

PROJEKTI IZ PROGRAMA ISPA

I. MIŠLJENJE

1. U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija mjera (projekata) financiranih iz programa ISPA – Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za 2006. S obzirom da u 2006. nije bilo izdataka, ciljevi revizije bili su provjeriti učinkovitost sustava upravljanja i kontrola provedbe programa.
2. Postupci revizije provedeni su u skladu s revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Program ISPA provodi se prema decentraliziranom sustavu provedbe, prema kojem su upravljanje i odgovornost za provedbu projekata preneseni na Republiku Hrvatsku, dok Delegacija provodi prethodnu kontrolu nad provođenjem postupaka nabave i ugovaranja. Za provedbu programa prema navedenom sustavu, uspostavljeni su sustavi upravljanja i kontrola u skladu s propisima i kriterijima Zajednice, čime su stvoreni temelji za učinkovito upravljanje i kontrolu provedbe projekata iz programa ISPA. Provedba programa prema decentraliziranom sustavu provedbe započela je koncem 2005., odnosno početkom 2006., potpisivanjem Memoranduma o financiranju dva projekta, te donošenjem odluke o prijenosu ovlasti za upravljanje sredstvima iz programa s Europske komisije na Republiku Hrvatsku. Decentralizirani sustav provedbe se do tada nije primjenjivao u Republici Hrvatskoj, te je 2006. bila prva godina provedbe projekata prema navedenom sustavu.

3. Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, sustavi upravljanja i kontrola u 2006. nisu bili u potpunosti učinkoviti, zbog čega je došlo do značajnog kašnjenja u provedbi projekata u odnosu na planirane rokove. Kako bi se omogućila pravodobna i učinkovita provedba projekata, u narednom razdoblju je potrebno poboljšati funkcioniranje sustava upravljanja i kontrola, što se osobito odnosi na:
 - osiguranje dovoljnog broja zaposlenika s odgovarajućim znanjem i iskustvom u provedbi projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice u tijelima koja su nadležna za provedbu programa,
 - poduzimanje aktivnosti potrebnih za dobivanje odobrenja na natječajnu dokumentaciju od Delegacije te provođenje postupaka nabave, kako bi se u što kraćem roku zaključili ugovori o nabavi i započela provedba ugovora odnosno implementacija projekata,
 - uspostavu procesa upravljanja rizicima, odnosno nepredviđenim događajima i okolnostima koje mogu nepovoljno utjecati na pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata, te pravodobno poduzimanje odgovarajućih mjera za njihovo otklanjanje,
 - jačanje kapaciteta unutarnje revizije u tijelima koja su nadležna za provedbu programa ISPA,
 - donošenje unutarnjih procedura krajnjih korisnika, kojima bi se precizno raspodijelile dužnosti i odgovornosti u upravljanju, provedbi i nadzoru nad provedbom projekata te uspostavile procedure njihova praćenja i ocjenjivanja te

- uspostavu informacijskog sustava upravljanja programom ISPA.

II. IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

1. UVOD

Program ISPA je pretpristupni program pomoći Europske Zajednice (dalje u tekstu: Zajednica) namijenjen financiranju infrastrukturnih projekata u području (sektoru) prometa i zaštite okoliša, te projekata tehničke pomoći koji su izravno vezani uz infrastrukturne projekte. Osnovni ciljevi programa ISPA su stjecanje iskustva i znanja o politikama Zajednice i složenim procedurama korištenja pretpristupnih programa, pomoć u dostizanju standarda Zajednice u zaštiti okoliša, te povezivanje s transeuropskim prometnim mrežama.

Republika Hrvatska je nakon stjecanja statusa zemlje kandidata za članstvo u Zajednici i nakon što je Europska komisija u listopadu 2004. prihvatila Pretpristupnu strategiju za Republiku Hrvatsku, dobila mogućnost korištenja sredstava iz programa ISPA u ukupnom iznosu 60.000.000 EUR za 2005. i 2006. (25.000.000 EUR za 2005. i 35.000.000 EUR za 2006.). Kao preduvjet za korištenje odobrenih sredstava, Republika Hrvatska je trebala uspostaviti sustav upravljanja za provedbu projekata financiranih iz programa ISPA, te od Europske komisije dobiti odobrenje za rad sustava.

Nakon uspostave sustava i dobivenog pozitivnog mišljenja vanjskih revizora da uspostavljeni sustav zadovoljava zadane minimalne kriterije Zajednice, Republika Hrvatska je u srpnju 2005., Europskoj komisiji podnijela zahtjev za prenošenje ovlasti za upravljanje sredstvima pretpristupnog programa pomoći ISPA u okviru decentraliziranog sustava provedbe (zahtjev za pokretanje postupka akreditacije decentraliziranog sustava provedbe). Decentralizirani sustav provedbe projekata je sustav u kojem su upravljanje i odgovornost za provedbu projekata preneseni na državu korisnicu, a Europska komisija (putem svoje delegacije u državi korisnici) provodi sustavnu prethodnu (ex-ante) kontrolu nad provođenjem postupaka nabave i ugovaranjem projekata.

Nakon završetka postupka akreditacije, odnosno procesa odobravanja rada sustava uspostavljenog za korištenje i upravljanje sredstvima iz programa ISPA te dobivene pozitivne ocjene sustava (u postupku akreditacije, revizori Europske komisije obavili su reviziju uspostavljenog sustava), Europska komisija je 13. veljače 2006. donijela odluku o prijenosu ovlasti za upravljanje sredstvima iz pretpristupnog programa pomoći ISPA s Europske komisije na Republiku Hrvatsku u okviru decentraliziranog sustava provedbe.

Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji (Narodne novine 49/03 - pročišćeni tekst i 177/04) obavljena je revizija mjera (projekata) financiranih iz programa ISPA – Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za 2006.

Revizija je obavljena u razdoblju od 19. veljače do 9. srpnja 2007.

Postupci revizije provedeni su u skladu s revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija - INTOSAI revizijski standardi (Narodne novine 93/94) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Državni ured za reviziju provjerava provedbu programa ISPA u Republici Hrvatskoj, odnosno učinkovitost postojećih sustava upravljanja i kontrola i Izjave o izdacima u kalendarskoj godini, te daje Izjave o završetku projekata nakon njihova završetka.

Provedba programa ISPA u Republici Hrvatskoj započela je koncem 2005., odnosno početkom 2006. Iz programa se financira šest projekata koji se trebaju završiti do konca 2010. Prema odredbama Memoranduma o financiranju pojedinih projekata, koje su potpisali Republika Hrvatska i Europska zajednica, Republika Hrvatska nakon isteka svake kalendarske godine trajanja programa, treba provjeriti provode li se projekti u skladu s odredbama Memoranduma o financiranju te pravilima i propisima Europske zajednice. Provjerama se obuhvaća sustav upravljanja i kontrola na temelju kojih se daje ocjena njihove učinkovitosti te izjave o izdacima u određenoj godini (na temelju uzorka, provjera najmanje 15,0% izdataka). Europskoj komisiji se svake godine do 30. lipnja, dostavlja izvješće o obavljenim provjerama za prethodnu kalendarsku godinu. Također, nakon završetka provedbe projekata daje se Izjava o završetku projekata, kojom se potvrđuje da su projekti provedeni u skladu s uvjetima utvrđenim u Memorandumima o financiranju.

2. PRAVNA REGULATIVA

Provedbu programa ISPA uređuju:

- Zakon o potvrđivanju Memoranduma o suglasnosti o osnivanju Nacionalnog fonda između Vlade Republike Hrvatske i Europske komisije (Narodne novine 10/05),
- Odluka o objavi Memoranduma o suglasnosti između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o osnivanju Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje (Narodne novine 11/03),
- Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretprijetupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica za Vukovarsko-srijemsku županiju, istočna Slavonija, Hrvatska (Narodne novine 5/06),
- Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretprijetupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, za Grad Karlovac, Karlovačka županija, Hrvatska (Narodne novine 5/06),
- Uredba o objavi Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretprijetupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Projekt tehničke pomoći Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatorskom centru za program ISPA u Zagrebu, Hrvatska (Narodne novine 9/06),
- Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretprijetupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, u Šibensko-kninskoj županiji, Hrvatska (Narodne novine 2/07),

- Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša, u Zagrebu, Hrvatska (Narodne novine 2/07),
- Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa, u Zagrebu, Hrvatska (Narodne novine 2/07),
- Uredba o objavi Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Europske komisije o izmjenama i dopunama Priloga III.1., Odjeljka IX. ISPA Memoranduma o financiranju (Narodne novine 2/07),
- Zakon o sustavu provedbe programa Europske unije i sustavu provedbe projekata financiranih iz sredstava zajmova i darovnica iz ostalih inozemnih izvora (Narodne novine 58/06),
- Uredba o upravljanju programima CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD (Narodne novine 18/07),
- Provedbeni sporazum o provedbi projekata (mjera) iz programa ISPA putem ISPA provedbene agencije, zaključen između Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje i Sektorskog dužnosnika za ovjeravanje projekata, u srpnju 2005.,
- Operativni sporazumi o provedbi projekata (mjera) iz programa ISPA, zaključeni između Sektorskog dužnosnika za ovjeravanje projekata, Sektorskih koordinatora za program ISPA i krajnjih korisnika, u srpnju 2005.

3. SUBJEKTI, PREDMET, CILJEVI I METODE REVIZIJE

3.1. Subjekti revizije

Subjekti revizije su tijela nadležna za provedbu programa ISPA u Republici Hrvatskoj i to: Nacionalni koordinator za program ISPA odnosno Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje odnosno Nacionalni fond, Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata odnosno Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje, Sektorski koordinatori za program ISPA odnosno Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, te trgovačka društva Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb, Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac i Gradska čistoća d.o.o., Šibenik.

3.2. Predmet revizije

S obzirom da su se u 2006. sve aktivnosti na provođenju projekata financiranih iz programa ISPA odnosile na izradu natječajne dokumentacije, te da nije zaključen niti jedan ugovor o nabavi roba, usluga ili radova, zbog čega nije bilo izdataka, predmet revizije je funkcioniranje sustava upravljanja i kontrola u 2006. Kako je tijekom obavljanja revizije, Državni ured za reviziju utvrdio određene nedostatke i slabosti u funkcioniranju navedenih sustava u 2006., provjere funkcioniranja pojedinih područja (komponenti) navedenih sustava su obuhvatile i razdoblje od siječnja do konca svibnja 2007., kako bi se utvrdilo jesu li poduzete odgovarajuće mjere radi otklanjanja navedenih slabosti, te dale preporuke za poboljšanje funkcioniranja sustava u narednom razdoblju.

3.3. Ciljevi revizije

Ciljevi revizije utvrđeni su prema odredbama odjeljaka 9. do 14. Priloga III.4. Memoranduma o financiranju mjera (projekata) iz programa ISPA, koje su potpisali Republika Hrvatska i Zajednica.

Prema odredbama odjeljka 9. Priloga III.4. Memoranduma o financiranju, država korisnica organizira provjere projekata na temelju odgovarajućeg uzorka, kako bi se:

- provjerila učinkovitost postojećih sustava upravljanja i kontrola i
- selektivno, na temelju analize rizika, provjerile izjave o izdacima na različitim relevantnim razinama.

Provjere provedene za razdoblje koje pokriva pomoć iz programa ISPA obuhvaćaju najmanje 15,0% ukupno prihvatljivih izdataka za to razdoblje, a temelje se na reprezentativnom uzorku transakcija.

S obzirom da u 2006. nije bilo izdataka, ciljevi revizije provedbe programa ISPA za 2006. bili su provjeriti učinkovitost sustava upravljanja i kontrola.

3.4. Metode revizije

U obavljanju revizije korištena je kombinacija različitih vrsta revizijskih postupaka i to: analiza pravne regulative i druge prikupljene dokumentacije te informacija vezanih uz provedbu programa, promatranje i upiti upućeni osobama na različitim organizacijskim razinama u tijelima nadležnim za provedbu programa i drugim tijelima koja imaju saznanja o provedbi programa, pregledavanje odnosno provjera dokumentacije, intervjui i testiranje sustava kontrola.

Također, Državni ured za reviziju je kod obavljanja revizije i sastavljanja Izvješća o obavljenoj reviziji za 2006., uzeo u obzir i razmotrio izvješća odnosno utvrđene nalaze i dane preporuke vanjske revizije i revizora Europske komisije, koji su tijekom 2005. obavili reviziju sustava upravljanja i kontrola.

Sredinom 2005., vanjska revizija (Deloitte & Touche) obavila je reviziju usklađenosti sustava upravljanja i kontrola sa zahtjevima Zajednice. Revizija je obavljena kao preduvjet za podnošenje zahtjeva Europskoj komisiji za pokretanje postupka akreditacije decentraliziranog sustava provedbe.

U izvješću vanjske revizije je navedeno da nisu utvrđene značajne slabosti u uspostavljenom sustavu odnosno da nisu utvrđeni nedostaci (tzv. blokirajući nalazi) koji bi onemogućili prijenos ovlasti za upravljanje sredstvima iz programa ISPA s Europske komisije na Republiku Hrvatsku.

U postupku akreditacije uspostavljenog sustava upravljanja i kontrola, reviziju sustava su u kolovozu i rujnu 2005. obavili i revizori Europske komisije, Opće uprave za regionalnu politiku (također, revizori Europske komisije su obavili reviziju i u vrijeme uspostave sustava, odnosno u ožujku 2005.).

Cilj revizije bio je utvrditi je li uspostavljeni sustav upravljanja i kontrola za program ISPA usklađen s propisima Zajednice, odnosno je li Republika Hrvatska ispunila minimalne kriterije za prijenos ovlasti za upravljanje sredstvima iz programa ISPA. Revizijom su utvrđene određene slabosti u funkcioniranju sustava, ali je u izvješću o obavljenoj reviziji navedeno da se utvrđeni nalazi ne smatraju blokirajućim nalazima u postupku akreditacije, te je navedeno da se u određenim vremenskim rokovima trebaju poduzeti neophodne korektivne mjere i provesti preporuke radi otklanjanja utvrđenih nedostataka.

U travnju 2007., revizori Europske komisije, Opće uprave za regionalnu politiku, ponovo su obavili reviziju radi utvrđivanja jesu li provedene preporuke navedene u izvješću o obavljenoj reviziji sustava iz 2005. Do 18. svibnja 2007., izvješće o obavljenoj reviziji nije dostavljeno Ministarstvu financija.

4. SUSTAVI UPRAVLJANJA I KONTROLA

4.1. Tijela nadležna za provedbu programa

Program ISPA u Republici Hrvatskoj provodi se prema decentraliziranom sustavu provedbe, prema kojem su upravljanje i odgovornost za provedbu projekata preneseni na Republiku Hrvatsku, a za provođenje pojedinih procedura u postupku nabave te zaključivanje ugovora potrebno je pribaviti prethodno (ex ante) odobrenje od Delegacije Europske komisije u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: Delegacija), koja na taj način potvrđuje ispravnost provedenih aktivnosti u postupcima nabave. S obzirom na navedeno, za provedbu programa u Republici Hrvatskoj su, u skladu s kriterijima Zajednice, ustrojena i imenovana tijela nadležna za upravljanje odnosno provedbu programa i to:

- Nacionalni koordinator za program ISPA,
- Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije,
- Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje,
- Nacionalni fond,
- Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata,
- Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje,
- Sektorski koordinatori za program ISPA,
- Nadležna ministarstva,
- Krajnji korisnici.

Nadležnosti i odgovornosti pojedinog tijela su utvrđene zakonima i drugim propisima odnosno zaključenim sporazumima. Tako su Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje i Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata, u srpnju 2005., zaključili provedbeni sporazum o provedbi projekata (mjera) iz programa ISPA putem ISPA provedbene agencije, kojima su utvrđena međusobna prava i obveze u provedbi programa.

Također, Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata, Sektorski koordinatori za program ISPA i krajnji korisnici su, u srpnju 2005., zaključili operativne sporazume o provedbi pojedinog infrastrukturnog projekta koji se financira iz programa ISPA (dalje u tekstu: operativni sporazum), kojima su utvrđena međusobna prava i obveze u upravljanju i provedbi pojedinog projekta iz programa.

U nastavku su ukratko opisane nadležnosti i odgovornosti pojedinog tijela nadležnog za upravljanje odnosno provedbu programa ISPA u Republici Hrvatskoj.

- Nacionalni koordinator za program ISPA

Nacionalni koordinator za program ISPA zadužen je za programiranje i provedbu programa ISPA, a odgovoran je za cjelokupnu koordinaciju programa. U fazi provedbe programa također je odgovoran za praćenje (monitoring) i ocjenu provedbe projekata te postizanje ciljeva projekata navedenih u Memorandumu o financiranju, nadziranje procesa informiranja javnosti o provedbi programa i dostavljanje izvješća o provedbi projekata Europskoj komisiji.

Nacionalni koordinator za program ISPA do 9. lipnja 2006. bila je mr. sc. Marija Pejčinović Burić, državna tajnica Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija. S obzirom da je sredinom 2006. odgovornost za koordinaciju programa Europske unije od Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija preuzeo Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, od 9. lipnja 2006. Nacionalni koordinator za program ISPA je mr. sc. Martina Dalić, državna tajnica Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije.

- Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije

Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (dalje u tekstu: SDURF) je tijelo nadležno za sveukupnu koordinaciju, a osobito poslove pripreme, nadzora i ocjenjivanja programa Europske unije u Republici Hrvatskoj. Obavlja tehničke i stručne poslove za Nacionalnog koordinatora za program ISPA, te mu pruža potrebnu podršku u obavljanju njegovih zadaća. Čelnik SDURF je Nacionalni koordinator za program ISPA.

- Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje

Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje čelnik je Nacionalnog fonda i odgovoran je za sveukupno financijsko upravljanje sredstvima iz programa ISPA. Dužan je osigurati poštivanje pravila, propisa i postupaka Zajednice koji se odnose na nabavu, izvješćivanje i financijsko upravljanje te odgovarajuće funkcioniranje sustava izvješćivanja i informacijskog sustava. Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje do 16. ožujka 2006. bila je mr. sc. Martina Dalić, državna tajnica Ministarstva financija, a od 16. ožujka 2006. je mr. sc. Ante Žigman, državni tajnik Ministarstva financija.

- Nacionalni fond

Nacionalni fond je ustrojstvena jedinica Ministarstva financija i u nadležnosti je Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje. Nacionalni fond je ustrojen kako bi Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje mogao upravljati sredstvima iz programa ISPA. U skladu s pravilima i postupcima Zajednice, Nacionalni fond obavlja poslove financijskog upravljanja programom ISPA, otvara posebne bankovne račune za prihvaćanje sredstava Zajednice i upravlja sredstvima na tim računima, priprema zahtjeve za povlačenje sredstava od Europske komisije, kontrolira zahtjeve za plaćanja i prenosi sredstva na račun Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje (provedbene agencije), nadgleda i kontrolira jesu li osigurana sredstva nacionalnog sufinanciranja, zaprima izvješća od provedbene agencije, vodi evidencije o svim prijenosima sredstava izvršenim u svrhu provedbe pojedinih projekata koji se financiraju iz programa ISPA, sastavlja financijske izvještaje o provedbi programa te obavlja stručne i administrativne poslove za Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje.

- Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata

Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata čelnik je Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje (provedbene agencije za program ISPA). Odgovoran je za administrativnu i financijsku provedbu projekata iz programa ISPA te za poslovanje provedbene agencije. Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata od 6. svibnja 2005. je mr. sc. Vladimira Ivandić, čelnik Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje i pomoćnica ministra financija.

- Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje

Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje (dalje u tekstu: SJFU) provedbena je agencija za program ISPA i središnje tijelo nadležno za provedbu programa i projekata u okviru decentraliziranog sustava provedbe. SJFU je ustrojstvena jedinica Ministarstva financija i u nadležnosti je Sektorskog dužnosnika za ovjeravanje projekata. Osnovni poslovi provedbene agencije su priprema i provedba postupaka nabave u skladu s pravilima Zajednice, zaključivanje ugovora o nabavi roba, usluga i radova, obavljanje plaćanja prema zaključenim ugovorima, praćenje provedbe projekata, te uspostava i održavanje odgovarajućeg sustava tehničkog i financijskog izvještavanja.

- Sektorski koordinator za program ISPA

Sektorski koordinator za program ISPA je državni tajnik u nadležnom ministarstvu. Odgovoran je za aktivnosti nadležnog ministarstva u provođenju projekata, tehničku pripremu i provedbu projekata i osiguranje sredstava nacionalnog sufinanciranja. Sredinom 2005. imenovana su tri sektorska koordinatora za program ISPA i to za sektor prometa Zdravko Livaković, državni tajnik Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, te za sektor zaštite okoliša prof. dr. sc. Nikola Ružinski, državni tajnik Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (gospodarenje otpadom) i Zdravko Krmek, državni tajnik Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva (zaštita voda).

- Nadležna ministarstva

Nadležna ministarstva pružaju podršku Sektorskom koordinatoru za program ISPA u obavljanju njegovih zadaća, a zadužena su i za operativnu provedbu projekata. Nadležna ministarstva za provedbu projekata iz programa ISPA su: Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka u sektoru prometa, te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva, u sektoru zaštite okoliša.

- Krajnji korisnici

Krajnji korisnici su subjekti koji koriste učinke projekta. Mogu biti tijela javne uprave ili trgovačka društva u većinskom vlasništvu Republike Hrvatske ili lokalne samouprave. Krajnji korisnici su odgovorni za izradu natječajne dokumentacije te tehničku pripremu i provedbu projekata. Za obavljanje navedenih zadaća, u okviru krajnjih korisnika osnovane su jedinice za provedbu projekata. Krajnji korisnici programa ISPA su: Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Ministarstvo financija odnosno SJFU, Nacionalni koordinator za program ISPA, te trgovačka društva Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb (u vlasništvu Republike Hrvatske), Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac (u vlasništvu grada Karlovca) i Gradska čistoća d.o.o., Šibenik (u vlasništvu grada Šibenika).

Od početka 2007., u skladu s posebnim zakonom, društvo Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb, krajnji korisnik za dva projekta u sektoru prometa, je podijeljeno na pet trgovačkih društava. Svi poslovi u vezi željezničke infrastrukture preneseni su na društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., koje je u vlasništvu Republike Hrvatske, a jedinica za provedbu navedenih projekata je postala sastavni dio tog društva. Zbog navedenog, umjesto društva Hrvatske željeznice d.o.o., od početka 2007. krajnji korisnik za dva projekta u sektoru prometa je društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o.

4.2. Opis sustava upravljanja i kontrola

Prema Prilogu III.4. odjeljcima 3. i 4. Memoranduma o financiranju, sustavi upravljanja i kontrola Nacionalnog koordinatora za program ISPA, Nacionalnog fonda, provedbene agencije, ovlaštenih tijela i krajnjih korisnika, ovisno o opsegu pomoći kojim upravljaju, osiguravaju jasnu definiciju, dodjelu te odgovarajuće razdvajanje funkcija unutar pojedinih tijela, učinkovite sustave koji omogućuju da se funkcije obavljaju na zadovoljavajući način, te u slučaju ovlaštenih tijela i krajnjih korisnika, izvješćivanje odgovornih tijela o izvršavanju njihovih zadaća i korištenim sredstvima. Sustavi upravljanja i kontrola obuhvaćaju postupke provjere vjerodostojnosti izdataka i provedbe mjera u skladu s uvjetima određenim Memorandumima o financiranju i uz poštivanje nacionalnih propisa i propisa Zajednice, osobito onih o prihvatljivosti izdataka, zaštiti okoliša, prometu, zaštiti tržišnog natjecanja i dodjeli ugovora.

Nakon ustrojstva i imenovanja tijela nadležnih za provedbu programa te utvrđivanja nadležnosti i odgovornosti pojedinog tijela u upravljanju odnosno provedbi projekata iz programa ISPA, u navedenim tijelima uspostavljeni su određeni mehanizmi za učinkovito upravljanje i provedbu projekata u skladu s odredbama Memoranduma o financiranju.

Tako su Nacionalni fond, SJFU, SDURF i nadležna ministarstva, tijekom 2005. i 2006. izradili priručnike odnosno pisane procedure za aktivnosti na provedbi projekata iz svoje nadležnosti. Svrha priručnika je opis sustava upravljanja i kontrola te uspostavljenih procedura, kako bi se osiguralo pravilno i učinkovito upravljanje projektima i kontrola, te osigurale detaljne upute zaposlenicima u obavljanju poslova. U priručnicima su opisane aktivnosti i poslovi iz nadležnosti pojedinog tijela, uključujući odgovarajuće razdvajanje dužnosti unutar pojedinog tijela, detaljan opis poslova i zadataka svake ustrojstvene jedinice pojedinog tijela i svakog zaposlenika u tom tijelu, te su dane detaljne upute i smjernice zaposlenicima za obavljanje poslova, utvrđena je prateća dokumentacija i kontrole koje se trebaju provesti u svakoj fazi provedbe na temelju kontrolnih lista za provjeru (check liste), pomoću kojih zaposlenici provjeravaju jesu li poštovali previđene procedure, utvrđen je način provođenja kontrola i provjera na terenu, način na koji uprava obavlja nadzor nad provedenim aktivnostima, te je opisan i sustav izvješćivanja o provedbi projekata, odnosno tko, kome i u kojem roku podnosi izvješća o fizičkom i financijskom napretku projekata. Sastavni dio priručnika su i upute za upravljanje rizicima. Upravljanje rizicima je kontinuirani proces ugrađen u aktivnosti institucija koji je dizajniran kako bi identificirao, procijenio i upravljao rizicima koji mogu ugroziti ostvarenje ciljeva određene institucije. Pripremljeni su i planovi zamjene zaposlenika kako bi se osigurao kontinuitet poslovanja. Također, s obzirom da su zaposlenici najznačajniji čimbenik sustava upravljanja i kontrola, započeo je i proces osposobljavanja i izobrazbe zaposlenika u tijelima nadležnim za provedbu projekata iz programa ISPA.

Značajnu ulogu u uspostavi i razvoju, odnosno procjeni sustava unutarnjih kontrola u tijelima nadležnim za provedbu programa ima unutarnja revizija. Svrha unutarnje revizije je ispitivanje i procjenjivanje sustava unutarnjih kontrola, te davanje stručnog mišljenja i preporuka za poboljšanje sustava, kako bi upravljački i kontrolni sustavi bili uspostavljeni u skladu s pravilima i standardima, te načelima dobrog financijskog upravljanja. Iako je proces ustrojavanja unutarnje revizije u državnim tijelima u Republici Hrvatskoj započeo nedavno, odnosno u 2004., unutarnja revizija ustrojena je u svim državnim tijelima nadležnim za provedbu programa ISPA.

Također, zbog praćenja i evidentiranja svih poslovnih događaja vezanih za provođenje programa odnosno pojedinog projekta iz programa, u Nacionalnom fondu i SJFU uspostavljen je i poseban računovodstveni i izvještajni sustav. S obzirom da su i za druge pretprijetne programe pomoći Zajednice, koji su započeli prije programa ISPA, ustrojeni zasebni računovodstveni i izvještajni sustavi, koji su se vodili ručno, Ministarstvo financija je za potrebe Nacionalnog fonda i SJFU, sredinom 2005. započelo s uvođenjem cjelovitog informacijskog (informatičkog) sustava upravljanja pretprijetnim programima pomoći. Osnovna svrha uvođenja sustava je praćenje provedbe programa, njegova realizacija i uspješnost provođenja, odnosno efikasnost trošenja dobivenih sredstava.

S obzirom na veliki značaj koji Zajednica pridaje sustavu praćenja i izvješćivanja o nepravilnostima, procedure koje se odnose na postupanje u vezi s nepravilnostima također su uključene u priručnike. U svim tijelima imenovana je osoba zadužena za nepravilnosti. Nadležna ministarstva i krajnji korisnici o otkrivenim nepravilnostima ili o sumnji na nepravilnosti kvartalno izvješćuju SJFU (Sektorskog dužnosnika za ovjeravanje projekata). SJFU izvješća prosljeđuje Nacionalnom fondu (Nacionalnom dužnosniku za ovjeravanje), koji ih dostavlja Europskoj komisiji i Osobi zaduženoj za nepravilnosti u Ministarstvu financija (tajnik Ministarstva financija imenovan u veljači 2006.), koja poduzima mjere u cilju otklanjanja nepravilnosti.

Do konca svibnja 2007., krajnji korisnici i nadležna ministarstva redovito su SJFU dostavljala izvješća o nepravilnostima, osim Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka koje je sa zakašnjenjem dostavilo Izvješće o nepravilnostima za projekt Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru prometa (izvješće za zadnji kvartal u 2006. trebalo je biti dostavljeno sredinom siječnja 2007., a dostavljeno je koncem svibnja 2007.). Izvješća o nepravilnostima, odobrena od strane Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje, dostavljana su Europskoj komisiji u rokovima propisanim u Memorandumu o financiranju. Do konca svibnja 2007., prema dostavljenim izvješćima o nepravilnostima, nisu utvrđene nepravilnosti vezane uz provedbu programa ISPA.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka dostavljanje izvješća o nepravilnostima SJFU u predviđenim rokovima, kako bi se u slučaju pojave nepravilnosti pravodobno mogle poduzeti mjere za njihovo otklanjanje.

Također, u svrhu praćenja napretka u provedbi pojedinih projekata odnosno učinkovite i pravodobne provedbe projekata u skladu s odredbama Memoranduma o financiranju, tijekom 2006. redovito su se održavale ISPA koordinacije odnosno redoviti mjesečni sastanci (do sredine 2006. sastanci su održavani i više puta mjesečno) svih tijela nadležnih za provedbu programa ISPA, na kojima se raspravljalo o provedbi projekata te su predlagane mjere za njihovu učinkovitiju i pravodobnu provedbu.

Tijekom 2006. redovito su održavani i tjedni sastanci Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje i Sektorskog dužnosnika za ovjeravanje projekata, odnosno zaposlenika Nacionalnog fonda, SJFU i SDURF, na kojima se također raspravljalo o provedbi programa ISPA i aktivnostima koje treba poduzeti za njegovu učinkovitiju provedbu.

U skladu s odredbama Memoranduma o suglasnosti o osnivanju Nacionalnog fonda, osnovan je i Odbor za praćenje programa ISPA, čija je zadaća praćenje provedbe projekata financiranih iz programa. U navedenom Odboru sudjeluju predstavnici tijela Republike Hrvatske nadležna za provedbu programa, Europske komisije te Europske banke za obnovu i razvitak, koja sudjeluje u sufinanciranju jednog projekta. Redovni sastanci Odbora za praćenje održavaju se dva puta godišnje. U 2006. održana su dva sastanka.

Neformalni, odnosno informativni sastanak održan je 20. srpnja 2006., a prvi redovni sastanak održan je 25. listopada 2006.

Iz svega navedenog je vidljivo da su uspostavljenim sustavima upravljanja i kontrola stvoreni temelji za učinkovito upravljanje i kontrolu provedbe projekata. Međutim, u funkcioniranju sustava upravljanja i kontrola utvrđene su određene slabosti i poteškoće, koje utječu na pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata. Posebice se to odnosi na problem osiguranja dovoljnog broja stručnih zaposlenika u tijelima nadležnim za provedbu programa, unutarnju reviziju, priručnike i procedure te informacijski sustav, što je opisano u nastavku.

- Zaposlenici

Zaposlenici su najznačajniji čimbenik sustava upravljanja i unutarnjih kontrola. Pravodobna i učinkovita provedba projekata ovisi o osiguranju dovoljnog broja zaposlenika s potrebnim znanjima i iskustvom u svim tijelima nadležnim za provedbu programa ISPA.

Tijekom revizije uočeni su zajednički problemi vezani za zaposlenike u većini tijela nadležnih za provedbu projekata i to: nedostatak iskustva u provedbi projekata koji se financiraju sredstvima Zajednice (u revidiranom razdoblju to se odnosilo na izradu natječajne dokumentacije), te obavljanje i drugih poslova koji nisu neposredno vezani za provedbu projekata iz programa ISPA. Naročito se to odnosi na obavljanje poslova na provedbi projekata iz drugih programa pomoći (PHARE i CARDS) te poslova vezanih za pripremu provedbe programa IPA (Instrument za pretpristupnu pomoć).

Također je uočeno da osobitih problema u osiguranju dovoljnog broja stručnih zaposlenika imaju tijela čiji zaposlenici imaju status državnih službenika (SJFU, Nacionalni fond i nadležna ministarstva), koji svoja prava i obveze ostvaruju u skladu s propisima kojima su uređena prava državnih službenika. Navedeno se do sada pokazalo kao otežavajuća okolnost u zapošljavanju i zadržavanju kvalitetnih kadrova, s obzirom na precizna pravila kojima su uređena prava i obveze zaposlenika u državnoj službi (od zapošljavanja, isplate plaća do prestanka radnog odnosa). Zbog navedenog, naročito su prisutna dva problema i to: nemogućnost privlačenja i zapošljavanja novih zaposlenika s potrebnim znanjima i iskustvom (zapošljavaju se uglavnom osobe bez radnog iskustva, vježbenici) te poteškoće u zadržavanju zaposlenika koji tijekom rada na projektima steknu odgovarajuće znanje i iskustvo.

Tako je u SJFU koncem 2005. za obavljanje zadanih poslova bilo predviđeno 26 zaposlenika, a bilo ih je 19. Koncem 2006. bila su predviđena 34 zaposlenika, koliko ih je bilo i zaposleno. Koncem travnja 2007. predviđena su 42 zaposlenika, a zaposleno ih je 34 (novih osam zaposlenika je predviđeno za novi odsjek za program IPA, a zapošljavanje je u tijeku). U razdoblju od početka 2006. do konca ožujka 2007. u SJFU je zaposleno 20 novih zaposlenika, od čega 13 bez radnog iskustva (vježbenici) i sedam s radnim iskustvom (od toga jedan načelnik odjela). Istodobno, SJFU je napustilo sedam zaposlenika, od čega tri načelnika odjela i dva voditelja odsjeka. U Nacionalnom fondu je koncem 2005. za obavljanje zadanih poslova bilo predviđeno šest zaposlenika, a bilo ih je pet. Koncem 2006. bilo je predviđeno 11 zaposlenika, a zaposleno ih je bilo sedam. Koncem travnja 2007. predviđeno je 15 zaposlenika, a zaposleno ih je šest.

Iako Ministarstvo financija poduzima određene korektivne mjere (provedeno je istraživanje o zadovoljstvu zaposlenika s poslovima i uvjetima pod kojim se ti poslovi obavljaju, kako bi se mogle poduzeti odgovarajuće mjere, povećan je potreban broj zaposlenika za obavljanje poslova iz djelokruga SJFU i Nacionalnog fonda, zaposlenicima je omogućeno stručno usavršavanje i stjecanje iskustva u zemlji i inozemstvu, pohađanje poslijediplomskih studija, učenje engleskog jezika), one se nisu pokazale dovoljnim za privlačenje zaposlenika s odgovarajućim znanjima i iskustvom te za zadržavanje zaposlenika koji su znanje i iskustvo stekli u Ministarstvu financija.

Također, u razdoblju obuhvaćenom revizijom, problem u SJFU je bio i nedostatak zaposlenika za kontrolu tehničkog dijela natječajne dokumentacije, koji se pokušao riješiti privremenim premještajem stručnjaka iz nadležnih ministarstava ili s njima povezanih institucija. Naime, prema operativnim sporazumima je predviđena mogućnost da se zbog pružanja tehničke pomoći SJFU u provedbi projekata, iz drugog javnog tijela u SJFU privremeno premjesti stručnjak s odgovarajućim tehničkim znanjem potrebnim za provedbu projekata.

U SJFU su tijekom 2006. privremeno premještene tri stručnjaka iz drugih javnih tijela (društva Hrvatske autoceste d.o.o., Hrvatskih voda, pravne osobe za gospodarenje vodama u vlasništvu Republike Hrvatske i Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost), koji su određene dane u tjednu pružali pomoć SJFU u provedbi tri infrastrukturna projekta (preostale dane su radili u matičnim institucijama, na svojim redovnim poslovima). Međutim, prema obrazloženju SJFU, zbog nepredviđenih okolnosti, od spomenuta tri privremeno premještene stručnjaka, od travnja 2007. tehničku pomoć SJFU pruža jedino stručnjak iz Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. U međuvremenu je, umjesto stručnjaka iz društva Hrvatske autoceste d.o.o., u SJFU premješten stručnjak iz društva HŽ – Infrastruktura d.o.o.

Kod nadležnih ministarstava, najveće poteškoće uočene su u Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka, koje je nadležno za provedbu dva projekta. U navedenom Ministarstvu, za provođenje projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice nadležna je Uprava za strateške infrastrukturne projekte, u kojoj nije zaposlen dovoljan broj zaposlenika. Tako je koncem travnja 2007., za obavljanje zadanih poslova u navedenoj Upravi bilo predviđeno 15 zaposlenika, a zaposleno ih je šest (još dva zaposlenika su za obavljanje poslova iz nadležnosti Uprave premještene iz trgovačkog društva Hrvatske ceste d.o.o.). Također, uz rad na projektima zaposlenici obavljaju i druge poslove iz nadležnosti navedene Uprave.

Krajnji korisnici su za provedbu projekata ustrojili jedinice za provedbu projekata, koje su uglavnom popunjene planiranim brojem zaposlenika. Zaposlenici u krajnjim korisnicima svoja prava i obveze ostvaruju na temelju općih propisa o radu i unutarnjih akata pojedinog korisnika, što u pravilu zaposlenicima pruža bolje uvjete od uvjeta koje imaju državni službenici. Problem je uočen u jedinici za provedbu projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, koja je ustrojena sredinom 2005. i u kojoj je predviđeno pet zaposlenika. Tijekom 2006. i do konca travnja 2007. u jedinici za provedbu projekta su radila četiri zaposlenika. Peti zaposlenik, s potrebnim tehničkim znanjem (diplomirani inženjer građevine), trebao je početkom 2006. biti premješten u jedinicu za provedbu projekta iz drugog javnog tijela (Hrvatskih voda, pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske za gospodarenje vodama), ali do sredine svibnja 2007., odnosno više od 15 mjeseci nakon imenovanja, nije započeo s radom u jedinici za provedbu projekta.

Iz navedenog je vidljivo da postoje značajni problemi vezano uz nedostatan administrativni i operativni kapacitet tijela nadležnih za provedbu projekata. Uz nedostatan broj zaposlenika s potrebnim znanjima i iskustvom te fluktuaciju zaposlenika, problem je i u preopterećenosti, jer osim rada na provedbi projekata iz programa ISPA, zaposlenici obavljaju i druge poslove. Ovo je naročito značajno i zbog činjenice da će se korištenjem sredstava iz programa IPA broj projekata, a time i obujam poslova značajno povećati, posebice kod institucija koje će preuzeti ovlasti tijela nadležnih za financijsko upravljanje programom IPA te za upravljanje i provedbu pojedinih komponenti iz programa IPA (SJFU, Nacionalni fond, SDURF, nadležna ministarstava i društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o.).

Svi navedeni problemi uvjetovali su kašnjenje u provedbi projekata iz programa ISPA, što se u 2006. i do sredine svibnja 2007. očitovalo u kašnjenju izrade natječajne dokumentacije. S obzirom da u provedbi projekata, osim SDURF i SJFU, naročitu ulogu imaju krajnji korisnici (odnosno jedinice za provedbu projekata), na koje su, prema operativnim sporazumima, prenesene ovlasti za tehničku provedbu projekata, potrebno je provoditi procjenu sposobnosti jedinica za provedbu projekata za pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata.

Procjenu sposobnosti jedinica za provedbu projekata u okviru krajnjih korisnika (društava Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb te Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac) provela je SJFU u postupku akreditacije sustava upravljanja i kontrola, u listopadu 2005. U procjeni je dana ocjena sposobnosti i spremnosti jedinica za provedbu projekata za učinkovitu i pravodobnu provedbu projekata te su dane preporuke za jačanje njihove sposobnosti. Tako su, zbog nedovoljnog poznavanja pravila i postupaka nabave te neiskustva u upravljanju projektima financiranih iz sredstava Zajednice, predložena dodatna usavršavanja za zaposlenike jedinica za provedbu projekata i to posebice na izradi natječajne dokumentacije, praćenje i ocjenjivanje projekata te priprema izvješća o napretku projekata. Od listopada 2005. nije obavljena procjena sposobnosti jedinica za provedbu projekata iz programa ISPA u okviru krajnjih korisnika.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti dugoročnu strategiju odnosno mjere zapošljavanja i zadržavanja zaposlenika sa specifičnim znanjima i vještinama potrebnim za rad na provedbi projekata financiranih iz sredstava Zajednice, osobito državnih službenika odnosno zaposlenika u SJFU, Nacionalnom fondu i nadležnim ministarstvima.

Uzimajući u obzir da je jedan od razloga za dosadašnje kašnjenje projekata i neiskustvo zaposlenika u izradi natječajne dokumentacije, predlaže se omogućiti i poticati stalnu edukaciju kadrova koji rade na provedbi projekata, što će osobito biti važno u implementaciji projekata gdje su potrebna posebna znanja o upravljanju projektima, odnosno praćenju, nadgledanju i ocjenjivanju projekata te izvješćivanju o fizičkom i financijskom napretku projekata. S obzirom da su za to, osim SDURF i SJFU, nadležni krajnji korisnici, predlaže se da SDURF ili SJFU u određenim vremenskim razmacima obave procjenu sposobnosti jedinica za provedbu projekata u okviru krajnjih korisnika, te ovisno o utvrđenom stanju predlože odgovarajuće mjere.

Također, s obzirom da zaposlenik s potrebnim tehničkim znanjem, koji je početkom 2006. trebao biti premješten u jedinicu za provedbu projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, nije do sredine svibnja 2007. započeo s radom u jedinici za provedbu projekta, predlaže se u dogovoru s Hrvatskim vodama donijeti odluku o njegovom premještanju u jedinicu za provedbu projekta u određenom vremenskom roku ili razmotriti mogućnost zapošljavanja drugog stručnjaka odgovarajućih kvalifikacija.

- Unutarnja revizija

Unutarnja revizija ustrojena je u većini tijela nadležnih za provedbu programa ISPA, odnosno u Ministarstvu financija, nadležnim ministarstvima (Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva) i društvu Hrvatske željeznice d.o.o. Unutarnja revizija nije ustrojena u društvima Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac i Gradska čistoća d.o.o., Šibenik.

U Ministarstvu financija, unutarnju reviziju obavlja Samostalni odjel za unutarnju reviziju. S obzirom da su SJFU i Nacionalni fond ustrojeni u okviru Ministarstva financija, navedeni Samostalni odjel je nadležan za obavljanje revizije SJFU i Nacionalnog fonda. Tijekom 2005., Samostalni odjel za unutarnju reviziju je obavio dvije revizije. Prva je obavljena sredinom 2005., u cilju procjene spremnosti određenih nadležnih tijela za upravljanje programom ISPA u skladu s kriterijima Zajednice. Navedena revizija bila je uvjet za podnošenje zahtjeva Republike Hrvatske za akreditaciju decentraliziranog sustava provedbe.

Druga revizija je obavljena koncem 2005., u tijeku postupka akreditacije sustava, u cilju utvrđivanja je li postupljeno prema danim preporukama iz prethodne revizije (iz sredine 2005.). Samostalni odjel za unutarnju reviziju je početkom 2006. sastavio strateški plan za unutarnju reviziju sredstava iz pretpripravnih fondova Europske unije za razdoblje 2006.-2008. i godišnji plan za 2006. Između ostalih, planirane su revizije IT sustava za korištenje pretpripravnih programa pomoći te provođenja postupaka nabave.

Planirano je da revizije za 2006. provedu unutarnji revizori iz Ministarstva financija uz pomoć unutarnjih revizora iz drugih državnih tijela (tzv. kapacitet unutarnjih revizora). Planirane revizije nisu provedene zbog nedovoljnog broja unutarnjih revizora. Koncem 2006. donesen je strateški plan unutarnje revizije za razdoblje 2007.-2009. i godišnji plan za 2007.

U strateški plan uključena je revizija pretpristupnih fondova Europske unije. Godišnjim planom za 2007. planirano je da unutarnje revizije provedu revizori Samostalnog odjela za unutarnju reviziju, ali nije planirana revizija projekata iz programa ISPA. Početkom svibnja 2007., donesene su izmjene i dopune godišnjeg plana za 2007., prema kojima je koncem 2007. planirana revizija programa ISPA. U Samostalnom odjelu je zaposleno sedam revizora, a u tijeku je zapošljavanje još četiri revizora.

Unutarnja revizija ustrojena je u svim nadležnim ministarstvima. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva strateškim planom unutarnje revizije za razdoblje 2006.-2008. i godišnjim planom za 2006. planiralo je obavljanje revizije projekata iz programa ISPA, dok druga dva ministarstva to nisu planirala. Tijekom 2006., ministarstva nisu obavljala unutarnju reviziju projekata iz programa ISPA. Strateškim planovima unutarnje revizije za razdoblje 2007.-2009. te godišnjim planovima za 2007., nadležna ministarstva su planirala provođenje revizije projekata iz programa IPA i pretpristupnih programa za poljoprivredu i ruralna područja, ali ne i projekata iz programa ISPA. U strateškim planovima, nadležna ministarstva navode da je potrebno zapošljavanje većeg broja unutarnjih revizora, reorganizacija postojećih službi unutarnje revizije, stručno usavršavanje za reviziju pretpristupnih fondova, te usavršavanje engleskog jezika.

Kod krajnjih korisnika, unutarnja revizija osnovana je u okviru društva HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb (jedno od pet društava koje je, nakon podjele društva Hrvatske željeznice d.o.o., osnovano u 2007.), koja je nadležna za provođenje revizije u krajnjem korisniku koji provodi projekt Rehabilitacija željezničke pruge na relaciji Vinkovci – Tovarnik – državna granica, odnosno društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o. Strateškim planom unutarnje revizije za razdoblje 2007.-2011. i godišnjim planom za 2007. planirano je provođenje unutarnje revizije projekata iz programa ISPA i IPA. U godišnjem planu za 2007. navedeno je da je u unutarnjoj reviziji zaposleno sedam revizora, što nije dovoljno s obzirom na različitost i veličinu područja ispitivanja koje bi trebala provesti unutarnja revizija. Unutarnja revizija u društvu Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac nije ustrojena, a prema obrazloženju, u društvu Gradska čistoća d.o.o. Šibenik, osnivanje unutarnje revizije je u tijeku.

Državni ured za reviziju predlaže nadležnim ministarstvima da planovima unutarnje revizije obuhvate i u skladu s mogućnostima provedu revizije projekata iz programa ISPA, kako bi se utvrdila učinkovitost sustava unutarnjih kontrola i dale preporuke za njegovo poboljšanje, te osiguralo provođenje projekata u skladu s uvjetima iz Memoranduma o financiranju. Zbog navedenog, predlaže se ojačati kapacitete unutarnje revizije u svim tijelima koja su nadležna za provedbu programa ISPA.

S obzirom na nedostatne kapacitete unutarnje revizije predlaže se dogovor unutarnjih revizora iz više tijela nadležnih za provedbu programa ISPA u planiranju revizija pojedinog projekta, kako bi se učinkovito iskoristili postojeći resursi te, po mogućnosti jednom godišnje, obavila revizija svih infrastrukturnih projekata.

- Priručnici i procedure

Nacionalni fond, SDURF, SJFU i nadležna ministarstva su tijekom 2005. i 2006. izradili priručnike za provedbu projekata financiranih iz programa ISPA. Priručnici se sastoje od dva dijela: u prvom dijelu su opisane aktivnosti i poslovi koji se trebaju izvesti u skladu sa zahtjevima upravljanja projektima iz programa ISPA unutar decentraliziranog sustava provedbe, a drugi dio je operativni vodič u kojem je opisano kako se aktivnosti i poslovi provode te su za svaku aktivnost ili posao koji se treba obaviti dane detaljne pisane upute, smjernice i liste za provjeru (check liste). S obzirom da je za provedbu programa ISPA uspostavljen sustav upravljanja i kontrola koji do tada nije postojao u Republici Hrvatskoj, Nacionalni fond, SJFU, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva su, zbog stalne potrebe za poboljšanjem sustava te promjena u okruženju (primjerice, promjena pravne regulative, organizacijskih promjena u pojedinom tijelu, odlascima zaposlenika koji se navode u priručnicima), ažurirali odnosno mijenjali i dopunjavali priručnike tijekom 2006. i 2007. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka je priručnik izradilo u ožujku 2006., a do svibnja 2007. priručnik nije ažuriran.

Operativnim sporazumima su utvrđene obveze krajnjih korisnika u provedbi projekata, te je, između ostaloga, utvrđeno da krajnji korisnici ustrojavaju jedinicu za provedbu projekata s odgovarajućim unutarnjim procedurama i dovoljnim brojem stručnog osoblja za pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata. Društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik izradilo je unutarnje procedure kojima su precizno definirane dužnosti i odgovornosti svih zaposlenika koji sudjeluju u upravljanju, provedbi i nadzoru nad provedbom projekata.

Društva Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb (odnosno HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb) i Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac nisu izradili priručnike odnosno pisane procedure za provedbu projekata, nego se u radu koriste priručnicima nadležnih ministarstava. S obzirom da su krajnji korisnici nadležni za tehničku provedbu projekata, a u priručnicima nadležnih ministarstava nisu dovoljno detaljno opisane procedure za zaposlenike krajnjih korisnika, krajnji korisnici bi trebali donijeti unutarnje procedure, specifične za pojedinog korisnika, kojima bi se precizno raspodijelile dužnosti i odgovornosti u upravljanju, provedbi i nadzoru nad provedbom projekata te uspostavile procedure njihova praćenja i ocjenjivanja.

Predlaže se Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da zbog stalnih potreba poboljšavanja i ažuriranja pojedinih komponenti sustava upravljanja i kontrola te promjena u okruženju, redovito odnosno prema potrebi ažurira priručnik za provedbu projekata financiranih iz programa ISPA.

Također, u svrhu pravodobnog i učinkovitog provođenja projekata, predlaže se krajnjim korisnicima (društvima HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb i Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac) da izrade unutarnje procedure kojima bi se precizno raspodijelile dužnosti i odgovornosti u upravljanju, provedbi i nadzoru nad provedbom projekata te uspostavile procedure njihova praćenja i ocjenjivanja.

Sastavni dio priručnika su i upute za upravljanje rizicima, odnosno nepredviđenim događajima i okolnostima koje mogu nepovoljno utjecati na pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata. Upravljanje rizicima je kontinuirani proces ugrađen u aktivnosti institucija, a dizajniran je kako bi identificirao, procijenio i upravljao rizicima koji mogu ugroziti ostvarenje ciljeva određene institucije.

Svrha je upravljanja rizicima osigurati sveobuhvatne strukture i uspostaviti odgovarajuće alate za prepoznavanje te upravljanje rizicima. Upravljanje rizicima obvezno je za sve projekte financirane iz sredstava Zajednice, te se principi upravljanja rizicima trebaju primijeniti u svim tijelima nadležnim za provedbu projekata. Navedeni proces je u Republici Hrvatskoj u početnoj fazi. Upravljanje rizicima sastoji se od identificiranja rizika, procjene utjecaja, rangiranja svakog rizika prema važnosti, praćenja stanja ili indikatora identificiranih i rangiranih rizika, mjera potrebnih za smanjenje pojedinih rizika i vrijeme u kojem se mjere moraju provesti. U priručnicima je okvirno opisana procjena rizika i struktura upravljanja rizicima (izvjestitelji, koordinatori, odbor za upravljanje rizicima). Za upravljanje rizicima treba uspostaviti i redovito ažurirati bazu podataka ovisno o promjeni rizika i mjerama poduzetima za smanjenje rizika.

Društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik je za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac uspostavilo proces upravljanja rizicima u provedbi projekta, te je u svibnju 2007. izradilo i priručnik o upravljanju rizicima, u kojem su definirani procesi projekta, potprojekti, faze i vremenski rokovi provođenja pojedinih faza projekta, identificirani su rizici, mjere za njihovo izbjegavanje i kontrolu, osobe zadužene za izbjegavanje rizika i institucije ili osobe koje mogu otkloniti rizik. Također, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva je u priručniku iz 2007., utvrdilo rizike za provedbu projekata iz svoje nadležnosti, te mjere potrebne za njihovo umanjivanje ili otklanjanje. Tako su primjerice, kao rizici utvrđeni problem osiguranja dovoljnog broja zaposlenika s odgovarajućim znanjima i iskustvom u tijelima koja su zadužena za provedbu projekata iz nadležnosti navedenog ministarstva, te kašnjenje u izradi natječajne dokumentacije zbog složenosti procedura i većeg broja sudionika koji sudjeluju u izradi i kontroli dokumentacije.

Kao mjere za ublažavanje ili otklanjanje navedenih rizika, navedena je nužnost trajne obuke zaposlenika, analiziranje opterećenosti zaposlenika i poduzimanje odgovarajućih mjera u slučaju kada zbog preopterećenosti zaposlenika može doći do kašnjenja u provedbi projekata, te poduzimanje odgovarajućih mjera za zadržavanje zaposlenika s odgovarajućim iskustvom i stručnim znanjima potrebnim za provedbu projekata. U priručnicima preostalih tijela nadležnih za provedbu projekata dane su upute za upravljanje rizicima, ali navedena tijela još nisu uspostavila proces upravljanja rizicima. SJFU je započeo s identifikacijom rizika, te izradom baze podataka za upravljanje rizicima.

S obzirom da je upravljanje rizicima kod provedbe projekata iznimno važan i stalan proces, koji traje sve do završetka projekata, predlaže se tijelima nadležnim za provedbu programa ISPA uspostavu procesa upravljanja rizicima odnosno nastavak aktivnosti u upravljanju rizicima, koje treba provoditi kontinuirano, do završetka pojedinog projekta.

- Informacijski sustav

Ministarstvo financija je za potrebe Nacionalnog fonda i SJFU, sredinom 2005., zaključilo ugovor o izradi informacijskog sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći Zajednice. Ugovoreno je da će izvoditelj razviti i implementirati informacijski sustav (potrebne aplikacije i komponente sustava) te organizirati i provesti obuku za korisnike sustava.

Osnovna svrha uvođenja sustava je praćenje provedbe pojedinih pretpristupnih programa, njihove realizacije i uspješnosti provođenja, te općenito efikasnosti trošenja dobivenih sredstava. U svrhu nadzora nad sredstvima iz pretpristupnih programa, sustav se treba sastojati od više podsustava (komponenti), primjerice, podsustava za planiranje, praćenje procesa nabave, financijsko upravljanje, računovodstvenog podsustava te podsustava za izvješćivanje. Planirani rok uspostave i implementacije sustava je bio do konca 2005.

Izvoditelj je u skladu s ugovorom, početkom 2006. isporučio odnosno instalirao sustav (aplikacija CRO4EU), kada je započela faza njegova testiranja. Bilo je planirano da se sustav uspostavi prije nego se obavi prvo plaćanje iz programa ISPA ugovarateljima roba, usluga i radova. Također, planirano je da do potpune uspostave sustava, Nacionalni fond i SJFU, osim evidentiranja poslovnih događaja u navedenom sustavu, koriste i ručni sustav praćenja i evidentiranja poslovnih događaja vezanih za program ISPA (uključujući i vođenje poslovnih knjiga). Do sredine 2007., kada je obavljeno prvo plaćanje iz programa ISPA, sustav nije postao potpuno operativan, te se evidentiranja u SJFU i Nacionalnom fondu i dalje odvijaju usporedno, odnosno ručno i u navedenom sustavu. Prema obrazloženju, sustav nije u potpunosti postao operativan jer se radi o sustavu upravljanja prema kriterijima Zajednice, te se njegova uspostava pokazala zahtjevnijom i složenijom od očekivanog. S obzirom da ugovorom iz sredine 2005. nisu u potpunosti bili predviđeni i obuhvaćeni svi poslovni procesi i procedure koje je sustavom trebalo uspostaviti, zbog njihove složenosti, tijekom 2006. i 2007. poduzimale su se aktivnosti na dodatnom poboljšanju sustava.

Uzimajući u obzir dosadašnje poteškoće u uvođenju informacijskog sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći Zajednice zbog njegove složenosti te da je sustav instaliran početkom 2006., a do sredine lipnja 2007. nije uspostavljen u potpunosti, Državni ured za reviziju predlaže definirati radnje odnosno aktivnosti koje je potrebno poduzeti za potpunu uspostavu sustava, rokove provedbe i nositelje pojedinih aktivnosti te krajnji rok za njegovu potpunu uspostavu.

5. PROJEKTI FINANCIRANI IZ PROGRAMA ISPA

Sredstvima iz programa ISPA koja su namijenjena Republici Hrvatskoj (60.000.000 EUR) financira se šest projekata i to tri infrastrukturna projekta (jedan iz sektora prometa i dva iz sektora zaštite okoliša), te tri projekta tehničke pomoći. Od navedenog iznosa, za financiranje projekata odobreno je 59.000.000 EUR, a 1.000.000 EUR je odobreno za potrebe Delegacije. Europska komisija (u ime Zajednice) i Vlada Republike Hrvatske (u ime Republike Hrvatske) su koncem 2005. i tijekom 2006. potpisali Memorandume o financiranju odobrenih projekata kojima su utvrđena međusobna prava i obveze, nakon čega je započeo proces provedbe projekata, odnosno izrada natječajne dokumentacije, provedba postupaka nabave i ugovaranje prema pravilima Zajednice, te provedba ugovora odnosno implementacija projekata.

Projekti koji se financiraju iz programa ISPA, osim bespovratne pomoći Zajednice, dijelom se sufinanciraju i sredstvima države korisnice. Zajednica iz programa dodjeljuje pomoć u iznosu do 75,0% ukupno prihvatljivih izdataka. Izuzetno, preliminarne studije i mjere tehničke podrške mogu se financirati u 100,0% iznosu.

Pregled projekata koji se financiraju iz programa ISPA daje se u tablici broj 1.

Tablica broj 1

Pregled projekata koji se financiraju iz programa ISPA

u EUR

Redni broj	Projekt	Ukupno prihvatljivi izdaci projekta	Izvori financiranja			
			Program ISPA		Nacionalno sufinanciranje	
			Iznos	%	Iznos	%
1.	Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica	75.761.000	28.789.180	38,0	46.971.820	62,0
2.	Program za vode i otpadne vode u Karlovcu	36.000.000	22.500.000	62,5	13.500.000	37,5
3.	Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac	8.823.601	6.000.049	68,0	2.823.552	32,0
4.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša	1.464.100	966.306	66,0	497.794	34,0
5.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru prometa	741.738	482.130	65,0	259.608	35,0
6.	Tehnička pomoć SJFU i NIK*	262.335	262.335	100,0	-	-
Ukupno		123.052.774	59.000.000	48,0	64.052.774	52,0

* Puni naziv projekta je Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatorskom centru za program ISPA.

6. IZVORI FINANCIRANJA PROJEKATA

6.1. Sredstva iz programa ISPA

Nacionalni fond je za korištenje sredstava iz programa ISPA, kod poslovne banke otvorio zasebne bankovne račune za sektor prometa i sektor zaštite okoliša, unutar kojih su otvoreni i zasebni računi za pojedini projekt. Također, otvoreni su i zasebni računi za ostvarene kamate po pojedinom projektu na koje će se prenositi ostvarene kamate nakon isteka roka oročenja sredstava. Navedenim računima upravlja Nacionalni fond. S obzirom da plaćanja ugovarateljima obavlja SJFU, kojoj Nacionalni fond prenosi dobivena sredstva za provedbu projekata iz Europske komisije, Nacionalni fond je otvorio i zasebne bankovne račune za pojedini projekt kojima upravlja SJFU, s kojih se obavljaju plaćanja ugovarateljima.

Prema odredbama Memoranduma o financiranju, Zajednica za infrastrukturne projekte odobrava plaćanje predujma u visini 20,0% iznosa koji se financira iz programa ISPA, s tim da se 10,0% isplaćuje nakon dodjele akreditacije za decentralizirani sustav provedbe te nakon što država korisnica potpiše Memorandum o financiranju, a preostalih 10,0% nakon potpisivanja prvog većeg ugovora o radovima i po ispunjenju drugih uvjeta koji su za pojedini projekt utvrđeni u Memorandumu o financiranju. Za projekte tehničke pomoći odobrava se plaćanje predujma u visini 40,0% iznosa koji se financira iz programa ISPA, s tim da se 20,0% isplaćuje nakon što država korisnica potpiše Memorandum o financiranju, a preostalih 20,0% nakon potpisivanja prvog vrijednosno značajnijeg ugovora o tehničkoj pomoći.

Europska komisija je u skladu s navedenim, u 2006. doznačila predujam u visini 10,0% iznosa koji se financira iz programa ISPA za infrastrukturne projekte i 20,0% iznosa za projekte tehničke pomoći, odnosno ukupno 6.070.214,79 EUR. Od navedenog iznosa, 23. veljače 2006. je za financiranje projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica i projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, doznačen predujam u ukupnom iznosu 5.128.918 EUR. Nacionalni fond je primljena sredstva oročio kod poslovne banke do 30. studenoga 2006., te je u 2006. ostvario primitke od kamata na oročena sredstva u iznosu 159.902,59 EUR. Predujam za četiri preostala projekta u ukupnom iznosu 941.296,79 EUR doznačen je u studenome i prosincu 2006.

U skladu s odredbama Memoranduma o suglasnosti o osnivanju Nacionalnog fonda, primici od ostvarenih kamata na sredstva koja se nalaze na bankovnim računima pripadaju zemlji korisnici. Ostvareni primici od kamata iz primljenih predujmova za određeni projekt moraju biti iskorišteni isključivo za financiranje prihvatljivih izdataka projekta i tijekom razdoblja koje je navedeno u Memorandumu o financiranju, bilo kao zamjena za nacionalni doprinos ili za financiranje dodatnih komponenti projekta.

U tablici broj 2 daje se pregled primljenih predujmova i ostvarenih kamata na oročena sredstva u 2006.

Tablica broj 2

Pregled primljenih predujmova i ostvarenih kamata na oročena sredstva u 2006.
u EUR

Redni broj	Projekt	Iznos primljenog predujma	Datum primitka predujma	Ostvarene kamate od oročenja primljenih predujmova	Ukupno raspoloživa sredstva (predujmovi + kamate)
1	2	3	4	5	(3+5)
1.	Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica	2.878.918,00	23. veljače 2006.	89.746,65	2.968.664,65
2.	Program za vode i otpadne vode u Karlovcu	2.250.000,00	23. veljače 2006.	70.155,94	2.320.155,94
3.	Tehnička pomoć SJFU i NIK	52.467,00	1. studenoga 2006.	-	52.467,00
4.	Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac	600.005,00	11. prosinca 2006.	-	600.005,00
5.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša	193.261,00	11. prosinca 2006.	-	193.261,00
6.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru prometa	95.563,79	21. prosinca 2006.	-	95.563,79
	Ukupno	6.070.214,79	-	159.902,59	6.230.117,38

Iz tablice je vidljivo da su ukupno raspoloživa sredstva koncem 2006. iznosila 6.230.117,38 EUR, od čega 6.070.214,79 EUR predujma i 159.902,59 EUR kamata. Nacionalni fond je koncem 2006. ukupno raspoloživa sredstva oročio na razdoblje od šest mjeseci, a prema ugovorima o oročavanju sredstava zaključenim s poslovnom bankom, planirani primici od kamata za razdoblje oročenja iznose 149.782,31 EUR.

U tablici broj 3 daje se pregled oročenih sredstava u razdoblju od konca 2006. do sredine 2007.

Tablica broj 3

Pregled oročenih sredstava u razdoblju od konca 2006. do sredine 2007.

u EUR

Redni broj	Projekt	Oročeni iznos	Datum oročenja	Rok oročenja	Planirana kamata za razdoblje oročenja
1.	Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica	2.968.664,65	30. studenoga 2006.	31. svibanj 2007.	71.585,65
2.	Program za vode i otpadne vode u Karlovcu – Grad Karlovac	2.320.155,94	30. studenoga 2006.	31. svibanj 2007.	55.947,67
3.	Tehnička pomoć SJFU i NIK	52.467,00	30. studenoga 2006.	31. svibanj 2007.	1.265,18
4.	Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac	600.005,00	15. prosinac 2006.	15. lipanj 2007.	14.103,37
5.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša	193.261,00	15. prosinac 2006.	15. lipanj 2007.	4.542,68
6.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru prometa	95.563,79	28. prosinac 2006.	28. lipanj 2007.	2.337,76
Ukupno		6.230.117,38	-	-	149.782,31

6.2. Nacionalni izvori financiranja

Projekti koji se financiraju iz programa ISPA, osim bespovratne pomoći Zajednice, dijelom se sufinanciraju i iz nacionalnih izvora. Prema propisima Republike Hrvatske, svi projekti financirani iz programa pomoći Zajednice moraju se planirati u državnom proračunu u okviru ministarstava koji su nadležni za provedbu pojedinih projekata (planirani iznos za određenu godinu obuhvaća iznos koji se financira iz državnog proračuna i iznos koji se financira iz pomoći Zajednice).

U državnom proračunu za 2007., u okviru nadležnih ministarstava, planirana su sredstva za provedbu projekata iz programa ISPA. Sredstva su planirana u ukupnom iznosu, a ne po pojedinom projektu. Tako je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka nadležno za dva projekta (Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica i Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć u sektoru prometa), a u državnom proračunu za 2007., u okviru Ministarstva, planirani su izdaci za projekt Osvremenjivanje i izgradnja pruga na X. koridoru – ISPA projekt, u ukupnom iznosu 180.000.000,00 kn.

U Memorandumu o financiranju pojedinog projekta utvrđeni su ukupno prihvatljivi izdaci projekta i izvori financiranja, ali ne i plan izdataka po godinama, odnosno od planiranog početka do završetka projekta.

Krajnji korisnici, društvo Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb, koje provodi projekt Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica, te društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik, koje provodi projekt Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, nisu nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju ni do konca 2006. izradili cjeloviti plan izdataka po godinama i planiranim izdacima za nabavu pojedinih roba, radova i usluga (društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je navedeni plan izradilo početkom 2007.).

Prema usmenom obrazloženju krajnjih korisnika, planiranje izdataka je otežano iz razloga što u 2006. nije zaključen niti jedan ugovor o nabavi, na temelju kojih bi se mogli planirati izdaci u budućim razdobljima, kao i zbog toga što se radi kašnjenja u provedbi projekata, planirani datumi zaključivanja ugovora iz planova nabave roba, radova i usluga često mijenjaju. Navedene planove izdataka po godinama provedbe projekata i za cijelo razdoblje trajanja projekata, na temelju planova nabave, izrađuje SJFU pri sastavljanju izvješća o provedbi pojedinog projekta, početkom tekuće za prethodnu godinu i za sastanke Odbora za praćenje programa ISPA.

Zbog navedenog, kod pojedinih projekata, iznosi planirani u državnom proračunu za 2007., koje planira nadležno ministarstvo, ne odgovaraju iznosima planiranim u planovima izdataka iz izvješća o provedbi pojedinog projekta, koje sastavlja SJFU. Tako su u državnom proračunu za 2007., u okviru Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, planirani izdaci za projekt Osvremenjivanje i izgradnja pruga na X. koridoru – ISPA projekt, u iznosu 180.000.000,00 kn (približno 24.300.000 EUR), od čega iz pomoći Zajednice 65.000.000,00 kn ili 36,0% (približno 8.784.000 EUR) i državnog proračuna 115.000.000,00 kn ili 64,0% (približno 15.516.000 EUR). Istodobno, prema planovima izdataka iz izvješća o provedbi projekata, izdaci za provedbu projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica za 2007. planirani su u iznosu 15.152.200 EUR, a za projekt Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć u sektoru prometa u iznosu 120.000 EUR. Prema navedenom, ukupno su planirani izdaci u iznosu 15.272.200 EUR, što je za približno 9.027.800 EUR (66.800.000,00 kn) manje od izdataka planiranih u državnom proračunu.

Prihvatljivi izdaci projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac iznose 8.823.601 EUR. Financiraju se iz programa ISPA u iznosu 6.000.049 EUR (68,0%), proračuna Grada Šibenika u iznosu 1.571.552 EUR (17,8%) i Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u iznosu 1.252.000 EUR (14,2%). Nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju, krajnji korisnik (Gradska čistoća d.o.o., Šibenik), Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (Sektorski koordinator za program ISPA), grad Šibenik i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost nisu pisanim putem utvrdili međusobna prava i obveze vezano za osiguranje sredstava za provedbu projekta. Iz plana izdataka iz izvješća o provedbi projekta, koji je sastavljen za redovni sastanak Odbora za praćenje programa ISPA u lipnju 2007., vidljivo je da su u vrijeme potpisa Memoranduma o financiranju (rujan odnosno listopad 2006.) i u vrijeme sastavljanja navedenog izvješća (svibanj 2007.) planirani izdaci za 2007. u iznosu 898.661 EUR (približno 6.600.000,00 kn). Istodobno su, prema dostupnoj dokumentaciji, u proračunu grada Šibenika za 2007., planirani izdaci za projekt Sanacija odlagališta Bikarac u iznosu 1.500.000,00 kn (približno 203.000 EUR), dok se u Programu rada Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost za 2007., navodi da će Fond u okviru planiranih sredstava za izgradnju centara za gospodarenje otpadom u ukupnom iznosu 46.529.000,00 kn, ulagati i sredstva u izgradnju Centra za gospodarenje otpadom Bikarac, ali se ne navodi koji je iznos ulaganja planiran u 2007.

U državnom proračunu za 2007., u okviru Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, nisu planirani izdaci za projekt Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac (dio izdataka koji se financira iz programa ISPA).

Također, u državnom proračunu za 2007. (donesen koncem 2006.), u okviru Ministarstva financija, nisu planirani izdaci za projekt Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA.

Izdaci za projekt su, u skladu s proračunskim propisima, planirani u sustavu državne riznice u svibnju 2007., jer je uočeno da izdaci za projekt prvobitno nisu bili planirani u državnom proračunu.

Državni ured za reviziju predlaže projekte iz programa ISPA u državnom proračunu planirati u okviru nadležnih ministarstava po pojedinim projektima.

Iako se u 2007. ne očekuju poteškoće u osiguravanju sredstava iz nacionalnih izvora, pri planiranju izdataka u narednim razdobljima potrebno je poboljšati koordinaciju i usuglašenost između pojedinih tijela (krajnjih korisnika, nadležnih ministarstava, SJFU i Nacionalnog fonda) koja sudjeluju u sastavljanju i izradi planova izdataka u narednom razdoblju i koja su odgovorna za financijsko upravljanje projektima. Zbog navedenog se predlaže da tijekom godine prema potrebi, a naročito u vrijeme donošenja državnog proračuna za sljedeću godinu (u drugoj polovici tekuće godine), krajnji korisnici, nadležna ministarstva i SJFU, na temelju planova nabave, za pojedini projekt izrade i usuglase financijski plan izdataka po godinama do završetka projekta, kako bi svi subjekti koji su nadležni ili sudjeluju u financiranju pojedinog projekta mogli planirane iznose uključiti u svoje proračune odnosno financijske planove.

Također, predlaže se da društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik (krajnji korisnik), Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (Sektorski koordinatorski centar za program ISPA), grad Šibenik i Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, pisanim putem utvrde međusobna prava i obveze vezane uz financiranje projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac.

7. PROVEDBA PROJEKATA IZ PROGRAMA ISPA

Iz programa ISPA financira se šest projekata (mjera). Memorandume o financiranju projekata potpisali su koncem 2005. i tijekom 2006. Vlada Republike Hrvatske i Europska komisija. Za stupanje na snagu Memoranduma u Republici Hrvatskoj potrebna je potvrda Hrvatskog sabora (osim u slučaju kada se projekti ne sufinanciraju sredstvima Republike Hrvatske) i objava u službenom listu Republike Hrvatske. Prema propisima Republike Hrvatske, u 2006. su na snagu stupili Memorandumi o financiranju tri projekta i to: Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica, Program za vode i otpadne vode u Karlovcu i Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA. U 2007., na snagu su stupili Memorandumi o financiranju tri projekta: Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša i Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa.

S obzirom na uvjete i rokove utvrđene u Memorandumima o financiranju, stvarni proces provedbe projekata, odnosno izrada natječajne dokumentacije za nabavu roba, usluga i radova, provedba postupaka nabave i ugovaranje prema propisima i pravilima Zajednice, te provedba ugovora odnosno implementacija projekata započinje nakon potpisa Memoranduma o financiranju.

Natječajnu dokumentaciju izrađuje krajnji korisnik. Natječajna dokumentacija se izrađuje prema propisima Zajednice, odnosno Praktičnom vodiču za postupke pri ugovaranju za vanjske aktivnosti Zajednice (tzv. PRAG).

Natječajna dokumentacija se sastoji od administrativnog i tehničkog dijela. Ovisno radi li se o izradi dokumentacije za nabavu roba, usluga ili radova, te o odabranom postupku nabave, natječajna dokumentacija sadržava: poziv za dostavu ponuda, upute ponuditeljima, opće i posebne uvjete ugovora, opis poslova koji su predmet ugovora, tehničke specifikacije, troškovnike, nacрте, obrasce za popunjavanje ponuda. Nakon izrade, krajnji korisnik natječajnu dokumentaciju dostavlja nadležnom ministarstvu (Sektorskom koordinatoru za program ISPA). Nakon kontrole, nadležno ministarstvo dostavlja dokumentaciju SJFU. SJFU također obavlja kontrolu natječajne dokumentacije, te je nakon kontrole i usuglašavanja s nadležnim ministarstvom i krajnjim korisnikom dostavlja Delegaciji na prethodno odobrenje (za projekt Program za vode i otpadne vode u Karlovcu dokumentacija se istodobno dostavlja na odobrenje i Europskoj banci za obnovu i razvitak). Ukoliko je, prema ocjeni Delegacije, natječajna dokumentacija u potpunosti sastavljena u skladu s kriterijima Zajednice, Delegacija daje prethodno odobrenje, a ako nije, dostavlja primjedbe na dokumentaciju SJFU. U skladu s danim primjedbama, dokumentacija se ispravlja (u ispravljanju sudjeluju krajnji korisnik, nadležno ministarstvo i SJFU) te se ponovno dostavlja Delegaciji na odobrenje. Nakon dobivenog odobrenja, započinje postupak nabave, kojeg provodi SJFU. Za svaku fazu postupka nabave također je potrebno dobiti prethodno odobrenje Delegacije. Tako je primjerice, odobrenje potrebno za objavu najave nadmetanja, objavu nadmetanja, za odabir ponuditelja koji ulaze u drugi krug nadmetanja ukoliko se radi o dvostupanjskom nadmetanju, za imenovanje članova odbora za ocjenjivanje ponuda, za izvješće o odabiru najpovoljnije ponude i prijedlog ugovora. Nakon provedenog postupka nabave i pribavljenih prethodnih odobrenja od Delegacije za pojedinu fazu postupka, s odabranim ponuditeljem se zaključuje ugovor o nabavi, nakon čega slijedi provedba ugovora odnosno implementacija projekta.

U Memorandumu o financiranju pojedinog projekta utvrđen je okvirni plan nabave, u kojem je planirano očekivano vrijeme objave nadmetanja za nabavu roba i usluga te ustupanje radova. Nakon potpisivanja Memoranduma, odnosno početkom provedbe projekata, za svaki projekt i svaki ugovor o nabavi putem kojeg se projekt provodi, sastavljen je zasebni plan nabave, koji se ažurira mjesečno. U planu nabave se za svaki ugovor vezan uz pojedini projekt planiraju rokovi za završetak pojedinih faza, odnosno od datuma objave najave nadmetanja za nabavu pojedinih roba, radova i usluga do zaključivanja odnosno završetka ugovora. Za provedbu svakog projekta predviđeno je zaključivanje određenog broja ugovora o nabavi roba, usluga i radova. Tako se, prema odredbama Memoranduma o financiranju, za provedbu svih šest projekata planira zaključiti ukupno 24 ugovora (stanje koncem svibnja 2007.). Zaključivanje ugovora planirano je u razdoblju od 2006. do 2008. S obzirom na složene postupke nabave koji se moraju provesti prema propisima Zajednice, te da je krajnji rok za financiranje projekata iz programa ISPA konac 2010., većinu ugovora o nabavi planirano je zaključiti u 2007.

Prema planovima nabave sastavljenim nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju, u 2006. planirano je zaključiti pojedine ugovore o obavljanju usluga tehničke pomoći s inozemnim konzultantima, dok je ugovore o izvođenju radova planirano zaključiti u 2007. i 2008. (osim jednog ugovora o izvođenju radova u okviru projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica, kojeg je planirano zaključiti koncem 2006.). U 2006. nije zaključen niti jedan ugovor o nabavi. U 2007., do konca svibnja, zaključen je jedan ugovor o nabavi (ugovor o obavljanju usluga tehničke pomoći u okviru projekta Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA).

U nastavku se daje prikaz aktivnosti od dana potpisivanja pojedinog Memoranduma o financiranju do konca svibnja 2007. U navedenom razdoblju aktivnosti su se odnosile na izradu natječajne dokumentacije i provedbu postupaka nabave. Opširnije su opisane aktivnosti na provedbi projekata Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica i Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, jer su to prvi i vrijednosno značajniji infrastrukturni projekti u Republici Hrvatskoj koji se financiraju iz sredstava Zajednice. O provedbi preostala četiri projekta daje se kratki prikaz provedenih aktivnosti.

7.1. Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica

Memorandum o financiranju projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica, potpisan je od strane Europske komisije 12. prosinca 2005., a od strane Vlade Republike Hrvatske 30. siječnja 2006. Hrvatski sabor potvrdio je Memorandum o financiranju 12. svibnja 2006. Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretprijetnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica za Vukovarsko-srijemsku županiju, istočna Slavonija, Hrvatska, objavljen je u službenom listu Republike Hrvatske 14. lipnja 2006. Ukupno prihvatljivi izdaci projekta iznose 75.761.000 EUR, od čega se iz programa ISPA financira 28.789.180 EUR (38,0%), dok se iz nacionalnih izvora (državnog proračuna) financira 46.971.820 EUR (62,0%). Krajnji korisnik je trgovačko društvo Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb (u vlasništvu Republike Hrvatske). Datum završetka projekta je 31. prosinca 2009. Nadležno ministarstvo je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka.

Projekt se provodi putem tri ugovora i to: ugovora o izvođenju građevinskih radova, radova na kolosijeku i elektrifikaciji u planiranoj vrijednosti 48.012.000 EUR, ugovora o izvođenju radova na signalnim i telekomunikacijskim uređajima u planiranoj vrijednosti 14.806.000 EUR te ugovora o obavljanju usluga nadzora nad radovima u planiranoj vrijednosti 2.006.000 EUR. Razlika u iznosu 10.937.000 EUR odnosi se na nepredviđene izdatke (6.887.000 EUR) i nabavu strojeva i postrojenja (4.050.000 EUR).

Prema okvirnom planu nabave iz Memoranduma o financiranju, objava nadmetanja za nabavu radova i usluga planirana je u veljači 2006. Prema prvom planu nabave, sastavljenom sredinom ožujka 2006., planirano je natječajnu dokumentaciju za ustupanje građevinskih radova, radova na kolosijeku i elektrifikaciji te nabavu usluga nadzora nad radovima, dostaviti SJFU koncem ožujka 2006., Delegaciji na prethodno odobrenje sredinom travnja 2006., dobiti odobrenje Delegacije koncem travnja odnosno sredinom svibnja 2006., objaviti nadmetanje koncem svibnja odnosno srpnja 2006., te zaključiti ugovor početkom prosinca 2006. odnosno sredinom siječnja 2007.

Natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova na signalnim i telekomunikacijskim uređajima planirano je dostaviti SJFU sredinom svibnja 2006., a Delegaciji na prethodno odobrenje koncem svibnja 2006., dobiti odobrenje Delegacije koncem lipnja 2006., objaviti nadmetanje sredinom srpnja 2006., te zaključiti ugovor sredinom siječnja 2007.

Rokovi iz navedenih planova nabave nisu poštivani. Došlo je do značajnog kašnjenja u izradi natječajne dokumentacije, te do sredine svibnja 2007., od Delegacije nije dobiveno prethodno odobrenje natječajne dokumentacije ni za ustupanje radova niti za nabavu usluga (prema prvom planu nabave, dobivanje odobrenja je planirano do konca lipnja 2006.).

Tako je natječajna dokumentacija za ustupanje građevinskih radova, radova na kolosijeku i elektrifikaciji te nabavu usluga nadzora nad radovima, koju je izradio krajnji korisnik, prvi put dostavljena SJFU u lipnju 2006. (tri odnosno skoro četiri mjeseca kasnije od planiranog roka iz okvirnog plana nabave iz Memoranduma o financiranju te dva odnosno skoro tri mjeseca kasnije od rokova iz prvog plana nabave). Nakon kontrole i usuglašavanja natječajne dokumentacije između krajnjeg korisnika, nadležnog ministarstva i SJFU, natječajna dokumentacija je početkom studenoga 2006. dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje. Delegacija nije dala prethodno odobrenje nego je SJFU početkom ožujka 2007., odnosno četiri mjeseca nakon dostave dokumentacije, dostavila primjedbe na dokumentaciju. Natječajna dokumentacija je ispravljena te je sredinom travnja 2007. ponovno dana na prethodno odobrenje Delegaciji. Do sredine svibnja 2007., Delegacija nije dala prethodno odobrenje niti je dostavila primjedbe na ispravljenu natječajnu dokumentaciju.

Natječajna dokumentacija za ustupanje radova na signalnim i telekomunikacijskim uređajima, koju je izradio krajnji korisnik, prvi put je dostavljena SJFU sredinom studenoga 2006. (osam mjeseci kasnije od planiranog roka iz okvirnog plana nabave iz Memoranduma o financiranju te šest mjeseci kasnije od roka iz prvog plana nabave). Nakon kontrole i usuglašavanja, natječajna dokumentacija je početkom ožujka 2007. dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje. Delegacija nije dala prethodno odobrenje, nego je SJFU početkom travnja 2007. dostavila primjedbe na dokumentaciju. Natječajna dokumentacija je ispravljena te je sredinom travnja 2007. ponovno dana na prethodno odobrenje Delegaciji. Do sredine svibnja 2007., Delegacija nije dala prethodno odobrenje niti je dostavila primjedbe na ispravljenu natječajnu dokumentaciju.

Iz navedenog je vidljivo da je došlo do značajnog kašnjenja u izradi natječajne dokumentacije u odnosu na okvirni plan nabave iz Memoranduma o financiranju odnosno prvi plan nabave iz ožujka 2006. Planirano je sve ugovore vezane uz projekt zaključiti do sredine siječnja 2007., a u vrijeme obavljanja revizije, svibanj 2007., nije dobiveno prethodno odobrenje za natječajnu dokumentaciju ni za ustupanje radova niti za nabavu usluga. Razlozi kašnjenja su: nedovoljno prepoznavanje složenosti izrade natječajne dokumentacije, nedovoljno pripremljena projektna dokumentacija koja je izrađena u ranijim godinama te se u tijeku izrade natječajne dokumentacije utvrdila nedovoljna kvaliteta i neusklađenost pojedinih dijelova projektna dokumentacije, te nedostatni kapaciteti odnosno nedovoljan broj i iskustvo zaposlenika u tijelima koja sudjeluju u izradi i kontroli natječajne dokumentacije, a posebice tehničkog dijela dokumentacije (krajnji korisnik, nadležno ministarstvo i SJFU).

Jedan od značajnih problema bila je izrada te kontrola tehničkog dijela natječajne dokumentacije, jer ni nadležno ministarstvo niti SJFU nemaju zaposlenike s odgovarajućim iskustvom i znanjem za kontrolu tehničkog dijela dokumentacije, a u SJFU je privremeno premješten stručnjak s odgovarajućim kvalifikacijama iz krajnjeg korisnika u veljači 2007. Naime, prema operativnom sporazumu, predviđena je mogućnost da se iz drugog javnog tijela u SJFU privremeno premjesti stručnjak s odgovarajućim tehničkim znanjem potrebnim za provedbu projekta. U SJFU je početkom travnja 2006., prvi put premješten stručnjak iz drugog javnog tijela (društva Hrvatske autoceste d.o.o.). Međutim, sredinom 2006. se uvidjelo da premješteni stručnjak, zbog neodgovarajućeg obrazovnog profila i kvalifikacija, nije u mogućnosti pregledati natječajnu dokumentaciju (tehničku specifikaciju, troškovnik i nacрте), te je SJFU od Sektorskog koordinatora za program ISPA zatražila premještaj novog stručnjaka. Novi stručnjak premješten je u SJFU (iz krajnjeg korisnika) početkom veljače 2007., te će u SJFU povremeno obavljati poslove pružanja tehničke pomoći pri provedbi projekata iz sektora prometa.

Kao posljedica kašnjenja u provedbi projekta, prvobitni plan izdataka sastavljen u vrijeme potpisivanja Memoranduma o financiranju, je promijenjen. Prema prvobitnom planu, od ukupno planiranih izdataka projekta u iznosu 75.761.000 EUR, u 2007. su planirani izdaci u iznosu 15.152.200 EUR, u 2008. u iznosu 44.092.450 EUR i u 2009. u iznosu 16.516.350 EUR. Početkom svibnja 2007. planirana je sljedeća dinamika izdataka: u 2007. u iznosu 601.800 EUR (96,0% manje od prvobitno planiranih), u 2008. u iznosu 34.986.830,48 EUR (20,7% manje) i u 2009. u iznosu 40.172.369,52 EUR (143,2% više od prvobitno planiranih). Zbog značajnog kašnjenja u izradi natječajne dokumentacije u odnosu na rokove iz Memoranduma o financiranju odnosno prvog plana nabave iz ožujka 2006., od Europske komisije će se zatražiti produžetak roka završetka projekta do 31. prosinca 2010., što je ujedno i krajnji rok za financiranje iz programa ISPA (svi radovi izvedeni nakon tog roka podmiruju se iz nacionalnih izvora).

Iz navedenog je vidljivo da provedba projekta kasni u odnosu na prvobitno planirane rokove. Tijekom provedbe projekta identificirani su značajniji rizici, odnosno problemi i poteškoće koje utječu na provedbu projekta. Tako je primjerice, u listopadu 2005., pri procjeni sposobnosti jedinice za provedbu projekta u okviru krajnjeg korisnika, utvrđeno da zaposlenici nemaju odgovarajuće iskustvo u izradi natječajne dokumentacije i provođenju postupaka nabave prema kriterijima Zajednice. Također, uočen je i problem kontrole tehničkog dijela natječajne dokumentacije, jer u nadležnom ministarstvu i SJFU nema zaposlenika s odgovarajućim znanjima i iskustvom za kontrolu tehničkog dijela dokumentacije. Zbog kašnjenja u izradi natječajne dokumentacije, te složenih procedura nabave koje će se morati provesti za nabavu usluga i ustupanje radova kad dokumentacija bude odobrena od strane Delegacije (primjerice, postupak ustupanja radova traje približno devet mjeseci), kasniti će i zaključivanje ugovora s izvoditeljima, a time i početak radova. Zbog navedenog, vrijednosno značajan iznos radova će trebati izvesti u zadnjoj godini provedbe projekta.

Uzimajući u obzir navedeno, te da do sredine svibnja 2007. nije dobiveno prethodno odobrenje za natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova odnosno nabavu usluga od strane Delegacije, Državni ured za reviziju predlaže naročitu pozornost posvetiti daljnjoj provedbi projekta, kako bi se pravodobno poduzele odgovarajuće mjere i aktivnosti za provedbu projekta u skladu s Memorandumom o financiranju. S obzirom da je natječajna dokumentacija za radove i usluge izrađena te dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje, nakon dobivanja odobrenja, pozornost treba posvetiti provođenju postupaka nabave kako bi se u što kraćem roku zaključili ugovori s izvoditeljima i započela provedba ugovora odnosno implementacija projekta.

7.2. Program za vode i otpadne vode u Karlovcu

Memorandum o financiranju projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, potpisan je od strane Europske komisije 12. prosinca 2005., a od strane Vlade Republike Hrvatske 30. siječnja 2006. Hrvatski sabor potvrdio je Memorandum o financiranju 18. svibnja 2006. Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, za Grad Karlovac, Karlovačka županija, Hrvatska, objavljen je u službenom listu Republike Hrvatske 14. lipnja 2006. Ukupno prihvatljivi izdaci projekta iznose 36.000.000 EUR, od čega se iz programa ISPA financira 22.500.000 EUR (62,5%), iz zajma Europske banke za obnovu i razvitak odobrenog krajnjem korisniku 10.000.000 EUR (27,8%), a iz državnog proračuna 3.500.000 EUR (9,7%).

Krajnji korisnik je trgovačko društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac (u vlasništvu grada Karlovca). Datum završetka projekta je 31. prosinca 2010. Nadležno ministarstvo je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva.

Projekt se provodi putem šest ugovora (dva ugovora o obavljanju usluga, dva o nabavi opreme i dva o izvođenju radova) i to: ugovor o obavljanju usluga tehničke pomoći u pripremi natječajne dokumentacije za nabavu opreme i ustupanje radova u planiranoj vrijednosti 1.816.000 EUR, ugovor o obavljanju usluga nadzora nad radovima u planiranoj vrijednosti 1.040.000 EUR, ugovor o nabavi opreme za tehničku podršku u planiranoj vrijednosti 490.000 EUR, ugovor o nabavi opreme za održavanje kanalizacijskog sustava u planiranoj vrijednosti 670.000 EUR, ugovor o izvođenju radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava u planiranoj vrijednosti 15.400.000 EUR i ugovor o izvođenju radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u planiranoj vrijednosti 13.300.000 EUR. Razlika u iznosu 3.284.000 EUR odnosi se na nepredviđene izdatke.

Memorandumom o financiranju utvrđeni su okvirni planovi objave nadmetanja za nabavu opreme, usluga i radova. Tako je očekivani mjesec objave nadmetanja za nabavu usluga tehničke pomoći u pripremi natječajne dokumentacije za nabavu opreme i ustupanje radova bio veljača 2006., a za ustupanje radova studeni 2006. Prema planu nabave sastavljenom početkom srpnja 2006, planirano je nadmetanje za nabavu usluga tehničke pomoći objaviti početkom studenoga 2006., a ugovor zaključiti sredinom ožujka 2007. S obzirom da je natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova trebalo izraditi na temelju ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći, planirani su sljedeći rokovi: objava nadmetanja za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda planirana je sredinom srpnja 2007., zaključivanje ugovora koncem siječnja 2008., a završetak radova početkom prosinca 2010. Nadmetanje za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava planirano je u veljači 2008., zaključivanje ugovora u rujnu 2008., a završetak radova koncem prosinca 2010.

Tijekom 2006. i do konca svibnja 2007., aktivnosti na provedbi projekta odnosile su se na izradu natječajne dokumentacije i provedbu postupaka nabave za nabavu usluga tehničke pomoći i nadzora nad radovima. Natječajna dokumentacija za nabavu usluga, prema propisima Zajednice, treba sadržavati poziv za dostavu ponuda, upute ponuditeljima, opće i posebne uvjete ugovora, opis poslova koji su predmet ugovora, te obrasce za popunjavanje ponude.

- Ugovor o obavljanju usluga tehničke pomoći u pripremi natječajne dokumentacije za nabavu opreme i ustupanje radova

Glavni cilj ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći u pripremi natječajne dokumentacije za nabavu opreme i ustupanje radova (dalje u tekstu: ugovor o obavljanju usluga tehničke pomoći) bio je angažiranje potrebnih konzultanata za izradu cjelokupne natječajne dokumentacije za nabavu opreme i ustupanje radova (uključujući izradu projektne dokumentacije, koja nije bila izrađena u vrijeme potpisa Memoranduma o financiranju). O pravodobnom zaključenju i provedbi ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći ovisilo je i pravodobno provođenje nadmetanja za nabavu opreme i ustupanje radova.

S obzirom da rokovi iz navedenih planova nabave nisu poštivani (prema Memorandumu o financiranju, očekivani mjesec objave nadmetanja za nabavu usluga tehničke pomoći bio je veljača 2006.), odnosno da u planiranim rokovima nije objavljeno nadmetanje niti je zaključen ugovor o obavljanju usluga tehničke pomoći, doći će i do kašnjenja objave nadmetanja za ustupanje radova, što za posljedicu može imati i otkazivanje pomoći iz programa ISPA za ovaj projekt. Naime, odredbama Priloga III.1. odjeljka II. Memoranduma o financiranju, utvrđeno je da će, osim u propisno opravdanim slučajevima, pomoć izdvojena za mjeru (projekt) na kojoj unutar dvije godine od datuma potpisivanja Memoranduma o financiranju projekta od strane Europske komisije nije započeo značajan rad, biti ukinuta. Prema obrazloženju Europske komisije, u slučaju infrastrukturnih projekata, kao dokaz da je započeo značajan rad na projektu uzima se objava prvog nadmetanja za izvođenje radova (tzv. n+2 pravilo).

S obzirom da je u okviru projekta predviđeno zaključiti dva ugovora o izvođenju radova, krajnji rok za objavu prvog nadmetanja za ustupanje radova je 12. prosinca 2007. (Europska komisija je Memorandum o financiranju potpisala 12. prosinca 2005.).

Prema planu nabave sastavljenom sredinom travnja 2007., objava nadmetanja za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u planiranoj vrijednosti 13.300.000 EUR planirana je 6. prosinca 2007. (šest dana prije isteka roka za otkazivanje pomoći), a radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava u planiranoj vrijednosti 15.400.000 EUR, u veljači 2008.

Iz navedenog je vidljivo da je došlo do značajnog kašnjenja u izradi natječajne dokumentacije u odnosu na okvirne planove iz Memoranduma o financiranju. Tako je primjerice, očekivani mjesec objave nadmetanja za ustupanje radova bio studeni 2006., a u vrijeme obavljanja revizije, travanj 2007., natječajna dokumentacija za radove nije bila izrađena.

Razlozi kašnjenja u provedbi projekta su: utvrđivanje procedura prema kojima će se provoditi postupci nabave, nedovoljna koordinacija tijela nadležnih za provedbu projekta i nedostatno iskustvo u pripremi natječajne dokumentacije.

Razlog za početno kašnjenje je utvrđivanje procedura nabave. Naime, projekt se, osim iz programa ISPA i državnog proračuna Republike Hrvatske, sufinancira i iz zajma Europske banke za obnovu i razvitak (dalje u tekstu: EBRD) u iznosu 10.000.000 EUR. Prema ugovoru o zajmu s EBRD, kojeg je u svibnju 2005. s EBRD zaključio krajnji korisnik, postupci nabave trebaju se provoditi prema procedurama EBRD. U prosincu 2005. potpisan je Memorandum o financiranju, kojim je utvrđeno da se postupci nabave provode u skladu s propisima Zajednice.

S obzirom na navedeno, odnosno da cjelokupni projekt zajednički financiraju Zajednica i EBRD, pojavila se nedoumica prema kojim procedurama odnosno propisima je potrebno izraditi natječajnu dokumentaciju. U veljači 2006. usuglašeno je da se postupci nabave provode prema propisima Zajednice.

Nakon usuglašavanja procedura nabave, natječajnu dokumentaciju za nabavu usluga tehničke pomoći izradio je krajnji korisnik u suradnji s Hrvatskim vodama (pravna osoba za gospodarenje vodama u vlasništvu Republike Hrvatske), te ju je u ožujku 2006. dostavio nadležnom ministarstvu (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva). U natječajnoj dokumentaciji su, između ostalog, detaljno opisani poslovi koje izabrani ponuditelj treba obaviti, odnosno navedena je sva projektna i druga dokumentacija koju je potrebno izraditi i pripremiti kako bi se mogla objaviti nadmetanja za nabavu opreme i izvođenje radova.

Prema planu nabave, planirana vrijednost usluga iz ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći iznosila je 1.816.000 EUR. Ministarstvo je dokumentaciju prosljedilo SJFU u svibnju 2006., koja je nakon kontrole i usuglašavanja, početkom kolovoza 2006., cjelokupnu dokumentaciju dostavila Delegaciji na prethodno odobrenje. Delegacija nije dala prethodno odobrenje nego je SJFU sredinom kolovoza 2006. dostavila primjedbe koje je potrebno ugraditi u natječajnu dokumentaciju.

S obzirom na dotadašnje kašnjenje u provedbi projekta, krajnji korisnik i nadležno ministarstvo su radi ubrzanja aktivnosti na provedbi projekta, u rujnu 2006. odlučili da se za izradu određenih dijelova projektne dokumentacije za ugovore o izvođenju radova, koje je prema opisu poslova trebalo izraditi u okviru ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći, provede postupak nabave prema propisima Republike Hrvatske. Nakon provedenog postupka, u studenome 2006. zaključena su tri ugovora s domaćim izvođačima o nabavi usluga projektiranja u ukupnoj vrijednosti 10.496.500,00 kn, s porezom na dodanu vrijednost. Kako je dio usluga izdvojen iz ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći, izdvojene usluge nisu više prihvatljive za financiranje iz programa ISPA, te će se morati financirati iz nacionalnih izvora.

S obzirom da su dijelovi projektne dokumentacije koji su ustupljeni domaćim izvođačima, navedeni u opisu poslova koje je trebalo izraditi u okviru ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći, bilo je potrebno izmijeniti opis poslova odnosno natječajnu dokumentaciju za nabavu usluga tehničke pomoći. Dokumentacija je izmijenjena, te je početkom studenoga 2006. dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje. Zbog izdvajanja dijela usluga projektiranja, prvobitna planirana vrijednost usluga iz ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći u iznosu 1.816.000 EUR, smanjena je za 686.000 EUR, te planirana vrijednost ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći prema izmijenjenoj natječajnoj dokumentaciji iznosi 1.130.000 EUR. Kako izdvojene usluge nisu više prihvatljive za sufinanciranje iz programa ISPA te se u potpunosti moraju financirati iz nacionalnih izvora, predloženo je da se sredstva u iznosu 686.000 EUR (planirana vrijednost usluga za izradu dokumentacije koje su izdvojene iz ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći) preraspodjele na drugi ugovor iz projekta, odnosno da se za navedeni iznos poveća planirana vrijednost ugovora o izvođenju radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava (umjesto prvobitno planirane vrijednosti radova u iznosu 15.400.000 EUR izveli bi se radovi u vrijednosti 16.086.000 EUR). Preraspodjelu treba odobriti Europska komisija. Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje je u ožujku 2007. obavijestio Europsku komisiju o potrebi za preraspodjelom 686.000 EUR.

Delegacija je u siječnju 2007. dala prethodno odobrenje na izmijenjenu natječajnu dokumentaciju. Nakon dobivenog odobrenja, SJFU je započela postupak nabave (dvostupanjsko nadmetanje) za nabavu usluga tehničke pomoći. U prvoj fazi postupka, odabrano je osam ponuditelja, od kojih će biti zatraženo da dostave ponude, te je na odabir navedenih osam ponuditelja zatraženo prethodno odobrenje Delegacije. Delegacija nije dala prethodno odobrenje, nego je koncem travnja 2007. zahtijevala dodatna obrazloženja za odabir ponuditelja.

Uzimajući u obzir da Delegacija nije dala prethodno odobrenje, što je dodatno produžilo planirane rokove, nadležno ministarstvo je procijenilo da uz nastavak postupka nabave prema započetoj proceduri postoji visoki rizik da se do 12. prosinca 2007., odnosno isteka roka od dvije godine od potpisa Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije (n+2 pravilo), neće objaviti niti jedno nadmetanje za ustupanje radova, što bi značilo ukidanje pomoći za projekt.

Zbog navedenog, odnosno izbjegavanja ukidanja pomoći za projekt, koncem travnja 2007. donesena je odluka da natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u planiranoj vrijednosti 13.300.000 EUR, izrade krajnji korisnik, nadležno ministarstvo i konzultant koji ima iskustvo u izradi potrebne dokumentacije za projekte koji se financiraju iz sredstava Zajednice. Prema podacima krajnjeg korisnika, koncem travnja 2007., iz ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći izdvojen je dio usluga u planiranoj vrijednosti 127.236 EUR. Na taj način su, prema odlukama krajnjeg korisnika i nadležnog ministarstva iz rujna 2006. i travnja 2007., iz ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći izdvojene usluge u ukupnoj vrijednosti 813.236 EUR koje nisu više prihvatljive za sufinanciranje iz programa ISPA, te se u potpunosti trebaju financirati iz nacionalnih izvora.

Zbog izdvajanja još jednog dijela usluga iz opisa poslova koje je trebalo izraditi u okviru ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći, koncem travnja 2007. je bilo planirano zatražiti novu preraspodjelu sredstava u iznosu 127.236 EUR na ugovor o izvođenju radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava. Prema obrazloženju SJFU iz konca lipnja 2006., od navedene preraspodjele će se odustati. Naime, s obzirom da je procijenjena vrijednost usluga izrade natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda (127.236 EUR) u okviru 10,0% ukupne vrijednosti ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći, preraspodjela sredstava na drugi ugovor iz projekta nije nužna, već će se preraspodjela obaviti između planiranih aktivnosti unutar ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći.

Kao posljedica kašnjenja u provedbi projekta, prvobitni plan izdataka u vrijeme potpisivanja Memoranduma o financiranju je promijenjen. Prema prvobitnom planu, od ukupno planiranih izdataka projekta u iznosu 36.000.000 EUR, u 2007. su planirani izdaci u iznosu 3.600.000 EUR, u 2008. u iznosu 12.900.000 EUR, u 2009. u iznosu 12.300.000 EUR i u 2010. u iznosu 7.200.000 EUR. Početkom svibnja 2007. planirana je sljedeća dinamika izdataka: u 2007. u iznosu 434.000 EUR (88,0% manje od prvobitno planiranih), u 2008. u iznosu 7.491.532,66 EUR (42,0% manje), u 2009. u iznosu 13.928.732,66 EUR (13,2% više od prvobitno planiranih) i u 2010. u iznosu 14.145.734,68 EUR (96,5% više od prvobitno planiranih).

- Ugovor o obavljanju usluga nadzora nad radovima

Natječajnu dokumentaciju za nabavu usluga nadzora izradio je krajnji korisnik u suradnji s Hrvatskim vodama u ožujku 2006. Nakon potrebnih kontrola i usuglašavanja, Delegacija je dala prethodnu suglasnost sredinom siječnja 2007. U vrijeme obavljanja revizije, svibanj 2007., u tijeku je provođenje postupka nabave za odabir nadzornog inženjera.

Iz navedenog je vidljivo da u provedbi projekta postoje značajne poteškoće. Tijekom provedbe projekta identificirani su značajniji problemi koji bi se mogli pojaviti tijekom provedbe projekta, a mjere za njihovo otklanjanje poduzimane su sa zakašnjenjem. Tako je primjerice, u listopadu 2005., pri procjeni sposobnosti jedinice za provedbu projekta u okviru krajnjeg korisnika, utvrđeno da zaposlenici nemaju odgovarajućeg iskustva u provođenju postupaka nabave prema zahtjevima Zajednice, te da nije definirano prema kojim procedurama će se provoditi postupci nabave, s obzirom da projekt sufinanciraju Zajednica i EBRD (procedure su usuglašene sredinom veljače 2006.).

Tijekom 2006. i 2007. poduzete su određene aktivnosti radi izbjegavanja rizika od ukidanja pomoći, odnosno dio usluga na izradi projektne dokumentacije izdvojen je iz ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći, zbog čega će se vrijednost izdvojenih usluga morati financirati iz nacionalnih izvora. S obzirom na dosadašnje kašnjenje u provedbi projekta, kasniti će i zaključivanje ugovora s izvoditeljima, a time i početak radova. Zbog navedenog, vrijednosno značajan iznos radova će trebati izvesti u zadnjoj godini provedbe projekta.

S obzirom na dosadašnje kašnjenje u provedbi projekta, složenost poslova koje treba obaviti na izradi natječajne dokumentacije za radove na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava, te složenost i dugotrajnost postupaka nabave koji će se morati provesti za ustupanje radova, Državni ured za reviziju predlaže naročitu pozornost posvetiti daljnjoj provedbi projekta, kako bi se pravodobno poduzele odgovarajuće mjere i aktivnosti za provedbu projekta u skladu s Memorandumom o financiranju. Također se predlaže, u provedbi projekta uspostaviti potrebnu suradnju svih tijela nadležnih za upravljanje i nadzor nad provedbom projekta kako bi se projekt završio u planiranom roku.

7.3. Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA

Memorandum o financiranju projekta Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA, potpisan je od strane Europske komisije 12. srpnja 2006., a od strane Vlade Republike Hrvatske 4. kolovoza 2006. Vlada Republike Hrvatske donijela je Uredbu o objavi Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretprijetnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Projekt tehničke pomoći Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA u Zagrebu, Hrvatska, koja je objavljena u službenom listu Republike Hrvatske 18. listopada 2006. Memorandum o financiranju nije trebao potvrditi Hrvatski sabor, jer Republika Hrvatska nema obvezu sufinanciranja projekta već se cjelokupni projekt u iznosu 262.335 EUR (100,0%) financira iz programa ISPA. Krajnji korisnik je Ministarstvo financija, SJFU, a dijelom i SDURF odnosno Nacionalni koordinator za program ISPA. Datum završetka projekta je 31. prosinca 2010.

Ovaj projekt odobren je i zbog toga što je uočeno da je jedan od razloga kašnjenja u izradi natječajne dokumentacije nedostatak kapaciteta u SJFU, te je cilj projekta davanje pomoći SJFU u pripremi, pregledu i odobravanju natječajne i ugovorne dokumentacije za infrastrukturne projekte (osobito tehničkog dijela dokumentacije), te pripremi postupaka upravljanja i nadgledanja tih projekata.

Projekt se provodi putem četiri ugovora i to: ugovor o pružanju usluga za Nacionalnog koordinatora za program ISPA (mjere informiranja javnosti odnosno promocija programa ISPA u Republici Hrvatskoj) u planiranom iznosu 49.300 EUR i tri ugovora o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi infrastrukturnih projekata u ukupno planiranom iznosu 213.034,98 EUR (ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći za pojedini infrastrukturni projekt planiran je u iznosu 71.011,66 EUR). Prvobitno je bilo planirano zaključiti šest ugovora o tehničkoj pomoći SJFU, ali je u skladu s preporukama sa sastanka Odbora za praćenje programa ISPA iz listopada 2006., odlučeno da se zakluče tri ugovora o tehničkoj pomoći SJFU, odnosno za provedbu pojedinog infrastrukturnog projekta jedan ugovor o tehničkoj pomoći.

Prema planu nabave iz studenoga 2006., planirano je ugovor o pružanju usluga za Nacionalnog koordinatora za program ISPA zaključiti u veljači 2007. Ugovore o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekata Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica i Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, planirano je zaključiti koncem siječnja 2007. Ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu planirano je zaključiti početkom lipnja 2007.

Do početka svibnja 2007. zaključen je jedan ugovor o nabavi usluga, i to ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica, koji je s inozemnim konzultantom zaključen u ožujku 2007. Za dva ugovora postupak nabave je u tijeku (nabava usluga za Nacionalnog koordinatora za program ISPA i usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac). Za nabavu usluga tehničke pomoći SJFU za projekt Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, natječajna dokumentacija je u izradi.

S obzirom na nedostatak zaposlenika s tehničkim znanjima u SJFU, postupak nabave usluga tehničke pomoći i odabir konzultanata trebalo je započeti nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju. Na taj način bi SJFU bile dostupne usluge konzultanata s iskustvom u provedbi projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice, te su konzultanti mogli sudjelovati u pregledu pojedine natječajne dokumentacije za infrastrukturne projekte prije dostave na prethodno odobrenje Delegaciji. Primjerice, natječajna dokumentacija za ustupanje radova na signalnim i telekomunikacijskim uređajima u okviru projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica, prvi put je dostavljena SJFU sredinom studenoga 2006., a na prethodno odobrene Delegaciji je dostavljena početkom ožujka 2007., odnosno prije zaključivanja ugovora o tehničkoj pomoći s konzultantom. Natječajna dokumentacija za ustupanje građevinskih radova – Bikarac (faza I) i Pirovac u okviru projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, prvi put je dostavljena u SJFU u siječnju 2007., a dostavljena je Delegaciji na prethodno odobrenje početkom travnja 2007., dok ugovor o tehničkoj pomoći nije niti zaključen.

Prema obrazloženju SJFU, pomoć koju su konzultanti trebali pružiti SJFU u pregledu natječajne dokumentacije prije dostavljanja Delegaciji na odobrenje, biti će nadomještena aktivnostima konzultanata pri ispravljaju natječajne dokumentacije nakon što se od Delegacije zaprimaju primjedbe na dokumentaciju, te njihovom sudjelovanju u radu odbora za ocjenjivanje ponuda, čime će se osigurati stručnost i objektivnost pri odabiru najpovoljnije ponude. Na taj način će se sredstva odobrena za ovaj projekt iskoristiti u potpunosti.

Državni ured za reviziju predlaže u slučaju potrebe pravodobno angažirati konzultante s iskustvom u provedbi projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice. Također se predlaže ubrzati radnje na provođenju postupka nabave za zaključivanje ugovora o tehničkoj pomoći SJFU za projekt Program za vode i otpadne vode u Karlovcu.

7.4. Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac

Memorandum o financiranju projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, potpisan je od strane Europske komisije 27. rujna 2006., a od strane Vlade Republike Hrvatske 26. listopada 2006. Hrvatski sabor potvrdio je Memorandum o financiranju 9. veljače 2007.

Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za prepristupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, u Šibensko-kninskoj županiji, Hrvatska, objavljen je u službenom listu Republike Hrvatske 28. veljače 2007. Ukupno prihvatljivi izdaci projekta iznose 8.823.601 EUR, od čega se iz programa ISPA financira 6.000.049 EUR (68,0%), dok se iz nacionalnih izvora financira 2.823.552 EUR (32,0%). Nacionalno financiranje predviđeno je iz proračuna Grada Šibenika u iznosu 1.571.552 EUR (17,8%) i Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost 1.252.000 EUR (14,2%). Krajnji korisnik je trgovačko društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik (u vlasništvu grada Šibenika). Datum završetka projekta je 31. prosinca 2010. Nadležno ministarstvo je Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.

Projekt se provodi putem šest ugovora i to: ugovor o izvođenju građevinskih radova – Bikarac (faza I) u planiranoj vrijednosti 6.786.601 EUR, ugovor o izvođenju građevinskih radova – Pirovac u planiranoj vrijednosti 212.000 EUR, ugovor o obavljanju usluga tehničke pomoći u planiranoj vrijednosti 100.000 EUR (nakon preraspodjele 169.900 EUR), ugovor o obavljanju usluga informiranja javnosti u planiranoj vrijednosti 400.000 EUR, ugovor o nabavi opreme za Regionalni centar za gospodarenje otpadom i pilot studiju u Šibeniku u planiranoj vrijednosti 825.000 EUR i ugovor o obavljanju usluga nadzora nad radovima u planiranoj vrijednosti 500.000 EUR (nakon preraspodjele 430.100 EUR).

Prema planu nabave sastavljenom početkom studenoga 2006., predviđeno je da će se prethodno odobrenje Delegacije za natječajnu dokumentaciju za nabavu opreme, usluga i radova pribaviti početkom 2007., svi ugovori zaključiti najkasnije u rujnu 2007., a projekt završiti do sredine 2009. (osim ugovora o obavljanju usluga nadzora nad radovima koji se planira završiti koncem 2009.).

Aktivnosti na projektu obavljene u razdoblju obuhvaćenom revizijom, odnosile su se na izradu natječajne dokumentacije. Do konca travnja 2007., dobiveno je odobrenje Delegacije za natječajnu dokumentaciju za nabavu usluga tehničke pomoći, dok je natječajna dokumentacija za ustupanje građevinskih radova – Bikarac (faza I) i Pirovac, dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje početkom travnja 2007. (do početka svibnja 2007. nije dobiveno odobrenje odnosno primjedbe na natječajnu dokumentaciju). Za nabavu preostale opreme i usluga, natječajna dokumentacija je izrađena te je do početka veljače 2007. dostavljena SJFU. Dokumentacija je u postupku pregleda i usuglašavanja između SJFU, nadležnog ministarstva i krajnjeg korisnika, te do konca travnja 2007. nije dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje.

Prema planu nabave sastavljenom u travnju 2007., predviđeno je da će se prethodno odobrenje Delegacije za natječajnu dokumentaciju za sve radove, usluge i opremu iz projekta pribaviti sredinom 2007., svi ugovori zaključiti koncem 2007. i početkom 2008., a ugovori završiti do konca 2009. (osim ugovora o obavljanju usluga nadzora nad radovima koji se planira završiti početkom 2010. i ugovora o obavljanju usluga informiranja javnosti koji se planira završiti početkom listopada 2010.).

Iako se i kod provedbe ovog projekta kasni u odnosu na prvobitno planirane rokove iz studenoga 2006., kašnjenje nije značajno, te se očekuje da će projekt biti proveden do krajnjeg roka za završetak projekta odnosno do konca 2010.

Državni ured za reviziju predlaže ubrzati postupak pregleda i usuglašavanja natječajne dokumentacije za nabavu opreme za Regionalni centar za gospodarenje otpadom i pilot studiju u Šibeniku, te usluga informiranja javnosti i nadzora nad radovima te njeno dostavljanje Delegaciji na prethodno odobrenje.

7.5. Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša

Memorandum o financiranju projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša, potpisan je od strane Europske komisije 27. rujna 2006., a od strane Vlade Republike Hrvatske 26. listopada 2006. Hrvatski sabor potvrdio je Memorandum o financiranju 9. veljače 2007. Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša, u Zagrebu, Hrvatska, objavljen je u službenom listu Republike Hrvatske 28. veljače 2007. Ukupno prihvatljivi izdaci projekta iznose 1.464.100 EUR, od čega se iz programa ISPA financira 966.306 EUR (66,0%), dok se iz nacionalnih izvora (državnog proračuna) financira 497.794 EUR (34,0%). Krajnji korisnici projekta odnosno tijela nadležna za provedbu projekta su Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (za podsektor gospodarenje otpadom, u prvobitnom iznosu 478.033 EUR, a nakon preraspodjele 498.033 EUR), te Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva (podsektor otpadne vode i vodoopskrba u ukupnom iznosu 966.067 EUR). Datum završetka projekta je 31. prosinca 2010.

Projekt se provodi putem tri ugovora o obavljanju usluga (prvobitno su bila planirana četiri, ali se naknadno odustalo od jednog ugovora) i to: ugovor o obavljanju usluga za pripremu projekata otpadnih voda u planiranoj vrijednosti 557.209 EUR, ugovor o pružanju usluga za pripremu projekata vodoopskrbe u planiranoj vrijednosti 408.858 EUR i ugovor o pružanju usluga za pripremu projekata otpada u planiranoj vrijednosti 498.033 EUR. Za ugovor o pružanju usluga za pripremu projekata otpada prvobitno su planirana sredstva u iznosu 478.033 EUR, ali su nakon odustajanja od jednog ugovora u planiranoj vrijednosti 20.000 EUR, sredstva preraspodijeljena na ovaj ugovor. Zahtjev za preraspodjelu je dostavljen Europskoj komisiji.

Cilj projekta je omogućavanje učinkovitog korištenja sredstava koja će Republici Hrvatskoj biti na raspolaganju iz programa IPA, odnosno pružanje pomoći državnim tijelima Republike Hrvatske u pripremi liste projekata u sektoru zaštite okoliša koji se planiraju prijaviti za financiranje iz programa IPA. Radi postizanja navedenog cilja, konzultanti s kojima će biti zaključeni ugovori, pružiti će pomoć potencijalnim korisnicima iz programa IPA u pripremi odnosno kompletiranju cjelokupne dokumentacije za projekte otpadnih voda, vodoopskrbe i gospodarenja otpadom, koja je potrebna za podnošenje zahtjeva za financiranje iz programa IPA (uključujući pripremnu studiju i studiju izvedivosti, analizu troškova i koristi, financijsku analizu, procjenu utjecaja na okoliš, tehničke studije i drugu dokumentaciju).

Prema planu nabave sastavljenom početkom studenoga 2006., natječajna dokumentacija za nabavu svih usluga trebala je biti dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje do konca studenoga 2006., a odobrenja pribavljena do konca prosinca 2006. Natječajna dokumentacija za nabavu navedenih usluga je izrađena i u studenome 2006. dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje.

Nakon što su u studenome i prosincu 2006. zaprimljene primjedbe Delegacije, obavljen je ispravak dokumentacije. Nakon ispravaka, dokumentacija je još jednom dostavljena Delegaciji, koja je u travnju 2007. dala prethodno odobrenje na dokumentaciju za nabavu usluga za pripremu projekata otpadnih voda i vodoopskrbe, a početkom svibnja 2007., SJFU su dostavljene primjedbe na dokumentaciju za nabavu usluga za pripremu projekata otpada.

Državni ured za reviziju predlaže ubrzati aktivnosti na provedbi projekta u sektoru gospodarenja otpadom kako bi se izradila potrebna dokumentacija za projekte koji se planiraju prijaviti za financiranje iz programa IPA.

7.6. Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa

Memorandum o financiranju projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa, potpisan je od strane Europske komisije 27. rujna 2006., a od strane Vlade Republike Hrvatske 26. listopada 2006. Hrvatski sabor potvrdio je Memorandum o financiranju 9. veljače 2007. Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa, u Zagrebu, Hrvatska, objavljen je u službenom listu Republike Hrvatske 28. veljače 2007. Ukupno prihvatljivi izdaci projekta iznose 741.738 EUR, od čega se iz programa ISPA financira 482.130 EUR (65,0%), dok se iz nacionalnih izvora (državnog proračuna) financira 259.608 EUR (35,0%).

Krajnji korisnik je društvo Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb. Datum završetka projekta je 31. prosinca 2010. Nadležno ministarstvo je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka.

Projekt se provodi putem dva ugovora o obavljanju usluga (prvobitno su bila planirana tri ugovora, ali se naknadno odustalo od jednog ugovora u planiranoj vrijednosti 50.000 EUR) i to: ugovor o obavljanju usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X u planiranoj vrijednosti 591.738 EUR i ugovor o obavljanju usluga za izradu idejnog rješenja dionice Zaprešić – Savski Marof na željezničkom koridoru X u planiranoj vrijednosti 100.000 EUR. Do konca travnja 2007., odluka o preraspodjeli planiranih sredstava za ugovor od kojeg se odustalo na drugi ugovor iz projekta nije donesena.

Prema planu nabave sastavljenom početkom studenoga 2006., natječajna dokumentacija za nabavu usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X trebala je biti dostavljena u SJFU koncem studenoga 2006., a Delegaciji na prethodno odobrenje sredinom siječnja 2007. Za nabavu usluga za izradu idejnog rješenja dionice Zaprešić – Savski Marof na željezničkom koridoru X, dokumentacija je trebala biti dostavljena SJFU sredinom veljače 2007., a Delegaciji na prethodno odobrenje početkom ožujka 2007.

Do konca svibnja 2007., natječajna dokumentacija nije dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje. Prema obrazloženju krajnjeg korisnika, natječajna dokumentacija za nabavu usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X, nije izrađena do konca 2006., jer je zbog kašnjenja s potpisivanjem Memoranduma o financiranju i izrada dokumentacije započela kasnije.

Naime, s obzirom da se zbog promjene propisa Zajednice, pojavila potreba za izmjenama i dopunama Priloga III.1., odjeljka IX. Memoranduma o financiranju projekata iz programa ISPA, potpisivanje Memoranduma o financiranju ovog projekta je odgođeno, te je umjesto početkom 2006. potpisan u rujnu odnosno listopadu 2006. Također, krajnji korisnik je do konca 2006. obavljao poslove oko izrade natječajne dokumentacije za projekt Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica te poslove na pripremi za provedbu programa IPA (krajnji korisnik odnosno društvo HŽ – Infrastruktura d.o.o., je predviđeno da bude tijelo nadležno za upravljanje i provedbu jedne od komponenti programa IPA). S obzirom da zbog navedenog, studija, koja je trebala poslužiti kao podloga za odabir projekata iz programa IPA, nije izrađena do konca 2006. (u veljači 2007., opis poslova za nabavu navedenih usluga te najava nadmetanja su dostavljeni SJFU, ali ne i cjelokupna natječajna dokumentacija), prijedlog krajnjeg korisnika je da se sredstva preraspodjele te se umjesto studije za cijeli koridor (što je samo podloga za izradu dokumentacije za konkretne projekte), izrade studije za jedan konkretni projekt, koji bi se predložio za financiranje iz programa IPA u razdoblju od 2007. do 2009. Prijedlog krajnjeg korisnika biti će raspravljen na sastanku Odbora za praćenje programa ISPA, u lipnju 2007.

Natječajna dokumentacija za nabavu usluga za izradu idejnog rješenja dionice Zaprešić – Savski Marof na željezničkom koridoru X je u izradi.

Državni ured za reviziju predlaže ubrzati aktivnosti na provedbi projekta kako bi se izradila potrebna dokumentacija za projekte koji se planiraju prijaviti za financiranje iz programa IPA.

8. NALAZI I PREPORUKE

Program ISPA je pretpristupni program pomoći Zajednice namijenjen financiranju infrastrukturnih projekata u području prometa i zaštite okoliša, te projekata tehničke pomoći koji su izravno vezani uz infrastrukturne projekte. Osnovni ciljevi programa ISPA su stjecanje iskustva i znanja o politikama Zajednice i složenim procedurama korištenja pretpristupnih programa, pomoć u dostizanju standarda Zajednice u zaštiti okoliša, te povezivanje s transeuropskim prometnim mrežama.

Republici Hrvatskoj su iz programa ISPA odobrena sredstva u iznosu 60.000.000 EUR. Za provedbu programa uspostavljeni su sustavi upravljanja i kontrola prema propisima i kriterijima Zajednice. Nakon uspostave sustava, Europska komisija je sredinom veljače 2006., donijela odluku o prijenosu ovlasti za upravljanje sredstvima iz programa ISPA na Republiku Hrvatsku u okviru decentraliziranog sustava provedbe. Prema navedenom sustavu, upravljanje i odgovornost za provedbu projekata preneseni su na Republiku Hrvatsku, a za provođenje pojedinih procedura u postupku nabave te zaključivanje ugovora potrebno je prethodno odobrenje Delegacije. Tijela nadležna za provedbu programa su: Nacionalni koordinator za program ISPA, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (SDURF), Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje, Nacionalni fond, Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata, Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje (SJFU), Sektorski koordinatori za program ISPA, nadležna ministarstva i krajnji korisnici.

Iz programa ISPA se financira šest projekata, od čega tri infrastrukturna projekta (jedan iz područja prometa i dva iz područja zaštite okoliša), te tri projekta tehničke pomoći. Vlada Republike Hrvatske i Europska komisija su koncem 2005. i tijekom 2006. potpisali Memorandume o financiranju projekata, nakon čega je započeo proces njihove provedbe.

Provedba projekata započinje izradom natječajne dokumentacije za nabavu roba i usluga te ustupanje radova, koju izrađuje krajnji korisnik. Natječajna dokumentacija se izrađuje prema propisima Zajednice, odnosno Praktičnom vodiču za postupke pri ugovaranju za vanjske aktivnosti Zajednice (tzv. PRAG), a sastoji se od administrativnog i tehničkog dijela. Ovisno radi li se o izradi dokumentacije za nabavu roba, usluga ili radova, te o odabranom postupku nabave, natječajna dokumentacija sadržava: poziv za dostavu ponuda, upute ponuditeljima, opće i posebne uvjete ugovora, opis poslova koji su predmet ugovora, tehničke specifikacije, troškovnike, nacрте, obrasce za popunjavanje ponuda. Nakon izrade, krajnji korisnik natječajnu dokumentaciju dostavlja nadležnom ministarstvu, koje, nakon kontrole, dokumentaciju dostavlja SJFU. SJFU također obavlja kontrolu natječajne dokumentacije, te je nakon kontrole i usuglašavanja s nadležnim ministarstvom i krajnjim korisnikom dostavlja Delegaciji na prethodno odobrenje. Ukoliko je, prema ocjeni Delegacije, natječajna dokumentacija u potpunosti sastavljena u skladu s kriterijima Zajednice, Delegacija daje prethodno odobrenje, a ako nije, dostavlja primjedbe na dokumentaciju SJFU. U skladu s danim primjedbama, dokumentacija se ispravlja (u ispravljanju sudjeluju krajnji korisnik, nadležno ministarstvo i SJFU) te se ponovno dostavlja Delegaciji na odobrenje. Nakon dobivenog odobrenja, započinje postupak nabave, kojeg provodi SJFU. Za svaku fazu postupka nabave također je potrebno dobiti prethodno odobrenje Delegacije.

Tako je primjerice, odobrenje potrebno za objavu najave nadmetanja, objavu nadmetanja, odabir ponuditelja koji ulaze u drugi krug nadmetanja ukoliko se radi o dvostupanjskom nadmetanju, imenovanje članova odbora za ocjenjivanje ponuda, izvješće o odabiru najpovoljnije ponude i prijedlog ugovora. Nakon provedenog postupka nabave i pribavljenih prethodnih odobrenja od Delegacije za pojedinu fazu postupka, s odabranim ponuditeljem se zaključuje ugovor o nabavi, nakon čega slijedi provedba ugovora odnosno implementacija projekta.

Tijekom 2006. redovito su se održavale ISPA koordinacije odnosno redoviti mjesečni sastanci (do sredine 2006. sastanci su održavani i više puta mjesečno) svih tijela nadležnih za provedbu programa ISPA, te tjedni sastanci Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje i Sektorskog dužnosnika za ovjeravanje projekata, odnosno zaposlenika Nacionalnog fonda, SJFU i SDURF, na kojima se raspravljalo o provedbi programa ISPA i aktivnostima koje treba poduzeti za njegovu učinkovitiju provedbu. Također, osnovan je i Odbor za praćenje programa ISPA, čija je zadaća praćenje provedbe projekata financiranih iz programa. U navedenom Odboru sudjeluju predstavnici tijela Republike Hrvatske nadležnih za provedbu programa, Europske komisije te Europske banke za obnovu i razvitak, koja sudjeluje u sufinanciranju jednog projekta. Redovni sastanci Odbora za praćenje održavaju se dva puta godišnje.

Uspostavljenim sustavima upravljanja i kontrola stvoreni su temelji za učinkovito upravljanje i kontrolu provedbe projekata iz programa ISPA. Revizijom utvrđene slabosti i poteškoće u provedbi projekata odnosno funkcioniranju sustava upravljanja i kontrola opisane su u nastavku.

Provedba projekata iz programa ISPA

- 1.1. Provedba programa ISPA započela je koncem 2005. odnosno početkom 2006., potpisivanjem Memoranduma o financiranju dva infrastrukturna projekta (Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica i Program za vode i otpadne vode u Karlovcu), te donošenjem odluke o prijenosu ovlasti za upravljanje sredstvima iz programa s Europske komisije na Republiku Hrvatsku. Memorandumima o financiranju drugih projekata potpisani su sredinom odnosno koncem 2006.

U Memorandumu o financiranju pojedinog projekta utvrđen je okvirni plan nabave, u kojem je planirano očekivano vrijeme objave nadmetanja za nabavu roba i usluga te ustupanje radova. Nakon potpisivanja Memoranduma, odnosno početkom provedbe projekata, za svaki projekt i svaki ugovor o nabavi putem kojeg se projekt provodi, sastavljen je zasebni plan nabave, koji se ažurira mjesečno. U planu nabave se za svaki ugovor vezan uz pojedini projekt planiraju rokovi za završetak pojedinih faza, odnosno od datuma objave najave nadmetanja za nabavu pojedinih roba, radova i usluga do zaključivanja odnosno završetka ugovora. Za provedbu svih šest projekata planira se zaključiti ukupno 24 ugovora. Zaključivanje ugovora planirano je u razdoblju od 2006. do 2008. S obzirom na složene postupke nabave koji se moraju provesti prema propisima Zajednice, te da je krajnji rok za financiranje projekata iz programa ISPA konac 2010., većinu ugovora o nabavi planirano je zaključiti u 2007. Prema planovima nabave sastavljenim nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju, u 2006. planirano je zaključiti pojedine ugovore o obavljanju usluga tehničke pomoći s inozemnim konzultantima, dok je ugovore o izvođenju radova planirano zaključiti u 2007. i 2008.

Aktivnosti na provedbi projekata u 2006. odnosile su se na izradu natječajne dokumentacije za nabavu roba i usluga te ustupanje radova. U 2007. započelo se s provođenjem postupaka nabave. Zbog kašnjenja u izradi natječajne dokumentacije, došlo je do značajnog kašnjenja u provedbi projekata u odnosu na okvirne planove nabave iz Memoranduma o financiranju i planove nabave koji su sastavljeni na početku provedbe pojedinog projekta. Zbog navedenog, u 2006. nije zaključen niti jedan ugovor o nabavi. U 2007., do konca svibnja, zaključen je jedan ugovor o nabavi i to ugovor o obavljanju usluga tehničke pomoći s inozemnim konzultantom.

Razlozi za kašnjenje u provedbi pojedinih projekata su različiti, ali zajedničko za sve projekte je nedovoljno iskustvo zaposlenika u tijelima koja sudjeluju u izradi i kontroli natječajne dokumentacije (krajnji korisnici, nadležna ministarstva i SJFU).

S obzirom da je do konca 2006. odnosno konca svibnja 2007., od šest projekata koji se financiraju iz programa ISPA, jedino za projekte Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica i Program za vode i otpadne vode u Karlovcu proteklo više od godine dana od dana početka njihove provedbe, to su značajnije poteškoće uočene kod njihove provedbe.

Tako su, uz nedovoljno iskustvo, razlozi kašnjenja u provedbi projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, nedovoljno prepoznavanje složenosti izrade natječajne dokumentacije, nedovoljno pripremljena projektna dokumentacija te složenost izrade odnosno nedostatak zaposlenika u nadležnom ministarstvu i SJFU za kontrolu tehničkog dijela dokumentacije, dok su razlozi kašnjenja za projekt Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, nedovoljna koordinacija tijela nadležnih za provedbu projekta i utvrđivanje procedura prema kojima će se provoditi postupci nabave (s obzirom da projekt zajednički financiraju Zajednica i EBRD, na početku provedbe projekta nije bilo jasno prema kojim procedurama odnosno propisima je potrebno izraditi natječajnu dokumentaciju).

Provedba projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu ovisila je o pravodobnom zaključenju i provedbi ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći u planiranoj vrijednosti 1.816.000 EUR. Naime, glavni cilj navedenog ugovora bio je angažiranje potrebnih konzultanata, koji bi izradili cjelokupnu natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova. U okviru projekta planirano je zaključivanje dva ugovora o izvođenju radova i to: ugovor o izvođenju radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u planiranoj vrijednosti 13.300.000 EUR i ugovor o izvođenju radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava u planiranoj vrijednosti 15.400.000 EUR. S obzirom da je zbog kašnjenja u izradi natječajne dokumentacije, produžen planirani rok za zaključivanje ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći, a time i izrada natječajne dokumentacije za ustupanje radova, pojavio se rizik da nadmetanje za ustupanje radova neće biti objavljeno do 12. prosinca 2007., što za posljedicu može imati i otkazivanje pomoći iz programa ISPA za ovaj projekt. Naime, prema odredbama Memoranduma o financiranju i obrazloženju Europske komisije, ukinuti će se pomoć za projekt u okviru kojeg unutar dvije godine od datuma potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije, nije objavljeno prvo veće nadmetanje za ustupanje radova (tzv. n+2 pravilo). S obzirom da je u okviru projekta predviđeno zaključiti dva ugovora o izvođenju radova, krajnji rok za objavu prvog nadmetanja za radove je 12. prosinca 2007. (Europska komisija je Memorandum o financiranju potpisala 12. prosinca 2005.).

Radi umanjenja rizika od ukidanja pomoći iz programa ISPA za navedeni projekt, krajnji korisnik i nadležno ministarstvo (Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva) su tijekom 2006. i 2007. poduzeli određene aktivnosti radi ubrzavanja provedbe projekta i pravodobne objave jednog nadmetanja za ustupanje radova. Tako su u rujnu 2006., odlučili da dijelove projektne dokumentacije za ugovore o izvođenju radova, koje je trebalo izraditi u okviru ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći, izrade domaći izvođači. Zbog izdvajanja dijela usluga projektiranja, prvobitno planirana vrijednost usluga iz ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći u iznosu 1.816.000 EUR, smanjena je za 686.000 EUR, te iznosi 1.130.000 EUR. S obzirom da izdvojene usluge nisu više prihvatljive za sufinanciranje iz programa ISPA, predloženo je da se sredstva u iznosu 686.000 EUR preraspodjele na drugi ugovor iz projekta. Preraspodjelu treba odobriti Europska komisija. Koncem travnja 2007., nadležno ministarstvo donijelo je odluku da natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u planiranoj vrijednosti 13.300.000 EUR, koju je također trebalo izraditi u okviru ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći, izrade krajnji korisnik, nadležno ministarstvo i konzultant. Planirana vrijednost navedenih usluga koje su koncem travnja 2007. izdvojene iz ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći, prema podacima krajnjeg korisnika, iznosi 127.236 EUR. Prema navedenom, iz ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći izdvojene su usluge u ukupnoj vrijednosti 813.236 EUR, koje više nisu prihvatljive za sufinanciranje iz programa ISPA, te se trebaju financirati iz nacionalnih izvora.

Kao posljedica kašnjenja u provedbi navedenih projekata, prvobitni plan izdataka u vrijeme potpisivanja Memoranduma o financiranju je promijenjen. Tako je prema prvobitnom planu, završetak projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, planiran do konca 2009. Od ukupno planiranih izdataka projekta u iznosu 75.761.000 EUR, u 2009. su bili planirani izdaci u iznosu 16.516.350 EUR, a prema planu izdataka iz svibnja 2007., planirani izdaci u 2009. iznose 40.172.369,52 EUR (143,2% više od prvobitno planiranih). Zbog značajnog kašnjenja, od Europske komisije će se zatražiti produžetak roka završetka projekta do 31. prosinca 2010. Završetak projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, planiran je do konca 2010. Od ukupno prvobitno planiranih izdataka projekta u iznosu 36.000.000 EUR, u 2010. su planirani izdaci u iznosu 7.200.000 EUR, a prema planu izdataka iz svibnja 2007., planirani izdaci u 2010. iznose 14.145.734,68 EUR (96,5% više od prvobitno planiranih). Iz navedenog je vidljivo da su prema planu izdataka iz svibnja 2007., vrijednosno značajniji izdaci planirani u zadnjim godinama provedbe projekata. Krajnji rok za financiranje iz programa ISPA je do konca 2010. (svi radovi izvedeni nakon tog roka financiraju se iz nacionalnih izvora).

Projekt Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatorskom centru za program ISPA, koji je potpisan sredinom 2006., odobren je i zbog toga što je uočeno da je jedan od razloga kašnjenja u izradi natječajne dokumentacije nedostatak kapaciteta u SJFU. Cilj projekta je davanje tehničke pomoći SJFU u pripremi, pregledu i odobravanju natječajne i ugovorne dokumentacije za infrastrukturne projekte (osobito tehničkog dijela dokumentacije) te pripremi postupaka upravljanja i nadgledanja tih projekata.

Prema planu nabave iz studenoga 2006., planirano je ugovore o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekata Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica i Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, zaključiti koncem siječnja 2007., a projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu početkom lipnja 2007. Do početka svibnja 2007. zaključen je jedan ugovor i to ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica, koji je s inozemnim konzultantom zaključen u ožujku 2007. Za nabavu usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, postupak nabave je u tijeku, a za nabavu usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, natječajna dokumentacija je u izradi. S obzirom na nedostatak zaposlenika s tehničkim znanjima u SJFU, postupak nabave usluga tehničke pomoći i odabir konzultanata trebalo je započeti nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju. Na taj način bi SJFU bile dostupne usluge konzultanata s iskustvom u provedbi projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice, a konzultanti bi sudjelovali u pregledu pojedine natječajne dokumentacije za infrastrukturne projekte prije dostave na prethodno odobrenje Delegaciji.

Iz navedenog je vidljivo da u provedbi projekata iz programa ISPA postoje značajne poteškoće. Tijekom provedbe projekata identificirani su značajniji rizici, odnosno problemi i poteškoće koje bi mogle utjecati na učinkovitu provedbu projekata, a mjere za njihovo otklanjanje poduzimane su sa zakašnjenjem. Tako je u listopadu 2005., pri procjeni sposobnosti jedinica za provedbu projekata u okviru krajnjih korisnika (društava Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb i Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac), koju je provela SJFU, utvrđeno da zaposlenici navedenih jedinica nemaju odgovarajućeg iskustva u izradi natječajne dokumentacije i provođenju postupaka nabave prema kriterijima Zajednice, te da za provođenje projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu nije definirano prema kojim procedurama će se provoditi postupci nabave, s obzirom da projekt sufinanciraju Zajednica i EBRD. Procedure su usuglašene sredinom veljače 2006. Također, kao značajan rizik uočen je problem kontrole tehničkog dijela natječajne dokumentacije, koju prema uspostavljenom sustavu kontrola obavljaju nadležna ministarstva i SJFU, jer u navedenim tijelima nema zaposlenika s odgovarajućim znanjima i iskustvom za kontrolu tehničkog dijela dokumentacije. Tako je kod provedbe projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, sredinom 2006. uočeno da zaposlenik privremeno premješten u SJFU nema odgovarajuće znanje za kontrolu tehničkog dijela natječajne dokumentacije, a drugi stručnjak, s odgovarajućim kvalifikacijama, premješten je u SJFU u veljači 2007. Također, ugovor o tehničkoj pomoći SJFU za provedbu navedenog projekta zaključen je u ožujku 2007., nakon predaje natječajne dokumentacije na prethodno odobrenje Delegaciji za nabavu svih radova i usluga iz projekta. Kod projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, zbog produženja planiranog roka za zaključivanje ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći, u okviru kojeg se trebala izraditi natječajna dokumentacija za ustupanje radova, dio usluga za koje je planirano sufinanciranje iz programa ISPA u iznosu 813.236 EUR, je izdvojen iz navedenog ugovora, te će biti financiran iz nacionalnih izvora.

Do konca svibnja 2007. nije zaključen niti jedan ugovor o nabavi za provedbu infrastrukturnih projekata, a do navedenog datuma ni za jedan ugovor o izvođenju radova nije dobiveno prethodno odobrenje za natječajnu dokumentaciju od strane Delegacije.

Prema planovima nabave sastavljenim nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju, većinu ugovora o izvođenju radova planirano je zaključiti u 2007. Zbog kašnjenja u izradi natječajne dokumentacije, te složenih procedura nabave koje se moraju provesti za nabavu roba i usluga te ustupanje radova kad dokumentacija bude odobrena od strane Delegacije (primjerice, postupak nabave ugovaranja radova traje približno devet mjeseci), kasniti će i zaključivanje ugovora s izvoditeljima, a time i početak radova. Zbog navedenog, vrijednosno značajni radovi kod provedbe projekata Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica i Program za vode i otpadne vode u Karlovcu se planiraju izvesti u zadnjoj godini provedbe.

Državni ured za reviziju predlaže naročitu pozornost posvetiti daljnjoj provedbi projekata iz programa ISPA, kako bi se pravodobno poduzele odgovarajuće mjere i aktivnosti za provedbu projekata u skladu s Memorandumima o financiranju. Zbog navedenog, predlaže se u slučaju potrebe pravodobno angažirati konzultante s iskustvom u provedbi projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice te uspostaviti potrebnu suradnju tijela nadležnih za upravljanje i nadzor nad provedbom projekata. Aktivnosti je potrebno usmjeriti na dobivanje odobrenja na natječajnu dokumentaciju od Delegacije te provođenje postupaka nabave, kako bi se u što kraćem roku zaključili ugovori s izvoditeljima i započela provedba ugovora odnosno implementacija projekata.

- 1.2. *Izvjешće o obavljenoj reviziji mjera (projekata) financiranih iz programa ISPA uručeno je na očitovanje Nacionalnom dužnosniku za ovjeravanje. U očitovanju, u kojem su objedinjena očitovanja svih tijela nadležnih za provedbu programa, vezano za provedbu projekata iz programa ISPA u Republici Hrvatskoj, posebno se naglašava specifični karakter programa financiranih iz sredstava EU i pravila koja se primjenjuju u upravljanju tim programima. Cjelokupni sustav definiran je i djeluje u skladu s posebnim propisima, odnosno Financijskom uredbom 1605/02 i Praktičnim vodičem za postupke ugovaranja za vanjske aktivnosti Zajednice (PRAG), te su sve institucije koje pripremaju i provode projekte, uz domaće zakonodavstvo, dužne poštovati i odredbe navedenih pravnih akata.***

Primjena navedenih propisa zahtijeva horizontalnu komunikaciju između državnih tijela i tijela izvan sustava državne uprave, koja nije u skladu sa standardnim metodama rada, no poduzimaju se koraci kako bi takva koordinacija bila što uspješnija. S obzirom da se radi o novom sustavu, stjecanje iskustva i znanja o pripremi i provedbi projekata iz programa ISPA, u skladu s propisima Zajednice, sastavni je dio cjelovitog procesa. Nedostatak iskustva u vođenju projekata iz programa ISPA, koje nije bilo moguće prethodno steći u provedbi sličnih financijskih instrumenata, svakako uvjetuje ponešto sporiju dinamiku provedbe. Delegacija Europske komisije u Republici Hrvatskoj je važan čimbenik u procesu provedbe projekata, iz razloga što sva natječajna dokumentacija podliježe ex-ante kontroli s njene strane, pa dinamika provedbe natječaja tako ne ovisi isključivo o ministarstvima i krajnjim korisnicima, već i o brzini kojom se sa strane Delegacije analiziraju i odobravaju natječajni dokumenti prije njihova objavljivanja i zaključivanja ugovora.

U očitovanju se također navodi da se sustav pretpristupnih programa primjenjuje po prvi puta i egzistira paralelno s procedurama uobičajenim u nacionalnoj administraciji, te je predviđen kao početak procesa učenja tijekom kojeg bi cjelokupna državna administracija gradila kapacitete za planiranje, ugovaranje i provedbu projekata prema pravilima EU, što je iznimno važno za predstojeće fondove EU koji će biti na raspolaganju Republici Hrvatskoj, a strukturalno i financijski će imati puno veći značaj.

Također, posebno se naglašava zahtjevnost i duljina trajanja postupaka nabave koji su određeni Praktičnim vodičem za postupke ugovaranja za vanjske aktivnosti Zajednice (PRAG). Primjerice, postupak nabave usluga moguće je provesti u roku šest do devet mjeseci, postupak odabira izvoditelja radova u roku osam do deset mjeseci, a za odabir dobavljača roba potrebno je pet do sedam mjeseci, što je opet značajno otežano decentraliziranim sustavom provedbe postupaka nabave, u kojem je za svaki značajniji korak u pripremi dokumentacije, odabiru najpovoljnije ponude, ali i provedbi ugovora potrebno pribaviti prethodnu suglasnost Delegacije.

Vežano za planove nabave, navodi se da je pri pozivanju na plan nabave u Memorandumima o financiranju (za svaki projekt) potrebno istaknuti kako su rokovi u planovima određeni pri njihovom sastavljanju, sredinom 2005., te da je u međuvremenu bilo potrebno pribaviti odobrenje i potpis nadležnih tijela Europske komisije i ovlaštenog predstavnika Vlade Republike Hrvatske, te ratificirati sporazum u Hrvatskom saboru. Zbog ovih vremenski zahtjevnih postupaka, planovi nabave su postavljeni okvirno i uz predviđanje kašnjenja na samom početku procesa. Puno realnijim pokazateljem treba smatrati prvi plan nabave izrađen u SJFU, koji je izrađen nakon dobivanja ovlaštenja (akreditacije) sustava za provedbu projekata iz programa ISPA, u veljači 2006. Slijedom navedenog, ovi rokovi su postavljeni ambiciozno zbog nedostataka praktičnog iskustva u provođenju natječajnih postupaka.

U vezi kašnjenja u zaključivanju ugovora o tehničkoj pomoći za radove prema tri infrastrukturna projekta, pojašnjava se da je pomoć SJFU pri kontroli natječajne dokumentacije, koju su konzultanti trebali pružiti prije dostavljanja dokumenata u Delegaciju, nadomještena aktivnostima pomoći pri ispravljanju primjedbi Delegacije, te aktivnim sudjelovanjem u radu Odbora za ocjenjivanje ponuda, čime će se osigurati stručnost i objektivnost pri odabiru najpovoljnije ponude te u potpunosti iskoristiti sredstva odobrena za tu namjenu. Također se navodi da je kašnjenje natječaja za ugovor o tehničkoj pomoći SJFU za projekt Program za vode i otpadne vode u Karlovcu uzrokovano promjenom Praktičnog vodiča (PRAG) i najavom Delegacije kako neće pregledavati dokumentaciju koja nije usklađena s novim predlošcima. Nadalje, dodatni razlog kašnjenja je odluka o izradi natječajne dokumentacije za uređaj za pročišćavanje otpadnih voda nacionalnim sredstvima prije predviđenog roka. Unatoč navedenom, očekuje se zaključivanje ovog ugovora prije dostave primjedbi Delegacije na natječajnu dokumentaciju za ugovor o radovima, a svakako prije izrade prve verzije natječajne dokumentacije za drugi ugovor o radovima.

Zaposlenici

- 2.1. Zaposlenici su najznačajniji čimbenik sustava upravljanja i kontrola. Pravodobna i učinkovita provedba projekata ovisi o osiguranju dovoljnog broja zaposlenika s potrebnim znanjima i iskustvom u svim tijelima nadležnim za provedbu programa ISPA.

Tijekom revizije uočeni su zajednički problemi vezani za zaposlenike u većini tijela nadležnih za provedbu projekata i to: nedostatak iskustva u provedbi projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice (u razdoblju obuhvaćenom revizijom to se odnosilo na izradu natječajne dokumentacije), te obavljanje i drugih poslova koji nisu neposredno vezani za provedbu projekata iz programa ISPA.

Naročito se to odnosi na obavljanje poslova na provedbi projekata iz drugih programa pomoći (PHARE i CARDS) te poslova vezanih za pripremu provedbe programa IPA (Instrument za pretpristupnu pomoć).

Također je uočeno da osobitih problema u osiguranju dovoljnog broja stručnih zaposlenika imaju tijela čiji zaposlenici imaju status državnih službenika (SJFU, Nacionalni fond i nadležna ministarstva), koji svoja prava i obveze ostvaruju u skladu s propisima kojima su uređena prava državnih službenika. Navedeno se do sada pokazalo kao otežavajuća okolnost u zapošljavanju i zadržavanju kvalitetnih kadrova, s obzirom na precizna pravila kojima su uređena prava i obveze zaposlenika u državnoj službi (od zapošljavanja, isplate plaća do prestanka radnog odnosa). Zbog navedenog, naročito su prisutna dva problema i to: nemogućnost privlačenja i zapošljavanja novih zaposlenika s potrebnim znanjima i iskustvom (zapošljavaju se uglavnom osobe bez radnog iskustva, vježbenici) te poteškoće u zadržavanju zaposlenika koji tijekom rada na projektima steknu odgovarajuće znanje i iskustvo. Tako je u SJFU u razdoblju od početka 2006. do konca ožujka 2007. zaposleno 20 novih zaposlenika, od čega 13 bez radnog iskustva (vježbenici) i sedam s radnim iskustvom (od toga jedan načelnik odjela). Istodobno, SJFU je napustilo sedam zaposlenika, od čega tri načelnika odjela i dva voditelja odsjeka.

Iako Ministarstvo financija poduzima određene korektivne mjere (provedeno je istraživanje o zadovoljstvu zaposlenika s poslovima i uvjetima pod kojim se ti poslovi obavljaju, kako bi se mogle poduzeti odgovarajuće mjere, povećan je potreban broj zaposlenika za obavljanje poslova iz djelokruga SJFU i Nacionalnog fonda, zaposlenicima je omogućeno stručno usavršavanje i stjecanje iskustva u zemlji i inozemstvu, pohađanje poslijediplomskih studija, učenje engleskog jezika), one se nisu pokazale dovoljnim za privlačenje zaposlenika s odgovarajućim znanjima i iskustvom te za zadržavanje zaposlenika koji su znanje i iskustvo stekli u Ministarstvu financija.

Kod nadležnih ministarstava, najveće poteškoće uočene su u Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka, koje je nadležno za provedbu dva projekta. U navedenom Ministarstvu, za provođenje projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice nadležna je Uprava za strateške infrastrukturne projekte, u kojoj nije zaposlen dovoljan broj zaposlenika. Tako je koncem travnja 2007., za obavljanje zadanih poslova u navedenoj Upravi bilo predviđeno 15 zaposlenika, a zaposleno ih je šest (još dva zaposlenika su za obavljanje poslova iz nadležnosti Uprave premještena iz trgovačkog društva Hrvatske ceste d.o.o). Također, uz rad na projektima zaposlenici obavljaju i druge poslove iz nadležnosti navedene Uprave.

Krajnji korisnici su za provedbu projekata ustrojili jedinice za provedbu projekata, koje su uglavnom popunjene planiranim brojem zaposlenika. Zaposlenici u krajnjim korisnicima svoja prava i obveze ostvaruju na temelju općih propisa o radu i unutarnjih akata pojedinog korisnika, što u pravilu zaposlenicima pruža bolje uvjete od uvjeta koje imaju državni službenici. Problem je uočeno u jedinici za provedbu projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, koja je ustrojena sredinom 2005. i u kojoj je predviđeno pet zaposlenika. Tijekom 2006. i do konca travnja 2007. u jedinici za provedbu projekta su radila četiri zaposlenika.

Peti zaposlenik, s potrebnim tehničkim znanjem (diplomirani inženjer građevine), trebao je početkom 2006. biti premješten u jedinicu za provedbu projekta iz drugog javnog tijela (Hrvatskih voda, pravne osobe u vlasništvu Republike Hrvatske za gospodarenje vodama), ali do sredine svibnja 2007., odnosno više od 15 mjeseci nakon imenovanja, nije započeo s radom u jedinici za provedbu projekta.

Iz navedenog je vidljivo da postoje značajni problemi vezano uz nedostatan administrativni i operativni kapacitet tijela nadležnih za provedbu projekata. Uz nedostatan broj zaposlenika s potrebnim znanjima i iskustvom te fluktuaciju zaposlenika, problem je i u preopterećenosti, jer osim rada na provedbi projekata iz programa ISPA, zaposlenici obavljaju i druge poslove. Ovo je naročito značajno i zbog činjenice da će se korištenjem sredstava iz programa IPA broj projekata, a time i obujam poslova značajno povećati, posebice kod institucija koje će preuzeti ovlasti tijela nadležnih za financijsko upravljanje programom IPA te za upravljanje i provedbu pojedinih komponenti iz programa IPA (SJFU, Nacionalni fond, SDURF, nadležna ministarstva i društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o.).

Svi navedeni problemi uvjetovali su kašnjenje u provedbi projekata, što se u 2006. i do sredine svibnja 2007. očitovalo u kašnjenju izrade natječajne dokumentacije. S obzirom da u provedbi projekata, osim SDURF i SJFU, naročitu ulogu imaju krajnji korisnici (odnosno jedinice za provedbu projekata), na koje su, prema operativnim sporazumima, prenesene ovlasti za tehničku provedbu projekata, potrebno je provoditi procjenu sposobnosti jedinica za provedbu projekata za pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata. Procjenu sposobnosti jedinica za provedbu projekata u okviru krajnjih korisnika provela je SJFU u postupku akreditacije sustava upravljanja i kontrola, u listopadu 2005., od kada nije obavljena procjena sposobnosti jedinica za provedbu projekata iz programa ISPA.

Državni ured za reviziju predlaže donijeti dugoročnu strategiju odnosno mjere zapošljavanja i zadržavanja zaposlenika sa specifičnim znanjima i vještinama potrebnim za obavljanje poslova na provedbi projekata financiranih iz sredstava Zajednice, osobito državnih službenika odnosno zaposlenika u SJFU, Nacionalnom fondu i nadležnim ministarstvima.

Uzimajući u obzir da je jedan od razloga za dosadašnje kašnjenje projekata i neiskustvo zaposlenika u izradi natječajne dokumentacije, predlaže se omogućiti i poticati stalnu edukaciju kadrova koji rade na provedbi projekata, što će osobito biti važno u implementaciji projekata gdje su potrebna posebna znanja o upravljanju projektima, odnosno praćenju, nadgledanju i ocjenjivanju projekata te izvješćivanju o fizičkom i financijskom napretku projekata.

S obzirom da su za to, osim SDURF i SJFU, nadležni krajnji korisnici, predlaže se da SDURF ili SJFU u određenim vremenskim razmacima obave procjenu sposobnosti jedinica za provedbu projekata u okviru krajnjih korisnika, te ovisno o utvrđenom stanju predlože odgovarajuće mjere.

Također, s obzirom da zaposlenik s potrebnim tehničkim znanjem, koji je početkom 2006. trebao biti premješten u jedinicu za provedbu projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, nije do sredine svibnja 2007. započeo s radom u jedinici za provedbu projekta, predlaže se u dogovoru s Hrvatskim vodama donijeti odluku o njegovom premještanju u jedinicu za provedbu projekta u određenom vremenskom roku ili razmotriti mogućnost zapošljavanja drugog stručnjaka odgovarajućih kvalifikacija.

- 2.2. *U očitovanju se naglašava kako su zaposlenici, kao najvažniji čimbenik sustava upravljanja i kontrola, dužni u što kraćem razdoblju usvojiti nova specifična znanja i vještine koje u Republici Hrvatskoj posjeduje iznimno mali broj djelatnika, te da trebaju biti informatički educirani i poznavati strane jezike, što se posebno odnosi na izvrsno poznavanje specifičnosti engleskog jezika u dijelu natječajnih procedura. Također se naglašava da je nedostatak iskustva u provedbi projekata posljedica činjenice da se radi o novim specifičnim znanjima i iskustvu koje su do konca 2006. u Republici Hrvatskoj posjedovali samo djelatnici Delegacije. U vezi dugoročnog plana zadržavanja kvalitetnih zaposlenika, navodi se da su već poduzete određene aktivnosti poput plaćenih poslijediplomskih studija, omogućavanja raznih treninga, studijskih putovanja, te učenja stranih jezika. Uz navedeno, nacrt novog Zakona o plaćama uključuje bonuse za zaposlenike koji rade s pretprijetnim programima EU. Ukoliko Zakon ne stupi na snagu, predložiti će se izmjena Uredbe o koeficijentima, kako bi se ubrzo riješio problem zadržavanja kvalitetnih zaposlenika. Proces uspostave SJFU kao agencije u okviru Ministarstva financija je u tijeku te će po završetku omogućiti SJFU više slobode u upravljanju ljudskim potencijalima. Osim općenitog problema nedostatka iskusnih zaposlenika u SJFU, problem je naročito izražen u Odjelu za kontrolu natječajne dokumentacije, a namjerava se riješiti zapošljavanjem dodatnih sedam zaposlenika, koji će proći specifičan trening. Također je u pripremi izrada baze podataka vanjskih stručnjaka sa specifičnim znanjima kako bi se po potrebi mogli angažirati u izradi i kontroli natječajne dokumentacije.*

Unutarnja revizija

- 3.1. Unutarnja revizija ima značajnu ulogu u uspostavi i razvoju, odnosno procjeni sustava unutarnjih kontrola u tijelima nadležnim za provedbu programa ISPA. Svrha unutarnje revizije je ispitivanje i procjenjivanje sustava unutarnjih kontrola, te davanje stručnog mišljenja i preporuka za poboljšanje sustava, kako bi upravljački i kontrolni sustavi bili uspostavljeni u skladu s pravilima i standardima, te načelima dobrog financijskog upravljanja.

Unutarnja revizija ustrojena je u većini tijela nadležnih za provedbu programa ISPA, odnosno u Ministarstvu financija, koje je nadležno za obavljanje revizije SJFU i Nacionalnog fonda, nadležnim ministarstvima (Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva), te društvu Hrvatske željeznice d.o.o. Iako je proces ustrojavanja unutarnje revizije u državnim tijelima u Republici Hrvatskoj započeo nedavno, odnosno u 2004., unutarnja revizija ustrojena je u svim državnim tijelima nadležnim za provedbu programa ISPA. S obzirom da je društvo Hrvatske željeznice d.o.o. u 2007. podijeljeno na više društava, unutarnja revizija ustrojena u društvu HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o. je nadležna za obavljanje revizije u društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., koje je postalo krajnjim korisnikom za projekt Rehabilitacija željezničke pruge na relaciji Vinkovci - Tovarnik - državna granica.

Unutarnja revizija nije ustrojena u društvu Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac, a prema obrazloženju, u društvu Gradska čistoća d.o.o., Šibenik osnivanje unutarnje revizije je u tijeku.

U 2006., tijela u kojima je ustrojena unutarnja revizija nisu obavljala reviziju projekata financiranih iz programa ISPA. Koncem 2006. i u 2007., navedena tijela donijela su strateške planove unutarnje revizije za višegodišnje razdoblje i godišnje planove za 2007. Strateškim i godišnjim planovima Ministarstva financija i društva HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., planirane su revizije projekata iz programa ISPA. Strateškim i godišnjim planovima nadležnih ministarstava nisu planirane revizije projekata iz programa ISPA. U strateškim planovima, nadležna ministarstva i društvo HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o. navode da je potrebno zapošljavanje većeg broja unutarnjih revizora, stručno usavršavanje za reviziju pretpristupnih fondova, te usavršavanje engleskog jezika. U Ministarstvu financija je u tijeku dodatno zapošljavanje unutarnjih revizora.

Državni ured za reviziju predlaže nadležnim ministarstvima da planovima unutarnje revizije obuhvate i u skladu s mogućnostima provedu revizije projekata iz programa ISPA, kako bi se utvrdila učinkovitost sustava unutarnjih kontrola i dale preporuke za njegovo poboljšanje, te osiguralo provođenje projekata u skladu s uvjetima iz Memoranduma o financiranju. Zbog navedenog, predlaže se ojačati kapacitete unutarnje revizije u svim tijelima koja su nadležna za provedbu programa ISPA.

S obzirom na nedostatne kapacitete unutarnje revizije predlaže se dogovor unutarnjih revizora iz više tijela nadležnih za provedbu programa ISPA u planiranju revizija pojedinog projekta, kako bi se učinkovito iskoristili postojeći resursi te, po mogućnosti jednom godišnje, obavila revizija svih infrastrukturnih projekata.

- 3.2. *U očitovanju se navodi da je društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik, društvo s ograničenom odgovornošću, koje u načelu i po zakonu nema obvezu ustroja unutarnje revizije, ali prema potrebi naručuje godišnje financijske revizije. Nadalje, u navedenom društvu je započeo proces vezan uz Odluku o uvođenju odjela internog kontrolinga, koji bi se uz adekvatnu obuku osposobio i za poslove unutarnje revizije, uvođenje ISO standarda u procese na svim razinama radi konačnog uvođenja i TQM sustava kakvoće. Ustroj provedbene jedinice za provedbu projekta korespondira s navedenom odlukom jer postoji procesni dio i kontroling dio provedbene jedinice u društvu Gradska čistoća d.o.o., kao krajnjem korisniku. U izradi je i nova sistematizacija radnih mjesta u kojoj je predviđen i ustroj unutarnje revizije, a prijedlozi moraju proći odobrenja nadzornog odbora i skupštine društva.***

Priručnici i procedure

- 4.1. Nacionalni fond, SJFU, SDURF i nadležna ministarstva su tijekom 2005. i 2006. izradili priručnike za provedbu projekata financiranih iz programa ISPA. Svrha priručnika je opis sustava upravljanja i kontrola i uspostavljenih procedura, kako bi se osiguralo pravilno i učinkovito upravljanje projektima, te osigurale detaljne upute zaposlenicima u obavljanju poslova. Priručnici se sastoje od dva dijela: u prvom dijelu su opisane aktivnosti i poslovi koji se trebaju izvesti u skladu sa zahtjevima upravljanja projektima iz programa ISPA unutar decentraliziranog sustava provedbe, a drugi dio je operativni vodič u kojem je opisano kako se aktivnosti i poslovi provode te su za svaku aktivnost ili posao koji se treba obaviti dane detaljne pisane upute, smjernice i liste za provjeru (check liste).**

S obzirom da je za provedbu programa ISPA uspostavljen sustav upravljanja i kontrola koji do tada nije postojao u Republici Hrvatskoj, Nacionalni fond, SJFU, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva su, zbog stalne potrebe za poboljšanjem sustava te promjena u okruženju (primjerice, promjena pravne regulative, organizacijskih promjena u pojedinom tijelu, odlascima zaposlenika koji se navode u priručnicima), ažurirali odnosno mijenjali i dopunjavali priručnike tijekom 2006. i 2007. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka je priručnik izradilo u ožujku 2006., a do svibnja 2007. priručnik nije ažuriran.

Operativnim sporazumima su utvrđene obveze krajnjih korisnika u provedbi projekata, te je, između ostaloga, utvrđeno da krajnji korisnici ustrojavaju jedinicu za provedbu projekta s odgovarajućim unutarnjim procedurama i dovoljnim brojem stručnog osoblja za pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata. Društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik izradilo je unutarnje procedure kojima su precizno definirane dužnosti i odgovornosti svih zaposlenika koji sudjeluju u upravljanju, provedbi i nadzoru nad provedbom projekata. Društva Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb (odnosno HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb) i Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac nisu izradili priručnike odnosno pisane procedure za provedbu projekata, nego se u radu koriste priručnicima nadležnih ministarstava. S obzirom da su krajnji korisnici nadležni za tehničku provedbu projekata, a u priručnicima nadležnih ministarstava nisu dovoljno detaljno opisane procedure za zaposlenike krajnjih korisnika, krajnji korisnici bi trebali donijeti unutarnje procedure, specifične za pojedinog korisnika, kojima bi se precizno raspodijelile dužnosti i odgovornosti u upravljanju, provedbi i nadzoru nad provedbom projekata te uspostavile procedure njihova praćenja i ocjenjivanja.

Sastavni dio priručnika su i upute za upravljanje rizicima, odnosno nepredviđenim događajima i okolnostima koje mogu nepovoljno utjecati na pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata. Upravljanje rizicima je kontinuirani proces ugrađen u aktivnosti institucija, a dizajniran je kako bi identificirao, procijenio i upravljao rizicima koji mogu ugroziti ostvarenje ciljeva određene institucije. Svrha je upravljanja rizicima osigurati sveobuhvatne strukture i uspostaviti odgovarajuće alate za prepoznavanje te upravljanje rizicima. Upravljanje rizicima obvezno je za sve projekte financirane iz sredstava Zajednice, te se principi upravljanja rizicima trebaju primijeniti u svim tijelima nadležnim za provedbu projekata. Navedeni proces je u Republici Hrvatskoj u početnoj fazi.

Upravljanje rizicima sastoji se od identificiranja rizika, procjene utjecaja, rangiranja svakog rizika prema važnosti, praćenja stanja ili indikatora identificiranih i rangiranih rizika, mjera potrebnih za smanjenje pojedinih rizika i vrijeme u kojem se mjere moraju provesti. U priručnicima je okvirno opisana procjena rizika i struktura upravljanja rizicima. Za upravljanje rizicima treba uspostaviti i redovito ažurirati bazu podataka ovisno o promjeni rizika i mjerama poduzetima za smanjenje rizika.

Društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik je za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac uspostavilo sustav upravljanja rizicima u provedbi projekta, te je u svibnju 2007. izradilo i priručnik o upravljanju rizicima, u kojem su definirani procesi projekta, potprojekti, faze i vremenski rokovi provođenja pojedinih faza projekta, identificirani su rizici, mjere za njihovo izbjegavanje i kontrolu, osobe zadužene za izbjegavanje rizika i institucije ili osobe koje mogu otkloniti rizik.

Također, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva je u priručniku iz 2007., utvrdilo rizike za provedbu projekata iz svoje nadležnosti, te mjere potrebne za njihovo umanjivanje ili otklanjanje. U priručnicima preostalih tijela nadležnih za provedbu projekata dane su upute za upravljanje rizicima, ali navedena tijela još nisu uspostavila proces upravljanja rizicima. SJFU je započeo s identifikacijom rizika, te izradom baze podataka za upravljanje rizicima.

S obzirom da je upravljanje rizicima kod provedbe projekata iznimno važan i stalan proces, koji traje sve do završetka projekata, predlaže se tijelima nadležnim za provedbu programa ISPA uspostavu procesa upravljanja rizicima odnosno nastavak aktivnosti u upravljanju rizicima, koje treba provoditi kontinuirano, do završetka pojedinog projekta.

Predlaže se Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka da zbog stalnih potreba poboljšavanja i ažuriranja pojedinih komponenti sustava upravljanja i kontrola te promjena u okruženju, redovito odnosno prema potrebi ažurira priručnik za provedbu projekata financiranih iz programa ISPA.

Također, u svrhu pravodobnog i učinkovitog provođenja projekata, predlaže se krajnjim korisnicima (društvima HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb i Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac) da izrade unutarnje procedure kojima bi se precizno raspodijelile dužnosti i odgovornosti u upravljanju, provedbi i nadzoru nad provedbom projekata te uspostavile procedure njihova praćenja i ocjenjivanja.

- 4.2. U očitovanju se navodi da je procjena rizika u SJFU napravljena, razvijeni su indikatori pojedinačnih rizika i redovito se ažuriraju te su se time stekli svi preduvjeti za efikasno i efektivno upravljanje rizicima.**

Nacionalno sufinanciranje

- 5.1. Projekti koji se financiraju iz programa ISPA, osim bespovratne pomoći Zajednice, dijelom se sufinanciraju i iz nacionalnih izvora. Prema propisima Republike Hrvatske, svi projekti financirani iz programa pomoći Zajednice moraju se planirati u državnom proračunu u okviru nadležnih ministarstava (planirani iznos za određenu godinu obuhvaća iznos koji se financira iz državnog proračuna i iznos koji se financira iz pomoći Zajednice).

U državnom proračunu za 2007., u okviru nadležnih ministarstava, planirana su sredstva za provedbu projekata iz programa ISPA. Sredstva su planirana u ukupnom iznosu, a ne po pojedinom projektu. Tako je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka nadležno za dva projekta (Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica i Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć u sektoru prometa), a u državnom proračunu za 2007., u okviru Ministarstva, planirani su izdaci za projekt Osvremenjivanje i izgradnja pruga na X. koridoru – ISPA projekt, u ukupnom iznosu 180.000.000,00 kn.

U Memorandumu o financiranju pojedinog projekta utvrđeni su ukupno prihvatljivi izdaci projekta i izvori financiranja, ali ne i plan izdataka po godinama, odnosno od planiranog početka do završetka projekta. Društva Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb i Gradska čistoća d.o.o., Šibenik nisu nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju ni do konca 2006. izradili cjeloviti plan izdataka po godinama i planiranim izdacima za nabavu pojedinih roba, radova i usluga (društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je navedeni plan izradilo početkom 2007.). Prema usmenom obrazloženju krajnjih korisnika, planiranje izdataka je otežano iz razloga što u 2006. nije zaključen niti jedan ugovor o nabavi, na temelju kojih bi se mogli planirati izdaci u budućim razdobljima, kao i zbog toga što se radi kašnjenja u provedbi projekata, planirani datumi zaključivanja ugovora iz planova nabave često mijenjaju.

Navedene planove izdataka po godinama provedbe projekata i za cijelo razdoblje trajanja projekata, na temelju planova nabave, izrađuje SJFU pri sastavljanju izvješća o provedbi pojedinog projekta, početkom tekuće za prethodnu godinu i za sastanke Odbora za praćenje programa ISPA. Zbog navedenog, kod pojedinih projekata, iznosi planirani u državnom proračunu za 2007., koje planira nadležno ministarstvo, ne odgovaraju iznosima planiranim u planovima izdataka iz izvješća o provedbi pojedinog projekta, koje planira SJFU. Tako su u državnom proračunu za 2007., u okviru Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, planirani izdaci za projekt Osvremenjivanje i izgradnja pruga na X. koridoru – ISPA projekt, u iznosu 180.000.000,00 kn (približno 24.300.000 EUR). Istodobno, prema planovima izdataka iz izvješća o provedbi projekata, planirani izdaci u 2007., za dva projekta za koje je nadležno navedeno ministarstvo, iznose ukupno 15.272.200 EUR, što je za približno 9.027.800 EUR (66.805.720,00 kn) manje od izdataka planiranih u državnom proračunu.

Prihvatljivi izdaci projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac iznose 8.823.601 EUR. Financiraju se iz programa ISPA u iznosu 6.000.049 EUR (68,0%), proračuna Grada Šibenika u iznosu 1.571.552 EUR (17,8%) i Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u iznosu 1.252.000 EUR (14,2%). Nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju, krajnji korisnik (Gradska čistoća d.o.o., Šibenik), Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (Sektorski koordinator za program ISPA), grad Šibenik i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost nisu pisanim putem utvrdili međusobna prava i obveze vezano za osiguranje sredstava za provedbu projekta. Prema planu izdataka iz izvješća o provedbi projekta, planirani su izdaci u 2007. u iznosu 898.661 EUR (približno 6.600.000,00 kn). Istodobno, prema obrazloženju i dostupnoj dokumentaciji, u državnom proračunu za 2007., u okviru nadležnog ministarstva nisu planirani izdaci za provedbu projekta (dio izdataka koji se financira iz programa ISPA).

U proračunu grada Šibenika za 2007., planirani su izdaci za projekt Sanacija odlagališta Bikarac u iznosu 1.500.000,00 kn (približno 203.000 EUR), dok se u Programu rada Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost za 2007., navodi da će Fond ulagati sredstva u izgradnju Centra za gospodarenje otpadom Bikarac, ali se ne navodi koji je iznos ulaganja planiran u 2007.

Državni ured za reviziju predlaže projekte iz programa ISPA u državnom proračunu planirati u okviru nadležnih ministarstava po pojedinim projektima.

Iako se u 2007. ne očekuju poteškoće u osiguravanju sredstava iz nacionalnih izvora, pri planiranju izdataka u narednim razdobljima potrebno je poboljšati koordinaciju i usuglašenost između pojedinih tijela koja sudjeluju u sastavljanju i izradi planova izdataka u narednom razdoblju i koja su odgovorna za financijsko upravljanje projektima (krajnji korisnici, nadležna ministarstva, SJFU i Nacionalni fond). Zbog navedenog se predlaže da tijekom godine prema potrebi, a naročito u vrijeme donošenja državnog proračuna za sljedeću godinu (u drugoj polovici tekuće godine), krajnji korisnici, nadležna ministarstva i SJFU, na temelju planova nabave, za pojedini projekt izrade i usuglase financijski plan izdataka po godinama do završetka projekta, kako bi svi subjekti koji su nadležni ili sudjeluju u financiranju pojedinog projekta mogli planirane iznose uključiti u svoje proračune odnosno financijske planove.

Također, predlaže se da društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik (krajnji korisnik), Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (Sektorski koordinator za program ISPA), grad Šibenik i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, pisanim putem utvrde međusobna prava i obveze vezane uz financiranje projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac.

- 5.2. U očitovanju se navodi da će vezano za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva pokrenuti inicijativu da se na temelju zadnje izmjene plana nabave analizira situacija i utvrde realni rokovi za provedbu natječaja, te zaključivanje svakog od šest ugovora. Na temelju navedenih informacija planira se do rujna 2007. zaključiti ugovor s Gradom Šibenikom i Fondom za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u vezi detaljnog plana izdataka po godinama i izvorima.**

Informacijski sustav

- 6.1** Ministarstvo financija je za potrebe Nacionalnog fonda i SJFU, sredinom 2005., zaključilo ugovor o izradi informacijskog sustava upravljanja pretprijetnim programima pomoći Zajednice. Ugovoreno je da će izvoditelj razviti i implementirati informacijski sustav (potrebne aplikacije i komponente sustava) te organizirati i provesti obuku za korisnike sustava. Osnovna svrha uvođenja sustava je praćenje provedbe pojedinih pretprijetnih programa, njihove realizacije i uspješnosti provođenja, te općenito efikasnosti trošenja dobivenih sredstava. U svrhu nadzora nad sredstvima iz pretprijetnih programa, sustav se treba sastojati od više podsustava (komponenti), primjerice, podsustava za planiranje, praćenje procesa nabave, financijsko upravljanje, računovodstvenog podsustava te podsustava za izvješćivanje.

Izvoditelj je u skladu s ugovorom, početkom 2006. isporučio odnosno instalirao sustav (aplikacija CRO4EU), kada je započela faza njegova testiranja. Bilo je planirano da se sustav uspostavi prije nego se obavi prvo plaćanje iz programa ISPA ugovarateljima roba, usluga i radova. Također, planirano je da do potpune uspostave sustava, Nacionalni fond i SJFU, osim evidentiranja poslovnih događaja u navedenom sustavu, koriste i ručni sustav praćenja i evidentiranja poslovnih događaja vezanih za program ISPA (uključujući i vođenje poslovnih knjiga). Do sredine 2007., kada je obavljeno prvo plaćanje iz programa ISPA, sustav nije postao potpuno operativan, te se evidentiranja u SJFU i Nacionalnom fondu i dalje odvijaju usporedno, odnosno ručno i u navedenom sustavu.

Prema obrazloženju, sustav nije u potpunosti postao operativan jer se radi o sustavu upravljanja prema kriterijima Zajednice, te se njegova uspostava pokazala zahtjevnijom i složenijom od očekivanog. S obzirom da ugovorom iz sredine 2005. nisu u potpunosti bili predviđeni i obuhvaćeni svi poslovni procesi i procedure koje je sustavom trebalo uspostaviti, zbog njihove složenosti, tijekom 2006. i 2007. poduzimale su se aktivnosti na dodatnom poboljšanju sustava.

Uzimajući u obzir dosadašnje poteškoće u uvođenju informacijskog sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći Zajednice zbog njegove složenosti te da je sustav instaliran početkom 2006., a do sredine 2007. nije uspostavljen u potpunosti, Državni ured za reviziju predlaže definirati radnje odnosno aktivnosti koje je potrebno poduzeti za potpunu uspostavu sustava, rokove provedbe i nositelje pojedinih aktivnosti te krajnji rok za njegovu potpunu uspostavu.

6.2. *U očitovanju se navodi da se aplikacija CRO4EU finalizira te obuhvaća modul za računovodstvo i modul za financijski management i izvještavanje, koji će moći dati sve relevantne podatke o korištenju pretpristupnog programa ISPA.*

Program ISPA u Republici Hrvatskoj provodi se prema decentraliziranom sustavu provedbe, a provedba programa započela je koncem 2005., odnosno početkom 2006. Decentralizirani sustav provedbe projekata financiranih iz sredstava Zajednice se do tada nije primjenjivao u Republici Hrvatskoj. Aktivnosti na provedbi projekata u 2006. odnosile su se na izradu natječajne dokumentacije za nabavu roba i usluga te ustupanje radova. Zbog kašnjenja u izradi natječajne dokumentacije, došlo je do značajnog kašnjenja u provedbi projekata u odnosu na planirane rokove. S obzirom da se program provodi prema propisima i pravilima Zajednice te novo uspostavljenim sustavima upravljanja i kontrola, koji uključuju veći broj tijela nadležnih za njegovu provedbu, najveća poteškoća u provedbi projekata bila je nedovoljan broj i nedovoljno iskustvo zaposlenika u tijelima koja sudjeluju u provedbi projekata. Također, ustroj i provedba pojedinih komponenti uspostavljenih sustava i kontrola su u Republici Hrvatskoj započele nedavno. To se naročito odnosi na izradu priručnika za provedbu projekata te obavljanje poslova u skladu sa zahtjevima i procedurama koje su opisane u priručnicima, uspostavu procesa upravljanja rizicima, informacijskog sustava upravljanja projektima te ustrojavanje unutarnje revizije u državnim tijelima.