

Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava

–
pregled ključnih značajki provedenog vrednovanja za tijela u sustavima upravljanja i kontrole korištenja EU fondova

Sadržaj

1. Uvod	3
1.1. Svrha i obuhvat vrednovanja.....	3
1.2. Metodološki pristup	5
2. Nalazi vrednovanja	6
2.1. Nalazi analize poziva za dostavu projektnih prijedloga.....	6
2.2. Nalazi vezani za kriterije vrednovanja i pitanja za vrednovanje	7
3. Zaključci	14

1. Uvod

1.1. Svrha i obuhvat vrednovanja

Vrednovanje predstavlja neizostavni dio životnog ciklusa svake javne politike i pripadajućih programa kojima se javne politike provode. Ono predstavlja alat za donosiocje javnih politika te provoditelje pripadajućih (operativnih) programa pomoću kojeg je moguće utvrditi djelovanje i učinak javnih intervencija i njihovu opravdanost u odnosu na društveno-gospodarske okolnosti.

Kada su u pitanju programi sufinancirani EU sredstvima, Europska komisija je ta koja utvrđuje osnovni okvir za provedbu vrednovanja.¹ Slijedom utvrđenog pravnog okvira na razini EU za provedbu vrednovanja, Republika Hrvatska je utvrdila obvezu provedbe vrednovanja u pravnom okviru koji regulira provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u RH u financijskom razdoblju 2014.-2020.² te je uz to, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, kao Koordinacijsko tijelo, izradilo [Strategiju vrednovanja provedbe Europskih strukturnih i investicijskih fondova financijske perspektive 2014. - 2020.](#), koja sadrži opće ciljeve i metodologiju vrednovanja za sve programe aktualnog financijskog razdoblja (dalje u tekstu: Strategija vrednovanja).

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u svojoj je ulozi Upravljačkog tijela za [Operativni programa „Konkurentnost i kohezija“](#) (dalje u tekstu OPKK), sukladno važećem EU i nacionalnom zakonodavnom okviru i Strategiji vrednovanja, pripremlilo [Plan vrednovanja](#) OPKK te osigurava provođenje vrednovanja programa tijekom programskog razdoblja.

Uzimajući u obzir kako uspješnost provedbe OPKK uvelike ovisi o projektima odabranim za sufinanciranje, Upravljačko je tijelo kao jedno od prvih vrednovanja pokrenulo upravo **vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava. Vrednovanje je obuhvatilo sve Prioritetne osi OPKK, tj. postupak odabira projekata vrednovan je u svih deset (10) Prioritetnih osi.**

Svrha vrednovanja bila je osigurati bolje razumijevanje sustava odabira projekata OPKK te dobiti preporuke za njegovo poboljšanje.

Ključni kriteriji vrednovanja bili su: relevantnost, učinkovitost, djelotvornost i dosljednost sustava odabira projekata, pri čemu su za ocjenu svakog od kriterija određena ključna pitanja, kako je niže navedeno:

¹ Osnovi okvir za vrednovanje u financijskom razdoblju 2014.-2020, utvrđen je Uredbom (EU) br. 1303/2013, Uredbom (EU) br. 1304/2013, Uredbom (EU) br. 1305/2013, Uredbom (EU) br. 1306/2013 i Uredbom (EU) br. 508/2014.

² Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014.-2020. (Narodne novine, broj: 92/14); 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 (Narodne novine, broj: 107/14, 23/15, 129/15, 15/17); Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole za provedbu programa kojima se podržava cilj „Europska teritorijalna suradnja“ u financijskom razdoblju 2014. – 2020. (Narodne novine, broj: 120/14); Uredba o tijelima u Sustavu upravljanja i kontrole korištenja Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (Narodne novine, broj: 129/14) Uredba o tijelima u Sustavu upravljanja i kontrole za provedbu Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo (Narodne novine, broj: 129/14).

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

Ovakvo vrednovanje sustava odabira projekata koje predstavlja strateško vrednovanje usmjereno na poboljšanje procesa odabira, provedeno je po prvi puta, a njegovi rezultati od velikog su značaja kako za Upravljačko tijelo i dionike uključene u proces odabira projekata, tako i za sadašnje i buduće korisnike bespovratnih sredstava, ali isto tako i za druga Upravljačka tijela u RH.

Važnost ovog vrednovanja i njegovih rezultata proizlazi i iz veličine uzorka i odaziva uključenih dionika koji su svojim doprinosom na raspolaganje Upravljačkom tijelu stavili vrijedne informacije osiguravajući dobru osnovu za predstojeća unaprjeđenja sustava provedbe Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija“ te snažno doprinoseći jačanju kulture vrednovanja javnih politika u Republici Hrvatskoj, kao i podizanju svijesti i znanja o značenju procesa vrednovanja.

Vrednovanje je proveo tim nezavisnih stručnjaka (Ecorys Hrvatska d.o.o., Ecorys South East Europe Ltd. i Instituta za razvoj i međunarodne odnose) u periodu od veljače 2018. g. do veljače 2019. g.

➤ [Cjelovito izvješće o provedenom vrednovanju](#)

U ovom dokumentu daje se pregled ključnih značajki i nalaza provedenog vrednovanja za koje se drži da mogu biti od važnosti za tijela u svim sustavima upravljanja i kontrole korištenja EU fondova, u njihovim sadašnjim i predstojećim aktivnostima vezanim uz unaprjeđenja sustava upravljanja i kontrole, posebice u dijelu koji se tiče sustava odabira projekata te primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela.

1.2. Metodološki pristup

Vrednovanje je provedeno uz korištenje kvantitativnih i kvalitativnih metoda kao komplementarnih instrumenata te sljedećih najvažnijih metoda i alata: analiza prikupljenih dokumenata, Internet anketa i Intervju s ključnim dionicima.

U okviru analize prikupljenih dokumenata, tim za vrednovanje analizirao je relevantne dokumente i sekundarne izvore podataka relevantne za sustav odabira projekata primjerice:

Operativni program „Konkurentnost i kohezija“	Zajednička nacionalna pravila
Upute za prijavitelje i korisnike bespovratnih sredstava	Podatke iz informacijskog sustava za upravljanje fondovima
Izvjешća o napretku programa,	Zapisnike sa sastanaka Odbora za praćenje

Značajan dio analize odnosio se na analizu poziva za dostavu projekata te provedbu dubinskog ocjenjivanja poziva korištenjem zajedničkog obrasca za vrednovanje.

U okviru Internet anketa i intervjuja prikupljena su mišljenja relevantnih dionika, i to:

- ✚ tijela državne uprave koja sudjeluju u provedbi i upravljanju Programom,
- ✚ članova Odbora za praćenje provedbe Operativnog programa,
- ✚ članova Odbora za odabir projekata, kao i vanjskih nezavisnih ocjenjivača koji su sudjelovali u ocjeni i odabiru projekata
- ✚ korisnika bespovratnih sredstava iz Operativnog programa (korisnici projekata), kao i
- ✚ prijavitelja na pozive za dodjelu bespovratnih sredstava (kako neuspješnih prijavitelja tako i potencijalnih prijavitelja).

Ukupno je intervjuirano 35 osoba (predstavnici Upravljačkog tijela, Posredničkih tijela razine 1 i 2 te Odbora za praćenje) te su provedene internetske ankete za četiri kategorije ispitanika. Upitnici su postavljeni na internetsku platformu *SurveyMonkey*, a ankete su bile anonimne i dobrovoljne. Ankete su dostavljene na 2.951 korisnika bespovratnih sredstava iz OPKK, 32 člana Odbora za odabir projekata, 80-ak vanjskih nezavisnih ocjenjivača te na oko 27.500 potencijalnih prijavitelja na pozive iz OPKK. Velika podršku u prikupljanju kontakata i prosljeđivanju ankete dali su Upravljačko tijelo, Udruga općina i Udruga gradova, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, HGK i HOK.

Odgovori na anketne upitnike prikupljeni su od različitih skupina. Iako je odaziv ključnih skupina dionika bio različit, zbog veličine uzorka bio je dovoljan kako bi se prikupljene informacije smatrale relevantnima.

Grafikon 1. Raspodjela prikupljenih odgovora na ankete prema kategoriji ispitanika



Izvor: Obrada autora na temelju provedenog anketnog istraživanja

Nakon provedene analize i terenskog istraživanja upotrijebljene su informacije iz svih izvora, upareni su odgovori na ista pitanja kroz različite metode prikupljanja informacija, napravila se sinteza i definirali su se zaključci i preporuke.

2. Nalazi vrednovanja

2.1. Nalazi analize poziva za dostavu projektnih prijedloga

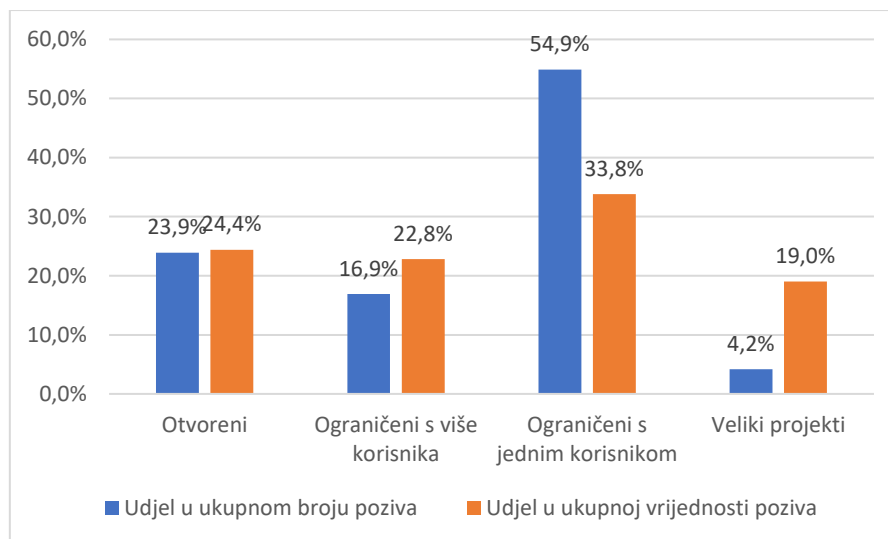
Analiza poziva za dostavu projektnih prijedloga temeljila se na tri izvora podataka:

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

Rezultati ove analize daju vrijedne informacije o pozivima kao osnovnom okviru za odabir projekata koji najbolje pridonose ciljevima i pokazateljima OPKK, ali isto tako i o kapacitetima tijela koja pripremaju i provode pozive.

Ukupno je analizirano 142 poziva, dok je dubinska analiza odrađena na uzorku od 34 poziva. Najveći broj poziva činili su pozivi u obliku izravne dodjele ili ograničenog postupka dodjele s jednim korisnikom (u promatranom razdoblju 60% poziva je bilo otvoreno za unaprijed poznatog korisnika), što upućuje da je u OPKK postupak odabira projekata temeljen na natjecanju između više korisnika bio relativno ograničen. Samo se kod otvorenih poziva može govoriti o pravom natjecanju između korisnika, u kojem slučaju je otprilike svaka druga prijava bila prihvaćena za sufinanciranje.

Grafikon 2. Osnovna obilježja poziva za dostavu projektnih prijedloga



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

S obzirom da pozivi predstavljaju okvir za odabir projekata koji trebaju doprinijeti ciljevima i pokazateljima OPKK te uzimajući u obzir da su prioriteta područja u OPKK izabrana, između ostalog, uz uvažavanje nacionalnih strateških dokumenta, analiza je obuhvatila i usklađenost poziva s nacionalnim strateškim dokumentima. U tom smislu utvrđeno je da takva usklađenost varira, da je

generalno umjerena te da je snažnije prisutna kod poziva u obliku izravne dodjele ili ograničenog postupka dodjele s jednim korisnikom.

Dodatno, analiza poziva obuhvatila je i primjenu kriterija koji nemaju status bezuvjetno obveznog kriterija u kriterijima odabira (Povezanost s drugim projektom, Opseg i snaga partnerstva te Inovativnost), kao i analizu broja izmjena i dopuna dokumentacije poziva. Kad je u pitanju izmjena dokumentacije utvrđeno je da kod gotovo 60% analiziranih poziva nije bilo izmjene natječajne, dokumentacije što upućuje na zaključak da su pozivi u najvećem broju slučajeva bili kvalitetno pripremljeni od strane tijela u sustavu, no i da postoji prostor za poboljšanje.

Dubinska analiza na 34 poziva provedena je kako bi se detaljnije analizirao način ocjenjivanja projekata tj. sustav bodovanja. Ista je temeljena na upotrebi zajedničkog obrasca za vrednovanja, kako bi se osiguralo standardizirano i usporedivo ocjenjivanje pojedinih poziva odnosno pripadajućih kriterija: relevantnost, djelotvornost, horizontalni doprinos, učinkovitost i dosljednost. Za svaki od kriterija razrađen je sustav ocjenjivanja i pripadajućih bodova koji je primijenjen na sve pozive iz uzorka. Također, dubinska analiza obuhvatila je i analizu kriterija prihvatljivosti, kriterija odabira i ocjenu logičke dosljednosti, zatim ocjenu kvalitete kriterija, kao i ocjenu ukupnog sustava bodovanja, uključujući i bodovni prag kriterija.

Slijedom analize, u odnosu na promatrane kriterije samo je jedan poziv sumarno ocijenjen odličnom ocjenom (3% poziva), a četiri su poziva (12%) ocijenjena vrlo dobrima. Sedam je poziva (21% poziva) ocijenjeno lošima. Sinteza analize poziva standardiziranim obrascem ocjenjivanja ukazala je na vrlo dobar horizontalan doprinos kriterija prihvatljivosti i odabira te učinkovitost. Relevantnost i djelotvornost u pojedinačnim su pozivima ocijenjeni najvišom ocjenom, ali u prosjeku je ocjena lošija. Analiza je također ukazala na to da sustav odabira najviše pažnje pridaje osiguravanju administrativne pravilnosti projekata, a ne djelotvornosti u smislu doprinosa projekata ciljevima poziva i OPKK-a.

Ipak, treba reći da i pojedine lošije ocjene u analizi ne znače nužno da pozivi nisu bili djelotvorni ili relevantni u predviđenom okviru, već da su moguće posljedica neprilagođenosti pojedinih anketnih pitanja specifičnostima poziva. Stoga je provedena dubinska analiza, čiji su rezultati prikazani po glavnim kriterijima vrednovanja.

2.2. Nalazi vezani za kriterije vrednovanja i pitanja za vrednovanje

Kao što je gore navedeno, kriteriji vrednovanja bili su: relevantnost, učinkovitost, djelotvornost i dosljednost sustava odabira projekata, pri čemu je za ocjenu svakog od kriterija određeno nekoliko ključnih pitanja. Za svaki kriterij i pripadajuće pitanje provedena je analiza dokumenata i izvora podataka (tzv. desk analiza) te terensko istraživanje pomoću Internet anketa i intervjua.

U nastavku se daje kratki pregled provedenog vrednovanja pojedinih kriterija i pripadajućih nalaza.

Kriterij vrednovanja	Pitanja za vrednovanje
Relevantnost (engl. <i>relevance</i>)	PITANJE 1: Kako odabir projekata podržava ciljeve regionalnog razvoja, poglavito umanjena regionalnih nejednakosti?

Relevantnost sustava odabira projekata analizirana je isključivo s aspekta procjene doprinosa odabira projekata ciljevima regionalnog razvoja, odnosno smanjenju regionalnih nejednakosti.

Desk analizom utvrdilo se da potpomognuta područja u puno manjoj mjeri koriste sredstava na raspolaganju iz OPKK u odnosu na ostala područja te da bilježe:

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

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

Kod analiziranih poziva uočavaju se dva osnovna mehanizma tj. dva osnovna regionalna kriterija kojima se osigurava određena razina prednosti za prijavitelje sa slabije razvijenih područja. To su:

- ✚ Regionalni kriterij kojim se unaprijed definira prihvatljivost lokacije prijavitelja i koji ima najveću potencijalnu težinu jer je nužan uvjet prihvatljivosti da lokacija provedbe projekta bude na slabije razvijenim područjima odnosno drugim područjima s razvojnim posebnostima.
- ✚ Regionalni kriterij kojim se projektu u postupku odabira dodjeljuju dodatni bodovi zbog lokacije projekta na slabije razvijenim područjima odnosno drugim područjima s razvojnim posebnostima. Ovaj kriterij je dominantan u promatranim pozivima, no isti ima manju težinu jer ne osigurava u potpunosti odabir projekata čija je lokacija na slabije razvijenim područjima.

Od ukupno 142 analizirana poziva, u slučaju manje od trećine primijenjeni su regionalni kriteriji. Najmanja primjena regionalnog kriterija zabilježena je kod poziva s unaprijed određenim korisnikom ili više njih, no i u slučaju poziva s natjecateljskim karakterom zabilježen je određen broj poziva bez primjene regionalnog kriterija. Nadalje, analizom je utvrđeno kako nema značajne povezanosti između većeg udjela regionalnog kriterija i većeg udjela uspješnih prijavitelja s potpomognutih područja. Također, uočeno je da uspješnost primjene regionalnog kriterija znatno varira za različita tematska područja OPKK te da je u određenim pozivima primijećen znatno niži udio korisnika s potpomognutih područja (npr. pozivi koji se odnose na istraživanje i razvoj, inovacije i sl.).

Slijedom navedenog, utvrđeno je kako je primjena regionalnog kriterija mogla imati vrlo ograničen doseg u pogledu utjecaja na teritorijalnu distribuciju sredstava s obzirom na broj poziva u kojima je kriterij primijenjen te njihovu relativno nisku financijsku vrijednost.

Ukupna ocjena primjene regionalnog kriterija s gledišta relevantnosti nije dobra te upućuje da uspostavljeni sustav odabira direktno ne doprinosi smanjenu regionalnih nejednakosti. U rasponu od 1 do 5 relevantnost kriterija odabira dobila je ocjenu 2,15 što je najniža ocjena u odnosu na sve ostale primijenjene kriterije vrednovanja (djelotvornost, učinkovitost, dosljednost, horizontalni doprinos). Niska je ocjena uglavnom rezultat malog broja bodova koji je u analiziranim pozivima dodijeljen regionalnom kriteriju, rijetke prakse utvrđivanja bodovnog praga koji projektni prijedlog mora ostvariti u okviru regionalnog kriterija te niske ocjene potencijalnog učinka odabranog regionalnog kriterija na smanjenje regionalnih nejednakosti.

Za razliku od rezultata dobivenih desk analizom, terensko istraživanje iznjedrilo je nešto drugačije nalaze.

Većina sugovornika iz **sustava upravljanja i kontrole i regionalne samouprave** smatra da projekti odabrani za financiranje prema OPKK uglavnom podržavaju ciljeve regionalnog razvoja, doprinose umanju regionalnih nejednakosti te jačaju društvenu infrastrukturu. Manji dio sugovornika smatra da je upitan doprinos projekata ostvarivanju ciljeva regionalnog razvoja, te da otežava odabir najkvalitetnijih projekata. Jedan dio ističe kako nije potpuno jasna usmjerenost projekata na ostvarivanje ciljeva regionalnog razvoja te da kvalitetno napisane projektne prijave imaju veću

vjerojatnost za prolaz nego projekti koji stvarno doprinose cijevima regionalnog razvoja kroz kriterije odabira. Također dio ispitanika drži da je u sustavu odabira zanemaren doprinos smanjivanju regionalnih razlika između RH i EU.

Sugovornici iz skupine **prijavitelja projekata** većinom imaju pozitivan stav o primjeni kriterija regionalnog razvoja u okviru postupka odabira projekata. Ipak, neuspješni su prijavitelji znatno kritičniji prema primjeni regionalnog kriterija, koji su ocijenili prosječnom ocjenom 2,36.

Vanjski ocjenjivači uglavnom imaju slične ocjene kvalitete primijenjenih regionalnih kriterija kao i sami **prijavitelji te članovi odbora za odabir projekata**. Ipak, valja primijetiti da su stavovi vanjskih ocjenjivača nešto manje pozitivni, dok su članovi odbora za odabir najpozitivniji u pogledu primjene regionalnog kriterija. Kad je riječ o tome što bi točno trebalo promijeniti u pogledu načina pružanja dodatne potpore za prijavitelje iz slabije razvijenih područja, vanjski ocjenjivači koji su se izjasnili za promjenu najviše su podržali prijedlog da bi prijaviteljima trebalo osigurati dodatnu stručnu i financijsku pomoć u pripremi projekta. S druge strane, većina članova odbora za odabir koji se zalažu za promjene u pristupu regionalnom kriteriju smatra da bi bilo najbolje uvesti ograničene pozive samo za prijavitelje iz slabije razvijenih područja, a tek u manjoj mjeri podržavaju osiguravanje dodatne stručne pomoći i izravnu dodjelu sredstava bez ocjenjivanja kvalitete.

Kriterij vrednovanja	Pitanja za vrednovanje
Djelotvornost (engl. <i>effectiveness</i>)	PITANJE 2: Do koje mjere primijenjeni kriteriji odabira i mehanizmi u raznim potporama vode do projekata koji su u skladu s ciljevima OPKK (u svim prioritetima)?
	PITANJE 3: Jesu li odabrani projekti doprinijeli ostvarivanju horizontalnih načela i u kojoj mjeri?

Kada je u pitanju kriterij djelotvornosti, vrednovanje djelotvornosti postupaka odabira usmjerilo se prije svega na ekspertnu procjenu kvalitete definiranja kriterija odabira te analizu procjene pojedinih dionika uključenih u proces pripreme i provedbe PDP-a, ali ne i na dostizanje pokazatelja koji se određenim pozivom žele ostvariti³.

Desk analizom je utvrđeno kako sustav odabira projekata ima ugrađene mehanizme koji načelno osiguravaju izbor projekata koji su u skladu s ciljevima Operativnog programa, ali prvenstveno u smislu utvrđenih i postojećih procedura odabira po svakom pozivu. Kad je u pitanju sam odabir projekata, odnosno prepoznavanja projekata koji pružaju veći doprinos ciljevima Operativnog programa, sustav je samo djelomično djelotvoran.

Dijelom je spomenuti rezultat povezan s definicijom kriterija odabira koji se u svim pozivima za dostavu projektnih prijedloga koristi za procjenu djelotvornosti projektnih prijedloga („vrijednost za novac koju projekt donosi“), a koji je konceptijski više usmjeren na učinkovitost nego djelotvornost projekata. Tim za vrednovanje utvrdio je kako u utvrđenim procedurama odabira (u okviru Zajedničkih nacionalnih pravila) nedostaje kriterij koji bi se nedvosmisleno odnosio na ocjenu djelotvornosti, odnosno ocjenu

³ Ciljane vrijednosti pokazatelja koji se ostvaruju pozivima za dostavu projektnih prijedloga zabilježene su u Programskim dodacima koji nisu bili predmet desk analize.

doprinosa projekta ostvarenju ciljeva OPKK-a. Uz spomenuto, kod većeg je broja poziva utvrđen nizak bodovni prag koji prijavitelji moraju zadovoljiti u slučaju kriterija koji mjeri djelotvornost u ukupnom broju bodova, što također negativno utječe na ukupnu djelotvornost sustava odabira.

Kad je u pitanju **ostvarenje horizontalnih načela**, kao i u slučaju procjene djelotvornosti, prisutno je ograničenje u vidu nedostatka ciljanih vrijednosti koje se žele ostvariti kroz pojedine pozive kada su u pitanju horizontalna načela, s tim da je ovdje problem još više izražen u smislu da, općenito, na razini OPKK-a ne postoji jasna slika o ciljanim postignućima u ovom području. Također, sustav praćenja provedbe na razini pojedinog projekta trenutno ne omogućuje kvalitetno praćenje aktivnosti koje su povezane s horizontalnim doprinosom.

Analizom poziva utvrđeno je kako su odabrani projekti doprinijeli ostvarivanju horizontalnih načela, odnosno da je učinak kriterija odabira u tom smislu bio pozitivan i značajan.

Takav stav primarno potvrđuju nalazi dubinske analize poziva za dostavu projektnih prijedloga, a posebno kada se rezultati usporede s ostalim evaluacijskim kriterijima prema kojima je najbolja ocjena dodijeljena za horizontalni doprinos kriterija odabira. Primjena kriterija odabira koji se odnose na promicanje jednakih mogućnosti te socijalne uključenosti je obvezna pa je već time osiguran pozitivan doprinos kriterija odabira ostvarivanju horizontalnih načela. Ipak, kad se govori o horizontalnim načelima u kontekstu djelotvornosti, primjetno je da se od strane prijavitelja nerijetko paušalno pristupa razradi projektnih aktivnosti koje osiguravaju odgovarajući horizontalni doprinos na način da se primarno zadovolji bodovanje iz kriterija ocjenjivanja. Dijelom je isto povezano s činjenicom da kriteriji ocjenjivanja horizontalnih načela najčešće nose relativno mali broj i udio bodova u ukupnoj ocjeni projekta, kao i s činjenicom da nije dovoljno dobro razrađena primjena horizontalnih načela u samim kriterijima.

Za razliku od rezultata desk analize koja je pokazala da je djelotvornost kriterija odabira, uz ranije spomenutu relevantnost, najslabije ocijenjen segment sustava odabira, percepcija ispitanika vezana uz djelotvornost je pozitivnija te većina ispitanika smatra da je sustav umjereno dobar u smislu odabira projekata koji osiguravaju najveći mogući doprinos ciljevima OPKK-a. Također, percepcija svih skupina ispitanika generalno je pozitivna u odnosu na ostvarivanje horizontalnih načela.

Većina sugovornika **iz sustava upravljanja i kontrole i regionalne samouprave** smatra da je prikladnost i djelotvornost postojećih postupaka odabira projekata unutar sustava upravljanja i kontrole OPKK dobra (od prosječne do izvrsne). Svi sugovornici smatraju da bi trebalo smanjiti opsežnost dokumentacije i omogućiti pojednostavljenje procedure prijave projekata. Predstavnici tijela u sustavu koji su sudjelovali u odborima za ocjenjivanje projekata smatraju da se ocjenjivanje provodi previše proceduralno i da nema prostora za primjenu sektorskih znanja i iskustava.

Kada je u pitanju primjena horizontalnih načela, sugovornici iz tijela sustava upravljanja i kontrole smatraju da nije bilo slučajeva da su projekti odabrani u sklopu OPKK imali negativan utjecaj na horizontalna načela. Ipak, mišljenja su da se mjere horizontalnih načela često uvode bez konkretnog smisla, da ih je u nekim projektima teško provesti, a da je ponekad stvarni doprinos projekata ravnopravnosti spolova, dostupnosti osobama s invaliditetom i održivom razvoju upitan.

Iako uglavnom navode da su kriteriji odabira adekvatni u smislu doprinosa ciljevima OPKK, **sugovornici s regionalne razine** smatraju da ciljevi OPKK nisu u dovoljnoj mjeri povezani s ciljevima na regionalnoj i lokalnoj razini. Iznesen je stav da nije bilo prilike definirati koje su njihove regionalne potrebe i regionalni potencijali, što je važno znati prilikom usmjeravanja investicija. Istaknuto je da je nužno znati

koji projekti su prikladniji za realizaciju u kojoj županiji/regiji/jedinici lokalne samouprave u smislu dugoročnih učinaka i održivosti, a ne da se svi javljaju za sve.

Ispitanici iz skupine **prijavitelja** najbolje su ocijenili pitanje o procjeni pristranosti ističući pri tome da su kriteriji prihvatljivosti prijavitelja i aktivnosti bili formulirani na način da su osiguravali ravnopravan tretman svih potencijalnih prijavitelja. Solidnu su ocjenu (3,55) uspješni prijavitelji dodijelili kriteriju prihvatljivosti prijavitelja u dijelu koji se odnosi na usmjeravanje odabira projekata prema onim projektima koji najviše doprinose ostvarenju relevantnog specifičnog cilja iz OPKK-a. Vezano uz horizontalna načela, od uspješnih prijavitelja najbolje ocjene dobio je kriterij održivog razvoja i zaštite okoliša, dok su neuspješni prijavitelji znatno kritičniji prema ovim kriterijima, što je u skladu s ocjenama svih ostalih segmenata sustava odabira.

Vanjski ocjenjivači imaju prilično pozitivno mišljenje u pogledu sposobnosti kriterija odabira da usmjeravaju upravo na one projekte koji najviše doprinose relevantnom specifičnom cilju iz OPKK. Također, kad je riječ o kriterijima za mjerenje horizontalnog doprinosa, većina ispitanika pozitivno je ocijenila njihov način formuliranja, ali s ipak nešto nižim ocjenama nego za kriterije odabira u cjelini. Vanjski ocjenjivači, najlošijim su ocijenili formuliranje kriterija koji se odnose na pitanje ravnopravnosti spolova, dok je najveću ocjenu dobio kriterij zabrane diskriminacije po vjerskoj, rasnoj i etničkoj pripadnosti. Ipak, skoro polovica ispitanika iz te skupine smatra da bi nešto trebalo promijeniti u pogledu primjene horizontalnih načela.

Kriterij vrednovanja	Pitanja za vrednovanje
Učinkovitost (engl. <i>efficiency</i>)	PITANJE 4: Jesu li potrebne promjene (radi pojednostavljenja i povećanja učinkovitosti) u postupcima odabira i ocjenjivanja projekata kako bi se oni poboljšali? Ako da, koje?

Vrednovanje kriterija učinkovitosti detaljnije ispituje razinu učinkovitosti postupaka odabira pri čemu se perspektiva učinkovitosti razmatra prvenstveno iz pozicije administrativne (a time i vremenske) opterećenosti, bilo prijavitelja, bilo tijela u sustavu upravljanja i kontrole koja sudjeluju u postupcima pripreme i provedbe PDP-a.

Generalno gledajući, vrednovanje je pokazalo kako je proces odabira projekata prilično sustavno organiziran s nizom pravila koja utvrđuju postupanja svakog od aktera u procesu odabira (prijavitelji, posrednička tijela, Upravljačko tijelo).

No, rezultati desk analize pokazali su kako je u slučaju polovine od 34 dubinski analizirana poziva, učinkovitost sustava odabira nedovoljno dobra. Najčešći razlozi dugotrajnosti postupka odabira povezani su s nedostacima u obrascima za prijavu projekata, nedovoljnoj automatizaciji procesa (preveliki udio ručnog unosa podataka u sustav eFondovi) i prevelikim administrativnim opterećenjem, nedostatnom proceduralnom fleksibilnosti te previše krutim pravilima u pojedinim dijelovima odabira. Također, podjela uloga i odgovornosti u procesu odabira između tri strane (Upravljačko, tijelo, Posredničko tijelo 1 i Posredničko tijelo 2) kompleksna je i utječe na dugo vremensko trajanje postupka odabira.

U okviru provedenog terenskog istraživanja ispitanici su se različito odredili prema pojedinim pitanjima vezanim uz učinkovitost. Također, sve skupine ispitanika drže da je ocjenjivanje projekata solidno

organizirano. No, iako su njihove ocjene sustava bolje u odnosu na rezultate desk analize, također drže da postoji prostor za poboljšanja.

Skupina ispitanika **iz sustava upravljanja i kontrole** ističe nekoliko ključnih čimbenika koje je nužno poboljšati kako bi sustav ocjenjivanja bio učinkovitiji. Najčešće kao faktor koji negativno utječe na sustav ističu kompleksnost procedura, nedovoljnu prioritizaciju vezano uz pripremu i objavu poziva, nedovoljnu fleksibilnost i jasnoću Zajedničkih nacionalnih pravila. Također, kao jedan od izazova ističu i nedovoljnu komunikaciju između UT-a i Posredničkih tijela, iako u prosjeku komunikaciju ocjenjuju dobrom. Većina ih smatra kako veliki utjecaj na (ne)učinkovitost cijelog sustava ima broj izmjena poziva i traženja pojašnjenja od prijavitelja te u tom smislu predlažu pružiti više podrške tijekom izrade projekata. Nadalje, drže da komunikacija prema prijaviteljima treba biti bolje organizirana te informacije bolje strukturirane i to na jednom mjestu, a ne da dvije web stranice kao što je bio slučaj u trenutku provedbe vrednovanja. Valja istaknuti kako skoro polovica sugovornika iz ove skupine postupak vrednovanja projektnih prijava ocjenjuje vrlo kompleksnim te ističe kako postoje nepotrebna kašnjenja u postupku odabira kao i često probijanje rokova uspostavljenih Zajedničkim nacionalnim pravilima. Sami službenici smatraju kako je u proces uključeno previše institucija. Dodatno, kriterije odabira drže nedovoljno konkretnim što može dovesti do nerealnog ocjenjivanja projektnih prijava.

Skupina **prijavitelja** istaknula je da je najveći dio poziva bio objavljen na vrijeme, u skladu s najavom, no ipak je 41% ispitanika izjavilo da je poziv na koji su se javili kasnio. Korisnici bespovratnih sredstava većinom su zadovoljni vremenom koje imaju na raspolaganju za prijavu projekta, dok s druge strane, 42,3% neuspješnih prijavitelja drži da je rok za pripremu prijave bio prekratak, što pokazuje da postoje korisnici kojima rokovi za pripremu projekata očito nisu dovoljno prilagođeni. Kad su u pitanju Upute za prijavitelje, ispitanici uglavnom drže da su iste potpuno jasne ili uglavnom jasne te uz to imaju i pozitivno mišljenje vezano uz organizirane informativne radionice, kao i podršku tijekom procesa izrade prijave. Nešto su lošiji rezultati vezano uz brzinu provedbe selekcijskog postupka (39,0% ispitanika je objavu informacija čekalo između 6 i 12 mjeseci, a njih 18,5% više od 12 mjeseci), a što upućuje na to da sustav nije na potrebnoj razini učinkovitosti u pogledu brzine provedbe selekcijskog postupka. Kad je u pitanju zahtjevnost obrazaca za prijavu, uspješni prijavitelji dali su prosječnu ocjenu 3,29, a neuspješni 2,45. Također, značajan dio prijavitelja ocjenjuje dosadašnji pristup u pogledu izrade tražene dokumentacije za prijavu projekta (pre)zahtjevnim.

Vanjski ocjenjivači su u pogledu učinkovitosti sustava istaknuli kako ne postoji standardizirani pristup podrške ocjenjivačima. Također, važno je istaknuti kako su vanjski ocjenjivači nešto slabijim ocijenili sadržajnost, odnosno informativnost obrazaca za ocjenu, dok su primjerice članovi odbora za odabir najvećom ocjenom ocijenili upravo taj aspekt. Kao najveći izazov, ocjenjivači su ocijenili vrijeme koje im je stavljeno na raspolaganje za postupak pregleda i ocjene projektnih prijedloga, dok su kao najbolji segment postupka odabira istaknuli podršku koju dobivaju u radu od organizatora poziva. Generalno gledajući, kad je u pitanju organizacija procesa evaluacija projektnih prijedloga, ocjenjivači su dali pozitivno mišljenje.

Kriterij vrednovanja	Pitanja za vrednovanje
Dosljednost (engl. <i>consistency</i>)	PITANJE 5: Postoji li dosljednost između pokazatelja OPKK, kriterija odabira i obrasca za ocjenjivanje?
	PITANJE 6: Jesu li kriteriji jasni, precizni s nedvosmislenim nazivima, opisima, metodama ocjenjivanja i ponderiranim bodovima?

PITANJE 7: Jesu li predloženi kriteriji dosljedni i pružaju li sveobuhvatno ocjenjivanje projekta?

U procesu vrednovanja dosljednosti, za razliku od vrednovanja relevantnosti, djelotvornosti i učinkovitosti, do suštinskih odgovora u najvećoj mjeri došlo se na temelju ocjene relevantne dokumentacije, a to je prije svega dokumentacija Poziva na dostavu projekata te Programskog dodatka.

Dosljednost se ocjenjivala temeljem usklađenosti specifičnih kriterija odabira i pitanja za kvalitativnu procjenu iz javnog poziva (u kojoj mjeri su specifični kriteriji odabira „pokriveni“ kroz pitanja) te usklađenosti ključnih pokazatelja pojedinog poziva i kvalitativnih pitanja za odabir projekata iz javnog poziva (u kojoj mjeri su ključni pokazatelji „pokriveni“ kroz pitanja). Metodom dubinske analize dosljednost je ocijenjena srednje dobrom ocjenom prvenstveno zbog nedovoljne usklađenosti specifičnih kriterija odabira (iz obrasca kriterija za odabir operacija) i pripadajuće metodologije s pitanjima za kvalitativnu procjenu unutar poziva, kao i neusklađenosti pokazatelja poziva s pitanjima za kvalitativnu procjenu.

Nadalje, vezano uz pitanje jasnoće i preciznosti kriterija te nedvosmislenosti metoda ocjenjivanja i ponderiranja bodova, dubinska analiza ukazala je na lošu praksu ocjenjivanja s 0 bodova u fazi ocjenjivanja kvalitete, kao i odsutnosti bodovnog praga za kriterije ocjenjivanja ili njegova pogrešna primjena. Također, dubinska analiza je kao problem iznjedrila i binarni način ocjenjivanja koji ne omogućava odabir projekata po kvaliteti, nego samo po prihvatljivosti, tako da, u principu, nije moguće razlikovanje boljih od lošijih projekata. Generalno, niža ocjena djelotvornosti direktno je povezana s nejasnom granicom između kriterija prihvatljivosti i kriterija odabira.

Na pitanje jesu li predloženi kriteriji dosljedni i pružaju li sveobuhvatno ocjenjivanje projekata, dubinska analiza pokazala je kako se u većini poziva koriste samo podkriterije usmjerena na neposredne rezultate (*output*) te u znatno manjoj mjeri na konačne rezultate (*outcome*). U većem dijelu složenijih postupaka dodjele, primjena podkriterija neposrednog rezultata nije primjerena jer samo indirektno dokazuju djelotvornost poziva.

Rezultati terenskog istraživanja i u slučaju ocjene dosljednosti nešto su bolji u odnosu na rezultate desk analize.

Tijela iz sustava upravljanja i kontrole i regionalna razina smatraju kako nema nedosljednosti između pokazatelja OPKK, kriterija odabira i obrazaca za ocjenjivanje te smatraju da su postupci odabira uglavnom jasni i precizni, nazivi nedvosmisleni te da su metode ocjenjivanja i bodovi jasni. Uglavnom ocjenjuju sustav kao dosljedan i stabilan.

Kad je u pitanju jasnoća kriterija, gotovo svi sugovornici smatraju da su kriteriji odabira u svim natječajima jasni, precizni i nedvosmisleni te također ističu da kriteriji odabira uglavnom doprinose ciljevima relevantnih strategija i planova na nacionalnoj razini. Sugovornici s regionalne razine smatraju da nedostaje jača strateška usmjerenost na strateške dokumente na regionalnoj i lokalnoj razini te značajniji naglasak na prioritizaciju u određenim područjima na nacionalnoj razini.

3. Zaključci

Provedeno vrednovanje ključnih kriterija sustava odabira projekata: relevantnost, učinkovitost, djelotvornost i dosljednost iznjedrilo je ključne zaključke koji mogu i trebaju poslužiti UT-u kao smjernice za daljnje poboljšanje sustava odabira projekata u okviru provedbe OPKK, ali isto tako oni (kao i cijelo Izvješće o provedenom vrednovanju) predstavljaju vrijedan doprinos i odgovornim tijelima u drugim sustavima upravljanja, u njihovim aktivnostima vezanim uz unaprjeđenje sustava upravljanja i kontrole.

RELEVANTNOST

Sustav odabira projekata podržava umanjeње regionalnih nejednakosti u vrlo ograničenom opsegu, a primjena regionalnog kriterija nije u potpunosti djelotvorna zbog niske stopa primjene regionalnog kriterija u odnosu na ukupnu provedbu OPKK kako u pogledu broja poziva kod kojih je primijenjen regionalni kriterij, tako i u pogledu njihove financijske vrijednosti. Također, nedjelotvornost je povezana i s češćom primjenom regionalnog kriterija koji ima slabiji učinak (dodatni bodovi umjesto posebnih poziva za slabije razvijena područja) te premalim težinskim udjelom regionalnog kriterija u odnosu na ostale kriterije ili izostavljanjem primjene istog (primjerice u pozivima za unaprijed poznatog korisnika).

DJELOTVORNOST

Sustav odabira projekata ocijenjen je djelomično djelotvornim, prvenstveno zbog činjenice da pozivi za dostavu projektnih prijedloga nemaju utvrđene ciljane vrijednosti pokazatelja koji se pozivom žele postići zbog čega nije moguće procijeniti uspješnost poziva. Dodatno, djelotvornost umanjuje i nepostojanje obveznog kriterija odabira koji se odnosio isključivo na djelotvornost projekta te činjenica da se djelotvornost ocjenjuje kriterijem koji je primarno usmjeren na troškovnu učinkovitost projekata ("vrijednost za novac"). Također, sam sustav odabira projekata uspostavljen je na način da daje osnovu za maksimalno objektiviziranje i administrativnu ocjenu te ne dopušta ocjenjivanje temeljeno na znanju i iskustvu ocjenjivača.

Kad je u pitanju ostvarivanje horizontalnih načela (kao važna sastavnica ocjene djelotvornosti), provedenim vrednovanjem utvrđeno je kako su odabrani projekti doprinijeli ostvarivanju horizontalnih načela, odnosno da je učinak kriterija odabira u tom smislu bio pozitivan i značajan, no i dalje ostaje prostor za poboljšanje posebice u dijelu razrade primjene horizontalnih načela u kriterijima odabira.

UČINKOVITOST

Sustav odabira projekata ocijenjen je nedovoljno učinkovitim, prvenstveno zbog činjenice da su postupci odabira projekata previše složeni i predugo traju, u postupcima sudjeluje veliki broj aktera, definiran je preveliki broj kriterija koji se provjeravaju, određeni kriteriji su nejasni što otežava postupak ocjenjivanja, a procedure za pozive s jednim prijaviteljem i pozive s natjecateljskim karakterom slične su, odnosno ne pojednostavljaju se u onim pozivima gdje je to realno moguće. Sve spomenuto utječe na administrativno opterećenje sustava (koji često nema kapacitete pravovremeno odgovoriti na zahtjeve tako postavljenih procedura).

DOSLJEDNOST

Prema rezultatima provedenog vrednovanja, dosljednost između pokazatelja OPKK, kriterija odabira i obrasca za ocjenjivanje postoji, ali još uvijek postoji prostor za poboljšanje razine dosljednosti i to posebice u dijelu jasnijeg definiranja kriterija i izbjegavanja preklapanja kriterija odabira i kriterija prihvatljivosti, izbjegavanja binarnog načina ocjenjivanja, manje fragmentarnosti bodova (izbjegavanje velikog broja pitanja s malom bodovnom vrijednosti). Također, uočen je nedostatak jasnih strateških planova što onemogućuje prioritizaciju ulaganja u odnosu na ciljeve OPKK.

Zaključno, iako su utvrđeni određeni nedostaci i prostor za poboljšanje po svim kriterijima vrednovanja, vrednovanje je pokazalo kako je sustav odabira projekata u cjelini gledano uređen sustav s jasno uređenim procedurama i ulogama svih uključenih dionika, kojeg karakterizira visok stupanj standardiziranosti procedura, čime se značajno umanjuje rizik od greške i netransparentnog postupanja tijekom odabira projekata te koji omogućuje ravnopravan tretman svih potencijalnih prijavitelja prilikom provedbe postupka ocjenjivanja.