

PROJEKTI IZ PROGRAMA ISPA

I. MIŠLJENJE

1. U skladu s odredbama Zakona o državnoj reviziji i Memoranduma o financiranju projekata iz programa ISPA, obavljena je revizija mjera (projekata) financiranih iz programa ISPA - Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za 2007. Ciljevi revizije bili su provjeriti učinkovitost sustava upravljanja i kontrola provedbe programa te izjave o izdacima na različitim relevantnim razinama.
2. Postupci revizije provedeni su u skladu s revizijskim standardima Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija – INTOSAI i Kodeksom profesionalne etike državnih revizora.

Program ISPA provodi se prema decentraliziranom sustavu provedbe, prema kojem su upravljanje i odgovornost za provedbu projekata preneseni na Republiku Hrvatsku, a za provođenje pojedinih procedura u postupku nabave te zaključivanje ugovora potrebno je pribaviti prethodno odobrenje Delegacije. Za provedbu programa uspostavljeni su sustavi upravljanja i kontrola u skladu s propisima i kriterijima Zajednice, čime su stvoreni temelji za učinkovito upravljanje i kontrolu provedbe programa.

3. Prema mišljenju Državnog ureda za reviziju, sustavi upravljanja i kontrola u 2007. nisu bili učinkoviti u mjeri koja bi omogućila pravodobnu provedbu projekata u skladu s Memorandumima o financiranju. Sljedeće činjenice u provedbi projekata odnosno funkcioniranju sustava upravljanja i kontrola utjecale su na izražavanje mišljenja:
 - Iz programa ISPA financira se šest projekata. Projekti se provode sa značajnim kašnjenjem u odnosu na planirane rokove. Do konca 2007. planiralo se zaključiti 22 ugovora o nabavi, a zaključeno ih je pet. Dosadašnje aktivnosti, ali i poteškoće u provedbi projekata, odnosile su se uglavnom na izradu i dobivanje prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju za nabavu roba, usluga i ustupanje radova, te provedbu postupaka nabave. U svrhu provedbe projekata u skladu s Memorandumima o financiranju, bilo je nužno uspostaviti potrebnu koordinaciju i kontinuiranu suradnju tijela zaduženih za provedbu projekata, te pravodobno poduzimati odgovarajuće mjere i aktivnosti u svrhu bržeg i efikasnijeg rješavanja problema koji se pojave u njihovoj provedbi, što je djelomično učinjeno.
 - Djelatnici su najznačajniji čimbenik sustava upravljanja i kontrola. Do kašnjenja i dugotrajnog trajanja pojedinih faza u provedbi projekata, ponajviše je došlo zbog nedovoljnog broja i iskustva djelatnika u tijelima zaduženim za provedbu projekata, te njihove preopterećenosti. To se u 2007. naročito odnosilo na djelatnike SJFU, koja ima najznačajniju ulogu u provedbi projekata.
 - Unutarnja revizija bila je ustrojena u svim ministarstvima koja sudjeluju u provedbi programa ISPA i jednom krajnjem korisniku. Planovima unutarnje revizije, tijela koja sudjeluju u provedbi projekata, osim Ministarstva financija, nisu planirala obavljanje unutarnje revizije provedbe projekata iz programa ISPA, nego iz programa IPA. Unutarnja revizija projekata iz programa ISPA u 2007. nije obavljena, a Ministarstvo financija je početkom 2008. obavilo unutarnju reviziju upravljanja programom ISPA u Nacionalnom fondu i SAFU.

- Tijela nadležna za provedbu programa ISPA su uglavnom izradila priručnike za provedbu projekata financiranih iz programa, te su zbog stalne potrebe za poboljšanjem sustava upravljanja i kontrola, ažurirali odnosno mijenjali i dopunjavali priručnike tijekom 2007. Sastavni dio priručnika su i upute za upravljanje rizicima, odnosno nepredviđenim događajima i okolnostima koje mogu nepovoljno utjecati na pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata. Većina tijela nadležnih za provedbu programa su uspostavili sustave upravljanja rizicima. Pojedina tijela nisu uspostavila sustave upravljanja rizicima za provedbu programa ISPA, a pojedina tijela nisu uspostavila potpune sustave ili ih nisu redovito ažurirali.
- Projekti koji se financiraju iz programa ISPA, osim bespovratne pomoći Zajednice, dijelom se sufinanciraju i iz nacionalnih izvora. U postupku planiranja sredstava za financiranje projekata iz nacionalnih izvora, pojedina tijela koja sudjeluju u provedbi projekata su zbog nedovoljne suradnje, planirala sredstva za provedbu projekata koja nisu usklađena s planovima izdataka, a planirani omjeri sufinanciranja jednog infrastrukturnog projekta ne odgovaraju omjerima sufinanciranja prema Memorandumu o financiranju.
- Izdaci za provedbu projekata u 2007. izvršeni su u iznosu 259.152 EUR ili 1.896.276,74 kn. Provjereni su izdaci u iznosu 216.570 EUR ili 1.346.374,77 kn (83,6% ukupnih izdataka). Provjerama je utvrđeno da su plaćanja u iznosu 114.636 EUR ili 839.462,69 kn obavljena u skladu sa zaključenim ugovorima. Plaćanje u iznosu 101.934 EUR ili 506.912,08 kn, nije obavljeno u skladu sa zaključenim ugovorom, jer je plaćanje obavljeno nakon ugovorenog roka, odnosno sa zakašnjenjem od trinaest dana.

II. IZVJEŠĆE O OBAVLJENOJ REVIZIJI

Na temelju odredbi članaka 4. i 7. Zakona o državnoj reviziji, obavljena je revizija mjera (projekata) financiranih iz programa ISPA - Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za 2007.

Revizija je obavljena u razdoblju od 24. siječnja do 30. lipnja 2008.

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

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

OSVRT NA PREPORUKE REVIZIJE ZA 2006.

Državni ured za reviziju je obavio reviziju mjera (projekata) financiranih iz programa ISPA – Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za 2006., o čemu je sastavljeno Izvješće.

Revizijom su utvrđeni određeni nedostaci i slabosti u funkcioniranju sustava upravljanja i kontrola opisani u Izvješću, te je revidiranim subjektima predloženo da poduzmu potrebne radnje i prihvate dane preporuke kako se utvrđeni nedostaci i slabosti ne bi ponavljali u daljnjem provođenju projekata.

Revizijom za 2007. je utvrđeno u kojim slučajevima je postupljeno i u kojima nije postupljeno prema danim preporukama Državnog ureda za reviziju. S obzirom da su revizijom bila obuhvaćena sva tijela koja su nadležna za provedbu programa (osam odnosno devet revidiranih subjekata), te da su se pojedini nalazi utvrđeni revizijom odnosili na jednog, a pojedini na više revidiranih subjekata, pojedine preporuke dane su jednom subjektu koji je prema danoj preporuci trebao postupiti, dok su pojedine preporuke dane većem broju subjekata koji su prema njima trebali postupiti.

U izvješću je dano petnaest preporuka, od čega je postupljeno prema tri preporuke, prema jednoj preporuci nije postupljeno, dok je prema jedanaest preporuka djelomično postupljeno (dane preporuke odnosile su se na više revidiranih subjekata te su pojedini subjekti postupili, a pojedini nisu postupili prema danoj preporuci).

Preporuke prema kojima je postupljeno:

1. Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje je u rujnu 2007. obavila procjenu sposobnosti jedinica za provedbu projekata u okviru krajnjih korisnika.
2. Djelatnik s potrebnim tehničkim znanjem iz Hrvatskih voda je početkom 2008. započeo s radom u jedinici za provedbu projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu na pola radnog vremena, a od svibnja 2008., u punom radnom vremenu.
3. U okviru projekata Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA, Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bakarac te Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, zaključeni su ugovori o pružanju usluga tehničke pomoći s konzultantima koji imaju iskustva u provedbi projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice.

Preporuka prema kojoj nije postupljeno:

1. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka odnosno Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture nije ažuriralo priručnik za provedbu projekata financiranih iz programa ISPA.

Preporuke prema kojima je djelomično postupljeno:

1. U 2007. pravodobno su poduzimane aktivnosti na dobivanju odobrenja na natječajnu dokumentaciju za provedbu projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, te je do sredine svibnja 2008. zaključen jedan ugovor o radovima, dok su postupci odabira najpovoljnije ponude za preostala dva ugovora pri završetku. Zaključeni su i svi ugovori iz projekta Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA. Također, objavom nadmetanja za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda, izbjegnuto je ukidanje pomoći iz programa ISPA za projekt Program za vode i otpadne vode u Karlovcu. Međutim, s obzirom da su u provedbi projekata i nadalje bile prisutne značajne poteškoće, u svrhu pravodobnog poduzimanja odgovarajućih mjera i aktivnosti za njihovu provedbu u skladu s Memorandumima o financiranju, bilo je nužno uspostaviti potrebnu koordinaciju i suradnju tijela zaduženih za provedbu projekata, što je djelomično učinjeno.
2. Posebne mjere koje bi olakšale postupak zapošljavanja te omogućile zadržavanje djelatnika s iskustvom potrebnim za rad na provedbi projekata financiranih iz sredstava Zajednice, osobito državnih službenika, odnosno djelatnika u Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje, Nacionalnom fondu i nadležnim ministarstvima nisu donesene.

S obzirom da je najveće poteškoće u osiguranju dovoljnog broja stručnih djelatnika imala Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje, koja je bila ustrojstvena jedinica Ministarstva financija, proveden je preustroj, nakon čega je poslove Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje preuzela Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, koja je kao samostalna agencija započela s radom početkom veljače 2008. Na taj način olakšano je zapošljavanje novih djelatnika i stvoreni su uvjeti za zadržavanje djelatnika s iskustvom, te je početkom 2008., u Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije značajno porastao broj djelatnika u odnosu na broj djelatnika koji je bio zaposlen u Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje.

3. Tijekom 2007., djelatnici tijela nadležnih za provedbu programa ISPA su pohađali razne oblike edukacije, a navedena tijela su donijela i planove edukacije za 2008. Ipak, s obzirom na dosadašnje neiskustvo u provedbi projekata prema pravilima Europske zajednice, veliki broj novih djelatnika u Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije i potrebu za dodatnim zapošljavanjem u većini tijela nadležnih za provedbu projekata, u navedenim tijelima potrebno je provoditi kontinuiranu edukaciju, naročito vezano za izradu natječajne dokumentacije, provedbu postupaka nabave i implementaciju projekata odnosno praćenje provedbe ugovora.
4. Planom unutarnje revizije Ministarstva financija planirano je provođenje revizije iz programa ISPA, te je u 2008., unutarnja revizija Ministarstva financija provela reviziju sustava upravljanja programom ISPA u Nacionalnom fondu i Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije. Druga nadležna ministarstva svojim planovima unutarnje revizije nisu planirala, niti su obavljala reviziju provedbe projekata iz programa ISPA.
5. Kapaciteti unutarnje revizije u razdoblju od početka 2007. do ožujka 2008. u tijelima nadležnim za provedbu programa ISPA nisu značajnije ojačana, osim kapaciteta unutarnje revizije Ministarstva financija, u kojoj je početkom 2007. bilo zaposleno sedam revizora, a u ožujku 2008. je zaposleno jedanaest revizora. U svrhu učinkovitog iskorištenja postojećih resursa u 2007. nije bilo dogovora unutarnjih revizija iz više tijela nadležnih za provedbu programa u planiranju i provođenju revizije projekata, te nije obavljena revizija provedbe infrastrukturnih projekata. U 2008., ustrojena je Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, te je osnovano Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, koje je nadležno za provedbu dva projekta. S obzirom da navedeni subjekti nemaju ustrojenu unutarnju reviziju, zaključili su sporazume s Ministarstvom financija, prema kojima će do ustroja unutarnje revizije u tim subjektima, reviziju projekata obavljati unutarnja revizija Ministarstva financija.
6. Društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac je u travnju 2008. izradilo priručnik za provedbu projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu. Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb nije izradilo unutarnje procedure kojima bi se precizno raspodijelile dužnosti i odgovornosti u provedbi i nadzoru provedbe projekata iz programa ISPA.
7. Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje, Nacionalni fond i društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac su uspostavili sustav upravljanja rizicima, koji se redovito ažurira.

Uspostavljeni sustav upravljanja rizicima Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva i Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva nije potpun. Društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik je u ožujku 2008. ažuriralo sustav upravljanja rizicima uspostavljen u svibnju 2007., odnosno preuzelo je sustav upravljanja rizicima Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, koji nije potpun. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka i društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb nisu uspostavili sustav upravljanja rizicima u provedbi programa ISPA.

8. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture je u državnom proračunu planiralo sredstva za provedbu projekata po pojedinom projektu, dok je Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva sredstva za provedbu projekata planiralo u ukupnom iznosu, a ne po pojedinom projektu. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva je u državnom proračunu planiralo sredstva za provedbu projekta tehničke pomoći, a nije planiralo sredstva za provedbu infrastrukturnog projekta.
9. Ministarstvo financija i Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva su pri planiranju sredstava u državnom proračunu pravodobno uspostavili potrebnu suradnju, te su iznosi planiranih sredstava u državnom proračunu u skladu s planovima izdataka projekata. U okviru Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, u državnom proračunu su planirana sredstva za provedbu projekata koja nisu u potpunosti usklađena s planovima izdataka te nije vidljivo na temelju čega su sredstva planirana, a planirani omjeri sufinanciranja infrastrukturnog projekta ne odgovaraju omjerima sufinanciranja prema Memorandumu o financiranju. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva je pri planiranju sredstava u državnom proračunu za projekt tehničke pomoći, planiralo sredstva u skladu s planom izdataka projekta.

Kod planiranja sredstava za infrastrukturni projekt nije pravodobno uspostavljena potrebna suradnja tijela koja sudjeluju u provedbi i financiranju projekta, zbog čega svi subjekti koji sudjeluju u financiranju projekta nisu planirali ili su planirali sredstva koja nisu usklađena s planom izdataka projekta.

10. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik, grad Šibenik i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost su koncem 2007. započeli aktivnosti, odnosno postupak usuglašavanja stavova u vezi sporazuma kojim bi se utvrdila međusobna prava i obveze u financiranju projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bakarac. Usuglašavanja su nastavljena i u 2008. Međutim, zbog većeg broja subjekata koji sudjeluju u provedbi i financiranju projekta, do sredine travnja 2008. sporazum nije zaključen. Prema dobivenom obrazloženju, u lipnju 2008. je u tijeku konačno usuglašavanje oko sadržaja sporazuma, nakon čega se očekuje i njegovo zaključenje.
11. Informacijski sustav je uspostavljen do konca 2007., a evidentiranja poslovnih događaja se još uvijek obavljaju usporedo u informacijskom i ručnom sustavu, jer nisu stvoreni tehnički preduvjeti za potpun prelazak s ručnog na informacijski sustav.

Revidirani subjekti su i nadalje u obvezi postupiti prema danim preporukama Državnog ureda za reviziju.

1. UVOD

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

Republika Hrvatska je nakon stjecanja statusa zemlje kandidata za članstvo u Zajednici i nakon što je Europska komisija u listopadu 2004. prihvatila Pretpristupnu strategiju za Republiku Hrvatsku, dobila mogućnost korištenja sredstava iz programa ISPA u ukupnom iznosu 60.000.000 EUR za 2005. i 2006. (25.000.000 EUR za 2005. i 35.000.000 EUR za 2006.). Kao preduvjet za korištenje odobrenih sredstava, Republika Hrvatska je trebala uspostaviti sustav upravljanja za provedbu projekata iz programa ISPA, te od Europske komisije dobiti odobrenje za rad sustava. Nakon uspostave sustava, Republika Hrvatska je u srpnju 2005., Europskoj komisiji podnijela zahtjev za prenošenje ovlasti za upravljanje sredstvima pretpristupnog programa pomoći ISPA u okviru decentraliziranog sustava provedbe projekata (zahtjev za pokretanje postupka akreditacije). Decentralizirani sustav provedbe je sustav u kojem su upravljanje i odgovornost za provedbu projekata preneseni na državu korisnicu, a Europska komisija, putem svoje delegacije u državi korisnici, provodi sustavnu prethodnu (ex-ante) kontrolu nad provođenjem postupaka nabave i ugovaranjem.

Nakon završetka postupka akreditacije, odnosno odobrenja uspostavljenog sustava upravljanja sredstvima iz programa ISPA, Europska komisija je 13. veljače 2006. donijela odluku o prijenosu ovlasti za upravljanje sredstvima iz pretpristupnog programa pomoći ISPA s Europske komisije na Republiku Hrvatsku u okviru decentraliziranog sustava provedbe.

2. PRAVNA REGULATIVA

Provedbu programa ISPA uređuju:

- Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica za Vukovarsko-srijemsku županiju, istočna Slavonija, Hrvatska (Narodne novine 5/06),
- Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, za Grad Karlovac, Karlovačka županija, Hrvatska (Narodne novine 5/06),
- Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bakarac, u Šibensko-kninskoj županiji, Hrvatska (Narodne novine 2/07),

- Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša, u Zagrebu, Hrvatska (Narodne novine 2/07),
- Zakon o potvrđivanju Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa, u Zagrebu, Hrvatska (Narodne novine 2/07),
- Uredba o objavi Memoranduma o financiranju usuglašenog između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o dodjeli pomoći iz Instrumenta za pretpristupnu strukturnu politiku za sljedeću mjeru: Projekt tehničke pomoći Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA, u Zagrebu, Hrvatska (Narodne novine 9/06),
- Uredba o objavi Sporazuma između Vlade Republike Hrvatske i Europske komisije o izmjenama i dopunama Priloga III.1., Odjeljka IX. ISPA Memoranduma o financiranju (Narodne novine 2/07),
- Zakon o potvrđivanju Memoranduma o suglasnosti o osnivanju Nacionalnog fonda između Vlade Republike Hrvatske i Europske komisije (Narodne novine 10/05),
- Odluka o objavi Memoranduma o suglasnosti između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o osnivanju Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje (Narodne novine 11/03),
- Dodatak (izmjene) Memoranduma o suglasnosti između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o osnivanju Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje, zaključen između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske 1. veljače 2008.,
- Sporazum o prijenosu, zaključen 1. veljače 2008., između Zajednice, Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje Ministarstva financija i Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, kojim se ovlasti za provedbu programa koji se financiraju iz sredstava Zajednice prenose sa Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje, kao ustrojstvene jedinice Ministarstva financija, na Središnju agenciju za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, kao samostalnu agenciju,
- Uredba o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (Narodne novine 90/07 i 114/07),
- Zakon o sustavu provedbe programa Europske unije i sustavu provedbe projekata financiranih iz sredstava zajmova i darovnica iz ostalih inozemnih izvora (Narodne novine 58/06),
- Uredba o upravljanju programima CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD (Narodne novine 18/07 i 38/08),
- Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (Narodne novine 5/08),
- Provedbeni sporazum o provedbi projekata (mjera) iz programa ISPA putem ISPA provedbene agencije, zaključen između Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje i Sektorskog dužnosnika za ovjeravanje projekata, u srpnju 2005.,
- Operativni sporazumi o provedbi projekata (mjera) iz programa ISPA, zaključeni između Sektorskog dužnosnika za ovjeravanje projekata, Sektorskih koordinatora za program ISPA i krajnjih korisnika, u srpnju 2005.

3. SUBJEKTI, PREDMET, CILJEVI I METODE REVIZIJE

3.1. Subjekti revizije

Subjekti revizije su tijela nadležna za provedbu programa ISPA u Republici Hrvatskoj i to: Nacionalni koordinator za program ISPA odnosno Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje odnosno Nacionalni fond, Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata odnosno Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje (od veljače 2008., Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije), Sektorski koordinatori za program ISPA odnosno Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka (od početka 2008., Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture), Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva (od početka 2008., Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva), te društva HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac i Gradska čistoća d.o.o., Šibenik.

3.2. Predmet revizije

Predmet revizije su funkcioniranje uspostavljenih sustava upravljanja i kontrola za provedbu projekata financiranih iz programa ISPA, te izvršeni izdaci za provedbu projekata. Kako je tijekom obavljanja revizije, Državni ured za reviziju utvrdio određene nedostatke i slabosti u funkcioniranju sustava upravljanja i kontrola u 2007., provjere funkcioniranja pojedinih područja sustava su obuhvatile i razdoblje do sredine 2008., kako bi se utvrdilo jesu li poduzete odgovarajuće mjere radi otklanjanja navedenih slabosti, te dale preporuke za poboljšanje funkcioniranja sustava u narednom razdoblju.

3.3. Ciljevi revizije

Ciljevi revizije bili su provjeriti:

- učinkovitost sustava upravljanja i kontrola, te
- izvještaje o izdacima na različitim relevantnim razinama.

3.4. Metode revizije

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

3.5. Izvješća vanjskih i unutarnjih revizija

Revizija Europske komisije, Opće uprave za regionalnu politiku, je u travnju 2007. obavila reviziju radi utvrđivanja jesu li provedene preporuke dane u Izvješću o obavljenoj reviziji sustava upravljanja i kontrola, koja je u kolovozu i rujnu 2005. obavljena u postupku akreditacije decentraliziranog sustava provedbe. Subjekti revizije bili su Nacionalni fond i Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje.

Cilj revizije bio je steći razumno uvjerenje o tome da li se sustav upravljanja poboljšava i unaprjeđuje na način koji bi omogućio prelazak na prošireni decentralizirani sustav upravljanja, odnosno sustav u kojemu Europska komisija putem svoje delegacije u državi korisnici ne provodi ex ante kontrolu nad provedbom postupaka nabave i ugovaranjem već su upravljanje i odgovornost za provedbu projekata u cijelosti povjereni državi korisnici. Nacrt Izvješća o obavljenoj reviziji u kojem su navedeni nedostaci u funkcioniranju sustava, te dane preporuke i rokovi za njihovo otklanjanje, sastavljen je sredinom 2007. Nakon što su Nacionalni fond i Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje, sredinom 2007. i početkom 2008. dostavili očitovanje na nalaze te dokaze o korektivnim radnjama i aktivnostima koje su poduzete u svrhu provedbe danih preporuka, Europska komisija, Opća uprava za regionalnu politiku, je u veljači 2008., Nacionalnom dužnosniku za ovjeravanje dostavila završno Izvješće, odnosno zapažanja i zaključke Europske komisije. Značajniji nalazi odnosno nedostaci utvrđeni revizijom odnosili su se na problem zapošljavanja i zadržavanja djelatnika u Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje, slabosti u postupcima nabave koje se očituju u visokom postotku primjedbi Delegacije Europske komisije na dokumentaciju koja joj se dostavlja u postupku ex ante kontrole, te na činjenicu da u 2006. nije obavljena unutarnja revizija provedbe programa, niti je planirano njeno obavljanje u 2007.

Unutarnja revizija Ministarstva financija je u razdoblju od veljače do lipnja 2008. obavila reviziju sustava upravljanja programom ISPA u Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, koja je kao samostalna provedbena agencija za program ISPA započela s radom početkom veljače 2008. (do tada je bila ustrojena kao Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje u okviru Ministarstva financija). Ciljevi revizije bili su utvrditi jesu li provedene preporuke dane u prijašnjim revizijama sustava upravljanja i kontrola koje su obavili unutarnja revizija Ministarstva financija, revizija Europske komisije, Opće uprave za regionalnu politiku, te Državni ured za reviziju, procijeniti organizacijske promjene odnosno preustroj Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje, kao ustrojstvene jedinice Ministarstva financija, u Središnju agenciju za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, kao samostalnu agenciju, te procijeniti je li struktura i sustav unutarnjih kontrola za financijsko upravljanje programom ISPA u skladu s pravilima i procedurama Zajednice (decentralizirani sustav provedbe), i da li osigurava prijelaz na novi IPA sustav. Konačno izvješće o obavljenoj reviziji sastavljeno je u lipnju 2008. Prema mišljenju unutarnje revizije, sustav unutarnjih kontrola za financijsko upravljanje programom ISPA je primjeren i u skladu je s priručnikom Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije za provedbu programa ISPA, no za poboljšanje sustava unutarnjih kontrola potrebno je provesti preporuke koje je u izvješću o obavljenoj reviziji dala unutarnja revizija Ministarstva financija. Značajniji nalazi, koji su uglavnom nastali kao posljedica nedostatka sveobuhvatnog upravljanja ljudskim resursima, odnose se na činjenicu da nije donesen etički kodeks ponašanja zaposlenika, nisu zaključeni ugovori o radu sa svim zaposlenicima, nisu doneseni planovi zamjene ključnih zaposlenika, što ne garantira kontinuitet u obavljanju poslova vezanih uz provedbu programa ISPA, nije izrađena analiza opterećenosti zaposlenika niti doneseni planovi izobrazbe za sve djelatnike, utvrđeni su određeni nedostaci vezani uz funkcioniranje sustava uredskog poslovanja, te sustava odnosno mehanizama kojima bi se kontroliralo jesu li osigurana sredstva za sufinanciranje projekata iz nacionalnih izvora.

Zbog navedenog, dane su preporuke za poboljšanje sustava, koje se odnose na donošenje i primjenu etičkog kodeksa ponašanja zaposlenika, zaključivanje ugovora o radu sa svim zaposlenicima, donošenje planova zamjene ključnih zaposlenika i planova izobrazbe svih zaposlenika s odgovarajućim proračunom za provedbu izobrazbe, izradu analize opterećenosti zaposlenika, daljnji razvoj i implementaciju sustava uredskog poslovanja, te donošenje procedura kojima će se moći kontrolirati jesu li osigurana sredstva za sufinanciranje projekata iz nacionalnih izvora. Prema obrazloženju unutarnje revizije Ministarstva financija, navedeni nalazi utvrđeni su u Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije u veljači i ožujku 2008., te je moguće da su do lipnja 2008. neke preporuke provedene, što će se provjeriti u idućoj reviziji koja se planira obaviti do konca 2008.

4. SUSTAVI UPRAVLJANJA I KONTROLA

4.1. Tijela nadležna za provedbu programa

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

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

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

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

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

- Nacionalni koordinator za program ISPA

Nacionalni koordinator za program ISPA zadužen je za programiranje i provedbu programa ISPA, a odgovoran je za cjelokupnu koordinaciju programa. U fazi provedbe programa također je odgovoran za praćenje (monitoring) i ocjenu provedbe projekata te postizanje ciljeva projekata navedenih u Memorandumu o financiranju, nadziranje procesa informiranja javnosti o provedbi programa i dostavljanje izvješća o provedbi projekata Europskoj komisiji. Nacionalni koordinator za program ISPA od 9. lipnja 2006. do 21. veljače 2008. bila je mr. sc. Martina Dalić, državna tajnica Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije. Od 21. veljače 2008., nacionalni koordinator za program ISPA je Hrvoje Dolenc, državni tajnik Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije.

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

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

- Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje

Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje čelnik je Nacionalnog fonda i odgovoran je za sveukupno financijsko upravljanje sredstvima iz programa ISPA. Dužan je osigurati poštivanje propisa, pravila i postupaka Zajednice koji se odnose na nabavu, izvješćivanje i financijsko upravljanje te odgovarajuće funkcioniranje sustava izvješćivanja i informacijskog sustava. Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje od 16. ožujka 2006. do 31. siječnja 2008. bio je mr. sc. Ante Žigman, državni tajnik Ministarstva financija. Od 31. siječnja 2008., Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje je mr. sc. Ivana Maletić, državna tajnica Ministarstva financija.

- Nacionalni fond

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

- Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata

Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata čelnik je Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje odnosno Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije. Odgovoran je za administrativnu i financijsku provedbu projekata iz programa ISPA te za poslovanje provedbene agencije. Prema odredbama članka 10. Uredbe o upravljanju programima CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD, državni dužnosnik na čelu Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje odnosno Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije jest Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata. Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata od 6. svibnja 2005. do 17. ožujka 2008. bila je mr. sc. Vladimira Ivandić, čelnik Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje i pomoćnica ministra financija, odnosno privremena ravnateljica Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije. Od 17. ožujka 2008., Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata je Marija Tufekčić, ravnateljica Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije.

- Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje odnosno Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije

Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje (dalje u tekstu: SJFU) je do konca siječnja 2008. bila provedbena agencija za program ISPA i središnje tijelo nadležno za provedbu programa i projekata u okviru decentraliziranog sustava provedbe. SJFU je bila ustrojstvena jedinica Ministarstva financija u nadležnosti Sektorskog dužnosnika za ovjeravanje projekata. Osnovni poslovi provedbene agencije su priprema i provedba postupaka nabave u skladu s pravilima Zajednice, zaključivanje ugovora o nabavi roba, usluga i radova, obavljanje plaćanja prema zaključenim ugovorima, praćenje provedbe projekata, te uspostava i održavanje odgovarajućeg sustava tehničkog i financijskog izvještavanja.

SJFU je bila ustrojstvena jedinica Ministarstva financija, čije je poslovanje bilo uređeno propisima koji se primjenjuju na državna tijela. S obzirom na dotadašnje poteškoće u provedbi projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice, ocijenjeno je da bi se učinkovitija provedba postigla preustrojem SJFU u samostalnu agenciju. Zbog navedenog, Uredbom o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, koju je u kolovozu 2007. donijela Vlada Republike Hrvatske, osnovana je Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (dalje u tekstu: SAFU). SAFU je osnovana kao javna ustanova. Djelatnost, ustrojstvo, prava i obveze te izvori sredstava SAFU uređeni su odredbama navedene Uredbe o njenom osnivanju, propisima koji važe za ustanove, općim propisima o radu i unutarnjim aktima. Preustroj SJFU u SAFU trajao je od rujna 2007. do konca siječnja 2008.

Kako bi SAFU započela s radom kao samostalna agencija, Europska komisija i Vlada Republike Hrvatske su 1. veljače 2008., potpisali dodatak (izmjene) Memoranduma o suglasnosti između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske o osnivanju Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje. Također, istog dana je između Zajednice, SJFU Ministarstva financija i SAFU, zaključen Sporazum o prijenosu, kojim se ovlasti za provedbu programa koji se financiraju iz sredstava Zajednice prenose sa SJFU, kao ustrojstvene jedinice Ministarstva financija, na SAFU, kao samostalnu agenciju.

Prema navedenom, SJFU je kao ustrojstvena jedinica Ministarstva financija prestala djelovati koncem siječnja 2008., te je od veljače 2008., SAFU započela s radom kao samostalna agencija.

- Sektorski koordinator za program ISPA

Sektorski koordinator za program ISPA je državni tajnik u nadležnom ministarstvu. Odgovoran je za aktivnosti nadležnog ministarstva u provođenju projekata, tehničku pripremu i provedbu projekata i osiguranje sredstava nacionalnog sufinanciranja. Od sredine 2005., sektorski koordinator za program ISPA za sektor prometa je Zdravko Livaković, državni tajnik Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka odnosno Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, dok su sektorski koordinatori za program ISPA za sektor zaštite okoliša prof. dr. sc. Nikola Ružinski, državni tajnik Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (gospodarenje otpadom) i Zdravko Krmek, državni tajnik Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva odnosno Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva (vodno gospodarstvo).

- Nadležna ministarstva

Nadležna ministarstva pružaju podršku Sektorskom koordinatoru za program ISPA u obavljanju njegovih zadaća, a zadužena su i za operativnu provedbu projekata. Nadležna ministarstva za provedbu projekata iz programa ISPA u 2007. bila su: Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka u sektoru prometa, te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva i Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva u sektoru zaštite okoliša.

Od početka 2008., u skladu s odredbama Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave, zbog promjene djelokruga postojećih i ustrojstva novih ministarstava, došlo je do promjene nadležnih ministarstava zaduženih za provedbu projekata. Tako je za sektor prometa nadležno Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture (umjesto Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka). Za sektor zaštite okoliša nadležni su Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva te Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva (umjesto Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva).

- Krajnji korisnici

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

S obzirom da je od potpisivanja Memoranduma o financiranju, zbog donošenja novih propisa, došlo do promjena u djelokrugu i nazivu pojedinih tijela nadležnih za provedbu programa, došlo je i do promjena krajnjih korisnika u odnosu na navedene u Memorandumima o financiranju. Tako je od početka 2007., u skladu s posebnim zakonom, društvo Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb, krajnji korisnik za dva projekta u sektoru prometa, podijeljeno na pet trgovačkih društava. Svi poslovi u vezi željezničke infrastrukture preneseni su na društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, koje je u vlasništvu Republike Hrvatske, a jedinica za provedbu navedenih projekata je postala sastavni dio tog društva. Zbog navedenog, umjesto društva Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb, od početka 2007., krajnji korisnik za dva projekta u sektoru prometa je društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb.

Također, od početka 2008., u skladu s naprijed navedenim promjenama u ustrojstvu i djelokrugu nadležnih ministarstava i osnivanjem SAFU, krajnji korisnik jednog projekta u sektoru zaštite okoliša je uz Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva postalo i Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva (umjesto Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva), dok je krajnji korisnik jednog projekta tehničke pomoći, uz Nacionalnog koordinatora za program ISPA, postala SAFU (umjesto Ministarstva financija odnosno SJFU).

4.2. Opis sustava upravljanja i kontrola

Nakon ustrojstva i imenovanja tijela nadležnih za provedbu programa te utvrđivanja njihovih nadležnosti i odgovornosti, u navedenim tijelima uspostavljeni su određeni mehanizmi za upravljanje i provedbu projekata u skladu s odredbama Memoranduma o financiranju. Tako su Nacionalni fond, SJFU (SAFU), SDURF i nadležna ministarstva izradili priručnike odnosno pisane procedure za aktivnosti na provedbi projekata iz njihove nadležnosti. Svrha priručnika je opis procedura i sustava upravljanja i kontrola, kako bi se osiguralo pravilno i učinkovito upravljanje projektima i kontrola njihove provedbe, te dale detaljne upute djelatnicima za obavljanje poslova. U priručnicima su opisane aktivnosti i poslovi iz nadležnosti pojedinog tijela, uključujući odgovarajuće razdvajanje dužnosti, detaljan opis poslova i zadataka svake ustrojstvene jedinice i djelatnika u tom tijelu, dane su detaljne upute i smjernice djelatnicima za obavljanje poslova, utvrđena je prateća dokumentacija i kontrole koje se trebaju provesti u svakoj fazi provedbe na temelju kontrolnih lista za provjeru (check liste pomoću kojih djelatnici provjeravaju jesu li poštovali previđene procedure), utvrđen je način provođenja kontrola i provjera na terenu, način na koji uprava obavlja nadzor nad provedenim aktivnostima, te je opisan i sustav izvješćivanja o provedbi projekata. Sastavni dio priručnika su i upute za upravljanje rizicima. Upravljanje rizicima je kontinuirani proces ugrađen u aktivnosti institucija koji se uspostavlja radi identificiranja, procjene i upravljanja rizicima koji mogu ugroziti ostvarenje ciljeva institucije.

Značajnu ulogu u uspostavi i razvoju, odnosno procjeni sustava unutarnjih kontrola ima unutarnja revizija. Svrha unutarnje revizije je ispitivanje i procjenjivanje sustava unutarnjih kontrola, te davanje stručnog mišljenja i preporuka za poboljšanje sustava, kako bi upravljački i kontrolni sustavi bili uspostavljeni u skladu s pravilima i standardima, te načelima dobroga financijskog upravljanja. Iako je proces ustrojavanja unutarnje revizije u državnim tijelima u Republici Hrvatskoj započeo nedavno, odnosno u 2004., unutarnja revizija je u 2007. bila ustrojena u svim ministarstvima nadležnim za provedbu programa.

Također, zbog praćenja i evidentiranja svih poslovnih događaja vezanih za provođenje pojedinog projekta iz programa, u Nacionalnom fondu i SJFU (SAFU) uspostavljen je i poseban računovodstveni i izvještajni sustav.

S obzirom da su i za druge pretpristupne programe, koji su započeli prije programa ISPA, ustrojeni zasebni računovodstveni i izvještajni sustavi, koji su se vodili ručno, Ministarstvo financija je za potrebe Nacionalnog fonda i SJFU, sredinom 2005. započelo s uvođenjem cjelovitog informacijskog sustava upravljanja pretpristupnim programima. Osnovna svrha uvođenja sustava je praćenje provedbe programa, njihove realizacije i uspješnosti provođenja, odnosno efikasnosti trošenja dobivenih sredstava.

S obzirom na veliki značaj koji Zajednica pridaje sustavu praćenja i izvješćivanja o nepravilnostima, procedure koje se odnose na postupanje u vezi s nepravilnostima također su uključene u priručnike. Prema procedurama, nadležna ministarstva i krajnji korisnici o otkrivenim nepravilnostima ili o sumnji na nepravilnosti kvartalno izvješćuju SJFU (SAFU) odnosno Sektorskog dužnosnika za ovjeravanje projekata. SJFU (SAFU) izvješća prosljeđuje Nacionalnom fondu odnosno Nacionalnom dužnosniku za ovjeravanje, koji ih dostavlja Europskoj komisiji i imenovanoj osobi zaduženoj za nepravilnosti u Ministarstvu financija, koja poduzima mjere u cilju otklanjanja nepravilnosti. U svim tijelima imenovana je osoba zadužena za nepravilnosti. U 2007., krajnji korisnici i nadležna ministarstva su izvješća o nepravilnostima redovito dostavljala SJFU. Izvješća o nepravilnostima, odobrena od strane Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje, dostavljana su Europskoj komisiji u rokovima propisanim u Memorandumu o financiranju. Prema izvješćima, u 2007. nisu utvrđene nepravilnosti u provedbi programa ISPA.

U skladu s odredbama Memoranduma o suglasnosti o osnivanju Nacionalnog fonda, osnovan je i Odbor za praćenje programa ISPA, čija je zadaća praćenje provedbe projekata financiranih iz programa. U navedenom Odboru sudjeluju predstavnici tijela Republike Hrvatske nadležna za provedbu programa, Europske komisije, Europske banke za obnovu i razvitak, koja sudjeluje u sufinanciranju jednog projekta, te Državnog ureda za reviziju, koji u skladu s odredbama Memoranduma o financiranju obavlja reviziju projekata iz programa ISPA. Redovni sastanci Odbora za praćenje održavaju se dva puta godišnje. U 2007. održana su dva sastanka i to 14. lipnja i 7. prosinca 2007.

Iz navedenog je vidljivo da su uspostavljenim sustavima upravljanja i kontrola stvoreni temelji za učinkovito upravljanje i kontrolu provedbe projekata. Međutim, u funkcioniranju sustava u 2007. utvrđene su određene slabosti i poteškoće, koje utječu na pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata. Naročito se to odnosi na koordinaciju u praćenju provedbe projekata, osiguranje dovoljnog broja stručnih djelatnika u tijelima nadležnim za provedbu programa, unutarnju reviziju, priručnike i procedure, te informacijski sustav, što je opisano u nastavku.

4.2.1. Koordinacija u praćenju provedbe projekata

U svrhu praćenja napretka u provedbi projekata, tijekom 2006. redovito su se održavale ISPA koordinacije odnosno redoviti mjesečni sastanci svih tijela Republike Hrvatske nadležnih za provedbu programa ISPA, na kojima se raspravljalo o provedbi projekata te su predlagane mjere za njihovu učinkovitiju i pravodobnu provedbu (do sredine 2006., koordinacije su održavane i više puta mjesečno). U 2007. održana je jedna ISPA koordinacija i to u siječnju 2007. Od veljače 2007. do veljače 2008., ISPA koordinacije nisu održavane, već se o provedbi programa ISPA raspravljalo na koordinacijama o provedbi programa IPA. Zbog značajnih poteškoća i kašnjenja u provedbi infrastrukturnih projekata, a posebno projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, u travnju i svibnju 2007., održani su izvanredni sastanci tijela nadležnih za provedbu navedenog projekta.

S obzirom na značajno kašnjenje u njegovoj provedbi i postojanje vjerojatnosti od ukidanja pomoći Zajednice za njegovo financiranje (zbog nepoštivanja rokova za objavu nadmetanja za radove na projektu), na sastancima je razmatran tijek provedbe projekta, te su dogovorene aktivnosti koje treba poduzeti u svrhu objave nadmetanja u roku predviđenom Memorandumom o financiranju. Dogovorene aktivnosti su realizirane, te je nadmetanje za radove objavljeno sredinom prosinca 2007., odnosno u predviđenom roku. Od veljače 2008. koordinacije se održavaju dva puta mjesečno, a na njima se raspravlja o tijeku provedbe projekata.

Tijekom 2006. i 2007. redovito su održavani tjedni odnosno mjesečni sastanci Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje i Sektorskog dužnosnika za ovjeravanje projekata, odnosno djelatnika Nacionalnog fonda, SJFU i SDURF, na kojima se raspravljalo o provedbi programa koji se financiraju iz sredstava Zajednice (između ostalih, i programa ISPA), te aktivnostima koje treba poduzeti u svrhu njihove učinkovitije provedbe.

Državni ured za reviziju predlaže redovito održavanje ISPA koordinacija tijekom cjelokupnog trajanja provedbe projekata iz programa ISPA, s obzirom na dosadašnje poteškoće u provedbi projekata, te da se prvi infrastrukturni projekti koji se financiraju iz sredstava i prema pravilima Zajednice u Republici Hrvatskoj financiraju iz programa ISPA. Predlaže se nakon razmatranja tijeka provedbe, po pojedinom projektu utvrditi mjere odnosno aktivnosti koje treba poduzeti u rješavanju problema u njegovoj provedbi, odnosno aktivnosti koje treba poduzeti u rješavanju zajedničkih problema koji se odnose na više projekata, odrediti nositelje aktivnosti u skladu s odgovornostima pojedinog tijela nadležnog za provedbu programa, rokove u kojemu trebaju biti poduzete, te način praćenja poduzetih aktivnosti.

4.2.2. Djelatnici

Djelatnici su najznačajniji čimbenik sustava upravljanja i kontrola. Pravodobna i učinkovita provedba projekata ovisi o osiguranju dovoljnog broja djelatnika s potrebnim znanjima i iskustvom u svim tijelima nadležnim za provedbu programa ISPA. Tijekom revizije za 2006. i 2007., uočeno je da osobitih poteškoća u osiguranju dovoljnog broja stručnih djelatnika imaju tijela čiji djelatnici imaju status državnih službenika (SJFU, Nacionalni fond i nadležna ministarstva), koji svoja prava i obveze ostvaruju u skladu s propisima kojima su uređena prava državnih službenika. S obzirom na precizna pravila kojima su uređena prava i obveze djelatnika u državnoj službi, naročito su prisutna dva problema: otežano privlačenje i zapošljavanje novih djelatnika s potrebnim znanjima i iskustvom, te poteškoće u zadržavanju djelatnika koji tijekom rada na projektima steknu odgovarajuće znanje i iskustvo. Također, potrebno je naglasiti da na otežano zapošljavanje naročito utječe činjenica da je za obavljanje poslova potrebno aktivno znanje engleskog jezika. Naime, do pristupanja EU, sva dokumentacija vezana uz provedbu projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice je na engleskom jeziku, na kojem se odvija i službena korespondencija prema Europskoj komisiji, Delegaciji i ugovarateljima odnosno izvoditeljima radova i usluga, te dobavljačima roba tijekom provedbe ugovora.

- SJFU (SAFU)

S obzirom da je najveće poteškoće u osiguranju dovoljnog broja stručnih djelatnika imala SJFU, što se u značajnoj mjeri odražavalo na kašnjenje u provedbi projekata, u kolovozu 2007. osnovana je SAFU. Jedan od značajnijih ciljeva osnivanja SAFU bio je olakšati zapošljavanje novih djelatnika i stvoriti uvjete za zadržavanje djelatnika koji tijekom rada na projektima steknu odgovarajuće znanje i iskustvo. Od rujna 2007. do konca siječnja 2008. trajao je preustroj SJFU u SAFU. Tijekom 2007., SAFU je unutarnjim aktima utvrdila unutarnje ustrojstvo i organizaciju rada, sistematizaciju radnih mjesta, te način izračuna i isplate plaća, naknada i drugih primitaka djelatnika. Kao samostalna agencija, SAFU je započela s radom početkom veljače 2008.

Tijekom 2007., u SJFU, kao ustrojstvenoj jedinici Ministarstva financija, bili su ustrojeni Odjel za kontrolu natječajnih dokumenata, Odjel za natječajne postupke i provedbu projekata, Odjel za ocjenjivanje ponuda i ugovaranje te Odjel za financije i računovodstvo. Uz provedbu postupaka nabave i pojedinih ugovora o tehničkoj pomoći, najznačajnije aktivnosti na provedbi projekata iz programa ISPA u 2007. odnosile su se na izradu odnosno ispravke natječajne dokumentacije u svrhu dobivanja odobrenja na dokumentaciju od Delegacije.

U Odsjeku za program ISPA (ustrojen u okviru Odjela za natječajne postupke i provedbu projekata), koji je bio zadužen za pripremu natječajne dokumentacije i provedbu projekata, nije bio zaposlen dovoljan broj djelatnika, koji su istodobno bili preopterećeni te su radili i na projektima iz drugih programa pomoći Zajednice.

Osobiti problem u SJFU je bio nedostatak djelatnika s odgovarajućim tehničkim znanjem i iskustvom u provedbi infrastrukturnih projekata, koji se pokušao riješiti privremenim premještajem stručnjaka iz nadležnih ministarstava ili s njima povezanih institucija. Naime, prema operativnim sporazumima, predviđena je mogućnost da se zbog pružanja tehničke pomoći SJFU, iz drugog javnog tijela u SJFU privremeno premjesti stručnjak s odgovarajućim tehničkim znanjem potrebnim za provedbu projekata. U SJFU su od sredine 2006. do svibnja odnosno studenoga 2007. bili privremeno premješteni stručnjaci iz drugih javnih tijela, koji su određene dane u tjednu pružali pomoć SJFU u provedbi infrastrukturnih projekata (preostale dane su radili u matičnim institucijama, na svojim redovnim poslovima). Tako je za pomoć u provedbi projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, sredinom 2006. u SJFU privremeno premješten stručnjak iz društva Hrvatske autoceste d.o.o., Zagreb, umjesto kojeg je početkom veljače 2007. privremeno premješten stručnjak iz društva HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb. Za pomoć u provedbi projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, sredinom 2006. privremeno je premješten stručnjak iz Hrvatskih voda. Za pomoć u provedbi projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, od sredine listopada 2006. privremeno je premješten stručnjak iz Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. Spomenuti stručnjaci trebali su pružiti pomoć SJFU u provedbi projekata u svim fazama provedbe, odnosno od provedbe postupka nabave u skladu s pravilima Zajednice, naročito pripreme i kontrole tehničkog dijela natječajne dokumentacije, do praćenja i kontrole provedbe ugovora. Međutim, prema obrazloženju SJFU, privremeno premješteni stručnjaci za projekte Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica i Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, u SJFU su radili do svibnja 2007., a za projekt Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, do studenoga 2007. Nakon prestanka rada spomenutih privremeno premještenih stručnjaka, nisu imenovani novi.

Početakom 2007., u SJFU su za obavljanje poslova iz njenog djelokruga bila predviđena 42 djelatnika, a bilo ih je 34 (od čega 14 vježbenika, odnosno osoba bez radnog iskustva). Koncem 2007., bila su predviđena 42 djelatnika, a bilo ih je 38 (od čega pet vježbenika). Tijekom 2007., u SJFU je zaposleno deset novih djelatnika, od čega dva vježbenika. SJFU je napustilo šest djelatnika.

Koncem siječnja 2008., u SJFU je bilo zaposleno 38 djelatnika (od predviđenih 42). U skladu s odredbama Uredbe o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije, djelatnici koji su koncem siječnja 2008. bili zaposleni u SJFU, mogli su prijeći na rad u SAFU ili ostati u Ministarstvu financija, gdje će se rasporediti na odgovarajuća radna mjesta. Od 38 djelatnika koji su koncem siječnja 2008. bili zaposleni u SJFU, 25 djelatnika je prešlo u SAFU, a 13 ih je raspoređeno u Ministarstvo financija (od kojih su četiri djelatnika raspoređena u Samostalnu službu za unutarnju reviziju Ministarstva financija).

Unutarnjim aktima SAFU predviđene su sljedeće ustrojstvene jedinice: Ured ravnatelja, Tajništvo Agencije, Samostalna služba za unutarnju reviziju, Sektor za kontrolu dokumenata, Sektor za natječajne postupke i provedbu projekata, Sektor za ocjenjivanje ponuda i ugovaranje i Sektor za financije i računovodstvo.

Za obavljanje poslova iz djelokruga SAFU predviđena su 83 djelatnika. Početkom veljače 2008., u SAFU je bilo 30 djelatnika (od čega dva vježbenika). Od navedenog broja, 25 djelatnika su prešla iz SJFU, dok je pet djelatnika zaposleno od vremena osnivanja SAFU do njenog započinjanja s radom kao samostalne agencije. U okviru Sektora za natječajne postupke i provedbu projekata, ustrojena je Služba za program ISPA i IPA, koja je zadužena za provedbu projekata iz programa ISPA, te dijelove programa IPA (Instrument pretpristupne pomoći za razdoblje 2007.-2013., koji zamjenjuje sve dosadašnje programe pomoći Zajednice). U službi za program ISPA i IPA predviđeno je pet djelatnika, a zaposleno ih je bilo dvoje. Početkom travnja 2008., u SAFU je bio zaposlen 71 djelatnik (od čega 15 vježbenika). U Službi za program ISPA i IPA zaposleno je predviđenih pet djelatnika, od kojih dva vježbenika. Od pet djelatnika, niti jedan nije tehničke struke, a u cijelom Sektoru za natječajne postupke i provedbu projekata, početkom travnja 2008., zaposlen je jedan djelatnik tehničke struke, i to diplomirani inženjer prometa. Prema naprijed navedenom, dosadašnji nedostatak djelatnika s tehničkim znanjem pokušao se riješiti privremenim premještanjem stručnjaka iz drugih institucija, što nije funkcioniralo na željeni način.

- Nacionalni fond

U Nacionalnom fondu je početkom 2007., za obavljanje zadanih poslova od predviđenih jedanaest, bilo zaposleno sedam djelatnika. Koncem 2007., od predviđenih 15, bilo je zaposleno šest djelatnika. Koncem travnja 2008., od predviđenih 16, bilo je zaposleno osam djelatnika (od čega dva vježbenika). U 2007., u Nacionalnom fondu je zaposlen jedan djelatnik, a Nacionalni fond su napustila dva djelatnika. Do konca travnja 2008., primljena su dva vježbenika.

- Nadležna ministarstva

Kod nadležnih ministarstava, kao i u 2006., najveće poteškoće uočene su u Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka, koje je nadležno za provedbu dva projekta.

U navedenom Ministarstvu, za provođenje projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice, u 2007. nadležna je bila Uprava za strateške infrastrukturne projekte, u kojoj nije zaposlen dovoljan broj djelatnika. Tako je koncem 2007., za obavljanje poslova iz djelokruga navedene Uprave bilo predviđeno 15 djelatnika, a zaposleno ih je šest (još tri djelatnika su za obavljanje poslova iz nadležnosti Uprave premješteni iz društva Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb, odnosno iz drugog odjela Ministarstva). Također, uz rad na projektima iz programa ISPA, djelatnici obavljaju i druge poslove iz nadležnosti navedene Uprave (između ostalog, i poslove pripreme provedbe programa IPA). Početkom travnja 2008. stupio je na snagu novi akt o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, kojim su ustrojene i nove ustrojstvene jedinice unutar Uprave za strateške infrastrukturne projekte, koje će biti zadužene za provedbu programa pomoći Zajednice, te će se internim aktima utvrditi potreban broj djelatnika za obavljanje poslova iz djelokruga navedene Uprave prema ustrojstvenim jedinicama.

U Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, za provođenje projekata ISPA i IPA nadležan je bio Sektor međunarodnih projekata, ustrojen u okviru Uprave vodne politike i međunarodnih projekata. Koncem 2007., u navedenom Sektoru bilo je sistematizirano 12 radnih mjesta, a popunjeno ih je bilo pet. Uglavnom su bila popunjena radna mjesta u Odjelu za provedbu projekata, koji je zadužen za provedbu projekata iz programa ISPA, dok nisu bila popunjena radna mjesta u Odjelu pripreme projekata, koji je zadužen za programiranje i odobravanje projekata. Osim navedenih djelatnika, u provedbi projekata sudjelovao je i čelnik Uprave vodne politike i međunarodnih projekata (pomoćnica ministra). Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva je tijekom 2007. zaposlilo dva nova djelatnika, te je provelo i više natječaja za primanje tri dodatna djelatnika, koji nisu primljeni jer kandidati nisu zadovoljili tražene uvjete. U ožujku 2008. doneseni su novi akti o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, koje je preuzelo nadležnost za provedbu projekata iz programa ISPA i IPA, te djelatnike koji su na projektima radili u ranijem Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva. Prema novim aktima, za obavljanje poslova iz djelokruga Sektora međunarodnih projekata predviđen je ukupno 21 djelatnik (devet više u odnosu na ranije ustrojstvene akte). U travnju 2008. bilo ih je zaposleno sedam. Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva je donijelo i plan zapošljavanja, prema kojem je planirano do konca 2008. popuniti 80,0% radnih mjesta, odnosno 17 od predviđenog 21 djelatnika. Prema planu, u 2009. bi trebali biti zaposleni svi predviđeni djelatnici (21).

U Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, za provođenje projekata ISPA i IPA nadležan je Odjel za EU programe razvoja infrastrukture, ustrojen u okviru Uprave za strateške i integracijske procese u zaštiti okoliša, odnosno Sektora za EU. Koncem 2007., u navedenom Odjelu bilo je predviđeno osam radnih mjesta, a popunjeno ih je bilo šest, dok je koncem travnja 2008., od predviđenih osam radnih mjesta, popunjeno sedam. Osim navedenih djelatnika, u provedbi projekata sudjelovao je i čelnik Uprave za strateške i integracijske procese u zaštiti okoliša (pomoćnica ministra). Također, prema obrazloženju, u provedbi programa IPA sudjeluju i tri djelatnika iz drugih ustrojstvenih jedinica. U 2008. planirano je zaposliti još dva djelatnika (načelnik Sektora za EU, te jedan djelatnik u Odjelu za EU programe razvoja infrastrukture).

- Krajnji korisnici

Krajnji korisnici su za provedbu projekata ustrojili jedinice za provedbu projekata, koje su tijekom 2007. uglavnom bile popunjene planiranim brojem djelatnika.

Djelatnici u krajnjim korisnicima svoja prava i obveze ostvaruju na temelju općih propisa o radu i unutarnjih akata pojedinog korisnika, što u pravilu djelatnicima pruža bolje uvjete od uvjeta koje imaju državni službenici. Također, osim djelatnika koji rade u jedinici za provedbu projekata, krajnji korisnici prema potrebi mogu angažirati i druge djelatnike, stručnjake za pojedina područja u provedbi projekata.

Jedinica za provedbu projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu ustrojena je sredinom 2005., a u jedinici je predviđeno pet djelatnika. Tijekom 2006. i do konca 2007., u jedinici za provedbu projekta su radila četiri djelatnika. Peti djelatnik, koji ima potrebno tehničko znanje za provedbu projekta (diplomirani inženjer građevine) i koji je početkom 2006. trebao biti premješten u jedinicu za provedbu projekta iz Hrvatskih voda, početkom 2008. započeo je s radom u jedinici za provedbu projekta na pola radnog vremena. Od svibnja 2008., navedeni djelatnik u jedinici za provedbu projekta radi u punom radnom vremenu.

Jedinica za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bakarac, u 2007. je imala četiri djelatnika (uključujući voditelja jedinice, koji je bio direktor društva Gradska čistoća d.o.o., Šibenik, te voditelja projekta). Koncem 2007., jedinicu za provedbu projekta napustio je voditelj projekta. U tijeku je imenovanje novog voditelja projekta, koji nije imenovan do konca travnja 2008. Također, sredinom travnja 2008. društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik i jedinicu za provedbu projekta napustio je direktor društva i voditelj jedinice, a umjesto njega je imenovan novi (vršitelj dužnosti direktora društva).

U društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, za obavljanje poslova vezanih za provedbu programa ISPA i IPA ustrojena je Služba za fondove EU. Osim što je krajnji korisnik projekata iz navedenih programa, društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, je i provedbeno tijelo (provedbena agencija) za provedbu programa IPA - podkomponenta 3a, u području prometa. U Službi je planirano ukupno 15 djelatnika (deset stalnih i pet djelatnika po posebnoj odluci koji sudjeluju u provedbi projekata). U Službi za fondove EU ima sedam djelatnika, od čega pet stalnih i dva djelatnika po odluci (diplomirani inženjeri zaduženi za implementaciju projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, i to za provedbu građevinskog dijela projekta, te dijela projekta koji se odnosi na signalizaciju). Prema planu zapošljavanja, u 2008. se planira zaposliti još četiri stalna djelatnika.

Iz svega navedenog je vidljivo da je osnivanjem SAFU, broj djelatnika koji su predviđeni za obavljanje poslova iz njezina djelokruga značajno porastao u odnosu na SJFU. Tako su koncem 2007. i koncem siječnja 2008., za obavljanje poslova iz djelokruga SJFU bila predviđena 42 djelatnika. Početkom veljače 2008., za obavljanje poslova iz djelokruga SAFU predviđena su 83 djelatnika. Koncem 2007., odnosno koncem siječnja 2008., u SJFU je bilo zaposleno 38 djelatnika, od kojih je 25 prešlo u SAFU, a 13 ih je raspoređeno u Ministarstvo financija. Početkom veljače 2008., u SAFU je bilo zaposleno 30 djelatnika, dok ih je početkom travnja 2008. zaposleno 71, što je za 41 više nego početkom veljače 2008., te 33 više u odnosu na broj djelatnika SJFU koncem siječnja 2008. Od ukupnog broja djelatnika koji su početkom travnja 2008. bili zaposleni u SAFU, 25 ih je prešlo iz SJFU, dok je 46 novozaposlenih (od čega 15 vježbenika).

Također, s obzirom da će većina tijela koja su nadležna za provedbu programa ISPA ujedno biti nadležna i za provedbu dijela programa IPA koji se odnosi na promet i zaštitu okoliša (SAFU, Nacionalni fond, SDURF, nadležna ministarstva i društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, koje će biti krajnji korisnik i provedbena agencija za područje prometa), u 2007. je posebice bio izražen problem preopterećenosti, jer su osim rada na provedbi projekata iz programa ISPA, djelatnici obavljali poslove vezane uz pripremu provedbe programa IPA. Navedeno je značajno i zbog činjenice da će se korištenjem sredstava iz programa IPA, broj projekata, a time i obujam poslova značajno povećati, zbog čega je većina tijela donijela nove ustrojstvene akte, kojima se povećava predviđeni broj djelatnika koji će raditi na provedbi programa ISPA i IPA.

Tijekom 2007., djelatnici svih tijela nadležnih za provedbu programa ISPA su pohađali razne oblike edukacije (seminari, radionice, studijska putovanja i drugo), koja je uglavnom bila organizirana uz provedbu programa IPA, što se ujedno moglo primijeniti i na provedbu programa ISPA. Navedena tijela su donijela i planove edukacije odnosno treninga za 2008. S obzirom da naročitu ulogu u provedbi projekata, osim SDURF i SJFU (SAFU) imaju i krajnji korisnici, SJFU je u rujnu 2007. provela procjenu sposobnosti jedinica u okviru krajnjih korisnika infrastrukturnih projekata. Zajednička preporuka SJFU za sve jedinice je bila potreba za unapređenjem strategije edukacije kadrova i provođenje kontinuirane edukacije vezane za provedbu projekata, a što se naročito odnosi na edukaciju o provedbi ugovora o radovima prema pravilima Međunarodnog udruženja savjetodavnih inženjera (FIDIC pravila), prema kojima se provode ugovori o radovima.

Državni ured za reviziju predlaže tijelima nadležnim za provedbu projekata da nakon donošenja akata o unutarnjem ustrojstvu poduzmu aktivnosti na zapošljavanju predviđenog broja djelatnika (broja predviđenog unutarnjim aktima o sistematizaciji radnih mjesta), kako bi u obavljanju poslova na provedbi projekata iz djelokruga pojedinog tijela bio zaposlen potreban broj djelatnika. Navedeno je potrebno s obzirom na dosadašnju preopterećenost djelatnika i njihov nedovoljan broj u pojedinim tijelima, te da je većina tijela koja su nadležna za provedbu programa ISPA, ujedno nadležna i za provedbu programa IPA, čime se značajno povećava obujam poslova i tim tijelima. U slučaju poteškoća u zapošljavanju, predlaže se pokrenuti postupak donošenja odgovarajućih mjera za poticanje zapošljavanja te zadržavanje djelatnika sa specifičnim znanjima i vještinama potrebnim za rad na provedbi projekata, osobito državnih službenika odnosno djelatnika u Nacionalnom fondu i nadležnim ministarstvima.

Uzimajući u obzir nadležnost i odgovornost SAFU u provedbi projekata iz programa ISPA, te provedbi dijelova programa IPA, predlaže se SAFU razmotriti mogućnost zapošljavanja stručnjaka s odgovarajućim tehničkim znanjem i iskustvom u provedbi infrastrukturnih projekata, posebice u Službi za program ISPA i IPA koja je zadužena za provedbu infrastrukturnih projekata (primjerice, diplomirani inženjer građevine), jer je osobiti problem u dosadašnjoj provedbi projekata u SJFU bio nedostatak djelatnika s odgovarajućim tehničkim znanjem.

Uzimajući u obzir veliki broj novih djelatnika u SAFU, od kojih je značajan broj bez radnog iskustva ili bez iskustva u provedbi projekata prema pravilima Zajednice, te potrebu za dodatnim zapošljavanjem u većini tijela nadležnih za provedbu projekata, predlaže se svim nadležnim tijelima posebnu pozornost posvetiti kontinuiranoj edukaciji djelatnika, te nakon analize potreba i provedene ankete među djelatnicima utvrditi stvarne potrebe i područja u kojima je potrebna edukacija, te u skladu s mogućnostima provesti edukaciju.

Kako se očekuje da će u 2008. biti zaključena većina ugovora o provedbi projekata iz programa ISPA, naročito je potrebno organizirati edukacije i treninge vezane uz implementaciju projekata odnosno praćenje provedbe ugovora, gdje su potrebna posebna znanja o upravljanju projektima, odnosno praćenju, nadgledanju i ocjenjivanju projekata te izvješćivanju o njihovom fizičkom i financijskom napretku.

Također, s obzirom da se ugovori o radovima provode prema pravilima Međunarodnog udruženja savjetodavnih inženjera (FIDIC pravila), te na ograničeno iskustvo u Republici Hrvatskoj u provedbi i praćenju provedbe ugovora prema tim pravilima, predlaže se da SDURF ili SAFU ispitaju potrebe tijela nadležnih za provedbu projekata iz programa ISPA za edukacijom u navedenom području (naročito SAFU i krajnjih korisnika), te ovisno o utvrđenim potrebama razmotre mogućnosti organiziranja edukacije o praktičnoj primjeni i provedbi ugovora prema FIDIC pravilima.

4.2.3. Unutarnja revizija

Unutarnja revizija u 2007. bila je ustrojena u svim ministarstvima koja sudjeluju u provedbi programa ISPA, odnosno u Ministarstvu financija, Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka, Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, te Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva. Revizija nije bila ustrojena u SDURF. Od tri krajnja korisnika infrastrukturnih projekata, unutarnja revizija ustrojena je za društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, dok nije ustrojena u društvima Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac i Gradska čistoća d.o.o., Šibenik.

- Ministarstvo financija

U Ministarstvu financija, unutarnja revizija je do konca 2007. bila ustrojena kao Samostalni odjel za unutarnju reviziju. Od konca 2007., u skladu s novim unutarnjim aktom, unutarnja revizija ustrojena je kao Samostalna služba za unutarnju reviziju. U Samostalnoj službi ustrojena su tri odjela, od kojih je za reviziju fondova EU zadužen Odjel za unutarnju reviziju sustava državne riznice i fondova EU. Navedeni Samostalni odjel odnosno Samostalna služba za unutarnju reviziju bili su u 2007. nadležni za obavljanje unutarnje revizije Nacionalnog fonda i SJFU. Izmjenama i dopunama godišnjeg plana unutarnje revizije za 2007., iz svibnja 2007., planirano je da Samostalni odjel za unutarnju reviziju koncem 2007. obavi reviziju sustava upravljanja programom ISPA, radi utvrđivanja jesu li provedene preporuke dane u prijašnjim revizijama sustava. Zbog odlaska jednog unutarnjeg revizora iz odjela, planirana revizija nije obavljena u 2007., te je njeno obavljanje uključeno u godišnji plan za 2008.

Sredinom 2007., osnivanjem SAFU, započeo je preustroj SJFU u SAFU, odnosno izdvajanje SJFU iz Ministarstva financija. SAFU je kao samostalna agencija započela s radom početkom veljače 2008. Unutarnjim aktima SAFU planirano je ustrojavanje Samostalne službe za unutarnju reviziju s dva unutarnja revizora. S obzirom da je početkom 2008. još bio u tijeku preustroj SJFU u SAFU, te da Samostalna služba za unutarnju reviziju SAFU nema zaposlenih revizora, Strateškim planom unutarnje revizije Ministarstva financija za razdoblje 2008.-2010., iz siječnja 2008., planirano je da Samostalna služba za unutarnju reviziju Ministarstva financija obavlja revizije sustava upravljanja fondovima EU u Nacionalnom fondu te u SAFU, dok unutarnja revizija SAFU ne bude spremna za samostalno obavljanje revizije.

O navedenom je u ožujku 2008., zaključen i sporazum između Ministarstva financija i SAFU, kojim je usuglašeno da će Ministarstvo financija za potrebe SAFU izraditi strateški plan unutarnje revizije za trogodišnje razdoblje i godišnji plan unutarnje revizije, te da će unutarnja revizija Ministarstva financija obavljati unutarnju reviziju u SAFU.

Godišnjim planom unutarnje revizije Ministarstva financija za 2008., iz siječnja 2008., planirano je da Samostalna služba za unutarnju reviziju Ministarstva financija obavi unutarnje revizije upravljanja fondovima EU u Nacionalnom fondu i SAFU. Tako je u godišnjem planu navedeno da je u 2008. potrebno obaviti barem jednu reviziju financijskog upravljanja programom ISPA u Nacionalnom fondu, dok je u SAFU planirano obaviti dvije revizije programa ISPA. U SAFU je planirano obaviti reviziju sustava upravljanja programom ISPA početkom 2008., što je i učinjeno (konačno Izvješće o obavljenoj reviziji sastavljeno je u lipnju 2008.), te još jednu reviziju programa ISPA koncem 2008.

Osim obavljanja revizije fondova EU u okviru Nacionalnog fonda i SAFU, Strateškim i godišnjim planom unutarnje revizije Ministarstva financija iz siječnja 2008., predviđeno je da Samostalna služba za unutarnju reviziju Ministarstva financija obavlja i unutarnju reviziju u SDURF, do ustroja unutarnje revizije u SDURF. Naime, unutarnja revizija u SDURF nije ustrojena do početka 2008., jer je za obavljanje unutarnje revizije u SDURF bio nadležan Ured Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju. Godišnjim planom unutarnje revizije Ministarstva financija za 2008., u SDURF je planirano obaviti jednu reviziju vezano uz program PHARE.

Također, Ministarstvo financija i Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva zaključili su sredinom ožujka 2008., sporazum o obavljanju unutarnje revizije fondova EU.

U sporazumu je navedeno da će Samostalna služba za unutarnju reviziju Ministarstva financija, u skladu sa svojim planovima, obavljati unutarnju reviziju upravljanja sredstvima iz pretprijetnih fondova EU u Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, do ustroja unutarnje revizije unutar tog Ministarstva. S obzirom da su strateški i godišnji plan unutarnje revizije Ministarstva financija doneseni u siječnju 2008., navedenim planovima nije planirano obavljanje unutarnje revizije fondova EU u Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva.

Unutarnja revizija Ministarstva financija je u 2007. obavljala revizije sustava upravljanja fondovima EU (CARDS, PHARE i SAPARD), te je u postupku pripreme za akreditaciju sustava upravljanja programom IPA u Republici Hrvatskoj obavljala i revizije procjene spremnosti tijela nadležnih za provedbu navedenog programa iz Ministarstva financija (Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje, Nacionalni fond, SJFU) te Nacionalnog IPA koordinatora u okviru SDURF. Također, unutarnji revizori Ministarstva financija sudjelovali su i kao članovi revizijskog tima u revizijama samoprocjene drugih tijela nadležnih za provedbu programa IPA (više drugih ministarstava, fondova, zavoda i drugih pravnih osoba), koje su ta tijela morala obaviti u postupku pripreme za akreditaciju sustava upravljanja programom IPA.

Početkom 2007., u Samostalnom odjelu za unutarnju reviziju Ministarstva financija bilo je sistematizirano devet radnih mjesta (revizori), a bilo je zaposleno sedam revizora. Koncem 2007., u Samostalnoj službi za unutarnju reviziju sistematizirano je 15 radnih mjesta (14 revizora i jedan administrativni referent), a bilo je zaposleno osam revizora.

U 2008. zaposlena su još četiri djelatnika koji nakon preustroja SJFU u SAFU nisu prešli u SAFU, nego su ostali u Ministarstvu financija te su raspoređeni u Samostalnu službu za unutarnju reviziju. Tako je u navedenoj Službi koncem travnja 2008. bilo 12 djelatnika, od čega deset revizora, jedan administrativni referent i jedan vježbenik. Prema usmenom obrazloženju voditelja Samostalne službe za unutarnju reviziju, tijekom 2008. se u skladu sa sistematiziranim brojem radnih mjesta planiraju zaposliti još tri revizora.

- Nadležna ministarstva

Unutarnja revizija bila je u 2007. ustrojena u svim nadležnim ministarstvima. Tijekom 2007., nadležna ministarstva nisu obavljala unutarnju reviziju projekata iz programa ISPA. S obzirom da su nadležna ministarstva ujedno i tijela nadležna za provedbu programa IPA, unutarnji revizori nadležnih ministarstava su, uz sudjelovanje jednog unutarnjeg revizora iz Ministarstva financija, u postupku pripreme za akreditaciju sustava upravljanja programom IPA, u 2007. obavili revizije procjene spremnosti i pripremljenosti ministarstava za provedbu programa IPA.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva je u 2007. bilo nadležno za provođenje dva projekta iz programa ISPA, a u 2007. nije obavljena revizija provedbe projekata. Početkom 2008., zbog promjene djelokruga rada postojećih i ustrojstva novih ministarstava, za provedbu dva projekta iz programa ISPA umjesto Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva nadležno je novoosnovano Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva. Samostalna služba za unutarnju reviziju, koja je u 2007. bila ustrojena u Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, postala je ustrojstvena jedinica novog Ministarstva poljoprivrede, ribarstva i ruralnog razvoja. Zbog navedenog, novoosnovano Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva je s Ministarstvom financija, sredinom ožujka 2008., zaključilo sporazum o obavljanju unutarnje revizije fondova EU.

Prema sporazumu, Samostalna služba za unutarnju reviziju Ministarstva financija će obavljati unutarnju reviziju upravljanja sredstvima iz pretpristupnih fondova EU u Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva do ustroja unutarnje revizije unutar tog Ministarstva. Ustrojstvenim aktom Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva iz konca ožujka 2008., predviđeno je ustrojavanje Samostalnog odjela za unutarnju reviziju.

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva nije strateškim planom unutarnje revizije za razdoblje 2008.-2010. i godišnjim planom za 2008., iz siječnja 2008., planiralo obavljanje revizije projekata iz programa ISPA, već je planiralo reviziju procesa korištenja doznačenih sredstava iz programa IPA. U Samostalnom odjelu za unutarnju reviziju Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, koncem 2007. bila su sistematizirana četiri radna mjesta (revizori), a bila su zaposlena tri revizora. U strateškom i godišnjem planu navedena je potreba za užom specijalizacijom i edukacijom odnosno usavršavanjem djelatnika za određene vrste revizija odnosno područja revidiranja, a posebno za revizije korištenja sredstava iz fondova EU.

Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka također nije strateškim planom unutarnje revizije za razdoblje 2007.-2009. i godišnjim planom za 2007., iz listopada 2007., planiralo obavljanje revizije projekata iz programa ISPA, nego iz programa IPA. Do početka travnja 2008., strateški plan unutarnje revizije za razdoblje 2008.-2010. i godišnji plan za 2008. nisu doneseni.

U Samostalnom odjelu za unutarnju reviziju Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, koncem 2007. bilo je sistematizirano šest radnih mjesta (revizori), a bila su zaposlena tri revizora. Od početka 2008., za provedbu dva projekta iz programa ISPA umjesto Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka nadležno je Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture. Unutarnja revizija, koja je u 2007. bila ustrojena u okviru Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka postala je unutarnja revizija Ministarstva mora, prometa i infrastrukture. Ustrojstvenim aktom Ministarstva mora, prometa i infrastrukture iz sredine travnja 2008., predviđeno je ustrojavanje Službe za unutarnju reviziju s dva odjela (jedan je odjel za reviziju fondova EU i informacijskih sustava). U strateškom planu posebno je navedena potreba za posebnom edukacijom za obavljanje revizije fondova EU.

- Krajnji korisnici

Krajnji korisnici infrastrukturnih projekata ustrojeni su kao društva s ograničenom odgovornošću, te poslovanje obavljaju prema propisima za poduzetnike. Ustrojavanje unutarnje revizije u subjektima koji poslovanje obavljaju prema propisima za poduzetnike nije propisano, već uzimajući u obzir sve uvjete u kojima pojedini subjekt posluje (primjerice, složenost i obujam djelatnosti koju obavlja, broj djelatnika), svaki subjekt samostalno odlučuje na koji način će ustrojiti sustav unutarnjih kontrola, a time i moguće ustrojavanje unutarnje revizije kao dio sustava unutarnjih kontrola. Kod krajnjih korisnika infrastrukturnih projekata, unutarnja revizija ustrojena je za društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb. U društvima Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac i Gradska čistoća d.o.o., Šibenik, unutarnja revizija nije ustrojena.

Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je krajnji korisnik dva projekta i to jednog infrastrukturnog projekta i jednog projekta tehničke pomoći. Unutarnja revizija nadležna za obavljanje revizije navedenog društva osnovana je u okviru društva HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb (jedno od pet društava koje je, nakon podjele društva Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb, osnovano u 2007.). Revizija programa ISPA u 2007. nije provedena i iz razloga što su se aktivnosti na provedbi infrastrukturnog projekta u 2007. odnosile na ispravke natječajne dokumentacije, te su nakon odobrenja dokumentacije od strane Delegacije, objavljena nadmetanja za nabavu roba i usluga te ustupanje radova. S obzirom da je društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, ujedno i jedno od tijela nadležnih za provedbu programa IPA u području prometa, gdje je istodobno i provedbena agencija i krajnji korisnik, unutarnja revizija društva HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb je u 2007., uz sudjelovanje jednog unutarnjeg revizora iz Ministarstva financija, u postupku pripreme za akreditaciju sustava upravljanja programom IPA, obavila samoprocjenu spremnosti društva HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, za provedbu programa IPA.

Strateškim planom unutarnje revizije društva HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb, za razdoblje 2008.-2011. i godišnjim planom rada za 2008., iz travnja 2008., planirano je provođenje unutarnje revizije projekata iz programa IPA. U planovima je navedeno da u unutarnjoj reviziji ima ukupno sedam djelatnika, što je nedovoljno s obzirom na različitost i veličinu područja revidiranja (jer je osim društva HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, nadležna i za obavljanje revizije u drugim društvima osnovanim nakon podjele društva Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb), te zbog činjenice da će unutarnja revizija u razdoblju od 2008.-2011. obavljati i reviziju korištenja sredstava iz programa IPA. Godišnjim planom za 2008. planirano je obaviti dvije revizije iz programa IPA, koju bi obavila dva revizora određena za obavljanje revizije fondova EU.

Istodobno, ustrojstvenim aktom društva HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, iz sredine 2007., planirano je u okviru Ureda uprave, ustrojavanje unutarnje revizije, te je sistematizacijom planirano osam radnih mjesta (revizori). Do konca travnja 2008., unutarnja revizija nije ustrojena te nema zaposlenih revizora. Prema usmenom obrazloženju, društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, je predviđeno da u provedbi programa IPA bude provedbena agencija za područje prometa, te je potrebno ustrojiti unutarnju reviziju. S obzirom da je u travnju 2008. još bio u tijeku postupak usuglašavanja oko načina ustroja unutarnje revizije, unutarnju reviziju društva HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, do konačnog usuglašavanja, obavlja unutarnja revizija društva HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb, koja je svojim planovima i planirala obavljanje revizije projekata iz programa IPA.

Državni ured za reviziju predlaže nadležnim ministarstvima, društvu HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb, odnosno društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, ukoliko unutarnja revizija bude ustrojena unutar tog društva, i Ministarstvu financija, u dijelu koji se odnosi na obavljanje revizije u novoosnovanom Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, da planovima unutarnje revizije, osim revizije projekata iz programa IPA, obuhvate i u skladu s mogućnostima i procjenom rizika, provedu revizije projekata iz programa ISPA, a naročito infrastrukturnih projekata, kako bi se utvrdila učinkovitost sustava unutarnjih kontrola i dale preporuke za njegovo poboljšanje, te osiguralo provođenje projekata u skladu s uvjetima iz Memoranduma o financiranju. Navedeno je osobito važno s obzirom na značajne poteškoće u dosadašnjoj provedbi projekata kao i činjenicu da su to prvi infrastrukturni projekti koji se provode prema pravilima Zajednice, te će se saznanja o provedbi projekata iz programa ISPA moći koristiti i za unaprjeđenje sustava provedbe projekata iz programa IPA.

Zbog navedenog, te s obzirom da je većina tijela koja su nadležna za provedbu programa ISPA ujedno nadležna i za provedbu programa IPA, a biti će nadležna i za provedbu programa koji će Republici Hrvatskoj biti dostupni nakon pristupanja EU, te da unutarnje revizije tih tijela, osim revizija programa pomoći Zajednice obavljaju i redovne revizije, predlaže se razmotriti broj potrebnih revizora u unutarnjim revizijama tijela nadležnih za provedbu programa pomoći EU te, prema potrebi, ojačati kapacitete unutarnje revizije u tim tijelima i provesti edukaciju za obavljanje revizije korištenja sredstava iz programa Zajednice. Naročito je potrebno poduzeti aktivnosti u ustrojavanju unutarnje revizije u SAFU i Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, s obzirom na to da je SAFU provedbena agencija za program ISPA, a Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva je nadležno za projekt Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, čija se provedba provodi uz značajne poteškoće.

S obzirom da društva Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac i Gradska čistoća d.o.o., Šibenik obavljaju poslovanje prema propisima za poduzetnike, te da nisu obvezni ustrojiti unutarnju reviziju, predlaže se navedenim društvima da uzimajući u obzir sve uvjete u kojima društva posluju, razmotre mogućnost ustroja unutarnje revizije kao dijela sustava unutarnjih kontrola tih društava. Također, predlaže se da prema potrebi i procjeni rizika, unutarnju reviziju provedbe infrastrukturnih projekata u krajnjim korisnicima obavi nadležno ministarstvo, jer je prema operativnim sporazumima, Sektorski koordinator za program ISPA odgovoran za učinkovit nadzor tehničke provedbe projekata od strane krajnjeg korisnika i izvoditelja radova, te da revizori nadležnih ministarstava provode odgovarajuću financijsku kontrolu u skladu s nacionalnim zakonodavstvom.

4.2.4. Priručnici i procedure

- Priručnici

Nacionalni fond, SDURF, SJFU i nadležna ministarstva su tijekom 2005. i 2006. izradili priručnike za provedbu projekata financiranih iz programa ISPA. Priručnici se sastoje od dva dijela: u prvom dijelu su opisane aktivnosti i poslovi koji se trebaju obaviti u skladu sa zahtjevima upravljanja projektima iz programa ISPA unutar decentraliziranog sustava provedbe, a drugi dio je operativni vodič u kojem je opisano kako se aktivnosti i poslovi provode te su za svaku aktivnost ili posao koji se treba obaviti dane detaljne pisane upute, smjernice i liste za provjeru (check liste). S obzirom da je za provedbu programa ISPA uspostavljen sustav upravljanja i kontrola koji do tada nije postojao u Republici Hrvatskoj, Nacionalni fond, SJFU, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva su zbog stalne potrebe za poboljšanjem sustava te promjena u okruženju (primjerice, promjena pravne regulative, organizacijskih promjena u pojedinom tijelu, odlascima djelatnika koji se navode u priručnicima), ažurirali odnosno mijenjali i dopunjavali priručnike tijekom 2007. i 2008. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka je priručnik izradilo u ožujku 2006., a do konca travnja 2008. priručnik nije ažuriran.

Operativnim sporazumima su utvrđene obveze krajnjih korisnika u provedbi projekata, te je, između ostaloga, utvrđeno da krajnji korisnici ustrojavaju jedinicu za provedbu projekata s odgovarajućim unutarnjim procedurama i dovoljnim brojem stručnog osoblja za pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata.

U travnju 2008., društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac (jedinica za provedbu projekta) je u najvećoj mjeri izradilo priručnik za provedbu projekta, odnosno u tijeku je još izrada lista za provjeru i poglavlja vezanog uz procedure Europske banke za obnovu i razvitak, koja je krajnjem korisniku odobrila zajam za financiranje projekta. Također, izrađena je i revidirana verzija priručnika društva Gradska čistoća d.o.o., Šibenik. Navedenu verziju je početkom ožujka 2008. izradio konzultant u skladu sa zaključenim ugovorom o tehničkoj pomoći. Priručnik je usklađen s priručnikom nadležnog ministarstva, a u travnju 2008., u tijeku je postupak davanja komentara na izrađeni priručnik i usuglašavanja oko mogućih izmjena i dopuna odnosno poboljšanja priručnika. Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je krajnji korisnik dva projekta iz programa ISPA, dok je u programu IPA predviđeno da bude krajnji korisnik projekata i provedbeno tijelo za podkomponentu 3a programa IPA (područje prometa). S obzirom da kao provedbeno tijelo u dijelu programa IPA treba dobiti akreditaciju Europske komisije, društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je tijekom 2007. i 2008. radilo na izradi priručnika za program IPA, koji je izrađen u ožujku 2008. Unutarnje procedure za provedbu projekata iz programa ISPA nisu izrađene.

Državni ured za reviziju predlaže društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, izraditi unutarnje procedure kojima bi se utvrdile dužnosti i odgovornosti u upravljanju, provedbi i nadzoru nad provedbom projekata iz programa ISPA.

Predlaže se Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, da zbog stalnih potreba za poboljšanjem i ažuriranjem pojedinih komponenti sustava upravljanja i kontrola redovito odnosno prema potrebi ažurira priručnik za provedbu projekata financiranih iz programa ISPA.

- Upravljanje rizicima

Sastavni dio priručnika su i upute za upravljanje rizicima, odnosno nepredviđenim događajima i okolnostima koje mogu nepovoljno utjecati na pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata. Upravljanje rizicima je kontinuirani proces ugrađen u aktivnosti institucija, a dizajniran je kako bi identificirao, procijenio i upravljao rizicima koji mogu ugroziti ostvarenje ciljeva određene institucije. Svrha upravljanja rizicima je uspostaviti odgovarajuće alate za prepoznavanje te upravljanje rizicima. Upravljanje rizicima obvezno je za sve projekte financirane iz sredstava Zajednice, te se principi upravljanja rizicima trebaju primijeniti u svim tijelima nadležnim za provedbu projekata. Upravljanje rizicima sastoji se od identificiranja rizika, procjene utjecaja i rangiranja prema važnosti, praćenja stanja ili indikatora identificiranih i rangiranih rizika, mjera potrebnih za smanjenje pojedinih rizika i roka u kojem se mjere moraju provesti. U priručnicima je okvirno opisana procjena i struktura upravljanja rizicima. Za upravljanje rizicima treba uspostaviti i redovito ažurirati bazu podataka ovisno o promjeni rizika i mjerama poduzetim za njihovo smanjenje.

SJFU je u 2007. uspostavila sustav upravljanja rizicima, odnosno obavila je procjenu i rangiranje rizika, utvrdila je mjere za njihovo umanjenje i osobe odnosno tijela odgovorna za poduzimanje utvrđenih mjera, rokove u kojima se mjere trebaju provesti (šest mjeseci) te ciljeve odnosno definirane ciljne vrijednosti koje se poduzetim mjerama žele postići. Upravljanje rizicima se ažurira svakih šest mjeseci (travanj i studeni 2007.). Usporedbom podataka iz studenoga i travnja 2007., vidljivo je da većina ciljanih vrijednosti nije dostignuta, te da su pojedini indikatori imali bolje, a pojedini lošije vrijednosti u studenome u odnosu na travanj 2007. Također, i Nacionalni fond je uspostavio sustav upravljanja rizicima, koji se redovito ažurira.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva su obavili identifikaciju unutarnjih i vanjskih rizika, te su utvrdili općenite mjere potrebne za njihovo ublažavanje ili otklanjanje. Nedostaju nositelji mjera i rokovi u kojem se mjere trebaju poduzeti, ciljne vrijednosti koje se žele postići, te redovno ažuriranje sustava upravljanja rizicima. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka nije uspostavilo sustav upravljanja rizicima u provedbi programa ISPA.

Od krajnjih korisnika, društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac, u okviru provedbe projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, redovito i ažurno (dva puta godišnje) obavlja identifikaciju i rangiranje rizika te utvrđuje mjere za njihovo umanjivanje. Društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik je za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, u svibnju 2007. uspostavilo sustav upravljanja rizicima, te je definiralo procese projekta, potprojekte, faze i vremenske rokove provođenja pojedinih faza projekta, identificirani su rizici, mjere za njihovo izbjegavanje i kontrolu, osobe zadužene za izbjegavanje rizika i institucije ili osobe koje mogu otkloniti rizik. U ožujku 2008. sustav je ažuriran, na način da je preuzet sustav upravljanja rizicima Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, koji nije potpun. Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je uspostavilo sustav upravljanja rizicima za program IPA, a ne i za program ISPA. S obzirom na različite funkcije koje navedeno društvo ima u provedbi projekata iz programa ISPA i IPA, te na različite faze u kojoj se ti programi nalaze, potrebno je uspostaviti zasebni sustav upravljanja rizicima za provedbu programa ISPA.

S obzirom da je upravljanje rizicima kod provedbe projekata iznimno važan i kontinuiran proces, kojeg treba provoditi do završetka pojedinog projekta, potrebno je stalno unapređivati uspostavljene sustave upravljanja rizicima u svim tijelima koja su nadležna za provedbu programa ISPA, kako bi se postiglo učinkovito upravljanje rizicima, te time otklonili ili na najmanju mjeru smanjili njihovi nepovoljni utjecaji, odnosno omogućila pravodobna i učinkovita provedba projekata.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture i društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, uspostaviti sustav upravljanja rizicima za provedbu programa ISPA. Predlaže se Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, te društvu Gradska čistoća d.o.o., Šibenik uspostaviti potpuni sustav upravljanja rizicima i njegovo redovno ažuriranje.

4.2.5. Informacijski sustav

Ministarstvo financija je za potrebe Nacionalnog fonda i SJFU, sredinom 2005., zaključilo ugovor o uspostavi informacijskog sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći Zajednice. Osnovna svrha uvođenja sustava je praćenje provedbe pojedinih pretpristupnih programa, njihove realizacije i uspješnosti provođenja, te općenito efikasnosti trošenja dobivenih sredstava. U svrhu nadzora nad sredstvima iz pretpristupnih programa, sustav se treba sastojati od više podsustava (komponenti), primjerice, podsustava za planiranje, praćenje procesa nabave, financijsko upravljanje, računovodstvenog podsustava te podsustava za izvješćivanje. Planirani rok uspostave i implementacije sustava je bio do konca 2005. Izvoditelj je u skladu s ugovorom, početkom 2006. isporučio odnosno instalirao sustav (aplikacija CRO4EU), kada je započela faza njegova testiranja. Bilo je planirano da se sustav uspostavi prije nego se obavi prvo plaćanje iz programa ISPA (sredina 2007.). Također, planirano je da do potpune uspostave sustava, Nacionalni fond i SJFU, osim evidentiranja poslovnih događaja u navedenom sustavu, koriste i ručni sustav praćenja i evidentiranja poslovnih događaja vezanih za program ISPA, uključujući i vođenje poslovnih knjiga.

Do konca 2007., informacijski sustav je uspostavljen, a evidentiranja se još uvijek obavljaju usporedo u informacijskom i ručnom sustavu. Prema obrazloženju, informacijski sustav (CRO4EU) namijenjen praćenju pretpristupnih programa pomoći korišten je tijekom 2007. u Nacionalnom fondu i SJFU usporedo s ručnim evidencijama, koje su akreditirane od strane Europske Komisije. Zbog nepronalaženja odgovarajućeg izvoditelja, odustalo se od provođenja projekta o provjeri usklađenosti postavki sustava sa ISO standardima vezanim uz informatičku sigurnost i pouzdanost podataka, koji su preduvjet za potpun prelazak s ručnih na elektronske evidencije. S obzirom da je SJFU izdvojena iz Ministarstva financija te je promijenila i lokaciju, u tijeku je odvajanje od servera Ministarstva financija i izgradnja vlastitih informatičkih kapaciteta. Nakon što se stvore tehnički preduvjeti te obavi usklađenje sa ISO standardima, planira se u potpunosti koristiti samo informacijski sustav, bez ručnog sustava evidentiranja.

Državni ured za reviziju predlaže Nacionalnom fondu i SAFU definirati nositelje i rokove provedbe aktivnosti koje se trebaju poduzeti za potpuni prelazak na informacijski sustav praćenja provedbe programa pomoći Zajednice, bez ručnog sustava evidentiranja.

5. PROJEKTI FINANCIRANI IZ PROGRAMA ISPA

Sredstvima iz programa ISPA koja su namijenjena Republici Hrvatskoj (60.000.000,00 EUR) financira se šest projekata i to tri infrastrukturna projekta (jedan iz sektora prometa i dva iz sektora zaštite okoliša), te tri projekta tehničke pomoći. Od navedenog iznosa, za financiranje projekata odobreno je 59.000.000 EUR, a 1.000.000 EUR je odobreno za potrebe Delegacije. Europska komisija, u ime Zajednice, i Vlada Republike Hrvatske, u ime Republike Hrvatske, su koncem 2005. i tijekom 2006. potpisali Memorandume o financiranju odobrenih projekata kojima su utvrđena međusobna prava i obveze, nakon čega je započeo proces provedbe projekata.

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

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

Tablica broj 1

Projekti financirani iz programa ISPA

u EUR

Redni broj	Projekt	Ukupno prihvatljivi izdaci projekta	Izvori financiranja			
			Program ISPA		Nacionalno sufinanciranje	
			Iznos	%	Iznos	%
1	2	3	4	5	6	7
1.	Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica	75.761.000	28.789.180	38,0	46.971.820	62,0
2.	Program za vode i otpadne vode u Karlovcu	36.000.000	22.500.000	62,5	13.500.000	37,5
3.	Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac	8.823.601	6.000.049	68,0	2.823.552	32,0
4.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša	1.464.100	966.306	66,0	497.794	34,0
5.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru prometa	741.738	482.130	65,0	259.608	35,0
6.	Tehnička pomoć SJFU i NIK *	262.335	262.335	100,0	-	-
Ukupno		123.052.774	59.000.000	48,0	64.052.774	52,0

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

6. IZVORI FINANCIRANJA PROJEKATA

6.1. Sredstva iz programa ISPA

Nacionalni fond je za korištenje sredstava iz programa ISPA, kod poslovne banke otvorio zasebne bankovne račune za sektor prometa i sektor zaštite okoliša, unutar kojih su otvoreni i zasebni računi za pojedini projekt. Također, otvoreni su i zasebni računi za ostvarene kamate po pojedinom projektu na koje se prenose ostvarene kamate nakon isteka roka oročavanja sredstava. Navedenim računima upravlja Nacionalni fond.

S obzirom da plaćanja ugovarateljima obavlja SJFU, kojoj Nacionalni fond prenosi dobivena sredstva za provedbu projekata iz Europske komisije, Nacionalni fond je otvorio i zasebne bankovne račune za pojedini projekt kojima upravlja SJFU, s kojih se obavljaju plaćanja ugovarateljima.

Europska komisija doznava sredstva za provedbu projekata na račun Nacionalnog fonda. Prema odredbama Memoranduma o financiranju, doznaka sredstava može biti u obliku predujma, tijekom provedbe projekata i konačna isplata. Doznake sredstava tijekom provedbe i konačne isplate odnose se na stvarno potvrđene i plaćene izdatke, koji moraju biti potkrijepljeni pripadajućom dokumentacijom.

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

Tijekom provedbe projekata, Europska komisija doznava sredstva na zahtjev Nacionalnog fonda. Doznaka se obavlja radi refundiranja potvrđenog i plaćenog izdatka, uz zadovoljavanje uvjeta utvrđenih u Memorandumu o financiranju. Europska komisija, u obliku predujma i tijekom provedbe projekata doznava sredstva do visine 80,0% ukupno dodijeljene pomoći. U opravdanim slučajevima, Komisija može povećati taj postotak na 90,0%. Konačna isplata obavlja se nakon ispunjavanja svih uvjeta utvrđenih u Memorandumu o financiranju (primjerice, da je mjera provedena u skladu s ciljevima, da je ispunila uvjete određene Memorandumom o financiranju, da je Europskoj komisiji dostavljeno završno izvješće, te drugih utvrđenih uvjeta).

U 2006., Europska komisija je u skladu s navedenim doznala predujam u visini 10,0% iznosa koji se financira iz programa ISPA za infrastrukturne projekte i 20,0% iznosa za projekte tehničke pomoći, odnosno ukupno 6.070.214,79 EUR. S obzirom da su na oročena sredstva u 2006. ostvareni primici od kamata u iznosu 159.902,59 EUR, ukupno raspoloživa sredstva koncem 2006. iznosila su 6.230.117,38 EUR.

U 2007., od Europske komisije primljena su sredstva u iznosu 125.491,21 EUR. Od navedenog iznosa, za provedbu projekta Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA (dalje u tekstu: projekt Tehnička pomoć SJFU i NIK), doznano je 124.629 EUR (na doznaku druge rate predujma odnosi se 52.467 EUR, dok se 72.162 EUR odnosi na plaćanja tijekom provedbe projekta, odnosno povrat sredstava koja su prema zaključenim ugovorima plaćena izvoditeljima usluga). Preostalih 862,21 EUR odnosi se na primljena sredstva za prvu ratu predujma za projekt Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa. Naime, predujam je u 2006. trebao biti doznano u iznosu 96.426 EUR, ali s obzirom da je Nacionalni fond u 2006. primio 95.563,79 EUR, preostalih 862,21 EUR zaprimljeno je u 2007. S obzirom da su primici od kamata na oročena sredstva i sredstva po viđenju ostvareni u iznosu 327.688,08 EUR, ukupno ostvarena sredstva u 2007. iznosila su 453.179,29 EUR.

Iz navedenog je vidljivo da su u 2006. i 2007. za provođenje projekata ostvarena sredstva u ukupnom iznosu 6.683.296,67 EUR, od čega su od Europske komisije primljena sredstva u iznosu 6.195.706 EUR, dok je od kamata ostvareno 487.590,67 EUR. Nacionalni fond je u 2007., za plaćanje izvoditeljima usluga prema zaključenim ugovorima, na račun SJFU prenio 226.533,12 EUR, te su raspoloživa sredstva koncem 2007. iznosila 6.456.763,55 EUR.

U tablici broj 2 daje se pregled doznačenih sredstava iz Europske komisije i ostvarenih kamata na doznačena sredstva u 2006. i 2007., te prenesenih sredstava na račun SJFU u 2007.

Tablica broj 2

Pregled doznačenih sredstava iz Europske komisije i ostvarenih kamata na doznačena sredstva u 2006. i 2007., te prenesenih sredstava na račun SJFU u 2007.

u EUR

Redni broj	Projekt	2006.			2007.					
		Sredstva primljena od Europske komisije (predujam)	Ostvarene kamate	Ukupno raspoloživa sredstva 31. prosinca 2006.	Zahtjev Europskoj komisiji za doznakom sredstava	Sredstva primljena od Europske komisije	Ostvarene kamate	Ukupno ostvarena sredstva u 2007.	Prijenos sredstava na račun SJFU	Ukupno raspoloživa sredstva 31. prosinca 2007.
1	2	3	4	5 (3+4)	6	7	8	9 (7+8)	10	11 (5+9-10)
1.	Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci – Tovarnik – državna granica	2.878.918,00	89.746,65	2.968.664,65	-	-	172.040,33	172.040,33	-	3.140.704,98
2.	Program za vode i otpadne vode u Karlovcu	2.250.000,00	70.155,94	2.320.155,94	-	-	106.385,57	106.385,57	-	2.426.541,51
3.	Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac	600.005,00	-	600.005,00	-	-	31.693,38	31.693,38	69.315,12	562.383,26
4.	Tehnička pomoć SJFU i NIK	52.467,00	-	52.467,00	* 124.629,00	124.629,00	2.091,64	126.720,64	157.218,00	** 21.969,64
5.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša	193.261,00	-	193.261,00	-	-	10.272,95	10.272,95	-	203.533,95
6.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru prometa	95.563,79	-	95.563,79	-	862,21	5.204,21	6.066,42	-	101.630,21
UKUPNO		6.070.214,79	159.902,59	6.230.117,38	124.629,00	125.491,21	327.688,08	453.179,29	226.533,12	6.456.763,55

* 124.629 EUR - zahtjevi se odnose na plaćanje druge rate predujma u iznosu 52.467 EUR (sredstva primljena 18. rujna 2007.) i za obavljena plaćanja izvođačima usluga tijekom provedbe projekta u iznosu 72.162 EUR (sredstva primljena 21. prosinca 2007.).

** 21.969,64 EUR - sredstva se odnose na raspoloživa sredstva primljena od Europske komisije u iznosu 19.878 EUR i ostvarenih kamata u iznosu 2.091,64 EUR.

Iz tablice je vidljivo da su koncem 2007. raspoloživa sredstva na računima Nacionalnog fonda koncem 2007. iznosila 6.456.763,55 EUR. Od navedenog iznosa, koncem 2007. bilo je oročeno 2.167.143,23 EUR.

U tablici broj 3 daje se pregled stanja novčanih sredstava i depozita na računima Nacionalnog fonda na dan 31. prosinca 2007.

Tablica broj 3

Pregled stanja novčanih sredstava i depozita na računima Nacionalnog fonda na dan 31. prosinca 2007.

u EUR

Redni broj	Projekt	Glavni račun	Depoziti (oročenja)	Kamatni račun	Ukupno
1	2	3	4	5	6 (3+4+5)
1.	Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica	2.878.918,00	-	261.786,98	3.140.704,98
2.	Program za vode i otpadne vode u Karlovcu	372.543,77	1.877.456,23	176.541,51	2.426.541,51
3.	Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac	530.689,88	-	31.693,38	562.383,26
4.	Tehnička pomoć SJFU i NIK	* 72.162,00		2.091,64	** 74.253,64
5.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša	-	193.261,00	10.272,95	203.533,95
6.	Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru prometa	-	96.426,00	5.204,21	101.630,21
Sveukupno		3.854.313,65	2.167.143,23	487.590,67	** 6.509.047,55

* 72.162 EUR - od ukupnog iznosa na sredstva primljena od Europske komisije odnosi se 19.878 EUR, dok se na sredstva iz državne riznice odnosi 52.284 EUR (sredstva su na račun državne riznice vraćena početkom 2008.).

** 74.253,64 EUR i 6.509.047,55 EUR - s obzirom da su u navedenim iznosima sadržana i sredstva iz državne riznice u iznosu 52.284 EUR, koja su početkom 2008. vraćena na račun riznice, raspoloživa sredstva za projekt Tehnička pomoć SJFU i NIK iznose 21.969,64 EUR odnosno za sve projekte iznose ukupno 6.456.763,55 EUR.

Stanje novčanih sredstava i depozita na računima Nacionalnog fonda na dan 31. prosinca 2007. iznosilo je 6.509.047,55 EUR. Od navedenog iznosa, na raspoloživa sredstva za provedbu projekata odnosilo se 6.456.763,55 EUR, dok se na sredstva iz državne riznice odnosilo 52.284 EUR. Naime, tijekom provedbe projekata, u slučaju kada sredstva na računima Nacionalnog fonda nisu dostatna za pokriće izdataka pojedinog projekta, financiranje se obavlja iz sredstava državne riznice (tzv. mostno financiranje). Nakon obavljenih plaćanja, Nacionalni fond upućuje zahtjev Europskoj komisiji za refundaciju plaćenih izdataka, a nakon primitka sredstava od Europske komisije, obavlja povrat sredstava na račun državne riznice. Tijekom 2007., u više navrata su se za plaćanja izdataka koristila sredstva državne riznice, a pozajmljena sredstva u iznosu 52.284 EUR, za plaćanje izdataka u provedbi projekta Tehnička pomoć SJFU i NIK, vraćena su na račun državne riznice početkom 2008.

- Kamate na sredstva doznačena iz Europske komisije

U 2006. i 2007. ostvareni su primici od kamata na oročena sredstva i sredstva po viđenju u ukupnom iznosu 487.590,67 EUR, od čega u 2006. u iznosu 159.902,59 EUR, a u 2007. u iznosu 327.688,08 EUR.

U tablici broj 4 daje se pregled ostvarenih kamata u 2006. i 2007.

Tablica broj 4

Ostvarene kamate po projektima u 2006. i 2007.

u EUR

Redni broj	Projekt	2006.	2007.	Ukupno
1	2	3	4	5 (3+4)
1.	Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica	89.746,65	172.040,33	261.786,98
2.	Program za vode i otpadne vode u Karlovcu	70.155,94	106.385,57	176.541,51
3.	Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac	-	31.693,38	31.693,38
4.	Tehnička pomoć SJFU i NIK	-	2.091,64	2.091,64
5.	Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša	-	10.272,95	10.272,95
6.	Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa	-	5.204,21	5.204,21
Sveukupno		159.902,59	327.688,08	487.590,67

U skladu s odredbama Memoranduma o suglasnosti o osnivanju Nacionalnog fonda, primici od ostvarenih kamata na sredstva koja se nalaze na bankovnim računima pripadaju zemlji korisnici. Ostvareni primici od kamata iz primljenih predujmova za određeni projekt moraju biti iskorišteni isključivo za financiranje prihvatljivih izdataka projekta i tijekom razdoblja koje je navedeno u Memorandumu o financiranju, bilo kao zamjena za nacionalni doprinos ili za financiranje dodatnih komponenti projekta. Do konca travnja 2008. nije donesena odluka o namjeni korištenja ostvarenih sredstava od kamata.

6.2. Nacionalni izvori financiranja

Projekti koji se financiraju iz programa ISPA, osim bespovratne pomoći Zajednice, dijelom se sufinanciraju i iz nacionalnih izvora (državnog proračuna, proračuna grada Šibenika, Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost i zajma EBRD odobrenog društvu Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac). Projekti financirani iz programa pomoći Zajednice, prema propisima Republike Hrvatske, moraju se planirati u državnom proračunu u okviru ministarstava koji su nadležni za provedbu pojedinih projekata, a planirani iznos obuhvaća iznos koji se financira iz državnog proračuna i iznos koji se financira iz pomoći Zajednice. Sredstva koja se financiraju iz drugih nacionalnih izvora, planiraju se u proračunu grada Šibenika, te financijskim planovima Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost i društva Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac.

Memorandumima o financiranju pojedinog projekta utvrđeno je da porezi i javni nameti nisu prihvatljivi troškovi projekata, te se ne mogu financirati iz programa ISPA. S obzirom da se tijekom provedbe projekata pojavila dvojba da li se i na koji iznos sredstava koji će se utrošiti za provedbu projekata plaća porez na dodanu vrijednost, Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje je u svrhu pravodobnog osiguranja potrebnih sredstava, sredinom 2007., obavijestio nadležna ministarstva i krajnje korisnike da će se porez na dodanu vrijednost plaćati na iznose nacionalnog sufinanciranja, prema postotku utvrđenom u Memorandumima o financiranju. U skladu s navedenim, u državnom proračunu za 2008., uz iznose nacionalnog sufinanciranja, uglavnom su planirana i sredstva za plaćanje poreza na dodanu vrijednost.

Međutim, s obzirom da je u 2008., tijekom obavljanja revizije za 2007., utvrđeno da i nadalje postoje dvojbe i nedoumice oko obveze plaćanja poreza na dodanu vrijednost, odnosno da li se i na koji iznos plaća porez na dodanu vrijednost, te u slučaju obveze plaćanja, način ispunjenja obveze, Državni ured za reviziju predlaže zatražiti mišljenje Porezne uprave Ministarstva financija kojim bi se razriješile postojeće nedoumice u vezi eventualne obveze plaćanja poreza na dodanu vrijednost te definirao način plaćanja odnosno ispunjenja obveze, u slučaju da na cjelokupna ili dio sredstava za provedbu projekata iz programa ISPA postoji obveza plaćanja poreza na dodanu vrijednost.

U državnom proračunu za 2008., koji je donesen početkom 2008., u okviru Ministarstva financija, Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, te Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva planirana su sredstva za provedbu projekata iz programa ISPA.

- Ministarstvo financija

Ministarstvo financija odnosno SJFU (SAFU), koja je najvećim dijelom korisnik projekta Tehnička pomoć SJFU i NIK, u državnom proračunu za 2008. planiralo je sredstva za njegovu provedbu u iznosu 630.000,00 kn. Sredstva su planirana prema nazivu projekta (Tehnička pomoć SJFU i NIK), a s obzirom da se projekt u potpunosti financira iz programa ISPA, cjelokupno planirani iznos odnosi se na sredstva Zajednice. Planirani iznos u državnom proračunu planiran je na temelju plana izdataka projekta za razdoblje 2008.-2010., kojeg je na temelju plana nabave izradila SJFU (SAFU).

- Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva

Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva je nadležno za projekte Program za vode i otpadne vode u Karlovcu i Priprema liste projekata za Instrument za prepristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša, u dijelu koji se odnosi na projekte vodoopskrbe i odvodnje otpadnih voda.

U državnom proračunu za 2008., sredstva za provedbu oba projekta planirana su pod nazivom projekt ISPA u ukupnom iznosu 50.600.000,00 kn. Iako sredstva nisu planirana po pojedinom projektu, iz razrade ukupno planiranih sredstava koja je dobivena od Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva te podacima Ministarstva financija, može se vidjeti kolika su sredstva namijenjena za pojedini projekt i iz kojih izvora. Tako je od ukupno planiranog iznosa, financiranje iz programa ISPA planirano u iznosu 34.500.000,00 kn, a iz državnog proračuna u iznosu 16.100.000,00 kn.

Od planiranih sredstava iz državnog proračuna, na sufinanciranje prihvatljivih izdataka projekata u skladu s odredbama Memoranduma o financiranju odnosi se 13.000.000,00 kn, a preostalih 3.100.000,00 kn odnosi se na financiranje domaćih izvoditelja koji izrađuju projektnu dokumentaciju potrebnu za provođenje projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu. Naime, s obzirom na kašnjenje u provedbi navedenog projekta, dio usluga izrade projektne dokumentacije koje je trebalo izvesti u okviru projekta, ustupljene su domaćim izvoditeljima prema propisima o javnoj nabavi Republike Hrvatske. Kako je dio usluga izdvojen iz projekta, izdvojene usluge nisu više prihvatljive za financiranje iz programa ISPA, te se u potpunosti financiraju iz nacionalnih izvora, za što su za 2008. osigurana sredstva u iznosu 3.100.000,00 kn (opisano u točki 8.2. Izvješća). Također, u okviru planiranih sredstava za financiranje prihvatljivih izdataka projekata osigurana su i sredstva za podmirenje poreza na dodanu vrijednost na iznos financiranja iz državnog proračuna.

Planirani iznos u državnom proračunu, odnosno planirani iznosi po pojedinom projektu vidljivi iz razrade dobivene od Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, planirani su na temelju planova izdataka projekata za razdoblje 2008.-2010., koje je na temelju planova nabave izradila SJFU (SAFU) i dostavila ih Ministarstvu radi planiranja sredstava u državnom proračunu za 2008.

- Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture je nadležno za projekte Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica i Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa.

U državnom proračunu za 2008., planirana su sredstva za provedbu dva projekta iz programa ISPA. Sredstva nisu planirana prema nazivu projekta, već su sredstva u iznosu 185.000.000,00 kn planirana za projekt pod nazivom Osvremenjivanje i izgradnja pruga na X koridoru - ISPA projekt, a u iznosu 4.000.000,00 kn za projekt pod nazivom ISPA projekti - izrada studija.

Od ukupno planiranog iznosa za projekt pod nazivom ISPA projekti - izrada studija, prema podacima dobivenim od Ministarstva financija, financiranje iz državnog proračuna planirano je u iznosu 1.500.000,00 kn (37,5%), a iz pomoći Zajednice u iznosu 2.500.000,00 kn (62,5%). Prema obrazloženju, planirana sredstva odnose se na projekt Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa, a navedeni omjeri sufinanciranja gotovo u potpunosti odgovaraju omjerima sufinanciranja prema Memorandumu o financiranju.

Od ukupno planiranog iznosa za projekt pod nazivom Osvremenjivanje i izgradnja pruga na X koridoru - ISPA projekt, prema podacima dobivenim od Ministarstva financija, financiranje iz državnog proračuna planirano je u iznosu 75.000.000,00 kn (40,5%), a iz pomoći Zajednice u iznosu 110.000.000,00 kn (59,5%). Navedeni omjeri sufinanciranja ne odgovaraju omjerima sufinanciranja prema Memorandumu o financiranju projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, prema kojem se iz državnog proračuna financira 62,0% prihvatljivih izdataka projekta, a iz programa ISPA (pomoć Zajednice) 38,0%.

Također, u državnom proračunu za 2007., prvobitno su planirana sredstva za projekt Osvremenjivanje i izgradnja pruga na X koridoru - ISPA projekt, u iznosu 180.000.000,00 kn, od čega iz državnog proračuna u iznosu 115.000.000,00 kn (64,0%) i pomoći Zajednice u iznosu 65.000.000,00 kn (36,0%), što gotovo u potpunosti odgovara omjerima sufinanciranja prema Memorandumu o financiranju. S obzirom da za realizaciju projekata iz programa ISPA u 2007. nije bilo utroška sredstava, nakon izmjena te obavljenih preraspodjela sredstava u državnom proračunu za 2007., planirana sredstva su smanjena na 100.000.000,00 kn, od čega iz državnog proračuna u iznosu 35.000.000,00 kn (35,0%), a iz pomoći Zajednice u iznosu 65.000.000,00 kn (65,0%), što ne odgovara omjerima sufinanciranja prema Memorandumu o financiranju. Prema podacima dobivenim od Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, u 2007. su izvršeni izdaci iz sredstava državnog proračuna u iznosu 35.000.000,00 kn (35,0%), a sredstva su doznačena društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, za obavljenog ulaganja na osvremenjivanju i izgradnji pruga na X koridoru.

Planove izdataka za razdoblje 2008.-2009., za projekt Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica i za razdoblje 2008.-2010. za projekt Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa je, na temelju planova nabave, izradila SJFU koncem 2007. i početkom 2008. Planovi izdataka su sastavni dijelovi godišnjih izvješća o provedbi pojedinog projekta te izvješća o provedbi projekata koja su sastavljena za sastanak Odbora za praćenje programa ISPA (sastanak održan u prosincu 2007.). Prema navedenim planovima, za provedbu projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa u 2008. planirani su izdaci u iznosu 252.521,40 EUR odnosno približno 1.850.000,00 kn. Za provedbu projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica planirani su izdaci u 2008. u iznosu 35.129.438,09 EUR odnosno približno 256.000.000,00 kn. Izdaci za provedbu projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica planirani su za 2008. i 2009., a ne i 2010., jer je rok za provedbu projekta prema Memorandumu o financiranju konac 2009., te se u izvješćima o provedbi projekta izdaci planiraju do roka za provedbu projekta prema Memorandumu o financiranju. S obzirom da projekt neće biti završen do konca 2009., te da je očekivani rok završetka projekta konac 2010., od Europske komisije će se zatražiti izmjena Memoranduma o financiranju i produžetak roka provedbe projekta do 2010. U svrhu planiranja sredstava u državnom proračunu nije sastavljen novi plan izdataka projekta za razdoblje 2008.-2010.

Iz navedenog je vidljivo da su prema planovima izdataka za provedbu projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa planirani izdaci za 2008. u približnom iznosu 1.850.000,00 kn, a za projekt Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica u približnom iznosu 256.000.000,00 kn. Iz postojeće dokumentacije nije vidljivo na temelju čega su u državnom proračunu za 2008. planirana sredstva za projekt pod nazivom ISPA projekti - izrada studija u iznosu 4.000.000,00 kn, te za projekt pod nazivom Osvremenjivanje i izgradnja pruga na X koridoru - ISPA projekt u iznosu 185.000.000,00 kn, u omjerima koji ne odgovaraju omjerima sufinanciranja prema Memorandumu o financiranju projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica.

- Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva je nadležno za projekte Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac i Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša.

U državnom proračunu za 2008., planirana su sredstva za provedbu projekta pod nazivom Podrška izgradnji i rekonstrukciji okoliša - ISPA 2005. u iznosu 1.606.000,00 kn. Prema obrazloženju Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva te podacima dobivenim od Ministarstva financija, navedena sredstva su planirana za projekt Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša. Planirani omjeri financiranja iz državnog proračuna (34,0%) i programa ISPA (66,0%) u potpunosti odgovaraju omjerima sufinanciranja prema Memorandumu o financiranju. Planirani iznos u državnom proračunu planiran je na temelju plana izdataka projekta za razdoblje 2008.-2010., kojeg su na temelju plana nabave izradili SJFU i Ministarstvo. U okviru planiranih sredstava osigurana su i sredstva za podmirenje poreza na dodanu vrijednost na iznos financiranja iz državnog proračuna.

U državnom proračunu za 2008., sredstva za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac nisu planirana. Prema planu izdataka za razdoblje 2008.-2010., koji je sastavni dio izvješća o provedbi projekta sastavljenog za sastanak Odbora za praćenje programa ISPA (sastanak održan u prosincu 2007.), kojeg je izradila SJFU, planirani su izdaci za provedbu projekta u 2008. u iznosu 3.627.593,55 EUR odnosno približno 26.480.000,00 kn. U skladu s omjerima financiranja prema Memorandumu o financiranju, od planiranog iznosa, na sredstva iz programa ISPA se odnosi 2.466.763,61 EUR (68,0%) ili približno 18.000.000,00 kn, proračuna grada Šibenika 645.711,65 EUR (17,8%) ili približno 4.714.000,00 kn (odnosno 5.751.000,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost), te Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost 515.118,29 EUR (14,2%) ili približno 3.766.000,00 kn (odnosno 4.594.520,00 kn s uključenim porezom na dodanu vrijednost). Iako se navedeni projekt ne financira iz državnog proračuna, u državnom proračunu za 2008., u okviru Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, trebalo je planirati iznos za provedbu projekta koji se financira iz programa ISPA (pomoć Zajednice).

U svrhu izrade proračuna grada Šibenika, krajnji korisnik je u rujnu 2007. sastavio Prijedlog održavanja i razvoja komunalne infrastrukture za razdoblje 2008.-2010., kojega je dostavio gradu Šibeniku u listopadu 2007. U Prijedlogu su navedena ukupna sredstva koja u skladu s odredbama Memoranduma o financiranju treba osigurati grad Šibenik za provedbu projekta u razdoblju od 2008. do 2010. Prema Prijedlogu, za provedbu projekta u 2008. grad Šibenik treba osigurati 523.850,67 EUR odnosno približno 3.824.000,00 kn, što uvećano za pripadajući iznos poreza na dodanu vrijednost iznosi 639.097,82 EUR, odnosno približno 4.665.000,00 kn. Prema dostupnoj dokumentaciji, u proračunu grada Šibenika za 2008. planirani su izdaci za projekt Sanacija odlagališta Bikarac i izgradnja Regionalnog centra za gospodarenje otpadom u iznosu 1.550.000,00 kn, odnosno za približno 4.201.000,00 kn manje od sredstava koja je trebalo planirati prema planu izdataka kojeg je izradila SJFU ili za 3.115.000,00 kn manje od iznosa kojeg je trebalo planirati prema Prijedlogu održavanja i razvoja komunalne infrastrukture za razdoblje 2008.-2010. Iz dostupne dokumentacije nije vidljivo koji iznos sredstava je u financijskom planu za 2008. osigurao Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost.

Do konca 2007., SJFU (provedbena agencija za program ISPA koja obavlja plaćanja prema zaključenim ugovorima, te je odgovorna za pravodobna plaćanja), Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (Sektorski koordinator za program ISPA, koji je prema operativnom sporazumu odgovoran za osiguranje sredstava za sufinanciranje projekta iz nacionalnih izvora), Gradska čistoća d.o.o., Šibenik (krajnji korisnik), grad Šibenik i Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (koji sufinanciraju projekt), nisu pisanim putem utvrdili međusobna prava i obveze vezano za osiguranje sredstava za provedbu projekta.

Početak ožujka 2008., Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva je u svrhu osiguranja sredstava za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bakarac u 2008., te usuglašavanja stavova oko sastavljanja zajedničkog sporazuma o financiranju projekta, obavijestilo sve subjekte koji sudjeluju u provedbi i financiranju projekta o iznosima koje pojedini subjekt treba osigurati za provedbu projekta u 2008. Planirani iznosi utvrđeni su na temelju plana izdataka projekta za razdoblje 2008.-2010., kojeg je na temelju plana nabave izradila SAFU i dostavila ga Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Prema planu, u 2008. su planirani izdaci za provedbu projekta u ukupnom iznosu 3.627.591,15 EUR. Navedene aktivnosti trebalo je poduzeti prije donošenja proračuna odnosno financijskog plana subjekata koji sudjeluju u financiranju projekta. Prema usmenom obrazloženju Ministarstva, do konca travnja 2008. zajednički sporazum kojim bi se pisanim putem utvrdila međusobna prava i obveze svih sudionika koji sudjeluju u provedbi i sufinanciranju projekta nije zaključen, a postupak usuglašavanja je u tijeku.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva i Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, u državnom proračunu planirati sredstva za provedbu projekata po pojedinom projektu, te nadležnim ministarstvima, a naročito Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, planirati sredstva prema nazivu projekata iz Memoranduma o financiranju, kako bi bilo vidljivo za koje projekte su sredstva planirana te kako bi se olakšalo praćenje utroška sredstava.

Predlaže se tijelima koja sudjeluju u provedbi i financiranju projekata iz nadležnosti Ministarstva mora, prometa i infrastrukture i Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, pravodobno uspostaviti potrebnu suradnju u postupku planiranja, kako bi se u proračunima i financijskim planovima osigurala potrebna sredstva za provedbu projekata.

Također, predlaže se da SAFU, društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, grad Šibenik i Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost sporazumom utvrde međusobna prava i obveze vezano za financiranje projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bakarac. S obzirom da i u financiranju projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu sudjeluje više tijela, predlaže se razmotriti mogućnost zaključenja pisanog sporazuma o međusobnim pravima i obvezama vezanim za financiranje navedenog projekta između tijela koja sudjeluju u njegovoj provedbi i financiranju. Sporazumima bi, između ostalog, trebalo usuglasiti način na koji će se tijela koja sudjeluju u financiranju projekata iz nacionalnih izvora obavještavati o potrebnim sredstvima, kako bi ih ona mogla planirati u svojim proračunima i financijskim planovima (primjerice, da im SAFU odnosno nadležno ministarstvo tromjesečno dostavlja ažurirane planove izdataka), način na koji će im se dostavljati zahtjevi za sredstvima i popratna dokumentacija kojom se dokazuje opravdanost zahtjeva (ugovori, računi, situacije, zapisnici i drugo), te rokove u kojima će navedena tijela doznavačavati sredstva na račun SAFU.

7. IZDACI

Izdaci za provedbu projekata iz programa ISPA u 2007. izvršeni su u iznosu 259.152,00 EUR, odnosno u protuvrijednosti 1.896.276,74 kn. Izvršeni izdaci odnose se na obavljena plaćanja za provedbu projekata Tehnička pomoć SJFU i NIK u iznosu 157.218,00 EUR, u protuvrijednosti 1.150.817,80 kn, te Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac u iznosu 101.934,00 EUR, u protuvrijednosti 745.458,94 kn.

Plaćanja izvoditeljima prema zaključenim ugovorima o nabavi obavlja SJFU. Nakon dobivanja računa za plaćanje od izvoditelja, SJFU upućuje zahtjev Nacionalnom fondu (za sredstva Zajednice odnosno iz programa ISPA) i nadležnim ministarstvima odnosno subjektima koji osiguravaju sredstva iz nacionalnih izvora, da prema omjeru sufinanciranja iz Memoranduma o financiranju pojedinog projekta, doznače potrebna sredstva za plaćanje izvoditeljima. Nakon što Nacionalni fond i subjekti koji osiguravaju sredstva iz nacionalnih izvora uplate sredstva za pojedini projekt na račun SJFU, SJFU obavlja plaćanja izvoditeljima.

U tablici broj 5 daje se pregled primljenih sredstava i izvršenih izdataka za provedbu projekata u 2007.

Tablica broj 5

Primljena sredstva i izvršeni izdaci za provedbu projekata u 2007.

u EUR

Redni broj	Projekt	Sredstva primljena iz Nacionalnog fonda (sredstva Zajednice)	Sredstva primljena iz nacionalnih izvora	Ukupno primljena sredstva	Izvršeni izdaci
1	2	3	4	5 (3+4)	6
1.	Tehnička pomoć SJFU i NIK	157.218,00	-	157.218,00	157.218,00
2.	Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac	69.315,12	32.618,88	101.934,00	101.934,00
Ukupno		226.533,12	32.618,88	259.152,00	259.152,00

U 2007., u okviru projekata koji se financiraju iz programa ISPA zaključeno je pet ugovora o tehničkoj pomoći, odnosno pružanju konzultantskih usluga u provedbi projekata u ukupnoj vrijednosti 431.920,00 EUR, i to četiri ugovora o pružanju usluga za provedbu projekta Tehnička pomoć SJFU i NIK ukupne vrijednosti 262.030,00 EUR, te jedan ugovor o pružanju usluga za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac u vrijednosti 169.890,00 EUR. Zaključeni ugovori su tzv. okvirni ugovori o pružanju usluga u vrijednosti do 200.000,00 EUR, zaključeni s inozemnim konzultantima. U skladu s pravilima Zajednice, plaćanja prema navedenim ugovorima se obavljaju na način da se prvi dio ugovorenog iznosa plaća putem predujma (60,0%), a preostali iznos (40,0%), nakon završetka ugovora, odnosno ispostavljenog računa i prihvaćanja završnog izvješća konzultanta o obavljenim uslugama, uz koje trebaju biti priloženi računi o stvarno izvršenim izdacima vezanim uz obavljanje ugovorenih usluga.

U tablici broj 6 daje se pregled vrijednosti ugovorenih usluga i obavljenih plaćanja u 2007.

Tablica broj 6

Vrijednost ugovorenih usluga i obavljena plaćanja u 2007.

u EUR

Redni broj	Projekt	Prihvatljivi izdaci projekta	Vrijednost ugovorenih usluga	Plaćeno
1	2	3	4	5
1.	Tehnička pomoć SJFU/NIK	262.335,00	262.030,00	157.218,00
1.1.	Ugovor o tehničkoj pomoći SJFU za provedbu projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica	71.011,66	70.970,00	42.582,00
1.2.	Ugovor o tehničkoj pomoći SJFU za provedbu projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu	71.011,67	70.860,00	42.516,00
1.3.	Ugovor o tehničkoj pomoći SJFU za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac	71.011,67	70.900,00	42.540,00
1.4.	Ugovor o tehničkoj pomoći NIK	49.300,00	49.300,00	29.580,00
2.	Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac	8.823.601,00	169.890,00	101.934,00
2.1.	Ugovor o tehničkoj pomoći krajnjem korisniku	169.900,00	169.890,00	101.934,00
Ukupno (1+2)		9.085.936,00	431.920,00	259.152,00

Iz tablice je vidljivo da je za provedbu dva projekta, u 2007. obavljeno pet plaćanja. Obavljena plaćanja odnosila su se na plaćanja predujmova (60,0% od ugovorenog iznosa) prema zaključenim ugovorima o pružanju usluga tehničke pomoći s konzultantima.

Provjera izdataka za provedbu projekata iz programa ISPA obavlja se prema odredbama odjeljka 9. Priloga III.4. Memoranduma o financiranju, prema kojima država korisnica organizira provjere projekata na temelju odgovarajućeg uzorka, kako bi selektivno, na temelju analize rizika, provjerila izjave o izdacima na različitim relevantnim razinama. Provjere provedene za razdoblje koje pokriva pomoć iz programa ISPA obuhvaćaju najmanje 15,0% ukupno prihvatljivih izdataka za to razdoblje, a temelje se na reprezentativnom uzorku transakcija.

Državni ured za reviziju je za 2007., provjerio izvršene izdatke u iznosu 216.570 EUR ili 1.346.374,77 kn (83,6% ukupno izvršenih izdataka). Provjerama su obuhvaćena plaćanja ugovorenog predujma u visini 60,0% ugovorenog iznosa, prema tri ugovora o tehničkoj pomoći SJFU i NIK u ukupnom iznosu 114.636 EUR ili 839.462,69 kn (ugovori o tehničkoj pomoći SJFU za provedbu projekata Program za vode i otpadne vode u Karlovcu i Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, te ugovor o tehničkoj pomoći NIK, odnosno Nacionalnom koordinatoru za program ISPA), te prema ugovoru o tehničkoj pomoći krajnjem korisniku (društvu Gradska čistoća d.o.o., Šibenik) projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac u iznosu 101.934 EUR ili 506.912,08 kn. S obzirom da su se izvršeni izdaci u 2007. odnosili samo na plaćene predujmove prema okvirnim ugovorima o tehničkoj pomoći, provjerama se željelo utvrditi jesu li plaćanja predujmova obavljena u skladu sa zaključenim ugovorima. Provedba ugovora, odnosno provjera jesu li konzultanti obavili usluge u skladu sa zaključenim ugovorima, provjeravati će se u idućim izvještajnim razdobljima.

Provjerama je utvrđeno da su plaćanja konzultantima prema tri ugovora o tehničkoj pomoći SJFU i NIK u ukupnom iznosu 114.636 EUR obavljena u skladu sa zaključenim ugovorima.

Plaćanje konzultantu prema ugovoru o tehničkoj pomoći krajnjem korisniku projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikařac u iznosu 101.934 EUR, nije obavljeno u skladu sa zakljućenim ugovorom, jer je plaćanje obavljeno nakon ugovorenog roka. Naime, ugovor s konzultantom o obavljanju usluga u vrijednosti 169.890 EUR, zakljućen je 1. listopada 2007. Ugovoreno je najduže trajanja ugovora 22 mjeseca, te plaćanje predujma u visini 60,0% ugovorenog iznosa u roku 45 dana od dana kada financijska služba SJFU zaprimi račun konzultanta za plaćanje predujma te drugu potrebnu dokumentaciju (ponudu i opis poslova). Prema dokumentaciji financijske službe SJFU, račun za predujam u iznosu 101.934 EUR (60,0% od ugovorenog iznosa), te pripadajuća dokumentacija zaprimljeni su u financijskoj službi 17. listopada 2007. Prema ugovoru, plaćanje je trebalo obaviti 1. prosinca 2007., a obavljeno je 14. prosinca 2007., odnosno sa zakašnjenjem od trinaest dana.

Plaćanja u programu ISPA se obavljaju prema načelu zajedničkog financiranja, odnosno svaki račun se plaća prema omjerima sufinanciranja utvrđenim u Memorandumu o financiranju. U skladu s omjerima financiranja projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikařac, navedeni račun trebalo je financirati iz programa ISPA u iznosu 69.315,12 EUR (68,0%), te iz nacionalnih izvora u iznosu 32.618,88 EUR (32,0%). Od iznosa nacionalnog sufinanciranja, iz proračuna grada Šibenika se trebalo financirati 18.144,25 EUR (17,8%), a iz Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost 14.474,63 EUR (14,2%). Do zakašnjenja u plaćanju je došlo jer je SJFU zahtjev za doznakom sredstava iz nacionalnih izvora poslao početkom prosinca 2007. Zbog žurnosti u plaćanju, jer je račun trebao biti plaćen 1. prosinca 2007., cjelokupna sredstva iz nacionalnih izvora doznačio je Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (32.618,88 EUR odnosno 32,0%). Sredstva su na račun SJFU doznačena 14. prosinca 2007., kada su doznačena i sredstva iz Nacionalnog fonda (sredstva iz programa ISPA), te kada je obavljeno plaćanje konzultantu. U priručniku SJFU nisu precizno utvrđene procedure i postupci vezani za plaćanje računa dobavljačima roba i izvođiteljima radova i usluga.

Državni ured za reviziju predlaže u svrhu osiguranja plaćanja u ugovorenom roku, u priručniku SAFU precizno utvrditi procedure plaćanja računa izvođiteljima radova i usluga, te dobavljačima roba.

8. PROVEDBA PROJEKATA IZ PROGRAMA ISPA

Memorandume o financiranju projekata iz programa ISPA potpisali su Vlada Republike Hrvatske i Europska komisija koncem 2005. i tijekom 2006., nakon čega je započeo proces provedbe projekata, odnosno izrada i dobivanje odobrenja na natječajnu dokumentaciju, provedba postupaka nabave i ugovaranje, te provedba ugovora odnosno implementacija projekata. Iz programa ISPA financira se šest projekata, od čega tri infrastrukturna projekta i tri projekta tehničke pomoći. Projekti se provode prema decentraliziranom sustavu provedbe i pravilima Zajednice. Infrastrukturni projekti provode se putem ugovora o nabavi roba i usluga te izvođanju radova, dok se ugovori o tehničkoj pomoći provode putem ugovora o nabavi usluga. Za provedbu svih šest projekata planira se zaključiti ukupno 24 ugovora, od čega 15 ugovora o nabavi usluga, šest ugovora o izvođanju radova i tri ugovora o nabavi roba. Natječajna dokumentacija za nabavu roba i usluga te ustupanje radova izrađuje se prema odredbama Praktičnog vodiča za postupke pri ugovaranju za vanjske aktivnosti Zajednice (dalje u tekstu: PRAG). Također, s obzirom da se radovi izvode prema pravilima Međunarodnog udruženja savjetodavnih inženjera (dalje u tekstu: FIDIC pravila), pri izradi natječajne dokumentacije za ustupanje radova, osim odredaba PRAG, primjenjuju se i FIDIC pravila.

Natječajnu dokumentaciju izrađuje krajnji korisnik. Natječajna dokumentacija se sastoji od administrativnog i tehničkog dijela, a ovisno radi li se o izradi dokumentacije za nabavu roba, usluga ili ustupanje radova, te o postupku nabave koji se primjenjuje, sadržava: poziv za dostavu ponuda, upute ponuditeljima, opće i posebne uvjete ugovora, opis poslova koji su predmet ugovora, tehničke specifikacije, troškovnike, nacрте, obrasce za popunjavanje ponuda. Nakon izrade, krajnji korisnik natječajnu dokumentaciju dostavlja nadležnom ministarstvu, koje, nakon obavljene kontrole, dostavlja dokumentaciju SJFU. SJFU također obavlja kontrolu natječajne dokumentacije, te je nakon kontrole i usuglašavanja s nadležnim ministarstvom i krajnjim korisnikom dostavlja Delegaciji na prethodno odobrenje (za projekt Program za vode i otpadne vode u Karlovcu dokumentacija se dostavlja na odobrenje i Europskoj banci za obnovu i razvitak). Ukoliko je, prema ocjeni Delegacije, natječajna dokumentacija sastavljena u skladu s pravilima Zajednice, Delegacija daje prethodno odobrenje, a ako nije, dostavlja primjedbe na dokumentaciju SJFU. U skladu s danim primjedbama, dokumentacija se ispravlja (u ispravljanju sudjeluju krajnji korisnik, nadležno ministarstvo i SJFU) te se ponovno dostavlja Delegaciji na odobrenje. Nakon dobivenog odobrenja, započinje postupak nabave, kojeg provodi SJFU. Za pojedini postupak u fazi provedbe postupka nabave, također je potrebno dobiti prethodno odobrenje Delegacije. Tako je primjerice, odobrenje potrebno za objavu najave nadmetanja, objavu nadmetanja, za odabir ponuditelja koji ulaze u drugi krug nadmetanja ukoliko se radi o dvostupanjskom nadmetanju, za imenovanje članova odbora za ocjenjivanje ponuda, za izvješće o odabiru najpovoljnije ponude, prijedlog ugovora. Nakon provedenog postupka nabave i pribavljenih prethodnih odobrenja od Delegacije za pojedini postupak, s odabranim ponuditeljem se zaključuje ugovor o nabavi, nakon čega slijedi provedba ugovora odnosno implementacija projekta. Potrebno je napomenuti da je provedba postupaka nabave prema pravilima Zajednice dugotrajan postupak, s obzirom na propisane rokove trajanja pojedinog postupka u fazi provedbe postupka nabave. Tako je od dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju od Delegacije odnosno objave nadmetanja za nabavu roba do zaključenja ugovora o nabavi roba potrebno najmanje četiri do pet mjeseci. Od dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju odnosno objave nadmetanja za nabavu usluga do zaključenja ugovora o nabavi usluga potrebno je najmanje šest do sedam mjeseci. Od dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju odnosno objave nadmetanja za ustupanje radova do zaključenja ugovora o izvođenju radova potrebno je najmanje sedam do osam mjeseci.

Uvjeti ugovaranja i izvođenja radova prema FIDIC pravilima sadržani su u posebnim knjigama (žuta, crvena i srebrna knjiga). Odabirom pojedine knjige, odabiru se i pravila prema kojima će se zaključiti ugovori i izvoditi radovi na projektu. Odabir knjige odnosno pravila, ovisi o više uvjeta, a ponajprije o iskustvu naručitelja, vrsti i složenosti projekta odnosno radova, vremenu potrebnom za dovršenje radova, stupnju pripreme projektne dokumentacije, te drugih uvjeta. Odabirom pravila iz pojedine knjige definiraju se i parametri za izradu natječajne dokumentacije i pripremu ugovora. Tako, prema pravilima žute FIDIC knjige, naručitelj treba definirati osnovne tehničke parametre koje projekt treba zadovoljavati uz osiguranje potrebne kvalitete materijala i radova, dok je tehničko-tehnološko rješenje za zadovoljavanje postavljenih parametara ostavljeno izvoditelju. Obveza naručitelja u izradi tehničkog dijela natječajne dokumentacije obuhvaća izradu idejnog projekta i pribavljanje lokacijske dozvole, dok je izrada glavnog projekta, pribavljanje građevinske dozvole i izvođenje radova obveza izvoditelja. Prema pravilima crvene FIDIC knjige, naručitelj definira sve uvjete za izvođenje radova, te je njegova obveza u izradi tehničkog dijela natječajne dokumentacije izraditi glavni projekt i pribaviti građevinsku dozvolu, dok je obveza izvoditelja izvesti radove prema definiranim uvjetima.

Za ustupanje radova na projektima iz programa ISPA primjenjuju se pravila žute i crvene FIDIC knjige. Od šest ugovora o izvođenju radova koji se planiraju zaključiti za provedbu tri infrastrukturna projekta, četiri ugovora će se provoditi prema pravilima žute, a dva prema pravilima crvene FIDIC knjige. S obzirom na planiranu vrijednost radova, planira se provesti pet postupaka međunarodnog javnog nadmetanja (radovi iznad 5.000.000,00 EUR), te jedno lokalno javno nadmetanje (radovi ispod 300.000,00 EUR, nadmetanje se objavljuje u Republici Hrvatskoj).

Za provedbu projekata planira se zaključiti 15 ugovora o nabavi usluga. Od navedenog broja, odabir ponuditelja za devet ugovora planira se obaviti putem međunarodnog dvostupanjskog nadmetanja. To je postupak gdje nakon objavljenog međunarodnog poziva, u prvom stupnju svi zainteresirani ponuditelji mogu poslati svoje aplikacije (molbe) za sudjelovanje u drugom stupnju postupka. Od pristiglih aplikacija, na temelju utvrđenih kriterija, u užu izbor se odabire četiri do osam mogućih ponuditelja, koji se u drugom stupnju pozivaju da dostave ponude za obavljanje usluga. Odabir najpovoljnije ponude obavlja se između pristiglih ponuda mogućih ponuditelja, nakon čega se zaključuje ugovor o obavljanju usluga. Također, planira se zaključiti i šest tzv. okvirnih ugovora (framework contract). Okvirni ugovori su ugovori u vrijednosti do 200.000,00 EUR, koji se zaključuju za kraće vremensko razdoblje i po posebnoj, ubrzanoj proceduri, kako bi se krajnjim korisnicima projekata omogućilo da u kraćem roku pribave usluge konzultanata s iskustvom u provedbi projekata prema pravilima Zajednice. Za provedbu projekata planira se zaključiti i tri ugovora o nabavi roba, putem međunarodnog javnog nadmetanja.

- Provedba projekata

U Memorandumu o financiranju pojedinog projekta utvrđen je okvirni plan nabave, u kojem je planirano očekivano vrijeme objave nadmetanja za nabavu roba i usluga te ustupanje radova. Nakon potpisivanja Memoranduma, odnosno početkom provedbe projekata, za svaki projekt i svaki ugovor o nabavi putem kojeg se projekt provodi, sastavljen je zasebni plan nabave, koji se ažurira mjesečno. U planu nabave se za svaki ugovor vezan uz pojedini projekt planiraju rokovi za završetak pojedinih faza, odnosno od datuma objave najave nadmetanja za nabavu pojedinih roba, radova i usluga do zaključivanja ugovora odnosno njegova završetka. Prema planovima nabave sastavljenim nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju, od 24 ugovora o nabavi koji se planiraju zaključiti za provedbu svih šest projekata, do konca 2007. bilo je planirano zaključiti 22 ugovora. Preostala dva ugovora planirano je zaključiti u siječnju, odnosno rujnu 2008. Do konca 2007., zaključeno je pet ugovora o nabavi usluga ukupne vrijednosti 431.920,00 EUR, i to četiri ugovora u okviru projekta Tehnička pomoć SJFU i NIK, te jedan ugovor u okviru projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac. U 2008., do konca travnja, zaključen je još ugovor o nabavi usluga u okviru projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu u vrijednosti 1.093.340,00 EUR. Također, prema dobivenom obrazloženju, sredinom svibnja 2008., zaključen je i jedan ugovor o izvođenju radova u okviru projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica.

Iz navedenog je vidljivo da postoje značajne poteškoće u provedbi projekata, jer se do konca 2007. planiralo zaključiti 22 ugovora, a zaključeno ih je pet. Do sredine svibnja 2008., planiralo se zaključiti 23 ugovora, a zaključeno ih je sedam.

Provedba projekata odvija se prema decentraliziranom sustavu provedbe, u kojem je za provedbu pojedinih procedura u postupku nabave te zaključenje ugovora potrebno pribaviti prethodno odobrenje Delegacije. Provedba projekata odvija se kroz četiri najznačajnije faze i to: fazu izrade natječajne dokumentacije, u kojoj sudjeluju tijela Republike Hrvatske nadležna za provedbu projekata, fazu dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju i fazu provedbe postupaka nabave te zaključenja ugovora o nabavi, u kojima osim tijela Republike Hrvatske sudjeluje i Delegacija davanjem prethodnog odobrenja na dokumentaciju, te fazu provedbe ugovora, u kojoj sudjeluju tijela Republike Hrvatske nadležna za provedbu projekata, izvođači radova i usluga, dobavljači roba, te Delegacija, koja treba dati prethodno odobrenje na moguće izmjene odnosno dodatke ugovora tijekom njihove provedbe.

Dosadašnje aktivnosti, ali i poteškoće u provedbi projekata, odnosile su se uglavnom na fazu izrade natječajne dokumentacije, fazu dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju, te fazu provedbe postupaka nabave. Manjim dijelom aktivnosti su se odnosile i na fazu provedbe ugovora o tehničkoj pomoći, odnosno obavljanju konzultantskih usluga. Od tijela Republike Hrvatske koja sudjeluju u provedbi projekata, najznačajniju ulogu ima SJFU (SAFU) koja, između ostalog, dostavlja dokumentaciju Delegaciji na prethodno odobrenje, od nje zaprima odobrenja odnosno primjedbe, u suradnji s nadležnim ministarstvima i krajnjim korisnicima ispravlja dokumentaciju prema danim primjedbama, te ju ponovno dostavlja Delegaciji na odobrenje.

Jedan od značajnijih problema u provedbi projekata bila je prva faza provedbe odnosno izrada natječajne dokumentacije, za koju su zadužena tijela Republike Hrvatske (krajnji korisnici, nadležna ministarstva i SJFU odnosno SAFU). Naime, od potpisivanja Memoranduma o financiranju projekata od strane Europske komisije, do dostave natječajne dokumentacije na prethodno odobrenje Delegaciji prolazilo je dosta vremena. Tako je primjerice, natječajna dokumentacija za ustupanje radova i obavljanje usluga u okviru projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje oko jedanaest odnosno 15 mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju. Natječajna dokumentacija za obavljanje usluga u okviru projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, dostavljena je Delegaciji na prethodno odobrenje osam mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju. Natječajna dokumentacija za obavljanje usluga u okviru projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetnu pomoć (IPA) u sektoru prometa, dostavljena je Delegaciji na prethodno odobrenje 19 mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju.

Također, osim u fazi izrade natječajne dokumentacije, poteškoće su se nastavljale i u fazi dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju od Delegacije, te dobivanja odobrenja na dokumentaciju u fazi provedbe postupaka nabave. Naime, u postupku prethodnog odobrenja natječajne i druge dokumentacije, Delegacija je u najvećem broju slučajeva imala primjedbi na dostavljenu dokumentaciju, te ju je vraćala SJFU (SAFU) na ponovni ispravak. Ovisno o vrsti i složenosti, određena dokumentacija je i više puta vraćana na ispravak, što je znatno produžilo vrijeme potrebno za završetak pojedinih faza u provedbi projekata. Osobito se to odnosi na obimnu natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova, koja treba biti izrađena prema PRAG i FIDIC pravilima. Jedan od razloga za navedeno, bio je i taj što se u 2007., u SJFU nije vodila sustavna evidencija dobivenih primjedbi od Delegacije, niti primjedbi koje je SJFU davala nadležnim ministarstvima, a koje bi bile korištene za poboljšanje kvalitete dokumentacije. Također, jedna od značajnijih poteškoća u postupku ispravaka dokumentacije, bilo je i vrijeme potrebno za ispravak.

Naime, u pravilu je dosta vremena bilo potrebno za ispravljanje određene dokumentacije te njenu ponovnu dostavu Delegaciji. To se naročito odnosi na ispravke dokumentacije u okviru projekata Program za vode i otpadne vode u Karlovcu i Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac. Jedan od razloga je bio i taj što u ispravljanju dokumentacije sudjeluju, ovisno o vrsti dokumentacije, SJFU (SAFU), nadležna ministarstva i krajnji korisnici. Prema obrazloženju SAFU, radi se o tehnički zahtjevnoj dokumentaciji koju uglavnom pripremaju lokalni konzultanti krajnjih korisnika, a pregled dokumentacije obavlja Delegacija angažirajući inozemne konzultante koji imaju drugačije standarde za određene vrste radova. Kako bi se poboljšala kvaliteta dokumentacije koja se dostavlja Delegaciji te smanjio broj primjedbi, na preporuku revizora Europske komisije, od konca 2007. kontrolu svih dokumenata koji se dostavljaju na prethodno odobrenje Delegaciji obavlja i Odjel za kontrolu natječajnih dokumenata SJFU odnosno Sektor za kontrolu dokumenata SAFU.

Zbog svega navedenog, aktivnosti poduzimane u fazama odobravanja natječajne dokumentacije i provedbe postupaka nabave značajno su utjecale na produženje roka provedbe projekata. Tako je primjerice, natječajna dokumentacija za obavljanje usluga tehničke pomoći i nadzora u okviru projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, dostavljena Delegaciji u kolovozu 2006., a odobrenje je dobiveno u siječnju 2007., kada su objavljena nadmetanja. Ugovor o obavljanju usluga tehničke pomoći zaključen je u siječnju 2008., odnosno godinu dana nakon dobivanja odobrenja na natječajnu dokumentaciju, dok ugovor o obavljanju usluga nadzora nije zaključen do konca travnja 2008., odnosno 15 mjeseci poslije (opisano na stranicama 52 i 53). Natječajna dokumentacija za ustupanje radova i usluga nadzora u okviru projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, dostavljena je na prethodno odobrenje Delegaciji u travnju odnosno srpnju 2007. Do konca travnja 2008., deset odnosno 12 mjeseci od dostave, još nije dobiveno prethodno odobrenje na natječajnu dokumentaciju, te postupak nabave još nije ni započeo. Postupak dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju za ustupanje građevinskih radova i usluga nadzora nad radovima u okviru projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, trajao je devet mjeseci. Od objave nadmetanja do zaključivanja ugovora o izvođenju građevinskih radova, sredina svibnja 2008., prošlo je devet mjeseci, a postupak odabira najpovoljnije ponude za obavljanje usluga nadzora je u tijeku.

Iz svega navedenog je vidljiva složenost i dugotrajnost postupaka nabave koje treba provesti prema decentraliziranim sustavu provedbe i pravilima Zajednice. Najveći napredak u provedbi infrastrukturnih projekata ostvaren je na projektu Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica. Međutim, od potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije, prosinac 2005., za navedeni projekt, do dana obavljanja revizije, svibanj 2008., proteklo je 29 mjeseci, u kojem roku je zaključen jedan ugovor o nabavi, dok su za dva ugovora postupci odabira najpovoljnije ponude pred završetkom. Do dugotrajnog trajanja pojedinih faza provedbe došlo je ponajviše zbog nedovoljnog iskustva i broja djelatnika u tijelima zaduženim za provedbu projekata, te njihove preopterećenosti, kao i složenih pravila i procedura prema kojima se dokumentacija mora izraditi. To se naročito odnosi na djelatnike SJFU (SAFU), koja od svih tijela Republike Hrvatske koja sudjeluju u provedbi projekata ima najznačajniju ulogu. U 2006., u SJFU su redovno održavani sastanci djelatnika SJFU, na kojima se raspravljalo o provedbi programa koji se financiraju iz sredstava Zajednice, o čemu su sastavljane bilješke. U 2007., bilješke o održanim redovnim sastancima djelatnika SJFU sastavljane su do konca ožujka. Prema obrazloženju SAFU, od travnja do konca 2007., redovni sastanci djelatnika SJFU su održavani, ali bilješke sa sastanaka nisu sastavljane.

S obzirom da je za sve projekte iz programa ISPA natječajna dokumentacija za nabavu roba i usluga te ustupanje radova uglavnom izrađena, te da je u tijeku postupak dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju, te na dokumentaciju vezanu uz provedbu postupaka nabave, potrebno je osigurati brže i efikasnije ispravljanje natječajne i druge dokumentacije prema primjedbama Delegacije, te njeno ponovno dostavljanje Delegaciji u što kraćem roku. Zbog navedenog je, uz jačanje kapaciteta tijela koji sudjeluju u provedbi projekata i njihove stalne edukacije, potrebno ubrzati rješavanje problema koji se pojavljuju i identificiraju u pojedinoj fazi provedbe, za što je potrebna stalna koordinacija i suradnja tijela koja sudjeluju u provedbi projekata.

Predlaže se SAFU, koja ima najznačajniju ulogu u provedbi projekata, da se nakon održanih redovitih sastanaka djelatnika na određenim razinama upravljanja odnosno provedbe projekata, sastave bilješke kako bi se pisanim putem definirale aktivnosti koje treba poduzeti u svrhu učinkovitije provedbe projekata, nositelje i rokove u kojima aktivnosti trebaju biti poduzete, te način njihova praćenja. Na taj način bi se ubrzalo postupanje odnosno ispravljanje dokumentacije prema primjedbama Delegacije, te omogućilo brže zaključivanje i započinjanje provedbe ugovora o nabavi, odnosno implementacija projekata.

Također, predlaže se SAFU ustrojiti i voditi sustavnu evidenciju primjedbi koje se dobivaju od Delegacije, i to prema projektima, sektoru koji je zadužen za izradu određene vrste dokumentacije, te vrsti dokumentacije. U skladu s mogućnostima, predlaže se ustrojiti i voditi evidenciju primjedbi koje SAFU daje nadležnim ministarstvima, kako bi se nadležnim ministarstvima i krajnjim korisnicima ukazalo na najčešće pogreške u izradi dokumentacije. Vođenje navedenih evidencija omogućilo bi izradu analiza iz kojih bi se vidjelo koji su najčešći razlozi zbog kojih Delegacija vraća dokumentaciju na ispravak, te da li se traženi ispravci odnose na dijelove dokumentacije za koji nije odgovorna SAFU. Osobito se to odnosi na izradu tehničkog dijela natječajne dokumentacije, za čiju izradu je odgovoran krajnji korisnik. Na taj način utvrdila bi se područja u kojima je potrebno postići napredak u SAFU, nadležnim ministarstvima i krajnjim korisnicima, te dale preporuke za poboljšanje kvalitete dokumentacije. Također, navedeno bi se iskoristilo i kao podloga za utvrđivanje potreba za dodatnom edukacijom, te planiranje i organizaciju edukacije, kako djelatnika SAFU, tako i djelatnika nadležnih ministarstava i krajnjih korisnika.

U nastavku se daje prikaz aktivnosti na provedbi projekata.

8.1. Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica

Memorandum o financiranju projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci -Tovarnik - državna granica, potpisala je Europska komisija 12. prosinca 2005., a Vlada Republike Hrvatske 30. siječnja 2006. Prihvatljivi izdaci projekta iznose 75.761.000 EUR, od čega se iz programa ISPA financira 28.789.180 EUR (38,0%), dok se iz nacionalnih izvora (državnog proračuna) financira 46.971.820 EUR (62,0%). Krajnji korisnik je društvo Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb. Rok za završetak projekta je 31. prosinca 2009. Nadležno ministarstvo je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, odnosno Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture.

Projekt se provodi putem tri ugovora i to: ugovora o izvođenju građevinskih radova, radova na kolosijeku i elektrifikaciji (dalje u tekstu: ugovor o izvođenju građevinskih radova) u planiranoj vrijednosti 55.512.000 EUR, ugovora o izvođenju radova na signalnim i telekomunikacijskim uređajima u planiranoj vrijednosti 18.243.000 EUR te ugovora o obavljanju usluga nadzora nad radovima u planiranoj vrijednosti 2.006.000 EUR. U planirane vrijednosti ugovora o izvođenju radova, uključeni su u pripadajućem iznosu i nepredviđeni izdaci i izdaci za nabavu strojeva i postrojenja u ukupnom iznosu 10.937.000 EUR, koji su prvobitno bili zasebno planirani.

Prema okvirnom planu nabave iz Memoranduma o financiranju, objava nadmetanja za nabavu radova i usluga planirana je u veljači 2006. Prema planu nabave, sastavljenom sredinom ožujka 2006., planirano je natječajnu dokumentaciju za ustupanje građevinskih radova, radova na kolosijeku i elektrifikaciji (dalje u tekstu: natječajna dokumentacija za ustupanje građevinskih radova), te nabavu usluga nadzora nad radovima, dostaviti SJFU do konca ožujka 2006., Delegaciji na prethodno odobrenje do sredine travnja 2006., dobiti odobrenje Delegacije koncem travnja odnosno sredinom svibnja 2006., objaviti nadmetanje u svibnju odnosno srpnju 2006., te zaključiti ugovore početkom prosinca 2006. odnosno sredinom siječnja 2007. Natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova na signalnim i telekomunikacijskim uređajima planirano je dostaviti SJFU do sredine svibnja 2006., a Delegaciji na prethodno odobrenje do konca svibnja 2006., dobiti odobrenje Delegacije koncem lipnja 2006., objaviti nadmetanje sredinom srpnja 2006., te zaključiti ugovor sredinom siječnja 2007.

S obzirom da je došlo do značajnog kašnjenja u postupku izrade i kontrole natječajne dokumentacije, rokovi iz plana nabave iz sredine ožujka 2006. nisu ostvareni.

- Ugovori o izvođenju građevinskih radova i obavljanju usluga nadzora

Natječajna dokumentacija za ustupanje građevinskih radova te nabavu usluga nadzora, koju je izradio krajnji korisnik, dostavljena je SJFU u lipnju 2006., a nakon kontrole i daljnjeg usuglašavanja između krajnjeg korisnika, nadležnog ministarstva i SJFU, natječajna dokumentacija je početkom studenoga 2006. dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje.

U razdoblju od početka studenoga 2006., do sredine kolovoza 2007., trajao je postupak ispravaka i usuglašavanja natječajne dokumentacije prema primjedbama Delegacije. Delegacija je u više navrata davala primjedbe na dokumentaciju, a u navedenom razdoblju, oko tri mjeseca trajali su ispravci i usuglašavanja natječajne dokumentacije između krajnjeg korisnika, nadležnog ministarstva i SJFU, dok se oko šest mjeseci dokumentacija nalazila na kontroli kod Delegacije. Delegacija je odobrenje na natječajnu dokumentaciju dala sredinom kolovoza 2007.

Nadmetanje za ustupanje građevinskih radova, radova na kolosijeku i elektrifikaciji objavljeno je koncem kolovoza 2007., a krajnji rok za dostavu ponuda je bio početak prosinca 2007. Postupak odabira najpovoljnije ponude trajao je do sredine travnja 2008., a ugovor o izvođenju građevinskih radova zaključen je sredinom svibnja 2008. Nadmetanje za obavljanje usluga nadzora objavljeno je koncem kolovoza 2007. Do konca travnja 2008. ugovor o obavljanju usluga nadzora nije zaključen, a postupak odabira najpovoljnije ponude je pred završetkom.

- Ugovor o izvođenju radova na signalnim i telekomunikacijskim uređajima

Natječajna dokumentacija za ustupanje radova na signalnim i telekomunikacijskim uređajima, koju je izradio krajnji korisnik, dostavljena je SJFU sredinom studenoga 2006. Nakon kontrole i usuglašavanja, natječajna dokumentacija je početkom ožujka 2007. dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje.

U razdoblju od početka ožujka do sredine listopada 2007., trajao je postupak ispravaka i usuglašavanja natječajne dokumentacije prema primjedbama Delegacije. Delegacija je u više navrata davala primjedbe na dokumentaciju, a u navedenom razdoblju, oko četiri mjeseca trajali su ispravci i usuglašavanja natječajne dokumentacije između krajnjeg korisnika, nadležnog ministarstva i SJFU, dok se oko tri mjeseca dokumentacija nalazila na kontroli kod Delegacije. Delegacija je odobrenje na natječajnu dokumentaciju dala sredinom listopada 2007.

Nadmetanje je objavljeno početkom studenoga 2007., a krajnji rok za dostavu ponuda bio je sredina veljače 2008. Zbog složenosti dokumentacije i brojnih pitanja koja su se pojavila za vrijeme objave nadmetanja (radovi se izvode prema pravilima žute FIDIC knjige), krajnji rok za dostavu ponuda je produžen do sredine travnja 2008. Početkom svibnja 2008., u tijeku je postupak odabira najpovoljnije ponude.

Prema navedenom, natječajna dokumentacija za ustupanje građevinskih radova i usluga nadzora nad radovima dostavljena je Delegaciji na prethodno odobrenje oko jedanaest mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije, dok je postupak dobivanja prethodnog odobrenja na dokumentaciju trajao devet mjeseci. Od objave nadmetanja do zaključivanja ugovora o izvođenju građevinskih radova trebalo je devet mjeseci. Još nije zaključen ugovor o obavljanju usluga nadzora nad radovima, jer je postupak odabira najpovoljnije ponude još u tijeku. Natječajna dokumentacija za ustupanje radova na signalnim i telekomunikacijskim uređajima dostavljena je Delegaciji na prethodno odobrenje oko 15 mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju, dok je postupak dobivanja prethodnog odobrenja na dokumentaciju trajao oko sedam mjeseci. Nadmetanje je bilo objavljeno više od pet mjeseci. Od potpisa Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije do dana obavljanja revizije, sredina svibnja 2008., proteklo je 29 mjeseci, u kojem roku je zaključen jedan ugovor o nabavi, dok su za preostala dva ugovora u tijeku postupci odabira najpovoljnije ponude.

Rokovi iz okvirnog plana nabave iz Memoranduma o financiranju odnosno plana nabave iz ožujka 2006. nisu ostvareni, jer je planirano da se svi ugovori zaključe do sredine siječnja 2007. Kašnjenje je uglavnom posljedica kašnjenja u fazi izrade natječajne dokumentacije za ustupanje radova i nabavu usluga nadzora te dugotrajnog postupka dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu i drugu dokumentaciju. Razlozi kašnjenja su:

- nedostatni kapaciteti odnosno nedovoljan broj i iskustvo djelatnika u tijelima koja sudjeluju u izradi i kontroli natječajne dokumentacije,
- nedovoljno pripremljena projektna dokumentacija koja je izrađena u ranijim godinama zbog čega se u tijeku izrade natječajne dokumentacije utvrdila nedovoljna kvaliteta i neusklađenost pojedinih dijelova projektne dokumentacije, te
- nedovoljno prepoznavanje složenosti izrade natječajne dokumentacije, zbog čega su i planovi nabave preambiciozno sastavljeni, na što je utjecala i činjenica da je to prvi infrastrukturni projekt u Republici Hrvatskoj iz područja prometa koji se provodi prema pravilima i procedurama koje zahtjeva Zajednica (PRAG i FIDIC).

S obzirom da se uz dosadašnju dinamiku provedbe, projekt ne može završiti u predviđenom roku (konac 2009.), te zbog potrebnih izmjena drugih odredbi Memoranduma o financiranju, sredinom svibnja 2008. sastavljen je prijedlog izmjena Memoranduma o financiranju, koji se treba usuglasiti s Europskom komisijom. Između drugih izmjena, predloženo je i produženje roka završetka projekta do 31. prosinca 2010., što je ujedno i krajnji rok za financiranje iz programa ISPA (svi radovi i usluge plaćeni nakon tog roka podmiruju se iz nacionalnih izvora). Kao posljedica kašnjenja, prvobitni plan izdataka sastavljen u vrijeme potpisivanja Memoranduma o financiranju je izmijenjen. Prema prvobitnom planu, od ukupno planiranih izdataka projekta u iznosu 75.761.000 EUR, u 2007. su planirani izdaci u iznosu 15.152.200 EUR, u 2008. u iznosu 44.092.450 EUR i u 2009. u iznosu 16.516.350 EUR. Sredinom travnja 2008., uz pretpostavku da će rok završetka projekta biti produžen do konca 2010., planirana je sljedeća dinamika izdataka: u 2008. u iznosu 23.654.763,75 EUR, u 2009. u iznosu 28.074.835 EUR i u 2010. u iznosu 24.031.401,25 EUR.

U skladu s odredbama članaka 4. i 8. Memoranduma o financiranju, Europska komisija je nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju i dodjele akreditacije za decentralizirani sustav provedbe, doznachila prvu ratu predujma u visini 10,0% iznosa koji se financira iz programa ISPA. U skladu s odredbama navedenih članaka, druga rata predujma u visini 10,0% iznosa koji se financira iz programa ISPA, doznachava se nakon zaključenja prvog većeg ugovora o radovima i ispunjavanja uvjeta prema kojem je postupak procjene utjecaja na okoliš u potpunosti u skladu s direktivama Zajednice, osobito u odnosu na javnu raspravu.

Ugovor o izvođenju građevinskih radova je zaključen sredinom svibnja 2008., te je jedini uvjet koji se još treba ispuniti za isplatu druge rate predujma, dostava dokaza i pribavljanje potvrde Europske komisije da je postupak procjene utjecaja na okoliš proveden u skladu s direktivama Zajednice. Do sredine travnja 2008., izrađena je studija utjecaja na okoliš, proveden je postupak procjene utjecaja na okoliš (između ostalog, studija o utjecaju na okoliš stavljena je na javni uvid, a provedena je i javna rasprava), te je Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, sredinom ožujka 2008., donijelo rješenje prema kojem je namjeravana rekonstrukcija pruge prihvatljiva za okoliš, uz primjenu mjera zaštite okoliša i programa praćenja stanja okoliša. Nakon dobivanja navedenog rješenja, društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, je od Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva zatražilo potvrdu da je procjena utjecaja na okoliš za namjeravanu rekonstrukciju pruge u skladu s direktivama Zajednice, posebno u pogledu sudjelovanja i informiranja javnosti. Nakon pribavljanja zatražene potvrde, prema dobivenom obrazloženju, Europskoj komisiji će se dostaviti cjelokupna dokumentacija o ispunjenju preostalog uvjeta za isplatu druge rate predujma.

Iz navedenog je vidljivo da provedba projekta kasni u odnosu na prvobitno planirane rokove. Ipak, sredinom svibnja 2008. zaključen je prvi ugovor o radovima, dok se uskoro očekuje i zaključenje ugovora o obavljanju usluga nadzora (bez kojeg ne može započeti izvođenje radova), kao i drugog ugovora o izvođenju radova. Nakon toga će započeti i provedba ugovora odnosno implementacija projekta.

Uzimajući u obzir dosadašnje poteškoće u provedbi projekta, predlaže se tijelima koja sudjeluju u provedbi projekta s pozornošću pratiti provedbu ugovora, osobito jer se vrijednosno značajan iznos radova planira izvesti u zadnjoj godini provedbe projekta, a što je ujedno i krajnji rok za financiranje iz programa ISPA. Također, stečena iskustva u provedbi ugovora moći će se koristiti i primijeniti u provedbi projekata iz programa IPA.

S obzirom da je glavnina aktivnosti na ispunjenju uvjeta za isplatu druge rate predujma završena, potrebno je u što kraćem roku dostaviti potrebnu dokumentaciju i pribaviti potvrdu Europske komisije da je postupak procjene utjecaja na okoliš proveden u skladu s direktivama Zajednice, čime će biti ispunjeni svi uvjeti za isplatu druge rate predujma. Navedeno je važno iz razloga što je zaključen prvi ugovor o izvođenju radova, te će se nakon zaključenja ugovora o obavljanju usluga nadzora, započeti s izvođenjem i plaćanjem radova i usluga, a Europska komisija, nakon doznačene prve rate predujma, daljnja sredstva doznačava nakon ispunjenja svih uvjeta iz Memoranduma o financiranju za isplatu druge rate predujma.

8.2. Program za vode i otpadne vode u Karlovcu

Memorandum o financiranju projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, potpisala je Europska komisija 12. prosinca 2005., a Vlada Republike Hrvatske 30. siječnja 2006. Prihvatljivi izdaci projekta iznose 36.000.000 EUR, od čega se iz programa ISPA financira 22.500.000 EUR (62,5%), iz zajma Europske banke za obnovu i razvitak odobrenog krajnjem korisniku 10.000.000 EUR(27,8%), te iz državnog proračuna 3.500.000 EUR (9,7%). Krajnji korisnik je društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac. Rok za završetak projekta je 31. prosinca 2010. Nadležno ministarstvo je Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, odnosno Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva.

Projekt se provodi putem šest ugovora i to: ugovora o obavljanju usluga tehničke pomoći i izradi natječajne dokumentacije za ustupanje radova i nabavu opreme u planiranoj vrijednosti 1.130.000 EUR, ugovora o obavljanju usluga nadzora nad radovima u planiranoj vrijednosti 1.040.000 EUR, ugovora o nabavi opreme za tehničku podršku u planiranoj vrijednosti 490.000 EUR, ugovora o nabavi opreme za održavanje kanalizacijskog sustava u planiranoj vrijednosti 670.000 EUR, ugovora o izvođenju radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava u planiranoj vrijednosti 17.728.000 EUR i ugovora o izvođenju radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u planiranoj vrijednosti 14.942.000 EUR. U planirane vrijednosti uključena je realokacija sredstava u iznosu 686.000 EUR između pojedinih ugovora i nepredviđeni izdaci u iznosu 3.284.000 EUR, koji su prvobitno bili planirani zasebno.

Projekt se provodi uz značajne poteškoće i kašnjenja, te je postojala vjerojatnost da dođe i do ukidanja pomoći iz programa ISPA za njegovo financiranje. Naime, odredbama Priloga III.1. odjeljka II. Memoranduma o financiranju, utvrđeno je da će, osim u propisno opravdanim slučajevima, biti ukinuta pomoć za projekt na kojem nije započeo značajan rad unutar dvije godine od datuma potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije. Prema obrazloženju Europske komisije, u slučaju infrastrukturnih projekata, kao dokaz da je započeo značajan rad na projektu uzima se objava prvog nadmetanja za ustupanje radova (tzv. n+2 pravilo). S obzirom da je Memorandum o financiranju potpisan od strane Europske komisije 12. prosinca 2005., te da je u okviru projekta predviđeno zaključiti dva ugovora o izvođenju radova, da bi se izbjeglo otkazivanje pomoći prvo nadmetanje za ustupanje radova trebalo je objaviti do 12. prosinca 2007., što je učinjeno.

Provedba projekta zamišljena je na način da se najprije zaključi ugovor o tehničkoj pomoći s konzultantom koji ima iskustva u pripremi i provedbi projekata iz sredstava i prema pravilima Zajednice, nakon čega bi konzultant, između ostalog, izradio cjelokupnu natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova i nabavu opreme.

Razlog za navedeno je dosadašnje neiskustvo tijela nadležnih za provedbu projekta u izradi natječajne dokumentacije za ustupanje radova prema pravilima Zajednice, osobito u izradi natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda. Dakle, o pravodobnom zaključenju i provedbi ugovora o tehničkoj pomoći, ovisila je i pravodobna objava nadmetanja za ustupanje radova.

Memorandumom o financiranju utvrđeni su okvirni planovi objave nadmetanja za nabavu usluga i opreme, te ustupanje radova. Tako je objava nadmetanja za nabavu usluga tehničke pomoći planirana u veljači 2006., usluga nadzora u srpnju 2006., a ustupanje radova u studenome 2006. Prema planu nabave iz srpnja 2006, objava nadmetanja za nabavu usluga tehničke pomoći i nadzora planirana je u studenome 2006., a zaključivanje ugovora u ožujku 2007. Objava nadmetanja za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda planirana je u srpnju 2007., zaključivanje ugovora u siječnju 2008., a završetak radova koncem 2010. Nadmetanje za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava planirano je u veljači 2008., zaključivanje ugovora u rujnu 2008., a završetak radova koncem 2010.

Rokovi iz navedenih planova nabave nisu ostvareni. Kako je za provedbu projekta bilo ključno zaključiti ugovor o tehničkoj pomoći, aktivnosti na provedbi projekta započele su izradom natječajne dokumentacije za nabavu usluga tehničke pomoći te usluga nadzora. Natječajnu dokumentaciju izradio je krajnji korisnik u suradnji s Hrvatskim vodama, a u dokumentaciji za nabavu usluga tehničke pomoći su, između ostalog, detaljno opisani poslovi koje je odabrani konzultant trebao obaviti, odnosno navedena je sva tehnička (projektna) i druga dokumentacija koju je potrebno izraditi i pripremiti kako bi se mogla objaviti nadmetanja za ustupanje radova i nabavu opreme. Nakon izrade dokumentacije, te kontrole i usuglašavanja sa SJFU, natječajna dokumentacija je početkom kolovoza 2006., dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje. Delegacija nije dala odobrenje, nego je sredinom kolovoza 2006. dostavila primjedbe prema kojima je potrebno ispraviti natječajnu dokumentaciju.

S obzirom na dotadašnje kašnjenje u provedbi projekta, krajnji korisnik i nadležno ministarstvo su radi ubrzanja aktivnosti na provedbi projekta, u rujnu 2006. odlučili da određene dijelove tehničke odnosno projektne dokumentacije za ugovore o izvođenju radova, koje je trebao izraditi konzultant, izrade domaći izvoditelji. Ugovori s domaćim izvoditeljima zaključeni su u studenome 2006. Zbog navedenog, prvobitna planirana vrijednost usluga iz ugovora o tehničkoj pomoći u iznosu 1.816.000,00 EUR, smanjena je za 686.000,00 EUR, te iznosi 1.130.000,00 EUR, što je za posljedicu imalo i potrebu izmjene natječajne dokumentacije za nabavu usluga tehničke pomoći. Dokumentacija je izmijenjena, te je početkom studenoga 2006. dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje.

Delegacija je u siječnju 2007. dala prethodno odobrenje na izmijenjenu natječajnu dokumentaciju za nabavu usluga tehničke pomoći, nakon čega je započeo postupak nabave (međunarodno dvostupanjsko nadmetanje). Kako do konca travnja 2007. nije završen niti prvi stupanj postupka, odnosno odabir mogućih ponuditelja koji se u drugom stupnju pozivaju da dostave ponude, ocijenjeno je da postoji vjerojatnost ukidanja pomoći iz programa ISPA za ovaj projekt, jer ugovor o tehničkoj pomoći neće biti zaključen na vrijeme, te konzultant neće biti u mogućnosti izraditi cjelokupnu natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova u vremenu koje bi omogućilo objavu jednog nadmetanja za ustupanje radova do sredine 2007.

Zbog navedenog, koncem travnja 2007. odlučeno je da natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u planiranoj vrijednosti 13.300.000 EUR (nakon uključanja nepredviđenih izdataka, planirana vrijednost radova iznosi 14.942.000 EUR), izrade krajnji korisnik, nadležno ministarstvo i domaći izvoditelj s iskustvom u izradi dokumentacije prema pravilima Zajednice. U travnju i svibnju 2007., održani su izvanredni sastanci tijela nadležnih za provedbu projekta na kojima su dogovorene aktivnosti koje treba poduzeti u svrhu objave nadmetanja u roku predviđenom Memorandumom o financiranju. Navedeno je učinjeno, te je 13. lipnja 2007., natječajna dokumentacija dostavljena na prethodno odobrenje Delegaciji. U razdoblju od 13. lipnja do 11. prosinca 2007., trajali su ispravci dokumentacije prema primjedbama Delegacije, kada je i dobiveno odobrenje na dokumentaciju. Nadmetanje za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda objavljeno je 12. prosinca 2007., odnosno točno dvije godine nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije, čime je izbjegnuto ukidanje pomoći iz programa ISPA za ovaj projekt.

Osnovne aktivnosti na provedbi projekta do konca 2007. odnosile su se na izradu natječajne dokumentacije i provedbu postupaka nabave za usluge tehničke pomoći i nadzora, te ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda. Također, značajne su bile i aktivnosti domaćih izvoditelja koji su izrađivali tehničke podloge (projektnu dokumentaciju) za izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova. U nastavku se daje prikaz aktivnosti prema pojedinim ugovorima putem kojih se projekt provodi.

- Ugovor o tehničkoj pomoći

Usluge tehničke pomoći prvobitno su planirane u vrijednosti 1.816.000 EUR. S obzirom da su dio predviđenih usluga obavili domaći izvoditelji, planirana vrijednost je smanjena za 686.000 EUR, te iznosi 1.130.000 EUR. Planirano je da konzultant s kojim će biti zaključen ugovor o tehničkoj pomoći, pruži pomoć krajnjem korisniku u upravljanju projektom, te izradi natječajne dokumentacije za ustupanje radova i nabavu opremu. Memorandumom o financiranju, objava nadmetanja za nabavu usluga tehničke pomoći planirana je u veljači 2006. Prema planu nabave iz srpnja 2006, objava nadmetanja planirana je u studenome 2006., a zaključivanje ugovora u ožujku 2007.

Natječajna dokumentacija za nabavu usluga tehničke pomoći, koju su izradili krajnji korisnik u suradnji s Hrvatskim vodama, dostavljena je SJFU u svibnju 2006. Nakon dodatne kontrole i usuglašavanja, dostavljena je Delegaciji na prethodno odobrenje u kolovozu 2006. Odobrenje na natječajnu dokumentaciju dobiveno je u siječnju 2007., nakon čega je započeo postupak nabave, odnosno odabir konzultanta. Međunarodni poziv za pružanje usluga tehničke pomoći objavljen je sredinom siječnja 2007., a aplikacije je poslalo 28 zainteresiranih ponuditelja. Na temelju utvrđenih kriterija, za ulazak u uži izbor odabrano je osam mogućih ponuditelja. Delegacija je odobrila odabir sredinom lipnja 2007., te je početkom srpnja 2007. upućen poziv mogućim ponuditeljima da dostave ponude za obavljanje usluga tehničke pomoći. Ponude je dostavilo šest pozvanih ponuditelja, te je nakon provedenog postupka odabira, početkom prosinca 2007. Delegacija odobrila izvješće o odabiru najpovoljnije ponude i predloženi ugovor. Ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći u vrijednosti 1.093.340 EUR, zaključen je s odabranim konzultantom koncem siječnja 2008.

Provedba ugovora započela je u veljači 2008. S konzultantom je usuglašeno da se najprije započne s aktivnostima oko izrade natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava, koja bi trebala biti završena u srpnju 2008. Prema planu nabave iz travnja 2008., natječajna dokumentacija za ustupanje navedenih radova planira se dostaviti Delegaciji na prethodno odobrenje u kolovozu 2008.

- Ugovor o obavljanju usluga nadzora

Usluge nadzora planirane su u vrijednosti 1.040.000 EUR. Memorandumom o financiranju, objava nadmetanja za nabavu usluga nadzora planirana je u srpnju 2006. Prema planu nabave iz srpnja 2006, objava nadmetanja planirana je u studenome 2006., a zaključivanje ugovora u ožujku 2007.

Natječajna dokumentacija za nabavu usluga nadzora, koju su izradili krajnji korisnik u suradnji s Hrvatskim vodama, dostavljena je SJFU u svibnju 2006. Nakon dodatne kontrole i usuglašavanja, dostavljena je Delegaciji na prethodno odobrenje u kolovozu 2006. Odobrenje na natječajnu dokumentaciju dobiveno je u siječnju 2007., nakon čega je započeo postupak nabave. Međunarodni poziv za pružanje usluga nadzora objavljen je sredinom siječnja 2007., a aplikacije su poslala 24 zainteresirana ponuditelja. Na temelju utvrđenih kriterija, za ulazak u uži izbor odabrano je osam mogućih ponuditelja. Delegacija je odobrila odabir sredinom srpnja 2007., nakon čega je mogućim ponuditeljima upućen poziv da dostave ponude za obavljanje usluga nadzora. Ponudu je dostavio jedan pozvani ponuditelj. U provedenom postupku, ocijenjeno je da ponuda ne zadovoljava tražene kriterije, te je nadmetanje poništeno, za što je sredinom siječnja 2008. dobiveno i odobrenje Delegacije. S obzirom da se u međuvremenu pojavila potreba za izmjenom natječajne dokumentacije za nabavu usluga nadzora, koju treba odobriti Delegacija, sredinom travnja 2008., izmijenjena natječajna dokumentacija dostavljena je na odobrenje Delegaciji. Do konca travnja 2008., Delegacija nije dostavila odgovor odnosno odobrenje ili primjedbe na dostavljenu dokumentaciju. Nakon što se zaprimi odobrenje, biti će ponovljen drugi stupanj nadmetanja, odnosno od mogućih ponuditelja koji su ušli u uži izbor ponovno će se zatražiti dostava ponuda. Prema planu nabave iz travnja 2008., ugovor o nadzoru planira se zaključiti u kolovozu 2008.

- Ugovor o izvođenju radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda

Radovi na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda prvobitno su planirani u vrijednosti 13.300.000 EUR. Nakon što su u planirane vrijednosti uključeni nepredviđeni izdaci, planirana vrijednost radova iznosi 14.942.000 EUR. Memorandumom o financiranju, objava nadmetanja za ustupanje radova planirana je u studenome 2006. Prema planu nabave iz srpnja 2006, objava nadmetanja planirana je u srpnju 2007., a zaključivanje ugovora u siječnju 2008.

Natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda izradili su krajnji korisnik, nadležno ministarstvo i domaći izvoditelj. Natječajna dokumentacija dostavljena je SJFU u svibnju 2007, a na prethodno odobrenje Delegaciji sredinom lipnja 2007. Do prosinca 2007. trajali su ispravci dokumentacije prema primjedbama Delegacije, te je u navedenom razdoblju Delegacija pet puta vraćala dokumentaciju na ispravak. Odobrenje na dokumentaciju dobiveno je 11. prosinca 2007.

Nadmetanje za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda objavljeno je 12. prosinca 2007. Krajnji rok za dostavu ponuda prvobitno je bio 14. ožujka 2008. Zbog složenosti dokumentacije i brojnih tehnički zahtjevnih pitanja koja su se pojavila za vrijeme objave nadmetanja, krajnji rok za dostavu ponuda je produžen do 21. travnja 2008. (radovi se izvode prema žutoj FIDIC knjizi, te ponuditelji trebaju ponuditi tehničko-tehnološko rješenje izgradnje i funkcioniranja uređaja). Prema planu nabave iz travnja 2008., ugovor o izvođenju radova planira se zaključiti početkom rujna 2008. Završetak radova planira se do studenoga 2010. Prema obrazloženju krajnjeg korisnika, na zahtjev Delegacije, iz natječajne dokumentacije je izdvojen dio koji se odnosi na nabavu opreme za uređaj za pročišćavanje, koji je u natječajnoj dokumentaciji bio od početka, a na koji do konca studenoga 2007. Delegacija nije imala primjedbe. Do lipnja 2008., nije dogovoreno odnosno odlučeno na koji način će se riješiti nabava opreme za uređaj za pročišćavanje, a krajnji korisnik pretpostavlja da će trebati izmijeniti Memorandum o financiranju.

- Ugovor o izvođenju radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava

Radovi na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava prvobitno su planirani u vrijednosti 15.400.000 EUR. Nakon obavljene preraspodjele i uključivanja nepredviđenih izdataka, planirana vrijednost radova iznosi 17.728.000 EUR. Memorandumom o financiranju, objava nadmetanja za ustupanje radova planirana je u studenome 2006. Prema planu nabave iz srpnja 2006, objava nadmetanja planirana je u veljači 2008., a zaključivanje ugovora u rujnu 2008.

Natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova, koja se sastoji od tehničke dokumentacije i administrativnog dijela, treba izraditi konzultant s kojim je u siječnju 2008. zaključen ugovor o tehničkoj pomoći. Ugovor o radovima se zaključuje, a radovi izvode prema pravilima crvene FIDIC knjige, što znači da je prije objave nadmetanja potrebno izraditi cjelokupnu tehničku (projektnu) dokumentaciju za radove i pribaviti potrebne dozvole. S obzirom na kašnjenje u zaključenju ugovora o tehničkoj pomoći, u svrhu provedbe projekta prema rokovima iz Memoranduma o financiranju, zaključeni su ugovori s domaćim izvoditeljima o izradi tehničke dokumentacije odnosno tehničkih podloga potrebnih za izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova. Nakon što se izradi, tehnička dokumentacija će se dostaviti konzultantu, radi pregleda te izrade natječajne dokumentacije za ustupanje radova. U vrijeme obavljanja revizije, sredina svibnja 2008., dijelovi tehničke dokumentacije još su u izradi. Prema planu nabave iz lipnja 2008., natječajna dokumentacija za ustupanje radova planira se dostaviti Delegaciji na prethodno odobrenje do početka kolovoza 2008., ugovor o izvođenju radova zaključiti u travnju 2009., a završetak radova planira se do kolovoza 2010.

- Ugovori o nabavi opreme

Nabava opreme za tehničku podršku planirana je u vrijednosti 490.000 EUR, a za održavanje kanalizacijskog sustava u vrijednosti 670.000 EUR. Natječajnu dokumentaciju za nabavu opreme treba izraditi konzultant s kojim je zaključen ugovor o tehničkoj pomoći. Prema planu nabave iz travnja 2008., natječajna dokumentacija se planira dostaviti na odobrenje Delegaciji u rujnu i listopadu 2008., a ugovori zaključiti u veljači i ožujku 2009.

- Aktivnosti domaćih izvoditelja

U svrhu izrade potrebnih podloga i izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda, prema pravilima žute FIDIC knjige, te podloga za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava, prema pravilima crvene FIDIC knjige, s domaćim izvoditeljima je u 2006. i 2007. zaključeno deset ugovora o obavljanju usluga ukupne vrijednosti 11.680.360,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Usluge ustupljene domaćim izvoditeljima trebale su se obaviti u okviru projekta, te ih se trebalo financirati iz sredstava projekta. S obzirom da su usluge ustupljene domaćim izvoditeljima prema propisima o javnoj nabavi Republike Hrvatske, usluge više nisu prihvatljive za financiranje iz sredstava projekta, te se u potpunosti financiraju iz državnog proračuna.

U 2006., s domaćim izvoditeljima je zaključeno šest ugovora o obavljanju usluga ukupne vrijednosti 11.445.360,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Četiri ugovora za usluge u ukupnoj vrijednosti 3.630.360,00 kn odnose se na izradu tehničke (projektne) dokumentacije potrebne za izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda. Dva ugovora za usluge u ukupnoj vrijednosti 7.815.000,00 kn odnose se na izradu tehničke (projektne) dokumentacije potrebne za izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava.

U 2007., s domaćim izvoditeljima su zaključena četiri ugovora o obavljanju usluga ukupne vrijednosti 235.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Jedan ugovor zaključen je za izradu natječajne dokumentacije za izgradnju uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u vrijednosti 193.000,00 kn, a tri za usluge revizije idejnih rješenja i glavnih projekata ukupne vrijednosti 42.000,00 kn.

Ugovorene usluge koje se odnose na izradu projektne i natječajne dokumentacije za radove na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda su obavljene, te je nadmetanje za ustupanje radova na izgradnji uređaja objavljeno u prosincu 2007.

Ugovori o obavljanju usluga izrade tehničke (projektne) dokumentacije potrebne za izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava ukupne vrijednosti 7.815.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, zaključeni su koncem 2006. s dva izvoditelja.

Jedan ugovor zaključen je za obavljanje usluga izrade glavnog projekta vodoopskrbe u vrijednosti 1.840.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovoreni rok za obavljanje usluga bio je konac rujna 2007. Iako sa zakašnjenjem, usluge su do sredine travnja 2008. uglavnom obavljene. Domaći izvoditelj je izradio potrebnu dokumentaciju, koja je radi izrade natječajne dokumentacije za ustupanje radova predana konzultantu (pribavljena je lokacijska dozvola, te je izrađen glavni projekt i zatražena građevinska dozvola).

Drugi ugovor zaključen je za obavljanje usluga izrade glavnih projekata kolektora i objekata sustava odvodnje u vrijednosti 5.975.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovoreni rok za obavljanje usluga bio je sredina prosinca 2007. Do sredine travnja 2008., dio ugovorenih usluga nije obavljen te nije isporučena cjelokupna tehnička dokumentacija. Do zakašnjenja je došlo radi subjektivnih poteškoća domaćeg izvoditelja, ali i objektivnih poteškoća, kao što su primjerice, donošenje novog generalnog urbanističkog plana, promjene u građevinskoj regulativi, izmjene idejnog projekta, povećanje trase, potrebe za poboljšanjem određenih tehničkih rješenja, potreba za izradom dokumentacije koja prvobitno nije ugovorena.

U travnju i svibnju 2008., poduzeto je niz izvanrednih i intenzivnih aktivnosti u svrhu isporuke dokumentacije u najkraćem roku. Održano je niz sastanaka između predstavnika tijela koja sudjeluju u provedbi projekta i domaćeg izvoditelja koji izrađuje projektnu dokumentaciju, te su dogovorene aktivnosti koje treba poduzeti kako bi se prema utvrđenoj dinamici, dokumentacija isporučila do konca svibnja 2008., tijela i osobe zadužene za provedbu pojedinih aktivnosti, te način praćenja dogovorenog. Osnovano je i povjerenstvo za praćenje izrade projektne dokumentacije, koje dnevno prati dinamiku izrade i o napretku tjedno izvješćuje tijela zadužena za provedbu projekta. Predviđeno je da se u skladu s utvrđenom dinamikom, dokumentacija dostavlja konzultantu, čime bi se omogućilo da do početka srpnja 2008. konzultant pregleda tehničku (projektnu) dokumentaciju i izradi natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova. Prema izvješću povjerenstva za praćenje izrade projektne dokumentacije od 20. svibnja 2008., za očekivati je da će projektna dokumentacija biti isporučena u utvrđenom roku.

Usluge koje obavljaju domaći izvoditelji financiraju se iz državnog proračuna (osim poreza na dodanu vrijednost, kojeg plaća krajnji korisnik). Financiranje se obavlja na način da se sredstva planiraju u državnom proračunu u okviru nadležnog ministarstva. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, odnosno od početka 2008. Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, planira sredstva u državnom proračunu i doznachava ih Hrvatskim vodama, koje ih prosljeđuju krajnjem korisniku, koji je zaključio ugovore s domaćim izvoditeljima i koji obavlja plaćanja. Do konca 2007., prema podacima nadležnog ministarstva, na račun Hrvatskih voda je za plaćanje ugovorenih usluga doznacheno ukupno 9.113.207,40 kn, od čega je u 2006. doznacheno 2.177.480,00 kn, a u 2007. je doznacheno 6.935.727,40 kn.

Također, do konca veljače 2008., s domaćim izvoditeljima zaključena su još dva ugovora o obavljanju usluga vezanih za provedbu projekta u ukupnoj vrijednosti 950.810,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. U državnom proračunu za 2008., planirana su sredstva za plaćanje usluga domaćim izvoditeljima u iznosu 3.100.000,00 kn.

Prema svemu navedenom, došlo je do značajnog kašnjenja u provedbi projekta. Rokovi iz okvirnog plana nabave iz Memoranduma o financiranju nisu ostvareni. Također, nisu ostvareni ni rokovi iz plana nabave iz srpnja 2006., sastavljenog nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju, jer se do konca siječnja 2008. planiralo zaključiti pet ugovora, a zaključen je jedan ugovor. Šesti ugovor se trebao zaključiti u rujnu 2008., a do sredine svibnja 2008., nije izrađena niti natječajna dokumentacija za taj ugovor. Do kašnjenja je došlo naročito u fazi izrade natječajne dokumentacije, a također i u fazama dobivanja odobrenja na dokumentaciju i provedbe postupaka nabave. Tako je natječajna dokumentacija za ustupanje usluga tehničke pomoći i usluga nadzora dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje oko osam mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije, dok je postupak dobivanja prethodnog odobrenja na dokumentaciju trajao pet mjeseci. Od objave nadmetanja do zaključivanja ugovora o tehničkoj pomoći trebalo je 12 mjeseci. Od objave poziva za pružanje usluga nadzora, siječanj 2007., do sredine svibnja 2008., odnosno više od 15 mjeseci poslije, ugovor o obavljanju usluga nadzora nije zaključen, a postupak odabira najpovoljnije ponude je u tijeku. Postupak dobivanja odobrenja na natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda trajao je šest mjeseci, a nadmetanje je objavljeno dvije godine nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju. Od potpisa Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije, do sredine svibnja 2008., proteklo je 29 mjeseci, u kojem roku je zaključen jedan ugovor o nabavi.

Razlozi kašnjenja su:

- nedovoljna pripremljenost projekta za financiranje iz sredstava Zajednice. Projekt nije bio dovoljno zreo za financiranje, odnosno nije bio na dovoljnom stupnju pripremljenosti, koji bi omogućio da se nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju započne s njegovom pravodobnom i učinkovitom provedbom. S obzirom da pravodobno nije objavljeno nadmetanje niti je zaključen ugovor o tehničkoj pomoći, došlo je do kašnjenja u pripremi i provedbi ugovora o izvođenju radova,
- nedovoljna pripremljenost i koordinacija tijela nadležnih za provedbu projekta, te nedovoljno iskustvo u pripremi i provedbi projekata koji se financiraju i provode prema pravilima i procedurama koje zahtjeva Zajednica (PRAG, FIDIC pravila),
- također, prema izvješću o provedbi projekta koje se sastavlja za Odbor za praćenje programa ISPA, početno kašnjenje uzrokovano je radi nedefiniranih procedura prema kojima će se provoditi postupci nabave. Naime, s obzirom da projekt zajednički financiraju Zajednica i Europska banka za obnovu i razvitak, nije pravodobno definirano prema čijim pravilima će se izraditi natječajna dokumentacija, te je u veljači 2006. usuglašeno da se postupci nabave provode prema pravilima Zajednice.

Kao posljedica kašnjenja u provedbi projekta, Europska banka za obnovu i razvitak, koja prema ugovoru o zajmu iz 2005. financira projekt, je zbog nepovlačenja sredstava zajma, krajnjem korisniku obračunala naknade na neiskorištena sredstva za razdoblje od 2005. do konca 2007. u ukupnom iznosu 1.001.366,51 kn. Također, prvobitni plan izdataka u vrijeme potpisivanja Memoranduma o financiranju je promijenjen. Prema prvobitnom planu, od ukupno planiranih izdataka projekta u iznosu 36.000.000 EUR, u 2007. su planirani izdaci u iznosu 3.600.000 EUR, u 2008. u iznosu 12.900.000 EUR, u 2009. u iznosu 12.300.000 EUR i u 2010. u iznosu 7.200.000 EUR. Sredinom travnja 2008. planirana je sljedeća dinamika izdataka: u 2008. u iznosu 7.714.822,10 EUR (40,2% manje od prvobitno planiranih), u 2009. u iznosu 16.737.125,86 EUR (36,0% više) i u 2010. u iznosu 11.548.052,04 EUR (60,4% više od prvobitno planiranih). Prema navedenom, vrijednosno značajan iznos radova se planira izvesti u zadnjoj godini provedbe, odnosno 2010.

U skladu s odredbama članaka 4. i 8. Memoranduma o financiranju, Europska komisija je nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju i dodjele akreditacije za decentralizirani sustav provedbe, doznala prvu ratu predujma u visini 10,0% iznosa koji se financira iz programa ISPA. Druga rata predujma, također u visini 10,0%, doznava se nakon zaključenja prvog većeg ugovora o radovima i ispunjavanja drugih utvrđenih uvjeta. Završna isplata uvjetovana je dostavom dokaza Europskoj komisiji o tome da je primijenjeno rješenje za sigurno upravljanje muljem, u skladu s direktivama Zajednice. Do sredine travnja 2008. ispunjeni su svi uvjeti utvrđeni Memorandumom o financiranju koji se odnose na isplatu druge rate predujma, osim zaključenja ugovora o izvođenju radova. Još treba ispuniti i uvjet za završnu isplatu.

Iz svega navedenog je vidljivo da se projekt od samog početka provodi uz značajne poteškoće i kašnjenja. Projekt Program za vode i otpadne vode je prvi infrastrukturni projekt u području vodoopskrbe i odvodnje u Republici Hrvatskoj koji se financira iz sredstava Zajednice, te provodi prema njenim pravilima. U okviru projekta planira se izgraditi uređaj za pročišćavanje otpadnih voda, devet crpnih stanica, oko deset kilometara kanalizacije, te deset kilometara vodovoda. Za provedbu projekta potrebno je pribaviti 22 lokacijske dozvole.

Također, potrebno je riješiti i složene imovinsko - pravne odnose vezano uz otkup zemljišta kojim će prolaziti trase vodovoda i kanalizacije i na kojem će biti izgrađen uređaj, te druge probleme koji se pojave tijekom provedbe (primjerice, potreba za eventualnim razminiravanjem dijela zemljišta). Zbog početne nedovoljne pripremljenosti i složenosti projekta, te nedovoljnog iskustva i koordinacije između tijela nadležnih za provedbu projekta, nije se pravodobno zaključio ugovor o tehničkoj pomoći, što je odmah na početku provedbe uzrokovalo kašnjenje i drugih komponenti projekta. Zbog navedenog je tijekom provedbe poduzeto niz aktivnosti koje nisu bile prvobitno planirane. Tako je zbog postojanja vjerojatnosti od ukidanja pomoći, najprije izrada tehničke dokumentacije potrebne za izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda povjerena domaćim izvoditeljima, a nakon toga su i cjelokupnu natječajnu dokumentaciju, umjesto konzultanta, izradili krajnji korisnik, nadležno ministarstvo i domaći izvoditelj. Nadmetanje je objavljeno u predviđenom roku, sredinom prosinca 2007. čime je izbjegnuto ukidanje pomoći za projekt. Nakon toga došlo je do poteškoća i kod pripreme natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava, jer domaći izvoditelji nisu isporučili potrebne podloge za izradu natječajne dokumentacije u ugovorenom roku, odnosno do konca 2007. U travnju i svibnju 2008., poduzeto je niz izvanrednih i intenzivnih aktivnosti u svrhu isporuke dokumentacije u najkraćem roku. Usluge ustupljene domaćim izvoditeljima trebale su se obaviti u okviru projekta, te ih se trebalo i financirati iz sredstava projekta. S obzirom da su usluge ustupljene domaćim izvoditeljima prema propisima o javnoj nabavi Republike Hrvatske, usluge više nisu prihvatljive za financiranje iz sredstava projekta, te se u potpunosti financiraju iz državnog proračuna. U 2006. i 2007., domaćim izvoditeljima su ustupljene usluge u ukupnoj vrijednosti 11.680.360,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, a za njihovo financiranje je iz državnog proračuna do konca 2007. utrošeno 9.113.207,40 kn. Također, zbog kašnjenja u provedbi nije započeto ni s korištenjem zajma Europske banke za obnovu i razvitak, zbog čega su do konca 2007., krajnjem korisniku obračunate naknade na neiskorištena sredstva u iznosu 1.001.366,51 kn. Zbog kašnjenja u provedbi, ugovori o izvođenju radova planiraju se zaključiti početkom rujna 2008., odnosno u travnju 2009., a završetak radova planira se do studenoga 2010. Prema planu izdataka iz travnja 2008., vrijednosno značajan iznos radova se planira izvesti u zadnjoj godini provedbe, odnosno 2010. Krajnji rok za financiranje projekata iz programa ISPA je konac 2010., a svi radovi, usluge i oprema plaćeni nakon tog roka podmiruju se iz nacionalnih izvora.

Državni ured za reviziju je mišljenja da se za financiranje iz sredstava Zajednice trebaju prijavljivati projekti na dovoljnom stupnju pripremljenosti, kako bi se s pravodobnom i učinkovitom provedbom projekata moglo započeti nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju.

Državni ured za reviziju predlaže naročitu pozornost posvetiti daljnjoj provedbi projekta, u kojoj je potrebno uspostaviti kontinuiranu suradnju tijela nadležnih za njegovu provedbu, te pravodobno poduzimati odgovarajuće mjere i aktivnosti u svrhu bržeg i efikasnijeg rješavanja problema koji se pojave u njegovoj provedbi, odnosno u svrhu provedbe projekta u skladu s Memorandumom o financiranju. Navedeno je potrebno s obzirom na dosadašnju dinamiku odnosno značajno kašnjenje u provedbi projekta, te da se vrijednosno značajan iznos radova planira izvesti u zadnjoj godini provedbe, odnosno u 2010., što je ujedno i krajnji rok za financiranje iz programa ISPA.

Također, iako ugovori o radovima još nisu zaključeni te nije započelo izvođenje radova, potrebno je obratiti i pozornost na ispunjavanje uvjeta iz Memoranduma o financiranju za završnu isplatu, odnosno primijeniti rješenje za sigurno upravljanje muljem u skladu s direktivama Zajednice.

8.3. Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac

Memorandum o financiranju projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, potpisala je Europska komisija 27. rujna 2006., a Vlada Republike Hrvatske 26. listopada 2006. Prihvatljivi izdaci projekta iznose 8.823.601 EUR, od čega se iz programa ISPA financira 6.000.049 EUR (68,0%), a iz nacionalnih izvora 2.823.552 EUR (32,0%). Nacionalno financiranje predviđeno je iz proračuna Grada Šibenika u iznosu 1.571.552 EUR (17,8%) i Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost u iznosu 1.252.000 EUR (14,2%). Krajnji korisnik je društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik. Rok završetka projekta je 31. prosinca 2010. Nadležno ministarstvo je Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva.

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

Prema planu nabave sastavljenom početkom studenoga 2006., predviđeno je da će se prethodno odobrenje Delegacije na natječajnu dokumentaciju za nabavu opreme i usluga te ustupanje radova pribaviti početkom 2007., svi ugovori zaključiti najkasnije u rujnu 2007., a projekt završiti do konca 2009.

Rokovi iz navedenih planova nisu ostvareni, te je došlo do značajnog kašnjenja u provedbi projekta. Naime, do sredine svibnja 2008., zaključen je jedan ugovor o nabavi, dok za preostalih pet ugovora nije dobiveno niti odobrenje na natječajnu dokumentaciju.

- Ugovor o obavljanju usluga tehničke pomoći

Ugovor o obavljanju usluga tehničke pomoći planiran je u iznosu 169.900 EUR. Ugovor s konzultantom zaključen je početkom listopada 2007., a za pojedine postupke u provedbi nabave i zaključenju ugovora dobiveno je prethodno odobrenje Delegacije. Ugovoreno je obavljanje usluga u vrijednosti 169.890 EUR, u roku 22 mjeseca od zaključenja ugovora. Ugovoreno je pružanje usluga podrške jedinici za provedbu projekta osnovanoj u okviru krajnjeg korisnika u provedbi projekta, sudjelovanje u provedbi pilot projekta recikliranja i odvojenog prikupljanja otpada u Šibeniku, te obuku osoblja koji će biti zaduženo za upravljanje i vođenje Regionalnog centra za gospodarenje otpadom nakon njegove izgradnje. Do konca 2007., konzultant je započeo s obavljanjem ugovorenih usluga.

- Ugovor o izvođenju građevinskih radova - Bikarac (faza I)

Natječajna dokumentacija za ustupanje građevinskih radova - Bikarac (faza I), dostavljena je SJFU sredinom siječnja 2007. Nakon kontrole i dodatnog usuglašavanja, dostavljena je na prethodno odobrenje Delegaciji početkom travnja 2007. Do konca travnja 2008., odnosno 13 mjeseci poslije, nije dobiveno odobrenje na dokumentaciju. U navedenom razdoblju u četiri navrata su zaprimljene primjedbe Delegacije na natječajnu dokumentaciju. Zadnje primjedbe su dobivene sredinom veljače 2008., a prema obrazloženju SAFU, ispravljena natječajna dokumentacija dostavljena je Delegaciji na prethodno odobrenje koncem svibnja 2008.

- Ugovor o obavljanju usluga nadzora nad radovima

Natječajna dokumentacija za obavljanje usluga nadzora nad radovima dostavljena je SJFU u siječnju 2007. Nakon kontrole i dodatnog usuglašavanja, dostavljena je na prethodno odobrenje Delegaciji početkom srpnja 2007. Delegacija je dala primjedbe na dokumentaciju koncem rujna 2007., a ispravljena natječajna dokumentacija do konca travnja 2008. nije dostavljena na prethodno odobrenje Delegaciji. Prema obrazloženju SAFU, Delegacija je u svojim primjedbama iz veljače 2008., koje su dostavljene na natječajnu dokumentaciju za nabavu usluga odnosa s javnošću, zahtijevala povećanje proračuna za ugovor o nadzoru nad radovima. Slijedom toga zahtjeva, trebalo je odlučiti na koji način i s kojih ugovora treba realocirati sredstva prema zahtjevu Delegacije.

- Preostali ugovori

Natječajna dokumentacija za ustupanje radova i nabavu usluga i opreme za preostala tri ugovora (ugovor o izvođenju građevinskih radova - Pirovac, ugovor o obavljanju usluga informiranja javnosti i ugovor o nabavi opreme za Regionalni centar za gospodarenje otpadom i pilot studiju u Šibeniku), dostavljena je SJFU do početka veljače 2007. Nakon kontrole i dodatnog usuglašavanja, do sredine srpnja 2007. dostavljena je na prethodno odobrenje Delegaciji. Delegacija je davala primjedbe na dokumentaciju, a do konca travnja 2008. nije dobiveno prethodno odobrenje na dokumentaciju

Prema navedenom, u okviru projekta zaključen je jedan ugovor i to ugovor o obavljanju usluga tehničke pomoći. Natječajna dokumentacija za ustupanje radova i nabavu usluga i opreme za preostalih pet ugovora, dostavljena je Delegaciji na prethodno odobrenje u razdoblju od početka travnja do sredine srpnja 2007., odnosno šest do devet mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije (27. rujna 2006.). Do konca travnja 2008., odnosno u razdoblju od devet do trinaest mjeseci, nije dobiveno prethodno odobrenje. U razdoblju od 19 mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije, zaključen je jedan ugovor o nabavi, a nije dobiveno prethodno odobrenje na natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova i nabavu usluga i opreme za preostalih pet ugovora iz projekta.

Razlozi kašnjenja su nedostatni kapaciteti odnosno nedovoljan broj i iskustvo djelatnika u tijelima koja sudjeluju u izradi i kontroli natječajne dokumentacije, te što je u postupku dobivanja odobrenja na natječajnu dokumentaciju, dosta vremena bilo potrebno za ispravljanje dokumentacije te njenu ponovnu dostavu Delegaciji.

Također, prema obrazloženju Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Delegacija je u više navrata dostavljala nove primjedbe te zahtjeve za realokaciju sredstava, zbog čega je na projektu revidirana natječajna dokumentacija za tri ugovora.

Prema planu nabave iz travnja 2008., prethodna odobrenja natječajne dokumentacije planiraju se pribaviti do početka srpnja 2008., sve ugovore zaključiti do početka prosinca 2008., a ugovore završiti do sredine studenoga 2010.

Zbog kašnjenja u provedbi projekta, prvobitni plan izdataka u vrijeme potpisivanja Memoranduma o financiranju je promijenjen. Prema prvobitnom planu, od ukupno planiranih izdataka projekta u iznosu 8.823.601,05 EUR, u 2007. su planirani izdaci u iznosu 898.661 EUR, u 2008. u iznosu 4.378.269,61 EUR, u 2009. u iznosu 3.496.670,44 EUR i u 2010. u iznosu 50.000 EUR. Sredinom travnja 2008. planirana je sljedeća dinamika izdataka: u 2008. u iznosu 1.512.990,15 EUR, u 2009. u iznosu 4.207.069,36 EUR i u 2010. u iznosu 3.001.597,49 EUR. Prema navedenom, vrijednosno značajan iznos radova se planira izvesti u zadnjoj godini provedbe.

U skladu s odredbama članaka 4. i 8. Memoranduma o financiranju, Europska komisija je nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju i dodjele akreditacije za decentralizirani sustav provedbe, doznala prvu ratu predujma u visini 10,0% iznosa koji se financira iz programa ISPA. Druga rata predujma, također u visini 10,0%, doznava se nakon zaključenja prvog većeg ugovora o radovima i ispunjavanja četiri utvrđena uvjeta. Završna isplata uvjetovana je ispunjavanjem tri utvrđena uvjeta. Do sredine svibnja 2008. ispunjeni su svi uvjeti utvrđeni Memorandumom o financiranju koji se odnose na isplatu druge rate predujma, osim zaključenja ugovora o izvođenju radova. Također, ispunjen je i jedan uvjet za završnu isplatu, te još preostaje ispuniti dva uvjeta i to: osigurati financiranje druge faze projekta kao i dokumentacije u kojoj se navodi vremenski plan provedbe dovršenja svih mjera navedenih u drugoj fazi projekta (projekt koji se financira iz programa ISPA odnosi se na prvu fazu projekta), te izraditi prijedlog uklanjanja divljih odlagališta na području Šibensko-kninske županije uključujući vremenski raspored njihova uklanjanja.

Državni ured za reviziju predlaže ubrzati postupak ispravaka dokumentacije prema primjedbama Delegacije, radi dobivanja odobrenja na natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova te nabavu usluga i opreme. Nakon dobivanja odobrenja, pozornost treba posvetiti pravodobnom poduzimanju aktivnosti u provedbi postupaka nabave, kako bi se u što kraćem roku zaključili ugovori o nabavi i započela provedba ugovora odnosno implementacija projekta. Zbog navedenog je potrebno uspostaviti stalnu koordinaciju i suradnju tijela koja sudjeluju u provedbi projekta, kako bi se osigurala provedba projekta u skladu s Memorandumom o financiranju. To je osobito značajno uzimajući u obzir da je koncem 2007., jedinicu za provedbu projekta koja je ustrojena u okviru krajnjeg korisnika, napustio voditelj projekta, a sredinom travnja 2008. i voditelj jedinice.

8.4. Tehnička pomoć SJFU i NIK

Memorandum o financiranju projekta Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatorskom tijelu za program ISPA, potpisala je Europska komisija 12. srpnja 2006., a Vlada Republike Hrvatske 4. kolovoza 2006. Cjelokupni projekt u iznosu 262.335 EUR financira se iz programa ISPA (100,0%). Krajnji korisnik je Ministarstvo financija (SJFU), a dijelom i SDURF odnosno Nacionalni koordinatorski tijelo za program ISPA. Rok za završetak projekta je 31. prosinca 2010.

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

Projekt se provodi putem četiri ugovora i to: ugovor o pružanju usluga za Nacionalnog koordinatora za program ISPA u planiranoj vrijednosti 49.300 EUR, ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbu projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica u planiranoj vrijednosti 71.011,66 EUR, ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbu projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu u planiranoj vrijednosti 71.011,67 EUR i ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac u planiranoj vrijednosti 71.011,67 EUR.

U 2007. zaključeni su svi ugovori s inozemnim izvođačima usluga (dalje u tekstu: konzultanti). Za svaki pojedini postupak u fazi nabave i zaključenja ugovora, dobiveno je prethodno odobrenje Delegacije. Prema planu nabave iz studenoga 2006., planirano je ugovor o pružanju usluga za Nacionalnog koordinatora za program ISPA zaključiti u veljači 2007., a ugovor je zaključen početkom lipnja 2007. Ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, planirano je zaključiti koncem siječnja 2007., a ugovor je zaključen sredinom ožujka 2007. Ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, planirano je zaključiti početkom lipnja 2007., a ugovor je zaključen sredinom listopada 2007. Ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, planirano je zaključiti koncem siječnja 2007., a ugovor zaključen sredinom listopada 2007.

Iz dokumentacije je vidljivo da je natječajna dokumentacija za obavljanje usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi infrastrukturnih projekata dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje u razdoblju od pet do devet mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije, dok je postupak dobivanja prethodnog odobrenja na dokumentaciju trajao od deset dana do dva mjeseca. Od dobivanja odobrenja na natječajnu dokumentaciju do zaključivanja ugovora trebalo je od tri do šest mjeseci. Ugovori o obavljanju usluga tehničke pomoći SJFU zaključeni su osam, odnosno 15 mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije.

Konzultanti su tijekom 2007. pružali tehničku pomoć SJFU u provedbi projekata Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica i Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, na način da su sudjelovali u pregledu natječajne dokumentacije za ustupanje radova i nabavu usluga u okviru navedenih projekata. U provedbi projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, konzultant je sudjelovao u pregledu natječajne dokumentacije za sve ugovore koji se planiraju zaključiti u okviru projekta, dok je u provedbi projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, konzultant sudjelovao u pregledu natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda. Nakon što je na natječajnu dokumentaciju u čijem pregledu su sudjelovali navedeni konzultanti, dobiveno odobrenje Delegacije, započeo je postupak nabave, te su objavljena nadmetanja za ustupanje radova i nabavu usluga.

Ugovor o pružanju usluga u provedbi projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, s konzultantom je zaključen sredinom listopada 2007. Do konca travnja 2008., nije bilo aktivnosti na provedbi ugovora, odnosno konzultant nije obavljao ugovorene usluge (između ostalih, ugovorene su i usluge pregleda natječajne dokumentacije za navedeni projekt). Do konca travnja 2008., Delegacija nije dala odobrenje na natječajnu dokumentaciju za ugovore o ustupanju radova te nabavi usluga i opreme u okviru projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, a dokumentacija je dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje u razdoblju od travnja do srpnja 2007. Prema usmenom obrazloženju, konzultant nije angažiran jer se smatralo da će se odobrenje Delegacije dobiti i bez njegova angažiranja, s obzirom da je natječajna dokumentacija već bila dostavljena Delegaciji, te je u tijeku bio postupak njenog ispravljanja prema dobivenim primjedbama.

S obzirom da je projekt Tehnička pomoć SJFU i NIK odobren i zbog nedostatka kapaciteta u SJFU, te je cilj projekta, između ostalog, bio davanje pomoći SJFU u pripremi, pregledu i odobravanju natječajne dokumentacije za infrastrukturne projekte, osobito njenog tehničkog dijela, sa aktivnostima na zaključenju pojedinih ugovora o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU trebalo se započeti pravodobno. Na taj način su konzultanti, nakon zaključenja ugovora, mogli sudjelovati u pregledu natječajne dokumentacije za infrastrukturne projekte u ranoj fazi provedbe, čime bi se ubrzao postupak dobivanja odobrenja na natječajnu dokumentaciju, odnosno prelazak u fazu provedbe postupaka nabave roba i usluga te ustupanje radova u okviru infrastrukturnih projekata.

Ugovor o pružanju usluga za Nacionalnog koordinatora za program ISPA u vrijednosti 49.300,00 EUR, zaključen je početkom lipnja 2007., uz predviđeno trajanje ugovora do sredine svibnja 2009. Ugovorene su usluge pomoći u izradi akcijskog plana za informiranje i priopćavanje, izrada priručnika i procedura za informiranje i priopćavanje, izrada materijala za trening i provođenje treninga, te implementacija pilot projekta. Provedba ugovora započela je koncem lipnja 2007., a konzultant je do konca 2007. obavljao usluge u skladu s ugovorom.

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

Memorandum o financiranju projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša, potpisala je Europska komisija 27. rujna 2006., a Vlada Republike Hrvatske 26. listopada 2006. Prihvatljivi izdaci projekta iznose 1.464.100,00 EUR, od čega se iz programa ISPA financira 966.306 EUR(66,0%), a iz nacionalnih izvora (državnog proračuna) se financira 497.794 EUR(34,0%). Krajnji korisnici projekta odnosno tijela nadležna za provedbu projekta su Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, za podsektor gospodarenje otpadom u iznosu 498.033,00 EUR, te Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva odnosno Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, za podsektor otpadne vode i vodoopskrba u ukupnom iznosu 966.067,00 EUR. Rok završetka projekta je 31. prosinca 2010.

Projekt se provodi putem tri ugovora o obavljanju usluga i to: ugovora o obavljanju usluga za pripremu projekata otpadnih voda u planiranoj vrijednosti 557.209 EUR, ugovora o pružanju usluga za pripremu projekata vodoopskrbe u planiranoj vrijednosti 408.858 EUR i ugovora o pružanju usluga za pripremu projekata otpada u planiranoj vrijednosti 498.033 EUR.

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

Natječajna dokumentacija za nabavu usluga za pripremu projekata otpadnih voda i vodoopskrbe dostavljena je Delegaciji na prethodno odobrenje u studenome 2006. Odobrenje je pribavljeno u travnju 2007., nakon čega je započeo postupak nabave. Sredinom travnja 2008., provedba postupaka nabave je pred završetkom, a zaključivanje ugovora se očekuje u lipnju 2008.

Natječajna dokumentacija za nabavu usluga za pripremu projekata otpada dostavljena je Delegaciji sredinom studenoga 2006. Delegacija je u više navrata dostavljala primjedbe na dokumentaciju, a dokumentacija je odobrena u svibnju 2008., odnosno 17 mjeseci nakon što je prvi put dostavljena na odobrenje. Prema obrazloženju nadležnog ministarstva, prvobitno dostavljena natječajna dokumentacija je nakon višestrukog usklađivanja odbijena početkom svibnja 2007., jer je Delegacija procijenila da projekt Regionalni centar za gospodarenje otpadom Marišćina, za koji je prema natječajnoj dokumentaciji trebalo izraditi dokumentaciju potrebnu za financiranje iz programa IPA, neće biti spreman za početak provedbe u 2007. Zbog navedenog je trebalo izmijeniti natječajnu dokumentaciju, što je nakon usuglašavanja i učinjeno. Izmijenjena natječajna dokumentacija je izrađena te je dostavljena na odobrenje Delegaciji. Nakon daljnjih usuglašavanja, dogovora i ispravaka, natječajna dokumentacija je odobrena u svibnju 2008. Prema planu nabave iz travnja 2008., planirano je zaključivanje ugovora u studenome 2008.

Državni ured za reviziju predlaže aktivnosti vezane uz provedbu postupka nabave usluga za pripremu projekata otpada provoditi ažurno, kako bi se ugovor zaključio u planiranom roku, te započela provedba ugovora, odnosno izrada potrebne dokumentacije za projekte koji se planiraju financirati iz programa IPA.

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

Memorandum o financiranju projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa, potpisala je Europska komisija 27. rujna 2006., a Vlada Republike Hrvatske 26. listopada 2006. Prihvatljivi izdaci projekta iznose 741.738 EUR, od čega se iz programa ISPA financira 482.130 EUR(65,0%), dok se iz nacionalnih izvora (državnog proračuna) financira 259.608 EUR(35,0%). Krajnji korisnik je društvo Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb. Rok za završetak projekta je 31. prosinca 2010. Nadležno ministarstvo je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, odnosno Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture.

Projekt se provodi putem dva ugovora o obavljanju usluga i to: ugovor o obavljanju usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X u planiranoj vrijednosti 641.738 EUR i ugovor o obavljanju usluga za izradu idejnog rješenja dionice Zaprešić - Savski Marof na željezničkom koridoru X u planiranoj vrijednosti 100.000,00 EUR. Prvobitno je bilo planirano zaključiti tri ugovora o uslugama, ali se naknadno odustalo od jednog ugovora o nabavi usluga u vrijednosti 50.000 EUR (usluge su financirane iz drugih izvora), koja sredstva su preraspodijeljena na ugovor o obavljanju usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X (prvobitno je za navedeni ugovor bilo planirano 591.738,00 EUR). S obzirom da preraspodjelu treba odobriti Europska komisija, Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje je u studenome 2007., obavijestio Europsku komisiju o potrebi za preraspodjelom 50.000 EUR.

Prema planu nabave sastavljenom početkom studenoga 2006., natječajna dokumentacija za nabavu usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X trebala je biti dostavljena SJFU do konca studenoga 2006., a Delegaciji na prethodno odobrenje do sredine siječnja 2007. Natječajna dokumentacija je dostavljena SJFU koncem studenoga 2007., a Delegaciji na prethodno odobrenje koncem travnja 2008.

Prema obrazloženju krajnjeg korisnika, razlog za početno kašnjenje bilo je kašnjenje s potpisivanjem Memoranduma o financiranju, zbog čega je i izrada natječajne dokumentacije započela kasnije, te jer je krajnji korisnik obavljao poslove oko izrade natječajne dokumentacije za projekt Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica i poslove na pripremi za provedbu programa IPA. Do daljnjeg kašnjenja je došlo jer se u međuvremenu odustalo od jednog ugovora kojeg je prvobitno bilo planirano zaključiti u okviru projekta, te su sredstva preraspodijeljena na ovaj ugovor, čime se dobila mogućnost financiranja dodatnih aktivnosti. Zbog toga je trebalo izmijeniti natječajnu dokumentaciju, te je u opisu poslova pridodan i zahtjev da se uz podloge koje treba izraditi za cijeli koridor X, izrade i podloge za obnovu pruge Okučani - Novska, koja će se financirati iz programa IPA. Nakon navedenog, natječajna dokumentacija je izrađena i koncem studenoga 2007. dostavljena SJFU. Koncem 2007. i početkom 2008. u tijeku je bio preustroj SJFU u SAFU, a došlo je i do promjene djelatnika koji je bio zadužen za navedeni projekt (djelatnik koji je do tada bio zadužen za provedbu projekta, nakon preustroja nije prešao na rad u SAFU, već je ostao u Ministarstvu financija). Nakon obavljene kontrole u SJFU (SAFU), koju je, osim djelatnika koji su zaduženi za provedbu projekata, obavljao i Odjel za kontrolu natječajnih dokumenata (SJFU) odnosno Sektor za kontrolu dokumenata (SAFU), te dodatnog usuglašavanja s krajnjim korisnikom, natječajna dokumentacija je dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje koncem travnja 2008.

Memorandum o financiranju projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa, potpisala je Europska komisija 27. rujna 2006. Odredbama Priloga III.1. odjeljka II. Memoranduma o financiranju, utvrđeno je da će, osim u propisno opravdanim slučajevima, biti ukinuta pomoć za projekt na kojem nije započeo značajan rad unutar dvije godine od datuma potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije. Prema obrazloženju Europske komisije dostavljenom Nacionalnom koordinatoru za program ISPA u kolovozu 2006. i listopadu 2007., u slučaju infrastrukturnih projekata, kao dokaz da je započeo značajan rad na projektu uzima se objava prvog nadmetanja za izvođenje radova, dok se u slučaju projekata tehničke pomoći, kao dokaz da je započeo značajan rad na projektu uzima potpis prvog većeg ugovora o obavljanju usluga (tzv. n+2 pravilo).

Prema navedenom, da bi se izbjeglo otkazivanje pomoći iz programa ISPA za ovaj projekt, ugovor o obavljanju usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X, trebao bi se zaključiti do 27. rujna 2008.

Prema planu nabave iz travnja 2008., ugovor o obavljanju usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X planirano je zaključiti 1. studenoga 2008. Prema planu nabave iz svibnja 2008., navedeni ugovor planirano je zaključiti 27. rujna 2008.

Prema planu nabave sastavljenom početkom studenoga 2006., natječajna dokumentacija za nabavu usluga za izradu idejnog rješenja dionice Zaprešić - Savski Marof na željezničkom koridoru X, trebala je biti dostavljena SJFU do sredine veljače 2007., a Delegaciji na prethodno odobrenje do početka ožujka 2007. U vrijeme obavljanja revizije, travanj 2008., natječajna dokumentacija za nabavu navedenih usluga je u izradi.

Iz navedenog je vidljivo da je natječajna dokumentacija za obavljanje usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X, dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje devetnaest mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju, dok natječajna dokumentacija za nabavu usluga za izradu idejnog rješenja dionice Zaprešić - Savski Marof na željezničkom koridoru X još nije dostavljena SJFU.

Državni ured za reviziju predlaže naročitu pozornost posvetiti zaključivanju ugovora o obavljanju usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X, odnosno pravodobno poduzimati aktivnosti potrebne za njegovo zaključenje u roku predviđenom Memorandumom o financiranju, kako ne bi došlo do otkazivanja pomoći iz programa ISPA za ovaj projekt.

Predlaže se ubrzati aktivnosti na izradi natječajne dokumentacije za nabavu usluga za izradu idejnog rješenja dionice Zaprešić - Savski Marof na željezničkom koridoru X.

S obzirom da nije pravodobno prepoznat rizik od ukidanja pomoći za navedeni projekt, predlaže se tijelima nadležnim za provedbu projekata, kod upravljanja rizicima, rizike koji mogu biti specifični za pojedini program odnosno projekt planirati i prema programima odnosno projektima.

9. NALAZ

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

Republici Hrvatskoj su iz programa ISPA odobrena sredstva u iznosu 60.000.000,00 EUR. Za provedbu programa uspostavljeni su sustavi upravljanja i kontrola prema propisima i kriterijima Zajednice. Europska komisija je sredinom veljače 2006., donijela odluku o prijenosu ovlasti za upravljanje sredstvima iz programa ISPA na Republiku Hrvatsku u okviru decentraliziranog sustava provedbe. Decentralizirani sustav provedbe projekata je sustav u kojem su upravljanje i odgovornost za provedbu projekata preneseni na Republiku Hrvatsku, a za provođenje pojedinih procedura u postupku nabave i zaključivanje ugovora o nabavi, potrebno je pribaviti prethodno odobrenje Delegacije. Tijela nadležna za provedbu programa u Republici Hrvatskoj su: Nacionalni koordinator za program ISPA, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (SDURF), Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje, Nacionalni fond, Sektorski dužnosnik za ovjeravanje projekata, Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje (SJFU), odnosno Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (SAFU), Sektorski koordinatori za program ISPA, nadležna ministarstva i krajnji korisnici.

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

Provedba projekata

- 1.1. Memorandume o financiranju projekata iz programa ISPA potpisali su Vlada Republike Hrvatske i Europska komisija koncem 2005. i tijekom 2006., nakon čega je započeo proces provedbe projekata, odnosno izrada i dobivanje odobrenja na natječajnu dokumentaciju, provedba postupaka nabave i ugovaranje, te provedba ugovora odnosno implementacija projekata. Projekti se provode prema decentraliziranom sustavu provedbe i pravilima Zajednice. Iz programa se financira šest projekata, od čega tri infrastrukturna projekta i tri projekta tehničke pomoći. Infrastrukturni projekti provode se putem ugovora o nabavi roba i usluga te izvođenju radova, dok se ugovori o tehničkoj pomoći provode putem ugovora o nabavi usluga. Natječajna dokumentacija za nabavu roba i usluga te ustupanje radova izrađuje se prema odredbama Praktičnog vodiča za postupke pri ugovaranju za vanjske aktivnosti Zajednice (PRAG). Također, s obzirom da se radovi izvode prema pravilima Međunarodnog udruženja savjetodavnih inženjera (FIDIC pravila), pri izradi natječajne dokumentacije za ustupanje radova, osim odredaba PRAG, primjenjuju se i FIDIC pravila.

Natječajna dokumentacija se sastoji od administrativnog i tehničkog dijela, a ovisno radi li se o izradi dokumentacije za nabavu roba, usluga ili ustupanje radova, te o postupku nabave koji se primjenjuje, sadrži: poziv za dostavu ponuda, upute ponuditeljima, opće i posebne uvjete ugovora, opis poslova koji su predmet ugovora, tehničke specifikacije, troškovnike, nacрте, te obrasce za popunjavanje ponuda. Natječajnu dokumentaciju izrađuje krajnji korisnik. Nakon izrade, krajnji korisnik natječajnu dokumentaciju dostavlja nadležnom ministarstvu, koje, nakon obavljene kontrole, dostavlja dokumentaciju SJFU (SAFU). SJFU (SAFU) također obavlja kontrolu natječajne dokumentacije, te je nakon kontrole i usuglašavanja s nadležnim ministarstvom i krajnjim korisnikom dostavlja Delegaciji na prethodno odobrenje (za projekt Program za vode i otpadne vode u Karlovcu dokumentacija se dostavlja na odobrenje i Europskoj banci za obnovu i razvitak). Ukoliko je, prema ocjeni Delegacije, natječajna dokumentacija sastavljena u skladu s pravilima Zajednice, Delegacija daje prethodno odobrenje, a ako nije, dostavlja primjedbe na dokumentaciju SJFU (SAFU). U skladu s danim primjedbama, dokumentacija se ispravlja (u ispravljanju sudjeluju krajnji korisnik, nadležno ministarstvo i SJFU odnosno SAFU) te se ponovno dostavlja Delegaciji na odobrenje. Nakon dobivenog odobrenja, započinje postupak nabave, kojeg provodi SJFU (SAFU). Za pojedini postupak u fazi provedbe postupka nabave, također je potrebno dobiti prethodno odobrenje Delegacije. Nakon provedenog postupka nabave, te pribavljenih odobrenja, s odabranim ponuditeljem se zaključuje ugovor o nabavi, te započinje provedba ugovora odnosno implementacija projekta. Potrebno je napomenuti da je provedba postupaka nabave prema pravilima Zajednice dugotrajan postupak, s obzirom na propisane rokove trajanja pojedinih postupaka u fazi provedbe postupka nabave. Tako je od dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju od Delegacije odnosno objave nadmetanja za nabavu roba do zaključenja ugovora o nabavi roba potrebno najmanje četiri do pet mjeseci. Od dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju odnosno objave nadmetanja za nabavu usluga do zaključenja ugovora o nabavi usluga potrebno je najmanje šest do sedam mjeseci. Od dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju odnosno objave nadmetanja za ustupanje radova do zaključenja ugovora o izvođenju radova potrebno je najmanje sedam do osam mjeseci.

Uvjeti ugovaranja i izvođenja radova prema FIDIC pravilima sadržani su u posebnim knjigama (žuta, crvena i srebrna knjiga). Odabirom pojedine knjige, odabiru se i pravila prema kojima će se zaključiti ugovori i izvoditi radovi na projektu. Odabir knjige odnosno pravila, ovisi o više uvjeta, a ponajprije o iskustvu naručitelja, vrsti i složenosti projekta odnosno radova, vremenu potrebnom za dovršenje radova, stupnju pripreme projektne dokumentacije, te drugih uvjeta. Odabirom pravila iz pojedine knjige definiraju se i parametri za izradu natječajne dokumentacije i pripremu ugovora. Za ustupanje radova na projektima iz programa ISPA primjenjuju se pravila žute i crvene FIDIC knjige. Prema pravilima žute FIDIC knjige, naručitelj treba definirati osnovne tehničke parametre koje projekt treba zadovoljavati uz osiguranje potrebne kvalitete materijala i radova, dok je tehničko-tehnološko rješenje za zadovoljavanje postavljenih parametara ostavljeno izvoditelju. Obveza naručitelja u izradi tehničkog dijela natječajne dokumentacije obuhvaća izradu idejnog projekta i pribavljanje lokacijske dozvole, dok je izrada glavnog projekta, pribavljanje građevinske dozvole i izvođenje radova obveza izvoditelja. Prema pravilima crvene FIDIC knjige, naručitelj definira sve uvjete za izvođenje radova, te je njegova obveza u izradi tehničkog dijela natječajne dokumentacije izraditi glavni projekt i pribaviti građevinsku dozvolu, dok je obveza izvoditelja izvesti radove prema definiranim uvjetima.

U Memorandumu o financiranju pojedinog projekta utvrđen je okvirni plan nabave, u kojem je planirano očekivano vrijeme objave nadmetanja za nabavu roba i usluga te ustupanje radova. Nakon potpisivanja Memoranduma, odnosno početkom provedbe projekata, za svaki projekt i svaki ugovor o nabavi putem kojeg se projekt provodi, sastavljen je zasebni plan nabave, koji se ažurira mjesečno. U planu nabave se za svaki ugovor vezan uz pojedini projekt planiraju rokovi za završetak pojedinih faza, odnosno od datuma objave najave nadmetanja za nabavu pojedinih roba, radova i usluga do zaključivanja ugovora odnosno njegova završetka. Prema planovima nabave sastavljenim nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju, za provedbu svih šest projekata planira se zaključiti ukupno 24 ugovora o nabavi, od čega 15 ugovora o nabavi usluga, šest ugovora o izvođenju radova i tri ugovora o nabavi roba. Od navedenog broja, do konca 2007. bilo je planirano zaključiti 22 ugovora. Preostala dva ugovora planirano je zaključiti u siječnju, odnosno rujnu 2008. Do konca 2007., zaključeno je pet ugovora o nabavi usluga. Do sredine svibnja 2008. zaključena su još dva ugovora i to jedan ugovor o nabavi usluga i jedan ugovor o izvođenju radova.

Iz navedenog je vidljivo da postoje značajne poteškoće u provedbi projekata, jer se do konca 2007. planiralo zaključiti 22 ugovora, a zaključeno ih je pet. Do sredine svibnja 2008. planirano je zaključenje 23 ugovora, a zaključeno ih je sedam.

Provedba projekata odvija se kroz četiri najznačajnije faze i to: fazu izrade natječajne dokumentacije, u kojoj sudjeluju tijela Republike Hrvatske nadležna za provedbu projekata, fazu dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju i fazu provedbe postupaka nabave te zaključenje ugovora o nabavi, u kojima sudjeluje i Delegacija davanjem odobrenja na dokumentaciju, te fazu provedbe ugovora, u kojoj, osim tijela Republike Hrvatske sudjeluju i izvođači radova i usluga, dobavljači roba te Delegacija, koja treba dati prethodno odobrenje na moguće izmjene odnosno dodatke ugovora tijekom njihove provedbe.

Dosadašnje aktivnosti ali i poteškoće u provedbi projekata, odnosile su se uglavnom na fazu izrade natječajne dokumentacije, fazu dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju, te fazu provedbe postupaka nabave. Manjim dijelom aktivnosti su se odnosile i na fazu provedbe ugovora o tehničkoj pomoći, odnosno obavljanje konzultantskih usluga. Od tijela Republike Hrvatske koja sudjeluju u provedbi projekata, najznačajniju ulogu ima SJFU (SAFU) koja, između ostalog, dostavlja dokumentaciju Delegaciji na prethodno odobrenje, od nje zaprima odobrenja odnosno primjedbe, u suradnji s nadležnim ministarstvima i krajnjim korisnicima ispravlja dokumentaciju prema danim primjedbama, te je ponovno dostavlja Delegaciji na odobrenje.

Jedan od značajnijih problema u provedbi projekata bila je prva faza provedbe odnosno izrada natječajne dokumentacije, za koju su zadužena tijela Republike Hrvatske (krajnji korisnici, nadležna ministarstva i SJFU odnosno SAFU). Naime, od potpisivanja Memoranduma o financiranju projekata od strane Europske komisije, do dostave natječajne dokumentacije na prethodno odobrenje Delegaciji prolazilo je dosta vremena. Tako je primjerice, natječajna dokumentacija za ustupanje radova i obavljanje usluga u okviru projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje oko jedanaest odnosno 15 mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju.

Natječajna dokumentacija za obavljanje usluga u okviru projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, dostavljena je Delegaciji na prethodno odobrenje osam mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju. Natječajna dokumentacija za obavljanje usluga u okviru projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa, dostavljena je Delegaciji na prethodno odobrenje 19 mjeseci nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju.

Također, poteškoće su se nastavljale i u fazi dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju od Delegacije, te dobivanja odobrenja na dokumentaciju u fazi provedbe postupaka nabave. Naime, Delegacija je u najvećem broju slučajeva imala primjedbi na dostavljenu dokumentaciju, te je vraćala SJFU (SAFU) na ispravak. Ovisno o vrsti i složenosti, određena dokumentacija je i više puta vraćana na ispravak, što je znatno produžilo vrijeme potrebno za završetak pojedinih faza u provedbi projekata. Osobito se to odnosi na opsežnu natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova, koja treba biti izrađena prema PRAG i FIDIC pravilima. Jedan od razloga za navedeno, bio je i taj što se u 2007., u SJFU nije vodila sustavna evidencija dobivenih primjedbi od Delegacije, niti primjedbi koje je SJFU davala nadležnim ministarstvima, a koje bi bile korištene za poboljšanje kvalitete dokumentacije. Također, jedna od značajnijih poteškoća u postupku ispravaka dokumentacije, bilo je i vrijeme potrebno za ispravak. Naime, u pravilu je dosta vremena bilo potrebno za ispravljanje određene dokumentacije te njenu ponovnu dostavu Delegaciji. To se naročito odnosi na ispravke dokumentacije u okviru projekata Program za vode i otpadne vode u Karlovcu i Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac. Jedan od razloga je bio i taj što u ispravljanju dokumentacije sudjeluju, ovisno o vrsti dokumentacije, SJFU (SAFU), nadležna ministarstva i krajnji korisnici. Prema obrazloženju SAFU, radi se o tehnički zahtjevnoj dokumentaciji koju uglavnom pripremaju lokalni konzultanti krajnjih korisnika, a pregled dokumentacije obavlja Delegacija angažirajući inozemne konzultante koji imaju drugačije standarde za određene vrste radova. Kako bi se poboljšala kvaliteta dokumentacije koja se dostavlja Delegaciji te smanjio broj primjedbi, na preporuku revizora Europske komisije, od konca 2007., kontrolu svih dokumenata koji se dostavljaju na prethodno odobrenje Delegaciji obavljao je i Odjel za kontrolu natječajnih dokumenata SJFU odnosno Sektor za kontrolu dokumenata SAFU.

Aktivnosti poduzimane u fazama odobravanja natječajne dokumentacije i provedbe postupaka nabave značajno su utjecale na produženje roka provedbe projekata. Tako je primjerice, natječajna dokumentacija za obavljanje usluga tehničke pomoći i nadzora u okviru projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, dostavljena Delegaciji u kolovozu 2006., a odobrenje je dobiveno u siječnju 2007., kada su objavljena nadmetanja. Ugovor o obavljanju usluga tehničke pomoći zaključen je u siječnju 2008., odnosno godinu dana nakon dobivanja odobrenja na natječajnu dokumentaciju, dok ugovor o obavljanju usluga nadzora nije zaključen do konca travnja 2008., odnosno 15 mjeseci poslije. Ugovor nije zaključen, jer je između ostalog, poništeno jedno nadmetanje, s obzirom da je dostavljena jedna ponuda koja nije zadovoljila tražene kriterije. Također, nakon poništenja nadmetanja, izmijenjena je natječajna dokumentacija, te će se nakon dobivanja odobrenja na dokumentaciju od Delegacije, ponoviti nadmetanje.

Natječajna dokumentacija za ustupanje radova i usluga nadzora u okviru projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bicarac, dostavljena je na prethodno odobrenje Delegaciji u travnju odnosno srpnju 2007. Do konca travnja 2008., deset odnosno 12 mjeseci od dostave, još nije dobiveno prethodno odobrenje na natječajnu dokumentaciju, te postupak nabave još nije ni započeo.

Postupak dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju za ustupanje građevinskih radova i nabavu usluga nadzora nad radovima u okviru projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, započeo je početkom studenoga 2006. i trajao je oko devet mjeseci. Delegacija je u više navrata davala primjedbe na dokumentaciju, a oko tri mjeseca trajali su ispravci i usuglašavanja dokumentacije između krajnjeg korisnika, nadležnog ministarstva i SJFU, dok se oko šest mjeseci dokumentacija nalazila na kontroli kod Delegacije. Od objave nadmetanja do zaključivanja ugovora o izvođenju građevinskih radova, sredina svibnja 2008., prošlo je devet mjeseci, a postupak odabira najpovoljnije ponude za obavljanje usluga nadzora je u tijeku. Postupak dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova na signalnim i telekomunikacijskim uređajima započeo je u ožujku 2007. i trajao je oko sedam mjeseci. Delegacija je u više navrata davala primjedbe na dokumentaciju, a u navedenom razdoblju, oko četiri mjeseca trajali su ispravci i usuglašavanja dokumentacije između krajnjeg korisnika, nadležnog ministarstva i SJFU, dok se oko tri mjeseca dokumentacija nalazila na kontroli kod Delegacije. Početkom svibnja 2008., u tijeku je postupak odabira najpovoljnije ponude.

Iz svega navedenog je vidljiva složenost i dugotrajnost postupaka nabave koje treba provesti prema decentraliziranim sustavu provedbe i pravilima Zajednice. Najveći napredak u provedbi infrastrukturnih projekata ostvaren je na projektu Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica. Međutim, od potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije, prosinac 2005., za navedeni projekt, do dana obavljanja revizije, svibanj 2008., proteklo je 29 mjeseci, u kojem roku je zaključen jedan ugovor o nabavi, dok su za preostala dva ugovora postupci odabira najpovoljnije ponude pred završetkom.

Do dugotrajnog trajanja pojedinih faza provedbe došlo je ponajviše zbog nedovoljnog iskustva i broja djelatnika u tijelima zaduženim za provedbu projekata, te njihove preopterećenosti, kao i složenih pravila i procedura prema kojima se dokumentacija mora izraditi. To se naročito odnosi na djelatnike SJFU (SAFU), koja od svih tijela Republike Hrvatske koja sudjeluju u provedbi projekata ima najznačajniju ulogu. U 2006., u SJFU su redovno održavani sastanci djelatnika SJFU, na kojima se raspravljalo o provedbi programa koji se financiraju iz sredstava Zajednice, o čemu su sastavljane bilješke. U 2007., bilješke o održanim redovnim sastancima djelatnika SJFU sastavljane su do konca ožujka. Prema obrazloženju SAFU, od travnja do konca 2007., redovni sastanci djelatnika SJFU su održavani, ali bilješke sa sastanaka nisu sastavljane.

Također, u 2007. uglavnom nisu održavane ISPA koordinacije. Naime, u svrhu praćenja napretka u provedbi projekata, tijekom 2006. redovito su se održavale ISPA koordinacije odnosno redoviti mjesečni sastanci svih tijela Republike Hrvatske nadležnih za provedbu programa ISPA, na kojima se raspravljalo o provedbi projekata te su predlagane mjere za njihovu učinkovitiju i pravodobnu provedbu (do sredine 2006., koordinacije su održavane i više puta mjesečno). U 2007., održana je jedna ISPA koordinacija i to u siječnju 2007.

Od veljače 2007. do veljače 2008., ISPA koordinacije nisu održavane, već se o provedbi programa ISPA raspravljalo na koordinacijama o provedbi programa IPA. Zbog značajnih poteškoća i kašnjenja u provedbi infrastrukturnih projekata, a posebno projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, u travnju i svibnju 2007., održani su izvanredni sastanci tijela nadležnih za provedbu navedenog projekta. S obzirom na značajno kašnjenje u njegovoj provedbi i postojanje vjerojatnosti od ukidanja pomoći Zajednice za njegovo financiranje (zbog nepoštivanja rokova za objavu nadmetanja za radove na projektu), na sastancima je razmatran tijek provedbe projekta, te su dogovorene aktivnosti koje treba poduzeti u svrhu objave nadmetanja u roku predviđenom Memorandumom o financiranju. Dogovorene aktivnosti su realizirane, te je nadmetanje za radove objavljeno sredinom prosinca 2007., odnosno u predviđenom roku. Od veljače 2008., koordinacije se održavaju dva puta mjesečno, a na njima se raspravlja o tijeku provedbe projekata.

Državni ured za reviziju predlaže redovito održavanje ISPA koordinacija tijekom cjelokupnog trajanja provedbe projekata iz programa ISPA, s obzirom na dosadašnje poteškoće u provedbi projekata, te da se prvi infrastrukturni projekti koji se financiraju iz sredstava i prema pravilima Zajednice u Republici Hrvatskoj financiraju iz programa ISPA. Predlaže se nakon razmatranja tijeka provedbe, po pojedinom projektu utvrditi mjere odnosno aktivnosti koje treba poduzeti u rješavanju problema u njegovoj provedbi, odnosno aktivnosti koje treba poduzeti u rješavanju zajedničkih problema koji se odnose na više projekata, odrediti nositelje aktivnosti u skladu s odgovornostima pojedinog tijela nadležnog za provedbu programa, rokove u kojemu trebaju biti poduzete, te način praćenja poduzetih aktivnosti.

S obzirom da je za sve projekte iz programa ISPA natječajna dokumentacija za nabavu roba i usluga te ustupanje radova uglavnom izrađena, te da je u tijeku postupak dobivanja prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju i dokumentaciju vezanu uz provedbu postupaka nabave, potrebno je osigurati brže i efikasnije ispravljanje natječajne i druge dokumentacije prema primjedbama Delegacije, te njeno ponovno dostavljanje Delegaciji u što kraćem roku. Zbog navedenog je, uz jačanje kapaciteta tijela koji sudjeluju u provedbi projekata i njihove stalne edukacije, potrebno ubrzati rješavanje problema koji se pojavljuju i identificiraju u pojedinoj fazi provedbe, za što je potrebna stalna koordinacija i suradnja tijela koja sudjeluju u provedbi projekata.

Predlaže se SAFU, koja ima najznačajniju ulogu u provedbi projekata, da se nakon održanih redovitih sastanaka djelatnika na određenim razinama upravljanja odnosno provedbe projekata, sastave bilješke kako bi se pisanim putem definirale aktivnosti koje treba poduzeti u svrhu učinkovitije provedbe projekata, nositelje i rokove u kojima aktivnosti trebaju biti poduzete, te način njihova praćenja. Na taj način bi se ubrzalo postupanje odnosno ispravljanje dokumentacije prema primjedbama Delegacije, te omogućilo brže zaključivanje i započinjanje provedbe ugovora o nabavi, odnosno implementacija projekata.

Također, predlaže se SAFU ustrojiti i voditi sustavnu evidenciju primjedbi koje se dobivaju od Delegacije, i to prema projektima, sektoru koji je zadužen za izradu određene vrste dokumentacije, te vrsti dokumentacije. U skladu s mogućnostima, predlaže se ustrojiti i voditi evidenciju primjedbi koje SAFU daje nadležnim ministarstvima, kako bi se nadležnim ministarstvima i krajnjim korisnicima ukazalo na najčešće pogreške u izradi dokumentacije.

Vođenje navedenih evidencija omogućilo bi izradu analiza iz kojih bi se vidjelo koji su najčešći razlozi zbog kojih Delegacija vraća dokumentaciju na ispravak, te da li se traženi ispravci odnose na dijelove dokumentacije za koji nije odgovorna SAFU. Osobito se to odnosi na izradu tehničkog dijela natječajne dokumentacije, za čiju izradu je odgovoran krajnji korisnik. Na taj način utvrdila bi se područja u kojima je potrebno postići napredak u SAFU, nadležnim ministarstvima i krajnjim korisnicima, te dale preporuke za poboljšanje kvalitete dokumentacije. Također, navedeno bi se iskoristilo i kao podloga za utvrđivanje potreba za dodatnom edukacijom, te planiranje i organizaciju edukacije, kako djelatnika SAFU, tako i djelatnika nadležnih ministarstava i krajnjih korisnika.

- 1.2. Izvješće o obavljenoj reviziji mjera (projekata) financiranih iz programa ISPA uručeno je na očitovanje Nacionalnom dužnosniku za ovjeravanje, koji ga je prosljedio svim tijelima nadležnim za provedbu programa (revidirani subjekti), radi očitovanja o utvrđenim nalazima i danim preporukama. Nakon što je zaprimio očitovanja, Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje (Nacionalni fond) je očitovanja svih revidiranih subjekata dostavio Državnom uredu za reviziju. Očitovanje su dostavili: Nacionalni fond, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije (SDURF), Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (SAFU), Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, te društva HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac i Gradska čistoća d.o.o., Šibenik.**

SDURF (Nacionalni koordinator za program ISPA) i Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture u očitovanjima navode da nemaju primjedbi niti dopuna na Izvješće o obavljenoj reviziji mjera (projekata) financiranih iz programa ISPA. Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva u očitovanju navodi da je suglasno s nalazima, te će postupiti u skladu s danim preporukama.

Preostali revidirani subjekti dostavili su očitovanja prema pojedinim točkama nalaza, te se njihova očitovanja o pojedinim nalazima i preporukama navode u točkama nalaza na koje su se očitovali.

Nacionalni fond (Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje) navodi da prihvaća utvrđene nalaze o provedbi projekata odnosno funkcioniranju sustava upravljanja i kontrola.

SAFU, vezano uz kašnjenje provedbe projekata u odnosu na planirane rokove, ističe kako datumi navedeni u Memorandumima o financiranju nisu bili realno određeni u vrijeme njihova potpisivanja odnosno ratifikacije u Hrvatskom Saboru. Tadašnji stav bio je kako SJFU ne može započeti s pripremom natječajne dokumentacije, dok ne dobije akreditaciju za provedbu programa ISPA (veljača 2006.). Također, vezano za vrijeme koje mora proteći od trenutka objave pojedinog nadmetanja za nabavu roba i usluga te ustupanje radova do zaključivanja ugovora, SAFU ističe kako su nacionalna tijela ograničena rokovima propisanim u PRAG pravilima, te navodi kako je od odobrenja natječajne dokumentacije do zaključenja ugovora o pružanju usluga potrebno šest do sedam mjeseci, ugovora o nabavi opreme četiri do pet mjeseci, te ugovora o izvođenju radova sedam do osam mjeseci.

U vezi preporuke da se nakon održanih redovitih sastanaka djelatnika na određenim razinama upravljanja odnosno provedbe projekata, sastave bilješke kako bi se pisanim putem definirale aktivnosti koje treba poduzeti u svrhu učinkovitije provedbe projekata, nositelji i rokovi u kojima aktivnosti trebaju biti poduzete, te način njihova praćenja, na koji način bi se ubrzalo postupanje odnosno ispravljanje dokumentacije prema primjedbama Delegacije, te omogućilo brže zaključivanje i započinjanje provedbe ugovora o nabavi, SAFU navodi da ona nije jedina institucija o kojoj ovisi odobrenje dokumentacije i provedba ugovora. Vlasništvo nad projektima trebaju preuzeti i druge institucije pogotovo što su se na to obvezale potpisivanjem operativnih sporazuma. Navodi da u 2008., SDURF organizira dvotjedne sastanke (ISPA koordinacije) na kojima sve zainteresirane strane iznose probleme, te se dogovaraju moguća rješenja i njihovi nositelji. Također, pojašnjava da ugovor o obavljanju usluga nadzora nad radovima u okviru projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu nije zaključen do konca travnja 2008., odnosno 15 mjeseci poslije dobivanja odobrenja na natječajnu dokumentaciju, između ostalog, jer je u postupku nabave dostavljena samo jedna ponuda koja je bila veća od predviđenog proračuna, a osim toga je bila i tehnički neprihvatljiva, te je natječajna procedura u prosincu 2007. otkazana. Zbog toga je bilo potrebno izmijeniti natječajnu dokumentaciju, pribaviti prethodno odobrenje izmijenjene dokumentacije i zatražiti ponavljanje procedure odabira ponuditelja koji su ušli u drugi krug odabira, te pribaviti prethodno odobrenje Europske komisije za odobrenje ne-standardnog odstupanja od procedure odabira definiranoj u PRAG pravilima. Sve navedeno je utjecalo na daljnje kašnjenje u provođenju procedura ugovaranja nadzora radova.

Uz navedeno, što je uglavnom zajedničko za provedbu svih projekata, u nastavku se daje prikaz aktivnosti i specifičnih činjenica utvrđenih u provedbi pojedinog projekta.

Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica

- 2.1. Memorandum o financiranju projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci -Tovarnik - državna granica, potpisan je koncem 2005., odnosno početkom 2006. Prihvatljivi izdaci projekta iznose 75.761.000,00 EUR, a rok za završetak projekta je konac 2009.

Projekt se provodi putem tri ugovora i to dva ugovora o izvođenju radova i jednog ugovora o obavljanju usluga nadzora nad radovima. Prema planu nabave iz ožujka 2006., planirano je sve ugovore zaključiti u siječnju 2007. Do dana obavljanja revizije, sredina svibnja 2008., odnosno 29 mjeseci od potpisivanja Memoranduma o financiranju, zaključen je jedan ugovor o izvođenju radova, dok su za preostala dva ugovora postupci odabira najpovoljnije ponude pred završetkom. Kašnjenje je uglavnom posljedica kašnjenja u fazi izrade natječajne dokumentacije te dugotrajnog postupka dobivanja odobrenja na dokumentaciju.

Razlozi kašnjenja su:

- nedostatni kapaciteti odnosno nedovoljan broj i iskustvo djelatnika u tijelima koja sudjeluju u izradi i kontroli natječajne dokumentacije,
- nedovoljno pripremljena projektna dokumentacija koja je izrađena u ranijim godinama, zbog čega se u tijeku izrade natječajne dokumentacije utvrdila nedovoljna kvaliteta i neusklađenost pojedinih dijelova projektna dokumentacije, te

- nedovoljno prepoznavanje složenosti izrade natječajne dokumentacije, zbog čega su i planovi nabave preambiciozno sastavljeni, na što je utjecala i činjenica da je to prvi infrastrukturni projekt u Republici Hrvatskoj iz područja prometa koji se provodi prema pravilima i procedurama koje zahtjeva Zajednica (PRAG i FIDIC pravila).

S obzirom da se uz dosadašnju dinamiku provedbe, projekt ne može završiti u predviđenom roku (konac 2009.), te zbog potrebnih izmjena drugih odredbi Memoranduma o financiranju, sredinom svibnja 2008. sastavljen je prijedlog izmjena Memoranduma o financiranju, koji se treba usuglasiti s Europskom komisijom. Između drugih izmjena, predloženo je i produženje roka završetka projekta do 31. prosinca 2010., što je ujedno i krajnji rok za financiranje iz programa ISPA, jer se svi radovi i usluge plaćeni nakon tog roka podmiruju iz nacionalnih izvora. Kao posljedica kašnjenja, prvobitni plan izdataka sastavljen u vrijeme potpisivanja Memoranduma o financiranju je izmijenjen, te je sredinom travnja 2008., uz pretpostavku da će rok završetka projekta biti produžen do konca 2010., planirana sljedeća dinamika izdataka: u 2008. u iznosu 23.654.763,75 EUR, u 2009. u iznosu 28.074.835 EUR i u 2010. u iznosu 24.031.401,25 EUR.

U skladu s odredbama Memoranduma o financiranju, Europska komisija za provedbu projekata doznava sredstva u obliku predujma, doznaka tijekom provedbe projekata i konačne isplate. Za doznaku cjelokupnog predujma (20,0% prihvatljivih izdataka projekta), potrebno je ispuniti određene uvjete. Svi uvjeti iz Memoranduma o financiranju za isplatu predujma za navedeni projekt su ispunjeni, osim pribavljanja potvrde Europske komisije da je postupak procjene utjecaja projekta na okoliš proveden u skladu s direktivama Zajednice. Do sredine travnja 2008., izrađena je studija utjecaja na okoliš, proveden je postupak procjene utjecaja na okoliš, te je pribavljeno rješenje Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, da je namjeravana rekonstrukcija pruge prihvatljiva za okoliš. Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, od navedenog Ministarstva još treba dobiti potvrdu da je procjena utjecaja na okoliš u skladu s direktivama Zajednice, nakon čega će se Europskoj komisiji dostaviti cjelokupna dokumentacija o ispunjenju preostalog uvjeta za isplatu predujma.

Iz navedenog je vidljivo da provedba projekta kasni u odnosu na prvobitno planirane rokove. Ipak, sredinom svibnja 2008. zaključen je prvi ugovor o radovima, dok se uskoro očekuje i zaključenje ugovora o obavljanju usluga nadzora, bez kojeg ne može započeti ni izvođenje radova, kao i drugog ugovora o izvođenju radova. Nakon toga će započeti i provedba ugovora odnosno implementacija projekta.

Uzimajući u obzir dosadašnje poteškoće u provedbi projekta, predlaže se tijelima koja sudjeluju u provedbi projekta s pozornošću pratiti provedbu ugovora, osobito jer se vrijednosno značajan iznos radova planira izvesti u zadnjoj godini provedbe projekta, što je ujedno i krajnji rok za financiranje iz programa ISPA. Također, stečena iskustva u provedbi ugovora moći će se koristiti i primijeniti u provedbi projekata iz programa IPA.

S obzirom da je glavnina aktivnosti na ispunjenju uvjeta za isplatu predujma završena, potrebno je u što kraćem roku dostaviti potrebnu dokumentaciju i pribaviti potvrdu Europske komisije da je postupak procjene utjecaja na okoliš proveden u skladu s direktivama Zajednice, čime će se ispuniti svi uvjeti za isplatu predujma.

Navedeno je važno iz razloga što je zaključen prvi ugovor o izvođenju radova, te će se nakon zaključenja ugovora o obavljanju usluga nadzora, započeti s izvođenjem i plaćanjem radova i usluga, a Europska komisija daljnja sredstva doznačava nakon ispunjenja svih uvjeta iz Memoranduma o financiranju za isplatu predujma.

- 2.2. Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju se navodi da je dokumentacija kojom se dokazuje ispunjenje uvjeta za isplatu predujma usuglašena sa SDURF i Europskom komisijom, Općom upravom za regionalnu politiku (DG REGIO), tijekom travnja i svibnja 2008., te je u lipnju 2008. službeno dostavljena Europskoj komisiji.**

Program za vode i otpadne vode u Karlovcu

- 3.1. Memorandum o financiranju projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, potpisan je koncem 2005., odnosno početkom 2006. Prihvatljivi izdaci projekta iznose 36.000.000,00 EUR, a rok za završetak projekta je konac 2010. Projekt se provodi putem šest ugovora i to dva ugovora o obavljanju usluga, dva o nabavi opreme i dva o izvođenju radova.

Projekt se provodi uz značajne poteškoće i kašnjenja, te je postojala vjerojatnost da dođe i do ukidanja pomoći iz programa ISPA za njegovo financiranje. Naime, odredbama Priloga III.1. odjeljka II. Memoranduma o financiranju, utvrđeno je da će, osim u propisno opravdanim slučajevima, biti ukinuta pomoć za projekt na kojem nije započeo značajan rad unutar dvije godine od datuma potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije. Prema obrazloženju Europske komisije, u slučaju infrastrukturnih projekata, kao dokaz da je započeo značajan rad na projektu uzima se objava prvog nadmetanja za ustupanje radova (tzv. n+2 pravilo). S obzirom da je Memorandum o financiranju potpisan od strane Europske komisije 12. prosinca 2005., te da je u okviru projekta predviđeno zaključiti dva ugovora o izvođenju radova, da bi se izbjeglo otkazivanje pomoći prvo nadmetanje za ustupanje radova trebalo je objaviti do 12. prosinca 2007., što je učinjeno.

Provedba projekta zamišljena je na način da se najprije zaključi ugovor o tehničkoj pomoći s konzultantom koji ima iskustva u pripremi i provedbi projekata iz sredstava i prema pravilima Zajednice, nakon čega bi konzultant, između ostalog, izradio cjelokupnu natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova i nabavu opreme. Razlog za navedeno je dosadašnje neiskustvo tijela nadležnih za provedbu projekta u izradi natječajne dokumentacije za ustupanje radova prema pravilima Zajednice, osobito u izradi natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda. Dakle, o pravodobnom zaključenju i provedbi ugovora o tehničkoj pomoći, ovisila je i pravodobna objava nadmetanja za ustupanje radova.

Memorandumom o financiranju utvrđeni su okvirni planovi objave nadmetanja za nabavu usluga i opreme, te ustupanje radova. Tako je objava nadmetanja za nabavu usluga tehničke pomoći planirana u veljači 2006., usluga nadzora u srpnju 2006., a ustupanje radova u studenome 2006. Prema planu nabave iz srpnja 2006, objava nadmetanja za nabavu usluga tehničke pomoći i nadzora planirana je u studenome 2006., a zaključivanje ugovora u ožujku 2007. Objava nadmetanja za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda planirana je u srpnju 2007., zaključivanje ugovora u siječnju 2008., a završetak radova koncem 2010.

Nadmetanje za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava planirano je u veljači 2008., zaključivanje ugovora u rujnu 2008., a završetak radova koncem 2010.

Rokovi iz navedenih planova nabave nisu ostvareni. Kako je za provedbu projekta bilo ključno zaključiti ugovor o tehničkoj pomoći, aktivnosti na provedbi projekta započele su izradom natječajne dokumentacije za nabavu usluga tehničke pomoći te usluga nadzora. Natječajnu dokumentaciju izradio je krajnji korisnik u suradnji s Hrvatskim vodama, a u dokumentaciji za nabavu usluga tehničke pomoći su, između ostalog, opisani poslovi koje je odabrani konzultant trebao obaviti, odnosno navedena je sva tehnička (projektna) i druga dokumentacija koju je potrebno izraditi i pripremiti kako bi se mogla objaviti nadmetanja za ustupanje radova i nabavu opreme. Nakon kontrole i usuglašavanja, natječajna dokumentacija je početkom kolovoza 2006., dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje. Delegacija nije dala odobrenje, nego je sredinom kolovoza 2006. dostavila primjedbe prema kojima je potrebno ispraviti natječajnu dokumentaciju.

S obzirom na dotadašnje kašnjenje u provedbi projekta, krajnji korisnik i nadležno ministarstvo su radi ubrzanja aktivnosti na provedbi projekta, u rujnu 2006. odlučili da određene dijelove tehničke odnosno projektne dokumentacije za ugovore o izvođenju radova, koje je trebao izraditi konzultant, izrade domaći izvođači. Ugovori s domaćim izvođačima zaključeni su u studenome 2006. Zbog navedenog, prvobitna planirana vrijednost usluga iz ugovora o tehničkoj pomoći u iznosu 1.816.000,00 EUR, smanjena je za 686.000,00 EUR, te iznosi 1.130.000,00 EUR, što je za posljedicu imalo i potrebu izmjene natječajne dokumentacije za nabavu usluga tehničke pomoći. Dokumentacija je izmijenjena, te je početkom studenoga 2006. dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje.

Delegacija je u siječnju 2007. dala prethodno odobrenje na izmijenjenu natječajnu dokumentaciju za nabavu usluga tehničke pomoći, nakon čega je započeo postupak nabave (međunarodno dvostupanjsko nadmetanje). Kako do konca travnja 2007. nije završen niti prvi stupanj postupka, odnosno odabir mogućih ponuditelja koji se u drugom stupnju pozivaju da dostave ponude, ocijenjeno je da postoji vjerojatnost ukidanja pomoći iz programa ISPA za ovaj projekt, jer ugovor o tehničkoj pomoći neće biti zaključen na vrijeme, te konzultant neće biti u mogućnosti izraditi cjelokupnu natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova u vremenu koje bi omogućilo objavu jednog nadmetanja za ustupanje radova do 12. prosinca 2007.

Zbog navedenog, koncem travnja 2007. odlučeno je da natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda u planiranoj vrijednosti 13.300.000 EUR (nakon uključenja nepredviđenih izdataka, planirana vrijednost radova iznosi 14.942.000,00 EUR), izrade krajnji korisnik, nadležno ministarstvo i domaći izvođač s iskustvom u izradi dokumentacije prema pravilima Zajednice. U travnju i svibnju 2007., održani su izvanredni sastanci tijela nadležnih za provedbu projekta na kojima su dogovorene aktivnosti koje treba poduzeti u svrhu objave nadmetanja u roku predviđenom Memorandumom o financiranju. Navedeno je učinjeno, te je 13. lipnja 2007., natječajna dokumentacija dostavljena na prethodno odobrenje Delegaciji. U razdoblju od 13. lipnja do 11. prosinca 2007., trajali su ispravci dokumentacije prema primjedbama Delegacije. U navedenom razdoblju Delegacija je pet puta vraćala dokumentaciju na ispravak, a odobrenje na dokumentaciju dobiveno je 11. prosinca 2007.

Nadmetanje za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda objavljeno je 12. prosinca 2007., odnosno točno dvije godine nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije, čime je izbjegnuto ukidanje pomoći iz programa ISPA za ovaj projekt.

Osnovne aktivnosti na provedbi projekta do konca 2007. odnosile su se na izradu natječajne dokumentacije i provedbu postupaka nabave za usluge tehničke pomoći i nadzora, te ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda. Također, značajne su bile i aktivnosti domaćih izvoditelja koji su izrađivali tehničke podloge (projektne dokumentacije) za izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova.

Ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći u vrijednosti 1.093.340 EUR, zaključen je s odabranim konzultantom koncem siječnja 2008. Između ostalog, konzultant će pružiti pomoć krajnjem korisniku u upravljanju projektom, te izraditi natječajne dokumentacije za ustupanje radova i nabavu opremu. Provedba ugovora započela je u veljači 2008. S konzultantom je usuglašeno da se najprije započne s aktivnostima oko izrade natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava, koja bi trebala biti završena u srpnju 2008. Prema planu nabave iz travnja 2008., natječajna dokumentacija za ustupanje navedenih radova planira se dostaviti Delegaciji na prethodno odobrenje u kolovozu 2008.

Radovi na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda planirani su u vrijednosti 14.942.000 EUR. Nadmetanje za ustupanje radova je objavljeno 12. prosinca 2007. Krajnji rok za dostavu ponuda prvobitno je bio 14. ožujka 2008. Zbog složenosti dokumentacije i brojnih tehnički zahtjevnih pitanja koja su se pojavila za vrijeme objave nadmetanja, krajnji rok za dostavu ponuda je produžen do 21. travnja 2008. (radovi se izvode prema žutoj FIDIC knjizi, te ponuditelji trebaju ponuditi tehničko-tehnološko rješenje izgradnje i funkcioniranja uređaja). Prema planu nabave iz travnja 2008., ugovor o izvođenju radova planira se zaključiti početkom rujna 2008. Završetak radova planira se do početka studenoga 2010.

Radovi na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava planirani su u vrijednosti 17.728.000 EUR. Natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova, koja se sastoji od tehničke dokumentacije i administrativnog dijela, treba izraditi konzultant s kojim je u siječnju 2008. zaključen ugovor o tehničkoj pomoći. Ugovor o radovima se zaključuje, a radovi izvode prema pravilima crvene FIDIC knjige, što znači da je prije objave nadmetanja potrebno izraditi cjelokupnu tehničku (projektne) dokumentaciju za radove i pribaviti potrebne dozvole. S obzirom na kašnjenje u zaključenju ugovora o tehničkoj pomoći, u svrhu provedbe projekta prema rokovima iz Memoranduma o financiranju, zaključeni su ugovori s domaćim izvoditeljima o izradi tehničke dokumentacije odnosno tehničkih podloga potrebnih za izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova. Nakon što se izradi, tehnička dokumentacija će se dostaviti konzultantu, radi pregleda te izrade natječajne dokumentacije za ustupanje radova. U vrijeme obavljanja revizije, sredina svibnja 2008., dijelovi tehničke dokumentacije još su u izradi. Prema planu nabave iz lipnja 2008., natječajna dokumentacija za ustupanje radova planira se dostaviti Delegaciji na prethodno odobrenje do početka kolovoza 2008., ugovor o izvođenju radova zaključiti u travnju 2009., a završetak radova planira se do kolovoza 2010.

U svrhu izrade potrebnih podloga i izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda, prema pravilima žute FIDIC knjige, te podloga za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava, prema pravilima crvene FIDIC knjige, s domaćim izvoditeljima je u 2006. i 2007. zaključeno deset ugovora o obavljanju usluga ukupne vrijednosti 11.680.360,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Usluge ustupljene domaćim izvoditeljima trebale su se obaviti u okviru projekta, te ih se trebalo financirati iz sredstava projekta. S obzirom da su usluge ustupljene domaćim izvoditeljima prema propisima o javnoj nabavi Republike Hrvatske, usluge više nisu prihvatljive za financiranje iz sredstava projekta, te se u potpunosti financiraju iz državnog proračuna. Od ukupne vrijednosti ugovorenih usluga, usluge u vrijednosti 3.823.360,00 kn odnose se na izradu tehničke i natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda, a usluge u vrijednosti 7.815.000,00 kn odnose se na izradu tehničke (projektne) dokumentacije potrebne za izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava. Preostale usluge u vrijednosti 42.000,00 kn, odnose se na usluge revizije idejnih rješenja i glavnih projekata.

Ugovorene usluge koje se odnose na izradu projektne i natječajne dokumentacije za radove na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda su obavljene, te je nadmetanje za ustupanje radova na izgradnji uređaja objavljeno u prosincu 2007.

Ugovori o obavljanju usluga izrade tehničke (projektne) dokumentacije potrebne za izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava ukupne vrijednosti 7.815.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, zaključeni su koncem 2006. s dva izvoditelja.

Jedan ugovor zaključen je za obavljanje usluga izrade glavnog projekta vodoopskrbe u vrijednosti 1.840.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovoreni rok za obavljanje usluga bio je konac rujna 2007. Iako sa zakašnjenjem, usluge su do sredine travnja 2008. uglavnom obavljene. Domaći izvoditelj je izradio potrebnu dokumentaciju, koja je radi izrade natječajne dokumentacije za ustupanje radova predana konzultantu (pribavljena je lokacijska dozvola, te je izrađen glavni projekt i zatražena građevinska dozvola).

Drugi ugovor zaključen je za obavljanje usluga izrade glavnih projekata kolektora i objekata sustava odvodnje u vrijednosti 5.975.000,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. Ugovoreni rok za obavljanje usluga bio je sredina prosinca 2007. Do sredine travnja 2008., dio ugovorenih usluga nije obavljen te nije isporučena cjelokupna tehnička dokumentacija. Do zakašnjenja je došlo radi subjektivnih poteškoća domaćeg izvoditelja, ali i objektivnih poteškoća, kao što su primjerice, donošenje novog generalnog urbanističkog plana, promjene u građevinskoj regulativi, izmjene idejnog projekta, povećanje trase, potrebe za poboljšanjem određenih tehničkih rješenja, potreba za izradom dokumentacije koja prvobitno nije ugovorena. U travnju i svibnju 2008., poduzeto je niz izvanrednih i intenzivnih aktivnosti u svrhu isporuke dokumentacije u najkraćem roku. Održano je niz sastanaka između predstavnika tijela koja sudjeluju u provedbi projekta i domaćeg izvoditelja koji izrađuje projektnu dokumentaciju, te su dogovorene aktivnosti koje treba poduzeti kako bi se prema utvrđenoj dinamici, dokumentacija isporučila do konca svibnja 2008., tijela i osobe zadužene za provedbu pojedinih aktivnosti, te način praćenja dogovorenog. Osnovano je i povjerenstvo za praćenje izrade projektne dokumentacije, koje dnevno prati dinamiku izrade i o napretku tjedno izvješćuje tijela zadužena za provedbu projekta.

Predviđeno je da se u skladu s utvrđenom dinamikom, dokumentacija dostavlja konzultantu, čime bi se omogućilo da do početka srpnja 2008. konzultant pregleda tehničku (projektnu) dokumentaciju i izradi natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova. Prema izvješću povjerenstva za praćenje izrade projektne dokumentacije od 20. svibnja 2008., za očekivati je da će projektna dokumentacija biti isporučena u utvrđenom roku.

Usluge koje obavljaju domaći izvođači financiraju se iz državnog proračuna (osim poreza na dodanu vrijednost, kojeg plaća krajnji korisnik). Financiranje se obavlja na način da se sredstva planiraju u državnom proračunu u okviru nadležnog ministarstva. Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, odnosno od početka 2008. Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, planira sredstva u državnom proračunu i doznava ih Hrvatskim vodama. Hrvatske vode proslijeđuju sredstva krajnjem korisniku, koji je zaključio ugovore s domaćim izvođačima i koji obavlja plaćanja. Do konca 2007., prema podacima nadležnog ministarstva, na račun Hrvatskih voda je za plaćanje ugovorenih usluga doznano ukupno 9.113.207,40 kn, od čega je u 2006. doznano 2.177.480,00 kn, a u 2007. je doznano 6.935.727,40 kn.

Također, do konca veljače 2008., s domaćim izvođačima zaključena su još dva ugovora o obavljanju usluga vezanih za provedbu projekta u ukupnoj vrijednosti 950.810,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost. U državnom proračunu za 2008., planirana su sredstva za plaćanje usluga domaćim izvođačima u iznosu 3.100.000,00 kn.

Prema svemu navedenom, došlo je do značajnog kašnjenja u provedbi projekta. Rokovi iz okvirnog plana nabave iz Memoranduma o financiranju nisu ostvareni. Također, nisu ostvareni ni rokovi iz plana nabave iz srpnja 2006., sastavljenog nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju, jer se do konca siječnja 2008. planiralo zaključiti pet, a zaključen je jedan ugovor o nabavi. Šesti ugovor se trebao zaključiti u rujnu 2008., a do sredine svibnja 2008., nije izrađena niti natječajna dokumentacija za taj ugovor. Od potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije, do sredine svibnja 2008., proteklo je 29 mjeseci, u kojem roku je zaključen jedan ugovor o nabavi.

Razlozi kašnjenja su:

- nedovoljna pripremljenost projekta za financiranje iz sredstava Zajednice. Projekt nije bio na dovoljnom stupnju pripremljenosti, koji bi omogućio da se nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju započne s njegovom pravodobnom i učinkovitom provedbom. S obzirom da pravodobno nije objavljeno nadmetanje niti je zaključen ugovor o tehničkoj pomoći, došlo je do kašnjenja u pripremi i provedbi ugovora o izvođenju radova,
- početno kašnjenje uzrokovano je radi nedefiniranih procedura prema kojima će se provoditi postupci nabave. Naime, s obzirom da projekt zajednički financiraju Zajednica i Europska banka za obnovu i razvitak, nije pravodobno definirano prema čijim pravilima će se izraditi natječajna dokumentacija, te je u veljači 2006. usuglašeno da se postupci nabave provode prema pravilima Zajednice,
- nedovoljna pripremljenost i koordinacija tijela nadležnih za provedbu projekta, te nedovoljno iskustvo u pripremi i provedbi projekata koji se financiraju i provode prema pravilima i procedurama koje zahtjeva Zajednica (PRAG, FIDIC pravila).

Kao posljedica kašnjenja u provedbi projekta, Europska banka za obnovu i razvitak, koja prema ugovoru o zajmu iz 2005. financira projekt, je zbog nepovlačenja sredstava zajma, krajnjem korisniku obračunala naknade na neiskorištena sredstva za razdoblje od 2005. do konca 2007. u ukupnom iznosu 1.001.366,51 kn. Također, prvobitni plan izdataka u vrijeme potpisivanja Memoranduma o financiranju je promijenjen, te je sredinom travnja 2008. planirana sljedeća dinamika izdataka: u 2008. u iznosu 7.714.822,10 EUR, u 2009. u iznosu 16.737.125,86 EUR i u 2010. u iznosu 11.548.052,04 EUR.

Memorandumom o financiranju utvrđeni su uvjeti koje treba ispuniti da Europska komisija doznači ukupni predujam za provedbu projekta i obavi završnu isplatu. Do sredine travnja 2008. ispunjeni su svi uvjeti koji se odnose na isplatu predujma, osim zaključenja ugovora o izvođenju radova. Još treba ispuniti uvjet za završnu isplatu, odnosno dostaviti dokaze Europskoj komisiji o tome da je primijenjeno rješenje za sigurno upravljanje muljem u skladu s direktivama Zajednice.

Iz svega navedenog je vidljivo da se projekt od samog početka provodi uz značajne poteškoće i kašnjenja. Projekt Program za vode i otpadne vode u Karlovcu je prvi infrastrukturni projekt u području vodoopskrbe i odvodnje u Republici Hrvatskoj koji se financira iz sredstava Zajednice, te provodi prema njenim pravilima. U okviru projekta planira se izgraditi uređaj za pročišćavanje otpadnih voda, devet crpnih stanica, oko deset kilometara kanalizacije, te deset kilometara vodovoda. Za provedbu projekta potrebno je pribaviti 22 lokacijske dozvole. Također, potrebno je riješiti i složene imovinsko - pravne odnose vezano uz otkup zemljišta kojim će prolaziti trase vodovoda i kanalizacije i na kojem će biti izgrađen uređaj, te druge probleme koji se pojave tijekom provedbe (primjerice, potreba provedbe određenih aktivnosti vezanih za razminiranje dijela zemljišta). Zbog početne nedovoljne pripremljenosti i složenosti projekta, te nedovoljnog iskustva i koordinacije između tijela nadležnih za provedbu projekta, nije se pravodobno zaključio ugovor o tehničkoj pomoći, što je odmah na početku provedbe uzrokovalo kašnjenje i drugih komponenti projekta. Zbog navedenog je tijekom provedbe poduzeto niz aktivnosti koje nisu bile prvobitno planirane. Tako je zbog postojanja vjerojatnosti od ukidanja pomoći, najprije izrada tehničke dokumentacije potrebne za izradu natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda povjerena domaćim izvoditeljima, a nakon toga su i cjelokupnu natječajnu dokumentaciju, umjesto konzultanta, izradili krajnji korisnik, nadležno ministarstvo i domaći izvoditelj. Nadmetanje je objavljeno u predviđenom roku, sredinom prosinca 2007. čime je izbjegnuto ukidanje pomoći za projekt. Nakon toga došlo je do poteškoća i kod pripreme natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji i obnovi vodovodnog i kanalizacijskog sustava, jer domaći izvoditelji nisu isporučili potrebne podloge za izradu natječajne dokumentacije u ugovorenom roku, odnosno do konca 2007. U travnju i svibnju 2008., poduzeto je niz izvanrednih i intenzivnih aktivnosti u svrhu isporuke dokumentacije u najkraćem roku. Usluge ustupljene domaćim izvoditeljima trebale su se obaviti u okviru projekta, te ih se trebalo i financirati iz sredstava projekta. S obzirom da su usluge ustupljene domaćim izvoditeljima prema propisima o javnoj nabavi Republike Hrvatske, usluge više nisu prihvatljive za financiranje iz sredstava projekta, te se u potpunosti financiraju iz državnog proračuna. U 2006. i 2007., domaćim izvoditeljima su ustupljene usluge u ukupnoj vrijednosti 11.680.360,00 kn, bez poreza na dodanu vrijednost, a za njihovo financiranje je iz državnog proračuna, do konca 2007., utrošeno 9.113.207,40 kn.

Također, zbog kašnjenja u provedbi nije započeto ni s korištenjem zajma Europske banke za obnovu i razvitak, zbog čega su do konca 2007., krajnjem korisniku obračunate naknade na neiskorištena sredstva u iznosu 1.001.366,51 kn. Zbog kašnjenja u provedbi, ugovori o izvođenju radova planiraju se zaključiti početkom rujna 2008., odnosno u travnju 2009., a završetak radova planira se do studenoga 2010. Prema planu izdataka iz travnja 2008., vrijednosno značajan iznos radova se planira izvesti u zadnjoj godini provedbe, odnosno 2010. Krajnji rok za financiranje projekata iz programa ISPA je konac 2010., a svi radovi, usluge i oprema plaćeni nakon tog roka podmiruju se iz nacionalnih izvora.

Državni ured za reviziju je mišljenja da se za financiranje iz sredstava Zajednice trebaju prijavljivati projekti na dovoljnom stupnju pripremljenosti, kako bi se s pravodobnom i učinkovitom provedbom projekata moglo započeti nakon potpisivanja Memoranduma o financiranju.

Državni ured za reviziju predlaže naročitu pozornost posvetiti daljnjoj provedbi projekta, u kojoj je potrebno uspostaviti kontinuiranu suradnju tijela nadležnih za njegovu provedbu, te pravodobno poduzimati odgovarajuće mjere i aktivnosti u svrhu bržeg i efikasnijeg rješavanja problema koji se pojave u provedbi projekta, odnosno u svrhu njegove provedbe u skladu s Memorandumom o financiranju. Navedeno je potrebno s obzirom na dosadašnju dinamiku odnosno značajno kašnjenje u provedbi projekta, te da se vrijednosno značajan iznos radova planira izvesti u zadnjoj godini provedbe, odnosno u 2010., što je ujedno i krajnji rok za financiranje iz programa ISPA.

Također, iako ugovori o radovima još nisu zaključeni te nije započelo izvođenje radova, potrebno je obratiti pozornost i na ispunjavanje uvjeta iz Memoranduma o financiranju za završnu isplatu, odnosno primijeniti rješenje za sigurno upravljanje muljem u skladu s direktivama Zajednice.

- 3.2. *SAFU navodi da je u izradi natječajne dokumentacije za nabavu usluga tehničke pomoći te usluga nadzora, uz krajnjeg korisnika i Hrvatske vode, sudjelovala i SJFU, s obzirom da su unatoč nedovoljnom iskustvu u pripremi dokumentacije, radne sastanke inicirali i na njima aktivno sudjelovali predstavnici SJFU, jer su krajnji korisnik i Hrvatske vode takvu vrstu dokumenata izrađivale prvi put.*

Društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac, navodi da je na zahtjev Delegacije, iz natječajne dokumentacije za ustupanje radova na izgradnji uređaja za pročišćavanje otpadnih voda, izdvojen dio koji se odnosi na nabavu opreme za uređaj za pročišćavanje, koji je u natječajnoj dokumentaciji bio od početka, a na koji Delegacija nije imala primjedbe do konca studenoga 2007. Do lipnja 2008. nije dogovoreno odnosno odlučeno na koji način će se riješiti nabava opreme za uređaj za pročišćavanje, a krajnji korisnik pretpostavlja da će trebati izmijeniti Memorandum o financiranju. Također, navodi da je u okviru programa ISPA, projekt Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, bio najkvalitetnije pripremljen projekt u sektoru zaštite okoliša. Europska banka za obnovu i razvitak, inozemni konzultant koji je radio na pripremi projekta i društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac (krajnji korisnik), predlagali su paralelno financiranje projekta. To je financiranje kod kojeg pojedine komponente projekta odnosno pojedine ugovore iz projekta financira Zajednica, te se ti ugovori zaključuju i provode prema pravilima Zajednice, a pojedine Europska banka za obnovu i razvitak, te se ti ugovori zaključuju i provode prema procedurama Europske banke za obnovu i razvitak. Međutim, navedeno financiranje Zajednica nije prihvatila.

Da se postupilo prema navedenoj varijanti, konzultant za tehničku pomoć bi započeo s radom u prvoj polovici 2006., te bi stigao na vrijeme izraditi projektnu i natječajnu dokumentaciju za oba ugovora o radovima. Također, ne bi došlo niti do problema s porezom na dodanu vrijednost jer bi ugovor zaključio krajnji korisnik. Nadalje, društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac smatra da je potrebno izraditi detaljnu analizu tko je kada zaprimio pojedini dokument i kada je na njega odgovorio, odnosno proslijedio drugom tijelu nadležnom za provedbu projekta.

Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac

- 4.1. Memorandum o financiranju projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, potpisan je u rujnu, odnosno listopadu 2006. Prihvatljivi izdaci projekta iznose 8.823.601 EUR, a rok završetka projekta je konac 2010. Projekt se provodi putem šest ugovora i to tri ugovora o nabavi usluga, dva o izvođenju radova i jedan o nabavi opreme. Prema planu nabave iz studenoga 2006., planirano je sve ugovore zaključiti u rujnu 2007., a projekt završiti do konca 2009. Do dana obavljanja revizije, sredina svibnja 2008., zaključen je jedan ugovor, dok za preostalih pet ugovora nije dobiveno niti odobrenje na natječajnu dokumentaciju.

Razlozi kašnjenja su nedostatni kapaciteti odnosno nedovoljan broj i iskustvo djelatnika u tijelima koja sudjeluju u izradi i kontroli natječajne dokumentacije, te što je u postupku dobivanja odobrenja na natječajnu dokumentaciju, dosta vremena bilo potrebno za ispravljanje dokumentacije te njenu ponovnu dostavu Delegaciji.

Zbog kašnjenja u provedbi projekta, prvobitni plan izdataka u vrijeme potpisivanja Memoranduma o financiranju je promijenjen. Sredinom travnja 2008. planirana je sljedeća dinamika izdataka: u 2008. u iznosu 1.512.990,15 EUR, u 2009. u iznosu 4.207.069,36 EUR i u 2010. u iznosu 3.001.597,49 EUR. Prema navedenom, vrijednosno značajan iznos radova se planira izvesti u zadnjoj godini provedbe.

Prema planu nabave iz travnja 2008., prethodna odobrenja natječajne dokumentacije planiraju se pribaviti do početka srpnja 2008., sve ugovore zaključiti do početka prosinca 2008., a ugovore završiti u studenome 2010.

Državni ured za reviziju predlaže ubrzati postupak ispravaka dokumentacije prema primjedbama Delegacije, radi dobivanja odobrenja na natječajnu dokumentaciju za ustupanje radova te nabavu usluga i opreme. Nakon dobivanja odobrenja, pozornost treba posvetiti pravodobnom poduzimanju aktivnosti u provedbi postupaka nabave, kako bi se u što kraćem roku zaključili ugovori o nabavi i započela provedba ugovora odnosno implementacija projekta. Zbog navedenog je potrebno uspostaviti stalnu koordinaciju i suradnju tijela koja sudjeluju u provedbi projekta, kako bi se osigurala provedba projekta u skladu s Memorandumom o financiranju. To je osobito značajno uzimajući u obzir da je koncem 2007., jedinicu za provedbu projekta koja je ustrojena u okviru krajnjeg korisnika, napustio voditelj projekta, a sredinom travnja 2008. i voditelj jedinice.

- 4.2. *Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva u očitovanju obrazlaže da je jedan od razloga za kašnjenje u provedbi projekta bio i taj što je u zadnjem razdoblju, Delegacija u više navrata dostavljala nove primjedbe te zahtjeve za realokaciju sredstava. Zbog navedenog je revidirana natječajna dokumentacija za tri ugovora putem kojih se projekt provodi, što je prouzročilo zastoj kod svih ugovora, koji je trajao nekoliko mjeseci.*

Tehnička pomoć SJFU i NIK

- 5.1. Memorandum o financiranju projekta Tehnička pomoć Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i Nacionalnom koordinatoru za program ISPA, potpisan je u srpnju, odnosno kolovozu 2006. Cjelokupni projekt u iznosu 262.335 EUR financira se iz programa ISPA, a rok za završetak projekta je konac 2010.

Projekt je odobren i zbog toga što je uočeno da je jedan od razloga kašnjenja u izradi natječajne dokumentacije nedostatak kapaciteta u SJFU, te je cilj projekta, između ostalog, davanje pomoći SJFU u pripremi i pregledu natječajne dokumentacije za infrastrukturne projekte (osobito tehničkog dijela dokumentacije). Projekt se provodi putem četiri ugovora, od čega se tri ugovora odnose na pružanje usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi infrastrukturnih projekata.

U 2007. zaključeni su svi ugovori s inozemnim izvođačima usluga (dalje u tekstu: konzultanti). Za svaki pojedini postupak u fazi nabave i zaključenja ugovora, dobiveno je prethodno odobrenje Delegacije. Ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, zaključen je sredinom ožujka 2007. Ugovor o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU u provedbi projekata Program za vode i otpadne vode u Karlovcu i Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bakarac, zaključeni su sredinom listopada 2007.

Konzultanti su tijekom 2007. pružali tehničku pomoć SJFU u provedbi projekata Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica i Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, na način da su sudjelovali u pregledu natječajne dokumentacije za ustupanje radova i nabavu usluga u okviru navedenih projekata. Nakon što je na natječajnu dokumentaciju u čijem pregledu su sudjelovali navedeni konzultanti, dobiveno odobrenje Delegacije, započeo je postupak nabave, te su objavljena nadmetanja za ustupanje radova i nabavu usluga.

Ugovor o pružanju usluga u provedbi projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bakarac, s konzultantom je zaključen sredinom listopada 2007. Do konca travnja 2008., nije bilo aktivnosti na provedbi ugovora, odnosno konzultant nije obavljao ugovorene usluge. Između ostalih, ugovorene su i usluge pregleda natječajne dokumentacije za navedeni projekt. Do konca travnja 2008., Delegacija nije dala odobrenje na natječajnu dokumentaciju za ugovore o ustupanju radova te nabavi usluga i opreme za pet ugovora u okviru projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bakarac, a dokumentacija je dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje u razdoblju od travnja do srpnja 2007. Prema usmenom obrazloženju, konzultant nije angažiran jer se smatralo da će se odobrenje Delegacije dobiti i bez njegova angažiranja, s obzirom da je natječajna dokumentacija već bila dostavljena Delegaciji, te je u tijeku bio postupak njenog ispravljanja prema dobivenim primjedbama.

S obzirom da je projekt Tehnička pomoć SJFU i NIK odobren i zbog nedostatka kapaciteta u SJFU, s aktivnostima na zaključenju pojedinih ugovora o pružanju usluga tehničke pomoći SJFU trebalo se započeti pravodobno. Na taj način su konzultanti, nakon zaključenja ugovora, mogli sudjelovati u pregledu natječajne dokumentacije za infrastrukturne projekte u ranoj fazi provedbe, čime bi se ubrzao postupak dobivanja odobrenja na natječajnu dokumentaciju, odnosno prelazak u fazu provedbe postupaka nabave u okviru infrastrukturnih projekata.

5.2. Revidirani subjekti se nisu očitovali na navedenu točku nalaza.

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

- 6.1. Memorandum o financiranju projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša, potpisan je u rujnu, odnosno listopadu 2006. Prihvatljivi izdaci projekta iznose 1.464.100 EUR, a rok završetka projekta je konac 2010. Projekt se provodi putem tri ugovora o obavljanju usluga. Zaključivanje dva ugovora očekuje se u lipnju 2008., jer je sredinom travnja 2008., provedba postupaka nabave usluga za pripremu projekata otpadnih voda i vodoopskrbe pred završetkom. Za zaključivanje trećeg ugovora, započeo je postupak nabave. Naime, natječajna dokumentacija za nabavu usluga za pripremu projekata otpada dostavljena je Delegaciji u studenome 2006. Delegacija je u više navrata dostavljala primjedbe na dokumentaciju, a dokumentacija je odobrena u svibnju 2008., odnosno 17 mjeseci nakon što je dostavljena na odobrenje. Prema obrazloženju nadležnog ministarstva, prvobitno dostavljena natječajna dokumentacija je nakon višestrukog usklađivanja odbijena početkom svibnja 2007., jer je Delegacija procijenila da projekt Regionalni centar za gospodarenje otpadom Marišćina, za koji je prema natječajnoj dokumentaciji trebalo izraditi dokumentaciju potrebnu za financiranje iz programa IPA, neće biti spreman za provedbu u 2007. Zbog navedenog je trebalo izmijeniti natječajnu dokumentaciju, što je nakon usuglašavanja i učinjeno. Nakon daljnjih usuglašavanja, dogovora i ispravaka, natječajna dokumentacija je odobrena u svibnju 2008. Prema planu nabave iz travnja 2008., ugovor se planira zaključiti u studenome 2008.

Državni ured za reviziju predlaže aktivnosti vezane uz provedbu postupka nabave usluga za pripremu projekata otpada provoditi ažurno, kako bi se ugovor zaključio u planiranom roku, te započela provedba ugovora, odnosno izrada potrebne dokumentacije za projekte koji se planiraju financirati iz programa IPA.

6.2. Revidirani subjekti se nisu očitovali na navedenu točku nalaza.

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

- 7.1. Memorandum o financiranju projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa, potpisan je koncem rujna, odnosno listopada 2006. Prihvatljivi izdaci projekta iznose 741.738 EUR, a rok za završetak projekta je konac 2010. Projekt se provodi putem dva ugovora o obavljanju usluga. Prema planu nabave iz studenoga 2006., natječajna dokumentacija za nabavu usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X u planiranoj vrijednosti 641.738 EUR trebala je biti dostavljena SJFU do konca studenoga 2006., a Delegaciji na prethodno odobrenje do sredine siječnja 2007. Natječajna dokumentacija je dostavljena SJFU koncem studenoga 2007., a Delegaciji na prethodno odobrenje koncem travnja 2008.

Prema obrazloženju krajnjeg korisnika, razlog za početno kašnjenje bilo je kašnjenje s potpisivanjem Memoranduma o financiranju, zbog čega je i izrada natječajne dokumentacije započela kasnije, te jer je krajnji korisnik obavljao poslove oko izrade natječajne dokumentacije za projekt Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica i poslove na pripremi za provedbu programa IPA. Do daljnjeg kašnjenja je došlo jer se u međuvremenu odustalo od jednog ugovora kojeg je prvobitno bilo planirano zaključiti u okviru projekta, te su sredstva preraspodijeljena na ovaj ugovor, čime se dobila mogućnost financiranja dodatnih aktivnosti. Zbog toga je trebalo izmijeniti natječajnu dokumentaciju, te je u opisu poslova pridodan i zahtjev da se uz podloge koje treba izraditi za cijeli koridor X, izrade i podloge za obnovu pruge Okučani - Novska, koja će se financirati iz programa IPA. Nakon navedenog, natječajna dokumentacija je izrađena i koncem studenoga 2007. dostavljena SJFU. Koncem 2007. i početkom 2008. u tijeku je bio preustroj SJFU u SAFU, a došlo je i do promjene djelatnika koji je bio zadužen za navedeni projekt. Nakon obavljene kontrole u SJFU (SAFU), te dodatnog usuglašavanja s krajnjim korisnikom, natječajna dokumentacija je dostavljena Delegaciji na prethodno odobrenje koncem travnja 2008.

Memorandum o financiranju projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa, potpisala je Europska komisija 27. rujna 2006. Odredbama Priloga III.1. odjeljka II. Memoranduma o financiranju, utvrđeno je da će, osim u propisno opravdanim slučajevima, biti ukinuta pomoć za projekt na kojem nije započeo značajan rad unutar dvije godine od datuma potpisivanja Memoranduma o financiranju od strane Europske komisije. Prema obrazloženju Europske komisije dostavljenom Nacionalnom koordinatoru za program ISPA u kolovozu 2006. i listopadu 2007., u slučaju projekata tehničke pomoći, kao dokaz da je započeo značajan rad na projektu uzima se potpis prvog većeg ugovora o obavljanju usluga (tzv. n+2 pravilo). Prema navedenom, da bi se izbjeglo otkazivanje pomoći iz programa ISPA za ovaj projekt, ugovor o obavljanju usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X, trebao bi se zaključiti do 27. rujna 2008.

Prema planu nabave iz travnja 2008., ugovor o obavljanju usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X planirano je zaključiti do 1. studenoga 2008. Prema planu nabave iz svibnja 2008., navedeni ugovor planirano je zaključiti do 27. rujna 2008.

U vrijeme obavljanja revizije, travanj 2008., natječajna dokumentacija za nabavu usluga za izradu idejnog rješenja dionice Zaprešić - Savski Marof na željezničkom koridoru X u planiranoj vrijednosti 100.000 EUR je u izradi.

Državni ured za reviziju predlaže naročitu pozornost posvetiti zaključivanju ugovora o obavljanju usluga za izradu studije izvedivosti, analize troškova i koristi, financijske analize i procjene utjecaja na okoliš za željeznički koridor X, odnosno pravodobno poduzimati aktivnosti potrebne za njegovo zaključenje u roku predviđenom Memorandumom o financiranju, kako ne bi došlo do otkazivanja pomoći iz programa ISPA za ovaj projekt.

Predlaže se ubrzati aktivnosti na izradi natječajne dokumentacije za nabavu usluga za izradu idejnog rješenja dionice Zaprešić - Savski Marof na željezničkom koridoru X.

S obzirom da nije pravodobno prepoznat rizik od ukidanja pomoći za navedeni projekt, predlaže se tijelima nadležnim za provedbu projekata, kod upravljanja rizicima, rizike koji mogu biti specifični za pojedini program odnosno projekt planirati i prema programima odnosno projektima.

- 7.2. *Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. Navodi da će aktivnosti na izradi natječajne dokumentacije za nabavu usluga za izradu idejnog rješenja dionice Zaprešić - Savski Marof na željezničkom koridoru X, započeti nakon dovršenja studije prometnog rješenja Zagrebačkog željezničkog čvora u kojoj će se definirati prometno rješenje predmetne dionice, što će biti podloga za izradu idejnog rješenja.*

Djelatnici

- 8.1. Djelatnici su najznačajniji čimbenik sustava upravljanja i kontrola. Pravodobna i učinkovita provedba projekata ovisi o osiguranju dovoljnog broja djelatnika s potrebnim znanjima i iskustvom u svim tijelima nadležnim za provedbu programa ISPA. Tijekom revizije za 2006. i 2007., uočeno je da osobitih poteškoća u osiguranju dovoljnog broja stručnih djelatnika imaju tijela čiji djelatnici imaju status državnih službenika (SJFU, Nacionalni fond i nadležna ministarstva), koji svoja prava i obveze ostvaruju u skladu s propisima kojima su uređena prava državnih službenika. S obzirom na precizna pravila kojima su uređena prava i obveze djelatnika u državnoj službi, naročito su prisutna dva problema: otežano privlačenje i zapošljavanje novih djelatnika s potrebnim znanjima i iskustvom, te poteškoće u zadržavanju djelatnika koji tijekom rada na projektima steknu odgovarajuće znanje i iskustvo. Također, potrebno je naglasiti da na otežano zapošljavanje naročito utječe činjenica da je za obavljanje poslova potrebno aktivno znanje engleskog jezika. Naime, do pristupanja EU, sva dokumentacija vezana uz provedbu projekata koji se financiraju iz sredstava Zajednice je na engleskom jeziku, na kojem se odvija i službena korespondencija prema Europskoj komisiji, Delegaciji i ugovarateljima odnosno izvoditeljima radova i usluga, te dobavljačima roba tijekom provedbe ugovora.

S obzirom da je najveće poteškoće u osiguranju dovoljnog broja stručnih djelatnika imala SJFU, što se u značajnoj mjeri odražavalo na kašnjenje u provedbi projekata, u kolovozu 2007. osnovana je SAFU. Jedan od značajnijih ciljeva osnivanja SAFU bio je olakšati zapošljavanje novih djelatnika i stvoriti uvjete za zadržavanje djelatnika koji tijekom rada na projektima steknu odgovarajuće znanje i iskustvo. Kao samostalna agencija, SAFU je započela s radom početkom veljače 2008.

Tijekom 2007., u SJFU, koja je bila ustrojstvena jedinica Ministarstva financija, uz provedbu postupaka nabave i pojedinih ugovora o tehničkoj pomoći, najznačajnije aktivnosti na provedbi projekata odnosile su se ispravke natječajne dokumentacije u postupku dobivanja odobrenja na dokumentaciju od Delegacije. U Odsjeku za program ISPA, koji je bio zadužen za pripremu natječajne dokumentacije i provedbu projekata, nije bio zaposlen dovoljan broj djelatnika, koji su istodobno bili preopterećeni te su radili i na projektima iz drugih programa pomoći Zajednice. Osobiti problem je bio nedostatak djelatnika s odgovarajućim tehničkim znanjem i iskustvom u provedbi infrastrukturnih projekata, koji se pokušao riješiti privremenim premještajem stručnjaka iz nadležnih ministarstava ili s njima povezanih institucija.

U SJFU su od sredine 2006., bili privremeno premješteni stručnjaci iz drugih javnih tijela, koji su određene dane u tjednu pružali pomoć SJFU u provedbi infrastrukturnih projekata, a preostale dane su radili u matičnim institucijama, na svojim redovnim poslovima. Spomenuti stručnjaci trebali su pružati pomoć SJFU u provedbi projekata u svim fazama provedbe, naročito u pripremi i kontroli tehničkog dijela natječajne dokumentacije, te praćenju i kontroli provedbe ugovora. Međutim, prema obrazloženju SJFU, privremeno premješteni stručnjaci u SJFU su radili do svibnja odnosno studenoga 2007., nakon čega nisu imenovani novi.

Početakom 2007., u SJFU su za obavljanje poslova iz njenog djelokruga bila predviđena 42 djelatnika, a bilo ih je 34 (od čega 14 vježbenika, odnosno osoba bez radnog iskustva). Koncem 2007., bila su predviđena 42 djelatnika, a bilo ih je 38 (od čega pet vježbenika). Tijekom 2007., u SJFU je zaposleno deset novih djelatnika, od čega dva vježbenika. Istodobno, SJFU je napustilo šest djelatnika. Koncem siječnja 2008., u SJFU je bilo zaposleno 38 djelatnika (od predviđenih 42). Djelatnici koji su koncem siječnja 2008. bili zaposleni u SJFU, mogli su prijeći na rad u SAFU ili ostati u Ministarstvu financija. Od 38 djelatnika koji su koncem siječnja 2008. bili zaposleni u SJFU, 25 djelatnika je prešlo u SAFU, a 13 ih je raspoređeno u Ministarstvo financija.

Unutarnjim aktima SAFU, za obavljanje poslova iz njenog djelokruga predviđena su 83 djelatnika. Početkom veljače 2008., u SAFU je bilo 30 djelatnika (od čega dva vježbenika). Od navedenog broja, 25 djelatnika su prešla iz SJFU, dok je pet djelatnika zaposleno od vremena osnivanja SAFU do njenog započinjanja s radom kao samostalne agencije. U Službi za program ISPA i IPA, koja je zadužena za provedbu projekata iz programa ISPA, te dijelove programa IPA, predviđeno je pet djelatnika, a zaposleno ih je bilo dvoje. Početkom travnja 2008., u SAFU je bio zaposlen 71 djelatnik (od čega 15 vježbenika). U Službi za program ISPA i IPA zaposleno je predviđenih pet djelatnika, od kojih dva vježbenika. Od pet djelatnika, niti jedan nije tehničke struke.

U Nacionalnom fondu je početkom 2007., za obavljanje poslova iz njegova djelokruga bilo predviđeno jedanaest djelatnika, a bilo ih je zaposleno sedam. Koncem 2007., od predviđenih 15, bilo je zaposleno šest djelatnika. Koncem travnja 2008., od predviđenih 16, bilo je zaposleno osam djelatnika (od čega dva vježbenika). U 2007., u Nacionalnom fondu je zaposlen jedan djelatnik, a Nacionalni fond su napustila dva djelatnika. Do konca travnja 2008., primljena su dva vježbenika.

Kod nadležnih ministarstava, kao i u 2006., najveće poteškoće uočene su u Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka, koje je nadležno za provedbu dva projekta. U navedenom Ministarstvu, za provođenje projekata u 2007. bila je nadležna Uprava za strateške infrastrukturne projekte, u kojoj nije zaposlen dovoljan broj djelatnika. Tako je koncem 2007., za obavljanje poslova iz djelokruga navedene Uprave bilo predviđeno 15 djelatnika, a zaposleno ih je šest (još tri djelatnika su za obavljanje poslova iz nadležnosti Uprave premješteni iz društva Hrvatske ceste d.o.o., Zagreb, odnosno iz drugog odjela Ministarstva). Početkom travnja 2008., prema novom unutarnjem ustrojstvu Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, ustrojene su i nove ustrojstvene jedinice unutar Uprave za strateške infrastrukturne projekte, koje će biti zadužene za provedbu programa pomoći Zajednice. Unutarnjim aktima utvrditi će se potreban broj djelatnika za obavljanje poslova iz djelokruga navedene Uprave.

U Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, za provođenje projekata ISPA i IPA nadležan je bio Sektor međunarodnih projekata, ustrojen u okviru Uprave vodne politike i međunarodnih projekata. Koncem 2007., u navedenom Sektoru bilo je sistematizirano 12 radnih mjesta, a popunjeno ih je bilo pet. Uglavnom su bila popunjena radna mjesta u Odjelu za provedbu projekata, koji je zadužen za provedbu projekata iz programa ISPA. Osim navedenih djelatnika, u provedbi projekata sudjelovao je i čelnik Uprave vodne politike i međunarodnih projekata (pomoćnica ministra). Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva je tijekom 2007. zaposlilo dva nova djelatnika, te je provelo i više natječajna za primanje tri dodatna djelatnika, koji nisu primljeni jer kandidati nisu zadovoljili tražene uvjete. U ožujku 2008. doneseni su novi akti o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, koje je preuzelo nadležnost za provedbu projekata iz programa ISPA i IPA, te djelatnike koji su na projektima radili u ranijem Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva. Prema novim aktima, za obavljanje poslova iz djelokruga Sektora međunarodnih projekata predviđen je ukupno 21 djelatnik (devet više u odnosu na ranije ustrojstvene akte). U travnju 2008. bilo ih je zaposleno sedam. Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva je donijelo i plan zapošljavanja, prema kojem je planirano do konca 2008. popuniti 80,0% radnih mjesta, odnosno 17 od predviđenog 21 djelatnika. Prema planu, u 2009. bi trebali biti zaposleni svi predviđeni djelatnici (21).

U Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, za provođenje projekata ISPA i IPA nadležan je Odjel za EU programe razvoja infrastrukture, ustrojen u okviru Uprave za strateške i integracijske procese u zaštiti okoliša, odnosno Sektora za EU. Koncem 2007., u navedenom Odjelu bilo je predviđeno osam radnih mjesta, a popunjeno ih je bilo šest, dok je koncem travnja 2008., od predviđenih osam radnih mjesta, popunjeno sedam. Osim navedenih djelatnika, u provedbi projekata sudjelovao je i čelnik Uprave za strateške i integracijske procese u zaštiti okoliša (pomoćnica ministra). Također, prema obrazloženju, u provedbi programa IPA sudjeluju i tri djelatnika iz drugih ustrojstvenih jedinica. U 2008. planirano je zaposliti još dva djelatnika.

Krajnji korisnici su za provedbu projekata ustrojili jedinice za provedbu projekata, koje su koncem 2007. uglavnom bile popunjene planiranim brojem djelatnika. Također, osim djelatnika koji rade u jedinici za provedbu projekata, krajnji korisnici prema potrebi mogu angažirati i druge djelatnike, stručnjake za pojedina područja u provedbi projekata.

Jedinica za provedbu projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu ustrojena je sredinom 2005., a u jedinici je predviđeno pet djelatnika. Tijekom 2006. i do konca 2007., u jedinici za provedbu projekta su radila četiri djelatnika. Peti djelatnik, koji ima potrebno tehničko znanje za provedbu projekta (diplomirani inženjer građevine) i koji je početkom 2006. trebao biti premješten u jedinicu za provedbu projekta iz Hrvatskih voda, početkom 2008. započeo je s radom u jedinici za provedbu projekta na pola radnog vremena. Od svibnja 2008., navedeni djelatnik u jedinici za provedbu projekta radi u punom radnom vremenu.

Jedinica za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bakarac, u 2007. je imala četiri djelatnika (uključujući voditelja jedinice, koji je bio direktor društva Gradska čistoća d.o.o., Šibenik, te voditelja projekta). Koncem 2007., jedinicu za provedbu projekta napustio je voditelj projekta.

U tijeku je imenovanje novog voditelja projekta, koji nije imenovan do konca travnja 2008. Također, sredinom travnja 2008., društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik i jedinicu za provedbu projekta napustio je direktor društva i voditelj jedinice, a umjesto njega je imenovan novi (vršitelj dužnosti direktora društva).

U društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, za obavljanje poslova vezanih za provedbu programa ISPA i IPA ustrojena je Služba za fondove EU. Osim što je krajnji korisnik projekata iz navedenih programa, društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, je i provedbeno tijelo za provedbu programa IPA u području prometa. U Službi je planirano ukupno 15 djelatnika, a zaposleno ih je sedam, od čega su dva djelatnika tehničke struke posebno zadužena za implementaciju projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, i to za provedbu građevinskog dijela projekta, te dijela projekta koji se odnosi na signalizaciju. Prema planu zapošljavanja, u 2008. se planira zaposliti još četiri djelatnika.

Iz svega navedenog je vidljivo da je osnivanjem SAFU, broj djelatnika koji su predviđeni za obavljanje poslova iz njezina djelokruga značajno porastao u odnosu na SJFU. Tako su koncem 2007. i koncem siječnja 2008., za obavljanje poslova iz djelokruga SJFU bila predviđena 42 djelatnika. Početkom veljače 2008., za obavljanje poslova iz djelokruga SAFU predviđena su 83 djelatnika. Koncem 2007., odnosno koncem siječnja 2008., u SJFU je bilo zaposleno 38 djelatnika, od kojih je 25 prešlo u SAFU, a 13 ih je raspoređeno u Ministarstvo financija. Početkom veljače 2008., u SAFU je bilo zaposleno 30 djelatnika, dok ih je početkom travnja 2008. zaposleno 71, što je za 41 više nego početkom veljače 2008., te 33 više u odnosu na broj djelatnika SJFU koncem siječnja 2008. Od ukupnog broja djelatnika koji su početkom travnja 2008. bili zaposleni u SAFU, 25 ih je prešlo iz SJFU, dok je 46 novozaposlenih (od čega 15 vježbenika).

Također, s obzirom da će većina tijela koja su nadležna za provedbu programa ISPA ujedno biti nadležna i za provedbu dijela programa IPA koji se odnosi na promet i zaštitu okoliša (SAFU, Nacionalni fond, SDURF, nadležna ministarstva i društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb), u 2007. je posebice bio izražen problem preopterećenosti, jer su osim rada na provedbi projekata iz programa ISPA, djelatnici obavljali poslove vezane uz pripremu provedbe programa IPA. Navedeno je značajno i zbog činjenice da će se korištenjem sredstava iz programa IPA, broj projekata, a time i obujam poslova značajno povećati, zbog čega je većina tijela donijela nove ustrojstvene akte, kojima se povećava predviđeni broj djelatnika koji će raditi na provedbi programa ISPA i IPA.

Tijekom 2007., djelatnici svih tijela nadležnih za provedbu programa ISPA su pohađali razne oblike edukacije (seminari, radionice, studentska putovanja i drugo). Navedena tijela su donijela i planove edukacije odnosno treninga za 2008. S obzirom da naročitu ulogu u provedbi projekata, osim SDURF i SJFU (SAFU) imaju i krajnji korisnici, SJFU je u rujnu 2007. provela procjenu sposobnosti jedinica u okviru krajnjih korisnika infrastrukturnih projekata. Zajednička preporuka za sve jedinice je bila potreba za unapređenjem strategije edukacije kadrova i provođenje kontinuirane edukacije vezane za provedbu projekata, a što se naročito odnosi na edukaciju o provedbi ugovora o radovima prema pravilima Međunarodnog udruženja savjetodavnih inženjera (FIDIC pravila), prema kojima se provode ugovori o radovima.

Državni ured za reviziju predlaže tijelima nadležnim za provedbu projekata da nakon donošenja akata o unutarnjem ustrojstvu poduzmu aktivnosti na zapošljavanju predviđenog broja djelatnika (broja predviđenog unutarnjim aktima o sistematizaciji radnih mjesta), kako bi u obavljanju poslova na provedbi projekata iz djelokruga pojedinog tijela bio zaposlen potreban broj djelatnika. Navedeno je potrebno s obzirom na dosadašnju preopterećenost djelatnika i njihov nedovoljan broj u pojedinim tijelima, te da je većina tijela koja su nadležna za provedbu programa ISPA, ujedno nadležna i za provedbu programa IPA, čime se tim tijelima značajno povećava obujam poslova. U slučaju poteškoća u zapošljavanju, predlaže se pokrenuti postupak donošenja odgovarajućih mjera za poticanje zapošljavanja te zadržavanje djelatnika sa specifičnim znanjima i vještinama potrebnim za rad na provedbi projekata, osobito državnih službenika odnosno djelatnika u Nacionalnom fondu i nadležnim ministarstvima.

Uzimajući u obzir nadležnost i odgovornost SAFU u provedbi projekata iz programa ISPA, te provedbi dijelova programa IPA, predlaže se SAFU razmotriti mogućnost zapošljavanja stručnjaka s odgovarajućim tehničkim znanjem i iskustvom u provedbi infrastrukturnih projekata, posebice u Službi za program ISPA i IPA koja je zadužena za provedbu infrastrukturnih projekata (primjerice, diplomirani inženjer građevine), jer je osobiti problem u dosadašnjoj provedbi projekata u SJFU bio nedostatak djelatnika s odgovarajućim tehničkim znanjem.

Također, uzimajući u obzir veliki broj novih djelatnika u SAFU, od kojih je značajan broj bez radnog iskustva ili bez iskustva u provedbi projekata prema pravilima Zajednice, te potrebu za dodatnim zapošljavanjem u većini tijela nadležnih za provedbu projekata, predlaže se svim nadležnim tijelima posebnu pažnju posvetiti kontinuiranoj edukaciji djelatnika, te nakon analize potreba i provedene ankete među djelatnicima utvrditi stvarne potrebe i područja u kojima je potrebna edukacija, te u skladu s mogućnostima provesti edukaciju. Kako se očekuje da će u 2008. biti zaključena većina ugovora o provedbi projekata iz programa ISPA, naročito je potrebno organizirati edukacije i treninge vezane uz implementaciju projekata odnosno praćenje provedbe ugovora, gdje su potrebna posebna znanja o upravljanju projektima, odnosno praćenju, nadgledanju i ocjenjivanju projekata te izvješćivanju o njihovom fizičkom i financijskom napretku.

S obzirom da se ugovori o radovima provode prema pravilima Međunarodnog udruženja savjetodavnih inženjera (FIDIC pravila), te na ograničeno iskustvo u Republici Hrvatskoj u provedbi i praćenju provedbe ugovora prema tim pravilima, predlaže se da SDURF ili SAFU ispitaju potrebe tijela nadležnih za provedbu projekata iz programa ISPA za edukacijom u navedenom području (naročito SAFU i krajnjih korisnika), te ovisno o utvrđenim potrebama razmotre mogućnosti organiziranja edukacije o praktičnoj primjeni i provedbi ugovora prema FIDIC pravilima.

- 8.2. Nacionalni fond navodi da su s obzirom na dosadašnji obujam poslova u provedbi programa ISPA iz djelokruga Nacionalnog fonda, postojeći kapaciteti bili dovoljni. Kako se očekuje značajno povećanje obujma poslova u provedbi projekata iz programa ISPA, tijekom 2008. zaposlit će se predviđeni broj djelatnika u skladu sa sistematizacijom radnih mjesta u Ministarstvu financija.**

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva navodi da je za provedbu projekata iz programa ISPA osiguralo dovoljan broj djelatnika, a društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik je imenovalo novog direktora i voditelja projekta.

Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. Navodi da unatoč problemima koji se osjećaju kod svih tijela uključenih u provedbu programa ISPA, u društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb do sada nije zabilježena fluktuacija među djelatnicima na provedbi programa. Nakon što se provede postupak zapošljavanja četiri nova djelatnika, koji je započeo u travnju 2008., moći će se ocijeniti koliko su uvjeti koji se pružaju atraktivni s obzirom na tražena znanja i iskustva potrebna za obavljanje poslova na provedbi pretprijetnih programa i projekata. Zapošljavanje planiranog broja djelatnika provesti će se u 2009., tako da se do vremena početka implementacije prvog projekta financiranog iz programa IPA osigura potreban broj djelatnika za provedbu oba pretprijetna programa (ISPA i IPA) i da se otkloni prisutna preopterećenost. Planovi edukacije izrađeni u okviru priprema za akreditaciju programa IPA obuhvatili su i potrebe edukacije za program ISPA. U najvećoj mjeri potrebe se podudaraju, a plan u 2008. provodi se ponajviše kroz brojne seminare i radionice organizirane od strane SDURF, Nacionalnog fonda i Delegacije. Područja obuhvaćena edukacijama su: osnovne informacije o Europskoj uniji, upravljanje projektnim ciklusom, upravljanje projektima, postupci nabave prema PRAG pravilima, financijsko upravljanje. U pripremi je i edukacija o pripremi i provedbi ugovora prema FIDIC pravilima. Osim toga, prema planu edukacije koji je odobrila uprava društva, voditelji projekata uključit će se u posebne edukacije o praktičnoj primjeni i provedbi ugovora prema FIDIC pravilima.

Društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac navodi da je u jedinici za provedbu projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, početkom lipnja 2008. zaposlen još jedan diplomirani inženjer građevine sa znanjem engleskog jezika.

Unutarnja revizija

- 9.1. Unutarnja revizija u 2007. bila je ustrojena u svim ministarstvima koja sudjeluju u provedbi programa ISPA, odnosno u Ministarstvu financija, Ministarstvu mora, turizma, prometa i razvitka, Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, te Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva. Revizija nije bila ustrojena u SDURF. Od tri krajnja korisnika infrastrukturnih projekata, unutarnja revizija ustrojena je za društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, dok u društvima Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac i Gradska čistoća d.o.o., Šibenik, unutarnja revizija nije ustrojena.

Unutarnja revizija projekata iz programa ISPA u 2007. nije obavljena. Ministarstvo financija je početkom 2008. obavilo unutarnju reviziju upravljanja programom ISPA u SAFU. Konačno Izvješće o obavljenoj reviziji sastavljeno je u lipnju 2008.

Ministarstvo financija i Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, te društvo HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb, koje obavlja unutarnju reviziju za društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, su početkom 2008. donijeli strateške planove unutarnje revizije za višegodišnje razdoblje i godišnje planove za 2008.

Ministarstvo financija je navedenim planovima planirano obaviti revizije projekata iz programa ISPA u Nacionalnom fondu i SAFU, dok Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, te društvo HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb, nisu planirali obavljanje revizija iz programa ISPA, nego iz programa IPA. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture do početka travnja 2008. nije donijelo novi strateški plan za trogodišnje razdoblje 2008.-2010. i godišnji plan za 2008.

Unutarnja revizija Ministarstva financija je u 2007. bila nadležna za obavljanje unutarnje revizije Nacionalnog fonda i SJFU. Koncem 2007., u unutarnjoj reviziji Ministarstva financija bilo je zaposleno osam od predviđenih 14 revizora. Koncem travnja 2008., bilo je zaposleno deset revizora i jedan vježbenik. Prema usmenom obrazloženju voditelja unutarnje revizije, u skladu sa sistematiziranim brojem radnih mjesta, tijekom 2008. se planiraju zaposliti još tri revizora.

SJFU je kao ustrojstvena jedinica Ministarstva financija prestala djelovati koncem siječnja 2008., te je od veljače 2008., SAFU započela s radom kao samostalna agencija. Unutarnjim aktima SAFU planirano je ustrojavanje unutarnje revizije s dva revizora. S obzirom da unutarnja revizija SAFU početkom 2008. još nije bila ustrojena, planovima unutarnje revizije Ministarstva financija iz početka 2008., te zaključenim sporazumom između Ministarstva financija i SAFU iz ožujka 2008., planirano je da unutarnja revizija Ministarstva financija obavlja revizije sustava upravljanja fondovima EU u SAFU, dok unutarnja revizija SAFU ne bude spremna za samostalno obavljanje revizije.

Također, planovima unutarnje revizije predviđeno je da unutarnja revizija Ministarstva financija obavlja i unutarnju reviziju u SDURF, do ustroja unutarnje revizije u SDURF. Naime, unutarnja revizija u SDURF nije ustrojena do početka 2008., jer je za obavljanje unutarnje revizije u SDURF dotada bio nadležan Ured Vlade Republike Hrvatske za unutarnju reviziju.

Nadalje, unutarnja revizija Ministarstva financija obavljati će unutarnju reviziju i u Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva. Naime, unutarnja revizija u 2007. bila je ustrojena unutar Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, koje je bilo nadležno za provođenje dva projekta iz programa ISPA. Početkom 2008., osnovano je Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, koje je umjesto Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva, postalo nadležno za provedbu projekata iz programa ISPA. S obzirom da u novoosnovanom Ministarstvu još nije ustrojena unutarnja revizija, sredinom ožujka 2008. zaključen je sporazum s Ministarstvom financija. Sporazumom je usuglašeno da će unutarnja revizija Ministarstva financija, u skladu sa svojim planovima, obavljati unutarnju reviziju fondova EU u Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, do ustroja unutarnje revizije unutar tog Ministarstva. Ustrojstvenim aktom Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva iz konca ožujka 2008., predviđeno je ustrojavanje unutarnje revizije. Planovima unutarnje revizije Ministarstva financija nije planirano obavljanje unutarnje revizije fondova EU u Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva.

U unutarnjoj reviziji Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, koncem 2007. bila su zaposlena tri, od predviđena četiri revizora. U strateškom i godišnjem planu navedena je potreba za užom specijalizacijom i edukacijom odnosno usavršavanjem djelatnika za revizije korištenja sredstava iz fondova EU.

U unutarnjoj reviziji Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, koncem 2007. bila su zaposlena tri, od predviđenih šest revizora. Od početka 2008., unutarnja revizija je ustrojena unutar Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, koje je umjesto Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka nadležno za provedbu dva projekta iz programa ISPA. Ustrojstvenim aktom Ministarstva mora, prometa i infrastrukture iz sredine travnja 2008., unutar unutarnje revizije predviđeno je ustrojavanje posebnog odjela za reviziju fondova EU i informacijskih sustava. U strateškom planu posebno je navedena potreba za posebnom edukacijom za obavljanje revizije fondova EU.

Krajnji korisnici infrastrukturnih projekata obavljaju poslovanje prema propisima za poduzetnike. Ustrojavanje unutarnje revizije u subjektima koji poslovanje obavljaju prema propisima za poduzetnike nije propisano, već uzimajući u obzir sve uvjete u kojima pojedini subjekt posluje (primjerce, složenost i obujam djelatnosti koju obavlja, broj djelatnika), svaki subjekt samostalno odlučuje na koji način će ustrojiti sustav unutarnjih kontrola, a time i moguće ustrojavanje unutarnje revizije kao dio sustava unutarnjih kontrola. Kod krajnjih korisnika infrastrukturnih projekata, unutarnja revizija ustrojena je za društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb.

Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je krajnji korisnik dva projekta. U 2007., za obavljanje unutarnje revizije navedenog društva bila je nadležna unutarnja revizija društva HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb (jedno od pet društava koje je nakon podjele društva Hrvatske željeznice d.o.o., Zagreb, osnovano u 2007.). Istodobno, unutarnjim aktom društva HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, iz sredine 2007., planirano je ustrojavanje unutarnje revizije, te je sistematizacijom planirano osam revizora. Do konca travnja 2008., unutarnja revizija nije ustrojena te nema zaposlenih revizora. Prema usmenom obrazloženju, društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, je predviđeno da u provedbi programa IPA bude provedbena agencija za područje prometa, zbog čega je potrebno ustrojiti unutarnju reviziju. U travnju 2008. još je bio u tijeku postupak usuglašavanja oko načina ustroja unutarnje revizije, odnosno da li će reviziju i dalje obavljati društvo HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb ili će se ustrojiti u okviru društva HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb. Do konačnog usuglašavanja, unutarnju reviziju društva HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, obavlja unutarnja revizija društva HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb, koja je svojim planovima i planirala obavljanje revizije projekata iz programa IPA. U planovima unutarnje revizije društva HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb, također je navedeno da u unutarnjoj reviziji ima ukupno sedam djelatnika, što je nedovoljno s obzirom na različitost i veličinu područja revidiranja.

Državni ured za reviziju predlaže nadležnim ministarstvima, društvu HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb, odnosno društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, ukoliko unutarnja revizija bude ustrojena unutar tog društva, i Ministarstvu financija, u dijelu koji se odnosi na obavljanje revizije u novoosnovanom Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, da planovima unutarnje revizije, osim revizije projekata iz programa IPA, obuhvate i u skladu s mogućnostima i procjenom rizika, provedu revizije projekata iz programa ISPA, naročito infrastrukturnih projekata, kako bi se utvrdila učinkovitost sustava unutarnjih kontrola i dale preporuke za njegovo poboljšanje, te osiguralo provođenje projekata u skladu s uvjetima iz Memoranduma o financiranju. Navedeno je osobito važno s obzirom na značajne poteškoće u dosadašnjoj provedbi projekata kao i činjenicu da su to prvi infrastrukturni projekti koji se provode prema pravilima Zajednice, te će se saznanja o provedbi projekata iz programa ISPA moći koristiti i za unaprjeđenje sustava provedbe projekata iz programa IPA.

Zbog navedenog, te s obzirom da je većina tijela koja su nadležna za provedbu programa ISPA ujedno nadležna i za provedbu programa IPA, a biti će nadležna i za provedbu programa koji će Republici Hrvatskoj biti dostupni nakon pristupanja EU, te da unutarne revizije tih tijela osim revizija programa pomoći Zajednice obavljaju i redovne revizije, predlaže se razmotriti broj potrebnih revizora u unutarnjim revizijama tijela nadležnih za provedbu programa pomoći EU te, prema potrebi, ojačati kapacitete unutarnje revizije u tim tijelima i provesti edukaciju za obavljanje revizije korištenja sredstava iz programa Zajednice. Naročito je potrebno poduzeti aktivnosti u ustrojavanju unutarnje revizije u SAFU i Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, s obzirom na to da je SAFU provedbena agencija za program ISPA, a Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva je nadležno za projekt Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, čija se provedba provodi uz značajne poteškoće.

S obzirom da društva Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac i Gradska čistoća d.o.o., Šibenik obavljaju poslovanje prema propisima za poduzetnike, te da nisu obvezni ustrojiti unutarnju reviziju, predlaže se navedenim društvima da uzimajući u obzir sve uvjete u kojima društva posluju, razmotre mogućnost ustroja unutarnje revizije kao dijela sustava unutarnjih kontrola tih društava. Također, predlaže se da prema potrebi i procjeni rizika, unutarnju reviziju provedbe infrastrukturnih projekata u krajnjim korisnicima obavi nadležno ministarstvo, jer je prema operativnim sporazumima, sektorski koordinator za program ISPA odgovoran za učinkovit nadzor tehničke provedbe projekata od strane krajnjeg korisnika i izvoditelja radova, te da revizori nadležnih ministarstava provode odgovarajuću financijsku kontrolu u skladu s nacionalnim zakonodavstvom.

- 9.2. *Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva navodi da unutarnja revizija provedbe projekata iz programa ISPA nije bila planirana u 2007. i 2008., ali se očekuje da će biti planirana i obavljena u 2009. Društvu Gradska čistoća d.o.o., Šibenik (krajnji korisnik), kao trgovačkom društvu, preporučeno je ustrojavanje unutarnje revizije, iako to zakonski nije dužan učiniti. Očekuje se da krajnji korisnik prihvati takvu inicijativu, o čemu se već ranije pozitivno očitovao. Potrebno je samo usuglasiti da li će to učiniti samostalno odnosno ustrojavanjem odjela unutarnje revizije, uz pomoć Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, korištenjem unutarnje revizije Ministarstva, ili u suradnji s gradom Šibenikom, korištenjem unutarnje revizije grada Šibenika.*

Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. Navodi da je unutarnja revizija ustrojena u društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, odnosno da su početkom lipnja 2008., dva unutarnja revizora koji su do tada bili zaposleni u unutarnjoj reviziji društva HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb, započeli s radom u društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb. Primarni zadatak spomenutih unutarnjih revizora su revizije pretpristupnih programa EU. U drugim područjima poslovanja, unutarnju reviziju za društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb i nadalje će obavljati unutarnja revizija društva HŽ - Hrvatske željeznice holding d.o.o., Zagreb, sve do zapošljavanja potrebnog broja unutarnjih revizora u društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb. Za unutarnje revizore zaposlene u društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, u tijeku je osposobljavanje za unutarnje revizore u javnom sektoru, te će sudjelovati na svim edukacijama za obavljanje revizije korištenja sredstava iz programa Zajednice, koje organiziraju Ministarstvo financija i/ili druga tijela. Također, unutarnja revizija društva HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, predložit će promjenu plana unutarnje revizije za 2008., na način da se osim programa IPA, u četvrtom kvartalu 2008. planom obuhvati i jedna revizija programa ISPA.

Društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik navodi da su u planu za 2008. predviđena određena sredstva za projekt uvođenja odjela unutarnje kontrole i implementacija ISO standarda. Društvo je prihvatio obvezu uvođenja unutarnje revizije, međutim, nakon odlaska direktora i voditelja projekta obavljaju se dodatne konzultacije i usuglašavanja s Ministarstvom zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva i gradom Šibenikom, kako bi što efikasnije i racionalnije koristilo navedena sredstva u 2008. i 2009.

Priručnici i procedure

- 10.1. Nacionalni fond, SDURF, SJFU i nadležna ministarstva su tijekom 2005. i 2006. izradili priručnike za provedbu projekata financiranih iz programa ISPA. Priručnici se sastoje od dva dijela: u prvom dijelu su opisane aktivnosti i poslovi koji se trebaju obaviti u skladu sa zahtjevima upravljanja projektima, a drugi dio je operativni vodič u kojem je opisano kako se aktivnosti i poslovi provode, te su za svaku aktivnost ili posao koji se treba obaviti dane detaljne pisane upute, smjernice i liste za provjeru. Nacionalni fond, SJFU, Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva su zbog stalne potrebe za poboljšanjem sustava te promjena u okruženju, ažurirali odnosno mijenjali i dopunjavali priručnike tijekom 2007. i 2008. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka je priručnik izradilo u ožujku 2006., a do konca travnja 2008. priručnik nije ažuriran.

Obveze krajnjih korisnika u provedbi projekata utvrđene su operativnim sporazumima, kojima je, između ostaloga, utvrđeno da krajnji korisnici ustrojavaju jedinicu za provedbu projekata s odgovarajućim unutarnjim procedurama i dovoljnim brojem stručnog osoblja za pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata. U travnju 2008., društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac je u najvećoj mjeri izradilo priručnik za provedbu projekata, odnosno u tijeku je još izrada lista za provjeru i poglavlja vezanog uz procedure Europske banke za obnovu i razvitak, koja je krajnjem korisniku odobrila zajam za financiranje projekata. Također, izrađena je i revidirana verzija priručnika društva Gradska čistoća d.o.o., Šibenik, koju je u skladu sa zaključenim ugovorom o tehničkoj pomoći, početkom ožujka 2008. izradio konzultant. Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je krajnji korisnik dva projekata iz programa ISPA, dok je u programu IPA predviđeno da bude provedbeno tijelo i krajnji korisnik. S obzirom da kao provedbeno tijelo u dijelu programa IPA treba dobiti akreditaciju Europske komisije, društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je tijekom 2007. i 2008. radilo na izradi priručnika za program IPA, koji je izrađen u ožujku 2008. Unutarnje procedure za provedbu projekata iz programa ISPA nisu izrađene.

Predlaže se društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, izraditi unutarnje procedure kojima bi se utvrdile dužnosti i odgovornosti u upravljanju, provedbi i nadzoru nad provedbom projekata iz programa ISPA.

Također, predlaže se Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, da zbog stalnih potreba za poboljšanjem i ažuriranjem pojedinih komponenti sustava upravljanja i kontrola redovito odnosno prema potrebi ažurira priručnik za provedbu projekata financiranih iz programa ISPA.

10.2. Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. U očitovanju se navodi da je društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb krajnji korisnik dva projekta iz programa ISPA, dok je u programu IPA predviđeno da bude provedbeno tijelo i krajnji korisnik. Kao provedbeno tijelo u dijelu programa IPA, društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je u postupku akreditacije od Europske komisije, tijekom 2007. i 2008. izradilo priručnike o procedurama za program IPA. Tijekom svibnja 2008. priručnike su pregledali revizori Europske komisije, Opće uprave za regionalnu politiku, o čemu se u srpnju 2008. očekuje njihovo konačno mišljenje. Na temelju priručnika za program IPA, razradit će se unutarnje procedure za upravljanje, provedbu i nadzor nad provedbom projekata iz programa ISPA. Rok za izradu priručnika za program ISPA je konac rujna 2008.

Upravljanje rizicima

11.1. Sastavni dio priručnika su i upute za upravljanje rizicima, odnosno nepredviđenim događajima i okolnostima koje mogu nepovoljno utjecati na pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata. SJFU je u 2007. uspostavila sustav upravljanja rizicima, odnosno obavila je procjenu i rangiranje rizika, utvrdila je mjere za njihovo umanjeње i osobe odnosno tijela odgovorna za poduzimanje utvrđenih mjera, rokove u kojima se mjere trebaju provesti, te ciljeve odnosno definirane ciljne vrijednosti koje se poduzetim mjerama žele postići. Upravljanje rizicima se ažurira svakih šest mjeseci. Usporedbom podataka iz studenoga i travnja 2007., vidljivo je da većina ciljanih vrijednosti nije dostignuta, te da su pojedini indikatori imali bolje, a pojedini lošije vrijednosti u studenome u odnosu na travanj 2007. Također, i Nacionalni fond je uspostavio sustav upravljanja rizicima, koji se redovito ažurira.

Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodnoga gospodarstva te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva su obavili identifikaciju unutarnjih i vanjskih rizika, te su utvrdili mjere potrebne za njihovo ublažavanje ili otklanjanje. Ipak, nedostaju nositelji mjera i rokovi u kojem se mjere trebaju poduzeti, ciljne vrijednosti koje se žele postići, te redovno ažuriranje sustava upravljanja rizicima. Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka nije uspostavilo sustav upravljanja rizicima u provedbi programa ISPA.

Od krajnjih korisnika, društvo Vodovod i kanalizacija d.o.o., Karlovac, u okviru provedbe projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu, redovito i ažurno, dva puta godišnje, obavlja identifikaciju i rangiranje rizika te utvrđuje mjere za njihovo otklanjanje odnosno umanjivanje. Društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik je za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bakarac, u svibnju 2007. uspostavilo sustav upravljanja rizicima. U ožujku 2008. sustav je ažuriran, na način da je preuzet sustav upravljanja rizicima Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, koji nije potpun. Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je uspostavilo sustav upravljanja rizicima za program IPA, a ne i za program ISPA. S obzirom na različite funkcije koje navedeno društvo ima u provedbi projekata iz programa ISPA i IPA, te na različite faze u kojoj se ti programi nalaze, potrebno je uspostaviti zasebni sustav upravljanja rizicima za provedbu programa ISPA.

S obzirom da je upravljanje rizicima kod provedbe projekata iznimno važan i kontinuiran proces, kojeg treba provoditi do završetka pojedinog projekta, potrebno je stalno unapređivati uspostavljene sustave upravljanja rizicima u svim tijelima koja su nadležna za provedbu programa ISPA, kako bi se postiglo učinkovito upravljanje rizicima, te time otklonili ili na najmanju mjeru smanjili njihovi nepovoljni utjecaji, odnosno omogućila pravodobna i učinkovita provedba projekata.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture i društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, uspostaviti sustav upravljanja rizicima za provedbu programa ISPA. Predlaže se Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva, Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, te društvu Gradska čistoća d.o.o., Šibenik uspostaviti potpuni sustav upravljanja rizicima i njegovo redovno ažuriranje.

11.2. Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva navodi da poduzima potrebne mjere da se što prije poboljša uspostavljeni sustav upravljanja rizicima i da se odrede nositelji mjera i rokovi za njihovo poduzimanje.

Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju. Navodi da je društvo uspostavilo sustav upravljanja rizicima za program IPA, a prema preporuci Državnog ureda za reviziju uspostaviti će se zasebni sustav upravljanja rizicima za provedbu programa ISPA, koji će se stalno ažurirati. Procedure upravljanja rizicima bit će razrađene u priručniku za program ISPA, koji se planira izraditi do konca rujna 2008., a njihova provedba početak će u četvrtom kvartalu 2008.

Nacionalno sufinanciranje

12.1. Projekti koji se financiraju iz programa ISPA, osim bespovratne pomoći Zajednice, dijelom se sufinanciraju i iz nacionalnih izvora. Projekti financirani iz programa pomoći Zajednice, prema propisima Republike Hrvatske, moraju se planirati u državnom proračunu u okviru ministarstava koji su nadležni za provedbu pojedinih projekata, a planirani iznos obuhvaća iznos koji se financira iz državnog proračuna i iznos koji se financira iz pomoći Zajednice. Sredstva koja se financiraju iz drugih nacionalnih izvora, planiraju se u proračunu i financijskim planovima subjekata koji sudjeluju u financiranju projekata. Memorandumima o financiranju pojedinog projekta utvrđeno je da porezi i javni nameti nisu prihvatljivi troškovi projekata, te se ne mogu financirati iz programa ISPA.

Tijekom obavljanja revizije, utvrđeno je da kod tijela koja su nadležna za provedbu projekata postoje dvojbe i nedoumice oko obveze plaćanja poreza na dodanu vrijednost, odnosno da li se i na koji iznos sredstava koji će se utrošiti za provedbu projekata plaća porez na dodanu vrijednost, te u slučaju obveze plaćanja, način ispunjenja obveze.

U državnom proračunu za 2008., u okviru nadležnih ministarstava planirana su sredstva za provedbu projekata iz programa ISPA. Kod planiranja i osiguranja potrebnih sredstava za provedbu projekata u 2008. utvrđeno je sljedeće:

Ministarstvo financija je planiralo sredstva za provedbu projekta Tehnička pomoć SJFU i NIK pod nazivom projekta iz Memoranduma o financiranju. Sredstva su planirana na temelju plana izdataka projekta kojeg je izradila SJFU.

Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva je nadležno za dva projekta. Sredstva za provedbu projekata planirana su u ukupnom iznosu, a ne po pojedinom projektu. Iako sredstva nisu planirana po pojedinom projektu, iz razrade ukupno planiranih sredstava koja je dobivena od Ministarstva, može se vidjeti kolika su sredstva namijenjena za pojedini projekt i iz kojih izvora. Sredstva su planirana na temelju planova izdataka projekata, koje je izradila SJFU i dostavila ih Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva radi planiranja sredstava u državnom proračunu.

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture nadležno je za dva projekta i to Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica i Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa. U državnom proračunu za 2008., planirana su sredstva za dva projekta pod nazivom Osvremenjivanje i izgradnja pruga na X koridoru - ISPA projekt, te ISPA projekti - izrada studija. S obzirom da sredstva nisu planirana po nazivu projekta, otežano je praćenje planiranih i utrošenih sredstava za projekt Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica, jer nije vidljivo je li se cjelokupna planirana sredstva odnose na provedbu navedenog projekta iz programa ISPA ili su sredstva planirana i koriste se i za druge namjene. Navedeno iz razloga što se sredstva u državnom proračunu planiraju pod nazivom projekta Osvremenjivanje i izgradnja pruga na X koridoru - ISPA projekt, a planirani omjeri sufinanciranja ne odgovaraju omjerima sufinanciranja prema Memorandumu o financiranju projekta Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica. Također, iako za realizaciju projekata iz programa ISPA u 2007. nije bilo utroška sredstava, u 2007. su izvršeni i evidentirani izdaci projekta Osvremenjivanje i izgradnja pruga na X koridoru - ISPA projekt u iznosu 35.000.000,00 kn, koji se odnose na sredstva doznačena društvu HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb, za obavljena ulaganja na osvremenjivanju i izgradnji pruga na X koridoru. Prema planovima izdataka koje je izradila SJFU, za provedbu projekta Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetupnu pomoć (IPA) u sektoru prometa planirani su izdaci za 2008. u približnom iznosu 1.850.000,00 kn, a za projekt Rehabilitacija željezničke pruge na dionici Vinkovci - Tovarnik - državna granica u približnom iznosu 256.000.000,00 kn. S obzirom da u svrhu planiranja sredstava u državnom proračunu nije sastavljen novi plan izdataka projekata, nije vidljivo na temelju čega su u državnom proračunu za 2008. planirana sredstva za projekt pod nazivom ISPA projekti - izrada studija u iznosu 4.000.000,00 kn, te za projekt pod nazivom Osvremenjivanje i izgradnja pruga na X koridoru - ISPA projekt u iznosu 185.000.000,00 kn.

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva je nadležno za dva projekta i to Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac (infrastrukturni projekt) i Priprema liste projekata za Instrument za pretprijetupnu pomoć (IPA) u sektoru zaštite okoliša (projekt tehničke pomoći). U državnom proračunu za 2008., na temelju plana izdataka projekta, planirana su sredstva za provedbu projekta tehničke pomoći. Sredstva za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac nisu planirana. Iako se navedeni infrastrukturni projekt ne financira iz državnog proračuna, u okviru Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva u državnom proračunu za 2008. je trebalo planirati iznos za provedbu projekta koji se financira iz programa ISPA (pomoć Zajednice).

Prema dostupnoj dokumentaciji, u proračunu grada Šibenika za 2008., planirani su izdaci za projekt Sanacija odlagališta Bikarac i izgradnja Regionalnog centra za gospodarenje otpadom u iznosu 1.550.000,00 kn, odnosno za približno 4.201.000,00 kn manje od sredstava koja je trebalo planirati prema planu izdataka kojeg je izradila SJFU. Iz dostupne dokumentacije nije vidljivo koji iznos sredstava je u financijskom planu za 2008. osigurao Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. Početkom ožujka 2008., Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva je u svrhu osiguranja sredstava za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac u 2008. te sastavljanja zajedničkog sporazuma o financiranju projekta, započelo dogovore i usuglašavanja između svih subjekata koji sudjeluju u provedbi i financiranju projekta. Navedene aktivnosti trebalo je poduzeti prije donošenja proračuna odnosno financijskih planova subjekata koji sudjeluju u financiranju projekta. Do konca travnja 2008., SAFU (provedbena agencija za program ISPA koja obavlja plaćanja prema zaključenim ugovorima), Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva (Sektorski koordinator za program ISPA, koji je prema operativnom sporazumu odgovoran za osiguranje sredstava za sufinanciranje projekta iz nacionalnih izvora), Gradska čistoća d.o.o., Šibenik (krajnji korisnik), grad Šibenik i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost (koji sufinanciraju projekt), nisu pisanim putem utvrdili međusobna prava i obveze vezano za osiguranje sredstava za provedbu projekta.

Državni ured za reviziju predlaže Ministarstvu regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva i Ministarstvu zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, u državnom proračunu planirati sredstva za provedbu projekata po pojedinom projektu, te nadležnim ministarstvima, a naročito Ministarstvu mora, prometa i infrastrukture, planirati sredstva prema nazivu projekata iz Memoranduma o financiranju, kako bi bilo vidljivo za koje projekte su sredstva planirana te kako bi se olakšalo praćenje utroška sredstava.

Predlaže se tijelima koja sudjeluju u provedbi i financiranju projekata iz nadležnosti Ministarstva mora, prometa i infrastrukture i Ministarstva zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, pravodobno uspostaviti suradnju u postupku planiranja, kako bi se u proračunima i financijskim planovima osigurala potrebna sredstva za provedbu projekata.

Također, predlaže se da SAFU, Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva, društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik, grad Šibenik i Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost sporazumom utvrde međusobna prava i obveze vezano za financiranje projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac. S obzirom da i u financiranju projekta Program za vode i otpadne vode u Karlovcu sudjeluje više tijela, predlaže se razmotriti mogućnost zaključenja pisanog sporazuma o međusobnim pravima i obvezama vezanim za financiranje navedenog projekta između tijela koja sudjeluju u njegovoj provedbi i financiranju. Sporazumima bi, između ostalog, trebalo usuglasiti način na koji će se tijela koja sudjeluju u financiranju projekata iz nacionalnih izvora obavještavati o potrebnim sredstvima, kako bi ih ona mogla planirati u svojim proračunima i financijskim planovima (primjerice, da im SAFU odnosno nadležno ministarstvo tromjesečno dostavlja ažurirane planove izdataka), način na koji će im se dostavljati zahtjevi za sredstvima i popratna dokumentacija kojom se dokazuje opravdanost zahtjeva (ugovori, računi, situacije, zapisnici i drugo), te rokove u kojima će navedena tijela doznačavati sredstva na račun SAFU.

Državni ured za reviziju predlaže zatražiti mišljenje Porezne uprave Ministarstva financija kojim bi se razriješile postojeće nedoumice u vezi eventualne obveze plaćanja poreza na dodanu vrijednost, te definirao način plaćanja odnosno ispunjenja obveze u slučaju da na cjelokupna ili dio sredstava za provedbu projekata iz programa ISPA postoji obveza plaćanja poreza na dodanu vrijednost.

12.2. Nacionalni fond navodi da se na projekte financirane iz programa ISPA primjenjuju odredbe Okvirnog sporazuma između Europske komisije i Vlade Republike Hrvatske u vezi sudjelovanja Republike Hrvatske u programima pomoći Europske zajednice (Narodne novine - Međunarodni ugovori 8/02 i 11/02), što je i definirano člankom 1. Memoranduma o financiranju pojedinog projekta iz programa ISPA. Slijedom odredbi navedenih u Okvirnom sporazumu da se porez na dodanu vrijednost ne plaća na ugovore koji se financiraju iz sredstava Europske zajednice, projekti koji se financiraju iz programa ISPA također su oslobođeni obveze plaćanja poreza na dodanu vrijednost.

SAFU, vezano za koordinaciju pri planiranju financijskih sredstava u proračunima korisnika i resornih ministarstava, naglašava da se predviđanje potrošnje sredstava prema ugovorima planira u SAFU svakih šest mjeseci. Naime, pri izradi izvješća o praćenju provedbe pojedinog projekta za sastanke Odbora za praćenje programa ISPA, SAFU redovito ažurira podatke o planiranim plaćanjima za cjelokupno razdoblje provedbe ugovora. SAFU posebno napominje kako je planiranje potrošnje sredstava na mjesečnoj/kvartalnoj razini jako teško, sve do zaključivanja pojedinog ugovora, jer je teško predvidjeti vrijeme u kojem će Delegacija odobriti natječajnu dokumentaciju i izvješće o odabiru najpovoljnije ponude. Vezano za zaključivanje sporazuma kojim bi se utvrdila međusobna prava i obveze u financiranju projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, navodi da je vlasništvo nad projektom prije svega na resornom ministarstvu, ali i krajnjem korisniku koji su pripremali projekt i podnijeli zahtjev za financiranje projekta Europskoj komisiji, te bi trebali biti u mogućnosti planirati investiciju u svojim proračunima. Uloga SJFU (SAFU) je prije svega u planiranju plaćanja tijekom postupka odobrenja natječajne dokumentacije, zaključivanja ugovora, te provedbe projekta, o čemu relevantne institucije dobivaju obavijest putem izvješća o praćenju provedbe. Zbog navedenog, za pogrešno planiranje nacionalnog sufinanciranja zbog kašnjenja u zaključivanju sporazuma o financiranju ne može se teretiti SAFU već i stvarne vlasnike projekta. Nadalje navodi da se zaključivanje sporazuma o financiranju može očekivati tijekom srpnja ili kolovoza 2008.

Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva navodi da poduzima potrebne mjere da se otklone nedostaci vezani uz planiranje sredstava za provedbu projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac u državnom proračunu i da se pravodobno uspostavi suradnja u planiranju odgovarajućih sredstava u proračunu grada Šibenika i Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, kako se pri donošenju proračuna za 2009. uočeni nedostaci ne bi ponovili. Vezano za utvrđivanje međusobnih prava i obveza u financiranju projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, navodi da su tijela koja sudjeluju u provedbi i financiranju projekta koncem 2007. započeli aktivnosti, odnosno postupak usuglašavanja stavova u vezi sporazuma kojim bi se utvrdila međusobna prava i obveze u financiranju navedenog projekta. Usuglašavanja su nastavljena i u 2008. Međutim, zbog većeg broja subjekata koji sudjeluju u provedbi i financiranju projekta, do sredine travnja 2008. sporazum nije zaključen. Konačno usuglašavanje oko sadržaja sporazuma je u tijeku, nakon čega se očekuje i njegovo zaključenje.

Društvo HŽ - Infrastruktura d.o.o., Zagreb je prihvatilo nalaz Državnog ureda za reviziju, te navodi da će se ubuduće pravodobno uspostaviti suradnja sa SAFU i Ministarstvom mora, prometa i infrastrukture u postupku planiranja, kako bi se u proračunima i financijskim planovima osigurala potrebna sredstva za provedbu projekata.

Društvo Gradska čistoća d.o.o., Šibenik, vezano uz utvrđivanje međusobnih prava i obveza u financiranju projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac, navodi da su usuglašavanja oko zaključenja sporazuma o financiranju započela u 2007., te su se nastavila i u 2008. Također, navodi da su u tijeku usuglašavanja kako bi se provedba tog projekta nesmetano odvijala.

Informacijski sustav

- 13.1. Ministarstvo financija je za potrebe Nacionalnog fonda i SJFU, sredinom 2005., zaključilo ugovor o uspostavi informacijskog sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći Zajednice. Osnovna svrha uvođenja sustava je praćenje provedbe pojedinih pretpristupnih programa, njihove realizacije i uspješnosti provođenja, te općenito efikasnosti trošenja dobivenih sredstava. Izvoditelj je u skladu s ugovorom, početkom 2006. isporučio odnosno instalirao sustav (aplikacija CRO4EU), kada je započela faza njegova testiranja. Bilo je planirano da se sustav uspostavi prije nego se obavi prvo plaćanje iz programa ISPA (sredina 2007.). Također, planirano je da do potpune uspostave sustava, Nacionalni fond i SJFU, osim evidentiranja poslovnih događaja u navedenom sustavu, koriste i ručni sustav praćenja i evidentiranja poslovnih događaja vezanih za program ISPA, uključujući i vođenje poslovnih knjiga.

Do konca 2007., informacijski sustav je uspostavljen, a evidentiranja se još uvijek obavljaju usporedo u informacijskom i ručnom sustavu. Prema obrazloženju, informacijski sustav (CRO4EU) namijenjen praćenju pretpristupnih programa pomoći korišten je tijekom 2007. u Nacionalnom fondu i SJFU usporedo s ručnim evidencijama, koje su akreditirane od strane Europske komisije. Zbog nepronalaženja odgovarajućeg izvoditelja, odustalo se od provođenja projekta o provjeri usklađenosti postavki sustava sa ISO standardima vezanim uz informatičku sigurnost i pouzdanost podataka, koji su preduvjet za potpun prelazak s ručnih na elektronske evidencije. S obzirom da je SJFU izdvojena iz Ministarstva financija te je promijenila i lokaciju, u tijeku je odvajanje od servera Ministarstva financija i izgradnja vlastitih informatičkih kapaciteta. Nakon što se stvore tehnički preduvjeti te obavi usklađenje sa ISO standardima, planira se u potpunosti koristiti samo informacijski sustav, bez ručnog sustava evidentiranja.

Državni ured za reviziju predlaže Nacionalnom fondu i SAFU definirati nositelje i rokove provedbe aktivnosti koje se trebaju poduzeti za potpuni prelazak na informacijski sustav praćenja provedbe programa pomoći Zajednice, bez ručnog sustava evidentiranja.

- 13.2. Nacionalni fond navodi da su u tijeku pripremne radnje za početak postupka javne nabave za pružanje usluge procjene i revizije usklađenosti informatičkog sustava CRO4EU sa ISO 17799:2005 standardom, te se tijekom sljedećih mjeseci planira potpun prelazak s ručnog na elektronski sustav praćenja provedbe programa.

Izdaci

- 14.1. Izdaci za provedbu projekata iz programa ISPA u 2007. izvršeni su u iznosu 259.152 EUR, odnosno u protuvrijednosti 1.896.276,74 kn. Izvršeni izdaci odnose se na obavljena plaćanja za provedbu projekata Tehnička pomoć SJFU i NIK u iznosu 157.218 EUR, u protuvrijednosti 1.150.817,80 kn, te Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac u iznosu 101.934 EUR, u protuvrijednosti 745.458,94 kn.

Plaćanja prema zaključenim ugovorima o nabavi obavlja SJFU. Nakon dobivanja računa za plaćanje od izvoditelja, SJFU upućuje zahtjev Nacionalnom fondu, za sredstva Zajednice odnosno iz programa ISPA, te nadležnim ministarstvima odnosno subjektima koji osiguravaju sredstva iz nacionalnih izvora, da prema omjeru sufinanciranja iz Memoranduma o financiranju pojedinog projekta, doznače potrebna sredstva za plaćanje izvoditeljima. Nakon što Nacionalni fond i navedeni subjekti doznače sredstva za pojedini projekt na račun SJFU, SJFU obavlja plaćanja izvoditeljima.

U 2007., u okviru projekata koji se financiraju iz programa ISPA zaključeno je pet ugovora o tehničkoj pomoći, odnosno pružanju konzultantskih usluga u provedbi projekata u ukupnoj vrijednosti 431.920 EUR. Četiri ugovora zaključena su za pružanje usluga na provedbi projekta Tehnička pomoć SJFU i NIK u ukupnoj vrijednosti 262.030 EUR, a jedan o pružanju usluga na provedbi projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac u vrijednosti 169.890 EUR. Obavljena plaćanja u 2007. odnosila su se na plaćanja predujmova, 60,0% od ugovorenog iznosa.

Provjera izdataka za provedbu projekata iz programa ISPA obavlja se prema odredbama Memoranduma o financiranju, prema kojima država korisnica organizira provjere projekata na temelju odgovarajućeg uzorka, kako bi selektivno, na temelju analize rizika, provjerila izjave o izdacima na različitim relevantnim razinama. Provjere provedene za razdoblje koje pokriva pomoć iz programa ISPA obuhvaćaju najmanje 15,0% ukupno prihvatljivih izdataka za to razdoblje, a temelje se na reprezentativnom uzorku transakcija.

Državni ured za reviziju je za 2007., provjerio izvršene izdatke u iznosu 216.570 EUR ili 1.346.374,77 kn (83,6% ukupnih izdataka). Provjerama su obuhvaćena plaćanja ugovorenog predujma u visini 60,0% ugovorenog iznosa, prema tri ugovora o tehničkoj pomoći SJFU i NIK u ukupnom iznosu 114.636 EUR ili 839.462,69 kn, te prema ugovoru o tehničkoj pomoći krajnjem korisniku projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac u iznosu 101.934 EUR ili 506.912,08 kn. S obzirom da su se izvršeni izdaci u 2007. odnosili samo na plaćene predujmove prema okvirnim ugovorima o tehničkoj pomoći, provjerama se željelo utvrditi jesu li plaćanja predujmova obavljena u skladu sa zaključenim ugovorima. Provedba ugovora, odnosno provjera jesu li konzultanti obavili usluge u skladu sa zaključenim ugovorima, provjeravati će se u idućim izvještajnim razdobljima.

Provjerama je utvrđeno da su plaćanja konzultantima prema tri ugovora o tehničkoj pomoći SJFU i NIK u ukupnom iznosu 114.636 EUR obavljena u skladu sa zaključenim ugovorima.

Plaćanje konzultantu prema ugovoru o tehničkoj pomoći krajnjem korisniku projekta Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bikarac u iznosu 101.934,00 EUR, nije obavljeno u skladu sa zaključenim ugovorom, jer je plaćanje obavljeno nakon ugovorenog roka. Naime, ugovor s konzultantom o obavljanju usluga u vrijednosti 169.890 EUR, zaključen je 1. listopada 2007. Ugovoreno je plaćanje predujma u visini 60,0% ugovorenog iznosa u roku 45 dana od dana kada financijska služba SJFU zaprimi račun konzultanta za plaćanje predujma te drugu potrebnu dokumentaciju (ponudu i opis poslova).

Prema dokumentaciji financijske službe SJFU, račun za predujam u iznosu 101.934 EUR, te pripadajuća dokumentacija zaprimljeni su u financijskoj službi 17. listopada 2007. Plaćanje je trebalo obaviti do 1. prosinca 2007., a obavljeno je 14. prosinca 2007., odnosno sa zakašnjenjem od trinaest dana. Do zakašnjenja je došlo jer je SJFU zahtjev za doznakom sredstava iz nacionalnih izvora poslao početkom prosinca 2007. Potrebna sredstva su na račun SJFU doznačena 14. prosinca 2007., kada je obavljeno plaćanje konzultantu. U priručniku SJFU nisu precizno utvrđene procedure i postupci vezani za plaćanje računa dobavljačima roba i izvoditeljima radova i usluga.

Državni ured za reviziju predlaže u svrhu osiguranja plaćanja u ugovorenom roku, u priručniku SAFU precizno utvrditi procedure plaćanja računa izvoditeljima radova i usluga, te dobavljačima roba.

14.2. SAFU navodi da je procedura plaćanja dio novog priručnika za provedbu programa IPA, koji će se primjenjivati i na projekte financirane iz programa CARDS, PHARE i ISPA.

Provedba programa ISPA u Republici Hrvatskoj započela je koncem 2005., odnosno početkom 2006. Program se provodi prema decentraliziranom sustavu provedbe i pravilima Zajednice. Dosadašnje aktivnosti, ali i poteškoće u provedbi projekata, odnosile su se uglavnom na izradu i dobivanje prethodnog odobrenja na natječajnu dokumentaciju, te provedbu postupaka nabave. Manjim dijelom aktivnosti su se odnosile i na provedbu ugovora o tehničkoj pomoći, odnosno obavljanje konzultantskih usluga. U svrhu provedbe projekata, do konca 2007., planiralo se zaključiti 22 ugovora o nabavi, a zaključeno ih je pet. Do sredine svibnja 2008., planiralo se zaključiti 23 ugovora o nabavi, a zaključeno ih je sedam. Do kašnjenja i dugotrajnog trajanja pojedinih faza u provedbi, ponajviše je došlo zbog nedovoljnog broja i iskustva djelatnika u tijelima zaduženim za provedbu projekata, te njihove preopterećenosti, kao i složenih pravila i procedura prema kojima se projekti provode. To se naročito odnosi na djelatnike SJFU (SAFU), koja od svih tijela Republike Hrvatske koja sudjeluju u provedbi projekata ima najznačajniju ulogu. Zbog navedenog, u narednom razdoblju je naročito potrebno obratiti pozornost na osiguranje dovoljnog broja djelatnika u tijelima koja su nadležna za provedbu projekata, te njihovu edukaciju u provedbi projekata prema pravilima Zajednice. Također, potrebno je uspostaviti kontinuiranu suradnju tijela nadležnih za provedbu projekata, te pravodobno poduzimati odgovarajuće mjere u svrhu bržeg i efikasnijeg rješavanja problema koji se pojave u njihovoj provedbi.