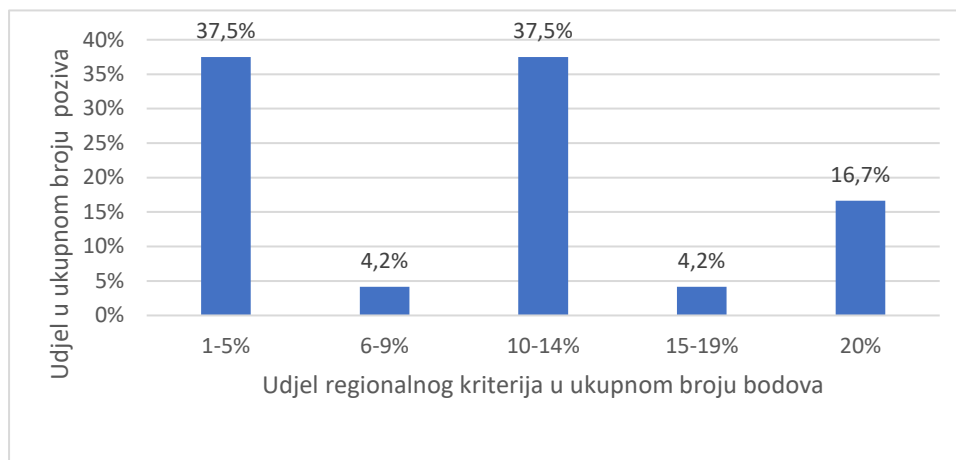
**Dominantna metoda primjene regionalnog kriterija se odnosi na dodatne bodove.** Na pozive u kojima je primijenjena metoda dodatnih bodova otpada 62,5% svih poziva te čak 89,8% od ukupne vrijednosti poziva u kojima se primjenjuje regionalni kriterij.

Izvor: Obrada autora na temelju podataka iz dokumentacije poziva

**Temeljem prethodne analize vidljivo je da se u slučajevima kada dođe do primjene regionalnog kriterija, u većini slučajeva primjenjuje metoda dodatnih bodova, a koja ima potencijalno slabiji učinak na teritorijalnu distribuciju projekata i s tim povezano, na potencijalno smanjenje regionalnih nejednakosti.**

Dodatni pogled na potencijalni učinak dodatnih bodova donosi analiza razine udjela dodatnih bodova u ukupnom broju bodova kod poziva gdje je takav kriterij bio primijenjen.

**Slika 4: Distribucija udjela dodatnih bodova za regionalni kriterij po pozivima**



Izvor: Obrada autora na temelju podataka iz dokumentacije poziva

Kod 37,5% svih poziva kod kojih je primijenjena metoda dodjele dodatnih bodova udjel bodova za regionalni kriterij bio je manji od 5%. U tim se slučajevima može govoriti o vrlo ograničenim potencijalnim učincima primjene regionalnog kriterija na teritorijalnu distribuciju ugovorenih projekata. S druge strane, u 58,3% slučajeva udjel je bio 10% i više, što se može ocijeniti kao udjel koji ima značajan potencijal da utječe na teritorijalnu distribuciju. U idućem se koraku detaljnije ispituje povezanost između primjene regionalnog kriterija u formi dodatnih bodova i teritorijalne distribucije odabranih projekata.

Cilj je analize utvrditi postoji li značajna razlika u teritorijalnoj distribuciji projekata s obzirom na primjenu regionalnog kriterija. Analiza je napravljena na način da je odabran manji broj poziva koji su ocijenjeni kao relevantni s obzirom na broj odabranih prijavitelja te prisutnost elementa natjecanja među prijaviteljima. Konkretno, odabrani su samo oni pozivi kod kojih je bilo najmanje 10 odabranih prijava, pri čemu je razlika broja prijavljenih i odabranih prijava morala biti barem 10. Naime, kod pojedinih poziva zabilježen je izuzetno malen broj prijava ili je razlika između prijavljenih i odobrenih poziva vrlo mala, pa u takvim slučajevima izostaje pravi element natjecanja.

Za potrebe ocjene teritorijalne distribucije uspješnih prijavitelja u pozivima s primjenom regionalnog kriterija i bez nje, kao kriterij za analizu distribucije primjenjuje se kategorizacija jedinica lokalne samouprave prema indeksu razvijenosti koja je vrijedila do 31. prosinca 2017.<sup>31</sup> Cilj je analize utvrditi

<sup>31</sup> Prema kategorizaciji područja prema indeksu razvijenosti koja je vrijedila do 31. prosinca 2017. prva skupina razvijenosti obuhvaćala je lokalne jedinice čiji je indeks razvijenosti ispod 50% u odnosu na nacionalni prosjek, druga skupina jedinice s indeksom između 50 i 75%, treća skupina jedinice s indeksom između 75 i 100%, četvrta skupina s indeksom između 100 i 125%, a peta skupina jedinice čiji je indeks bio 125% i više u odnosu na nacionalni prosjek.

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

postoje li odstupanja – i ako da, u kojoj mjeri – između distribucije prijavitelja kod poziva s primjenom regionalnog kriterija i bez nje.

Analizom dostupnih podataka iz MIS-a utvrđeno je postojanje 16 poziva koji udovoljavaju opisanim kriterijima. U okviru spomenutih 16 poziva na dan 11. ožujka 2018. godine ugovoreno je ukupno 2845 prijavljenih projekata, što predstavlja 90,7% svih projekata ugovorenih do navedenog datuma. Sljedeća tablica donosi popis izabranih poziva i osnovne podatke o broju prijavljenih i odobrenih prijavi te primjeni regionalnog kriterija.

**Tablica 10: Osnovna obilježja poziva s elementima natjecanja**

Redni broj	Poziv	MIS kod	Broj prijava/ odabranih korisnika*	Primjena regionalnog kriterija	Udjel regionalnog kriterija u uk. br. bodova
1.	Povećanje razvoja novih proizvoda i usluga koji proizlaze iz aktivnosti istraživanja i razvoja	KK.01.2.1.01	155/50	NE	-
2.	Razvoj poslovne infrastrukture	KK.03.1.2.01	63/48	DA	5,00%
3.	Izgradnja proizvodnih kapaciteta MSP i ulaganje u opremu	KK.03.2.1.01	62/39	DA	10,00%
4.	Ulaganje u proizvodnu tehnologiju MSP	KK.03.2.1.02	80/29	DA	10,00%
5.	Podrška razvoju MSP u turizmu povećanjem kvalitete i dodatne ponude hotela	KK.03.2.1.04	64/28	DA	5,00%
6.	Kompetentnost i razvoj MSP	KK.03.2.1.05	384/191	DA	10,00%
7.	Poboljšanje poslovnog razvoja i tehnološke spremnosti MSP-ova E-impuls	KK.03.2.1.06	2.099/1.032	DA	7,00%
8.	Internacionalizacija poslovanja MSP-ova	KK.03.2.1.07	150/57	DA	11,80%
9.	Certifikacijom proizvoda do tržišta	KK.03.2.1.08	96/54	DA	10,00%
10.	Inovacije novoosnovanih MSP	KK.03.2.2.01	216/62	NE	-
11.	Pilot projekt: Izrada projektne dokumentacije za energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja	KK.04.2.1.01	184/72	DA	5,00%

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

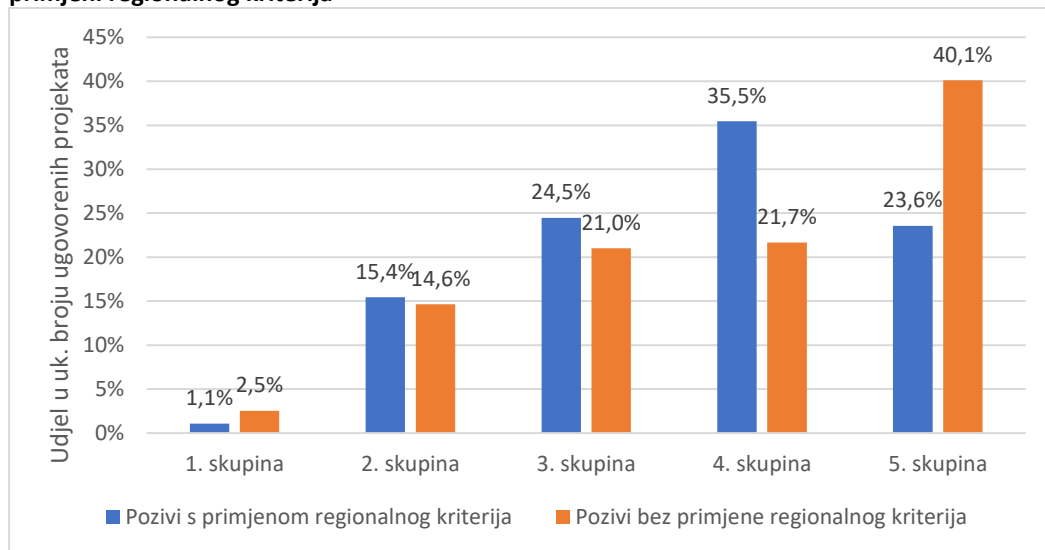
12.	Pilot projekt: Energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja	KK.04.2.1.02	193/33	DA	5,00%
13.	Energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja	KK.04.2.1.03	234/216	DA	5,00%
14.	Energetska obnova višestambenih zgrada	KK.04.2.2.01	649/578	DA	8,00%
15.	Priprema i provedba Integriranih razvojnih programa temeljenih na obnovi kulturne baštine	KK.06.1.1.01	82/63	DA	5,00%
16.	Građenje reciklažnih dvorišta	KK.06.3.1.03	84/57	NE	-

Izvor: Obrada autora na temelju podataka iz MIS-a i dokumentacije poziva, stanje 11.3.2018.

Podaci iz tablice pokazuju da je kod 13 od 16, odnosno kod 81,3% svih poziva gdje je bio prisutan element natjecanja između prijavitelja, primijenjen regionalni kriterij, **što potvrđuje da se u većini situacija gdje je postojao element natjecanja u planiranju poziva vodilo računa o ciljevima politike regionalnoga razvoja na način da su prijavitelji s potpomognutih područja imali prednost u odnosu na ostale prijavitelje.**

U kojoj je mjeri osigurana prednost bila dovoljno značajna, djelomično govori sljedeća slika koja prikazuje distribuciju uspješnih prijavitelja iz predmetnih poziva po jedinicama lokalne samouprave razvrstanima prema indeksu razvijenosti za 16 odabranih poziva.

**Slika 5: Teritorijalna distribucija broja ugovorenih projekata prema indeksu razvijenosti korisnika i ovisno o primjeni regionalnog kriterija**



Izvor: Obrada autora na temelju podataka iz MIS-a i dokumentacije poziva

Nalazi pokazuju da je primjena regionalnih kriterija bila povezana s tek nešto malo povoljnijom distribucijom korisnika, u smislu većeg udjela korisnika s potpomognutih područja nego kod poziva bez regionalnog kriterija. **Za nekadašnje prve dvije skupine razvijenosti koje obuhvaćaju potpomognuta područja razlike u distribuciji korisnika između poziva s primjenom regionalnog kriterija i bez njegove primjene minimalne su (17,2% u odnosu na 16,5%).** Razlika je tek nešto veća kod 3. skupine, što pokazuje da primjena regionalnog kriterija sama po sebi nije bila dovoljno snažan mehanizam da napravi značajnije razlikovanje u pogledu distribucije projekata u korist slabije razvijenih lokalnih jedinica. Ipak, ove nalaze treba uzeti s oprezom s obzirom na to da se kod svega triju poziva nije koristio regionalni kriterij, što je značajno manji broj od poziva gdje se regionalni kriterij koristio. Stoga je potrebno ići s dodatnom analizom povezanosti dodatnih bodova i udjela korisnika s potpomognutih područja da bi se stekao dublji uvid u ovu problematiku.

Detaljniji uvid u povezanost dodatnih bodova s teritorijalnom distribucijom korisnika pokazuje iduća tablica. U posljednjoj su koloni prikazani podaci o udjelu korisnika s potpomognutih područja u ukupnom broju korisnika za svaki pojedini poziv na dan 31. svibnja 2018. Posebno su označene ćelije gdje je udjel regionalnog kriterija u ukupnom broju bodova bio najmanje 10%, kao i ćelije gdje je udjel odabranih prijava s potpomognutih područja bio veći od 20%. Tako se lakše uočava postoji li povezanost između veće težine regionalnog kriterija i većeg udjela odabranih prijava s potpomognutih područja.

**Tablica 11: Udjel projekata s ulaganjima na potpomognutim područjima na lokalnoj razini po odabranim pozivima**

Redni broj	Poziv	Primjena regionalnog kriterija	Udjel regionalnog kriterija u uk. br. Bodova	Udjel korisnika iz 1. i 2. skupine u uk. br. korisnika
1.	Povećanje razvoja novih proizvoda i usluga koji proizlaze iz aktivnosti istraživanja i razvoja	NE	-	5,66%
2.	Razvoj poslovne infrastrukture	DA	5,00%	25,00%
3.	<b>Izgradnja proizvodnih kapaciteta MSP i ulaganje u opremu</b>	<b>DA</b>	<b>10,00%</b>	<b>23,68%</b>
4.	<b>Ulaganje u proizvodnu tehnologiju MSP</b>	<b>DA</b>	<b>10,00%</b>	<b>18,52%</b>
5.	Podrška razvoju MSP u turizmu povećanjem kvalitete i dodatne ponude hotela	DA	5,00%	7,41%
6.	<b>Kompetentnost i razvoj MSP</b>	<b>DA</b>	<b>10,00%</b>	<b>11,29%</b>
7.	<b>Poboljšanje poslovnog razvoja i tehnološke spremnosti MSP-ova E-impuls</b>	<b>DA</b>	<b>7,00%</b>	<b>16,91%</b>
8.	Internacionalizacija poslovanja MSP-ova	DA	11,80%	4,23%
9.	<b>Certifikacijom proizvoda do tržišta</b>	<b>DA</b>	<b>10,00%</b>	<b>14,47%</b>
10.	Inovacije novoosnovanih MSP	NE	-	1,67%
11.	Pilot projekt: Izrada projektne dokumentacije za energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja	DA	5,00%	33,80%
12.	Pilot projekt: Energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja	DA	5,00%	39,39%
13.	Energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja	DA	5,00%	24,65%
14.	Energetska obnova višestambenih zgrada	DA	8,00%	8,12%
15.	Priprema i provedba Integriranih razvojnih programa temeljenih na obnovi kulturne baštine	DA	5,00%	14,29%
16.	Građenje reciklažnih dvorišta	NE	-	39,39%

Izvor: Obrada autora na temelju podataka javno dostupnog popisa operacija, preuzeto sa [www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr), stanje 31.5.2018.

Samo se u slučaju poziva „Ulaganje u proizvodnu tehnologiju MSP-a“ podudaraju natprosječne vrijednosti za težinski udjel regionalnog kriterija i natprosječni udjel uspješnih prijavitelja s potpomognutih područja na lokalnoj razini. S druge strane, za tri poziva s najvećim udjelom uspješnih prijavitelja s potpomognutih područja težinski udjel regionalnog kriterija je iznosio svega 5% ili 0%, što znači da nije bio relevantan. Niska razina podudarnosti upućuje na zaključak da **generalno nema osobito**

**značajne povezanosti između većeg udjela regionalnog kriterija i većeg udjela uspješnih prijavitelja s potpomognutih područja.** Takav nalaz potvrđuje vrijednost koeficijenta korelacije udjela regionalnog kriterija i udjela uspješnih prijavitelja s potpomognutih područja koji na razini svih poziva iznosi svega 0,07.

Treba istaknuti da su **pozivi s najnižim udjelom korisnika s potpomognutih područja (manje od 10%) bili pozivi koji se odnose na istraživanje i razvoj, inovacije, internacionalizaciju MSP-a te energetske obnovu višestambenih zgrada.** Riječ je o očekivanim rezultatima s obzirom na to da su u pitanju vrlo specifična tematska područja za koja je teško očekivati postojanje značajnog broja potencijalnih korisnika na potpomognutim područjima.<sup>32</sup>

Premda je na razini svih poziva utvrđena vrlo slaba povezanost između udjela regionalnog kriterija u ukupnom broju bodova i udjela korisnika s potpomognutih područja, postavlja se pitanje vrijedi li isti zaključak na razini pojedinih grupa poziva. Stoga su pozivi podijeljeni u dvije grupe na koje se odnosi najveći broj poziva: pozivi iz područja malog i srednjeg poduzetništva i pozivi iz područja energetske učinkovitosti, te je za svaku pojedinu grupu provedena korelacijska analiza. Rezultati analize prikazani su u sljedećoj tablici.

**Tablica 12: Koeficijenti korelacije između udjela regionalnog kriterija i udjela korisnika s potpomognutih područja**

	Broj j poziva	Koeficijent korelacije
Svi pozivi	17	0,07
Pozivi iz područja malog i srednjeg poduzetništva	10	0,64
Pozivi iz područja energetske učinkovitosti	5	-0,89

Izvor: Obrada autora na temelju podataka iz MIS-a

Dobiveni rezultati bacaju novo svjetlo na prethodne zaključke. U slučaju poziva s područja malog i srednjeg poduzetništva koeficijent korelacije iznosi visokih 0,64, što znači da postoji vrlo značajan stupanj povezanosti težinskog udjela regionalnog kriterija i udjela uspješnih prijavitelja s potpomognutih područja. Osim toga, razina povezanosti ima logičan smjer, s porastom težinskog udjela regionalnog kriterija raste i udjel uspješnih prijavitelja. Potpuno suprotna situaciju je utvrđena kod poziva iz područja energetske učinkovitosti, kod kojih postoji snažna negativna korelacija s koeficijentom -0,89. Iz toga proizlazi da je povećanje težinskog udjela regionalnog kriterija bilo praćeno gotovo proporcionalnim smanjenjem udjela uspješnih prijavitelja iz potpomognutih područja. S ovako dijametralno suprotnim

<sup>32</sup> U potpomognutim područjima djeluje vrlo malen broj znanstveno-istraživačkih organizacija. Također, zbog manjeg udjela urbanog stanovništva u odnosu na ostali dio Hrvatske, manje su i potrebe za obnovom višestambenih zgrada.

vrijednostima koeficijenta korelacija na razini dviju grupa poziva, ne iznenađuje da je koeficijent korelacije na razini svih poziva uključenih u analizu tako nizak.

**Zaključno, analiza je pokazala da uspješnost primjene regionalnog kriterija znatno varira za različita tematska područja OPKK.** Odabrani primjeri poziva iz područja malog i srednjeg poduzetništva jasno potvrđuju da postoji pozitivna i snažna veza između težine regionalnog kriterija i udjela korisnika s potpomognutih područja. S druge strane, u slučaju poziva iz područja energetske učinkovitosti primjena regionalnog kriterija nije imala učinka. U tom su slučaju vrlo visoke vrijednosti udjela korisnika s potpomognutih područja ostvarene uz vrlo nisku vrijednost regionalnog kriterija, što znači da su neki drugi čimbenici imali veći utjecaj na distribuciju korisnika nego sami regionalni kriterij.

#### *IV.2.1.2 Simulacija učinaka primjene regionalnog kriterija na odabranim pozivima*

Nakon što je korelacijska analiza ukazala na postojanje snažne veze u području malog i srednjeg poduzetništva između težinskog udjela regionalnog kriterija i učestalosti odabira prijavitelja sa mjestom ulaganja na potpomognutih područjima<sup>33</sup> u nastavku se želi otići korak dalje i procijeniti na osnovu već provedenih natječaja, potencijalni dodatni učinak koji se mogao ostvariti u slučaju još većeg udjela regionalnog kriterija u odnosu na onaj koji je u tim natjecajima primijenjen. S tim u vezi, **provedena je simulacija rangiranja prijavitelja za različite težinske udjele regionalnog kriterija u ukupnoj ocjeni.** Takav pristup omogućuje da se utvrdi kako bi izgledala lista uspješnih prijavitelja na provedenim natjecajima ukoliko bi umjesto npr. 5 ili 10% udjela u ukupnoj ocjeni, regionalni kriterij bio uvećan na 10 ili 20% ili umanjen, odnosno eliminiran.

Da bi se simulacija mogla provesti, bilo je važno odabrati odgovarajuće pozive za koje provedba simulacije ima smisla te osigurati potrebne podatke o bodovanju na razini pojedinih prijavitelja. Nužno je da postoji element natjecanja odnosno lista neuspješnih prijavitelja da bi se mogla procijeniti promjena u odabiru prijavitelja s potpomognutih područja uslijed promjene težine regionalnog kriterija. Nije nužno uključiti sve neuspješke prijavitelje jer prijavitelji s izrazito malim brojem bodova ni u kojem slučaju ne mogu biti odabrani zbog povećanja udjela regionalnog kriterija. Umjesto toga bilo je potrebno odabrati određen broj neuspješnih prijavitelja kod kojih se može očekivati promjena statusa zbog povećanja težine regionalnog kriterija. To je napravljeno tako da je za svaki od odabranih poziva uključen veći broj neuspješnih prijavitelja koji se nalaze ispod bodovne granice za odabir uspješnih prijavitelja. Na temelju podataka nadležnih tijela odabrana su tri poziva za provedbu simulacije koja je prikazana u sljedećoj tablici. U slučaju poziva „Razvoj poslovne infrastrukture“ ukupan je broj neuspješnih prijavitelja koji su došli do faze ocjenjivanja bio pet, tako da su svi uključeni u simulaciju. Kod drugih dvaju poziva odabran je proizvoljan broj neuspješnih prijavitelja (20 odnosno 10), koji je osiguravao da budu uključeni svi

<sup>33</sup> U nastavku teksta se radi pojednostavljenja pojam odabranog prijavitelja sa mjestom ulaganja na potpomognutim područjima poistovjećuje s pojmom odabranog prijavitelja sa potpomognutog područja radi jednostavnosti izričaja.



neuspješni prijavitelji koji bi promjenom težinskog udjela regionalnog kriterija došli u priliku da budu odabrani.

**Tablica 13: Odabrani pozivi za provedbu simulacije**

Poziv	Maksimalni udjel regionalnog kriterija	Broj uspješnih prijavitelja	Broj odabranih neuspješnih prijavitelja	Udjel odabranih prijavitelja iz potpomognutih područja u uk. broju odabranih prijavitelja
Poziv 'Kompetentnost i razvoj MSP' (KK.03.2.1.05)	10%	199	20	14,6%
Poziv 'Ulaganje u proizvodnu tehnologiju MSP' (KK.03.2.1.02)	10%	29	10	24,1%
Poziv 'Razvoj poslovne infrastrukture' (KK.03.1.2.01)	5%	48	5	31,3%

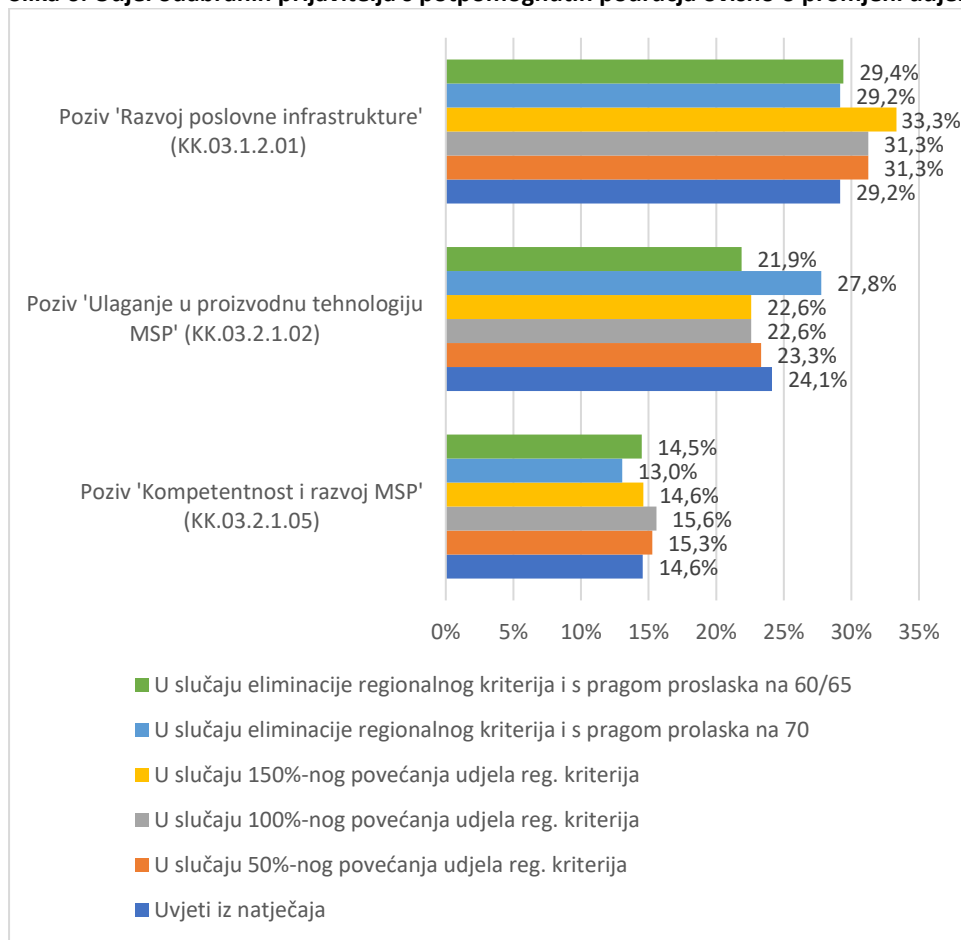
Izvor: Obrada autora na temelju podataka javno dostupnog popisa operacija, preuzeto sa [www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr), stanje 31.5.2018.

Simulacija je provedena na temelju sljedećih parametara:

- Simulirano povećanje broja bodova za regionalni kriterij iznosi 50%, 100% i 150% u odnosu na uvjete iz natječaja (primjerice, ako je maksimalni broj bodova 10, u simulaciji će iznositi 15, 20 ili 25);
- Povećanje broja bodova za regionalni kriterij povećava u istoj mjeri ukupan broj bodova (ukupan broj bodova prelazi 100), odnosno simulacija nije rađena na način da povećanje regionalnog kriterija ide na štetu udjela nekog drugog kriterija;
- Simulirano smanjenje udjela regionalnog kriterija iznosi 100%, odnosno simulira se situacija u kojoj nema dodatnih bodova za prijavitelje ovisno o razini razvijenosti mjesta ulaganja;
- Simulacija se radi zasebno na istom bodovnom pragu kao u natječaju (minimalno 70 bodova za prolaz) te na sniženom bodovnom pragu za maksimalnu vrijednost regionalnog kriterija (minimalno 65 – za KK.03.1.2.01 – ili 60 bodova za prolaz – za KK.03.2.1.05 i za KK.03.2.1.02);
- Broj neuspješnih prijavitelja kod svakog poziva mora biti najmanje pet.

Kod svih triju poziva uvjeti iz natječaja propisivali su da je maksimalni iznos bodova 100, a minimalni uvjeti za prolaz 70 bodova. Na sljedećoj su slici prikazani rezultati simulacije u kojoj je vidljivo kretanje udjela uspješnih prijavitelja za različite težine regionalnog kriterija i različite bodovne pragove.

**Slika 6: Udjel odabranih prijavitelja s potpomognutih područja ovisno o promjeni udjela regionalnog kriterija**



Izvor: Obrada autora na temelju podataka MRRFEU-a

Dobiveni rezultati upućuju na slijedeće zaključke:

- Povećanje težinskog udjela regionalnog kriterija je kod tri predmetna poziva imalo vrlo slabi utjecaj na učestalost odabira prijavitelja iz potpomognutih područja. Tako npr. u slučaju povećanja težinskog udjela za 50%, odnosno sa npr. maksimalnih 5/10 bodova na maksimalnih 7,5/15 bodova, udjel odabranih prijavitelja iz potpomognutih područja se povećao sa 14,6 na 15,3% u slučaju poziva „Kompetentnost i razvoj MSP-a“ te sa 31,3% na 33,3% u slučaju poziva „Razvoj poslovne infrastrukture“. Ni daljnja povećanja regionalnog kriterija, uključujući i radikalno povećanje od 150% odnosno sa 5/10 bodova na 12,5/25 ne dovode do posebno značajnog povećanja udjela u odabranim prijaviteljima. Najveće povećanje se bilježi u slučaju poziva „Razvoj poslovne infrastrukture“ u kojem porast broja bodova za regionalni kriterij sa 5 na

12,5 rezultira povećanjem prijavitelja sa potpomognutih područja sa 29,2% na 33,3%. Razlog ovako slabim učincima povećanja težinskog udjela treba tražiti u relativno malom broju neuspješnih prijavitelja sa potpomognutih područja u slučaju poziva „Kompetentnost i razvoj MSP-a“ te poziva „Ulaganja u proizvodnu tehnologiju MSP-a“ pa je jako mali broj prijavitelja mogao iskoristiti dodatne bodove i prijeći bodovni prag;

- U nekim situacijama poput poziva „Ulaganje u proizvodnu tehnologiju MSP-a“ se događa suprotan učinak od očekivanog – porast udjela regionalnog kriterija dovodi do smanjenja udjela prijavitelja iz potpomognutih područja. To je povezano s relativno malim brojem neuspješnih prijavitelja iz potpomognutih područja. Naime, budući da se povećanje broja bodova za regionalni kriterij odnosi na sve skupine razvijenosti (u znatno manjoj mjeri nego za potpomognuta područja), onda korist od povećanja udjela regionalnog kriterija vodi ka većem odabiru prijavitelja iz 3., 4. i 5. skupine. Oni zbog dodatnih bodova lakše prelaze minimalni prag od 70 bodova;
- Vrlo slabi učinak dodatnih bodova potvrđuje i simulacija u kojoj je u potpunosti izostavljen regionalni kriterij, pri čemu je posebno rađena simulacija za situaciju u kojoj bodovni prag za prolaz ostaje na istoj razini (70 bodova) i situacija gdje se bodovni prag smanjuje za maksimalni broj bodova koji je osiguravao regionalni kriterij (5 odnosno 10 bodova).
  - U situaciji nepromijenjenog praga očekivalo bi se znatno smanjenje broja uspješnih prijavitelja sa potpomognutih područja. Međutim, kao što je vidljivo sa slike, u slučaju nepromijenjenog bodovnog praga za prolaz, kod poziva „Razvoj poslovne infrastrukture“ nije došlo do promjene distribucije odabranih prijavitelja iz potpomognutih područja. Kod poziva „Kompetentnost i razvoj MSP-a“ je zabilježen pad sa 14,6% na 13%, a kod poziva „Ulaganje u proizvodnu tehnologiju“ je zabilježen porast udjela sa 24,1% na 27,8%. Razlog za potonji rezultat je u tome što je gubitkom bodova za regionalni kriterij dio prijavitelja iz 3., 4. i 5. skupine pao ispod bodovnog praga, dok su prijavitelji iz 1. i 2. skupine, zbog visokog ukupnog broja bodova, ostali iznad praga, usprkos gubitku bodova za regionalni kriterij pa se njihov udjel u ukupnom broju odabranih prijavitelja posljedično povećao.
  - U slučaju kada se bodovni prag spustio na razinu od 60 odnosno 65 bodova, u dva od tri poziva rezultati su pokazali nikakvo ili zanemarivo odstupanje od stvarne distribucije, a jedino u slučaju poziva „Ulaganje u proizvodnu tehnologiju MSP-a“ je zabilježeno smanjenje udjela odabranih prijavitelja sa potpomognutih područja sa 24,1 na 21,9%. Ipak, niti ovo smanjenje se ne može okarakterizirati kao značajno.

Zaključno, **rezultati simulacije pokazuju da bi povećanje udjela za regionalni kriterij imalo vrlo ograničene učinke na analizirane pozive.** Čak ni 150%-no povećanje težinskog udjela ne bi doprinijelo bitnije većem broju odabranih prijavitelja sa potpomognutih područja. Glavni razlozi su vrlo mali broj neuspješnih prijavitelja sa potpomognutih područja, odnosno, jako mali broj ukupnih bodova koji su takvi prijavitelji ostvarili zbog čega im niti znatno povećanje težinskog udjela regionalnog kriterije ne pomaže

da prijeđu bodovni prag. Međutim, ove rezultate ne treba uzeti kao važeće za sve pozive.<sup>34</sup> **Rezultati simulacije, pak, upućuju da taj odnos ima svoje granice, odnosno da postoji razina dodane vrijednosti regionalnog kriterija nakon koje daljnje povećanje težinskog udjela nema odgovarajući dodatni učinak.** Pored toga, na odnos ove dvije dimenzije djeluje i puno drugih faktora, koji onda utječu na specifičnu primjenjivost i učinkovitost kriterija kada se dođe na razinu pojedinih poziva. Posebnu težinu ima broj prijava i kvaliteta prijavitelja sa potpomognutih područja, a ona pak, znatno ovisi o tematici samog poziva. U dva od tri poziva koja su bila predmet simulacije, prijavitelji sa potpomognutih područja su ostvarili visoke stopu uspješnosti. Simulacija je pokazala da bi i u slučaju da nije bilo primjene regionalnoga kriterija, njihova razina uspješnosti i dalje bila vrlo visoka, što znači da se očito radi o visoko-kvalitetnim prijavama koje i bez dodatnih bodova za regionalni kriterij prelaze bodovni prag. S druge strane, u dva od tri testirana poziva zabilježena je relativno mala zastupljenost prijavitelja sa potpomognutih područja kod neuspješnih prijavitelja. To ukazuje da je **u nekim tematskim područjima i dalje premali broj prijava koji dolazi sa potpomognutih područja, što onda ograničava doseg, odnosno učinak snažnije primjene regionalnog kriterija.**

#### *IV.2.1.3 Rezultati dubinske analize odabranih poziva*

Cilj je dubinske analize dobiti sintetičku ocjenu primjene regionalnog kriterija u pozivima kroz analizu različitih aspekata primjene opisanih u poglavlju IV.1.2.1. **Ukupna je ocjena primjene regionalnog kriterija s gledišta relevantnosti prilično loša.** U rasponu od 1 do 5 relevantnost kriterija odabira dobila je ocjenu 2,15, što je najniža ocjena u odnosu na sve ostale primijenjene kriterije vrednovanja (djelotvornost, učinkovitost, dosljednost, horizontalni doprinos). **Niska je ocjena uglavnom rezultat malog broja bodova koji je u analiziranim pozivima dodijeljen regionalnom kriteriju, rijetke prakse utvrđivanja bodovnog praga koji projektni prijedlog mora ostvariti u okviru regionalnog kriterija te niske ocjene potencijalnog učinka odabranog regionalnog kriterija na smanjenje regionalnih nejednakosti.**

**Napominjemo da analiza uzima u obzir relevantnost sustava odabira za smanjenje regionalnih nejednakosti iz perspektive OPKK, bez obzira na činjenicu da taj kriterij u pojedinim slučajevima nije važan za provedbu sektorske politike koja je bila podloga za definiranje pojedinih specifičnih ciljeva odnosno poziva.** Stoga ocjenu treba sagledavati isključivo u kontekstu ovog vrednovanja, u kojem je regionalni kriterij mjera relevantnosti sustava odabira. **To ne znači da postupci dodjele nisu bili djelotvorni u smislu postizanja svojih sektorskih ciljeva, nego da sustav odabira kao takav direktno ne doprinosi smanjenju regionalnih nejednakosti odnosno da postoje pozivi u kojima ovaj kriterij objektivno teško primjenjiv** (primjerice izravne dodjele za projekte koji se odnose na kartiranje morskih

<sup>34</sup> Podsjećamo da je korelacijska analiza deset poziva iz područja malog i srednjeg poduzetništva je pokazala da ipak postoji čvrsta veza između razine udjela regionalnog kriterija i razine udjela odabranih prijavitelja s potpomognutih područja.

staništa, mapiranje mreže NATURA 2000, uspostava mjeriteljske mreže i sl.). U nastavku donosimo još nekoliko konkretnih primjera koji gore navedeno dodatno pojašnjavaju.

U određenom broju poziva, a naročito kod izravnih dodjela i velikih projekata, regionalni kriterij nije primijenjen zbog prirode samih projekata koja nema regionalne dimenzije, kao na primjer za mjere namijenjene smanjenju klimatskih promjena („Uspostava Nacionalnog referentnog laboratorija“) ili za velike državne infrastrukturne projekte. S druge strane, klimatske promjene imaju teritorijalno diferencirane učinke. KK.07.1.1.01 („Cestovna povezanost s južnom Dalmacijom“) nema regionalnog kriterija odabira iako je u pitanju projekt koji je od vitalne i strateške važnosti za povezivanje regija i djelomično doprinosi uključivanju manje razvijenih područja u prometne sustave. Namjena KK.02.2.1.01 jest razvoj e-usluga, a on je korisniji za sredine koje su već sada tehnološki naprednije, te bi zbog toga trebalo predvidjeti dodatne aktivnosti za primjenu e-usluga u potpomognutim područjima. Projekt KK.07.3.1.01 („Poziv za sufinansiranje izgradnje terminala za pretovar rasutih tereta u luci Osijek“) nema regionalni kriterij iako je riječ o projektu od vitalne i strateške važnosti za povezivanje regija te je projektni prijedlog posebno naglasio namjeru podrške gospodarstvu istočne Hrvatske.

U znatnom broju poziva regionalni kriterij nije primijenjen iz logike da dodjela sama po sebi ima pozitivne učinke na regionalni razvoj, stoga ne treba primijeniti korektivni regionalni kriteriji kao pozitivnu diskriminaciju za JLS-e s (naj)nižim indeksom razvijenosti. Na primjer, poziv KK.08.1.1.02 („Poboljšanje pristupa primarnoj zdravstvenoj zaštiti“) namijenjen je samo unaprijed određenim, manje razvijenim regijama, ali je propuštena prilika da se dodatno ojača regionalni doprinos kada bi odabir dao prednost manje razvijenim područjima u okviru izabranih 18 manje razvijenih županija.

Posebnu pažnju izaziva činjenica da je relevantnost sustava odabira ocijenjena loše za one pozive koji su po prirodi svojih učinaka horizontalni (ekološki, socijalni, inovacije, infrastruktura, regionalni razvoj). Dosta poziva ima specifičnu nacionalnu dimenziju koja isključuje regionalni pristup (npr. e-usluge), ili koje se odnose na pojedinačne unaprijed definirane projekte i to smanjuje primjenjivost regionalnih kriterija. Očito se sustavno implicira da horizontalne (nacionalne) politike ne mogu utjecati negativno na regionalnu nejednakost (kao jedan od horizontalnih problema). Iako to može biti intuitivno prihvatljivo, nije uvijek točno. Na primjer, socijalne politike mogu imati učinke koji utječu na regionalnu nejednakost jer je socijalna mreža više razrađena u urbanim sredinama, koje su već u boljem ekonomskom položaju. Slično je s inovacijskim djelatnostima, koje su često koncentrirane ondje gdje već ima više znanja, što opet može pridonijeti povećanju nejednakosti. Tako KK.08.1.3.03 („Unaprjeđivanje infrastrukture centara za socijalnu skrb“) nije primijenio regionalni kriterij odabira, ali promovira rješavanje socijalne problematike kao jednog od aspekata nejednakosti. Socijalna je problematika za manje razvijene JLS-e akutnija, pa bi tako u sustavu odabira „socijalnog poziva“ prednost trebalo dati manje razvijenim lokalnim zajednicama. Također, analizirana je izravna dodjela kroz primjenu ITU-mehanizma (KK.06.2.2.01) koja nije primijenila regionalni kriterij zbog regionalno specifičnog karaktera projekta i prijavitelja. Imajući u vidu da se radi o ITU-mehanizmu, doprinos smanjenju regionalne nejednakosti

trebalo bi tražiti u smislu jačanja socijalne i teritorijalne kohezije, koja je u (post)industrijskom gradu veći izazov nego u ruralnim regijama

#### *IV.2.1.4 Nalazi terenskog istraživanja - perspektiva prijavitelja*

##### **Napomena o pouzdanosti rezultata anketnog istraživanja**

U poglavlju 3.1. opisana je metodologija istraživanja, pri čemu su navedene sve ključne informacije vezane za provedbu internetskog anketnog istraživanja kojim su prikupljeni stavovi triju važnih grupa dionika sustava odabira projekata: prijavitelja, članova odbora za odabir projekata i ocjenjivača prijava. Radi što boljeg razumijevanja nalaza istraživanja, prije samog predstavljanja nalaza treba još jednom ukazati na pitanje pouzdanosti istraživanja u pogledu pojedinih grupa ispitanika. Kad je riječ o prijaviteljima, nužno je podsjetiti da je broj anketiranih neuspješnih prijavitelja prilično malen (pogotovo u usporedbi s uspješnim prijaviteljima), što značajno narušava statističku pouzdanost dobivenih rezultata. Stoga nalaze vezane za neuspješne prijavitelje treba uzeti sa zadržkom. To nikako ne znači da dobiveni rezultati nemaju nikakvu vrijednost u kontekstu ciljeva istraživanja, već je prije svega riječ o tome da oni mogu poslužiti samo kao određena indikacija stavova, s obzirom na to da je njihova pouzdanost u znatnoj mjeri ograničena vrlo malom veličinom uzorka.

Druga važna napomena odnosi se na interpretaciju nalaza za uspješne i neuspješne prijavitelje. U tekstu analize uvijek je posebno naglašeno kada se nalazi odnose na uspješne, a kada na neuspješne prijavitelje. Ondje gdje su stavovi uspješnih i neuspješnih prijavitelja objedinjeni (kao npr. kod prikaza nalaza vezanih za trenutak objave poziva u odnosu na najavu), koristi se termin *ispitanici*, bez izdvajanja uspješnih ili neuspješnih prijavitelja.

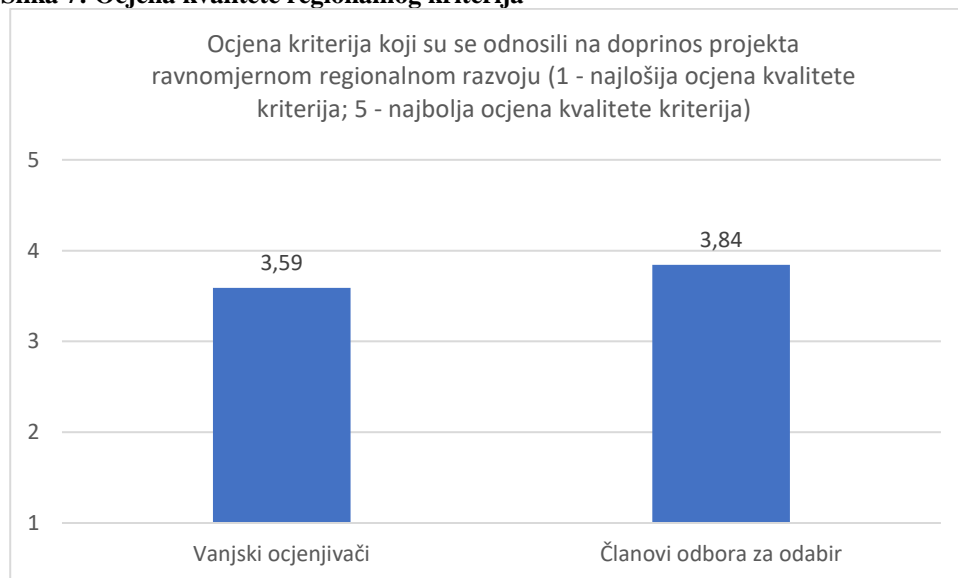
**Većinski stav uspješnih prijavitelja o primjeni kriterija regionalnog razvoja u kontekstu postupka odabira projekata uglavnom je pozitivan.** U rasponu ocjena od 1 (najlošija) do 5 (najbolja) uspješni su prijavitelji ocijenili kvalitetu formuliranja kriterija regionalnog razvoja u pogledu njegova doprinosa ravnomjernom regionalnom razvoju ocjenom 3,66, što je vrlo slično ocjenama kriterija prihvatljivosti te ostalih kriterija odabira, kao što se može vidjeti u sljedećem potpoglavlju. Ipak, valja naglasiti da se u opisnim komentarima koje su pojedini ispitanici davali u dijelu koji se odnosi na potrebu za promjenom kod definiranja kriterija odabira određeni broj komentara ticao upravo regionalnog kriterija. Pritom su komentari u većini slučajeva naglašavali potrebu za promjenom dosadašnjeg pristupa uglavnom u smjeru smanjenja važnosti regionalnog kriterija.

Za razliku od uspješnih prijavitelja, **neuspješni su prijavitelji znatno kritičniji prema primjeni regionalnog kriterija, koji su ocijenili prosječnom ocjenom 2,36**. Premda se radi o ispodprosječnoj ocjeni, ocjena za regionalni kriterij približno je ista kao i ocjene ostalih elemenata kriterija odabira. Stoga se čini da se ovdje (slično kao i kod uspješnih prijavitelja) više radi o ukupnom dojmu cijelog sustava odabira nego što se ocjena može pripisati nekoj specifičnosti regionalnog kriterija kojom se on ističe u odnosu na ostale elemente sustava odabira.

#### *IV.2.1.5 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva ocjenjivača i članova odbora za odabir*

Vanjski ocjenjivači uglavnom imaju slične ocjene kvalitete primijenjenih regionalnih kriterija kao i sami prijavitelji te članovi odbora za odabir projekata, koji svi u prosjeku pozitivno gledaju na doprinos kriterija odabira ostvarivanju ciljeva regionalnog razvoja. Ipak, valja primijetiti da su stavovi vanjskih ocjenjivača nešto manje pozitivni, dok su članovi odbora za odabir najpozitivniji u pogledu primjene regionalnog kriterija. Ipak, radi se o premalim razlikama da bi se moglo reći da postoji znatno drukčije viđenje kvalitete primijenjenih regionalnih kriterija između ovih dviju grupa ispitanika. Ukupna je ocjena ipak prilično niža od maksimalne, što znači da svi ispitanici smatraju da ima dosta prostora za poboljšanje regionalnog kriterija.

**Slika 7: Ocjena kvalitete regionalnog kriterija**

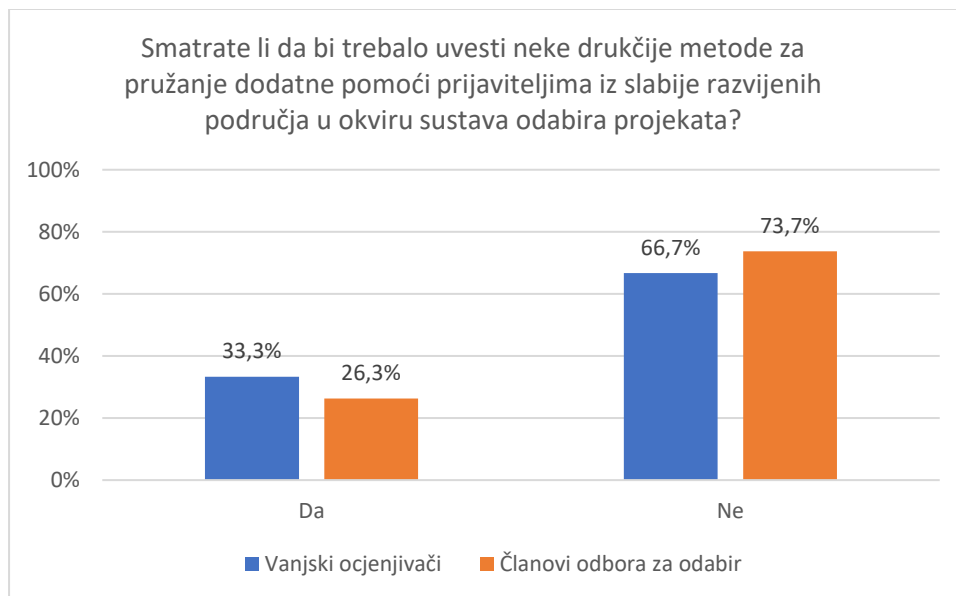


Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

Međutim, ispitanici uglavnom ne smatraju da su nedostaci takvi da je potrebno uvođenje novih metoda za primjenu regionalnog kriterija te se čini da ispitanici eventualne promjene vide prvenstveno kroz korekcije postojećih metoda. Slično kao i kod prethodnog pitanja, vanjski su ocjenjivači i tu nešto kritičniji u odnosu na članove odbora za odabir, s obzirom na to da jedna trećina ispitanih vanjskih ocjenjivača

smatra da bi trebalo primijeniti druge metode, dok je kod članova odbora za odabir taj postotak nešto niži (26,7%).

**Slika 8: Stav ocjenjivača u pogledu potrebe za uvođenjem drugih metoda za pružanje pomoći prijaviteljima iz slabije razvijenih područja**

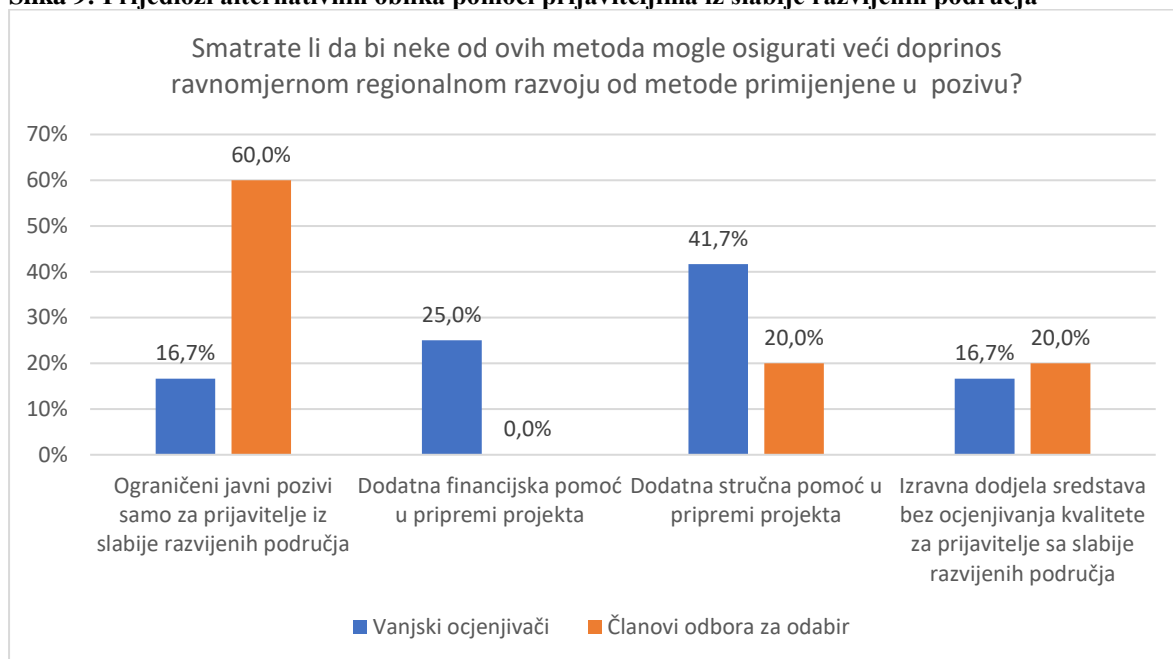


Izvor: Obrada autorana temelju provedenog anketnog istraživanja

Kad je riječ o tome što bi točno trebalo promijeniti u pogledu načina pružanja dodatne potpore za prijavitelje iz slabije razvijenih područja, **vanjski ocjenjivači koji su se izjasnili za promjenu najviše su podržali prijedlog da bi prijaviteljima trebalo osigurati dodatnu stručnu i financijsku pomoć u pripremi projekta.** Ako se ovi stavovi usporede sa stavovima članova odbora za odabir, vidljiva je razlika jer **većina članova odbora za odabir koji se zalažu za promjene u pristupu regionalnom kriteriju smatra da bi bilo najbolje uvesti ograničene pozive samo za prijavitelje iz slabije razvijenih područja,** a tek u manjoj mjeri podržavaju osiguravanje dodatne stručne pomoći i izravnu dodjelu sredstava bez ocjenjivanja kvalitete.



**Slika 9: Prijedlozi alternativnih oblika pomoći prijaviteljima iz slabije razvijenih područja**



Izvor: Obrada autora temeljem provedenog anketnog istraživanja

Ukratko, stav vanjskih ocjenjivača oko postojećeg pristupa u primjeni regionalnog kriterija je većinom pozitivan, ali ipak u nešto manjoj mjeri nego što je to slučaj kod samih prijavitelja te članova odbora za odabir. Najveća razlika u stavovima vanjskih ocjenjivača i članova odbora za odabir je prisutna u pogledu prijedloga za promjenu dosadašnjeg pristupa (kod onih ispitanika koji smatraju da treba doći do promjene).

#### *IV.2.1.6 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva tijela iz sustava upravljanja i kontrole i regionalne samouprave*

Većina sugovornika (u 31 od 35 intervjua ) smatra da **projekti koji su odabrani za financiranje prema OPKK uglavnom podržavaju ciljeve regionalnog razvoja, doprinose umanjuju regionalnih nejednakosti i jačaju društvenu infrastrukturu** i to na način da što je područje nerazvijenije, to kriterij regionalnog razvoja (mjeren indeksom razvijenosti) nosi više bodova (do maksimalno 20 bodova). Također, sugovornici navode da razvijenost područja utječe i na razinu sufinanciranja – što je područje razvijenije viša je razina sufinanciranja.

Manji dio sugovornika (četiri od 35) smatra da je **upitan doprinos projekata ostvarivanju ciljeva regionalnog razvoja**. Kao ključne razloge navode da je 20 bodova samo za regionalni razvoj previše te da otežava odabir najkvalitetnijih projekata, da su nejasni strateški prioriteti na razini države koji bi usmjeravali investicije i projekte, pa nije potpuno jasna ni usmjerenost projekata na ostvarivanje ciljeva

regionalnog razvoja, te da kvalitetno napisane projektne prijave imaju veću vjerojatnost za prolaz nego projekti koji stvarno doprinose cijevima regionalnog razvoja. Također, sugovornici navode da za dio projekata kriterij regionalnog razvoja nije primjenjiv (primjerice u pozivima MZOE-a – zaštita okoliša ili meteorološke stanice ne mogu se regionalizirati). Sugovornici spominju da je kroz kriterije odabira zanemaren doprinos smanjivanju regionalnih razlika između RH i EU.

## IV.2.2 Djelotvornost

**PITANJE 2:** Do koje mjere primijenjeni kriteriji odabira i mehanizmi u raznim potporama vode do projekata koji su u skladu s ciljevima OPKK (u svim prioritetima)?

### Uvodno o kriteriju djelotvornosti

Postoji jedan temeljni problem koji se odnosi na pristup mjerenju djelotvornosti kriterija odabira, a taj je da se u postojećem sustavu planiranja PDP-a ne utvrđuju ciljane (planirane) vrijednosti pokazatelja koje se pozivom žele ostvariti, pri čemu bi pokazatelji trebali biti definirani prije svega kao pokazatelji rezultata (*outcome*). To znači da ne postoji osnovna referentna vrijednost pomoću koje bi se moglo zaključiti je li selekcijski postupak osigurao primjereno dostizanje tih ciljanih vrijednosti i zatim, u idućem koraku, u kojoj je mjeri selekcijski postupak osigurao dostizanje ciljeva OPKK-a. Umjesto toga, pozivi sadrže listu pokazatelja poziva čije se ispunjenje prati tijekom provedbe odabranih, ali bez mogućnosti analitičkog povezivanja uspješnosti provedbe na razini pojedinog poziva. U takvim okolnostima mjerenje djelotvornosti postupaka odabira usmjereno je na ostale elemente koji se mogu mjeriti na temelju dostupnih podataka, a to je, prije svega, ekspertna procjena kvalitete definiranja kriterija odabira te analiza procjene pojedinih dionika uključenih u proces pripreme i provedbe PDP-a.

### Primijenjene metode

Za potrebe vrednovanja djelotvornosti sustava odabira, koristile su se slijedeće metode: (i) Analiza prikupljenih dokumenata – dokumentacija PDP-a; (ii) *On-line* upitnici – prijavitelji/ocjenjivači/vanjski članovi odbora za odabir, (iii) Intervjui – Predstavnici upravljačkog tijela/posredničkih tijela/Odbora za praćenje.

#### IV.2.2.1 Nalazi dubinske analize

Ključni, suštinski kriterij odabira 1 u svim analiziranim pozivima se odnosi na ocjenjivanje 'Vrijednosti za novac koju projekt donosi'. Suštinski kriterij odabira je u ZNP 06 definiran kao 'vrijednost koju projekt nudi u kontekstu ostvarenja ciljeva poziva, a odnosi se na kvantificirani omjer troška potrebnog za postizanje ciljanih vrijednosti pokazatelja neposrednih rezultata/rezultata, utvrđenih na razini sheme/predmetnog postupka dodjele'. Takva definicija je usmjerena na ocjenjivanje učinkovitosti, ne na djelotvornost, što je prvi zadatak suštinskog Kriterija 1. Vrijednost za novac u smislu djelotvornosti razumijemo inverzno kao (što veći) doprinos projekta ciljevima, koristeći raspoloživa sredstva. Takvo

razumijevanje potvrđuje i razrada tog kriterija na potkriterije u više poziva (na primjer u KK.01.2.1.01 - Povećanje razvoja novih proizvoda i usluga koji proizlaze iz aktivnosti istraživanja i razvoja), koji se bez iznimke odnose na djelotvornost projektnih prijedloga, ne na njihovu učinkovitost. Drugi primjer pravilnog razumjevanja suštinskog kriterija odabira „Vrijednost za novac“ je KK.04.2.1.04 (Energetska obnova i korištenje OIE u zgradama javnog sektora). Dobar primjer je i KK.04.1.1.01. (Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja OIE u proizvodnim industrijama).

Usporedba sa slovenskim pozivom, kao primjerom dobre prakse, ukazuje na primjenu suštinskog kriterija odabira (Vrijednost za novac) u funkciji vrednovanja djelotvornosti operacija s gledišta OPKK-a (kao što je prikazano u poglavlju II.3). Međutim, veći broj drugih poziva suštinski kriterij 1 primjenjuje u funkciji odabira učinkovitih projekata. Kriterijem odabira 1 u nekim se pozivima ocjenjuje financijska stabilnost projekta (što se svodi na ocjenu jasnoće opisa proračuna projekta: KK.01.2.1.01, „Povećanje razvoja novih proizvoda i usluga koji proizlaze iz aktivnosti istraživanja i razvoja“; na ocjenu financijske isplativosti projekta: KK.04.1.1.01; ili ako je prijavitelj u cjelini osigurao sredstva za financiranje: KK.04.2.2.01, „Energetska obnova višestambenih zgrada“, kriteriji odabira 1 za grupu 1, mjerilo 1.1.1). Treća je varijacija primijenjena u KK.08.1.3.03 („Unaprjeđivanje infrastrukture centara za socijalnu skrb kao podrška procesu deinstitucionalizacije – faza 1“), gdje se kriterij odabira 1 ocjenjuje u skladu s time je li proračun projekta jasno opisan i logički povezan s projektnim elementima. KK.05.1.1.01 („Projekt modernizacije meteorološke motriteljske mreže – METMONIC“) kriterijem 1 ocjenjuje opravdanost troškova projektnih aktivnosti. Konstrukcija kriterija 1 u tim slučajevima ne govori ništa o doprinosu poziva ciljevima OPKK-a. Zbog toga takve formulacije kriterija 1 spadaju u materiju kriterija 4 (Dizajn i zrelost projekta).

Jedan od važnijih razloga zbog kojih Kriterij 1 kao suštinski kriterij ne može bolje pridonijeti odabiru projekata sa većim doprinosom ciljevima OPKK je loše definiranje mjerila koja upotrebljavaju kriteriji odabira, a koja ne predstavljaju dobro pravu suštinu ciljeva poziva (npr. KK.03.1.2.01- Razvoj poslovne infrastrukture). Isto tako, za KK.03.2.2.01 (Inovacije novoosnovanih MSP), kriterij odabira 1, mjerilo 1.1.2 'Doprinos jačanju inovacijskog kapaciteta poduzeća za razvoj i povećanje prihoda od inovativnih proizvoda ili usluga te procesa, izvozu znanjem intenzivnih usluga ili proizvoda te povećanje zaposlenosti u aktivnostima koje se temelje na znanju'. Tako je određena suština ocjenjivanja iznimno široka i neprecizna. S jedne strane, upravo takvi kriteriji daju evaluatorima mogućnost ekspertne ocjene potencijalnog učinka projekta, no radi dosljednosti i transparentnosti ocjenjivanja takvo pitanje treba onda razbiti na više potpitanja i za svako osmisлити objektivizirana mjerila (može sadržavati ekspertnu ocjenu ali da se precizira kako se donosi ocjena).

Mjerila za odabir projekta za kriterij Djelotvornost se u Obrascu za ocjenjivanje u većem broju analiziranih poziva nalaze u Kriteriju 4 (Dizajn i zrelost projekta). To je čini se nužna posljedica razumijevanja kriterija odabira 1 kao kriterija učinkovitosti, umjesto djelotvornosti. U analizi je u većem broju Obrazaca za ocjenjivanje posljedično prisutno miješanje funkcije kriterija Vrijednost za novac i kriterija Dizajn i zrelost projekta. Glavni izvor problema je ZNP06 koji je razradio kriterije odabira na način

da se djelotvornost, odnosno doprinos projekta ostvarenju ciljeva OPKK jasno ne navodi. Neki pozivi su ipak dobro razumjeli suštinu kriterija odabira i razlike među njima (KK.01.1.1.02, „Ulaganje u organizacijsku reformu i infrastrukturu u sektoru istraživanja i razvoja“), dok su drugi, koji su precizno slijedili nejasne sustavne upute, često primijenili neoptimalna rješenja, i to često na neoptimalan način.

Primjer je KK.04.2.2.01 („Energetska obnova višestambenih zgrada“): za grupu 1 potkriterij 4.1. i mjerilo 4.1.2 spadaju u kriterij 1 (doprinos ciljevima OPKK-a), pa i suštinski nisu povezani s ocjenjivanjem dizajna projekta. KK.04.2.1.04 („Energetska obnova i korištenje OIE u zgradama javnog sektora“): potkriterij 4.1 isto spada u kriterij odabira 1; u 4.1 dolazi i do miješanja dviju vrsta projekata – prve, koju podnosi prijavitelj u ocjenjivanje, i druge, koja znači obnovu objekata. Kriteriji odabira ocjenjuju samo prvo, dok je drugo predmet ocjenjivanja prihvatljivosti. Drugi primjeri problematične primjene suštinskih kriterija u kriteriju Dizajn i zrelost projekta jesu: KK.06.1.1.01 („Priprema i provedba integriranih razvojnih programa temeljenih na obnovi kulturne baštine“) za grupu A; KK.08.1.3.03 („Unaprjeđivanje infrastrukture centara za socijalnu skrb“); KK.04.1.1.01 („Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja OIE u proizvodnim industrijama“) – potkriterij 4.1.; KK.08.1.1.02 („Poboljšanje pristupa primarnoj zdravstvenoj zaštiti“) – mjerilo 1.1 (Razloženost proračuna projekta), koje spada među kriterije dizajna projekta.

Često Kriterij ocjenjivanja za Zrelost projekta o okviru Kriterija Dizajn i zrelost dodjeljuje samo manji broj bodova (u KK.08.1.3.03 čak nijedan). U KK.04.1.1.01 donosi 1 bod odnosno samo 2% maksimalnog broja bodova Kriterija 4 (Dizajn). Slično je u KK 04.1.1.01, u KK.04.2.2.01 se daje 4 boda ili manje od 10% bodova Kriterija 4. U nekim pozivima, kao na primjer KK.06.1.1.01, Mjerilo 4.5 (zrelost Projekta) se odnosi na spremnost projekta za realizaciju, a to bi trebalo riješiti već u fazi ocjene prihvatljivosti, što znači da se mjerilo briše iz Kriterija 4 ako nema prave funkcije u suštinskom odabiru i ako ne doprinosi suštinama koje su uključene u definiciju Kriterija Dizajn i zrelost (vidi u poglavlju o učinkovitosti, niže). Isto vrijedi i za mjerila 4.2 i 4.5 u KK.06.1.1.01, gdje preporučujemo razmotriti, je li granica između kriterija prihvatljivosti i kriterija odabira dobro postavljena (vidjeti Učinkovitosti, niže). Primjer dobre primjene kriterija 4 u funkciji ocjenjivanja dizajna i zrelosti projekata je KK.01.2.1.01. (Povećanje razvoja novih proizvoda i usluga koji proizlaze iz aktivnosti istraživanja i razvoja).

Zbog uočenog sustavnog nesporazuma o tome što se ocjenjuje kroz kriterij odabira 1 i kriterij odabira 4, potrebno se vratiti na definiciju u ZNP-u 06 za kriterij 4 (Dizajn i zrelost projekta), koja je, po našem mišljenju, nedvosmislena (i time prikladnija od definicije kriterija odabira 1): (1) utvrđivanje potrebe odnosno problemskog stanja koje projekt rješava te opis željenog stanja; (2) interna intervencijska logika projekta i provjerljivost pokazatelja kojima se treba potvrditi ostvarenje ciljanih vrijednosti – pokazatelji moraju biti racionalni, odgovarajuće vrste i iz pouzdanih izvora; i (3) spremnost za početak provedbe svih odgovarajućih komponenti projekta (ovdje bi se, po našem mišljenju, moglo uključiti i ocjenu kriterijā Razloženost proračuna projekta, Osigurana sredstva financiranja, Provedbeni kapaciteti prijavitelja, Opseg i snaga partnerstva, ovisno o potrebama konkretne dodjele). Pritom treba obavezno imati u vidu da se spremnost projekta za realizaciju obično ocjenjuje već u fazi ocjenjivanja prihvatljivosti projekata,

pa u kriteriju odabira 4 (Dizajn) pažnju treba obratiti samo na mjerljive (ne formalne) elemente koji dokazuju zrelost. Iako je definicija kriterija odabira 4 jasna, njezina primjena u više primjera nije dobra. Posebice se ne provodi točka 2 iz definicije, interventna logika, vjerojatno jer taj termin nije dobro poznat ni onima koji su pripremali dokumentaciju poziva ni onima koji su na toj osnovi pripremili projektne prijedloge. Jedan od boljih primjera oblikovanja kriterija odabira 4 uočen je kod KK.02.2.1.01 („Razvoj e-usluga“), naročito mjerilo 4.1.3, te to smatramo dobrim primjerom koji treba slijediti.

Slijedeći razlog zbog kojeg sustav odabira ne može više pridonijeti odabiru projekata sa većim doprinosom ciljevima OPKK je, u nekim slučajevima, neoptimalan dizajn mjerila i kriterija ocjenjivanja, razvidan kroz logički pogrešnu konstrukciju. U nastavku navodimo neke primjere:

- KK.03.2.2.01 („Inovacije novoosnovanih MSP“): kriterij odabira 1 (Vrijednost za novac) ukupno donosi 20 bodova, bodovni prag iznosi 12 bodova. Njegovo je ocjenjivanje podijeljeno na tri elementa. Treća komponenta, Doprinos pokazateljima Poziva (1.3), donosi 8 bodova, i to bez bodovnog praga, pa je tako hipotetički moguće prihvatiti projekt koji je dobio 0 bodova za doprinos pokazateljima Poziva. Preporučujemo otklanjanje nekonzistentnosti s ciljem „obrane“ intervencijske logike Poziva.
- KK.04.1.1.01 (Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja OIE u proizvodnim industrijama ), Konstrukcija potkriterija 4.1. je upitna jer donosi dva odvojena seta kriterija za ulaganja u proizvodni pogon i u zgrade, pa se njihovi bodovi ne mogu zbrajati (i tako ukupna bodovna vrijednost nijednog projekta ne može biti 100% osim ako Prijavitelj ulaže u proizvodni pogon i u zgrade – ali u pozivu ne postoji imperativ da bi projekt morao obuhvatiti i zgrade, nego je to dano samo kao opcija. Obavezno je samo ulaganje u proizvodni pogon (sukladno Kriteriju za provjeru prihvatljivosti projekta i aktivnosti). Tako se dovodi u konflikt namjena poziva i kriteriji odabira.
- KK.06.1.1.01 (Priprema i provedba integriranih razvojnih programa temeljenih na obnovi kulturne baštine), Kriterij odabira 4 za Grupnu A Mjerilo 4.2 ima nepotrebnu Napomenu (broj aktivnosti/djelatnosti ne može biti 0 [bodova]; u takvom slučaju predloženi projekt ne zadovoljava kriterij prihvatljivosti 4), jer ako preduvjet nije ispunjen, projekt neće ni postati predmetom ocjenjivanja kvalitete.
- KK.06.1.1.01 Kriterij odabira 1 za Grupnu B (sa skoro polovinom maksimalnog broja bodova) ne pokriva rezultate (ni neposredne - output, ni konačne - outcome) na području kulturne baštine. Preporučujemo preoblikovati Mjerila za pokazatelje tako da su prvenstveno vezana na obnovljene objekte kulturne baštine (broj posjeta, programi, prihodi, aktivnosti...).
- KK.03.2.2.01 Treći potkriterij Kriterija odabira 'Doprinos pokazateljima Poziva' (1.3), njegov prvi element ocjenjivanja (1.3.1. Udio vlastitog financiranja Prijavitelja) se suštinski razlikuje od načina mjerenja pripadajućeg Pokazatelja, kako je definiran u Metodologiji dodjele za ocjenjivanja kvalitete (Ukupna vrijednost projekta–traženi iznos potpore) / traženi iznos potpore za Pokazatelj). Pokazatelj po Metodologiji po našem mišljenju nije optimalan, barem dok se ne garantira da mogu privatna ulaganja

sadržati samo I&R. Tako je rješenje u Obrascu za ocjenu kvalitete korektnije (ili barem jasnije) od metodologije. Neusklađenost između Obrasca i Metodologije Priloga 3 je naravno sama po sebi nepoželjna.

- U pozivima koje promoviraju integralni pristup (KK.06.1.1.01, Kriterij odabira 4 za Grupu A Mjerilo 4.1) se kao osiguranje integralnog učinka osigurava više bodova za Projekte s ulaganjima u više objekata na više različitih lokacija ulaganja – takav će pristup prije rezultirati disperzijom učinaka, nego promicanju integralnog pristupa. Obnova jednog objekta može biti integralna ako je konzistentno povezana sa više drugih kategorija ulaganja, ako stvara sinergije.
- KK.03.2.1.05 („Kompetentnost i razvoj MSP“): kriterij prihvatljivosti 16 određuje: „Tražena potpora nije namijenjena za djelatnosti povezane s izvozom“, dok kriterij odabira 1, mjerilo 1.3.3. (Povećani prihod od izvoza) za izvozne učinke dodjeljuje do 5 bodova. Zbog nejasnoće ovih kriterija – jednom negativnog, drugi put pozitivnog ocjenjivanja iste materije – potrebno je prijaviteljima pružiti dodatne informacije vezane uz primjenu ovog kriterija prihvatljivosti.
- KK.09.1.1.01 („E-škole: uspostava digitalno zrelih škola – pilot projekt“): mjerilo 4.2.5 ocjenjuje je li dokumentacija pripremljena (analize troškova/koristi i dr.). To nije konzistentno jer se u drugim dijelovima obrasca analiza troškova/koristi već primjenjuje za provjeru i ocjenjivanje; jedan dokument ne može istovremeno biti dokaz i nešto što tek treba ustanoviti.
- KK.07.1.1.01 („Cestovna povezanost s južnom Dalmacijom“): kriterij odabira 4 (Dizajn i zrelost projekta) mjerilo 4.2 procjenjuje je li ispunjen kriterij (pozitivna ocjena JAPSERS) za koji se u mjerilu 1.1 već ustanovilo da je ispunjen. Isto vrijedi za KK.07.3.1.01, kriterij odabira 4 mjerilo 4.3, i KK.07.1.1.01.
- KK.03.2.1.02 („Ulaganje u proizvodnu tehnologiju MSP“): mjerilo 1.2 (Razloženost proračuna projekta) ne samo da dopušta prolaz projektima koji imaju samo djelomično opisane neophodne troškove za provedbu projekta nego im dodjeljuje dva boda. Smatramo to slabošću sustava ocjenjivanja.
- KK.03.2.1.02: ako usporedimo mjerilo 3.2.1 (za poslovne prihode veće od 80% ukupne vrijednosti projekta dodjeljuje najviše, 3 boda) i mjerilo 1.3.1 (za 20 i više neto radnih mjesta dodjeljuje najviše, 7 bodova), implicira se da je idealan prijavitelj onaj koji će s 20% više sredstava otvoriti 20 novih radnih mjesta, što ukazuje na diskriminatornost mjerila prema manjim prijaviteljima. Razumije se da će nizak prag kriterija 3 omogućiti prolaz i malim prijaviteljima, ali to ne mijenja negativne ocjene, čak ih dodatno potvrđuje jer nizak prag sam po sebi ima negativan utjecaj na djelotvornost ocjene kvalitete. Analogno, KK.03.2.1.02 mjerilo 1.3.1 (Sačuvana/nova neto radna mjesta) daje prednost većim projektima. Obrnuta je situacija s mjerilom 1.3.2 (Povećani prihod od prodaje), koje daje prednost malim prijaviteljima koji lakše postignu rast prihoda (zbog niske osnova). Isto vrijedi i za 1.3.3 (Povećani prihod od izvoza). To je sporno zbog toga što su prihvatljivi prijavitelji svi mali i srednji poduzetnici, a mjerila su ipak diskriminirajuća. S jedne strane takav pristup osigurava veću uspješnost u dostizanju ciljeva OPKK-a (kroz manji broj značajnijih projekata), no to nije logički korektno jer se radi o ocjeni kvalitete, a veličina

poduzetnika i projekta nije kvaliteta sama po sebi ako je poziv otvoren svim MSP-ima. Bilo bi bolje odvojiti pozive za različite ciljane skupine, a ne miješati ovo unutar jednog poziva (ne samo da takav pristup diskriminira nego je upitan učinak takvog odabira na učinkovitost i djelotvornost poziva). Bilo bi korektnije odvojiti pozive za specifične ciljane skupine odnosno poboljšati definiranje ciljanih korisnika bespovratnih sredstava.

Najutjecajniju polugu suštinskog odabira projekata predstavlja sustav bodovanja kriterija odabira. Analiza sustava bodovanja kriterija odabira u pozivima otkriva moguća poboljšanja na više područja, koja su zajednička za više poziva. Prva grupa primjedbi se odnosi na mali broj bodova, manji od 50% ukupnog mogućeg broja bodova, koji se dodjeljuje suštinskom kriteriju odabira 1 (Vrijednost za novac) (KK.03.1.2.01 - Razvoj poslovne infrastrukture; KK.03.2.1.05 - Kompetentnost i razvoj MSP, KK.01.2.1.01 - Povećanje razvoja novih proizvoda i usluga koji proizlaze iz aktivnosti istraživanja i razvoja, analogno za KK.06.1.1.01 - Priprema i provedba integriranih razvojnih programa temeljenih na obnovi kulturne baštine, Kriterij odabira 3 za Grupu A i B). Primjećujemo, da se u sustavu odabira obično broj bodova dodjeljuje neuravnoteženo već na nivou glavnih Kriterija odabira (i grupa mjerila) istog poziva koji donose od 1 pa do više od 50 bodova. Preporučujemo da suštinski kriterij 1 u buduće donosi najmanje 50% maksimalnog broja bodova sa bodovnim pragom višim od 65% maksimalnog broja bodova. Tako će suštinski kriterij(i) garantirati bolji odabir projekata. Pored toga treba osigurati da se kriterij 1 definira kao kriterij kojim se mjeri doprinos projekta pokazateljima poziva, tako da se izbjegne sadašnja situacija gdje Vrijednost za novac je zapravo kriterij mjerenja troškovne učinkovitosti projekta.

U primjerima gdje je učinkovitost kriterija i mjerila djelotvornosti niska, to je većim djelom posljedica primjene velikog broja mjerila, koja donose mali broj bodova. Na primjer KK.01.2.1.01, gdje 11 mjerila donosi samo po 1 bod, još osam mjerila najviše po 3 boda. Time 'mali kriteriji' odabira ipak doprinose ukupno više od četvrtine maksimalnog broja bodova. Takva situacija zahtjeva dizajnirati projekt na način da ima više nezavisnih elemenata, što može smanjiti fokus za doprinos glavnim ciljevima OPKK. Tu je i dodatan problem što ima preklapanja između primijenjenih mjerila. Npr. u spomenutom pozivu, pitanje ima li projekt jasnu intervencijsku logiku i pitanje jesu li aktivnosti za provedbu elemenata projekta i njihovo planirano trajanje usklađeni s opisom projekta, pokrivaju isto područje.

Sličan problem stvaraju situacije u kojima je Obrazac za ocjenu podijeljen na velik broj glavnih kriterija odabira, među kojima su i utjecajni kriteriji koji donose vrlo velik broj bodova i vrlo neutjecajni kriteriji sa malim brojem bodova, što pridonosi neuravnoteženosti kriterija odabira. U više je primjera jedan suštinski kriterij odabira podijeljen u više suštinskih kriterija (na primjer KK.03.2.2.01, „Inovacije novoosnovanih MSP“, kriterij 1 i kriterij 5 – Inovativnost) ili je razvidna podijeljenost kriterija koji opisuju dizajn i zrelost projekta (u KK.03.2.2.01 to su kriteriji 3 i 4). Kada se za isti aspekt odabira (npr. doprinos ciljevima OPKK-a) upotrijebe odvojeni kriteriji odabira i bodovni prag (Vrijednost za novac, Inovacije u KK.03.2.2.01), onda ti aspekti ocjenjivanja djeluju „jedan protiv drugoga“ (Inovacije protiv Vrijednosti za novac) umjesto zajedno. Za poboljšanje djelotvornosti ali i učinkovitosti odabira (radi eliminacije neutjecajnih kriterija odabira i mjerila) preporučujemo da se kriteriji za srodna područja ocjenjivanja

ujedine i da se time broj glavnih kriterija odabira u obrascu za ocjenjivanje smanji na 3–5. Svaki bi kriterij mogao imati oko tri mjerila, od kojih bi svako donosilo po najmanje 5 bodova. Imajući u vidu da broj glavnih kriterija ovisi o ZNP-u 06 i kriterijima koje je ZNP odredio kao obvezne, ove bi preporuke trebalo vezati i za promjene ZNP-a.

#### *IV.2.2.2 Nalazi terenskog istraživanja - perspektiva prijavitelja*

Uspješni su prijavitelji prilično povoljno ocijenili sustav odabira projekata u pogledu njegove sposobnosti odabira projekata koji osiguravaju najveći mogući doprinos ciljevima OPKK-a, kako ukupno tako i u pogledu njegovih pojedinih elemenata. Sljedeća tablica prikazuje stavove uspješnih i neuspješnih prijavitelja vezano za primjerenost formuliranja kriterija prihvatljivosti prijavitelja i aktivnosti. Kao što se može vidjeti, prosječne ocjene uspješnih prijavitelja relativno su visoke. **Najviše ocjene ispitanici su dali na pitanje o procjeni pristranosti kriterija**, što znači da ispitanici u velikoj većini smatraju da su kriteriji prihvatljivosti prijavitelja i aktivnosti bili formulirani na način da su osiguravali ravnopravan tretman svim potencijalnim prijaviteljima. **Najniža prosječna ocjena (3,48) dodijeljena je za ocjenu restriktivnosti kriterija prihvatljivosti prijavitelja.** Solidnu su ocjenu (3,55) uspješni prijavitelji dodijelili kriteriju prihvatljivosti prijavitelja u dijelu koji se odnosi na usmjeravanje odabira projekata prema onim projektima koji navise doprinose ostvarenju relevantnog specifičnog cilja iz OPKK-a. To je posebno važno jer je upravo ovo pitanje najznačajnije za ocjenu djelotvornosti u ovom dijelu pitanja koja se odnose na kriterije prihvatljivosti. Sličnu ocjenu (3,63) ispitanici su dodijelili kada su upitani da procijene u kojoj su mjeri kriteriji prihvatljivosti aktivnosti omogućili da sve relevantne aktivnosti budu prihvatljive za financiranje.

S druge strane, neuspješni prijavitelji su znatno kritičniji te im se ocjene kreću u rasponu od 2,45 za ocjenu restriktivnosti kriterija prihvatljivosti prijavitelja do 2,82 za kriterije prihvatljivosti aktivnosti. Slično kao i kod uspješnih prijavitelja, riječ je o vrlo uskom rasponu, ali, naravno sa znatno nižim vrijednostima.

**Tablica 14: Ocjene kriterija prihvatljivosti od strane prijavitelja**

	Minimalna moguća ocjena (1)	Maksimalna moguća ocjena (5)	Prosječna ocjena uspješnih prijavitelja	Prosječna ocjena neuspješnih prijavitelja
Kriteriji prihvatljivosti prijavitelja	Kriteriji prihvatljivosti prijavitelja bili su previše općeniti te nisu osiguravali dobar odabir relevantnih projekata	Kriteriji prihvatljivosti prijavitelja usmjeravali su na odabir upravo onih projekata koji navise doprinose relevantnom specifičnom cilju iz OPKK-a	3,55	2,5
	Kriteriji prihvatljivosti prijavitelja bili su previše restriktivni te nisu osiguravali dobar odabir relevantnih projekata	Kriteriji prihvatljivosti prijavitelja usmjeravali su na odabir upravo onih projekata koji navise doprinose relevantnom specifičnom cilju iz OPKK-a	3,48	2,45
	Kriteriji prihvatljivosti	Kriteriji prihvatljivosti prijavitelja bili su	3,74	2,59



**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

	prijavitelja bili su pristrani u smislu da su bili na štetu određene grupe potencijalnih korisnika	definirani na način da su omogućili ravnopravan tretman svim potencijalnim prijaviteljima		
<b>Kriteriji prihvatljivosti aktivnosti</b>	Kriteriji prihvatljivosti aktivnosti nisu osiguravali kvalitetno planiranje potrebnih projektnih aktivnosti	Kriteriji prihvatljivosti aktivnosti u potpunosti su osiguravali da sve relevantne aktivnosti budu prihvatljive za financiranje	3,63	2,82
	Kriteriji prihvatljivosti aktivnosti bili su pristrani u smislu da su bili formulirani na štetu određene grupe potencijalnih korisnika	Kriteriji prihvatljivosti aktivnosti bili su definirani na način da su omogućili ravnopravan tretman svim potencijalnim prijaviteljima	3,81	2,82

Izvor: Obrada autora temeljem provedenog anketnog istraživanja

**Slični su rezultati zabilježeni i u pogledu ocjene kriterija odabira, koje su uspješni prijavitelji također ocijenili prilično pozitivno.** Kad je riječ o ocjeni sposobnosti kriterija odabira da prepoznaju i usmjere na odabir upravo onih projekata koji najviše doprinose ciljevima poziva, ispitanici u velikoj većini smatraju da su kriteriji odabira u tom pogledu bili uspješni. U rasponu od ocjene 1 (kriteriji odabira/potkriteriji bili su potpuno krivo definirani te nisu bili usmjereni na projekte koji nose najveću dodatnu vrijednost za ciljeve poziva) do ocjene 5 (kriteriji odabira/potkriteriji usmjeravali su na odabir upravo onih projekata koji najviše doprinose ciljevima poziva) ispitanici su dali prosječnu ocjenu 3,77. Prosječne ocjene za pojedinačne kriterije odabira kreću se od 3,65 za ocjenu sposobnosti prepoznavanja stvarnih kapaciteta prijavitelja te doprinosa projekta promicanju jednakih mogućnosti pa do 3,81 za sposobnost prepoznavanja doprinosa projekta promicanju održivog razvoja i zaštiti okoliša.

Dakle, slično kao i kod ocjena za kriterije prihvatljivosti, ocjene kvalitete kriterija odabira prilično su uravnotežene i iznadprosječne. Ipak, s obzirom na udaljenost od maksimalne vrijednosti, ocjene istovremeno govore da i sami uspješni prijavitelji prepoznaju da postoji još dosta prostora za unaprjeđenje kriterija.

**Neuspješni su prijavitelji bili najviše kritični upravo kod kriterija odabira, pri čemu je najnižu ocjenu dobio kriterij vrijednosti za novac koju projekt nudi, svega 2,18. Najbolju ocjenu dobio je kriterij promicanja održivog razvoja i zaštite okoliša (2,41), s tim da se tu i dalje radi o vrlo niskim vrijednostima, koje potvrđuju izrazito kritičan stav ispitanika spram kriterija odabira.**

**Tablica 15: Ocjene kriterija odabira od strane prijavitelja**

	Minimalna moguća ocjena (1)	Maksimalna moguća ocjena (5)	Prosječna ocjena uspješnih prijavitelja	Prosječna ocjena neuspješnih prijavitelja
<b>Sposobnost usmjeravanja na projekte koji nose najveću dodanu</b>	Kriteriji odabira/potkriteriji bili su potpuno krivo definirani te nisu bili usmjereni na projekte koji nose najveću dodatnu	Kriteriji odabira/potkriteriji usmjeravali su na odabir upravo onih projekata koji najviše doprinose ciljevima poziva	3,77	2,27

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

vrijednost	vrijednost za ciljeve poziva			
Sposobnost prepoznavanja vrijednosti za novac koju projekt nudi	Primijenjeni potkriteriji nisu uopće prepoznali na pravi način stvarnu vrijednost za novac koju projekt nudi	Primijenjeni potkriteriji u potpunosti su prepoznali stvarnu vrijednost za novac koju projekt nudi	3,70	2,18
Sposobnost prepoznavanja stvarne financijske održivosti projekta	Primijenjeni potkriteriji nisu uopće prepoznali na pravi način stvarnu financijsku održivost koju projekt nudi	Primijenjeni potkriteriji u potpunosti su prepoznali stvarnu financijsku održivost koju projekt nudi	3,66	2,36
Sposobnost prepoznavanja stvarnih provedbenih kapaciteta prijavitelja	Primijenjeni potkriteriji nisu uopće prepoznali na pravi način stvarne provedbene kapacitete prijavitelja	Primijenjeni potkriteriji u potpunosti su prepoznali stvarne kapacitete prijavitelja za provedbu projekta	3,65	2,32
Sposobnost prepoznavanja dizajna i zrelosti projekta	Primijenjeni potkriteriji nisu uopće prepoznali na pravi način dizajn i zrelost predloženog projekta	Primijenjeni potkriteriji u potpunosti su prepoznali dizajn i zrelost predloženog projekta	3,77	2,27
Sposobnost prepoznavanja doprinosa projekta promicanju jednakih mogućnosti	Primijenjeni potkriteriji nisu uopće prepoznali na pravi način stvaran doprinos projekta promicanju ravnopravnosti spolova/zabrani diskriminacije/pristupačnosti za osobe s invaliditetom	Primijenjeni su potkriteriji na pravi način prepoznali stvarni doprinos projekta promicanju ravnopravnosti spolova/zabrani diskriminacije/pristupačnosti za osobe s invaliditetom	3,65	2,32
Sposobnost prepoznavanja doprinosa promicanju održivog razvoja i zaštiti okoliša	Primijenjeni potkriteriji nisu uopće prepoznali na pravi način stvaran doprinos projekta promicanju održivog razvoja i zaštiti okoliša	Primijenjeni su potkriteriji na pravi način prepoznali stvarni doprinos projekta promicanju održivog razvoja i zaštiti okoliša	3,81	2,41

Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

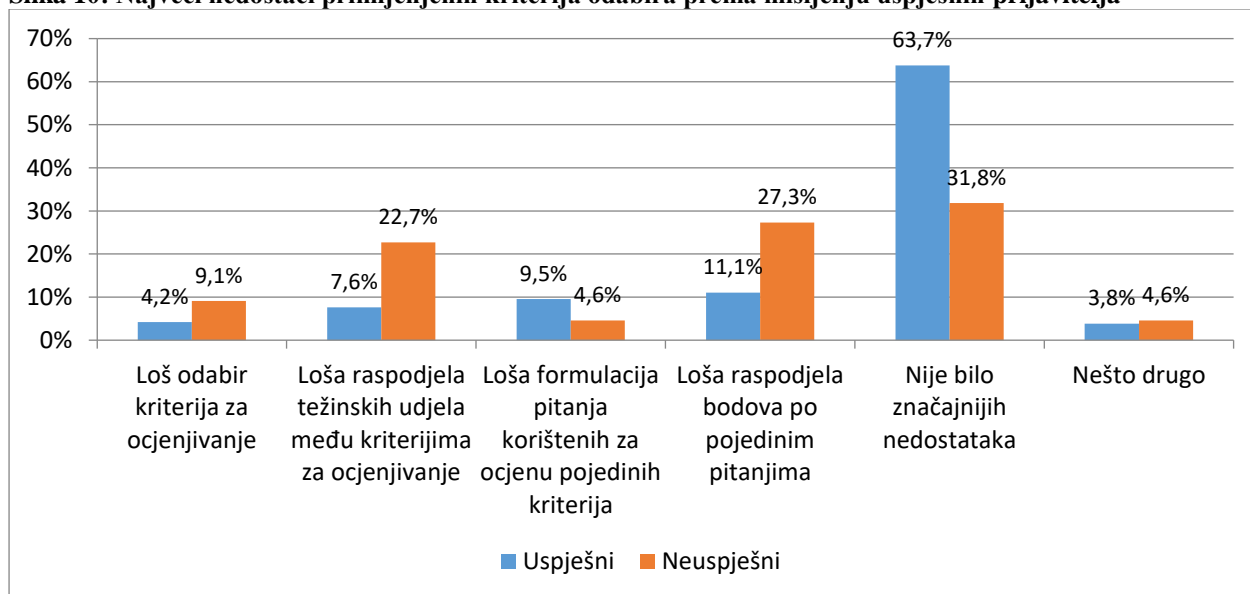
Većina komentara uspješnih prijavitelja koji se odnose na kriterije odabira također je pozitivna, odnosno u skladu s danim kvantitativnim ocjenama. Ipak, može se spomenuti da se jedan dio kritičnih komentara odnosio na primjenu horizontalnih kriterija, gdje ispitanici smatraju da kriterije treba doraditi (npr. „Horizontalna načela nisu primjenjiva za poduzetnike“ ili „Neki projekti sami po sebi ne mogu pridonijeti horizontalnim pitanjima“, „Jedan prijavni obrazac ne može biti primjenjiv za svaki poziv“), dok se drugi dio kritičnih komentara odnosio na regionalni kriterij, kao što je već ranije navedeno u potpoglavlju o relevantnosti. Kod neuspješnih prijavitelja zaprimljen je jako malen broj komentara, pa je teško utvrditi neki obrazac u pogledu sadržaja komentara.

S obzirom na relativno visoke ocjene za kriterije odabira, ne iznenađuje da je čak 63,7% uspješnih prijavitelja ustvrdilo da nije bilo značajnijih nedostataka u pogledu primjene samih kriterija. Ipak, na temelju odgovora ispitanika koji su ukazali na određene nedostatke moguće je utvrditi najkritičnija područja. Uspješni su prijavitelji **najveće zamjerke iskazali u pogledu loše raspodjele bodova po**

pojedinih pitanjima, loše formulacije pitanja korištenih za ocjenu pojedinih kriterija te loše raspodjele težinskih udjela među kriterijima za ocjenjivanje, dok su najmanje zamjerki imali na odabir kriterija za ocjenjivanje.

Kod neuspješnih prijavitelja najveći se dio ispitanika također slaže da nije bilo većih nedostataka, ali je taj udjel dvostruko manji nego kod uspješnih – točnije, svega 31,8% smatra da su kriteriji bili u redu. S druge strane, **27,3% neuspješnih prijavitelja smatra da je najveći nedostatak loša raspodjela bodova po pojedinim pitanjima, dok 22,7% problem vidi u raspodjeli težinskih udjela među pojedinim kriterijima.** Najmanji problem neuspješni prijavitelji vide u formulaciji pitanja korištenih za ocjenu pojedinih kriterija.

Slika 10: Najveći nedostaci primijenjenih kriterija odabira prema mišljenju uspješnih prijavitelja



Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja<sup>35</sup>

Dok s jedne strane 85,9% svih uspješnih prijavitelja smatra da sustav odabira ni na koji način ne favorizira odnosno diskriminira neku skupinu korisnika, u slučaju neuspješnih prijavitelja taj udjel iznosi 59,1%. Premda je razlika u stavovima velika, obje grupe, ukupno gledano, **sustav odabira doživljavaju u većoj mjeri nediskriminirajućim nego diskriminirajućim.** U svojim je komentarima više neuspješnih prijavitelja istaknulo problem s indeksom razvijenosti, čiju primjenu smatraju penalizirajućom za bolje razvijene jedinice lokalne samouprave.

Na pitanje „Ako biste željeli nešto promijeniti u pogledu definiranja kriterija odabira/pitanja za ocjenu kvalitete, molimo Vas, objasnite što bi to bilo“ od ukupno 442 ispitanika uspješna prijavitelja njih svega

<sup>35</sup> Apsolutna vrijednost broja odgovora uspješnih i neuspješnih prijavitelja nalazi se u tablici na str.29.

44 dalo je komentar kojim predlažu neku promjenu u pristupu odabiru projekata. **Komentari se odnose na razna područja, od promjene modela natječaja vezano za odabir korisnika prema redosljedu zaprimanja prijave do korištenja većeg broja vanjskih stručnjaka koji dolaze iz privatnog sektora.** Najviše pojedinačnih komentara (osam od 44) odnosi se na primjenu regionalnog kriterija, za koji, kao što je već ranije spomenuto, ispitanici većinom smatraju da bi ga trebalo mijenjati, prvenstveno u smislu da treba smanjiti njegov udjel ili ga čak u potpunosti eliminirati.

#### *IV.2.2.3 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva ocjenjivača*

**Vanjski ocjenjivači imaju prilično pozitivno mišljenje u pogledu sposobnosti kriterija odabira da usmjeravaju upravo na one projekte koji najviše doprinose relevantnom specifičnom cilju iz OPKK.** Sličan je stav i u pogledu ostalih dimenzija ocjene djelotvornosti. To, naravno, kao i u slučaju stavova ostalih ispitanika, ne treba značiti da prostora za poboljšanje pristupa nema; dapače, **mjesta za poboljšanje kriterija definitivno ima, a prema odgovorima se može zaključiti da je najveći potencijalni prostor za poboljšanje smanjenje razine općenitosti kriterija.**

**Tablica 16: Ocjena djelotvornosti kriterija odabira do strane ocjenjivača**

	Minimalna moguća ocjena (1)	Maksimalna moguća ocjena (5)	Prosječna ocjena vanjskih ocjenjivača	Prosječna ocjena članova odbora za odabir
<b>Do koje su mjere primijenjeni kriteriji odabira/potkriteriji za ocjenu kvalitete prijave vodili odabiru upravo onih projekata koji najviše doprinose ostvarenju relevantnog specifičnog cilja OPKK</b>	1 – Kriteriji i potkriteriji odabira bili su potpuno neusklađeni sa specifičnim ciljem iz OPKK-a te nisu osiguravali dobar odabir relevantnih projekata	5 – Kriteriji odabira i potkriteriji usmjeravali su na odabir upravo onih projekata koji najviše doprinose relevantnom specifičnom cilju iz OPKK-a	4,00	4,10
	1 – Potkriteriji odabira bili su previše detaljni i nisu omogućavali sagledavanje šire slike kvalitete projekta	5 – Potkriteriji odabira bili su izrazito dobro formulirani te su omogućili dobivanje cjelovite slike kvalitete projekta	3,78	3,90
	1 – Potkriteriji odabira bili su previše općeniti i nisu omogućavali sagledavanje dovoljno detaljne slike kvalitete projekta	5 – Potkriteriji odabira bili su izrazito dobro formulirani te su omogućili dobivanje detaljne slike kvalitete projekta	3,50	3,85
	1 – Metodologija bodovanja potkriterija općenito je bila vrlo loše formulirana i nije	5 – Metodologija bodovanja potkriterija općenito je bila izrazito dobro formulirana te je	3,83	3,8

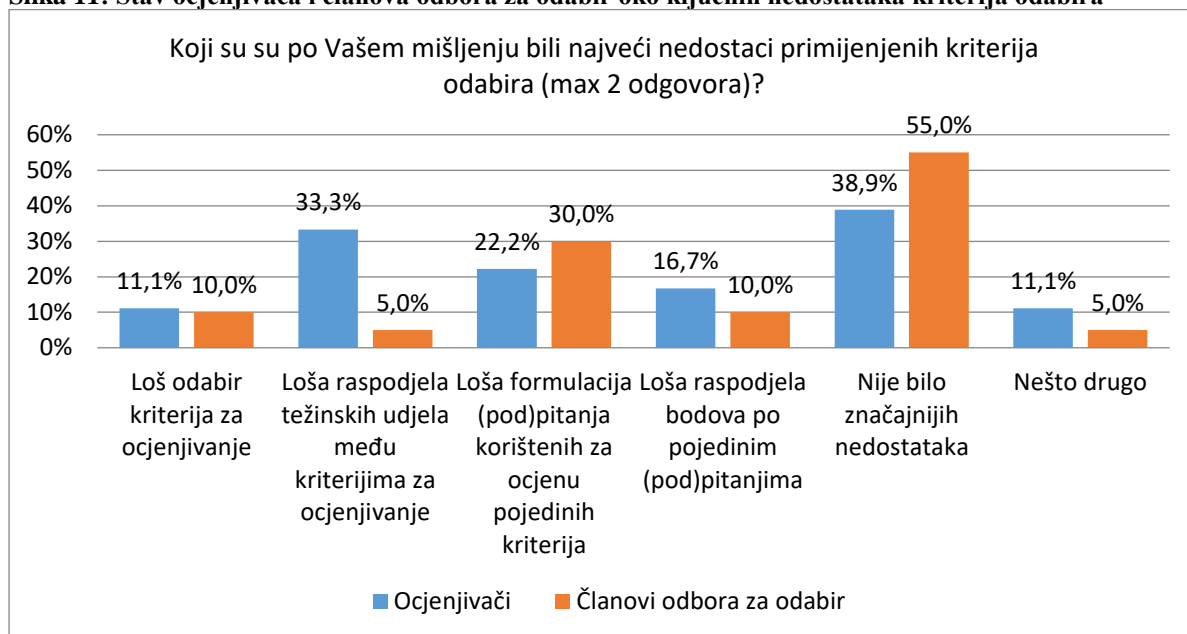
	omogućila ocjenjivanje	kvalitetno	omogućila vrlo kvalitetno ocjenjivanje		
--	------------------------	------------	--	--	--

Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

Mišljenje članova odbora za odabir vrlo je slično iskazanom mišljenju vanjskih ocjenjivača, s tim da su članovi odbora uglavnom dali nešto veće prosječne ocjene u odnosu na vanjske ocjenjivače, osim u segmentu opće ocjene metodologije bodovanja. Time se još jednom potvrđuje da većina dionika procesa odabira smatra da su kriteriji odabira relativno dobro postavljeni.

Na pitanje koji su najveći nedostaci primijenjenih kriterija 38,9% ocjenjivača te čak 55% članova odbora za odabir izjavilo je da nije bilo posebnih nedostataka, što pokazuje da ocjenjivači, očekivano, imaju kritičniji stav u odnosu na članove odbora za odabir. Od onih koji su pak imali primjedbe **najviše je ocjenjivača ocijenilo da su najveći nedostaci vezani za lošu raspodjelu težinskih udjela među kriterijima te za lošu formulaciju pitanja korištenih za ocjenu pojedinog kriterija. Najmanje su nedostataka utvrdili u pogledu odabira samih kriterija za ocjenjivanje.** S druge strane, prema članovima odbora za odabir, najveći je problem loša formulacija pitanja korištenih za ocjenu pojedinih kriterija, a nakon toga loš odabir kriterija za ocjenjivanje te loša raspodjela bodova po pojedinim (pot)pitanjima. Najmanje nedostataka članovi odbora vide u raspodjeli težinskih udjela među kriterijima.

**Slika 11: Stav ocjenjivača i članova odbora za odabir oko ključnih nedostataka kriterija odabira**



Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

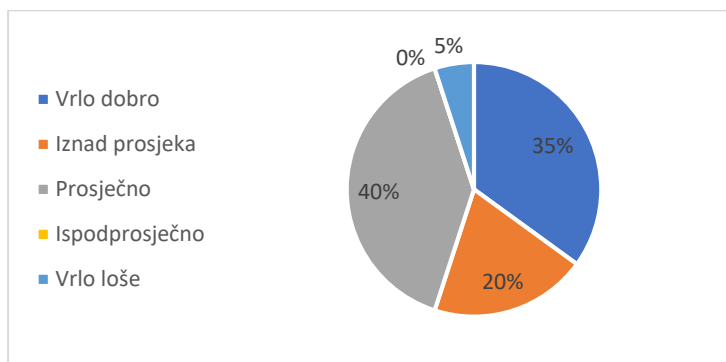
U dodatnim komentarima koje su ispitanici dali više njih ukazuje na problem pristupa ocjenjivanju dodane vrijednosti projekta. **Naglašava se problem formalističkog pristupa ocjenjivanju, koji ne ostavlja dovoljno prostora za ocjenjivanje smislenosti samog projekta, odnosno procjenu toga koliko on doista donosi dodane vrijednosti na temelju prosudbe ocjenjivača.** S druge strane, manji dio komentara upućuje na potrebu za dodatnom razradom kriterija, odnosno za pitanjima i potpitanjima koja bi smanjila mogućnost subjektivnosti prilikom ocjenjivanja, ali bi istovremeno omogućila prijaviteljima da lakše sami ocijene svoj projektni prijedlog. Primjerice, spomenut je, između ostaloga, problem nejasnih kriterija kada se ocjenjuje u kategorijama kao što je „nedovoljno“ jer nije jasno što se podrazumijeva pod pojmom „nedovoljno“.

Važno je istaknuti da velika većina ocjenjivača (77,8%) smatra da kriteriji odabira ni na koji način ne favoriziraju određenu skupinu korisnika. **Među onima koji ipak smatraju da favoriziranje kriterija odabira postoji dio se komentara odnosi na pitanje primjene indeksa razvijenosti, dio na potrebu za razlikovanjem položaja mikropoduzetnika i malih poduzetnika od srednjih poduzetnika, a dio na probleme financijskih pokazatelja, gdje postotne promjene nisu uvijek dobar način ocjenjivanja uspješnosti prijavitelja.**

#### *IV.2.2.4 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva tijela iz sustava upravljanja i kontrole i regionalne samouprave*

Većina sugovornika (33 od 35) smatra da je prikladnost i djelotvornost postojećih postupaka odabira projekata unutar sustava upravljanja i kontrole OPKK dobra (od prosječne do izvrsne). Kao pozitivne karakteristike sustava navode da se prilikom primjene kriterija odabira ide u dubinu svakog projektnog prijedloga, traže se pojašnjenja od stručnih službi, a za dodatnu analizu koriste se usluge vanjskih stručnjaka (npr. građevinarstvo, stručnjaci za dubinsku provjeru studije izvedivosti i sl.).

**Slika 2. Prikladnost i djelotvornost postojećih postupaka odabira unutar sustava upravljanja i kontrole OPKK**



*Izvor: Obrada autora prema rezultatima provedenih intervjua*

Većina sugovornika (26 od 35 intervjua) smatra pozitivnim da se kriteriji odabira primjenjuju proceduralno jer se tako osigurava objektivna procjena projektne prijave (jasni tehnički zahtjevi koje treba zadovoljiti) i smanjena je mogućnost subjektivnosti od strane evaluatora.

Sugovornici smatraju da kriteriji odabira i mehanizmi u različitim projektima vode u velikoj mjeri do projekata koji su u skladu s ciljevima OPKK. Kao osnovi mehanizam koji osigurava povezanost kriterija odabira sa ciljevima OPKK navodi se provjera koju provodi UT te prihvaćanje kriterija na Odboru za praćenje. Kao dobar primjer uspješnih projekata koji doprinose ostvarivanju ciljeva OPKK navode se trajni pozivi kojima se dolazi do boljih i kvalitetnijih projekata nego kroz privremene pozive (kod trajnih poziva se poduzetnik javi kada njemu odgovora po njegovoj investicijskoj strategiji).

Sugovornici ističu da većina odabranih projekata doprinose ciljevima OPKK. Maksimalni mogući doprinos je vidljiv kod projekata intervencijskih planova za male gradove. Među projekte koji imaju visoku razinu doprinosa ciljevima OPKK se spominju KK.09.1.1.01 e-škole i KK.01.2.2.03. strukovno obrazovanje CEKOM. Problem je kod velikih projekata koji se prijavljuju neovisno od razine pripremljenosti te je neizvjesna mogućnost buduće provedbe (npr. neriješeni imovinsko-pravni odnosi).

Uz iznimku nekoliko javnih politika (primjerice politike gospodarenja otpadom, nekih socijalnih tema te politike širokopojasnog interneta u kojima priprema projekata traje dugo) **sugovornici smatraju da nema značajnijeg problema vezano uz diskontinuitet javnih politika.**

Svi sugovornici smatraju da bi trebalo  **smanjiti opsežnost dokumentacije i omogućiti pojednostavljenje procedure prijave projekata.**

**Kao izazove za buduće razdoblje sugovornici spominju nedovoljnu fleksibilnost ZNP-a** (primjerice isti obavezni kriteriji za projekte od par tisuća kuna kao i za one od nekoliko milijuna kuna) **i sustav e-savjetovanja koji nije zaživio u potpunosti** (a kroz koji bi se mogli prikupiti vrijedni dodatni komentari za poboljšanje kriterija odabira projekata).

Kod projekata za koje se smatra da ne doprinose ciljevima OPKK-a, tj. čiji je doprinos upitan, sugovornici smatraju da je tome tako zbog **problema u provedbi, a ne u samom projektu. Pritom kao glavne probleme navode provedbu javne nabave i održivost projekata.** Među projektima s velikim problemima tijekom provedbe istaknuti su studentski domovi. Vezano za poziv KK.02.2.1.01 („Razvoj e-usluga“), potvrdilo se da samo 38% projekata ima visok doprinos ciljevima OPKK-a. Ako se zdrastvo razmatra s istaknutim doprinosom ciljevima OPKK-a, sugovornici naglašavaju da se radi o velikim i dugotrajnim investicijama koje je nužno nastavljati iz jedne financijske perspektive u drugu. Istaknut je problem **deinstitucionalizacije, koja ne funkcionira dobro u proceduri raspisivanja poziva i ugovaranja.**

Iako sugovornici uglavnom navode da su kriteriji odabira adekvatni u smislu doprinosa ciljevima OPKK, sugovornici sa regionalne razine smatraju da **ciljevi OPKK nisu u dovoljnoj mjeri povezani s ciljevima na regionalnoj i lokalnoj razini.** Iznesen je stav da nije bilo prilike definirati koje su njihove regionalne potrebe i regionalni potencijali, što je važno znati prilikom usmjeravanja investicija. Istaknuto je da je nužno znati koji projekti su prikladniji za realizaciju u kojoj županiji/regiji/jedinici lokalne samouprave u smislu dugoročnih učinaka i održivosti, a ne da se svi javljaju za sve.

Vezano za kategoriziranje odabranih projekata u sklopu OPKK u skladu s procijenjenim doprinosom ciljevima OPKK, procjenjujući one s visokim, srednje visokim i niskim doprinosom te onih bez doprinosa ciljevima OPKK, **istaknuto je da je najvažniji dio financijska i komercijalna održivost projekta odnosno financijski i stručni kapaciteti prijavitelja. Pokazalo se da je to presudno za uspješnosti projekata, a premalo se boduje, tj. ima premali ponder u ukupnim bodovima.** Naime, sugovornici smatraju da provedbeni kapaciteti prijavitelja načešće u konačnici budu presudni za uspješnu provedbu projekta, bez obzira koliko je kvalitetno napisana sama prijava (u čemu često imaju pomoć vanjskih konzultanata, vještih u pisanju na način osiguranja maksimalnih bodova).

Ima primjera neuspješnih projekata sa izuzetno kvalitetnom prijavom, npr. zbog lošeg poznavanja tržišta, krivo usmjerenih marketinških aktivnosti, problema s novčanim tijekom, i dr. a i primjera uspješno provedenih projekata, ali s upitnom održivošću pozitivnih rezultata nakon završetka projekta.



Iako većina sugovornika smatra da promjene kriterija odabira za investicijske prioritete i bespovratne potpore/strateške projekte nisu potrebne, sugovornici s regionalne razine smatraju da su **promjene potrebne u smislu povezivanja kriterija odabira s regionalnim prioritetima**. Sugerira se da se detaljnije definiraju pitanja koja su preopćenita, da bi prijavitelj s velikom sigurnošću mogao sam sebe ocijeniti (posebice jer se često radi o velikom vlastitom sudjelovanju od strane poduzetnika). Sugerira se da se kroz dodatne obrasce (npr. investicijska studija) poveća jasnoća prijave i ocjenjivanja.

Tek nekoliko sugovornika (pet od 35) ocjenjuje da odabrani projekti ne doprinose ciljevima OPKK-a, odnosno da je njihov doprinos upitan, a to povezuju uglavnom s razlikom između onoga što je navedeno u projektnoj prijavi i stvarne mogućnosti provedbe projekta (zahvaljujući vještini konzultanata u pripremi projektnih prijava).

### IV.2.3 Horizontalni doprinos

**PITANJE 3:** Jesu li odabrani projekti doprinijeli ostvarivanju horizontalnih načela i u kojoj mjeri?

#### Uvodno o kriteriju horizontalnog doprinosa

Kao i u slučaju procjene djelotvornosti, analiza ostvarenja horizontalnih načela ima ograničenje u vidu nedostatka ciljanih vrijednosti koje se žele ostvariti kroz pojedine pozive kada su u pitanju horizontalna načela, s tim da je ovdje problem još više izražen u smislu da ni općenito na razini OPKK-a ne postoji jasna slika o ciljanim postignućima u ovom području. Kao što su pokazali rezultati analize koji će biti prikazani u nastavku, dodatna je otežavajuća okolnost što sustav praćenja provedbe na razini pojedinog projekta trenutno ne omogućuje kvalitetno praćenje aktivnosti koje su povezane s horizontalnim doprinosom, pa je vrlo teško odnosno nemoguće ocjenjivati što se ostvarilo u ovom području. Ukratko, cjelokupni proces planiranja i praćenja ostvarenja horizontalnih načela još je uvijek na početku svojeg razvoja te će trebati još dosta aktivnosti da se poboljša. Uzimajući navedeno u obzir, metodološki se pristup u istraživanju najviše oslonio na stručnu procjenu opsega uključenosti i kvalitete definiranja kriterija koji mjere horizontalni doprinos projekata te na stavove pojedinih dionika uključenih u proces pripreme i provedbe PDP-a.

#### Primijenjene metode

Korištene su sljedeće metode istraživanja: (i) analiza prikupljenih dokumenata (dubinska desk-analiza poziva na dostavu projektnih prijedloga); (ii) internetsko anketno istraživanje, kojim su se prikupili i analizirali stavovi prijavitelja – uspješnih i neuspješnih – te ocjenjivača; (iii) intervju s predstavnicima tijela iz sustava za upravljanje i kontrolu.

#### *IV.2.3.1 Nalazi dubinske analize*

Primjena horizontalnih politika, naročito njihova minimalnog okvira (prema Uredbi 1303/2013), u analiziranim je pozivima, barem formalno, vrlo visoka. Ipak, praksa uključivanja horizontalnog kriterija u pozive ukazuje na minimalistički pristup – uvažavanje triju minimalnih kriterija horizontalnosti (na primjer KK.01.2.1.01, KK.03.2.2.01), koji se u kriterijima odabira ocjenjuju malim brojem bodova, bez primjene bodovnog praga i u više odvojenih grupa kriterija (većina poziva). Kada se horizontalni kriteriji svode na formalno uvažavanje triju minimalnih kriterija po Uredbi, onda nema potrebe da se horizontalnim kriterijima opterećuju kriteriji odabira, nego se njihovo uvažavanje može provjeriti već u fazi ocjene prihvatljivosti projekata i aktivnosti.

Često samo nailazili na rješenja kojima se na primjer uvažavanje horizontalnog doprinosa svodi na osiguravanje dostupnosti za osobe s invaliditetom (KK.03.2.2.01, „Inovacije novoosnovanih MSP“ – kriterij 5; KK.03.2.1.05, „Kompetentnost i razvoj MSP“ – kriterij odabira 5; KK.04.2.1.04, „Energetska obnova i korištenje OIE u zgradama javnog sektora“ – kriterij odabira 5; KK.04.2.2.01, „Energetska obnova višestambenih zgrada“ – kriterij odabira 5 za grupu 1; KK.06.1.1.01, „Priprema i provedba integriranih razvojnih programa temeljenih na obnovi kulturne baštine“ – kriterij odabira 5 za grupu A, kriterij odabira 5 za grupu B; KK.08.1.3.03, „Unaprjeđivanje infrastrukture centara za socijalnu skrb kao podrška procesu deinstitucionalizacije – faza 1“ – kriterij odabira 6), ali time se iz odabira isključuju kriteriji vezani za uvažavanje ravnopravnosti spolova i nediskriminacije. KK.05.2.1.02 („Opremanje i osposobljavanje državnih intervencijskih postrojbi civilne zaštite“) u mjerilu 5.1 ne spominje jednake mogućnosti kao treći minimalni horizontalni kriterij EU. Kriterij prihvatljivosti projekta 13 (KK.08.2.1.03, „Priprema dokumentacije i izgradnja kapaciteta za provedbu Intervencijskih planova malih gradova na ratom pogođenim područjima“) zahtijeva da projekt sadrži minimalno jednu mjeru kojom promiče minimalno jednu od triju kategorija horizontalnih načela. Po našem razumijevanju, projekt mora podržavati sve tri kategorije horizontalnih načela jer su one u ZNP-u 06 definirane kao minimalne. Znači, za svaku od triju kategorija u analiziranom pozivu treba biti predviđeno ocjenjivanje doprinosa predloženog projekta ostvarenju horizontalnih načela.

Često je kriterij nediskriminacije u sustavu odabira analiziranih poziva u stvari diskriminatoran, jer skoro da nema poziva u kojem su navedene sve ciljne skupine koje su podložne diskriminaciji (etnička pripadnost, vjera, seksualna orijentacija). U ocjenjivanju poštujemo činjenicu da na primjer projekti u infrastrukturi imaju drugačiju mogućnosti doprinosa minimalnim horizontalnim kriterijima, no sigurno imaju neke mogućnosti da doprinesu tim cijevima barem minimalno: na primjer uključivanjem žena, osoba s invaliditetom i sličnih ranjivih i diskriminiranih grupa u pripremu i provedbu projekta, ako već nisu obuhvaćene njegovim neposrednim učincima. Dobar je primjer KK.08.1.1.02 („Poboljšanje pristupa primarnoj zdravstvenoj zaštiti“), u kojemu u Uputama za prijavitelje nalazimo jako dobro pojašnjenje mogućnosti postizanja pozitivnog doprinosa za tri minimalna horizontalna kriterija.

Vrednovanje horizontalnog doprinosa bilo bi dakle neoptimalno ako bismo se zadržali samo na analizi primjene triju minimalnih kriterija; horizontalni se učinci postižu i na mnoge druge i puno utjecajnije načine, stoga analizu horizontalnog doprinosa treba raširiti. U širu definiciju horizontalnih kriterija trebamo uključiti još: mjerila održivosti, naročito ekološke; financijsku i komercijalnu održivost učinaka projekta (npr. KK.03.2.2.01, „Inovacije novoosnovanih MSP“ – kriterij odabira 2); doprinos ravnomjernom regionalnom razvoju, zapošljavanju, informacijskom društvu, inovacijama, društvenoj i teritorijalnoj koheziji, demografskim učincima i snazi međusektorskih utjecaja; likvidnost i profitabilnost rezultata projekta u periodu  $m + 2$  (KK.03.1.2.01, KK.03.2.1.05). Kada analiza obuhvati šire razumijevanje horizontalnih kriterija, uspostavi se da je to u nekim slučajevima čak najutjecajnija grupa kriterija odabira – primjer je KK.04.2.2.01 („Energetska obnova višestambenih zgrada“), koji za ovako šire shvaćen horizontalni doprinos donosi čak 77 od 100 mogućih bodova.

Drugi sustavni razlog za niži horizontalni doprinos analiziranih dodjela od dostižnog je u činjenici da ovi kriteriji odabira uglavnom nemaju određenog bodovnog praga. U nekim dodjelama, bodovni prag je primijenjen ali na upitan način, jer je moguće ispuniti prag bez da se uvaži jedan od kriterija (iako je propisan minimum od 3 kriterija). KK.07.4.2.03 (Nabava autobusa za pružanje usluge javnog gradskog prijevoza) u kriteriju odabira 5 dodjeljuje do 10 bodova za Promicanje jednakih mogućnosti, ali mu je prag samo 1 bod. To je neobična alokacija bodova: 35% maksimalnog broja bodova za cijeli projekt (znači da je u pitanju vrlo važan kriterij) ali ima bodovni prag samo 10% bodova kriterija odabira 5 (što znači da je to relativno nevažan kriterij).

Primjećujemo da su horizontalni kriteriji i mjerila često raspoređeni kroz više kategorija ocjenjivanja (financijski, minimalni, održivi), ali i imaju svaki svoj bodovni prag. U takvom slučaju dolazi do situacije da je horizontalni doprinos rasplinut u više ocjena koje rade jedna protiv druge (odvojeni pragovi). Zbog toga preporučujemo da se ocjena horizontalnih elemenata projekta donosi u kriteriju s jedinstvenim bodovnim pragom (na primjer, u okviru jednog kriterija ocjenjuje se ispunjenost minimalnih horizontalnih mjerila, održivost, uključujući financijsku, socijalnu i ekološku, pa i doprinos regionalnom razvoju, sinergija s drugim projektima, inovativnost...). Preporučujemo da se i za horizontalno mjerilo, radi povećanja njegove djelotvornosti, uvede bodovni prag kad god je to moguće u specifičnom kontekstu konkretnog poziva te neka u takvim situacijama bodovni prag bude visok (preporuku ipak treba primjenjivati ovisno o specifičnom kontekstu pojedinog poziva).

Dubinska analiza posebno ističe problematiku upotrebe kriterija odabira 2 (Financijska održivost projekta). U mnogim Pozivima je doprinos projekta održivosti odličan najviše na račun velikog broja bodova i visokog bodovnog praga za kriterij Financijska održivost, dok su drugi kriteriji manje uvaženi.

Često se broj bodova odredi na način da se provjeri ima li prijavitelj osigurana sredstva ili samo tvrdi (Izjava) da će ih osigurati (na primjer KK.06.1.1.01, „Priprema i provedba integriranih razvojnih programa temeljenih na obnovi kulturne baštine“ – kriterij odabira 2 za grupu A; KK.04.2.1.04, „Energetska obnova i korištenje OIE u zgradama javnog sektora“; KK.03.2.1.05, „Kompetentnost i razvoj MSP“; KK.04.1.1.01, „Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja OIE u proizvodnim industrijama“ – mjerilo 4.1.6).

Financijsku bi održivost ubuduće trebalo opisati financijskim mjerilima u dovoljno velikom rasponu mogućih ocjena da taj kriterij može zaista imati utjecaj na odabir. Preporučujemo da se uvijek kada je to moguće primijeni isto rješenje kao kod kriterija odabira 2 za grupu B, koji se boduje ovisno o neto novčanom tijeku (kao na primjer KK.06.1.1.01, kriterij odabira 2 za grupu B) – mjerilo je vrlo jednostavno i primjer dobrog kriterija odabira za financijsku održivost. Posebno preporučujemo da se provjeri pravilnost mjerila 2.1 u KK.07.3.1.01 („Poziv za sufinanciranje izgradnje terminala za pretovar rasutih tereta u luci Osijek“), kojim se planira financiranje projekta 35 godina; to je dugo razdoblje, što znači da je u izračunu financijske održivosti primijenjena veoma niska diskontna stopa. EU za investicije u transportu i u vodnom sektoru primjenjuje referentna razdoblja koja nisu duža od 25–30 godina.

Posebnu pozornost zahtijeva analiza kriterija odabira koji se odnosi na promicanje održivog razvoja zbog njegova neuravnoteženog fokusa na ekološku održivost, koji je u nekim primjerima preuveličan, dok je u drugima nedovoljan. Primjer za prvo jest mjerilo odabira 6.1 u KK.07.1.1.01 („Cestovna povezanost s južnom Dalmacijom“; Hoće li će se negativni utjecaji na okoliš projekta svesti na najmanju razumnu mjeru i uključuje li projekt ublažavanje utjecaja na okoliš i/ili kompenzacijske mjere propisane u Procjeni utjecaja na okoliš?), koje nije relevantno za ocjenjivanje ekološke održivosti jer neutralan utjecaj na okoliš ne garantira ekološku održivost, nego samo garantira da neće doći do pogoršanja. Naročito ako se ne zahtijeva potpuna neutralizacija negativnih utjecaja, nego samo da se oni svedu na „najmanju razumnu mjeru“. Isto vrijedi i za mjerilo 6.2 (poštovanje zakonodavstva iz područja zaštite okoliša).

Primjera za drugo (prevelik fokus na ekološku održivost) puno je više. Održivi razvoj ne uključuje samo ekološku nego i socijalnu i gospodarsku održivost. To treba naročito napomenuti za dodjele koje pridonose socijalnim učincima i ljudskom kapitalu. Tako na primjer KK.08.1.2.03 („Poboljšanje isplativosti i pristupa dnevnim bolnicama i/ili dnevnim kirurgijama“) podupire mjere na području zdravstvenog sustava i zdravlja, pa bi se stoga u izradi obrasca za ocjenjivanje kvalitete trebalo fokusirati na kriterije i na mjerila društvenih vidika održivosti i, naročito, ljudskog kapitala (poboljšanje zdravlja, kvaliteta života).

Analogno, KK.09.1.1.01 (E-škole: uspostava digitalno zrelih škola – pilot projekt) doprinosi izgradnji sustava razvoja digitalno zrelih škola pa je sukladno tome najvažniji pokazatelj održivosti utjecaj na usvajanje novog znanja, na povećanje dostupnosti novih tehnologija za učenje. To pridonosi društvenom aspektu održivosti i povećanju ljudskog kapitala, više nego ekološki održivosti. Izbor kriterija i mjerila ocjenjivanja trebao bi biti određen istom intervencijskom logikom, koju primjenjuje konkretna dodjela.

Naišli smo na više dodjela koje promoviraju socijalne ciljeve kohezijske politike ali pri ocjeni projekata primjenjuju kriterij ekološke održivosti (KK.08.1.4.01, KK.08.2.1.03, KK.08.1.3.03, KK.09.1.2.01). Razlog tome je ZNP 06 koji kriterij održivog razvoja veže samo za ekološke ciljeve no smatramo da to nije najbolji način primjene ovog kriterija.

Pozitivno se ocjenjuje primjena kriterija odabira 7 (Povezanost s drugim projektima relevantnim za predmetni sektor - u kojoj se mjeri projekt nastavlja na prethodno provedene intervencije ili na one koje

su u provedbi) u KK.05.1.1.01. (Projekt modernizacije meteorološke motriteljske mreže – METMONIC) mjerilo 7.1 se odnosi na ocjenu da li projekt pridonosi sinergijama sa drugim (formalno neposredno nepovezanim) aktivnostima. To je inovativno mjerilo (uspoređujući s drugim dodjelama) te preporučujemo njegovu široko upotrebu i u drugim pozivima (analogno za KK.08.1.2.03 - Poboljšanje isplativosti i pristupa dnevnim bolnicama i/ili dnevnim kirurgijama). KK.08.1.2.03 je u kriteriju odabira 8 ocijenio inovativnost u planu izvedbe projekta. Mjerilo 8.1 (doprinosi organizacijskoj/strukturnoj promjeni) inovativno je u usporedbi sa drugim pozivima i preporučujemo njegovu češću primjenu.

#### *IV.2.3.2 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva prijavitelja*

Uspješni su prijavitelji prilično pozitivni u pogledu ocjene kvalitete formuliranja horizontalnih kriterija. Pritom je najbolje ocjene dobio kriterij održivog razvoja i zaštite okoliša (prosječna ocjena 3,81), dok su kriteriji promicanja jednakih mogućnosti i doprinosa regionalnom razvoju dobili nešto nižu ocjenu, iako i dalje vrlo pozitivnu (3,65 odnosno 3,66). **Neuspješni su prijavitelji znatno kritičniji prema ovim kriterijima, što je u skladu s ocjenama svih ostalih segmenata sustava odabira.** Najbolju je ocjenu dobio kriterij promicanja održivog razvoja i zaštite okoliša (2,41), a najlošiju kriterij promicanja jednakih mogućnosti (2,32). Najviše se komentara ispitanika vezanih za potrebu za promjenom kod horizontalnih kriterija odnosilo na kriterij regionalnog razvoja, što je opisano u poglavlju o relevantnosti.

#### *IV.2.3.3 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva ocjenjivača*

Kad je riječ o kriterijima za mjerenje horizontalnog doprinosa, većina ispitanika pozitivno ocjenjuje njihov način formuliranja, ali s ipak nešto nižim ocjenama nego za kriterije odabira u cjelini. Najlošije je ocijenjeno formuliranje kriterija koji se odnose na pitanje ravnopravnosti spolova, dok je najveću ocjenu dobio kriterij zabrane diskriminacije po vjerskoj, rasnoj i etničkoj pripadnosti.

**Tablica 17: Ocjena kvalitete kriterija od strane ocjenjivača**

	Minimalna moguća ocjena (1)	Maksimalna moguća ocjena (5)	Prosječna ocjena ispitanika
<b>Kako su bila formulirana pitanja koja su se odnosila na promicanje jednakih mogućnosti i socijalne uključenosti?</b>	1 – Pitanje/a koje se odnosilo na ravnopravnost spolova nije osiguralo nikakav pozitivan doprinos procesu odabira projekata	5 – Pitanje/a koje se odnosilo na ravnopravnost spolova bilo je primjereno formulirano i time je u potpunosti ispunilo svoju svrhu	3,24
	1 – Pitanje/a koje se odnosilo na mogućnosti osoba s invaliditetom nije osiguralo nikakav pozitivan doprinos procesu odabira projekata	5 – Pitanje/a koje se odnosilo na mogućnosti za osobe s invaliditetom bilo je potpuno primjereno formulirano i time je u potpunosti ispunilo svoju svrhu	3,47
	1 – Pitanje/a koje se odnosilo na zabranu diskriminacije po vjerskoj,	5 – Pitanje/a koje se odnosilo na zabranu diskriminacije po vjerskoj,	3,71

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

	rasnoj i etničkoj pripadnosti nije osiguralo nikakav pozitivan doprinos procesu odabira projekata	rasnoj i etničkoj pripadnosti bilo je potpuno primjereno formulirano i time je u potpunosti ispunilo svoju svrhu	
	1 – Pitanje koje se odnosilo na promicanje održivog razvoja nije bilo primjereno formulirano te nije osiguralo nikakav pozitivan doprinos procesu odabira projekata	5 – Pitanje koje se odnosilo na promicanje održivog razvoja bilo je potpuno primjereno formulirano i time je u potpunosti ispunilo svoju svrhu	3,53

Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

Nešto kritičniji stav ocjenjivača kad je riječ o horizontalnim kriterijima potvrđuje podatak da čak 44,4% ispitanika smatra da bi nešto trebalo promijeniti u pogledu njihove primjene. Međutim, u samim dodatnim komentarima prijavitelji nisu bili posebno kreativni te je zaprimljen samo jedan prijedlog što bi točno trebalo promijeniti (“...uvesti ocjenjivanje učinaka rezultata projekta na promicanje jednakih mogućnosti”), što se može protumačiti na način da **još uvijek postoji prilično nepoznavanje što i kako bi točno trebalo učiniti u pogledu primjene kriterija kojima se potiče ostvarenje horizontalnih načela.**

#### *IV.2.3.4 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva tijela iz sustava upravljanja i kontrole i regionalne samouprave*

Sugovornici smatraju da **nije bilo slučajeva da su projekti odabrani u sklopu OPKK imali negativan utjecaj na horizontalna načela.** Ipak, mišljenja su da se **mjere horizontalnih načela često uvode bez konkretnog smisla**, da ih je u nekim projektima teško provesti, a da je **ponekad stvarni doprinos projekata ravnopravnosti spolova, dostupnosti osobama sa invaliditetom i održivom razvoju upitan.**

Dobrim se ocjenjuje što se ravnopravnost spolova i dostupnost osobama s invaliditetom/ nediskriminacija kao kriteriji odabira **više koristi na način da potakne prijavitelje da u svojim projektnim prijedlozima predvide dodatne aktivnosti koje će doprinositi ostvarenju tih horizontalnih načela.**

**Poseban je izazov primjena horizontalnih načela kod poduzetničkih projekata.** Od prijavitelja se traži da se sami dosjete kako najbolje opisati i dokazati primjenu horizontalnih načela u svojim projektnim prijedlozima radi ostvarivanja dodatnih bodova, a da im se ne pojasni detaljnije što se očekuje u kontekstu određenog poziva (kroz primjere). Tako se u prijavama često pojavljuju isti ili slični generički tekstovi o primjeni horizontalnih načela, koji prijavitelja, ustvari, ne obvezuju ni na što tijekom provedbe (izražavaju samo namjeru), a donose dodatne bodove. Problem je u tome što se kod praćenja provedbe projekata od strane PT2 primjena horizontalnih načela ne provjerava (provjerava se samo je li o tome što napisano u završnom izvješću), pa se bodovi dobivaju za izjave koje se možda ne provedu u djelo.

Sugovornici smatraju dobrima **Upute za prijavitelje i korisnike OPKK o provedbi horizontalnih načela**<sup>36</sup>. Korisnim ocjenjuju primjere **dobre prakse** prezentirane prijaviteljima kroz informativne radionice za prijavitelje projekata. Sugovornici su kao pozitivan primjer spomenuli podršku **Službe za koordinaciju u pripremi i provedbi projekata u MRRFEU koja je zadužena za horizontalna načela**.

**Iskustvo u tumačenju i provedbi horizontalnih načela još se uvijek razlikuje od institucije do institucije**. Svi su sugovornici imali priliku proći edukaciju UT-a o horizontalnim načelima i upoznati su s načinom njihova uvođenja u pozive. Sugovornici smatraju **pozitivnom i razinu uključenosti državnih tijela nadležnih za pojedina horizontalna pitanja u postupku specificiranja kriterija za horizontalna načela**, posebice kroz prikupljanje dodatnih prijedloga da bi se što jasnije definiralo što se očekuje od prijavitelja (sve iznad zakonskog minimuma).

---

<sup>36</sup> <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Upute-za-prijavitelje-horizontalna.pdf>

## IV.2.4 Učinkovitost

**PITANJE 4:** Jesu li potrebne promjene (radi pojednostavljenja i povećanja učinkovitosti) u postupcima odabira i ocjenjivanja projekata kako bi se oni poboljšali? Ako da, koje?

### Uvodno o kriteriju vrednovanja

Vrednovanje učinkovitosti kriterija odabira detaljnije ispituje razinu učinkovitosti postupaka odabira pri čemu se perspektiva učinkovitosti razmatra prvenstveno iz pozicije administrativne (a time i vremenske) opterećenosti bilo prijavitelja bilo tijela u sustavu upravljanja i kontrole koja sudjeluju u postupcima pripreme i provedbe PDP-a. Detaljno preispitivanje korištenih kriterija u okviru pojedinog poziva je pružilo niz saznanja o primjerima dobre prakse, ali i prakse koju bi trebalo promijeniti. Isto vrijedi i za terenska istraživanja, a posebno za intervjue s ključnim dionicima koji su potvrdili niz saznanja iz dubinske analize, ali su isto tako omogućili dobivanje još šire slike o problemima i uzrocima istih.

### Primijenjene metode

Metode istraživanja u okviru četvrtog pitanja bile su: (i) analizu prikupljenih dokumenata (dubinska desk analiza poziva za dostavu projektnih prijedloga), (ii) internetsko anketno istraživanje kojim su se prikupili i analizirali stavovi prijavitelja – uspješnih i neuspješnih te ocjenjivača i (iii) intervjue sa predstavnicima tijela iz sustava za upravljanje i kontrolu. Vrednovanje se temeljilo na procjeni učinkovitosti i administrativnog tereta u postupcima odabira projekata s gledišta korisnika, procjeni kvalitete smjernica i uputa koje prijaviteljima daju PT-i tijekom postupka prijave/odabira, te na provjeri postoje li nepotrebna kašnjenja u procesu odabira projekata.

#### IV.2.4.1 Nalazi dubinske analize

Za polovinu od 34 dubinski analizirana poziva<sup>37</sup> **učinkovitost sustava odabira ocijenjena je kao loša** (KK.01.2.1.01, KK.03.1.2.01, KK.03.2.1.05, KK.03.2.2.01, KK.04.2.1.04). Glavni je problem velik broj dodatnih specifičnih kriterija prihvatljivosti, ponekad i velik broj kriterija odabira. Analiza je otkrila više razloga za to. Prvi je sigurno relativno visoka kultura nadzora institucija koje provode kohezijsku politiku u Hrvatskoj, koja u prvom redu brine za pravilnost postupaka provođenja mjera, ne za djelotvornost tih politika, zbog visokih zahtjeva europskih procedura i prijetnje sankcijama u slučaju nepravilnosti. Aktualni je programski period prvi u kojem Hrvatska sudjeluje kao punopravna članica EU i tako prvi put provodi postupke koji su s tim povezani i zbog toga su rizici povezani s nepravilnostima relativno visoki. Učinkovitost i djelotvornost dodjela „žrtve“ su te situacije, njezina je korist u jakom poticaju za institucionalno učenje – kao na primjer u Sloveniji, gdje na to ukazuje *ex post* vrednovanje OPKK-a za razdoblje od 2007. do 2013. Takvo je i iskustvo drugih novijih zemalja članica, što otkrivaju rezultati *ex post* vrednovanja učinaka kohezijske politike u programskom razdoblju 2007. – 2013., koji ukazuju na

<sup>37</sup> Vidjeti tablicu u poglavlju IV.1.2.



institucionalno učenje kao jedan od glavnih indirektnih pozitivnih učinaka provođenja mjera kohezijske politike.

Jedan od tipičnih razloga niže učinkovitosti sustava odabira zbog razloga koji su ugrađeni u sam sustav odabira jest **problematična konstrukcija i primjena obrasca za ocjenu kvalitete**. Tako je KK.01.2.1.01 („Povećanje razvoja novih proizvoda i usluga koji proizlaze iz aktivnosti istraživanja i razvoja“) u obrascu primijenio kolonu *bodovna vrijednost – odgovori Da/Ne uz izjavu – opis pripadajućih situacija*, koja nije upotrijebljena pri ocjenjivanju, pa nema potrebe za njezinim uključivanjem u obrazac. Slično je i kod poziva KK.04.2.1.04, u trećoj koloni obrasca zahtijeva se da se navede *bodovna vrijednost – odgovori Da/Ne uz izjavu – opis pripadajućih situacija*. Budući da se cijeli obrazac temelji na bodovanju, a ne na izjašnjavanju da/ne, preporučujemo da se adekvatno preformulira naslov treće kolone obrasca (samo *Bodovanje*). Četvrta kolona istog obrasca zahtijeva da se napravi izračun *ostvarena ocjena/maksimalno ostvariva ocjena*. To je analitička suština i ne spada u obrazac za ocjenjivanje i nepotrebna je kod selekcije projekata kada se ona vrši zbrojem bodova.

Dizajn obrasca za kriterije odabira u KK.06.5.1.02 („Identifikacija i kartiranje morskih staništa“) nije prilagođen primjeni za binarno ocjenjivanje (da/ne) jer sadrži elemente koji se upotrebljavaju kod odabira metodom bodovanja. Neučinkovitost je vidljiva i u preopterećenosti obrasca ocjenjivanja pojašnjenjima, napomenama i „opisima situacija“. Dizajn obrasca za kriterije odabira u KK.08.1.1.02 („Poboljšanje pristupa primarnoj zdravstvenoj zaštiti“) nije učinkovit jer kolona 4 obrasca (*ostvarena ocjena/maksimalno ostvariva ocjena*) nije potrebna. U KK.08.2.1.03 („Priprema dokumentacije i izgradnja kapaciteta za provedbu Intervencijskih planova malih gradova na ratom pogođenim područjima“) u obrascu se nepotrebno objašnjavaju neke odluke: kod mjerila za grupu A navodi se da nisu primjenjiva za grupu B (kolona 2), što je nepotrebno preklapanje. Obrazac za ocjenjivanje koji je razvio KK.08.1.3.03 („Unaprjeđivanje infrastrukture centara za socijalnu skrb kao podrška procesu deinstitucionalizacije – faza 1“) uključuje i nekoliko tehničkih grešaka (redni broj kriterija, od-do, više-manje).

Opći kriteriji prihvatljivosti za sve pozive su određeni u ZNP 06 (Pogl. 1.1.3), i nisu problematični, ali se smatraju donekle diskutabilnima. Više primjedbi možemo imati na kriterije prihvatljivosti koji su specifični za konkretni poziv. Glavni razlog niže učinkovitosti sustava odabira je povezan s **prevelikim brojem kriterija** (prihvatljivosti) **odnosno mjerila** (za kriterije odabira). Vrlo velik broj formalnih kriterija prihvatljivosti je primijenjen kod sustava odabira za KK.01.2.1.01 (Povećanje razvoja novih proizvoda i usluga koji proizlaze iz aktivnosti istraživanja i razvoja) i KK.03.2.1.05 (Kompetentnost i razvoj MSP), što je posljedica po sadržaju heterogenog Poziva koji dozvoljava više vrsta prihvatljivih prijavitelja, više različitih prihvatljivih aktivnosti, izuzetno visokog raspon između minimalnog i maksimalnog iznosa financiranja (1:100!). Broj kriterija je povezan s činjenicom da dodjela odobrava državne potpore regulirane člankom 56. Uredbe 651/2014.

Slično vrijedi i za KK.03.1.2.01 (Razvoj poslovne infrastrukture). Ipak, po sadržaju heterogeni KK.04.2.2.01 (Energetska obnova višestambenih zgrada), koji je isto tako dozvolio velik broj različitih prihvatljivih aktivnosti (13+3) ali zbog toga nije postao neučinkovit jer je odredio i jasan najmanji zajednički djelitelj među njima (energetska učinkovitost, uštede), pa raznovrsnost prihvatljivih aktivnosti ne može prouzročiti fragmentacije mjerila za ocjenjivanje u pozivu.

Veliki broj kriterija se preklapa –kriterijima odabira međusobno, kriteriji odabira i kriteriji prihvatljivosti te kriteriji prihvatljivosti međusobno. Suštinsko preklapanje ne znači nužno identičnosti nego sličnosti i djelomično preklapanje, koje ukazuje na mogućnost udruživanja ili brisanja nekih kriterija u korist drugih.

Na primjer:

- **Primjeri vrlo sličnih kriterija od kojih je jedan naveden među kriterijima prihvatljivosti, a drugi među kriterijima odabira** direktno upućuju na mogućnost pojednostavljenja (tj. udruživanja ili brisanja suvišnih kriterija; vidi i poglavlje o djelotvornosti): KK.03.2.2.01 – mjerilo odabira 5.1.1 i 1.3.2; KK.03.2.1.05 – kriterij prihvatljivosti 34 i kriterij odabira broj 1.3.1; KK.03.2.1.05 – kriterij prihvatljivosti 45 i kriterij odabira 4; KK.03.2.1.05 – kriterij odabira 1 i kriteriji prihvatljivosti, naročito kriteriji 4–12, 29, 38, 41, 42 i 46–53; KK.03.2.2.01 – kriterij prihvatljivosti 30 (minimalni horizontalni učinci, po Uredbi) u kriterijima odabira ocijenjen je vrlo slabo, pa bi ga se moglo brisati iz kriterija odabira; KK.04.2.1.04 – kriterij prihvatljivosti aktivnosti i projekta 14 zahtijeva dokaz o održivim rezultatima ulaganja – taj se kriterij preklapa s kriterijem odabira 6, koji je i puno specifičniji; KK.04.2.1.04 – kriterij prihvatljivosti aktivnosti i projekta 20 preklapa se s mjerilom odabira 1.1.1; KK.06.3.1.03 – kriteriji odabira 4 potkriterij 4.1 (pa time i 4.2) preklapa se s kriterijem prihvatljivih projekata i aktivnosti 10 (Spremnost za početak aktivnosti); KK.06.1.1.01 – mjerila odabira 4.2 i 4.5 mijesaju se s kriterijima prihvatljivosti o spremnosti projekta za realizaciju, a ne o zrelosti projekta; KK.06.3.1.03 – kriterij odabira 6 potkriterij 6.1 preklapa se s kriterijem prihvatljivosti 12 (Održivost učinka), potkriterij 6.2 preklapa se s kriterijem prihvatljivosti 6 (Usklađenost s nadređenim sektorskim dokumentima); KK.01.1.1.02 – kriterij 13 (ispunjavanje horizontalnih kriterija) provjerava se u kvalitativnom odabiru: ako se uvede bodovni prag, kriterij 13 može se brisati.
- **Primjeri preklapanja među kriterijima prihvatljivosti** istog poziva: KK.04.2.1.04 kriterij prihvatljivosti aktivnosti i projekta 20 i 1; kriterij prihvatljivosti aktivnosti i projekta 31 i 3.
- **Primjeri perklapanja među kriterijima odabira** istog poziva: KK.03.2.1.05, mjerilo 4.1.2 'Formulacija projektnog prijedloga' i 4.2.1 'Aktivnosti su na odgovarajući način identificirane'.
- **Primjeri preklapanja zbog primjene pozitivnih i negativnih kriterija** prihvatljivosti za istu suštinu, koji upućuju na potrebu da se ubuduće preispita potreba za negativnim kriterijima: KK.03.2.1.05 – kriterij prihvatljivosti 35 i kriterij prihvatljivosti 16; KK.03.1.2.01 – prihvatljivost izdataka ocjenjuje se s 37 kriterija, od toga 14 kriterija za prihvatljive i 23 za neprihvatljive (uspoređeni slovenski poziv za regulaciju iste materije primijenio je samo šest pozitivnih kriterija); analogno, vrijedi i za KK.04.1.1.01 – kriterij prihvatljivosti troškova.
- Veći broj kriterija prihvatljivosti u pozivu KK.03.2.1.05 („Kompetentnost i razvoj MSP“) – 5–12, 48, 50 – odvojeno se poziva na **usklađenost sa zahtjevima istog dokumenta** (Uputa za prijavitelje), čak zahtjevima istog poglavlja. Isto vrijedi za kriterije prihvatljivosti (14, 15, 16, 17) koji se odnose na Uredbe 651/2014 i 1407/2013 (KK.03.2.1.05). Za te bi se situacije kriterije prihvatljivosti moglo objediniti na način da se upotrijebi samo jedan kriterij za usklađenost sa svakim od navedenih dokumenata. Zahtjevi usklađenosti za svako pitanje mogli bi se preciznije odrediti npr. **samo u Uputama za evaluatore projekata**, ali ne i u samom Obrascu za ocjenjivanje kriterija prihvatljivosti.

Isto je primjenjivo za kriterij prihvatljivosti troškova u KK.04.1.1.01 i za specifični kriterij prihvatljivosti 4 u KK.06.1.1.01.

- U KK.01.2.2.03 kriteriji prihvatljivosti zahtijevaju od prijavitelja izjavu da ispunjava sljedeće preduvjete: od prijavitelja/partnera nije zatražen povrat državne potpore ili potpore male vrijednosti, neispunjavanja obveza iz Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, dvojno financiranje, povrat sredstava i sl. Sve je navedeno pod neposrednom ingerencijom institucija koje provode kohezijsku politiku u Hrvatskoj i mogu samostalno sve „lako“ provjeriti. Svi bi se ti preduvjeti mogli obuhvatiti jednim kriterijem, izjavom prijavitelja/partnera koja bi sadržavala sve navedene kriterije. Isto bi tako mogla biti upotrijebljena jedna izjava za predstečaj, likvidaciju, povrede poslovanja, ispunjavanje obveza, kaznena djela. Isto vrijedi za KK.06.5.1.02, KK.06.1.2.01 i druge. KK.08.1.3.03 (i druge dodjele): kriteriji za prihvatljivosti projekta i aktivnosti 6 zahtijevaju usklađenost s nacionalnim i europskim propisima, što nije potrebno jer to već osigurava usklađenost prijedloga s Uputama za prijavitelje i s pozivom, koji su usklađeni s nacionalnim i EU-propisima. Analogno, ovo vrijedi i za kriterije 1 i 12, 13. Te su primjedbe relevantne za sve dodjele.
- Za učinkovitije razdvajanje kriterija prihvatljivosti i kriterija odabira preporučujemo da se razmotrite sljedeća načela:
  - ✓ Primjena kriterija odabira čija je suština već bila ocijenjena kod ocjene prihvatljivosti nije potrebna kada treba zadovoljiti samo formalne i minimalne kriterije (na primjer poštovanje triju obveznih horizontalnih kriterija iz Uredbe).
  - ✓ „Preklapanje“ ima smisla kada prihvatljivost ocjenjuje ispunjenost minimalnog kriterija dok suštinski odabir rangira projekte po veličini ili kvaliteti doprinosa kriteriju. Kada imamo takvo ponavljanje, tada suštinski odabir bodovanjem ne zahtijeva minimalni bodovni prag jer su minimalni preduvjeti osigurani već u fazi ocjene prihvatljivosti.
  - ✓ Kada je u pitanju ocjenjivanje doprinosa projekta ciljevima dodjele i OPKK-a, tada je dovoljno da se kriterij ocijeni samo u fazi ocjene kvalitete i obavezno s primjenom bodovnog praga.

Neki **kriteriji prihvatljivosti nisu potrebni**, jer po mišljenju tima ne doprinose boljem odabiru projekata nego samo opterećuju pripremu projektnih prijedloga i postupak odabira projekta. Na primjer:

- KK.04.1.1.01 kriterij prihvatljivosti prijavitelja 17 (Prijavitelj će osigurati učinkovitu uporabu sredstava u skladu s načelima ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti te dostatne i stabilne izvore financiranja) nije potreban, jer za provjeru ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti već brinu kriteriji odabira i to dosta detaljno i sveobuhvatnije.
- KK.08.1.2.03 nema ocjene prihvatljivosti prijavitelja sa obrazloženjem da Ministarstvo zdravlja kao središnje tijelo državne uprave ne podliježe provjeri kriterija za isključenje Prijavitelja. Smatramo da bi se to trebalo češće primjenjivati, naročito u izravnim dodjelama i u velikim projektima, a i za pozive s poznatim prijaviteljima. Radi povećanja učinkovitosti predlažemo razmotriti mogućnost, da se ovo pravilo primjeni na sve državne institucije te institucije i organizacije regionalne i lokalne samouprave te sve druge ustanove u javnom vlasništvu koje već svojim temeljnim aktima sprječavaju postojanje bilo kojeg od razloga koji se standardno navode u kriterijima za isključenje

prijavitelja. Tako se ocjena prihvatljivosti ne primjenjuje za 'prijavitelja koji ima svojstvo pravne osobe s javnim ovlastima te se smatra da nema razloga za isključenje sukladno nacionalnim propisima i propisima EU'. Ako vrednujemo formalistički (ali se za to ne zauzimamo), zašto ne bi, hipotetski, dostava lažnih podataka pri dostavi dokumenata bila jedan od razloga za isključenje središnjeg tijela državne uprave. U KK.06.2.1.01 se odlučilo zadržati ovaj kriterij da će Prijavitelj biti isključen iz postupka dodjele u slučaju da da lažnu izjavu.

**Kriteriji prihvatljivosti za koje smatramo da su previše restriktivni, jesu sljedeći:**

- KK.03.2.1.05. - kriterij prihvatljivosti 16 određuje: 'Tražena potpora nije prihvatljiva ako se prednost daje uporabi domaće robe u odnosu na uvezenu robu'. Taj kriterij može biti prilično ograničavajući. Postoje, naime, različite situacije u kojima je opravdano poticati prednost domaće robe i resursa: na primjer po kriteriju održivog razvoja, zelene javne nabave, socijalnog poduzetništva ili lokalne ekonomije. Kriterij je suvišan jer drugi kriteriji prihvatljivosti ionako garantiraju prolaz samo projektima, koji ispunjavaju sve odredbe vezane za državnu potporu. Preporučuje se stoga da se razmisli o izbacivanju ovog kriterija. Ista je situacija i u KK.01.2.2.03.
- KK.03.2.1.05. - kriterij prihvatljivosti 16 određuje: 'Tražena potpora nije namijenjena za ulaganje u: recikliranje i ponovnu uporabu otpada, kulturu i očuvanje baštine, i lokalnu infrastrukturu – treba biti oprezan s tim ograničenjem jer u tim sektorima prisutnost MSP (koji imaju potrebe za ulaganjem u kompetentnost i razvoj) može biti značajna. Poziv koji će financirati ulaganje u recikliranje i ponovnu uporabu otpada, kulturu i očuvanje baštine, i lokalnu infrastrukturu možda neće imati fokus na jačanje kompetencija MSP (ili će to biti neprihvatljiva aktivnost), pa će time MSP u tim sektorima biti diskriminirani zbog nedostupnosti potpora za razvoj njihovih kompetencija.
- KK.04.1.1.01 - pitanje za administrativnu provjeru 3 zahtijeva da projektni prijedlog, ako je preveden na hrvatski jezik, bude ovjeren od strane ovlaštenog sudskog tumača. Bez dodatnih objašnjenja, taj se zahtjev čini pretjeranim. Zahtjev je dovoljno jasan u svom prvom dijelu („Prijedlog mora biti napisan na hrvatskom jeziku“). Isto nalazimo i kod KK.01.1.1.02.
- KK.04.2.2.01 - kriteriji prihvatljivosti prijavitelja 1 i 2 za Grupu 2 nisu potrebni jer drugih kvalificiranih prijavitelja nema.
- KK.06.1.1.01 - specifični kriteriji prihvatljivosti za Grupu A: SKP 1 su opisani dva puta te još objašnjeni. Potrebno je izbjegavati ponavljanja.
- KK.03.1.2.02 - upitno je zašto primijeniti kriterije za isključenje prijavitelja ako je samo jedan prijavitelj kvalificiran.
- Glavne prihvatljive aktivnosti projekta obuhvaćaju ključne (suštinske) aktivnosti, promidžbu i vidljivost te upravljanje projektom i administraciju. Mislimo da je aktivnostima promidžbe (na primjer KK.05.1.1.01) dana važnost koje nemaju – to su popratne aktivnosti namijenjene potpori izvođenju suštinskih aktivnosti. Preporučujemo da se promidžba pokrije aktivnostima upravljanjem projekta. Dobar primjer za to nalazimo u KK.06.2.1.01.

- Jedan od pokazatelja niske učinkovitosti sustava odabira je velik **broj pitanja** potencijalnih prijavitelja (425 pitanja s odgovorima u dokumentu na 158 stranica, za KK.01.2.2.03; KK.03.2.1.06: Više od 630 pitanja. KK.01.2.1.01: 861 pitanje i odgovora u dokumentu na 248 stranica). Navedeno ukazuje na činjenicu da određeni kriteriji nisu dovoljno jasno definirani.

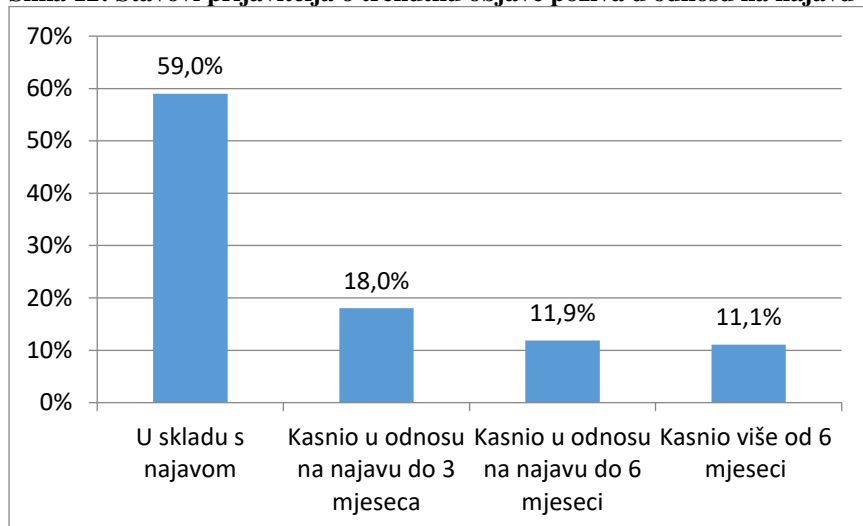
Primjer veoma dobre, čak **odlične učinkovitosti sustava odabira** za kriterije prihvatljivosti jesu KK.06.3.1.03 („Građenje reciklažnih dvorišta“) i KK.08.1.3.03 („Unaprjeđivanje infrastrukture centara za socijalnu skrb kao podrška procesu deinstitutionalizacije – faza 1“). Njih ističemo zbog jednostavne strukture i užeg fokusa predmeta poziva (samo jedna vrsta prijavitelja, dobro povezane prihvatljive aktivnosti, malen raspon financijske vrijednosti projekata i sl.). Odlična je i ocjena učinkovitosti KK.02.2.1.01 zbog malog broja (dodatnih) kriterija odabira i relativno malog broja kriterija prihvatljivosti. Administrativna provjera i provjera prihvatljivosti prijavitelja i partnera vrlo je učinkovita, samo se jednim kriterijem provjerava prihvatljivost prijavitelja (partnera) te izdataka. Isto vrijedi i za KK.03.1.2.02. („Razvoj mreže poduzetničkih potpornih institucija putem HAMAG BICRO - pilot projekt“).

Dobar je primjer i KK.06.2.2.01 („ITU – Revitalizacija kompleksa Benčić“), koji dokazuje da se jednostavna dodjela može realizirati na jednostavan način, što kod nekih drugih dodjela nije bilo ostvareno. Ipak, treba napomenuti da taj pojednostavljeni postupak nije najbolji primjer dobre prakse jer nije jasno povezan s ciljevima OPKK-a. Stoga pohvaljujemo ovu vrstu učinkovitosti isključivo u kontekstu ocjene prihvatljivosti. U određenim situacijama ocjenjivanje kvalitete ili nije potrebno ili se treba odraditi drugačije, kao za većinu ostalih direktnih dodjela, npr. kroz vanjsku *ex ante* evaluaciju projekta.

#### *IV.2.4.2 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva prijavitelja*

**Odgovori ispitanika pokazuju da je najveći dio poziva bio objavljen na vrijeme, u skladu s najavom.** Ipak, 41% ispitanika je izjavilo da je poziv na koji su se javili kasnio. Pritom je 11,1% poziva kasnilo više od 6 mjeseci, što se može ocijeniti kao vrlo značajno kašnjenje. Najviše prigovora na duljinu kašnjenja su imali poduzetnici, dok su ostale skupine korisnika (tijela javne vlasti i dr.), u puno manjoj mjeri iskazivali problem dugog kašnjenja.

Slika 12: Stavovi prijavitelja o trenutku objave poziva u odnosu na najavu



Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

Drugo važno pitanje vezano za rokove odnosilo se na odgovarajuću duljinu roka za pripremu prijave. Prema podacima iz ankete, čak 81,6% uspješnih prijavitelja smatra da je rok za pripremu prijave bio primjereno dug, dok 18,4% smatra da je bio prekratak, što znači da je **velika većina korisnika zadovoljna utvrđenim rokovima, odnosno vremenom na raspolaganju za prijavu projekta. S druge strane, 42,3% neuspješnih prijavitelja izjavilo je da je rok za pripremu prijave bio prekratak, što pokazuje da postoje korisnici kojima rokovi za pripremu projekata očito nisu dovoljno prilagođeni.**

**Većina ispitanika smatra da su upute za prijavitelje bile u potpunosti jasne ili uglavnom jasne, što se može ocijeniti kao vrlo zadovoljavajuć rezultat.** Tek 18,4% uspješnih prijavitelja te 11,5% neuspješnih prijavitelja smatra da su upute bile uglavnom nejasne, odnosno manjim dijelom jasne. Kada se gleda po pojedinim pozivima, najviše je prigovora na jasnoću uputa za prijavitelje iskazano za poziv „Energetska obnova višestambenih zgrada“, gdje je gotovo polovica prijavitelja ocijenila da su upute bile manjim dijelom jasne ili uglavnom nejasne. S druge strane, bilo je poziva gdje su gotovo svi ispitanici izjavili da su upute bile uglavnom ili u potpunosti jasne, kao što su poziv „Energetska obnova zgrada i korištenje obnovljivih izvora energije u javnim ustanovama koje obavljaju djelatnost odgoja i obrazovanja“ te „Razvoj poslovne infrastrukture“, gdje je preko 90% korisnika izjavilo da su upute za prijavitelje bile u potpunosti ili uglavnom jasne.

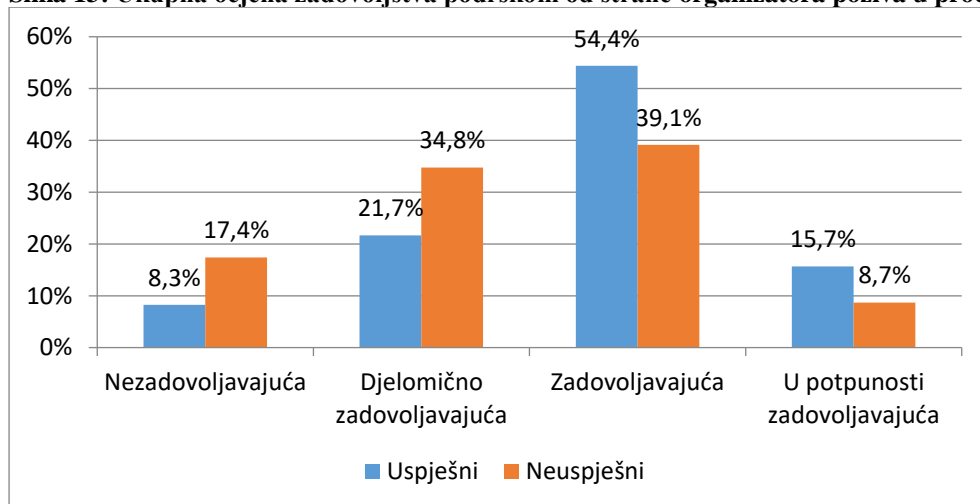
Vrlo slična stajališta ispitanika su zabilježena i u pogledu korisnosti odgovora nadležnog tijela na postavljena pitanja u sustavu Pitanja i odgovori. Čak 74,8% uspješnih prijavitelja te 61,5% neuspješnih prijavitelja smatra da su dobiveni odgovori bili uglavnom korisni ili vrlo korisni, dok, s druge strane, 15,3% uspješnih i 19,2% neuspješnih smatra da su bili tek manjim dijelom korisni. Svega 3,4% uspješnih te 11,5% neuspješnih smatra da sustav Pitanja i odgovori nije uopće bio koristan. Dakle, **ukupno gledano,**

nadležna su tijela po mišljenju korisnika, odradila relativno dobar posao sa sustavom Pitanja i odgovori, ali kao i u većini drugih elemenata sustava, ima još dosta prostora za poboljšanja.

Vrlo pozitivne ocjene ispitanici su dodijelili i za korisnost informativnih radionica o uvjetima poziva, iako u nešto manjoj mjeri nego za sustav Pitanja i odgovori. Tako 65,6% uspješnih prijavitelja te 56,3% neuspješnih prijavitelja smatra da su radionice bile korisne ili vrlo korisne, dok 29,5% uspješnih i 37,5% neuspješnih smatra da su bile tek manjim dijelom korisne. Svega 4,9% uspješnih i 6,3% neuspješnih prijavitelja smatra da radionice nisu bile korisne. U usporedbi sa sustavom Pitanja i odgovori ovo su malo lošije ocjene, ali i dalje većinski pozitivne.

Ukupno je ocjena zadovoljstva ispitanika podrškom od strane organizatora tijekom procesa izrade prijave, očekivano, na tragu prethodno danih ocjena. Čak 70% uspješnih prijavitelja ocijenilo je pruženu podršku kao zadovoljavajuću ili u potpunosti zadovoljavajuću. S druge strane, svega 47,8% neuspješnih prijavitelja dalo je istu ocjenu. S druge strane, čak 30% uspješnih te 52,2% neuspješnih ocijenilo je da je podrška bila djelomična ili nezadovoljavajuća. Premda se ovdje radi o subjektivnom dojmu ispitanika, rezultati upućuju na zaključak da sustav u ovom dijelu može i treba još puno napredovati da bi prijavitelji bili što pripremljeniji za izradu prijave projekta.

Slika 13: Ukupna ocjena zadovoljstva podrškom od strane organizatora poziva u procesu prijave projekta



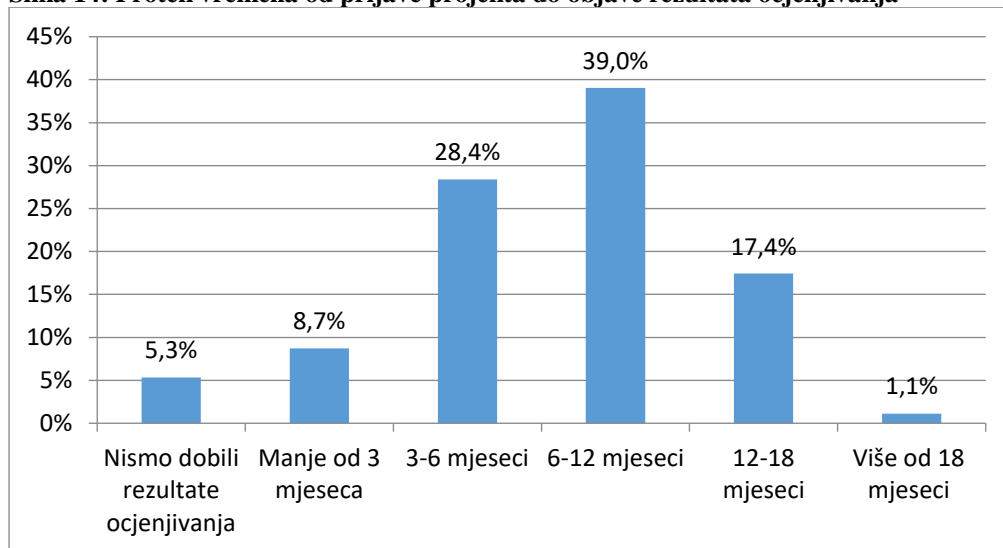
Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja<sup>38</sup>

Pored same podrške prijaviteljima u fazi pripreme prijave, jako je važno da prijavitelji ne čekaju dugo informacije o rezultatima ocjenjivanja prijave te samo potpisivanje ugovora, ako im je prijava odabrana. Na sljedećoj slici prikazani su odgovori ispitanika o proteku vremena od prijave projekta do objave

<sup>38</sup> Apsolutna vrijednost broja odgovora uspješnih i neuspješnih prijavitelja nalazi se u tablici na str.29.

rezultata ocjenjivanja, a nakon toga su prikazani odgovori ispitanika o proteku vremena od objave rezultata ocjenjivanja do potpisivanja ugovora.

**Slika 14: Protok vremena od prijave projekta do objave rezultata ocjenjivanja**



Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

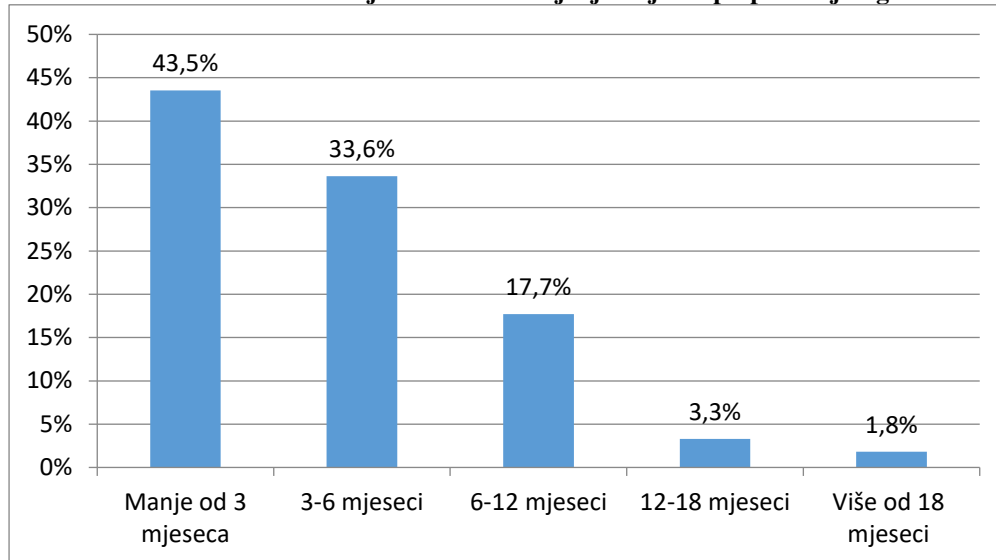
Zabrinjavajuć je podatak da je svega 8,7% ispitanika informacije o rezultatima ocjenjivanja čekalo kraće od 3 mjeseca, a 37,1% ispitanika izjavilo je da su informacije o rezultatima ocjenjivanja dobili u roku kraćem od 6 mjeseci. Čak 39,0% ispitanika objavu je informacija čekalo između 6 i 12 mjeseci, a njih 18,5% više od 12 mjeseci. Ovi su rezultati prilično nepovoljni i ukazuju na to da **sustav nije na potrebnoj razini učinkovitosti u pogledu brzine provedbe selekcijskog postupka**. Samo za usporedbu, prema Rambøllovu istraživanju o procesima odabira projekata u Njemačkoj, Sloveniji, Austriji, Češkoj, Nizozemskoj i Slovačkoj (Rambøll 2012), između 31 i 49% ispitanika korisnika fondova EU rezultate ocjenjivanja čekalo je kraće od 3 mjeseca, ovisno o tematskom području o kojem se radi (najkraće za istraživanje i razvoj, nešto dulje za inovacije MSP-a, a najdulje za područje urbane regeneracije). Ova usporedba jasno pokazuje da su u Hrvatskoj procedure odabira projekata znatno dulje nego u drugim zemljama članicama.

Kada se tome doda da je svega 43,5% uspješnih prijavitelja izjavilo da su ugovor potpisali u roku kraćem od 3 mjeseca od objave rezultata ocjenjivanja, sasvim je jasno da se radi o vrlo krupnom problemu s kojim se korisnici susreću. Posebno zabrinjavajuće zvuči podatak da je **čak 22,8% ispitanika izjavilo da su nakon objave rezultata ocjenjivanja čekali više od 6 mjeseci da potpišu ugovor te da postoji i grupa ispitanika, iako relativno mala, koji su izjavili da su potpisivanje čekali više od 18 mjeseci**. Za usporedbu, prema rezultatima prije spomenutog istraživanja (Rambøll 2012), postotak ispitanika iz šest zemalja članica koji su naveli da su potpisivanje ugovora nakon objave rezultata čekali više od 6 mjeseci



kretao se od 3% (istraživanje i razvoj) do 23% (urbana regeneracija), što pokazuje da i u drugim zemljama članicama u određenim područjima postoje slučajevi dugog čekanja konačnog potpisa ugovora.

**Slika 15: Protok vremena od objave rezultata ocjenjivanja do potpisivanja ugovora**

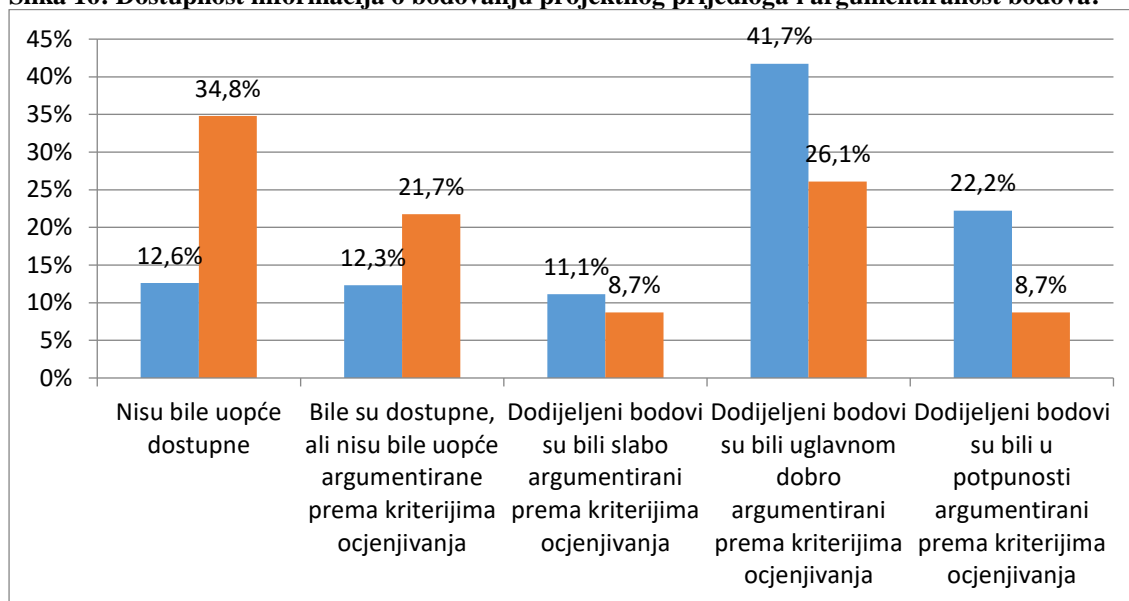


Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

Dodatna je važna dimenzija informiranosti o rezultatima evaluacije projektnog prijedloga obrazloženost rezultata, odnosno u kojoj su mjeri prijavitelji bili adekvatno informirani o rezultatima svoje prijave. Prema dobivenim odgovorima, većina uspješnih prijavitelja smatra da su dodijeljeni bodovi bili u potpunosti (22,2%) ili uglavnom dobro (41,7%) obrazloženi prema pojedinim kriterijima ocjenjivanja. Tek manji dio (11,1%) drži da su dodijeljeni bodovi bili vrlo slabo argumentirani. Neuspješni su prijavitelji iznijeli prilično drukčija stajališta: vrlo mali udjel neuspješnih prijavitelja (8,7%) smatra da su dodijeljeni bodovi bili u potpunosti argumentirani, dok ih 26,1% smatra da su bili uglavnom dobro argumentirani.

Posebno zabrinjava što 12,3% uspješnih te čak 34,8% neuspješnih prijavitelja tvrdi kako uopće nisu dobili povratnu informaciju o dodijeljenim bodovima. Isto tako, postoji značajan dio uspješnih (12,3%) i neuspješnih (21,75) ispitanika koji su izjavili da su dobili povratne informacije o bodovanju svojeg prijedloga, ali bez obrazloženja, odnosno argumentacije za takve ocjene. Analiza odgovora na razini pojedinih poziva ne ukazuje da se neki poziv može izdvojiti u pogledu visoke stope ispitanika koji su odgovorili da su dodijeljeni bodovi bili vrlo slabo argumentirani ili da nisu uopće bili argumentirani, tako da se tu vjerojatno radi o pojedinačnim slučajevima.

**Slika 16: Dostupnost informacija o bodovanju projektnog prijedloga i argumentiranost bodova:**



Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja<sup>39</sup>

U pogledu ocjene zahtjevnosti te strukturiranja obrazaca za prijavu projekta, ispitanici su dali relativno povoljne ocjene. U rasponu ocjene od 1 do 5, pri čemu 1 označava izuzetno zahtjevnu dokumentaciju, a 5 izrazito jednostavnu, uspješni prijavitelji su dali prosječnu ocjenu 3,29, a neuspješni 2,45. Slično tome, ispitanici su primjerenost opsežnosti dokumentacije ocijenili s prosječnom ocjenom 3,24 odnosno 2,55, dok je kvaliteta strukturiranosti obrazaca ocijenjena s 3,28 odnosno 2,27.

**Tablica 18: Prosječna ocjena kvalitete obrazaca za prijavu projekta (od 1 do 5)**

	Minimalna moguća ocjena (1)	Maksimalna moguća ocjena (5)	Prosječna ocjena uspješnih	Prosječna ocjena neuspješnih
<b>Obrasci za izradu prijave</b>	Obrasci za prijavu projekta bili su izuzetno zahtjevni za popunjavanje (npr. zato što ste veoma teško mogli doći do informacija koje se zahtijevaju)	Obrasci za prijavu projekta bili su izrazito jednostavni za popunjavanje	3,29	2,45
	Obrasci za prijavu projekta bili su preopsežni u smislu količine zahtijevanih informacija	Obrasci za prijavu projekta bili su primjereni u smislu količine zahtijevanih informacija	3,24	2,55
	Obrasci za prijavu projekta bili su izuzetno loše strukturirani, s puno dijelova koji se ponavljaju te koji ne vode dobivanju jasne slike o	Obrasci za prijavu projekta bili su izvrsno strukturirani i tražili su unos ključnih podataka za dobivanje jasne slike o kvaliteti	3,28	2,27

<sup>39</sup> Apsolutna vrijednost broja odgovora uspješnih i neuspješnih prijavitelja nalazi se u tablici na str.29.

kvaliteti projekta	projekta		
--------------------	----------	--	--

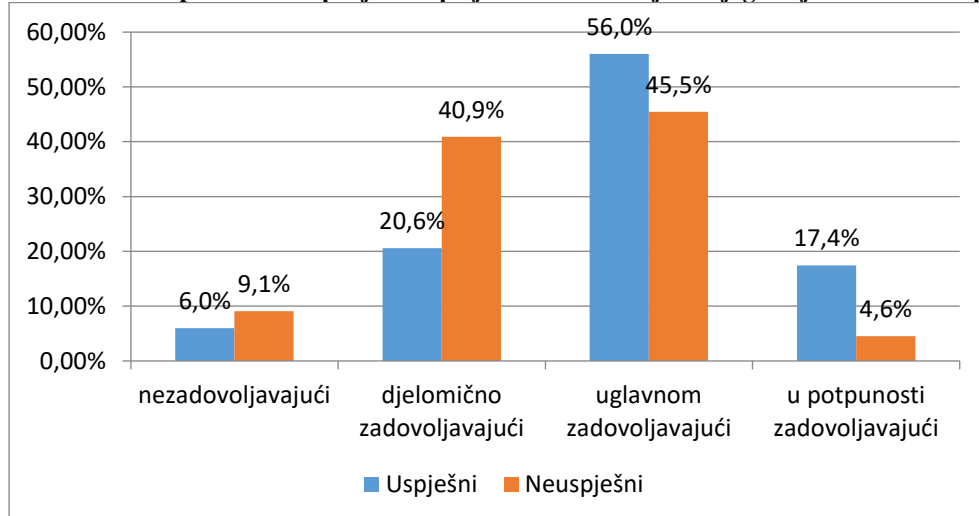
Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

Činjenica da se u ovom slučaju ocjene uspješnih i neuspješnih prijavitelja relativno malo međusobno razlikuju u odnosu na neke druge segmente ocjene kvalitete najbolje govori o tome da **ima jako puno prostora za poboljšanje obrazaca za prijavu projekta u svim trima ocijenjenim kategorijama**. U svojim dodatnim komentarima većina ispitanika koja je ostavila komentar istaknula je preveliku opsežnost zahtijevane dokumentacije i potrebu za njezinim pojednostavljenjem, a manji je dio ukazao na preveliko ponavljanje zahtjeva za istim ili sličnim podacima na različitim mjestima. Navedeni su komentari davani za gotovo sve pozive, tako da nije moguće izdvojiti jedan poziv ili manji broj poziva na koje su se prijavitelji posebno osvrnuli.

Čak 76,9% uspješnih te 68,2% neuspješnih prijavitelja izjavilo je da se popratna dokumentacija tražila u odgovarajućem trenutku, a tek ih 20,6% odnosno 31,8% smatra da se tražila preuranjeno u odnosu na fazu postupka evaluacije prijave. Takav nalaz pokazuje da su organizatori poziva u najvećem broju slučajeva pažljivo i s mjerom birali trenutak traženja popratne dokumentacije, čime su smanjili nepotrebno administrativno opterećenje korisnika.

Kad je riječ o postupku dostave same prijave, **korisnici su većinom u potpunosti ili uglavnom bili zadovoljni time kako je organizirana dostava**, s tim da je taj udjel daleko veći kod uspješnih (73,4%) nego kod neuspješnih prijavitelja (50,1%). Tek 6% uspješnih te 9,1% neuspješnih prijavitelja izjavilo je da su nezadovoljni, što se može ocijeniti kao prilično dobar nalaz. Ipak, treba uzeti u obzir da je 40,9% neuspješnih te 20,6% uspješnih prijavitelja izjavilo da su djelomično zadovoljni jednostavnošću sustava, tako da očito i u ovom segmentu ima prostora za pojednostavljenje pristupa. Više se ispitanika u svojim komentarima dotaknulo problema slanja prijave poštom, smatrajući da je bilo potrebno osigurati slanje prijave isključivo elektroničkim putem. S druge strane, dio ispitanika pohvalio je novi sustav eFondovi zbog mogućnosti slanja prijave elektroničkim putem. Također, **veći dio komentara odnosio se na metodu odabira projekata prema redosljedu zaprimanja kao manjkavu i ograničavajuću, smatrajući da je ne bi trebalo primjenjivati**.

Slika 17: Postupak dostave projektne prijave u smislu ocjene njegove jednostavnosti/praktičnosti



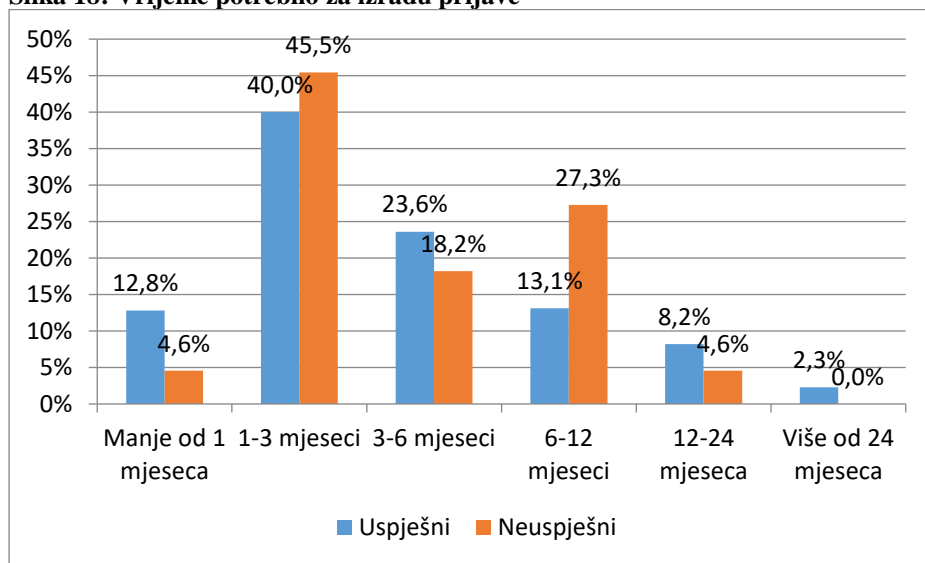
Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja<sup>40</sup>

Kao ilustracija razine zahtjevnosti izrade prijave mogu poslužiti podaci o vremenu koje su prijavitelji utrošili na izradu prijave. Prema dobivenim rezultatima, **52,8% uspješnih te 50,1% neuspješnih izjavilo je da im je za izradu prijave trebalo do 3 mjeseca**, što se može ocijeniti kao **pokazatelj da je razina zahtjevnosti natječaja u najvećem broju slučajeva bila manja**. S druge strane, 11,1% uspješnih i 4,6% neuspješnih prijavitelja izjavilo je da je proces izrade prijave trajao dulje od godine dana, što se može interpretirati na način da je za taj dio ispitanika proces prijave bio vrlo zahtjevan. Između ovih se dviju krajnosti nalaze ispitanici koji su ocijenili da im je za prijavu trebalo između 3 i 12 mjeseci, što se može označiti kao srednje zahtjevno. Najveća je razlika u duljini izrade prijave između uspješnih i neuspješnih prijavitelja ta da je kod neuspješnih prijavitelja znatno veći udjel ispitanika koji su na izradu prijave utrošili između 6 i 12 mjeseci. Ipak, kada se gledaju svi segmenti trajanja izrade prijave, tada ne postoji značajna razlika između ovih dviju skupina.

Analiza trajanja pripreme projekata po pojedinim pozivima pokazuje da je teško izdvojiti pozive za koje je značajnoj većini ispitanika trebalo dulje za pripremu prijave. Stoga se čini da su **razlike između vremena utrošenog za pripremu prijave u većoj mjeri stvar individualnih razlika među korisnicima nego što su određene sadržajem samog poziva**.

<sup>40</sup> Apsolutna vrijednost broja odgovora uspješnih i neuspješnih prijavitelja nalazi se u tablici na str.31.

Slika 18: Vrijeme potrebno za izradu prijave

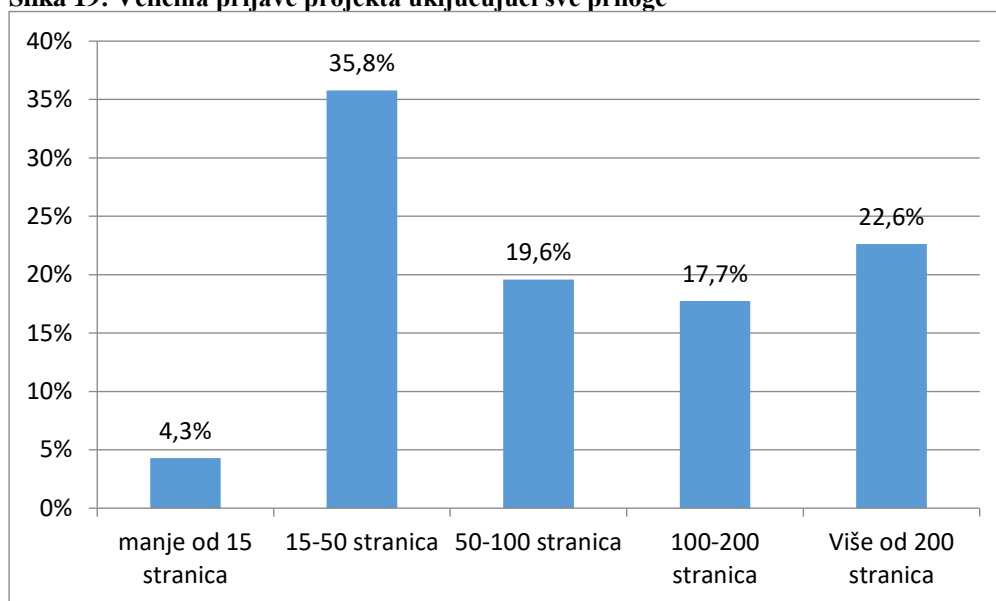


Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja<sup>41</sup>

Odgovori ispitanika o veličini podnesene prijave dodatan su pokazatelj zahtjevnosti procesa izrade prijave. Procjena zahtjevnosti poziva i u ovom je slučaju prilično podijeljena. **Tako je 39,3% prijavitelja izjavilo da je cijela prijava s prilogima imala više od 100 stranica, što upućuje na to da se kod njih radilo o zahtjevnim pozivima.** Podaci na razini pojedinih poziva pokazuju da se prema veličini prijave mogu izdvojiti pozivi vezani za energetska obnova zgrada, obnovu kulturne baštine, promicanje održivog razvoja prirodne baštine te za modernizaciju i izgradnju studentskih domova kao pozivi s vrlo opsežnim prijavama projekata. S druge strane, **41% ispitanika navelo je da im je prijava imala manje od 50 stranica, što se može interpretirati da se u tim slučajevima radilo o manje zahtjevnim pozivima.** Primjeri poziva s relativno kratkim prijavama projekta jesu „Poboljšanje poslovnog razvoja i tehnološke spremnosti MSP-ova E-impuls“, „Internacionalizacija poslovanja MSP-ova“ i „Certifikacijom proizvoda do tržišta“.

<sup>41</sup> Apsolutna vrijednost broja odgovora uspješnih i neuspješnih prijavitelja nalazi se u tablici na str.29.

Slika 19: Veličina prijave projekta uključujući sve priloge



Izvor: Anketa

**Ukupno gledano, čini se da je za značajan dio prijavitelja dosadašnji pristup u pogledu izrade tražene dokumentacije za prijavu projekta bio (pre)zahtjevan.** Takav zaključak potvrđuju i brojni komentari prijavitelja koji su se najviše odnosili na previše vremena koje su morali utrošiti na pripremu dokumentacije za prijavu te stoga smatraju da je nužno pojednostaviti proces prijave.

#### IV.2.4.3 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva ocjenjivača

Kad je riječ o učinkovitosti cijelog sustava odabira u slučaju ocjenjivača na početku vrijedi naglasiti da je većina ocjenjivača navela da su dobili konkretnu podršku u svojem radu od strane organizatora poziva, uglavnom u obliku radionice za ocjenjivače (38,9%), ili kroz dobivanje priručnika s uputama za ocjenjivače (33,3%). Ipak, manji dio ispitanika (22,2%) je naveo kako nije bilo nikakvih posebnih priprema što pokazuje da **očito ne postoji standardizirani pristup pružanju potpore ocjenjivačima.**

U pogledu ocjene kvalitete obrazaca, ocjenjivači su najvišu ocjenu dali za procjenu adekvatnosti broja obrazaca (4,0), dok su najslabiju ocjenu, premda i dalje iznadprosječnu, dodijelili za sadržajnost obrazaca u pogledu osiguranja relevantnih informacija potrebnih za ocjenu prijave (3,55). Drugim riječima, prema mišljenju ocjenjivača, **veći problem vide u informacijskoj vrijednosti obrazaca nego u njihovu (prevelikom) broju.** S druge strane, članovi odbora za odabir su najveću ocjenu dali upravo informacijskoj sadržajnosti obrazaca (3,89), dok su kao najlošiji segment ocijenili razinu ponavljanja sličnih informacija (3,52). Najsličniji stav ocjenjivači i članovi odbora za odabir imaju oko generalne

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

procjene kvalitete obrazaca (3,61 odnosno 3,63). Budući da su sva četiri ispitivana elementa za ocjenu kvalitete obrazaca dobili iznadprosječne ocjene, s tim da su se ocjene kretale u rasponu između 3,52 i 4,0 može se zaključiti da **ispitanici u prosjeku imaju pozitivno mišljenje o kvaliteti obrazaca za prijavu projekta, ali isto tako smatraju da postoji puno prostora da se isti poboljšaju.**

Slično se može zaključiti i kada je u pitanju kvaliteta uputa za ocjenjivanje, koje su ocjenjivači ocijenili s prosječnom ocjenom 3,67. S druge strane, članovi odbora za odabir imaju, očekivano, pozitivniji stav o kvaliteti uputa, ali su svejedno i dalje prilično daleko od maksimalne ocjene. **Najlošiji segment procesa ocjenjivanja, prema stavu ocjenjivača, jest vrijeme koje je ocjenjivačima ostavljeno na raspolaganje za provedbu ocjenjivanja.** Prosječna ocjena 3,28 jedna je od najnižih koje su ocjenjivači dali uopće u cijelom istraživanju, što jasno pokazuje da se tu radi o važnom nedostatku, bez obzira na to što je prosječna ocjena pozitivna. S druge strane, članovi odbora za odabir raspoloživo vrijeme vide kao manji problem (prosječna ocjena 3,84). **Najbolje ocijenjen segment procesa ocjenjivanja jest podrška koju su ocjenjivači imali u svojem radu od strane organizatora poziva, koja je dobila prosječnu ocjenu čak 4,44 od strane ocjenjivača, što je vrlo pohvalno.** Zanimljivo je uočiti da su članovi odbora za odabir dali nešto nižu ocjenu u pogledu podrške nego sami ocjenjivači, premda je ocjena i dalje visoka (jedina iznad granice od 4,0).

**Tablica 19: Ocjena kvalitete obrazaca, vremena na raspolaganju i podrške ocjenjivačima od strane organizatora**

	Minimalna moguća ocjena (1)	Maksimalna moguća ocjena (5)	Prosječna ocjena ocjenjivača	Prosječna ocjena članova odbora za odabir
<b>Kvaliteta obrazaca za prijavu projekta</b>	1 – Prijavni su obrasci vrlo loše razrađeni i time su znatno otežavali provedbu kvalitetnog procesa ocjenjivanja	5 – Prijavni su obrasci vrlo kvalitetno razrađeni i time su znatno pomogli kvalitetnoj provedbi procesa ocjenjivanja	3,61	3,63
	1 – Broj obrazaca bio je nepotrebno prevelik	5 – Broj obrazaca bio je optimalan s obzirom na sve uvjete koje prijavitelji moraju ispuniti i druge zahtjeve iz regulative EU	4,00	3,68
	1 – Neke ključne informacije za ocjenu kvalitete nisu uopće bile pokrivena obrascima	5 – Obrasci su omogućili dobivanje svih relevantnih informacija za ocjenu kvalitete prijave	3,55	3,89
	1 – Obrasci su sadržavali niz istih/jako sličnih zahtjeva za informacijama koji se	5 – Obrasci su tražili optimalan skup informacija potrebnih za kvalitetnu	3,78	3,52

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

	ponavljaju na različitim mjestima u dokumentaciji	provedbu ocjenjivanja		
<b>Kvaliteta uputa za ocjenjivanje</b>	1 – Upute za ocjenjivanje bile su potpuno nejasne i znatno su otežale provedbu ocjenjivanja	5 – Upute za ocjenjivanje bile su potpuno jasne i omogućile su kvalitetnu provedbu ocjenjivanja	3,67	3,79
<b>Podrška ocjenjivačima u radu</b>	1 – Podrška ocjenjivačima u njihovu radu od strane nadležnih tijela bila je nikakva ili vrlo slaba	5 – Podrška ocjenjivačima u njihovu radu od strane nadležnih tijela bila je jako dobra	4,44	4,05
<b>Vrijeme na raspolaganje za provedbu evaluacije</b>	1 – Vrijeme na raspolaganju ocjenjivačima za ocjenu projektnih prijava bilo je izrazito kratko, pa su značajna kašnjenja bila neizbježna	5 – Vrijeme na raspolaganju ocjenjivačima za ocjenu projektnih prijava bilo je u potpunosti zadovoljavajuće	3,28	3,84

Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

Ocjenjivači su dali više prijedloga kako doraditi pojedine dijelove dokumentacije za prijavu projekta, čime bi se ujedno poboljšao proces evaluacije. **Najviše se prijedloga odnosi na pitanje o načinu odnosno sadržaju unosa informacija od strane prijavitelja te manjim dijelom na obujam dokumentacije i razradu kriterija bodovanja.** Većina je komentara prilično konkretna, pa se čini iskoristivom za moguće dopune dokumentacije kod budućih poziva.

Ono što je zajedničko u komentarima ocjenjivača i članova odbora za odabir jest navođenje potrebe za pojednostavljenjem dokumentacije, bilo kroz zahtijevanje manjeg broja dokumenata bilo kroz manje obrasce. **Članovi odbora za odabir pritom su posebno naglasili potrebu za pojednostavljenjem pristupa kod opisivanja horizontalnih aktivnosti.**

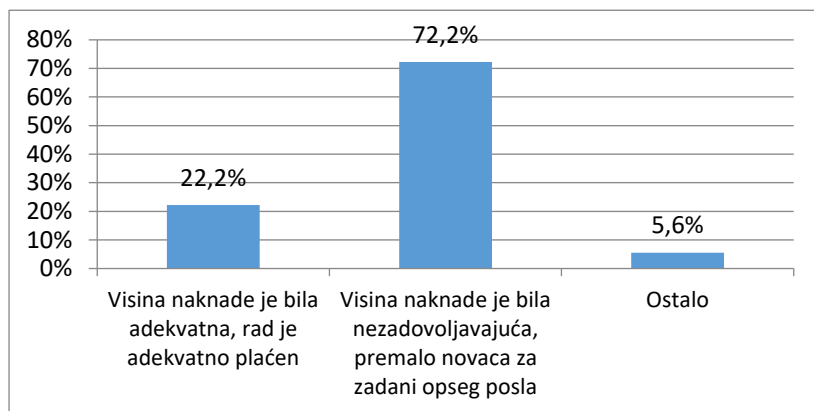
Jedan dio komentara ocjenjivača i članova odbora za odabira se odnosi i na pitanje organizacije samog procesa ocjenjivanja. Pritom je manji broj ocjenjivača naveo potrebi da se napravi internetska platforma putem koje bi se mogle održavati sjednice Odbora za odabir projekata. Također, u jednom komentaru člana odbora za odabir se navodi kako je sustav eFondovi znatno otežao rad Odbora u smislu da Odbor i dalje mora ispunjavati svu dokumentaciju predviđenu ZNP-om u papirnatom obliku, a pored toga unosi i ispravke projektnih prijava u sustav prije samog postupka ugovaranja što odnosi jako puno vremena.

Ocjenjivači su se u velikoj većini izjasnili da su bili zadovoljni količinom informacija koja im je bila dana na raspolaganje o projektnim prijavama. Tek je 11,1% ispitanika ocijenilo da nisu raspolagali svim potrebnim informacijama za donošenje kompetentne odluke o prijavama. Međutim, premda je riječ o malom udjelu, sama činjenica da je netko od ocjenjivača smatrao da nije imao sve potrebne informacije na raspolaganju predstavlja ozbiljan problem, te ga nikako ne treba zanemariti.



Važan su aspekt procesa evaluacije primjerene naknade za rad vanjskih procjenitelja. Naime, riječ je o vrlo zahtjevnom zadatku koji bi trebali odrađivati vrlo kapacitirani pojedinci, što za sobom vuče to da i naknade za njihov rad moraju biti na primjerenosti razini.

**Slika 20: Stav ocjenjivača o primjerenosti visine naknade za rad**

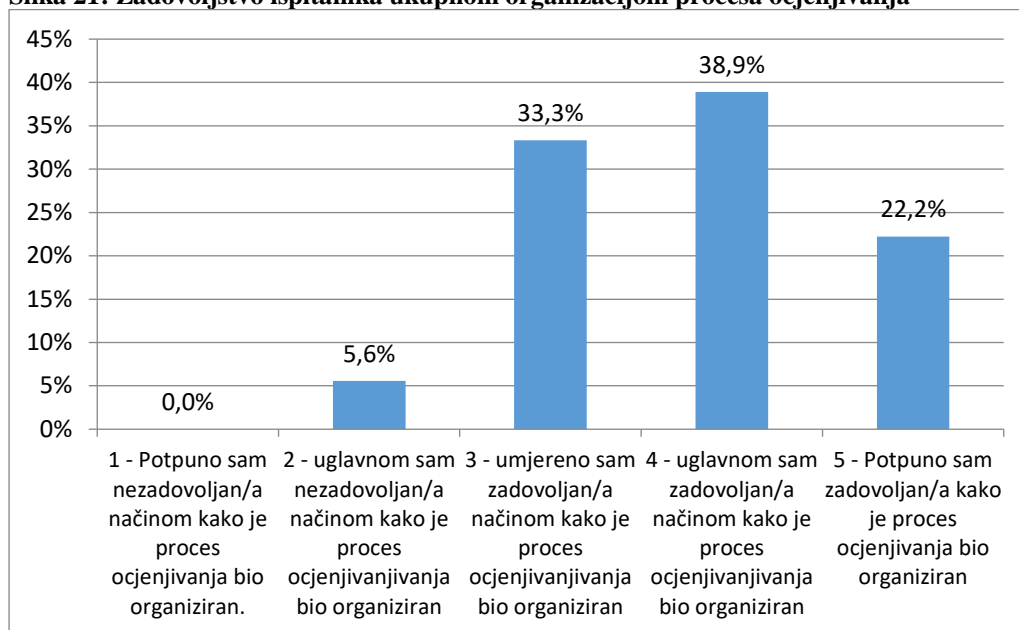


Međutim, kao što pokazuju odgovori ispitanika, oni su se većinom (72,2%) izjasnili da naknade nisu bile primjerene. Svega 22,2% ispitanika izjavilo je da je naknada bila adekvatna, što jasno pokazuje da u sustavu postoji problem nedovoljno primjerenih naknada za rad ocjenjivača.

Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

Ipak, usprkos većinskoj ocjeni o neodgovarajućoj razini naknade za svoj rad, ocjenjivači uglavnom pozitivno ocjenjuju ukupno iskustvo rada na ocjeni prijava. Tako je čak 61,1% ispitanika navelo da su ili u potpunosti zadovoljni ili uglavnom zadovoljni načinom kako je proces bio organiziran. Tek se 5,6% izjasnilo da su uglavnom nezadovoljni organizacijom rada, dok nitko nije ustvrdio da je potpuno nezadovoljan. Ovakav **rezultat govori da su nadležna tijela, u cjelini gledano, dosta dobro organizirala proces evaluacije prijava, iako se on, bez sumnje, još itekako može unaprijediti.**

Slika 21: Zadovoljstvo ispitanika ukupnom organizacijom procesa ocjenjivanja



Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

Stavovi ispitanika o spremnosti da se ponovo uključe u evaluaciju prijava na tragu su prethodno iznesenog zaključka o kvaliteti procesa organizacije evaluacija. Naime, većina ispitanika (64,8%) spremna se ponovno uključiti kao vanjski ocjenjivači. Međutim, značajan dio ispitanika (29,4%) uključio bi se samo pod izmijenjenim uvjetima, što je vjerojatno povezano s prethodnim nalazima o adekvatnosti naknada i vremena za provedbu ocjenjivanja.

**Zaključno se može ocijeniti da su stavovi ispitanika uglavnom na tragu ocjene da je sustav evaluacije solidno organiziran, ali da isto tako postoje određeni segmenti na kojima je potrebno što prije napraviti poboljšanja.** To se prvenstveno odnosi na povećanje raspoloživog vremena za provedbu ocjenjivanja te na povećanje naknade za ocjenjivače. Postoji i niz drugih, manje važnih preporuka za poboljšanje sustava, kao što je dorada dokumentacije za prijavu projekta, a o kojima organizatori procesa evaluacija trebaju voditi računa kod budućih poziva.

#### IV.2.4.4 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva tijela iz sustava upravljanja i kontrole i regionalne samouprave

##### **Pojednostavljanje kriterija odabira**

Vezano za ključne komentare te moguća pojednostavljanja kriterija odabira u okviru glavnih koraka postupaka, sugovornici navode niz komentara i prijedloga.

**Vezano za pripremu i objavu poziva** sugovornici su iznijeli stav da je nužno bolje planiranje, te **prioritiziranje onih projekata koji su bazirani na strateškim smjernicama**. Mišljenja su da bi prilikom objave Poziva, u svrhu daljnjeg pojednostavljenja, bilo učinkovitije ukoliko bi se svi pozivi objavili samo u jednom sustavu, primjerice u stukturifondovi.hr. Sugovornici navode i činjenicu a **velika fluktuacija ljudi u sustavu ugrožava učinkovitost u pripremi poziva**.

**Kod formuliranja i odobravanja kriterija odabira i prihvatljivosti prijavitelja** sugovornici ističu da usuglašavanje s UT-om nekad traje dugo. Mišljenja su da je **potrebna fleksibilnost ZNP-a ovisno o tome radi li se o de minimis potporama ili velikim projektima**. Naglašavaju i važnost kvalitetnijih rasprava na OzP, posebice imajući u vidu konkretne ciljne prijavitelje te uvažavajući perspektivu predstavnika regionalne i lokalne samouprave koji mogu ukazati na određene izazove na terenu. Ističe se i potreba za poticanjem aktivnijeg doprinosa potencijalnih prijavitelja kroz sustav e-savjetovanja te brža i učinkovitija korespondencija UT-PT.

Sugovornici ističu niz potreba i prijedloga vezano za **pružanje smjernica potencijalnim korisnicima**. Primjerice, da je **potrebno značajno pojednostaviti generičke, trenutno pretjerano kompleksne, Upute za prijavitelje (iz ZNP-a)**. Npr. razmotriti da se strateški i zakonodavni okvir prebaci u prilog uputama (da na početku ne opterećuje tekst tematikom koja je uglavnom nepoznata određenim ciljanim prijaviteljima, npr. malim i srednjim poduzetnicima), da ih se ne opterećuje pokazateljima za investicijski prioritet ako se direktno ne tiču prijavitelja (npr. proizvodna ulaganja - broj poduzeća koja primaju potporu i sl.) nego da se stavi naglasak na neposredne rezultate projekta, na koje prijavitelji direktno utječu.

Sugovornici također predlažu se da se sve slabosti sustava, zajednički prokomentiraju kroz niz sastanaka i/ili radionica. Mnogi predstavnici tijela SUK-a **smatraju da nedostaje više direktne komunikacije i zajedničkih radnih sastanaka između UT i PT-ova, na kojima bi se podijelilo iskustvo i raspravljalo o mogućim rješenjima za daljnje unaprjeđenje sustava provedbe OPKK**.

Smjernice za prijavitelje sugovornici smatraju dobro obrazloženima i javno dostupnima, ističući da se redovito javno objavljuju odgovori na pitanja prijavitelja. Sugovornici naglašavaju i **potrebu za jasnijim kriterijima, te za smanjivanjem broja izmjena poziva odnosno traženja pojašnjenja od prijavitelja**. Većina sugovornika ističe da je **potrebno organizirati više radionica, te pružati više tehničke podrške, primjerice, oko razrade ideje/projekata**. Ističu da je **na info radionicama potrebno dijeliti i iskustva iz**

**provedbe** te navode da bi bilo poželjno da svi potencijalni korisnici u većoj mjeri koriste mehanizam e-savjetovanja prilikom informiranja o pozivima.

Kad je riječ o procjenama projektnih prijava, većina sugovornika smatra nužnim **spojiti neke faze. Primjerice, sve financijske faze projekta, do ugovaranja**. Sugovornici također ističu da je potrebno pojednostaviti proceduru postupka dodjele bespovratnih sredstava,  **smanjiti administrativno opterećenje**, broj obrazaca koje je potrebno popuniti za svaku fazu u postupku odabira kao i broj dopisa koje je potrebno uputiti prijavitelju. **Poglavito predlažu da se ukine obveza objavljivanja informacija i na web stranici strukturni fondovi<sup>42</sup> i eFondovi, odnosno sugeriraju povezivanje tih dviju stranica**. Predlažu i lakšu dostupnost podataka iz sustava eFondovi. U cjelini, naglašavaju da **eFondovi predstavljaju rasterećenje za korisnike ali ne i za UT/PT**. Kod odluke/ugovora o potpori u sklopu OPKK, sugovornici naglašavaju da proces traje predugo te napominju da su značajna kašnjenja rezultat činjenice što niz koraka još uvijek nije automatiziran. Sugovornici ujedno sugeriraju da je **potrebno maksimalno pojednostavniti naknadnu dostavu dokumentacije od strane korisnika**. Konačno, dio sugovornika smatra da je u svrhu postizanja bolje distinkcije u kvaliteti projekata **poželjno smanjiti broj pitanja i povećati raspon bodova**.

#### **Prikladnost institucionalnog okvira za provedbu politika u relevantnim poljima i održivost financiranih projekata**

Institucionalni okvir za provedbu politika u relevantnim poljima i održivost financiranih projekata sugovornici ocjenjuju prikladnim. Ipak, s aspekta regionalne razine sugovornici navode da je nejasno tko ima nadležnost za strateško planiranje i prioritizaciju projekata te da nisu u dovoljnoj mjeri uzeti u obzir strateški dokumenti. Sugovornici ujedno naglašavaju da je niz prisutnih sektorskih problema rješiv ako su uključene osobe koje su dobro upoznate sa strateškim smjernicama, sektorskom problematikom, zakonskom regulativom i sl.

Ono na što sugovornici posebno upozoravaju **jest činjenica da će održivost projekata postati ozbiljan problem u budućnosti** i smatraju da se održivost ne ocjenjuje adekvatno. Na ovo je nadovezan komentar sugovornika da **izrazito nedostaju evaluacije**.

**Sugovornici naglašavaju i to da je potrebno dodatno jačati kapacitete gradova da provode ulogu PT-a za ITU-mehanizam, uz sugestiju da bi gradovi trebali poraditi na jačanju kapaciteta potencijalnih prijavitelja i nositelja strateških projekata**.

#### **Komunikacija i suradnja dionika i donositelja odluka te dionika i korisnika**

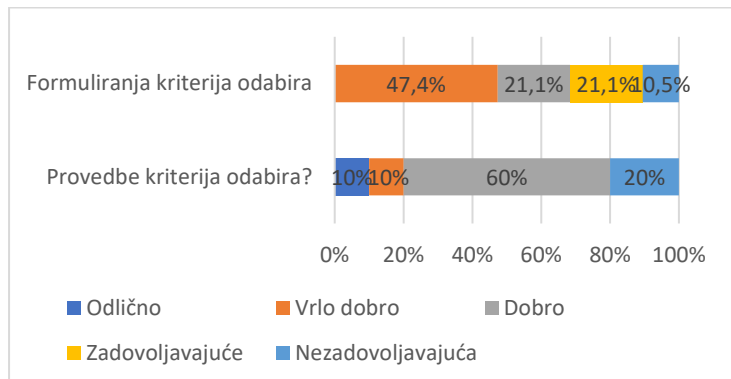
Komunikaciju i suradnju dionika i donositelja odluka 26,3 % sugovornika ocjenjuje odličnom, isti postotak vrlo dobrom, 31,6 % dobrom te 15,8 % zadovoljavajućom.

<sup>42</sup> <https://strukturnifondovi.hr/>

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

Vezano za **postupak savjetovanja s ciljanim korisnicima tijekom formuliranja kriterija odabira, sugovornici smatraju da on nije zadovoljavajuć jer se uglavnom odvija sa sektorskim nadležnim tijelom koje predstavlja korisnike**, što se pokazalo kao nedovoljno. Ondje gdje je komunikacija zadovoljavajuća, postupak savjetovanja s ciljanim korisnicima tijekom formuliranja kriterija odabira, kao i tijekom provedbe kriterije odabira, u prosjeku je procijenjen kao dobar.

**Slika 10. Procjena postupka savjetovanja s ciljanim korisnicima tijekom formuliranja i provedbe kriterija odabira**



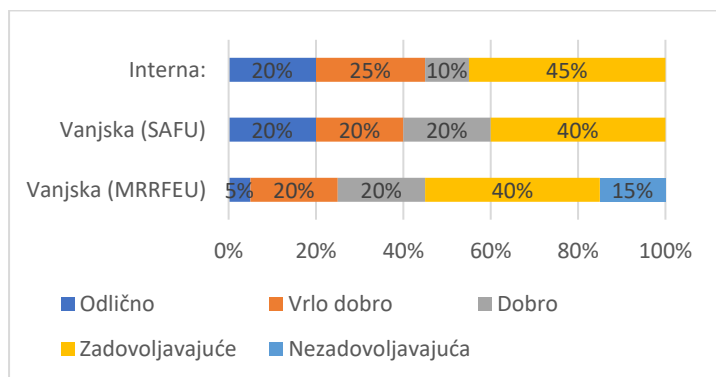
Izvor: Obrada autora prema rezultatima provedenih intervjua

Sugovornici navode da je proces e-savjetovanja odličan, ali misle da većina uopće ne zna za njega niti ga zna koristiti te da ga je u tom smislu potrebno znatno više promovirati.

Smatraju također da bi odbori za odabir projekata trebali međusobno dijeliti dobre prakse i kontinuirano jačati interne kapacitete za ocjenjivanje projekata. Među dodatnim je prijedlozima sugovornika da bi UT trebao imati bazu vanjskih ocjenjivača i osigurati jačanje kapaciteta ocjenjivača u PT-ima.

Sugovornici razinu komunikacije i suradnje (internu i vanjsku) UT/PT vezano za odabir projekata/kriterije odabira procjenjuju dobrom. 45% sugovornika zadovoljno je internom suradnjom, 20% ocjenjuje ju odličnom, a 25% vrlo dobrom. Suradnju sa SAFU-om 20% sugovornika smatra odličnom, 20% vrlo dobrom, 40% zadovoljavajućom te 20% nezadovoljavajućom. Suradnju s UT-om 40% sugovornika ocjenjuje zadovoljavajućom, 5% odličnom te 15% nezadovoljavajućom.

**Slika 11. Ocjena razine komunikacije i suradnje (interne i vanjske) UT/PT vezano za odabir projekata/kriterije odabira**



Izvor: Obrada autora prema rezultatima provedenih intervjua

Sugovornici navode i niz **problema vezano za poboljšanje komunikacije i suradnje između uključenih strana**. Ističu da su još uvijek potkapacitirani te da nemaju dovoljno informacija. Pojedini sugovornici ističu da se poboljšala komunikacija s predstavnicima regionalne razine, ali da i dalje izostaje podrška od strane operativne razine. **Sugerira se poboljšanje komunikacije između tijela u sustavu (organizacija mjesečnih sastanaka), da bi raspravili planove i napredak na projektima. Sugovornici su također mišljenja da bi gradovi trebali značajnije sami promovirati ITU-mehanizam te u većoj mjeri komunicirati s potencijalnim nositeljima projekata. Predlažu se i redoviti sastanci UT – PT1 – PT2 da bi se raspravilo o svim problemima. Sugovornici naglašavaju i nužnost jačanja uloge regionalnih i lokalnih razvojnih agencija te se zalažu za snažnije povjerenje u sektorski nadležna tijela.**

### **Promjene potrebne radi povećanja učinkovitosti u postupcima odabira i ocjenjivanja projekata**

Sugovornici su istaknuli da je prosječno pet odjela bilo uključeno u tipičan postupak odabira strateških projekata te najčešće tri odjela kod bespovratnih kao i otvorenih postupaka, ograničenih postupaka, izravnih dodjela i odabira velikih projekata.

Broj je dokumenata koje potencijalni korisnik mora predati prilikom prijave, prema navodima sugovornika, bio 5–15 kod strateških projekata te 4–10 kod bespovratnih potpora. Skoro polovica sugovornika (47,1%) **postupak vrednovanja** ocjenjuje vrlo kompleksnim, 41,2% donekle kompleksnim, a samo 5,9% sugovornika smatra da je postupak donekle jednostavan ili jednostavan.

Prilikom razmatranja postupaka odabira sugovornici navode da je **izmjena ugovora velik teret i za korisnike i za službenike**. Ističu da velik teret predstavlja i priprema i otvaranje poziva, kao i procjena projektnih prijava. U postocima sugovornici ocjenjuju postupak odabira na sljedeći način:

Tablica 20. Razina administrativnog tereta korisnicima i državnim službenicima u koracima postupka odabira

Priprema i otvaranje poziva			
Za korisnike	Visok	Nizak	Nema tereta
	5,9%	23,5%	70,6%
Za službenike	Visok	Nizak	Nema tereta
	94,1%	0,0%	5,9%
Formuliranje i odobravanje kriterija odabira i prihvatljivosti prijavitelja			
Za korisnike	Visok	Nizak	Nema tereta
	0,0%	41,2%	58,8%
Za službenike	Visok	Nizak	Nema tereta
	88,9%	5,5%	5,6%
Pružanje smjernica potencijalnim korisnicima			
Za korisnike	Visok	Nizak	Nema tereta
	0,0%	94,1%	5,9%
Za službenike	Visok	Nizak	Nema tereta
	94,1%	5,9%	0,0%
Procjena projektnih prijava			
Za korisnike	Visok	Nizak	Nema tereta
	11,8%	58,8%	29,4%
Za službenike	Visok	Nizak	Nema tereta
	88,2%	5,9%	5,9%
Odluka/ugovor o potpori u sklopu OPKK			
Za korisnike	Visok	Nizak	Nema tereta
	29,4%	17,7%	52,9%
Za službenike	Visok	Nizak	Nema tereta
	70,6%	23,5%	5,9%

Izvor: Obrada autora prema rezultatima provedenih intervjua

**Većina sugovornika (70,59%) smatra da postoje nepotrebna kašnjenja u postupku odabira. Smatraju da je administracija u sustavu eFondovi suviše kompleksna za tijela u sustavu te da je potrebno unaprijediti automatizaciju procesa. Također, proceduru privremenih poziva ocjenjuju kompleksnom te predlažu intenziviranje trajnih poziva.**

**Prema mišljenju sugovornika, previše je institucija uključeno te smatraju da su službenici preopterećeni zbog velikog broja obrazaca i dopisa koje je potrebno pripremiti za svaki pojedini projektni prijedlog te pre malog broja ljudi angažiranih na evaluaciji projektnih prijedloga i pripremi poziva.**

Sa gledišta PT1/UT do kašnjenja dolazi najvećim dijelom zbog opterećenosti PT2 (SAFU) te u tom pogledu predlažu da se **razmotri dodatno administrativno pojednostavljivanje postupka dodjele i internih procedura.**



**Zamjene u odboru za ocjenjivanje također su se pokazale kao problem sugovornicima.** Navode da u slučaju da netko ne može doći može doći zamjena, ali ta zamjena onda mora biti dokraja u postupku, što nema smisla. Sugovornici iznose stav da bi odabir bio ubrzan ako bi **zamjena došla samo jednom.** Pokazalo se da dugo čekanje na objašnjenja i dugotrajni postupci žalbe također rezultiraju kašnjenjima. Nekolicina sugovornika ističe da se kasni i s pripremom i objavom poziva te da nedostaje više direktne komunikacije. Iako je vidljivo da se poduzima niz aktivnosti te se značajna pažnja posvećuje komunikaciji s tijelima u danim okvirima i mogućnostima, uključujući izmjene procedura,<sup>43</sup> dio sugovornika predlaže još snažniju komunikaciju sektora za pripremu ZNP-a sa svim tijelima, da bi se zajednički identificirali svi problemi i mogućnosti za pojednostavljivanje.

**Sugovornici ističu da su najkompleksniji koraci odabira projekata provjera prihvatljivosti izdataka i ocjenjivanje kvalitete.** Pojedini sugovornici smatraju da bi se **kompleksnost mogla umanjiti ako bi se prijave ispunjavale na engleskom** jer bi se time otvorila mogućnost lakšeg pronalaska ocjenjivača. U otvorenim i ograničenim pozivima ako su dio administrativne provjere, odnosno predmetom pregleda dokumenata vezano uz plaće, pokazalo se da se gubi puno vremena zbog mnoštva dokumenata koji se traže po svakom prijavljenom trošku zaposlenika. Također primjerice prilikom provjere vlasništva nad građevinom vezano uz infrastrukturna ulaganja ili provjere je li dana dozvola za građenje na određenoj čestici, vrlo je kompleksno obaviti temeljitu provjeru jer podaci iz katastra i drugih sličnih institucija često nisu točni ni ažurirani te takve provjere oduzimaju dosta vremena. U širokopojasnoj je infrastrukturi kompleksnost najizraženija kod provjere postupaka javne nabave, a prije potpisivanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava.

Među ostale korake odabira projekata koji se ocjenjuju najkompleksnijima navodi se ocjenjivanje kvalitete kod otvorenih poziva. Pritom sugovornici ističu da bi se ocjena kvalitete trebala izbaciti kod potpora male vrijednosti. Kompleksnom sugovornici ocjenjuju i nepovezanost registara te predlažu da se osigura povezivanje registara, kod ugovaranja ali i kod praćenja provedbe.

Vezano za utrošak vremena, sugovornici smatraju da najviše vremena oduzima priprema dokumentacije poziva i pregled projektnih prijedloga. Nadalje, sugovornici ističu i značajno vrijeme koje oduzimaju prigovori. **Vezano za vrijeme potrebno za ocjenjivanje projektne prijave, sugovornici ocjenjuju da se često probijaju rokovi, da nikad nisu unutar propisanih 120 dana te da ocjenjivanje najčešće traje od 4-6 mjeseci.** Sugovornici navode da je 10-15, a najčešće oko 15 zaposlenika i vanjskih ocjenjivača uključeno u odabir projekata od odluke o pokretanju poziva do ugovora o financiranju.

---

<sup>43</sup> Valja naglasiti da je pravilo da se svaka izmjena ZNP-a najavi svim tijelima te da se prikupljaju i razmatraju komentari. Iznimne su situacije kada se to ne radi sa svim tijelima, a razlog primjerice može biti taj da se fokus stavlja samo na funkcije koje su delegirane PT-u 2, pa se u tom segmentu s njima i komunicira.

**Vezano za razinu informacija i pripremljenost prijavitelja, 61,1% sugovornika ocjenjuje razinu informacija i pripremljenost prijavitelja zadovoljavajućom, 22,2% dobrom, 5,6% vrlo dobrom i 11,1% nezadovoljavajućom.** Vidljiva je i značajna razlika među regijama. Ističe se da u 80% slučajeva konzultanti obavljaju posao prijavitelja, a ovako visok postotak nikako nije optimalan. Tijekom postupka prijave sugovornici ističu da 40% potencijalnih korisnika ima potporu vanjskih stručnjaka/konzultanata redovito, 40% uobičajeno, 13,3% često te 6,7% ponekad.

### **Teškoće s kojima se susreću PT-ovi, korisnici te postupak pritužbe**

Među ključnim je teškoćama koje sugovornici ističu ta **da se kriteriji odabira gledaju isključivo formalno.** Mišljenja su također da **kriteriji nisu dovoljno konkretni** s obzirom na to da su u pojedinim slučajevima projekti dobili previsoke ocjene u odnosu na ono što su realno zaslužili, tj. smatraju da **bodovanje nije oslikavalo realno stanje.**

Također smatraju da **pojašnjavanja sektorskih politika i odluka** utječu na usporavanje postupaka pripreme. Ne manje važan stav sugovornika jest da **velika fluktuacija zaposlenika u Upravljačkom tijelu utječe na usporavanje postupaka pripreme,** što utječe na samu komunikaciju PT-ova i UT-a.

**Sugovornici s regionalne razine ističu da dobivaju materijale na vrijeme, ulažu trud da se pripreme sugestije i komentari, no u pravilu su nadglasani jer se OzP u svom radu pridržava načela da jedan član ima jedan glas.**

Ističu se i teškoće koje sugovornici imaju kod strateških projekata – izmjene prostornih planova, pritisak javnosti, otpor pojedinih interesnih grupa, dozvole, ponekad i politički interesi. U cjelini gledajući, smatraju da je, s obzirom na to da se tek s vremenom, kroz praksu, vidi što bi moglo biti bolje, **pojednostavljenje procedure poželjno.**

**Sugovornici ističu niz ključnih teškoća s obzirom na 4 različita tipa postupka dodjele u sklopu postupka odabira projekata.** Primjerice, kod otvorenog postupka sugovornici navode da sustav nije kapacitiran za provedbu postupka u roku koji sam određuje, da je izuzetno puno prijava što im predstavlja veliko administrativno opterećenje. Kod ograničenog postupka sugovornici navode da su zbog malog broja mogućih prijavitelja, veliki utjecaji nadležnog resornog tijela, ili pak samih prijavitelja na dizajn poziva, pri čemu njihovi prijedlozi ne doprinose kvaliteti poziva. Kod izravnih dodjela, sugovornici kao poteškoću navode opterećenje zbog pripremanja prijave zajedno s prijaviteljima koji najčešće nemaju sposobnosti pripremiti kvalitetnu prijavu. Konačno, kod odabira velikih projekata, sugovornici ističu da, kao što je to slučaj i kod izravnih dodjela, u samom ZNP-u nisu jasno definirani ni opisani kriteriji postupka odabira projekta na razini OP-a, na temelju kojih bi određeni projekt bio predložen kao veliki projekt. Dodatno, ističu da prijavitelji najčešće nemaju sposobnosti pripremiti kvalitetnu prijavu.

Sugovornici su iznijeli i **niz teškoća s kojima se susreću korisnici prilikom izrade projektnih prijava.** Primjerice, ne razumiju stratešku utemeljenost dodjele sredstava, često ne čitaju pažljivo dokumentaciju poziva, prilikom pisanja ciljnih vrijednosti i ostvarenja pokazatelja prijavitelji ih ne ispunjavaju prema

zadanim uputama i sl. Sugovornici spominju i veliki pritisak za prijavitelje vezano za kriterij regionalnog razvoja a posebno ističu problem financijske održivosti projekta koju smatraju posebno problematičnom te sugeriraju da ju je nužno pratiti. Kao česti problem pokazala se i nespremnost projekta za provedbu odnosno neriješeni imovinsko-pravni odnosi ili činjenica da prijavitelj nije pribavio svu potrebnu dokumentaciju za početak provedbe projekta. U cjelini, sugovornici su istaknuli i slabu generalnu uključenost samih prijavitelja i oslanjanje na konzultante.

**Vezano za postupak pritužbe, sugovornici ističu da su oni najčešće vezani za ocjenjivanje kvalitete i održivosti projekta.** Naglašavaju da, bez obzira na postupak pritužbe, ne bi zbog toga trebao odgađati postupak dodjele. **Kao glavne razloge isključivanja projekata iz postupka dodjele** sugovornici navode **uglavnom administrativne razloge, dok su sadržajni razlozi vrlo rijetki.** Sugovornici ističu i da puno toga ovisi o kvaliteti opisa, a da se **nije u dovoljnoj mjeri gledalo na provedbene kapacitete te komercijalnu i financijsku održivost.** Ocjenjuje se da će se tek na kraju provedbe vidjeti koliko je ugovorenih projekata zaista postiglo tražene pokazatelje i održive pozitivne rezultate poslovanja.

#### **Prijedlozi za poboljšanja postupaka dodjele bespovratnih potpora/provedbu projekata**

Neka od mogućih poboljšanja postupaka dodjele bespovratnih potpora/ provedbu projekata koja su istaknuta od strane sugovornika odnose se na spajanje kriterija odabira i kriterija prihvatljivosti kod onih programa koji imaju specifičnosti (pred odabir) kao što ima primjerice SC9b1. Ističe se i mogućnost prilagodbe sustava objave poziva za velike projekte pojednostavljenjem procedura a jedan od često istaknutih prijedloga od niza sugovornika je povezivanje sustava MIS i eFondova prilikom objave poziva, kako bi se smanjio nepotreban preklapajući ili ponavljajući administrativni posao za tijela u sustavu te smanjile greške prilikom ručne manipulacije podacima. Sugovornici ujedno ističu da bi neophodno rasterećenje uslijedilo ukoliko bi se **smanjio broj potrebnih obrazaca za prijavu projekata, broj obrazaca za postupak dodjele sredstava,** kao i broja dopisa prema prijaviteljima.

Među daljnjim prijedlozima sugovornika je i uvođenje kriterija dodane vrijednosti (po uzoru na kriterije za odabir programa Obzor 2020 ili nekih drugih EU programa).

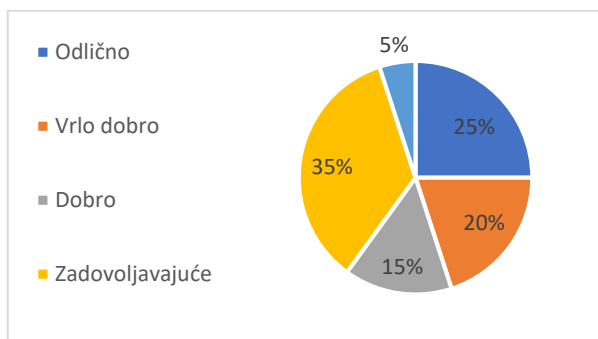
Sugovornici s regionalne razine predlažu da se **značajno unaprijedi vrednovanje relevantnosti projekata na način da se poboljša strateška osnova koja prioritizira ulaganja te da se uvjetuje povezanost projekta sa strateškim dokumentima.** Ujedno, predlažu da ih se **intenzivnije uključi prilikom planiranja natječaja.**

**Vezano uz provedbu projekata sugovornici također ističu da bi PT1 trebalo imati mogućnost praćenja provedbe projekata koja sada postojećim ZNP-om nije uopće predviđena.**

#### **Vidljivost**

Razina vidljivosti i podizanja svijesti o prilikama za financiranje i za njih vezane kriterije odabira zadovoljavajuća je do odlična. Samo 5% sugovornika smatra da vidljivost nije dobra. Preporuke su usmjerene na intenziviranje rada sa medijima, jer se informacije često krivo interpretiraju.

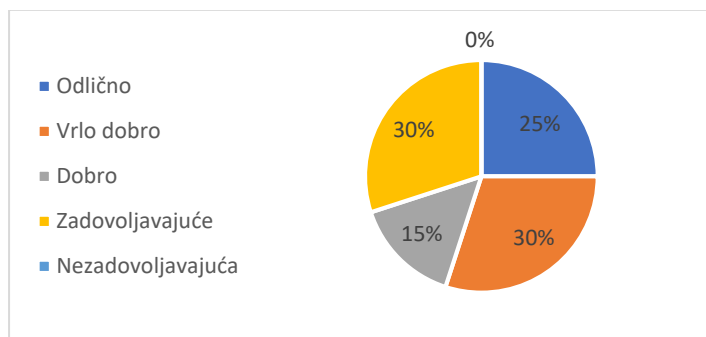
Slika 16. Razina vidljivosti i podizanja svijesti o prilikama za financiranje i za njih vezanim kriterijima odabira



Izvor: Obrada autora prema rezultatima provedenih intervjua

Sugovornici smatraju da je **kvaliteta smjernica dostupnih prijavitelja tijekom postupka prijave/odabira dobra**. Nema konkretnih zamjerki, niti konkretnih preporuka. Prema stavovima ispitanika kvaliteta smjernica se kreće od zadovoljavajuće (30%), dobre (15%) vrlo dobre (30%) do izvrsne (25%). Korisna je mogućnost postavljanja pitanja kako bi se pojasnile smjernice.

Slika 17. Kvaliteta smjernica dostupnih prijavitelja tijekom postupka prijave/odabira



Izvor: Obrada autora prema rezultatima provedenih intervjua

Sugovornici smatraju da su **dostupnost, održivost, lakoća korištenja nacionalnih smjernica (i uputa za prijavitelje) za potencijalne korisnike tijekom cijelog postupka do trenutka odabira projekata zadovoljavajuće do dobre**. Za upute za prijavitelje koje su dostupne na *web*-stranicama relevantnih institucija sugovornici **predlažu njihovo daljnje pojednostavljenje, kao i pojednostavljenje obrazaca za prijavu**. Dobrim se ocjenjuje što svi korisnici imaju priliku u javnom dijalogu dati prijedloge za izmjenu

Uputa za prijavitelje. Sugovornici predlažu da se dodatno poboljšaju informativne radionice za potencijalne prijavitelje, kroz prezentaciju konkretnih primjera vezanih uz naučene lekcije. **Dobrim ocjenjuju i to što prijavitelji imaju na raspolaganju instrument *Pitanja i odgovori* za sva pojašnjenja.**

## IV.2.5 Dosljednost

**PITANJE 5:** Postoji li dosljednost između pokazatelja OPKK, kriterija odabira i obrasca za ocjenjivanje?

### Uvodno o kriteriju dosljednosti

Vrednovanje dosljednosti je u odnosu na vrednovanje relevantnosti, djelotvornosti i učinkovitosti u boljem položaju s obzirom na to da se do suštinskih odgovora može doći u velikoj mjeri na temelju ocjene relevantne dokumentacije, a to je prije svega dokumentacija PDP-a te PD-a. Drugim riječima, u ovom slučaju nisu utvrđene neke posebno otežavajuće okolnosti koje bi utjecale na kvalitetu vrednovanja.

### Primijenjene metode

Korištene metode prilikom obrade petog pitanja bile su dubinska desk-analiza odabranih poziva na dostavu projektnih prijedloga i intervjui s predstavnicima tijela iz sustava za upravljanje i kontrolu.

#### IV.2.5.1 Nalazi dubinske analize

Analiza dosljednosti ocjenjivala je usklađenost specifičnih kriterija odabira i pitanja za kvalitativnu procjenu iz javnog poziva (u kojoj mjeri su specifični kriteriji odabira „pokriveni“ kroz pitanja) te usklađenost ključnih pokazatelja pojedinog poziva i kvalitativna pitanja za odabir projekata iz javnog poziva (u kojoj mjeri su ključni pokazatelji „pokriveni“ kroz pitanja). U ovoj dubinskoj analizi poziva dosljednost je ocijenjena srednje dobrom ocjenom (malo iznad praga za loše). Općenito zaključujemo da je često, ipak, usklađenost specifičnih kriterija odabira (iz obrasca kriterija za odabir operacija) i pripadajuće metodologije s pitanjima za kvalitativnu procjenu unutar poziva nedovoljna. U dijelu poziva utvrđeno je da je manje od polovice specifičnih kriterija odabira razrađeno kroz pitanja za kvalitativnu procjenu (npr. KK.02.2.1.01, KK.03.2.2.01, KK.05.2.1.02, KK.06.3.1.03, KK.08.2.1.03). U nekim slučajevima razlog možda leži u činjenici da se radi o izravnoj dodjeli, pa se ispunjenje određenih kriterija „pretpostavlja“ ili se u kasnijoj fazi razrade poziva od nekih kriterija možda odustalo da bi se osigurala veća apsorpcija sredstva, ispravile moguće greške kod planiranja na razini specifičnih ciljeva ili osiguralo brže provođenje poziva te ugovaranje.

No problematičan je i drugi promatrani segment – usklađenosti pokazatelja poziva s pitanjima za kvalitativnu procjenu iz poziva. Postoje slučajevi da poziv kroz pitanja za kvalitativnu procjenu ne pokriva

nijedan relevantan pokazatelj poziva (npr. KK.01.1.1.02, KK.06.5.1.02) ili manje od jedne četvrtine pokazatelja poziva (KK.03.2.2.01, KK.09.1.1.01). Ovaj problem izravno je povezan uz ranije opisanu analizu djelotvornosti iz koje je razvidno da kriterij 1 (Vrijednost za novac) i kriterij 4 (Dizajn i zrelost projekta) često dozvoljavaju da se pozitivno ocijene projekti s upitnim doprinosima relevantnim pokazateljima OPKK-a.

Postoje, međutim, i primjeri dobre prakse: jedan je poziv ocijenjen odličnim (KK.04.1.1.01, „Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja OIE u proizvodnim industrijama“), a sedam poziva dobilo je ocjenu vrlo dobar (većina promatranih poziva Prioritetne osi 7 te pozivi Prioritetne osi 3 koji se bave poduzetničkom infrastrukturom) kad je riječ o ocjeni dosljednosti poziva.

#### *IV.2.5.2 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva tijela iz sustava upravljanja i kontrole i regionalne samouprave*

**Većina sugovornika (25 od 35 intervjuja) smatra da nema nedosljednosti između pokazatelja OPKK, kriterija odabira i obrazaca za ocjenjivanje.** Ako se kriteriji prilagođavaju, uvijek je to u skladu s odlukama Odbora za praćenje uz više razina provjere, a **do eventualnih promjena dolazi zbog usklađivanja sa promjenama javnih politika** (primjerice zbog promjena u politici gospodarenja otpadom, pripremio se prijedlog izmjena Operativnog programa uvođenjem novog pokazatelja ključnog koraka u provedbi za PO 6). Iznimno, došlo je do preklapanja pokazatelja OPKK i OPULJP broj učenika srednjih strukovnih škola koji primaju potporu u okviru obrazovnih aktivnosti koje se izvode u regionalnim centrima kompetentnosti. Iz OPKK se gradi infrastruktura, a iz OPULJP se financiraju obrazovne aktivnosti pa je problem vrednovati doprinos ostvarenju isključivo ciljeva OPKK).

**Sugovornici smatraju da su postupci odabira uglavnom jasni i precizni, nazivi su nedvosmisleni, jasne su i metode ocjenjivanja i bodovi te je sustav ocijenjen kao dosljedan i stabilan.**

**Vezno za sveobuhvatnost, sugovornici smatraju da nedostaje aspekt dodane vrijednosti projekta** – primjerice, ako određeni projekt doprinosi društvenom i gospodarskom razvoju te **doprinosi pokazateljima u kojima RH zaostaje za prosjekom EU.** Sugovornici kao dobar primjer navode ocjenjivanje projekata u programu „Obzor 2020“, gdje je dodana vrijednost presudna za odluku o dodjeli sredstava.

Sugovornici kao **poboljšanja vezana uz dosljednost predlažu** da se uz obrazac za ocjenjivanje prijava ponovo uvede mali elaborat o ocjenjivanju kvalitete i da se tako ocjenjivačima poveća mogućnosti za dodjelu ocjena na temelju njihove stručne procjene te da se kod poziva za male gradove (s obzirom na to da su kroz odobrene intervencijske planove pojedinih gradova projekti već unaprijed odabrani) spoji kriterije odabira s kriterijima prihvatljivosti.

## **PITANJE 6:** Jesu li kriteriji jasni, precizni, s nedvosmislenim nazivima, opisima, metodama ocjenjivanja i ponderiranim bodovima?

Metode istraživanja u okviru šestog pitanja obuhvatile su (i) analizu prikupljenih dokumenata (pregled izvješća i dubinska analiza poziva za dostavu projektnih prijedloga), i (ii) intervju sa predstavnicima tijela iz sustava za upravljanje i kontrolu.

### *IV.2.5.3 Nalazi dubinske analize*

Odgovor na ovo pitanje, s aspekta dubinske analiza poziva, usko je povezano uz djelotvornost. Pored nalaza koji su već opisani u pitanju 2, dubinska analiza identificirala je veći broj poziva koji su u obrascu za ocjenjivanje kvalitete primijenio način ocjenjivanja koji sadrži situacije ocjenjivanja s 0 bodova. Sigurno je funkcija kriterija odabira nagraditi bolje projekte i odbaciti slabe, no pritom treba imati u vidu da faza ocjene prihvatljivosti prethodi ocjenjivanju kvalitete i ima zadatak odbaciti sve projekte, koji nemaju minimalno zahtijevanih karakteristika. Zbog toga preporučujemo, da se iz kriterija odabira sustavno brišu opcije ocjenjivanja koje donose 0 bodova (primjeri: KK.01.1.1.02, KK.03.2.1.06, KK.01.2.2.03, KK.02.2.1.01, KK.04.2.2.01,...). Korištenje 0 bodova velikim je dijelom posljedica česte primjene binarnog sustava ocjenjivanja (da/ne) te je stoga prikladnije u fazi provjere prihvatljivosti nego u ocjeni kvalitete.

U više je primjera analiza ukazala na problematičnu praksu upotrebe bodovanja u suženom rasponu bodova. Na primjer KK.04.2.1.04 („Energetska obnova i korištenje OIE u zgradama javnog sektora“) upotrebljava raspon ocjena od 5 do 7 umjesto od 1 do 7, čime bi se povećala jasnoća razlučivanja među projektima (slično i za KK.03.2.2.01, KK.04.1.1.01 mjerilo 1.1.1 i 4.1.4, KK.08.1.3.03 kriterij odabira 1). Dobra je praksa da se ocjenjivanje kriterijima odabira dizajnira na način da razlika između viših/nizih ocjena bude 2 boda ili više.

Sljedeća je primjedba vezana za bodovanje česta odsutnost bodovnog praga za kriterije ocjenjivanja. Najčešće je to slučaj s horizontalnim kriterijima, ali i kod suštinskih kriterija primjećujemo primjenu relativno niskog bodovnog praga (KK.03.2.1.05, KK.04.2.1.04, KK.06.1.1.01, KK.08.1.3.03), ispod 50% maksimalnog broja bodova. Poseban je primjer KK.04.1.1.01, mjerilo 1.1.1, gdje se upotrebljavaju granične vrijednosti za bodovanje od 0 i 5–10 bodova, pritom je razlika između 0 i 5 bodova doslovno minimalna, dok se za preostali raspon vrijednosti dodjeljuje bod više od 5 do 10 bodova. Tim se načinom bodovanja gubi smisao bodovnog praga jer mjerilo prihvaća sve prijavitelje bez obzira na to koliko malen doprinos daju po tom mjerilu (glavno je samo da je pozitivan).

Često je problem u tome da kriteriji za ocjenjivanje nemaju definiranih graničnih vrijednosti, tj. nije definirano koji preduvjeti moraju biti ispunjeni za višu/nišu ocjenu, na primjer: KK.09.1.1.01 („E-škole: uspostava digitalno zrelih škola – pilot projekt“) – mjerilo 4.2.4.; KK.01.2.2.03 – mjerilo 1.1.1.4 primjenjuje nepravilno definiran raspon ocjenjivanja (granične vrijednosti za ocjenjivanje): „najmanje 3 patenta i više od 4 patenta“ prevesti u „4 i više od 4“.

Napominjemo da bodovni prag nije uvijek potreban (primjer KK.04.2.2.01, „Energetska obnova višestambenih zgrada“) kada je odabir obavljen već u fazi ocjene prihvatljivosti – to ima smisla u slučajevima kada institucije koje dizajniraju poziv dobro razumiju problematiku koju rješavaju, a imaju i dobre instrumente s neposrednim učincima za postizanje promjena (vidi i preporuku za KK.04.1.1.01, „Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja OIE u proizvodnim industrijama“, Relevantnost). Bodovni je prag moguće primijeniti na sve kriterije odabira jednako – time se daje dodatna prednost dobrim projektima i primjenjuje se kada je djelotvornost poziva vrlo važna. Jedan je od preduvjeta za najdjelotvorniju primjenu bodovnog praga u sustavu odabira ocjena da će „potražnja“ za bespovratnim sredstvima biti veća od „ponude“, ili barem da postoji osjetan element natjecanja među prijaviteljima. U mnogim analiziranim pozivima to nije slučaj, pa treba primijeniti bodovni prag najprije u skladu s intervencijskom logikom poziva i ovisno o kontekstu provođenja mjera kohezijske politike.

Ponekad je bodovni prag primijenjen pogrešno. Na primjer, u KK.07.4.2.03 („Nabava autobusa za pružanje usluge javnog gradskog prijevoza“) kriterij odabira 1 dodjeljuje 3 boda, prag je 3 boda (analogno za kriterij odabira 3). Budući da je u pitanju binarna ocjena (da/ne), bodovni prag nije primjenjiv. Isto za KK.08.1.3.03 („Unaprjeđivanje infrastrukture centara za socijalnu skrb kao podrška procesu deinstitutionalizacije – faza 1“), kriterij odabira 1, zapravo, ne spada u kriterije odabira, nego u kriterije prihvatljivosti (da/ne).

Više je dodjela dizajniralo sustav bodovnih pragova nekonzistentno. Na primjer, KK.03.2.1.02 („Ulaganje u proizvodnu tehnologiju MSP“) definira ukupni bodovni prag za sve kriterije na razini 70 bodova, dok je zbroj bodova za bodovni prag za sve pojedinačne kriterije samo 34. To znači da projekt može biti ocijenjen prolaznom ocjenom za sve kriterije, ali pritom ne ispuniti ni pola kvote za cijeli projekt. To znači da nijedan kriterij odabira nije veoma bitan. Projekt mora biti dobar po nekoliko kriterija, ali ne po svima; na primjer, ne treba skupiti više od 8 bodova od 100 za kriterij djelotvornosti. Zbog toga bi trebalo povisiti bodovni prag za kriterije tako da je njihov zbroj usklađen s bodovnim pragom za cijeli projekt.

Velik je broj dodjela u fazi ocjenjivanja kvalitete projektnih prijedloga primijenio binarni način ocjenjivanja (da/ne), koji ne omogućava odabir projekata po kvaliteti, nego samo po prihvatljivosti, tako da, u principu, nije moguće razlikovanje boljih od lošijih projekata. Takav je način većinom primijenjen u izravnim dodjelama (KK.05.1.1.01, KK.05.2.1.02, KK.06.5.2.03, KK.07.3.1.01, KK.09.1.1.01) i za velike projekte (KK.07.4.3.01, KK.07.1.1.01, KK.07.5.1.02), iako je česta primjena i kod poziva (KK.03.1.2.02, KK.06.5.1.02, KK.07.4.2.03, KK.08.1.1.02, KK.08.1.2.03, KK.08.1.4.01). U takvom su pristupu kriteriji odabira potpuno nedjelotvorni, što znači da kriteriji sami po sebi ne mogu doprinijeti ispunjenju ciljeva OPKK-a. Binarni odabir smanjuje važnost suštinskog kriterija jer daje suštinskom kriteriju istu težinu (ne veću!) kao drugim kriterijima odabira. Obrnuto se može reći za horizontalne kriterije jer primjenom binarnog ocjenjivanja projekt ne može proći ako horizontalni kriteriji nisu ispunjeni (dok veći dio poziva nema bodovnog praga za horizontalne kriterije).

Ponekad se kao razlog za primjenu binarnog načina ocjenjivanja navodi činjenica da dodjela cilja na prijavitelje koji su poznati unaprijed i na aktivnosti, koje su relativno usko definirane. KK.08.2.1.03



(„Priprema dokumentacije i izgradnja kapaciteta za provedbu Intervencijskih planova malih gradova na ratom pogođenom područjima“) objasnio je da su projekti pripremljeni na temelju prethodno potvrđenih intervencijskih planova od strane UT-a i da zbog toga poziv nema elemente natjecanja između pojedinih projektnih prijedloga. Naša analiza uvažava taj argument, ali iz te situacije ne proizlazi da kriterije odabira treba degradirati u binarne kriterije prihvatljivosti. Svaki projekt može biti bolji ili lošiji, imati veći ili manji doprinos, djelovati u lakšim ili težim uvjetima, pa tako suštinski odabir, koji treba uvažiti te razlike u kvaliteti doprinosa ciljevima, ne bi smio biti nevažan ni u situacijama kada nisu prisutni elementi natjecanja među projektima. Prihvatljivi prijavitelji mogu predložiti prihvatljive projekte koji su bolji ili lošiji, mogu imati veći ili manji doprinos ciljevima. Treba napraviti barem kombinaciju načina bodovanja tako se pri ocjeni djelotvornosti projekta utvrdi bodovna skala i tako barem u tom dijelu izbjegne da/ne-pristup. Druga je mogućnost binarno ocjenjivanje u fazi ocjenjivanja kvalitete nadomjestiti vanjskom evaluacijom djelotvornosti projekta (ili barem, minimalno, vrednovanjem projektnih rezultata).

Zadnja skupina zaključaka zašto je djelotvornost sustava odabira niža od dostižne odnosi se na nejasnu granicu između kriterija prihvatljivosti i kriterija odabira (što negativno utječe i na učinkovitost odabira). U nekim bi slučajevima trebalo provjeriti treba li kriterije odabira premjestiti u kriterije prihvatljivosti. Na primjer:

- KK.04.2.2.01 („Energetska obnova višestambenih zgrada“) – mjerila od 4.1.3 do 4.1.5 pomažu u preciznijem targetiranju ciljane skupine korisnika, a to je predmet ocjenjivanja prihvatljivosti.
- Ocjenjivanje kapaciteta prijavitelja (jedno ili više mjerila kriterija odabira 3) nije potrebno kada je prihvatljiv samo jedan prijavitelj (KK.04.2.2.01 za grupu 2, KK.06.1.2.01, KK.06.3.1.03, KK.06.5.1.02, KK.06.5.2.03, KK.07.1.1.01, KK.07.3.1.01, KK.08.1.1.02, KK.08.1.2.03). Izravna dodjela KK.05.2.1.02 nije primijenila čak ni obrazac za ocjenjivanje kriterija prihvatljivosti.
- KK.04.2.1.04 („Energetska obnova i korištenje OIE u zgradama javnog sektora“) – potkriterij 4.3 ocjenjuje spremnost projekta u smislu izrađene dokumentacije. Taj se kriterij odabira preklapa s više kriterija prihvatljivosti projekta te aktivnosti (6, 12, 16...).
- KK.01.2.2.03 – mjerilo 3.1.1 (osiguranje financijskih resursa) odnosi se na prihvatljivost prijavitelja. Prijavitelj koji ne može ispuniti taj kriterij ne bi trebao doći do faze provjere kvalitete. Analogno, vrijedi i za mjerilo 3.1.4 (članovi upravljačkog tima imaju kompetencije).
- KK.07.1.1.01 („Cestovna povezanost s južnom Dalmacijom“) – kriterij odabira 4 (Dizajn i zrelost projekta) mjerilo 4.1 (sukladnost definiranim mjerama u Strategiji prometnog razvoja) spada pod kriterije prihvatljivosti. Analogno, vrijedi i za KK.07.3.1.01, mjerila 4.1 i 4.2.
- KK.09.1.2.01 („Modernizacija, unaprjeđenje i proširenje infrastrukture studentskog smještaja za studente u nepovoljnom položaju“) – kriterij odabira 3 (Financijska održivost projekta) dizajniran je tako da omogućuje prolaz projektima koji nemaju jasno identificirane izvora prihoda ili nisu sigurni. Mjerilo 5.4 (Zrelost projekta), po našem razumijevanju, dopušta situacije koje ne bi smjele biti prihvatljive (nepripremljena dokumentacija).
- KK.05.1.1.01 („Projekt modernizacije meteorološke motriteljske mreže – METMONIC“) – kriterij odabira 8 (Opseg i snaga partnerstva), mjerilo 8.1 (Broj ciljanih skupina/dionika uključenih u

planiranje i provedbu projekta) ne ukazuje na snagu partnerstva, nego na njegov sastav, što znači da je u pitanju prije kriterij prihvatljivosti nego kriterij odabira. Preporučujemo da se snaga partnerstva ubuduće mjeri evidencijama prošlih partnerstava, iskustva u vođenju partnerskih projekata, ravnomjernošću podjele zadataka u okviru konkretnog projektnog prijedloga i stupnjem povezanosti njihovih neposrednih rezultata.

#### *IV.2.5.4 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva tijela iz sustava upravljanja i kontrole i regionalne samouprave*

**Uglavnom svi (33) sugovornici smatraju da su kriteriji odabira u svim natječajima jasni, precizni i nedvosmisleni.** Pozitivnim ocjenjuju što se kriteriji mogu do objave poziva dodatno formulirati i mijenjati i što je pristup prilikom definiranja kriterija raznolik (primjerice pod specifičnim ciljem 5b1 je svaki projekt poseban i zahtijevaju se različiti kriteriji odabira, dok su kod projekata vezanih uz vodno-komunalne aktivnosti uvijek isti).

Dio sugovornika smatra da se **kriteriji, koliko god je to moguće, trebaju prilagoditi svakom pozivu, da budu jasno obrazloženi i primjenjivi za korisnike, a da ocjenjivači moraju biti dodatno educirani o svim komponentama projekata koje ocjenjuju.**

**Nekoliko je prijedloga sugovornika vezano uz moguća poboljšanja jasnoće kriterija i metoda ocjenjivanja:**

- Potreba za izradom jasnijih analitičkih podloga kojom bi se izbjeglo eventualno krivo postavljanje indikatora;
- Kriteriji odabira mogli bi biti zahtjevniji (da bi se lakše izbacili loši tj. prerizični projekti);
- Sugovornici iz MZOE smatraju da se u njihovim natječajima pojedina pitanja po kriterijima ponavljaju te da bi ih moglo biti manje u svrhu pojednostavljenja postupka odabira;
- Sugovornici iz MZO smatraju da obavezni kriterij odabira postavljen ZNP-om 10. *Doprinos projektnog prijedloga rješavanju specifičnih razvojnih problema na određenom teritoriju* nije prikladan za pozive koje raspisuje MZO jer nije u skladu sa ciljem razvoja vrhunske znanosti;
- Treba nastojati smanjiti broj izmjena natječaja tako da u samom začetku budu dovoljno jasno postavljeni, a time bi se smanjio i broj pojašnjenja u fazi evaluacije;
- Posebnu pažnju u definiranju kriterija i metoda ocjenjivanja treba posvetiti državnim potporama (u smislu njihova jasnog definiranja te kroz dodatnu edukaciju ocjenjivača vezano uz njihovu procjenu).

## **PITANJE 7:** Jesu li predloženi kriteriji dosljedni i pružaju li sveobuhvatno ocjenjivanje projekata?

Metode istraživanja u okviru sedmog pitanja obuhvatile su: (i) analizu prikupljenih dokumenata (dubinska desk analiza izabranih poziva na dostavu projektnih prijedloga), (ii) internetsko anketno istraživanje kojim su se prikupili i analizirali stavovi prijavitelja – uspješnih i neuspješnih te ocjenjivača i (iii) intervju s predstavnicima tijela iz sustava za upravljanje i kontrolu.

### *IV.2.5.5 Nalazi dubinske analize*

**Dominantan broj poziva uglavnom koristi samo mjerila ocjenjivanja koja su usmjerena na neposredne rezultate (output), u osjetno manjem broju na konačne rezultate (outcome).** Primjeri dodjela koje primjenjuju mjerila neposrednog rezultata umjesto konačnog jesu: KK.01.2.1.01, KK.03.1.2.01 kriterij odabira 1, mjerila 1.2 i 1.3.4, kriterij odabira 2; KK.03.2.2.01 kriteriji odabira 2 i 3; KK.04.2.2.01 kriterij odabira 2 za grupu 1, kriterij odabira 4 za grupu A; KK.04.1.1.01 mjerilo 2.1.1; KK.04.2.1.04 kriterij odabira 3; KK.06.1.1.01 kriterij odabira 6 za grupu A; KK.08.1.3.03 kriteriji odabira 2, 4 i 5–7, ali i mnogi drugi (vidjeti detaljne analize). U nekim dodjelama, koje su vrlo jednostavne, kriteriji neposrednog rezultata mogu snažno doprinijeti djelotvornosti poziva. Ali u većem dijelu složenijih postupaka dodjele primjena mjerila neposrednog rezultata nije primjerena jer samo indirektno dokazuju djelotvornost poziva.

Po našem mišljenju ne trebaju se pokazatelji konačnog rezultata primjenjivati samo na strateškoj razini programiranja jer će pozivi odnosno projekti provoditi aktivnosti za konkretne korisnike, pa tako mogu dokazati i svoje konačne rezultate (outcome).

Rijetko nalazimo primjere poziva koji bi **primijenili i mjerila utjecaja na šire društvo**, iako ZNP to omogućuju. No to je razumljivo zbog razine ocjenjivanja na najnižoj, projektnoj razini, ne na nivou poziva, specifičnog cilja ili čak investicijskog prioriteta OPKK-a, koji su dovoljno veliki da mogu imati i utjecaj na šire društvo. Širi utjecaj projekta ili čak poziva možemo mjeriti kao utjecaj na one čimbenike koji nisu predmet konkretnog projekta ili dodjele; širi utjecaj projekta odnosi se na indirektno utjecaje, primjerice na lakše postizanje ciljeva projekata financiranih iz drugih dodjela ili ciljeve drugih mjera (osim kohezijske politike). **Indirektni (horizontalni) utjecaji mjerilo su snage sinergija koje jedan projekt inducira te smatramo propustom to ne mjeriti.**

Neki su pozivi primijenili posebnu vrstu mjerila neposrednih rezultata, koja čak nisu vezana na projekte aktivnosti nego na **projekcije postprojektnih učinaka**. Tako se na primjer u KK.03.2.1.05 („Kompetentnost i razvoj MSP“) i KK.04.2.2.01 („Energetska obnova višestambenih zgrada“) kriterij odabira 2 (Financijska održivost projekta) promatra kroz sagledavanje opisanog načina financiranja postprojektnih aktivnosti nakon završetka provedbe projekta. Isto vrijedi i za KK.06.1.2.01 („Promicanje održivog korištenja prirodne baštine u NP i PP“).

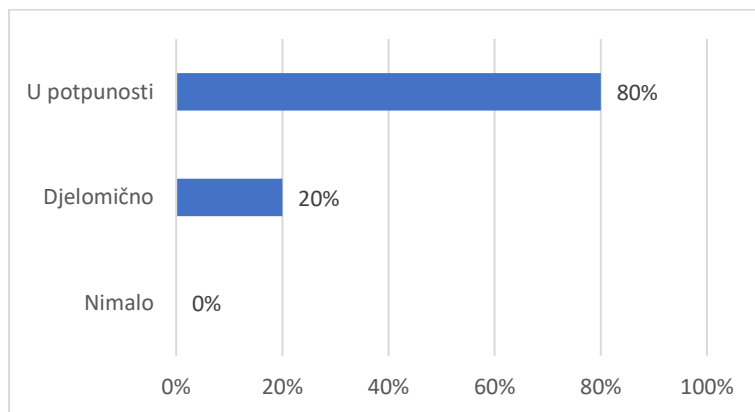
Primjerice, u KK.03.2.1.05 sporno je što se ovaj potkriterij projekcije postprojektnih aktivnosti ocjenjuje tako da se gleda je li u prijavi opisano postprojektno financiranje aktivnosti, ali ne i kvaliteta postprojektnog financiranja, odnosno ima li projekt doista dobre osnove za samoodrživost.

Preporučujemo da se upotrijebi mjerilo npr. financijske uštede ili vremena povrata uloženog novca nakon kojeg će se investicija sama financirati, tj. da se procijeni je li napravljena dobra analiza tržišta gdje se gledaju kupci i dobavljači. Smatramo da nije dovoljno da je postprojektno financiranje aktivnosti samo opisano, nego su važni i kvaliteta postprojektnog financiranja te pitanje može li projekt čime dokazati dobru osnovu za održivost. Kriterij financijske održivosti vrlo je važan, ali ne samim opisom održivosti, nego pružanjem dokaza, npr. kroz neto tok prihoda. Dakle, trebao bi biti više specifičan.

#### *IV.2.5.6 Nalazi terenskog istraživanja – perspektiva tijela iz sustava upravljanja i kontrole i regionalne samouprave*

Svi sugovornici navode da kriteriji odabira uglavnom doprinose ciljevima relevantnih strategija i planova na nacionalnoj razini. Sugovornici sa regionalne razine smatraju da nedostaje jača strateška usmjerenost na strateške dokumente na regionalnoj i lokalnoj razini te značajniji naglasak na prioritizaciju u određenim područjima na nacionalnoj razini (primjerice svaki projekt sam obrazlaže i „brani“ svoju opravdanost pa se događa da ima previše interpretacijskih centara, previše inkubatora, previše poslovnih zona i sl. tj. vrlo skupih projekata s vrlo upitnim učinkom na razvoj i smanjenje zaostajanja u razvoju za prosjekom EU).

**Slika 20. U kojem su opsegu kriteriji odabira uzeli u obzir zahtjeve nacionalnih ili sektorskih strategija koje su dovršene za vrijeme ispunjavanja primjenjivih tematskih *ex-ante* uvjeta koji su uslijedili nakon odobrenja OPKK?**



Izvor: Obrada autora prema rezultatima provedenih intervjua

Sugovornici smatraju da pokazatelje u OPKK treba revidirati na način da budu realni i u skladu sa sadašnjim stanjem i recentnim sektorskim / lokalnim regionalnim strateškim dokumentima (primjerice

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

u OPKK treba izmijeniti pokazatelje na temelju 4. nacionalnog akcijskog plana za energetska učinkovitost).

Također, sugovornici smatraju da su nastojanja za osiguranjem dosljednosti negdje jasnija, a negdje manje jasno izražena. Kao problem se navodi izostanak strateških dokumenata pa se dosljednost projekta pravdala kroz povezivanje s dokumentima više razine (primjerice Partnerski sporazum).

Kao dodatnu poteškoću sugovornici navode kapacitete **za upravljanje projektima koji su vrlo oskudni na lokalnoj razini i ne mogu osigurati optimalno upravljanje infrastrukturom i dugoročnu održivost odabranih projekata.**

## V. Sinteza nalaza prema kriterijima i pitanjima za vrednovanje

Sinteza nalaza izražava stav tima za vrednovanje u odnosu na ključna pitanja za vrednovanje, a na temelju rezultata analiza koji su prezentirani u prethodnim poglavljima. Stručni je tim izradio sintezu na temelju rezultata analize sekundarnih izvora i terenskog istraživanja predstavljenih u prethodnom poglavlju. **Nalazi u ovom poglavlju rezultat su primjene metode triangulacije, odnosno utvrđivanja zaključaka o problemu na temelju primjene različitih istraživačkih metoda kojima se ispituju različiti ispitanici za ista istraživačka pitanja (u ovom slučaju to su pitanja za vrednovanje).** Tako dobiveni rezultati daju širu perspektivu razumijevanja problema kojima se istraživanje bavi nego u slučaju primjene samo jedne metode. Pojednostavljeni prikaz najvažnijih nalaza dobivenih primjenom različitih metoda istraživanja po svakom pojedinom pitanju za vrednovanje, kao i konačnog stava tima za vrednovanje, nalazi se u izrađenoj triangulacijskoj tablici. U nekim slučajevima, gdje se to činilo opravdanim, istaknut je stav pojedine grupe ispitanika, sve da bi čitatelji mogli lakše razumjeti stav tima za vrednovanje. Primjerice, u situacijama kada se nastoji dodatno potkrijepiti stav tima za vrednovanje s nekim mišljenjem određene grupe ispitanika.

### V.1 Relevantnost

**PITANJE 1:** Kako odabir projekata podržava ciljeve regionalnog razvoja, poglavito umanjenja regionalnih nejednakosti?

Na temelju provedenih analiza, **može se zaključiti da sustav odabira projekata podržava umanjenje regionalnih nejednakosti u vrlo ograničenom opsegu.** Od ukupno 142 poziva u svega 28,2% slučajeva zabilježena je primjena regionalnog kriterija, odnosno osiguravanje posebnih povoljnosti za prijavitelje iz potpomognutih područja. Vrlo je sličan udjel u pitanju i ako se gleda ukupna vrijednost poziva kod kojih je primijenjen regionalni kriterij. Tako **niska stopa primjene regionalnog kriterija u odnosu na ukupnu provedbu OPKK posljedično vodi relativno ograničenim učincima u provedbi** i to je glavni razlog zašto se govori o ograničenom opsegu podržavanja smanjenja regionalnih nejednakosti putem sustava odabira projekata.

Drugo je važno pitanje na koji je način, u onim slučajevima gdje je regionalni kriterij primijenjen, sama primjena regionalnog kriterija provedena u praksi te koji su bili učinci takvog pristupa. Podaci pokazuju da se **model primjene regionalnog kriterija uglavnom temeljio na osiguranju dodatnih bodova za prijavitelje sa slabije razvijenih područja** kod poziva s elementom natjecanja. Takav se model primijenio kod 25 poziva, što predstavlja 17,6% svih poziva, ali čak 50% svih poziva s elementom natjecanja. Tipičan su primjer takvih poziva pozivi iz područja malog i srednjeg poduzetništva ili očuvanja i valorizacije kulturne i prirodne baštine. Drugi oblik primjene bili su pozivi s unaprijed određenom lokacijom, pri čemu

je lokacija u pravilu bila uvjetovana socio-ekonomskim prilikama teritorija o kojem je riječ (npr. stupanj razvijenosti) ili nekim povezanim čimbenikom, poput stradanja u Domovinskom ratu. Primjer su takvih poziva pozivi za razvoj pet malih gradova na ratom stradalim područjima ili za ulaganja u primarnu zdravstvenu zaštitu. Takvih je poziva do 11. ožujka 2018. bilo ukupno 15, što predstavlja 10,6% svih poziva. Korištenje drugih oblika pomoći za korisnike sa slabije razvijenih područja u vidu tehničke pomoći za pripremu projekata ili kroz dodatno sufinanciranje bilo je minimalno. U svega trima pozivima osigurana je tehnička pomoć, dok nije zabilježena primjena dodatnog sufinanciranja.<sup>44</sup>

Stav većine ispitanika vezano uz doprinos regionalnog kriterija ravnomjernom regionalnom razvoju bio je pozitivan, ali su ispitanici isto tako jasno dali do znanja da ima poprilično prostora za njegovo poboljšanje. Analiza podataka o teritorijalnoj distribuciji ugovorenih prijavitelja potvrđuju takvo stajalište. Podaci pokazuju da **potpomognuta područja bilježe ispodprosječnu zastupljenost projekata kako u pogledu broja tako i u pogledu njihove vrijednosti. To je naročito izraženo u pogledu jedinica lokalne samouprave u nekadašnjoj prvoj skupini razvijenosti**, čiji je zaostatak za nacionalnim prosjekom toliko značajan da je posve jasno da je postojeći pristup potrebno značajno mijenjati. S tim u vezi može se zaključiti da je **korištenje dodatnih bodova kao dominantnog modela primjene regionalnog kriterija nedvojbeno imalo pozitivne učinke na postizanje ravnomjernijeg regionalnog razvoja, ali time se nije u dovoljnoj mjeri osiguralo primjerenu razinu apsorpcije EU fondova na slabije razvijenim područjima.**

Postavlja se pitanje treba li rješenje ovog problema tražiti u povećanju težinskog udjela za regionalni kriterij, kao što je to utvrđeno uputom Upravljačkog tijela iz srpnja 2017. kojom je minimalni udjel za regionalni kriterij postavljen na 20%. Rezultati simulacije na primjerima nekoliko poziva pokazali su da povećanje težinskog udjela za regionalnih kriterij ima svoja ograničenja u pogledu pozitivnog utjecaja na distribuciju poziva. **Čini se da je od visine udjela dodatnih bodova puno važnije pitanje broj prijavljenih projekata s potpomognutih područja i njihova kvaliteta** te da se eventualni nedostatak jednog ili drugog vrlo teško može nadomjestiti povećanjem udjela dodatnih bodova. Detaljnija analiza javnih poziva pokazala je da postoje znatne razlike u povezanosti dodatnih bodova i stope ugovorenosti ovisno o pojedinom tematskom području. U poduzetništvu taj odnos funkcionira logično i očekivano, dok u području energetske učinkovitosti funkcionira potpuno suprotno: manji udjel dodatnih bodova povezan je s većim udjelom prijavitelja s potpomognutih područja i obrnuto. Dakle, **izbor tematskog područja u kojem se primjenjuje regionalni kriterij vrlo je važno pitanje koje treba uzeti u obzir kod odlučivanja o modelu primjene regionalnog kriterija.**

Prethodni se nalazi poklapaju s rezultatima dubinske analize 34 poziva koja je pokazala kako je ukupna ocjena relevantnosti sustava odabira loša, odnosno da sustav odabira kao takav ne doprinosi u dovoljnoj mjeri smanjenju regionalnih nejednakosti.

<sup>44</sup> Radilo se o projektima tehničke pomoći za pomoć malim gradovima na ratom stradalim područjima u izradi intervencijskih planova i jačanju kapaciteta.

**Primjeni regionalnog kriterija stoga treba pristupiti s puno pažnje i svijesti o krajnjim dometima pojedinih metoda te vodeći računa o pojedinim ključnim parametrima, a prije svega o pitanju kapaciteta prijavitelja s potpomognutih područja da pripreme dovoljan broj prijava određene razine kvalitete.** U pojedinim se tematskim područjima radi o izrazito neravnopravnom natjecanju između potpomognutih područja i najrazvijenijih područja gdje korištenje dodatnih bodova ne daje dovoljan učinak. **Stoga se čini potrebnim da Upravljačko tijelo podrži neke druge pristupe sa snažnijim učinkom na smanjenje regionalnih nejednakosti, kao što su pozivi isključivo za slabije razvijena područja odnosno područja s razvojnim posebnostima.** Osim toga, podrška može uključivati cijelu lepezu instrumenata koja će pojačati kapacitet najslabije razvijenih područja za pripremu i provedbu projekata te im istovremeno garantirati sredstva za financiranje projekata. Pozivi namijenjeni razvoju pet malih gradova na slabije razvijenim područjima u tom se pogledu čine kao zanimljiv model, koji, ako bi se proširio na dovoljan broj jedinica, ima kapacitet da znatnije potakne razvoj najslabije razvijenih sredina.

Konačno, važno je voditi računa o ranije spomenutom nalazu da i **unutar potpomognutih područja postoje izrazite razlike u apsorpciji fondova EU.** Stoga bi bilo poželjno da se u pojedinim tematskim područjima osigura posebna podrška samo za najslabije razvijene jedinice lokalne samouprave (nekadašnja prva skupina razvijenosti, odnosno prva skupina prema postojećoj kategorizaciji), pri čemu bi posebnu pažnju trebalo usmjeriti prema jačanju kapaciteta potencijalnih korisnika za pripremu projekata.

## V.2 Djelotvornost

**PITANJE 2: Do koje mjere primijenjeni kriteriji odabira i mehanizmi u raznim potporama vode do projekata koji su u skladu s ciljevima OPKK (u svim prioritetima)?**

Na temelju provedenih analiza stručni tim za vrednovanje smatra da sustav odabira projekata ima ugrađene mehanizme koji načelno osiguravaju izbor projekata koji su u skladu s ciljevima OPKK u smislu da postoje utvrđene procedure odabira po svakom pozivu. Međutim, sustav istovremeno ima niz nedostataka koji smanjuju njegovu djelotvornost te ostavljaju dosta prostora za poboljšanje u smislu boljeg prepoznavanja projekata koji pružaju veći doprinos ciljevima OPKK nego što je to sada slučaj. Drugim riječima, **sustav odabira projekata je samo djelomično djelotvoran.**

**Rezultati dubinske analize poziva pokazali su da je djelotvornost kriterija odabira, zajedno s relevantnosti, najslabije ocijenjen segment sustava odabira.** Premda je ukupna ocjena relativno loša, primjetne su znatne razlike u ocjenama kod dijela poziva koji pozitivno odskaku prema ocjenama djelotvornosti. Najveći je broj vrlo pozitivno ocijenjenih poziva iz područja Prioritetne osi 3, koja se odnosi na gospodarsku konkurentnost, te iz područja Prioritetne osi 4, koja se odnosi na područje energetske učinkovitosti i obnovljive izvore energije. Kod ostalih prioritetnih osi dominiraju lošije ocjene djelotvornosti.



Uzroci su ovako niskih ocjena djelotvornosti višestruki. Kroz dubinsku analizu uočen je **problem s definicijom kriterija odabira koji je korišten za procjenu djelotvornosti projektnih prijedloga**. Naime, djelotvornost projekata ocjenjivala se pomoću kriterija odabira broj 1, koji je u ZNP-u 06 nazvan **Vrijednost za novac koju projekt donosi**. Definicija spomenutog kriterija odabira u ZNP-u glasi: „Vrijednost koju projekt nudi u kontekstu ostvarenja ciljeva PDP, a odnosi se na kvantificirani omjer troška potrebnog za postizanje ciljanih vrijednosti pokazatelja neposrednih rezultata/rezultata, utvrđenih na razini sheme/predmetnog postupka dodjele“. **Takva je definicija kriterija usmjerena na ocjenjivanje više učinkovitosti nego djelotvornosti projekata**. Vrijednost za novac u smislu djelotvornosti shvaća se inverzno – odnosno kao što veći doprinos projekta ciljevima poziva/OPKK-a, koristeći raspoloživa sredstva.

Ova je konceptijska nejasnoća izazvala niz različitih pristupa u samom vrednovanju projektnih prijedloga. Jedan se pristup odnosio na razumijevanje i primjenu kriterija 1 kao kriterija vrednovanja učinkovitosti projektnog prijedloga, što je očekivano s obzirom na definiciju kriterija u ZNP-u. Takav je pristup primijenjen u većini slučajeva. Drugi se pristup odnosio na razumijevanje i razradu kriterija 1 kao pravog kriterija djelotvornosti. Treći se pristup odnosio na razradu kriterija 1 u smjeru koji je više povezan sa sadržajem kriterija 4 (Dizajn i zrelost projekta) na način da se kroz pripadajuća mjerila vrednuje opis proračuna, opravdanost troškova, povezanost proračuna i aktivnosti itd. **Glavni uzrok takvog nesustavnog pristupa mjerenju djelotvornosti projektnih prijedloga, po mišljenju tima za vrednovanje, leži u ZNP-u 06, u kojem nedostaje kriterij koji bi se nedvosmisleno odnosio na ocjenu djelotvornosti, odnosno ocjenu doprinosa projekta ostvarenju ciljeva OPKK-a.**

Poteškoće s pravilnom primjenom kriterija uočene su i kod kriterija 4 – Dizajn i zrelost, gdje usprkos jasnoj definiciji kriterija u ZNP-u 06 njegova razrada u više primjera nije bila odgovarajuća, a posebno u pogledu točke 2 iz definicije, koja se odnosi na intervencijsku logiku projekta. Pored toga, u više je slučajeva primijećeno da se u razradi ovog kriterija koriste mjerila djelotvornosti projekta, što je vrlo vjerojatno povezano upravo s problemom mjerenja djelotvornosti u okviru kriterija 1.

**Dodatni se problem odnosi na dizajniranje mjerila i bodovnih skala.** Kod većeg je broja poziva utvrđen nizak bodovni prag koji prijavitelji moraju zadovoljiti u slučaju kriterija koji mjeri djelotvornost u ukupnom broju bodova (u pravilu je to kriterij 1 – Vrijednost za novac), što također negativno utječe na ukupnu djelotvornost sustava odabira.

Tim za vrednovanje uočio je **razliku između nalaza dubinske analize i percepcije različitih skupina ispitanika dionika procesa odabira vezano uz ocjenu djelotvornosti**. Nalazi dubinske analize znatno su kritičniji od percepcije ispitanika. Tijela u sustavu smatraju kriterije odabira prikladnima u smislu njihova doprinosa ispunjenju ciljeva OPKK-a. Za prikladnost kriterija, prema njima, „zaslužni“ su sam ZNP, rad OzP-a u procesu izrade kriterija, sektorski nadležna tijela koja izrađuju prijedloge kriterija te verifikacija prijedloga kriterija, koju obavlja UT. Korisnici su, s druge strane, procijenili da je sustav umjereno dobar u smislu odabira projekata koji osiguravaju najveći mogući doprinos ciljevima OPKK-a. S njima se slažu i neki predstavnici OzP-a, posebice oni koji predstavljaju regionalnu i lokalnu samoupravu. Oni smatraju

kriterije djelomično prikladnima, naglašavajući da **strateško usmjerenje odabranih projekata mora biti jasnije, kao i njihova dodana vrijednost, posebice doprinos regionalnom i lokalnom razvoju.**

Većina sugovornika iz UT-a/PT-a smatra da ima slučajeva u kojima je potrebna različita formulacija kriterija odabira, promjene u ponderu vrednovanja ili dodavanje dodatnih kriterija. Pojedini su sugovornici naveli – a tim za vrednovanje to prihvaća i podržava – da se **nedovoljno vrednuje doprinos projekata pokazateljima u ključnim područjima u kojima Hrvatska zaostaje u odnosu na prosjek EU.** Radi se o važnom zaključku koji se može povezati i s problemom **nedovoljno dobre razrađenosti pokazatelja poziva koji premalo naglašavaju EU-dimenziju i veću usmjerenost na rezultate.**

Da postoje problemi s predodabranim projektima, odnosno projektima koji su unaprijed definirani, priznaju i sami predstavnici tijela SUK-a, prema kojima je kod takvih projekata uočljiv nešto manji doprinos ciljevima OPKK-a, a posebno onih koji imaju posebnu političku važnost, poput projekata u sektoru zdravstva. Ukratko, kod izravnih dodjela, a posebno u slučaju velikih projekata, pokazala se **potreba za dubljim preispitivanjem analize troškova i koristi tijekom postupka odabira, a posebice razrade analize opcija,** da bi bilo sigurno da je odabrana opcija optimalno dizajnirana u odnosu na ciljeve OPKK-a te održivost rezultata.

**Analiza dokumentacije poziva također je pokazala da je korištenje nacionalnih (sektorskih) strateških dokumenata kao referentne odrednice unutar sustava odabira projekata umjereno te da postoji značajan prostor za njegovo povećanje kod otvorenih poziva te dijela ograničenih poziva.** Međutim, kad je riječ o snažnijem povezivanju kriterija odabira i nacionalnih strateških dokumenata, valja voditi računa o tome da pozitivni efekti većeg oslanjanja kriterija odabira na odrednice iz relevantnih nacionalnih strateških dokumenata istovremeno ovise o kvaliteti konceptijskih rješenja iz tih istih strateških dokumenata. To je posebno važno uzeti u obzir u situacijama gdje postoji značajan vremenski odmak između donošenja strateških dokumenata i provođenja postupka odabira projekata, s obzirom na to da se s protekom vremena sve više povećava rizik od promijenjenih okolnosti, koje onda utječu na djelotvornost konceptijskih rješenja iz strateških dokumenata.

**Postojeći sustav odabira projektnih prijedloga temelji se na analizi dostavljene dokumentacije,** a bez ostalih vidova provjere kvalitete projektne ideje poput razgovora s prijaviteljima, terenskog posjeta lokaciji projekta itd. Takav pristup ima znatnih prednosti u smislu veće vremenske racionalnosti procesa odabira projekata, ali s druge strane stavlja sustav odabira u položaj u kojem ovisi isključivo o onome što je napisano u projektnoj dokumentaciji. Drugim riječima, **čini se da uspješnost projekta ovisi više o vještini pisanja (najčešće konzultanata) nego o stvarnim mogućnostima ostvarenja rezultata i doprinosa ciljevima OPKK-a.**

Da postoji problem u pristupu odabiru projekata, potvrđuje i stav predstavnika tijela u sustavu koji su sudjelovali u odborima za ocjenjivanje projekata. Oni naime **smatraju da se ocjenjivanje provodi previše proceduralno i da nema prostora za primjenu sektorskih znanja i iskustava.** Često se događa da ocjenjivač prepozna slabosti prijave, no zbog strogosti procedure primjene kriterija ocjenjivanja (ili

nedostataka primijenjenih kriterija), ne može odbaciti prijavu. Ove slabosti kasnije postanu vidljive tek u fazi provedbe projekta.<sup>45</sup> Dodatno, glavni razlozi za odbacivanje prijava češće su administrativne prirode nego nedovoljne kvalitete, što ukazuje na moguću preveliku strogost kriterija prihvatljivosti u pojedinim pozivima, što se onda može negativno odraziti i na ukupnu djelotvornost sustava odabira projekata.

Ukratko, nalazi dobiveni različitim metodama istraživanja pokazuju da je djelotvornost kriterija odabira manjkava, odnosno da su potrebne dopune sustava u tom dijelu.

## V.3 Horizontalni doprinos

### PITANJE 3: Jesu li odabrani projekti doprinijeli ostvarivanju horizontalnih načela i u kojoj mjeri?

U procjeni doprinosa odabranih projekata ostvarivanju horizontalnih načela primijenjena je metodologija koja doprinos procjenjuje indirektno, odnosno na temelju ocjene prikladnosti i potencijalnog učinka korištenih kriterija odabira koji se odnose na primjenu horizontalnih načela. **Na temelju rezultata provedenih analiza može se zaključiti da su odabrani projekti doprinijeli ostvarivanju horizontalnih načela, odnosno da je učinak kriterija odabira u tom smislu bio pozitivan i značajan.** Takav stav primarno potvrđuju nalazi dubinske analize poziva, a posebno kada se rezultati usporede s ostalim evaluacijskim kriterijima prema kojima je najbolja ocjena dodijeljena za horizontalni doprinos kriterija odabira.

**Primjena kriterija odabira koji se odnose na promicanje jednakih mogućnosti te socijalne uključenosti je obvezna pa je već time osiguran pozitivan doprinos kriterija odabira ostvarivanju horizontalnih načela.** S druge strane, davanje preciznijih ocjena o konkretnom doprinosu provedenih projekata ostvarivanju načela trenutno nije moguće obzirom da još uvijek ne postoji sustavno praćenja rezultata provedbe projekata u dijelu koji se odnosi na doprinos horizontalnim načelima.

Iz nalaza provedenih anketa i intervjua se čini da u nekim slučajevima **primjena horizontalnih načela u kriterijima odabira ima dva nepoželjna efekata na prijavitelje.** S jedne strane, kod poziva gdje je prisutan minimalistički pristup u pogledu bodovne važnosti relevantnih kriterija, a posebno kod kriterija promicanja jednakih mogućnosti i socijalne uključenosti te održivog razvoja, prijavitelji ne ulažu dovoljno truda u razradu projektnih aktivnosti koje bi osiguravale odgovarajući horizontalni doprinos projekta. S druge strane, s ciljem dobivanja dodatnih bodova pod svaku cijenu, prijavitelji su u svojim prijavama skloni obećavanju provedbe raznoraznih aktivnosti za horizontalni doprinos. Pritom se zna dogoditi da se te iste aktivnosti kasnije niti ne provedu, odnosno nema saznanja o njihovoj provedbi, što ukazuje na određene slabosti u sustavu praćenja provedbe projekata.

<sup>45</sup> Navedeni su primjeri poziva koji se odnosi na održivo upravljanje prirodnom baštinom te kulturnom baštinom.

**Problemi s primjenom kriterija odabira kojima se osigurava doprinos horizontalnim načelima dijelom proizlaze iz nedovoljno dobro razrađene primjene horizontalnih načela u samim kriterijima.** U tom pogledu, čini se, trenutno ne postoji dovoljno znanja o tome kako bi takav osmišljeni i bolje razrađeni pristup u praksi trebao izgledati, iako formalno postoje dokumenti koji bi u tome trebali pomoći, kao što je Uputa za primjenu horizontalnih načela. Toga su svjesni i dionici procesa odabira, što potvrđuju stavovi predstavnika tijela u sustavu prema kojima je sadašnja Uputa za primjenu horizontalnih načela preopćenita i ne daje dovoljno konkretnih primjera o mogućoj provedbi kriterija. Niže ocjene za kvalitetu razrade koje su horizontalni kriteriji dobili od ocjenjivača u odnosu na ukupnu ocjenu kriterija odabira također su znak da postojeći pristup razradi kriterija nije odgovarajući te da je potrebno ići s još razrađenijim pristupom.

**Razrada horizontalnih kriterija pritom bi trebala voditi računa o tematskim specifičnostima pojedinih dijelova OPKK-a** da bi se u što većoj mjeri smanjio „pritisak“ na prijavitelje da u svojim prijavama umjetno razrađuju aktivnosti povezane s horizontalnim doprinosom, a bez prave dodatne vrijednosti takvih aktivnosti. To znači da treba ostaviti otvorenom mogućnost da u pojedinim slučajevima, ako se pokaže opravdanim, horizontalni kriteriji budu definirani kao kriteriji prihvatljivosti koji traže poštivanje minimalnih zakonodavnih odredbi, odnosno koji ne dovode do negativnih učinaka kada je u pitanju ostvarenje horizontalnih načela.

U razradu ovih načela odnosno pripadajućih kriterija trebalo bi više uključiti razna sektorska tijela i socijalne partnere koji mogu pomoći u razradi kriterija u kontekstu određenog poziva. Dosad je njihova uključenost ocijenjena kao mala ili zanemariva.

*Primjer dobre prakse uključivanja partnera u razradu kriterija odabira projekta koji se odnose na horizontalna načela (posebice jednakih mogućnosti osoba s invaliditetom) nalazimo u grčkim pozivima. U periodu 2014.-2020. horizontalna načela u kriterijima odabira za ESI fondove razrađena su od strane Grčke nacionalne konfederacije osoba s invaliditetom (ESAMEA), u suradnji s nacionalnim koordinacijskim tijelom za ESI fondove. Zajednički su izrađene analitičke podloge i tehničke specifikacije te pripadajući pravilnici o mogućnostima pristupa za osobe s invaliditetom otvorenim područjima (npr. arheološkim nalazištima, parkovima, zaštićenim prirodnim i kulturnim dobrima i sl.), zgradama, prometu, uslugama, internetskim stranicama, elektronskim uređajima, informacijama i dr. Prema tim zajednički razrađenim specifikacijama ocjenjuju se svi projektni prijedlozi.*

Za uspješnost primjene ovih načela svakako bi trebalo **poboljšati sustav praćenja njihove provedbe** (kroz izvještavanje, terenske kontrole i sl.). Također, potrebno je dodatno senzibilizirati prijavitelje o ovim temama i ukazati na nužnost da financirani projekti doprinesu u što većoj mjeri ostvarivanju horizontalnih načela.

## V.4 Učinkovitost

PITANJE 4: Jesu li potrebne promjene (radi pojednostavljenja i povećanja učinkovitosti) u postupcima odabira i ocjenjivanja projekata kako bi se oni poboljšali? Ako da, koje?

**Glavni je zaključak da su postupci odabira projekata prekompleksni, da predugo traju i da su potrebne promjene koje će pojednostaviti i vremenski skratiti cijeli postupak.** Umjesto maksimalno 120 dana koliko bi trebao trajati postupak odabira, u praksi u najvećem broju poziva gdje postoji element natjecanja taj se rok kreće između 180 i 360 dana.<sup>46</sup> Tome treba pridodati prilično duge rokove za potpisivanje samog ugovora o dodjeli sredstava nakon što je došlo do odluke o odabiru projekta, a koji u većini slučajeva budu dulji od 3 mjeseca. **Glavni razlozi za sporo donošenje odluka o odabiru jesu:**

- nedostaci u obrascima za prijavu projekta, ponajprije u smislu prevelikog broja kriterija koji se provjeravaju, posebno u fazi provjere prihvatljivosti, što posljedično traži dosta vremena.<sup>47</sup> Isto tako, u više je slučajeva utvrđena primjena sličnih pitanja, što bi također trebalo izbjegavati;
- učestala komunikacija s prijaviteljima radi pojašnjenja pojedinih dijelova prijave, koja također iziskuje dosta vremena;
- za rad tijela u sustavu upravljanja i kontrole u fazi odabira projekata sustav eFondovi još uvijek traži puno vremena zbog prevelikog udjela ručnog unosa, odnosno nedovoljne povezanosti i automatizacije pojedinih procesa, čime se također produljuje postupak odabira;
- preveliko administrativno opterećenje za premali broj uključenih službenika unutar SUK-a u postupak odabira neminovno dovodi do kašnjenja poslovnih procesa;
- uključivanje tri strane (UT-a, PT1 i PT2 razine) u postupcima odabira produljuje cijeli postupak te ga čini kompleksnim;
- premala proceduralna fleksibilnost sustava odabira kod izravnih dodjela;
- previše kruta pravila uvođenja zamjenskih članova odbora za odabir, gdje u slučaju uvođenja zamjene u jednom trenutku postupka odabira ta osoba mora ostati uključena do kraja postupka;

<sup>46</sup> Treba napomenuti da su sama struktura i sadržaj OPKK-a jednim dijelom zaslužni da problemi s (ne)učinkovitošću sustava odabira nisu još više izraženi s obzirom na to da je sam OPKK u pojedinim područjima znatno ograničio mogućnost natjecanja između korisnika. Dovoljno je npr. zamisliti kako bi izgledao odaziv jedinica lokalne samouprave na pozive poput obnove *brownfield*-lokacija razrade u situaciji kada bi sve jedinice lokalne samouprave mogle sudjelovati na takvom pozivu, a ne samo ITU-gradovi.

<sup>47</sup> Prevelik broj primijenjenih kriterija vjerojatno se može povezati s namjerom da se kroz kriterije s potpunom sigurnošću pokriju sve odredbe iz zakonodavstva EU za koje se procijenilo da su relevantne za postupak odabira. Međutim, u tome se očito pretjeralo. Usporedba hrvatskog i slovenskog poziva iz područja razvoja poslovne infrastrukture ukazala je na veliku razliku u broju primijenjenih kriterija odabira između ovih dvaju poziva, odnosno da je kod slovenskog javnog poziva primijenjen znatno manji broj kriterija.

Potrebno je posebno smanjiti kriterije koji se odnose na ispunjavanje različitih preduvjeta, od toga da od prijavitelja/partnera nije tražen povrat državne potpore do toga da prijavitelj/partner nije u predstečaju i sl. Takve i slične kriterije moglo bi se zamijeniti jedinstvenim izjavama prijavitelja.

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

- nedovoljno kvalitetne upute za ocjenjivače u nekim slučajevima dovode do produljenja postupka ocjenjivanja;
- premalo vremena ostavljeno ocjenjivačima za ocjenu projektnih prijedloga.

Iz navedenih zaključaka o ključnim problemima moguće je utvrditi koje su potrebne promjene u sustavu koje bi doprinijele njegovu pojednostavljanju i većoj učinkovitosti. Najvažniji prijedlozi su:

- smanjiti broj kriterija koji se provjerava, a posebno u fazi provjere prihvatljivosti prijavitelja;
- izbjeći ponavljanje sličnih pitanja odnosno traženja popunjavanja sličnih podataka od strane prijavitelja koji se kasnije ocjenjuju;
- smanjiti mogućnosti traženja pojašnjenja od prijavitelja u fazi ocjene kvalitete projekata.<sup>48</sup>
- unaprijediti sustav eFondova u dijelu koji se odnosi na rad tijela u sustavu upravljanja i kontrole za potrebe odabira, prije svega kroz smanjenje podataka koji se ručno unose od strane predstavnika SUK-a; cijeli postupak vrednovanja projekata organizirati kroz poseban online modul koji bi predstavljao dio sustava eFondova;
- povećati broj službenika koji isključivo ili u najvećem dijelu rade na poslovima vrednovanja prijave;
- cijeli proces odabira projekata organizirati na jednom mjestu (PT1 ili PT2)
- u slučaju izravnih dodjela razmotriti uvođenje posebne metodologije odabira koja će biti još jednostavnija nego postojeća (npr. kroz spajanje faze procjene prihvatljivosti prijavitelja i aktivnosti sa fazom ocjene kvalitete u jedinstveni korak);
- osigurati snažniju podršku prijaviteljima kod izravnih dodjela u pripremi projektnih prijedloga kako bi se podigla kvaliteta zaprimljenih projekata i što više skratio postupak odabira.
- olabaviti pravila oko uvođenja zamjenskih članova odbora za odabir
- jasnije definirati kriterije za dodjelu bodova te bolje razraditi upute za ocjenjivače kako bi se smanjila neizvjesnost te potreba za pojašnjavanjima u procesu odabira. Također, bolje definirati pojedine dijelove natječajne dokumentacije, npr. bilo bi poželjno uvesti točan opis što u pojedinim dijelovima Studije izvodljivosti treba pisati te uvesti ograničenja maksimalnog broja stranica čime bi se olakšao posao i prijaviteljima i ocjenjivačima.
- osigurati ocjenjivačima dovoljno vremena za ocjenjivanje projektnih prijedloga.

Zaključno, **proces odabira projekata prilično je sustavno organiziran s nizom pravila koja utvrđuju postupanja svakog od aktera u procesu odabira (prijavitelji, posrednička tijela, Upravljačko tijelo)**. Međutim, čini se da je u nekim slučajevima (pre)velika razrađenost sustava dovela do velikog opterećenja aktera (posebice posredničkih tijela), što je usporilo proces odabira. **Smanjenje broja aktera u procesu** (primjerice, organiziranje svih faza ocjenjivanja projekata unutar jednog posredničkog tijela),

<sup>48</sup> To znači da bi odbori za odabir projekata trebali biti stroži u traženju pojašnjenja od prijavitelja. Jednobi od mogućih rješenja moglo biti da se pojašnjenja usmjere samo na one situacije gdje postoji neusklađenost između pojedinih dijelova prijave, dok bi pitanje nedovoljno jasnih podataka trebalo isključiti kao razlog za traženje pojašnjenja, što postojeća ZNP dopuštaju kao mogućnost

uz smanjenje mogućih zastoja u procesu odabira uslijed različitih faktora se čini potrebno. Istovremeno, u nekim segmentima poput uputa za ocjenjivače ili razrade samih kriterija odabira kao da nedostaju preciznija pojašnjenja što i kako bi trebalo postupati. Mnogi bi se nedostaci vjerojatno uklonili i ranije da postoji intenzivniji i sustavniji dijalog između dionika, posebice posredničkih tijela i Upravljačkog tijela, o tome što je problem i kako ga otkloniti.

## V.5 Dosljednost

**PITANJE 5: Postoji li dosljednost između pokazatelja OPKK, kriterija odabira i obrasca za ocjenjivanje?**

**Dosljednost između pokazatelja OPKK, kriterija odabira i obrasca za ocjenjivanje postoji, ali je razina dosljednosti nedovoljno dobra.** U više poziva je utvrđeno da čak četvrtina ili više specifičnih kriterija odabira nije razrađena kroz pitanja u obrascu za ocjenjivanje kvalitete. Teško je dati egzaktni odgovor zašto je tome tako, jer je dizajniranje svakog poziva na neki način zaseban slučaj. U slučajevima kada se radi o izravnoj dodjeli moguće je da se ispunjenje određenih specifičnih kriterija odabira „pretpostavlja“ samo po sebi obzirom na poznatost budućih projekata kao i njihov utjecaj na pokazatelje pa se zbog toga odustalo od razrade pokazatelja i specifičnih kriterija odabira kroz pitanja za odabir. Druga je mogućnost da se u fazi razrade poziva od nekih kriterija odabira odnosno pitanja i potpitanja koji bi bili dosljedni sa pokazateljima OPKK te specifičnim kriterijima odabira odustalo kako bi se ispravile moguće greške kod planiranja na razini specifičnih ciljeva. Treća mogućnost je moguća težnja ka pojednostavljivanju kriterija odabira pa se odustalo od daljnje razrade pojedinih specifičnih kriterija odabira kroz pitanja za odabir u okviru pojedinog poziva.

**Postoji više slučajeva gdje poziv kroz pitanja i potpitanja unutar obrasca za kvalitativnu procjenu prijedloga projekata pokriva svega jedan ili čak nijedan relevantan pokazatelj javnog poziva.** Ovaj se problem može povezati s ranije opisanom analizom djelotvornosti iz koje je razvidno da kriterij 1 (Vrijednost za novac) i kriterij 4 (Dizajn i zrelost projekta) često nisu dovoljno razrađeni na način da usmjeravaju odabir projekata prema onima s doprinosima relevantnim pokazateljima OPKK-a. Međutim, postoje isto tako dobri primjeri usklađenosti, odnosno dosljednosti između pokazatelja iz OPKK-a, kriterija odabira na razini specifičnih ciljeva te kriterija odabira na razini javnog poziva, tj. pitanja i potpitanja za odabir projekta.

Ukupni je dojam da se ipak **ne radi o sustavnoj nekonzistentnosti nego više o nedostatku jasnih uputa koje bi utvrdile točan pristup stvaranju poveznica između relevantnih kriterija OPKK, specifičnih kriterija odabira (odnosno kriterija odabira na razini specifičnog cilja OPKK) i pitanja za odabir na razini pojedinog poziva.** Bez obzira na to što ponekad postoje opravdani razlozi, ponajprije vezani za nedovoljno dobru razradu pokazatelja unutar OPKK te specifičnih kriterija odabira, odgovorna tijela trebaju težiti većem stupnju povezanosti.

Također, poželjno bi bilo sustavno pratiti i po potrebi revidirati ključne pokazatelje OPKK-a koji služe kao osnovica za utvrđivanje ključnih pokazatelja poziva jer je lako moguće da se s vremenom pojavi potreba za primjenom prikladnijih pokazatelja uslijed promjena u nacionalnim strateškim ciljevima pojedinih javnih politika.

#### PITANJE 6: Jesu li kriteriji jasni, precizni s nedvosmislenim nazivima, opisima, metodama ocjenjivanja i ponderiranim bodovima?

**Rezultati istraživanja potvrdili su da su kriteriji odabira pretežito jasni, s uglavnom jasnim, nedvosmislenim nazivima, metodama rangiranja i sustavom bodovanja.** Međutim, kao i u većini drugih područja sustava odabira projekata, tako i u ovom dijelu postoji još dosta prostora za poboljšanje.

**Dubinska je analiza poziva ukazala na više primjera nejasnih kriterija, upitnih metoda ocjenjivanja, koje proizlaze iz nedovoljno dobro razrađenih kriterija te nelogičnosti u sustavu bodovanja.** Jedan od problema odnosi se na međusobno preklapanje kriterija. Događa se da se isto pitanje ponavlja u nekoliko varijacija, što ocjenjivače u takvim slučajevima dovodi u situaciju da, osim što troše više vremena, nemaju sasvim jasno razumijevanje razlika između pojedinih kriterija. U nekim je pozivima uočeno preklapanje između kriterija prihvatljivosti i kriterija odabira, negdje unutar kriterija prihvatljivosti, a negdje unutar kriterija odabira. Uglavnom se tu radi o preklapanju koje ukazuje na potrebu ili spajanja nekih kriterija ili brisanja jednih u korist drugih. Preklapanja kriterija povezana su s (pre)velikim brojem primijenjenih kriterija, na što je pažnja već skrenuta ranije kod analize učinkovitosti kriterija. Što je veći broj primijenjenih kriterija, to se više povećava vjerojatnost da dođe do (djelomičnog) preklapanja kriterija, što onda, pored više vremena potrebnog za obradu, može dovesti i do dupliranja bodovanja za isti kriterij i drugih neželjenih ishoda.

U više je slučajeva zabilježeno da se **među kriterijima odabira nalaze kriteriji koji svojom formulacijom više odgovaraju kriterijima prihvatljivosti**, posebno kada je riječ o procjeni primjerenosti financijskih resursa, upravljačkih kapaciteta, gdje proizlazi da je dozvoljen odabir i onih projekata koji nemaju ni minimalno potrebne resurse na raspolaganju.

**Velik broj poziva u ocjenjivanju kvalitete koristi binarni način ocjenjivanja (da/ne).** Dok se to jednim dijelom može razumjeti za izravne dodjele i za velike projekte, uočena je primjena takvog pristupa kod više poziva s natjecateljskim karakterom, što nije opravdano. Na taj se način smanjuje ukupna kvaliteta selekcijskog procesa jer se ne omogućava dovoljno razlikovanje više kvalitetnih od manje kvalitetnih projekata, što također smanjuje i djelotvornost poziva. Nadalje, prilikom razrade kriterija odabira **često se primjenjuje pristup s velikim brojem mjerila s vrlo malom bodovnom vrijednosti.** Takav pristup dovodi do velike fragmentiranosti bodovanja te smanjuje fokus na doprinos glavnim ciljevima OPKK-a, a u nekim slučajevima rezultira međusobnim sadržajnim preklapanjem pojedinih mjerila. Također, kod više je poziva primijećen **dosta sužen raspon bodovanja**, što onda otežava znatnije razlučivanje projekata



prema njihovoj kvaliteti. Primijećeno je i više slučajeva u kojem nije jasno definirano koji uvjeti moraju biti ispunjeni za višu odnosno nižu bodovnu ocjenu.

Također, u analizi je istaknuto nekoliko primjera kriterija odabira koji nisu bili dovoljno jasni i precizni, kao primjerice točna definicija inovacija te definiranje poveznice projektnog prijedloga sa Strategijom pametne specijalizacije.

Valja istaknuti da velika većina ispitanika dijeli mišljenje **da sustav bodovanja nije favorizirao niti diskriminirao bilo kakvu grupu prijavitelja**, s čim se tim za vrednovanje također slaže, a što je dobar pokazatelj kvalitete sustava odabira u ovom dijelu.

Kad je riječ o ponderima, glavni je problem uočen i već objašnjen u pitanju o djelotvornosti, a odnosi se na preizak ponder koji dobiva ključni kriterij za procjenu djelotvornosti projektne prijave u odnosu na ostale segmente bodovanja. Isti se zaključak odnosi i na primjenu pragova koji su preniski u slučaju procjene djelotvornosti te omogućuju prolaz prijavama s (pre)niskim doprinosom ciljevima poziva/OPKK. Također, uočeno je u više poziva da je zbroj pragova po pojedinim kriterijima znatno niži od ukupnog minimalnog broja bodova koji projektni prijedlog mora ostvariti da bi bio financiran, što također nije logično.

#### PITANJE 7: Jesu li predloženi kriteriji dosljedni i pružaju li sveobuhvatno ocjenjivanje projekta?

**Svi sudionici istraživanja pozitivno ocjenjuju dosljednost procedura odabira OPKK-a te smatraju da one pružaju dobar okvir za sveobuhvatno ocjenjivanje projekata.** Tim za vrednovanje slaže se s takvom ocjenom. Naime, vrlo je lako prepoznati da sam ZNP predstavlja temeljni i vrlo čvrst okvir za ocjenjivanje projekata, koji pritom osigurava da se ocjenjivanje vrši na cjeloviti način. Pod cjelovit se prije svega misli na široki raspon kriterija koje ZNP navodi bilo kao obavezne ili neobavezne, a koji svojim sadržajem „pokrivaju“ niz različitih i važnih obilježja projekta. Ipak, kao što je ranija analiza već pokazala, ZNP nikako nije savršen okvir, a posebno ne u pogledu razrade kriterija kojima se mjeri djelotvornost projekata, te su u tom dijelu potrebne odgovarajuće intervencije da bi se popravio pristup u ocjenjivanju. Također, vrlo je važno saznanje da se vrlo malen postotak ocjenjivača izjasnio da nisu imali sve potrebne informacije na raspolaganju za donošenje kompetentne odluke, što potvrđuje da sustav u tom dijelu dobro funkcionira.

Jedan problematičan aspekt postojećih kriterija odnosi se na pristup razradi pitanja za kvalitativnu procjenu, gdje se primjenjuje prilično restriktivan pristup u smislu da postoje vrlo ograničene mogućnosti da dođe do subjektivne interpretacije ocjenjivača kao osobe koja bi trebala biti kompetentna da pruži svoje ekspertno mišljenje. Umjesto toga dominiraju pitanja koja pokušavaju u što većoj mjeri kvantificirati pojedine elemente ocjenjivanja, što nije uvijek prikladno i može dovesti do neželjenih ishoda u smislu da ne dođe do dovoljnog izdvajanja projekata prema kvaliteti prijave. Stoga je potrebno **osigurati više prilika ocjenjivačima da iskažu svoje profesionalno mišljenje o kvaliteti pojedinog aspekta projektnog prijedloga na fleksibilniji način.** Premda takva promjena ujedno povećava rizik od

prevelike subjektivnosti u procjeni kvalitete, tim za vrednovanje smatra da su mogući dobici u ovom slučaju veći od mogućih gubitaka, ako se osigura primjeren izbor ocjenjivača koji doista imaju potrebne kvalitete za profesionalnu provedbu vrednovanja. Ovakav je pristup posebno važan u kompleksnim tematskim područjima kao što su istraživanje, razvoj i inovacije, revitalizacija *brownfield*-područja ili turistička valorizacija kulturne baštine, gdje se ocjenjivačima treba osigurati dovoljno prostora da mogu kritički sagledati sve aspekte projektne prijave prije donošenja konačne procjene. Tako bi se smanjila mogućnost da se projekti izabiru samo zbog formalno dobro napisanih prijava iako možda imaju suštinskih nedostataka zbog kojih ne bi trebali biti odabrani.

S druge strane, formalistički pristup, bez puno prostora za subjektivan pogled treba ostaviti za faze administrativne provjere i prihvatljivosti prijavitelja/partnera, projekta i aktivnosti koje po samoj prirodi stvari zahtijevaju, strogu, proceduralnu primjeru kriterija.

Imajući u vidu sad već ipak povećane administrativne kapacitete i zrelost institucija sustava upravljanja i kontrole OPKK-a, u budućem razdoblju **potrebno je više pozornosti posvetiti vanjskoj konzistentnosti odnosno osiguravanju usklađenosti odabira projekata sa sektorskim strateškim ciljevima**. Naime, osnovna analiza obilježja poziva dosta je jasno pokazala da je sadašnji stupanj povezanosti dosta umjeren kod otvorenih poziva, pa u tom dijelu treba tražiti mogućnosti za njihovu snažniju povezanost, naravno, ondje gdje se procijeni da takvo što doprinosi povećanju kvalitete procesa odabira. To znači da je nužno na snažniji način osigurati bolju povezanost između kriterija odabira i nacionalnih strateških dokumenata. Pritom poveznica treba biti formulirana na način da ima konkretnu uporabnu vrijednost za kriterije odabira, u smislu da jasno upućuje na određene korisne smjernice ili druge vrste informacija koje se lako mogu pretvoriti u konkretan kriterij odabira. **Dorada ZNP-a u tom se smislu čini kao dobar način da se sustavno osigura snažnija povezanost.**

## VI. Zaključci i preporuke

### VI.1 Zaključci

Primjena metodologije vrednovanja i analiza uključena u prethodnim poglavljima dovela je tim za vrednovanje do glavnih zaključaka opisanih u ovom poglavlju. Zaključke možemo podijeliti u nekoliko skupina:

- a. Zaključci koji se odnose na doprinos sustava odabira smanjenju regionalnih nejednakosti (relevantnost);
- b. Zaključci koji se odnose na osiguravanje odgovarajućeg doprinosa ciljevima OPKK (djelotvornost)
- c. Zaključci koji se odnose na primjenu horizontalnih načela
- d. Zaključci koji se odnose na vremensku dimenziju procesa i angažirane resurse potrebne za kvalitetno djelovanje sustava odabira (učinkovitost)
- e. Zaključci koji se odnose na unutarnju i vanjsku dosljednost sustava odabira (poveznica između OPKK, usvojenih kriterija na razini specifičnih ciljeva i pojedinih poziva te međusobnu usklađenost kriterija; povezanost sustava odabira sa nacionalnim strateškim dokumentima).

Nastavno na detaljne analize i sintezu nalaza prikazane u poglavlju IV., ključni zaključci vrednovanja sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načelaja su sljedeći:

#### **Relevantnost:**

Podržavanje smanjenja regionalnih nejednakosti putem sustava odabira projekata imalo je vrlo ograničen učinak. Nedjelotvorna primjena regionalnog kriterija može se povezati sa sljedećim čimbenicima:

- niska stopa primjene regionalnog kriterija u odnosu na ukupnu provedbu OPKK kako u pogledu broja poziva kod kojih je primijenjen regionalni kriterij, tako i u pogledu njihove financijske vrijednosti;
- uglavnom se primjenjuju metode koje imaju slabiji učinak (dodatni bodovi umjesto posebnih poziva za slabije razvijena područja);
- učestala primjena postupaka dodjele za unaprijed poznatog korisnika u kojim slučajevima primjena regionalnog kriterija nema smisla;
- nedovoljna primjena regionalnog kriterija u pozivima gdje je to imalo smisla, bilo da je riječ o premlom težinskom udjelu ili da regionalni kriterij uopće nije bio primijenjen;
- premalen broj prijava iz slabije razvijenih područja, a posebno kada je riječ o skupini najslabije razvijenih područja (nekadašnja prva skupina razvijenosti).

Treba naglasiti da se u pozivima s natjecateljskim karakterom može očekivati snažnija primjena regionalnog kriterija s obzirom na posebnu uputu Upravljačkog tijela iz svibnja 2017. o obveznoj primjeni regionalnog kriterija u pozivima gdje postoji natjecanje te povećanju obveznog udjela regionalnog kriterija u ukupnom broju bodova na 20%. Ipak, kao što je simulacija pokazala, koristi od povećanja bodovnog udjela za regionalni kriterij ograničene su te je u tom smislu potrebno voditi računa o primjeni nekih učinkovitijih metoda za davanje prednosti prijaviteljima sa slabije razvijenih područja.

## Djelotvornost

- **Sustav odabira projekata samo je djelomično djelotvoran zbog niza nedostataka koji umanjuju njegovu djelotvornost.**
- Postojeći sustav planiranja poziva ima temeljni nedostatak koji znatno otežava provođenje kvantitativne analize uspješnosti ostvarenja planiranih ciljeva. Naime, premda OPKK sadrži niz utvrđenih pokazatelja na razini prioriteta osi uključujući i ciljne vrijednosti pokazatelja za 2018. odnosno 2023., **pozivi nisu planirane na način da imaju utvrđene ciljne vrijednosti pokazatelja koji se pozivom žele doseći. Stoga nije moguće analitički procijeniti uspješnost provedbe na razini pojedinih poziva** na način da se usporede planirane i ostvarene ciljne vrijednosti pokazatelja, što onda otežava i ocjenu učinaka sustava odabira projekata. Također, primjetan je izostanak EU dimenzije u pogledu ciljanog ostvarenja odnosno rezultata koji se žele postići provedbom pojedinih poziva, u smislu da pokazatelji poziva ne gledaju položaj RH u odnosu na prosjek EU odnosno položaj drugih zemalja članica.<sup>49</sup>
- Drugi je važan problem u ZNP-u koji nije jasno definirao kao jedan od obveznih kriterija kriterij koji se odnosi isključivo na mjerenje djelotvornosti projekta, odnosno doprinos projekta ciljevima poziva/OPKK. Umjesto toga dolazi do **nekonzistentne primjene kriterija 1 „Vrijednost za novac“ koji se u pojedinim pozivima uglavnom razrađuje tako da mjeri troškovnu učinkovitost projekta (što je očekivano s obzirom na način definiranja kriterija), a dijelom se razrađuje kao mjerilo djelotvornosti.**
- Dodatni je problem što je u većini slučajeva ponder koji dobiva ključni kriterij za procjenu djelotvornosti projektne prijave u odnosu na ostale segmente bodovanja prenikak. Isti se odnosi i na

<sup>49</sup> S tim je povezano pitanje načina definiranja pokazatelja (uspješnosti) poziva koji bi trebali biti osnaženi većim korištenjem pokazatelja rezultata/ishoda (*outcome indicators*) koji su pogodni za usporedbu položaja RH i EU u područjima za koje je provedba poziva relevantna. Timu za vrednovanje je jasno da su pokazatelji poziva formulirani na način da pokrivaju pokazatelje utvrđene u OPKK, međutim, to ne znači da se pokazatelji poziva ne mogu i ne trebaju proširiti dodatnim pokazateljima koji bi bili više usmjereni na ishode i na položaj RH unutar EU u relevantnom području na koje se poziv odnosi.

primjenu pragova koji su preniski kod procjene djelotvornosti te omogućuju prolaz prijavama s (pre)niskim doprinosom ciljevima poziva/OPKK.

- **Pitanja za ocjenu kvalitete projektnih prijedloga definirana su tako da se ne dopušta suštinsko ocjenjivanje temeljeno na znanju i iskustvu ocjenjivača.** Ocjenjivanje ima tendenciju postati maksimalno objektivizirano (radi smanjenja prostora za podnošenje prigovora), no na taj se način značajno umanjuju koristi koje donosi iskustvo ocjenjivača i njegovo dubinsko poznavanje materije kao i njegova sposobnost da uoči rizike u provedbi, bez obzira na to što je napisano. Jedino iskusni ocjenjivači mogu uočiti je li prijava kvalitetna zbog vještine pisanja ili je projekt zaista dobro postavljen i provediv u smislu postizanja očekivanih rezultata.
- Kod izravnih dodjela, a posebno u slučaju velikih projekata nedostaje **dublje preispitivanje analize troškova i koristi tijekom postupka odabira, a posebice detaljnija analiza opcija**, kako bi bili sigurni da je odabrana opcija optimalno dizajnirana u odnosu na ciljeve OPKK te održivost rezultata.

### Horizontalni doprinos

- **Odabrani su projekti u znatnoj mjeri doprinijeli ostvarivanju horizontalnih načela, odnosno učinak relevantnih kriterija u tom je smislu bio pozitivan i značajan.** Tome je najveći doprinos došao iz činjenice da su tri kriterija (jednake mogućnosti i socijalna uključenost, održivi razvoj te regionalni razvoj) utvrđena kao obvezna, bilo u potpunosti ili djelomično. Međutim, i dalje postoji dosta prostora za unapređenje primjene kriterija u ovom dijelu.
- **Primjena horizontalnih načela u kriterijima odabira nije dovoljno razrađena, a posebno u smislu prilagodbe kriterija tematskim specifičnostima pojedinog poziva.** To je vjerojatno povezano s nedovoljnom razinom znanja o tome kako bi takav osmišljeni i bolje razrađeni pristup u praksi trebao izgledati, iako formalno postoje dokumenti koji bi u tome trebali pomoći, kao što je Uputa za primjenu horizontalnih načela.
- **Najveći problem predstavlja izostanak sustavnog praćenja ostvarivanja horizontalnih načela prilikom provedbe projekata i kasnije nakon njihovog završetka.** U takvim okolnostima nije moguće donositi potpune ocjene o učincima odabranih projekata na ostvarenje horizontalnih načela.

### Učinkovitost

Postupci odabira projekata su previše složeni, predugo traju te su potrebne promjene koje će cijeli postupak učiniti učinkovitim. Najvažniji razlozi nedovoljne učinkovitosti sustava odabira su sljedeći:

- Prevelik broj kriterija koji se provjeravaju, posebno u fazi prihvatljivosti. Velik broj kriterija povećava komunikaciju s prijaviteljima vezanu za pojašnjenja pojedinih dijelova prijave, što dodatno usporava proces obrade.

- U nekim su slučajevima kriteriji za ocjenjivanje nedovoljno jasni zbog nejasnih definicija (primjerice, što je to točno inovacija, energetska funkcionalna cjelina itd.), što poziv čine zbunjujućima i nepreglednima te dovodi do (pre)velikog broja pitanja i pojašnjenja koja usporavaju proces odabira;
- kod poziva s jednim prijaviteljem (izravne dodjele, veliki projekti, ograničeni pozivi s poznatim prijaviteljem, u kojima je jedan prijavitelj, jasan cilj te uključuje samo javno financiranje) nisu se primijenile jednostavnije procedure u odnosu na otvorene pozive. I dalje se provjerava prihvatljivost prijavitelja, razlozi za isključenje i sl.
- Sustav eFondovi donio je velike prednosti i olakšanja za korisnike u procesu prijave projekata, no posrednička tijela redom smatraju da sustav nije pogodan za proces odabira te da generira veliki administrativni teret dupliranjem nekih procesa te manjkom automatiziranih obrada.
- Administrativni su kapaciteti tijela SUK-a za poslove ocjenjivanja i ugovaranja projekata, s obzirom na postojeće procedure postupanja, premali u odnosu na potrebe.

### **Dosljednost**

Opis kriteriji odabira pretežito su jasni, s uglavnom jasnim nedvosmislenim nazivima, metodama rangiranja i sustavom bodovanja. Međutim, kao i u većini drugih područja sustava odabira projekata, tako i u ovom dijelu postoji još dosta prostora za poboljšanje. Ključni su problemi u ovom dijelu sljedeći:

- **U više je slučajeva uočeno djelomično ili potpuno preklapanje kriterija** – kriteriji odabira međusobno, kriteriji odabira i kriteriji prihvatljivosti te kriteriji prihvatljivosti međusobno, što ukazuje na mogućnost udruživanja ili brisanja nekih kriterija u korist drugih.
- Uočena je nedovoljna usklađenost specifičnih kriterija odabira (iz obrasca kriterija za odabir operacija) i pripadajuće metodologije sa pitanjima za kvalitativnu procjenu unutar poziva. Dodatno, u nekim slučajevima problematična je i usklađenost pokazatelja poziva s pitanjima za kvalitativnu procjenu iz poziva. Postoji više slučajeva gdje dodjele kroz pitanja i potpitanja unutar obrasca za kvalitativnu procjenu prijedloga projekata pokriva svega jedan ili čak niti jedan relevantan pokazatelj poziva.
- U više je slučajeva zabilježeno da se **među kriterijima odabira nalaze kriteriji koji svojom formulacijom više odgovaraju kriterijima prihvatljivosti**, posebno kada je riječ o procjeni primjerenosti financijskih resursa, upravljačkih kapaciteta, gdje proizlazi da je dozvoljen odabir i onih projekata koji nemaju ni minimalno potrebne resurse na raspolaganju.
- **Veliki broj poziva u ocjenjivanju kvalitete koristi binarni način ocjenjivanja (da/ne)**. Dok se to jednim dijelom može razumjeti za izravne dodjele i za velike projekte, uočena je primjena takvog pristupa kod više poziva s natjecateljskim karakterom, što nije opravdano. Nadalje, prilikom razrade kriterija odabira **često se primjenjuje pristup s velikim brojem pitanja vrednovanja s vrlo malom bodovnom vrijednosti**. Takav pristup **dovodi do velike fragmentiranosti bodovanja te smanjuje**

**fokus na doprinos glavnim ciljevima OPKK**, a u nekim slučajevima rezultira međusobnim sadržajnim preklapanjem pojedinih mjerila. Također, kod više je poziva primijećen **dosta sužen raspon bodovanja**, što onda otežava znatnije razlučivanje projekata prema njihovoj kvaliteti. Primijećeno je i više slučajeva gdje nije jasno definirano koji uvjeti moraju biti ispunjeni za višu odnosno nižu bodovnu ocjenu.

- Kao što je već ranije spomenuto uočeno je više primjera kriterija odabira koji nisu bili dovoljno jasni i precizni, jednim dijelom i zbog nedovoljno preciznih definicija pojedinih termina.

Kad je riječ o vanjskoj dosljednosti kriterija odabira, uočeno je slijedeće:

- Identificirane su određene slabosti u odnosu na stratešku utemeljenost projekata. Često **nedostaju jasni strateški planovi koji pomažu prioritizaciji ulaganja u odnosu na ciljeve OPKK**.
- Nedovoljna je povezanost kriterija prihvatljivosti i kriterija odabira sa nacionalnim strateškim dokumentima, prije svega u slučaju otvorenih poziva, a manjim dijelom i kod poziva sa jednim unaprijed definiranim korisnikom.

**Neovisno o nizu utvrđenih nedostataka, tim za vrednovanje smatra da je sustav odabira projekata, u cjelini gledano uređen sustav, s jasno razrađenim procedurama i ulogama svih uključenih aktera.** Takav pristup osigurava visoku razinu standardiziranosti postupanja čime se smanjuje rizik od grešaka povezanih sa mogućim netransparentnim postupanjem u procesu odabira. Ravnopravan tretman svih potencijalnih prijavitelja prilikom postupka ocjenjivanja posebno je važno pozitivno obilježje sustava. Prema podacima prikupljenima kroz istraživanje, dosad nije zabilježen nijedan projekt koji bi imao negativan utjecaj na ostvarenje horizontalnih načela. Također, važna je mogućnost da različiti dionici, a prije svega potencijalni prijavitelji, sudjeluju u dizajniranju natječaja kroz postupak javnog savjetovanja, kao i kroz rad predstavnika pojedinih skupina prijavitelja u Odboru za praćenje OPKK-a. Nadalje, zabilježeno je relativno malo slučajeva velikog broja neugovorenih prijavljenih projekata (uz iznimku određenog broja poziva kod malog i srednjeg poduzetništva), što znači da su relativno mali resursi uloženi u prijavu projekata, a da projekti u konačnici nisu bili financirani. Također, relativno velik broj poziva s predodabranim korisnikom ili više njih smanjuje administrativno opterećenje u postupku provedbe. Konačno, treba spomenuti i da je uvođenje sustava eFondovi značajno olakšalo postupak prijavljivanja projektnog prijedloga od strane prijavitelja. Što se tiče prepoznatih nedostataka sustava, oni samo pokazuju da prostora za poboljšanje sustava odabira i dalje ima. U idućem su poglavlju opisane preporuke za daljnje poboljšanje sustava odabira.

## VI.2 Preporuke

Nastavno na analizu i zaključke navedene u prethodnom dijelu, donosimo niz preporuka za poboljšanje sustava odabira. Preporuke smo podijelili u dva segmenta: **preporuke po kriterijima vrednovanja i pitanjima** te izdvojene **preporuke za povećanje kvalitete obrasca za ocjenjivanje projektnih prijava u postupcima dodjele bespovratnih sredstava**.

### Preporuke po kriterijima vrednovanja i pitanjima

Kriterij	Pitanje za vrednovanje	Preporuke
Relevantnost	1. Kako odabir projekata podržava ciljeve regionalnog razvoja, poglavito umanjena regionalnih nejednakosti?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. S obzirom na ograničeni učinak postojećih regionalnih kriterija preporuča se primijeniti snažnije metode za osiguravanje prednosti za prijavitelje iz slabije razvijenih područja, ponajprije kroz pripremu posebnih poziva za slabije razvijena područja ili kroz uvođenje sustava „kvota“ unutar poziva – gdje se definira udjel sredstava unutar poziva osiguranih samo za ulaganja na slabije razvijenim područjima.</li> <li>2. Utvrditi prioriteta područja za primjenu djelotvornijih metoda za osiguravanje podrške prijaviteljima iz slabije razvijenih područja. Npr. za određena područja od posebne važnosti za ravnomjerniji regionalni razvoj kao npr. u poduzetništvu, preporuča se fokusirati na otvaranje poziva samo za slabije razvijena područja. Međutim, pritom poziva za slabije razvijena područja treba prilagoditi apsorpcijskom kapacitetu potencijalnih prijavitelja, što bi podrazumijevalo razradu poziva sa što je moguće jednostavnijim zahtjevima prema prijaviteljima.</li> <li>3. Voditi više računa o razlikama u razvijenosti unutar potpomognutih područja te osigurati u pozivima veći stupanj povoljnosti za najslabije razvijena potpomognuta područja, npr. kroz revidiranje bodovne skale na način da se veća bodovna prednost osigurava za najslabije jedinice potpomognutih područja koje spadaju u kategoriju razvijene .</li> <li>4. Snažnije poticati partnerstva prijavitelja iz razvijenih i manje razvijenih područja s ciljem prijenosa</li> </ol>



**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

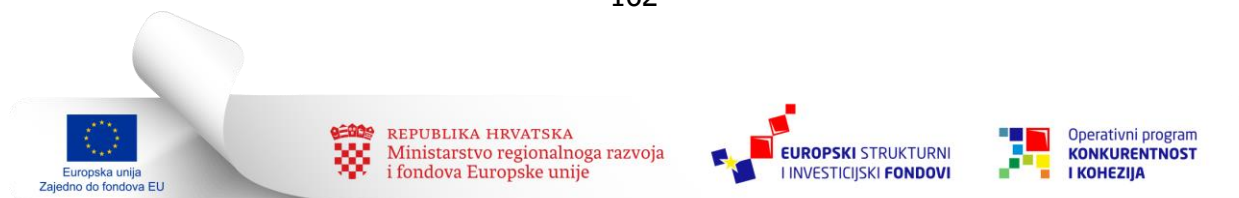
Kriterij	Pitanje za vrednovanje	Preporuke
		<p>znanja i jačanja apsorpcijskih kapaciteta</p> <p>5. Redefinirati regionalni kriterij tako da se ne odnosi samo na pitanje lokacije ulaganja, već je potrebno razraditi posebnu kvalitativnu procjenu potencijalnog doprinosa projekata smanjenju regionalnih nejednakosti. Ovakav pristup treba primijeniti prvenstveno kod poziva namijenjenih financiranju projekata veće financijske vrijednosti pa time i većeg potencijala da doprinesu smanjenju regionalnih nejednakosti;</p> <p>6. Povećati kapacitete najmanje razvijenih područja za pripremu i provedbu projekata kroz davanje većeg naglaska osiguranju tehničke pomoći koja će pomoći u generiranju većeg broja kvalitetnih projektnih ideja</p>
<b>Djelotvornost</b>	<p>2. Do koje mjere primijenjeni kriteriji odabira i mehanizmi u raznim potporama vode do projekata koji su u skladu s ciljevima OPKK (u svim prioritetima)?</p>	<p>1. Definirati ciljne vrijednosti pokazatelja za pojedini poziv (radi utvrđivanja djelotvornosti poziva u odnosu na OPKK): svi pozivi moraju imati jasno utvrđene pokazatelje te ciljne vrijednosti pokazatelja koji se pozivom žele ostvariti. Pokazatelji i ciljne vrijednosti u načelu moraju biti izravno vezane za ciljeve i pokazatelje na razini OPKK. Pritom treba zadržati određenu razinu fleksibilnosti u pogledu vezanja za vrijednosti pokazatelja na razini OPKK, s obzirom da je moguće da te vrijednosti nisu bile dovoljno objektivne u vrijeme pisanja OPKK ili čak da sami pokazatelji nisu bili prikladni.</p> <p>2. Prilikom razrade pokazatelja poziva više se usmjeriti na mjerenje položaja RH u odnosu na prosjek EU u području na koje se poziv odnosi. To se može napraviti na način da se npr. utvrdi jedan ili više pokazatelja poziva kojima se mjeri položaj RH u odnosu na prosjek EU ili u odnosu na druge zemlje članice za područje koje poziv pokriva, za koji se onda mogu vezati ostali pokazatelji poziva koji su izravnije povezani sa samim rezultatima poziva.<sup>50</sup></p>

<sup>50</sup> Primjer kako bi to moglo izgledati u praksi je slijedeći: u okviru poziva koji se odnose na npr. povećanje korištenja IKT-a u komunikaciji između građana i javne uprave utvrdi se jedan ili više „krovnih“ pokazatelja koji pokazuju položaj RH u odnosu na EU ili druge zemlje članice. To bi npr. mogao biti rang RH u

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

Kriterij	Pitanje za vrednovanje	Preporuke
		<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Utvrditi novi obvezni kriterij u okviru ZNP 06 koji će se odnositi isključivo na procjenu djelotvornosti projektnog prijedloga, odnosno doprinosa ciljevima poziva/OPKK-a. Osigurati jasne upute o razradi takvog kriterija u pozivima te razlikovanje u odnosu na druge obvezne kriterije, a naročito na kriterije koji mjere učinkovitosti i intervencijsku logiku projektnog prijedloga</li> <li>4. Osigurati u ukupnom broju bodova značajan udjel za kriterij procjene djelotvornosti projektnog prijedloga</li> </ol>
<b>Horizontalni doprinos</b>	3. Jesu li odabrani projekti doprinijeli ostvarivanju horizontalnih načela i u kojoj mjeri?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Detaljnije razraditi moguće oblike primjene horizontalnih načela u Uputi za primjenu horizontalnih načela; kontekstualizirati primjenu prema pojedinim tematskim područjima te prezentirati više primjera dobrih praksi prijaviteljima.</li> <li>2. Poboljšati praćenje provedbe aktivnosti tijekom provedbe odabranih projekata koje se odnose na primjenu horizontalnih načela, da bi se kreirale potrebne povratne informacije za ocjenu učinaka primjene relevantnih kriterija odabira.</li> </ol>
<b>Učinkovitost</b>	4. Jesu li potrebne promjene (radi pojednostavljenja i povećanja učinkovitosti) u postupcima odabira i ocjenjivanja projekata kako bi se oni poboljšali? Ako da, koje?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pojednostaviti kriterije odabira, a posebno broj kriterija prihvatljivosti (smanjivanje njihovog broja)</li> <li>2. Uvesti posebne procedure odabira projekata kod poziva gdje postoji samo jedan mogući prijavitelj. U tom se dijelu preporuča spajanje faze prihvatljivosti i procjene kvalitete u jedinstveni postupak odabira.</li> <li>3. Izbjeći ponavljanje sličnih pitanja odnosno traženja popunjavanja sličnih podataka od strane prijavitelja na različitim mjestima;</li> </ol>

području digitalnih javnih usluga. Provedba poziva bi trebala biti u izravnoj vezi s poboljšanjem ranga RH na ljestvici zemalja članica u području digitalnih javnih usluga, što znači da bi se i prilikom razrade pitanja za odabir projekata trebalo voditi računa o tome koliko pojedini projekti doprinose poboljšanju ranga RH (ondje gdje je to moguće i ima smisla) čime bi se poboljšala EU dimenzija relevantnosti pojedinih poziva.



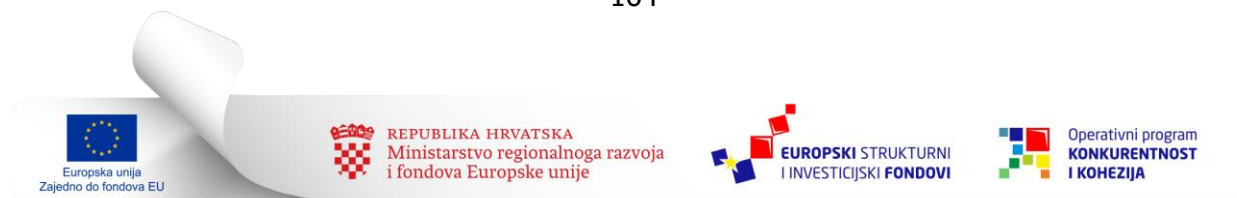
**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

Kriterij	Pitanje za vrednovanje	Preporuke
		<ol style="list-style-type: none"> <li>4. Smanjiti mogućnosti traženja pojašnjenja od prijavitelja za pojedine dijelove prijave. Razmotriti opciju da se pojašnjenja dopuste samo u onim situacijama gdje postoji neusklađenost između pojedinih dijelova prijave, dok bi pitanje nedovoljno jasnih podataka trebalo isključiti kao razlog za traženje pojašnjenja;</li> <li>5. Unaprijediti sustav eFondova u dijelu koji se odnosi na rad tijela u sustavu upravljanja i kontrole za potrebe odabira, prije svega kroz smanjenje podataka koji se ručno unose od strane predstavnika SUK-a; cijeli postupak vrednovanja projekata organizirati kroz poseban online modul koji bi predstavljao dio sustava eFondova;</li> <li>6. Povećati broj službenika koji isključivo ili u najvećem dijelu rade na poslovima odabira projekata;</li> <li>7. Cijeli proces odabira projekata organizirati na jednom mjestu (PT1 ili PT2)</li> <li>8. Osigurati snažniju podršku prijaviteljima kod izravnih dodjela u pripremi projektnih prijedloga kako bi se podigla kvaliteta zaprimljenih projekata i što više skratio postupak odabira.</li> <li>9. Izmijeniti pravila uvođenja zamjenskih članova odbora za odabir na način da se omogući veća fleksibilnost u pogledu sudjelovanja zamjenskih članova u radu odbora za odabir (uvesti mogućnost jednokratnog sudjelovanja zamjenskog člana)</li> <li>10. Jasnije definirati kriterije odabira te bolje razraditi upute za ocjenjivače da bi se smanjila neizvjesnost te potreba za pojašnjavanjima u procesu odabira. Također, bolje definirati pojedine dijelove natječajne dokumentacije, npr. bilo bi poželjno uvesti točan opis što u pojedinim dijelovima studije izvodljivosti treba pisati te uvesti ograničenja maksimalnog broja stranica čime bi se olakšao posao i prijaviteljima i ocjenjivačima.</li> <li>11. Osigurati ocjenjivačima dovoljno vremena za ocjenjivanje projektnih prijedloga.</li> <li>12. Osigurati više direktne komunikacije i zajedničkih radnih sastanaka između UT i PT-ova, na kojima bi se podijelilo iskustvo i raspravljalo o mogućim rješenjima za daljnje unaprjeđenje sustava</li> </ol>



**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

Kriterij	Pitanje za vrednovanje	Preporuke
		odabira projekata (uključujući i upute za prijavitelje).
<b>Dosljednost</b>	5. Postoji li dosljednost između pokazatelja OPKK, kriterija odabira i obrasca za ocjenjivanje?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Poboljšati usklađenosti ciljeva OPKK i pojedinih poziva kroz poboljšanje usklađenosti pokazatelja poziva te specifičnih kriterija odabira s pitanjima za ocjenu kvalitete projekata. Svaki specifični kriterij mora biti razrađen s minimalno jednim pitanjem; svaki pokazatelj rezultata poziva se mora mjeriti u barem jednom od pitanja (ne odnosi se na pokazatelje kao što su broj ili vrijednost ugovorenih projekata koji predstavljaju izravne rezultate poziva).</li> <li>2. Kontinuirano pratiti i ocjenjivati prikladnost pokazatelja OPKK sa stajališta doprinosa nacionalnim strateškim ciljevima u pojedinim područjima javnih politika i ako se pokaže potrebnim revidirati pokazatelje OPKK koji služe kao osnovica za utvrđivanje pokazatelja poziva.</li> </ol>
	6. Jesu li kriteriji jasni, precizni s nedvosmislenim nazivima, opisima, metodama ocjenjivanja i ponderiranim bodovima?	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Kod procjene kvalitete projektne prijave izbjegavati korištenje pitanja s vrijednošću 0 bodova; postaviti jasne granice između kriterija prihvatljivosti i kriterija odabira.</li> <li>2. Izbjegavati upotrebu većeg broja kriterija s malim rasponom bodova (trebala bi biti minimalno 2-3 boda razlike između minimalne i maksimalne vrijednosti, nikako samo 1) jer se time gubio smisao bodovnog praga i ne mogu se napraviti fine distinkcije između projekata.</li> <li>3. Redefinirati kriterije za procjenu kvalitete koji svojim sadržajem više odgovaraju kriterijima prihvatljivosti, a gdje proizlazi da je dozvoljen odabir i onih projekata koji nemaju niti minimalno potrebne resurse na raspolaganju.</li> <li>4. Smanjiti korištenje binarnog načina ocjenjivanja(da/ne) kod poziva s natjecateljskim karakterom.</li> <li>5. Smanjiti primjenu velikog broja pitanja vrednovanja s vrlo malom bodovnom vrijednosti.</li> <li>6. Osigurati primjereni raspon bodova da bi se jasno moglo razlikovati više kvalitetne od manje kvalitetnih projektnih prijedloga. Nadalje, potrebno je osigurati da zbroj bodovnih pragova na pojedinačnim pitanjima bolje korelira s visinom ukupnog bodovnog praga koji prijedlog treba</li> </ol>



**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

Kriterij	Pitanje za vrednovanje	Preporuke
		<p>ostvariti da bi bio financiran nego što je to sada slučaj.<sup>51</sup></p> <p>7. Voditi računa da se jasno propišu uvjeti za dodjelu više odnosno niže bodovne ocjene u svim pozivima.</p> <p>8. Poboljšati preciznost definicija pojedinih pojmova koji se koriste pri formuliranju pitanja vrednovanja poput inovacija i sl.</p>
	7. Jesu li predloženi kriteriji dosljedni i pružaju li sveobuhvatno ocjenjivanje projekata?	<p>1. Osigurati više mogućnosti ocjenjivačima da u postupku ocjene iskažu svoje profesionalno mišljenje o kvaliteti pojedinog aspekta projektnog prijedloga na fleksibilniji način, odnosno dati više mogućnosti za korištenje ekspertne procjene pojedinih aspekata prijave, ali pritom osigurati preciznu uputu kako se donosi ekspertna ocjena</p> <p>2. Osigurati snažniju povezanost postupka odabira s nacionalnim strateškim dokumentima, a posebno onima donesenim nakon usvajanja OPKK.</p> <p>3. Kod poziva za koje se procijeni da je to opravdano primjenjivati kriterij procjene doprinosa projektnog prijedloga ispunjavanju ciljeva strateških dokumenata na regionalnoj i lokalnoj razini</p>

<sup>51</sup> Preporuka se temelji na nalazu iz dubinske analize gdje je kod više dodjela uočeno da postoje (pre)velika odstupanja između zbroj pojedinačnih bodovnih pragova koje prijedlog mora ostvariti za pojedine kriterije

U nastavku donosimo **preporuke za povećanje kvalitete obrasca za ocjenjivanje projektnih prijava u postupcima dodjele bespovratnih sredstava.**

Prvo pravilo dobrog dizajna Obrasca za ocjenjivanje projekata je suštinsko poznavanje materije Poziva. Drugi preduvjet, ništa manje važan, je kreativnost kod dizajniranja obrasca, kako bi se što bolje prilagodio potrebama konkretne dodjele. Zbog navedenog, dizajn obrasca se ne može smatrati rutinskim zadatkom.

### **Preporuke za dizajn kriterija prihvatljivosti:**

Provjerom prihvatljivosti (prijavitelja, projekta, aktivnosti, troškova) se ocjenjuje ispunjenost minimalnih preduvjeta za sudjelovanje u dodjeli sredstava, te se zbog toga ocjenjivanje vrši na binaran način - Da/Ne – gdje ocjena 'Ne' automatski znači isključivanje prijedloga iz daljih postupaka. Provjerom prihvatljivosti ćemo:

- Provjeriti je li ocjena prihvatljivosti prijavitelja nužna. Predlažemo da se iz ocjene izdvoje sve državne ustanove i ustanove javne uprave na svim razinama, koje se po svojoj statusnoj prirodi ne mogu naći u većini situacija koje se provjerava ocjenom prihvatljivosti prijavitelja.
- Provjera prihvatljivosti obično nije potrebna za sve stvari koje se odnose na doprinos projekta ciljevima dodjele i OPKK, realizaciji ciljeva, dizajna projekta.
- Ocjena prihvatljivosti treba u što manje opteretiti prijavitelja u prikupljanju dokaza, na primjer:
  - o Zahtjevom da se dokazi u što većoj mjeri pribavljaju izjavom prijavitelja, umjesto posebno prikupljenim službenim potvrdama državnih institucija. Rasterećenje prijavitelja u pribavljanju dokaza je moguće postići da se teret dokazivanja prihvatljivosti djelomično prebaci od Prijavitelja (i procjenjivača) na institucije u sustavu, koje naknadno provjeravaju istinitost dokaza koje su predočili prijavitelji. To naročito vrijedi za kriterije prihvatljivosti prijavitelja i aktivnosti u područjima koje spadaju pod nadležnost sustava upravljanja ESI fondovima u Hrvatskoj (nije zatražen povrat državne potpore ili potpore male vrijednosti, neispunjavanja obveza iz Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstva, dvojno financiranje).
  - o Manje rasterećenje bi se postiglo i mogućnošću da prijavitelji tražene izjave – dokaze daju u jednom obrascu, umjesto koristeći nekoliko izjava zasebno.
- Manje rasterećenje, naročito ocjenjivača te članova Odbora za odabir bi se postiglo i grupiranjem kriterija prihvatljivosti po kategorijama, koje bi bile detaljno opisane samo u Uputama za prijavitelje i u uputama za ocjenjivače prihvatljivosti (Odbor za odabir), ali ne bi opterećivale obrazac za ocjenjivanje prihvatljivosti. KK.03.1.2.02 na primjer primjenjuje samo jedan kriterij za ocjenu prihvatljivosti troškova, koji se referira na preciznije Upute gdje su prihvatljivi troškovi detaljno specificirani. KK.02.2.1.01 ima provjeru prihvatljivosti prijavitelja i partnera samo jednim kriterijem. Izravna dodjela KK.05.2.1.02 nije primijenila čak ni obrazac za ocjenjivanje kriterija prihvatljivosti.

- Kriteriji prihvatljivosti često zahtijevaju usklađenost projekta s dokumentima s kojima je već sam poziv usklađen ili bi trebao biti usklađen. Pojednostavljenje bi trebalo otkloniti takva formalistička ponavljanja.
- Povećati učinkovitost provedbe ocjenjivanja prihvatljivosti prijavitelja, projekta, aktivnosti, i troškova:
  - o Provoditi provjeru i sprečavati preklapanje više kriterija prihvatljivosti, i preklapanje kriterija prihvatljivosti sa kriterijima odabira.
  - o Provoditi procjenu kvaliteta svih kriterija prihvatljivosti koji nisu standardni u drugim sličnim Pozivima, naročito ako obrazac za ocjenjivanje sastoji od više od 25 kriterija prihvatljivosti.
  - o Učenje na dobrim praksama u Hrvatskoj: provoditi treninge za prijenos znanja među onima koji pripremaju sustave odabira u UT, PT1 i PT2.

### **Kriterij odabira 'Vrijednost za novac':**

Prvi preduvjet djelotvornog i učinkovitog ocjenjivanja kvalitete Projekta je dobar **dizajn obrasca za ocjenjivanje**. On mora biti podređen ocjenjivanju na način da se iz njega otklone sva pojašnjenja, reference na dokumente, primjere, opise situacija, analitičke podloge, i sl. a koje ne spadaju u obrazac nego u upute za ocjenjivanje ili upute za prijavitelje (kao na primjer u KK.08.2.1.03.) Obrazac mora biti prilagođen načinu ocjenjivanja – binarno ili bodovanjem.

Preporučujemo konzervativan pristup sa manjim brojem, 4-6 kriterija odabira, koji se ocjenjuju sa 1-5 mjerila, koje svako donosi barem 5 bodova. Svako mjerilo ima oko 3 opcije za ocjenjivanje; najlošija opcija donosi 1 bod a razlika između opcija neka obično bude barem 2 boda. Skala ocjenjivanja je linearna (1, 3, 5, 7,...) ili nelinearna (1, 2, 4, 7, 11, ili 1, 3, 7, 15,...), na primjer za regionalni kriterij.

Kriteriji odabira ne trebaju nositi isti broj bodova – kriterij odabira 'Vrijednost za novac' bi trebao donijeti najveći broj bodova, najmanje 50, ali i do 70 od 100. Drugi najvažniji kriterij odabira je Dizajn projekta, koji bi trebao nositi najmanje 20 bodova.

Bodovni prag koji se primjenjuje za dva ključna (suštinska) kriterija: Kriterij odabira 'Vrijednost za novac' i 'Dizajn projekta', trebao bi biti najmanje 50% - 60% maksimalnog broja bodova.

Sljedeći važan preduvjet dobrog ocjenjivanja kvalitete je dobra **definicija kriterija odabira**. Kriterij odabira 'Vrijednost za novac' se sastoji od potkriterija i mjerila koji bi trebali ocjenjivati djelotvornost projekta sa stanovišta doprinosa ciljevima dodjele i OPKK. Za dobar odabir projekata treba u većoj mjeri koristiti mjerila **konačnog rezultata**, kao na primjer u KK.06.1.2.01 (Promicanje održivog korištenja prirodne baštine u nacionalnim parkovima i parkovima prirode) - to je jedan od boljih primjera primjene suštinskog kriterija u svim analiziranim pozivima. Isto nalazimo i kod KK.09.1.2.01 - Mjerila 1.4 – 1.8 te kriterij odabira 'Vrijednost za novac' - oni su odlično dizajnirani u svakom pogledu, i u svojoj definiciji i u načinu bodovanja. Drugi primjeri solidnog dizajna kriterija 1 su u KK.01.1.1.02 (za područje Ulaganje u organizacijsku reformu i infrastrukturu u sektoru istraživanja, razvoja i inovacija), KK.01.2.1.01 (Povećanje razvoja novih proizvoda i usluga koji proizlaze iz aktivnosti istraživanja i razvoja), KK.04.2.1.04

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

(Energetska obnova i korištenje obnovljivih izvora energije u zgradama javnog sektora), KK.04.1.1.01 (Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije u proizvodnim industrijama).

<b>Primjer dobrog dizajna KO Vrijednost za novac. Izbor mjerila za ocjenjivanje doprinosa pokazateljima poziva</b>	
<b>KK.01.2.1.01</b>	<b>KK.01.1.1.02</b>
<p>1.1.1.1. Rezultat aktivnosti istraživanja i razvoja proizvod ili uslugu koji je nov: za poduzetnika i njegove partnere - 1 bod, za nacionalno tržište- 5 bodova, za makroregiju – 7 bodova, za globalno tržište – 10 bodova</p> <p>1.1.2. Procijenjeno povećanje prihoda od prodaje novih za tržište ili novih za poduzeće proizvoda nastalih kao rezultat istraživačko-razvojnih aktivnosti u okviru projekta?: 0-10% - 1 bod, 11-40% - 2 boda, 41-60% - 3 boda, 61-80% - 4 boda, 81% i više – 5 bodova</p> <p>1.1.3. Razina tehnološke spremnosti planiranog rezultata: TRL 3 – 1 bod, TRL 4 – 2 boda, TRL 5 – 3 boda, TRL 6 – 4 boda, TRL 7 – 5 bodova, TRL 8 – 6 bodova</p> <p>1.2.1. Povećanju ulaganja poduzeća u aktivnosti istraživanja i razvoja u određenom S3 prioritetnom tematskom području u odnosu na prošlu godinu: 5-19.99% - 1 bod, 20-39.99% - 2 boda, 40-59.99% - 3 boda, 60-79.99% - 4 boda, 80% i više – 5 bodova.</p> <p>1.2.2.1. Povećanje dobiti uključenih poduzeća za: 1-20% - 1 bod; 21-40% - 2 boda, 41-60% - 3 boda, 61-80% - 4 boda, 81% i više – 5 bodova</p> <p>1.2.3.1. Povećanje prihoda od prodaje i izvoza: do 50 % - 1 bod, preko 50 % - 3 boda</p> <p>1.2.3.2. Doprinos li projektne aktivnosti jačanju S3 prioritetnog tematskog područja putem planiranog povećanja zapošljavanja uključenih poduzeća: do 5% - 1 bod, više od 5% - 3 boda.</p> <p>1.2.4. Postoji li povezanost projekta sa ostatkom nacionalne ekonomije (multi-sektorski učinak i učinak na TPP) kroz razvoj ICT i KET tehnologija?: da, kroz primjenu ICT ili KET – 2 boda; da, kroz ICT i KET i više TPP – 5 bodova</p> <p>1.2.5. Doprinos strukturnim promjenama kod poduzeća: modernizaciji i/ili diversifikaciji – 5 bodova; tranziciji – 7 b.; radikalnoj promjeni – 9 b.</p>	<p>1.1. Predstavljaju li planirani troškovi najbolju vrijednost za novac u smislu postizanja pokazatelja projekta/Poziva?: Omjer predloženih troškova i ciljanih vrijednosti pokazatelja predstavlja najbolju vrijednost za novac, 8 bodova; - Omjer predloženih troškova i ciljanih vrijednosti pokazatelja je odgovarajući i predstavlja prihvatljivu vrijednost za novac, 5 bodova.</p>
	<b>KK.04.2.1.04</b>
	<p>1.1.1. Iznos ostvarenih ušteda toplinske energije: Iznos projektirane uštede toplinske energije za grijanje / hlađenje na godišnjoj razini nakon provedbe projekta: 96% - 100%, 17 bodova, 91% - 95%, 16 bodova, 86% - 90%, 15 bodova, 81% - 85%, 14 bodova, 76% - 80%, 13 bodova, 71% - 75%, 12 bodova, 66% - 70%, 11 bodova, 61% - 65%, 10 bodova, 56% - 60%, 9 bodova, 51% - 55%, 8 bodova, 50%, 7 bodova</p> <p>1.1.2. Iznos projektirane uštede primarne energije, godišnje: iznad 71%, 8 bodova, 51% - 70%, 7 bodova, 21% - 50%, 6 bodova, do 20%, 5 bodova</p> <p>1.1.3. Jedinična cijena investicije. Omjer troška obnove [kn] i očekivanih (projektiranih) ušteda [kWh/god]: 0,10 - 0,84, 5 boda; 0,85 - 1,70, 4 boda; iznad 1,70, 3 boda</p>
	<b>KK.04.1.1.01</b>
	<p>1.1.1. Omjer ostvarene godišnje uštede isporučene energije i ukupne vrijednosti prihvatljivih troškova projekta (kWh/kn): &gt; 0 - &lt; 0,1, 5 bodova; ≥ 0,1 - &lt; 0,2, 6 bod.; ≥ 0,2 - &lt; 0,25, 7 bod.; ≥ 0,25 - &lt; 0,33, 8 bod.; ≥ 0,33 - &lt; 0,7, 9 bod.; ≥ 0,7, 10 bodova.</p>
<b>KK.06.1.2.01</b>	
<p>1.1 Povećanje broja posjetitelja (3 godine od završetka projekta): 3 boda - do 2% povećanja; 5 bodova – od 2% do 4%; 7 bodova - od 4% do 8%; 10 bodova - više od 8% povećanja broja posjetitelja.</p> <p>1.2 Povećanje udjela broja posjetitelja koji su sudjelovali u edukativnim sadržajima (3 godine od završetka projekta): 3 boda - do 5% povećanja broja posjetitelja; 5 bodova – od 5% do 10%; 7 bodova - od 10% do 15%; 10 bodova - više od 15% povećanja.</p> <p>1.3 Izravno povećanje broja novozaposlenih (2 godine od završetka projekta): 5 bodova (od 1 do 2 novozaposlenih); 8 bodova (3 i više novozaposlenih).</p>	
<b>KK.09.1.2.01</b>	
<p>1.4. Poboljšan pristup studentskom smještaju studentima u nepovoljnom položaju. Ocjenjuje se na temelju omjera: ukupnog broja kreveta rezerviranih studentima u nepovoljnom položaju / ukupnog broja kreveta u rekonstruiranim (moderniziranim) ili izgrađenim studentskim domovima u okviru projekta: 8 bodova: &gt; 70% 6 bodova: 61%-70%; 4 boda: 56%-60%; 2 boda: 50%-55%.</p> <p>1.5. Promocija osoba s invaliditetom. Ocjenjuje se na temelju broja koji je iskazan odnosnom: ukupnog broja kreveta u rekonstruiranim (moderniziranim) ili izgrađenim domovima / broja prilagođenih kreveta rezerviranih za studente s</p>	



invaliditetom u okviru projekta. 6 bodova: 1 prilagođeni krevet na < 50 kreveta; 4 boda: 1 prilagođeni krevet na 50-150 kreveta; 2 boda: 1 prilagođeni krevet na 151-250 kreveta.

2.1 Trošak po krevetu. Ocjenjuje se na temelju izraženog troška po obnovljenom/novom krevetu u odnosu na definirani maksimum: do 70.000,00 HRK u slučaju rekonstrukcije/modernizacije studentskog doma, odnosno do 240.000,00 HRK (uključujući PDV) u slučaju izgradnje studentskog doma kada u mjestu provedbe projekta studentski dom već postoji, odnosno do 300.000,00 HRK (uključujući PDV) u slučaju izgradnje studentskog doma kada u mjestu provedbe projekta, studentski dom još ne postoji: 5 bodova - 70% ili manje od maksimalnog troška; 4 boda: 71%-79% od maksimalnog troška; 3 boda: 80%-95% od maksimalnog troška; 2 boda - 96%-100% od maksimalnog troška.

### Kriterij odabira 'Dizajn projekta':

Polazimo iz ZNP 06 koji definira kriterij odabira 'Dizajn i zrelosti projekta' kao:

- utvrđivanje potrebe odnosno problemskog stanja koje projekt rješava te opis željenog stanja,
- internu intervencijsku logiku projekta i provjerljivost pokazatelja kojima se treba potvrditi ostvarenje ciljanih vrijednosti – pokazatelji moraju biti racionalni, odgovarajuće vrste i iz pouzdanih izvora, i
- spremnost za početak provedbe svih odgovarajućih komponenti projekta; obuhvaća pravne, tehničke i organizacijske aspekte).

Utvrđivanje potreba se vrši sa stanovišta korisnika konačnih rezultata projekta odnosno dodjele. U ocjenjivanju dizajna projekta treba ustanoviti je li namjena projekta usklađena s vjerodostojno (mjerljivo, provjerljivo, reprezentativno, legitimno) iskazanim potrebama krajnjih korisnika u smislu rješavanja problema kojeg donose rezultati projekta, kako se ta rješenja uklapaju u problematiku koju rješava OPKK i konkretna dodjela, ocijeniti ne samo formalnu usklađenost namjene projekta i namjene dodjele i OPKK (što je predmet ocjenjivanja prihvatljivosti), nego i je li doprinos dokazan na provjerljiv način. Je li namjena projekta korektno prevedena u kvantitativne ciljeve projekta (mjerljivo, eksterno provjerljivo)?

**Ocjena intervencijske logike** je najteža faza ocjene kvalitete jer je nije moguće propisati i jer se određuje za svaki slučaj posebno. Ocjenom intervencijske logike treba provjeriti je li nedvosmisleno dokazana uzročno-posljedična ili logička veza između predviđenih aktivnosti i konačnih rezultata projekta. Uvijek postoji više mogućih intervencijskih logika i treba osigurati izbor optimalnog načina postizanja rezultata. Na primjer ekološki ili standardni pristup (u industrijskim investicijama), regionalni pristup ili državni/nacionalni pristup (kod infrastrukture), slijediti ili voditi (inovacije, turizam), normirati ili komunicirati (prostorni razvoj), profitni motiv ili svijest (ekološka problematika) i td. Ocjena intervencijske logike je najbolja kada su projektne aktivnosti utemeljene ne samo sa stanovišta postizanja cilja nego i time jesu li odabrane kao najbolje (učinkovite, djelotvorne, održive, smanjuju regionalne razlike) među više mogućih alternativnih načina postizanja konačnih rezultata.

Dobri primjeri ocjenjivanja intervencijske logike su primijenjeni u KK.09.1.1.01, mjerilo 4.2.4 (Projektna logika i izvedivost), KK.09.1.2.01 Kriterij 5.2 (Projektna logika i izvedivost), KK.01.2.1.01.

#### Primjer dobrog dizajna kriterija odabira za ocjenjivanje interventne logike

**KK.01.2.1.01**, potkriterij 4.1 Dizajn projekta:

- 4.1.1. Ima li projekt jasnu intervencijsku logiku?
- 4.1.2. Da li su postavljene pokazatelji racionalni, odgovarajuće vrste i iz pouzdanih izvora?
- 4.1.3. Jesu li aktivnosti za provedbu elemenata projekta i njihovo planirano trajanje jasno usklađeni s opisom projekta?

4.1.4. Jesu li jasno usklađene projektne aktivnosti i procijenjeni troškovi (jesu li sve projektne aktivnosti obuhvaćene proračunom i je li jasna veza proračunskih stavki i predloženih aktivnosti?)

4.1.5. Navodi li projekt jasno rizike i aktivnosti koje će prijavitelj poduzimati da umanjí mogućnost nastanka tih rizika te minimizira negativne posljedice za projekt?

4.1.6. Da li je prijavitelj i/ili partner spreman za početak provedbe svih odgovarajućih komponentni projekta) Umjesto ocjenjivanja Da/Ne trebalo bi svako mjerilo odrediti pet (ili barem tri) mogućih ocjena.

Svako mjerilo bi još trebalo razraditi na tri do pet glavnih kategorija ocjenjivanja.

**KK.09.1.2.01** Kriterij 5.2 (Projektna logika i izvedivost). Kriterij ocjenjuje razinu do koje su zadovoljeni sljedeći elementi (5 bodova: svi kriterij su zadovoljeni, elementi su ispunjeni kvalitetno; 3 boda: svi elementi su ispunjeni, ali s određenim nedostacima ; 1 bod: samo neki elementi su ispunjeni i postoje značajni nedostaci):

- problemi i potrebe su dobro identificirane i projekt nudi odgovarajuća rješenja
- predložena tehnička rješenja rekonstrukcije/modernizacije ili izgradnje studentskih domova su odgovarajuća i izvediva
- aktivnosti su jasne, međusobno usklađene, a njihova provedba doprinosi očekivanim pokazateljima unutar predviđenog vremenskog okvira
- postoje SMART pokazatelji provedbe aktivnosti i postignuća rezultata i ciljeva.

U dizajnu mjerila za ocjenjivanje **spremnosti projekta za početak provedbe** se treba striktno pridržavati razgraničenja između materije kriterija prihvatljivosti i odabira. U kriterije prihvatljivosti spadaju pitanja o formalnim atributima spremnosti za provedbu. U kriterije odabira spadaju mjerila ocjenjivanja za procjenu na skali od loše do dobro i odlično. Ovaj kriterij možda nije potrebno obavezno primijeniti u odabiru, osim kada su organizacijska i provedbena pitanja kompleksnija, na primjer u slučaju kada projekt predviđa formiranje partnerstva, naročito ako je ono međusektorsko ili među organizacijama različite vrste (poduzetnici, općina, nevladina organizacija). **Opseg i snagu partnerstva** je moguće kvantificirati, na primjer: projektna suradnja partnera u prošlosti i njeni rezultati, uravnotežena podjela sredstava i aktivnosti za provedbu projekta među partnerima, aktivnosti jačanja partnerstva, utemeljenost strukture odlučivanja i nadzora.

### Kriteriji odabira 'Održivost projekta' i 'Horizontalni doprinos'

Iako je postojeći način ocjenjivanja kvalitete projekata dokazao vrlo dobre rezultate na području održivosti i horizontalnog doprinosa, potrebna su znatna poboljšanja sustava odabira zbog relativno slabog iskustva s ocjenjivanjem tako kompleksne problematike koju pokriva ta grupa kriterija (ne samo u Hrvatskoj - horizontalne teme se kao vodeće u kohezijskoj politici uvode tek treće programsko razdoblje, i to svakim novim razdobljem sve više). Horizontalni doprinos se ocjenjuje:

- Provjerom poštivanja tri minimalna horizontalna načela (jednakost, dostupnost, nediskriminacija).
- U procjeni održivosti (financijske, ekološke i socijalne).
- Kod ocjene međusektorskih sinergija – indirektni utjecaji (povezanost s drugim projektima relevantnima za predmetni sektor).

Preporuke se mogu podijeliti u glavne grupe u kojima se primjenjuje ovaj kriterij odabira:

- **Tri minimalna horizontalna načela** (jednakost, dostupnost, nediskriminacija). Ako treba osigurati samo njihovo minimalno poštovanje, kao što je praksa u dominantnom broju analiziranih dodjela,

kriterij treba ocijeniti već u fazi prihvatljivosti i ne treba ga uključivati i među kriterije odabira. Ako se pak minimalna horizontalna načela primjenjuju za ocjenu doprinosa ciljevima, a to je samo u fazi odabira, tada njihova mjerila trebaju biti definirana na način da provjeravaju razinu doprinosa (slabo, dobro, odlično), a ne samo njihovo formalno poštivanje (Da/Ne). U odabiru treba primijeniti bodovni prag za sva tri načela jer su u pitanju minimalni zahtjevi. Ako se minimalni kriteriji primjene i u ocjeni prihvatljivosti i odabira, u tom slučaju bodovni prag nije nužan. Primjerice, u KK.08.1.1.02 su horizontalna načela, naročito u vezi osiguranja jednakih mogućnosti, formulirana odlično u Uputama za prijavitelje. Dubinska analiza ovih kriterija je otkrila više dobrih rješenja i primjera koje možemo istaknuti (obično je to kriterij odabira 6): KK.03.2.1.06, KK.04.2.1.04 (za pristupačnost i prilagodba predmetne zgrade osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti).

**Aktivnosti za promicanje tri minimalna kriterija (jednakost, dostupnost, nediskriminacija):**

- Tijekom pripreme projekta:
  - o procjena učinaka na spolove i načelo nediskriminacije, uključujući statističke podatke i kvalitativno istraživanje kao dio analize potreba;
  - o u pogledu ciljnih skupina, analiza potreba i očekivanja u odnosu na planirane usluge iz rodne perspektive/perspektive socijalne uključenosti.
- Tijekom provedbe projekta:
  - o pozitivne mjere za uklanjanje rodni i ostalih diskriminatornih stereotipa iz informativnih i komunikacijskih aktivnosti,
  - o primjena mjera podizanja svijesti o osjetljivim temama koje se tiču spolova, rodni manjina, rodne tranzicije i spolne orijentacije, uključujući i edukaciju i kampanju podizanja svijesti na radnom mjestu,
  - o organizacija edukacija na radnom mjestu o jednakim mogućnostima i nediskriminaciji,
  - o omogućiti vjersku toleranciju (poštivanje vjerskih običaja u smislu prehrane, fleksibilnih uvjeta rada, kodeksa odijevanja i sl.).
- U provedbi aktivnosti informiranja i komunikacije u sklopu projekta u obzir treba uzeti i rodnu perspektivu, odnosno:
  - o U verbalnom i vizualnom izražavanju treba voditi računa o rodnoj perspektivi, uključujući i jezični odabir terminologije.
  - o Treba osigurati pravednu zastupljenost oba spola u komunikacijskim aktivnostima.
  - o Prema potrebi, komunikacija bi trebala biti usmjerena na pripadnike oba spola. Moguće je prikupiti i procijeniti povratne informacije od oba spola.
  - o Treba ukloniti sve stereotipe iz komunikacije o projektu predstavljanjem drugačije percepcije spola i opsega aktivnosti za različite spolove.
- Druge aktivnosti.

Ocjena kvaliteta može se temeljiti na ocjenjivanju broja obuhvaćenih aktivnosti (najbolje svih) ali obavezno za svaki kriterij posebno (jednakost, dostupnost, nediskriminacija) ili čak na udjelu sredstava namijenjenih financiranju tih aktivnosti, što više, to bolje, do 10 bodova, prag zavisno od situacije i potreba logičkog dizajna (vidi poglavlje o horizontalnom doprinosu).

**KK.03.2.1.06** je jedan od rijetkih analiziranih Dodjela koja definira ranjive grupe: to je pripadnik skupine u nepovoljnom položaju (bodovi za pojedine skupine se ne kumuliraju osim u slučaju kategorije osoba s invaliditetom):

- žena poduzetnica s više od 50% vlasništva u poduzeću koje se prijavljuje: 3 boda
- pripadnik romske nacionalne manjine s više od 50% vlasništva u poduzeću koje se prijavljuje: 3 boda
- osoba mlađa od 30 godina s više od 50% vlasništva u poduzeću koje se prijavljuje: 3 boda
- hrvatski branitelj iz Domovinskog rata s više od 50% vlasništva u poduzeću koje se prijavljuje: 3 boda

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

- osoba s invaliditetom (više od 50% invaliditeta) s više od 50% vlasništva u poduzeću koje se prijavljuje: 3 boda

Selekcija ranjivih grupa se treba prilagođavati kontekstu rješavanog problema i kontekstu provođenja aktivnosti (dugoročno nezaposleni, mladi, stariji, etničke grupe, manjinska vjerska pripadnost ...).

- **Održivost projekta / održivi razvoj** se sastoji od tri glavne komponente: financijska/ekonomska; socijalna i ekološka održivost:
  - o Ocjenjivanje **financijske održivosti** kriterijima odabira se mora odnositi na mjerila konačnih rezultata (širi društveni utjecaj), nikako na ona neposrednog rezultata, jer je to protivno shvaćanju održivosti (to je nešto što traje, a ne nešto što postoji u određenom momentu, kao neposredni rezultati). Za dobro ocjenjivanje financijske održivosti mogu se primijeniti financijska mjerila, kao na primjer diskontna stopa, neto novčani tijek u razdoblju, period povrata sredstava, neto koristi, čak i financijski bonitet poduzetnika (prije i poslije ulaganja). Za prijavitelje iz neprofitnog sektora, financijska održivost se može mjeriti dugoročnom uštedom proračunskih sredstava, dokazima kapaciteta za samofinanciranje novih usluga, preuzimanjem djela javnih troškova na profitne (na primjer javno-privatna partnerstva) ili neprofitne izvođače (volonteri, organizacije koje imaju status djelovanja u javnom interesu). Jedan od dobrih primjera primjene mjerila financijske održivosti je KK.06.1.1.01, Kriterij odabira 2 za Grupu B. Financijski kriterij održivosti nije nužno jednako primjenljiv za sve dodjele, pa treba tijekom dizajna obrasca za ocjenjivanje provjeriti koji aspekti održivosti su najprimjereniji za konkretnu dodjelu (financijski, socijalni ili ekološki).

**Primjer dobrog dizajna kriterija odabira Financijsku održivost projekta**

**KK.06.1.1.01**, Kriterij odabira 2 za Grupu B, mjerilo 2.1 Financijska održivost nakon završetka projekta, 1 bod: Projekt ima negativan neto novčani tijek, 5 bodova: Projekt ima neutralan neto novčani tijek (=0), 8 bodova: Projekt ima pozitivan neto novčani tijek.

Alternativno: Ocjena diskontne stope (vrijeme povrata novca): viša od standardno propisane, 1 bod; na nivou standardno propisane, 3 boda; niža od standardno propisane, 5 bodova.

Alternativno: Financijski učinak na dugi rok se može ocijeniti imputiranim vrijednostima, na primjer ocjenom spremnosti potrošača da pokriju trošak za neko javno dobro.

Alternativno: stopa vlastitog financiranja (svojim redovnim aktivnostima) za održavanje rezultata nakon završetka projekta: do 80% 1 bod, od 80-100% 5 bodova, za više od 100% (dobit), 10 bodova

- o Ocjenjivanje **ekološke održivosti** obuhvaća mjerila ocjenjivanja koja dokazuju povećanje reproduktivnih kapaciteta životnog okoliša, od smanjenja zagađenja svih vrsta, instaliranja novih kapaciteta za mjerenja zagađenja, za smanjenje zagađenja, uključujući energetske učinkovitost i smanjenje ovisnosti gospodarskih aktivnosti i društvenog standarda o fosilnim gorivima; zaštita biološke raznolikosti, smanjenje faktora koji doprinose klimatskim promjenama ili povećanje funkcionalnosti prostornog uređenja (za više isprepletenih funkcija koje u prostoru kohabitiraju sinergijski)... Dobre primjere ocjenjivanja su primijenili KK.04.2.2.01 (za područje energetike), KK.09.1.2.01.

**Primjer dobrog dizajna kriterija odabira za ekološku održivost**

**Grupa 2 – Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanje horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava koje će obuhvatiti sve Prioritetne osi OPKK**

**KK.09.1.2.01**, Mjerilo 6.1 (Energetska učinkovitost i učinkovito korištenje prirodnih resursa). Ocjenjuje se promovira li projekt energetska učinkovitost i/ili učinkovitije korištenje prirodnih resursa, uključujući jedno od sljedećeg (Smanjenje/povećanje treba biti najmanje 10-15% od polazne (bazne/referentne) vrijednosti (Bazna vrijednost ne smije biti nula). Ukoliko se radi o novoj aktivnosti treba se primijeniti prosječna/standardna vrijednost rješenja na tržištu RH/EU):

1. smanjenje potrošnje energije
2. smanjenje potrošnje vode
3. povećanje korištenja OIE
4. smanjenje zagađenja zraka (GHG emisije, PM10, PM2,5)

Bodovanje: 10 bodova: 4 različite aktivnosti ili više, 7 bodova: 3 različite aktivnosti, 5 bodova: 2 različite aktivnosti, 3 boda: 1 aktivnost

Alternativno, manje određeno i za primjenu u neprimarno ekološkim Dodjelama: Postotak sredstava za aktivnosti koje doprinose ekološkoj održivosti: 1 bod, do 3% ukupne vrijednosti projekta, 3 bode do 7% sredstava, 5 bodova za alokaciju od 7-10% sredstava; 10 bodova više od 10% sredstava.

- Ocjenjivanje **socijalne (društvene) održivosti** obuhvaća mjerila koja se odnose na mjerenje povećanja socijalne (društvene) kohezije/uključivanja, naročito za društveno marginalizirane grupe (treba ih povezati s tri minimalna obavezna horizontalna načela), povećanje znanja, poboljšanje zdravlja te opće sigurnosti.
- Ocjenjivanje **sinergija među projektima** (na primjer u KK.08.1.2.03 Kriterij odabira 7), sektorima, mjerama vladinih politika, i sl. se tiče ocjenjivanja 'integralne održivosti' kojom se održivost primjenjuje istovremeno po financijskim, ekološkim i socijalnim kriterijima odnosno mjerilima. Ocjenjivanje sinergije spada u najnovije postupke te su zbog toga metode i pristupi još nedovoljno razvijeni pa se ne možemo osloniti na opće standarde nego samo na provjerene dobre prakse. Ocjenjivanja zahtjeva poseban pristup koji se temelji na presjecima (Engl.: *overlap*) između glavnih domena ocjenjivanja, na primjer primjenom matrica utjecaja (Leopoldova matrica) i Vennovim dijagramom:
  - Vrednovanja sinergija na području **kulturne baštine** (Savjet Europe u CM/Rec(2017)1 (22 II 2017) i Europska Komisija, COM(2018) 267 final, (2. V 2018) i praktičan primjer primjene: <http://openarchive.icomos.org/1834/>),
  - Vrednovanja sinergija na području inovacija (**trokut znanja**, European Institute for Technology) i prijenosa znanja ([http://apctt.org/nis/sites/all/themes/nis/pdf/Discussion-Paper\\_NIS-Forum\\_final.pdf](http://apctt.org/nis/sites/all/themes/nis/pdf/Discussion-Paper_NIS-Forum_final.pdf) - principi; aplikacija: [http://techmonitor.net/tm/images/d/d7/15jul\\_sep\\_sf3.pdf](http://techmonitor.net/tm/images/d/d7/15jul_sep_sf3.pdf)),
  - Vrednovanje sinergija na području **teritorijalne kohezije** (<https://www.researchgate.net/publication/307975491> Interventna logika prostorskog a razvoja v Sloveniji i praktičan primjer: <https://www.dlib.si/details/URN:NBN:SI:DOC-YBAN1U8B>).
  - Vrednovanje **integriranosti organizacijskih procesa**, na primjer integriranosti projektnih aktivnosti u okviru istog projekta: [http://www.iiass.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1061](http://www.iiass.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1061).

Po analognim postupcima je moguće razviti pristup za vrednovanje sinergija među projektima iz iste ili različitih dodjela, među projektom i drugim mjerama vladine politike i sl.

## **Kriterij odabira 'Smanjenje regionalnih nejednakosti'**

Smanjenje regionalnih nejednakosti se obično tretira kao horizontalni cilj javnih politika osim kada se provode mjere regionalne politike kao sektorske politike, tada govorimo o vertikalnom cilju. Zbog sektorske prirode regionalne politike ne može se, po definiciji, smatrati, da regionalne politike same po sebi automatski pridonose smanjenju regionalnih nejednakosti. Svaka mjera regionalne politike služi svom posebnom cilju - ili gospodarskom, socijalnom ili ekološkom, pa može, kao i svaka druga sektorska politika, regionalne nejednakosti povećavati ili smanjivati, ovisno od njenog dizajna (ako pored svog sektorskog cilja (vertikalno), pridonose indirektno i smanjenju razlika). Samo u slučaju kada su regionalne politike eksplicitno namijenjene smanjenju nejednakosti se može postaviti jednakost između regionalne politike i smanjenja nejednakosti.

Stoga bismo obično regionalni kriterij odabira svrstali među horizontalne doprinose u kriterijima odabira, osim ako je u pitanju dodjela koja uvodi regionalne mjere primarno namijenjene smanjenju nejednakosti. U tom bismo slučaju regionalni kriterij svrstali među kriterije odabira 1 (Vrijednost za novac).

Predložimo **razmotriti mogućnost da se regionalni kriterij uključi u sve dodjele** (uvažavajući, naravno, iznimne situacije), kako za izgradnju infrastrukture, tehnološka ulaganja i politiku inovacija, za socijalne mjere, za ekološke mjere, i sl., tako i čak za znatan dio regionalnih mjera kohezijske politike. Razlozi za to su provođenje regionalne politike horizontalnim mjerama odnosno osiguravanje relevantnosti mjera kohezijske politike u cjelini.

Primjeri dobre primjene regionalnog kriterija u analiziranim Dodjelama su KK.01.2.2.03 i KK.03.2.1.05, posebno zbog toga što primjenjuju nelinearnu skalu za bodovanje doprinosa projekta smanjenju regionalnih razlika (vidjeti poglavlje 1).

### **Primjer dobrog dizajna regionalnog kriterija odabira**

**KK.03.2.1.05**, kriterij odabira 6 (i **KK.01.2.2.03**, mjerilo 9.1.1): 'Doprinos projekta rješavanju specifičnih razvojnih problema na određenom teritoriju':

- Projekt se provodi na JLS iz 1. skupine prema indeksu razvijenosti, 10 bodova
- Projekt se provodi na JLS iz 2. skupine prema indeksu razvijenosti, 8 bodova
- Projekt se provodi na JLS iz 3. skupine prema indeksu razvijenosti, 6 bodova
- Projekt se provodi na JLS iz 4. skupine prema indeksu razvijenosti, 3 boda
- Projekt se provodi na JLS iz 5. skupine prema indeksu razvijenosti, 1 bod

Alternativno: 'Projekt pridonosi smanjenju nejednakosti (specificirati: gospodarskih, socijalnih ili ekoloških, u ljudskom kapitalu, isl)':

- na JLS iz 1. skupine prema indeksu razvijenosti, 10 bodova
- na JLS iz 2. skupine prema indeksu razvijenosti, 8 bodova
- na JLS iz 3. skupine prema indeksu razvijenosti, 6 bodova
- na JLS iz 4. skupine prema indeksu razvijenosti, 3 boda
- na JLS iz 5. skupine prema indeksu razvijenosti, 1 bod

Alternativno, po uzoru na **KK.01.2.2.03**, mjerilo 7.1.1: 'Uključivanje partnera (jednog ili više) u pripremu i provedbu projekta iz JLS iz 1. skupine prema indeksu razvijenosti (10 bodova), iz 2. skupine (8 bodova), iz 3. i 4. skupine (5 bodova) iz 5. Skupine (1 bod); Partner je subjekt projekta koji vodi barem jedan ključni sklop projekta.'.

---

## PRILOZI

---

**Prilog 1 – Dubinska analiza poziva**

**Prilog 2 – Smjernice za provedbu intervjua**

**Prilog 3 – Internetske ankete**

**Prilog 4 – Matrica triangulacije**

**Prilog 5 – Korišteni resursi**