



HRVATSKI SABOR

KLASA: 021-12/17-09/38

URBROJ: 65-17-02

Zagreb, 31. svibnja 2017.

**ZASTUPNICAMA I ZASTUPNICIMA
HRVATSKOGA SABORA**

**PREDSJEDNICAMA I PREDSJEDNICIMA
RADNIH TIJELA**

Na temelju članka 33. stavka 1. podstavka 3. Poslovnika Hrvatskoga sabora u prilogu upućujem *Izvešće o obavljenoj reviziji učinkovitosti utjecaja programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge Republike Hrvatske za sufinanciranje iz fondova Europske unije*, koje je predsjedniku Hrvatskoga sabora sukladno odredbi članka 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju ("Narodne novine", broj 80/11), dostavio glavni državni revizor, aktom od 30. svibnja 2017. godine.

U radu Hrvatskoga sabora i njegovih radnih tijela u ime Državnog ureda za reviziju, sudjelovat će mr. Ivan Klešić, glavni državni revizor.


PREDSJEDNIK
Gordan Jandroković



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 003-05/17-05/1
URBROJ: 613-01-01-17-4

REPUBLIKA HRVATSKA
65 - HRVATSKI SABOR
ZAGREB, Trg Sv. Marka 6

Primljeno: 30-05-2017	DOSTAVLJENO	
Klasifikacijska oznaka: 021-12/17-09/38	Org. jed. 65	
Urudžbeni broj: 613-17-01	Pril. 1	Vrij. CD

Zagreb, 30. svibnja 2017.

HRVATSKI SABOR
n/p Gordan Jandroković, predsjednik

Predmet: dostava izvješća

Poštovani,

u skladu s odredbom članka 6. stavka 3. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), u prilogu se dostavlja Izvješće o obavljenoj reviziji Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2016. godinu.

U skladu s odredbom članka 9. Zakona o Državnom uredu za reviziju, u prilogu se dostavlja i Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti utjecaja programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge Republike Hrvatske za sufinanciranje iz fondova Europske unije.

U radu Hrvatskog sabora i njegovih radnih tijela, u ime Državnog ureda za reviziju sudjelovat će mr. Ivan Klešić, dipl. oec., glavni državni revizor.

S poštovanjem



Prilog: kao u dopisu



**REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU**

**IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI**

**UTJECAJ PROGRAMSKE INICIJATIVE JASPERS
NA PODNESENE PROJEKTNE PRIJEDLOGE REPUBLIKE HRVATSKE
ZA SUFINANCIRANJE IZ FONDOVA EU**

Zagreb, svibanj 2017.

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK	i
UVOD	2
PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE	3
METODE REVIZIJE	4
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI	6
PRAVNI OKVIR	9
Temeljni dokumenti	9
Pravila, izvješća i akcijski planovi	10
INSTITUCIONALNI OKVIR	13
Upravljačka tijela	13
Komunikacija i suradnja subjekata i subjekata s JASPERS-om	15
PROJEKTI KOJI KORISTE JASPERS	16
Utjecaj aktivnosti JASPERS-a na projekte iz uzorka	17
OSTVARENA DODANA VRIJEDNOST JASPERS-a	29
Jačanje administrativnih kapaciteta	29
Izrada strateških dokumenata	29
Prijenos znanja i praćenje utjecaja aktivnosti JASPERS-a	31
Utjecaj aktivnosti JASPERS-a na trajanje procesa odobrenja projekata	33
Utjecaj aktivnosti JASPERS-a na uspješnost povlačenja sredstava iz fondova EU	34
OCJENA UČINKOVITOSTI UTJECAJA PROGRAMSKE INICIJATIVE JASPERS NA PODNESENE PROJEKTNE PRIJEDLOGE RH ZA SUFINANCIRANJE IZ FONDOVA EU	39
OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE	41
POJMOVNIK	45
KRATICE	49

SAŽETAK

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti utjecaja programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge Republike Hrvatske za sufinanciranje iz fondova EU. Revizijom su obuhvaćena Upravljačka tijela nadležna za provedbu OP-a iz programskog razdoblja 2007. - 2013. te programskog razdoblja 2014. - 2020. u RH i druga tijela nadležna za provedbu projekata, odabrana metodom uzorka projekata.

Predmet revizije bile su aktivnosti u vezi s korištenjem JASPERS-a (zajedničke pomoći za potporu projektima u europskim regijama) u RH i njegov utjecaj na projektne prijedloge koji se financiraju ili će se financirati iz fondova EU.

Osnovni cilj revizije bio je ocijeniti učinkovitost utjecaja JASPERS-a na podnesene projektne prijedloge RH za sufinanciranje iz fondova EU. Uz osnovni cilj, posebni ciljevi revizije bili su: ispitati ulogu i odgovornosti nadležnih tijela RH u korištenju JASPERS-a te provjeriti jesu li potencijalni korisnici dovoljno upoznati s JASPERS-om i koriste li ga, provjeriti i ocijeniti suradnju subjekata revizije te suradnju subjekata s JASPERS-om, utvrditi broj i vrstu zadataka JASPERS-a te njihov status, provjeriti prosjek trajanja poduzetih aktivnosti JASPERS-a, na temelju odabranog uzorka projekata utvrditi utječe li JASPERS na brže odobrenje projektnih prijedloga kao i na njihovo uspješnije provođenje te utvrditi je li korištenjem JASPERS-a ostvareno uspješnije povlačenje sredstava iz fondova EU.

RH je 2011. postala korisnica JASPERS-a kada su Europska komisija i Europska investicijska banka potpisale Sporazum o suradnji. Programskom inicijativom JASPERS državama korisnicama omogućeno je neovisno savjetovanje u svrhu bolje pripreme projekata i to u svim fazama projekata te pomoć u izradi strateških dokumenata i jačanju administrativnih kapaciteta.

Revizijom je, između ostalog, utvrđeno:

- odredbe ZNP-a ne definiraju jasan način i uvjete korištenja JASPERS-a na pripremi projektne dokumentacije za velike i male projekte, uključujući i projekte od strateške važnosti te ne predstavljaju dostatnu pravnu podlogu za postupanje nadležnih tijela u pripremi projekata
- uočena je razlika u evidentiranim podacima na razini RH i na razini JASPERS-a, jer Upravljačka tijela nisu sudjelovala u pripremi Godišnjih izvješća odnosno nisu usklađivala svoje podatke s JASPERS-om
- nadležna tijela za provođenje aktivnosti JASPERS-a nisu provodila procjenu potreba korištenja JASPERS-a; Pisane procedure za odabir projekata koji će koristiti JASPERS tehničku pomoć ne postoje
- podaci u akcijskim planovima nisu redovito ažurirani, zbog čega sadrže netočne podatke o provedenim aktivnosti JASPERS-a
- zbog nedostataka u planiranju horizontalnih aktivnosti, veliki broj zadataka je otkazan
- nadležna tijela ne analiziraju područja i teme koje mogu samostalno odraditi i ne provode kontinuirano programe za svoje zaposlenike s ciljem prijenosa znanja i iskustava stečenih kroz rad s JASPERS-om

- MRRFEU ni druga nadležna tijela nemaju razvijen sustavan pristup praćenja utjecaja aktivnosti JASPERS-a, odnosno ne evidentiraju se podaci o trajanju JASPERS zadataka kao ni broj i vrsta danih preporuka
- nadležna tijela i korisnici JASPERS-a ne slijede u potpunosti procedure koje se odnose na suradnju s JASPERS-om, što otežava praćenje utjecaja JASPERS-a i negativno utječe na transparentnost provedbe aktivnosti JASPERS-a
- JASPERS ima pozitivan utjecaj na vrijeme potrebno EK za odobrenje velikih projekata, odnosno proces odobrenja velikih projekata trajao je znatno kraće kod projekata koji su koristili JASPERS
- JASPERS svojim aktivnostima utječe na razinu pripremljenosti projektnih prijedloga, veću spremnost projektnih prijava, kao i na brže odobrenje projekata te time neizravno utječe i na povlačenje sredstava iz fondova EU.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, Državni ured za reviziju ocjenjuje da je utjecaj programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge Republike Hrvatske za sufinanciranje iz fondova EU djelomično učinkovit.

Državni ured za reviziju je dao sljedeće preporuke:

- MRRFEU u ZNP-ima treba izmijeniti, dopuniti i jasno utvrditi pravila koja se odnose na uvijete i način korištenja JASPERS-a
- MRRFEU treba, prije objave Godišnjih izvješća, uskladiti podatke s drugim nadležnim tijelima te o njima obavijestiti JASPERS
- Upravljačka tijela trebaju provoditi detaljnu procjenu potreba prije uvrštavanja projekata u Akcijski plan te donijeti pisane procedure kojima bi se odredili prioriteta u odabiru projekata za tehničku pomoć JASPERS-a
- MRRFEU treba redovito ažurirati akcijske planove, utvrditi stvarni status JASPERS-ovih zadataka odnosno uskladiti podatke sa svim nadležnim tijelima te ažurirane podatke redovito prosljeđivati JASPERS-u na znanje
- MZO, MMPI i Hrvatske vode trebaju, u suradnji s MRRFEU, jasno odrediti aktivnosti u kojima je potrebna pomoć i podrška JASPERS-a te prema tome planirati buduće horizontalne aktivnosti i sustavno voditi evidenciju
- jasno utvrditi područja u kojima su stečena potrebna znanja za samostalan rad kako bi se pomoć JASPERS-a usmjerila na područja koja nije moguće samostalno pripremiti
- MRRFEU, MMPI, MZOE, MZO, FZOEU, Hrvatske vode, CARNET, Hrvatske ceste d.o.o. i HŽI d.o.o. trebaju redovito dokumentirati provedbu aktivnosti suradnje s JASPERS-om u svrhu učinkovitog praćenja njegovog utjecaja
- na sustavan način pratiti učinke aktivnosti JASPERS-a na projektima i na jačanju sposobnosti institucija, detaljnije izvještavati o aktivnostima JASPERS-a, voditi evidenciju o trajanju JASPERS zadataka te broju i vrsti danih preporuka kao i redovito dostavljati JASPERS-u Obrazac s povratnim informacijama

- kontinuirano prenositi znanja i iskustva stečena kroz aktivnosti JASPERS-a na što veći broj zaposlenika koji rade na pripremi projekata za sufinanciranje iz fondova EU.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih slabosti i propusta, čime bi se povećala učinkovitost utjecaja programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge RH za sufinanciranje iz fondova EU.



**REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU**

KLASA: 041-01/16-10/18
URBROJ: 613-01-09-17-26

Zagreb, 10. svibnja 2017.

**IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
UTJECAJ PROGRAMSKE INICIJATIVE JASPERS NA PODNESENE
PROJEKTNE PRIJEDLOGE REPUBLIKE HRVATSKE
ZA SUFINANCIRANJE IZ FONDOVA EU**

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti utjecaja programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge Republike Hrvatske za sufinanciranje iz fondova EU.

Revizija je obavljena na način i prema postupcima utvrđenim okvirom revizijskih standarda Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI) i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Postupci revizije provedeni su od 22. veljače 2016. do 10. svibnja 2017., usklađeno s Europskim revizorskim sudom i Državnim uredom za reviziju Republike Poljske.

UVOD

U programskom razdoblju 2007. - 2013., Europska komisija - Glavna uprava za regionalnu politiku (dalje u tekstu: EK) je u suradnji s Europskom investicijskom bankom (dalje u tekstu: EIB), Europskom bankom za obnovu i razvoj (dalje u tekstu: EBOR) i njemačkom razvojnom bankom Kreditanstalt für Wiederaufbau (dalje u tekstu: KfW) razvila četiri zajedničke inicijative koje bi Kohezijsku politiku Europske unije trebale učiniti učinkovitom i održivom, a to su: JEREMIE, JESSICA, JASPERS i JASMINE. Svrha inicijativa JEREMIE i JESSICA je promicanje instrumenata financijskog inženjeringa, dok programske inicijative JASPERS i JASMINE služe kao instrumenti tehničke pomoći.

Republika Hrvatska (dalje u tekstu: RH) je korisnica programske inicijative „Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions“ (dalje u tekstu: JASPERS), zajedničke pomoći za potporu projektima u europskim regijama. JASPERS je s radom u RH službeno započeo 22. prosinca 2011., kada su EK i EIB potpisali Sporazum o suradnji. Programskom inicijativom JASPERS državama korisnicama omogućeno je neovisno savjetovanje u svrhu bolje pripreme prvenstveno velikih projekata, ali u državama koje nemaju značajan broj velikih projekata, JASPERS može pružati pomoć i malim projektima. U programskom razdoblju 2007. - 2013., granična vrijednost velikih projekata (Strukturni fondovi) iznosila je 50 milijuna EUR u sektoru prometa (cestovni, zračni, željeznički), regionalne konkurentnosti (upravljanje vodama, otpadom, održivom energijom) i drugim sektorima, dok je u sektoru okoliša granična vrijednost velikih projekata iznosila 25 milijuna EUR¹. U programskom razdoblju 2014. - 2020. (Europski strukturni i investicijski fondovi), vrijednost velikih projekata iznosi 50 milijuna EUR u svim sektorima, osim u sektoru prometa gdje iznosi 75 milijuna EUR². Korisnice JASPERS-a su 19 država članica EU (Bugarska, RH, Cipar, Češka, Estonija, Francuska, Irska, Italija, Grčka, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Španjolska i Ujedinjeno Kraljevstvo) te četiri države kandidatkinje za ulazak u EU (Crna Gora, Republika Makedonija, Republika Srbija i Turska). Osim što JASPERS radi na velikim i malim projektima, također pruža pomoć institucijama u izradi strateških dokumenata i jačanju administrativnih kapaciteta (tzv. horizontalne aktivnosti).

JASPERS može pružiti tehničku pomoć u svim fazama projekta, od najranije faze planiranja projekta za financiranje iz fondova EU, pregleda pripremljene dokumentacije do savjetovanja povezanog s poštivanjem prava EU. RH je korisnica JASPERS-a od pretpristupnog razdoblja, a ulaskom u EU je na raspolaganje dobila dodatna sredstava iz fondova EU, za čije su povlačenje potrebni dobro pripremljeni projekti.

¹ Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006, od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999

² Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006

PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije su bile aktivnosti u vezi s korištenjem JASPERS-a u RH i njegov utjecaj na projektne prijedloge koji se financiraju ili će se financirati iz fondova EU.

Subjekti revizije su Upravljačka tijela (dalje u tekstu: UT) nadležna za provedbu OP-a iz programskog razdoblja 2007. - 2013. te programskog razdoblja 2014. - 2020. u RH i to: Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU (dalje u tekstu: MRRFEU), Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (dalje u tekstu: MMPI) te Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (dalje u tekstu: MZOE), kao i druga tijela nadležna za provedbu projekata, odabrana metodom uzorka projekata: Ministarstvo znanosti i obrazovanja (dalje u tekstu: MZO), Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (dalje u tekstu: FZOEU), Hrvatske vode, Hrvatska akademska i istraživačka mreža - CARNET, Sveučilište u Rijeci, Hrvatske ceste d.o.o. te HŽ Infrastruktura d.o.o. (dalje u tekstu: HŽI d.o.o.). Navedeni subjekti su odabrani zbog značajne uloge u upravljanju projektima koji su koristili JASPERS.

Osnovni cilj revizije bio je ocijeniti učinkovitost utjecaja JASPERS-a na podnesene projektne prijedloge RH za sufinanciranje iz fondova EU.

Posebni ciljevi revizije bili su:

- ispitati ulogu i odgovornosti nadležnih tijela RH u korištenju JASPERS-a te provjeriti jesu li potencijalni korisnici dovoljno upoznati s JASPERS-om i koriste li ga
- provjeriti i ocijeniti suradnju subjekata revizije te suradnju subjekata s JASPERS-om
- utvrditi broj i vrstu zadataka JASPERS-a (veliki projekti, mali projekti i horizontalne aktivnosti) te njihov status (odobreni, otkazani, suspendirani i završeni)
- provjeriti prosjek trajanja poduzetih aktivnosti JASPERS-a
- na temelju odabranog uzorka projekata utvrditi utječe li JASPERS na brže odobrenje projektnih prijedloga kao i na njihovo uspješnije provođenje
- utvrditi je li korištenjem JASPERS-a ostvareno uspješnije povlačenje sredstava iz fondova EU.

S obzirom na postavljene ciljeve, revizijom su obuhvaćena sljedeća područja: pravni okvir, institucionalni okvir, projekti koji koriste JASPERS i ostvarena dodana vrijednost JASPERS-a.

METODE REVIZIJE

U skladu s prihvaćenim revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI), revizija je planirana i obavljena na način koji osigurava potrebne dokaze i pruža razumnu osnovu za revizijske nalaze i zaključke te ostvarenje ciljeva revizije.

Za potrebe provedbe postupaka revizije korištene su sljedeće metode:

- sastanci i intervjui s predstavnicima subjekata revizije (čelnici, voditelji odjela, zaposlenici)
- analiza pravnog i institucionalnog okvira (nacionalni i EU propisi, unutarnji akti, procedure, evidencije)
- odabir uzorka projekata na temelju unaprijed određenih kriterija
- analiza dokumentacije projekata (službene Bilješke s preporukama i Završna izvješća o radu JASPERS-a, dopisi, elektronička pošta i druga projektna dokumentacija)
- uvid u rad subjekata radi provjere pravilnosti provedbe propisa i ocjene učinkovitosti JASPERS-a u RH
- analiza podataka prikupljenih putem upitnika.

Sastanci i intervjui su obavljeni s rukovoditeljima i zaposlenicima u subjektima revizije. Revizijom je obuhvaćena odgovarajuća dokumentacija u svim subjektima u vezi s EU i nacionalnom regulativom, financijskim podacima iz uzorka projekata, godišnjim izvješćima, unutarnjim priručnicima i procedurama te drugom dokumentacijom potrebnom za ostvarenje ciljeva revizije, odnosno utvrđivanje činjenica, donošenje zaključaka i preporuka.

U tablici broj 1 daju se kriteriji za odabir uzorka projekata, na temelju kojih je ocijenjena učinkovitost:

- *vrsta JASPERS zadatka* - svrha ovog kriterija je obuhvatiti sve vrste zadataka (veliki projekti/mali projekti/horizontalne aktivnosti)
- *različiti sektori* - svrha ovog kriterija je obuhvatiti projekte i horizontalne aktivnosti iz svakog sektora (sektor zaštite okoliša, sektor prometa i sektor pametnog razvoja)
- *status provedbe projekta* - svrha ovog kriterija je obuhvatiti projekte u završnoj fazi provedbe odnosno on koji imaju najraniji predviđeni rok završetka
- *status provedbe JASPERS zadatka* - svrha ovog kriterija je obuhvatiti JASPERS zadatke koji su završeni kako bi se obavio uvid u dokumentaciju
- *značaj projekta (financijska komponenta i/ili strateška važnost)* - svrha ovog kriterija je obuhvatiti projekte značajne za povlačenje sredstava iz Strukturnih instrumenata kao i projekte od strateške važnosti za RH
- *nadležnost UT-a* - svrha ovog kriterija je obuhvatiti projekte i horizontalne aktivnosti u nadležnosti sva tri UT-a.

Tablica broj 1

Kriteriji za odabir uzorka projekata

Redn i broj	KRITERIJI		Projekti					Horizontalne aktivnosti			
			Trebež - Samobor	Osijek	E- škole	Rijeka	Trogir - Čiovo	Dugo Selo - Križevci	Strateški dokumenti	Jačanje kapaciteta	
	1		2	3	4	5	6	7	8	9	
1.	Vrsta JASPERS zadataka*	Veliki projekti		x				x			
		Mali projekti	x		x	x	x				
		Horizontalne aktiv.							x3	x	
2.	Sektori	Zaštita okoliša	Otpad	x							
			Vode		x						
		Pametni razvoj	ICT			x					
			RDI				x			x2	
		Promet	Ceste					x			
Željeznica							x	x			
3.	Status provedbe projekta	U tijeku		x	x		x	x			
		Završen	x			x					
4.	Status JASPERS zadatka	U tijeku									
		Otkazan									
		Završen	x	x	x	x	x	x	x3	x	
5.	Značaj projekta (financijska komponenta i/ili strateška važnost)	x	x	x	x	x	x				
6.	Nadležnost UT-a	MRRFEU			x	x			x2		
		MMPI					x	x	x		
		MZOE	x	x						x	

* Ukupno je odabrano deset JASPERS zadataka - dva velika projekta, četiri mala te četiri horizontalne aktivnosti

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI

Učinkovitost JASPERS-a odnosno njegov utjecaj na podnesene projektne prijedloge RH za sufinanciranje iz fondova EU ocjenjena je prema sljedećim područjima revizije: pravni i institucionalni okvir, projekti koji koriste JASPERS tehničku pomoć te ostvarena dodana vrijednost JASPERS-a.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

Glavno pitanje:

- Jesu li aktivnosti JASPERS-a utjecale na količinu i kvalitetu projektnih prijedloga u RH za sufinanciranje iz fondova EU i na koji način?

Potpitanja:

- Je li korištenje JASPERS-a u RH uspješno koordinirano?
 - Je li u RH uspostavljen institucionalni i zakonodavni okvir koji uspješno podržava korištenje JASPERS-a?
 - Provode li subjekti revizije aktivnosti JASPERS-a u skladu s ulogama i odgovornostima nadležnih tijela utvrđenih nacionalnim i EU propisima?
 - Je li uspostavljena dobra komunikacija i suradnja subjekata revizije, subjekata revizije i JASPERS-a te subjekata revizije i potencijalnih korisnika?
- Pridonose li aktivnosti JASPERS-a učinkovitoj pripremi i provedbi projekata sufinanciranih iz fondova EU?
 - U kojoj je mjeri RH koristila odnosno još uvijek koristi JASPERS (veliki i mali projekti te horizontalne aktivnosti) i u kojoj su fazi provedbe?
 - Kako aktivnosti JASPERS-a utječu na pripremu i odobrenje projektnih prijedloga (EK i nacionalnih institucija) te provedbu projekata, a time i na ukupnu kvalitetu projekata?
 - Utječu li aktivnosti JASPERS-a na jačanje administrativnih kapaciteta (prijenos znanja) te na korištenje raspoloživih sredstava iz fondova EU?

Za ocjenu učinkovitosti JASPERS-a, određeni su kriteriji prema područjima revizije kojima se utvrđuje utjecaj programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge RH za sufinanciranje iz fondova EU, a daju se u tablici u nastavku.

Tablica broj 2

**Kriteriji za ocjenu učinkovitosti utjecaja programske inicijative JASPERS
na podnesene projektne prijedloge RH
za sufinanciranje iz fondova EU**

Područja revizije		Kriteriji
1		2
Pravni okvir	Memorandum o razumijevanju o djelovanju JASPERS-a između EK, EIB i EBOR	- usvojen temeljni dokument za financiranje JASPERS aktivnosti na razini EU - određena osnovna načela djelovanja JASPERS-a
	Sporazum o financiranju između Vlade RH i EK u vezi s Nacionalnim programom za RH u okviru programa IPA - komponenta »pomoć u tranziciji i izgradnja institucija« za 2011.	- određeni uvjeti potrebni za korištenje JASPERS-a i za financiranje dijela JASPERS-a namijenjenog RH - određeni sektori kojima je namijenjena JASPERS tehnička pomoć
	Dodatak br. 1. Sporazumu o financiranju između Vlade RH i EK u vezi s Nacionalnim programom 2013.	- utvrđene promjene dodatkom Sporazumu o financiranju
	OP-i za programsko razdoblje 2007. - 2013. i za programsko razdoblje 2014. - 2020.	- usvojeni OP-i i utvrđeni indikativni popisi velikih projekata u sektorima promet, zaštita okoliša i regionalna konkurentnost - korištenje tehničke pomoći za pripremu infrastrukturnih projekata
	Zajednička nacionalna pravila	- izrađeno i usvojeno pravilo o uvjetima za pripremu i provedbu projekata - izrađeno i usvojeno pravilo o dodjeli bespovratnih sredstava
	Godišnja izvješća JASPERS-a	- podaci koji se odnose na korištenje JASPERS-a u RH su cjeloviti i međusobno usklađeni - objavljena su godišnja izvješća za 2011., 2012., 2013., 2014. i 2015.
	Godišnji akcijski planovi	- utvrđeni su i obuhvaćeni projekti u akcijske planove - broj ukupno donesenih akcijskih planova - ažurirani su akcijski planovi
Institucionalni okvir	Upravljačka tijela tri OP-a u kojima se koristi JASPERS - Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU - Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture - Ministarstvo zaštite okoliša i prirode	- organizacija unutarnjih ustrojstvenih jedinica odgovornih za aktivnosti JASPERS-a - upravljanje ljudskim potencijalima - sistematizacija radnih mjesta - jasno su određene uloge i odgovornosti nadležnih ustrojstvenih jedinica odnosno zaposlenika - uspostavljena komunikacija i suradnja subjekata revizije, JASPERS-a i krajnjih korisnika - provodi se promocija aktivnosti JASPERS-a u RH

Područja revizije		Kriteriji
1		2
Projekti koji koriste JASPERS tehničku pomoć	Vrste JASPERS zadataka	-određene su vrste JASPERS zadataka (veliki projekti, mali projekti i horizontalne aktivnosti)
	Godišnji akcijski planovi projekata od 2012. do konca 2016.	- broj projekata unutar godišnjih akcijskih planova - status svih projekata (odobreni, u tijeku, završeni, otkazani i suspendirani) - napredak kroz povećanje broja projekata
	Utjecaj aktivnosti JASPERS-a na projekte iz uzorka	- utvrđena su područja za koja je JASPERS pružao tehničku pomoć - odabrani su projekti na temelju uzorka - utvrđen je status odabranih projekata - utvrđeno je vremensko trajanje aktivnosti JASPERS- a na projektnim prijedlozima - doneseni i usvojeni komentari i preporuke JASPERS-a
Ostvarena dodana vrijednost JASPERS-a	Jačanje sposobnosti institucija i administrativnih kapaciteta	- provjerava se provođenje horizontalnih aktivnosti - upravljanje ljudskim potencijalima - stručno usavršavanje - provjerava se uspješnost prenošenja i stjecanja tehničkih znanja (upitnik) - provjerava se praćenje utjecaja aktivnosti JASPERS-a u RH
	Utjecaj aktivnosti JASPERS-a na vrijeme potrebno za odobrenje od EK	- provjerava se utjecaj aktivnosti JASPERS-a na brže odobravanje projektnih prijedloga koje će odobriti EK i/ili nacionalna tijela (projekti koji su koristili JASPERS u odnosu na projekte koji ga nisu koristili)
	Utjecaj aktivnosti JASPERS-a na povlačenje sredstava iz fondova EU	- provjerava se utjecaj aktivnosti JASPERS-a na povlačenje sredstava iz fondova EU (odobrenje EK, vrijednost projekata i status provedbe projekata)

Utjecaj aktivnosti JASPERS-a na projektne prijedloge za sufinanciranje iz fondova EU ocjenjuje se kao **učinkovit** ako subjekti revizije u cijelosti postupaju u skladu s propisanim ulogama i odgovornostima, ako aktivnosti JASPERS-a utječu na pripremu i odobrenje projektnih prijedloga, uspješnu provedbu projekata te na stjecanje i prenošenje znanja.

Utjecaj aktivnosti JASPERS-a na projektne prijedloge za sufinanciranje iz fondova EU ocjenjuje se kao **djelomično učinkovit** ako subjekti revizije ne postupaju u cijelosti u skladu s propisanim ulogama i odgovornostima te ako aktivnosti JASPERS-a utječu na pripremu i odobrenje projektnih prijedloga, ali se kod subjekata u pojedinim područjima revizije utvrde manje slabosti i propusti u provedbi aktivnosti JASPERS-a.

Utjecaj aktivnosti JASPERS-a na projektne prijedloge za sufinanciranje iz fondova EU ocjenjuje se kao **neučinkovit** ako subjekti revizije potrebne aktivnosti JASPERS-a nisu provodili ili ako aktivnosti JASPERS-a nisu imale utjecaja na pripremu i odobrenje projektnih prijedloga, uspješnu provedbu projekata ni na stjecanje i prenošenje znanja.

PRAVNI OKVIR

Temeljni dokumenti

- Memorandum o razumijevanju o djelovanju JASPERS-a između EK, EIB i EBOR

JASPERS je 2006. započeo s pružanjem tehničke pomoći državama korisnicama u provođenju Kohezijske politike. Pravna osnova za djelovanje JASPERS-a je Memorandum o razumijevanju o djelovanju JASPERS-a između EK, EIB i EBOR³ (dalje u tekstu: Memorandum o razumijevanju) koji su navedene institucije potpisale 30. svibnja 2006. JASPERS je uspostavljen kao stručna služba koja u suradnji s EK i nacionalnim nadležnim tijelima pruža tehničku pomoć u pripremi projekata namijenjenih za sufinanciranje iz sredstava EU. U srpnju 2008. izmjenom i dopunom Memoranduma o razumijevanju, kao pridruženi partner JASPERS-u, priključila se KfW.

Memorandum o razumijevanju predstavlja jedini formalni dokument koji utvrđuje misiju i ciljeve JASPERS-a te je temelj njegovog funkcioniranja u okviru EIB-a. Propisano je da provedbom JASPERS-a upravlja Upravni odbor sastavljen od članova koje imenuje EK, EIB-a i EBOR-a. U skladu s odredbama Memoranduma o razumijevanju, detaljniji uvjeti pružanja tehničke pomoći državama članicama EU i okvir za financiranje aktivnosti JASPERS-a propisuju se u godišnjim Ugovorima o doprinosima⁴ koje sklapaju institucije partneri. Nadalje, određeno je da se pomoć JASPERS-a pruža projektima u pripremi te da se na temelju zahtjeva država korisnica utvrđuju prioriteta u Akcijskom planu⁵, koji zajednički usuglašavaju JASPERS i nadležna nacionalna tijela.

- Sporazum o financiranju između Vlade RH i EK u vezi s Nacionalnim programom za RH u okviru programa IPA - komponenta »pomoć u tranziciji i izgradnja institucija« za 2011.

Nadležne institucije u RH su tijekom 2010., u razdoblju pregovora o pristupanju EU, izrazile interes i potrebu za korištenjem JASPERS-a. Upravni odbor JASPERS-a je 22. studenoga 2010. odobrio početak aktivnosti JASPERS-a u RH tijekom 2011. Nakon što je EK 11. kolovoza 2011. usvojila Nacionalni program za RH u okviru programa IPA komponenta „Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija“ za 2011. - II. dio, potpisan je „Sporazum o financiranju između Vlade RH i EK u vezi s Nacionalnim programom za RH u okviru programa IPA - komponenta pomoć u tranziciji i izgradnja institucija“ za 2011. (dalje u tekstu: Sporazum o financiranju), koji je stupio na snagu 19. studenoga 2011. Sporazum o financiranju uređuje provedbu JASPERS-a kao posebne mjere za pružanje podrške razvoju projektnih prijedloga infrastrukturnih projekata u sektorima okoliša i prometa te, s obzirom na to da je RH počela koristiti JASPERS prije nego je postala članica EU, osigurava sredstva u iznosu pet milijuna EUR iz IPA programa za razdoblje dvije godine od sklapanja Sporazuma o financiranju.

³ eng. Memorandum of Understanding in respect of Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions (JASPERS) between the European Commission, the European Investment Bank and the European Bank for Reconstruction and Development, 30th May 2006.

⁴ eng. Annual Contribution Agreements

⁵ eng. Country Action Plan

S obzirom na to da je Upravni odbor JASPERS-a donio odluku o proširenju aktivnosti na dodatne sektore (energetika, poduzetništvo, istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije, informacijske i komunikacijske tehnologije), do konca 2014.⁶, potpisan je Dodatak navedenom Sporazumu o financiranju koji je stupio na snagu 4. studenoga 2013.⁷ Pridruživanjem EU, RH je postala ravnopravna korisnica JASPERS tehničke pomoći kao i druge države članice te od 2015. ne postoji nacionalna regulativa koja propisuje financiranje aktivnosti JASPERS-a.

Revizijom je utvrđeno da navedeni Sporazum o financiranju propisuje provođenje aktivnosti JASPERS-a na centraliziranoj osnovi te stoga na nacionalnoj razini nije moguće utvrditi iskorištenost sredstava namijenjenih financiranju aktivnosti JASPERS-a u RH.

- Operativni programi za programsko razdoblje 2007. - 2013. i 2014. - 2020.

S obzirom na to da je RH počela koristiti JASPERS u pretpristupnom razdoblju te kasnije nastavila primati podršku JASPERS-a i kao punopravna članica EU, projekti na kojima je JASPERS pružao tehničku pomoć odnose se na oba programska razdoblja 2007. - 2013. i 2014. - 2020. MRRFEU je, u suradnji s JASPERS-om i drugim tijelima u Sustavu upravljanja i kontrole korištenja sredstava iz fondova EU, određivalo projekte koji će se obuhvaćati akcijskim planovima na temelju indikativnih lista velikih projekata navedenih u OP-ima.

Za programsko razdoblje 2007. - 2013. usvojeni su OP Zaštita okoliša, OP Promet, OP Regionalna konkurentnost i OP Razvoj ljudskih potencijala, dok su za programsko razdoblje 2014. - 2020. usvojeni OP Konkurentnost i kohezija i OP Učinkoviti ljudski potencijali. S obzirom na to da su zadaci koje JASPERS obavlja podijeljeni prema sektorima za koje pruža podršku: okoliš (vode i otpad), promet (cestovni, željeznički, zračni i pomorski) te pametni razvoj, JASPERS se u RH za razdoblje 2007. - 2013. koristi u tri OP-a (Zaštita okoliša, Promet i Regionalna konkurentnost), a za razdoblje 2014. - 2020. u OP Konkurentnost i kohezija.

Pravila, izvješća i akcijski planovi

- Zajednička nacionalna pravila

Unutarnja pravila nadležnih tijela koja upravljaju sredstvima fondova EU trebaju biti usklađena sa Zajedničkim nacionalnim pravilima (dalje u tekstu: ZNP) koja predstavljaju smjernice za postupanje tijela u Sustavu. Pripremaju se i donose s ciljem jednoobraznog postupanja svih tijela unutar Sustava koja čine institucionalni okvir za provedbu OP-a. ZNP je izradilo MRRFEU u svojstvu Koordinacijskog tijela za programsko razdoblje 2007. - 2013. te u svojstvu Upravljačkog tijela za programsko razdoblje 2014. - 2020. u suradnji s drugim nadležnim tijelima u Sustavu. Predstavljaju pravni okvir i uređuju procedure za uspostavu i unaprjeđenje sustava, strateškog planiranja i programiranja, pripreme i provedbe projekata, odabira projekata i odobravanja sredstava pomoći kao i korištenja tehničke pomoći.

⁶ http://www.eib.org/attachments/thematic/jaspers_annual_report_2013_en.pdf JASPERS Annual Report 2013

⁷ Uredba o objavi Dodatka br. 1. Sporazumu o financiranju između Vlade RH i EK u vezi s nacionalnim programom za RH u okviru programa IPA - komponenta „Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija“ za 2011. godinu II. dio (NN, Međunarodni ugovori 2/2014)

Prema posljednjim usvojenim ZNP-ima za programsko razdoblje 2007. - 2013., iz srpnja 2014., u Uvjetima za pripremu i provedbu projekata⁸, navedeno je da bi u prijavi koja se podnosi EK za sve velike projekte trebalo priložiti Završno izvješće o radu JASPERS-a⁹. Također, u zaključnim napomenama ZNP-a potiče se korištenje JASPERS-a i za projekte s ukupnim troškovima iznad 30 milijuna EUR te složene i/ili jedinstvene projekte za čiju pripremu na nacionalnoj razini nema dovoljno znanja ili stručnosti. Za programsko razdoblje 2014. - 2020., u travnju 2016. donesena su nova ZNP, u kojima su odredbe o JASPERS-u izmijenjene i objašnjene u pravilu Dodjela bespovratnih sredstava¹⁰, prema kojima se JASPERS u pravilu koristi za pripremu velikih projekata kao i za pripremu strateških projekata ako je navedeno primjenjivo.

Revizijom je utvrđeno da odredbe ZNP-a, za oba programska razdoblja, kojima su uređene aktivnosti JASPERS-a u RH, ne definiraju jasan način i uvjete korištenja JASPERS-a na pripremi projektne dokumentacije za velike i male projekte uključujući one od strateške važnosti te ne predstavljaju dostatnu pravnu podlogu za postupanje nadležnih tijela u pripremi projekata.

Državni ured za reviziju predlaže MRRFEU, koje izrađuje ZNP, da izmijeni, dopuni i jasno definira pravila koja se odnose na uvjete i način korištenja JASPERS-a.

- Godišnja izvješća JASPERS-a

Godišnja izvješća o provedbi programa JASPERS (dalje u tekstu: Godišnja izvješća) objavljuju se na mrežnoj stranici JASPERS-a i EIB-a čime su dostupna interesnim skupinama i cjelokupnoj zainteresiranoj javnosti. U navedenim izvješćima dan je sažeti opis svih aktivnosti koje je JASPERS provodio u državama korisnicama. S obzirom na to da JASPERS-ovi zadaci obuhvaćaju pregled pripremljene projektne dokumentacije, horizontalne aktivnosti, stratešku podršku, izgradnju kapaciteta i provedbenu podršku, u navedenim izvješćima naveden je broj svih odrađenih JASPERS-ovih zadataka ukupno kao i pojedinačno po državama korisnicama. Godišnja izvješća sadrže podatke o završenim zadacima JASPERS-a te o broju prijavljenih i odobrenih projekata na kojima je JASPERS radio, a koji su podneseni na odobrenje EK. Prvo Godišnje izvješće JASPERS-a objavljeno je za 2007., dok se RH prvi puta spominje 2011., kada je i postala korisnica JASPERS-a. U svim Godišnjim izvješćima navedeni su zadaci koje je JASPERS obavljao u RH na godišnjoj razini (u tijeku/završeni), prema sektorima, programskom razdoblju i vrsti JASPERS zadataka (mali i veliki projekti, horizontalne aktivnosti) te uspoređeni s drugim državama korisnicama.

Tijekom održanih intervjua s UT-ima nadležnim za provedbu aktivnosti JASPERS-a i na temelju prikupljene dokumentacije, Državni ured za reviziju je utvrdio da navedena UT nisu sudjelovala u pripremi Godišnjih izvješća odnosno nisu usklađivala svoje podatke s JASPERS-om. Slijedom navedenog, uočena je razlika u evidentiranim podacima na razini RH i na razini JASPERS-a. Također je utvrđeno da Posrednička tijela, kao ni krajnji korisnici, nisu usklađivali svoje podatke s nadležnim UT-ima, zbog čega je također došlo do razlike u evidentiranim podacima.

⁸ ZNP 02 - Uvjeti za pripremu i provedbu projekata <http://www.strukturnifondovi.hr/vazni-dokumenti>

⁹ eng. Action Completion Note (ACN)

¹⁰ ZNP 06 - Dodjela bespovratnih sredstava

Državni ured za reviziju predlaže MRRFEU, MZOE i MMPI da međusobno usklade podatke u vezi s aktivnostima JASPERS-a. Također, predlaže se MRRFEU, kao koordinatoru za JASPERS u programskom razdoblju 2014. - 2020., da prije objave Godišnjih izvješća uskladi podatke s drugim nadležnim tijelima te o njima obavijesti JASPERS.

- Godišnji akcijski planovi

Akcijnski plan je dokument koji se sastoji od kratkih radnih procedura¹¹, koje se odnose na aktivnosti JASPERS-a, kojima se JASPERS obvezuje nacionalnim tijelima pružiti pomoć u pripremi projektne dokumentacije, sastavljanjem službenih Bilješki s preporukama¹² i Završnog izvješća o radu JASPERS-a na projektnoj dokumentaciji te detaljnog popisa projekata na kojima će raditi JASPERS, a dogovaraju ga zajednički MRRFEU i JASPERS. Do konca 2013. akcijski planovi su dogovarani na godišnjoj razini i ažurirani prema potrebi.

U prosincu 2013., dopisom JASPERS-a, Akcijnski plan za 2014. postao je tzv. „Rolling plan“ za programsko razdoblje 2014. - 2020. i ažurira se slanjem dopisa s projektima koji se dodaju ili uklanjaju s popisa koje MRRFEU dostavlja JASPERS-u. Akcijnski plan sadrži: nazive projekata s referentnim brojem, status JASPERS zadatka, napredak zadatka izražen u postotku, datum završetka zadatka, datum otkazivanja te datum očekivanog završetka zadatka. S obzirom na to da nakon pristupanja EU, svi veliki projekti kao i strateško važni projekti prema ZNP-u, koriste JASPERS, nadležna tijela ih uvrštavaju u Akcijnski plan bez određivanja prioriteta, na način da se u Akcijnski plan uvrštavaju i projekti za koje nije sigurno hoće li biti financirani iz sredstava fondova EU, zbog čega dolazi do odgode ili otkazivanja takvih projekata.

Revizijom je utvrđeno da, s obzirom na to da RH, u odnosu na druge države članice, nema tako veliki broj projekata koji se pripremaju za financiranje iz fondova EU, nadležna tijela za provođenje aktivnosti JASPERS-a nisu do sada provodila procjenu potreba korištenja JASPERS-a. Utvrđeno je i da ne postoje pisane procedure za odabir projekata koji će koristiti JASPERS tehničku pomoć. Također, na temelju prikupljene dokumentacije utvrđeno je da podaci u akcijskim planovima nisu redovito ažurirani, odnosno podaci o statusu i napretku provedbe zadataka su netočni, uključuju zadatke koji su završeni ili otkazani te pojedini projekti na kojima je JASPERS radio nisu evidentirani u akcijskim planovima.

Državni ured za reviziju predlaže MRRFEU da redovito ažurira akcijske planove, utvrdi stvarni status JASPERS-ovih zadataka odnosno da uskladi podatke sa svim nadležnim tijelima te da ažurirane podatke redovito proslijeđuje JASPERS-u na znanje kako bi akcijski planovi bili potpuni i točni.

Također, Državni ured za reviziju predlaže MRRFEU, MMPI i MZOE da pri uvrštavanju projekata u Akcijnski plan za novo programsko razdoblje 2014. - 2020., prethodno provode detaljnu procjenu potreba te donesu pisana pravila kojima bi se odredio način utvrđivanja prioriteta u odabiru projekata za tehničku pomoć JASPERS-a.

¹¹ eng. Working Arrangements for JASPERS Intervention in Croatia

¹² eng. Guidance Note

INSTITUCIONALNI OKVIR

S obzirom na to da je RH počela koristiti JASPERS još u pretpristupnom razdoblju, za aktivnosti u vezi s fondovima EU, pa tako i za JASPERS u programskom razdoblju 2007. - 2013. bila su nadležna tri UT-a. Za OP Promet nadležno UT bilo je MMPI, za OP Zaštita okoliša nadležno UT bilo je MZOE, dok je za OP Regionalna konkurentnost nadležno UT bilo MRRFEU. Nakon što je RH postala punopravna članica EU i početkom novog programskog razdoblja 2014. - 2020., koordinacijsku ulogu za JASPERS je preuzelo MRRFEU kao UT za OP Konkurentnost i kohezija. Uloga i funkcija UT-a u aktivnostima JASPERS-a je redovno ažuriranje liste projekata i kontinuirana suradnja pri odabiru projekata na kojima bi JASPERS trebao raditi. Osim navedenog, uloga UT-a je omogućiti učinkovitu suradnju nadležnih tijela s JASPERS-om te kroz organiziranje prezentacija i radionica pridonositi kvalitetnom prijenosu znanja i dobroj informiranosti o ulozi JASPERS-a. Također, UT kao i Posrednička tijela (dalje u tekstu: PT), u skladu s nadležnostima u pojedinim sektorima, pružaju podršku krajnjim korisnicima, koji izravno surađuju s JASPERS-om na pripremi projektne dokumentacije za projekte koji će se financirati iz sredstava fondova EU. Na temelju prethodno navedenih činjenica, potencijalni korisnici JASPERS-a trebali bi kontaktirati UT odgovorno za koordinaciju aktivnosti JASPERS-a.

Upravljačka tijela

Prema Uredbama o unutarnjem ustrojstvu unutar UT-a nisu predviđene posebne ustrojstvene jedinice za obavljanje poslova u vezi s aktivnostima JASPERS-a, nego se obavljaju unutar ustrojstvenih jedinica nadležnih za upravljanje fondovima EU, koje su u svakom UT-u drugačije uspostavljene i prilagođene djelokrugu rada.

MRRFEU kao UT za OP Regionalna konkurentnost 2007. - 2013. te kao UT za OP Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020., obavlja i koordinacijsku ulogu za sve aktivnosti JASPERS-a u RH. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu MRRFEU (Narodne novine 27/12, 40/13, 113/13 i 112/14), unutar Uprave za provedbu OP-a i međunarodnih instrumenata odnosno Sektora za pripremu i provedbu projekata, ustrojena je Služba za horizontalna pitanja, pripreme i provedbe projekata koja, između ostalog, obavlja i poslove koordinacije vanjske stručne pomoći u pripremi projekata, postupaka neovisne procjene i odobrenja strateških projekata te koordinaciju aktivnosti JASPERS-a. Osim navedene Službe, unutar Sektora za pripremu i provedbu projekata ustrojene su Služba za pripremu i provedbu projekata u područjima jačanja gospodarstva i konkurentnosti te socijalne, zdravstvene i obrazovne infrastrukture, kao i Služba za pripremu i provedbu projekata u područjima energetike, zaštite okoliša te prometne infrastrukture i mobilnosti, čiji zaposlenici također surađuju s JASPERS-om tijekom pripreme i provedbe projekata i izravno komuniciraju s krajnjim korisnicima i PT-ima. Prema Pravilniku o unutarnjem redu, u MRRFEU kao koordinatoru za JASPERS, unutar Sektora za pripremu i provedbu projekata, predviđeno je 31 radno mjesto, a popunjeno je 18 radnih mjesta, odnosno 42,0 % nije popunjeno.

MMPI za programsko razdoblje 2007. - 2013. obavlja ulogu UT-a i PT-a razine 1 za OP Promet, dok za programsko razdoblje 2014. - 2020. obavlja samo ulogu PT-a razine 1 za OP Konkurentnost i kohezija. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu (Narodne novine 27/12, 36/12, 79/13, 65/15), Pravilniku o unutarnjem redu (rujan 2015.) i Pravilniku o izmjenama i dopunama Pravilnika o unutarnjem redu MMPI (studeni 2015.), suradnju s JASPERS-om provodi Uprava za fondove EU, odnosno Sektor za upravljanje OP-om i Sektor za potporu i provedbu projekata. Unutar Sektora za upravljanje OP-om, odnosno Službe za planiranje, odabir i ugovaranje projekata ustrojen je Odjel za pripremu, odabir i ugovaranje projekata koji surađuje s JASPERS-om. Također, u Sektoru za potporu i provedbu projekata, odnosno Službi za potporu projektima, ustrojen je Odjel za horizontalne projektne aktivnosti i podršku korisnicima čiji zaposlenici obavljaju poslove u vezi s aktivnostima JASPERS-a. Odjeli koji obavljaju aktivnosti JASPERS-a ustrojeni su unutar dvije različite Službe, odnosno dva Sektora. U Odjelu za pripremu, odabir i ugovaranje projekata ukupno je predviđeno pet radnih mjesta, a popunjena su tri radna mjesta odnosno 40,0 % nije popunjeno. Nadalje, unutar Odjela za horizontalne projektne aktivnosti i podršku korisnicima ukupno je predviđeno pet radnih mjesta, a popunjena su četiri radna mjesta odnosno 20,0 % nije popunjeno.

MZOE za programsko razdoblje 2007. - 2013. obavlja ulogu UT-a za OP Zaštita okoliša, dok za programsko razdoblje 2014. - 2020. obavlja samo ulogu PT-a razine 1 za OP Konkurentnost i kohezija. Prema Uredbi o unutarnjem ustrojstvu (Narodne novine 10/2014 i 17/2015) i Pravilniku o unutarnjem redu, iz travnja 2015., unutar Samostalnog sektora za EU, odnosno Službe za EU projekte, ustrojen je Odjel za pripremu projekata čiji zaposlenici sudjeluju na sastancima s JASPERS-om. U navedenom Odjelu radi šest zaposlenika, koliko je i predviđeno navedenim Pravilnikom. MZOE, u OP Zaštita okoliša 2007. - 2013., obavlja i funkciju PT-a razine 1 za podsektor gospodarenja otpadom, zbog čega je više uključeno u aktivnosti JASPERS-a na pripremi projekata u navedenom podsektoru, a manje u podsektoru voda gdje je PT razine 1 Ministarstvo poljoprivrede. Nadalje, MZOE je aktivnosti za pripremu projekata iz podsektora voda i gospodarenja otpadom delegiralo na PT razine 2, Hrvatske vode i FZOEU, koji izravno komuniciraju te kontinuirano surađuju s JASPERS-om.

Državni ured za reviziju je utvrdio da u svim UT-ima postoje ustrojstvene jedinice koje se bave aktivnostima JASPERS-a. U MMPI uloge i odgovornosti zaposlenika jasno su definirane, u MRRFEU nije precizno navedeno koji se zaposlenici bave JASPERS-om, ali je iz djelokruga ustrojstvenih jedinica navedeno moguće utvrditi, dok u MZOE nije moguće odrediti ni zaposlenike niti ustrojstvene jedinice koje se bave navedenim aktivnostima. Nadalje, na temelju uvida u dokumentaciju i obavljenih intervjua, utvrđeno je da MZOE nema dostatna saznanja o aktivnostima JASPERS-a na projektima u podsektoru voda te ne vodi evidencije o navedenom.

Državni ured za reviziju predlaže MZOE da unutarnjim aktima jasno odredi ulogu i odgovornosti zaposlenika koji se bave aktivnostima JASPERS-a te aktivnije prati utjecaj JASPERS-a u pripremi projekata.

S obzirom na nedovoljnu popunjenost radnih mjesta u ustrojstvenim jedinicama nadležnim za JASPERS, Državni ured za reviziju predlaže MRRFEU i MMPI da poduzmu potrebne aktivnosti s ciljem zapošljavanja određenog broja zaposlenika predviđenog sistematizacijom radnih mjesta.

Komunikacija i suradnja subjekata i subjekata s JASPERS-om

Od konca 2011., kada je JASPERS započeo s provođenjem aktivnosti u RH, nadležna tijela i krajnji korisnici međusobno komuniciraju i razmjenjuju podatke u svrhu upoznavanja potencijalnih korisnika s JASPERS-om, odabira projekata i učinkovite provedbe aktivnosti JASPERS-a.

Tijekom programskog razdoblja 2007. - 2013., UT su izravno komunicirala i surađivala s JASPERS-om u vezi s projektima iz sektora u njihovoj nadležnosti, a MRRFEU je imalo i dodatnu ulogu prikupljanja podataka od drugih UT o projektima koji će se uvrštavati u akcijske planove i prosljeđivati ih JASPERS-u. S obzirom na to da su UT komunicirala i surađivala s JASPERS-om izravno i da pri tome nisu bila obvezna obavještavati MRRFEU, nastale su razlike u evidencijama u vezi s aktivnostima JASPERS-a. Evidencije MRRFEU o poduzetim aktivnostima JASPERS-a na pojedinim projektima bitno se razlikuju od evidencija drugih nadležnih tijela (broj projekata na kojima JASPERS radi, status i napredak JASPERS zadataka). U novom programskom razdoblju 2014. - 2020., MRRFEU je preuzelo ulogu koordinatora za JASPERS. Sva nadležna tijela su, dopisom iz veljače 2016., obaviještena da su obvezna prosljeđivati zahtjeve za ažuriranje Akcijskog plana isključivo nadležnoj Službi za horizontalnu podršku pripremi i provedbi projekata u MRRFEU koja će ih nakon provjere kvalitete projektnih sažetaka i usklađivanja konačne verzije s nadležnim tijelom prosljeđivati JASPERS-u. Također, uvedena je i obveza dostave redovnih tromjesečnih ili dodatnih izvješća o aktivnosti JASPERS-a. Važnost dobre komunikacije i suradnje nadležnih tijela i MRRFEU-a vidljiva je na primjeru rješavanja poteškoća u suradnji s JASPERS-om u podsektoru gospodarenja otpadom. Službenim dopisom upućenim MRRFEU, iz studenoga 2014., MZOE je iskazalo nezadovoljstvo suradnjom s JASPERS-om, odnosno činjenicom da su njegovi stručnjaci davali usmene upute koje kasnije nisu bili spremni potvrditi pisanim putem. S ciljem razrješenja navedenog problema, MRRFEU je u veljači 2015. uputilo dopis JASPERS-u koji je odgovorom u ožujku 2015. predložio sastanak koji je rezultirao zamjenom navedenih stručnjaka.

Kao što je prethodno navedeno MZOE je pripremu projekata iz podsektora voda delegiralo na Hrvatske vode, što je utjecalo na komunikaciju i informiranost o aktivnostima JASPERS-a. Izravna suradnja s JASPERS-om je posebno prisutna u MMPI, čiji predstavnici redovito sudjeluju na mjesečnim sastancima koje JASPERS održava s korisnicima projekata. Za navedene sastanke do 2013. nije postojala praksa vođenja bilješki i često se komunicira na neformalan način. Navedena praksa negativno utječe na praćenje JASPERS-ove aktivnosti na projektima i rezultira velikim brojem izvanrednih zadataka¹³ i neslužbenih preporuka.

U svrhu kvalitetnije pripreme projekata i s ciljem prijenosa znanja, u svim sektorima održavaju se radionice i prezentacije o aktivnostima JASPERS-a koje su značajne za promociju JASPERS-a u RH. Ovisno o temi, u pravilu ih priprema JASPERS i predstavnici relevantnih institucija RH. Od početka provedbe aktivnosti JASPERS-a u RH, radionice u sektoru prometa organizirane su redovito na razini UT, dok su u sektoru okoliša, ovisno o potrebi, radionice organizirane na razini PT. Nadalje, MRRFEU je organiziralo radionice s temama koje su značajne za pripremu projekata u svim sektorima i na kojima su sudjelovali predstavnici svih nadležnih tijela.

¹³ tzv. ad hoc zadaci

Revizijom je utvrđeno da Akcijski plan sadrži netočne podatke o provedenim aktivnosti JASPERS-a na projektima, nakon čega je MRRFEU od drugih nadležnih tijela zatražilo ažuriranje podataka. Nadležna tijela su MRRFEU dostavila ažurirane podatke koji su objedinjeni i proslijeđeni JASPERS-u tijekom svibnja 2016. JASPERS je ažurirani Akcijski plan dostavio MRRFEU sredinom rujna 2016. s time da značajni dio predloženih promjena nije uzeo u obzir bez dodatnih obrazloženja. Nadalje, utvrđeno je i da su nadležna tijela bila upoznata s mogućnošću korištenja JASPERS-a u fazi pripreme projekata, ali ne i u fazi provedbe, zbog čega JASPERS nije korišten u provedbi projekata.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je komunikacija i suradnja JASPERS-a i nadležnih tijela prisutna, ali se ne provodi na dovoljno transparentan i formalan način. Također, utvrđene su slabosti u komunikaciji nacionalnih tijela koja surađuju s JASPERS-om.

Državni ured za reviziju predlaže MZOE i MMPI da sve aktivnosti JASPERS-a provode u suradnji s MRRFEU koje je novim programskim razdobljem 2014. - 2020. određeno kao koordinator za JASPERS. Nadalje, predlaže se subjektima revizije da redovito dokumentiraju provedbu aktivnosti uz suradnju s JASPERS-om u svrhu učinkovitog praćenja utjecaja JASPERS-a.

PROJEKTI KOJI KORISTE JASPERS

Cilj JASPERS-a je pružanje tehničke pomoći u pripremi projekata koji su prihvatljivi za financiranje iz fondova EU. JASPERS je s radom u RH započeo 2011. pružajući pomoć u pripremi velikih infrastrukturnih projekata s naglaskom na projekte iz sektora prometa i sektora okoliša. U pretpristupnom razdoblju, vrijednost velikih projekata financiranih iz IPA programa, iznosila je najmanje 10 milijuna EUR¹⁴. Ulaskom u EU, 1. srpnja 2013., RH je postala korisnica Strukturnih fondova, čime se vrijednost velikih projekata povećala na 25 milijuna EUR u sektoru zaštite okoliša te na 50 milijuna EUR¹⁵ u drugim sektorima, dok u programskom razdoblju 2014. - 2020. (Europski strukturni i investicijski fondovi) vrijednost velikih projekata iznosi 50 milijuna EUR u svim sektorima, osim u sektoru prometa gdje iznosi 75 milijuna EUR. Slijedom navedenog, projekti koji su započeli s pripremom u pretpristupnom razdoblju kao veliki projekti, zbog povećanja granične vrijednosti nakon ulaska u EU, nastavili su provedbu kao mali projekti financirani iz Strukturnih fondova. S obzirom da je u RH broj velikih projekata manji nego u drugim članicama EU, JASPERS u RH radi i na malim projektima, odnosno projektima ispod navedene granične vrijednosti, a većina je prema ZNP-u od strateške važnosti. Također, JASPERS radi i na horizontalnim aktivnostima, čiji je cilj jačanje sposobnosti institucija, prijenos tehničkih znanja i pomoć u izradi strateških dokumenata. S obzirom da nadležna tijela u RH nisu imala potrebna znanja i iskustva za samostalnu pripremu projektne dokumentacije, aktivnosti JASPERS-a u RH su se od početka njegova korištenja kontinuirano povećavale, što je vidljivo iz akcijskih planova (u 2012. bila su 43 zadatka, u 2013. bilo je 99 zadataka, a u 2015. bilo je 109 zadataka). Prema posljednjem popisu koji je objavio na svojoj mrežnoj stranici, od konca 2011. do rujna 2016., JASPERS je u RH radio na 123 zadatka, od čega je 38 završeno, a 85 u provedbi.

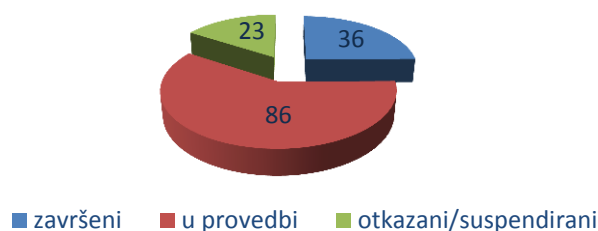
¹⁴ Uredba Komisije (EZ) br. 718/2007, od 12. lipnja 2007. o provedbi Uredbe Vijeća (EZ) br. 1085/2006, kojom se uspostavlja instrument pretpristupne pomoći (IPA)

¹⁵ Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006, od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999

U grafičkom prikazu broj 1 daju se podaci o broju JASPERS zadataka, prema statusu zadataka.

Grafički prikaz broj 1

Broj JASPERS zadataka prema statusu zadataka



Izvor: Podaci MRRFEU iz studenoga 2016.

Utjecaj aktivnosti JASPERS-a na projekte iz uzorka

JASPERS pruža tehničku pomoć nadležnim tijelima u pripremi projekata kroz provjeru i pregled dijela ili cjelokupne projektne dokumentacije, pregled i pripremu obrasca za prijavu projekta te pomaže pri odgovaranju na komentare i prigovore EK. Prije podnošenja projektne dokumentacije JASPERS-u na pregled, nadležna tijela sastavljaju Sažetak projekta¹⁶ u kojem se daje kratak opis projekta i statusa njegove pripremljenosti. Nakon završetka zadatka, JASPERS nadležnim tijelima uz Završno izvješće o radu dostavlja i Obrazac kojim se od nadležnih tijela traže povratne informacije o radu JASPERS-a na projektu¹⁷. S obzirom na potrebe i zahtjeve tijela nadležnih za pripremu projekata, JASPERS je pomoć pružao u sljedećim područjima i temama: tehnička rješenja, analiza opcija, financijska i ekonomska analiza (analiza potreba, troškovi, financijski jaz i drugi ekonomski pokazatelji), procjena utjecaja na okoliš, financijski plan, institucionalna rješenja (provedba i vlasnička i upravljačka nadležnost), nabava, državne potpore i analiza rizika.

Državni ured za reviziju je, na temelju kriterija za odabir uzorka projekata, od ukupno 36 završenih JASPERS zadataka (prema podacima MRRFEU 26 projekata i deset horizontalnih aktivnosti), odabrao šest projekata (dva velika i četiri mala) ukupne vrijednosti 426,8 milijuna EUR i četiri horizontalne aktivnosti. Kriteriji odabira uzorka određeni su prema vrsti JASPERS zadatka (veliki i mali projekti te horizontalne aktivnosti), sektorima (zaštita okoliša, promet i pametni razvoj), statusu provedbe projekata (u provedbi, završen) i statusu zadataka (u tijeku, otkazan, odgođen, završen) te vrijednosti projekata.

U tablici broj 3 daju se osnovni podaci o projektima.

¹⁶ eng. Project fiche

¹⁷ eng. Feedback form

Tablica broj 3

Osnovni podaci o projektima

u mil. EUR

Redni broj	Projekt	Ukupna vrijednost	Prihvatljivi troškovi	EU dio	Nacionalni dio	Stopa EU financiranja (u %)	Vrsta projekta	Sektor/ podsektor
	1	2	3	4	5	6	7	8
1.	Osijek	71,2	62,0	52,0	19,2	73,1	veliki	okoliš/ vode
2.	Trebež - Samobor	12,8	12,8	10,8	1,9	85,0	mali	okoliš/ otpad
3.	Dugo Selo - Križevci	247,3	198,0	168,3	29,7	85,0	veliki	promet/ željeznica
4.	Trogir - Čiovo	30,1	27,4	23,3	4,1	85,0	mali	promet/ ceste
5.	E - škole	40,0	40,0	34,0	6,0	85,0	mali	pametni razvoj/ ICT
6.	Rijeka	23,7	23,7	20,2	3,5	85,0	mali	pametni razvoj/ RDI

Uzorkom su obuhvaćeni projekti različite složenosti, vrijednosti i opsega JASPERS-ove uključenosti (trajanje zadatka, broj dokumenata na kojima je JASPERS radio, sastavljenih službenih Bilješki s preporukama i drugih neformalnih preporuka). Navedeno je uzeto u obzir kod primjene kriterija za ocjenjivanje utjecaja JASPERS-a na kvalitetu projekata koji je ocijenjen kao **značajan, ograničen** ili **je utvrđeno da utjecaja nije bilo odnosno da nije vidljiv**. Navedeni kriteriji su podijeljeni na opće i posebne.

Opći kriteriji su:

- broj JASPERS zadataka u Akcijskom planu (smanjenje/povećanje)
- sposobnost nadležnih tijela za samostalnu pripremu projekata; potreba za tehničkom pomoći JASPERS-a u različitim područjima i temama.

Posebni kriteriji su:

- kvaliteta dokumentacije prije uključenosti JASPERS-a (otvorena pitanja/problemi)
- trenutak uključivanja JASPERS-a i trajanje zadatka
- prihvaćanje JASPERS-ovih preporuka
- financijski utjecaj (povećanje/smanjenje troškova projekata)
- utjecaj JASPERS-a na odobrenje projekta od nacionalnih tijela ili EK
- utjecaj JASPERS-a na status provedbe projekata odnosno na očekivani rok završetka.

S obzirom na značajne razlike u navedenim karakteristikama, svaki projekt ocijenjen je zasebno, a kriteriji za ocjenu i konačna ocjena sveukupnog utjecaja JASPERS-a na projektima iz uzorka daju se u tablici broj 4.

Tablica broj 4

Kriteriji za ocjenu i konačna ocjena utjecaja JASPERS-a na projekte

Redni broj	KRITERIJI	Dugo Selo - Križevci	Osijek	Rijeka	Trebež - Samobor	E - škole	Trogir - Čiovo
	1	2	3	4	5	6	7
1.	Opći kriteriji						
1.1.	Broj JASPERS zadataka u Akcijskom planu (smanjenje/povećanje)	Kontinuirano povećanje broja zadataka (Akcijski plan 2012. - 43 zadatka; 2013. - 99 zadataka; 2015. - 109 zadataka)					
1.2.	Sposobnost nadležnih tijela za samostalnu pripremu projekata; potreba za tehničkom pomoći JASPERS-a u različitim područjima i temama.	Nadležna tijela u RH nisu bila u mogućnosti samostalno pripremati projektну dokumentaciju te je zbog velikog broja projekata i njihove specifičnosti postojala značajna potreba korisnika za JASPERS-om.					
2.	Posebni kriteriji						
2.1.	Utjecaj JASPERS-a s obzirom na kvalitetu dokumentacije prije uključenosti JASPERS-a (otvorena pitanja/problemi)	Značajan	Ograničen	Ograničen	Ograničen	Značajan	Ograničen
2.2.	Utjecaj JASPERS-a s obzirom na trenutak uključivanja JASPERS-a i trajanje zadatka	Ograničen	Ograničen	Ograničen	Značajan	Značajan	Utjecaj nije vidljiv
2.3.	Utjecaj JASPERS-a s obzirom na broj i prihvaćanje JASPERS-ovih preporuka	Ograničen	Ograničen	Značajan	Značajan	Značajan	Ograničen
2.4.	Utjecaj JASPERS-a s obzirom na financijski utjecaj (povećanje/smanjenje troškova projekata)	Utjecaj nije vidljiv	Ograničen	Utjecaj nije vidljiv	Značajan	Utjecaj nije vidljiv	Utjecaj nije vidljiv
2.5.	Utjecaj JASPERS-ovih komentara na odobrenje projekata (nacionalna tijela ili EK)	Ograničen	Utjecaj nije vidljiv	Utjecaj nije vidljiv	Utjecaj nije vidljiv	Ograničen	Utjecaj nije vidljiv
2.6.	Utjecaja JASPERS-ovih komentara na status provedbe projekata i na rok završetka	Ograničen	Ograničen	Značajan	Utjecaj nije vidljiv	Ograničen	Utjecaj nije vidljiv
3.	Ocjena sveukupnog utjecaja JASPERS-a na kvalitetu projekta	OGRANIČEN UTJECAJ	OGRANIČEN UTJECAJ	OGRANIČEN UTJECAJ	ZNAČAJAN UTJECAJ	ZNAČAJAN UTJECAJ	UTJECAJ NIJE VIDLJIV

- Projekti u sektoru zaštite okoliša



Projekt „**Poboljšanje vodne infrastrukture u Osijeku**“¹⁸ je veliki projekt u sektoru zaštite okoliša, podsektor vode, koji se provodi na temelju OP-a Zaštita okoliša 2007. - 2013. i sufinanciran je sredstvima Kohezijskog fonda. Za pripremu i provedbu projekta nadležni su MZOE, Ministarstvo poljoprivrede, Hrvatske vode i Vodovod Osijek d.o.o. Cilj projekta je poboljšati vodoopskrbu te odvodnju i pročišćavanje komunalnih otpadnih voda na području Osijeka. Ukupna ugovorena vrijednost projekta je 71,2 milijuna EUR, a pripreman je kao veliki projekt tijekom pretpristupnog razdoblja u

okviru IPA programa. Koncept projekta odnosno prva studija izvodljivosti pripremljeni su 2010. uz tehničku pomoć financiranu iz PHARE programa¹⁹, a JASPERS se u pripremu projekta uključio 2011.

Prvi sastanak JASPERS-a i nadležnih tijela održan je u svibnju 2011., kada je JASPERS upoznat s projektom odnosno s pripremljenom projektnom dokumentacijom. Aktivnost JASPERS-a trajala je 16 mjeseci, do rujna 2012., kada je sastavljeno Završno izvješće o radu. Tijekom navedenog razdoblja JASPERS je s krajnjim korisnikom, Hrvatskim vodama, održao sedam radnih sastanaka i misija, sastavio jednu službenu Bilješku s preporukama i uputio nekoliko neformalnih preporuka nadležnim tijelima putem elektroničke pošte. Prema Završnom izvješću o radu, JASPERS-ove aktivnosti odnosile su se na unaprjeđenje studije izvodljivosti i izradu projektne prijave, pri čemu su za veći broj područja dane preporuke i komentari, dok je područje nabave pregledano bez detaljne provjere postupaka. Službena Bilješka s preporukama i Završno izvješće o radu JASPERS-a ne daju jasan uvid u način utjecaja preporuka JASPERS-a na projekt, međutim na temelju obavljenih intervjua s krajnjim korisnikom te analize izmijenjene projektne dokumentacije (studije izvodljivosti) mogu se utvrditi određene promjene u područjima na kojima je JASPERS radio. Projektna prijava je podnesena EK u rujnu 2012. u okviru IPA programa. S obzirom na to da nije bilo dodatnih komentara ni prigovora, projekt je odobren Odlukom EK od 26. lipnja 2013., prije nego je RH postala članica EU. Na temelju navedene Odluke EK, 23. rujna 2013. Vlade RH i EK potpisale su Sporazum o financiranju projekta, a 3. travnja 2014. Ministarstvo poljoprivrede, Hrvatske vode i Vodovod Osijek d.o.o. potpisali su Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava te je projekt nastavio provedbu u okviru Strukturnih instrumenata. U vrijeme obavljanja revizije (travanj 2017.), projekt je u fazi provedbe. S obzirom na kašnjenje u provedbi, projekt je „faziran“, odnosno zbog dugotrajne provedbe projekta, tehničke složenosti i objektivne nemogućnosti završetka do konca 2016., unutar programskog razdoblja 2007. - 2013., planirano je da se nezavršene faze projekta nastave u programskom razdoblju 2014. - 2020. s predviđenim završetkom u 2018. Na temelju prethodno navedenih činjenica, UT je od JASPERS-a zatražilo pregled i provjeru promjena koje su zbog „faziranja“ nastale u projektu te je JASPERS u rujnu 2016. izdao Dodatak završnom izvješću o radu u kojem je dao preporuke za ispunjavanje općih uvjeta „faziranja“ projekata iz OP-a 2007. - 2013.

¹⁸ JASPERS zadatak „2011 086 HR WAT WAT Osijek water supply and wastewater project“

¹⁹ PHARE program nastao je 1989. Uredbom Vijeća (EEC), kao pretpristupni instrument namijenjen zemljama kandidatkinjama Srednje i Istočne Europe kao program pomoći u pripremanju za članstvo u EU. Projekti financirani iz PHARE programa 2006. u RH završili su s provedbom koncem 2010.

Usporedbom studije izvodljivosti iz 2010. i konačne studije izvodljivosti iz 2012., utvrđene su značajne razlike i promjene koje su utjecale na smanjenje ukupnog troška projekta u iznosu 10 milijuna EUR (s 82,5 milijuna EUR u Sažetku projekta i studiji izvodljivosti iz 2010. na 72,5 milijuna EUR u konačnoj studiji izvodljivosti iz 2012.). Razlika u trošku odnosi se na ispravak računskih pogrešaka, tehničke promjene poput preciznijeg izračuna čvorova u vodoopskrbnoj mreži i smanjenja promjera korištenih cijevi te realniju procjenu cijene potrebne opreme. S obzirom na navedena poboljšanja, korisnik projekta je rad JASPERS-a ocijenio potrebnim i korisnim.

Na temelju intervjua, analize upitnika i uvida u dobivenu dokumentaciju, primjenom općih i posebnih kriterija, Državni ured za reviziju je utvrdio da je JASPERS u fazi pripreme projektne dokumentacije svojim preporukama obuhvatio veliki broj područja. Međutim, utjecaj je utvrđen samo kroz promijenjena tehnička rješenja, realniji izračun troškova i financijskog jaza čime je ukupni trošak projekta smanjen, što je pozitivno ocijenio i korisnik. Također, iako je sastavljena jedna službena Bilješka s preporukama, zbog nedostatnih informacija o JASPERS-ovoj aktivnosti, te zbog nedostatka drugih formalnih (pisanih) dokaza, nije moguće jasno utvrditi koje je preporuke dao JASPERS u pojedinim područjima, što se odrazilo na konačnu ocjenu utjecaja JASPERS-a na cjelokupan projekt.

*Državni ured za reviziju je mišljenja da je JASPERS pozitivno utjecao na pripremu projekta „Poboljšanje vodne infrastrukture u Osijeku“, ali zbog činjenice da je koncept projekta razvijen prije uključivanja JASPERS-a i zbog nedostatnih informacija o provedenim aktivnostima, cjelokupni utjecaj JASPERS-a na projekt ocjenjuje se kao **ograničen**.*



Projekt „**Sanacija odlagališta otpada „Trebež“ Samobor²⁰**“ je mali projekt u sektoru zaštite okoliša, podsektor gospodarenja otpadom, koji se provodi na temelju OP-a Zaštita okoliša 2007. - 2013., a sufinanciran je sredstvima Kohezijskog fonda. Za pripremu i provedbu projekta nadležni su MZOE, FZOEU i Grad Samobor. Cilj projekta je zatvaranje neuređenog odlagališta Trebež u Samoboru u skladu sa Strategijom gospodarenja otpadom RH i Direktivom EK (1999/31), prema kojoj je

preuzeta obveza zatvaranja navedenog odlagališta do konca 2018. Projektom je predviđeno uređenje odlagališta, njegovo prekrivanje i zatvaranje, uz izgradnju svih pratećih sustava te izvedba dijafragme oko odlagališta i crnog sustava za vode unutar dijafragme, uz zbrinjavanje vode iz crpljenog sustava, izvedbu lagune i uređaja za pročišćavanje. Ukupna vrijednost projekta je 12,8 milijuna EUR. MZOE je Odluku o financiranju projekta donijelo u kolovozu 2014., Ugovor za radove potpisan je u svibnju 2015., a radovi su započeli u rujnu 2015. s planiranim rokom završetka u prosincu 2016. Međutim, tijekom provedbe intervjua s FZOEU utvrđeno je da su radovi završeni prije predviđenog roka te je sredinom studenoga 2016. izvršeno konačno plaćanje, čime je projekt završen.

²⁰ JASPERS zadatak 2012 029 HR KEW SLW Samobor (Trebež) landfill remediation project

JASPERS se u projekt uključio u fazi pripreme projektne dokumentacije. Prvi sastanak JASPERS-a i nadležnih tijela održan je u svibnju 2012. kada je JASPERS upoznat s projektom. JASPERS-ova aktivnost trajala je 24 mjeseca, do svibnja 2014., kada je sastavljeno Završno izvješće o radu JASPERS-a. U navedenom razdoblju JASPERS je održao pet radnih sastanaka s nadležnim tijelima, tijekom kojih su usmeno iznošene preporuke. Nije sastavljena ni jedna službena Bilješka s preporukama. Komunikacija se odvijala putem elektroničke pošte. Uvidom u dokumentaciju utvrđeno je da su se komentari i preporuke JASPERS-a odnosili najvećim dijelom na radnu verziju studije izvodljivosti s analizom troškova i koristi (prikladnija tehnička i projektna rješenja, detaljnija analiza opcija, realnija procjena troškova) te detaljniju analizu utjecaja na okoliš. Navedeni komentari i preporuke značajno su utjecali na izradu detaljnije analize opcija (uz postojeće dvije opcije za sanaciju odlagališta razrađena je i treća) i na tehničke promjene u projektu, kao što je promjena tipa dijafragme (nepropusne membrane) korištene pri sanaciji odlagališta otpada. Navedeno je povećalo ukupne troškove projekta za 1,2 milijuna EUR (ukupni trošak za dijafragmu i crpni sustav je povećan s 4,8 milijuna EUR na 6,0 milijuna EUR, jer troškovi predviđeni u nacrtu studije izvodljivosti nisu bili realno planirani), ali i cjelokupnu kvalitetu projektnog rješenja. Zbog navedenog je FZOEU rad JASPERS-a ocijenio kvalitetnim, a dane preporuke korisnima.

Tijekom provedbe intervjua, analize upitnika i uvida u dobivenu dokumentaciju, a na temelju utvrđenih općih i posebnih kriterija, Državni ured za reviziju je utvrdio da je JASPERS tijekom pripreme projektne dokumentacije dao komentare i preporuke koje su značajno utjecale na bolje tehničko rješenje i na realnije planiranje troškova. Iako nije sastavljena ni jedna službena Bilješka s preporukama o provedenim aktivnostima JASPERS-a, uvidom u zaprimljenu elektroničku poštu i drugu službenu dokumentaciju (bilješke sa sastanaka), utvrđen je doprinos JASPERS-a većoj kvaliteti projekta kao i njegovoj uspješnoj provedbi.

*Državni ured za reviziju je mišljenja da je JASPERS zbog rane uključenosti imao pozitivan utjecaj na pripremu projekta „Sanacija odlagališta otpada Trebež - Samobor“, jer je utjecao na tehničko rješenje projekta i na realnije planiranje troškova (povećanjem troškova ostvarena je veća kvaliteta projekta), a zbog čega je cjelokupan utjecaj na kvalitetu projekta ocijenjen kao **značajan**.*

- Projekti u sektoru prometa



Projekt „**Rekonstrukcija postojećeg i izgradnja drugog kolosijeka željezničke pruge na dionici Dugo Selo - Križevci**“ je veliki projekt u sektoru prometa, koji se počeo pripremati prije pristupanja EU, u okviru IPA programa za programsko razdoblje 2007. - 2013., a svoju provedbu je nastavio kroz Strukturne fondove (OP Promet 2007. - 2013.) i sufinanciran je sredstvima iz Europskog fonda za regionalni razvoj. Za pripremu i provedbu projekta nadležni su MMPI, kao UT i

kao PT razine 1 i 2 te krajnji korisnik HŽI d.o.o. Cilj projekta obuhvaća izgradnju i stavljanje u upotrebu pruge Dugo Selo - Križevci, što uključuje modernizaciju postojeće pruge (duljine 35,7 km), elektrificiranje i manje izmjene na dionici, izgradnja drugog kolosijeka te rekonstrukcija stajališta (s uključenim stajalištem Dugo Selo ukupna dužina dionice je 38,0 km).

Ukupna vrijednost projekta je 247,3 milijuna EUR, od čega je ukupni prihvatljivi trošak 198 milijuna EUR. Priprema projekta započela je u siječnju 2009., a prva projektna prijava je pripremljena tijekom 2010. uz pomoć konzultanata koji su financirani iz pretpristupnog programa. Projektna prijava je *prvi put* podnesena EK na odobrenje u veljači 2011. EK je komentare i primjedbe dostavila 16 mjeseci kasnije, čime se vrijeme pripreme projekta znatno produžilo.

Prvi sastanak s JASPERS-om održan je u svibnju 2011. Tijekom iste godine održano je šest sastanaka na kojima je JASPERS upoznat s pripremljenom projektnom dokumentacijom te je pregledao dijelove studije izvodljivosti i projektne prijave. JASPERS-ov zadatak i rad na projektnoj prijavi službeno je započeo 2012., uvrštavanjem projekta u Akcijski plan. U 2012. održano je sedam sastanaka, tijekom kojih je JASPERS davao određene preporuke. Slijedom danih preporuka unošene su izmjene u projektnu prijavu, koja je u studenom 2012. po drugi put podnesena EK. S obzirom na prelazak s IPA-e na Strukturne fondove, EK je zatražila unošenje dodatne promjene u dokumentaciju koja se odnosila na promjenu fonda iz kojeg će se projekt financirati (iz Kohezijskog fonda u Europski fond za regionalni razvoj). U 2013. je održano pet sastanaka s JASPERS-om, a Završno izvješće o radu JASPERS-a sastavljeno je u ožujku 2013. Konačna projektna prijava podnesena je EK u prosincu 2013. Aktivnost JASPERS-a na navedenom projektu trajala je 22 mjeseca. Projekt je 9. prosinca 2014. odobren Odlukom EK, a 24. prosinca 2014. MMPI donijelo je Odluku o financiranju projekta. Sastanci s JASPERS-om održavani su i nakon dobivenog Završnog izvješća o radu na kojima je JASPERS pomagao nadležnim tijelima i savjetovao o uvjetima „faziranja“ projekta i utjecaju „faziranja“ na OP. JASPERS je tijekom cjelokupnog rada na projektu pregledao dokumentaciju u vezi sa sljedećim područjima i temama: zaštita okoliša, analiza troškova i koristi, opcijska analiza, analiza potreba i analiza rizika. S obzirom na to da je JASPERS uključen u kasnoj fazi, odnosno kada je dokumentacija već bila pripremljena, njegov se rad odnosio manjim djelom na tehničke promjene u projektu odnosno JASPERS-ovi komentari i preporuke bili su usmjereni na Analizu troškova i koristi te pitanja zaštite okoliša, a pomoć je prvenstveno bila potrebna pri davanju odgovora na komentare dobivene od EK. Projekt je u vrijeme obavljanja revizije (travanj 2017.) u fazi provedbe, a konačni završetak predviđa se u veljači 2020., što znači da će cjelokupni projekt trajati jedanaest godina.

Tijekom provedbe intervjua, analize upitnika i uvida u dobivenu dokumentaciju, a na temelju utvrđenih općih i posebnih kriterija, Državni ured za reviziju je utvrdio da je JASPERS svojim preporukama obuhvatio manji broj područja, da nije sastavljena ni jedna službena Bilješka s preporukama i da se komunikacija odvijala na neformalan način, a značajniji utjecaj utvrđen je samo u Analizi troškova i koristi, pitanjima o zaštiti okoliša te „faziranje“ projekta. Međutim, korisnik je rad JASPERS-a ocijenio potrebnim i pozitivnim, posebice zbog velikog broja neriješenih pitanja u tijeku dugotrajne pripreme projekta te zbog financijskog značaja.

*Državni ured za reviziju je mišljenja da je JASPERS, s obzirom na složenost projekta, stratešku važnost, veliku vrijednost, dugotrajnost pripreme projekta kao i veliki broj otvorenih pitanja, imao utjecaja na projekt „Rekonstrukcija postojećeg i izgradnja drugog kolosijeka željezničke pruge na dionici Dugo Selo - Križevci“. Međutim, zbog nedostatnih informacija o provedenim aktivnostima JASPERS-a i činjenice da je projektna dokumentacija pripremljena prije uključanja JASPERS-a, odnosno da je uključen tek u fazi predaje projektne prijave, utjecaj na cjelokupni projekt ocjenjuje se kao **ograničen**.*



Projekt „Izgradnja mosta kopno - otok Čiovo u Trogiru s pristupnim prometnicama (1. i 2. faza)“ je mali projekt u sektoru prometa, koji se počeo pripremati prije pristupanja EU, u okviru IPA programa za programsko razdoblje 2007. - 2013. Provedbu je nastavio kroz Strukturne fondove (OP Promet 2007. - 2013.) i sufinanciran je sredstvima iz Europskog fonda za regionalni razvoj. Za pripremu i provedbu projekta nadležni su MMPI, kao UT i kao PT

razine 1 i 2 te Hrvatske ceste d.o.o. kao krajnji korisnik. Cilj projekta obuhvaća povećanje sigurnosti prometa i mobilnosti, kraće vrijeme putovanja, bolju povezanost otoka Čiova s kopnom i smanjenje negativnih utjecaja na povijesnu jezgru Trogira. Projekt je podijeljen u dvije faze. Prva faza odnosi se na izgradnju mosta koji spaja kopno i otok Čiovo, rekonstrukciju dijela državne ceste na kopnu koja je na pristupu mostu s kopnene strane te rekonstrukciju dijela državne ceste koja je na pristupu mostu na otoku Čiovu. Druga faza odnosi se na izgradnju spojnih cesta kojima se most Čiovo dalje veže na prometnu mrežu otoka Čiova i splitske aglomeracije s kopnene strane. Ukupna vrijednost projekta je 30,1 milijun EUR, od čega je ukupni prihvatljivi trošak 27,4 milijuna EUR. Prvu studiju izvodljivosti za projekt Čiovo izradili su privatni nacionalni konzultanta u veljači 2012. S obzirom na to da Hrvatske ceste d.o.o. nisu bile prihvatljiv korisnik za financiranje iz sredstava fondova EU do studenoga 2014. kada je modifikacija OP-a Promet 2007. - 2013. upućena EK na odobrenje, uvođenjem 4. prioritetne osi „Razvoj cesta i zračne luke“ projekt Čiovo uvršten je u modificirani OP i time postao prihvatljiv za financiranje iz sredstava fondova EU.

Projekt je uvršten u Akcijski plan 2013., a prvi sastanak s JASPERS-om održan je u ožujku 2014. kada su Hrvatske ceste d.o.o. i MMPI zatražili pomoć JASPERS-a na projektu u vezi s pitanjima zaštite okoliša, načina financiranja i drugih financijskih pitanja te projektne prijave. S obzirom na to da je projekt već bio u određenoj fazi pripreme, JASPERS je prvo pregledao postojeću dokumentaciju uključujući koncept projekta, studiju izvodljivosti, analizu troškova i koristi te studiju utjecaja na okoliš. Prijedlozi i preporuke za poboljšanje, dobiveni tijekom JASPERS-ovih misija, odnosili su se na navedene teme i područja s naglaskom na analizu opcija i utjecaj projekta na okoliš. JASPERS je u pet mjeseci rada na projektu (od ožujka 2014.) sastavio jednu službenu Bilješku s preporukama (u kolovozu 2014.) nakon koje nema drugih službenih dokumenata o daljnjoj aktivnosti JASPERS-a na projektu niti su nadležne institucije u RH (MMPI i Hrvatske ceste d.o.o.) zaprimile Završno izvješće o radu JASPERS-a. Hrvatske ceste su tijekom sastanaka s JASPERS-om sastavile bilješke u kojima je ukratko navedeno o čemu se raspravljalo s JASPERS-om (ožujak, travanj, svibanj i srpanj 2014. te veljača 2015.). Projekt je započeo s provedbom u prosincu 2014., a nacionalna tijela odobrila su ga tek u svibnju 2015. Planirani rok završetka projekta bio je lipanj 2015., međutim zbog tehničkih problema rok je produljen odnosno projekt je i dalje u provedbi.

Tijekom provedbe intervjua, analize upitnika i uvida u dobivenu dokumentaciju, a na temelju utvrđenih općih i posebnih kriterija, Državni ured za reviziju je utvrdio da je JASPERS zbog kasnog uključivanja svojim preporukama obuhvatio manji broj područja, da je sastavljena samo jedna službena Bilješka s preporukama, a Završno izvješće o radu JASPERS-a nije sastavljeno. Korisnik je rad JASPERS-a ocijenio potrebnim i pozitivnim zbog nedostatka prethodnog iskustva krajnjeg korisnika u pripremi projekata za financiranje iz sredstava fondova EU. Međutim, utvrđeno je da JASPERS-ove preporuke i komentari nisu imali značajniji utjecaj na projektnu dokumentaciju, a rad JASPERS-a bio je usmjeren na pregled kvalitete i savjetovanje o već pripremljenoj dokumentaciji.

Državni ured za reviziju je mišljenja da JASPERS, zbog nedostatnih informacija o provedenim aktivnostima odnosno nedostatka službene dokumentacije kao i činjenice da je projektna dokumentacija pripremljena prije uključenja JASPERS-a, nije imao utjecaj na projekt „Izgradnja mosta kopno - otok Čiovo u Trogiru s pristupnim prometnicama (1. i 2. faza)“ odnosno utjecaj nije vidljiv.

- Projekti u sektoru pametnog razvoja



Projekt „**e-Škole: Uspostava sustava razvoja digitalno zrelih škola (pilot projekt)**“ je nacionalni strateški projekt u sektoru pametnog razvoja, podsektor informacijske i komunikacijske tehnologije, koji se provodi na temelju dva OP-a iz programskog razdoblja 2014. - 2020. Konkurentnost i Kohezija te Upravljanje ljudskim potencijalima. Projekt se vodi kao mali te je podijeljen na dvije cjeline:

Projekt A koji obuhvaća potrebnu infrastrukturu i opremu, a financira se iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Projekt B koji obuhvaća treninge i edukacije za profesore, a financira se iz Europskog socijalnog fonda. Za pripremu i provedbu projekta nadležni su MRRFEU i Ministarstvo rada i mirovinskog sustava kao dva UT-a, MZO kao PT razine 1 te Hrvatska akademska i istraživačka mreža (dalje u tekstu: CARNET) kao krajnji korisnik u suradnji s drugim partnerima projekta (Agencija za odgoj i obrazovanje, Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih te Fakultet organizacije i informatike Sveučilišta u Zagrebu). Cilj projekta je pridonijeti jačanju kapaciteta osnovnoškolskog i srednjoškolskog obrazovnog sustava kroz uspostavu digitalno zrelih škola uvođenjem informacijske i komunikacijske tehnologije u obrazovne i poslovne procese u odabranim školama kroz dvije školske godine. Ukupna vrijednost projekta je 40,0 milijuna EUR, od čega se 30,0 milijuna EUR odnosi na Projekt A i 10,0 milijuna EUR na Projekt B.

JASPERS je s projektom e-Škole upoznat u ožujku 2013., kada mu je dostavljena predstudija izvodljivosti, dok je službeni zadatak na projektu započeo uvodnim sastankom u rujnu 2013. s ciljem razmatranja očekivanog utjecaja JASPERS-a, statusa pripremljenosti projektne dokumentacije te trajanja cjelokupne pripreme projekta. Nakon početka aktivnosti JASPERS-a održana su još tri sastanka i tri video konferencije te se intenzivno komuniciralo putem elektroničke pošte. JASPERS je uključen na samom početku razvoja koncepta projekta te je njegova aktivnost trajala 26 mjeseci, od rujna 2013. do studenoga 2015., kada je sastavljeno Završno izvješće o radu. Tijekom navedenog razdoblja JASPERS je intenzivno radio na pripremi projektne dokumentacije zajedno s korisnikom te je sastavio šest službenih Bilješki s preporukama, na temelju kojih je korisnik izradio značajan broj nacrti projektne dokumentacije i konačnu studiju izvodljivosti. Prema navedenim službenim Bilješkama s preporukama i Završnom izvješću o radu, aktivnosti JASPERS-a odnosile su se na pomoć krajnjem korisniku pri određivanju ciljeva i glavnih komponenti projekta, razradi projektnih indikatora, izradi analize potreba i opsijske analize, pomoći u tehničkim i informatičkim pitanjima, procjeni troškova projekta kao i cjelokupnoj financijskoj analizi. JASPERS je krajnjeg korisnika savjetovao da istakne strategije na koje se ciljevi projekta nadovezuju (Strategija pametnog razvoja, Nacionalna strategija obrazovanja i znanosti, Nacionalna strategija za inovacije). Također, preporuke su se odnosile na razradu ciljeva projekta i njegov očekivani utjecaj, razradu projektnih indikatora, provođenje analize potreba za sve komponente projekta kao i izradu opsijske analize na način da se prikaže nekoliko mogućih opcija ostvarivanja ciljeva projekta te odabere najbolja s ekonomskog i socijalnog aspekta.

Nadalje, predloženo je da se detaljno razrade i pojasne izvori financiranja (financijska održivost projekta), da se odredi koji će se dio projekta financirati iz kojeg fonda, tko će snositi nacionalni dio troškova u investicijskoj fazi i operativne troškove projekta, kao i da se jasno definiraju obveze svih partnera u Sporazumu. Projekt e-Škole odobrila su nadležna UT-a te su ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava potpisani 22. prosinca 2015. (Projekt A) i 15. srpnja 2016. (Projekt B). Projekt se u vrijeme obavljanja revizije (travanj 2017.) nalazi u fazi provedbe, a završetak je predviđen početkom 2018. Projekt je dio šireg programa e-Škole: Cjelovita informatizacija procesa poslovanja škola i nastavnih procesa u svrhu stvaranja digitalno zrelih škola za 21. stoljeće, koji je u fazi programiranja, na temelju JASPERS-ovih preporuka, podijeljen na pilot projekt i veliki projekt. Rezultati navedenog pilot projekta će, nakon njegovog završetka 2018., biti osnova za provedbu velikog projekta koji se planira provoditi od 2019. do 2022., a na čijoj pripremi također radi JASPERS.

Tijekom provedbe intervjua, analize upitnika i uvida u dobivenu dokumentaciju, a na temelju utvrđenih općih i posebnih kriterija, Državni ured za reviziju je utvrdio da je JASPERS zbog ranog uključivanja u pripremu projektne dokumentacije odnosno zbog uključenosti u razvitak koncepta projekta, svojim preporukama obuhvatio znatan broj područja i sastavio veći broj službenih Bilješki s preporukama. Utvrđeno je i da su JASPERS-ove preporuke i komentari imali značajan utjecaj na kvalitetu projektne dokumentacije, kao i na kvalitetu cjelokupnog projekta. Posebno je značajna činjenica da je prvotno planiran jedan projekt koji je, na temelju JASPERS-ovih preporuka, podijeljen na dva projekta (pilot i veliki projekt) te je predloženo da se pilot projekt financira kroz dva različita fonda, što je imalo izravan utjecaj na održivost projekta. Također, tijekom intervjua korisnik je rad JASPERS-a ocijenio potrebnim i pozitivnim zbog činjenice da je riječ o projektu za čiju su pripremu potrebna specifična znanja kao i da se radi o strateški važnom i jedinstvenom projektu za RH.

*Državni ured za reviziju je mišljenja da je JASPERS imao veliki utjecaj na projekt „e-Škole: Uspostava sustava razvoja digitalno zrelih škola (pilot projekt)“, zbog činjenice da je krajnjem korisniku svojim preporukama znatno pomogao u svim fazama razvoja projekta, od programiranja do početka njegove provedbe. Stoga se utjecaj JASPERS-a na cjelokupni projekt ocjenjuje kao **značajan**.*



Projekt „**Razvoj istraživačke infrastrukture na kampusu Sveučilišta u Rijeci**“ je projekt u sektoru pametnog razvoja, podsektor istraživanje i razvoj, koji se počeo pripremati prije pristupanja EU, u okviru IPA programa za programsko razdoblje 2007. - 2013. kao veliki projekt, a svoju provedbu je nastavio kroz Strukturne fondove kao mali projekt (OP Regionalna konkurentnost 2007. - 2013.) i sufinanciran je sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj. Za pripremu i provedbu

projekta nadležni su MRRFEU kao UT, MZO kao PT razine 1 te Sveučilište u Rijeci kao krajnji korisnik. Cilj projekta je osnažiti istraživačke kapacitete Sveučilišta kako bi ono moglo sudjelovati u međunarodnim istraživačkim projektima i time omogućiti visoku razinu istraživačke djelatnosti u području biotehnologije, informatičkih tehnologija, mikro i nano znanosti i tehnologija te građevinske industrije. Također, Sveučilište bi trebalo postići međunarodnu prepoznatljivost potrebnu za osnivanje centara izvrsnosti u istraživanju i tehnologiji.

Nabavom istraživačke opreme u područjima biotehnologije, informatičkih tehnologija, mikro i nano znanosti i tehnologija te građevinske industrije značajno bi se pridonijelo ispunjavanju ciljeva nacionalnog sustava obrazovanja, znanosti te istraživanja i razvoja. Ukupna vrijednost projekta je 23,7 milijuna EUR, koliko iznosi i ukupni prihvatljivi trošak projekta.

JASPERS je s projektom upoznat u travnju 2013., kada mu je dostavljen Sažetak projekta u kojem je opisan očekivani utjecaj JASPERS-a na projektu, a studiju izvodljivosti zaprimio je mjesec dana kasnije. Od početka aktivnosti JASPERS-a održan je jedan sastanak i jedna telefonska konferencija, a intenzivno se komuniciralo putem elektroničke pošte. JASPERS je rad na projektu započeo tijekom procesa pripreme prijave za veliki projekt, jer se prvotno trebao financirati kroz IPA program u kojem je granična vrijednost za velike projekte iznosila 10 milijuna EUR. S obzirom na to da je RH u srpnju 2013. postala članica EU, projekt se ipak financirao iz Europskog fonda za regionalni razvoj, ali kao mali projekt, jer prema svojoj vrijednosti više nije pripadao kategoriji velikih projekata. Slijedom navedenog, projekt je trebalo prilagoditi kako bi se dobilo odobrenje nacionalnih tijela, jer više nije postojala potreba za odobrenjem EK. JASPERS je nastavio rad na prilagođavanju i poboljšanju kvalitete studije izvodljivosti te je njegova aktivnost trajala sedam mjeseci, od svibnja do prosinca 2013., kada je sastavljeno Završno izvješće o radu. Tijekom navedenog razdoblja, JASPERS je s korisnikom intenzivno radio na projektnoj dokumentaciji te je sastavio četiri službene Bilješke s preporukama i dva dodatna dokumenta sa smjernicama na temelju kojih je korisnik izradio značajan broj nacrtu studije izvodljivosti. Prema navedenim službenim Bilješkama s preporukama i Završnom izvješću o radu, aktivnosti JASPERS-a odnosile su se na definiranje ciljeva i glavnih komponenti projekta, razradu projektnih indikatora i očekivanih rezultata, vrijeme potrebno za pripremu projekta, analizu troškova i koristi, analizu potreba te financiranje projekta i njegovu održivost nakon faze provedbe. JASPERS je krajnjeg korisnika savjetovao da smanji ukupan broj indikatora za očekivane učinke i rezultate, s obzirom na preambiciozno postavljene ciljeve (s prvotno planiranih 18 indikatora na šest jasnije i preciznije definiranih indikatora), da preciznije odredi vrijeme potrebno za ostvarenje rezultata projekta prema postavljenim indikatorima te da zaposli osobu nadležnu za koordinaciju i upravljanje projektom nakon faze provedbe i nadzor nad opremom. Zbog navedenog je korisnik ocijenio da je radom JASPERS-a ostvarena dodana vrijednost, ali ne zbog uštede na troškovima projekta nego radi bolje financijske održivosti nakon završetka provedbe projekta. Odluku o financiranju projekta donijelo je MZO u ožujku 2014., a Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava potpisan je u travnju 2014. Predviđeno trajanje projekta je bilo 12 mjeseci. Zbog kašnjenja u provedbi, potpisana su dva Dodatka ugovoru, prvi u travnju, a drugi u studenome 2015., dok je projekt završio u prosincu 2015., odnosno osam mjeseci nakon prvotno predviđenog roka završetka.

Tijekom provedbe intervjua, analize upitnika i uvida u dobivenu dokumentaciju, a na temelju utvrđenih općih i posebnih kriterija, Državni ured za reviziju je utvrdio da je JASPERS obuhvatio znatan broj područja i sastavio veći broj službenih Bilješki s preporukama. Međutim, s obzirom na kvalitetnu pripremljenost projektnu dokumentaciju krajnjeg korisnika i prije uključivanja JASPERS-a, navedene preporuke nisu se odnosile na tehničke promijene na projektu nego na specifična pitanja važna za ostvarenje ciljeva projekta i njegovu održivost.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je JASPERS imao utjecaja na projekt „Razvoj istraživačke infrastrukture na kampusu Sveučilišta u Rijeci“, zbog činjenice da su JASPERS-ove preporuke i komentari imali značajan utjecaj na kvalitetu cjelokupnog projekta kroz promjenu indikatora očekivanih učinaka i rezultata kao i učinkovitijeg upravljanja projektom nakon provedbe. Međutim, kako nije mijenjan koncept projekta ni tehnička pitanja, niti su promijenjeni predviđeni troškovi projekta, JASPERS-ove preporuke nisu izravno utjecale na kvalitetu projektne dokumentacije. Stoga se utjecaj JASPERS-a na cjelokupni projekt ocjenjuje kao **ograničen**.

- Nalaz i preporuke Državnog ureda za reviziju na projekte:

Pregledom šest projekata te analizom evidencija o ukupnom broju JASPERS-ovih zadataka u RH, utvrđeno je da se potreba za JASPERS-ovom pomoći ne smanjuje. Na temelju intervjua i dokumentacije nadležnih tijela, utvrđeno je da je projektna dokumentacija kod određenih projekata (Osijek i Dugo Selo - Križevci) prije uključivanja JASPERS-a sadržavala određene nedostatke u pojedinim područjima i temama, jer tijela nisu bila dovoljno dobro pripremljena za pripremu projektne dokumentacije.

Nadalje, revizijom je utvrđeno da je utjecaj JASPERS-a bio izraženiji u projektima kod kojih je uključen u ranoj fazi pripreme projekta (koncept i programiranje ili predstudija izvodljivosti) nego kod kojih se uključio u kasnijoj fazi i radio samo na pregledu već pripremljene dokumentacije (studija izvodljivosti i projektna prijava).

Na temelju intervjua s krajnjim korisnicima, utvrđeno je da su gotovo sve preporuke JASPERS-a prilikom pripreme projekata prihvaćene te ugrađene u konačnu projektnu dokumentaciju. U sektoru zaštite okoliša i sektoru prometa utvrđen je nedostatak dokumentacije o poduzetim aktivnostima JASPERS-a (nedostatak službenih Bilješki s preporukama, Završnog izvješća o radu JASPERS-a, bilješki sa sastanaka o komunikaciji nadležnih tijela s JASPERS-om).

Državni ured za reviziju predlaže subjektima revizije da pri planiranju budućih aktivnosti JASPERS-a na pripremi projekata, jasno odrede prioritete među projektima kojima je potrebna pomoć JASPERS-a s ciljem njegovog učinkovitog korištenja kao i da uključe JASPERS-a u što ranijoj fazi pripreme projekta, kako bi se osigurala što veća kvaliteta projektne dokumentacije, a time i uspješno odobrenje EK ili nacionalnih tijela.

Također, predlaže se Hrvatskim vodama i FZOEU kao PT razine 2 te HŽI d.o.o. i Hrvatskim cestama d.o.o. kao krajnjim korisnicima, koji izravno surađuju s JASPERS-om, da tijekom provedbe JASPERS zadataka vode bilješke o održanim sastancima te da od JASPERS-a zatraže izdavanje službenih Bilješki s preporukama ili osiguraju drugi pisani trag o ostvarenoj komunikaciji kako bi se mogao pratiti utjecaj JASPERS-ovih preporuka na projektima.

OSTVARENA DODANA VRIJEDNOST JASPERS-a

Osim na pojedinačnim projektima, JASPERS radi i na horizontalnim aktivnostima koje su usmjerene na pružanje pomoći u izradi strateških dokumenata koji su preduvjet za korištenje sredstava iz fondova EU te u izradi dokumenata na razini pojedinih tijela s ciljem prijenosa znanja i jačanja administrativnih kapaciteta na pripremi projektne dokumentacije (izrada smjernica, priručnika, održavanje treninga). Prema podacima MRRFEU iz studenoga 2016., od početka aktivnosti JASPERS-a u RH ukupno je evidentirano 38 horizontalnih aktivnosti, od kojih je deset završeno, deset otkazano, a 18 u tijeku. Državni ured za reviziju je, na temelju kriterija za odabir uzorka, odabrao četiri horizontalne aktivnosti, od čega se jedan odnosi na jačanje administrativnih kapaciteta, a tri na izradu strateških dokumenata.

Jačanje administrativnih kapaciteta

Razvoj smjernica za izradu analiza troškova i koristi u podsektoru voda - otpadne vode, zadatak je JASPERS-a čiji je cilj bio priprema Smjernica za izradu analize troškova i koristi koja je sastavni dio projektne dokumentacije kod pripreme velikih projekata. Korisnik projekta su Hrvatske vode koje su, s obzirom na veliki broj planiranih projekata u podsektoru voda i na neujednačeni pristup vanjskih konzultanata koji su radili na pripremi projekata prije početka korištenja JASPERS-a, uočile potrebu za izradu zajedničkih smjernica. Aktivnost JASPERS-a počela je u listopadu 2011., a zadatak je uvršten u Akcijski plan 2012. JASPERS je tijekom svoje aktivnosti održao tri prezentacije i sastavio tri službene Bilješke s preporukama (veljača, lipanj i listopad 2012.), a Završno izvješće o radu sastavljeno je u prosincu 2012. Aktivnost JASPERS-a trajala je 14 mjeseci. Tijekom navedenog razdoblja JASPERS nije pregledavao cjelokupnu projektnu dokumentaciju, nego samo dijelove koji su se odnosili na Analizu troškova i koristi na primjeru pojedinih projekata (Osijek, Čakovec, Krapina, Vukovar, Poreč i Slavonski Brod).

Smjernice su izrađene i objavljene na mrežnoj stranici Ministarstva poljoprivrede koncem 2012. kao nacrt, a konačni dokument nije objavljen. Nadalje, uvidom u sastavljene službene Bilješke s preporukama te na temelju provedenih intervjua s korisnicima, nije bilo moguće utvrditi stvarnu primjenu nacrtu Smjernica, pa time ni utjecaj na jačanje administrativnih kapaciteta.

Izrada strateških dokumenata

Podrška u pripremi OP Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020. je horizontalna aktivnost kojoj je bio cilj pružiti pomoć MZO u pripremi dijela OP-a kao strateškog dokumenta u vezi s prioritetnom osi „Jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija“ odnosno JASPERS je pružao podršku pri definiranju specifičnog cilja „Povećana sposobnost za istraživanje, razvoj i inovacije za provođenje istraživanja vrhunske kvalitete i zadovoljenje potreba gospodarstva“. Rad JASPERS-a odnosio se na pomoć u pripremi kvalitetnog nacrtu OP-a za podnošenje na odobrenje EK kroz savjetovanje o načinu povezivanja prioritetne osi s tematskim ciljevima, pružanje savjeta za poboljšanje navedenog specifičnog cilja, komentare na nacrt dijela OP-a te preporuke u vezi s odgovorima na pitanja koje je postavila EK. Aktivnost JASPERS-a započela je sastankom s MZO u lipnju 2014., nakon čega su održana još tri sastanka, sastavljena je jedna službena Bilješka s preporukama (rujan 2014.), a Završno izvješće o radu sastavljeno je u prosincu 2014. Aktivnost JASPERS-a trajala je šest mjeseci.

Najveći doprinos utvrđen je kod rješavanja problema neusklađenosti ciljeva te indikatora investicija i rezultata odnosno preklapanja specifičnih ciljeva na način da je došlo do dupliranja aktivnosti. EK je OP odobrila u prosincu 2014.

Razvoj investicijskog programa za poboljšanje energetske učinkovitosti stambenih zgrada je izvanredni zadatak nastao tijekom razvoja OP-a na zahtjev korisnika MRRFEU i Ministarstva graditeljstva i prostornog uređenja. Aktivnost JASPERS-a započela je sastankom u listopadu 2014., a obuhvaćala je sljedeće zadatke: procjena nacionalnog zakonodavstva, pregled i prilagodba kriterija prihvatljivosti i kriterija za odabir, kontrola kvalitete, nadzor i evaluacija, mehanizmi financiranja, pomoć pri izradi nacрта shema energetske učinkovitosti u skladu s OP Konkurentnost i kohezija, pomoć u pripremi Vodiča za prijavitelje te u pripremi dokumentacije za nadmetanje u skladu sa zakonima i drugim propisima RH i EU. Od početka aktivnosti, održan je niz sastanaka korisnika i JASPERS-a, izrađeno je više neformalnih dokumenata s komentarima JASPERS-a, međutim nije sastavljena ni jedna službena Bilješka s preporukama. Završno izvješće o radu sastavljeno je u ožujku 2016. Aktivnost JASPERS-a trajala je 17 mjeseci. Investicijski program za poboljšanje energetske učinkovitosti stambenih zgrada je u provedbi.

Strategija prometnog razvoja je horizontalna aktivnost koju je JASPERS započeo provoditi u suradnji s MMPI nakon napuštanja koncepta izrade sektorskih strategija (Strategije za cestovni, zračni i željeznički promet, javni prijevoz, unutarnje vodne putove i riječne luke). Tijekom 2012. u Akcijski plan uvršteno je šest JASPERS zadataka koji se odnose na navedene sektorske strategije. Navedeni zadaci su 2016., nakon zahtjeva MRRFEU za ažuriranjem Akcijskog plana JASPERS-a, otkazani jer je dogovorom JASPERS-a i MMPI promijenjen koncept odnosno navedene strategije objedinjene su u jednu Nacionalnu Strategiju prometnog razvoja. Do vremena obavljanja revizije (travanj 2017.), horizontalna aktivnost nije obuhvaćena Akcijskim planom i ne postoji službena dokumentacija o radu JASPERS-a na navedenom zadatku, a aktivnost još uvijek traje. Prema obrazloženju MMPI, sve preporuke i komentari JASPERS-a upućeni su navedenom Ministarstvu neformalnim putem, tijekom redovitih mjesečnih sastanaka ili se komunikacija odvijala putem elektroničke pošte, dok se bilješke sa sastanaka odnose na sve aktivnosti JASPERS-a u sektoru prometa, a ne izravno na navedenu horizontalnu aktivnost pa nije moguće utvrditi preporuke JASPERS-a ni njegov doprinos.

Na temelju provedenih intervjua s korisnicima i uvidom u dokumentaciju, utvrđen je doprinos JASPERS-a kroz horizontalne aktivnosti pri izradi strateških dokumenata. Međutim, utvrđeni su nedostaci u planiranju navedenih aktivnosti zbog čega je veliki broj zadataka otkazan, utvrđen je neformalni pristup pri odabiru i provođenju horizontalnih aktivnosti te nedostatak službenih Bilješki s preporukama.

*Dodana vrijednost JASPERS-a kroz provođenje horizontalnih aktivnosti ocjenjuje se kao **ograničena**. Državni ured za reviziju predlaže MZO, MMPI i Hrvatskim vodama da, u suradnji s MRRFEU kao koordinatorom za JASPERS, jasno odrede aktivnosti u kojima im je potrebna pomoć i podrška JASPERS-a te prema tome planiraju buduće horizontalne aktivnosti. Također, predlaže se sustavno voditi evidenciju o tijeku provedbe horizontalnih aktivnosti JASPERS-a.*

Prijenos znanja i praćenje utjecaja aktivnosti JASPERS-a

S obzirom na kasni početak korištenja JASPERS-a u RH i na specifične okolnosti u pripremi projekata za sufinanciranje iz fondova EU zbog prelaska s IPA-e na Strukturne instrumente, odnosno iz programskog razdoblja 2007. - 2013. u programsko razdoblje 2014. - 2020., u nadležnim tijelima RH postojala je velika potreba za tehničkom pomoći JASPERS-a. U skladu s podacima navedenim u Godišnjem izvješću JASPERS-a za 2015.²¹, RH je jedna od država članica, koja kroz veliki broj zadataka i u svim sektorima intenzivno koristi tehničku pomoć JASPERS-a. Prema navedenim podacima, RH je po broju JASPERS zadataka u provedbi na prvom odnosno drugom mjestu u odnosu na druge države korisnice²².

Nadležna tijela u RH (UT, PT, krajnji korisnici), koja izravno surađuju s JASPERS-om tijekom rada na pojedinim projektima ili tijekom provedbe horizontalnih aktivnosti stječu potrebna znanja i iskustva. JASPERS prenosi znanja manjem broju zaposlenika nadležnih tijela u RH s kojima je u stalnoj komunikaciji, dok se širi krug zaposlenika koji rade na poslovima pripreme projekata za sufinanciranje iz fondova EU, o radu JASPERS-a informira putem prezentacija koje JASPERS povremeno organizira. U većini sektora, nadležna tijela u znatnoj mjeri i dalje koriste pomoć JASPERS-a kod pripreme projekata, dok je samostalna priprema projekata uočena samo u podsektoru gospodarstva otpadom i voda. FZOEU i Hrvatske vode su, nakon pomoći JASPERS-a na nekoliko projekata, nastavili samostalno pripremati projekte iste ili slične vrste. Prema podacima FZOEU, od ukupno deset pripremanih projekata, tri su projekta pripremana u suradnji s JASPERS-om, a sedam samostalno. Hrvatske vode su također samostalno, bez pomoći JASPERS-a, pripremile određene projekte koje su odobrila nacionalna tijela ili EK (ovisno o vrijednosti projekata). Utjecaj aktivnosti JASPERS-a u RH, sveukupno ili po sektorima, prati se samo u okviru redovnih Godišnjih izvješća o provedbi OP-a odnosno putem predstavljanja osnovnih informacija o radu JASPERS-a na Odborima za praćenje OP-a²³. Također, iako postoje određene radne procedure za suradnju s JASPERS-om, kroz praksu je razvijena neformalna suradnja s JASPERS-om koja nije odgovarajuće dokumentirana. Zbog opisane prakse, u velikom broju projekata pri uvrštavanju JASPERS zadataka nedostaje službeni, potpisani i datirani Sažetak projekta iz kojeg bi se jasno utvrdile potrebe budućeg korisnika JASPERS-a. Također, korisnici se ne očituju redovito o radu JASPERS-a na projektu (ne dostavljaju JASPERS-u Obrazac s povratnim informacijama - od deset zadataka u uzorku, obrazac su ispunila dva korisnika: HŽI d.o.o. i MZO), radi čega često nije moguće jasno utvrditi utjecaj JASPERS-a na pojedine projekte kao ni njegov utjecaj na ukupno jačanje sposobnosti institucija i prijenos znanja.

Prema upitniku Državnog ureda za reviziju, na kojeg su odgovorili zaposlenici subjekata revizije, a čiji je cilj bio utvrditi jesu li nadležnim tijelima prenesena potrebna znanja JASPERS-a, odnosno jesu li tijela sposobna samostalno pripremati projekte za sufinanciranje iz fondova EU. Prema odgovorima, 90,0 % ispitanika stečena znanja ocjenjuju značajnima, dok 10,0 % ispitanika stečena znanja ocjenjuju kao neprimjenjiva. Također, 30,0 % ispitanika smatra da su sposobni samostalno pripremiti projektnu dokumentaciju (bez pomoći JASPERS-a).

²¹ <http://www.eib.org/infocentre/publications/all/jaspers-annual-report-2015.htm>

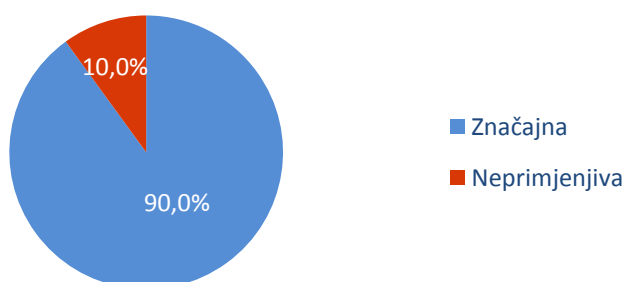
²² RH je u sektoru prometa na prvom ili drugom mjestu (u podsektoru ceste u RH 22 zadatka, u Mađarskoj 15, a u podsektoru željeznički, zračni i pomorski promet u Poljskoj 32 zadatka, u RH 30 zadataka), u sektor zaštite okoliša u na drugom mjestu (u podsektoru voda u Rumunjskoj 55, a u RH 24 zadatka, a podsektoru otpada u Rumunjskoj 20, a u RH 15 zadataka), i u sektoru pametnog razvoja na prvom mjestu (u RH 18, a u Rumunjskoj 8 zadataka)

²³ eng. Monitoring Committee

Navedeni podaci daju su u grafičkim prikazima broj 2 i 3.

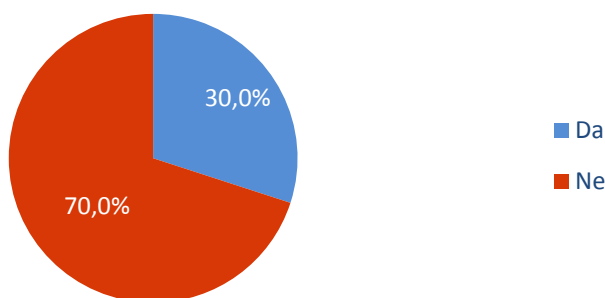
Grafički prikaz broj 2

Ocjena stečenih znanja



Grafički prikaz broj 3

Ocjena sposobnosti za samostalnu pripremu projekata (bez JASPERS-a)



Revizijom je utvrđeno da nadležna tijela ne analiziraju područja i teme koje mogu samostalno odraditi i ne provode kontinuirano određene programe za svoje zaposlenike s ciljem prijenosa znanja i iskustava stečenih kroz rad s JASPERS-om. Pozitivan primjer korištenja stečenih znanja utvrđen je u sektoru zaštite okoliša, podsektor gospodarenja otpadom i podsektor voda, gdje su FZOEU i Hrvatske vode, nakon pomoći JASPERS-a na nekoliko projekata, nastavili samostalno pripremati projekte iste ili slične vrste, dok je u drugim sektorima utvrđena nedovoljna samostalnost u pripremi projektne dokumentacije, s obzirom da nadležna tijela i dalje u znatnoj mjeri koriste pomoć JASPERS-a. Također, utvrđeno je da MRRFEU ni druga nadležna tijela nemaju razvijen sustavan pristup praćenja utjecaja aktivnosti JASPERS-a, odnosno ne evidentiraju se detaljni podaci o trajanju JASPERS zadataka kao ni broj i vrsta danih preporuka. Utvrđeno je i da nadležna tijela i korisnici JASPERS-a ne slijede u potpunosti procedure koje se odnose na suradnju s JASPERS-om, što otežava praćenje utjecaja JASPERS-a i negativno utječe na transparentnost provedbe aktivnosti JASPERS-a. Na temelju odgovora dobivenih iz upitnika i intervjua subjekata revizije utvrđen je pozitivan utjecaj JASPERS-a na prijenos znanja kroz rad na pripremi projekata, provedbi horizontalnih aktivnosti i održavanju prezentacija. Međutim, subjekti revizije još uvijek nisu u potpunosti spremni samostalno pripremati projektnu dokumentaciju bez JASPERS-ove pomoći.

Državni ured za reviziju predlaže subjektima revizije da jasno utvrde područja u kojima su stekli potrebna znanja za samostalan rad, kako bi se pomoć JASPERS-a usmjerila na teme koje tijela nisu u mogućnosti samostalno pripremiti. Nadalje, predlaže se kontinuirano održavati programe na kojima će se predstavljati iskustvo stečeno kroz aktivnosti JASPERS-a te učinkovito prenijeti znanja na što veći broj zaposlenika koji rade na pripremi projekata za sufinanciranje iz fondova EU. Također, predlaže se na sustavan način pratiti utjecaj aktivnosti JASPERS-a na projekte i jačanje sposobnosti institucija. Predlaže se detaljnije izvještavati o aktivnostima JASPERS-a (putem redovnih izvješća o provedbi OP-a, izvješća o napretku pripreme projekata ili drugih izvješća), voditi evidenciju o trajanju JASPERS zadataka te broju i vrsti danih preporuka, kao i redovito dostavljati JASPERS-u Obrazac s povratnim informacijama.

Utjecaj aktivnosti JASPERS-a na trajanje procesa odobrenja projekata

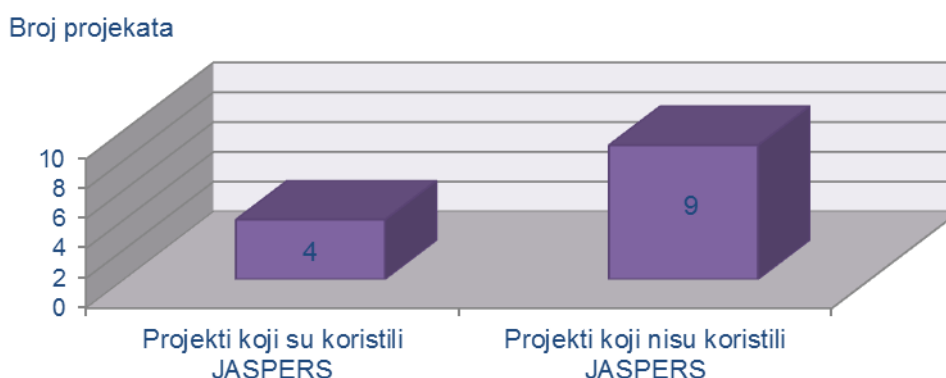
S obzirom na to da se prijava za financiranje velikih projekata šalje na odobrenje EK i da je JASPERS radio na svim velikim projektima nakon početka korištenja Strukturnih fondova, utjecaj JASPERS-a na vrijeme potrebno EK za odobrenje projekata moguće je utvrditi ako se istodobno obuhvate veliki projekti odobreni kao IPA u pretpripristupnom razdoblju i veliki projekti odobreni nakon ulaska u EU financirani iz Strukturnih fondova.

U programskom razdoblju 2007. - 2013. EK je ukupno odobrila 13 velikih projekata, od čega devet nije koristilo pomoć JASPERS-a i svi su odobreni u pretpripristupnom razdoblju kao IPA. Preostala četiri projekta koristila su JASPERS i financirana su iz Strukturnih fondova (tri projekta su odobrena nakon ulaska u EU, a jedan je odobren neposredno prije pristupanja).

U grafičkom prikazu broj 4 daje se usporedba broja velikih projekata koji su koristili JASPERS u programskom razdoblju 2007. - 2013. u odnosu na projekte koji ga nisu koristili.

Grafički prikaz broj 4

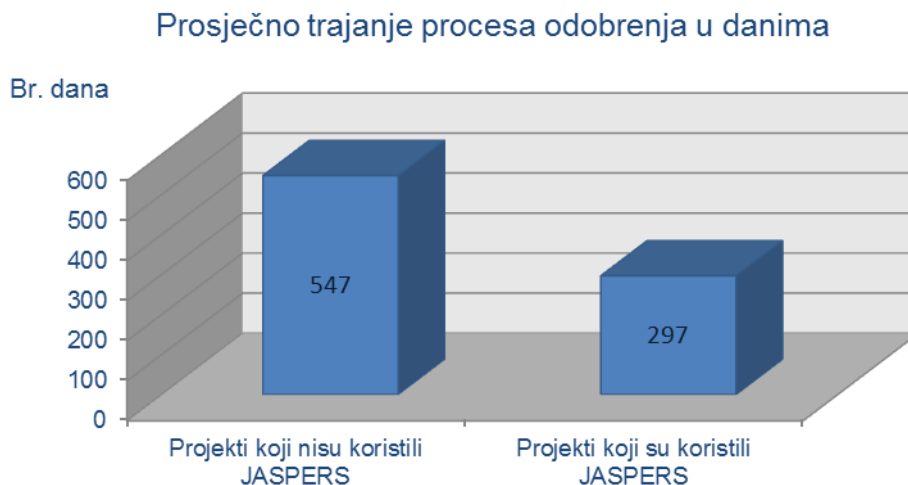
Veliki projekti odobreni od EK u programskom razdoblju 2007. - 2013.



Državni ured za reviziju je na temelju podataka MRRFEU i uvidom u dokumentaciju analizirao podatke o vremenu potrebnom EK za odobrenje velikih projekata, čiji je cilj bio utvrditi utječe li rad JASPERS-a na vrijeme potrebno EK za odobrenje velikih projekata i na koji način.

U grafičkom prikazu broj 5 daje se usporedba prosječnog trajanja procesa odobrenja velikih projekata koji su koristili JASPERS u programskom razdoblju 2007. - 2013. u odnosu na projekte koji ga nisu koristili.

Grafički prikaz broj 5



Utvrđeno je da je prosječno trajanje procesa odobrenja velikih projekata koji nisu koristili JASPERS 547 dana, dok je projektima koji su koristili JASPERS bilo potrebno 297 dana.

Provedenom analizom je utvrđeno da je proces odobrenja velikih projekata trajao znatno kraće kod projekata koji su koristila JASPERS u odnosu na projekte koji nisu koristili JASPERS.

Državni ured za reviziju je mišljenja da JASPERS ima pozitivan utjecaj na vrijeme potrebno EK za odobrenje velikih projekata, odnosno projektima na kojima radi JASPERS potreban je manji broj dana za odobrenje.

Utjecaj aktivnosti JASPERS-a na uspješnost povlačenja sredstava iz fondova EU

Uspješnost povlačenja raspoloživih sredstava iz fondova EU ovisi o određenim preduvjetima. Prije svega potrebno je osigurati administrativne kapacitete za pripremu kvalitetnih projekata tj. pravodobnu pripremu projektne dokumentacije. Projektne dokumentacije svojom kvalitetom treba omogućiti brzo i uspješno odobrenje projekata (EK ili nacionalnih tijela), a time i njihovu uspješnu provedbu unutar zadanih rokova. Iako je uočen nedostatak pisanog traga u provođenju aktivnosti JASPERS-a na pripremi projektnih prijedloga, JASPERS je radom na značajnom broju projekata te davanjem preporuka i komentara izravno utjecao na kvalitetu projektnih prijava. Nadalje, iako većina nadležnih tijela nije u potpunosti sposobna samostalno pripremati projekte, tijekom suradnje s JASPERS-om stekla su određena znanja i iskustva u pripremi projektne dokumentacije, što je pozitivno utjecalo na razinu pripremljenosti projekata odnosno projektnih prijava.

U tablici broj 5 daju se podaci o objavljenim postupcima dodjele bespovratnih sredstava u 2015. i 2016.

Tablica broj 5

Objavljeni postupci dodjele 2015. i 2016.

u kn

Redni broj	Objavljeni postupci dodjele	Bespovratna sredstva
	1	2
1.	PROJEKTI NA KOJIMA JE RADIO JASPERS	5.199.337.974,55
1.1.	Ograničeni poziv za dostavu projektnog prijedloga izgradnje Centra za gospodarenje otpadom Biljane Donje u Zadarskoj županiji	346.500.000,00
1.2.	e-Škole: Uspostava sustava razvoja digitalno zrelih škola (pilot projekt)	228.000.000,00
1.3.	Poziv za izradu studije razvoja gradskog prometa na području grada Osijeka	1.500.000,00
1.4.	Poboljšanje vodno-komunalne infrastrukture aglomeracije Petrinja	244.894.803,91
1.5.	Projekt razvoja vodno-komunalne infrastrukture na području aglomeracije Rovinj	160.733.074,00
1.6.	Poziv za sufinanciranje izrade regionalnih prometnih masterplanova regija Srednja i Sjeverna Dalmacija, Sjeverni Jadran i Istočna Hrvatska	32.000.000,00
1.7.	Uspostava cjelovitog i održivog sustava gospodarenja otpadom Šibensko-kninske županije - Županijski centar za gospodarenje otpadom Bikarac faza II	111.586.450,64
1.8.	Cestovna povezanost s južnom Dalmacijom	3.215.559.667,00
1.9.	Poziv za sufinanciranje projekta Zračna luka Dubrovnik razvoj - II faza	858.563.979,00
2.	PROJEKTI NA KOJIMA NIJE RADIO JASPERS	13.952.461.815,86
SVEUKUPNA VRIJEDNOST		19.151.799.790,41

Izvor: podaci MRRFEU iz veljače 2017.

JASPERS je radio na 27,2 % ukupne vrijednosti svih objavljenih postupaka dodjele bespovratnih sredstava, a većina ih se odnosi na projekte iz sektora prometa i zaštite okoliša. Nadalje, prema podacima dobivenim od MRRFEU, ukupno planirano ugovaranje projekata za 2017. iznosi 31.192.468.986,17 kn, od čega je JASPERS radio na projektima ukupne vrijednosti 19.562.430.891,69 kn ili 62,7 % planiranog ugovaranja projekata u 2017.

U tablici broj 6 daju se podaci o planiranom ugovaranja u 2017. za OP Konkurentnost i kohezija.

Tablica broj 6

Planirano ugovaranje u 2017. za OP Konkurentnost i kohezija

u kn

Redni broj	Prioritetna os	Ukupno	Projekti na kojima je radio JASPERS
	1	2	3
1.	Jačanje gospodarstva primjenom istraživanja i inovacija	1.920.539.482,63	195.788.400,00
2.	Korištenje informacijske i komunikacijske tehnologije	1.077.028.924,99	673.440.000,00
3.	Poslovna konkurentnost	3.737.736.975,98	-
4.	Promicanje energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije	1.329.386.110,78	11.400.000,00
5.	Klimatske promjene i upravljanje rizicima	851.165.919,00	438.520.000,00
6.	Zaštita okoliša i održivost resursa	13.528.908.269,30	11.681.210.045,61
7.	Povezanost i mobilnost	6.770.597.446,08	6.562.072.446,08
8.	Socijalno uključivanje i zdravlje	1.542.768.666,73	-
9.	Obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje	434.337.190,68	-
UKUPNO		31.192.468.986,17	19.562.430.891,69

Izvor: Podaci MRRFEU iz veljače 2017.

Iz tablice je vidljivo da se najveći dio ukupno planiranog ugovaranja u 2017. odnosi na projekte iz sektora zaštite okoliša (prioritetne osi 4, 5 i 6) i projekte iz sektora prometa (prioritetna os 7). Vrijednost projekata u navedenim sektorima iznosi 22.480.057.745,16 kn, odnosno 72,1 % ukupno planiranog ugovaranja u 2017. Također, najveća uključenost JASPERS-a utvrđena je u navedena dva sektora. Od ukupne vrijednosti planiranog ugovaranja u 2017. projekata na kojima je radio JASPERS, 18.693.202.491,69 kn ili 95,5 % odnosi se na projekte iz sektora zaštite okoliša i prometa.

S ciljem uspješnijeg povlačenja sredstava iz fondova EU u RH, na temelju inicijative EK, u siječnju 2015. osnovana je radna skupina, čiji je zadatak bio donošenje Akcijskog plana za ubrzanje provedbe programa financiranih iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda u programskom razdoblju 2007. - 2013. Navedenim planom utvrđene su aktivnosti potrebne za ubrzanje provedbe tri OP-a (Regionalna konkurentnost, Zaštita okoliša i Promet), odnosno uspješnije povlačenje raspoloživih sredstava iz fondova EU.

U tablici broj 7 daju se podaci o projektima iz Akcijskog plana za ubrzanje provedbe programa financiranih iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda u programskom razdoblju 2007. - 2013.

Tablica broj 7

Projekti iz Akcijskog plana za ubrzanje provedbe

u mil. EUR

Redni broj	Naziv projekta	Vrijednost projekata	Uključenost JASPERS-a	Status provedbe
1	2	3	4	
1.	Zračna luka Dubrovnik	63,4	DA	u provedbi/ „faziran“ projekt
2.	Željeznička pruga Dugo Selo - Križevci	247,3	DA	u provedbi/ „faziran“ projekt
3.	Most Čiovo	30,1	DA	u provedbi/ „faziran“ projekt
4.	Obilaznica - Split	85,5	DA	u provedbi
5.	Obilaznica - Vodice	10,0	DA	u provedbi/ „faziran“ projekt
6.	Sustav odvodnje - Poreč	65,9	NE	u provedbi/ „faziran“ projekt
7.	Poboljšanje vodne infrastrukture - Vukovar	47,6	DA	u provedbi/ „faziran“ projekt
8.	Odvodnja - Nova Gradiška	18,8	NE	u provedbi/ „faziran“ projekt
9.	Odvodnja - Vodice	15,1	NE	u provedbi/ „faziran“ projekt
10.	Regionalni vodoopskrbni sustav - Osijek	11,4	NE	u provedbi/ „faziran“ projekt
11.	Odvodnja - Virovitica	19,4	DA	u provedbi/ „faziran“ projekt
12.	Centar za gospodarenje otpadom Marišćina ²⁴	36,5	DA	završena provedba
13.	Centar za gospodarenje otpadom Kaštijun	35,1	DA	završena provedba
14.	Odlagalište otpada Lemić Brdo	2,2	NE	završena provedba
UKUPNO		688,3	-	-

Izvor: podaci MRRFEU iz ožujka 2017. i podaci iz Akcijskog plana za ubrzanje provedbe

²⁴ JASPERS je na projektima CGO Marišćina i Kaštijun bio uključen samo kod pregleda revidiranih projektnih aplikacija, pripremljenih u kolovozu 2012.

Iz tablice je vidljivo da ukupna vrijednost projekata navedenih u Akcijskom planu za ubrzanje provedbe programa financiranih iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda u programskom razdoblju 2007. - 2013. iznosi 688,3 milijuna EUR, od čega se 574,9 milijuna EUR ili 83,5 % odnosi na projekte u čiju je pripremu bio uključen JASPERS. Također je vidljivo da su tri projekta vrijednosti 73,8 milijuna EUR završila s provedbom dok je preostalih jedanaest projekata, vrijednosti 614,5 milijuna EUR, i dalje u provedbi, a većina je „fazirana“ što znači da će jedan dio navedenih projekata biti financiran iz novog programskog razdoblja. Od 529 milijuna EUR, koliko iznosi ukupna vrijednost „faziranih“ projekata, 350,8 milijuna EUR ili 66,3 % odnosi se na projekte iz sektora prometa, dok se preostalih 178,2 milijuna EUR ili 33,7 % odnosi na projekte iz sektora zaštite okoliša.

U tablici broj 8 daju se podaci o sredstvima za tri OP-a (Zaštita okoliša, Promet i Regionalna konkurentnost) iz programskog razdoblja 2007. - 2013., na dan 31. prosinca 2016.

Tablica broj 8

Podaci o sredstvima OP-a iz programskog razdoblja 2007. - 2013.

u EUR

Redni broj	OP	Dodijeljeno	Ugovoreno	Isplaćeno	Ugovoreno/ Dodijeljeno (u %)	Isplaćeno/ Dodijeljeno (u %)
	1	2	3	4	5	6
1.	Promet	236.983.305	382.812.822	144.385.465	161,5	60,9
2.	Zaštita okoliša	281.099.011	487.893.172	300.437.150	173,6	106,9
3.	Regionalna konkurentnost	187.779.595	198.354.032	187.961.173	105,6	100,1
UKUPNO		705.861.911	1.069.060.026	632.783.788	151,5	89,6

Izvor: mrežna stranica MRRFEU - <http://www.strukturnifondovi.hr/financijski-pregled-ipa-i-strukturnih-fondova-2007-2013> (prema podacima Nacionalnog fonda)

Iz tablice je vidljivo da je u sva tri OP-a ugovoreno više od dodijeljenog iznosa²⁵, a najviše u sektoru prometa i zaštite okoliša, s ciljem da se iskoristi što veći iznos sredstava s obzirom na to da postoji opravdani rizik da sva ugovorena sredstva neće biti i isplaćena. Također je vidljivo da u sektoru prometa do konca 2016., 39,1 % ukupno dodijeljenih sredstava ili 62,3 % ukupno ugovorenih sredstava nije isplaćeno, što ukazuje na određene poteškoće u provedbi projekata.

Revizijom je utvrđeno da nedovoljno dobro definirani i pripremljeni projekti kao i nedostatak administrativnih kapaciteta rezultiraju dugotrajnim procesom odobrenja projekata što negativno utječe na povlačenje sredstava iz fondova EU.

Na temelju analize podataka dobivenih od MRRFEU, utvrđeno je da je JASPERS radio na pripremi projekata koji su činili 27,2 % ukupne vrijednosti svih objavljenih postupaka dodjele bespovratnih sredstava tijekom 2015. i 2016. Od ukupno planiranog ugovaranja u 2017., JASPERS je radio na pripremi projekata koji čine 62,7 % ukupne vrijednosti projekata planiranih za ugovaranje.

²⁵ eng. Overbooking

Usporedbom navedenih podataka utvrđeno je da nadležna tijela uključuju JASPERS u pripremu sve većeg broja projekata, odnosno projekata velike vrijednosti (sektor prometa). S obzirom na navedeno, kao i činjenicu da nadležna tijela još uvijek nisu spremna samostalno pripremati projekte, utvrđeno je da se tijela značajno oslanjaju na pomoć JASPERS-a u pripremi projekata s ciljem kvalitetnije pripreme dokumentacije, a time i njihovog bržeg odobrenja.

Uvidom u Akcijski plan za ubrzanje provedbe programa financiranih iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda u programskom razdoblju 2007. - 2013. i analizom podataka, utvrđeno je da je JASPERS sudjelovao u pripremi projekata koji čine 83,5 % ukupne vrijednosti projekata, a izdvojeni su u navedenom Akcijskom planu kao značajni za ubrzanje provedbe programa. Od ukupno 14 projekata izdvojenih u Akcijskom planu, tri projekta su završila provedbu, a jedanaest je i dalje u provedbi. Deset od ukupno jedanaest projekata koji su i dalje u provedbi je zbog određenih razloga „fazirano“, odnosno prva faza navedenih projekata financirana je iz programskog razdoblja 2007. - 2013., dok će druga faza biti financirana iz novog programskog razdoblja.

Analizom podataka o odnosu dodijeljenih, ugovorenih i isplaćenih sredstava iz programskog razdoblja 2007. - 2013. objavljenih na mrežnoj stranici MRRFEU, utvrđeno je da postoje određeni problemi u povlačenju sredstava iz fondova EU u sektoru prometa gdje, unatoč značajnom iznosu ugovorenih sredstava, 39,1 % ukupno dodijeljenih sredstava ili 62,3 % ukupno ugovorenih sredstava nije isplaćeno.

Državni ured za reviziju je mišljenja da JASPERS svojim aktivnostima utječe na razinu pripremljenosti projektnih prijedloga, veću spremnost projektnih prijava, kao i na brže odobrenje projekata te time neizravno utječe i na povlačenje sredstava iz fondova EU. Međutim, uzimajući u obzir činjenicu da postoje određeni problemi u provedbi pojedinih projekata (sektor prometa) odnosno da je većina projekata iz Akcijskog plana „fazirana“ te da se ne može sa sigurnošću utvrditi koliki će dio planiranog ugovaranja u 2017. biti zaista ostvaren, utjecaj JASPERS-a na povlačenje sredstava iz fondova EU nije moguće kvantitativno ocijeniti.

OCJENA UČINKOVITOSTI UTJECAJA PROGRAMSKE INICIJATIVE JASPERS NA PODNESENE PROJEKTNE PRIJEDLOGE RH ZA SUFINANCIRANJE IZ FONDOVA EU

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti utjecaja programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge RH za sufinanciranje iz fondova EU. Ciljevi revizije bili su ispitati ulogu i odgovornosti nadležnih tijela u korištenju JASPERS-a, provjeriti i ocijeniti suradnju subjekata revizije te subjekata i JASPERS-a, utvrditi broj, vrstu i status JASPERS zadataka, na temelju odabranog uzorka projekata provjeriti utječe li JASPERS na kvalitetu i brže odobrenje projektnih prijedloga odnosno utvrditi jesu li stvorene pretpostavke za učinkovito korištenje JASPERS-a u RH.

Na temelju provedenih postupaka revizije i utvrđenih činjenica, Državni ured za reviziju je primjenom utvrđenih kriterija, a uzimajući u obzir da subjekti revizije ne postupaju u cijelosti u skladu s propisanim ulogama i odgovornostima, ocijenio da su aktivnosti JASPERS-a pozitivno utjecale na pripremu i odobrenje projektnih prijedloga, ali su u pojedinim područjima kod subjekata revizije utvrđene manje slabosti i propusti u provedbi aktivnosti JASPERS-a te da je utjecaj programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge RH za sufinanciranje iz fondova EU **djelomično učinkovit**.

Državni ured za reviziju je subjektima revizije dao sljedeće preporuke:

- u ZNP-ima izmijeniti, dopuniti i jasno utvrditi pravila koja se odnose na uvijete i način korištenja JASPERS-a (MRRFEU)
- međusobno uskladiti unutarnje podatke u vezi s aktivnostima JASPERS-a (MRRFEU, MZOE i MMPI)
- prije objave Godišnjih izvješća uskladiti podatke s drugim nadležnim tijelima te o njima obavijestiti JASPERS (MRRFEU)
- redovito ažurirati akcijske planove; utvrditi stvarni status JASPERS-ovih zadataka odnosno uskladiti podatke sa svim nadležnim tijelima te ažurirane podatke redovito prosljeđivati JASPERS-u na znanje kako bi akcijski planovi bili potpuni i točni (MRRFEU)
- provoditi detaljnu procjenu potreba prije uvrštavanja projekata u Akcijski plan za novo programsko razdoblje 2014. - 2020. te donijeti pisane procedure kojima bi se odredili prioriteta u odabiru projekata za tehničku pomoć JASPERS-a (MRRFEU, MMPI i MZOE)
- u unutarnjim aktima jasno odrediti ulogu i odgovornosti ustrojstvenih jedinica i zaposlenika koji se bave aktivnostima JASPERS-a te aktivnije pratiti utjecaj JASPERS-a u pripremi projekata (MZOE)
- s obzirom na nedovoljnu popunjenost radnih mjesta u ustrojstvenim jedinicama nadležnim za JASPERS, poduzeti aktivnosti s ciljem zapošljavanja u skladu sa sistematizacijom radnih mjesta (MRRFEU i MMPI)
- sve aktivnosti JASPERS-a provoditi u suradnji s MRRFEU koje je novim programskim razdobljem 2014. - 2020. određeno kao koordinator za JASPERS (MZOE i MMPI)

- redovito dokumentirati provedbu aktivnosti suradnje s JASPERS-om u svrhu učinkovitog praćenja utjecaja JASPERS-a (MRRFEU, MMPI, MZOE, MZO, FZOEU, Hrvatske vode, CARNET, Hrvatske ceste d.o.o. i HŽI d.o.o.)
- pri planiranju budućih aktivnosti JASPERS-a na pripremi projekata, jasno odrediti prioritete među projektima kojima je potrebna pomoć JASPERS-a s ciljem njegovog učinkovitog korištenja odnosno voditi računa o uključivanju JASPERS-a u što ranijoj fazi pripreme projekata, kako bi se osigurala što veća kvaliteta projektne dokumentacije, a time i uspješno odobrenje EK ili nacionalnih tijela (MRRFEU, MMPI, MZOE, MZO, FZOEU, Hrvatske vode, CARNET, Sveučilište u Rijeci, Hrvatske ceste d.o.o. i HŽI d.o.o.)
- tijekom provedbe JASPERS zadatka voditi bilješke o održanim sastancima te od JASPERS-a zatražiti izdavanje službenih Bilješki s preporukama ili osigurati drugi pisani trag o ostvarenoj komunikaciji kako bi se mogao pratiti utjecaj JASPERS-ovih preporuka na projekte (Hrvatske vode, FZOEU, HŽI d.o.o. i Hrvatske ceste d.o.o.)
- u suradnji s MRRFEU kao koordinatorom za JASPERS, jasno odrediti aktivnosti u kojima je potrebna pomoć i podrška JASPERS-a te prema tome planirati buduće horizontalne aktivnosti (MZO, MMPI i Hrvatske vode)
- sustavno voditi evidenciju o tijeku provedbe horizontalnih aktivnosti JASPERS-a (MZO, MMPI i Hrvatske vode)
- jasno utvrditi područja u kojima su stečena potrebna znanja za samostalan rad kako bi se pomoć JASPERS-a usmjerila na teme koje nije moguće samostalno pripremiti (MRRFEU, MMPI, MZOE, MZO, FZOEU, Hrvatske vode, CARNET, Sveučilište u Rijeci, Hrvatske ceste d.o.o. i HŽI d.o.o.)
- kontinuirano prenositi znanja i iskustva stečena kroz aktivnosti JASPERS-a na što veći broj zaposlenika koji rade na pripremi projekata za sufinanciranje iz fondova EU (MRRFEU, MMPI, MZOE, MZO, FZOEU, Hrvatske vode, CARNET, Sveučilište u Rijeci, Hrvatske ceste d.o.o. i HŽI d.o.o.)
- na sustavan način pratiti učinke aktivnosti JASPERS-a na projektima i na jačanje sposobnosti institucija (MRRFEU, MMPI, MZOE, MZO, FZOEU, Hrvatske vode, CARNET, Sveučilište u Rijeci, Hrvatske ceste d.o.o. i HŽI d.o.o.)
- detaljnije izvještavati o aktivnostima JASPERS-a (putem redovnih izvješća o provedbi OP-a, izvješća o napretku pripreme projekata ili drugih izvješća), voditi evidenciju o trajanju JASPERS zadatka te broju i vrsti danih preporuka, kao i redovito dostavljati JASPERS-u Obrazac s povratnim informacijama (MRRFEU, MMPI, MZOE, MZO, FZOEU, Hrvatske vode, CARNET, Sveučilište u Rijeci, Hrvatske ceste d.o.o. i HŽI d.o.o.)

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih slabosti i propusta, čime bi se povećala učinkovitost utjecaja programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge RH za sufinanciranje iz fondova EU.

OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE

MRRFEU, MMPI, MZOE, MZO, FZOEU, Hrvatske vode, CARNet, Sveučilište u Rijeci, Hrvatske ceste d.o.o. i HŽI d.o.o. u potpunosti prihvaćaju preporuke Državnog ureda za reviziju te u očitovanju navode aktivnosti koje će poduzeti s ciljem otklanjanja utvrđenih slabosti i propusta.

MRRFEU u vezi preporuke da se u ZNP-ima izmjene, dopune i jasno utvrde pravila koja se odnose na uvijete i način korištenja JASPERS-a, navodi da je donijelo ZNP za programsko razdoblje 2007. - 2013. v.5.0., u svibnju 2016., a za programsko razdoblje 2014. - 2020. v.2.0. u travnju 2016. U tijeku je i izmjena ZNP-a za programsko razdoblje 2014. - 2020. koja se planira usvojiti u svibnju 2017. Za preporuku da je potrebno međusobno uskladiti unutarnje podatke u vezi s aktivnostima JASPERS-a, navodi da će UT tražiti od JASPERS-a dostavu akcijskih planova dva puta godišnje, a po potrebi i češće. U vezi preporuke da se usklade podaci s drugim nadležnim tijelima te o njima obavijesti JASPERS prije objave Godišnjih izvješća, MRRFEU navodi da će JASPERS-u dostavljati komentare i prijedloge ispravaka podataka netočno navedenih u Akcijskom planu, a posebno u razdoblju prije objave Godišnjih izvješća. Nadalje, za preporuku da se redovito ažuriraju akcijski planovi, usklade podaci sa svim nadležnim tijelima te redovito prosjeđuju JASPERS-u na znanje, navodi da će u svrhu unaprjeđenja postupka ažuriranja Akcijskog plana, pratiti i kontrolirati Projektne sažetke za nove projekte koji se uključuju u Akcijski plan, pratiti status izvršenja projektnih zadataka kroz zaključne sastanke i tromjesečna izvješća te održavati kontinuiranu komunikaciju s JASPERS-om. U vezi s preporukom da je potrebno provoditi detaljnu procjenu potreba prije uvrštavanja projekata u Akcijski plan te donijeti pisane procedure kojima bi se odredili prioriteti u odabiru projekata za tehničku pomoć JASPERS-a, navodi da će zajedno s nadležnim tijelima pristupiti izradi nacrtu procjene potreba kojim će utvrditi potrebe, kriterije i prioritete za uvrštavanje projekata u Akcijski plan. U vezi s preporukom da se poduzmu aktivnosti s ciljem zapošljavanja u skladu sa sistematizacijom radnih mjesta, navodi da je, prijedlogom Uredbe o unutarnjem ustrojstvu MRRFEU-a, u Službi za koordinaciju u pripremi i provedbi projekata u okviru Odjela za koordinaciju vanjske stručne pomoći tijelima u sustavu, predviđeno pet službenika koji će obavljati poslove koordinacije vanjske stručne pomoći u pripremi projekata. Također, istim prijedlogom Uredbe o unutarnjem ustrojstvu uspostavljaju se dva nova sektora (u svakom su predviđena 22 službenika) čiji će zaposlenici također surađivati s JASPERS-om. Za preporuku da se redovito dokumentira provedba aktivnosti suradnje s JASPERS-om, MRRFEU navodi da je poduzelo niz aktivnosti za uspostavljanje jasne komunikacije s JASPERS-om i osiguranje revizijskog traga te je o tome obavijestilo nadležna tijela. U vezi s preporukom da se pri planiranju budućih aktivnosti JASPERS-a na pripremi projekata jasno odrede prioriteti među projektima kojima je potrebna pomoć JASPERS-a, navodi da će MRRFEU s nadležnim tijelima pristupiti izradi nacrtu procjene potreba koji će utvrditi potrebe, kriterije i prioritete te će na taj način osigurati pravodobno uključivanje JASPERS-a u proces pripreme projekata. MRRFEU u očitovanju u vezi s preporukom da je potrebno kontinuirano prenositi znanja i iskustva stečena kroz aktivnosti JASPERS-a na što veći broj zaposlenika, navodi da će poduzeti odgovarajuće aktivnosti kako bi se osiguralo zadržavanje zaposlenika, prenijelo znanje na nove zaposlenike te osigurali drugi oblici izobrazbe. Također, za preporuku da se na sustavan način prati učinak aktivnosti JASPERS-a na projektima i na jačanje sposobnosti institucija, navodi da će učinak pratiti kroz analizu potreba i tromjesečna izvješća.

Nadalje, u vezi preporuke da se detaljnije izvještava o aktivnostima JASPERS-a, vodi evidencija o trajanju JASPERS zadataka te broju i vrsti danih preporuka, kao i redovito dostavlja JASPERS-u Obrazac s povratnim informacijama, MRRFEU navodi da će osigurati detaljni prikaz aktivnosti JASPERS u godišnjim i tromjesečnim izvješćima o provedbi.

MMPI u vezi preporuke da je potrebno međusobno uskladiti unutarnje podatke u vezi s aktivnostima JASPERS-a, navodi da će nastaviti s redovitim dostavljanjem projektnih zadataka MRRFEU, ovisno o planiranim projektima za koje je potrebna pomoć JASPERS-a. Za preporuku da je potrebno provoditi detaljnu procjenu potreba prije uvrštavanja projekata u Akcijski plan te donijeti pisane procedure kojima bi se odredili prioriteti u odabiru projekata, navodi da će u suradnji s MRRFEU izraditi procjenu potreba za uvrštavanje projekata u Akcijski plan. U vezi preporuke da se poduzmu aktivnosti s ciljem zapošljavanja u skladu sa sistematizacijom radnih mjesta, navodi da je u tijeku proces usvajanja Uredbe o unutarnjem ustrojstvu MMPI kojom je predviđeno da određeni broj službenika obavlja poslove koordinacije s JASPERS-om. U vezi preporuke da se sve aktivnosti JASPERS-a provode u suradnji s MRRFEU kao koordinatorom za JASPERS, MMPI navodi da je upoznat s procedurama i postupcima korištenja JASPERS-a, kojima je UT putem dopisa dalo uputu o postupanju s JASPERS-om. Za preporuku da se redovito dokumentira provedba aktivnosti suradnje s JASPERS-om, navodi da izrađuje i arhivira tromjesečna izvješća te izrađuje zapisnike s održanih sastanaka. U vezi s preporukom da se pri planiranju budućih aktivnosti JASPERS-a na pripremi projekata jasno odrede prioriteti među projektima kojima je potrebna pomoć JASPERS-a, navodi da će MMPI zajedno s MRRFEU pristupiti izradi nacrtu procjene potreba kojim će utvrditi potrebe, kriterije i prioritete te će na taj način osigurati pravodobno uključivanje JASPERS-a u proces pripreme projekata. MMPI u očitovanju u vezi s preporukom da u suradnji s MRRFEU jasno odredi aktivnosti u kojima je potrebna pomoć JASPERS-a te prema tome planira horizontalne aktivnosti, navodi da je u suradnji s MRRFEU pokrenulo aktivnosti za koje je potrebna pomoć JASPERS-a te su dostavljeni projektni zadaci i usklađen Akcijski plan. U vezi preporuke da se sustavno vodi evidencija o provedbi horizontalnih aktivnosti, navodi da će MMPI horizontalne aktivnosti pratiti na isti način kao i aktivnosti u vezi s projektnim zadacima. Nadalje, za preporuku da je potrebno jasno utvrditi područja u kojima su stečena potrebna znanja kako bi se pomoć JASPERS-a usmjerila na teme koje nije moguće samostalno pripremiti, MMPI će u suradnji s MRRFEU pristupiti izradi nacrtu procjene potreba. Također, u vezi preporuke da se kontinuirano prenose znanja i iskustva stečena kroz aktivnosti JASPERS-a na što veći broj zaposlenika, navodi da zaduženi zaposlenici MMPI u skladu s opisom poslova redovito komuniciraju s predstavnicima JASPERS-a, čime stječu znanja i iskustva te jačaju kapacitete MMPI. Za preporuku da se na sustavan način prati učinak aktivnosti JASPERS-a na projektima i na jačanje sposobnosti institucija, navodi da će MMPI ubuduće pratiti učinke aktivnosti JASPERS-a na projektima u skladu s preporukama i smjernicama te će na temelju utvrđenih učinaka i potrebnih aktivnosti u suradnji s MRRFEU zatražiti od JASPERS-a dodatne programe izobrazbe. Nadalje, u vezi preporuke da se detaljnije izvještava o aktivnostima JASPERS-a, vodi evidencija o trajanju JASPERS zadataka te broju i vrsti danih preporuka, kao i redovito dostavlja JASPERS-u Obrazac s povratnim informacijama, MMPI navodi da će i ubuduće nastaviti s izradom tromjesečnih izvješća o provedbi.

MZOE u vezi preporuke da je potrebno međusobno uskladiti unutarnje podatke u vezi s aktivnostima JASPERS-a, navodi da će redovito s MRRFEU usklađivati podatke. Za preporuku da je potrebno provoditi detaljnu procjenu potreba prije uvrštavanja projekata u Akcijski plan te donijeti pisane procedure kojima bi se odredili prioriteti u odabiru projekata, navodi da će redovito ažurirati Akcijski plan. Za preporuku da se u unutarnjim aktima jasno odredi uloga i odgovornost ustrojstvenih jedinica i zaposlenika koji se bave aktivnostima JASPERS-a te aktivnije prati utjecaj JASPERS-a u pripremi projekata, MZOE navodi da je Vlada 20. travnja 2017. usvojila Uredbu o unutarnjem ustrojstvu MZOE te su u okviru samostalnog sektora za fondove EU ustrojene organizacijske jedinice, čiji zaposlenici surađuju s JASPERS-om. U vezi preporuke da se sve aktivnosti JASPERS-a provode u suradnji s MRRFEU kao koordinatorom za JASPERS, MZOE navodi da je započelo provoditi sve navedene aktivnosti. Za redovito dokumentiranje provedbe aktivnosti suradnje s JASPERS-om, MZOE navodi da redovito MRRFEU dostavlja tromjesečna izvješća, koja se pripremaju u suradnji s FZOEU. U vezi s preporukom da se pri planiranju budućih aktivnosti JASPERS-a na pripremi projekata jasno odrede prioriteti među projektima kojima je potrebna pomoć JASPERS-a, navodi da će s MRRFEU i drugim nadležnim tijelima sudjelovati u izradi nacrtu procjene potreba kojim će utvrditi potrebe, kriterije i prioritete u vezi s projektima koji su u pripremi. MZOE, u očitovanju u vezi s preporukom da jasno utvrdi područja u kojima su stečena potrebna znanja kako bi se pomoć JASPERS-a usmjerila na teme koje nije moguće samostalno pripremiti, navodi da će s MRRFEU te drugim nadležnim tijelima sudjelovati u izradi nacrtu procjene potreba te na taj način pomoć JASPERS-a usmjeriti na teme odnosno područja koja nije moguće samostalno pripremiti. Također, navodi da će kontinuirano prenositi znanja i iskustva stečena kroz aktivnosti JASPERS-a na sve zaposlenike koji rade na pripremi projekata te da će kroz izradu procjene potreba i tromjesečna izvješća pratiti učinke aktivnosti JASPERS-a na projekte i jačanje sposobnosti MZOE. Nadalje, MZOE navodi da će kroz redovna izvješća o provedbi OP-a i druga izvješća voditi evidenciju o trajanju JASPERS zadataka, broju i vrsti danih preporuka te osigurati redovnu dostavu Obrasca s povratnim informacijama.

MZO u vezi s preporukom da se redovito dokumentira provedba aktivnosti suradnje s JASPERS-om, navodi da će surađivati s MRRFEU u uspostavljanju jasne komunikacije s JASPERS-om i osiguranju revizijskog traga te navodi da će nastojati uključiti JASPERS u što raniju fazu pripreme projekata kao i da je većina projekata koji ispunjavaju za to određene kriterije primala pomoć JASPERS-a prije izrade studije izvodljivosti. Također navodi da će surađivati s MRRFEU pri određivanju prioriteta među projektima kojima je potrebna pomoć JASPERS-a. U vezi s preporukom da u suradnji s MRRFEU jasno odredi aktivnosti u kojima je potrebna pomoć JASPERS-a te prema tome planira horizontalne aktivnosti, navodi da će surađivati s MRRFEU u izradi nacrtu procjene potreba kojim će utvrditi potrebe, kriterije i prioritete te će na taj način JASPERS biti pravodobno uključen u horizontalne aktivnosti. Osim toga, u očitovanju navodi da će horizontalne aktivnosti pratiti na isti način kao i aktivnosti u vezi projektnih zadataka te da će u suradnji s MRRFEU izraditi nacrt procjene potreba. Također, navodi da je u srpnju 2016. u suradnji s JASPERS-om organizirao radionicu za zaposlenike u sustavu upravljanju fondovima EU na temu Državnih potpora u infrastrukturnim projektima istraživanja i razvoja. Nadalje, u očitovanju navodi da će učinak aktivnosti JASPERS-a pratiti kroz svoja izvješća te će surađivati s MRRFEU u izradi nacrtu procjene potreba. U vezi preporuke da se detaljnije izvještava o aktivnostima JASPERS-a, vodi evidencija o trajanju JASPERS zadataka te broju i vrsti danih preporuka, kao i redovito dostavlja JASPERS-u Obrazac s povratnim informacijama, MZO navodi da će izvršavati predložene aktivnosti.

Hrvatske vode za preporuku da se redovito dokumentira provedba aktivnosti suradnje s JASPERS-om, navode da su poduzele dodatne mjere i aktivnosti za uspostavu jasne komunikacije, učinkovito praćenje suradnje s JASPERS-om i osiguranje revizijskog traga. Osim toga, navode da će u narednom razdoblju odabirati projekte na čijoj se pripremi planiraju aktivnosti JASPERS-a u skladu s problemima i prioritetima, što će provoditi u suradnji s MRRFEU kroz redovito ažuriranje Akcijskog plana. Nadalje, navode da će ubuduće voditi bilješke o održanim sastancima u svrhu osiguranja revizijskog traga te da će odabirati projekte, odnosno analizirati aktivnosti kojima je potrebna pomoć JASPERS-a. Također, navode da se Smjernice za analizu troškova i koristi, iako objavljene na mrežnoj stranici korisnika, kao nacrt, smatraju konačnima i usvojenima te se njihovo korištenje preporuča pri izradi analize troškova i koristi. Nadalje, navode da će horizontalne aktivnosti pratiti na isti način kao i aktivnosti u vezi s projektnim zadacima. Za preporuku da je potrebno jasno utvrditi područja u kojima su stečena potrebna znanja kako bi se pomoć JASPERS-a usmjerila na teme koje nije moguće samostalno pripremiti, navode da će pristupiti odabiru projekata i aktivnosti, odnosno područja u skladu s njihovom problematikom i prioritetima, s ciljem učinkovitog korištenja JASPERS-a. Također, u vezi preporuke da se kontinuirano prenose znanja i iskustva stečena kroz aktivnosti JASPERS-a na što veći broj zaposlenika, navode da održavaju radionice na kojima su prezentirane najbolje prakse i najčešće pogreške te će dodatne programe izobrazbe nastaviti kroz horizontalne aktivnosti JASPERS-a. Također, navode da će učinke aktivnosti JASPERS-a na projektima pratiti unaprjeđenjem dosadašnje prakse u svrhu osiguranja revizijskog traga, osigurati učinkovito praćenje aktivnosti te o njima detaljno i redovito izvještavati.

CARnet u vezi preporuke da se detaljnije izvještava o aktivnostima JASPERS-a, vodi evidencija o trajanju JASPERS zadataka te broju i vrsti danih preporuka, kao i redovito dostavlja JASPERS-u Obrazac s povratnim informacijama, navodi da dio preporuke koji se odnosi na vođenje evidencije o trajanju JASPERS zadatka nije u mogućnosti u potpunosti provesti, jer nema informaciju o tome koliko je vremena potrebno JASPERS-u za određeni zadatak.

FZOEU, Sveučilište u Rijeci, Hrvatske ceste d.o.o. i HŽI d.o.o. u očitovanju navode da u potpunosti prihvaćaju sve preporuke Državnog ureda za reviziju.

POJMOVNIK

Administrativni kapaciteti	Administrativna sposobnost institucija u sustavu upravljanja, kontrole i kapaciteta potencijalnih korisnika na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini koje rade na pripremi i provedbi projekata, osiguranju dovoljnih upravnih kapaciteta za provedbu, zadržavanjem postojećeg i zapošljavanjem novog osoblja, održavanje obuke za potencijalne trenere i utvrđivanje mjerodavnih stručnjaka kao budućih trenera, odnosno osiguranje trajne obuke za osoblje radi razvoja odgovarajućih znanja i vještina.
Europski fond za regionalni razvoj	Cilj EFRR-a je jačanje ekonomske i socijalne kohezije te smanjivanje razlika među regijama unutar EU, kroz podršku u razvoju i strukturnim prilagodbama regionalnih gospodarstava, kao i podršku prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj suradnji. Uglavnom je usmjeren na proizvodne investicije u cilju otvaranja radnih mjesta, infrastrukturne investicije te na lokalni razvoj i razvoj malog i srednjeg poduzetništva.
Fondovi EU	Generički pojam za sve programe koje financira EU u zemljama članicama ili izvan njih.
Horizontalne aktivnosti	obuhvaćaju JASPERS zadatke kojima se pruža pomoć pri izradi strateških dokumenata i jačanju administrativnih kapaciteta, a nisu usmjereni na pripremu pojedinačnih projekata financiranih iz fondova EU
Instrument pretpristupne pomoći	IPA je pretpristupni program za financijsko razdoblje 2007. - 2013. koji zamjenjuje dotadašnje programe CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD. Osnovni su ciljevi programa IPA potpora državama kandidatkinjama i državama potencijalnim kandidatkinjama u usklađivanju zakonodavstva s pravnom stečevinom EU te provedbi usklađenih propisa, kao i u pripremanju za korištenje fondova koji će biti na raspolaganju RH.
JASPERS zadatak	skup svih aktivnosti JASPERS-a tijekom rada na velikim projektima, malim projektima ili horizontalnim aktivnostima, a započinje uvrštavanjem u JASPERS-ov Akcijski plan.
Kohezijski fond	KF je financijski mehanizam uspostavljen 1993. za financiranje velikih infrastrukturnih projekata u EU na području prometa i zaštite okoliša.
Operativni programi (2007. - 2013.)	Programski dokumenti kojima se prema pojedinim sektorima određuju mjere ključne za ostvarivanje prioriteta utvrđenih u NSRO-u te način njihove provedbe. OP-i su: Promet, Zaštita okoliša, Regionalna konkurentnost i Razvoj ljudskih potencijala.
Operativni programi (2014. - 2020.)	Programski dokumenti kojima se prema pojedinim sektorskim područjima određuju mjere ključne za ostvarivanje prioriteta utvrđenih u Sporazumu o partnerstvu te način njihove provedbe. OP-i su: Konkurentnost i kohezija i Učinkoviti ljudski potencijali.

Posrednička tijela (razine 1 i 2)	Tijela koja sudjeluju u provedbi OP-a, sukladno delegiranim funkcijama od Upravljačkog tijela. Posrednička tijela bit će zadužena za pokretanje izbora projekata u obliku otvorenih ili ograničenih poziva za dostavu projektnih prijedloga (Posredničko tijelo razine 1) te aktivnosti koje se odnose na provjeru prihvatljivosti projekata i njihovih troškova za sufinanciranje iz sredstava Strukturnih instrumenata (Posredničko tijelo razine 2).
Prioritetna os	OP-ima se definiraju prioritetne osi, investicijski prioriteti i specifični ciljevi vezani uz investicijske prioritete koji će se financirati iz fondova EU.
Strukturni fondovi	Strukturni fondovi u financijskom razdoblju 2007. - 2013., su EFRR i ESF.
Strukturni instrumenti (2007. - 2013.)	Financijski instrumenti koji podupiru ostvarivanje različitih sektorskih politika EU. Tako su za ostvarivanje Kohezijske politike EU osmišljeni Strukturni fondovi (EFRR i ESF) te KF.
Upravljačka tijela	Resorna ministarstva nadležna za upravljanje i provedbu pojedinog OP-a.
Zajednička nacionalna pravila	ZNP predstavljaju smjernice i pravila koja se odnose na tijela u Sustavu upravljanja i kontrole korištenja Strukturnih instrumenata EU u RH.

KRATICE

CARNET	Hrvatska akademska i istraživačka mreža
EBOR	Europska banka za obnovu i razvoj
EIB	Europska investicijska banka
EK	Europska komisija
EU	Europska unija
EUR	Euro
FZOEU	Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost
HŽI d.o.o.	Hrvatske željeznice infrastruktura d.o.o.
ICT	Information and Communication Technology
IPA	Instrument pretpristupne pomoći (Instrument for Pre-accession Assistance)
JASPERS	Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
kn	kuna
MMPI	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
MRRFEU	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU
MZOE	Ministarstvo zaštite okoliša i energetike
MZO	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
OP	Operativni program
PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies
PT	Posredničko tijelo
RDI	Research, Development and Innovation
RH	Republika Hrvatska
UT	Upravljačko tijelo
ZNP	Zajednička nacionalna pravila