

Vrednovanje učinka Operativnog programa Konkurentnosti i kohezija 2014. – 2020.

Prioritetna os 2: Korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije (Grupa 2)

Završno izvješće u okviru ugovora br. 05-C-U-0775/21-17

ožujak 2023.



REPUBLIKA HRVATSKA
Ministarstvo regionalnoga razvoja
i fondova Europske unije



EUROPSKI STRUKTURNI
I INVESTICIJSKI FONDOVI



Operativni program
**KONKURENTNOST
I KOHEZIJA**



Europska unija
Zajedno do fondova EU

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

Sadržaj

Sadržaj	2
Popis slika	4
Popis tablica	4
Informacije o dokumentu.....	6
Podaci o dokumentu	6
Povijest dokumenta.....	6
Izvršni sažetak.....	7
Executive Summary	10
1 Uvod	13
1.1 Kontekst vrednovanja.....	13
1.2 Ciljevi vrednovanja	14
1.3 Ciljevi Završnog izvješća.....	14
1.4 Opseg vrednovanja.....	15
1.4.1 Analiza sektora	15
1.4.2 Uvod u Operativni program i Prioritetnu os 2	18
1.4.3 Evaluacijska pitanja i kriteriji vrednovanja	21
2 Metodološki pristup	23
2.1 Izvori podataka i korištene baze podataka.....	23
2.2 Uvod u metodologiju.....	23
2.2.1 Pristup zasnovan na teoriji	25
2.2.2 Pristup zasnovan na podacima.....	29
3 Analiza, nalazi i zaključci provedenog vrednovanja	32
3.1 Teorija promjene	32
3.1.1 Specifični cilj 2a1 Razvoj infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije u područjima bez infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije i bez dovoljno komercijalnog interesa, za maksimalno povećanje socijalne i ekonomске dobrobiti	32
3.1.2 Specifični cilj 2c1 Povećanje korištenja IKT-a u komunikaciji između građana i javne uprave putem uspostave IKT koordinacijske strukture i softverskih rješenja	36
3.2 Evaluacijsko pitanje 1	40
3.2.1 Korištene metode i alati	40
3.2.2 Analiza	42
3.2.3 Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 1.....	60
3.3 Evaluacijsko pitanje 2	62
3.3.1 Korištene metode i alati	62

3.3.2	Analiza	62
3.3.3	Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 2.....	64
3.4	Evaluacijsko pitanje 3	65
3.4.1	Korištene metode i alati	65
3.4.2	Analiza	65
3.4.3	Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 3.....	67
3.5	Evaluacijsko pitanje 4	67
3.5.1	Korištene metode i alati	67
3.5.2	Analiza	67
3.5.3	Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 4.....	68
3.6	Evaluacijsko pitanje 5	69
3.6.1	Korištene metode i alati	69
3.6.2	Analiza	69
3.6.3	Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 5.....	71
3.7	Evaluacijsko pitanje 6	71
3.7.1	Korištene metode i alati	71
3.7.2	Analiza	71
3.7.3	Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 6.....	73
3.8	Evaluacijsko pitanje 7	73
3.8.1	Korištene metode i alati	73
3.8.2	Analiza	73
3.8.3	Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 7.....	76
3.9	Studija slučaja.....	76
3.9.1	Uvod u projekt i kontekst provedbe.....	77
3.9.2	Primijenjena metodologija	79
3.9.3	Rezultati.....	80
3.9.4	Nalazi i implikacije	81
4	Sažetak nalaza, zaključaka i preporuka	85
5	Prilozi.....	89
5.1	Prilog 1: Popis literature	89
5.2	Prilog 2: Popis poziva.....	93
5.3	Prilog 3: Popis provedenih intervjuja	93
5.4	Prilog 3: Pitanja u okviru intervjuja i anketa	94
5.4.1	Pitanja u okviru intervjuja	94
5.4.2	Anketna pitanja – Razvoj e-usluga: Pitanja za korisnike i uvod u anketu.....	95

Popis slika

Slika 1 - Brzina mobilnog interneta - Broj testova u prvom kvartalu 2020., izvor: otvoreni skupovi podataka.....	17
Slika 2 - Brzina mobilnog interneta - Brzina preuzimanja (downloada) u prvom kvartalu 2020., izvor: otvoreni skupovi podataka Ookla.....	18
Slika 3 - Logički okvir intervencije.....	25
Slika 4 - Konceptualna struktura Teorije promjene i poveznice kriterija vrednovanja	26
Slika 5 - Shematski prikaz koraka evaluacije učinka zasnovane na teoriji.....	27
Slika 6 - Shematski prikaz Teorije promjene za Specifični cilj 2a1 Razvoj infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije u područjima bez infrastrukture mreže sljedeće generacije i bez dovoljno komercijalnog interesa, za maksimalno povećanje socijalne i ekonomске dobrobiti	35
Slika 7 - Shematski prikaz Teorije promjene za Specifični cilj 2c1 Povećanje korištenja IKT-a u komunikaciji između građana i javne uprave putem uspostave IKT koordinacijske strukture i softverskih rješenja	39
Slika 8 - Sustavni prikaz pojedine intervencije	41
Slika 9 - Pregled finansijskog napretka Prioritetne osi 2	43
Slika 10 - Finansijski napredak Specifičnog cilja 2a1	44
Slika 11 - Finansijski napredak Specifičnog cilja 2c1	50
Slika 12 - Početna stranica Geoportala	78

Popis tablica

Tablica 1 – Pregled napretka poziva u Prioritetnoj osi 2 po investicijskim prioritetima i specifičnim ciljevima.....	20
Tablica 2 – Kriterij vrednovanja, pristupi i metode prema evaluacijskom pitanju.....	24
Tablica 3 – Zajednički I pokazatelji neposrednih rezultata specifični za program za Investicijski prioritet 2a.....	34
Tablica 4 – Pokazatelji rezultata za Specifični cilj 2a1	34
Tablica 5 – Zajednički pokazatelji i pokazatelji neposrednih rezultata specifični za program za Investicijski prioritet 2c	38
Tablica 6 – Pokazatelji rezultata za Specifični cilj 2c1	38
Tablica 7 – Pregled stanja provedbe u sklopu Specifičnog cilja 2a1.....	43
Tablica 8 – Popis pokazatelja koji se odnose na Specifični cilj 2a1	45
Tablica 9 – Pokazatelji koji se odnose na Specifični cilj 2a1	47
Tablica 10 – Pregled napretka provedbe projekata pod Specifičnim ciljem 2c1	49
Tablica 11 – Pokazatelji u okviru Specifičnog cilja 2c1	51
Tablica 12 – Napredak pokazatelja neposrednih rezultata za Specifični cilj 2a1	52
Tablica 13 – Pokazatelji rezultata koji se odnose na Specifični cilj 2c1	54

Tablica 14 – Broj e-usluga razvijenih završenim projektima u Prioritetnoj osi 2	55
Tablica 15 – Broj dostupnih e-usluga	56
Tablica 16 – Broj prijava u e-usluge.....	57
Tablica 17 – Broj korisnika po podržanim e-uslugama.....	58
Tablica 18 – Napredak pokazatelja rezultata za Specifični cilj 2c1 po godinama.....	58
Tablica 19 – Analiza jediničnih troškova za Specifični cilj 2c1	69
Tablica 20 – Moguće promjene u jediničnom trošku ulaganja povećanjem korištenja e-usluga	70
Tablica 21 – Ugovoreni i verificirani iznosi (EUR)	79
Tablica 22 – Pokazatelji projekta.....	81
Tablica 23 – Sažetak nalaza, zaključaka i preporuka	85

Informacije o dokumentu

Podaci o dokumentu

Projekt	Vrednovanje učinka Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.
Grupa	Prioritetna os 2: Korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije (Grupa 2)
Naziv	Završno izvješće
Klijent	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
Voditelj tima	Tamás Nagy
Verzija	4.0
Broj stranica	99
Status	Završna verzija

Povijest dokumenta

#	Datum	Potpisnik	Komentar
1.0	16.9.2022.	Tamás Nagy	Prvi nacrt
2.0	15.12.2022.	Tamás Nagy	Drugi nacrt
3.0	23.2.2023.	Tamás Nagy	Treći nacrt
4.0	24.3.2023.	Tamás Nagy	Završna verzija

Izvršni sažetak

Ovaj dokument predstavlja Završno izvješće srednjoročnog (engl. Mid-term) vrednovanja učinka finansijske podrške pružene unutar Prioritetne osi 2: Korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.

Svrha aktivnosti u okviru vrednovanja jest provjeriti jesu li sredstva utrošena na provedbu Prioritetne osi 2 učinkovito iskorištena te hoće li se ostvariti dugoročni, odnosno, jesu li ostvareni kratkoročni ciljevi planirani u okviru ove prioritetne osi.

Cilj ovog izvješća je prikazati pozadinu vrednovanja, predstaviti metodološki pristup te metode i tehnike vrednovanja. Nadalje, sažeti sve nalaze, zaključke i preporuke koji su formulirani kao rezultat vrednovanja temeljem evaluacijskih pitanja za oba specifična cilja unutar Prioritetne osi 2.

Kao *cut-off* datum vrednovanja određen je 31.12.2021. godine. Baze podataka koje je dostavilo Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije te većina ostalih informacija koje su se koristile kao osnova za vrednovanje odražavaju stanje na ovaj datum. Stoga se sve izjave, nalazi, zaključci i prijedlozi odnose na napredak i postignute rezultate do navedenog *cut-off* datuma te ih je potrebno tumačiti uzimajući u obzir navedeni *cut-off* datum. Vrednovanje se moralo temeljiti na ograničenim kapacitetima zbog specifičnosti ugovora. Stoga se sadržaj Završnog izvješća temelji na kvantitativnim i kvalitativnim informacijama koje su se mogle prikupiti i analizirati u finansijskom okviru i vremenskom planu definiranom ugovorom o provedbi vrednovanja.

Za potrebe ovog vrednovanja korištena je kombinacija metoda koja uključuje kvalitativne i kvantitativne metode vrednovanja provedene širokim spektrom istraživačkih tehnika koje se primjenjuju za odgovaranje na evaluacijska pitanja. Osnova metodologije bila je evaluacija učinka zasnovana na teoriji. Njezina primjena započela je izradom Teorije promjene za svaki specifični cilj (uglavnom na temelju desk istraživanja) istražujući teorijski model o tome kako bi intervencijska logika planiranih radnji trebala funkcionirati i dovesti do ispunjavanja ciljeva. Validacija teorije prvenstveno intervjuiima i analizom podataka imala je za cilj otkriti kako je planirana logika intervencije funkcionirala u stvarnosti, tj. jesu li željeni učinci ostvareni. Dodatne informacije prikupljene su i obrađene s pomoću intervjua, ankete, studije slučaja i deskriptivne analize podataka kako bi se odgovorilo na svako evaluacijsko pitanje. Anketom su dobivene izravne informacija o iskustvu korisnika u planiranju, provedbi i praćenju intervencija s ciljem razvoja e-usluga. Pripremljena je studija slučaja kako bi se dobio dublji uvid u projekt i istražile dobre i loše prakse za buduće intervencije, za što je poslužio projekt referentne oznake KK.02.2.1.01.0008 – „Uspostava službenog topografsko-kartografskog informacijskog sustava koji će se koristiti kao podloga za geoinformacijske sustave tijela državne uprave i javnog sektora“. Analiza jediničnih troškova i evaluacija učinka zasnovana na protučinjeničnom pristupu poslužili su kvantifikaciji učinaka i drugih aspekata projekata.

Na temelju evaluacije učinka zasnovane na teoriji vidljivo je da intervencije u sklopu Prioritetne osi 2 reagiraju na stvari tržišni neuspjeh. Sadržaj objavljenih poziva odgovara ciljevima i intervencijama utvrđenima u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., a predviđene aktivnosti na odgovarajući način doprinose ostvarenju ciljeva koje treba ispuniti. Na temelju toga može se zaključiti da osmišljena teorija promjene predstavlja koherentnu logiku u smislu definiranih ciljeva i planiranih intervencija.

Do *cut-off* datuma 31.12.2021., na razini Prioritetne osi 2 ugovoreno je 147 % ukupne alokacije za tu prioritetnu os, koja iznosi 266,3 milijuna eura. Završeno je šest od 43 ugovorenih projekata, a Posredničko tijelo razine 2 odobrilo je 9 % ugovorenog iznosa, u vrijednosti 34,2 milijuna eura.

Do *cut-off* datuma nije bilo završenih projekata u okviru Specifičnog cilja 2a1. Iako je to u skladu s planovima, budući da se projekti namjeravaju završiti do 2023., učinke intervencija u ovom trenutku moguće je analizirati samo uz značajna ograničenja. U slučaju Specifičnog cilja 2c1, 15 od 21 ugovorenog projekta još je bilo u provedbi na *cut-off* datum. K tome, za pet od spomenutih 15 projekata u provedbi bilo je u planu da budu završeni prije *cut-off* datuma, i stoga je vidljivo značajno kašnjenje u provedbi.

Opaženi učinci mjereni su uglavnom pokazateljima definiranim na razini specifičnih ciljeva i Prioritetne osi 2. Iako mnogi projekti još nisu završeni, prema ostvarenim vrijednostima pokazatelja za završene projekte, kao i one koji su još u provedbi, uočljivi su određeni učinci. Primjera radi, prema pokazatelju *Broj raspoloživih e-servisa* (2c12-N) neposredni ukupni rezultat intervencija za godinu 2021. iznosio je 30, što predstavlja 75 %-ni napredak između 2019. i 2021. prema ostvarenju ciljne vrijednosti definirane za 2023. godinu koja iznosi 40. U spomenutom razdoblju primjetno je povećanje postignute vrijednosti pokazatelja rezultata, međutim promjena se ne može s pouzdanošću pripisati učincima intervencije. U razdoblju od 2014. do 2021., nove e-usluge doprinijele su ukupnom broju prijava na e-servise sa 31.672 (broj prijava u nove e-servise). Jedinični trošak postizanja jedne dodatne prijave na e-servise iznosio je 139 eura. U Vladin oblak integrirano je 196 institucija.

Objavljeni pozivi i provedene aktivnosti odgovaraju ciljevima i aktivnostima navedenima u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., čime su instrumenti provedbe osigurali očekivanu promjenu u slučaju oba specifična cilja u cjelini. Ipak, način na koji su definirani kriteriji odabira za poziv usmjeren na razvoj pristupa širokopojasnoj mreži nije potaknuo krajnje korisnike na pokrivanje potrebnom širokopojasnom mrežom slabije razvijenih područja s manjom gustoćom naseljenosti, što se negativno odrazilo na doprinos intervencija postizanju ciljeva kojima se rješava tržišni neuspjeh.

Republika Hrvatska nema prethodnog iskustva sa sličnim ulaganjima, što je otežalo proces planiranja i provedbe Prioritetne osi 2. Detaljnijim upoznavanjem s praksom u drugim državama članicama možda se mogao izbjegići pogrešan pristup tijekom pripreme poziva (tj. prestrogi kriteriji odabira zbog pogrešnog tumačenja zakona Europske unije) čime su prouzročena kašnjenja u provedbi Prioritetne osi 2.

Prema informacijama dobivenih s pomoću intervjuja, tijekom provedbe se pokazalo da jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao korisnici nekih od projekata iz Prioritetne osi 2 (npr. u vezi s pozivom KK.02.1.1.01), nemaju dovoljno stručnosti niti finansijskih mogućnosti za učinkovitu provedbu povezanih ulaganja, jer su npr. vanjski stručnjaci čiji je rad financiran u sklopu provedbe projekata, a koji su pomagali jedinicama lokalne samouprave u provedbi bili angažirani primjerice samo tijekom prve faze projekata. Kapacitete i vještine korisnika potrebno je unaprijediti u budućnosti, čemu treba prethoditi sustavna procjena kapaciteta, a kako bi se olakšala učinkovita provedba njihovih projekata.

Komunikacija između različitih dionika u fazi planiranja i provedbe bila je korektna. Međutim, dok se osobna i neformalna komunikacija odvijala glatko te u mnogim slučajevima i olakšala učinkovito upravljanje različitim pitanjima, formalni postupci, posebice oni definirani Zajedničkim nacionalnim pravilima (tj. u pogledu komentiranja i usvajanja različitih dokumenata), pokazali su se kao složeni, dugi i spori te opterećeni mnogim iteracijama.

Pokazatelji su općenito dobro definirani i pravilno izmjereni, međutim, jedan pokazatelj neposrednih rezultata (CO10-N) pokazao se kao nedostatan za mjerjenje neposrednih rezultata projekata, zbog kasnijeg početka projekata i razine tehnološkog razvoja u tom razdoblju. Zbog toga je definiran novi pokazatelj na razini poziva kojim su mjereni i obuhvaćeni stvarni neposredni rezultati. Neki opći vanjski čimbenici i događaji univerzalno su negativno utjecali na gotovo sve intervencije i uzrokovali odstupanja od prvotnih planova. Tijekom provedbenog razdoblja započela je pandemija COVID-19, što je imalo negativne učinke na pravovremenu provedbu ometanjem suradnje dionika i fizičkih radova kao i višemjesečnom odgodom javnih nabava. Međutim, ti učinci su uspješno ublaženi i pandemija je uzrokovala tek manja kašnjenja u provedbi Prioritetne osi 2. Potresi su utjecali na aktivnosti uglavnom dostupnošću kapaciteta u građevinskom sektoru, koja se u promatranom razdoblju značajno smanjila.

Ulaganja u infrastrukturu općenito su posebno teško pogodjena pogoršanjem gospodarskog okruženja i najnovijim tržišnim trendovima kao npr. povećanje cijena, posebice troškovima energije i uskim grlima u opskrbnim lancima kod nekoliko projekata, uključujući nedostatak sirovina, smanjenje proizvodnih kapaciteta ili blokade u transportu potrebnih proizvoda. Navedeni općeniti učinci imali su sve veći utjecaj tijekom provedbe aktivnosti u Prioritetnoj osi 2, a mogli bi nastaviti biti otežavajućim faktorom u preostalom razdoblju provedbe projektnih aktivnosti. Potrebno je stoga da ih Korisnik i tijela u Sustavu upravljanja i kontrole pomno prate.

Iako je izvedivost i održivost ulaganja pomno analizirana i planirana u pripremnoj i početnoj fazi projekata, gospodarsko se okruženje od tada znatno pogoršalo diljem Europske unije. Povećanje cijena i nepovoljni tržišni trendovi nužno će utjecati na finansijsku izvedivost tekućih ulaganja i mogu ugroziti održivost već operativne infrastrukture završenih projekata zbog rastućih troškova održavanja. U odnosu na navedeno, sustav upravljanja i kontrole mora imati poticajnu i potpornu ulogu u olakšavanju revizije projektnih planova i osiguravanju dodatnih finansijskih sredstava za projekte u tijeku¹, a koji su u riziku od raskida ugovora zbog negativnih učinaka gospodarskih trendova.

Ex-post kontrole postupaka javnih nabava i povezanih potraživanih troškova vrlo su dugotrajne, dijelom i zbog nedovoljne stručnosti korisnika za pripremu dokumentacije o nabavi i provedbu samog postupka u skladu s Zakonom o javnoj nabavi. Projekti u Prioritetnoj osi 2 bili su posebno složeni što je otežavalo postupke javne nabave i opterećivalo ih brojnim rizicima kašnjenja, posebno kada je u pitanju Specifični cilj 2c1. Kapacitete (prvenstveno na strani sustava upravljanja i kontrole) i stručnost (na strani korisnika) potrebno je unaprijediti u budućnosti kako bi postupci javne nabave i njihova kontrola bili učinkovitiji.

¹ Dodatna bespovratna sredstva je moguće povećati prvenstveno kod operacija ugovorenih u okviru direktnih i ograničenih postupaka dodjele bespovratnih sredstava pri čemu također treba imati u vidu ograničenja vezana za državne potpore.

Executive Summary

This document presents the Final report of the mid-term evaluation of the financial support provided within Priority axis 2: Use of information and communication technologies of the Operational Program Competitiveness and Cohesion 2014-2020. The purpose of the evaluation is to verify whether the resources spent on the implementation of Priority axis 2 were effectively used and whether the long-term or short-term objectives planned within the Priority axis have been achieved.

The objective of this report is to present the background of the evaluation as well as to introduce the methodological approach, the evaluation methods and techniques. Furthermore, it summarises all findings, conclusions and recommendations that were formulated as a result of the evaluation regarding the evaluation questions in terms of each specific objectives of Priority axis 2.

The cut-off date of the evaluation is 31 December 2021. Databases provided by the Ministry of Regional Development and EU-Funds and the majority of other information used as a basis for the evaluation reflect the situation on this date. Consequently, all statements, findings, conclusions and proposals refer to the progress and results achieved up to the cut-off date and should be interpreted taking into account the specified cut-off date. The evaluation project had to build on limited capacities due to the specificities of the evaluation contract. Thus, the content of the final report is based on quantitative and qualitative information that could be gathered and analysed within the financial frame and time plan defined by the contract.

The evaluation used a methodology mix including qualitative and quantitative evaluation methods, implemented by a wide range of research techniques applied to answer the evaluation questions. The basis of the methodology was the Theory-Based Impact Evaluation. The application of this started with the design of the Theory of Change for each specific objective (mainly based on desk research) exploring the theoretical model of how the intervention logic of the planned actions was supposed to work and led to the fulfilment of the objectives. The validation of the theory primarily by interviews and data analysis aimed at discovering how the planned intervention logic worked in reality, i.e., whether the intended effects were realised. Further information was collected and processed through interviews, a survey, a case study, descriptive data analysis to answer each evaluation question. The survey helped to gain direct information about the experience of beneficiaries regarding the planning, implementation and monitoring of interventions aiming at the development of e-services. One case study was prepared to get a deeper insight in a characteristic project (Project Nr. KK.02.2.1.01.0008 – “The establishment of an official topographic-cartographic information system that will be used as a basis for the geoinformation systems of state administration bodies and the public sector”) and explore good or bad practices for future interventions. Unit cost analysis and counterfactual data analysis served the quantification of effects and other aspects of the projects.

Based on the Theory-Based Impact Evaluation, it is visible that the interventions react to a real market failure. The content of published calls corresponds to the goals and interventions set out in the OP, and the intended actions contribute properly to the achievement of the objectives to be fulfilled. Based on this, we can conclude that the designed Theory of Change represents a coherent logic in terms of defined objectives and planned interventions.

At the level of the Priority axis, 147 % of the total allocation of the priority axis (266,3 MEUR) had been contracted by the cut-off date. Only 6 out of the total of 43 contracted projects had been completed and 9 % of the contracted amount verified by the Implementing Body Level 2 in the amount of 34,2 MEUR.

As of the cut-off date, no projects had been completed under Specific objective 2a1. While it is in line with the plans, since projects are intended to be completed by 2023, the effects of the interventions can only be analysed with significant limitations at this point in time. In case of Specific objective 2c1, 15 out of the 21 contracted projects is still ongoing. Nevertheless, 5 out of these 15 projects had been intended to be completed before the cut-off date, whereby a significant delay is detectable in the implementation.

The observed effects were measured mainly by the indicators defined at the level of specific objectives and Priority axis 2. Although, many projects are still not finished, according to achieved values of completed and ongoing projects some effects are detectable. As an example, the number of available new e-services (indicator 2c12-N) as an output of the interventions is 30 at the end of 2021, which represents a 75 % progress between 2019 and 2021 towards the target value of 40 which was defined for 2023. In this period, an increase in the result indicators' value can be detected, however, we cannot reliably attribute this change to the effect of the intervention. In the period between 2014 and 2021, the new e-services contributed to the total number of logins into e-services by 31.672 (the number of logins into the new e-services). The unit cost of achieving one additional login into e-services was 139 EUR. 196 institutions were integrated into the Government Cloud.

The published calls and implemented actions correspond to the goals and actions set out in the OP, thus the implementation instruments ensured the expected change in case of both specific objectives as a whole. Nevertheless, the definition of selection criteria of the call aiming at the development of broadband access networks didn't motivate beneficiaries to cover scarcely populated, disadvantaged areas with broadband development needs, which had a negative effect on the contribution of interventions towards achieving the goals of addressing the market failure. Croatia has no prior experience regarding similar developments, which made the planning and implementation process difficult in the case of Priority axis 2. Examination of good practices of other Member States might have helped to avoid mistakes made during the preparation of calls (e.g., too strict selection criteria due to the misunderstanding of European Union legislation) that resulted in the delays of the implementation of the Priority axis.

According to the information gained through interviews, local authorities as beneficiaries of some projects of Priority axis 2 (linked to Call KK.02.1.1.01) turned out to have neither sufficient expertise, nor financial capabilities for the effective implementation of the related investments, because, e. g., external consultants financed from the projects and assisting the municipalities in their projects' tasks were employed only in the first part of the projects. The capacities and skills of beneficiaries need to be improved in the future after systematic assessment, in order to facilitate the effective implementation of their projects.

The communication between different actors and stakeholders both in the planning and the implementation phase was exemplary. However, while personal and informal communication was smooth in many cases and facilitated the management of different issues effectively, formal procedures, particularly those defined in the common national rules (e.g., commenting and adopting different documents), are complicated, long and slow, burdened with many iterations.

The indicators are generally well defined and properly measured, however, one indicator of immediate results (CO10-N) proved to be insufficient to measure the immediate results of the projects, due to the later start of the projects and the level of technological development in that period. For this reason, a new indicator was defined at the call level, which measured and covered the actual immediate results. Some general external factors and events universally affected almost all interventions negatively and

caused deviations from the original plans. The COVID-19 pandemic started during the implementation period, which clearly has negative effects on the timely implementation through obstructing the smooth cooperation of stakeholders and the physical works as well as through the postponement of public procurements for several months. Nevertheless, these effects could successfully be mitigated, and the pandemic caused only minor delays in the implementation of the Priority axis. The earthquake had an effect on the activities mainly through the availability of capacities in the construction sector, which got tight in the relevant period. In general, infrastructure investments were hit particularly hard by the deteriorating economic environment and the latest market trends through e.g., the increase of prices, particularly that of energy cost, the lack of capacities in some sectors and the bottlenecks of the supply chain of several projects, including the scarcity of raw materials, the narrowing manufacturing capacities, or the blockages in the transportation of necessary products. These general effects make themselves felt more and more during the implementation of the activities of Priority axis 2 and may be hindering factors also in the remaining period of the implementation of project activities in the future, which needs thorough monitoring by the beneficiaries and the management and control system.

Although the feasibility and sustainability of investments was carefully analysed and planned in the preparatory and starting phase of the projects, the economic environment has significantly deteriorated across the EU since then. Increasing prices and unfavourable market trends will necessarily affect the financial feasibility of ongoing investments and may endanger the sustainability of already operating infrastructure of finished projects through growing maintenance cost. In relation to the above, the management and control system has to play an incentive and supporting role in facilitating the revision of project plans and in ensuring additional financial resources for projects in implementation², and who are at risk of cancellation due to the negative effects of economic trends.

Ex-post controls of public procurement procedures and related claimed costs are very time-consuming, partly due to the insufficient expertise of beneficiaries in terms of preparing the procurement documentation and implementing the procedure itself in accordance with the Law on Public Procurement. Projects of Priority axis 2, particularly in Specific objective 2c1, were particularly complex which made the public procurement procedures difficult and burdened with many risks of delays. Capacities (primarily on the side of the management and control system) and expertise (on the side of beneficiaries) need to be improved in the future to make the public procurement procedures and their control more effective.

² It is possible to increase additional financial grant resources primarily for operations contracted within the framework of direct and limited award procedures, while the limitations related to state grants should also be taken into account.

1 Uvod

1.1 Kontekst vrednovanja

Vrednovanje (evaluacija) je sustavni proces kojim se ocjenjuje kvaliteta i vrijednost javnih programa dok su u fazi pripreme, u provedbi ili po njihovom završetku. Vrednovanje se provodi s ciljem poboljšanja kvalitete izrade i provedbe programa te radi vrednovanja njihove djelotvornosti i učinka. Osim toga, jedan od ciljeva je i uspostava snažnije veze između procesa vrednovanja i donošenja odluka o upravljanju Operativnim programima temeljenih upravo na rezultatima provedenih vrednovanja. Također, važnost vrednovanja očituje se u povećanju transparentnosti kohezijske politike pružajući korisnicima programa i javnosti pouzdane informacije o stvarnom učinku aktivnosti financiranih iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF).

Sukladno Uredbi (EU) br. 1303/2013 kao i Strategiji vrednovanja provedbe Europskih strukturnih i investicijskih fondova predviđeno je:

- prethodno (engl. *ex-ante*) vrednovanje – provodi se na početku programske ciklusa,
- srednjoročno vrednovanje (engl. *mid-term*) – provodi se tijekom njegove provedbe te
- naknadno (engl. *ex-post*) vrednovanje – provodi se nakon završetka provedbe operativnog programa.

Sukladno članku 56. Uredbe (EU) br. 1303/2013, vrednovanje učinka Prioritetne osi 2 Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. predstavlja srednjoročno vrednovanje.

Sukladno članku 45. Uredbe (EU) br. 1303/2013 i njezinim izmjenama države članice trebaju osigurati potrebna sredstva za provođenje vrednovanja i prikupljanje podataka koji su potrebni za provedbu vrednovanja. Kako bi se utvrdili mjerljivi rezultati intervencija koje se podupiru iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova u programskom razdoblju 2014. – 2020. stavljen je veći naglasak na vrednovanje u odnosu na prethodna programska razdoblja. Učinak programa vrednuje se u kontekstu ciljeva svakog od Europskih strukturnih i investicijskih fondova i u odnosu na ciljeve Europske strategije za pametan, održiv i uključiv rast.

Sukladno Strategiji vrednovanja provedbe Europskih strukturnih i investicijskih fondova finansijske perspektive 2014. – 2020. u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije zaduženo je za provođenje vrednovanja učinka Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., kao i za predstavljanje rezultata vrednovanja pred dionicima i članovima Odbora za praćenje Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. Prema Zakonu o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u finansijskom razdoblju 2014. – 2020. (Narodne novine, broj 92/14) i Uredbi o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole Europskog socijalnog fonda (ESF), Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda (KF), u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“ (Narodne novine, broj NN 107/14, 23/15, 129/15 i 15/17, 18/17 – ispravak, 46/21 i 49/21- ispravak), Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije obavlja funkciju Upravljačkog tijela Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. te izrađuje i provodi Plan vrednovanja Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. tijekom programske razdoblja 2014.-2020. Plan vrednovanja Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. predstavlja temelj za planiranje, upravljanje i koordiniranje procesom vrednovanja.

Ugovaratelj / Izvršitelj konzorcij Equinox Consulting Ltd. i Urbanex d.o.o. izabran je za provedbu vrednovanja učinkovitosti Prioritetne osi 2 u okviru Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. od strane Naručitelja, Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, te ugovoren temeljem ugovora br. 05-CU-0775/21-17. Završno izvješće predstavlja treću isporučevinu prema ugovoru o provedbi vrednovanja.

1.2 Ciljevi vrednovanja

Cilj vrednovanja je procjena učinaka finansijske podrške pružene unutar Prioritetne osi 2 Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. u odnosu na postavljene ciljeve za razdoblje do kraja 2023. godine.

Svrha vrednovanja bila je provjeriti jesu li utrošena sredstva na provedbu aktivnosti u okviru Prioritetne osi 2 učinkovito iskorištena te hoće li se ostvariti dugoročni, odnosno, jesu li ostvareni kratkoročni ciljevi planirani u okviru spomenute osi. Fokus je bio usmjeren na provjeru učinkovitosti, djelotvornosti i učinka alociranih sredstava u okviru Prioritetne osi 2 usmjerenih na povećanje dostupnosti i unaprjeđenje postojeće brzine širokopojasnog pristupa, povećanje broja čvorova za povezivanje na agregacijsku mrežu sljedeće generacije u ciljanim područjima te osiguranje dostupnosti širokopojasnom pristupu internetu (Investicijski prioritet 2a) kao i aktivnosti usmjerenih na informacijsko-komunikacijsku modernizaciju državne uprave i poboljšanje pristupa građana i poduzeća e-uslugama koje pruža javna uprava (Investicijski prioritet 2c).

Rezultati vrednovanja doprinijeli su dodatnim spoznajama o svim čimbenicima koji su, uz finansijsku podršku, imali utjecaj na provedbu aktivnosti unutar ove osi, te će omogućiti kvalitetnije planiranje aktivnosti vezanih uz informacijsko-komunikacijske tehnologije u finansijskom razdoblju 2021. – 2027., kao i unaprjeđenje sustava provedbe Prioritetne osi 2.

1.3 Ciljevi Završnog izvješća

Ovaj dokument predstavlja Završno izvješće vrednovanja učinkovitosti Prioritetne osi 2 u sklopu Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. Cilj izvješća je dati detaljan prikaz svih rezultata aktivnosti vrednovanja koje su proveli evaluatori u okviru projekta vrednovanja te predstaviti, u skladu s Početnim izvješćem, opći metodološki pristup primjenjen u provođenju vrednovanja, specifične metode i tehnike vrednovanja korištene za provedbu evaluacijskih aktivnosti, kao i baze podataka i druge izvore koji su služili kao osnova za prikupljanje informacija. U Izvješću je prikazana provedena analiza kako bi se odgovorilo na evaluacijska pitanja i detaljno opisali nalazi, zaključci i preporuke evaluacijskih pitanja.

1.4 Opseg vrednovanja

1.4.1 Analiza sektora

U pogledu finansijskog razdoblja 2014. – 2020. donesen je niz strateških inicijativa i regulatornih odredbi kojima se uređuje sektor informacijskih i komunikacijskih tehnologija na području Europske unije.

Na temelju Lisabonske strategije, 2010. godine usvojena je Digitalna agenda za Europu³ koja je u finansijskom razdoblju 2014. – 2020. predstavljala jednu od sedam inicijativa strategije Europa 2020., sveobuhvatne strategije za politiku Europske unije za razdoblje do 2020. godine. U Strategiji Europa 2020⁴, između ostalog, ističe se važnost korištenja širokopojasnog pristupa u svrhu promicanja socijalne uključenosti i konkurentnosti u Europskoj uniji, odnosno smanjenja digitalnog jaza. Nastavno na definirano strateško usmjerenje, 2015. godine je Europska komisija usvajanjem Strategije jedinstvenog digitalnog tržišta⁵ (prvi stup Digitalne agende za Europu) iznijela najvažnije zakonodavne preporuke poput poticanja e-trgovine, usklađivanja digitalnih prava, zaštite autorskih prava, uvođenja e-privatnosti, usklađivanja pravila o PDV-u i kibersigurnosti. U tom smjeru, objavljeni su i Akcijski planovi za e-upravu (za razdoblje 2011. – 2015. te 2016. – 2020.), prvim od kojih se, između ostalog, planira osigurati da najmanje 50 % građana i 80 % poduzetnika u Europskoj uniji koristi usluge e-uprave.

U svrhu pripreme za izradu programskih dokumenata za finansijsko razdoblje 2014. – 2020., Europska komisija je izradila Prijedlog za pripremu i prioritete programskih dokumenata za Republiku Hrvatsku⁶ u kojem se ističe važnost osiguravanja poboljšanog pristupa mrežama sljedeće generacije. S tim u vezi, u okviru Sporazuma o partnerstvu Republika Hrvatska⁷ se obvezala do kraja finansijskog razdoblja doprinijeti ciljevima Strategije Europa 2020 ulazeći u osiguravanje brzine preuzimanja od 30 Mbps za stanovništvo te doprinoseći dostizanju cilja od 50 % europskih kućanstava pretplaćenih na priključak na internet brzine iznad 100 Mbps do 2020. godine. Isto tako se u Ekonomskom programu Republike Hrvatske za 2013.⁸, koji je služio kao dokument u kojem se definiraju i usklađuju nacionalne politike s europskim prijelazu iz prepristupnog razdoblja u punopravno članstvo Europske unije, određuju mјere razvoja širokopojasne pristupne infrastrukture na području Republike Hrvatske koje se potom ugrađuju u Investicijski prioritet 2a unutar Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. Ovaj investicijski prioritet, osim spomenutoj Digitalnoj agenci za Europu, izravno doprinosi i ostvarenju prioriteta strategija Dunavske i Jadransko-jonske regije. Nadalje, Europa 2020 ističe i uvođenje i korištenje suvremenih i dostupnih e-usluga za sve građane, a za Republiku Hrvatsku se predlagao i razvoj aplikacija informacijske i komunikacijske tehnologije i e-uprave. Kao odgovor na ovu preporuku, u Nacionalni program reformi za 2014.⁹ integrirana je potreba za uvođenjem informacijsko-komunikacijskih aplikacija kao alata za ostvarenje politika i isporuku javnih usluga.

S ciljem usklađivanja s europskom strateškim i regulatornim okvirom te uspješnog provođenja planiranih reformi, Republika Hrvatska je 2017. godine usvojila Strategiju e-Hrvatska 2020¹⁰ i Akcijski

³ Europa Sprema za digitalno Doba (6 prioriteta Komisije za razdoblje 2019. – 2024.)

⁴ Europa 2020

⁵ Strategija Jedinstvenog Digitalnog tržišta: – preispitivanje na sredini provedbenog razdoblja

⁶ Prijedlog za pripremu i prioritete programskih dokumenata, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. (n.d.).

⁷ Sporazum o partnerstvu. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. (n.d.).

⁸ Ekonomski program Republike Hrvatske 2013. Ministarstvo financija (mfin.gov.hr). (n.d.).

⁹ Nacionalni Program Reformi. Republika Hrvatska (2014).

¹⁰ Strategija e-HRVATSKA 2020 - gov.hr. (2017).

plan za provedbu te strategije¹¹, kao preduvjet za korištenje Europskih strukturnih i investicijskih fondova u području Tematskog cilja 2 „Poboljšanje pristupa informacijskoj i komunikacijskoj tehnologiji te njezine uporabe i kvalitete“¹². Strategija e-Hrvatska 2020 je usmjeren na rad tijela javnog sektora koja su obuhvaćena Zakonom o državnoj informacijskoj infrastrukturi (NN 92/14)¹³, što znači da je njihova obveza provoditi Strategiju e-Hrvatska 2020 te njezine rezultate učiniti dostupnima građanima.

Nadalje, temeljni dokument za razvoj javne uprave do 2020. je Strategija razvoja javne uprave u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020.¹⁴ koja je uskladjena, između ostalog, s Nacionalnom strategijom kibernetičke sigurnosti¹⁵ i Strategijom razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2016. do 2020.¹⁶ Potonja je ključna za provedbu kako ciljeva Europa 2020 u Republici Hrvatskoj (jer u potpunosti obuhvaća dva cilja koje je Republika Hrvatska preuzeila iz Strategije Europa 2020), tako i za osiguravanje pretpostavki za uspostavu središnjeg upravnog mesta za e-usluge javnog sektora (sustav e-Građani) definiranjem mjera za razvoj širokopojasnog pristupa na području cijele Republike Hrvatske. Na *cut-off* datum sustav e-Građani je još uvijek u fazi kontinuirane nadogradnje i dopune novim e-uslugama te ga koristi sve veći broj građana Republike Hrvatske. O prihvaćanju i integraciji informacijskih i komunikacijskih tehnologija u Republici Hrvatskoj, kao neizbjježnih i neophodnih za sve sfere ljudskog djelovanja u suvremenom svijetu govori i podatak da se u Strategiji e-Hrvatska navodi (i popisuje) da danas gotovo svaka sektorska strategija obuhvaća i pitanja informacijske i komunikacijske tehnologije u odnosu na postizanje ciljeva i uvođenje elektroničkih usluga.

Prema podacima EUROSTAT-a¹⁷ iz 2019. godine, udio kućanstava s pristupom internetu za Republiku Hrvatsku iznosio je 81 %, što predstavlja značajno povećanje u odnosu na 2014. kada je taj udio iznosio 68 %. Prema istom izvoru podataka, na razini Europske unije udio kućanstva s pristupom internetu iznosio je 90 % što znači da prema tom pokazatelju Republika Hrvatska zaostaje za Europskom unijom.

K tomu, Republika Hrvatska na kraju 2021. još nije bila na zadovoljavajućem stupnju digitalizacije u odnosu na druge članice Europske unije pa je u Nacionalnoj razvojnoj strategiji za 2030. visoko postavljen cilj za digitalizaciju. Prema Indeksu gospodarske i društvene digitalizacije za 2020.¹⁸ koji je za Republiku Hrvatsku iznosio 47,6, Republika Hrvatska se nalazila na 20. mjestu među članicama Europske unije. Indeks gospodarske i društvene digitalizacije za 2020. godinu na razini Europske unije iznosio je 52,6, što znači da je Republika Hrvatska u promatranom razdoblju bila ispod prosjeka Europske unije. Isto tako, u 2020. godini Republika Hrvatska je zabilježila napredak u kontekstu Indeksa gospodarske i društvene digitalizacije u usporedbi s 2019. godinom, premda taj pomak nije bio značajan zbog ispodprosječnih rezultata dviju od ukupno pet dimenzija: povezivost i digitalne javne usluge. Iako je zabilježena visoka razina interakcije između tijela javne uprave i javnosti na internetu,

¹¹ Akcijski plan za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020 - Republika Hrvatska (n.d.)

¹² UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, STRATEŠKI PRISTUP, POGLAVLJE I., Tematski ciljevi ESI fondova i Zajedničkog strateškog okvira, Članak 9., Tematski ciljevi, dostupna na poveznici: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=DA>

¹³ Odluka o proglašenju Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi. (18. srpnja 2014.).

¹⁴ Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine. (12. lipnja 2015.).

¹⁵ Nacionalna strategija kibernetičke sigurnosti. (7. listopada 2015.)

¹⁶ Nacionalni plan razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2021. do 2027. godine. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (mmpri.gov.hr). (ožujak 2021.)

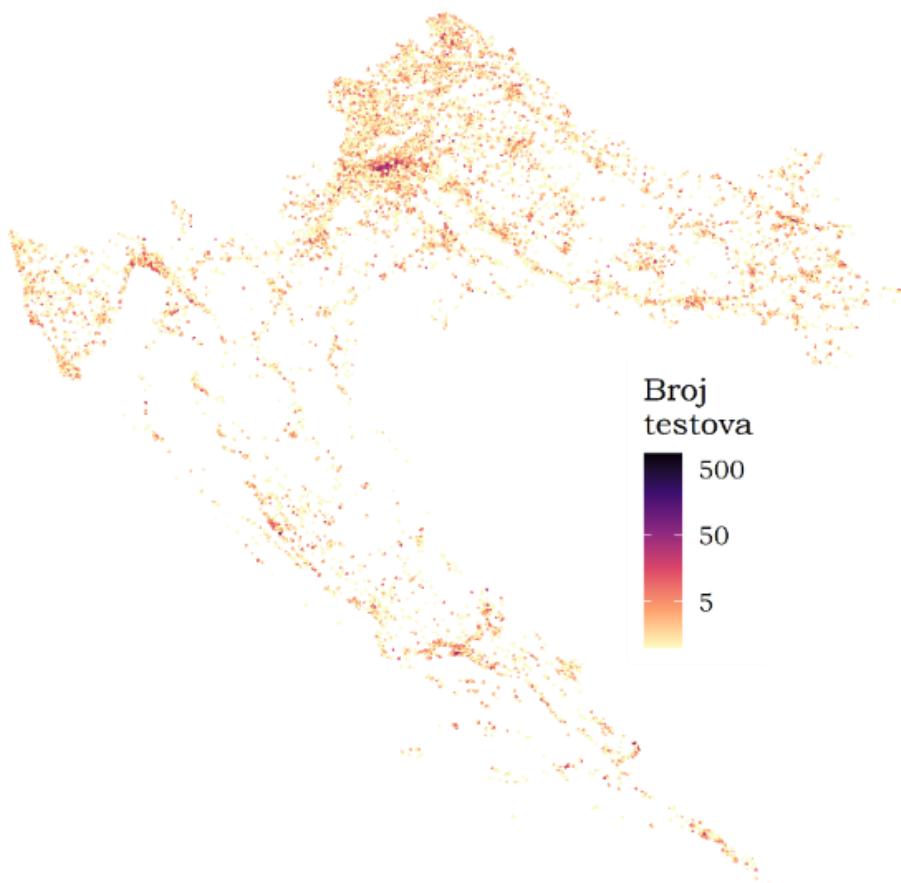
¹⁷ Statistički podaci o digitalnom gospodarstvu i društvu – kućanstva i pojedinci, Eurostat. (18. prosinca 2020.)

¹⁸ Europska Komisija objavila indeks gospodarske i društvene digitalizacije (DESI) za 2020. godinu, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva (rdd.gov.hr). (12. lipnja 2020.)

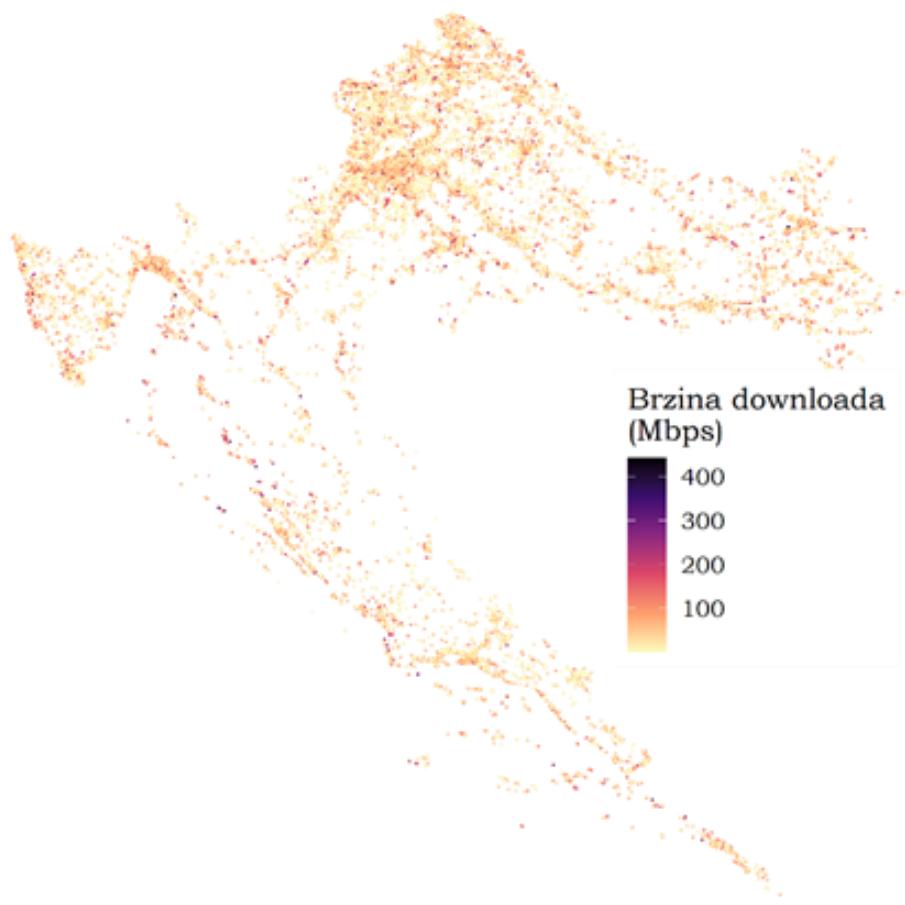
u kategoriji Indeksa gospodarske i društvene digitalizacije i indeksa Digitalne javne usluge, vrijednosti pokazatelja „unaprijed ispunjeni obrasci“ i „kompletност usluga dostupnih na internetu“, koji su korišteni za procjenu kvalitete digitalnih javnih usluga, nisu bile na razini prosjeka Europske unije.

Na Slika 1i Slika 2niže vizualno je prikazana brzina mobilnog interneta u prvome kvartalu 2020. godine u Republici Hrvatskoj pri čemu je najveći broj testova proveden u gusto naseljenim područjima koja su na karti istaknuta u tamnijim bojama, a u kojima je ujedno i zabilježena najveća brzina interneta.

Slika 1 - Brzina mobilnog interneta - Broj testova u prvom kvartalu 2020., izvor: otvoreni skupovi podataka



Slika 2 - Brzina mobilnog interneta - Brzina preuzimanja (downloada) u prvom kvartalu 2020., izvor: otvoreni skupovi podataka Ookla



Isto tako prema Indeksu gospodarske i društvene digitalizacije za 2020., raširenost korištenja širokopojasnog interneta brzine 100 Mbps i više za Republiku Hrvatsku iznosila je 6 % što je značajno zaostajanje za projektom Europske unije koji je iznosio 26 %¹⁹. Republika Hrvatska stoga treba nastaviti promicati ulaganja u suvremenu i pouzdanu pristupnu širokopojasnu infrastrukturu, mreže vrlo velikog kapaciteta, ali i dostupnost preplata na mobilne širokopojasne usluge, kako bi se postigla potpuna digitalna transformacija, što je i u planu temeljem Nacionalne razvojne strategije do 2030. i prvih nacrta programskih dokumenata za provedbu EU fondova u Republici Hrvatskoj u finansijskom razdoblju 2021. – 2027.

1.4.2 Uvod u Operativni program i Prioritetnu os 2

1.4.2.1 Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.

Temeljem analiza socioekonomskog stanja te utvrđenih prepreka za rast i razvojnih potreba u Republici Hrvatskoj, tijekom procesa programiranja za razdoblje 2014. – 2020. utvrđeni su glavni ciljevi Operativnog programa Konkurentnost i kohezija. Glavne izazove predstavljaju niska konkurentnost

¹⁹ Izvor: Prosječna brzina interneta diljem Europe: <https://datavis.europeandatajournalism.eu/obct/connectivity/>

gospodarstva, visoka nezaposlenost, raskorak između obrazovnog sustava i ekonomskih potreba te nedostatna gospodarska i javna infrastruktura i usluge. Strategija Operativnog programa Konkurentnost i kohezija temelji se na koncentraciji ulaganja u 10 tematskih ciljeva Zajedničkog strateškog okvira 2014. – 2020. i njihovim specifičnim investicijskim prioritetima, s dalnjim fokusom na specifične ciljeve koje je potrebno ostvariti. Operativni program Konkurentnost i kohezija sadrži 12 prioritetnih osi, koje se sufinanciraju iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda i koje se temelje na spomenutim tematskim ciljevima:

- Prioritetna os 1 *Jačanje gospodarstva primjenom istraživanja i inovacija,*
- **Prioritetna os 2 Korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije,**
- Prioritetna os 3 *Poslovna konkurentnost,*
- Prioritetna os 4 *Promicanje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije,*
- Prioritetna os 5 *Klimatske promjene i upravljanje rizicima,*
- Prioritetna os 6 *Zaštita okoliša i održivost resursa,*
- Prioritetna os 7 *Povezanost i mobilnost,*
- Prioritetna os 8 *Socijalno uključivanje i zdravlje,*
- Prioritetna os 9 *Obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje,*
- Prioritetna os 10 *Tehnička pomoć,*
- Prioritetna os 11 *Jačanje oporavka od krize u kontekstu pandemije COVID-19 i priprema za zeleni, digitalni i otporni oporavak gospodarstva,*
- Prioritetna os 12 *Sanacija šteta od potresa.*

1.4.2.2 *Prioritetna os 2 „Korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije“*

U okviru prioritetne osi 2, 4,8 % ukupno dostupnog financiranja iz Europskog fonda za regionalni razvoj za Operativni program konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. je alocirano investicijskim prioritetima 2a i 2c u sklopu tematskog cilja 2 „Poboljšanje pristupa informacijskoj i komunikacijskoj tehnologiji te njezine uporabe i kvalitete“. Financiranje je usmjereni na unapređenje postojeće brzine širokopojasnoga pristupa, povećanje broja čvorova za povezivanje na agregacijsku mrežu sljedeće generacije u ciljanim područjima te osiguranju dostupnosti širokopojasnom pristupu internetu, kao i na aktivnosti informacijsko-komunikacijske modernizacije državne uprave i poboljšanje pristupa građana i poduzeća e-uslugama koje pruža javna uprava. Na ovaj način će se doprinijeti ostvarenju ciljeva Digitalne agende za Europu za pokrivenost širokopojasnim pristupom velikih brzina do 2020. godine i uvažavanju preporuka Komisije o ulaganju u informacijske i komunikacijske tehnologije i e-upravu kako bi se odgovorilo na gospodarske i društvene izazove, poboljšalo inovaciju i modernizaciju državne uprave te pristup građana i poduzeća uslugama.

U okviru Prioritetne osi 2, glavni prioriteti financiranja iz Europskog fonda za regionalni razvoj za Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. su sljedeći:

- rješavanje pitanja pokrivanja područja Hrvatske širokopojasnom mrežom sljedeće generacije;
- poboljšanje načina upravljanja javnom IKT infrastrukturom i
- rješavanje pitanja nedostatka podataka i pitanja niske razine dostupnosti e-usluga.

U okviru Prioritetne osi 2 dva su investicijska prioriteta koji se podupiru sredstvima iz Europskog fonda za regionalni razvoj u okviru Tematskog cilja 2²⁰:

²⁰ Uredba (EU) br. 1301/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća. L_2013347HR.01028901.XML. (20. prosinca 2013.).

- 2a Proširenje dostupnosti širokopojasnog pristupa i izgradnja mreža velikih brzina te podrška usvajaju novih tehnologija i mreža za digitalno gospodarstvo i
- 2c Jačanje aplikacija informacijskih i komunikacijskih tehnologija za e-upravu, e-učenje, e-uključenost, e-kulturu i e-zdravlje.

Specifični ciljevi koji su definirani za pojedini investicijski prioritet i prema očekivanim rezultatima su:

- 2a1 Razvoj infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije u područjima bez infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije i bez dovoljnog komercijalnog interesa, za maksimalno povećanje socijalne i ekonomске dobrobiti
- 2c1 Povećanje korištenja IKT-a u komunikaciji između građana i javne uprave putem uspostave IKT koordinacijske strukture i softverskih rješenja.

U okviru Specifičnog cilja 2a1 planiralo se podržati ulaganja u širokopojasnu infrastrukturu sljedeće generacije u područjima bez širokopojasne infrastrukture sljedeće generacije i bez dovoljnog tržišnog interesa za ulaganja u takvu infrastrukturu od strane operatora na tržištu elektroničkih komunikacija. Rezultat koji se želio postići ulaganjima u sklopu ovog specifičnog cilja je povećanje ukupne pokrivenosti pristupnim mrežama sljedeće generacije.

Specifičnim ciljem 2c1 predviđeno je povećanje korištenja usluga e-uprave od strane pojedinaca i unaprjeđenje komunikacije stanovništva s državnim ustanovama putem online aplikacija.

Tablica 1 predstavlja pregled napretka u pogledu stanja provedbe Prioritetne osi 2 na *cut-off* datum 31. prosinca 2021. godine i na temelju statusa provedbe projekata u okviru Prioritetne osi 2.

Tablica 1 – Pregled napretka poziva u Prioritetnoj osi 2 po investicijskim prioritetima i specifičnim ciljevima

Investicijski prioritet	2a Proširenje dostupnosti širokopojasnog pristupa i izgradnja mreža velikih brzina te podrška usvajaju novih tehnologija i mreža za digitalno gospodarstvo	2c Jačanje aplikacija informacijskih i komunikacijskih tehnologija za e-upravu, e-učenje, e-uključenost, e-kulturu i e-zdravlje.
Specifični cilj	2a1 Razvoj infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije u područjima bez infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije i bez dovoljnog komercijalnog interesa, za maksimalno povećanje socijalne i ekonomске dobrobiti	2c1 Povećanje korištenja IKT-a u komunikaciji između građana i javne uprave putem uspostave IKT koordinacijske strukture i softverskih rješenja
Broj poziva sa završenim projektima	0	1
Broj poziva bez završenih projekata	2	1
Broj završenih projekata	0	6

Broj projekata u tijeku	22	15
Broj raskinutih projekata	0	0

Izvor: eFondovi i ESIF MIS (dokument ‘Pokrenuti postupci dodjele Operativnog programa Konkurentnost i kohezija_Cut-off3112_PO6,9&2’)

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije bilo je u funkciji Upravljačkog tijela za cijeli Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. tijekom cijelog predmetnog razdoblja te mu je u rujnu 2014. ujedno dodijeljena i funkcija Posredničkog tijela razine 1 za prioritet ulaganja Jačanje aplikacija informacijskih i komunikacijskih tehnologija za e-upravu, e-učenje, e-uključenost, e-kulturu i e-zdravlje tijekom cijelog dotičnog razdoblja provedbe.

Međutim, u promatranom su se razdoblju posrednička tijela razine 1 i 2 nekoliko puta mijenjala na razini prioriteta ulaganja „Proširivanje dostupnosti širokopojasne veze i predstavljanje visokobrzinskih mreža i podrška nastajanju novonastalih tehnologija i mreža za digitalno gospodarstvo“²¹:

- U rujnu 2014. Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti preuzela je funkciju Posredničkog tijela razine 1 za prioritet ulaganja „Proširivanje dostupnosti širokopojasne veze i predstavljanje visokobrzinskih mreža i podrška nastajanju novonastalih tehnologija i mreža za digitalno gospodarstvo“, koju je potom 2015.²² preuzelo Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, da bi je u konačnici u veljači 2017. iznova preuzelo Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije.²³
- Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije je 2014. imala ulogu Posredničkog tijela razine 2 za oba investicijska prioriteta, dok je ulogu Posredničkog tijela razine 2 za prioritet ulaganja „Proširivanje dostupnosti širokopojasne veze i predstavljanje visokobrzinskih mreža i podrška nastajanju novonastalih tehnologija i mreža za digitalno gospodarstvo“ u 2015.²⁴ preuzelo Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, da bi tu ulogu u veljači 2017.²⁵ ponovno preuzela Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije.

Navedene su promjene bile prouzročene raznim faktorima, prije svega procjenama kapacitiranosti i opsega nadležnosti pojedinih tijela.

1.4.3 Evaluacijska pitanja i kriteriji vrednovanja

Vrednovanje Prioritetne osi 2 u sklopu Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. odgovara na sljedećih sedam evaluacijskih pitanja:

1. Evaluacijsko pitanje 1: Koji su opaženi učinci i promjene na razini pojedinog specifičnog cilja, koliko su opaženi učinci rezultat intervencija, a koliko drugih faktora?

²¹ Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem "Ulaganje za rast i radna mjesta" (4. rujna 2014.)

²² Uredba o izmjenama Uredbe o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem "Ulaganje za rast i radna mjesta" (26. veljače 2015.)

²³ Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem »Ulaganje za rast i radna mjesta« (16. veljače 2017.)

²⁴ Uredba o izmjenama Uredbe o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem "Ulaganje za rast i radna mjesta" (26. veljače 2015.)

²⁵ Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem »Ulaganje za rast i radna mjesta« (16. veljače 2017.)

2. Evaluacijsko pitanje 2: Jesu li intervencijska logika i provedbeni instrumenti osigurali očekivanu promjenu u pogledu identificiranih ciljeva/rezultata i rješavanja identificiranih nedostataka/problema? Ako ne, koji su razlozi?
3. Evaluacijsko pitanje 3: Koje su lekcije naučene po svakom specifičnom cilju za budući razvoj javnih politika i za provedbu budućih intervencija (u pogledu osiguravanja svih potrebnih preduvjeta za provedbu, preispitivanja unutarnjih kapaciteta, itd.)?
4. Evaluacijsko pitanje 4: Jesu li učinci intervencija prepoznati od strane ciljnih skupina (korisnici, donosioci odluka) i na koji način?
5. Evaluacijsko pitanje 5: U kojoj mjeri su troškovi opravdani u odnosu na postignute učinke?
6. Evaluacijsko pitanje 6: Jesu li očekivani/opaženi učinci za svaki specifični cilj održivi, jesu li u širem okuženju potrebne promjene koje će podržati učinke intervencija i učiniti ih održivima?
7. Evaluacijsko pitanje 7: Postoje li određene nedosljednosti/odstupanja od početnih prepostavki i očekivanih ciljeva, koja su to i koji su čimbenici utjecali na pojavu istih?

Nadalje, ovo vrednovanje ima za cilj zadovoljiti pet kriterija vrednovanja utvrđenih prema Planu vrednovanja Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.²⁶. Za svaki kriterij identificirana su najrelevantnija evaluacijska pitanja kojima su ispitani zadani kriteriji. Kriteriji i obrađena evaluacijska pitanja su sljedeći:

- **Učinkovitost:** Analizom učinkovitosti procjenjuju se korištena sredstva i promjene nastale intervencijom ili troškovi i koristi od nje. Evaluacijsko pitanje 5 primarno se odnosi na ovaj kriterij.
- **Djelotvornost:** Analiza djelotvornosti razmatra koliko su vrednovane radnje uspješne u postizanju svojih ciljeva, a također pokriva druge (nenamjerne) učinke koji su se mogli pojaviti. Primarno, evaluacijsko pitanje 2 ima za cilj odgovoriti na ovaj kriterij, kao i evaluacijska pitanja 1, 4 i 7.
- **Relevantnost:** Analiza relevantnosti uzima u obzir dizajn intervencije i sagledava koliko dobro intervencije rješavaju potrebe i probleme koje namjeravaju ublažiti. Razmatra se kako ciljevi intervencije odgovaraju širim ciljevima politike Europske unije. Evaluacijsko pitanje 7 primarno se bavi ovim kriterijem. Odgovorima na evaluacijska pitanja 2 i 4 također se nastoji uzeti u obzir ovaj kriterij.
- **Učinak:** U okviru ovog kriterija ispituje se jesu li intervencije i subjekti odgovorni za njihovu provedbu uspjeli ostvariti očekivane učinke i u pogledu rezultata i u pogledu institucionalnog učinka. Ovaj se kriterij primarno primjenjuje u sklopu evaluacijskih pitanja 1 i 3.
- **Održivost:** Analizom ovog kriterija procjenjuju se vjerojatnosti, jamstva i dokazi povezani s pitanjem jesu li učinci, rezultati i utjecaji relevantnih intervencija održivi, odnosno bi li postignuća programa bila funkcionalna i korisna za ciljnu skupinu u razdoblju održivosti i izvan njega. Evaluacijska pitanja 3, 4 i 6 bave se ovim kriterijem.

²⁶ Plan vrednovanja Operativnog programa Konkurentnost i Kohezija 2014. – 2020. (veljača 2020.)

2 Metodološki pristup

2.1 Izvori podataka i korištene baze podataka

Kao *cut-off* datum za provođenje vrednovanja učinka Prioritetne osi 2 Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. dogovoren je 31. prosinca 2021. godine. Tijekom vrednovanja analizirani su dokumenti koji su bili na snazi u trenutku *cut-off* datuma te su u obzir uzeti objavljeni pozivi i do tada ugovoreni projekti. Pod završenim projektima podrazumijevali smo samo one koji su završeni do *cut-off* datuma i čiji je završni zahtjev za nadoknadom sredstava odobren i evidentiran u sustavu.

Tijekom analize kao inputi su u obzir uzeta ukupno alocirana sredstva odnosno zbroj bespovratnih sredstava (EU dio, nacionalni proračunski i izvanproračunski dio) i doprinosa korisnika (javna i privatna sredstva).

Glavni izvori podataka vrednovanja su relevantni strateški dokumenti, prije svega verzija 10 Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. i drugi strateški dokumenti navedeni pod naslovima Strateške pozadine Teorija promjene (poglavlje 3.1), dokumentacija poziva i projekata²⁷, specifične baze podataka na razini ciljeva u pogledu alokacija²⁸ i baze podataka na razini projekta izvedene iz sustava ESIFMIS i eFondovi²⁹. Ostali izvori podataka su podaci o upotrebi e-usluga³⁰, statističke tablice Državnog zavoda za statistiku i EUROSTAT-a³¹, drugi javno dostupni izvori podataka te dodatni podaci dobiveni od Upravljačkog tijela i korisnika.

Daljnji izvori podataka su nalazi iz anketa i intervjuja provedenih s institucionalnim akterima i drugim dionicima te nalazi studije slučaja.

S obzirom na to da je dio podataka korištenih za analizu prikazan u eurima, a dio u kunama, kako bi se podaci mogli usporediti u svakoj analizi prilikom preračunavanja iznosa korišten je tečaj: 1 euro = 7,6 kuna koji koristi Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. U većini slučajeva izvještava se o podacima u milijunima eura (MEUR), iznimno se daje puni iznos u eurima i to samo u slučaju da je točan iznos od posebne važnosti.

2.2 Uvod u metodologiju

Evaluacija je provedena kombinacijom metoda koja uključuje najsuvremenije evaluacijske pristupe implementirane uz pomoć kvalitativnih i kvantitativnih metoda istraživanja. Ovo potpoglavlje daje opći uvod u metodološki pristup koji se koristio za odgovaranje na evaluacijska pitanja. Točna primjena metodologije u slučaju svakog evaluacijskog pitanja detaljno je opisana u pregledu pitanja u poglavlju 3.

²⁷ Dokumenti objavljeni na <https://strukturfondovi.hr/> i Pokrenuti postupci dodjele (dokument 'Pokrenuti postupci dodjele OPKK_Cut-off3112_PA6,9&2.xlsx')

²⁸ Podaci Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (dokument 'National cofinancing Specific objective level.xlsx')

²⁹ eFondovi/ESIF MIS (files 'ugovori-sve kategorije (sistemske) 31.12- s odobrenim.xlsx' i 'Objedinjeni izvještaj_Cut-off3112_PA6,9&2')

³⁰ Statistički izvještaj iz Nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava (NIAS-a), Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva.

³¹ Baza podataka EUROSTAT.

U slučaju Prioritetne osi 2, kako bi se odgovorilo na evaluacijska pitanja i kako bi se steklo razumijevanje ostvarenog učinka (što se promijenilo), kao i razloga koji su doveli do promjene (zašto i kako se promjena dogodila) primjenjeni su i pristup koji se temelji na podacima i pristup koji se temelji na teoriji. Dok se pristup temeljen na teoriji uglavnom, ali ne isključivo, koristio kvalitativnim alatima (*desk istraživanje, intervju i ankete*), pristup temeljen na podacima se u osnovi oslanja na metode kvantitativnog istraživanja (analiza podataka o relevantnim intervencijama, osobito deskriptivna statistika i evaluacija finansijskih i fizičkih pokazatelja).

Primjena različitih metoda i tehnika u slučaju svakog evaluacijskog pitanja sažeta je u tablici u nastavku.

Tablica 2 – Kriterij vrednovanja, pristupi i metode prema evaluacijskom pitanju

#	Kriterij vrednovanja	Evaluacijsko pitanje	Pristup	Izabrane metodologije i metode
1	Učinak	Koji su opaženi učinci i promjene na razini pojedinog specifičnog cilja, koliko su opaženi učinci rezultat intervencija, a koliko drugih faktora?	Zasnovan na teoriji	Evaluacija učinka zasnovana na teoriji: <i>desk istraživanje, intervju, anketa</i>
			Zasnovan na podacima	Analiza podataka (statistike, pokazatelji), protučinjenična evaluacija učinka
2	Djelotvornost	Jesu li intervencijska logika i provedbeni instrumenti osigurali očekivanu promjenu u pogledu identificiranih ciljeva/rezultata i rješavanja identificiranih nedostataka/problema? Ako ne, koji su razlozi?	Zasnovan na teoriji	Evaluacija učinka zasnovana na teoriji: <i>desk istraživanje, intervju</i>
3	Održivost	Koje su lekcije naučene po svakom specifičnom cilju za budući razvoj javnih politika i za provedbu budućih intervencija (u pogledu osiguravanja svih potrebnih preduvjeta za provedbu, preispitivanja unutarnjih kapaciteta, itd.)?	Zasnovan na teoriji	Intervju, studija slučaja, anketa
4	Održivost	Jesu li učinci intervencija prepoznati od strane ciljnih skupina (korisnici, donosioci odluka) i na koji način?	Zasnovan na teoriji	Intervju, anketa
5	Učinkovitost	U kojoj mjeri su troškovi opravdani u odnosu na postignute učinke?	Zasnovan na podacima	Analiza podataka (npr. baze podataka), analiza jediničnih troškova
6	Održivost	Jesu li očekivani/opaženi učinci za svaki specifični cilj održivi, jesu li u širem okuženju potrebne promjene koje će podržati učinke intervencija i učiniti ih održivima?	Zasnovan na teoriji	Intervju, studija slučaja, anketa

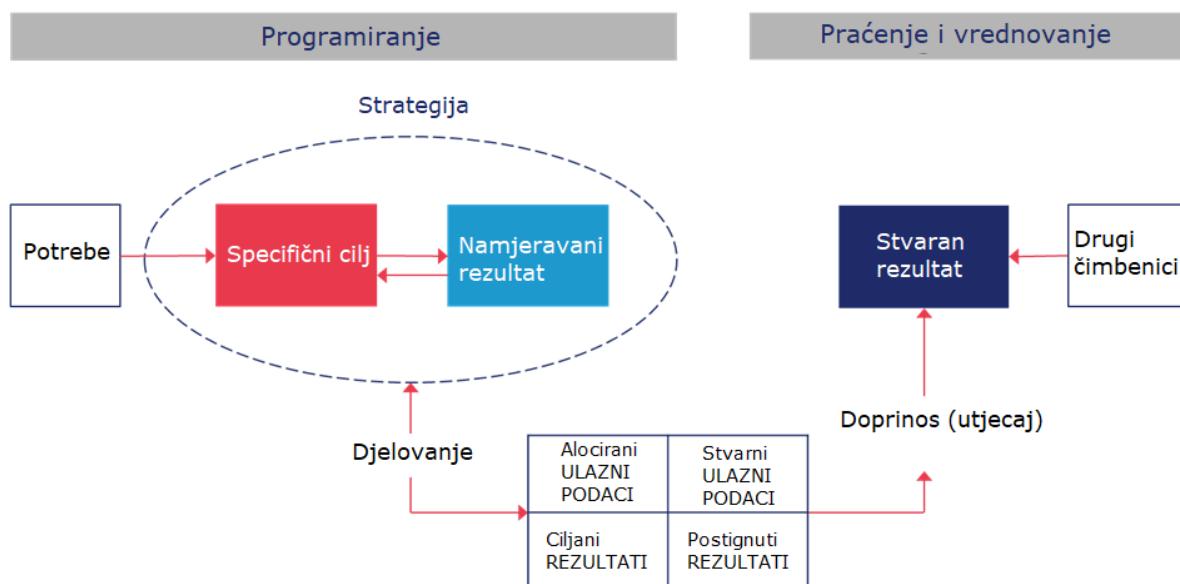
#	Kriterij vrednovanja	Evaluacijsko pitanje	Pristup	Izabrane metodologije i metode
7	Relevantnost	Postoje li određene nedosljednosti/odstupanja od početnih pretpostavki i očekivanih ciljeva, koja su to i koji su čimbenici utjecali na pojavu istih?	Zasnovan na teoriji	Desk istraživanje, intervjuji, studija slučaja, anketa

2.2.1 Pristup zasnovan na teoriji

2.2.1.1 Evaluacija učinka zasnovana na teoriji

Glavni pristup predstavljao je primjenu evaluacije učinka zasnovane na teoriji kako bi se odgovorilo na pitanje zašto i pod kojim okolnostima intervencija dovodi do određenog rezultata. Kako bi se odgovorilo na ta pitanja, najprije je izrađena teorija promjene koja stoji iza intervencije, odnosno logički model kako je intervencija trebala funkcionirati, do kakve je promjene trebala dovesti i na koji način (vidi shematski prikaz u nastavku).

Slika 3 - Logički okvir intervencije



Izvor: Europska komisija, 2014.

Koraci dizajniranja sastavnih dijelova Teorije promjene mogu se sažeti u sljedeće točke:

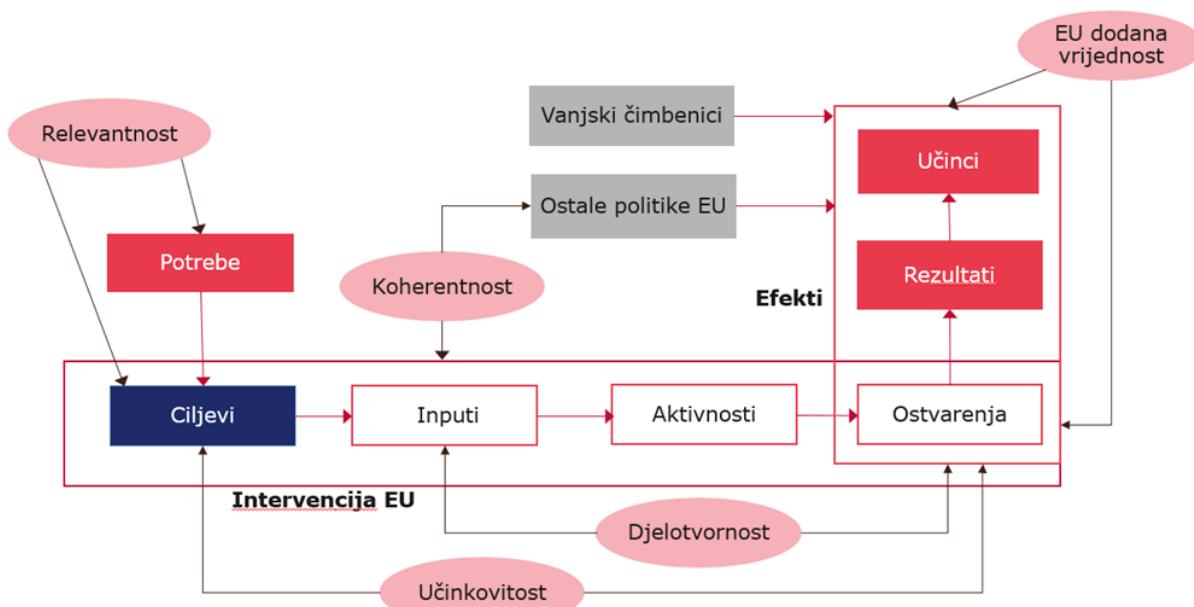
- Model počinje utvrđivanjem *potreba*, npr. problem politike koji intervencija nastoji adresirati.
- *Stratešku pozadinu* potrebno je pomno analizirati kako bi se otkrilo okruženje i kontekst namjeravanih intervencija. U okviru ovog istraživanja potrebno je analizirati koje su relevantne

pozadinske politike, strategije i drugi dokumenti, kao i širi ciljevi politike Europske unije kojima nacionalni ciljevi i intervencije trebaju odgovarati.

- Utvrđene potrebe i kontekst politika određuju *ciljeve* koji predstavljaju željenu situaciju, tj. očekivane promjene koje intervencije namjeravaju postići provedbom.
- Na temelju definiranih ciljeva, potrebno je identificirati potrebne *inpute*. U ovom slučaju oni predstavljaju finansijska sredstva alocirana za ublažavanje problema politike i ispunjavanje ciljeva.
- *Aktivnosti* se odnose na radnje ili intervencije koje se provode alociranim sredstvima za ispunjenje ciljeva.
- Neposredni rezultati, *rezultati i učinci* odnose se na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne (namjeravane i nenamjeravane) učinke aktivnosti.

Slika 4 predstavlja logički lanac elemenata Teorije promjene te ukazuje na povezanost kriterija vrednovanja s oblikovanjem Teorije promjene.

Slika 4 - Konceptualna struktura Teorije promjene i poveznice kriterija vrednovanja



Izvor: Europska komisija: Alati za bolju regulativu³²

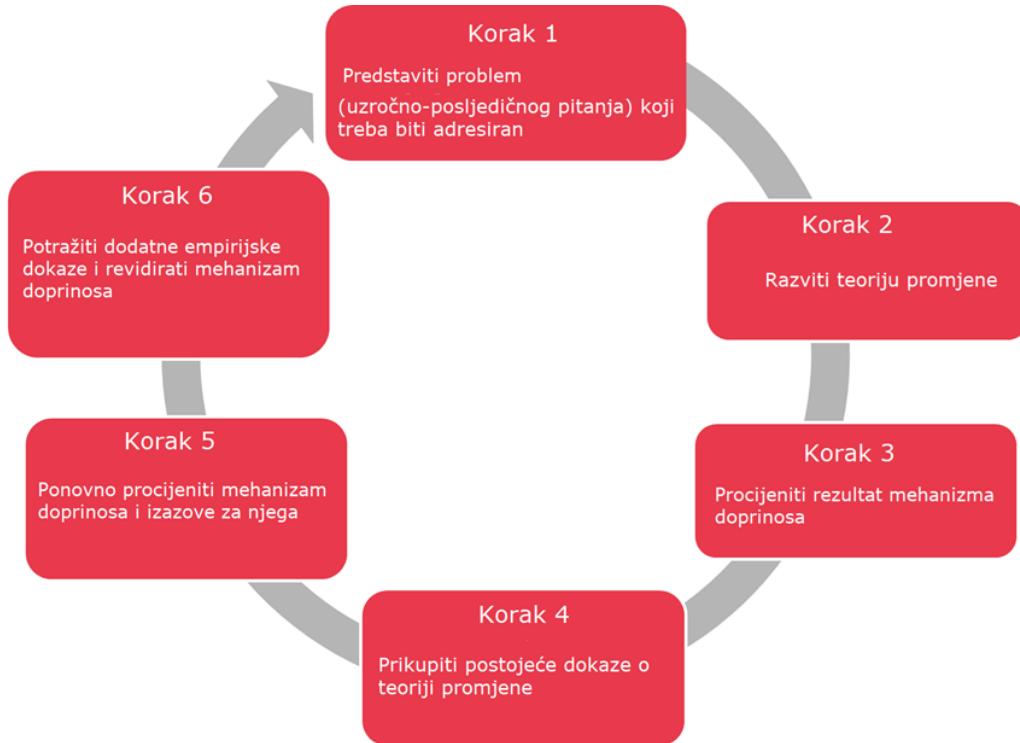
Teorija promjene izgrađena je na temelju *desk istraživanja* (uglavnom Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. i tekstova relevantnih poziva) i drugih dostupnih kvalitativnih informacija, prikupljenih prvenstveno putem intervjuja.

Nakon toga, testirano je je li i u kojoj mjeri je intervencija funkcionirala kako je predviđeno (npr. je li provedena prema planovima, je li postigla svoje ciljeve, jesu li ostvareni očekivani ili neočekivani učinci

³² Planiranje i evaluacija - alat br. 46. Europska Komisija

itd.), koristeći sve dostupne kvalitativne i kvantitativne dokaze te najsuvremenije metode što se podrobnije opisuje u sljedećem potpoglavlju.

Slika 5 - Shematski prikaz koraka evaluacije učinka zasnovane na teoriji



Izvor: Intense, 2021.

2.2.1.2 Desk istraživanje

Desk istraživanja usredotočuju se na prikupljanje uglavnom kvalitativnih informacija relevantnih za evaluaciju, uključujući pravnu i stratešku pozadinu intervencija koje se proučavaju, programske dokumente koji se na njih odnose, kao i na pregled relevantne znanstvene i evaluacijske literature. Desk istraživanja (kao i intervjuji i ankete) imala su ključnu ulogu u izgradnji Teorije promjene intervencija u sklopu ovog vrednovanja.

Prilikom pregleda postojećih strateških i programske dokumenata fokus je bio na:

- Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., verzija 10
- Pozivima na dostavu projektnih prijedloga:³³
 - KK.02.1.1.01 Izgradnja mreža sljedeće generacije (NGN)/pristupnih mreža sljedeće generacije (NGA) u NGA bijelim područjima
 - KK.02.1.1.02 Izgradnja nacionalne agregacijske širokopojasne infrastrukture sljedeće generacije i povezivanje ciljanih korisnika unutar tijela javne uprave (javnih

³³ Lista natječaja, preuzeto 13. prosinca, 2021. sa: <https://strukturfondovi.hr/natjecaji/>

- korisnika) sa suvremenom električnom komunikacijskom infrastrukturom sljedeće generacije
- KK.02.2.1.01 Razvoj e-usluga
 - KK.02.2.1.02 Uspostava Centra dijeljenih usluga.
- Godišnjem izvješću o provedbi Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. za 2021. godinu.
 - Sektorskim strategijama:
 - Strategija e-Hrvatska 2020 (2017.)
 - Strategija razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2016. do 2020. godine³⁴
 - Nacionalni program razvoja širokopojasne agregacijske infrastrukture u područjima u kojima ne postoji dostatan komercijalni interes za ulaganja, kao preduvjetom razvoja pristupnih mreža sljedeće generacije.³⁵
 - Dosadašnjim evaluacijama i analizama sličnih intervencija:
 - Završno izvješće o provedbi vrednovanja „Ex-post vrednovanje operativnih programa finansijske perspektive 2007. – 2013.“³⁶
 - Završno izvješće o provedbi vrednovanja „Srednjoročno vrednovanje provedbe horizontalnih aktivnosti u provedbi Sporazuma o partnerstvu“³⁷
 - Srednjoročno vrednovanje napretka u provedbi sporazuma o partnerstvu.³⁸

2.2.1.3 *Intervju*

Tijekom vrednovanja provedeni su polustrukturirani intervjuji za prikupljanje informacija od relevantnih dionika o njihovom iskustvu u provedbi i njihovom mišljenju o radu tijela u Sustavu upravljanja i kontrole, kao i o procesu odlučivanja. Ovaj tip intervjeta omogućio je evaluatorima postavljanje otvorenih pitanja i prilagodbu pitanja prema specifičnim kompetencijama i iskustvu ispitaniaka. Dionici intervjeta uključivali su više stručne savjetnike u Upravljačkom tijelu (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije) uključene u provedbu projekata u okviru Prioritetne osi 2, pomoćnika ravnatelja i voditelja službe u Posredničkom tijelu razine 2 (Središnja agencija za financiranje i ugoveranje programa i projekata Europske unije), voditelja projekta u Hrvatskoj agenciji za mrežne djelatnosti i savjetnika u Središnjem državnom uredu za razvoj digitalnog društva (popis intervjeta nalazi se u Prilogu 3, poglavljje 5.3.). Popis institucija s čijim djelatnicima je proveden intervju definiran je u Početnom izvješću. Od navedenih institucija zatraženo je da predlože najkompetentnije osobe za intervju, tj. one koje su bile uključene u provedbu navedenih projekata.

³⁴ Strategija Razvoja širokopojasnog Pristupa. Republika Hrvatska. (2016, lipanj).

³⁵ Nacionalni program Razvoja Širokopojasne Agregacijske Infrastrukture. (2018, ožujak).

³⁶ Preuzeto sa (n.d.): <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/12/ex-post-1.pdf>

³⁷ Preuzeto sa (n.d.): <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/12/mid-term.pdf>

³⁸ Preuzeto sa (n.d.): <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/12/mid-sop.pdf>

Nakon što je izrađena, Teorija promjene djelomično je potvrđena intervjuima. Indikativni popis pitanja za intervju nalazi se u Prilogu 3., potpoglavlju 5.4.1. Struktura i sadržaj intervjeta prilagođavani su tijekom samih intervjeta ovisno o području odgovornosti i stručnosti dionika.

2.2.1.4 Anketa

U sklopu ove evaluacije provedena je i anketa s korisnicima intervencija vezanih uz razvoj e-usluga (poziv referentne oznake KK.02.2.1.01). Glavni imperativ ove vrste istraživačke tehnike je izravno otkriti mišljenja i percepcije korisnika o uspjehu ili problematičnim točkama podržanih projekata, učincima ulaganja, procesu upravljanja provedbom, najvažnijim naučenim lekcijama te aspektima održivosti ulaganja. Slijedom toga, anketa je pomogla u prikupljanju informacija za odgovaranje na evaluacijska pitanja 1, 3, 4, 6 i 7. Anketa je poslana na svih 20 korisnika u odnosu na koje su zaprimljena tri odgovora (15 %). Zbog ograničenog broja odgovora rezultati ankete nisu obrađeni kvantitativnim metodama već kvalitativnim pristupom.

2.2.1.5 Studija slučaja

Studija slučaja je istraživačka metoda čija je svrha prikazati učinak intervencije na temelju stvarnog primjera. Ova kvalitativna metoda uključuje kombinaciju kvantitativnih dokaza da su se određeni rezultati i ishodi dogodili, kao i narativnu raspravu i daljnje dokaze o doprinosima u različitim točkama u lancu rezultata, a sve opisano u određenom kontekstu³⁹. Općenito, studija slučaja sastoji se od četiri dijela:

- Programski kontekst: opis pozadine programa ili projekta,
- Metodologija evaluacije: kratki pregled procesa primijenjenog u provođenju vrednovanja,
- Rezultati: popis najrelevantnijih rezultata,
- Nalazi i implikacije: formulacija kako studija ilustrira utjecaj programa.

Studije slučaja mogu pružiti dodatne informacije i dokaze o rezultatima, ishodu programa ili identificirati slabe ili nedostajuće elemente programa. Radi se o vrlo korisnoj metodi u slučaju kad ne postoji dovoljan broj završenih projekata.

U sklopu ove evaluacije izrađena je studija slučaja na primjeru projekta referentne oznake KK.02.2.1.01.0008 „Uspostava službenog topografsko-kartografskog informacijskog sustava koji će se koristiti kao podloga za geoinformacijske sustave tijela državne uprave i javnog sektora“.

2.2.2 Pristup zasnovan na podacima

2.2.2.1 Deskriptivna analiza statističkih podataka

Prvi korak u analizi podataka bio je prikupljanje svih dostupnih podataka⁴⁰ u vezi s provedbom, učinkovitosti i djelotvornosti intervencija u sklopu Prioritetne osi 2. Također, prikupljeni su i drugi relevantni kvantitativni podaci, kao što su baze podataka relevantnih ministarstava, drugih javnih tijela i Državnog zavoda za statistiku, kako je detaljnije opisano u poglavljju 2.1. Nakon te faze, izrađene su

³⁹ Vanclay, 2012., str. 9.

⁴⁰ Baze podataka dobivene iz ESIF MIS/eFondovi sustava, uključujući podatke o napretku ugovorenih projekata i napretku pokazatelja.

baze podataka koje su omogućile sustavnu analizu informacija, s pomoću deskriptivnih statističkih metoda i softvera (Stata, R, Python).

Prvi dio analize podataka predstavlja napredak u vezi sa zajedničkim pokazateljima neposrednih rezultata i pokazateljima neposrednih rezultata specifičnih za program te pokazateljima rezultata, a zatim su analizirani i dostupni podaci o upotrebi e-usluga kroz primjenu deskriptivnih statističkih metoda.

2.2.2.2 Evaluacija učinka zasnovana na protučinjeničnom pristupu

Protučinjenična evaluacija fokusira se na kvantitativne učinke koji se mogu pripisati određenoj intervenciji. Protučinjenični pristup temelji se na ideji da ako se može napraviti model protučinjeničnog stanja (hipotetska situacija u kojoj intervencija nije provedena), mogu se i izmjeriti učinci koji se mogu pripisati intervenciji. Projekti koji su dosada završeni i usmjereni na razvoj e-usluga za javnost ili javne institucije, područje na kojem nije moguće provesti privatna ulaganja (tj. sve aktivnosti koje se odnose na takve usluge naručuju i financiraju javni dionici), i moguće je utvrditi nekoliko „ometajućih“ faktora (jedan od kojih je pandemija bolesti COVID-19 i njezin utjecaj na potražnju za internetskim rješenjima). Statistička analiza opaženih učinaka može se stoga tumačiti s obzirom na uzročno-posljedičnu vezu, imajući na umu spomenute ometajuće faktore i prirodu analizirane intervencije (tj. broja korištenja/korisnika razvijenih internetskih usluga).

Cilj analize podataka bio je utvrditi kako se broj e-usluga i razina njihove uporabe (tj. broj korištenja/korisnika) promijenio kao učinak intervencije. Kako bi se to postiglo, uspoređeni su broj prijava u novokreirane usluge (tj. usluge koje su uspostavljene kao izravan rezultat intervencije) i broj prijava u već postojeće e-usluge. Međutim, potrebno je naglasiti određena ograničenja navedenog pristupa:

1. Intervencijama u okviru Prioritetne osi 2 podržano je 30 e-usluga do *cut-off* datuma. Od 30 navedenih usluga njih 20 mogu koristiti samo registrirani korisnici i ovlaštene službene osobe koje nisu u sustavu e-Građani pa za njih ne postoje podaci o broju prijava i broju korisnika. Dakle, analiza obuhvaća samo 10 e-usluga u sustavu e-Građani. Osam od 10 aplikacija integrirano je u jednu e-uslugu Digitalne komore Hrvatske gospodarske komore (HGK) pa su dostupni samo agregirani podaci o njihovom korištenju.
2. Učinci ometajućih faktora nisu uzeti u obzir zbog nedostatka odgovarajućih podataka (točnije onih o potražnji za e-uslugama, dostupnosti i pristupačnosti *offline* rješenja itd.)
3. Iako naša analiza daje kvantificirani rezultat o tome u kojoj je mjeri projekt u okviru Prioritetne osi 2 pridonio ukupnom broju prijava u e-usluge, ne omogućuje nam procjenu ukupnog broja građana koji se služe e-uslugama. Podaci o broju jedinstvenih korisnika svake e-usluge lako su dostupni, međutim, ti se brojevi ne mogu zbrojiti kako bi se izračunao ukupni broj osoba koje koriste e-usluge, jer jedan korisnik može koristiti više e-usluga. Podaci na razini korisnika omogućili bi takve izračune, međutim, ovaj se tip osobnih podataka štiti prema GDPR propisima.

Metodološki pristup provedene protučinjenične analize učinka opisan je u Evaluacijskom pitanju 1, u poglavljiju 3.2.1.)

2.2.2.3 Analiza jediničnih troškova

Da bismo analizirali učinkovitost intervencije procijenjen je jedinični trošak postizanja jedne dodatne prijave na nove e-usluge, uzimajući u obzir javne i privatne izvore finansiranja. Budući da ove e-usluge konstantno mogu privlačiti nove korisnike, izračunate su procjene jediničnih troškova s obzirom na napredak broja prijava ili korisnika u budućnosti. Osim mjerljivih rezultata, za procjenu ukupnog učinka intervencija u obzir su uzeti i određeni kvalitativni aspekti.

3 Analiza, nalazi i zaključci provedenog vrednovanja

Analiza učinaka intervencija u sklopu vrednovanja Prioritetne osi 2 provodila se metodom evaluacije učinka zasnovane na teoriji u skladu s gore navedenim metodološkim pristupom. Primjena evaluacije učinka zasnovane na teoriji započela je izgradnjom Teorije promjene, odnosno teorijskog okvira intervencija analiziranih specifičnih ciljeva u poglavljiju 3.1. U poglavljiju 3.2 istražuje se kako se teorija pretvorila u stvarnost tako da se analiziraju očekivani učinci intervencija i ispituju vanjski čimbenici koji su utjecali na ostvarene rezultate u sklopu specifičnih ciljeva, ali nisu izravno povezani s intervencijama.

3.1 Teorija promjene

3.1.1 Specifični cilj 2a1 Razvoj infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije u područjima bez infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije i bez dovoljno komercijalnog interesa, za maksimalno povećanje socijalne i ekonomске dobrobiti

Specifični cilj 2a1 adresira razvoj infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije u područjima bez dovoljno komercijalnog interesa za ulaganja.

Potrebe

Na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. potrebe, tj. problem kojeg bi politike trebale rješavati u okviru ovog specifičnog cilja je sljedeći:

- Tržišni neuspjeh u područjima bez širokopojasne infrastrukture sljedeće generacije i bez dovoljno tržišnog interesa za ulaganja u takvu infrastrukturu od strane operatora na tržištu elektroničkih komunikacija (tzv. bijela i siva područja mreža sljedeće generacije).

Očekivani rezultati

Glavni očekivani rezultati, na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., su sljedeći:

1. Ostvarenje pokrivenosti agregacijskim mrežama sljedeće generacije barem 350 središnjih naselja u jedinicama lokalne samouprave u bijelim i sivim područjima mreža sljedeće generacije što je preduvjet daljnog razvoja pristupnih mreža sljedeće generacije.
 - Planirano je da se u okviru velikog projekta provede izgradnja nacionalne agregacijske širokopojasne infrastrukture sljedeće generacije. Ova suvremena elektronička komunikacijska infrastruktura sljedeće generacije trebala bi osigurati povezivanje ciljanih korisnika unutar tijela javne uprave.
2. Osiguranje priključaka do svih ciljanih javnih ustanova u bijelim i sivim NGN područjima
3. Povećanje nacionalne pokrivenosti pristupnom mrežom sljedeće generacije za dodatnih 20 % stanovništva, podrškom širenju priključaka pristupne mreže sljedeće generacije za kućanstva, poslovne zone, poduzetničke potporne institucije i poduzeća (s barem 30 Mbit/s – 100 Mbit/s) u naseljima koja se nalaze u bijelim područjima mreža sljedeće generacije, s najvećim učinkom na poslovne aktivnosti u ovim naseljima.

- Planiran je jedan poziv namijenjen izgradnji mreža sljedeće generacije (NGN) / pristupnih mreža sljedeće generacije (NGA) u bijelim područjima pristupnih mreža sljedeće generacije.

Strateška pozadina

Sljedeće strategije i dokumenti opisuju okolnosti i kontekst namjeravanih intervencija na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.:

- Digitalna agenda za Europu
- Strategija razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2016. do 2020. godine
- Nacionalni program razvoja širokopojasne agregacijske infrastrukture (NP-BBI program)
- Okvirni nacionalni program za razvoj infrastrukture širokopojasnog pristupa (ONP)
- Državna potpora SA.41065 (2016/N)
- Državna potpora SA.38626 (2015/N) – Hrvatska.

Planirani inputi

U sklopu ovog specifičnog cilja namjeravalo se iskoristiti ukupno 145,9 milijuna eura bespovratnih sredstava Europske unije⁴¹. Planirani nacionalni doprinos bio je 25,7 milijuna eura (15 %)⁴² te je ukupna planirana alokacija iznosila 171,6 milijuna eura.

Aktivnosti

U sklopu Specifičnog cilja 2a1, planirane su dvije glavne aktivnosti:

1. financiranje razvoja agregacijskih (engl. *backhaul*) mreža sljedeće generacije i povezivanje javnih ustanova na mreže sljedeće generacije, u NGN bijelim i sivim područjima, i
2. financiranje razvoja mreža sljedeće generacije (NGN)/pristupih mreža sljedeće generacije (NGA) u bijelim područjima pristupnih mreža sljedeće generacije.

Kao što je i bilo predviđeno, objavljena su dva poziva kojima su obuhvaćene navedene glavne aktivnosti, a od kojih je prvi obuhvatio 21 projekt, a drugi jedan veliki projekt.

- KK.02.1.1.01: *Izgradnja mreža sljedeće generacije (NGN)/pristupnih mreža sljedeće generacije (NGA) u NGA bijelim područjima.* Svrha projekata je doprinijeti povećanju nacionalne pokrivenosti pristupnim mrežama sljedeće generacije (NGA) ulaganjem u izgradnju mreža na području bez širokopojasne infrastrukture i bez dovoljnog tržišnog interesa.
 - Ugovoren je 21 projekt i svi su bili u provedbi na *cut-off* datum.
- KK.02.1.1.02: *Izgradnja nacionalne agregacijske širokopojasne infrastrukture sljedeće generacije i povezivanje ciljanih korisnika unutar tijela javne uprave (javnih korisnika) sa svremenom elektroničkom komunikacijskom infrastrukturom sljedeće generacije.*

⁴¹ Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.

⁴² Podaci Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije ('Nacionalno sufinanciranje - razina specifičnog cilja')

- Ugovoren je jedan projekt koji je bio u tijeku provedbe na *cut-off* datum.

Ishodi i učinci

Opaženi učinci uglavnom se mogu mjeriti pokazateljima i statističkim podacima o NGA širokopojasnoj pokrivenosti⁴³. U okviru evaluacijskog pitanja 1 vrednovanje se temelji na analizi različitih vrsta pokazatelja. Ovaj odjeljak prikazuje zajedničke pokazatelje neposrednih rezultata, pokazatelje neposrednih rezultata specifične za program i pokazatelje rezultata koji su navedeni u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.

Tablica 3 prikazuje zajedničke pokazatelje i pokazatelje neposrednih rezultata specifične za program za Investicijski prioritet 2a navedene u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., a Tablica 4 prikazuje pokazatelje rezultata za Specifični cilj 2a1.

Tablica 3 – Zajednički i pokazatelji neposrednih rezultata specifični za program za Investicijski prioritet 2a

Oznaka pokazatelja	Naziv pokazatelja	Mjerna jedinica	Ciljna vrijednost (2023.)
2a11-N	Broj čvorova agregacijske mreže sljedeće generacije u bijelim i sivim NGN područjima	Broj	175
2a12-N	Privatna ulaganja koja odgovaraju javnoj potpori za projekte razvoja širokopojasnog pristupa	EUR	41.460.613,86
CO10-N	Infrastruktura informacijskih i komunikacijskih tehnologija: Broj dodatnih kućanstava koja imaju širokopojasni pristup od najmanje 30 Mbps	Kućanstva	155.500 ⁴⁴

Izvor: Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., Tablica 5, str. 63

Tablica 4 – Pokazatelji rezultata za Specifični cilj 2a1

Oznaka pokazatelja	Naziv pokazatelja	Mjerna jedinica	Polazna vrijednost (Početna godina 2013.)	Ciljna vrijednost (2023.)	Očekivana promjena
2a11-R	Ukupna pokrivenost pristupnim mrežama sljedeće generacije	% kućanstava	33,0	53,0 ⁴⁵	20,0

Izvor: Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., Tablica 3, str. 58

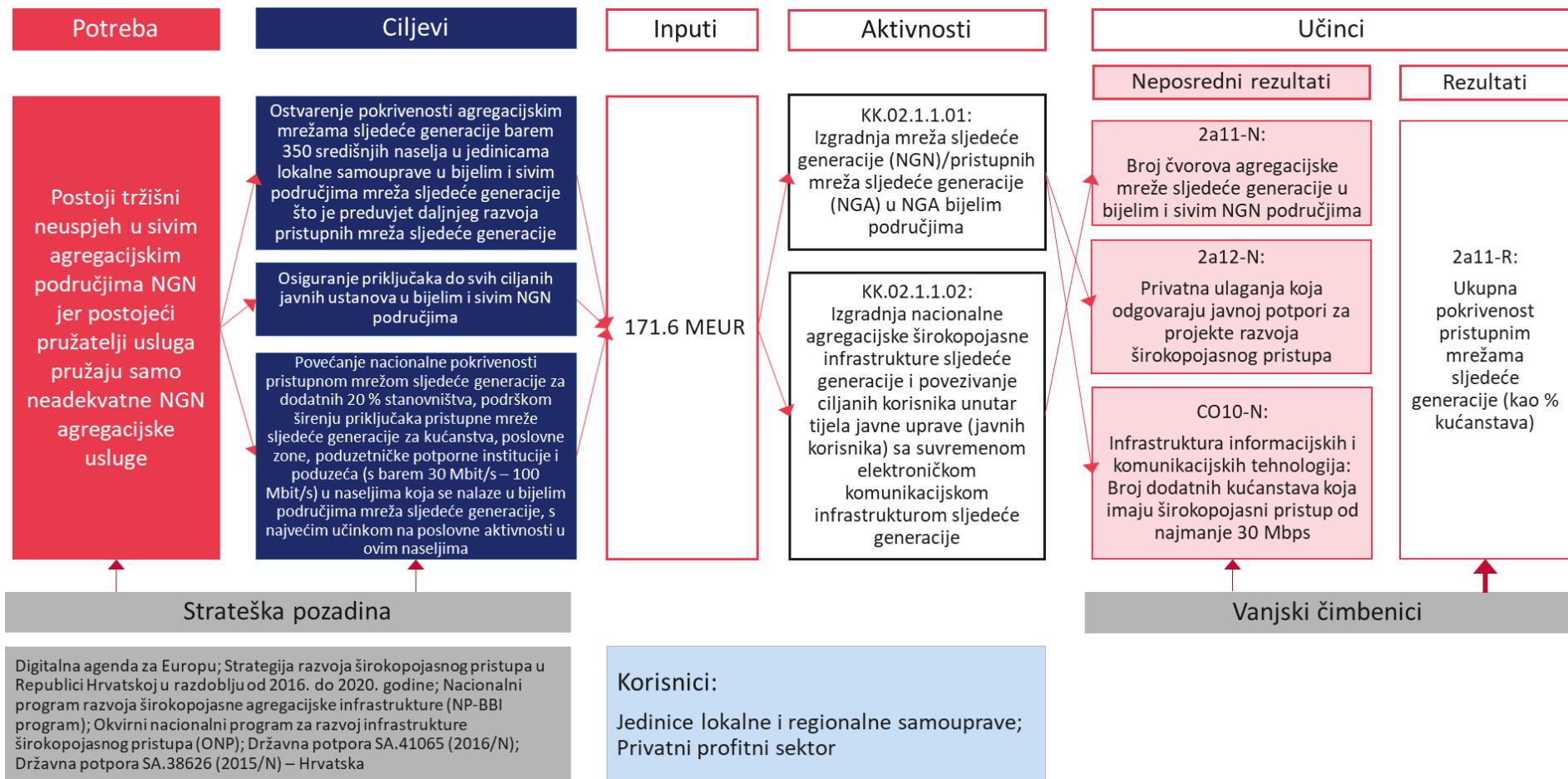
Slika 6 prikazuje Teoriju promjene za Specifični cilj 2a1.

⁴³ Alat za vizualizaciju podataka – podaci i pokazatelji, Digital Scoreboard – podaci i pokazatelji

⁴⁴ Izmjenom OPKK-a iz prosinca 2022. godine ciljna vrijednost pokazatelja CO10-N smanjena je sa 155.500 na 131.445 kućanstava.

⁴⁵ Izmjenom OPKK-a iz prosinca 2022. godine ciljna vrijednost pokazatelja 2a11-R porasla je sa 53 na 97 %.

Slika 6 - Shematski prikaz Teorije promjene za Specifični cilj 2a1 Razvoj infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije u područjima bez infrastrukture mreže sljedeće generacije i bez dovoljno komercijalnog interesa, za maksimalno povećanje socijalne i ekonomske dobrobiti



Izvor: Vlastita obrada na temelju relevantnih strateških dokumenata

3.1.2 Specifični cilj 2c1 Povećanje korištenja IKT-a u komunikaciji između građana i javne uprave putem uspostave IKT koordinacijske strukture i softverskih rješenja

Specifični cilj 2c1 adresira povećanje razine korištenja javnih e-usluga od strane građana mjereno korištenjem usluga e-uprave od strane pojedinaca i povećanjem komunikacije stanovništva s javnom upravom putem online aplikacija uz uspostavu državnog oblaka.⁴⁶

Potrebe

Na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. utvrđene potrebe, tj. problemi koje treba rješavati u okviru ovog specifičnog cilja su sljedeći:

1. Neadekvatna i neučinkovito vođena infrastruktura IKT-a u javnoj upravi.
2. Nedostatak digitaliziranih podataka potrebnih za osiguravanje vrlo kompleksnih e-usluga i specifičnih aplikacija koje uključuju obradu podataka koje obrađuju razne institucije.

Očekivani rezultati

Glavni očekivani rezultati na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., su sljedeći:

1. Podizanje kvalitete i mogućnosti e-komunikacije građana s javnom upravom putem financiranja IKT infrastrukture i softvera potrebnog za stvaranje i osiguranje rada oblaka kojim upravlja Vladin centar za zajedničke usluge kroz:
 - uspostavu Centra dijeljenih usluga - planirana je izravna dodjela Ministarstvu pravosuđa i uprave (ranije Ministarstva uprave) i
 - Razvoj e-aplikacija - planiran je jedan poziv usmјeren na razvoj e-usluga.
2. Osigurat će se dodatne aktivnosti podizanja svijesti i edukacija javnih službenika i korisnika e-usluga

Strateška podloga

Prema Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. sljedeće strategije i dokumenti opisuju okolnosti i kontekst namjeravanih intervencija:

- Strategija e-Hrvatska 2020
- Akcijski plan Strategije e-Hrvatska 2020
- Zakon o državnoj informacijskoj infrastrukturi

⁴⁶ Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.

Planirani inputi

Specifičnim ciljem planiralo se iskoristit 80,5 milijuna eura bespovratnih EU sredstava⁴⁷. Planirani nacionalni doprinos iznosi je 14,2 milijuna eura (15 %)⁴⁸ pa ukupna planirana alokacija iznosi 94,7 milijuna eura.

Planirane aktivnosti

Prema Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. planirane aktivnosti usmjerenе su na razvoj Centra dijeljenih usluga i e-usluga.

U okviru Specifičnog cilja 2c1 objavljena su dva poziva:

- KK.02.2.1.01: *Razvoj e-usluga*. Projekti u sklopu ovog poziva bili su namijenjeni razvoju e-usluga za javne i privatne korisnike (npr. e-Uprava za zemljišno i prostorno planiranje, e-Pravosuđe, e-Zdravlje, e-Turizam, e-Kultura, e-Inkluzija itd.).
 - Ugovoreno je 20 projekata, a šest ih je završeno do *cut-off* datuma.
- KK.02.2.1.02: *Uspostava Centra dijeljenih usluga*. Projektom se uspostavlja središnje upravljanje i konsolidacija Državne informacijske infrastrukture (DII), podataka, zahtjeva, poslovanja i horizontalnih procesa javne uprave u svrhu poboljšanja transparentnosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave. Cilj projekta je objediniti i racionalizirati DII te standardizirati postupanje tijela javnog sektora i pružiti dijeljene usluge tijelima javnog sektora. Ciljane skupine projekta su javne službe, tijela državne uprave i druga državna tijela. Njima će projekt omogućiti lakši i brži razvoj novih e-usluga, više dostupnih resursa za razvoj usluga veće dodane vrijednosti, te bolju interoperabilnost.
 - Ugovoren je jedan strateški projekt (izravna dodjela) koji je još bio u provedbi na *cut-off* datum.

Ishodi i učinci

Opaženi učinci uglavnom se mogu mjeriti pokazateljima i korištenjem podataka u vezi s Centrom dijeljenih usluga i e-usluga. U okviru evaluacijskog pitanja 1 vrednovanje se temelji na analizi različitih vrsta pokazatelja (vidi analizu drugih aspekata učinaka i percepcije relevantnih dionika o opaženim učincima pod evaluacijskim pitanjem 4.). Ovaj odjeljak prikazuje zajedničke pokazatelje neposrednih rezultata, pokazatelje neposrednih rezultata specifične za program i pokazatelje rezultata koji su navedeni u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.

Tablica 5 prikazuje zajedničke pokazatelje i pokazatelje neposrednih rezultata specifične za program za Investicijski prioritet 2c navedene u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., a Tablica 6 prikazuje pokazatelje rezultata za Specifični cilj 2c1.

⁴⁷ Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.

⁴⁸ Podaci Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije ('Nacionalno sufinanciranje razina specifičnog cilja.xlsx')

Tablica 5 – Zajednički pokazatelji i pokazatelji neposrednih rezultata specifični za program za Investicijski prioritet 2c

Oznaka pokazatelja	Naziv pokazatelja	Mjerna jedinica	Ciljna vrijednost (2023.)
2c11-N	Broj institucija integriranih u Vladin oblak	Broj	300
2c12-N	Broj raspoloživih e-servisa	Broj	40

Izvor: Operativni program Konkurenčnost i kohezija 2014. – 2020.

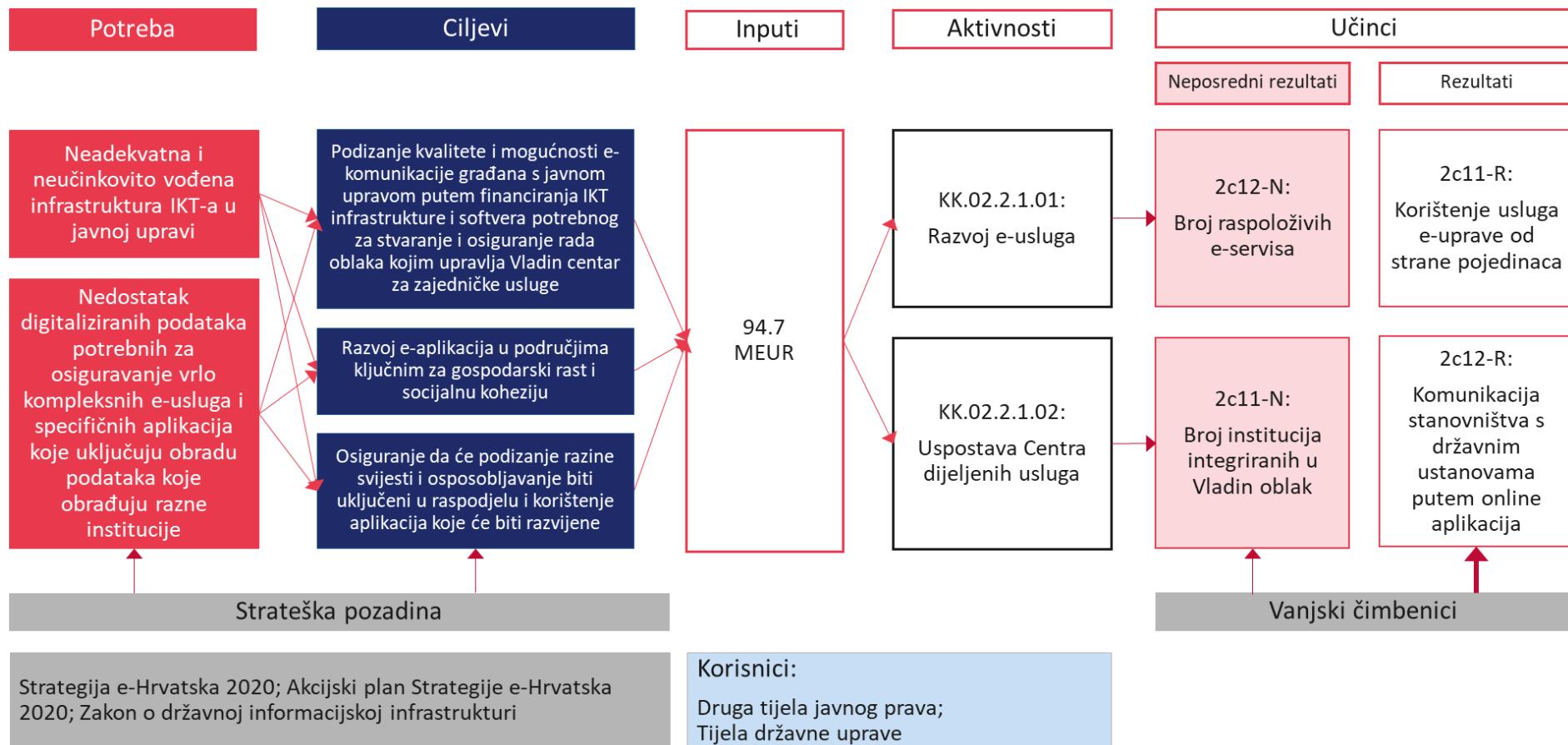
Tablica 6 – Pokazatelji rezultata za Specifični cilj 2c1

Oznaka pokazatelja	Naziv pokazatelja	Mjerna jedinica	Početna vrijednost (2013.)	Ciljna vrijednost (2023.)	Očekivana promjena
2c11-R	Korištenje usluga e-uprave od strane pojedinaca	%	25	65	40
2c12-R	Komunikacija stanovništva s državnim ustanovama putem online aplikacija	%	10	60	50

Izvor: Operativni program Konkurenčnost i kohezija 2014. – 2020.

Slika 7 prikazuje Teoriju promjene za Specifični cilj 2c1.

Slika 7 - Shematski prikaz Teorije promjene za Specifični cilj 2c1 Povećanje korištenja IKT-a u komunikaciji između građana i javne uprave putem uspostave IKT koordinacijske strukture i softverskih rješenja



Izvor: Vlastita obrada na temelju relevantnih strateških dokumenata

U poglavlju 3.1 razmatran je teorijski i planirani okvir intervencija u Prioritetnoj osi 2. U poglavlju 3.2 istražuju se opaženi učinci intervencija te ispituju drugi vanjski učinci koji su utjecali na njihove rezultate, ali nisu izravno povezani s intervencijama.

3.2 Evaluacijsko pitanje 1

Koji su opaženi učinci i promjene na razini pojedinog specifičnog cilja, koliko su opaženi učinci rezultat intervencija, a koliko drugih faktora?

3.2.1 Korištene metode i alati

Analiza učinaka intervencije provedena je primarno evaluacijom učinka zasnovanoj na teoriji u skladu s gore navedenim metodološkim pristupom. Primjena takvog metodološkog pristupa podrazumijevala je korištenje kvalitativnih evaluacijskih alata te prije svega „desk“ istraživanje relevantnih dokumenata (npr. operativnog programa i poziva na dostavu projektnih prijedloga), kao i intervjuje s dionicima iz sustava upravljanja i kontrole. Povrh toga, primjena ove metode podrazumijevala je i izradu Teorije promjene, odnosno teorijskog i planiranog okvira intervencija analiziranog za prioritetnu os i uključene specifične ciljeve (detaljnije opisano u poglavlju 3.1). Nakon što je izrađena Teorija promjene, kao drugi korak evaluacije učinka zasnovane na teoriji, u poglavlju 3.2.2. istražuje se kako se teorija pretvorila u stvarnost za svaki specifični cilj, odnosno analiziraju se uočeni učinci intervencija, te također ispituju vanjski čimbenici koji su utjecali na rezultate provedbe intervencija u sklopu pojedinog specifičnog cilja, a koji nisu izravno povezani s intervencijama.

Evaluacijsko pitanje 1 za cilj ima procijeniti opažene učinke specifičnih ciljeva u sklopu Prioritetne osi 2, kao i u kojoj se mjeri ti učinci mogu pripisati projektima u okviru povezanih specifičnih ciljeva.

Prvi korak analize bila je ocjena fizičkog i financijskog napretka provedbe. U ovome poglavlju predstavljeno je koliko je projekata bilo ugovorenog i završeno do *cut-off* datuma 31. prosinca 2021., financijski napredak (alokacija po specifičnom cilju, ugovoreni i isplaćeni iznosi potpore), kao i moguća odstupanja u vezi s napretkom projekata.

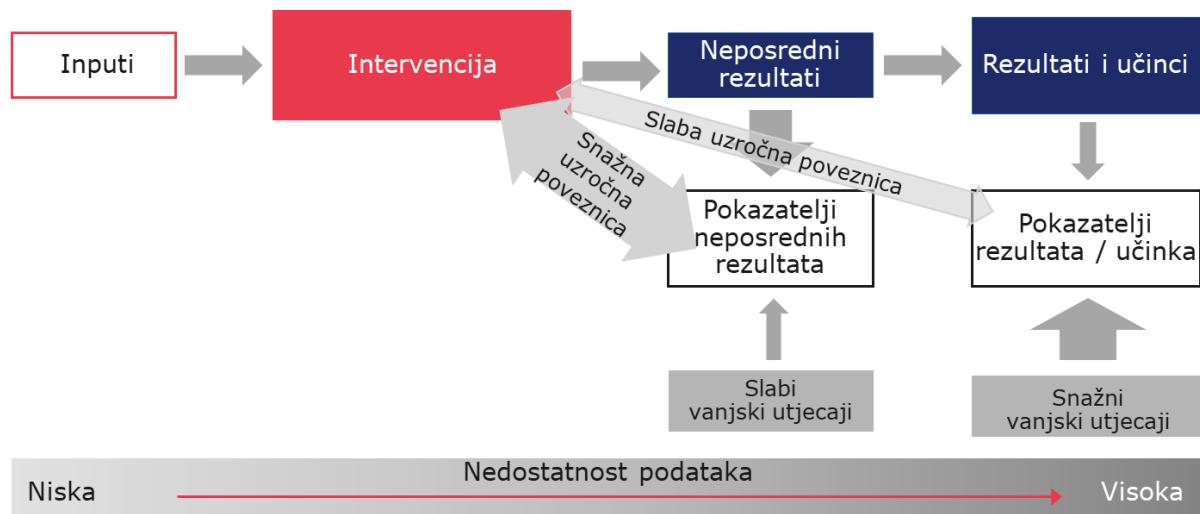
Drugi korak bila je analiza pokazatelja. U ovome poglavlju analiziraju se pokazatelji i dostupni podaci o njihovom napretku, a zatim se predstavlja napredak pokazatelja neposrednih rezultata i pokazatelja rezultata.

Pokazateljima neposrednih rezultata mjere se „neposredni opipljivi i brojni proizvodi/usluge kao rezultat provedbe intervencije“⁴⁹, dok se pokazateljima rezultata mjere „neposredni izravni učinci intervencije“.⁵⁰ Dok promjena vrijednosti pokazatelja neposrednih rezultata često ovisi samo o tome je li projekt završen ili ne, promjena vrijednosti pokazatelja rezultata obično se ne može pripisati samo povezanim intervencijama, već i drugim (vanjskim) čimbenicima (vidi Slika 8).

⁴⁹ Better Regulation Toolbox. Europska Komisija.

⁵⁰ Better Regulation Toolbox. Europska Komisija.

Slika 8 - Sustavni prikaz pojedine intervencije



Izvor: Better Regulation Toolbox. Europska Komisija

U prvom koraku analize pokazatelja opisani su pokazatelji neposrednih rezultata, pokazatelji rezultata, kao i dodatni pokazatelje te se daje kritički osvrt na sustav pokazatelja.

Drugi korak je analiza napretka pokazatelja neposrednih rezultata. U sklopu analize nastojale su se postići dvije stvari:

1. Identificirati moguća odstupanja na razini projekata (npr. slučajeve u kojima su projekti provedeni, ali nisu postignute ciljne vrijednosti povezanih pokazatelja neposrednih rezultata itd.) i
2. Kvantificirati neposredne rezultate intervencija.

Postoje dvije vrste pokazatelja neposrednih rezultata: zajednički pokazatelji neposrednih rezultata koji su definirani na razini Europske unije i pokazatelji rezultata specifični za program koji su definirani na razini operativnog programa te dodatni pokazatelji koje korisnik definira na projektnoj razini. Početna vrijednost tih pokazatelja u okviru Prioritetne osi 2 iznosi 0. Što se tiče ciljnih vrijednosti, postoje tri izvora podataka: tekst Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., Godišnje izvješće o provedbi za 2021. i baza podataka na projektnoj razini preuzeta iz sustava ESIF MIS/eFondovi, a posljednja dva izvora sadrže i podatke o ostvarenim vrijednostima pokazatelja.

Premda odstupanja između različitih izvora podataka mogu biti i namjerna, isto tako mogu ukazivati na nedostatke u sustavu praćenja i izvještavanja:

- Logično je da su ciljne vrijednosti navedene u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. zbroj ciljnih vrijednosti projekata (kako je navedeno u bazi podataka na razini projekta), osim ako na napredak pokazatelja neposrednih rezultata nisu utjecali vanjski faktori. U slučaju Prioritetne osi 2, agregirane ciljne vrijednosti na razini projekata trebale bi biti iste kao i ciljne vrijednosti pokazatelja neposrednih rezultata u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. To se može provjeriti čak i u slučaju da nijedan projekt nije završen na *cut-off* datuma. Ako agregirana ciljna vrijednost projekta premašuje ciljnu vrijednost navedenu u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.,

možemo govoriti da se radi o „preplaniranju“. Prema informacijama prikupljenim s pomoću intervjeta, opisani se način planiranja katkada namjerno primjenjivao kako bi se osiguralo ostvarenje ciljnih vrijednosti na razini operativnog programa. S druge strane, ponekad je agregirana ciljna vrijednost pokazatelja na projektnoj razini niža od ciljne vrijednosti postavljene u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., pri čemu se radi o „potplaniranju“. To podrazumijeva da bez ugovaranja dodatnih projekata ili bez da neposredni rezultati već ugovorenih projekata ne premaši ciljne vrijednosti na projektnoj razini, ciljana vrijednost na razini Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. neće biti postignuta.

- U slučaju pokazatelja neposrednih rezultata, podaci na razini projekta u sustavu eFondovi trebaju odgovarati (agregiranim) ostvarenim vrijednostima prikazanim u Godišnjem izvješću o provedbi. Određena odstupanja mogu postojati jer se sustav eFondovi stalno ažurira novim podacima i ispravljuju se uočene greške (npr. kad korisnici različito tumače pokazatelje i sl.).

Ukratko se opisuju razlike između izvora podataka pokazatelja neposrednih rezultata u onoj mjeri koja omogućuje ispravno razumijevanje napretka tih pokazatelja.

Međutim, detaljniji kritički osvrt na sustav pokazatelja dan je u odgovoru na Evaluacijsko pitanje 2.

Analizom neposrednih rezultata utvrđuje se je li intervencija imala (značajnijih) utjecaja na ostvarenje neposrednih rezultata i ako jest, koji su to bili neposredni rezultati.

Ako za određenu intervenciju do *cut-off* datuma nema ostvarenih vrijednosti neposrednih rezultata (kao što je bio slučaj kod Specifičnog cilja 2a1), analiza tu staje jer se bez neposrednih rezultata ne može podrazumijevati da su intervencije doprinijele promjeni u ostvarenju pokazatelja rezultata.

Ako je neka intervencija imala mjerljivih neposrednih rezultata (kao što je to bio slučaj kod Specifičnog cilja 2c1), analizirao se napredak pokazatelja rezultata.

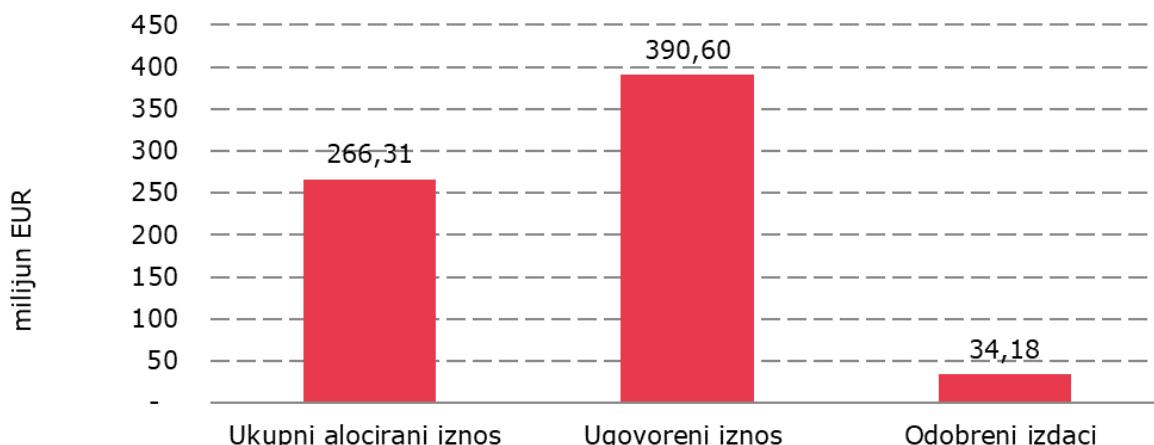
Nakon toga analiziran je učinak evaluiranih projekata na opaženu promjenu vrijednosti pokazatelja rezultata. U slučaju Prioritetne osi 2, na promjenu vrijednosti pokazatelja rezultata utječu pokazatelji neposrednih rezultata koji su predmet vrednovanja kao i drugi (vanjski) čimbenici. Učinak projekata na promjenu vrijednosti pokazatelja rezultata može se ocijeniti primjenom statističkog modeliranja (Specifični cilj 2c1). Specifična primjenjena metoda opisana je pod spomenutim specifičnim ciljem.

3.2.2 Analiza

Slika 9 i Slika 11 prikazuju napredak u provedbi Prioritetne osi 2 po specifičnim ciljevima. Između ostalog, prikazuje se broj raskinutih, završenih i projekata koji su bili u tijeku. Do *cut off* datuma ukupno je završeno šest projekata, a provedba 37 projekata bila je u tijeku.

Slika 9 u nastavku prikazuje finansijski napredak Prioritetne osi 2. Ukupna alokacija Prioritetne osi 2 bila je 266,3 milijuna eura. Od toga je do *cut-off* datuma ugovoren 147 % iznosa, tj. 390,6 milijuna eura, a Posredničko tijelo razine 2 odobrilo je 9 % ugovorenog iznosa, tj. 34,2 milijuna eura.

Slika 9 - Pregled finansijskog napretka Prioritetne osi 2



Izvor: Vlastita obrada na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija, sustava eFondovi i sustava ESIF MIS (dokument „Nacionalno sufinanciranje razina specifičnog cilja.xlsx i „ugovori-sve kategorije prioritetna os 2, 6 i 9_31.12 plaćanja“)

3.2.2.1 Opaženi učinci za Specifični cilj 2a1

3.2.2.1.1 Fizički i finansijski napredak provedbe

Tablica 7 u nastavku predstavlja napredak provedbe u sklopu Specifičnog cilja 2a1. Do cut-off datuma 31. prosinca 2021. ugovorena su 22 projekta i niti jedan projekt nije završen.

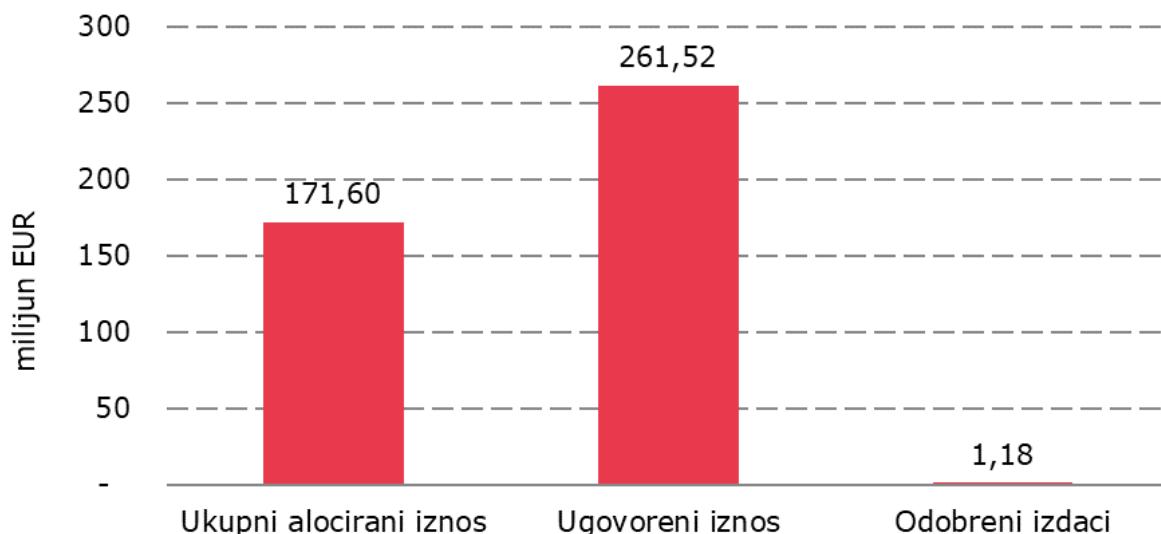
Tablica 7 – Pregled stanja provedbe u sklopu Specifičnog cilja 2a1

	2a1: Razvoj infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije u područjima bez infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije i bez dovoljno komercijalnog interesa, za maksimalno povećanje socijalne i ekonomske dobrobiti
Broj završenih projekata	0
Broj projekata u tijeku	22
Broj raskinutih projekata	0

Izvor: sustav eFondovi i sustav ESIF MIS (dokument „Ugovori_Sve kategorije(sistemske) Cut-off3112_prioritetne osi 6, 9 i2“)

Slika 10 prikazuje finansijski napredak specifičnog cilja 2a1.

Slika 10 - Finansijski napredak Specifičnog cilja 2a1



Izvor: Vlastita obrada na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., sustava eFondovi i sustava ESIF MIS (dokument „Nacionalno sufinanciranje razina specifičnog cilja.xlsx i „ugovori-sve kategorije prioritetna os 2, 6 i 9_31.12 plaćanja“)

Ukupna alokacija za Specifični cilj 2a1 iznosila je 171,6 milijuna eura⁵¹. Ugovoreno je 261,5 milijuna eura⁵² do cut-off datuma⁵³, a Posredničko tijelo razine 2 je odobrilo izdataka u iznosu od 1,2 milijuna eura.

3.2.2.1.2 Analiza pokazatelja

Tablica 8 sadrži zajedničke pokazatelje, pokazatelje neposrednih rezultata specifične za program i pokazatelje rezultata kako su navedeni u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. za Specifični cilj 2a1.

⁵¹ Na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. i Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (dokument „Nacionalno sufinanciranje na razini specifičnog cilja.xlsx“). Nacionalno sufinanciranje na razini specifičnog cilja.xlsx. ukupna alokacija odnosi se na zbroj dodijeljenih sredstava iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova i planiranog iznosa nacionalnog sufinanciranja.

⁵² eFondovi, ESIF MIS (file 'ugovori-sve kategorije (sistemske) 31.12- s odobrenim.xlsx')

⁵³eFondovi, ESIF MIS (file 'ugovori-sve kategorije (sistemske) 31.12- s odobrenim.xlsx')

Tablica 8 – Popis pokazatelja koji se odnose na Specifični cilj 2a1

Broj i naziv pokazatelja	Vrsta pokazatelja	Izvor podataka	Učestalost izvještavanja
2a11-N: Broj čvorova agregacijske mreže sljedeće generacije u bijelim i sivim NGN područjima	Zajednički pokazatelj neposrednih rezultata i pokazatelji neposrednih rezultata specifičan za program	Izvješća o provedbi projekta, MIS	Jednom godišnje
2a12-N: Privatna ulaganja koja odgovaraju javnoj potpori za projekte razvoja širokopojasnog pristupa [EUR]		Izvješća o provedbi projekta, MIS	Jednom godišnje
CO10-N: Infrastruktura informacijskih i komunikacijskih tehnologija: Broj dodatnih kućanstava koja imaju širokopojasni pristup od najmanje 30 Mbps [kućanstva]		Izvješća o provedbi projekta, MIS	Jednom godišnje
2a11-R: Ukupna pokrivenost pristupnim mrežama sljedeće generacije [kao % kućanstava]	Pokazatelj rezultata specifičan programu	Prikaz pokazatelja Digitalne Agende za Europu	Jednom godišnje

Izvor: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, sustav eFondovi i sustav ESIF MIS (dokument „Objedinjeni izvještaj_Cut-off 31.12. prioritetne osi 6, 9 i 2”)

Intervencija je bila usmjerena na uspostavu čvorova agregacijske mreže sljedeće generacije u bijelim i sivim NGN područjima (pokazatelj 2a11-N), obuhvaćanje dodatnih kućanstava širokopojasnim pristupom od najmanje 30 Mbps (pokazatelj CO10-N) i povećanje ukupne pokrivenosti pristupnim mrežama sljedeće generacije (pokazatelj 2a11-R).

U slučaju pokazatelja 2a11-N i 2a12-N, raspolaže se pouzdanim podacima o ciljanim i postignutim vrijednostima pokazatelja iz Godišnjeg izvješća o provedbi i baze podataka na projektnoj razini preuzete iz sustava ESIF MIS/eFondovi.

Kod pokazatelja CO10-N postoje određena odstupanja. Ovaj pokazatelj mjeri broj dodatnih kućanstava sa širokopojasnim pristupom od barem 30 Mbs, dok je na razini ugovorenih projekata aggregirana ciljna vrijednost niža od ciljne vrijednosti navedene u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. Međutim, definiran je dodatni pokazatelj na projektnoj razini koji mjeri broj dodatnih stambenih jedinica sa širokopojasnim pristupom od 40 Mbps. Ciljna vrijednost ovog pokazatelja viša je od ciljne vrijednosti pokazatelja CO10-N koji se navodi u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. Izmjenom Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. u prosincu 2022. ciljna vrijednost pokazatelja smanjena je sa 155.500 na 131.445 kućanstava (više u poglavljju 3.2.2.1.2.).

Postoje pouzdani podaci o napretku pokazatelja 2a11-R u Digitalnoj agendi za Europu, kako je zabilježeno i u Godišnjem izvješću o provedbi te je ostvarenje pokazatelja u 2021. iznosilo 87,8 %. Kod projekata u sklopu Specifičnog cilja 2a1 zasad nije zabilježen nikakav napredak pa se može zaključiti da navedena promjena nije rezultat intervencije. Izmjenom Operativnog programa iz prosinca 2022. ciljna

vrijednost pokazatelja 2a11-R stoga je povećana sa 53 % na 97% ukupne pokrivenosti pristupnim mrežama sljedeće generacije.

3.2.2.1.3 Analiza napretka pokazatelja neposrednih rezultata

U Tablici 9 prikazan je napredak zajedničkih pokazatelja neposrednih rezultata, pokazatelja neposrednih rezultata specifičnih za program, kao i pokazatelja rezultata u okviru Specifičnog cilja 2a1.

Tablica 9 – Pokazatelji koji se odnose na Specifični cilj 2a1

Broj i naziv pokazatelja	Vrsta pokazatelja	Broj povezanih projekata – ugovoreni	Broj povezanih projekata – završeni	Početna vrijednost (2013.)	Ciljna vrijednost (na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.)	Ugovoreni projekti Agregirane ciljne vrijednosti	Postignute vrijednosti	Napredak u usporedbi s ciljnom vrijednosti Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.(%)	Napredak u usporedbi s agregiranim ciljnim vrijednostima na razini projekata (%)
2a11-N: Broj čvorova agregacijske mreže sljedeće generacije u bijelim i sivim NGN područjima	Zajednički i pokazatelji neposrednih rezultata i pokazatelji neposrednih rezultata specifični za program	1	0	0	175	350 ⁵⁴	0 ⁵⁵	0 %	0 %
2a12-N: Privatna ulaganja koja odgovaraju javnoj potpori za projekte razvoja širokopojasnog pristupa [EUR]		16	0	0	41.460.613,86	80.100.686,19	0	0 %	0 %
CO10-N: Infrastruktura informacijskih i komunikacijskih tehnologija: Broj		21	0	0	155.500 ⁵⁶	155.472	0	0 %	0 %

⁵⁴ Godišnje izvješće o provedbi za 2021.

⁵⁵ Godišnje izvješće o provedbi za 2021.

⁵⁶ Izmjenom OPKK-a iz prosinca 2022. godine ciljna vrijednost pokazatelja CO10-N smanjena je sa 155.500 na 131.445 kućanstava

Broj i naziv pokazatelja	Vrsta pokazatelja	Broj povezanih projekata – ugovoreni	Broj povezanih projekata – završeni	Početna vrijednost (2013.)	Ciljna vrijednost (na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.)	Ugovoreni projekti Agregirane ciljne vrijednosti	Postignute vrijednosti	Napredak u usporedbi s ciljnom vrijednosti Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.(%)	Napredak u usporedbi s agregiranim ciljnim vrijednostima na razini projekata (%)
dodatnih kućanstava koja imaju širokopojasni pristup od najmanje 30 Mbps [kućanstva]									
2a11-R: Ukupna pokrivenost mrežama sljedeće generacije (kao % kućanstava)	Pokazatelj rezultata	21	0	33	53 ⁵⁷	-	86	265% ⁵⁸	-

Izvor: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, sustav eFondovi i sustav ESIF MIS (dokument „Objedinjeni izvještaj_Cut-off 31.12. prioritetne osi 6, 9 i 2“)

⁵⁷ Izmjenom OPKK iz prosinca 2022. godine ciljna vrijednost pokazatelja je povećana s 53 na 97 % kućanstava

⁵⁸ U usporedbi s novom ciljnom vrijednosti od 97 %, napredak iznosi 83 %. Napredak se ne može ni na koji način pripisati intervenciji jer nijedan projekt nije bio završen do 31.12.2021.

Jedan ugovoren projekt u okviru Specifičnog cilja 2a1 doprinosio je ciljnoj vrijednosti pokazatelja 2a11-N i na *cut-off* datum još uvijek je bio u provedbi. Ciljna vrijednost na razini Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. bila je kreirati 175 čvorova agregacijske mreže sljedeće generacije u bijelim i sivim NGN područjima. Na projektnoj razini ciljna vrijednost bila je mnogo veća i iznosila je 350 čvorova agregacijske mreže u NGN područjima, dok do *cut-off* datuma nije zabilježen nikakav napredak.

Što se tiče pokazatelja 2a12-N, ostvarenju ciljne vrijednosti trebalo je doprinijeti 16 projekata koji su na *cut-off* datum još uvijek bili u provedbi. Prema Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., ciljna vrijednost iznosila je 41,5 milijuna eura privatnih ulaganja koja odgovaraju javnoj potpori za projekte razvoja širokopojasnog pristupa. Agregirana ciljna vrijednost pokazatelja na razini projekata bila je znatno viša i iznosila je 80,1 milijun eura, a do *cut-off* datuma nije zabilježen napredak u ostvarenju pokazatelja s obzirom na to da se pokazatelj ostvaruje tek završetkom projekta.

U pogledu pokazatelja CO10-N, 21 projekt trebao je doprinijeti postizanju ciljne vrijednosti, mjerene brojem dodatnih kućanstava koja imaju širokopojasni pristup od najmanje 30 Mbps, uz dodatni pokazatelj poziva kojim se prati broj dodatnih kućanstava koja imaju širokopojasni pristup od najmanje 40 Mbps. Na *cut-off* datum niti jedan od spomenutog 21 projekta nije bio završen. Prema Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., ciljani broj dodatnih kućanstava koja imaju širokopojasni pristup od najmanje 30 Mbps iznosi 155.500 kućanstava. Agregirana ciljna vrijednost na razini projekta bila je nešto niža i iznosila je 155.472 kućanstava, dok je ciljna vrijednost dodatnog pokazatelja kojim se prati broj dodatnih kućanstava s pristupom od najmanje 40 Mbps znatno viša, tj. 235.973 (više u poglavlju 3.3.2). U promatranom razdoblju također nije zabilježen nikakav napredak navedenih pokazatelja. Izmjenom Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2104. – 2020. u prosincu 2022. ciljna vrijednost pokazatelja CO10-N smanjena je sa 155.500 na 131.445 kućanstava, dok je ciljna vrijednost pokazatelja 2a11-R povećana sa 53 % do 97% kao reakcija na uočene promjene koje se još nisu mogle pripisati intervenciji, već drugim, vanjskim čimbenicima.

3.2.2.2 Opaženi učinci za specifični cilj 2c1

3.2.2.2.1 Fizički i finansijski napredak provedbe

Tablica 10 u nastavku prikazuje napredak provedbe u sklopu Specifičnog cilja 2c1. Do *cut-off* datuma 31. prosinca 2021. ugovoren je 21 projekt, od kojih je završeno njih ukupno šest.

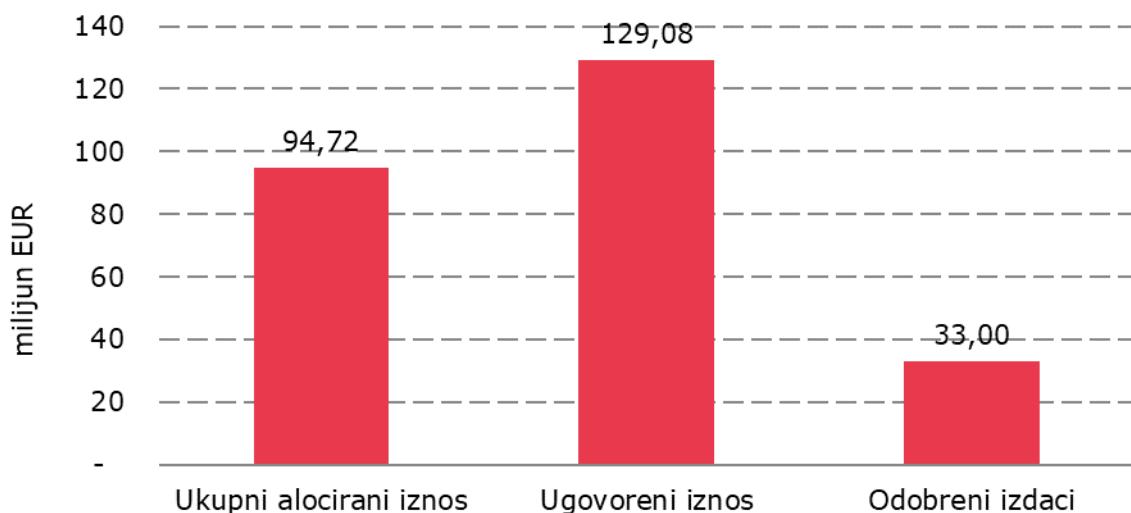
Tablica 10 – Pregled napretka provedbe projekata pod Specifičnim ciljem 2c1

	2c1 Povećanje korištenja IKT-a u komunikaciji između građana i javne uprave putem uspostave IKT koordinacijske strukture i softverskih rješenja
Broj završenih projekata	6
Broj projekata u tijeku	15
Broj raskinutih projekata	0

Izvor: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (dokument „Ugovori_Sve kategorije(sistemski)_Cut-off3112_prioritetne osi 6, 9 i2”)

Slika 11 prikazuje finansijski napredak Specifičnog cilja 2c1.

Slika 11 - Finansijski napredak Specifičnog cilja 2c1



Izvor: Izvor: Vlastita obrada na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., sustava eFondovi i sustava ESIF MIS (dokument „Nacionalno sufinanciranje razina specifičnog cilja.xlsx i „ugovori-sve kategorije prioritetna os 2, 6 i 9_31.12 plaćanja“)

Ukupna alokacija za Specifični cilj 2c1 iznosila je 94,7 milijuna eura⁵⁹. Do cut-off datuma ugovoren je 36 % tog iznosa, odnosno 129,1 milijuna eura⁶⁰. Posredničko tijelo razine 2 je odobrilo 33 milijuna eura⁶¹, tj. 26 % ugovorenog iznosa.

3.2.2.2.2 Analiza pokazatelja

Tablica 11 sadrži zajedničke pokazatelje, pokazatelje neposrednih rezultata specifične za program i pokazatelje rezultata kako su navedeni u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. za Specifični cilj 2c1.

⁵⁹ Na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. i Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (dokument „Nacionalno sufinanciranje na razini specifičnog cilja.xlsx“). Nacionalno sufinanciranje na razini specifičnog cilja.xlsx. ukupna alokacija odnosi se na zbroj dodijeljenih sredstava iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova i planiranog iznosa nacionalnog sufinanciranja.

⁶⁰ eFondovi, ESIF MIS (file 'ugovori-sve kategorije (sistemske) 31.12- s odobrenim.xlsx')

⁶¹ eFondovi, ESIF MIS (file 'ugovori-sve kategorije (sistemske) 31.12- s odobrenim.xlsx')

Tablica 11 – Pokazatelji u okviru Specifičnog cilja 2c1

Broj i naziv pokazatelja	Vrsta pokazatelja	Izvor podataka	Učestalost izvještavanja
2c11-N: Broj institucija integriranih u Vladin oblak [broj]	Zajednički pokazatelj neposrednih rezultata i pokazatelj neposrednih rezultata specifičan za program	Izvješća o provedbi projekta, MIS	Jednom godišnje
2c12-N: Broj raspoloživih e-servisa [broj]		Izvješća o provedbi projekta, MIS	Jednom godišnje
2c11-R: Korištenje usluga e-uprave od strane pojedinaca [%]	Pokazatelji rezultata specifični programu	EUROSTAT	Jednom godišnje
2c12-R: Komunikacija stanovništva s državnim ustanovama putem online aplikacija [%]		EUROSTAT	Jednom godišnje

Izvor: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, sustav eFondovi i sustav ESIF MIS (dokument „Objedinjeni izvještaj_Cut-off 31.12. prioritetne osi 6, 9 i 2“)

Intervencija je imala za cilj integrirati institucije u Vladin oblak (pokazatelj 2c11-N) i kreirati nove e-usluge (pokazatelj 2c12-N) kako bi se povećalo korištenje usluga e-uprave od strane pojedinaca (pokazatelj 12c11-R), kao i udio stanovništva koje komunicira s javnim institucijama putem online aplikacija (pokazatelj 2c12-R).

U slučaju pokazatelja 2c11-N i 2c12-N, postoje podaci o ciljnim i postignutim vrijednostima pokazatelja u Godišnjem izvješću o provedbi i bazi podataka na projektnoj razini preuzetoj iz sustava ESIF MIS/eFondovi. U oba slučaja postoje određena odstupanja između dva izvora podataka. Za pokazatelj 2c11-N navedene ciljne vrijednosti su iste, no postoji razlika u ostvarenim vrijednostima (vrijednost u Godišnjem izvješću o provedbi je viša). Kod pokazatelja 2c12-N razlikuju se ciljne vrijednosti, pri čemu je ciljna vrijednost u Godišnjem izvješću o provedbi niža. Međutim, ostvarene vrijednosti su iste. Potvrđeno je da su vrijednosti u Godišnjem izvješću o provedbi točne jer se sustav eFondovi stalno ažurira novim podacima i uočene greške se ispravljaju.

U vezi s pokazateljem rezultata 2a11-R, imamo pouzdane podatke iz Eurostata koji su isto tako navedeni i u izvješću o provedbi.

3.2.2.2.3 Analiza napretka pokazatelja neposrednih rezultata

U Tablici 12 prikazan je napredak zajedničkih i pokazatelja neposrednih rezultata specifičnih za program, kao i drugih definiranih pokazatelja neposrednih rezultata za Specifični cilj 2c1.

Tablica 12 – Napredak pokazatelja neposrednih rezultata za Specifični cilj 2a1

Broj i naziv pokazatelja	Vrsta pokazatelja	Broj povezanih projekata – ugovoreni	Broj povezanih projekata – završeni	Ciljna vrijednost (na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.)	Ugovoreni projekti Agregirane ciljne vrijednosti	Ugovoreni projekti Agregirane postignute vrijednosti	Napredak u usporedbi s ciljnom vrijednosti Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. (%)	Napredak u usporedbi s agregiranim ciljnim vrijednostima na razini projekata (%)
2c11-N: Broj institucija integriranih u Vladin oblak [broj]	Pokazatelji neposrednih rezultata	1	0	300	300	196 ⁶²	10 %	10 %
2c12-N: Broj raspoloživih e-servisa N [broj]		20	6	40	199 ⁶³	30 ⁶⁴	75 %	15 %
Uspostava nacionalne pristupne točke Sudskog registra i povezivanje sa europskom centralnom platformom (ECP) i europskim pravosudnim portalom (EJP) [broj]	Dodatni pokazatelji neposrednih rezultata	1	1	-	1	1	100 %	-
Uspostava servisa Sudskog registra prema NIAS i osobnom korisničkom pretincu u okviru usluge e-Gradjani za zaprimanje zahtjeva i dokumenata u vezi osnivanja, izdavanje rješenja o osnivanju te drugu potrebnu komunikaciju sa osnivačem/ima [broj]		1	1		1	1	100 %	-
Broj zdravstvenih djelatnika koji imaju pristup portalu [broj]		1	0		3.000	0	0 %	-

⁶² Prema Godišnjem izvješću o provedbi za 2021. , no, premabazi podataka iz eFondovia i ESIFMIS-a (dokument „Objedinjeni izvještaj_Cut-off3112_Prioritetna os 6, 9 i 2“) ostvarena vrijednost iznosi 30.

⁶³ eFondovi, ESIFMIS (dokument „Objedinjeni izvještaj_Cut-off3112_Prioritetna os 6, 9 i 2“). Međutim, u izvješću o provedbi ciljana vrijednost za 2023. je 54.

⁶⁴ eFondovi, ESIFMIS (dokument „Objedinjeni izvještaj_Cut-off3112_Prioritetna os 6, 9 i 2“). Isto kao i u izvješću o provedbi.

Broj i naziv pokazatelja	Vrsta pokazatelja	Broj povezanih projekata – ugovoreni	Broj povezanih projekata – završeni	Ciljna vrijednost (na temelju Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.)	Ugovoreni projekti Agregirane ciljne vrijednosti	Ugovoreni projekti Agregirane postignute vrijednosti	Napredak u usporedbi s ciljnom vrijednosti Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. (%)	Napredak u usporedbi s agregiranim ciljnim vrijednostima na razini projekata (%)
Razvijeni informacijski sustavi [broj]		1	0		1	0	0 %	-
Postotak donošenja odluka temeljenih na dokazima [%]		1	0		10	0	0 %	-
Broj akutnih bolnica koje se služe novim DRG grupiranjem u postotcima [broj]		1	0		100	0	0 %	-
Informiranje građana i drugih zainteresiranih strana [broj]		1	0		1	0	0 %	-
Informiranje i edukacija dužnosnika [broj]		1	0		2	0	0 %	-
Kreiranje internetskog portala [broj]		1	0		1	0	0 %	-
Uspostavljene e-usluge za građane koje omogućuju uvid u trošak njihovog liječenja u akutnim bolnicama [broj]		1	0		1	0	0 %	-
Program e-učenja za dužnosnike i korisnike [broj]		1	0		1	0	0 %	-
Uspostavljanje procesa certificiranja [broj]		1	0		1	0	0 %	-

Izvor: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, sustav eFondovi i sustav ESIF MIS dokument Objedinjeni izvještaj_Cut-off31.12._prioritetna os 6, 9 i 2”

Jedan ugovoreni projekt u sklopu Specifičnog cilja 2c1 doprinosi napretku pokazatelja 2c11-N i na *cut-off* datum još uvijek je bio u provedbi. Ciljna vrijednost u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., kao i u Godišnjem izvješću o provedbi i podacima na razini projekata iznosila je 300 institucija koje je bilo potrebno integrirati u Vladin oblak. Prema bazi podataka koja prati ostvarenje pokazatelja na projektnoj razini, do *cut-off* datuma 30 institucija bilo je integrirano u Vladin oblak. Međutim, prema izvješću o provedbi za 2021. godinu, broj integriranih institucija iznosio je 196. Potvrđeno je da su vrijednosti u Godišnjem izvješću o provedbi točne, jer se sustav eFondovi stalno ažurira novim podacima i uočene greške ispravljaju.

Pokazatelju 2c12-N pridonosi 20 ugovorenih projekata, od kojih je do *cut-off* datuma završeno njih šest. Ciljna vrijednost na razini Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. je 40 novih e-usluga. Agregirana ciljna vrijednost ugovorenih projekata je bila 54 e-usluge, a u Godišnjem izvješću o provedbi ostvarena vrijednost za 2021. iznosi 30 usluga. Potvrđeno je da su vrijednosti u Godišnjem izvješću o provedbi točne jer se sustav eFondovi stalno ažurira novim podacima i uočene greške se ispravljaju.

Drugi pokazatelji neposrednih rezultata su bili specifični za projekte, a u slučaju pokazatelja koji se odnose na već završene projekte, ciljne vrijednosti su postignute.

Analiza napretka pokazatelja rezultata

Tablica 13 sadrži pregled napretka pokazatelja rezultata za Specifični cilj 2c1.

Tablica 13 – Pokazatelji rezultata koji se odnose na Specifični cilj 2c1

Pokazatelj	Početna vrijednost (2013.)	Ciljna vrijednost (2023.)	Postignuta vrijednost (2021.)
2c11-R: Korištenje usluga e-uprave od strane pojedinaca [% populacije]	25	65	45
2c12-R: Komunikacija stanovništva s državnim ustanovama putem online aplikacija [% populacije]	10	60	24

Izvor: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, sustav eFondovi i sustav ESIF MIS (dokument „Objedinjeni izvještaj_Cut-off31.12._prioritetna os 6, 9 i 2“)

Pokazatelj rezultata 2c11-R mjeri korištenje usluga e-uprave od strane pojedinaca kao postotak populacije. Prema podacima Eurostata početna vrijednost iznosila je 25 % u 2013., a planirana ciljna vrijednost za 2023. bila je 65 %. Ostvarena vrijednost za 2021. iznosila je 45 %. Primjećuje se pozitivan napredak iako ciljana vrijednost još nije dostignuta.

Pokazatelj rezultata 2c12-R mjeri udio populacije koji komunicira s javnim institucijama putem online aplikacija. Početna vrijednost bila je 10 % u 2013., a planirana ciljna vrijednost za 2023. iznosila je 60 %. Ostvarena vrijednost iznosila je 24 %. Primjećuje se pozitivan napredak iako ciljana vrijednost još nije dostignuta.

3.2.2.2.4 Daljnja analiza podataka

Ovo poglavlje prikazuje broj korištenja/korisnika e-usluga razvijenih u okviru Specifičnog cilja 2c1 i u kojoj se mjeri promjena vrijednosti pokazatelja rezultata (postotak stanovništva koje koristi usluge e-uprave) može pripisati podržanim projektima. Zbog prirode intervencija statistička analiza opaženih učinaka (tj. broja korištenja/korisnika razvijenih online usluga) bit će uzročno interpretirana. Cilj je analizirati kako se broj e-usluga i razina korištenja (npr. broj korištenja/korisnika) mijenjao kao učinak intervencije. Tablica 14 predstavlja prikaz e-usluga razvijenih intervencijama podržanim u okviru Specifičnog cilja 2c1.

Tablica 14 – Broj e-usluga razvijenih završenim projektima u Prioritetnoj osi 2

MIS oznaka projekta (završeni projekti)	Naziv projekta	Broj razvijenih e-usluga (ostvarena vrijednost pokazatelja)	Naziv razvijene e-usluge	U sustavu e-građani
KK.02.2.1.01.0001	e-Sudski register - faza 1	2	Registracija poslovnog nastana (j.d.o.o. i d.o.o.) putem Interneta	DA, kao Osnivanje trgovačkih društava na daljinu
			Povezivanje i prekogranična suradnja trgovačkih registara EU (BRIS)	
KK.02.2.1.01.0003	Uspostava informacijskog sustava u funkciji jedinstvene informacijske točke i katastra infrastrukture (e-katastar infrastrukture)	1	Jedinstvena informacijska točka - Sustava katastra infrastrukture	DA
KK.02.2.1.01.0005	Digitalna komora – komunikacijska platforma za poslovne subjekte, javnu upravu i građane	8	Digitalna komora HGK (e- Edukacije; e- Gospodarske informacije; e- Javne ovlasti; e-financiranje; e-Članice; e-zakonodavstvo; e-sajmovi; e-pokreni posovanje)	DA
KK.02.2.1.01.0006	Unaprjeđenje hrvatskog pozicijskog sustava (CROPOS) povezivanjem s Europskim globalnim satelitskim sustavom Galileo	1	Visokoprecizni servis pozicioniranja VPPS	NE
KK.02.2.1.01.0007	Geoinformacijski sustav državne granice Republike Hrvatske (GiSDG)	1	GiSDG elektronička usluga	NE

KK.02.2.1.01.0008	Uspostava službenog topografsko-kartografskog informacijskog sustava koja će poslužiti kao osnova geoinformacijskim sustavima tijela državne uprave i javnog sektora.	3	WMS za topografsku kartu mjerila 1:50000	NE
			WMS za topografsku kartu mjerila 1:100000	NE
			WMS za topografsku kartu mjerila 1:250000	NE

Izvor: Vlastita izrada na temelju podataka iz eFondova i Statističkog izvještaja Nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava (NIAS-a), Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva

U analizi su se mogle uzeti u obzir samo one usluge koje su integrirane u sustav e-Građani jer su podaci o korištenju usluga dostupni samo u ovom sustavu. Ostale usluge mogu koristiti samo ovlaštene osobe pa podaci o korištenju u njihovom slučaju nisu dostupni. Posljedično, učinci projekata usmjerenih na razvoj ovih usluga trenutno se ne mogu kvantitativno ocijeniti istim metodama.

Tablica 15 prikazuje ukupan broj e-usluga integriranih u sustav e-Građani.

Tablica 15 – Broj dostupnih e-usluga

Godina	Broj e-usluga		
	Nepodržane	Podržane	Ukupno
2014.	15	0	15
2015.	28	0	28
2016.	41	0	41
2017.	61	0	61
2018.	74	1	75
2019.	93	2	95
2020.	93	2	95
2021.	140	3	143
2022.	173	3	176

Izvor: Statistički izvještaj iz Nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava (NIAS-a), Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva

Podaci u tablici jasno pokazuju da je broj dostupnih e-usluga između 2014. i 2022. godine značajno rastao. Dok je u 2014. broj takvih e-usluga iznosio samo 15, njihov broj se do 2022. povećao na 176. Također je vidljivo da e-usluge podržane u okviru Prioritetne osi 2 predstavljaju marginalni udio u odnosu na ukupan broj usluga (samo 3 od njih 176) pa stoga možemo zaključiti da najveći dio e-usluga

nije rezultat programa potpore, već drugih čimbenika. Tablica 16 prikazuje ukupan broj prijava (tj. koliko je puta svaka usluga korištena) za podržane i nepodržane e-usluge.

Tablica 16 – Broj prijava u e-usluge

Godina	Broj prijava			
	Nepodržanih	Podržanih	Ukupno	Postotak podržanih u ukupnom broju prijava
2014.	1.162.911	0	1.162.911	-
2015.	2.888.244	0	2.888.244	-
2016.	4.051.509	0	4.051.509	-
2017.	4.904.681	0	4.904.681	-
2018.	6.427.146	1.893	6.429.039	0,03 %
2019.	8.604.945	1.845	8.606.790	0,02 %
2020.	8.604.945	1.845	8.606.790	0,02 %
2021.	33.218.638	1.866	33.220.504	0,01 %
2022.	39.464.777	24.223	39.489.000	0,06 %

Izvor: Statistički izvještaj iz Nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava (NIAS-a), Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva

Podaci u tablici pokazuju jasan rast broja prijava u e-usluge. Dok je u 2014. taj broj iznosio samo 1,2 milijuna prijava, u 2022. bio je veći od 39 milijuna. I u slučaju tri podržane e-usluge može se uočiti značajan napredak, uglavnom zahvaljujući usluzi „Jedinstvena informacijska točka - Sustav katastra infrastrukture“ gdje je samo u 2022. bilo 22.789 prijava. Međutim, čak i uvezvi u obzir navedeni porast, podržane e-usluge činile su vrlo mali udio u ukupnom broju korištenja. Može se zaključiti da se znatan napredak u broju prijava (tj. koliko su puta korištene sve dostupne usluge) ne može, ili se barem ne može značajno, pripisati aktivnostima podržanim u okviru Prioritetne osi 2. Ipak, navedene usluge omogućile su dostupnost javne usluge u *online* obliku tj. omogućile su da se više od 31.000 usluga administrira online, čime se administrativno rasteretilo javna tijela. Što se tiče broja korisnika e-usluga, dostupni su podaci o broju jedinstvenih korisnika po svakoj e-usluzi. Te se brojke međutim ne mogu zbrajati jer jedna osoba može koristiti više e-usluga. Iz navedenog razloga prikazujemo samo broj jedinstvenih korisnika po e-uslugama podržanim u okviru Prioritetne osi 2 (Tablica 17).

Tablica 17 – Broj korisnika po podržanim e-uslugama

e-usluga	Broj korisnika				
	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Digitalna komora HGK	1.587	1.561	1.162	1.037	1.033
Jedinstvena informacijska točka - Sustav katastra infrastrukture				202	13.293
Osnivanje trgovackih društava na daljinu		6	6	88	118

Izvor: Statistički izvještaj iz Nacionalnog identifikacijskog i autentifikacijskog sustava (NIAS-a), Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva

Podaci u tablici pokazuju da je usluga „Jedinstvena informacijska točka - Sustav katastra infrastrukture“ imala najviše korisnika, više od 13.000 u prvoj godini korištenja. U slučaju „Osnivanja trgovackih društava na daljinu“ broj korisnika se povećao, no međutim još je uvijek nizak. U slučaju „Digitalne komore HGK“ broj jedinstvenih korisnika se od početka smanjivao, što je zbog pandemije bolesti COVID-19 2021. i 2022. godine čudno. Za prepostaviti je da bi ljudi u teoriji preferirali online rješenja gdje god su dostupna pa bi se svakako trebao istražiti razlog smanjenja broja korisnika (npr. aplikacija nije „user-friendly“ itd.).

Detaljniji podaci o broju osoba koje su koristile neku od e-usluga nisu dostupni zbog GDPR-a (vidi treću točku pod poglavljem 2.2.2.2). Međutim, pokazatelji rezultata pokazuju kako se tijekom vremena mijenjao udio stanovništva koji koristi usluge e-uprave (2c11-R) i udio stanovništva koje komunicira s državnim ustanovama putem online aplikacije (2c12-R). Navedeni podaci prikazani su u Tablici 18.

Tablica 18 – Napredak pokazatelja rezultata za Specifični cilj 2c1 po godinama

Godina	2c11: Korištenje usluga e-uprave od strane pojedinaca [% populacije]	2c12: Komunikacija stanovništva s državnim ustanovama putem online aplikacija [% populacije]	Broj novih e-usluga kreiranih u sklopu projekata Specifičnog cilja 2c1
2013.	25	10	0
2014.	32	13	0
2015.	35	15	0
2016.	36	17	0
2017.	32	15	0

Godina	2c11: Korištenje usluga e-uprave od strane pojedinaca [% populacije]	2c12: Komunikacija stanovništva s državnim ustanovama putem online aplikacija [% populacije]	Broj novih e-usluga kreiranih u sklopu projekata Specifičnog cilja 2c1
2018.	36	16	0
2019.	33	19	3
2020.	41	25	13
2021.	45	24	14

Izvor: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, sustav eFondovi i sustav ESIF MIS (dokument „Objedinjeni izvještaj Cut-off 31.12._prioritetna os 6, 9 i 2“)

Postotak populacije koji se služi javnim e-uslugama povećao se s 25 % u 2013. na 36 % u 2016., nakon čega je uslijedio manji pad na 32 % u 2017. U 2018. udio se još jednom povećao na 36 %, da bi se u 2019. ponovno smanjio na 33 %. Ipak, u 2020. zabilježen je značajan porast na 41 % i taj se postotak dodatno povećao u 2021. kada je iznosio 45 %.

Postotak populacije koji komunicira s javnim tijelima pomoću online aplikacija povećao se s 10 % u 2013. na 17 % u 2016. U 2017. smanjio se na 15 %, baš kao što je to bio slučaj i s udjelom osoba koje su se služile uslugama e-uprave. Između 2017. i 2020. udio ljudi koji su komunicirali s javnim tijelima putem online rješenja povećao se s 15 % u 2017. na 25 % u 2020., dok je u 2021. zabilježen neznatan pad od jednog postotnog boda.

Na kraju 2021. bilo je 30 e-usluga koje su uspostavljene kao neposredan rezultat projekata u okviru Specifičnog cilja 2c1. Od ukupnog broja, tri su usluge završene u 2019., 13 u 2020. i 14 u 2021. Iako je u danom razdoblju primjetno povećanje vrijednosti pokazatelja, opaženu promjenu u vrijednostima pokazatelja u navedenim godinama ne možemo jednostavno pripisati novim e-uslugama koje su postale dostupne kroz provedbu intervencija.

Podaci o korištenju e-usluga pokazuju da je broj prijava u podržane e-usluge bio zanemariv (tj. manji od 1 %) u odnosu na nepodržane e-usluge. Čak i ako prepostavimo da je svaki korisnik novorazvijenih e-usluga dodatni novi korisnik (tj. korisnici koji prije nisu koristili nijednu e-uslugu i koriste samo jednu e-uslugu), njihov broj je samo 14.444 u 2022. godini što čini 0,37 % ukupnog, odnosno 0,45 % punoljetnog stanovništva Hrvatske u 2021. godini. Iz navedenog zaključujemo da se promjena u udjelu ljudi koji koriste usluge e-uprave može u manjoj mjeri pripisati razvoju e-usluga podržanih u okviru Specifičnog cilja 2c1 iako doprinos postoji.

3.2.2.5 Rezultati ankete

U sklopu ovog vrednovanja bilo je moguće analizirati odgovore triju ispitanika s obzirom da je anketa poslana na svih 20 korisnika od kojih su samo njih troje odgovorili. Zbog ograničenog broja odgovora rezultati ankete nisu obrađeni kvantitativnim metodama već kvalitativnim pristupom. Svi odgovori prikupljeni su od korisnika projekata koji su za cilj imali razvoj e-usluga u sklopu poziva referentne oznake KK.02.2.1.01., od kojih su dva završena. Prema odgovorima na pitanja, svi ispitanici smatraju da su njihovi projekti bili uspješni s obzirom na postignute rezultate. Svi su ocijenili povećanje broja

dostupnih usluga i poboljšanje u korištenju usluga maksimalnom ocjenom (tj. ocjenom 5 na ljestvici od 1 do 5). S obzirom na poboljšanje sljedećih značajki, ispitanici su ih ocijenili ocjenom vrlo dobar, tj. 4 ili višom:

- navigacija na platformama (tj. koliko se jednostavno može pronaći ono što se traži);
- brzina platformi (tj. koliko se brzo otvaraju stranice);
- pouzdanost platformi (tj. broj grešaka, bugova, zamrzavanja i padova stranice);
- dizajn platformi;
- sigurnost i zaštita korisničkih podataka;
- korisnička podrška provedene intervencije u potpunosti zadovoljavaju potrebe korisnika;
- provedene intervencije doprinijele su povećanju broja građana koji komuniciraju s javnim institucijama.

Što se tiče čimbenika uspješnosti, ispitanici su uglavnom navodili dobro planiranje, i relevantnost projekata, odnosno da je postojala stvarna potreba za aktivnostima i rezultatima tih intervencija.

Međutim, u vezi s jednim od najvažnijih pokazatelja za specifični cilj, ispitanici se tek djelomično slažu s izjavom da je provedena intervencija doprinijela povećanju broja građana koji se služe uslugama e-uprave (prosječna ocjena 3,6 na ljestvici od 1 do 5).

3.2.3 Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 1

3.2.3.1 Specifični cilj 2a1

U slučaju Specifičnog cilja 2a1 ugovorena su 22 projekta od kojih nijedan nije bio završen do *cut-off* datuma vrednovanja, tj. do 31. prosinca 2021. Planirani završetak tih projekata je 2023. godina. Do kraja 2021. korisnici su podnijeli zahtjeve za plaćanjima temeljem kojih je Posredničko tijelo razine 2 odobrilo samo 0,5 % ugovorenog iznosa.

Do *cut-off* datuma nije zabilježen napredak u ostvarenju pokazatelja neposrednih rezultata. Zasad se stoga niti ne može očekivati da je intervencija utjecala na pokazatelj rezultata ili druge čimbenike.

3.2.3.2 Specifični cilj 2c1

Kada je u pitanju Specifični cilj 2c1, ugovoren je 21 projekt, od kojih ih je do *cut-off* datuma 31. prosinca 2021. završeno šest. U tom su razdoblju korisnici podnijeli zahtjeve za nadoknadom sredstava temeljem kojih je Posredničko tijelo razine 2 odobrilo 26 % ugovorenog iznosa.

Projekt uspostave Centra zajedničkih usluga nije završen do *cut-off* datuma, no njegova provedba odvija se prema planu. Kada su u pitanju e-usluge, od ukupno 20 ugovorenih projekata, do *cut-off* datuma je završeno samo njih šest. Od 14 projekata koji su još uvijek u tijeku pet ih je trebalo biti završeno do *cut-off* datuma (više informacija o mogućim razlozima navedeno je u odgovoru na evaluacijsko pitanje 7, u poglavlju 3.8). Projektima je do sada omogućen razvoj 30 e-usluga od ukupno planiranih 54.

Prema podacima na razini projekata, 196 institucija integrirano je u Vladin oblak, dok je kao neposredni rezultat intervencije razvijeno 30 novih e-usluga koje su završene između 2018. i 2021. U tom je razdoblju zabilježeno povećanje ostvarene vrijednosti pokazatelja rezultata, no tu promjenu ne možemo pouzdano pripisati učincima intervencije. Podržane e-usluge 13.293 jedinstvenih korisnika koristilo je najmanje 34.970 puta.

U sklopu provedene ankete korisnika, u vezi s razvojem e-usluga, ispitanici su istaknuli kako smatraju da su projekti bili uspješni s obzirom na postignute rezultate. Kao čimbenik uspjeha uglavnom su navodili kvalitetno planiranje i znatnu relevantnost projekata, tj. činjenicu da je postojala stvarna potreba za aktivnostima i rezultatima intervencija. Ipak, ispitanici se samo u određenoj mjeri slažu da su provedene intervencije pridonijele povećanju broja građana koji se služe uslugama e-uprave (prosječna ocjena 3,6 na ljestvici od 1 do 5).

3.3 Evaluacijsko pitanje 2

Jesu li intervencijska logika i provedbeni instrumenti osigurali očekivanu promjenu u pogledu identificiranih ciljeva/rezultata i rješavanja identificiranih nedostataka/problema?
Ako ne, koji su razlozi?

3.3.1 Korištene metode i alati

Evaluacijsko pitanje 2 usmjereno je na kritičku analizu Teorije promjene specifičnih ciljeva Prioritetne osi 2 primjenom pristupa zasnovanog na teoriji, odnosno procjeni utjecaja temeljenoj na teoriji. Istražuje se je li intervencijska logika prikazana s pomoću Teorije promjene koherentno osmišljena, odnosno jesu li definicije ciljeva opravdane, jesu li planirane intervencije odgovarajuće i jesu li finansijski resursi dostačni za ostvarivanje zadanih ciljeva. Isto tako analiziran je i sustav pokazatelja, odnosno jesu li povezani zajednički i programski specifični pokazatelji neposrednih rezultata pravilno definirani i je li i u kojoj mjeri sustav za prikupljanje podataka i izvještavanje služio svrsi, tj. omogućuje li vrednovanje rezultata i učinaka intervencija. Evaluacijski alati i tehnikе za pronalaženje odgovora na ovo pitanje uključuju uglavnom desk istraživanje relevantne dokumentacije i nalaze analize provedene u sklopu Evaluacijskog pitanja 1. U analizu također ulaze i informacije prikupljene kroz intervjuje.

3.3.2 Analiza

Na temelju evaluacije učinka zasnovane na teoriji, vidljivo je da intervencije reagiraju na tržišni neuspjeh: prije intervencija nije bilo dostačnog privatnog interesa za pokrivanje manje gusto naseljenih područja NGA infrastrukturom, dok je nedostatak odgovarajućih e-usluga i institucija integriranih u Vladin oblak bio razlog niskog udjela populacije koja se služila uslugama e-uprave i internetskim kanalima za komunikaciju s javnim tijelima. Sadržaj objavljenih poziva odgovara ciljevima i intervencijama navedenima u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., a predviđene aktivnosti na odgovarajući način pridonose ostvarenju ciljeva koje treba ispuniti. Na temelju toga možemo zaključiti da osmišljena Teorija promjene predstavlja koherentnu logiku u smislu definiranih ciljeva i planiranih intervencija.

Međutim, utvrđeni su određeni nedostaci u pogledu povezivanja intervencija s ciljevima i mjerena očekivane promjene:

- Definiranje kriterija odabira u pozivu referentne oznake KK.02.1.1.01 *Izgradnja mreža sljedeće generacije (NGN)/pristupnih mreža sljedeće generacije (NGA) u NGA bijelim područjima* nije omogućilo odabir najpovoljnijih ponuda u smislu doprinosa ispunjenju ciljeva. Svrha Specifičnog cilja 2a1 je povećati pokrivenost nacionalne NGA mreže, posebno u bijelim i sivim područjima. Međutim, kriteriji odabira prilikom predodabira operatora davali su prednost ponudama koje pokrivaju veći broj kućanstava, što je dovelo do obrnutih učinaka u odnosu na namjere donositelja odluka i ciljeve Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. Naime, pokrivenost slabo naseljenih, uglavnom nerazvijenih područja, zahtjevala bi mnogo više ulaganja kako bi se dosegao isti broj kućanstava u odnosu na gusto naseljena, uglavnom razvijenija područja. Provedba usluga također nije obećavala visoku profitnu maržu

na tim manje povoljnim područjima. Rezultiralo je to manjim umjerenim interesom i motivacijom privatnih operatera (njih 16 od ukupno 21) za pokrivanje nerazvijenih područja, što je očito imalo negativan učinak na doprinos krajnjim ciljevima, budući da sve planirane regije nisu mogle biti obuhvaćene projektima.

- K tome, planiranje ulaganja bilo je temeljeno na Planovima razvoja širokopojasne infrastrukture. Općine i gradovi bili su nadležni za razvoj tih planova za svoja područja ili za skupine općina. Planiranje velikih infrastrukturnih ulaganja na osnovu tako malih teritorijalnih jedinica ograničavalo je optimalno planiranje dosta dotečne pokrivenosti širokopojasnim mrežama.

Okvirni nacionalni program za razvoj infrastrukture širokopojasnog pristupa u područjima u kojima ne postoji dostatan komercijalni interes za ulaganja (ONP) nije bio dovoljno detaljan kako bi osigurao uravnoteženu distribuciju širokopojasnih ulaganja, dok uvjeti povezanog poziva nisu stvorili protutežu tržišnim interesima, niti su omogućili povoljniji tretman slabije razvijenih područja. Mapiranje potreba i planiranje željene širokopojasne pokrivenosti ubuduće bi se trebalo provesti na državnoj, a ne na lokalnoj razini, jer su podaci i kapaciteti koji su neophodni za takva ulaganja dostupni samo na sveobuhvatnijoj, odnosno nacionalnoj razini. Definirani pokazatelji neposrednih rezultata i pokazatelji rezultata općenito mogu obuhvatiti stvarne neposredne i konačne rezultate intervencija, premda su uočene određene poteškoće koje se mogu svrstati u sljedeće kategorije:

- logika (definicija) pokazatelja ne može u potpunosti obuhvatiti učinke (neposredne i konačne rezultate) intervencija,
- sustav za praćenje/prikupljanje i izvještavanje ima određene nedostatke, koji otežavaju ocjenu učinaka intervencija,
- planirane ciljne vrijednosti nisu realne.

Tako neki pokazatelji neposrednih rezultata ne mjere na odgovarajući način brojive neposredne rezultate koji su posljedica provedbe podržanih aktivnosti. Prema pokazatelju CO10-N, namjera je bila osigurati širokopojasni pristup od 30 Mbit/s za 155.500⁶⁵ kućanstava. Kumulativna vrijednost na projektnoj razini iznosila je 155.472 kućanstva. U međuvremenu je na projektnoj razini uveden jedan dodatni pokazatelj, prema kojem je u planu bilo obuhvatiti dodatnih 235.973 stanova širokopojasnim pristupom od 40 Mbit/s. Time su premašeni ciljevi pokazatelja CO10-N s obzirom na obuhvaćeni broj kućanstava i brzinu mreže, pri čemu se pokazatelj zapravo usredotočuje na drugu mjeru jedinicu, tj. „stanove“ umjesto „kućanstava“. Uzrok odstupanja u pogledu ciljane brzine je taj da je ciljana vrijednost zajedničkog pokazatelja CO10-N morala biti definirana u samom operativnom programu, odnosno u fazi programiranja. Premda se 2013. godine brzina od 30 Mbit/s mogla smatrati visokom, povezani poziv objavljen je mnogo kasnije, pri čemu je rok za podnošenje prijava u okviru poziva referentne oznake KK.02.1.1.01 bio 21. veljače 2020., kada je uslijed tehnološkog napretka željena brzina dosegla 40 Mbit/s. S obzirom na sve navedeno možemo zaključiti kako je postojeća definicija zajedničkog pokazatelja suvišna, jer se oba pokazatelja bave naizgled istom temom, no razlikuju se s obzirom na srž intervencije (brzina od 30, odnosno 40 Mbit/s), ciljnu vrijednost (155.472, odnosno 235.973), kao i razinu na kojoj se pokazatelj mjeri (stanovi, tj. kućanstva). Stoga je teško ocijeniti uspješnost operativnog programa na temelju ova dva pokazatelja i usporediti ostvarene vrijednosti.

Kada je u pitanju prikupljanje podataka i sustav izvještavanja za pokazatelje neposrednih rezultata, utvrđen je sljedeći nedostatak koji otežava vrednovanje učinaka i čini ga manje pouzdanim i složenijim:

⁶⁵ Izmjenom OPKK (v.13) ciljna vrijednost CO10-N smanjena sa 155.500 na 131.445 kućanstava.

- U nekim slučajevima Godišnje izvješće o provedbi i izvješće s podacima na projektnoj razini sadrže različite postignute vrijednosti. U slučaju Specifičnog cilja 2c1, postignuta vrijednost za pokazatelj 2c11-N viša je u Godišnjem izvješću o provedbi, nego u izvješću s podacima na razini projekata, dok su ciljne vrijednosti iste. Potvrđeno je da su točne vrijednosti navedene u Godišnjem izvješću o provedbi jer se sustav eFondovi stalno ažurira novim podacima i uočene greške se ispravljaju.

Kod pokazatelja neposrednih rezultata prisutna su tri različita scenarija kada je u pitanju planiranje ciljanih vrijednosti:

- Ciljna vrijednost navedena u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. ista je kao i agregirana ciljna vrijednost na razini pojedinih projekata. Takav je primjerice slučaj kod Specifičnog cilja 2c1 i pokazatelja 2c11-N.
- Ciljna vrijednost predstavljena u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. niža je od agregirane ciljane vrijednosti na razini pojedinih projekata (koja je isto tako navedena i u Godišnjem izvješću o provedbi). U takvim se slučajevima ciljne vrijednosti navedene u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. mogu postići, čak i ako se na razini projekata ciljane vrijednosti ne uspiju u potpunosti doseći, s obzirom na neposredne rezultate. Isto tako, ako svi projekti postignu svoje zadane ciljane vrijednosti, ciljana vrijednost navedena u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. bit će značajno premašena. Kod Specifičnog cilja 2a1, to je slučaj kod pokazatelja 2a11-N i 2a12-N, a kod Specifičnog cilja 2c1 ta se situacija odnosi na pokazatelj 2c12-N. Takvo je „preplaniranje“ moguće bilo i namjerno, kako bi se osiguralo postizanje planiranih neposrednih rezultata.
- Ciljana vrijednost predstavljena u Operativnom programu Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. viša je od agregirane ciljane vrijednosti na razini pojedinih projekata. To znači da ako se ne ugovore dodatni projekti ili bez da neposredni rezultati već ugovorenih projekata ne premaše svoje zadane ciljane vrijednosti, ciljana vrijednost o kojoj se izvještava na razini Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. neće biti postignuta. Primjer takvog scenarija je pokazatelj CO10-N. Međutim, bilo je više intervencija u vezi s ovim indikatorom. Kao prvo, izmjenom Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. iz prosinca 2022. ciljna vrijednost pokazatelja smanjena je sa 155.500 na 131.445 kućanstava. Kao drugo, definiran je dodatni pokazatelj na projektnoj razini koji mjeri broj dodatnih stanova sa širokopojasnim pristupom od 40 Mbps (umjesto 30 Mbps kod pokazatelja CO10-N).

3.3.3 Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 2

Objavljeni pozivi i provedene aktivnosti odgovaraju ciljevima i aktivnostima navedenim u Operativnom programu tako da su provedbeni instrumenti u većini slučajeva osigurali očekivanu promjenu. Ipak, kritičkom primjenom metode evaluacije učinka temeljene na teoriji uočeni su određeni nedostaci. U slučaju Specifičnog cilja 2a1, dok su ciljevi i planirane intervencije bili opravdani i koherentni, odabirom operatera i planiranjem zahtjeva nije osigurana uravnotežena pokrivenost mreža. Posljedično manje gusto nastanjena i slabije razvijena područja nisu bila popularna područja za provedbu ulaganja. To je predstavljalo negativan čimbenik u pogledu djelotvornog postizanja povezanih ciljeva operativnog programa, s krajnjim ciljem postizanja poboljšanja pokrivenosti širokopojasnim mrežama, posebno u bijelim i sivim područjima.

Neki manji nedostaci u sustavu pokazatelja odnose se na metodološke i probleme u planiranju (npr. privremena odstupanja u ostvarenim vrijednostima između različitih izvora podataka, potreba za izmjenom ciljnih vrijednosti pokazatelja kao reakcija na nove okolnosti), ali oni uglavnom ne sprječavaju značajnije jasan prikaz i vrednovanje ishoda.

3.4 Evaluacijsko pitanje 3

Koje su lekcije naučene po svakom specifičnom cilju za budući razvoj javnih politika i za provedbu budućih intervencija (u pogledu osiguravanja svih potrebnih preduvjeta za provedbu, preispitivanja unutarnjih kapaciteta, itd.)?

3.4.1 Korištene metode i alati

Evaluacijsko pitanje 3 bavi se institucionalnim i proceduralnim aspektima provedbe programa, kao i naučenim lekcijama koje bi mogle biti korisne za buduća programska razdoblja. Budući da se ovo pitanje odnosi na kvalitativne aspekte evaluacije uspješnosti operativnog programa, analiza se temelji na primjeni pristupa zasnovanog na teoriji, uglavnom s pomoću nalaza prikupljenih u fazi provođenja intervjua s relevantnim dionicima iz sustava upravljanja i kontrole. Dodatne korisne informacije prikupljene su i tijekom izrade studije slučaja za Prioritetnu os 2 (vidi poglavlje 3.9).

3.4.2 Analiza

Hrvatska nije imala prethodnog iskustva s ulaganjima u velike razvojne projekte koji za cilj imaju širenje širokopojasnih mreža, što je otežavalo proces provedbe. Unatoč tome, provedba dvaju povezanih poziva rezultirala je sljedećim iskustvima, naučenim lekcijama i uočenim potrebama:

- Komunikacija između različitih dionika (Upravljačkog tijela, koje je ujedno imalo i ulogu Posredničkog tijela razine 1, Posredničkog tijela razine 2, Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti (HAKOM), operatera, županije i općina) bila je aktivna i primjerena u fazi planiranja i provedbe, čime je značajno poboljšana učinkovitost i djelotvornost sustava upravljanja i kontrole tijekom čitavog procesa i služi kao primjer dobre prakse za buduća ulaganja. Različiti su se problemi obično uspijevali riješiti jednostavnije i brže zbog dobrih odnosa i učinkovite komunikacije između različitih institucija.
- Budući da su projekti u okviru Specifičnog cilja 2a1 prvi veliki projekti koji za cilj imaju razvoj širokopojasnih mreža u Hrvatskoj, bilo bi korisno da je napravljena analiza iskustava i dobre prakse drugih država članica kako bi se izbjegle greške koje su napravljene u fazi planiranja i provedbe (npr. prestrogi kriteriji za odabir operatora zbog neodgovarajućeg tumačenja relevantne uredbe Europske unije, više pojedinosti opisano je u poglavlju 3.8 u nastavku).
- Projekte u okviru poziva referentne oznake KK.02.1.1.01 djelomično provode jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za koje se pokazalo da nisu imale dovoljno stručnog znanja i finansijskih sposobnosti za učinkovito upravljanje i provedbu ulaganja. Tijekom intervjua dobivene su informacije da je jedan od razloga za nedovoljnu stručnost u upravljanju i provedbi projekta i to da su vanjski stručnjaci čiji je rad financiran iz proračuna projekta i koji

su pomagali jedinicama lokalne samouprave u provedbi projekta mogli biti angažirani samo u prvoj fazi projekata. S druge strane iz dokumentacije Poziva te informacija dobivenih od Upravljačkog tijela očito je da je angažman vanjskih stručnjaka bio prihvatljiv kao trošak tijekom cijelog trajanja projekata. Stručnjaci u nekim slučajevima nisu mogli sudjelovati u cjelokupnoj provedbi zbog nedostatnog planiranja projekta ili kašnjenja u provedbi.

- U fazi provedbe intervjuja istaknuto je kako su relevantne jedinice Posredničkog tijela razine 2 bile suočene s nedostatkom kapaciteta u razdobljima povećanog radnog opterećenja (npr. kada je istovremeno trebalo ocijeniti veliki broj prijava). Zbog prirode posla koja je često stresna i monotonija, fluktuacije zaposlenika su velike (vrijeme koje zaposlenici provedu u ovome tijelu prosječno iznosi dvije godine), što onemogućuje uspostavu čvrste baze osoblja s potrebnim znanjem i iskustvom. Naknade za rad mogu se smatrati pristojnima u usporedbi s drugim dijelovima javne uprave, no ipak nedovoljno izdašne da bi zadržale iskusnije zaposlenike. Sustavno praćenje i analiza radnog opterećenja i kapaciteta, postojećeg upravljanja rezultatima rada, motivacijom i sustavom nagrađivanja za rad tijela sustava upravljanja i kontrole (s naglaskom na Posredničko tijelo razine 2) moglo bi pomoći smanjiti radnu opterećenost i zadržati dragocjene iskusnije djelatnike.
- Sukladno iskustvu i mišljenju više predstavnika tijela sustava upravljanja i kontrole u fazi provedbe intervjuja na različitim razinama (Upravljačko tijelo i Posredničko tijelo razine 2), pravila i praksa suradnje, kao i donošenja službenih odluka relevantnih aktera bila su presložena i neučinkovita. Dok je neformalna komunikacija u mnogim slučajevima bila uspešna i omogućila učinkovito rješavanje različitih pitanja, formalni postupci, posebno oni definirani zajedničkim nacionalnim pravilima, bili su predugi i vrlo složeni. Kao opći komentar, istaknuto je da je broj njihovih iteracija učinio procese vrlo sporima u različitim fazama procesa planiranja i provedbe. Pregledom, revidiranjem i pojednostavljenjem smjernica i povezanih procedura suradnja bi bila učinkovitija i zahtjevala bi manje kapaciteta sustava upravljanja i kontrole na relevantnim razinama.
- Organizacijske promjene do kojih je dolazilo tijekom provedbe smatrale su se otežavajućim faktorom u pogledu neometane komunikacije i suradnje. Premda su se svi dionici kojih su se doticale promjene relativno brzo prilagodili novim okolnostima, promjene u nadležnostima unutar linijskog ministarstva i promjene djelatnika čak i na razini voditelja organizacijskih jedinica usporavale su napredak svih povezanih procesa.
- Nedostaci u planiranju, mjerenu napretka i izješćivanju o pokazateljima mogu se smatrati sustavnim problemom iz kojeg se mogu izvući sljedeće lekcije:
 - Nedosljednosti kod pokazatelja na razini operativnog programa i na razini projekata: pokazatelj kojim se prati važan dio intervencija u sklopu Prioritetne osi 2 (tj. proširenje dostupnosti širokopojasnog pristupa visoke brzine) neujednačeno je definiran na razini operativnog programa i na projektnoj razini, zbog čega je teško pravilno interpretirati i evaluirati učinke intervencija (vidi poglavljje 3.3 za više pojedinosti).
 - Privremeni nedostaci dostupnih podataka na razini projekata (pogreške u izješćivanju, neažurni podaci, različita tumačenja od strane različitih aktera itd.), odstupanja između različitih podataka, promjene u vezi s ciljnim vrijednostima pokazatelja i izvorima podataka otežavaju srednjoročno vrednovanje i njihove analize zahtijevaju više vremena.

3.4.3 Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 3

Dobri osobni odnosi i učinkovita neformalna komunikacija institucionalnih dionika je prednost i trebalo bi ih održavati i ubuduće. Ipak, formalne procedure i postupci donošenja odluka složeni su i spori. U slučaju Specifičnog cilja 2a1, nedostatak prethodnog iskustva na sličnim projektima učinilo je proces planiranja otežanim, a dodatno je cijeli proces opteretilo pogrešno shvaćanje i primjena relevantnog zakonodavnog okvira EU-a.

Stoga su početna analiza i konzultacije u vezi sa zakonodavnim okruženjem, iskustvom i dobrom praksom drugih država članica mogle biti korisne i potencijalno ubrzati proces. Finansijska sposobnost i kapaciteti za upravljanje općina (JLR(P)S) u ulozi korisnika projekata razvoja širokopojasne mreže bili su nedostatni. Fluktuacije i radna opterećenost u nekim dijelovima sustava upravljanja i kontrole su visoki (npr. u Posredničkom tijelu razine 2), što dovodi do nedostatka kapaciteta i sprječava zadržavanje kvalitetne radne snage. Privremeni nedostaci dostupnih podataka na razini projekata (pogreške u izvješćivanju, podaci koji nisu ažurni, različita tumačenja od strane različitih aktera itd.), odstupanja između različitih podataka, promjene u vezi s ciljnim vrijednostima pokazatelja i izvorima podataka otežavaju srednjoročno vrednovanje i njihova obrada zahtjeva više vremena.

3.5 Evaluacijsko pitanje 4

Jesu li učinci intervencija prepoznati od strane ciljnih skupina (korisnici, donosioci odluka) i na koji način?

3.5.1 Korištene metode i alati

Budući da ne postoji praksa sustavnog prikupljanja podataka u svrhu mjerjenja percepcija ciljanih skupina o učincima intervencija, analiza odgovora na Evaluacijsko pitanje 4 može se graditi isključivo na kvalitativnim informacijama. Najvažniji izvor informacija bili su intervjuji s predstvincima različitih razina sustava upravljanja i kontrole (Upravljačko tijelo, linijsko ministarstvo, Posrednička tijela i odabrani korisnici). Nadalje, provedena je i anketa korisnika u koju su uključena specifična pitanja u vezi s mjerom u kojoj ciljane skupine prepoznaju učinke različitih intervencija, kao i kanalima koji služe za davanje povratnih informacija s obzirom na takvo prepoznavanje učinaka.

3.5.2 Analiza

U sklopu Specifičnog cilja 2a1, nije završen niti jedan projekt, a prema pokazateljima na razini projekata nema zabilježenog napretka. Stoga ciljne skupine na *cut-off* datum još nisu mogle prepoznati učinak intervencija. Zbog prirode projekata (tj. iznimno velike ciljane skupine) sustav upravljanja i kontrole ne planira sakupljanje povratnih informacija od krajnjih korisnika (npr. kućanstava, poduzeća). Umjesto toga, općine kao korisnici nesustavno prikupljaju povratne informacije. Kada je u pitanju prosljeđivanje tih informacija sustavu upravljanja i kontrole, komunikacija između korisnika i Posredničkog tijela vrlo

je aktivna. Takva praktična i intenzivna komunikacija koristan je alat za sustav upravljanja i kontrole kako bi dobio uvid u percepcije ciljanih skupina o učincima intervencija.

S obzirom na Specifični cilj 2c1, učinci šest završenih projekata (u okviru poziva referentne oznake KK.02.2.1.01) već se mogu osjetiti među ciljanim skupinama. Prema informacijama prikupljenima tijekom intervjuja, općenito su iskustva u vezi s korištenjem razvijenih e-usluga pozitivna. Iako je ukazano na određene poteškoće koje se odnose na služenje uslugama (npr. platforme usluga povremeno nisu radile i uočen je nedostatak odgovarajućih informatičkih vještina za služenje uslugama), korisnici su zadovoljni neposrednim rezultatima intervencija.

Identificirana su dva kanala za povratne informacije u vezi s percepcijama ciljanih skupina:

- Posredničko tijelo održava kontinuiranu komunikaciju s korisnicima projekata koji su u bliskom kontaktu sa samim krajnjim korisnicima usluga te od njih primaju povratne informacije o njihovim iskustvima, kao i ocjene razvijenih usluga.
- Budući da su podržane e-usluge dostupne svima, rezultati intervencija javno su vidljivi te kao takvi stalno su prisutni u medijima različitim sredstvima javnog informiranja i priopćenja za medije. S jedne strane, takav se pristup pokazao kao učinkovit za potrebe vidljivosti podržanih razvojnih projekata, dok je s druge strane služio i kao izvor povratnih informacija o iskustvima korisnika.

Svi korisnici koji su sudjelovali u anketi slažu se da su članovi ciljane skupine prepoznali rezultate njihovih projekata. Prema njihovim odgovorima, raznolikim komunikacijskim kanalima primali su povratne informacije od krajnjih korisnika usluga, što uključuje razne internetske platforme i društvene mreže, telefonske pozive i komunikaciju putem e-pošte, osobne kontakte, redovne sastanke s članovima ciljane skupine i ankete.

3.5.3 Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 4

Dio projekata u sklopu prioritetne osi još nije bio završen do *cut-off* datuma i zbog same prirode intervencija, posebno s obzirom na razvoj širokopojasne mreže (Specifični cilj 2a1), te njihovi učinci neće biti vidljivi u javnosti sve dok ne postanu u potpunosti operabilni. Nekoliko projekata u sklopu Specifičnog cilja 2c1 već je završeno i korisnici razvijenih e-usluga već primjećuju određene učinke.

Dionici u okviru sustava upravljanja i kontrole nemaju dostatne kapacitete niti odgovarajuće komunikacijske kanale kojima bi izravno dopirali do ciljanih skupina, a kako bi prikupili njihove percepcije o učincima intervencija. Ne postoji stoga sustavan plan prikupljanja povratnih informacija od ciljane skupine i krajnjih korisnika. Međutim, korisnici projekata u direktnom su kontaktu s ciljanim skupinama te na taj način dobivaju izravne informacije o percepciji neposrednih rezultata podržanih aktivnosti te ih dijele s Posredničkim tijelom. Prema tim informacijama, korisnici usluga su zadovoljni s novim uslugama. Zabilježeni su tek manji problemi u vezi s povremenom nedostupnosti usluga i nedostatnim vještinama za učinkovito služenje uslugama.

3.6 Evaluacijsko pitanje 5

U kojoj mjeri su troškovi opravdani u odnosu na postignute učinke?

3.6.1 Korištene metode i alati

U ovome poglavlju predstavljamo analizu jediničnih troškova za Prioritetnu os 2. U slučaju Specifičnog cilja 2a1 nisu izračunati jedinični troškovi jer do *cut-off* datuma nije bilo završenih projekata. U pogledu Specifičnog cilja 2c1 izračunat je prosječni trošak postizanja jednog dodatnog korisnika e-usluga, kao i jedne dodatne prijave u e-usluge koje su kreirane u sklopu projekata podržanih unutar Specifičnog cilja 2c1. Budući da ove e-usluge stalno privlače nove korisnike, izračunane su i neke procjene jediničnih troškova s obzirom na povećanje broja prijava/korisnika.

3.6.2 Analiza

3.6.2.1 Specifični cilj 2a1

U Specifičnom cilju 2a1 niti jedan projekt nije završen na *cut-off* datum. Stoga se u ovom trenutku ne može provesti *ex-post* analiza troškova i koristi. Međutim, svi su korisnici bili dužni izraditi analizu troškova i koristi i osigurati financijsku održivost svojih projekata (minimalni kriteriji za odabir projekata). Analize privatnih operatera su pouzdane i realne jer im je profitabilnost njihovih projekata glavni interes, tj. neisplativost ulaganja u njihovom slučaju mogla bi se nepovoljno odraziti na rezultate poslovanja. U slučaju javnih korisnika, postoji rizik da je njihova analiza manje pouzdana/realna. Na temelju informacija ispitanika, analize troškova i koristi i studije izvodljivosti javnih korisnika izradili su vanjski stručnjaci što je dovelo do rizika da korisnici nisu bili upoznati sa svim aspektima planova.

3.6.2.2 Specifični cilj 2c1

U slučaju Specifičnog cilja 2c1 procijenjeni su troškovi i koristi za neke od završenih projekata u sklopu poziva referentne oznake KK.02.2.1.02. Za to su u obzir uzeti iznosi isplaćenih bespovratnih sredstava, te povezanost tih iznosa s brojem dosadašnjih prijava i korisnika. Rezultati su prikazani u Tablica 19.

Tablica 19 – Analiza jediničnih troškova za Specifični cilj 2c1

MIS kod projekta	Isplaćena bespovratna sredstva (EUR)	Broj korisnika 2014. – 2021.	Broj korištenja 2018. – 2022.	Ukupni trošak/korisnik	Ukupni trošak/korištenje
KK.02.2.1.01.0001: e-Sudski registar – Faza 1	260.927,63	250	332	1.043,71	785,93
KK.02.2.1.01.0003: e-Katastar infrastrukture	1.221.241,64	197	23.318	6.199,20	52,37

MIS kod projekta	Isplaćena bespovratna sredstva (EUR)	Broj korisnika 2014. – 2021.	Broj korištenja 2018. – 2022.	Ukupni trošak/korisnik	Ukupni trošak/korištenje
KK.02.2.1.01.0005: Digitalna komora	2.930.177,70	5.154	8.022	568,52	365,27
Total	4.412.346,97	-	31.672	-	139,31

Izvor: Podaci Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva

Gornja tablica pokazuje da je između 2014. i 2021. godine trošak jednog jedinstvenog korisnika varirao između 569 i 1.199 EUR. Ukupni trošak jedne prijave/korištenja između 2018. i 2022. godine varira između 52 i 786 EUR. Međutim, u sva tri slučaja očekuju se dodatni korisnici/prijave, što će smanjiti jedinični trošak.

Tablica u nastavku prikazuje kako se jedinični troškovi mogu promijeniti kao posljedica povećanja broja korisnika.

Tablica 20 – Moguće promjene u jediničnom trošku ulaganja povećanjem korištenja e-usluga

MIS kod projekta	Jedinični trošak do 2021. (EUR)	Jedinični trošak po prosječnom broju korisnika e-usluga ⁶⁶ (EUR)	Jedinični trošak kada bi 45 % odrasle populacije koristilo uslugu (EUR)	Jedinični trošak kada bi 65 % odrasle populacije koristilo uslugu (EUR)	Jedinični trošak kada bi 100 % odrasle populacije koristilo uslugu (EUR)
KK.02.2.1.01.0001: e-Sudski registar – Faza 1	1.043,7	5,2	0,2	0,1	0,08
KK.02.2.1.01.0003: e-Katastar infrastrukture	6.199,2	24,3	0,8	0,6	0,4
KK.02.2.1.01.0005: Digitalna komora	568,5	58,4	2,0	1,4	0,9

Prilikom procjene koristi i učinkovitosti intervencija u pitanju potrebno je uzeti u obzir sve učinke, uključujući kvalitativne aspekte koje je teško kvantificirati u kratkom roku. U slučaju e-usluga potrebno je također razmotriti i njihovu svakodnevnu korist za značajan broj ljudi. Korištenje razvijenih e-usluga uvelike olakšava dostupnost svima potrebnih usluga, a značajno smanjuje troškove korištenja (npr. eliminira putne troškove), štedi korisnikovo vrijeme i smanjuje ekološke učinke korištenja. Primjena online rješenja predstavlja neprocjenjivu podršku osobama koje žive u izoliranim, perifernim ili teško dostupnim područjima, kao i osobama s invaliditetom koje imaju poteškoća s fizičkim kretanjem. Sve ove prednosti čine e-usluge neusporedivim u odnosu na druge mogućnosti, čak i kad bi postojala

⁶⁶ Prosječan broj korisnika e-usluga iznosio je 50.165 u 2022.

alternativna rješenja s nižim troškovima razvoja i nižim operativnim troškovima. Digitalne usluge su pokazale svoje prednosti posebno u vrijeme pandemije bolesti COVID-19 koja je dovela do neviđenog porasta korištenja online komunikacijskih kanala i ukazala na važnost e-usluga, budući da je omogućila npr. službene procedure bez fizičkog kontakta.

3.6.3 Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 5

Što se tiče Specifičnog cilja 2a1, korisnici su bili dužni izraditi detaljnu analizu troškova i koristi i osigurati da je njihov projekt financijski održiv. Izrada *ex-post* analize troškova i koristi još nije moguća jer do *cut-off* datuma nije završen nijedan projekt.

Kod Specifičnog cilja 2c1, u ovom trenutku provedbe (do *cut-off* datuma), izračun troška po korisniku/korištenju ukazuje na prilično visoke vrijednosti, između 569 EUR/korisnik i 6.199 EUR/korisnik i između 52 EUR/prijava i 786 EUR/prijava, ovisno o konkretnoj analiziranoj usluzi. Međutim, te bi se vrijednosti trebale smanjivati kako vrijeme prolazi i broj korisnika ove e-usluge raste, na primjer, s 50.000 korisnika jedinični trošak smanjio bi se na između 5,2 EUR/korisniku i 58,4 EUR/korisniku. U procjeni troškova i koristi intervencija potrebno je razmotriti i kvalitativne aspekte. Brojne prednosti ističu pozitivne učinke e-usluga osiguravajući jeftiniju, bržu te ekološki prihvatljiviju i svima pristupačniju uporabu. Kao dodatnu korist možemo utvrditi da je zbog pandemije COVID-19 potražnja za online rješenjima porasla, a implementirane e-usluge pružile su priliku za administriranje službenih procesa bez ljudskog kontakta.

3.7 Evaluacijsko pitanje 6

Jesu li očekivani/opaženi učinci za svaki specifični cilj održivi?

3.7.1 Korištene metode i alati

Analiza i odgovor na evaluacijsko pitanje 6 bili su temeljeni na kvalitativnim evaluacijskim metodama. Podaci o održivosti projekata prikupljeni su putem razgovora s nadležnim akterima sustava upravljanja i kontrole na različitim razinama te anketama među korisnicima projekata razvoja e-usluga (poziv referentne oznake KK.02.2.1.01). Nalazi studije slučaja također su ponudili dodatne informacije o aspektima održivosti.

3.7.2 Analiza

Financijska održivost je važan čimbenik u slučaju ulaganja u sklopu Prioritetne osi 2, budući da su troškovi održavanja značajna stavka u proračunu uspostavljene infrastrukture. Privatni (i u manjoj mjeri javni) operateri moraju osigurati profitabilnost ne samo u investicijskoj, već i u operativnoj fazi. Od korisnika se zahtjevalo da pripreme detaljne i opsežne planove kako bi osigurali financijsku održivost svojih projekata nakon završetka razdoblja provedbe.

Kod Specifičnog cilja 2a1, privatni operateri u okviru poziva referentne oznake KK.02.1.1.01 bili su posebno zainteresirani za izradu rigoroznog plana održivosti jer bi pogoršanje isplativosti ulaganja u njihovom slučaju imalo ozbiljnije posljedice na rezultate poslovanja. Prema informacijama prikupljenima u fazi intervjeta, planove za lokalne vlasti pripremali su vanjski stručnjaci i pokazali su se kao manje realni. Mogućnosti osiguravanja održivosti investicija u njihovom su slučaju upitne jer su njihovi finansijski kapaciteti ograničeni. Stoga nije sasvim jasno hoće li moći osigurati funkcioniranje uspostavljene infrastrukture.

S obzirom na Prioritetnu os 2, održivost ulaganja posebno je važno i osjetljivo pitanju koje je potrebno posebno adresirati. Informacijska i komunikacijska infrastruktura, kao i softver i različite vrste platformi često zastarjevaju već u roku nekoliko godina zbog iznimno brzog tehnološkog razvoja tog sektora. Ozbiljno se to odražava na iskoristivost rezultata projekata, kao i na troškove održivosti.

Sve nepovoljnije gospodarsko okruženje diljem Europske unije nužno će utjecati na finansijsku izvedivost tekućih ulaganja i održivost već operativne infrastrukture završenih projekata. Povećanje cijena energenata⁶⁷ i negativni učinci inflacije⁶⁸ zajedno s dalnjim nepovolnjim čimbenicima zahtijevaju posebnu pozornost u budućnosti. Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kao korisnici razvoja mreže sljedeće generacije u okviru poziva referentne oznake KK.02.1.1.01 suočavaju se s iznimnim rizicima u pogledu osiguravanja dostanih sredstava za povećanje troškova rada i održavanja u budućnosti. Prema informacijama dobivenim od ispitanika teško je reći kako će se osigurati potrebna sredstva u proračunu lokalnih vlasti.

Ipak, korisnici čine se optimistični kada su u pitanju projekti razvoja e-usluga. Na temelju analize odgovora dobivenih putem ankete, uvjereni su da će rezultati projekata biti održivi, čak i nakon propisanog razdoblja održivosti. Uglavnom će se oslanjati na državni proračun, kao i na bespovratna sredstva iz drugih izvora koji ne uključuju državni niti lokalne proračune. Većina njih čak niti ne planira daljnje korake kako bi osigurali dodatno financiranje održivosti rezultata projekata.

Treba pomno pratiti trendove troškova održavanja u sklopu svih projekata, a korisnicima se predlaže da redovito ažuriraju proračune svojih projekata i planove održivosti na temelju stvarnog stanja, ali i procjena i predviđanja. U slučaju projekata u provedbi, sustav upravljanja i kontrole trebao bi imati poticajnu i potpornu ulogu u ovom procesu pokretanjem procesa sustavnog pregleda svakog projekta zadužujući jedinice ili djelatnike za praćenje pregleda proračuna i pružanjem metodološke i znanstvene podrške za gospodarske prognoze. Relevantni akteri javne uprave i sustava upravljanja i kontrole fondovima trebali bi razraditi „Financijski plan za hitne slučajeve“ kako bi se ublažili negativni učinci gospodarskih kretanja osiguravanjem dodatnih sredstava za projekte koji su u opasnosti od neispunjerenja planiranih rezultata, bilo iz europskih fondova ili iz nacionalnog proračuna. Dodatna bespovratna sredstva je moguće povećati prvenstveno kod operacija ugovorenih u okviru direktnih i ograničenih postupaka dodjele bespovratnih sredstava pri čemu također treba imati u vidu ograničenja vezana za državne potpore.

⁶⁷ Indeks cijena energenata za Hrvatsku: 2020: 93,94; 2021: 102,18; 2022: 121,85 (Harmonizirani indeks potrošačkih cijena– Energenti, Godišnji prosječni indeks , 2015=100, Eurostat)

⁶⁸ Stopa inflacije za Hrvatsku: 2020: 0,0%; 2021: 2,7%; 2022: 10,7% (Harmonizirani indeks potrošačkih cijena – Svi proizvodi, Godišnja stopa promjene, Eurostat)

3.7.3 Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 6

Korisnici su bili dužni pripremiti detaljne planove kao dio svoje prijave kako bi osigurali finansijsku održivost projekata tijekom i nakon razdoblja provedbe projektnih aktivnosti prema ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava. Kako su privatni operatori bili motivirani da dugoročno jamče isplativost svojih ulaganja, njihovi su planovi bili valjani i realistični. Održivost projekata lokalnih vlasti za pristup mrežama sljedeće generacije osjetljivija je zbog ograničenih finansijskih kapaciteta korisnika za dugoročno održavanje operabilnosti, kao i za fleksibilno prilagođavanje proračuna ovisno o promjenama troškova održavanja. Takvi bi se troškovi mogli povećati i više nego što je početno očekivano zbog nepovoljnih trendova diljem Europe, a što bi moglo predstavljati prijetnju održivosti ulaganja. Korisnici bi trebali pobliže pratiti i ažurirati svoje analize troškova i koristi te ukoliko je nužno prilagoditi svoja očekivanja i procjene održivosti budućih projektnih rezultata. U vezi s projektima u implementaciji, sustav upravljanja i kontrole, komunikacijom preko Posredničkog tijela razine 2, trebao bi omogućiti pružanje dodatne podrške u tom procesu pokretanjem sustavnog procesa pregleda svakog projekta, osiguravanjem stručnih usluga (npr. u vidu pružanja ekonomskih predviđanja), procjena i po potrebi, poštujući pravila o državnim potporama i druge propise, dodatnih finansijskih resursa za projekte za koje postoji rizik da se ne mogu uspješno provesti uslijed sve lošijeg gospodarskog okruženja, prvenstveno kod operacija ugovorenih u okviru direktnih i ograničenih postupaka dodjele bespovratnih sredstava.

3.8 Evaluacijsko pitanje 7

Postoje li određene nedosljednosti/odstupanja od početnih prepostavki i očekivanih ciljeva, koja su to i koji su čimbenici utjecali na pojavu istih?

3.8.1 Korištene metode i alati

Odgovori na evaluacijsko pitanje 7 i povezana analiza temelje se na kvalitativnim evaluacijskim metodama. Informacije o odstupanjima od početnih prepostavki prikupljene su s pomoću intervjuja s kompetentnim dionicima iz sustava upravljanja i kontrole na različitim razinama, kao i na temelju ankete provedene među korisnicima projekata e-usluga (poziv referentne oznake KK.02.2.1.01). Također, i nalazi studije slučaja pružili su dodatne informacije o odstupanjima i povezanim uzrocima.

3.8.2 Analiza

Odstupanja od početnih planova i prvotnih namjera može se pripisati više čimbenika i događaja. Neki od njih univerzalno su utjecali na provedbu gotovo svih investicijskih i razvojnih aktivnosti, uključujući i većinu intervencija cijelog Operativnog programa. To su uglavnom bili vanjski čimbenici na koje su relevantni dionici imali ograničen utjecaj, ali su zahtjevali mjere kako bi se ublažili negativni učinci i kako bi se provedba što je više odvijala prema planu.

- Pandemija bolesti COVID-19 i s njom povezana ograničenja započela su tijekom razdoblja provedbe, što je očito imalo negativne učinke na pravovremenu provedbu projekata Operativnog programa i u slučaju oba specifična cilja u Prioritetnoj osi 2. Zbog ograničenja ozbiljno je onemogućena ne samo komunikacija i suradnja uključenih aktera, već i napredak fizičkih radova na projektima. Naknadne višemjesečne odgode pokretanja postupaka javne nabave predstavljale su dodatno opterećenje koje je negativno utjecalo na napredak brojnih projekata. Prioritetna os 2, a posebno Specifični cilj 2a1, u tom su smislu bili u nešto boljem položaju od većine ulaganja u sklopu operativnog programa. Prema informacijama prikupljenima kroz intervjuje, kod razvoja širokopojasne infrastrukture (poziv referentne oznake KK.02.1.1.01), gotovo se nikakva kašnjenja nisu mogla pripisati pandemiji bolesti COVID-19. Međutim, treba napomenuti kako je pandemija također imala i pozitivan utjecaj na projekte Prioritetne osi 2 zbog značajnog povećanja uporabe digitalnih rješenja u svakodnevnom životu. Mogući učinci vanjskih čimbenika analizirani su unutar Evaluacijskog pitanja 1 u poglavlju 3.2.
- Potresi u Hrvatskoj koincidirali su točno s izbijanjem pandemije i prouzročili štete na zgradama i drugoj infrastrukturi na projektним lokacijama, što je, ovisno razvoju događaja, zahtjevalo reviziju projektnih aktivnosti i izmjene proračuna projekta u nekim slučajevima. U pogledu Prioritetne osi 2, najvažniji učinak potresa bio je taj da se dostupnost radne snage u građevinskom sektoru drastično smanjila. Nije bilo moguće pronaći izvođače radova za ulaganja koja su obuhvaćala gradnju fizičke infrastrukture.
- Ulaganja u infrastrukturu posebno su pogodjena pogoršanjem gospodarskog okruženja i najnovijim tržišnim trendovima kada je u pitanju Prioritetna os 2.
 - Porast cijena i rastuća inflacija značajno su opteretili izvedivost nekih investicija te su u velikoj većini slučajeva zahtjevali izmjene i dopune proračuna projekata jer većina korisnika nije mogla osigurati dodatne resurse. Povećanje cijena energije izravno ili neizravno (npr. kroz troškove transporta) utječe na svaku investiciju. Učinci su se osjetili već prije *cut-off* datuma vrednovanja, a mogu dodatno ugroziti izvedivost projekata koji su u tijeku i održivost završenih projekata u slučaju da se nepovoljni trendovi nastave. Slabi finansijski kapaciteti korisnika posebno dolaze do izražaja kod jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koje su korisnici u sklopu Specifičnog cilja 2a1 (pet projekata općina) jer je njihov prostor za finansijsko manevriranje posebno ograničen.
 - Ograničeni kapaciteti i nedostatak radne snage u nekim povezanim sektorima (npr. građevinskom) rezultirali su kašnjenjima i zaustavljanjem provedbe mnogih aktivnosti u sklopu projekata. Isto su tako dodatno potaknuli i rast cijena zbog povezanog povećanja troškova rada.
 - Uska grla u opskrbnom lancu nekoliko skupina proizvoda, uključujući nedostatak potrebnih sirovina, sužavanje proizvodnih kapaciteta, zastoj i blokade u logistici i transportu proizvoda itd.

Odstupanja i njihovi mogući razlozi za svaki pojedinačni cilj detaljno su navedeni u nastavku.

3.8.2.1 Specifični cilj 2a1

Završetak provedbe svih projekata planiran do kraja 2023. godine, nakon *cut-off* datuma ovog vrednovanja. Stoga možemo zaključiti kako takav nepostojanje završenih projekata u trenutku *cut-off* datuma ne predstavlja odstupanje od inicijalnih planova.

Međutim, mogu se identificirati određena odstupanja, uglavnom povezana s fazom planiranja i ugovaranja:

- Preduvjet za ugovaranje projekata u okviru poziva referentne oznake KK.02.1.1.01 bila je izrada i donošenje Nacionalnog programa razvoja širokopojasne agregacijske infrastrukture u okviru poziva referentne oznake KK.02.1.1.02 (Izgradnja nacionalne agregacijske širokopojasne infrastrukture i povezivanje ciljnih javnih korisnika). Budući da je korisnik ovog projekta bilo javno poduzeće, odluka o dodjeli bespovratnih sredstava bila je uvjetovana odobrenjem Europske komisije u vezi s državnim potporama, što je otežalo i usporilo pokretanje poziva s obzirom na početne planove. Kao mjera ublažavanja, postupak odabira prihvatljivog prijavitelja/korisnika u pogledu poziva referentne oznake KK.02.1.1.02 izmijenjen je iz otvorenog u ograničeni poziv i podijeljen na grupe. Međutim, i to je za posljedicu imalo kašnjenje početka projekata namijenjenih razvoju infrastrukture širokopojasnog pristupa.
- Postupak odabira projekata u okviru poziva referentne oznake KK.02.1.1.01 predstavlja još jedno usko grlo jer je bio dugotrajan i odvijao se uz sudjelovanje više dionika i koraka koji su bili sljedeći:
 1. Priprema projekta
 2. Ocjenjivanje projektne dokumentacije od strane Hrvatske regulatorne agencije za mrežne djelatnosti
 3. Predodabir projekata od strane Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
 4. Provedba postupka ugovaranja od strane Središnje agencije za financiranje i ugovaranje kao Posredničkog tijela razine 2.

Proces je bio sekvenčilan pa se koraci nisu mogli provoditi paralelno, zbog čega je postupak odabira uzeo puno vremena. Nije se moglo izbjegići kašnjenje u potpisivanju ugovora, što je uzrokovalo značajno odstupanje od planirane dinamike provedbe.

- Pogrešno tumačenje relevantnog zakonodavstva Europske unije o državnim potporama i pravilima javne nabave od strane tijela nadležnih za pripremu poziva referentne oznake KK.02.1.1.01 rezultiralo je kriterijima odabira i dodjele za odabiranje operatera koji su bili mnogo stroži nego što je to bilo potrebno. To je rezultiralo dugotrajnim konzultacijama s Europskom komisijom 2017. godine o formuliranju kriterija dodjele za poziv na dostavu projektnih prijedloga i u konačnici je došlo do kašnjenja objave poziva od devet mjeseci u odnosu na planirani datum objave.
- Aktivnosti projekata u okviru Specifičnog cilja 2a1 provode se na velikom geografskom području zbog prirode širokopojasnih mreža (od 5.000 do 6.000 km širokopojasnih veza u slučaju agregacijske mreže u sklopu projekta referentne oznake KK.02.1.1.02), zbog čega je izvođenje fizičkih radova i ispunjavanje administrativnih obveza (npr. ishođenje potrebnih dozvola) bilo otežano i dugotrajno.

Iz navedenih razloga aktivnosti projekata u sklopu poziva referentne oznake KK.02.1.1.01 započele su kasnije od planiranog i napredovale sporije od očekivanog. Ipak, početni rokovi za završetak projekata bit će ispoštovani.

3.8.2.2 Specifični cilj 2c1

Što se tiče ovog specifičnog cilja, uočena su određena odstupanja od početnih prepostavki. Projekt iz poziva referentne oznake KK.02.2.1.02 (Centar dijeljenih usluga) napredovao je prema planu, ali je bilo kašnjenja u slučaju projekata u sklopu poziva referentne oznake KK.02.2.1.01 (Razvoj e-usluga). Prema bazi podataka na projektnoj razini, pet od ukupno 15 projekata koji su još uvijek bili u provedbi na *cut-off* datum već je trebalo biti završeno do tog datuma. Kod dva projekta uočeno je značajnije kašnjenje od šest, odnosno sedam mjeseci na *cut-off* datum. Glavni čimbenici koji su prouzročili kašnjenja su sljedeći:

- Izbijanje pandemije COVID-19 usporilo je provedbu za nekoliko mjeseci, ali njeni učinci nisu bili presudni u slučaju ovog specifičnog cilja.
- Javne ustanove imale su problema s postupcima javne nabave, primjerice s pripremom potrebne dokumentacije. Razlog tome je dijelom bio nedostatak kapaciteta i potrebnog stručnog znanja o javnoj nabavi. Tijekom pripreme bilo je mnogo manjih zastoja koji su se prelili na daljnje faze provedbe.

3.8.3 Sažetak nalaza i zaključaka u vezi s Evaluacijskim pitanjem 7

Pandemija bolesti COVID-19 i povezane mjere ograničenja bile su jedan od općenitih čimbenika koji su u manjoj mjeri uzrokovali odstupanja kod većine aktivnosti ulaganja u vezi s projektima u okviru Prioritetne osi 2. Posljedice potresa i utjecaj sve nepovoljnijeg stanja na tržištu rada otežali su pristup neophodnim tehničkim kapacitetima, kao i kapacitetima za gradnju.

Kod Specifičnog cilja 2a1, postupci u vezi s državnim potporama u okviru poziva referentne oznake KK.02.1.1.02 uzrokovali su kašnjenja u izradi i donošenju Nacionalnog programa razvoja širokopojasne agregacijske infrastrukture koji je bio preduvjet za projekte razvoja mreže širokopojasnog pristupa (poziv referentne oznake KK.02.1.1.01). Kašnjenja su dodatno produljena dugotrajnim konzultacijama s Europskom komisijom o kriterijima odabira za korisnike projekata pristupne mreže. Svi ti procesi prouzročili su odstupanja od izvornih planova, no trenutačno se čini kako će pridržavanje konačnih rokova za ulaganja biti izvedivo.

Kod Specifičnog cilja 2c1, spora priprema postupaka javne nabave u vezi s projektima razvoja e-usluga (poziv referentne oznake KK.02.2.1.01) predstavlja je problem prije svega za javne institucije koje su se suočavale s ograničenim kapacitetima i nedostatkom stručnog znanja u vezi s postupcima javne nabave. Ta su se kašnjenja potom odrazila na planirane rasporede provedbe aktivnosti ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava koji su zbog toga mijenjani. Neki projekti nisu mogli biti završeni do planiranog roka.

3.9 Studija slučaja

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Referentna oznaka i naziv projekta: KK.02.2.1.01.0008 – „Uspostava službenog topografsko-kartografskog informacijskog sustava koji će se koristiti kao podloga za geoinformacijske sustave tijela državne uprave i javnog sektora“• Korisnik: Državna geodetska uprava |
|---|

3.9.1 Uvod u projekt i kontekst provedbe

3.9.1.1 Pozadina projekta

Razvoj topografskog i kartografskog modela u Republici Hrvatskoj započeo je 1992. početkom izrade projekta službenog topografsko-kartografskog informacijskog sustava („STOKIS“⁶⁹).

Kao prvi dio ovog sustava kreiran je Hrvatski topografski informacijski sustav (CROTIS), u mjerilu 1:25.000 (TK25)⁷⁰. Hrvatski topografsko-informacijski sustav se služio smjernicama Službenog topografsko-kartografskog informacijskog sustava kao temeljnog podatkovnog modela za uspostavu Temeljne topografske baze za cijeli teritorij Republike Hrvatske. Na osnovu te baze podataka mogu se izraditi različite topografske karte s pomoću obrade podataka koji su uneseni u Temeljnu topografsku bazu. Podatkovni model Hrvatskog topografsko-informacijskog sustava kroz godine se mijenjao nekoliko puta zbog tehnološkog napretka na području geoprostornih podataka⁷¹. Od početka projekta Službenog topografsko-kartografskog informacijskog sustava, tehnologija se poboljšala u tako velikoj mjeri da su kartografima postale dostupne mnogo značajnije mogućnosti nego što je to prije bio slučaj. Dok je prije 30 godina kartografija uglavnom uključivala ručno kreirane karte, sada se služi računalnim bazama podataka čiji je dobar primjer Službeni topografsko-kartografski informacijski sustav. Nova tehnološka rješenja koriste se ne samo za prikupljanje i produciranje podataka, već i za prostorne podatke, što dovodi do širenja tržišta. Usporedno s time, širi se raspon korisnika: ne radi se samo o broju, već i o tipu korisnika koji se neprestano povećavaju na tržištu. Danas se prostorni podaci ne koriste više samo za karte u papirnatom obliku. Suvremena se kartografija gotovo svakodnevno mora prilagođavati novim zahtjevima korisnika s obzirom na promjene na tržištu. Tehnološki napredak u području kartografije podržava osnovno načelo koncepta e-Hrvatske iza kojeg stoji hrvatska Vlada. Taj se koncept temelji na jedinstvenom prikupljanju podataka i njihovoj višenamjenskoj uporabi. Budući da važnost prostornih podataka raste u globaliziranom svijetu današnjice, korisnici traže odgovarajuće proizvode koji im mogu pružiti precizne i ažurne informacije o prostoru⁷².

3.9.1.2 Opis projekta

Korisnik projekta je Državna Geodetska Uprava, koja kao državna upravna organizacija obavlja upravne i druge stručne poslove koji se odnose na područje geodezije, kartografiju, katastarske poslove i registar te fotogrametriju, a nadležna je i za uspostavu Nacionalne infrastrukture prostornih podataka, informatizaciju katastra i geodetsko-prostornog sustava, topografsku izmjeru i izradu državnih karata, vođenje geodetske dokumentacije, vođenje statističkih podataka katastra nekretnina i infrastrukture, prostorne jedinice i linije te geodetsko-katastarske poslove za državnu granicu na kopnu⁷³.

U skladu sa Zakonom o državnoj izmjeri i katastru nekretnina („Narodne novine“ br. 112/18, 39/22), Državna Geodetska Uprava je odgovorna za izradu topografskih i kartografskih baza podataka na osnovu Temeljne topografske baze, u mjerilu do 1 : 250.000, za potrebe čega su uspostavljene službene

⁶⁹ STOKIS je kratica za „Službeni topografsko-kartografski informacijski sustav“.

⁷⁰ Racetin, I., & Ivić (n.d.)

⁷¹ Landek et al. (2017.)

⁷² Vilus (2010.).

⁷³ <https://geoportal.dgu.hr/#/menu/o-nama>

baze topografskih i kartografskih podataka. U okviru projekta KK.02.2.1.01.0008, uspostavljen je niz službenih topografskih i kartografskih baza podataka kojima je podržan daljnji razvoj STOKIS-a i koje su bile namijenjene za uporabu kao osnova za geoinformacijske sustave tijela državne uprave i javnog sektora. Opsegom projekta obuhvaćeni su administrativni i stručni zadaci.

Projekt je ugovoren u sklopu Specifičnog cilja 2c1 „Povećanje korištenja IKT-a u komunikaciji između građana i javne uprave putem uspostave IKT koordinacijske strukture i softverskih rješenja“ i poziva „Razvoj e-usluga“ (referentna oznaka KK.02.2.1.01). U okviru ovog poziva do *cut-off* datuma 31. prosinca 2021. u potpunosti je provedeno šest projekata, dok ih je 14 još uvek bilo u tijeku. Projekt se uklapa u koncept e-Hrvatske jer promiče e-usluge za građanstvo, tijela državne uprave, tijela lokalne samouprave, službe spašavanja i poduzetnike, tj. sve zainteresirane strane koje se služe prostornim podacima mogu koristiti izrađene karte putem interneta.

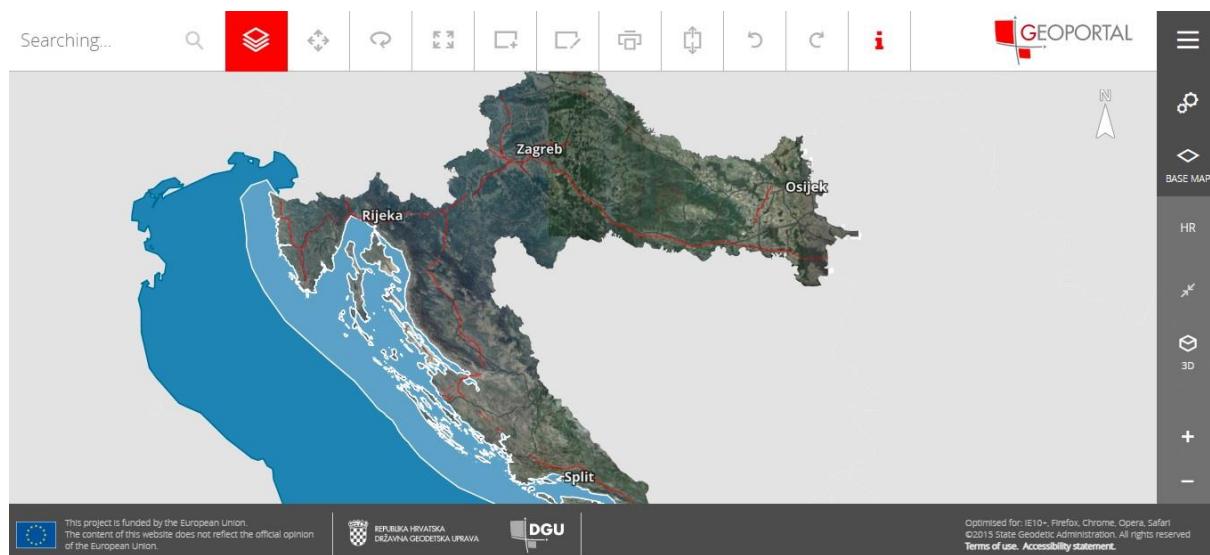
S obzirom na institucionalni okvir za pripremu i provedbu projekta, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije imalo je ulogu Posredničkog tijela razine 1, a Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije Posredničkog tijela razine 2.

Projekt je započeo s provedbom 1. kolovoza 2018. i prema potpisanim ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava datum završetka trebao je biti 1. travnja 2020., no zbog kašnjenja aktivnosti u provedbi zbog pandemije bolesti COVID-19 projekt je produljen do 1. srpnja 2020. godine.

Baza podataka dostupna je na sljedećoj internetskoj stranici: <https://geoportal.dgu.hr/>.

Slika 12 prikazuje početnu internetsku stranicu Geoportala.

Slika 12 - Početna stranica Geoportala



Izvor: <https://geoportal.dgu.hr/>

Projekt je proveden uz pomoć sredstava iz fondova Europske unije (85 % odnosno 838.815,00 EUR) i korisnikovog javnog doprinosa (15 % odnosno 148.026,30 EUR).

Tablica 21 prikazuje finansijsku pozadinu projekta, uključujući ugovoreni iznos bespovratnih sredstava i iznos koji je odobrilo Posredničko tijelo razine 2.

Tablica 21 – Ugovoreni i verificirani iznosi (EUR)

	Europski strukturni i investicijski fondovi (EUR)	Drugi izvori (javni doprinos korisnika)	Ukupan iznos
Ugovoreni iznos	838.815,80	148.026,32	986.842,11
Odobreni iznos	804.941,00	142.048,39	946.989,39

Izvor: eFondovi/ESIF MIS (file' ugovori-sve kategorije PO2, PO6, PO9_31.12 payments')

3.9.2 Primijenjena metodologija

3.9.2.1 Primijenjene metode i tehnike

Studija slučaja je istraživačka metoda koja za cilj ima prikazati učinak intervencije na osnovu primjera iz stvarnosti. Radi se o kvalitativnoj metodi koja uključuje kombinaciju kvantitativnih dokaza za određene neposredne i konačne rezultate, kao i opisni dio s raspravom te daljnje dokaze doprinosa različitim sastavnica u nizu rezultata, pri čemu se sve zajedno opisuje u određenom kontekstu. Studije slučaja mogu pružiti dodatnu razinu informacija i dokaza u vezi s neposrednim i konačnim rezultatima ili pomoći utvrditi slabe karike ili one karike koje su nedostajale s obzirom na program. Za potrebe ove studije slučaja primijenjene su sljedeće metode:

- Istraživanje dokumentacije („desk“ istraživanje): obrađeni su svi relevantni dokumenti, internetske stranice i članci o projektu koji zajedno daju podrobniju sliku projekta, uključujući i završno izvješće o provedbi projekta te dodatne informacije s internetske stranice Državne Geodetske Uprave i Geoportala.
- Intervju: intervjuiranje osoba koje su bile od velike važnosti za provedbu projekata važan je dio studije slučaja. U svrhu provedbe ove studije slučaja intervjuirali smo voditelja projekta koji je ujedno i zaposlenik Državne Geodetske Uprave, koji se povezanim temama bavi već 24 godine. Za vrijeme intervjeta opisao je kako je tekla provedba projekta, njegove pozitivne i negativne strane i općenito podijelio svoje percepcije s obzirom na projekt.

3.9.2.2 Analiza podataka

Kao dio studije slučaja, analizirani su i mjerljivi podaci u vezi s projektom. Primjeri takvih podataka obuhvaćaju fizičke pokazatelje i finansijske podatke.

Kriteriji odabira projekta za studiju slučaja:

Projekt je odabran na temelju sljedećih kriterija:

- Projekt je odabran na temelju prijedloga korisnika.
- Status projekta: Projekt je uspješno završen uz manje kašnjenje uzrokovano pandemijom bolesti COVID-19.
- Rezultati i uspješnost projekta: Ostvareni su svi glavni ciljevi i korisnik projekta je zadovoljan rezultatima.

- Dostupnost korisnika: Voditelj projekta bio je dostupan i pružio sve potrebne informacije o projektu i sustavu STOKIS.

3.9.3 Rezultati

Rezultati projekta u osnovi se mogu podijeliti na dvije skupine. S jedne strane to su ciljevi koje je postavio korisnik na temelju poziva na dostavu projektnih prijedloga, dok se s druge strane radi o mjerljivim obvezama (pokazateljima) koje su definirane na razini poziva.

Dva glavna rezultata projekta su smanjenje troškova i mogućnost uporabe podataka. Što se tiče smanjenja troškova, kartografija je skup posao, a ovaj projekt kroz razvijene baze podataka smanjuje troškove izrade novih karata za Vladu RH. Uspostava sustava i njegov koncept višekratne uporabe prostornih podataka smanjuje troškove na globalnoj i lokalnoj razini na području prostornog planiranja, upravljanja otpadom, upravljanja kriznim situacijama, promicanja turizma, sprječavanja rizika itd. S obzirom na uporabu podataka, Hrvatska je jedina država članica Europske unije koja se služi civilnim podacima i u vojne svrhe. Kako bi se to omogućilo, nadležno ministarstvo mora dodati određene atributе u bazu podataka, no baza kojom se služi je STOKIS. K tome, ovom se bazom podataka služi i Hrvatska gorska služba spašavanja, a upotrebljava se i u urbanom planiranju i obrazovanju.

Konkretnije, prema završnom izvješću o praćenju provedbe projekta postignuti su sljedeći rezultati:

- izrađeni su i ažurirani svi dokumenti kojima se definira službena kartografija u Republici Hrvatskoj. To se odnosi na specifikacije za izradu karti u svim službenim mjerilima (listovi TK25: 1:25.000, TK50: 1:50.000, TK100: 1:100.000, TK250: 1:250.000);
- izrađene su četiri specifikacije proizvoda i dokument kojim se definira osnovni CROTIS topografski model. Svi neophodni elementi koji definiraju svaki proizvod dostavljaju se sa svakim dokumentom (podatkovni modeli i topografske baze podataka, podatkovni modeli za kartografske baze podataka, postupci mapiranja od većih do manjih mjerila, agregirane matrice za svako mjerilo, kao i UML dijagrami topografskih i kartografskih baza podataka);
- definirano je ukupno 59 procedura za automatsku generalizaciju između spomenutih mjerila;
- uspostavljene su i izrađene topografske i kartografske baze podataka za karte u svim službenim mjerilima u testnim i produkcjskim uvjetima (četiri topografske i četiri kartografske baze podataka). Kako bi se istaknulo zbog čega ovaj projekt predstavlja veliki korak u razvoju službenog topografsko-kartografskog informacijskog sustava, voditelj projekta naveo je sljedeću usporedbu: baze podataka STOKIS-a čine temelje na kojima se dalje može graditi ovisno o potražnji korisnika. STOKIS obuhvaća devet baza podataka: dvije za svako mjerilo (1:5.000, 1:25.000, 1:100.000, 1:200.000), kao i jednu osnovnu (1:250.000). Glavni korisnici Geoportala i njegovih usluga su ministarstva i građani, koji će te posebne podatke upotrebljavati za razne analize. Podaci su javno dostupni i njihova uporaba je besplatna;
- razvijene su internetske usluge (sustav upravljanja skladištem i usluga internetskih značajki) za sve standard: 36 WFS i četiri WMS usluge. Uporaba internetskih usluga omogućuje postavljanje najzahtjevnijih prostornih upita kako bi se donijele pravovremene i ispravne odluke u vezi sa zemljopisnim lokacijama. Usluge će biti provedene kroz uspostavu poslovnih procesa za izradu karata u većim mjerilima u Državnoj Geodetskoj Upravi, specifikacije proizvoda, metodologije generalizacije iz mjerila u mjerilo, kao i jedinstvenu bazu podataka koja se može koristiti pomoću korisničkog sučelja, odnosno aplikacije za dohvaćanje podataka;

- nabavljena je neophodna informatička oprema (računalna oprema i softverska rješenja);
- provedene su radionice i edukacije za ciljane skupine korisnika.

Rezultati projekta mogu se pratiti pomoću pokazatelja definiranih na početku provedbe, odnosno u fazi pripreme projekta. Ispitan je napredak rezultata s obzirom na taj pokazatelj koji je prikazan u Tablici 22. Tablica obuhvaća početnu, ciljanu i ostvarenu vrijednost pokazatelja na temelju podataka iz sustava eFondovi i ESIF MIS te iz faze intervjeta. Ciljana vrijednost pokazatelja je postignuta, što podrazumijeva da su ostvareni glavni ciljevi koji su brojčano opisani u tablici.

Tablica 22 – Pokazatelji projekta

Pokazatelj	Početna vrijednost	Ciljna vrijednost	Ostvarena vrijednost
Broj raspoloživih e-servisa (broj) (2c12-N)	0	3	3

Izvori: eFondovi, ESIF MIS (file 'Objedinjeni izvještaj_Cut-off3112_PA6,9&2')

Sustav STOKIS tek je prvi dio znatno većeg sustava, odnosno predstavlja temelj za daljnji razvoj koji se može širiti na nekoliko dalnjih specijaliziranih područja, kao što je primjerice energetska učinkovitost. Što se tiče održivosti rezultata projekta, Državna Geodetska Uprava nadležna je za održavanje i daljnje nadogradnje sustava STOKIS. Prema informacijama iz završnog izvješća o provedbi projekta, ta uloga se konkretnije odnosi na Službu za topografsku izmjeru i državne karte u sklopu Državne Geodetske Uprave, no predviđeno je da u povezanim aktivnostima sudjeluju i djelatnici drugih sektora i službi unutar te institucije. To se primjerice odnosi na članove projektnog tima zadužene za finansijske poslove i poslove u vezi s provedbom javne nabave koji su nastavili raditi u tim područjima.

Finansijsku održivost daljnog rada osigurat će nadležno ministarstvo jer je Državna geodetska uprava tijelo javne uprave koje se financira izravno iz državnog proračuna. Prema Zakonu o državnoj izmjeri i katastru nekretnina Državna geodetska uprava nadležna je za pripremu službenih prostornih podataka i sustav STOKIS predstavlja alat koji upravo to i omogućuje.

Prije uspostave ove baze podataka, izrada karata i prostornih podataka bila je povjerena specijaliziranim privatnim poduzećima. Zahvaljujući rezultatima ovog projekta prikupljanje topografskih podataka obavlja se primjenom suvremenih digitaliziranih metoda, s ciljem izgradnje višenamjenskih topografskih sustava. Topografska karta jedan je od oblika vizualizacije prikupljenih prostornih podataka. Bez ovog projekta, s primjenom takvih modernih digitalnih metoda započelo bi se znatno kasnije.

3.9.4 Nalazi i implikacije

Prema nalazima intervjeta, uspostava službenog topografsko-kartografskog informacijskog sustava mogla bi se smatrati primjerom dobre prakse kada je u pitanju planiranje i provedba projekata. Osim pandemije bolesti COVID-19, nije bilo drugih problema u provedbi, kao niti s plaćanjima. Iako ispitanici smatraju da su administrativni poslovi u vezi s provedbom projekta ponekad predstavljali veliko

opterećenje, nisu bili neizvedivi. Dionici su općenito vrlo zadovoljni rezultatima i provedbom projekta općenito.

3.9.4.1 Nalazi

1. Glavni čimbenici koji su omogućili uspješnu provedbu projekta bili su kvalitetno planiranje i odličan projektni tim koji je vrlo jasno definirao konačni cilj projekta i specificirao konkretnе aktivnosti koje je trebalo provesti. Daljnju neometanu provedbu omogućila je upravo takva temeljita priprema, ali i dobro organizirana i pažljiva provedba.
2. Detaljno planiranje projekta i strogo pridržavanje rokova bili su elementi od presudne važnosti za uspješnost projekta.

Naučena lekcija:

- Pomno planiranje i promišljanje svih koraka unaprijed bili su ključni za postizanje uspjeha. Detaljno planiranje projekta ključan je element uspjeha. Čak i ako bi neočekivani čimbenici mogli zahtijevati reviziju plana i izmjenu u skladu s okolnostima, projektni plan prikazuje glavni smjer. Stoga se predlaže da se za vrijeme ocjenjivanja projektnih prijava posebna pažnja posvećuje odgovarajućoj razradi pripremne dokumentacije (kao što su analize troškova i koristi ili studije izvedivosti), a koja bi se trebala detaljno provjeravati. Rezultat toga trebali bi biti projekti koji su temeljito pripremljeni i koji se tako zatim i provode.
3. Provedbeni plan projekta obuhvaćao je održavanje radionica o uporabi sustava STOKIS u četiri grada, no zbog pandemije bolesti COVID-19 i uvođenja restriktivnih mjera, a kako bi se povećala sigurnost građana, nije ih bilo moguće održati uživo, između ostalog jer su bile predviđene za otprilike 500 sudionika. Međutim, ta situacija nije prerasla u nepremostivu prepreku te je projektni tim brzom reakcijom i reorganizacijom osigurao održavanje online radionica. Korisnik je istaknuo kako bi bilo bolje da su se uspjele održati radionice i sastanci uživo i na licu mjesta kako je i inicijalno bilo planirano, jer su postupci automatske generalizacije razmjerno složeni i zahtjevnije je upoznavanje s njima online. No, kako nije bilo drugog izbora, projektni tim odlučio je prilagoditi se novonastalim uvjetima i u konačnici je održano šest online radionica u kojima su sudjelovala 642 sudionika.

Naučena lekcija: U slučaju nepredviđenih okolnosti, nužna je brza reakcija i prilagodba na nove okolnosti.

4. Produljenje provedbe projekta zbog posljedica pandemije bolesti COVID-19 nije predstavljalo dodatno administrativno opterećenje za korisnika obzirom da je isto napravljeno temeljem Odluke Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU-a o dozvoli produljenja razdoblja provedbe projekata u okviru Operativnog programa s ciljem administrativnog rasterćenja Sustava upravljanja i kontrole, ali i samih korisnika.
5. Suradnja između korisnika i Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, tj. Posredničkog tijela razine 2, bila je odlična i provedba je tekla bez poteškoća. Ključan faktor bila je činjenica da u slučaju administrativnih ili drugih pitanja u vezi s upravljanjem provedbom projekta, u Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije bio je imenovan koordinator, odnosno voditelj projekta koji je bio na raspolaganju za sve upite.

Bez prethodnog iskustva u upravljanju projektima nije jednostavno uspješno provoditi projekt, uvezši u obzir propisane procedure i postupke koje korisnik mora provoditi. Koordinator Posredničkog tijela razine 2 provodio je dodatne provjere i utvrđivao ispravnost provedenih aktivnosti. Državna geodetska uprava imala je obvezu svaka tri mjeseca izvještavati Središnju agenciju za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije o provedbi projekta.

Naučena lekcija: Ovaj primjer zorno prikazuje kako i samo jedan koordinator projekata posvećen provedbi projekta može znatno pridonijeti učinkovitoj provedbi, pogotovo ako ta osoba prati projekt i sve izmjene od samog početka pa sve do kraja njegove provedbe. Isto tako, ako u procesu postoji samo jedan koordinator koji redovno komunicira s voditeljem projekta, cjelokupna komunikacija trebala bi se odvijati neometano, pri čemu se njihova dobra suradnja pokazala jednim od najvažnijih čimbenika uspjeha.

Naučene lekcije:

- Suradnja s koordinatorima projekata: u Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije za provedbu projekta bio je imenovan koordinator, odnosno voditelj projekta zadužen za praćenje njegove provedbe koji je redovno pružao podršku projektnom timu korisnika. U slučaju nedoumica obje su strane poticale komunikaciju. Uz podršku Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije provedene su i redovne *ex-ante* provjere dokumentacije javne nabave i *ex-post* provjere provedenih postupaka javnih nabava. Kontinuirana komunikacija između korisnika i Posredničkog tijela razine 2 omogućila je odličnu suradnju. Snažna je preporuka da se u procesu provedbe uključe različiti alati koji bi poticali takvu suradnju. Budući da voditelj projekta gledano s institucionalne strane obično surađuje isključivo s Posredničkim tijelom razine 2, od iznimne je važnosti poticati upravu tu suradnju. Primjerice, mogla bi se uvesti obveza sastajanja voditelja projekta (jednog ili čak više njih) iz Posredničkog tijela razine 2 s voditeljem projekta korisnika na samome početku provedbe projekta, bilo uživo ili *online*. Takav bi sastanak mogao potaknuti sve strane da se lakše odluče međusobno kontaktirati u slučaju bilo kakvih pitanja u vezi s procesom provedbe.
 - U vezi s prethodnom točkom, budući da su ljudski kapaciteti ograničeni, preporuka je da se napravi pregled zaduženja i odgovornosti koja imaju Posrednička tijela razine 2 i eventualno koji bi se sve poslovi možda mogli delegirati ili povjeriti vanjskim izvršiteljima. Na temelju rezultata takve analize, preporučuje se i da se dodatno analiziraju potrebni ljudski resursi i kapaciteti te da se podrobnije usporede s postojećima, kako bi se našla konkretnija i praktična rješenja.
6. Procedure (koje proizlaze iz Zajedničkih nacionalnih pravila, Priručnika o postupanju, Zakona o javnoj nabavi, Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i dr.) koje se odnose na administrativne obveze (npr. obveze u pogledu izvješćivanja) daju okvir za provedbu i opisuju sve aktivnosti koje treba provoditi. Svaka procedura, pravilo ili proces odnosi se na zasebni dio provedbe, izvještavanje i dokumentaciju. Čak i ako se neka od tih pravila čine zahtjevna, korisnici bi ih trebali moći jednostavno prihvati i spremno ih se pridržavati. Prema nalazima iz faze intervjuja, stavovi korisnika prema takvim procedurama često utječu na njihovu percepciju složenosti procedura i ispunjavanja povezanih zahtjeva.

Naučena lekcija:

- Administrativni zahtjevi i pravila o postupanju trebala bi se pojednostavniti samo ako se utvrdi da postojeće procedure negativno utječu na učinkovitu i djelotvornu provedbu projekata te da odgovarajuće ne podržavaju ciljeve pojedinih institucija u sustavu upravljanja i kontrole (npr. u pogledu praćenja projekata). Korisnike bi svakako trebalo poticati da ih prihvate i pružati im kontinuiranu stručnu podršku i edukacije u području provedbe projekata financiranih iz EU sredstava.
7. Korisnik je dodatno istaknuo kako smatra da se najveća dodana vrijednost može postići ako postoji spoj stručnog znanja i finansijskih resursa. Državna geodetska uprava dobar je primjer toga jer raspolaže kompetentnim, stručnim i iskusnim kadrom koji je spreman za uvođenje inovacija, no za što im često nedostaje finansijskih sredstava i što ih isto tako sprječava da ulažu u istraživanje i razvoj. Mogući i najočitiji izvori financiranja su bespovratna sredstva, dok su za odgovarajuću primjenu svih administrativnih zahtjeva nužne odlične vještine upravljanja projektom. Prema nalazima s intervjua, u tom smislu i s obzirom na sve navedeno učinkovito iskorištavanje resursa i uspješan razvoj mogu se izravno povezati s visokom razinom stručnog znanja, iskustvom u upravljanju i provedbi projekata i dostupnim izvorima financiranja.

Naučena lekcija:

- Pozivi na dostavu projektnih prijedloga i kriteriji odabira trebali bi osigurati da u sklopu ugovorenih projekata budu uključeni svi navedeni elementi kao što su stručnost u području na koje se projekt odnosi, iskustvo u provođenju projekata i odgovarajući finansijski kapaciteti. Tako bi se primjerice u kontekstu ove studije slučaja isti voditelj projekta koji je uspješno proveo predmetni projekt trebao nastaviti baviti provedbom daljnjih projekata istog korisnika te isto tako moguće i u povezanim područjima (kao što je npr. kartografija), upravo zbog kombinacije dragocjenog stečenog iskustva u provedbi projekata i potrebnog stručnog znanja.

4 Sažetak nalaza, zaključaka i preporuka

Tablica 23 – Sažetak nalaza, zaključaka i preporuka

	Nalazi	Zaključci	Preporuke
1.	<p>Sadržaj planiranih aktivnosti i objavljenih poziva usklađen je s potrebama, ciljevima i intervencijama vezanim uz razvoj NGA širokopojasnog pristupa i e-usluga iz operativnog programa. Predviđene aktivnosti i alocirani resursi ispravno doprinose postizanju ciljeva koje treba ispuniti.</p> <p>Međutim, jedan pokazatelj neposrednih rezultata (CO10-N) pokazao se kao nedostatan za mjerjenje neposrednih rezultata projekata, zbog kasnijeg početka projekata i razine tehnološkog razvoja u tom razdoblju. Zbog toga je definiran novi pokazatelj na razini poziva kojim su mjereni i obuhvaćeni stvarni neposredni rezultati.</p>	<p>Osmišljena teorija promjene predstavlja koherentnu logiku u smislu potreba, definiranih ciljeva i planiranih intervencija. Može se zaključiti da je metodologija planiranja intervencija bila primjerena u većini slučajeva. Proceduralna i operativna praksa učinkovito su služile primjeni metodologije u sustavu upravljanja i kontrole.</p>	<p>Metodologiju planiranja i povezanu operativnu praksu treba zadržati u budućim programskim razdobljima, dodatno uzimajući u obzir da bi se okolina intervencije (tehnološki napredak), a time i očekivani neposredni rezultati s vremenom mogli promijeniti.</p> <p>Planiranje kapaciteta sustava upravljanja i kontrole te javne uprave potrebno je prilagoditi količini raspoloživih resursa dostupnih u finansijskoj perspektivi 2021. – 2027. i broju područja politika kojima će se baviti budući programi te osigurati kontinuirano prenošenje stečenih znanja u pripremi i provedbi ulaganja u sklopu Prioritetne osi 2.</p>
2.	<p>U vezi sa Specifičnim ciljem 2a1, korisnici nisu bili voljni ulagati u širokopojasni pristup na rijetko naseljenim i slabije razvijenim područjima. Bilo im je lakše ispuniti zahtjeve u pogledu obuhvaćanja većeg broja kućanstava usmjeravanjem na razvijenija područja.</p>	<p>Zahtjevima za planiranje ulaganja nije osiguran uravnoteženi razvoj mreža kojim bi se pozitivno diskriminirala slabije razvijena područja. Dionici na lokalnoj razini nisu imali dostačni pregled ni podatke za uravnoteženo mapiranje potreba s obzirom na širokopojasni pristup.</p>	<p>Ubuduće bi kriterije odabira trebalo definirati na način da potiču prijavitelje na ulaganja kojima će se obuhvatiti rijetko naseljena bijela i siva područja mrežom sljedeće generacije. Na državnoj razini trebalo bi provesti mapiranje područja na kojima su potrebna ulaganja. Potrebno je osigurati dodatne resurse kako bi se pokrila područja koja nisu obuhvaćena ulaganjima u sklopu Prioritetne osi 2 (tj. rijetko naseljena i slabije razvijena područja).</p>

	Nalazi	Zaključci	Preporuke
3.	Uočeni su određeni nedostaci sustava pokazatelja u području koherentnog planiranja osobito između razine operativnog programa i razine projekata, definicija ciljnih vrijednosti na različitim razinama, a prikaz ostvarenih vrijednosti u nekim je slučajevima zbumnjujući. Ciljna vrijednosti pokazatelja izmijenjena je u jednom slučaju kao reakcija na vanjske okolnosti (pokazatelj kojim se mjeri proširenje dostupnosti širokopojasnog pristupa).	Kod nekih projekata u provedbi uočene su nedosljednosti između ciljnih vrijednosti na razini Operativnog programa i projekata te dvoznačno prikazivanje ostvarenih vrijednosti.	Potrebno je provesti sustavni cijelokupni pregled ciljnih i ostvarenih vrijednosti pokazatelja. Na temelju zaključaka, potrebno je provesti mjere kojima bi se osigurala koherentnost ciljnih vrijednosti na razini Operativnog programa i projekata, čak i kada su neki projekti još u provedbi. U sklopu toga treba poboljšati metodologiju praćenja i metode određivanja ciljnih vrijednosti kako bi bolje odražavale napredak i postignute rezultate. Posebnu pozornost (tj. procjenu rizika) treba обратити на vanjske čimbenike koji bi mogli zahtijevati izmjenu ciljnih vrijednosti pokazatelja.
4.	Neke projekte u sklopu Javnog poziva za dostavu prijava za izgradnju pristupnih mreža (referentna oznaka KK.02.1.1.01) provode lokalne vlasti koje nisu dovoljno stručne (npr. područje provedbe projekata financiranih iz EU sredstava, javna nabava) i nemaju finansijskih mogućnosti za provedbu povezanih ulaganja.	Nedostatak dovoljne stručnosti i finansijskih kapaciteta lokalnih vlasti prepreka je za učinkovito upravljanje i provedbu ulaganja koja za cilj imaju razvoj širokopojasne infrastrukture mreže sljedeće generacije.	Sustavnu procjenu kapaciteta i stručnosti lokalnih vlasti potrebno je provesti prije (ili čak tijekom) planiranja i provedbe aktivnosti. Na temelju zaključaka i procjene treba jačati kapacitete i sposobnosti ovih korisnika organiziranjem relevantnih edukacija i osiguravanjem dostačnih kapaciteta za učinkovitu provedbu njihovih projekata, kako u smislu količine (dovoljan broj djelatnika) tako i kvalitete (odgovarajuće vještine i stručnost).
5.	Međuljudski odnosi i neformalni kanali komunikacije imali su važnu ulogu i pozitivan utjecaj u radu sustava upravljanja i kontrole tijekom planiranja i provedbe intervencija. Formalne procedure koordinacije i donošenja odluka pokazale su se mnogo složenijima i dugotrajnijima.	Dobra komunikacija i suradnja dionika bili su čimbenik uspjeha. Dobri međuljudski odnosi i korištenje neformalnih kanala omogućili su neometanu komunikaciju i učinkovitu suradnju aktera unutar relevantnih institucija, ali i između različitih razina sustava upravljanja i kontrole. Djelatnici često preferiraju neformalne umjesto formalnih kanala	Važnu ulogu dobrih osobnih odnosa treba održavati i promicati unutar sustava upravljanja i kontrole. Istovremeno, potrebna je revizija procedura, pravila i formalnih praksi postupanja u institucijama (trenutne procedure su komplikirane, dugotrajne i vrlo često uključuju nepotrebne korake). Kada je moguće, predlaže se dati prednost osobnim sastancima (uključujući online) umjesto dugih pisanih, formalnih

	Nalazi	Zaključci	Preporuke
		komunikacije za rješavanje otvorenih pitanja i problema.	postupaka s nizom ponavljanja i administriranja tj. predlaže se očistiti poslovne procese od suvišnih koraka koji ih opterećuju.
6.	Ljudski kapaciteti određenih jedinica u sustavu upravljanja i kontrole, posebno u Posredničkom tijelu razine 2, nisu uvijek bili dostatni u razdoblju povećane radne opterećenosti. Zbog prirode posla koja često zna biti stresna i/ili jednolična, fluktuacija zaposlenika je visoka.	U Posredničkom tijelu razine 2 visoka stopa fluktuacije zaposlenika negativno utječe na korištenje prednosti dobrih osobnih/neformalnih odnosa. Privremena povećana radna opterećenja uzrokuju povremene poteškoće s ljudskim kapacitetima. Postojeći sustav nagrađivanja zaposlenika, upravljanja rezultatima rada i motivacije nije dovoljno djelotvoran da bi se zadržali zaposlenici s potrebnim znanjem i iskustvom.	Stopu fluktuacije zaposlenika treba svesti na minimalnu ili prihvatljivu razinu, a kroz sustav upravljanja i kontrole treba motivirati dugoročno zapošljavanje i predanost zaposlenika kroz moguća usavršavanja i napredovanja povezana sa sustavom nagrađivanja. Predlaže se provoditi sustavni pregled radnog opterećenja i kapaciteta te podrobnije preispitati postojeće okvire za upravljanje rezultatima rada, motiviranost i sustav nagrađivanja zaposlenika u odgovarajućim tijelima, s ciljem smanjenja radnog opterećenja i zadržavanja zaposlenika s potrebnim znanjem i iskustvom.
7.	Iako je izvedivost i održivost ulaganja pomno analizirana i planirana u pripremnoj i početnoj fazi projekata, ti se planovi nisu uvijek pokazali kao dovoljno strogi i rigorozni, uglavnom kada su u pitanju javne vlasti. K tome, gospodarsko se okruženje od tada znacajno pogoršalo u cijeloj Europskoj uniji, a predviđanja također naglašavaju rizik nastavka negativnih trendova u budućnosti. Financijski kapaciteti korisnika, posebno lokalnih vlasti, nisu dovoljni za podmirivanje dodatnih troškova u slučaju potreba za izmjenama proračuna projekata. Ne provodi se niti je pokrenut sustavan pregled ni	Povećanje cijena i nepovoljni tržišni trendovi nužno će utjecati na finansijsku izvedivost ulaganja koja su u tijeku i mogu ugroziti održivost već operativne infrastrukture završenih projekata kroz rastuće troškove održavanja. To zahtijeva reviziju proračuna projekata kao i planova održivosti korisnika. Ovisno o rezultatima takvih pregleda, za očekivati je da će brojni korisnici tražiti dodatna sredstva kako bi uspješno proveli svoje projekte i osigurali održivost rezultata u budućnosti, uključujući redovan rad uspostavljenih infrastruktura i usluga. Postoji potreba za ulaganjem koordiniranih napora sustava	Potrebno je potaknuti korisnike da redovito pregledavaju i ažuriraju proračune projekta i svoja očekivanja u vezi s finansijskom održivosti rezultata projekta. Sustav upravljanja i kontrole trebao bi pružati podršku i povezane usluge u ovom procesu (npr. osiguravanje prihvatljivosti povezanih troškova, imenovanjem jedinica ili pojedinih osoba za podršku i praćenje tijeka pregleda i ažuriranja projektnih proračuna, izrada gospodarskih prognoza itd.). Trebalо bi uspostaviti tj. revidirati administrativne uvjete (rasteretiti administrativne postupke i definirane procedure te skratiti rokove za njihovo izvršenje) kako bi se omogućila lakša i brza izmjena

	Nalazi	Zaključci	Preporuke
	procjena finansijskog stanja i predviđanja na razini korisnika.	upravljanja i kontrole kako bi se konsolidiralo finansijsko stanje projekata u provedbi.	ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava ako je to potrebno iz finansijskih razloga. Povrh procjene samih korisnika i na temelju nalaza takve procjene trebalo bi provesti temeljitu provjeru svih pojedinačnih projekata u tijeku kako bi se ocijenila potreba za dodatnim resursima. Trebalo bi razraditi finansijski plan za „nepredvidive okolnosti“ kako bi se osigurala dodatna sredstva za projekte kojima prijeti neispunjavanje planiranih rezultata zbog negativnih učinaka gospodarskih kretanja.
8.	Kašnjenje postupaka javne nabave uzrokovalo je značajna odstupanja od planirane dinamike provedbe. <i>Ex-post</i> kontrole postupaka javnih nabava su dugotrajne i zahtijevaju značajne kapacitete Posredničkog tijela razine 2. Djelomično zbog nedostatne stručnosti u području javne nabave kod korisnika, broj nepravilnosti otkrivenih <i>ex-post</i> kontrolama bio je velik, posebno u sklopu Specifičnog cilja 2c1.	Projekti visoke vrijednosti i povezana ulaganja bili su složeni te su i postupci javne nabave unutar aktivnosti projekta bili složeniji i dugotrajni. Korisnici nemaju dovoljno iskustva i stručnosti za provedbu postupaka javne nabave. Kapaciteti jedinica nadležnih za <i>ex-post</i> kontrole nisu dovoljni za <u>pravodobno</u> provođenje kontrole, što je rezultiralo kašnjenjem u isplati potraživanih prihvatljivih troškova.	Potrebno je osigurati dosta stručnost korisnika za provedbu postupaka javne nabave. Trebalo bi im osigurati dosta obuku i dodatno olakšati uključivanje odgovarajućih vanjskih stručnjaka. Ključno je značajno unaprijediti kapacitete jedinica nadležnih za <i>ex-post</i> kontrolu postupaka javne nabave u Posredničkom tijelu razine 2.

5 Prilozi

5.1 Prilog 1: Popis literature

Akcijski plan za provedbu Strategije e-Hrvatska 2020 – Republika Hrvatska (n.d.). Preuzeto 30. svibnja 2022. s poveznice:

<https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Akcijski%20plan%20za%20provedbu%20Strategije%20e-Hrvatska%202020.pdf>

Arhiva: Statistički podaci o digitalnom gospodarstvu i društvu – kućanstva i pojedinci. Eurostat. (18. prosinca 2020.). Preuzeto 10. lipnja 2022. s poveznice: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Statisti%C4%8Dki_podaci_o_digitalnom_gospodarstvu_i_dru%C5%A1tvu_%E2%80%93_ku%C4%87anstva_i_pojedinci&oldid=510153#Pristup_internetu

Baza podataka EUROSTAT. Dostupna na poveznici: <https://ec.europa.eu/eurostat/data/database>

Bolja regulativa: smjernice i paket instrumenata, Europska Komisija. (studen 2021.). Preuzeto 4. srpnja 2022. s poveznice: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Europska Komisija, (2020.) (u trenutku provedbe evaluacije nije dostupno na hrvatskom jeziku). Preuzeto 13. prosinca 2021., s poveznice: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52012DC0673>

pdfData Visualisation Tool – Data & Indicators. Digital Scoreboard – Data & Indicators. (n.d.). Preuzeto 13. lipnja 2022. s poveznice: <https://digital-agenda-data.eu/>

Designing and Evaluation – Tool #46. Europska Komisija. (n.d.) (u trenutku provedbe evaluacije nije dostupno na hrvatskom jeziku). Preuzeto 13. prosinca 2021. s poveznice https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/better-regulation-toolbox-46_en_0.pdf

Economic and Social Digitization Index for 2020 – Croatia, Europska Komisija, (2021). Preuzeto 13. prosinca 2021. s poveznice (u trenutku provedbe ove evaluacije stranica nije dostupna na hrvatskom jeziku): <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/desi-croatia>

Ekonomski program Republike Hrvatske 2013., Ministarstvo financija (mfin.gov.hr). (n.d.). Preuzeto 30. svibnja 2022. s poveznice: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/hrvatska-i-eu/ekonomski-programi-u-okviru-eu-2355/ekonomski-program-republike-hrvatske-2013/2357>

Europa 2020. – europski strukturni i Investicijski fondovi. (n.d.). Preuzeto 25. svibnja 2022. s poveznice: <https://www.strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Strategija-EUROPA-2020.-hr.pdf>

Europa spremna za digitalno doba, Europska komisija. Preuzeto u rujnu 2022. s poveznice: https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age_hr

EUROPE 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth. *Working paper {COM (2010) 2020}*, Europska Komisija, 2010., (u trenutku provedbe evaluacije nije dostupno na hrvatskom jeziku). Preuzeto s poveznice: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=en>

Europska komisija, Glavna uprava za komunikacije, Digital agenda for Europe: rebooting Europe's economy, Ured za publikacije, 2014., (u trenutku provedbe ove evaluacije stranica nije dostupno na hrvatskom jeziku), preuzeto s poveznice:
<https://data.europa.eu/doi/10.2775/41229>

Europska komisija objavila Indeks gospodarske i društvene digitalizacije (DESI) za 2020. godinu, Središnji državni ured za razvoj digitalnog društva (rdd.gov.hr). (12. lipnja 2020.). Preuzeto 11. lipnja 2022. s poveznice: <https://rdd.gov.hr/vijesti/europska-komisija-objavila-indeks-gospodarske-i-drustvene-digitalizacije-desi-za-2020-godinu/1452>

Evalued sourcebook: Method and Techniques. (n.d.). Preuzeto 13. prosinca 2021. s poveznice: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf#page=172

Geoportal Državne geodetske uprave, pristupljeno 12. listopada 2022. na poveznici:
<https://geoportal.dgu.hr/#/menu/o-nama>

Godišnja izvješća o provedbi Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. za svaku godinu od 2014. do 2020., preuzeta s poveznice: <https://strukturnifondovi.hr/vazni-dokumenti-operativni-program-konkurentnost-i-kohezija/>

Landek, I., Frangeš, S., & Marjanović, M. (2017). Proposal for establishment of the Basic National Topographic Model (BNTM) in the Republic of Croatia. Dostupno na engleskom jeziku na poveznici: *Geodetski Vestnik*, 61(02), 263–277. <https://doi.org/10.15292/geodetski-vestnik.2017.02.263-277>

Nacionalni Program Reformi, Republika Hrvatska, 2014. Preuzeto 31. svibnja 2022. s poveznice: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/nrp2014_croatia_hr_0.pdf

Nacionalna Strategija Kibernetičke Sigurnosti, (7. listopada 2015.). Preuzeto 31. svibnja 2022. s poveznice: https://mup.gov.hr/UserDocsImages/ministarstvo/kibernetika/strategija_kibernetika.pdf

Nacionalni plan razvoja širokopojasnog pristupa u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2021. do 2027. godine, Ministarstvo mra, prometa i infrastrukture (mmpi.gov.hr, (ožujak 2021.). Preuzeto 31. svibnja 2022. s poveznice: <https://mmpi.gov.hr/promet/elektronicke-komunikacije-126/strateski-dokumenti-8279/8279>

Nacionalni program razvoja širokopojasne agregacijske infrastrukture u područjima u kojima ne postoji dostatan komercijalni interes za ulaganja, kao preduvjet razvoja pristupnih mreža sljedeće generacije (NGA), ožujak 2018.. Preuzeto 15. lipnja 2022., s poveznice: https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arkiva/NP-BBI-Program-HR%20konacno%202018%2020-04_18.pdf

Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine, (NN 13/2021), preuzeto 13. prosinca 2021. s poveznice: <https://hrvatska2030.hr/>

Natječaji, arhiva, Europski strukturni i investicijski fondovi. (n.d.). Pristupljeno 16. svibnja 2022. na poveznici: <https://strukturnifondovi.hr/en/natjecaji/>

Nacionalna strategija kibernetičke sigurnosti, (NN 108/2015). Preuzeto 13. prosinca 2021. s poveznice: https://mup.gov.hr/UserDocsImages/ministarstvo/kibernetika/strategija_kibernetika.pdf

Natječajna dokumentacija za poziv KK.02.1.1.02. (n.d.). Preuzeto 29. lipnja 2022. s pooveznice: <https://strukturnifondovi.hr/en/natjecaji/izgradnja-nacionalne-agregacijske-sirokopojasne-infrastrukture-sljedeće-generacije-i-povezivanje-ciljanih-korisnika-unutar-tijela-javne-uprave-javnih-korisnika-sa-suvremenom-elektronickom-komunikaci/>

Odluka o proglašenju Zakona o državnoj informacijskoj infrastrukturi., (18. srpnja 2014.). Preuzeto 31. svibnja 2022. s poveznice: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_07_92_1840.html

Online course for transition coaches (dostupno samo na engleskom jeziku). INTENSE. (n.d.). Preuzeto 13. prosinca 2021. s poveznice: <https://intense-eu.info/courses/preparation-course-for-transition-coaches/lessons/basic-concepts/>

Operativni program Konkurentnost I kohezija 2014. 2020. (lipanj 2021.). Preuzeto 15. lipnja 2022. s poveznice: https://www.strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/12/Izmjene_OPKK_lipanj-2021.pdf

Plan vrednovanja Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija”, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, veljača 2020., preuzeto s poveznice:
<https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2020/04/Plan-vrednovanja-OPKK-2020.pdf>
Position paper, Prijedlog Europske komisije za pripremu i prioritete programskih dokumenata, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (razvoj.gov.hr). (n.d.). Preuzeto 30. svibnja 2022., s poveznice: <https://razvoj.gov.hr/djelokrug-1939/eu-fondovi/financijsko-razdoblje-eu-2014-2020/programiranje/position-paper/354>

Racelin, I., Ivić, M., & Kilić, J. (2019, April). *STOKIS and ZIS – Possibilities of Common Updating.* 7th International Conference on Contemporary achievements in civil engineering. Retrieved October 12, 2022, from <http://zbornik.gf.uns.ac.rs/doc/NS2019.095.pdf>

Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Structural and Investment Funds, 2021 summary report of the programme annual implementation reports covering implementation in 2014-2020 {SWD(2021) 384 final}, . Preuzeto 13. prosinca 2021. s poveznice: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/annual_2021/implementation_2021_report_en.pdf

Scarpa, R. (2012). *Guidance for the design of quantitative survey-based evaluation.* Preuzeto 13. prosinca 2021. s poveznice: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/scarpa.pdf

Sporazum o partnerstvu. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. (razvoj.gov.hr). (n.d.). Retrieved May 30, 2022, from <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/eu-fondovi/financijsko-razdoblje-eu-2014-2020/sporazum-o-partnerstvu/323>

Središnja agencija za financiranje i ugovaranje – Organizacijska struktura. (n.d.). Preuzeto 15. siječnja 2022. s poveznice: <https://www.safu.hr/organizacijska-struktura/>

Strategija e-Hrvatska 2020., Ministarstvo uprave (2017.), preuzeto 30. svibnja 2022. s poveznice: https://rdd.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategija_e-Hrvatska_2020.pdf Strategija jedinstvenog digitalnog tržišta: – preispitivanje na sredini provedbenog razdoblja. EUR. (n.d.). Preuzeto 25. svibnja 2022. s poveznice: https://eur-lex.europa.eu/content/news/digital_market.html?locale=hr

Strategija razvoja širokopojasnog pristupa, Republika Hrvatska, (srpanj 2016.). Preuzeto 15. lipnja 2022. s poveznice: <https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/Strategija-sirokopojasni-pristup2016-2020-usvojeno%20na%20VRH.pdf>

Strategija razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. godine, Hrvatski sabor, donesena na sjednici 12. lipnja 2015. godine, preuzeto u lipnju 2022. na poveznici: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//MURH-%20arhiva/Istaknute%20teme//Strategija%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202015.%20do%202020.%20godine.>

Strategija vrednovanja provedbe europskih strukturnih i investicijskih fondova financijske perspektive 2014.-2020. u Republici Hrvatskoj, usvojena odlukom ministricе regionalnoga razvoja i fondova Europske unije 24. travnja 2018. godine., preuzeto s poveznice: https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2018/06/Strategija-vrednovanja-provedbe-ESI-fondova_1-6-2018-pro%C4%8D%C5%A1%C4%87ena-verzija.pdf

The Programming Period 2014-2020. Guidance Document on Monitoring and Evaluation – European Regional and Development Fund and Cohesion Fund. Concepts and Recommendations. Europska Komisija, (2013). Preuzeto 13. prosinca 2021. s poveznice: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/wd_2014_en.pdf

Uredba (EU) br. 1301/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom fondu za regionalni razvoj i o posebnim odredbama o cilju „Ulaganje za rast i radna mjesta“ te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1080/2006.. Preuzeto 31. svibnja 2022. s poveznice: https://publications.europa.eu/resource/cellar/5972ffe0-6c02-11e3-9afb-01aa75ed71a1.0012.03/DOC_1

Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“ od 4. rujna 2014. i njezine izmjene, (NN br. 107/2014, 23/2015, 129/2015, 15/2017, 18/2017, 46/2021, 49/2021), preuzeto s poveznice: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_09_107_2070.html

Ustrojstvo ministarstva regionalnoga Razvoja I Fondova Europske unije. razvoj.gov.hr. (n.d.). Preuzeto 15. siječnja 2021. s poveznice: <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo-ministarstva-regionalnoga-razvoja-i-fondova-europske-unije/3802>

Vanclay, F. (2012, February). *Guidance for the design of qualitative case study evaluation – A short report to DG Regio*. Preuzeto 13. prosinca 2021. s poveznice:
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/performance/Vanclay.pdf

Vilus, I. (2010, April). *The Official Topographic and Mapping System of the Republic of Croatia [Modern Mapping Solutions]*. XXIV FIG International Congress 2010. Preuzeto 12. listopada 2022. s poveznice:
https://www.fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2010/papers/ts02j/ts02j_vilus_4395.pdf

Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u finansijskom razdoblju od 2014./2020. od 15. srpnja 2014., (NN 92/2014), preuzeto s poveznice: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_07_92_1838.html

5.2 Prilog 2: Popis poziva

1. KK.02.1.1.01: Razvoj e-usluga
2. KK.02.1.1.02: Uspostava Centra dijeljenih usluga
3. KK.02.2.1.01: Izgradnja mreža sljedeće generacije (NGN)/pristupnih mreža sljedeće generacije (NGA) u NGA bijelim područjima
4. KK.02.2.1.02: Izgradnja nacionalne agregacijske širokopojasne infrastrukture sljedeće generacije i povezivanje ciljanih korisnika unutar tijela javne uprave (javnih korisnika) sa suvremenom električnom komunikacijskom infrastrukturom sljedeće generacije

5.3 Prilog 3: Popis provedenih intervjuja

Institucija	Datum održavanja intervjuja
Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (Upravljačko tijelo)	08.06.2022.
Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (Upravljačko tijelo)	09.06.2022.
Središnja Agencija za Financiranje i Ugovaranje (Posredničko tijelo razine 2)	21.06.2022.
Hrvatska agencija za mrežne djelatnosti (HAKOM)	21.06.2022.
Državna Geodetska Uprava	07.10.2022.

5.4 Prilog 3: Pitanja u okviru intervjuja i anketa

5.4.1 Pitanja u okviru intervjuja

Pozadina

S obzirom na Prioritetnu os 2, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije ima funkciju Upravljačkog tijela i Posredničkog tijela razine 1, pri čemu je Središnja agencija za financiranje i ugovaranje Posredničko tijelo razine 2 za cijelu prioritetnu os, dok su korisnici tijela državne uprave, jedinice lokalne i regionalne samouprave, druga tijela koja podliježe javnom pravu i privatna poduzeća iz profitnog sektora. Ukupno je bilo 43 projekta od kojih je šest završeno, a 37 je još uvijek bilo u tijeku na *cut-off* datum za ovo vrednovanje, tj. do 31. prosinca 2021.

U okviru Prioritetne osi 2 postoje dva investicijska prioriteta, pri čemu svaki odgovara jednome od dva definirana specifična cilja (2a1: Razvoj infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije u područjima bez infrastrukture širokopojasne mreže sljedeće generacije i bez dovoljno komercijalnog interesa, za maksimalno povećanje socijalne i ekonomski dobrobiti i 2c1: Povećanje korištenja IKT-a u komunikaciji između građana i javne uprave putem uspostave IKT koordinacijske strukture i softverskih rješenja). U sklopu svakog specifičnog cilja objavljena su po dva poziva. Po jedan od dva poziva u okviru pojedinog specifičnog cilja su prioritetni projekti (izravne dodjele), koji su još uvijek u tijeku. Drugi poziv Specifičnog cilja 2a1 obuhvaća 21 projekt koji je još u provedbi, a drugi poziv Specifičnog cilja 2c1 obuhvaća 14 projekata koji su još u tijeku i šest završenih projekata.

Svi završeni projekti (njih šest od ukupno 43) ostvarili su ili u jednom slučaju (KK.02.2.1.01.0005) čak i premašili ciljne vrijednosti za povezani pokazatelj (2c12-N).

Pitanja postavljena na intervjuima

1. Općenita pitanja
 - Molimo opišite točnu ulogu, nadležnosti i zadaće vaše organizacije s obzirom na Prioritetnu os 2.
 - Koje su vaše osobne odgovornosti i zadaće? Imate li pregled cijele prioritetne osi ili se bavite samo nekim određenim područjem ili aktivnostima?
2. Napredak i odstupanja
 - Koja je vaša cjelokupna ocjena napretka provedbe Prioritetne osi 2?
 - Koji su najvažniji problemi i uska grla s Kojima ste se susreli tijekom provedbe i zbog kojih je razloga došlo do njih?
 - Postoje li i određeni vanjski čimbenici (na koje ne možete utjecati, izvan samih intervencija) koji su utjecali na provedbu ili na očekivane ishode programa?
 - Primjećujete li ikakve dodatne rizike koji bi ubuduće mogli ugroziti pravovremenu provedbu poziva ili postizanje ciljnih vrijednosti pokazatelja?
 - Koje ste sve korake poduzeli dosad i koje sve još planirate poduzeti kako biste riješili te ili probleme uklonili rizike?

- Postoji pet projekata koji su prema predviđenom datumu završetka provedbe već trebali biti završeni, međutim, još uvijek su u provedbi. Koji su razlozi za kašnjenje u provedbi? Referentne oznake tih projekata su sljedeće: KK.02.2.1.01.0002, KK.02.2.1.01.0009, KK.02.2.1.01.0012, KK.02.2.1.01.0014, KK.02.2.1.01.0016
- Pokazatelji: u slučaju završenih projekata, kod svih su pokazatelja dostignute ili premašene postavljene ciljne vrijednosti. Raspolažemo samo s podacima za pokazatelj 2c12-N. Imate li kakve informacije o napretku s obzirom na sljedeće pokazatelje?:
 - 1b2.1-R: Poslovni rashodi za istraživanje i razvoj
 - 2a11-R: Ukupna pokrivenost pristupnim mrežama sljedeće generacije (kao % kućanstava)

3. Institucionalna i operativna pitanja

- Koje su lekcije naučene u ovom programskom razdoblju? Možete li navesti primjere dobre/loše prakse u vezi s radom vaše ustrojstvene jedinice/organizacije i s obzirom na njezinu suradnju i komunikaciju s drugim dionicima, kao i u vezi s pravilima za provedbu?
- Molimo opišite suradnju svoje organizacije s drugim dionicima uključenima u provedbu (Upravljačko tijelo, Posredničko tijelo razine 1, linijska ministarstva, korisnici itd.).
- Jesu li kapaciteti vaše organizacije dostatni (podjednako s obzirom na kvalitetu i kvantitetu) za obavljanje poslova i učinkovitu provedbu prioritetne osi?
- Planirate li poduzimanje određenih koraka kako biste riješili probleme s kapacitetima ili imate li kakvih prijedloga?

4. Percepције ciljnih skupina

- Dobivate li kakve povratne informacije od korisnika u vezi s učincima projekata ili rada sustava upravljanja i kontrole?
- Imate li kakvih prijedloga za ubuduće u vezi s procesom provedbe, internim pravilima i procedurama, i radom i suradnjom dionika na različitim razinama u institucionalnom dijelu sustava provedbe?

5.4.2 Anketna pitanja – Razvoj e-usluga: Pitanja za korisnike i uvod u anketu

Uvod

Konzorcijski Urbanex d.o.o. i Equinox Consulting d.o.o. ovlašteni su od strane Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije za provođenje vrednovanja učinka Prioritetne osi 2 Operativnog programa Konkurentnost i kohezija. Kao dio projekta evaluacije, Evaluacijski tim prikuplja informacije od korisnika relevantnih projekata, između ostalih tehnika, putem anketa.

Ljubazno vas molimo da doprinesete uspjehu evaluacije tako što ćete odgovoriti na pitanja sljedeće ankete koja se tiču vašeg relevantnog projekta.

Sudjelovanje u anketi je dobrovoljno. Svi odgovori bit će anonimni. Sa e-mail adresama se postupa povjerljivo, a svi ostali osobni podaci ispitanika koristit će se samo u statističke svrhe.

Anketna pitanja

1. Podaci o korisniku i projektu

1.1. Vrsta organizacije koju predstavljate

- Javnopravno tijelo
- Privatni profitni sektor
- Tijela državne uprave
- Jedinice područne ili lokalne samouprave
- Ostalo (maks. 100 znakova): ...

1.2. [Ako je odabran „Privatni profitni sektor“:] Veličina organizacije koju predstavljate

- Mikropoduzeće
- Malo poduzeće
- Srednje poduzeće
- Veliko poduzeće

1.3. Koja je lokacija vaše organizacije?

- Banija
- Baranja
- Hrvatsko primorje
- Gorski kotar
- Konavle
- Kordun
- Lika
- Međimurje
- Moslavina
- Podravina
- Podunavlja
- Posavine
- Prigorje
- Srijem
- Turopolje
- Zagorje
- Dalmatinska Zagora
- Grad Zagreb
- Ostalo: ...

1.4. U sklopu kojeg poziva je realiziran Vaš projekt? (Moguće je izabrati više odgovora)

- KK.02.2.1.01.0001: e-Sudski registar – faza 1
- KK.02.2.1.01.0003: Uspostava informacijskog sustava u funkciji jedinstvene informacijske točke i katastra infrastrukture (e-katastar infrastrukture)
- KK.02.2.1.01.0005: Digitalna komora – komunikacijska platforma za poslovne subjekte, javnu upravu i građane

1.5. Je li projekt već gotov?

- Da
- Ne

2. Informacije o rezultatima

1.1. Koja je riječ koja vam prva padne na pamet o razvoju usluga e-uprave? (maks. 100 znakova)

...

1.2. Svrha intervencije bila je...

- ...uspovjetiti novu infrastrukturu/usluge.
- ...poboljšati postojeću infrastrukturu/usluge.

1.3. Što se i kako promijenilo intervencijom? Odgovorite na ljestvici od 1-5! (1 = Puno gore, 2 = Malo gore, 3 = Nije se promijenilo, 4 = Malo bolje, 5 = Puno bolje)

- Broj dostupnih usluga
- Upotrebljivost usluga (npr. broj zadataka kojima se može upravljati)
- Navigacija na platformama (npr. koliko je lako pronaći ono što treba)
- Brzina platformi (npr. koliko brzo se stranice mogu učitavati)
- Pouzdanost platformi (npr. količina pogrešaka, bugova, zamrzavanja, padova)
- Dizajn platformi
- Sigurnost i zaštita korisničkih podataka
- Korisnička podrška
- Ostalo (maks. 100 znakova): ...

1.4. U kojoj se mjeri slažete s tvrdnjama u nastavku o razvoju usluga e-uprave? Odgovorite na ljestvici od 1-5! (1 = Uopće se ne slažem – 5 = U potpunosti se slažem)

- Uspjeli smo ostvariti sve svoje planove.
- Provedene intervencije mogu u potpunosti poslužiti potrebama korisnika.
- Provedene intervencije doprinijele su povećanju broja stanovnika koji koriste usluge e-uprave.
- Provedene intervencije pridonijele su povećanju broja stanovnika koji komuniciraju s javnim institucijama.

1.5. Sve u svemu, smatrate li projekt uspješnim s obzirom na postignute rezultate?

- Da
- Ne
- Ne znam

1.6. [Ako je odabran „Da“:] Koji su bili ključni čimbenici uspjeha vašeg projekta? (Moguće je izabrati više odgovora)

- Odgovarajuće planiranje projekta
- Provedba je obavljena prema planovima
- Dobra relevantnost projekta: stvarna potreba za aktivnostima i rezultatima
- Neometana suradnja sa sustavom upravljanja i kontrole bespovratnih sredstava
- Jasna pravila, jednostavnii administrativni zahtjevi, transparentni postupci
- Dovoljni kapaciteti i stručnost u vašoj organizaciji za upravljanje i administraciju projekta
- Ostalo (maks. 100 znakova): ...
- Ne znam

1.7. [Ako je odabran „Ne“:] Koji su razlozi nedostataka u vašem projektu?

- Neprimjeren sadržaj poziva
- Neprikladno planiranje projekta
- Odstupanja od projektnih planova, kašnjenja

- Nerelevantni rezultati projekta: nema stvarne potrebe za aktivnostima i rezultatima
- Neučinkovita suradnja sa sustavom upravljanja i kontrole bespovratnih sredstava
- Ne uvijek jasna pravila ili komplikirani administrativni zahtjevi ili netransparentni postupci
- Nedovoljni kapaciteti ili stručnost u vašoj organizaciji za upravljanje i administraciju projekta
- Neočekivani vanjski čimbenici koji utječu na provedbu projekta (npr. pandemija, potres, rast cijena, itd.)
- Ostalo (maks. 100 znakova): ...
- Ne znam

1.8. Što smatrate najvažnijim neočekivanim vanjskim čimbenicima koji negativno utječu na provedbu projekta? Označite dva najvažnija faktora!

- Pandemija Covid-19
- Potres
- Nedostatak radne snage
- Nedostatak proizvoda ili građevinskog materijala, uska grla u opskrbnim lancima
- Rast cijena
- Ostalo (maks. 100 znakova): ...

1.9. Mislite li da članovi ciljne skupine prepoznaju rezultate projekta?

- Da
- Ne
- Ne znam

1.10. Koje kanale koristite kako biste došli do ciljnih skupina i upoznali njihove percepcije o rezultatima projekta? (Moguće je izabratи više odgovora)

- Online platforme, društveni mediji
- Telefonski pozivi ili e-mail komunikacija
- Redoviti sastanci s članovima ciljnih skupina
- Stalni osobni kontakt
- Ankete
- Ostalo (maks. 100 znakova): ...
- Nema komunikacije s ciljnom skupinom

1.11. Mislite li da će rezultati projekta biti održivi?

- Da, do kraja provedbenog razdoblja
- Da, do kraja razdoblja održivosti (izvještajnog razdoblja).
- Da, čak i nakon razdoblja održivosti (izvještajnog razdoblja).
- Ne
- Ne znam

1.12. Iz kojih finansijskih sredstava će se osigurati održivost/operativnost rezultata projekta? (Moguće je izabratи više odgovora)

- Sredstva državnog proračuna
- Sredstva jedinice lokalne samouprave
- Bespovratna potpora iz izvora koji nisu nacionalni ili lokalni državni fondovi
- Vlastiti resursi
- Ostalo (maks. 100 znakova): ...

- Nije relevantno / ne znam
- 1.13. Planirate li poduzeti neke druge mjere kako biste osigurali održivost rezultata projekta?
- Ne
 - Da (maks. 100 znakova): ...
 - Ne znam
3. Želite li nešto dodati? (Izborno) [Otvoreno pitanje]
- ...