



EUčinkovitost

**Istraživanje o sredstvima IPA programa
(2007.-2013.)**

**Rezultati prvog velikog istraživanja o dosad
provedenim EU projektima u Hrvatskoj koje je
proveo Projekt jednako razvoj d.o.o.**



**„Znanje se množi
dijeljenjem“
(nepoznati autor)**

PJR UČINKOVITOST^v

Istraživanje o korištenju IPA programa

IMPRESSUM

EUčinkovitost

Projekt jednako razvoj d.o.o. posebno zahvaljuje svima koji su se odazvali na sudjelovanje u istraživanju.

NAKLADNIK:

Projekt jednako razvoj d.o.o.

ZA NAKLADNIKA:

Ana Fresl, izvršna direktorica

UREDNICI:

Ana Fresl, Ines Gruica Devčić, Ivan Serdarušić

SURADNICI U ISTRAŽIVANJU:

**Maja Horvat, Anamaria Kobasić, Jurija Mihaljević,
Marina Tušek, Ivona Vargek, Jelena Gurdulić**

GRAFIČKO OBLIKOVANJE:

30 stupnjeva - oblikovanje informacija, Zagreb

TISAK:

GRAFIČKI ZAVOD HRVATSKE d.o.o., Zargeb

Zagreb, 2014.

ISBN:

978-953-58314-0-2

**CIP zapis dostupan u računalnome katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu
pod brojem 890594.**

Dopušteno je preuzimanje objavljenog sadržaja, odnosno dijelova sadržaja koje je društvo Projekt jednako razvoj d.o.o. u ovom dokumentu stavilo na raspolaganje korisnicima, pod uvjetom da je vidljivo kako se radi o sadržajima društva Projekt jednako razvoj d.o.o., primjerice navođenjem izvora.

Preuzimanjem sadržaja ili dijelova sadržaja korisnik se obvezuje da će ga koristiti u nekomercijalne svrhe. Upotreba u komercijalne svrhe i distribucija trećima dozvoljena je isključivo uz prethodnu pisanu suglasnost koja se može zatražiti putem elektroničke pošte na adresi info@pjr.hr.

Upotreba sadržaja ili dijelova sadržaja pri predavanjima, seminarima, radionicama, drugim oblicima nastave te u popratnim materijalima ili u svrhu informiranja javnosti neće se smatrati upotrebom u komercijalne svrhe niti distribucijom trećima i za istu nije potrebna prethodna pisana suglasnost, pod uvjetom navođenja izvora.

SADRŽAJ

1

Uvod i
metodologija

STR.
06

2

Osnovna obilježja
projekata unutar IPA
programa i populacija
istraživanja

STR.
10

3

Anketni upitnik i ciljevi
istraživanja

STR.
22

4

Rezultati

STR.
30

5

Zaključci i
preporuke

STR.
54



STR.
59

Prilog 1 Anketni upitnik

STR.
64

Prilog 2 Pravna osnova

POPIS TABLICA

Tablica 1	Broj ugovora u IPA programu, populacija istraživanja, uzorak istraživanja
Tablica 2	Broj ugovora u IPA programu, populacija istraživanja, uzorak istraživanja (%) svih ugovora
Tablica 3	Vrijednost projekata koji čine populaciju istraživanja (u eurima)
Tablica 4	Natječajni za populaciju istraživanja te ugovoreni iznosi (u eurima)
Tablica 5	struktura predlagatelja projekata po tipu organizacija (populacija istraživanja)
Tablica 6	prosječna vrijednost projekata privatnih/javnih organizacija (u eurima)
Tablica 7	broj i vrijednost projekata populacije istraživanja po županijama (u eurima)
Tablica 8	broj projekata cijelog IPA programa po županijama
Tablica 9	broj projekata po statističkim regijama (populacija istraživanja)
Tablica 10	broj projekata po statističkim regijama (IPA program u cjelini)
Tablica 11	ugovorena sredstva u odnosu na prijavljena kao iskorištena (projekti koji su predali završno izvješće), u eurima
Tablica 12	ugovorena sredstva u odnosu na prijavljena kao iskorištena (projekti kod kojih je ugovor završio i odobreno je završno izvješće), u eurima
Tablica 13	ugovorena sredstva u odnosu na iskorištena (projekti kod kojih je ugovor završio i odobreno je završno izvješće), u eurima
Tablica 14	Ostvarenost rezultata na uzorku završenih projekata
Tablica 15	Ostvarenost rezultata na uzorku završenih projekata (po IPA komponentama)
Tablica 16	Održivost rezultata
Tablica 17	Održivost rezultata na uzorku završenih projekata (po IPA komponentama)
Tablica 18	Pripremaju li se ili provode novi projekti kao nastavak
Tablica 19	Je li predviđena vanjska evaluacija projekta
Tablica 20	Je li predviđena vanjska evaluacija projekta (po tipovima organizacija)
Tablica 21	Koliko je vremena prosječno prošlo od predaje projektnog prijedloga do potpisa ugovora (zbirno), u mjesecima
Tablica 22	Koliko je vremena prosječno prošlo od predaje projektnog prijedloga do potpisa ugovora po ugovornim tijelima, u mjesecima
Tablica 23	Kako je protek vremena (čekanje) od trenutka predaje projektnog prijedloga do trenutka potpisa ugovora utjecao na plan provedbe projekta (otvoreni višestruki izbor)
Tablica 24	Predviđena administracija projekta
Tablica 25	Stvarna administracija projekta



Tablica 26	Broj budžetskih izmjena za vrijeme provedbe projekta (projekti čija je provedba završila)
Tablica 27	Korelacija broja budžetskih izmjena s većim troškom administracije i iskorištenošću sredstava (projekti čija je provedba završila)
Tablica 28	Prosječno vrijeme koje ugovornim tijelima treba za odobrenje kvartalnog izvješća (mjeseci)
Tablica 29	Prosječno vrijeme koje ugovornim tijelima treba za odobrenje među-izvješća (mjeseci)
Tablica 30	Prosječno vrijeme koje ugovornim tijelima treba za odobrenje završnog izvješća (mjeseci)
Tablica 31	Prosječan broj traženja korekcija među-izvješća
Tablica 32	Prosječan broj traženja korekcija završnog izvješća
Tablica 33	Broj izvješća za koje nije tražena korekcija
Tablica 34	Prosječno vrijeme od slanja među-izvješća do primitka isplate (u mjesecima)
Tablica 35	Prosječno vrijeme od slanja završnog izvješća do primitka isplate (u mjesecima)
Tablica 36	Prosječno vrijeme od slanja izvješća vezanih uz plaćanja do primitka isplate (u mjesecima)
Tablica 37	Ugovorna tijela: vrijeme potrebno za isplatu sredstava od odobrenja završnog izvješća (u mjesecima)
Tablica 38	Premošćivanje financijskog jaza korisnici su rješavali na sljedeće načine (mogući višestruki odgovori)
Tablica 39	Neprihvatljivi troškovi (projekti kod kojih je ugovor završio i odobreno je završno izvješće), u eurima
Tablica 40	Struktura neprihvatljivih troškova (projekti kod kojih je ugovor završio i odobreno je završno izvješće, mogući višestruki odgovori)
Tablica 41	Stav korisnika o tome je li odlukom ugovornog tijela dio troškova neopravdano utvrđen neprihvatljivima
Tablica 42	Prosječan broj izmjena projektnog menadžera u ugovornim tijelima (projekti koji su završili)
Tablica 43	Zadovoljstvo korisnika radom ugovornih tijela
Tablica 44	Zadovoljstvo korisnika radom ugovornih tijela (projekti čija je provedba završila)
Tablica 45	Zadovoljstvo korisnika radom ugovornih tijela (projekti čija je provedba završila i koji su primili završnu isplatu)

UVOD I METODOLOGIJA

Ovo istraživanje provedeno je kako bi se, u kontekstu ulaska Republike Hrvatske u Europsku uniju, i mogućnosti korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova (u daljnjem tekstu: ESI), analizirale prednosti i slabosti Republike Hrvatske u dosad raspoloživom Instrumentu pretpristupne pomoći (u daljnjem tekstu: IPA). Preciznije, istraživanje je obuhvatilo sredstva dodijeljena kroz program IPA (2007-2013) za potpore projektima privatnih i javnih organizacija u RH, dodijeljenim kroz natječaje za dodjelu bespovratnih sredstava, te isključuje programe IPARD i prekogranične programe s državama članicama EU („Komponenta IPA II A“).

Populacija istraživanja proizlazi iz sljedećih zajedničkih obilježja programa koje natječaje i ugovore čine usporedivima i prikladnima za analizu, te time čine i obilježja populacije:

- Ista pravna osnova za objavu natječaja i dodjelu bespovratnih sredstva, iz čega proizlazi:
 - isti modalitet objave natječaja,
 - obveza pripreme projekata pod istim formalnim uvjetima (projektni prijedlog, rokovi, uvjeti pripreme i predaje projekata, kriteriji odabira projekata),
 - te iste ugovorne obveze
- Isti obvezni ustroj i odgovornosti nacionalnih tijela zaduženih za provedbu programa, iz čega proizlazi:
 - isti modalitet (formalni obvezni postupak) ocjene projektnih prijedloga,
 - isti modalitet (formalni obvezni postupak) potpisivanja ugovora,
 - te isti modalitet (formalne obveze) praćenja provedbe ugovora i odobrenja rezultata, izvješća i plaćanja.



Dijelovi programa IPA koji nisu bili dio populacije istraživanja ne zadovoljavaju sve ili gotovo sve gore navedene karakteristike, stoga rezultati koji bi eventualno bili dobiveni da su u populaciju istraživanja uključeni program IPARD i prekogranični programi s državama članicama EU („Komponenta IPA II A“) ne bi bili usporedivi niti relevantni.

Istraživanje također nije uključilo projekte tehničke pomoći nacionalnim tijelima te projekte dodijeljene direktno (bez natječaja) tijelima državne uprave ili drugim javnim korisnicima.

U trenutku provedbe istraživanja, populacija istraživanja obuhvatila je 37 shema dodjele bespovratnih sredstava, odnosno 576 ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava. Populacija se sastoji od ugovora IPA programa potpisanih zaključno s 31.3.2014. godine.

Također, Republika Hrvatska je od trenutka pristupanja EU u mogućnosti koristiti ESI fondove (čije korištenje do datuma zaključenja istraživanja nije započelo u smislu potpisivanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava), pri čemu je nužno upozoriti na dobre i loše prakse provedbe IPA programa kako bi se loše prakse izbjegle i ispravili potencijalni nedostaci sustava, a dobre prakse iskoristile s ciljem kvalitetom i kvantitetom boljeg korištenja ESI fondova.

Ovo nezavisno istraživanje osmislio je i proveo tim domaćih stručnjaka iz društva Projekt jednako razvoj d.o.o. te ga financiralo u potpunosti iz vlastitih sredstava. Cilj istraživanja bio je istražiti određene komponente i kategorije korištenja IPA programa koje nisu predmetom standardnih javno dostupnih izvješća ili dokumenata (poput Izvješća Vlade Republike Hrvatske o korištenju pretpriступnih programa pomoći Europske unije¹). Dodatno, cilj je bio u određenom dijelu istražiti percepciju samih korisnika bespovratnih sredstava vezano uz funkcioniranje sustava IPA programa. Stoga dobiveni podaci nude jedinstven uvid u ključne prepreke u provedbi te čine analitički temelj za rješavanje ukazanih uzroka nepotpune iskorištenosti sredstava kako bi se sustav upravljanja EU fondovima mogao ciljano unapređivati.

Istraživanje je **provedeno na ukupno 576 projekata** koji su financirani kroz program IPA, unutar komponente I, komponente II (izuzev prekogranične suradnje s državama članicama), te komponente IIIC i komponente IV. Anketom je prikupljen uzorak u formi povratnih podataka od **390 projekata, odnosno od 67,71 % populacije**, što je izrazito velik odaziv te ukazuje na prepoznavanje relevantnosti ove tematike kao područja istraživanja među postojećim nositeljima projekata.

¹ dostupno na:

<http://www.strukturnifondovi.hr/izvjesca-o-koristenju-pretpristupnih-programa-pomoci-europske-unije>

Relevantno za istraživanje, od navedenog uzorka, **190 projekata je završilo s provedbom, 162 projekta je završilo s provedbom i predalo završno izvješće**, dok je **138 projekata završilo s provedbom, odobreno je završno izvješće i primljena je završna isplata po odobrenju završnog izvješća**.

Jedinstvena baza svih projekata izrađena je isključivo na temelju javno dostupnih podataka, koje kroz obavijest o dodjeli („Award notice“) svako ugovorno tijelo ima obavezu objaviti na svojim web stranicama, za svaku shemu dodjele bespovratnih sredstava. Prikupljeni podaci u bazi organizirani su prema nazivu nositelja projekta, nazivu projekta, iznosu **ugovorenih** bespovratnih sredstava, udjelu sufinanciranja, tipu korisnika, županiji nositelja, te statističkoj regiji. Ova obilježja ujedno su i kategorije prema kojima su razvrstani prikupljeni rezultati istraživanja, što daje raznolike mogućnosti uvida i analize.

Osmišljeni anketni upitnik (Prilog 1) imao je 33 pitanja, većinom zatvorenih, organiziranih prema fazama projektnog ciklusa, počevši od perioda prije potpisa samog ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava („grant ugovor“), preko upravljanja projektom, izvješćivanja, vremenu završetka projekta, do procjene ostvarenih rezultata i naučenih lekcija. Ispunjavanje anketnog upitnika provodilo se korištenjem mrežnog sustava kroz tri tjedna. Uži istraživački tim od osam osoba bio je zadužen za kontaktiranje svih nositelja projekta istraživačke populacije. Telefonski kontakt služio je da se najavi slanje ankete, objasne ciljevi istraživanja te provjere kontakt podaci. U svrhu što većeg odaziva, nakon slanja anketnog upitnika, onim korisnicima koji nisu odgovorili, poslan je pismeni i/ili usmeni podsjetnik.



OSNOVNA OBILJEŽJA PROJEKATA UNUTAR IPA PROGRAMA I POPULACIJA ISTRAŽIVANJA

Unutar sve četiri istraživane komponente IPA programa (komponenta I, komponenta II (osim prekogranične suradnje s državama članicama), komponenta IIIC te komponenta IV) identificirano je **ukupno 576 potpisanih ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava**, što čini populaciju istraživanja. Projekti koji ne čine populaciju su oni unutar IPA komponente II – prekogranična suradnja s državama članicama gdje je identificirano ukupno **264 ugovorenih projekata**, te **IPA komponente V (IPARD)** gdje su identificirana **473 projekta**. U nastavku je tablični prikaz broja projekata prema IPA komponentama, s obzirom na sve projekte IPA programa, populaciju istraživanja, te uzorak istraživanja (projekte čiji su nositelji ispunili anketni upitnik). Uz to, navedeni su i ukupni ugovoreni iznosi (u eurima) za navedene skupine, te iznosi koji predstavljaju sufinanciranje iz EU fondova.

Tablica 1: Broj ugovora u IPA programu, populacija istraživanja, uzorak istraživanja

	IPA I	IPA II	IPA IIIC	IPA IV	IPA V	Ukupno
Broj sklopljenih ugovora (ukupno IPA program)	45	343	102	350	473	1313
Broj sklopljenih ugovora (populacija istraživanja)	45	79	102	350	0	576
Broj projekata koji su ispunili anketni upitnik (uzorak istraživanja)	29	50	63	248	0	390 (67,71%)

Tablica 2: Broj ugovora u IPA programu, populacija istraživanja, uzorak istraživanja (% svih ugovora)

	IPA I	IPA II	IPA IIIC	IPA IV	IPA V	Ukupno
Broj sklopljenih ugovora (ukupno IPA program)	3,43%	26,12%	7,77%	26,66%	36,02%	100,00%
Broj sklopljenih ugovora (populacija istraživanja)	7,81%	13,72%	17,71%	60,76%		100,00%
Broj projekata koji su ispunili anketni upitnik (iz populacije istraživanja)	64,44%	63,29%	61,76%	70,86%		67,71%

Iz tablica broj 1 i broj 2 vidljivo je kako, u populaciji istraživanja, najveći broj ugovora jest potpisan u IPA komponenti IV (350 ugovora, odnosno 60,76% ugovora populacije istraživanja), nakon čega slijedi IPA komponenta IIIC (102 ugovora, odnosno 17,71% ugovora populacije istraživanja), komponenta IPA II (79 ugovora, odnosno 13,72% ugovora populacije istraživanja) i IPA komponenta I (45 ugovora, odnosno 7,81% ugovora populacije istraživanja).

U tablici broj 2 značajno je primijetiti kako je odziv na sudjelovanje u istraživanju, odnosno uzorak istraživanja podjednak, i značajan, za svaku IPA komponentu. Tako je od ukupne populacije istraživanja u istraživanju sudjelovalo u IPA komponenti I 29 projekata (64,44% populacije komponente IPA I), u IPA II komponenti 50 projekata (63,29% populacije komponente IPA II), u IPA komponenti IIIC 63 projekata (61,76% populacije komponente IPA IIIC) te u IPA komponenti IV 248 projekata (70,86% populacije komponente IPA IV).

U tablici 3 navedene su ukupne vrijednosti projekata populacije istraživanja (od 576 projekata), te vrijednosti koje se odnose na sufinanciranje iz EU i sufinanciranje iz vlastitih sredstava. Iz tablice 3 vidljivo je da EU većim udjelom sufinancira projekte IPA komponente I, organizacije civilnog društva (prosječno 89,07%), dok su projekti koje EU sufinancira najmanjim udjelom projekti iz IPA komponente IIIC, jačanje konkurentnosti, što su mahom projekti čiji su nositelji trgovačka društva, odnosno mali i srednji poduzetnici (75,04%).

Tablica 3: Vrijednost projekata koji čine populaciju istraživanja (u eurima)

IPA I	IPA II	IPA IIIC	IPA IV	IPA V	Ukupno
Ukupna vrijednost projekata – populacija istraživanja					
9.302.297,73	12.030.334,37	51.680.025,27	55.561.213,25		128.573.870,62
Sufinancirano iz EU fondova (populacija istraživanja)					
8.285.534,02	9.871.145,33	38.782.067,04	46.184.750,90		103.123.497,29
Prosječan udio sufinanciranja iz EU fondova (populacija istraživanja)					
89,07%	82,05%	75,04%	83,12%		80,21%
Sufinancirano iz vlastitih sredstava (populacija istraživanja)					
1.016.763,71	2.159.189,04	12.897.958,23	9.376.462,35		25.450.373,33
Prosječan udio sufinanciranja iz vlastitih sredstava (populacija istraživanja)					
10,93%	17,95%	24,96%	16,88%		19,79%

Unutar populacije istraživanja, identificirano je **ukupno 37 natječaja za dodjelu bespovratnih sredstava (*grant shema*)**. Od toga, 9 natječaja bilo je u IPA komponenti I (s dodijeljenih 45 ugovora), 6 natječaja u IPA komponenti II (s dodijeljenih 79 ugovora), 6 natječaja u IPA komponenti IIIC (s dodijeljenih 102 ugovora), te 16 natječaja u IPA komponenti IV (s dodijeljenih 350 ugovora). Iz navedenog je vidljivo da je prosjek ugovora dodijeljenih po određenom natječaju različit, s tim da u IPA komponentama II, IIIC i IV, gledanim zajedno, prosječni broj ugovora po natječaju iznosi 20, dok je u IPA komponenti I prosječan broj ugovora po natječaju 5. Takva distribucija je namjerna sa strane RH, s obzirom na to da su već u programskim dokumentima, za svaku komponentu, određene alokacije za svaki natječaj, ali i minimalni i maksimalni iznosi pojedinačnih ugovora za svaki natječaj (*grant shemu*). Stoga se zaključuje kako je cilj natječaja iz IPA komponenti II, IIIC i IV diverzifikacija aktivnosti i veći broj pojedinačnih projekata, što nije slučaj u IPA komponenti I. Što se tiče IPA komponente I, dvije su mogućnosti: ili je potencijalno „tržište“, odnosno broj potencijalnih prijavitelja na natječaje, malen (ili je u programiranju ocijenjeno kako samo mali broj potencijalnih prijavitelja ima potrebnu kvalitetu i resurse za ostvarenje ciljeva) ili je u programiranju ocijenjeno kako će ciljeve natječaja bolje biti moguće ostvariti kroz manji broj novčano većih ugovora (u odnosu na osigurana sredstva).

U nastavku slijedi tablični prikaz naziva pojedinih natječaja za dodjelu sredstava prema svakoj od komponenti, iznosi predviđene alokacije za pojedine natječeaje i stvarno ugovoreni iznosi u eurima, te omjer predviđene alokacije i stvarno ugovorenog iznosa.



Tablica 4: Natječaji za populaciju istraživanja te ugovoreni iznosi (u eurima)

Naziv natječaja	Broj ugovora	Ugovoreni iznos*	Predviđena alokacija*	Omjer predviđene alokacije i ugovorenog iznosa
KOMPONENTA I				
IPA I - Jačanje kapaciteta i uloge OCD za praćenje provedbe pravne stečevine EU na području sveobuhvatne antidiskriminacijske strategije	5	1.078.029,09	1.111.111,00	97,02%
IPA I - Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za praćenje i zagovaranje u područjima demokratizacije, ljudskih prava, integracije manjina te održivog povratka u područjima od posebne državne skrbi	9	1.765.369,59	1.800.000,00	98,08%
IPA I - Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za provedbu programa pružanja inovativnih socijalnih usluga u područjima od posebne državne skrbi	6	908.542,07	1.012.500,00	89,73%
IPA I - Osnježivanje uloge organizacija civilnog društva pri nadgledanju procesa usklađivanja s pravnom stečevinom EU u području borbe protiv korupcije, prava na dostupnost informacija i otvorenosti, odgovornosti javnih administrativnih institucija	5	1.076.362,52	1.111.111,00	96,87%
IPA I - Podrška organizacijama civilnog društva pri promociji i praćenju politika jednakih mogućnosti i antidiskriminacijske politike	4	620.288,91	630.000,00	98,46%
IPA I - Potpora doprinosu organizacija civilnog društva u razvoju, provedbi, promicanju i praćenju provedbe politika održivog razvoja i zaštite okoliša	3	437.261,78	540.000,00	80,97%
IPA I - Potpora naporima OCD-a za praćenje i promicanje transparentnosti, učinkovitosti, odgovornosti i uključivosti javne uprave u borbi protiv korupcije	3	511.663,16	630.000,00	81,22%
IPA I - Potpora naporima organizacija civilnog društva (OCD-a) za prevenciju nasilju među mladima i djecom te za njegovanje volonterstva među mladima	4	788.982,17	900.000,00	87,66%
IPA I - Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva za sustavno praćenje i javno zagovaranje politika održivog razvoja i integriranih pristupa upravljanju otpadom i vodom, transportom, regionalnim razvojem, održivoj upotrebi prirodnih resursa i sigurnosti okoliša	6	1.099.034,73	1.111.111,00	98,91%
KOMPONENTA II - PREKOGRANIČNA SURADNJA S DRŽAVAMA NEČLANICAMA				
IPA II Prekogranična suradnja Hrvatska - Bosna i Hercegovina - 1. poziv za dostavu projektnih prijedloga	14	1.796.639,96	1.800.000,00	99,81%
IPA II Prekogranična suradnja Hrvatska - Bosna i Hercegovina - 2. poziv za dostavu projektnih prijedloga	20	2.684.538,74	2.700.000,00	99,43%
IPA II Prekogranična suradnja Hrvatska-Crna Gora - 1. poziv za dostavu projektnih prijedloga	5	716.631,11	720.000,00	99,53%
IPA II Prekogranična suradnja Hrvatska-Crna Gora - 2. poziv za dostavu projektnih prijedloga	7	1.079.996,86	1.080.000,00	100,00%
IPA II Prekogranična suradnja Hrvatska - Srbija - 1. poziv za dostavu projektnih prijedloga	11	1.439.930,01	1.440.000,00	100,00%
IPA II Prekogranična suradnja Hrvatska - Srbija - 2. poziv za dostavu projektnih prijedloga	22	2.153.408,65	2.160.000,00	99,69%

KOMPONENTA IIIC**IPA IIIC Razvoj poslovne infrastrukture - 1. poziv za dostavu projektnih prijedloga**

	6	3.735.203,44	18.971.431,95	100,00%**
--	---	--------------	---------------	-----------

IPA IIIC Razvoj poslovne infrastrukture - 2. i 3. poziv za dostavu projektnih prijedloga

	19	15.236.228,51		
--	----	---------------	--	--

IPA IIIC Ulaganje u znanost i inovacije - 1. poziv za dostavu projektnih prijedloga

	5	2.624.706,05	11.792.246,61	100,00%**
--	---	--------------	---------------	-----------

IPA IIIC Ulaganje u znanost i inovacije - 2. poziv za dostavu projektnih prijedloga

	19	9.167.540,56		
--	----	--------------	--	--

IPA IIIC Potpora jačanje konkurentnosti hrvatskog malog i srednjeg poduzetništva - 1. poziv za dostavu projektnih prijedloga

	53	8.018.388,48	8.018.388,48	100,00%**
--	----	--------------	--------------	-----------

KOMPONENTA IV**IPA IV - Unaprijeđenje održivog zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih visoko obrazovanih osoba**

	7	942.559,52	1.000.000,00	94,26%
--	---	------------	--------------	--------

IPA IV - Unaprijeđenje pristupa tržištu rada ugroženih skupina

	14	1.864.182,12	2.000.000,00	93,21%
--	----	--------------	--------------	--------

IPA IV - Lokalno partnerstvo za zapošljavanje . faza 3

	26	2.182.006,14	2.600.000,00	83,92%
--	----	--------------	--------------	--------

IPA IV - Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja

	35	2.893.663,79	2.893.663,79	100,00%**
--	----	--------------	--------------	-----------

IPA IV - Izgradnja kapaciteta institucija za obrazovanje odraslih

	16	2.250.356,85	2.308.000,00	97,50%
--	----	--------------	--------------	--------

IPA IV - Uspostavljanje podrške u socijalnom uključivanju i zapošljavanju ugroženih i marginaliziranih skupina

	36	3.489.806,71	3.489.806,71	100,00%**
--	----	--------------	--------------	-----------

IPA IV - Daljnji razvoj i provedba Hrvatskog kvalifikacijskog okvira

	16	4.171.255,40	4.400.000,00	94,80%
--	----	--------------	--------------	--------

IPA IV - Modernizacija školskih kurikula u strukovnim školama u skladu s Hrvatskim kvalifikacijskim okvirom i potrebama tržišta rada

	30	4.454.757,01	4.454.757,01	100,00%**
--	----	--------------	--------------	-----------

IPA IV - Mladi na tržištu rada

	31	2.965.564,21	2.965.564,21	100,00%**
--	----	--------------	--------------	-----------

IPA IV - Pristup obrazovanju osobama s invaliditetom

	7	1.318.273,03	1.320.000,00	99,87%
--	---	--------------	--------------	--------

IPA IV Širenje mreže socijalnih usluga u zajednici

	14	2.334.496,49	2.450.000,00	95,29%
--	----	--------------	--------------	--------

IPA IV Provedba novog kurikula

	18	3.709.913,18	4.300.000,00	86,28%
--	----	--------------	--------------	--------

IPA IV - Integracija skupina u nepovoljnome položaju u redovni obrazovni sustav

	43	6.973.722,64	6.973.722,64	100,00%**
--	----	--------------	--------------	-----------

IPA IV - Žene na tržištu rada

	18	2.017.480,00	2.017.480,00	100,00%**
--	----	--------------	--------------	-----------

IPA IV - Regionalna mreža lokalnih obrazovnih institucija

	20	2.806.327,76	3.500.000,00	80,18%
--	----	--------------	--------------	--------

IPA IV - Poticanje intenzivnijeg uključivanja osoba s invaliditetom na tržište rada

	19	1.810.386,05	1.810.386,05	100,00%**
--	----	--------------	--------------	-----------

UKUPNO

	576	103.123.497,29	106.011.280,45	97,28%
--	-----	----------------	----------------	--------



*Ukupni iznosi alokacija te ugovorenih sredstava izraženi su za sve projekte u udjelima i iznosima koji sufinancira Europska unija (a ne u ukupnoj vrijednosti projekta koja uključuje i vlastito sufinanciranje). Razlog tome jest s jedne strane usklađivanje ovog istraživanja s drugim izvješćima i dokumentima o iskorištenosti EU sredstava koji koriste istu metodologiju. Drugi je razlog taj što se udio vlastitog sufinanciranja razlikuje i između projekata iz različitih natječaja, ali i između projekata unutar istog natječaja (uobičajeno se u natječajima IPA programa tražilo da vlastito sufinanciranje postoji u određenom minimalnom udjelu, ali i ograničilo maksimalni udio vlastitog sufinanciranja), stoga je radi dobivanja usporedivih i objektivno provjerljivih rezultata nužno u istraživanju koristiti samo udio sufinanciranja Europske unije.

***Predviđena alokacija navedena je sukladno informaciji unutar svakog od navedenih natječaja (poziva na dostavu projektnih prijedloga ili grant sheme). Tamo gdje je ukupno ugovoreni iznos premašio iznos predviđene alokacije (a što je bilo moguće unutar IPA programa, bez obveze javne objave), za potrebe istraživanja uzeto je da je predviđena alokacija iskorištena 100,00% (ne ulazeći u formalni način na koji je originalna alokacija povećana).

Iz tablice 4, koja prikazuje popis natječaja za populaciju istraživanja, vidljiva je vrlo visoka stopa ugovaranja EU sredstava koja su bila na raspolaganju, a koja iznosi 97,28%. Ovaj podatak ne predstavlja iznenađenje s obzirom da je broj prijava (podnesenih projektnih prijedloga) i vrijednost podnesenih prijava (projektnih prijedloga) u IPA programu uobičajeno značajno premašivala raspoložive iznose u pojedinim natječajima. Razloge za to treba u dobroj mjeri tražiti u tome što su sredstva na raspolaganju bila razmjerno mala u odnosu na potrebe i kapacitete potencijalnih korisnika u Republici Hrvatskoj, iako je veći broj projektnih prijedloga u odnosu na raspoloživa sredstva svakako ohrabrujući podatak u kontekstu budućeg korištenja ESI.

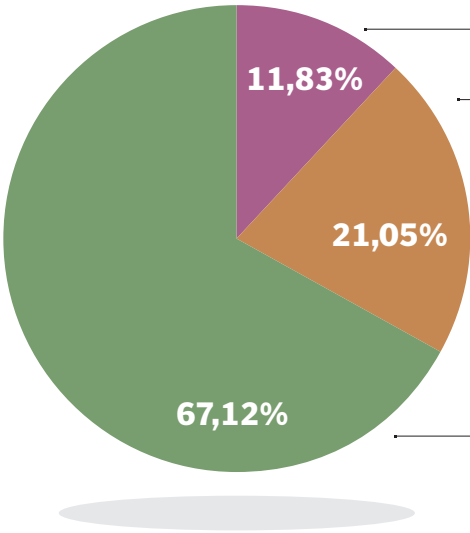
U tom smislu, ukupan broj pristiglih prijava i ukupno tražena sredstva daju vrlo korisne informacije nacionalnim tijelima u budućim projekcijama potreba korisnika bespovratnih sredstava u RH, kao i indikaciju za to gdje postoji prostor za veću alokaciju sredstava, indikaciju za djelovanje u smjeru jačanja kapaciteta za prijavu projekata ili indikaciju za eventualnom potrebom izmjene upravljanja fondovima, odnosno provedbom natječaja na način koji bi olakšao prijavu i provedbu projekata.

Unosom svih projekata u jedinstvenu bazu, dobivena je i struktura korisnika na temelju tri osnovne kategorije – javne organizacije, privatne neprofitne organizacije i privatne profitne organizacije. Iz analize je vidljivo da je najveći broj projekata te udio dodijeljenih sredstava bio vezan uz javne organizacije, zatim uz neprofitne, te potom uz privatne profitne organizacije.

Tablica 5: struktura predlagatelja projekata po tipu organizacija (populacija istraživanja)

	Populacija istraživanja (n=576)	Postotak (broj projekata u odnosu na ukupan broj projekata)	Iznos ugovorenih sredstava (eura)
Javne organizacije	324	56,25%	69.217.680,75
Privatne neprofitne organizacije	170	29,51%	21.705.479,13
Privatne profitne organizacije	82	14,24%	12.200.337,41

Postotak (ugovoreni iznos u odnosu na ukupno ugovoreni iznos)



Tablica 6: prosječna vrijednost projekata privatnih/javnih organizacija (u eurima)

	Populacija istraživanja (n=576)	Iznos ugovorenih sredstava	Prosječna vrijednost projekta
Javne organizacije	324	69.217.680,75	213.634,82
Privatne organizacije	252	33.905.816,54	134.546,89



Iz tablice 5 je vidljivo kako je vrijednost projekata u odnosu na njihov broj veća (56,25% projekata čini 67,12% ukupne vrijednosti projekata) ukoliko se promatraju projekti javnih organizacija, a manja ukoliko se promatraju privatne organizacije (43,75% projekata čini 32,88% vrijednosti projekata), iz čega proizlazi da kako je IPA fond i brojem projekata i vrijednošću alokacije značajnije podržavao javni sektor u odnosu na privatni.

Iz tablice 6 vidljivo je kako je prosječna vrijednost projekata javnih organizacija (213.634,82 eura) veća od prosječne vrijednosti projekata u privatnom sektoru (134.546,89 eura), a razlozi pritom mogu biti različiti: procjena RH da je mogućnost ostvarivanja ciljeva natječaja veća kroz veći broj manjih projekata, namjera da se uključi što veći broj potencijalnih korisnika EU fondova, procjene većeg rizika provedbe projekata privatnog sektora u odnosu na javni (npr. zbog potencijalno slabijih upravljačkih ili financijskih kapaciteta) i drugi.

Unutar kategorije javnih organizacija, izdvajaju se sljedeće vrste organizacija: gradovi, županije i općine (74 ugovorena projekta), srednje škole (67), sveučilišta i veleučilišta (49) te Područne službe Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (30), a nositelji projekata **unutar ove kategorije** još su razvojne agencije, vrtići i osnovne škole, ustanove, turističke zajednice, knjižnice i drugi.

Što se tiče raspodjele po IPA komponentama, moguće je istaknuti sljedeće: IPA komponenta I namijenjena je primarno organizacijama civilnog društva (OCD), gdje su one gotovo isključivi prijavitelji, odnosno korisnici; u komponenti IPA IIIC koja se odnosi na jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća korisnike čine trgovačka društva u proizvodnim djelatnostima, a visoka učilišta isključivi su korisnik u komponenti IPA IIIC koja se odnosi na ulaganje u znanost i inovacije. Područne službe HZZ-a sve svoje projekte provode u okviru komponente IPA IV. Općenito, sve vrste organizacija korisnice su Komponente IPA II prekogranična suradnja te IPA komponente IV.

Analiza ugovorenih projekata napravljena je i prema županijama, i to na način da je lokacija projekta utvrđena prema sjedištu nositelja, odnosno vodećeg partnera u slučaju projekata prekogranične suradnje. U nastavku je tablični prikaz županija s najviše ugovorenih projekata, uključujući njihov ukupan iznos, izražen u apsolutnom iznosu te postotku.

Tablica 7: broj i vrijednost projekata populacije istraživanja po županijama (u eurima)

Županija	Ukupni broj projekata (N=576)	Postotak (broj projekata u odnosu na ukupan broj projekata)	Ukupni iznos projekata	Postotak (ugovoreni iznos u odnosu na ukupno ugovoreni iznos)
Grad Zagreb	156	27,08%	31.294.380,01	30,35%
Osječko-baranjska	68	11,81%	11.083.169,28	10,75%
Vukovarsko-srijemska	36	6,25%	5.266.988,12	5,11%
Splitsko-dalmatinska	33	5,73%	5.860.080,81	5,68%
Karlovačka	26	4,51%	5.339.472,32	5,18%
Brodsko-posavska	25	4,34%	4.913.517,89	4,76%
Požeško-slavonska	23	3,99%	4.681.521,31	4,54%
Međimurska	23	3,99%	2.780.557,39	2,70%
Sisačko-moslavačka	22	3,82%	4.666.873,84	4,53%
Primorsko-goranska	21	3,65%	2.996.458,91	2,91%
Varaždinska	20	3,47%	2.780.562,53	2,70%
Zagrebačka	18	3,13%	2.479.362,79	2,40%
Zadarska	16	2,78%	2.339.465,44	2,27%
Dubrovačko-neretvanska	15	2,60%	1.647.529,16	1,60%
Šibensko-kninska	11	1,91%	4.861.165,55	4,71%
Istarska	11	1,91%	1.350.527,69	1,31%
Bjelovarsko-bilogorska	11	1,91%	1.293.045,88	1,25%
Koprivničko-križevačka	10	1,74%	1.285.239,11	1,25%
Virovitičko-podravska	10	1,74%	1.898.167,81	1,84%
Ličko-senjska	8	1,39%	2.283.756,39	2,21%
Krapinsko-zagorska	8	1,39%	1.172.658,16	1,14%
Međunarodne org.	5	0,87%	848.996,90	0,82%

Za usporedbu, podaci iz tablice 7 o broju projekata po županijama mogu se promatrati i na razini čitavog IPA programa (dakle, uključujući i one projekte koji nisu ušli u populaciju istraživanja, iz komponente IPA II prekogranični program suradnje s državama članicama i komponente V IPARD), uz napomenu kako je za broj projekata u izračunu lokacija projekta također utvrđena prema sjedištu nositelja, odnosno isključivo vodećeg partnera, i to prema javno dostupnim podacima sa službene internetske stranice određenog programa. Broj projekata prema županijama tako u svim tablicama uključuje samo one projekte u kojima su prijavitelji iz određene županije nositelji ili glavni partneri, dok je stvaran broj projekata u kojima korisnici iz određenih županija sudjeluju kao partneri veći.

Tablica 8: broj projekata cijelog IPA programa po županijama

Županija	Ukupni broj projekata (n=1313)	Postotak
Osječko-baranjska	201	15,31%
Grad Zagreb	195	14,85%
Istarska	113	8,61%
Međimurska	96	7,31%
Splitsko-dalmatinska	64	4,87%
Varaždinska	63	4,80%
Primorsko-goranska	62	4,72%
Koprivničko-križevačka	58	4,42%
Vukovarsko-srijemska	56	4,27%
Zagrebačka	51	3,88%
Brodsko-posavska	41	3,12%
Zadarska	40	3,05%
Virovitičko-podravska	38	2,89%
Karlovačka	37	2,82%
Požeško-slavonska	37	2,82%
Sisačko-moslavačka	37	2,82%
Krapinsko-zagorska	36	2,74%
Dubrovačko-neretvanska	30	2,28%
Bjelovarsko-bilogorska	29	2,21%
Šibensko-kninska	14	1,07%
Ličko-senjska	10	0,76%
Međunarodne organizacije	5	0,38%

Iz analize broja projekata na razini čitavog IPA programa (uključujući one projekte koji nisu ušli u istraživanu populaciju), vidljivo je da je ukupni poradak županija nešto drugačiji, pri čemu se izdvajaju četiri jedinice s najviše projekata (Osječko-baranjska županija 201, Grad Zagreb 195, Istarska 113 i Međimurska županija 96 projekata), slijedi 6 županija (ST, VŽ, PG, KK, VS, ZG) s brojem projekata 51-64, zatim skupina od 9 županija (BP, ZD, VP, KA, PS, SM, KZ, DN, BB) s brojem projekata 29-41, te dvije županije s nešto manje projekata (Šibensko-kninska 14 i Ličko-senjska 10 projekata).

U ovom dijelu analize, a kako bi se dobila cjelovita slika, još se čini prikladnim podatke o broju projekata izraziti i prema dvije statističke regije – Kontinentalnoj i Jadranskoj regiji², uz izdvojene međunarodne organizacije. Tablični prikaz prikazuje podatke za istraživačku populaciju (tablica 9) te za ukupnu populaciju IPA programa (tablica 10).

2 Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku 2012. (NKPJS 2012.)
(Narodne novine br. 96/2012)

Oba prikaza ukazuju da je značajno veći broj projekata (79,17% projekata iz populacije istraživanja, odnosno 74,26% iz cjelovitog IPA programa) ugovoren u Kontinentalnoj regiji. Pritom valja obvezno uzeti u obzir kako Kontinentalna Hrvatska obuhvaća 14 županija te približno 67% stanovništva RH, a Jadranska Hrvatska 7 županija te približno 33% stanovništva.

Tablica 9: broj projekata po statističkim regijama (populacija istraživanja)

Statistička regija	Broj projekata iz populacije istraživanja (n=576)	Postotak	Ukupni iznos (u eurima)	Postotak
Kontinentalna	456	79,17%	80.935.516,44	78,48%
Jadranska	115	19,97%	21.338.983,95	20,69%
Međunarodne organizacije	5	0,87%	848.996,90	0,82%

Tablica 10: broj projekata po statističkim regijama (IPA program u cjelini)

Statistička regija	Broj projekata (cijeli IPA program, n=1313)	Postotak
Kontinentalna	975	74,26%
Jadranska	333	25,36%
Međunarodne organizacije	5	0,38%

Iz predstavljenih podataka vidljivo je da je omjer broja projekata u Kontinentalnoj Hrvatskoj u odnosu na Jadransku Hrvatsku dodatno veći od omjera broja stanovnika te se u skladu s tim može govoriti o određenoj neuravnoteženosti u raspodjeli sredstava na čemu je potrebno poraditi u kontekstu ravnomjernog razvoja obje statističke regije RH, pri čemu nema bitne razlike između podataka koji čine dio istraživanja i podataka cjelovitog IPA programa.



ANKETNI UPITNIK I CILJEVI ISTRAŽIVANJA

Kao što je navedeno, anketni upitnik (Prilog 1) imao je 33 pitanja, podijeljenih u skupine prema fazama projektnog ciklusa. Razlog takvoj podjeli bio je omogućiti lakšu obradu podataka i lakše snalaženje korisnicima projekata u popunjavanju anketnog upitnika te olakšati popunjavanje s obzirom na to da se korisnici koji su sudjelovali u istraživanju nalaze u različitim fazama provedbe (neki su ugovore tek potpisali ili se nalaze u nekoj fazi provedbe, dok su drugi ugovor izvršili te primili završne isplate).

Anketni upitnik: 1. dio

U prvom dijelu ispitivao se period do potpisa ugovora o bespovratnim sredstvima (standardnog IPA **grant** ugovora³). Cilj ovog dijela (pitanje 1.1) bio je utvrditi vrijeme koje prođe od predaje projektnog prijedloga na određeni natječaj do potpisa samog ugovora, a s obzirom na pretpostavku da je taj prosječni rok vrlo dug, što predstavlja problem predlagateljima projekata.

3 Standardni IPA *grant* ugovor temeljen je na Praktičnom vodiču za procedure ugovaranja vanjskih akcija Europske unije (PRAG), prema važećoj verziji u trenutku objave natječaja, dostupnim na: http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/implementation/practical_guide/index_en.htm.



U skladu s tim, jedno od pitanja (1.2) upravo je bilo kako je taj protek vremena (odnosno, čekanje) utjecao na plan provedbe projekta, gdje je bio omogućen višestruki izbor odgovora (nije bilo negativnog utjecaja, neprimjerenost planiranih iznosa u smislu izmjene tržišnih cijena i potreba, izostanak ljudi koji su radili na izradi projekta / gubitak internog **know-howa**, pojedine aktivnosti su morale biti odrađene prije potpisa ugovora i ponuđeni otvoreni odgovor ostalo).

Sljedeća dva pitanja (1.3 i 1.4) bila su vezana na datum potpisa **grant** ugovora te trajanje **grant** ugovora u mjesecima (što je standardna mjera trajanja ugovora u IPA programu), uključujući sva eventualna produženja ugovorena dodatkom **grant** ugovora.

Završno pitanje iz prvog dijela upitnika (1.5) bilo je jesu li u pripremi projekata korištene usluge vanjskog stručnjaka (ponuđeni su odgovori da ili ne), čime se zapravo ispituju kapaciteti organizacija za pripremu projekata, i to onog dijela projekata koji je odabran za financiranje iz IPA programa.

Anketni upitnik: 2. dio

Drugi dio upitnika pokrio je pitanja vezana uz upravljanje projektom. Prvo pitanje u drugom dijelu (2.1) bilo je vezano uz resurse potrebne za provedbu projekta, promatrano kroz utrošene radne sate članova projektnog tima. Specifično, željelo se ispitati koliko korisnici prosječno planiraju (i sukladno tome, budžetiraju) radnog vremena utrošiti na provedbu projekta, i to gledano ukupno (kroz cijeli projektni tim) i gledano kroz planirano (budžetirano) vrijeme samo za administriranje projekta (primjerice: izvješćivanje, realokacije, plaćanja, a što ne uključuje provedbu aktivnosti). Konačno od korisnika se tražilo da navedu ukoliko su utrošili više od planiranog (budžetiranog) radnog vremena projektnog tima za administriranje projekta do primitka finalne isplate (što bi, ukoliko je postojalo, značilo da su korisnici trošili dodatne vlastite resurse za provedbu projekta). Cilj ovog pitanja bio je analizirati koliko su realno planirani ljudski resursi u provedbi projekta: jesu li oni precijenjeni (što bi Upravljačkim tijelima trebala biti indikacija da se sredstva ne troše dovoljno efikasno i da je potrebno projekte sagledavati restriktivnije u dijelu planiranih ljudskih resursa i s njima povezanih troškova, ili pak da je potrebno postrožiti pregled prijavljenih troškova vezanih uz ljudske resurse) – ili su planirani ljudski resursi podcijenjeni, gdje razlozi mogu biti na strani prijavitelja (loše planiranje) ili na strani Upravljačkih tijela (preopširni, prestrogi i vremenski prezahtjevni, odnosno ne-ekonomični zahtjevi vezani uz administraciju projekta).

Drugo pitanje u drugom dijelu upitnika (2.2) tražilo je od korisnika da navedu broj proračunskih (budžetskih) realokacija u projektu. Budžetske realokacije dozvoljene su izmjene **grant** ugovora kojima se iznosi u budžetu predviđeni za određene stavke preusmjeravaju (realociraju) na druge budžetske pozicije. Važnost realokacija je u tome što prema općim uvjetima **grant** ugovora svaki trošak, da bi bio prihvatljiv, mora biti naznačen u budžetu ugovora. Prema strožem tumačenju, ovaj je zahtjev moguće prikazati kao uvjet prema kojem iznos naveden u važećoj verziji ugovora (što uključuje mogućnost izmjena ugovora

ra) za određenu budžetsku stavku mora biti jednak ili veći od stvarne plaćene vrijednosti po toj određenoj stavci e da bi trošak bio u potpunosti prihvatljiv. Ukoliko bi stvarno plaćeni iznos premašivao budžetiranu vrijednost, razlika vrijednosti iznad budžetirane ne bi bila prihvatljiv trošak.

Prema tome, broj realokacija predstavlja indikaciju preciznosti planiranja prvenstveno budžeta ugovora (ovaj se navod temelji na tome da izmjene projektnih aktivnosti koje bi u bilo kojem obliku dovele u pitanje projektne rezultate, indikatore ili ciljne skupine, a tako, posredno, i prethodnu dodjelu samog **grant** ugovora, nisu dozvoljene), a potencijalno nepovoljni rezultati (izraženi kroz velik broj realokacija) mogu sugerirati potrebu za bitnim izmjenama načina planiranja i izrade projekta (npr. kroz drugačije metode istraživanja tržišta, edukacije iz područja javne nabave i upravljanja projektima i druge).

Drugi razlog ispitivanja broja realokacija na ugovoru je istraživanje korelacije navedenog broja s eventualnim većim troškovima, odnosno povećanjem potrošenog radnog vremena u odnosu na planirano (budžetirano) radno vrijeme projektnog tima za administriranje projekta (iz pitanja 2.1).

Treće pitanje iz drugog dijela upitnika (2.3) bilo je koliko je puta došlo do izmjene osobe (voditelja projekta/kontrolora) zaduženog za određeni projekt u ugovornom tijelu - u trajanju od potpisa ugovora do kraja odobrenja finalnog izvješća. Ovo pitanje važno je u kontekstu stabilnosti sustava, odnosno stvaranja uvjeta u kojima su pred korisnike stavljeni jednaki zahtjevi vezano uz dostavu izvješća i dokaznih dokumenata, jednaka pravila komunikacije i slično; osim toga, pitanje je vezano uz korelaciju broja izmjena voditelja projekta u ugovornim tijelima i brzine odobrenja izvješća i rokova plaćanja ugovornog tijela prema projektu te općeg zadovoljstva korisnika radom ugovornih tijela.

Općenito govoreći, naravno, veći broj izmjena voditelja projekta u ugovornim tijelima sugerirao bi nepovoljne uvjete provedbe projekata iz razloga mogućnosti pojavljivanja navedenih problema, ali i zadržavanja institucionalnog „know-how-a“, značajnog, kako u provedbi IPA programa, tako i u transformaciji sustava u smjeru korištenja ESI, koji će iznosima i brojem projekata višestruko nadmašivati IPA program.

Konačno, četvrto pitanje iz drugog dijela upitnika (2.4) ispitivalo je jesu li korisnici predvidjeli vanjsku evaluaciju projekta (a ponuđeni su „da“ i „ne“ odgovori). Vanjska evaluacija projekata nije bila obvezni dio za prijavu projekata u okviru IPA programa (iako se u procesu vrednovanja projektnih prijedloga pozitivno vrednovalo ukoliko je projekt predvidio evaluaciju). Međutim, vanjska evaluacija dio je pristupa upravljanja projektnim ciklusom Europske komisije⁴ na kojem se temelji i IPA program u cjelini, kao i svaki pojedinačni natječaj.

4 Upute za upravljanje projektnim ciklusom EK dostupne su na internetskoj stranici:

http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm



Sadržajno pak, objektivna⁵ evaluacija projekata ključna je poveznica završenog projekta, njegovih ostvarenih rezultata i učinka na ciljne skupine prema početku nove faze projektnog ciklusa, odnosno planiranja nastavka postojećeg projekta ili novog projekta, uzimajući u obzir poželjne izmjene u smislu aktivnosti, metodologije, ciljnih skupina i drugog. Pritom su najčešće ocjene koje evaluacija daje vezane uz relevantnost, efektivnost, efikasnost, utjecaj i održivost.

Stoga je s aspekta ocjene učinka pojedinog projekta, ali i, posredno, s aspekta učinka cijelog natječaja (ili Operativnog programa u sklopu kojeg je natječaj proveden) evaluacija bitan element za koji se čini da bi ga trebalo poticati.

Anketni upitnik: 3. dio

Treći dio anketnog upitnika bio je vezan na izvješćivanje na projektu. Kao pojašnjenje, potrebno je navesti da je prema standardnom IPA **grant** ugovoru (gdje je isto navedeno pravilo vrijedilo za sve IPA **grant** projekte iz populacije istraživanja) izvješćivanje vezano prvenstveno uz plaćanje. Opcije plaćanja, pak, koje su korištene, uključuju jednu od sljedeće dvije mogućnosti:

a) Ugovori razdoblja provedbe 12 ili manje mjeseci ili **grant** u vrijednosti 100.000,00 eura ili manje:

predujam – po potpisu ugovora, bez obveze dostavljanja izvješća (u vrijednosti 80% maksimalnog iznosa financiranja)

završno plaćanje – po odobrenju završnog izvješća za ostatak vrijednosti.

b) Ugovori razdoblja provedbe preko 12 mjeseci i **grant** u vrijednosti većoj od 100.000,00 eura:

predujam – po potpisu ugovora, bez obveze dostavljanja izvješća (u vrijednosti 80% ili 100% od budžeta predviđenog za prvih 12 mjeseci provedbe)

među-plaćanje – nakon najviše 12 mjeseci provedbe ugovora, po odobrenju među-izvješća (prema iznosu definiranom u posebnim uvjetima ugovora)

završno plaćanje – po odobrenju završnog izvješća za ostatak vrijednosti (ne manje od 10% iznosa ugovora).

Na temelju navedenog, vidljivo je da su među-izvješće (nakon najviše 12 mjeseci provedbe projekta) i završno izvješće jedina izvješća koji su u svim projektima vezani uz plaćanja, odnosno jasno je da plaćanje može uslijediti tek po odobrenju svakog navedenog izvješća.

U trećem dijelu, željelo se saznati koliko je prosječno vrijeme odobrenja pojedinog izvješća te koliko je prosječno vremena prošlo do primitka plaćanja koje slijedi odobrenje specifičnog izvješća. Dodatno, željelo se ispitati koliko je prosječno puta od korisnika zatražena izmjena izvješća do odobrenja finalne verzije istog.

⁵ Stoga, prema EK, preporučljivo - vanjska

Specifično, prva grupa pitanja iz treće skupine (3.1) bila je jesu li korisnici do sada predali najmanje jedno kvartalno izvješće. U skladu s prethodnim objašnjenjima, kvartalna izvješća nisu bili vezana uz plaćanja, stoga su pitanja 3.1b i 3.1c bila vezana samo uz rokove odobrenja kvartalnih izvješća (koliko je prosječno vrijeme bilo potrebno od slanja prve verzije izvješća do odobrenja od strane ugovornog tijela, u slučaju da je do odobrenja izvješća došlo) te koliko je prosječno puta od korisnika zatražena izmjena izvješća do odobrenja finalne verzije.

Druga grupa pitanja iz treće skupine (3.2) bila je jesu li korisnici do sada predali najmanje jedno među-izvješće. Pitanja 3.2b, 3.2c i 3.2d bila su koliko je vrijeme bilo potrebno od slanja prve verzije izvješća do odobrenja od strane ugovornog tijela, u slučaju da je do odobrenja izvješća došlo (u mjesecima); koliko je puta od korisnika zatražena izmjena ili dopuna sadržaja izvješća do odobrenja finalne verzije, te posljednje, ukoliko je bilo među-plaćanja, koliko je prošlo vremena od početka provedbe projekta do primitka među-plaćanja (u mjesecima)?

Treća grupa pitanja iz treće skupine (3.3) bila je jesu li korisnici predali završno (finalno) izvješće. Pitanja 3.3b, 3.3c i 3.3d bila su koliko je vrijeme bilo potrebno od slanja prve verzije izvješća do odobrenja od strane ugovornog tijela, u slučaju da je do odobrenja izvješća došlo (u mjesecima); koliko je puta od korisnika zatražena izmjena ili dopuna sadržaja izvješća do odobrenja finalne verzije, te posljednje, koliko je prošlo vremena od početka provedbe projekta do primitka završnog plaćanja (u mjesecima)?

Anketni upitnik: 4. dio

Četvrti dio anketnog upitnika bio je vezan na razdoblje završetka projekta, odnosno ispitivalo se odobrene troškove, neprihvatljive troškove i vrste neprihvatljivih troškova. Cilj ovog dijela upitnika bio je ispitati financijsku iskorištenost IPA programa u populaciji istraživanja.

Prvo pitanje četvrtog dijela upitnika (4.1) ispitivalo je je li projekt završio; taj podatak kasnije će biti moguće koristiti za analizu iskorištenosti sredstava, ali i za analizu drugih pokazatelja (npr. kod pitanja zadovoljstva radom ugovornih tijela, očekivano je da je potrebno razlikovati zadovoljstvo radom ugovornih tijela kod korisnika koji su još uvijek u nekoj fazi provedbe od zadovoljstva radom ugovornih tijela korisnika čiji je projekt završio ili onih kojima je odobreno završno izvješće).

Sljedeća pitanja četvrtog dijela upitnika odnosila su se na iznose odobrenih i odbijenih troškova, odnosno vrste neprihvatljivih troškova. Pitanje (4.2) bilo je koliki je ukupni iznos troškova (u eurima) prijavljen u prvoj verziji finalnog financijskog izvješća; pitanje (4.3) bilo je koliki je ukupni iznos troškova (u eurima) odobren. Iz ova dva podatka bilo je moguće odrediti apsolutne i postotne udjele odobrenih i odbijenih troškova projekta.



Četvrtim pitanjem četvrtog dijela upitnika (4.4) željelo se ispitati vrstu (razlog) neprihvatljivosti troškova. Pritom su predložene sljedeće mogućnosti (bilo je moguće odabrati više vrsta neprihvatljivih troškova): neopravdana budžetska prekoračenja, neprihvaćeni **outputi** aktivnosti, plaće, javna nabava usluga, opreme, radova, neprihvatljivo porijeklo robe, vidljivost (**visibility**), a na kraju je ostavljena opcija „ostalo“.

U petom pitanju četvrtog dijela upitnika (4.5), izravno povezanim s prethodnim, od korisnika se tražio podatak o postotnom udjelu pojedine kategorije neprihvatljivih troškova u ukupnim neprihvatljivim troškovima. Na temelju ovih informacija te iz podataka o ukupnom iznosu neprihvatljivih troškova (razlika podataka traženih u pitanjima 4.2 i 4.3) bilo je moguće utvrditi iznose neprihvatljivih troškova po pojedinoj predloženoj skupini, a onda iz tih podataka za pojedinačne projekte dobiti podatke i za sve projekte u cjelini.

Konačno, posljednje pitanje ovog dijela upitnika bilo je subjektivna ocjena korisnika o tome je li odlukom ugovornog tijela dio troškova neopravdano utvrđen neprihvatljivima (kroz izbor „da“ ili „ne“).

Problematika ovog dijela upitnika, a pogotovo posljednja tri pitanja bila je dvostruka: naime, u pripremi istraživanja ovo je područje identificirano kao značajan rizik, s obzirom na opću razinu (ne)povjerenja i (ne)transparentnosti, odnosno nesklonosti dionika iznošenju bilo kakvih podataka koji im (po njihovom sudu) na bilo koji način mogu štetiti (odnosno, stvoriti o njima lošiju sliku). Rizici koje su iznosili korisnici također uključuju strah koishnika od kritike zbog mogućnosti buduće štete kroz nedobivanje budućih ugovora ili probleme u provedbi postojećeg ugovora (zbog „arbitrarnosti u odlučivanju ugovornih tijela“). Drugi dio problema odnosi se na vremensku zahtjevnost ispunjavanja ovog dijela upitnika, zbog čega su pitanja formirana na način da od korisnika traže minimalan vremenski angažman, odnosno minimalnu razinu unosa podataka na temelju kojih provoditelji istraživanja mogu dobiti informacije relevantne za ciljeve istraživanja.

Peti dio upitnika bio je vezan na razdoblje završetka projekta.

Redom, u prvom pitanju iz petog dijela (5.1) željelo se ispitati kakav je modalitet rješavanja financijskog jaza koji nastaje zbog čekanja na isplatu završnog dijela financiranja. Predloženi odgovori, kao najčešće korišteni modeli bili su vlastita sredstva, posudba i bankovni kredit (uz to ostavljena je mogućnost slobodnog upisa u kategoriji „ostalo“).

Drugo pitanje u petom dijelu (5.2) vrlo je važno s aspekta iskorištenosti sredstava IPA programa. Preciznije, u ovom se dijelu željelo ispitati kakve rezultate su ostvarili korisnici, odnosno kakva je razina ostvarenosti rezultata u odnosu na planirane. Problematika ovog dijela IPA programa predstavlja njegova fokusiranost na provedbu aktivnosti, umjesto na ostvarenje rezultata. Takav zaključak proizlazi iz općih uvjeta standardnog IPA **grant** ugovora koji, kao preduvjet prihvatljivosti troškova i, posljedično, isplate sredstava, ne spominje stvarno ostvarenje zacrtanih rezultata prema ugovorenim parametrima, odnosno mjerljivim pokazateljima. IPA **grant** ugovor navodi da troškovi moraju stvarno nastati i biti potvrđeni (dokazani), ali ne navodi eksplicitno da moraju biti ostvareni predviđeni rezultati niti da se oni mjere prema unaprijed određenim pokazateljima. Ugovor, doduše, navodi kako troškovi moraju biti opravdani te u skladu s načelima dobrog upravljanja („sound financial management“), a posebno u skladu s načelima ekonomičnosti i efikasnosti. Međutim, treba primijetiti da upravo u navedenoj odredbi nije spomenuto načelo efektivnosti koje zapravo u bitnom govori o ostvarenju rezultata. Također, u članku koji govori o raskidu ugovora, opći uvjeti ugovora navode kako u slučaju prijevremenog raskida ugovora korisnik ima pravo na troškove za dio akcije (aktivnosti) koji je proveden (i to neovisno o ostvarenim rezultatima).

Navedene odredbe ugovora i modalitet provedbe čine ostvarenje ciljeva i rezultata pojedinog natječaja i IPA programa u cjelini težim. Za upravljačku strukturu stoga je bitna kvalitetna evaluacija provedenih natječaja i programa u cjelini i analiza njegovih rezultata, s ciljem ocjene potrebe za određenim vrstama natječaja, mjera ili programa te (ukoliko bi se provedba nastavila) unapređenja prvenstveno u smjeru poboljšanja efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti.

Treće pitanje petog dijela istraživanja (5.3) tiče se održivosti te je ispitivano jesu li postignuti rezultati zadržani u cijelosti ili djelomično. S obzirom da je održivost pretpostavka za postojanje projektnog ciklusa uopće, smatralo se kako rezultati dobiveni na temelju ovog pitanja predstavljaju bitan indikator uspješnosti odabranih i financiranih projekata. Nastavno, četvrto pitanje petog dijela (5.4) istražilo je pripremaju li se i/ili provode novi projekti kao nastavak projekta koji predstavlja dio istraživanja.

Posljednja dva pitanja petog dijela upitnika subjektivnog su karaktera, ali mogu biti vrlo indikativna u kontekstu ranije postavljanih pitanja (kao što su jasno i



nedvosmisleno utvrđene ugovorne obveze i pridržavanje istih, rokova odobrenja izvješća i plaćanja, vrsta neprihvatljivih troškova i drugih). Peto pitanje petog dijela upitnika (5.5) tražilo je od korisnika da vrednuju zadovoljstvo radom ugovornog tijela nadležnog za provedbu projekta ocjenama na skali od 1 do 5. Taj podatak jedan od pokazatelja funkcioniranja sustava, ali treba uzeti u obzir da današnje zadovoljstvo korisnika određuje dio motivacije za javljanje na buduće natječaje. Šesto pitanje petog dijela upitnika (5.6) tražilo je od korisnika da navedu ukoliko postoje vanjske usluge vezane uz pripremu i provedbu projekata u koje su spremni uložiti, kako bi se istražile potrebe korisnika i utvrdile koje skupine znanja i vještina su korisnicima najpotrebnije. Prijedlozi odgovora uključivali su stručnu pomoć te predavanja i radionice iz područja razvoja projektnih prijedloga, stručnu pomoć te predavanja i radionice iz područja provedbe projekata, stručnu pomoć u postupcima javne nabave i ostalo.

Anketni upitnik: 6. dio

Konačno, završni dio upitnika ostavio je korisnicima otvorenim mogućnost iznošenja komentara, primjedbi, pohvala i/ili savjeta koje bi htjeli uputiti dionicima sustava EU fondova u Hrvatskoj.

REZULTATI

Rezultati, kako će biti izneseni, ne predstavljaju nužno kronološki slijed pitanja postavljenih u upitniku, ali predstavljaju povezane cjeline koje će biti zasebno diskutirane.

4.1. Financijska iskorištenost IPA programa

Kao što je vidljivo iz tablice 4, u 37 natječaja koji čine populaciju istraživanja, od 106.011.280,45 eura na raspolaganju potpisano je ugovora u vrijednosti 103.123.497,29 eura, što iznosi 97,28% ugovorenih sredstava. Taj podatak može se, naravno, promatrati dvojako: s jedne strane kao vrlo visok postotak ugovorenih sredstava (na što treba dodati stvarnu stopu iskorištenosti koja će biti poznata tek po završetku svih projekata i isplati sredstava) ili kao 2.887.783,16 eura koje je Europska unija stavila na raspolaganje Republici Hrvatskoj u navedenim natječajima, a koji nije dodijeljen.

Stoga je u analizi sljedeći cilj u istraživanju bio utvrditi koliko se sredstava, od ugovorenih, utroši u provedbi aktivnosti s ciljem ostvarenja rezultata. Do tih podataka bilo je moguće doći samo za populaciju istraživanja projekata čija je provedba završila.

Prva uža skupina koja daje relevantnu indikaciju utroška sredstava jest skupina projekata koji su završili i gdje su korisnici predali završno izvješće.

Tablica 11: ugovorena sredstva u odnosu na prijavljena kao iskorištena (projekti koji su predali završno izvješće), u eurima

Projekti na kojima je predano završno izvješće	N=162	
Ugovoreno	37.457.273,48	
Prijavljeno u završnim izvješćima	33.167.487,13	88,55%

*Uzorak 162 projekta predstavlja 28,13% ukupne populacije

Druga uža skupina koja daje relevantnu indikaciju utroška sredstava jest skupina projekata koji su završili i gdje su korisnici predali završno izvješće, a to je završno izvješće i odobreno.

Tablica 12: ugovorena sredstva u odnosu na prijavljena kao iskorištena (projekti kod kojih je ugovor završio i odobreno je završno izvješće), u eurima

Projekti na kojima je završno izvješće odobreno	N=138	
Ugovoreno	28.243.165,42	
Prijavljeno u završnim izvješćima	25.659.659,11	90,85%

*Uzorak 138 projekata predstavlja 23,96% ukupne populacije

Konačno, najprecizniji podatak za iskorištenost sredstava jest onaj koji govori o tome koliko je sredstava odobreno po završnim izvješćima.

Tablica 13: ugovorena sredstva u odnosu na iskorištena (projekti kod kojih je ugovor završio i odobreno je završno izvješće), u eurima

Projekti na kojima je završno izvješće odobreno	N=138	
Ugovoreno	28.243.165,42	
Odobreno	24.897.715,93	88,15%

*Uzorak 138 projekata predstavlja 23,96% ukupne populacije, dok vrijednost navedenih 138 projekata iz uzorka čini 27,39% vrijednosti svih projekata iz populacije.

Iz navedenih podataka možemo zaključiti da je istraživanje pokazalo da na uzorku IPA projekata koji su završili i čiji je završno izvješće odobreno, a što čini 138 ugovora (ili 23,96% ukupne populacije istraživanja), iskorištenost ugovorenih sredstava iznosi 88,15%. S obzirom na velik broj odgovora, svakako da je navedeni podatak reprezentativan za čitavu populaciju i pokazatelj je visoke iskorištenosti ugovorenih sredstava.

Sumirano, iz 37 natječaja koji čine populaciju istraživanja ugovoreno je 97,28% sredstava. Uzorak 138 projekata koji su završili i gdje su odobrena završna izvješća (23,96% broja projekata iz populacije, a koji čine 27,39% iznosa ukupno ugovorenih sredstava populacije) iskoristila je 88,15% ugovorenog iznosa. Prema tome, iako će ukupna iskorištenost svih raspoloživih sredstava biti poznata

tek po završetku cjelovitog IPA programa, **projekcija na temelju dosad završenih projekata iznosi oko 85% iskorištenosti svih raspoloživih sredstava.**

Kao što je spomenuto ranije, broj prijava (podnesenih projektnih prijedloga) i vrijednost podnesenih prijava u IPA programu uobičajeno je značajno premašivala raspoložive iznose u pojedinim natječajima, dok navedeni podaci pokazuju da oko 15% sredstava usprkos tome ostaje neiskorišteno. Stoga je preporuka nacionalnim tijelima dvojaka: a) osigurati mogućnost prenamjene (realokacije) sredstava unutar i/ili između operativnih programa tamo gdje postoji takva mogućnost i/ili potreba te b) osigurati mogućnost, i po potrebi provesti, potpisivanja ugovora u iznosu većem od osiguranog (alociranog). Sukladno rezultatima istraživanja, RH morala bi osigurati potpisivanje ugovora u vrijednosti oko 16-17% većoj od alocirane kako bi iskoristila sva sredstva koja joj stoje na raspolaganju. Naravno, u slučaju da iskorištenost bespovratnih sredstava bude veća od alocirane vrijednosti, RH bi morala jamčiti pokrivanje razlike iz sredstava državnog proračuna (što, s obzirom da se radi o investicijama koje su strateški državni prioriteti, ne bi smjelo predstavljati poteškoću).

Ostali navedeni podaci analizirani su u točki 4.7 u kontekstu (ne)prihvatljivih troškova.

4.2. Ostvarenost rezultata projekata

Kao što je navedeno u trećem poglavlju, ostvarenost rezultata nije precizno (kvantificirano, na temelju objektivno prethodno utvrđenih i kasnije objektivno provjerljivih indikatora) mjerena u okviru IPA programa, već je on fokusiran na provedbu aktivnosti. Također, iako je evaluacija IPA programa (odnosno, svih njegovih komponenti) predviđena i obvezna, javno nisu dostupni podaci o provedenim evaluacijama niti rezultatima istih, ukoliko su provedene (prethodne ili „interim“ evaluacije). Iz navedenih je razloga vrlo teško analizirati stvarnu efektivnost određene komponente i IPA programa u cjelini.

Naravno, cjelovite će rezultate biti moguće dobiti tek po završetku programa, međutim je već u ovoj fazi moguće dobiti i istražiti određene preliminarne pokazatelje (prvi ugovori iz IPA programa potpisani su 2010. godine). U ovom istraživanju podatak o ostvarenosti rezultata projekata tražio se od korisnika IPA sredstava (koji, prema logičkoj matrici, koja čini sastavni dio ugovora, imaju zadane ciljeve i indikatore ostvarenja tih aktivnosti koji se provjeravaju objektivnost provjerljivim izvorima). Relevantnu skupinu činili su projekti čija je provedba završila, njih 190. Zaprimitljenih odgovora bilo je 178, a ostvarenost rezultata na navedenih 178 projekata iznosi 95,31%.

Tablica 14: Ostvarenost rezultata na uzorku završenih projekata:

Projekti čija je provedba završila	N=178
Ostvarenost rezultata	95,31%

*Uzorak čini 178 korisnika koji su dali odgovor na ovo pitanje (od 190 projekata čija je provedba završila)

Dobiveni podatak potencijalno jest subjektivan ukoliko ciljevi i indikatori nisu bili jasno utvrđeni i/ili kvantificirani. No, iz dobivenog rezultata svakako se može zaključiti da su rezultati projekata u najvećem dijelu ostvareni. Također, ako usporedimo podatke iz tablice 13 o iskorištenosti sredstava (koja iznosi 88,15%) te podatke o ostvarenosti ciljeva iz tablice 14 (95,31%) vidljiva je jasna korelacija. Dapače, iz dobivenih podataka može se zaključiti da je ostvareno i više rezultata od predviđenih za ista (manja) sredstva. Takav podatak s jedne strane može sugerirati kvalitetno planiranje projekata, odnosno, preciznije rečeno, učinkovitost u provedbi. S druge strane, takav podatak može sugerirati potencijalno neadekvatno budžetsko planiranje (odnosno, „planiranje s rezervama“) koje rezultira uštedama u provedbi projekata. Pritom treba napomenuti da niti drugi slučaj nije negativan po sebi (dapače, on može biti i pozitivan gledano iz perspektive korisnika, koji su se takvim planiranjem moguće zaštitili od nepredviđenih rizika u provedbi i povećali izgleda ostvarenja ciljeva i rezultata), već upućuje na sugestiju nacionalnim tijelima navedenu u prethodnom odjeljku (točka 4.1) o potrebi osiguranja potpisivanja ugovora u vrijednosti oko 16-17% većoj od alocirane kako bi iskoristila sva sredstva ili o bržem i jednostavnijem preusmjeravanju dijela sredstava koji nisu iskorišteni u jednom natječaju u nove natječaje, odnosno projekte koji se još nisu ugovorili (npr. na projekte s rezervne liste).

Što se tiče ostvarenosti rezultata po IPA komponentama, razmjerno manji broj završenih projekata unutar komponenti IPA I, IPA II i IPA III ostavlja prostor za veća odstupanja na razini čitave populacije. Bez obzira na to, već i na ovim uzorcima moguće je uočiti približnu ujednačenost ostvarenja rezultata za sve IPA komponente.

Tablica 15: Ostvarenost rezultata na uzorku završenih projekata (po IPA komponentama):

Projekti čija je provedba završila	N=190		
IPA komponenta	Završenih projekata	Odgovora	Ostvarenost rezultata
IPA I	11	10	96,80%
IPA II	26	24	95,21%
IPA III	23	21	98,10%
IPA IV	130	123	94,33%

4.3. Održivost

Komponenta održivosti bitan je element ocjene uspješnosti svakog programa, odnosno projekta. Također, održivost je komponenta koja se ne veže specifično uz aktivnosti, rezultate ili ciljeve, već obuhvaća projekt kao cjelinu, u smislu ocjene vjerojatnosti da se koristi ostvarene projektom nastave i nakon završetka vanjskog financiranja. Specifično, to obuhvaća elemente vlasništva nad projektom i njegovim rezultatima, prihvatljivosti politika koje projekt zagovara ili podržava, ekonomske i financijske kriterije, socio-kulturne aspekte, jednakost spolova, aspekte zaštite okoliša, institucionalne i upravljačke kapacitete i prikladne (održive) tehnologije. Razmatranje i ocjena održivosti bilo kojeg projekta zanimljiva je i stoga što je održivost u širem smislu jedan od kriterija odabira projekata u IPA programu (15% ukupnog broja bodova, od čega se specifično održivost rezultata projekta vrednuje s 5%). Svakako, prijedlog nacionalnim tijelima je napraviti usporedbu ocjene koju je pojedini projekt dobio u navedenim kategorijama u odnosu na stvarnu održivost po završetku svakog pojedinog projekta.

Kao indikaciju ocjene održivosti projekata, u istraživanju je (pitanje 5.3) ispitivano jesu li postignuti rezultati zadržani u cijelosti ili djelomično. Također, ispitivano je (pitanje 5.4) pripremaju li se i/ili provode novi projekti kao nastavak projekta koji predstavlja dio istraživanja.

Tablica 16: Održivost rezultata

Projekti čija je provedba završila	N=180	
Rezultati su zadržani u potpunosti	90	50,00%
Rezultati su zadržani djelomično	90	50,00%

*Uzorak čini 180 korisnika koji su dali odgovor na ovo pitanje (od 190 projekata čija je provedba završila)

Ispitivanje održivosti rezultata pokazalo je (u usporedbi s rezultatima navedenim u tablici 14) da, iako je ostvarenost rezultata preko 95% predviđenih, broj projekata u kojima su ti rezultati u potpunosti zadržani iznosi tek 50%.

Takav podatak govori da postoji realna opasnost da nisu zadovoljene osnovne pretpostavke provedbe programa u cjelini i da je potrebno razmisliti o modifikaciji postojećih programa (što može biti modifikacija mjera unutar programa ili modifikacija načina provedbe - na primjer, u odnosu na potencijalno neefektivne mjere u području zapošljavanja ili u području promicanja i prilagodbe novih programa u sektorima srednjeg strukovnog obrazovanja ili strukovnog obrazovanja na razini visokog obrazovanja).

Što se tiče dodjele sredstava malim i srednjim poduzetnicima (potpore), važno je uzeti u obzir kako je u Europskom fondu za regionalni razvoj (u daljnjem tekstu EFRR), iz kojeg će mali i srednji poduzetnici biti financirani nakon ulaska u EU, ostvarenost i zadržanost rezultata i obveznih indikatora nužno povezana

uz konačnu vrijednost dodijeljene potpore, odnosno povrata iste. Odnosno, dok je u IPA programu financijska iskorištenost sredstava bila vezana uz kategoriju provedbe aktivnosti, u ESI fondovima financijska iskorištenost sredstava bit će vezana uz ostvarenost i zadržanost rezultata u određenom periodu (do 5 godina) po završetku pojedinog projekta.

Konačno, potrebno je uzeti u obzir da se velik dio projekata provodi u sektorima koji direktno ovise o sustavnom institucionalnom i/ili projektnom financiranju iz sredstava državnog proračuna ili drugih javnih sredstava (civilno društvo, obrazovanje, zapošljavanje, socijalna uključenost). Prema tome, njihova održivost u cjelini, pa tako i održivost projektnih rezultata, **de facto** sustavno nastavlja ovisiti o daljnjim mogućnostima financiranja iz sredstava državnog proračuna ili drugih javnih sredstava.

U tom kontekstu, analiza rezultata istraživanja po IPA komponentama dana je u sljedećoj tablici:

Tablica 17: Održivost rezultata na uzorku završenih projekata (po IPA komponentama):

Projekti čija je provedba završila	N=190		Ostvarenost rezultata			
			U potpunosti	%	Djelomično	%
IPA I	11	10	3	30,00%	7	70,00%
IPA II	26	24	15	62,50%	9	37,50%
IPA III	23	22	15	68,18%	7	31,82%
IPA IV	130	124	57	45,97%	67	54,03%

Iz tablice 17 vidljivo je da projekti koji svojim sadržajem i ciljevima pripadaju komponentama IPA II i IPA III (a koji se nastavljaju financirati kroz EFRR) rezultate u potpunosti zadržavaju u 65,22% slučajeva. Nasuprot tome, projekti koji svojim sadržajem i ciljevima pripadaju komponentama IPA I i IPA IV (a koji se nastavljaju financirati kroz Europski socijalni fond, u daljnjem tekstu ESF) rezultate u potpunosti zadržavaju tek u 44,78% slučajeva.

Ukoliko se pak analiziraju podaci o tome pripremaju li se (ili već provode) novi projekti kao nastavak postojećeg, na uzorku projekata čija je provedba završila, gotovo tri četvrtine projekata ima ili priprema imati nastavak projekta. Gledano po IPA komponentama, nema statistički bitnog odstupanja. Ovaj podatak govori o svijesti i potrebi korisnika projekata financirati svoje poslovanje kroz projektne cikluse, odnosno usmjerenost korisnika projekata na projektni pristup poslovanju.

Tablica 18: Pripremaju li se ili provode novi projekti kao nastavak

Projekti čija je provedba završila	N=190	
DA	139	73,16%
NE / bez odgovora	51	26,84%

EVALUACIJA

Kao što je rečeno ranije, vanjska evaluacija dio je pristupa upravljanja projektnim ciklusom Europske komisije na kojem se temelji i IPA program u cjelini, kao i svaki pojedinačni natječaj. Za komponentu održivosti, alat koji govori o uspjehu svakog pojedinog projekta jest evaluacija projekta. Iako vanjska evaluacija projekata nije bila obvezni dio projekata u okviru IPA programa, pitanje „je li predviđena evaluacija projekta“ pojavljuje se kao jedan od kriterija odabira projekata u IPA programu zajedno s pitanjem jesu li objektivno provjerljivi indikatori ishoda projekta sadržani u projektnom prijedlogu (ovaj kriterij nosi 5% ukupnog broja bodova, pri čemu ne postoji detaljnija podjela ili uputa vezana uz dva spomenuta pitanja). Očito je, prema tome, da je evaluaciju potrebno promatrati u kontekstu provjere ostvarenosti predviđenih indikatora.

U tom smislu vanjska neovisna evaluacija djeluje uvijek dvosmjerno: s jedne strane, ona daje neovisno mišljenje (na temelju objektivno utvrđenih kriterija) korisniku projekta o provedenom projektu i smjeru u kojem se ubuduće potrebno kretati – s aspekata relevantnosti, efektivnosti, efikasnosti, utjecaja i održivosti. Pritom su za rezultate evaluacije bitni elementi i podaci dobiveni od samog korisnika projekta, ali i oni dobiveni od ciljnih skupina (i drugih relevantnih dionika, po potrebi). S druge strane, evaluacija mora služiti i nacionalnim tijelima u sustavu fondova (kao i drugim dionicima) za lakšu i neovisnu ocjenu uspjeha pojedinog projekta te učinaka cijelog natječaja (ili Operativnog programa u sklopu kojeg je natječaj proveden)

Tablica 19: Je li predviđena vanjska evaluacija projekta

	N=368	
DA	223	60,60%
NE	145	39,40%

*Uzorak čini 368 korisnika koji su dali odgovor na ovo pitanje

Tablica 20: Je li predviđena vanjska evaluacija projekta (po tipovima organizacija)

	N	DA	%	NE	%
Javne organizacije	219	128	58,45%	91	41,55%
Privatne neprofitne organizacije	108	72	66,67%	36	33,33%
Privatne profitne organizacije	41	23	56,10%	18	43,90%

Iz tablice 19 vidljivo je kako 60,60% korisnika jest predvidjelo vanjsku evaluaciju projekata. Iako se taj postotak može smatrati solidnim (s obzirom da evaluacija nije bila obvezni dio projekta), s druge strane čak 39,40% korisnika ne smatra potrebnim izvršiti vanjsku procjenu rezultata i učinaka svojih projekata (pritom treba imati na umu da su troškovi evaluacije bili prihvatljivi projektni troškovi u IPA programu, kao i da se postojanje evaluacije pozitivno vrednovalo u ocjenjivanju projekta).

Gledano po tipovima organizacija (tablica 20), vidljivo je da najmanje vanjsku evaluaciju koriste privatne profitne organizacije, što je razumljivo s obzirom na to da svaka takva organizacija može imati unutarnje kapacitete ocjene uspjeha te strah od neadekvatne zaštite tajnosti vlastitih poslovnih i proizvodnih procesa u slučajevima prepuštanja evaluacije trećim stranama. Očekivano, najveći postotak korištenja vanjske evaluacije zabilježen je kod privatnih neprofitnih organizacija (mahom organizacija civilnog društva) koje sukladno najboljim praksama koriste redovno vanjske evaluacije u svojem poslovanju (s obzirom na to da se financiraju prihodima od članstva ili donacijama) i u tom su smislu obvezne ponašati se transparentno. Ipak, očito je i da kod privatnih neprofitnih organizacija postoji značajan prostor za napredak (u tom kontekstu upitno je bi li se postotak od samo dvije trećine onih koji koriste vanjske evaluacije mogao nazvati zadovoljavajućim). Konačno, javne organizacije koriste vanjsku evaluaciju u samo 58,45% projekata, odnosno ne koriste ju u 41,55% projekata, što sugerira da kod javnih organizacija u značajnom dijelu postoji prostor za povećanje transparentnosti, odnosno jačanje svijesti o nužnosti javnog i neovisnog ocjenjivanja vlastitog djelovanja i raspolaganja javnim sredstvima.

Ipak, podaci važna su indikacija nacionalnim tijelima o potrebi dodatne edukacije korisnika vezano uz korištenje evaluacije i poticanju korištenja evaluacije u svakom projektu, pri čemu je potrebno razmotriti i nametanje evaluacije kao obvezne, pogotovo kod financiranja javnih i privatnih neprofitnih organizacija (što nije učinjeno u ESI fondovima⁶).

⁶ Zajednička nacionalna pravila, verzija 4.0 iz kolovoza 2013. godine, koje je donijelo Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u skladu sa Zakonom o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukturnih instrumenata Europske unije u Republici Hrvatskoj, Pravilo br. 02. Uvjeti za pripremu i provedbu projekata ne propisuju obvezu evaluacije projekata.

4.4. Rokovi i utjecaj na provedbu projekata

Uobičajena predrasuda vezana uz IPA program jest o veoma dugačkom postupku ocjenjivanja projektnih prijedloga. Stoga je jedan od ciljeva istraživanja bio utvrditi stvarno razdoblje koje prođe od predaje projektnog prijedloga do samog potpisa ugovora (pitanje 1.1). Na uzorku od 377 korisnika koji su dali odgovor na navedeno pitanje, prosječno vrijeme u mjesecima iznosi 14,56.

Tablica 21: Koliko je vremena prosječno prošlo od predaje projektnog prijedloga do potpisa ugovora (zbirno), u mjesecima

		N
Prosječno vrijeme u mjesecima (ukupno)	14,56	377

*Uzorak čini 377 korisnika koji su dali odgovor na ovo pitanje

Tablica 22: Koliko je vremena prosječno prošlo od predaje projektnog prijedloga do potpisa ugovora po ugovornim tijelima, u mjesecima

		N
Prosječno vrijeme u mjesecima (ARR)	15,91	50
Prosječno vrijeme u mjesecima (ASOO)	14,13	90
Prosječno vrijeme u mjesecima (HZZ)	14,25	153
Prosječno vrijeme u mjesecima (SAFU)	14,79	84

Vrlo dugačak period od preko 14 i pol mjeseci od trenutka predaje projektnog prijedloga do potpisa ugovora (na velikom uzorku od 377 projekata) upućuje na vrlo ozbiljan sistemski problem. Naime, iako treba napomenuti da samo ocjenjivanje projektnih prijedloga formalno mora proći 3 ili 4 četiri koraka (administrativnu provjeru, ocjenjivanje koncepta projekta ukoliko je traženo, ocjenjivanje cjelovitog projektnog prijedloga te provjeru prihvatljivosti prijavitelja) te su izvješća za svaki od koraka morala dobrim dijelom biti odobrena i od Delegacije Europske unije, nije moguće smatrati učinkovitim niti ekonomski isplativim bilo koji sustav koji ne može u primjerenom roku obavljati svoje bitne funkcije.

Iz tablice 22 vidljivo je da bitnog odstupanja nema niti za jedno ugovorno tijelo u sustavu. Najduže razdoblje koje je utvrđeno kod Agencije za regionalni razvoj (u daljnjem tekstu: ARR) dijelom je moguće opravdati dodatnim proceduralnim obvezama vezano uz zajedničko upravljanje programima država sudionica određenog programa prekogranične suradnje.

Vezano uz ESI, potrebno je napomenuti kako nova Financijska uredba⁷ (za period 2014.-2020.) propisuje državama članicama rok od maksimalno šest mjeseci od predaje projektnog prijedloga do trenutka obavijesti o rezultatima ocjenjivanja ponuda, te dodatna maksimalno tri mjeseca od trenutka obavijesti o uspjehu projektnog prijedloga do potpisa **grant** ugovora.

Utjecaj navedenog protoka vremena na plan provedbe projekta vidljiv je iz sljedeće tablice:

Tablica 23: Kako je protek vremena (čekanje) od trenutka predaje projektnog prijedloga do trenutka potpisa ugovora utjecao na plan provedbe projekta (otvoreni višestruki izbor)

	N=390	
a) Nije bilo negativnog utjecaja	149	38,21%
b) Neprimjerenost planiranih iznosa	127	32,56%
c) Izostanak ljudi koji su radili na izradi projekta/ gubitak internog <i>know-howa</i>	123	31,54%
d) Pojedine aktivnosti su morale biti odrađene prije potpisa ugovora	46	11,79%
e) Ostalo: izmjene ugovora (raspored)	36	9,24%
e) Ostalo: izmjene vanjskih okolnosti (ciljne skupine) upitna relevantnost projekta/aktivnosti, izmjene na tržištu, izmjene pravnog okvira	24	6,15%

*Uzorak čini 390 korisnika koji su dali odgovor na ovo pitanje

Bez obzira na dugo vrijeme od predaje projektnog prijedloga do potpisa ugovora, 38,21% korisnika odgovorilo je kako nije bilo negativnog utjecaja na provedbu projekta, dok je 61,79% korisnika osjetilo negativne posljedice. Najveći broj korisnika (njih 32,56%) istaknuo je problem neprimjerenosti planiranih iznosa, iz čega je moguće zaključiti da je u razdoblju između predaje projektnog prijedloga i potpisa ugovora došlo do nabave određene robe, usluga ili radova, izmjene tržišnih cijena i slično. Drugi odgovor koji se izdvaja kao najveći problem (za 31,54% korisnika) je gubitak internih znanja (**know-how**) te izostanak ljudi koji su radili na izradi projekta. Od ostalih problema posebno se relevantnim čine nužnost odrađivanja dijela aktivnosti prije samog potpisa ugovora (za 11,79% korisnika), pri čemu treba napomenuti da te aktivnosti nisu ni u kojem slučaju mogle retroaktivno biti plaćene iz projekta, zatim izmjene vanjskih okolnosti koja utječe na ciljne skupine čime se dovodi u pitanje relevantnost projekta i izmjene pravnog okvira (za 6,15% korisnika). Čest problem, ali koji nužno ne proizvodi posljedice u smislu slabijeg ostvarenja rezultata ili korištenja novčanih sredstava jesu izmjene rasporeda odvijanja aktivnosti (za 9,24% korisnika).

⁷ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002, SL L 298, 26.10.2012

4.5. Upravljanje projektom

U okviru IPA programa korisnici bespovratnih sredstava mogli su iz sredstava projekata pokriti troškove nastale radom vlastitih ljudskih resursa (odnosno, ljudskih resursa partnerskih organizacija). Takav rad uključivao je troškove administriranja projekata i troškove rada vezane uz provedbu aktivnosti projekta. Od navedene dvije kategorije, svim projektima zajednička je kategorija administriranja projekata, s obzirom na iste standardne ugovorne obveze, a s obzirom na načelo efikasnosti.

Tablica 24: Predviđena administracija projekta

	mjeseci
Prosječno trajanje provedbe projekta (cijela populacija)	14,19
Prosječno trajanje provedbe projekta (populacija koja je odgovorila na ovo pitanje)	14,16
Vrijeme predviđeno za administraciju projekata	12,71

*Uzorak čini 322 korisnika koji su dali odgovor na ovo pitanje

Iz tablice 24 vidljivo je da korisnici projekata u prosjeku predviđaju 12,71 mjesec za rad na administrativnim obvezama vezano uz projekt (što može uključivati rad jedne ili više osoba). Prosječno vrijeme trajanja provedbe projekata iz istog uzorka jest 14,16 mjeseci, što znači da korisnici pri planiranju projekata smatraju da im je potrebno približno 90% rada jedne osobe mjesečno da bi administrativno zadovoljili sve zahtjeve projekta.

Međutim, kad se ispita stvarna potreba za administrativnim osobljem po završetku projekata, moguće je uočiti da se takvo planiranje ne pokazuje adekvatnim. Naime, na uzorku od 160 završenih projekata, a koji su dali odgovor na ovo pitanje, dobiven je podatak da je u stvarnosti potrošeno 1,81 mjesec više radnog vremena za administriranje projekta od predviđenog. Ako bismo taj podatak pokušali preračunati u novčana sredstva, a uzimajući u obzir podatke Državnog zavoda za statistiku o prosječnim bruto plaćama u RH za razdoblje od siječnja do prosinca 2013. godine koji iznose 7939 kuna⁸, proizlazi da je utrošak svakog projekta na administraciji projekta 14369,59 kuna veći od planiranog.

Tablica 25: Stvarna administracija projekta

Koliko se vlastitih resursa troši dodatno na budžetirano (u mjesecima rada)	1,81
Koliko se vlastitih resursa troši dodatno na budžetirano (u kunama)	14369,59

*Uzorak čini 160 korisnika koji su dali odgovor na ovo pitanje

8 Izvor: Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske,

http://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2013/09-01-06_12_2013.htm

Navedeni podatak svakako sugerira kako korisnici griješe u planiranju vremena, odnosno sredstava (ukoliko bismo relevantnim predviđenim vremenom smatrali podatak naveden u tablici 24 o 12,71 mjeseci predviđenih za administraciju projekta na primjeru 322 projekta, u odnosu na prosječno 1,81 mjesec vlastitih resursa koji se troše dodatno na uzorku 160 završenih projekata, razlika iznosi 14,24%). Razloge ponovo treba tražiti dvojako: s jedne strane uzrok može biti zahtjevna administracija projekta te dodatni administrativni zahtjevi sa strane ugovornih tijela, a koji nisu bili (ili nisu mogli biti) predviđeni fazi pripreme projekta. S druge strane, moguće je da korisnici projekata nemaju dovoljno znanja ili iskustva, nisu adekvatno proučili buduće ugovorne obveze te nisu adekvatno planirali potrebne resurse.

U svakom slučaju, a u skladu s preporukama Europske komisije iznesenim posebno u Uredbi (EU) br. 1303/2013⁹, u cilju povećanja efektivnosti i efikasnosti fondova, višestruko se naglašava potreba smanjenja administrativnog tereta i pojednostavljenja provedbe fondova.

Jedan od mogućih razloga većeg administrativnog tereta jesu i budžetske izmjene (realokacije) za vrijeme provedbe projekta.

Tablica 26: Broj budžetskih izmjena za vrijeme provedbe projekta (projekti čija je provedba završila)

Prosječan broj budžetskih izmjena	5,36
-----------------------------------	------

*Uzorak čini 174 korisnika koji su dali odgovor na ovo pitanje (od 190 projekata čija je provedba završila)

Kao što je vidljivo iz tablice 26, na uzorku od 174 projekta čija je provedba završila, prosječan broj realokacija bio je 5,36. Analizom se pokušalo utvrditi je li vidljiva korelacija broja realokacija na projektu s prosječnim većim troškom administracije ili s većim iskorištenošću sredstava.

⁹ 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

Tablica 27: Korelacija broja budžetskih izmjena s većim troškom administracije i iskorištenošću sredstava (projekti čija je provedba završila)

Broj budžetskih izmjena	Trošak administracije veći od planiranog (u mjesecima)	Iskorištenost sredstava
0	1,22	85,16%
1	1,57	90,28%
2	2,2	85,65%
3	1,67	84,67%
4	1,5	90,39%
5	1,18	90,97%
6	1,79	91,48%
7	2,55	74,99%
8	3	90,64%
9	1,75	96,12%
10 i više	1,56	89,68%

Kao što je vidljivo iz tablice 27, nije moguće ustanoviti povezanost broja budžetskih promjena s prosječnim većim troškom administracije ili s većim iskorištenošću sredstava.

Vezano uz kapacitete organizacija koje pripremaju projekte, na uzorku od 390 odgovora, samo je 34,36% (134 korisnika) odgovorilo da je u pripremi projekata koristilo usluge vanjskih stručnjaka, dok je njih 65,64% (256 korisnika) odgovorilo kako je samostalno pripremalo projekte. Uza sve dobre i lošije strane provedbe navedene u dosad prikazanim rezultatima, ovaj podatak značajan je pokazatelj nacionalnim tijelima kako postoje solidni kapaciteti unutar samih korisničkih organizacija za pripremu projekata.

4.6. Izvješćivanje i plaćanje

IZVJEŠĆIVANJE

Kao što je navedeno ranije, standardni IPA **grant** ugovor izvješćivanje je vezano prvenstveno uz plaćanje te predviđa dostavljanje među-izvješća najkasnije po isteku 12-mjesečnog perioda provedbe ta završnog izvješća po završetku provedbe. Plaćanje može uslijediti tek po odobrenju svakog od navedenog izvješća.

Obveza kvartalnog izvješćivanja pojavljuje se samo u određenom broju projekata i kod različitih ugovornih tijela u provedbi ugovora. Ova obveza nije ugovorno standardizirana te se u dijelu projekata pojavljuje kao obveza koja nije propisana ugovorom (već samo uputama ugovornih tijela korisnicima bespovratnih sredstava), a dijelom kao obveza uvrštena u ugovor (s ponovnom razlikom da se u dijelu projekata traži samo narativno kvartalno izvješće, a u di-

jelu projekata narativno i financijsko kvartalno izvješće). Također, u pojedinim slučajevima kvartalni su se izvještaji tražili, ali nisu bili formalno odobravani. U bilo kojem slučaju, odobrenje kvartalnog izvješća nije značilo automatsko odobrenje tog dijela troškova u među-izvješću, odnosno završnom izvješću, te odobrenje kvartalnog izvješća nije bilo povezano s plaćanjima (odnosno, plaćanja nisu slijedila po odobrenju kvartalnih izvješća).

Može se ocijeniti da je praksa ugovornih tijela kojom se kvartalna izvješća traže (bilo formalizirano kroz **grant** ugovor ili neformalno kroz upute ugovornih tijela korisnicima bespovratnih sredstava) vrlo upitna sa stanovišta efikasnosti jer nema jasnu svrhu te stoga što nije temeljena na logici na kojoj se temelji standardni IPA (PRAG) **grant** ugovor (a to je da izvješće služi da bi se odobrili rezultati, **outputi** i isplatila sredstva), dok s druge strane neupitno predstavlja dodatni administrativni teret korisnicima projekata (ali i ugovornim tijelima, koja za rad koriste sredstva iz nacionalnog proračuna RH).

Tablica 28: Prosječno vrijeme koje ugovornim tijelima treba za odobrenje kvartalnog izvješća (mjeseci)

Kvartalno izvješće	mjeseci	N
Ukupno	3,23	315
ARR	1,73	15
ASOO	2,64	83
HZZ	4,05	135
SAFU	2,80	82

S obzirom na prosječno vrijeme koje je potrebno za odobrenje kvartalnog izvješća (3,23 mjeseci), kao što je vidljivo iz tablice 28, jasno je da u praksi podnošenje sljedećeg kvartalnog izvješća ne slijedi odobrenje prethodnog izvješća, već mu prethodi. Na taj način korisnike se dovodi u položaj u kojem u sljedećem periodu ne znaju jesu li im prethodni troškovi provjereni ili odobreni, odnosno, ukoliko nisu, moraju li ih ponovo prijavljivati ili ne. Stoga se može zaključiti da su kvartalna izvješća donijela sustavu dodatnu nesigurnost i administrativni teret (koji nije opravdan eventualno pratećim plaćanjima po odobrenim kvartalnim izvješćima).

Vezano uz među-izvješća i završna izvješća, korisno je napomenuti da standardni IPA **grant** ugovor predviđa rok od 45 dana ugovornom tijelu za odobrenje izvješća. Prije isteka 45 dana, ugovorno tijelo može obustaviti navedeni rok, ukoliko smatra da je izvješće potrebno korigirati, odnosno izvršiti dodatne provjere. U takvim slučajevima, ugovorno tijelo može tražiti razjašnjenja, izmjene izvješća ili dodatne informacije koje je korisnik obavezan dostaviti u roku 30 dana. Nakon dostave traženih pojašnjenja i/ili dopuna, ugovornom tijelu nastavlja teći rok za odobrenje izvješća.

Tablica 29: Prosječno vrijeme koje ugovornim tijelima treba za odobrenje među-izvješća (mjeseci)

Među-izvješće	mjeseci	N
Ukupno	3,88	75
ARR	3,09	22
ASOO	4,33	6
HZZ	5,30	10
SAFU	3,89	37

Tablica 30: Prosječno vrijeme koje ugovornim tijelima treba za odobrenje završnog izvješća (mjeseci)

Završno izvješće	mjeseci	N
Ukupno	10,49	146
ARR	6,22	18
ASOO	10,24	29
HZZ	13	81
SAFU	3,83	18

Vrijeme potrebno za odobrenje među-izvješća od 3,88 mjeseci prelazi najdulji ugovorno dozvoljeni rok za nešto manje od mjesec i pol dana, što se još uvijek može smatrati razmjerno prihvatljivim rokom odobrenja. Međutim, rokovi odobrenja završnih izvješća (na gotovo dvostruko većem uzorku) pokazuju puno lošiji rezultat od 10,49 mjeseci, što prelazi najdulji ugovorno dozvoljeni rok za 8 mjeseci.

Podaci indikativni za odobrenje izvješća također su i oni vezani uz broj traženja korekcija izvješća:

Tablica 31: Prosječan broj traženja korekcija među-izvješća

Među-izvješće		N
Ukupno	2,86	78
ARR	2,44	25
ASOO	2,60	5
HZZ	3,33	12
SAFU	3,03	36

Tablica 32: Prosječan broj traženja korekcija završnog izvješća

Završno izvješće		N
Ukupno	4,10	146
ARR	3,56	18
ASOO	4,00	28
HZZ	4,56	82
SAFU	2,72	18

Tablica 33: Broj izvješća za koje nije tražena korekcija

Izvješće		N	%
Među-izvješće	3	78	3,85
Završno izvješće	2	146	1,37
Ukupno	5	224	2,23

Iako standardni IPA **grant** ugovor ne propisuje eksplicitno koliko je puta moguće tražiti korekcije (nadopune) izvješća, kao što je navedeno, tekst ugovora ipak spominje kako ugovorno tijelo (prije isteka roka za odobrenje izvješća od 45 dana), može obustaviti navedeni rok te tražiti razjašnjenja, izmjene izvješća ili dodatne informacije, ne spominjući niti da postoji mogućnost višestrukog traženja korekcija. U bilo kojem slučaju, ne može se smatrati dobrom bilo koja praksa koja pokazuje kako se korekcije ili dopune traže više od jednom (osim u iznimnim, posebno obrazloženim slučajevima). S obzirom na rečeno, podaci prikazani u tablici 31 i tablici 32 (prosječan broj traženja korekcija među-izvješća iznosi 2,86 puta, a prosječan broj traženja korekcija završnog izvješća iznosi 4,10 puta) sugeriraju da ne postoji dovoljna kvaliteta pregleda te da postoji potencijalna interna neusuglašenost ugovornih tijela u pregledu izvješća. Za korisnike pak, takav sustav unosi dodatnu pravnu i provedbenu nesigurnost te prema tome on ne zadovoljava osnovna načela dobrog upravljanja.

Dodatno, kao što je vidljivo iz tablice 33, samo je 5 od 224 izvješća vezanih uz plaćanje odobreno bez zahtjeva za dodatnim korekcijama, odnosno dopunama, što predstavlja 2,23%. Taj podatak govori da, ili korisnici, na primjeru 219 od 224 izvješća vezana uz plaćanje (97,77%), nisu dovoljno kvalitetno napisali svoje izvješće, ili da su zahtjevi ugovora i/ili ugovornih tijela u odnosu na dostavljanje izvješća neodgovarajući. U bilo kojem od slučajeva, ovi podaci govore o nužnosti radikalnog pojednostavljenja administrativnih zahtjeva vezano uz odobrenje izvješća vezanih uz plaćanja ili o nužnosti opsežnog ulaganja u edukaciju korisnika projekata vezano uz pripremu navedenih izvješća.

PLAĆANJE

Što se tiče plaćanja, prema standardnom IPA *grant* ugovoru, rok za plaćanja bio je 45, odnosno 60 dana od odobrenja izvješća uz koje je plaćanje vezano (među-izvješće ili završno izvješće). Za analizu, razmatra se stvarno prosječno vrijeme do isplate sredstava, od slanja odgovarajućeg (među ili završnog) izvješća

Tablica 34: Prosječno vrijeme od slanja među-izvješća do primitka isplate (u mjesecima)

Među-izvješća		N
Ukupno	5,44	57
ARR	4,94	18
ASOO	7,00	2
HZZ	5,63	8
SAFU	5,59	29

Tablica 35: Prosječno vrijeme od slanja završnog izvješća do primitka isplate (u mjesecima)

Završno izvješće		N
Ukupno	14,35	138
ARR	8,33	18
ASOO	15,31	26
HZZ	17,21	76
SAFU	6,89	18

Tablica 36: Prosječno vrijeme od slanja izvješća vezanih uz plaćanja do primitka isplate (u mjesecima)

Izvješće		N
Među-izvješće	5,44	57
Završno izvješće	14,35	138
Ukupno	11,74	195

Iz tablice 34 vidljivo je da je prosječno vrijeme od slanja među-izvješća do primitka isplate 5,44 mjeseci, dok je za samo odobrenje među-izvješća (tablica 29) bilo potrebno 3,88 mjeseci. Sukladno ugovornim rokovima isplate (ovisno o ugovoru, 45 ili 60 dana od odobrenja među-izvješća), to znači da su rokovi u prosjeku poštovani ili u cijelosti ili minimalno prekoračivani.

Iz tablice 35 vidljivo je da je prosječno vrijeme od slanja završnog izvješća do primitka isplate 14,35 mjeseci, dok je za samo odobrenje završnog izvješća (tablica 30) bilo potrebno 10,49 mjeseci. Sukladno ugovornim rokovima isplate (ovisno o ugovoru, 45 ili 60 dana od odobrenja završnog izvješća), to znači da su rokovi u prosjeku prekoračivani između 1,86 mjeseci i 2,36 mjeseci.

I dok kod isplate sredstava po odobrenju među-izvješća ne postoji bitna razlika u radu različitih ugovornih tijela ili se o njoj ne može zaključivati iz malog uzorka, kod isplate sredstava po odobrenju završnog izvješća vidljiva je značajna razlika u radu različitih ugovornih tijela:

Tablica 37: Ugovorna tijela: vrijeme potrebno za isplatu sredstava od odobrenja završnog izvješća (u mjesecima)

Ugovorno tijelo	Vrijeme potrebno za odobrenje završnog izvješća	N	Vrijeme od primitka završnog izvješća do isplate sredstava	N	Vrijeme potrebno za isplatu (po odobrenju izvješća)
ARR	6,22	18	8,33	18	2,11
ASOO	10,24	29	15,31	26	5,07
HZZ	13	81	17,21	76	4,21
SAFU	3,83	18	6,89	18	3,06

Iz tablice 37 vidljivo je da rokovi isplate sredstava po odobrenju završnih izvješća variraju od 2,11 mjeseci kod ARR-a, do 5,07 mjeseci kod ASOO-a. Pritom je potrebno napomenuti da zbog razmjerno malog uzorka navedene podatke ipak treba uzeti kao djelomično pouzdani indikator za populaciju cijelog IPA programa. U cjelini gledano ipak, uzorak od 138 podataka o isplaćenim sredstvima po odobrenim završnim izvješćima jest relevantan.

Očito je da kašnjenje u isplati sredstava po odobrenju izvješća vezanih uz plaćanja ima direktne posljedice na poslovanje korisnika projekata. Za premošćivanje financijskog jaza koji nastaje u navedenim situacijama korisnici su u najvećem dijelu koristili vlastita sredstva, posudbu te bankovne kredite.

Tablica 38: Premošćivanje financijskog jaza korisnici su rješavali na sljedeće načine (mogući višestruki odgovori)

Izvor sredstava	N	%
Vlastita sredstva	272	69,74
Posudba	71	18,21
Bankovni kredit	39	10,00

Na kraju, treba napomenuti i da standardni IPA **grant** ugovor predviđa naplatu zatezne kamate na zakašnjelu isplatu predmetnih sredstava, što su dodatni troškovi državnih tijela o kojima ne postoje javni podaci.

4.7. Analiza neprihvatljivih troškova

U točki 4.1 i tablici 13 prikazano je na uzorku 138 projekata (23,96% populacije istraživanja) u kojima je odobreno završno izvješće kako je iskorišteno 88,15% od ugovorenog iznosa. Međutim, kao što je vidljivo iz tablice 12, zapravo je od ugovorenih iznosa, prijavljeno kao iskorišteno 90,85% sredstava. Prema tome, stvarni iznos neprihvatljivih troškova predstavlja razliku između prijavljenih i odobrenih troškova.

Tablica 39: Neprihvatljivi troškovi (projekti kod kojih je ugovor završio i odobreno je završno izvješće), u eurima

Projekti na kojima je završno izvješće odobreno		N=138
Ugovoreno	28.243.165,42	
Prijavljeno u završnim izvješćima	25.659.659,11	90,85%
Odobreno	24.897.715,93	88,15%
Neprihvatljivi troškovi	761.943,18	2,70%
Neprihvatljivi troškovi po projektu	5.521,33	

*Uzorak 138 projekata predstavlja 23,96% ukupne populacije, dok vrijednost navedenih 138 projekata iz uzorka čini 27,39% vrijednosti svih projekata iz populacije.

Iz tablice 39 vidljivo je da udio neprihvatljivih troškova projekata u ukupno neiskorištenim sredstvima iznosi 2,70%, što po projektu iznosi 5.521,33 eura. Ovaj postotak može se smatrati niskim te se na temelju njega čini kako je sustav osigurao adekvatnu razinu praćenja i kontrole troškova.

Tablica 40: Struktura neprihvatljivih troškova (projekti kod kojih je ugovor završio i odobreno je završno izvješće, mogući višestruki odgovori)

Vrsta neprihvatljivog troška	N=138	
Plaće	81	58,70%
Neopravdana budžetska prekoračenja	59	42,75%
Javna nabava	33	23,91%
Neprihvaćeni outputi	19	13,77%
Administrativni troškovi	17	12,32%
Putni troškovi	17	12,32%
Tečajne razlike	10	7,25%
Neprihvatljivo porijeklo robe	9	6,52%
Mjere vidljivosti	2	1,45%
PDV	2	1,45%
Dvostruko financiranje	2	1,45%

Iz tablice 40 vidljivo je da je u najvećem dijelu projekata dio plaća utvrđen neprihvatljivim troškom. Ovom podatku potrebno je pristupiti s oprezom stoga što je moguće da se ne radi o klasičnom neprihvatljivom trošku, već formalnoj obvezi korisnika da prikaže stvarno nastale troškove na temelju dokaznih dokumenata (platnih lista) koje zbog tečajnih razlika ili stvarno odrađenog posla većeg od budžetiranog rezultiraju odbijanjem viška sredstava u odnosu na budžetirano. Druga je mogućnost da plaće nisu bile prihvatljiv trošak zbog toga što nisu popraćene odgovarajućim *outputima*. Ta mogućnost vrijedi i za kategoriju putnih troškova (koja se javlja u 12,32% projekata). Posebna kategorija neprihvaćenih outputa četvrti je pojedinačni razlog neprihvatljivosti troškova i pojavljuje se u 13,77% projekata.

Druga najčešća kategorija neprihvatljivih troškova jesu neopravdana budžetska prekoračenja. S obzirom da se ta vrsta neprihvatljivog troška javlja u čak 42,75% projekata, čini se nužnim da nacionalna tijela učine više kako bi se izbjegle ovakve situacije, samim time što standardni IPA *grant* ugovor eksplicitno navodi kako je budžet ugovora indikativan te nudi eksplicitnu mogućnost budžetskih izmjena (realokacija) što je jasan pokazatelj da se ovakvi slučajevi u pravilu ne bi smjeli događati.

Treća najčešća kategorija neprihvatljivih troškova jesu troškovi vezani uz javnu nabavu robe, usluga i radova, koji se javljaju u 23,91% projekata. S obzirom na velik broj projekata u kojima se javlja ova vrsta neprihvatljivog troška, na nacionalnim je tijelima nužnost uspostavljanja transparentnog sustava u kojemu je jasno koje su obveze korisnika, što se od njih traži i koji su minimalni uvjeti da bi troškovi javne nabave bili prihvatljivi.

U 12,32% projekata korisnici su naveli kategoriju administrativnih troškova kao onu u kojoj su utvrđeni neprihvatljivi troškovi. Ovaj podatak čudi stoga što standardni IPA **grant** ugovor eksplicitno navodi kako se administrativni troškovi isplaćuju paušalno (u prethodno utvrđenom postotku u odnosu na prihvatljive troškove) i ne moraju biti potkrijepljeni dokazima o trošenju, stoga je nejasno na temelju čega je bilo koji administrativni trošak utvrđen neprihvatljivim.

Na kraju, čini se zanimljivim izdvojiti kategoriju vidljivosti kao neprihvatljivog troška koja se pojavila u samo 2 projekta. Ovaj podatak pokazatelj je dobre suradnje korisnika i ugovornih tijela vezano uz ispunjavanje obveza vidljivosti te je svakako potrebno nastaviti s dosad utvrđenim praksama po pitanju vidljivosti koje očito daju vrlo dobre rezultate.

Ostale kategorije neprihvatljivih troškova su standardno utvrđene neprihvatljivima u IPA **grant** ugovoru.

Tablica 41: Stav korisnika o tome je li odlukom ugovornog tijela dio troškova neopravdano utvrđen neprihvatljivima

Ugovorno tijelo	Odgovora	DA	%	NE	%
Ukupno	132	73	55,30%	59	44,70%
ARR	18	5	27,78%	13	72,22%
ASOO	22	15	68,18%	7	31,82%
HZZ	75	49	65,33%	26	34,67%
SAFU	17	4	23,53%	13	76,47%

Bez obzira na razmjerno niski iznos neprihvatljivih troškova, kao što je vidljivo iz tablice 41, čak 55,30% korisnika na uzorku od 132 projekta smatra da je odlukom ugovornog tijela dio troškova neopravdano utvrđen neprihvatljivima. Ovakav stav moguće je objasniti na dva načina: naime, ili korisnici nisu u potpunosti, ili barem u dovoljnoj mjeri, upoznati sa svojim obvezama u provedbi ugovora, ili zaista postoje arbitrarnosti i potencijalna pogrešna postupanja na strani ugovornih tijela. U bilo kojem slučaju, ovakav visok postotak sugerira nužnost pripreme takvog standardnog **grant** ugovora u ESI fondovima koji će arbitrarnost u postupanju korisnika, ali i ugovornih tijela, svesti na minimum, na način da u potpunosti jasno navede prava i obveze objiju ugovornih strana.

Također, s obzirom na velike razlike koje korisnici navode ovisno o tome o kojim se ugovornim tijelima radi (kod ARR-a i SAFU-a 25,71% korisnika smatra da je odlukom ugovornog tijela dio troškova neopravdano utvrđen neprihvatljivima, dok kod ASOO-a i HZZ-a taj postotak iznosi 65,98%), očito je da unutar samog sustava postoje bitne razlike u postupanjima ugovornih tijela te da nacionalna struktura mora naći načina da te razlike smanji i ujednači njihovo postupanje.

Što se tiče samih korisnika, u cilju povećanja uspješnosti njihovih projekata, njih 39% navelo je da bi smatralo korisnim uložiti u edukativne aktivnosti vezane uz **pripremu** projekata (stručna pomoć u razvoju projekta i predavanja i radionice iz područja razvoja projektnih prijedloga), dok njih čak 82% smatra da bi smatralo korisnim uložiti u edukativne aktivnosti vezane uz **provedbu** projekata (stručna pomoć u upravljanju provedbom projekta, predavanja i radionice iz područja provedbe projekata te stručna pomoć u postupcima javne nabave koju je pojedinačno potrebnim izdvojilo 58% korisnika), što je vrlo relevantan podatak s obzirom na veličinu uzorka i s obzirom na to da se radi o iskustvima samih korisnika sredstava.

4.8. Analiza zadovoljstva radom ugovornih tijela

Što se tiče analize zadovoljstva radom ugovornih tijela, očito je da i podaci analizirani u prethodnim točkama čine bitan faktor analize. Dodatno, a što nije bilo predmetom ranije obrade, jest pitanje stabilnosti rada ugovornih tijela, kroz analizu izmjene osobe zadužene za praćenje svakog pojedinog projekta (projektnog menadžera u ugovornom tijelu).

Tablica 42: Prosječan broj izmjena projektnog menadžera u ugovornim tijelima (projekti koji su završili)

Tijelo		N
Ukupno	1,40	177
ARR	1,35	26
ASOO	1,76	34
HZZ	1,24	85
SAFU	1,47	32

Iz tablice 42 vidljivo je da u prosjeku jedan projekt doživi 1,40 izmjena sobe zadužene za praćenje projekta, odnosno da jedan projekt od početka do kraja prate 2,40 osoba, što je podatak koji se ne može smatrati zadovoljavajućim (kao što je navedeno u tablici 24, prosječno trajanje projekata je nešto preko 14 mjeseci, čemu treba dodati vrijeme potrebno za odobrenje izvještaja).

Konačno, korisnici su na skali od 1 do 5 ocijenili i rad ugovornih tijela.

Tablica 43: Zadovoljstvo korisnika radom ugovornih tijela

Tijelo		N
Ukupno	3,44	362
ARR	3,85	48
ASOO	3,22	85
HZZ	3,22	148
SAFU	3,85	81

Tablica 44: Zadovoljstvo korisnika radom ugovornih tijela (projekti čija je provedba završila)

Tijelo		N
Ukupno	3,26	178
ARR	4,00	25
ASOO	2,91	34
HZZ	2,88	86
SAFU	4,06	33

Tablica 45: Zadovoljstvo korisnika radom ugovornih tijela (projekti čija je provedba završila i koji su primili završnu isplatu)

Tijelo		N
Ukupno	3,13	135
ARR	4,13	15
ASOO	2,75	20
HZZ	2,83	81
SAFU	4,00	19

Iz tablice 43 vidljivo je da je prosječna ocjena ugovornih tijela na cjelokupnoj populaciji projekata 3,44. Međutim, iz tablice 44 i tablice 45 vidljivo je i da prosječna ocjena ugovornih tijela pada, ukoliko se izdvoje ocjene onih korisnika čija je provedba projekta završila (3,26), odnosno pada i više ukoliko se izdvoje ocjene onih korisnika čija je provedba završila i koji su primili završnu isplatu (3,13). Stoga, iako se opća ocjena može smatrati solidnom, trend u kojem ocjena pada završetkom provedbe, odnosno završnim plaćanjem jest zabrinjavajući. Ako se međutim pogledaju ocjene za pojedina ugovorna tijela, onda je moguće uočiti da trend nije jednak za sva tijela – kod ARR-a i SAFU-a ocjene završetkom projekta zapravo rastu (na 4,13 za ARR i 4,00 za SAFU) dok kod ASOO-a i HZZ-a prosječne ocjene značajnije padaju (na 2,75 za ASOO te 2,83 za HZZ).

Pogledamo li stoga moguće faktore koji utječu na sniženje, odnosno povećanje ocjena, možemo uočiti sljedeće:



1. Kao što je vidljivo iz usporedbe vremena potrebnog za odobrenja izvješća (tablice 28-30) i zadovoljstva koje korisnici izražavaju radom ugovornih tijela (tablice 43-45), postoji jasna povezanost u smislu da je kod dva ugovorna tijela s kraćim rokovima odobrenja izvješća uočeno povećanje ocjene zadovoljstva radom, dok je kod dva tijela s dužim rokovima odobrenja izvješća uočen obrnuti trend.

2. Kao što je vidljivo iz usporedbe vremena potrebnog za isplatu sredstava (tablice 34-37) i zadovoljstva koje korisnici izražavaju radom ugovornih tijela (tablice 43-45), postoji jasna povezanost u smislu da je kod dva ugovorna tijela s kraćim rokovima isplate sredstava uočeno povećanje ocjene zadovoljstva radom, dok je kod dva tijela s dužim rokovima isplate sredstava uočen obrnuti trend.

3. Kao što je vidljivo iz usporedbe stava korisnika o tome je li odlukom ugovornog tijela dio troškova neopravdano utvrđen neprihvatljivima (tablica 41) i zadovoljstva koje korisnici izražavaju radom ugovornih tijela (tablice 43-45), postoji jasna povezanost u smislu da je kod dva ugovorna tijela kod kojih korisnici smatraju u manjem broju da je odlukom ugovornog tijela dio troškova neopravdano utvrđen neprihvatljivima uočeno povećanje ocjene zadovoljstva radom, dok je kod dva tijela kod kojih korisnici smatraju u većem broju da je odlukom ugovornog tijela dio troškova neopravdano utvrđen neprihvatljivima uočen obrnuti trend.

4. Na temelju usporedbe prosječnog broja izmjena projektnog menadžera u ugovornim tijelima (tablica 42) i zadovoljstva koje korisnici izražavaju radom ugovornih tijela (tablice 43-45), nije moguće utvrditi jasnu korelaciju.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

1. Za populaciju istraživanja vidljiva je vrlo visoka stopa ugovaranja EU sredstava koja su bila na raspolaganju (97,28%). Ukupan broj pristiglih prijava i ukupno tražena sredstva u IPA natječajima daju vrlo korisne informacije nacionalnim tijelima u budućim projekcijama potreba korisnika bespovratnih sredstava u RH, kao i indikaciju za to gdje postoji prostor za veću alokaciju sredstava, indikaciju za djelovanje u smjeru jačanja kapaciteta za prijavu projekata ili indikaciju za izmjenama u provedbi natječaja koje bi olakšale prijavu i provedbu projekata.
2. Iz analize podataka o broju projekata u svakoj od dvije statističke regije (Kontinentalnoj i Jadranskoj) vidljivo je da je značajno veći broj projekata (79,17% projekata iz populacije istraživanja, odnosno 74,26% iz cjelovitog IPA programa) ugovoren u Kontinentalnoj regiji (pri čemu Kontinentalna Hrvatska obuhvaća približno 67% stanovništva RH). U skladu s tim može se govoriti o određenoj neuravnoteženosti u raspodjeli sredstava na čemu je potrebno poraditi u kontekstu ravnomjernog razvoja obje regije.
3. U 37 natječaja koji čine populaciju istraživanja ugovoreno je 97,28% sredstava. Istraživanjem je utvrđeno da na uzorku IPA projekata koji su završili i čiji je završno izvješće odobreno (138 ugovora ili 23,96% ukupne populacije, a koji čine 27,39% iznosa ukupno ugovorenih sredstava populacije), iskorištenost ugovorenih sredstava iznosi 88,15%, što predstavlja reprezentativan pokazatelj visoke iskorištenosti ugovorenih sredstava. Prema tome, projekcija konačne iskorištenosti IPA sredstava, na temelju dosad završenih projekata, iznosi oko 85%.



Broj podnesenih projektnih prijedloga i njihova vrijednost uobičajeno je značajno premašivala raspoložive iznose u pojedinim natječajima. Stoga je preporuka nacionalnim tijelima: a) osigurati mogućnost prenamjene sredstava unutar i/ili između operativnih programa tamo gdje postoji takva mogućnost (potreba) te b) osigurati mogućnost, i po potrebi provesti, potpisivanja ugovora u iznosu većem od osiguranog (alociranog). Sukladno rezultatima istraživanja, RH morala bi osigurati potpisivanje ugovora u vrijednosti oko 16-17% većoj od alocirane kako bi iskoristila sva sredstva koja joj stoje na raspolaganju. U slučaju da iskorištenost bespovratnih sredstava bude veća od alocirane vrijednosti, RH bi morala jamčiti pokrivanje razlike iz sredstava državnog proračuna.

4. Ista preporuka slijedi iz analize ostvarenosti planiranih ciljeva projekata (prema istraživanju 95,31%), u odnosu na iskorištenost sredstava (88,15%), iz čega proizlazi da je ostvareno više rezultata od predviđenih za ista sredstva. Takav podatak može proizaći iz učinkovitosti u provedbi ili neadekvatnog budžetskog planiranja („planiranja s rezervama“). U bilo kojem slučaju nastaju uštede u provedbi, kojima je bitno efikasno upravljati.
5. Iz odredbi standardnog IPA grant ugovora proizlazi da je IPA program fokus stavio na provedbu aktivnosti, a ne na ostvarenje rezultata, što otežava ostvarenje ciljeva i rezultata pojedinog natječaja i IPA programa u cjelini. Upravljačka struktura stoga bi morala provesti evaluaciju provedenih natječaja i programa u cjelini te analizu rezultata, s ciljem ocjene potrebe za određenim vrstama natječaja, mjera ili programa te (ukoliko bi se provedba nastavila) unapređenja prvenstveno u smjeru poboljšanja efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti.
6. Iako je ostvarenost rezultata preko 95%, broj projekata u kojima su ti rezultati u potpunosti zadržani iznosi tek 50%, što govori da postoji realna opasnost da nisu zadovoljene osnovne pretpostavke provedbe programa u cjelini i da je potrebno razmisliti o modifikaciji postojećih programa (modifikacija mjera unutar programa ili načina provedbe).
7. Analizom podataka o tome pripremaju li se (ili već provode) novi projekti kao nastavak postojećeg, na uzorku projekata čija je provedba završila, gotovo tri četvrtine projekata ima ili priprema imati nastavak projekta. Ovaj podatak govori o svijesti i potrebi korisnika projekata financirati svoje poslovanje kroz projektne cikluse (aktivnosti), odnosno usmjerenost korisnika projekata na projektni pristup poslovanju.
8. Što se tiče evaluacije, 60,60% korisnika koristi vanjsku evaluaciju, dok 39,40% korisnika ne smatra potrebnim izvršiti vanjsku procjenu rezultata i učinaka svojih projekata. Javne organizacije koriste vanjsku evaluaciju u samo 58,45% projekata, odnosno ne koriste ju u 41,55% projekata, što sugerira da kod javnih organizacija u značajnom dijelu postoji prostor za

povećanje transparentnosti, odnosno jačanje svijesti o nužnosti javnog i neovisnog ocjenjivanja vlastitog djelovanja i raspolaganja javnim sredstvima. Ovakvi podaci važna su indikacija nacionalnim tijelima o potrebi edukacije korisnika vezano uz koristi evaluacije i poticanju korištenja evaluacije u svakom projektu, pri čemu je potrebno razmotriti i nametanje evaluacije kao obvezne, pogotovo kod financiranja javnih i privatnih neprofitnih organizacija.

9. Istraživanjem je utvrđeno je da od trenutka predaje projektnog prijedloga na natječaj do potpisa ugovora u prosjeku prođe preko 14 i pol mjeseci, što upućuje na vrlo ozbiljan sistemski problem. S obzirom na obveze iz Financijske uredbe EU za period 2014.-2020., koja državama članicama propisuje rok od maksimalno devet mjeseci od predaje projektnog prijedloga do potpisa **grant** ugovora, RH mora značajno unaprijediti svoj sustav ocjenjivanja projekata kako bi se osiguralo učinkovito i efektivno korištenje EU fondova.
10. Korisnici na administrativnu provedbu projekata u prosjeku troše 1,81 mjesec više radnog vremena od predviđenog. Takvo pogrešno planiranje uzrok može imati u zahtjevnoj administraciji projekta te dodatnim administrativnim zahtjevima sa strane ugovornih tijela (a koji nisu bili predviđeni fazi pripreme projekta), ili u nedostatku znanja i iskustva korisnika projekata (koji nisu adekvatno proučili buduće ugovorne obveze te nisu adekvatno planirali potrebne resurse). U svakom slučaju, a u skladu s preporukama Europske komisije, u cilju povećanja efektivnosti i efikasnosti fondova, višestruko se naglašava potreba smanjenja administrativnog tereta i pojednostavljenja provedbe fondova.
11. Vezano uz izvješćivanje, može se ocijeniti da je praksa ugovornih tijela kojom se traže kvartalna izvješća upitna sa stanovišta efikasnosti i efektivnosti (s obzirom da ne odobrava rezultate, **outpute** i isplatu sredstava), dok s druge strane neupitno predstavlja dodatni administrativni teret korisnicima projekata (ali i ugovornim tijelima, koja za rad koriste sredstva iz nacionalnog proračuna RH). S obzirom na prosječno vrijeme koje je potrebno za odobrenje kvartalnog izvješća (3,23 mjeseci), u praksi podnošenje sljedećeg kvartalnog izvješća ne slijedi odobrenje prethodnog izvješća, već mu prethodi. Na taj način korisnike se dovodi u položaj u kojem u sljedećem periodu ne znaju jesu li im prethodni troškovi odobreni i moraju li ih ponovo prijavljivati. Stoga se može zaključiti da su kvartalna izvješća donijela sustavu dodatnu nesigurnost i administrativni teret koji ni na koji način nije opravdan.

Vrijeme potrebno za odobrenje među-izvješća prelazi najdulji ugovorno dozvoljeni rok za manje od 45 dana, dok rokovi odobrenja završnih izvješća prelaze najdulji ugovorno dozvoljeni rok za 8 mjeseci. Prosječan broj traženja korekcija među-izvješća iznosi 2,86 puta, a završnog izvješća



4,10 puta. Navedeni podaci sugeriraju da ne postoji dovoljna kvaliteta pregleda izvješća, dok za korisnike takav sustav unosi pravnu i provedbenu nesigurnost te prema tome ne zadovoljava osnovna načela dobrog upravljanja. Na kraju, samo 2,23% izvješća odobreno je bez zahtjeva za dodatnim korekcijama, što govori da, ili korisnici nisu dovoljno kvalitetno napisali svoja izvješća, ili da su zahtjevi ugovora i/ili ugovornih tijela u odnosu na dostavljanje izvješća neodgovarajući. U bilo kojem slučaju, ovi podaci govore o nužnosti značajnog pojednostavljenja administrativnih zahtjeva vezano uz odobrenje izvješća vezanih uz plaćanja ili o nužnosti opsežnog ulaganja u edukaciju korisnika projekata vezano uz pripremu izvješća.

12. Što se tiče rokova isplate, a vezano uz među-izvješća, ugovorni rokovi su u prosjeku poštovani ili u cijelosti ili minimalno prekoračivani. Što se tiče završnih izvješća, rokovi su u prosjeku prekoračivani između 1,86 mjeseci i 2,36 mjeseci. Kašnjenja u isplati sredstava ugrožavaju poslovanje korisnika projekata, ugrožavaju i financijske interese RH, s obzirom na mogućnost naplate zatezne kamate na zakašnjenju isplatu predmetnih sredstava, te ugrožavaju iskorištavanje fondova s obzirom na rokove koje postavlja EU.
13. Neprihvatljivi troškovi projekata iznose 2,70% ugovorenih iznosa, što se može smatrati niskim postotkom te se može zaključiti kako je sustav osigurao adekvatnu razinu praćenja i kontrole.

Neopravdana budžetska prekoračenja kao kategorija neprihvatljivih troškova javljaju se u čak 42,75% projekata. S obzirom na to da standardni IPA **grant** ugovor nudi mogućnost budžetskih izmjena (realokacija), nacionalna tijela morala bi osigurati da se ovakvi slučajevi ne događaju.

Neprihvatljivi troškovi vezani uz javnu nabavu robe, usluga i radova javljaju se u velikih 23,91% projekata, zbog čega je na nacionalnim tijelima nužnost uspostavljanja transparentnog sustava u kojemu je jasno koje su obveze korisnika, što se od njih traži i koji su minimalni uvjeti da bi troškovi javne nabave bili prihvatljivi.

Neprihvatljivi administrativni troškovi javljaju se u 12,32% projekata što je problematično jer se administrativni troškovi isplaćuju paušalno i ne provjeravaju se, stoga je nejasno na temelju čega je bilo koji administrativni trošak utvrđen neprihvatljivim.

Vidljivost kao neprihvatljivi trošak gotovo se ne pojavljuje, te je svakako potrebno nastaviti s dosad utvrđenim praksama po pitanju osiguranja vidljivosti.

- 14.** Bez obzira na razmjerno niski iznos neprihvatljivih troškova, čak 55,30% korisnika smatra da je odlukom ugovornog tijela dio troškova neopravdano utvrđen neprihvatljivima, što je moguće objasniti na dva načina: ili korisnici nisu u potpunosti upoznati sa svojim obvezama u provedbi ugovora, ili postoje arbitrarnosti i pogrešna postupanja na strani ugovornih tijela. U bilo kojem slučaju, ovakav visok postotak sugerira nužnost pripreme takvog standardnog **grant** ugovora u ESI fondovima koji će arbitrarnost u postupanju korisnika, ali i ugovornih tijela, svesti na minimum, na način da u potpunosti jasno navede prava i obveze obiju ugovornih strana.

Također, s obzirom na velike razlike koje korisnici navode ovisno o tome o kojim se ugovornim tijelima radi očito je da unutar samog sustava postoje bitne razlike u postupanjima ugovornih tijela te da nacionalna struktura mora naći načina da te razlike smanji i ujednači postupanje.

- 15.** Prosječna ocjena ugovornih tijela na cjelokupnoj populaciji projekata je 3,44. Međutim, prosječna ocjena ugovornih tijela pada, ukoliko se izdvoje ocjene onih korisnika čija je provedbe projekta završila. Stoga, iako se opća ocjena može smatrati solidnom, trend u kojem ocjena pada završetkom provedbe, odnosno završnim plaćanjem, jest zabrinjavajući i sugerira nužna unapređenja kroz jasno definiranje prava i obveza obiju ugovornih strana i strogo pridržavanje ugovornih odredbi.

PRILOG 1: ANKETNI UPITNIK O PROVEDBI EU PROJEKATA KORIŠTEN U ISTRAŽIVANJU



1. PERIOD DO POTPISA *GRANT* UGOVORA

1 [1.1] Molimo navedite vrijeme od predaje projektnog prijedloga do potpisa ugovora (u mjesecima)?

2 [1.2] Kako je taj protok vremena (čekanje) utjecao na plan provedbe projekta (moguće je odabrati više odgovora)?

Molim izaberite **ne više od 5** odgovora:

- ☐ Nije bilo negativnog utjecaja
- ☐ Neprimjerenost planiranih iznosa
- ☐ Izostanak ljudi koji su radili na izradi projekta / gubitak internog know-how-a
- ☐ Pojedine aktivnosti su morale biti odrađene prije potpisa ugovora
- ☐ Ostalo:

3 [1.3] Kada ste potpisali *grant* ugovor?

4 [1.4] Ukupno trajanje provedbe projekta (projektnih aktivnosti) u mjesecima (uključujući sva eventualna produženja ugovorena dodatkom *grant* ugovora)?

5 [1.5] Jeste li u pripremi projektnog prijedloga koristili usluge vanjskog stručnjaka?

Molim izaberite **samo jedan** od ponuđenih odgovora.

- ☐ Da
- ☐ Ne

2. UPRAVLJANJE PROJEKTOM

6 [2.1] Molimo navedite podatke o vremenu koje je utrošeno u provedbu projekta: Molimo unesite svoj(e) odgovor(e) ovdje:

- Planirano (budžetirano) radno vrijeme kompletnog projektnog tima za provedbu projekta (u čovjek-mjesecima).
- Planirano (budžetirano) radno vrijeme projektnog tima za administriranje projekta (primjerice: izvješćivanje, re-alokacije, plaćanja, a što ne uključuje provedbu aktivnosti) (u čovjek mjesecima).
- Ako ste utrošili više od planiranog (budžetiranog) radnog vremena projektnog tima za administriranje projekta do primitka finalne isplate, molimo procjenu u čovjek-mjesecima (ako niste utrošili više od planiranog, molimo upišite 0).

7 [2.2] Molimo navedite broj proračunskih re-alokacija u projektu.

8 [2.3] Koliko je puta došlo do izmjene osobe (projektnog menadžera/kontrolora) zadužene za Vaš projekt od strane ugovornog tijela u trajanju od početka ugovora do kraja odobrenja finalnog izvješća?

9 [2.4] Ima li projekt predviđenu vanjsku evaluaciju projekta?

Molim izaberite **samo jedan** od ponuđenih odgovora.

- ☐ Da
☐ Ne

3. IZVJEŠĆIVANJE

10 [3.1] Jeste li predali minimalno jedno kvartalno izvješće projekta?

Molim izaberite **samo jedan** od ponuđenih odgovora.

- ☐ Da
☐ Ne

Ako je odgovor bio da, odgovori na pitanja 31b i 31c.

11 [31b] Koliko je prosječno vrijeme bilo potrebno od slanja prve verzije izvješća do odobrenja od strane ugovornog tijela, u slučaju da je do odobrenja izvješća došlo (u mjesecima)?

12 [31c] Koliko je prosječno puta od vas zatražena izmjena izvješća do odobrenja finalne verzije?

13 [3.2] Jeste li predali Među-izvješće (*interim* izvještaj)?

Molim izaberite **samo jedan** od ponuđenih odgovora.

- ☐ Da
☐ Ne

Ako je odgovor bio da, odgovori na pitanja 32b, 32c i 32d.

14 [32b] Koliko je vrijeme bilo potrebno od slanja prve verzije izvješća do odobrenja od strane ugovornog tijela, u slučaju da je do odobrenja izvješća došlo (u mjesecima)?

15 [32c] Koliko je puta od vas zatražena izmjena sadržaja izvješća do odobrenja finalne verzije?

16 [32d] Ukoliko je bilo međuplaćanja, koliko je prošlo vremena od početka provedbe projekta do primitka među-plaćanja (u mjesecima)?



17 [3.3] Jeste li predali završno (finalno) izvješće?
Molim izaberite **samo jedan** od ponuđenih odgovora.

- ☐ Da
☐ Ne

Ako je odgovor bio da, odgovori na pitanja 33b, 33c i 33d.

18 [33b] Koliko je vrijeme bilo potrebno od slanja prve verzije izvješća do odobrenja od strane ugovornog tijela, u slučaju da je do odobrenja došlo (u mjesecima)?

19 [33c] Koliko je puta od vas zatražena izmjena izvješća do odobrenja finalne verzije?

20 [33d] Koliko je prošlo vremena od početka provedbe projekta do primitka finalnog plaćanja (u mjesecima)?

4. VRIJEME ZAVRŠETKA PROJEKTA

21 [4.1] Je li vaš projekt završio?
Molim izaberite **samo jedan** od ponuđenih odgovora.

- ☐ Da
☐ Ne

Ako je odgovor bio da, odgovori na pitanja 4.2, 4.3, 4.4, 4.5, 4.6.

22 [4.2] Koliko ukupni iznos troškova (u eurima) ste prijavili u prvoj verziji finalnog financijskog izvješća?

23 [4.3] Koliki je ukupni iznos troškova (u eurima) odobren?

24 [4.4] Ako su utvrđeni neprihvatljivi troškovi projekta, molimo navedite u kojim područjima (moguće je odabrati više odgovora):
Molim izaberite **sve opcije** koje vam odgovaraju.

- ☐ a) neopravdana budžetska prekoračenja
- ☐ b) neprihvaćeni *outputi* aktivnosti
- ☐ c) plaće
- ☐ d) javna nabava usluga, opreme, radova
- ☐ e) neprihvatljivo porijeklo robe
- ☐ f) *visibility*
- ☐ g) Ostalo:

25 [4.5] Molimo procijenite postotni udio prethodno označenih područja u ukupnim neprihvatljivim troškovima (u postocima):

Molim izaberite sve opcije koje vam odgovaraju i komentirajte.

- ☐ a) neopravdana budžetska prekoračenja
- ☐ b) neprihvaćeni *outputi* aktivnosti
- ☐ d) javna nabava usluga, opreme, radova
- ☐ e) neprihvatljivo porijeklo robe
- ☐ f) *visibility*
- ☐ g) drugo

26 [4.6] Smatrate li da je odlukom ugovornog tijela dio troškova neopravdano utvrđen neprihvatljivima?

Molim izaberite **samo jedan** od ponuđenih odgovora.

- ☐ Da
- ☐ Ne

5. OSTVARENI REZULTATI PROJEKATA I NAUČENE LEKCIJE

27 [5.1] Molimo navedite na koji ste način riješili premošćivanje financijskog jaza (za vrijeme čekanja uplata od strane ugovornog tijela). Moguće je odabrati više odgovora.

Molim izaberite **sve opcije** koje vam odgovaraju.

- ☐ a) Vlastita sredstva
- ☐ b) Posudba
- ☐ c) Bankovni kredit
- ☐ d) ostalo:

28 [5.2] Koliko su, prema Vašoj procjeni, ostvareni predviđeni rezultati projekta (0-100%)?

29 [5.3] Procijenite samo-održivost projektnih rezultata?

Molim izaberite **samo jedan** od ponuđenih odgovora.

- ☐ Rezultati su zadržani u potpunosti
- ☐ Rezultati su zadržani djelomično

30 [5.4] Pripremaju li se / provode novi projekti kao nastavak?

Molim izaberite **samo jedan** od ponuđenih odgovora.

- ☐ Da
- ☐ Ne



31 [5.5] Koliko ste zadovoljni radom ugovornog tijela?

Molim izaberite **samo jedan** od ponuđenih odgovora.

- ☐ 1
- ☐ 2
- ☐ 3
- ☐ 4
- ☐ 5

32 [5.6] Ako smatrate da bi bilo vrijedno uložiti u pojedine usluge, molimo navedite koje?

Molim izaberite **sve opcije** koje vam odgovaraju.

- ☐ a) Stručna pomoć u razvoju projekta
- ☐ b) Stručna pomoć u upravljanju provedbom projekta
- ☐ c) Stručna pomoć u postupcima javne nabave
- ☐ d) Predavanja i radionice iz područja razvoja projektnih prijedloga
- ☐ e) Predavanja i radionice iz područja provedbe projekata
- ☐ f) Ostalo:

6. ZAKLJUČAK

33 [6.1] Čestitamo! Stigli ste do posljednjeg, otvorenog, pitanja ankete! Uz zahvale na dosadašnjem strpljenju i vremenu koje ste uložili ispunjavanje ankete, zamolili bismo Vas da navedete bilo kakve komentare, primjedbe, pohvale i/ili savjete koje bi ste htjeli uputiti dionicima sustava EU fondova u Hrvatskoj.

PRILOG 2: PRAVNA OSNOVA

1. ZAKON O POTVRĐIVANJU OKVIRNOG SPORAZUMA IZMEĐU VLADE REPUBLIKE HRVATSKE I KOMISIJE EUROPSKIH ZAJEDNICA O PRAVILIMA ZA SURADNJU U SVEZI FINACIJSKE POMOĆI EUROPSKE ZAJEDNICE REPUBLICI HRVATSKOJ U PROVEDBI POMOĆI U OKVIRU INSTRUMENTA PRETPRISTUPNE POMOĆI (IPA) (Narodne novine - Međunarodni ugovori, br. [10/07](#)).
2. ZAKON O SUSTAVU PROVEDBE PROGRAMA EUROPSKE UNIJE I SUSTAVU PROVEDBE PROJEKATA FINANCIRANIH IZ SREDSTAVA ZAJMOVA I DAROVANICA IZ OSTALIH INOZEMNIH IZVORA (Narodne novine br. 58/2006);
3. Uredba o opsegu i sadržaju odgovornosti te ovlastima tijela nadležnih za upravljanje Instrumentom pretpristupne pomoći (IPA) (Narodne novine br. 29/2012)
4. [Uredba o dopuni Uredbe o opsegu i sadržaju odgovornosti te ovlastima tijela nadležnih za upravljanje Instrumentom pretpristupne pomoći \(IPA\)](#) (Narodne novine br. 117/2012)
5. Uredba Vijeća (EZ) br. 1085/2006 od 17. srpnja 2006. godine kojom se uspostavlja Instrument pretpristupne pomoći (IPA)
6. Uredba Komisije (EZ-a) br. 718/2007 od 12. lipnja 2007. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ-a) br. 1085/2006 kojom se uspostavlja Instrument pretpristupne pomoći (IPA)
7. [Uredba komisije br. 80/2010. od 28. siječnja 2010. kojom se mijenja Uredba Komisije \(EZ-a\) 718/2007. od 12. lipnja 2007. o provedbi Uredbe Vijeća \(EZ-a\) br. 1085/2006 kojom se uspostavlja Instrument pretpristupne pomoći \(IPA\)](#)
8. Uredba Vijeća (EZ, EURATOM) br. 1605/2002 od 25. srpnja 2002. o Financijskoj uredbi primjenjivoj na opći proračun Europskih zajednica („Financijska uredba“)
9. Uredba Komisije (EZ, EURATOM) br. 2342/2002 od 23. prosinca 2002. koja propisuje detaljna pravila za primjenu Financijske uredbe („Provedbena pravila za primjenu Financijske uredbe“)
10. Uredba Vijeća (EZ, EURATOM) br. 478/2007 od 23. travnja 2007. o izmjenama i dopunama Uredbe (EZ, EURATOM) br. 2342/2002 o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ, EURATOM) br. 1605/2002 o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica
11. Uredba Vijeća (EZ, EURATOM) br. 1995/2006 od 13. prosinca 2006. kojom se izmjenjuje i dopunjuje Uredba (EZ-a, Euratoma) br. 1605/2002 o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica
12. Praktični vodič kroz procedure ugovaranja pomoći EZ trećim državama (PRAG); dostupan na: (<http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do>);



EUčinkovitost

Broj EU projekata koji čini populaciju istraživanja

576

» Od toga 390 sudjelovalo

» **67,7%**

Uzorak

Ukupno ugovoreno sredstava

103.123.497,29 eura

Ostvareni predviđeni rezultati projekata	Prosječan iznos potpore po projektu	Broj natječajâ (grant shema) obuhvaćenih istraživanjem
95,3%	179.033,85 eura	37

Kratke činjenice

14 | **17**
mjeseci | dana

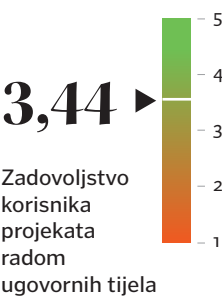
Prosječno vrijeme od predaje projektnog prijedloga do potpisa ugovora

- 15%

više vremena od planiranog korisnici projekata potroše za administraciju projekta
- 50,0%

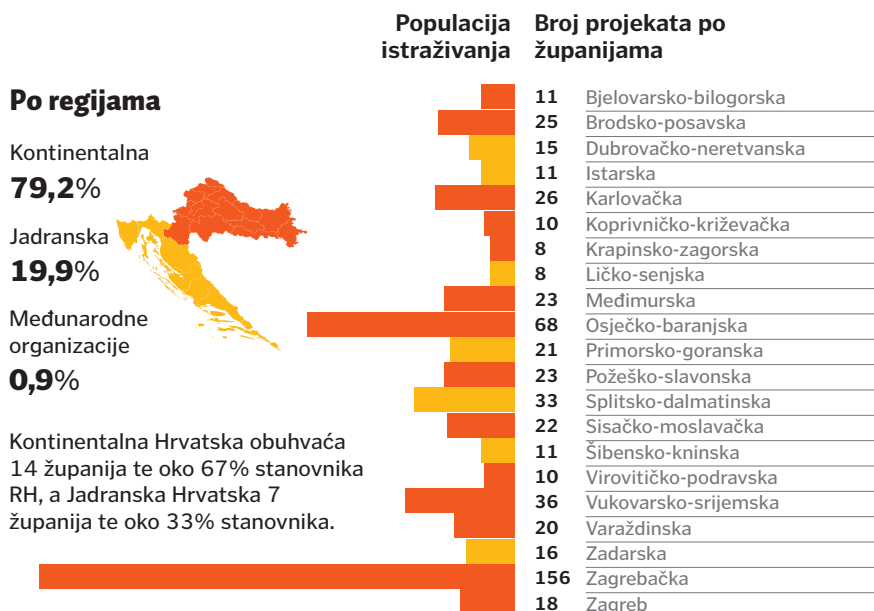
projekata u potpunosti je zadržalo rezultate po završetku provedbe
- 73,1%

korisnika priprema projekte kao nastavak prethodnih

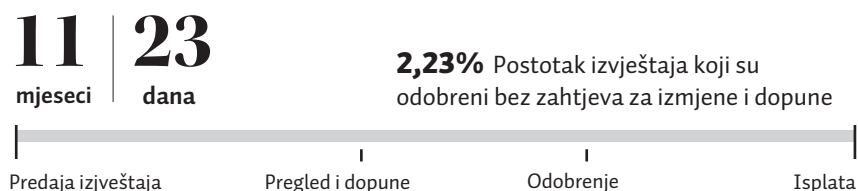


U koje sve usluge korisnici smatraju da je vrijedno uložiti kako bi se povećala uspješnost EU projekata?

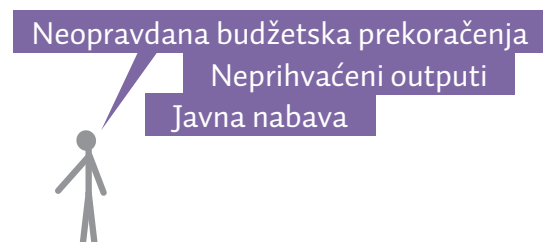
- Stručna pomoć u razvoju projekta - **30,8%**
- Stručna pomoć u upravljanju provedbom projekta - **46,2%**
- Stručna pomoć u postupcima javne nabave - **57,9%**
- Predavanja i radionice iz područja razvoja projektnih prijedloga **25,4%**
- Predavanja i radionice iz područja provedbe projekata - **43,1%**



Vrijeme potrebno od predaje izvještaja do isplate sredstava



Najčešći razlozi neprihvatljivosti troškova



Kako korisnici premošćuju financijski jaz koji nastaje od trenutka trošenja do isplate sredstava po odobrenju izvještaja





Projekt jednako razvoj d.o.o.
Palinovečka 43, 10000 Zagreb

Kontakti:
01 88 97 152
info@pjr.hr
www.pjr.hr

ISBN 9789535831402



9 789535 831402