



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU



IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI

UPRAVLJANJE SREDSTVIMA EU FONDOVA U
REPUBLICI HRVATSKOJ

Zagreb, svibanj 2015.

SADRŽAJ

stranica

SAŽETAK	i
PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE	2
METODE REVIZIJE	3
KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA SREDSTVIMA STRUKTURNIH INSTRUMENATA	4
KORIŠTENJE SREDSTAVA EU FONODOVA DO ULASKA RH U EU	7
PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR	10
Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukturnih instrumenata	11
Uredba o tijelima u Sustavu upravljanja i kontrole strukturnih instrumenata	11
Nacionalni strateški referentni okvir	11
Operativni programi	12
Institucionalni okvir	14
Unutarnje ustrojstvo	14
Odgovornosti i funkcije	17
KORIŠTENJE SREDSTAVA STRUKTURNIH INSTRUMENATA DO KONCA 2014.	21
Financijski pokazatelji od pristupanja EU do konca 2014.	22
Upravljanje OP-ima na razini Upravljačkih tijela	25
Informiranje javnosti	26
Analiza podataka na razini država članica	27
PLANIRANJE I IZVRŠENJE SREDSTAVA EU IZ DRŽAVNOG PRORAČUNA	29
Uplata sredstava RH u proračun EU	31
OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA SREDSTVIMA EU FONDOVA U RH	33
OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE	35
POJMOVNIK	37
KRATICE	40

SAŽETAK

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti upravljanja sredstvima EU fondova u RH. Revizijom su obuhvaćena tijela nadležna za upravljanje strukturnim instrumentima i to: Koordinacijsko i Upravljačko tijelo za OP „Regionalna konkurentnost“, Tijelo za ovjeravanje, Upravljačko tijelo za OP „Promet“, Upravljačko tijelo za OP „Zaštita okoliša“ i Upravljačko tijelo za OP „Razvoj ljudskih potencijala“.

Predmet revizije bile su aktivnosti nadležnih tijela u RH vezane uz upravljanje sredstvima EU fondova koje se odnose na strukturne instrumente (strukturni fondovi i KF) te financijske pokazatelje vezane uz strukturne instrumente za financijsko razdoblje 2007. - 2013.

Osnovni cilj revizije bio je ocijeniti učinkovitost upravljanja sredstvima strukturnih instrumenata u RH. Uz osnovni cilj, posebni ciljevi revizije bili su: provjeriti donošenje i primjenu propisa koji se odnose na upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata, provjeriti i ocijeniti obavljaju li subjekti revizije poslove koji proizlaze iz njihovih funkcija i zadaća određenih pravnim i institucionalnim okvirom, provjeriti planiranje i izvršenje državnog proračuna vezano uz sredstva strukturnih instrumenata, provjeriti financijske pokazatelje o korištenju raspoloživih sredstava strukturnih instrumenata u 2013. i 2014. te ocijeniti suradnju subjekata i dostupnost informacija pri upravljanju sredstvima EU fondova.

Ulaskom u EU (1. srpnja 2013.), RH su na raspolaganju znatno veća sredstva iz EU fondova u odnosu na sredstva koja je imala na raspolaganju kroz pretpristupne fondove. U financijskom razdoblju 2007. - 2013. koristila se IPA (IPA I, II i V nastavlja se koristi do konca 2020.), a s danom pristupanja, RH postaje i korisnik strukturnih instrumenata (EFRR, ESF i KF). Korištenje sredstava iz EU fondova u razdoblju nakon pristupanja bilo je složeno i zahtjevno, jer su se paralelno provodile dvije vrste programa.

Revizijom je utvrđeno:

- Pravni okvir je u cijelosti uspostavljen, odnosno doneseni su svi potrebni propisi u skladu s kojima subjekti revizije obavljaju svoje zadaće i funkcije.
- S obzirom na radnu preopterećenost, fluktuaciju i složenost poslova postoji potreba za daljnjim jačanjem administrativnih kapaciteta u skladu s donesenim odlukama Vlade RH o potrebi zapošljavanja i sistematizaciji radnih mjesta kao i potreba za kontinuiranom izobrazbom.
- Pojedini djelatnici unutar Upravljačkog tijela, koji su potpora Koordinacijskom tijelu, radno su opterećeni te je potrebno ustrojiti unutarnju jedinicu za samostalno obavljanje funkcija za koje je odgovorno Koordinacijsko tijelo.
- Financijski podaci NF-a i Upravljačkih tijela o ugovorenim i plaćenim iznosima, nisu istovjetni i vode se na različite načine.
- U pojedinim OP-ima postoje značajni problemi u provedbi projekata, koji se, između ostalog, odnose na kašnjenje provedbe projekata i na složenost provedbe velikih infrastrukturnih projekata, te postoje rizici vezani uz ostvarenje općih ciljeva projekata.
- RH je do konca 2014. primila od EK 431.716.914,94 EUR ili 50,3 % od raspoloživog iznosa (858.275.017,60 EUR), te je po razini iskorištenosti sredstava strukturnih instrumenata na 24. mjestu, od 28 država članica.

- S obzirom da je iz strukturnih instrumenata financijskog razdoblja 2007. - 2013. preostalo za ugovoriti 207.423.251,12 EUR, a za isplatiti krajnjim korisnicima 568.961.682,27 EUR te da se navedena sredstva moraju utrošiti do konca 2016., postoji rizik da sredstva neće biti iskorištena.
- Donesena je Komunikacijska strategija na razini sustava upravljanja strukturnim instrumentima, doneseni su pojedinačni Komunikacijski akcijski planovi za OP-e te je izrađena mrežna stranica u svrhu informiranja javnosti o korištenju sredstava iz EU fondova i redovito se ažurira. Međutim, podaci o ugovorenim i plaćenim sredstvima objavljeni na mrežnoj stranici odnose se na ukupan iznos za cijelo financijsko razdoblje 2007. - 2013. ne uzimajući u obzir specifičnosti u provedbi pojedinih OP-a i različitu dinamiku njihove provedbe, što utječe na transparentnost praćenja iskorištenosti raspoloživih sredstava strukturnih instrumenata.
- Sredstva strukturnih instrumenata nisu realno planirana u Državnom proračunu za 2013. i 2014.

Na temelju revizijom utvrđenih činjenica, Državni ured za reviziju ocjenjuje da je upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata u RH djelomično učinkovito.

Državni ured za reviziju je dao sljedeće preporuke:

- Subjekti revizije, u kojima postoji potreba za daljnjim jačanjem administrativnih kapaciteta, trebaju ubrzati aktivnosti vezane uz provođenje Odluka o potrebi jačanja administrativnih kapaciteta, odnosno poduzeti potrebne mjere za zapošljavanje predviđenog broja djelatnika kao i zapošljavati djelatnike s radnim iskustvom te osigurati stalnu izobrazbu.
- U Koordinacijskom tijelu potrebno je ustrojiti unutarnje organizacijske jedinice na način koji će omogućiti samostalno obavljanje propisanih zadaća i funkcija za koje je odgovorno te pojačati ulogu u koordinaciji, razmjeni informacija i usklađivanju podataka svih subjekata revizije, jer će u predstojećem razdoblju, kada završava korištenje strukturnih instrumenata, koordinacija svih nadležnih tijela biti izuzetno važna za učinkovito korištenje preostalih sredstava.
- Subjekti revizije trebaju uskladiti način prikazivanja financijskih podataka, uzimajući u obzir specifičnosti svakog OP-a, odnosno jasno odrediti način vođenja i prikazivanja financijskih podataka.
- S obzirom da se značajniji iznosi planiraju realizirati u posljednje dvije godine provedbe (2015. i 2016.), Upravljačka tijela trebaju provoditi odgovarajuće kontrole u svim tijelima kojima su delegirane funkcije u svrhu boljeg upravljanja OP-om, procijeniti rizike koji bi mogli dovesti do preopterećenja tijela koja sudjeluju u upravljanju strukturnim instrumentima i u upravljanju ESI fondovima te ubrzati aktivnosti, kako bi se ugovorene usluge realizirale, sredstva iskoristila za doznačene namjene i da neočekivane okolnosti ne utječu na realizaciju ugovora.
- Zbog specifičnosti OP-a, potrebno je objavljivati i redovno ažurirati odvojene podatke za svaki OP, s ciljem transparentnog praćenja iskorištenosti raspoloživih sredstava strukturnih instrumenata.

- Subjekti revizije trebaju realnije planirati i izvršavati sredstava strukturnih instrumenata u državnom proračunu.

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih slabosti i propusta te utjecala na povećanje učinkovitosti upravljanja i iskorištavanja sredstava strukturnih instrumenata EU koje RH ima na raspolaganju.



REPUBLIKA HRVATSKA
DRŽAVNI URED ZA REVIZIJU

KLASA: 041-01/14-10/45
URBROJ: 613-02-11-15-10

Zagreb, 19. svibnja 2015.

IZVJEŠĆE
O OBAVLJENOJ REVIZIJI UČINKOVITOSTI
UPRAVLJANJA SREDSTVIMA EU FONDOVA
U REPUBLICI HRVATSKOJ

Na temelju odredbi članka 12. i 14. Zakona o Državnom uredu za reviziju (Narodne novine 80/11), obavljena je revizija učinkovitosti upravljanja sredstvima EU fondova u RH.

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

Postupci revizije provedeni su od 22. travnja 2014. do 19. svibnja 2015.

PREDMET, SUBJEKTI I CILJEVI REVIZIJE

Predmet revizije su bile aktivnosti nadležnih tijela u RH vezane uz upravljanje sredstvima EU fondova koje se odnose na strukturne instrumente (strukturni fondovi i KF) te financijske pokazatelje vezane uz strukturne instrumente za financijsko razdoblje 2007. - 2013.

Subjekti revizije su tijela nadležna za provedbu strukturnih instrumenata u RH i to: MRRFEU kao Koordinacijsko i Upravljačko tijelo za OP „Regionalna konkurentnost“, Ministarstvo financija, odnosno NF kao Tijelo za ovjeravanje, MPPI kao Upravljačko tijelo za OP „Promet“, MZOIP kao Upravljačko tijelo za OP „Zaštita okoliša“ i MRMS kao Upravljačko tijelo za OP „Razvoj ljudskih potencijala“. Navedeni subjekti su odabrani zbog značajne uloge u upravljanju sredstvima strukturnih instrumenata.

Osnovni cilj revizije je bio ocijeniti učinkovitost upravljanja sredstvima strukturnih instrumenata u RH kroz uvid u aktivnosti i financijske pokazatelje vezane uz korištenje raspoloživih sredstava.

Posebni ciljevi revizije su bili:

- provjeriti donošenje i primjenu propisa koji se odnose na upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata
- provjeriti i ocijeniti obavljaju li subjekti revizije poslove koji proizlaze iz njihovih funkcija i zadaća određenih pravnim i institucionalnim okvirom
- provjeriti planiranje i izvršenje državnog proračuna vezano uz sredstva strukturnih instrumenata (državni proračun i Upravljačka tijela)
- provjeriti financijske pokazatelje o korištenju raspoloživih sredstava strukturnih instrumenata u 2013. i 2014.
- ocijeniti suradnju subjekata i dostupnost informacija pri upravljanju sredstvima EU fondova.

METODE REVIZIJE

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

Za potrebe provedbe postupaka revizije korištene su sljedeće metode:

- sastanci/intervjui s predstavnicima subjekata revizije (čelnici, voditelji odjela, zaposlenici)
- analiza dokumentacije i pravnog okvira (zakoni, interni akti, procedure, evidencije, Izvješća Vlade RH za Hrvatski sabor i za EK)
- uvid u rad subjekata radi provjere pravilnosti provedbe propisa i učinkovitosti upravljanja sredstvima strukturnih instrumenata
- uvid u financijsko upravljanje projektima EU
- analiza i usporedba s podacima drugih država članica EU.

Intervju i sastanci su obavljeni s rukovoditeljima viših razina upravljanja u subjektima revizije. Provjerom je obuhvaćena odgovarajuća dokumentacija u svim subjektima vezana uz EU i nacionalnu regulativu, financijske podatke, izvješća, interne priručnike i procedure te drugu dokumentaciju potrebnu za ostvarenje revizijskih ciljeva, odnosno utvrđivanje činjenica, donošenje zaključaka i preporuka.

Za utvrđivanje jednog od kriterija ocjene učinkovitosti, Državni ured za reviziju je obavio analizu podataka o iskoristivosti sredstava strukturnih instrumenata u članicama EU za financijsko razdoblje 2007. - 2013., koji su objavljeni u svibnju 2014. na stranici EK <http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013en.cfm>.

Na temelju analize, razina učinkovitosti utvrđena je u odnosu najuspješnijih i najmanje uspješnih država članica u povlačenju sredstava strukturnih instrumenata (uzimajući u obzir iskorištenost sredstava do konca 2013.). Za RH uzeti su podaci do konca 2014., kako bi se mogli usporediti s drugim državama članicama s obzirom na različite i specifične uvjete korištenja sredstava strukturnih instrumenata za RH¹. Na temelju obavljene analize, određeni su kriteriji za ocjenu učinkovitosti (*učinkovito*, *djelomično učinkovito* i *nije učinkovito*) te je ocijenjeno kako se RH pozicionirala kao korisnica strukturnih instrumenata u odnosu na druge države članice.

¹ S obzirom da je RH pristupila EU koncem financijskog razdoblja 2007. - 2013., EK joj je odobrila dodatnu godinu za korištenje sredstava pa tako za RH vrijedi pravilo n+3, dok za druge države članice vrijedi pravilo n+2.

KRITERIJI ZA OCJENU UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA SREDSTVIMA STRUKTURNIH INSTRUMENATA

Učinkovitost upravljanja sredstvima strukturnih instrumenata ocjenjivala se prema područjima revizije i to: pravni i institucionalni okvir, planiranje i izvršenje državnog proračuna vezano uz nacionalno sufinanciranje i EU sredstva te korištenje sredstava strukturnih instrumenata do konca 2014.

Okosnicu revizije su činila sljedeća pitanja:

Glavno pitanje:

- Je li upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata u 2013. i 2014. bilo učinkovito?

Potpitanja:

- Obavljaju li subjekti revizije funkcije i zadaće u skladu s propisima i ciljevima učinkovitog upravljanja sredstvima strukturnih instrumenata?
- Je li broj zaposlenika uključenih u procese vezane uz povlačenje sredstava EU fondova dostatan te imaju li zaposlenici odgovarajuću izobrazbu?
- Planira i izvršava li RH sredstva nacionalnog sufinanciranja i EU sredstva u državnom proračunu?
- Jesu li financijski pokazatelji strukturnih instrumenata za 2013. i 2014. dostupni i transparentni?
- Je li od pristupanja EU do konca 2014. RH učinkovito koristila sredstva strukturnih instrumenata?

Za ocjenu učinkovitosti upravljanja sredstvima strukturnih instrumenata u 2013. i 2014. Državni ured za reviziju je utvrdio kriterije po područjima revizije i financijski kriterij kojim se utvrđuje iskorištenost sredstava strukturnih instrumenata u odnosu na druge države članice.

U nastavku se daju kriteriji za ocjenu učinkovitosti upravljanja sredstvima strukturnih instrumenata u RH za 2013. i 2014., po područjima revizije.

Kriteriji za ocjenu učinkovitosti upravljanja sredstvima strukturnih instrumenata, po područjima revizije

Područja revizije		Kriteriji
1		2
Pravni okvir	Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukturnih instrumenata EU u RH	<ul style="list-style-type: none"> - uspostavljen institucionalni okvir za korištenje strukturnih instrumenata EU u RH - određene funkcije i odgovornosti tijela - provedba funkcija koje obavlja Koordinacijsko tijelo - provedba funkcija koje obavlja Tijelo za ovjeravanje - provedba funkcija koje obavljaju Upravljačka tijela
	Uredba o tijelima u Sustavu upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata	<ul style="list-style-type: none"> - određene institucije koje obavljaju funkcije prema pojedinim OP-ima i njihovim prioritnim osima
	Nacionalni strateški referentni okvir	<ul style="list-style-type: none"> - usvojen krovni programski dokument - utvrđen opći cilj - utvrđeni strateški ciljevi - utvrđeni tematski prioriteti
	Operativni programi	<ul style="list-style-type: none"> - usvojeni OP-i - utvrđeni opći ciljevi - utvrđeni specifični ciljevi OP-a - usklađenost s tematskim prioritetima i strateškim ciljevima NSRO-a - određeni raspoloživi iznosi prema OP-ima
Institucionalni okvir	Koordinacijsko tijelo - MRRFEU	<p>Ustrojstvo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - organizacija unutarnjih ustrojstvenih jedinica i suradnja s drugim subjektima - upravljanje ljudskim potencijalima - sistematizacija radnih mjesta, stručno usavršavanje, analiza radne opterećenosti - izrada strategije organizacijskog razvoja
		<p>Odgovornosti i funkcije:</p> <ul style="list-style-type: none"> - izrada NSRO-a i OP-a, nadzor napretka, praćenje i ocjena provedbe - koordinacija i praćenje provedbe korištenja strukturnih instrumenata - upoznavanje javnosti s provedenim aktivnostima - uspostava, nadgledanje i unaprjeđivanje sustava upravljanja strukturnim instrumentima - donošenje, praćenje i primjena smjernica o postupanju tijela - priprema kriterija za odabir projekata - priprema Komunikacijskog plana i koordinacija provedbe mjera informiranja i vidljivosti - prikupljanje i evidentiranje informacija o revizijama te koordinacija provedbe preporuka - razvijanje i unaprjeđenje integriranog sustava upravljanja informacijama (dalje u tekstu: MIS) - koordinacija s EK (Izvešća EK)
	Tijelo za ovjeravanje - Ministarstvo financija, NF	<p>Ustrojstvo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - organizacija unutarnjih ustrojstvenih jedinica i suradnja s drugim subjektima - upravljanje ljudskim potencijalima - sistematizacija radnih mjesta, stručno usavršavanje, analiza radne opterećenosti - izrada strategije organizacijskog razvoja

Područja revizije		Kriteriji
1	2	
		<p>Odgovornosti i funkcije:</p> <ul style="list-style-type: none"> - izrada i podnošenje EK ovjerene izjave o izdacima i zahtjeva za plaćanje te ovjeravanje izdataka - u svrhu ovjeravanja, osiguravanje primitaka odgovarajućih informacija Upravljačkog tijela o postupcima provjere izdataka navedenih u izjavama o izdacima - vođenje evidencije o svim izdacima, naplativim i povučenim iznosima - dostavljanje EK prognoze zahtjeva za plaćanje kao i izjave o povučenim i naplaćenim iznosima, očekivanim povratima i nenaplativim iznosima
	Upravljačka tijela - MRRFEU, MPPI, MZOIP, MRMS	<p>Ustrojstvo:</p> <ul style="list-style-type: none"> - organizacija unutarnjih ustrojstvenih jedinica i suradnja s drugim subjektima - upravljanje ljudskim potencijalima - sistematizacija radnih mjesta, stručno usavršavanje, analiza radne opterećenosti - izrada strategija organizacijskog razvoja
		<p>Odgovornosti i funkcije:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aktivnosti vezane uz izbor projekata i provjeru prikazanih izdataka - aktivnosti vezane uz djelovanje odbora za praćenje pojedinih OP-a - nadgledanje funkcija delegiranih Posredničkim tijelima - izrada i podnošenje godišnjih i završnih izvješća o provedbi OP-a EK - praćenje primjene n+3 pravila te poduzimanje mjera radi sprječavanja povrata sredstava - pripremanje internih procedura i korištenje MIS-a
Državni proračun	Planiranje i izvršavanje proračuna u djelu sredstava strukturnih instrumenta EU	<ul style="list-style-type: none"> - planirana sredstva proračuna u djelu strukturnih instrumenta EU i nacionalnog sufinanciranja za 2013. i 2014. - izvršena sredstva proračuna u djelu strukturnih instrumenta EU i nacionalnog sufinanciranja za 2013. i 2014.
	Doprinosi u EU proračun	<ul style="list-style-type: none"> - planirani doprinosi za 2013. i 2014. - izvršene uplate RH u EU proračun za 2013. i 2014.
Korištenje sredstava strukturnih instrumenata od pristupanja do konca 2014.	Financijski pokazatelji od pristupanja do konca 2014.	<ul style="list-style-type: none"> - odnos raspoloživih, primljenih, ugovorenih i isplaćenih sredstava strukturnih instrumenata do konca 2014. - praćenje primjene n+3 pravila
	Upravljanje OP-ima na razini Upravljačkih tijela	<ul style="list-style-type: none"> - broj projekata za financiranje - broj zaključenih ugovora - aktivnosti vezane uz praćenje provedbe OP-a; unutarnja i vanjska revizija, godišnji pregled 2013. i 2014. - promjene u upravljanju OP-ima pri prelasku iz IPA-e u strukturne instrumente
	Informiranje javnosti	<ul style="list-style-type: none"> - suradnja subjekata - mrežna stranica i Izvješća Vlade RH za Hrvatski sabor
	Usporedba i analiza podataka na razini država članica	<ul style="list-style-type: none"> - pozicija RH u odnosu na druge države članice

Financijski kriterij za ocjenu učinkovitosti upravljanja sredstvima strukturnih instrumenata u RH se odnosi na pokazatelj iskorištenosti raspoloživih sredstva RH u odnosu na druge države članice.

Upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata ocjenjuje se kao **učinkovito**, ako je RH iskoristila sredstva kao trećina najuspješnijih država članica (jednako ili više od 68,0 %), ako subjekti revizije uspješno obavljaju zadaće i funkcije u skladu s propisima i aktima te prate izvršenje i provedbu OP-a. Kao **djelomično učinkovito**, ocjenjuje se ako je iskoristila sredstva kao trećina srednje uspješnih država članica (od 56,8 % do 67,9 %) i ako su utvrđene slabosti i propusti u manjem broju područja revizije, dok se upravljanje sredstvima ocjenjuje kao **neučinkovito**, ako je RH iskoristila sredstva kao trećina najmanje uspješnih država članica (manje od 56,7 %), ako su utvrđene slabosti i propusti u većem broju područja revizije te grubo nepoštivani propisi i unutarnji akti kojima se uređuje upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata.

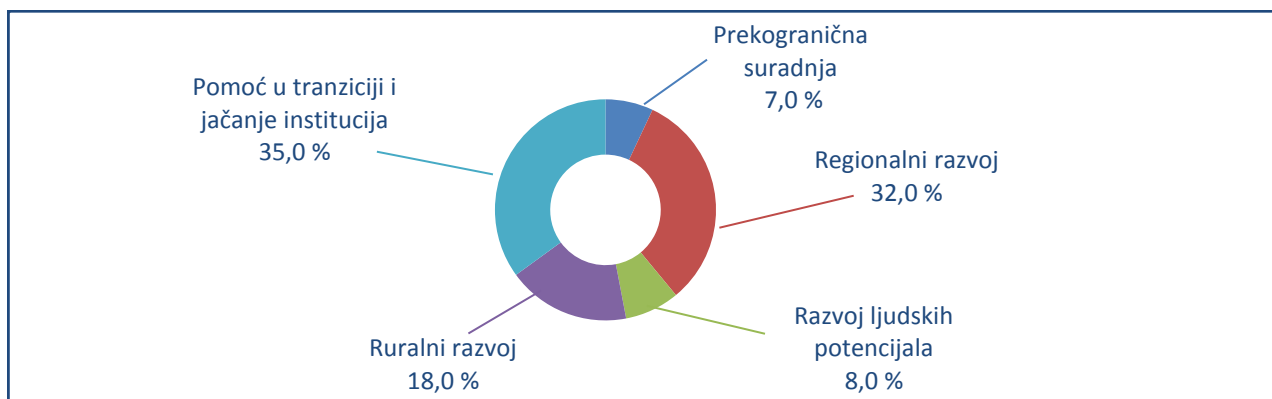
KORIŠTENJE SREDSTAVA EU FONODOVA DO ULASKA RH U EU

RH je do ulaska u EU bila korisnica programa IPA, koji je u financijskom razdoblju 2007. - 2013. zamijenio programe prve generacije - CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD. Osnovni cilj programa IPA odnosio se na pomoć državama kandidatkinjama i državama potencijalnim kandidatkinjama u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU te jačanju kapaciteta za provedbu novih zakona i drugih propisa. Ulaskom u EU, 1. srpnja 2013., RH je kao punopravna članica postala korisnica strukturnih instrumenata, s time da ima mogućnost koristiti i preostali neiskorišteni dio IPA programa (IPA I, II i V) do konca 2020. Korištenje sredstava iz programa IPA odvija se kroz pet komponenti i to: Pomoć u tranziciji i jačanje institucija, Prekogranična suradnja, Regionalni razvoj, Ruralni razvoj i Razvoj ljudskih potencijala.

Financijski okvir EU za financijsko razdoblje 2007. - 2013. prema IPA komponentama, daje se u grafičkom prikazu broj 1.

Grafički prikaz broj 1

Financijski okvir EU za financijsko razdoblje 2007. - 2013.
prema IPA komponentama



Izvor: <http://www.safu.hr/hr/o-programima-eu/ipa>

Pomoć u tranziciji i jačanje institucija - IPA I usmjerena je na financiranje aktivnosti i projekata koji se odnose na izgradnju i jačanje institucija s ciljem njihovog usklađivanja s pravnom stečevinom EU i kao pomoć u ispunjavanju kriterija (politički i ekonomski kriteriji, sposobnost preuzimanja obveza iz članstva) za pristupanje EU. Korisnici IPA komponente I su tijela državne uprave, ustanove te neprofitne organizacije.

Prekogranična suradnja - IPA II pruža potporu programima koji se odnose na prekograničnu suradnju graničnih regija RH i susjednih država članica EU te potencijalnih kandidatkinja. S obzirom na geografski oblik RH i dužinu granica, financiranje projekata vezanih uz prekograničnu suradnju kroz EU programe ima važnu ulogu u regionalnom razvoju RH. Predlagatelji projekata moraju biti neprofitne pravne osobe (udruge, ustanove, gospodarske komore, tijela regionalne i lokalne vlasti, regionalne razvojne agencije, centri za istraživanje i razvoj te poljoprivredne udruge).

Regionalni razvoj - Promet, Zaštita okoliša, Regionalna konkurentnost - IPA III podupire infrastrukturne projekte u sektorima zaštite okoliša i prometa, kao i programe poticanja konkurentnosti i regionalnog razvoja. U tom smislu predstavlja nastavak programa ISPA i komponente gospodarske i socijalne kohezije programa PHARE te pripremu za korištenje EFRR nakon pristupanja. Korisnici IPA komponente III su tijela državne uprave, javne i znanstvene ustanove te poslovne zajednice.

Korištenje sredstava unutar komponente III programa IPA, temelji se na višegodišnjim programskim dokumentima:

- OP „Promet“ - IPA III A
- OP „Zaštita okoliša“ - IPA III B i
- OP „Regionalna konkurentnost“ - IPA III C.

Razvoj ljudskih potencijala - IPA IV prethodio je ESF-u koji financira projekte na području socijalne kohezije u svrhu ostvarivanja ciljeva Europske strategije za zapošljavanje. Ključni okvir za korištenje sredstava iz EU fondova u području zapošljavanja, obrazovanja, stručnog osposobljavanja i socijalnog uključivanja je OP „Razvoj ljudskih potencijala“. Specifičnost navedenog OP-a je u tome što se od ukupno dodijeljenih sredstva za navedeni program 60,15 % odnosi na sheme dodjele bespovratnih sredstava.

Ruralni razvoj - IPA V neposredno se nastavlja na program SAPARD. Ova komponenta IPA programa usmjerena je na unaprjeđenje poljoprivrednog sektora i jačanje konkurentnosti poljoprivrednih proizvoda, poboljšanje tržišne efikasnosti i provedbe EU standarda te razvoj ruralne ekonomije.

OP u okviru III i IV komponente programa IPA su nakon ulaska RH u EU nastavili provedbu kroz OP „Promet“, „Zaštita okoliša“, „Regionalna konkurentnost“ i „Razvoj ljudskih potencijala“, koji se financiraju iz sredstava strukturnih instrumenata namijenjenih RH za financijsko razdoblje 2007. - 2013.

Prema podacima NF-a na dan 30. lipnja 2013., RH je za financijsko razdoblje 2007. - 2013. imala na raspolaganju 748.621.736 EUR iz programa IPA.

U tablici broj 1 daju se podacima o IPA programu 2007. - 2013.

Tablica broj 1

IPA program 2007. - 2013.

u EUR

Redni broj	Program	Raspoloživa sredstva	Priljena sredstva od EK	Ugovoreni iznos	Plaćeni iznos
	1	2	3	4	5
1.	IPA I 2007. – 2013.	207.335.260,00	132.773.712,69	155.182.403,88	123.494.484,67
2.	IPA II 2007. – 2013.	12.519.302,00	7.650.760,35	11.647.255,81	8.103.978,01
3.	IPA III 2007. – 2013.	330.269.029,00	144.127.765,80	217.969.351,51	105.196.467,20
4.	IPA IV 2007. – 2013.	94.422.000,00	40.082.871,94	56.169.416,72	39.891.596,82
5.	IPA V 2007. – 2013.	104.076.145,00	39.788.384,12	65.054.943,45	18.483.195,45
UKUPNO IPA		748.621.736,00	364.423.494,90	506.023.371,37	295.169.722,15

Izvor: Ministarstvo financija, Nacionalni fond na dan 30. lipnja 2013.

Do konca 2013. RH je na temelju Sporazuma o financiranju dobila na raspolaganje dodatna sredstva iz programa IPA (2007. - 2013.), a sporazumi o financiranju su stupili na snagu nakon ulaska u EU.

U tablicu broj 1 nisu uključena dodatna sredstva koja je RH dobila nakon ulaska u EU, a odnose se na:

- IPA I 2012. nacionalni programi u iznosu 30.127.365 EUR, sporazum je stupio na snagu 29. prosinca 2013.
- IPA I 2013. nacionalni programi u iznosu 11.584.700 EUR, sporazum je stupio na snagu 14. siječnja 2014., ali je dodan alokaciji s danom potpisivanja sporazuma 26. srpnja 2013.
- IPA II 2012. i 2013. prekogranična suradnja i transnacionalni program u iznosu 5.000.000 EUR, sporazum je stupio na snagu 8. studenoga 2013.
- IPA V u iznosu 40.207.535 EUR, sporazum je stupio na snagu 18. listopada 2013.

Na dan 31. prosinca 2013. RH je imala na raspolaganju **835.541.336 EUR**, od čega se na raspoloživa sredstva na dan 30. lipnja 2013. odnosi **748.621.736 EUR** i na dodatna sredstva **86.919.600 EUR**.

Pristupanjem EU, RH je na raspolaganju iz strukturnih instrumenata **433.583.988,60 EUR**, čime ukupno raspoloživa sredstva za financijsko razdoblje 2007. - 2013. iznose **1.269.125.324,60 EUR**.

RH je tijekom financijskog razdoblja 2007. – 2013., prije pristupanja EU, koristila pretpristupni program IPA, a danom pristupanja, postala je korisnik strukturnih instrumenata za drugu polovinu 2013. U skladu s navedenim, podaci o sredstvima iz EU fondova iskazani koncem 2013. objedinjuju sredstva iz IPA programa i nova raspoloživa sredstva iz strukturnih instrumenata.

U tablici broj 2 daju se podaci o sredstvima iz IPA programa i strukturnih instrumenata za financijsko razdoblje 2007. - 2013.²

² U tablici broj 2 za financijsko razdoblje 2007. – 2013. ne prikazuju se zasebno IPA III i IPA IV, s obzirom da su te komponente nakon pristupanja EU postale strukturni instrumenti i nastavljaju se provoditi kroz OP „Promet“, OP „Zaštita okoliša“, OP „Regionalna konkurentnost“ i OP „Razvoj ljudskih potencijala“.

Tablica broj 2

Sredstva iz IPA programa i strukturnih instrumenata
za financijsko razdoblje 2007. - 2013.

u EUR

Redni broj	Program	Raspoloživa sredstva	Primljena sredstva od EK	Ugovoreni iznos	Plaćeni iznos
	1	2	3	4	5
1.	IPA I	249.047.325,00	160.775.190,44	162.687.734,18	135.884.068,91
2.	IPA II	17.519.302,00	10.799.611,76	12.214.520,55	9.011.793,09
3.	OP Promet	236.983.305,00	58.983.050,93	79.815.158,85	53.596.317,08
4.	OP Zaštita okoliša	281.099.011,00	59.178.852,61	96.290.130,65	40.518.805,29
5.	OP Regionalna konkurentnost	187.779.595,00	38.666.586,75	65.817.346,58	45.076.647,75
6.	OP Razvoj ljudskih potencijala	152.413.106,60	44.747.570,74	70.587.533,86	54.357.469,50
7.	IPA V	144.283.680,00	44.883.475,90	72.035.220,10	33.332.648,34
UKUPNO		1.269.125.324,60	418.034.339,13	559.447.644,77	371.777.749,96

Izvor: Ministarstvo financija, Nacionalni fond na dan 31. prosinca 2013.

S obzirom da su predmet revizije aktivnosti vezane uz upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata odnosno pregled financijskih pokazatelja od 1. srpnja 2013. do konca 2014., u nastavku se daju podaci o upravljanju sredstvima strukturnih instrumenata prema područjima revizije.

PRAVNI I INSTITUCIONALNI OKVIR

Korištenje sredstava iz EU fondova u RH funkcionira prema jasno određenim pravilima i propisima koji, između ostalog, uređuju djelokrug, prioritete, aktivnosti, ali i prava i obveze nadležnih tijela država članica u programskom i provedbenom smislu, nadzor nad provedbom te sustav izvješćivanja. Kako bi se omogućilo učinkovito i efikasno korištenje sredstava iz EU fondova, potrebno je osigurati usklađenost svih sustava za upravljanje sredstvima iz EU fondova uspostavljenih unutar nadležnih tijela s EU i nacionalnim propisima te postizanje ciljeva određenih u programskim dokumentima namijenjenim za određeno financijsko razdoblje.

Ulaskom RH u EU pravni okvir o upravljanju i korištenju sredstava iz EU fondova je usklađen s pravilima i propisima EU, kojima se definira niz zajedničkih pravila i načela koja su primjenjiva na sve EU fondove. U financijskom razdoblju 2007. – 2013., države članice EU za korištenje sredstava iz EU fondova bile su obvezne postupati u skladu s općom Uredbom Vijeća (EZ) br. 1083/2006, od 11. srpnja 2006.³.

Slijedom navedenog, nacionalni *pravni okvir* čine Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukturnih instrumenata EU u RH (Narodne novine 78/12, 143/13 i 157/13), Uredba o tijelima u Sustavu upravljanja i kontrole strukturnih instrumenata EU u RH (Narodne novine 97/12), NSRO i OP - i.

³ Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006, od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o EFRR, ESF i KF; njenim donošenjem je stavljena van snage Uredba (EZ) br. 1260/1999.

Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukturnih instrumenata

Zakonom o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukturnih instrumenata EU u RH, donesenim u srpnju 2012., uspostavljen je institucionalni okvir za korištenje strukturnih instrumenata koji su namijenjeni provedbi OP-a iz financijskog razdoblja 2007. – 2013. Navedenim Zakonom također su određene funkcije i odgovornosti tijela koja čine sustav upravljanja i kontrole korištenja sredstava strukturnih instrumenata. U sustavu za upravljanje strukturnim instrumentima koji uređuje spomenuti Zakon, uspostavljena su tijela nadležna za upravljanje i kontrolu sredstava strukturnih instrumenata.

Uredba o tijelima u Sustavu upravljanja i kontrole strukturnih instrumenata

Na temelju odredbe članka 5. stavka 4. Zakona o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukturnih instrumenata, u kolovozu 2012. je donesena Uredba o tijelima u Sustavu upravljanja i kontrole strukturnih instrumenata EU u RH. Navedenom Uredbom su određene institucije koje postaju tijela u Sustavu upravljanja i kontrole strukturnih instrumenata EU u RH: Koordinacijsko tijelo je MRRFEU, Tijelo za reviziju je ARPA, Tijelo za ovjeravanje je Ministarstvo financija (NF), Upravljačko tijelo nadležno za upravljanje OP-om „Promet“ je MPPI, Upravljačko tijelo nadležno za upravljanje OP-om „Zaštita Okoliša“ je MZOIP, Upravljačko tijelo nadležno za upravljanje OP-om „Regionalna konkurentnost“ je MRRFEU, Upravljačko tijelo nadležno za upravljanje OP-om „Razvoj ljudskih potencijala“ je MRMS te Posrednička tijela razine 1 i 2 koja čine odgovarajuća ministarstva, agencije, zavodi i drugi, ovisno o pojedinim OP-ima.

Nacionalni strateški referentni okvir

NSRO je krovni programski dokument kojim se utvrđuju ciljevi i prioriteti korištenja sredstava strukturnih instrumenata EU od datuma pristupanja do konca 2013. te daje okvir za korištenje instrumenata Kohezijske politike EU nakon pristupanja. NSRO je odobrila EK u kolovozu 2013. te je usklađen s općim strateškim dokumentima koje je RH izradila za 2013.

Strateška usmjerenost NSRO-a odražava se na tri razine strukture ciljeva i prioriteta:

- opći cilj
- strateški ciljevi
- tematski prioriteti.

Opći cilj NSRO-a je poduprijeti konvergenciju RH s drugim zemljama EU, ubrzanjem gospodarskog rasta i poticanjem zapošljavanja. Kao pomoć ostvarivanju općeg cilja utvrđena su tri **strateška cilja**:

- konkurentno gospodarstvo temeljeno na integraciji tržišta, institucionalnim reformama i održivom razvoju
- poboljšanje okruženja za otvaranje radnih mjesta i zapošljavanje
- uravnotežen regionalni razvoj i poboljšanje uvjeta života.

Opći cilj, zajedno sa strateškim ciljevima, određuje stratešku usmjerenost investicija planiranih u širem razvojnom kontekstu, dok ih konkretnije usmjeravaju četiri **tematska prioriteta**:

- razvoj suvremenih prometnih mreža i povećana pristupačnost regija
- poboljšanje okolišne infrastrukture i kvalitete povezanih usluga
- veća konkurentnost malog i srednjeg poduzetništva i podrška gospodarstvu temeljenom na znanju
- poboljšanje učinkovitosti tržišta rada, razvoj ljudskog kapitala i jačanje socijalne uključenosti.

Tematski prioriteti odgovaraju općim ciljevima četiri OP-a.

Operativni programi

OP-i su programski dokumenti kojima se prema pojedinim sektorskim područjima određuju mjere ključne za ostvarivanje utvrđenih prioriteta te način njihove provedbe. Navedeni dokumenti neposredno i posredno pridonose ostvarenju tematskih prioriteta i strateških ciljeva NSRO-a i time pružaju podršku ostvarenju općeg cilja.

RH koristi sredstva strukturnih instrumenata iz financijskog razdoblja 2007. - 2013. u iznosu 858.275.017,60 EUR, od čega je 449.400.000 EUR dodijeljeno za prvih šest mjeseci članstva kao novoj članici EU i to: 438.200.000 EUR za četiri OP-a i 11.200.000 EUR za programe europske teritorijalne suradnje kojima upravljaju druge zemlje članice. Iznos sredstava za četiri OP-a (438.200.000 EUR) umanjen je za neiskorištena sredstva iz alokacija za IPA IIIC 2009. u iznosu 2.607.118 EUR te IPA IV 2009. u iznosu 2.008.893,40 EUR, čime su RH za prvih šest mjeseci članstva preostala raspoloživa sredstva u iznosu 433.583.988,60 EUR. Za financijsko razdoblje 2007. - 2013., RH je izradila četiri OP-a (OP „Promet“, OP „Zaštita okoliša“, OP „Regionalna konkurentnost“ i OP „Razvoj ljudskih potencijala“) u kojima se prema pojedinim područjima određuju mjere važne za ostvarivanje utvrđenih prioriteta te način njihove provedbe.

U tablici broj 3 daju se podaci o raspoloživim sredstvima prema OP-ima od 2007. do 2013.

Tablica broj 3

Raspoloživa sredstva prema OP-ima od 2007. do 2013.

u EUR

Redni broj	OP	Ukupna sredstva	Nacionalna sredstva	Sredstva iz EU fondova
	1	2	3	4
1.	OP Regionalna konkurentnost	223.615.126,00	35.835.531,00	187.779.595,00
2.	OP Promet	278.803.890,00	41.820.585,00	236.983.305,00
3.	OP Zaštita okoliša	330.704.726,00	49.605.715,00	281.099.011,00
4.	OP Razvoj ljudskih potencijala	179.309.590,60	26.896.484,00	152.413.106,60
UKUPNO		1.012.433.332,60	154.158.315,00	858.275.017,60

- **OP „Regionalna konkurentnost“** je programski dokument koji definira i usmjerava korištenje EU fondova s ciljem poticanja razvoja regionalnog potencijala i povećanja konkurentnosti malog i srednjeg poduzetništva u RH za financijsko razdoblje 2007. – 2013. Strateški cilj je povećanje konkurentnosti malog i srednjeg poduzetništva te potpora gospodarstvu temeljenom na znanju kroz poticanje inovativnosti i istraživačke izvrsnosti. Za OP „Regionalna konkurentnost“ je na raspolaganju 223.615.126 EUR, od čega se 187.779.595 EUR financira iz EFRR, a 35.835.531 EUR iz nacionalnih sredstava.

OP „Regionalna konkurentnost“ se provodi kroz tri prioritete osi:

Prioritetna os 1: Razvoj i unaprjeđenje regionalne infrastrukture i jačanje atraktivnosti regija, raspoloživa sredstva iznose 62.163.242 EUR

Prioritetna os 2: Jačanje konkurentnosti hrvatskog gospodarstva, raspoloživa sredstva iznose 113.796.167 EUR

Prioritetna os 3: Tehnička pomoć, raspoloživa sredstva iznose 11.820.186 EUR

Upravljačko tijelo odgovorno za upravljanje OP „Regionalna konkurentnost“ je MRRFEU koje je ujedno zadržalo nadležnost u okviru prioritete osi 1 za čiju provedbu nije ustrojeno Posredničko tijelo razine 1. Posredničko tijelo razine 1 nadležno za prioritete osi 2 su Ministarstvo poduzetništva i obrta te Ministarstvo znanosti obrazovanja i sporta, Posredničko tijelo razine 1 nadležno za prioritete osi 3 je Ministarstvo gospodarstva, a Posredničko tijelo razine 2 nadležno za prioritete osi 1, 2 i 3 je SAFU.

- **OP „Promet“** je programski dokument koji definira i usmjerava korištenje EU fondova za razvoj prometne infrastrukture u RH za financijsko razdoblje 2007. – 2013. Strateški cilj je razvoj modernih prometnih mreža te povećanje dostupnosti regija. Za OP „Promet“ je na raspolaganju 278.803.890 EUR, od čega se 236.983.305 EUR financira iz EFRR, a 41.820.585 EUR iz nacionalnih sredstava. OP „Promet“ je u studenom 2014. izmijenjen te je dodana četvrta prioritetna os „Razvoj cesta i zračne luke“. Predložene izmjene i dopune odnose se na uključivanje dodatnih investicijskih prioriteta u svrhu poboljšanja stope provedbe. OP „Promet“ se provodi kroz četiri prioritetne osi:

- Prioritetna os 1:* Modernizacija željezničke infrastrukture i priprema projekata u sektoru prometa, raspoloživa sredstva iznose 152.763.420 EUR
- Prioritetna os 2:* Unaprjeđenje sustava unutarnje plovidbe, raspoloživa sredstva iznose 7.927.998 EUR
- Prioritetna os 3:* Tehnička pomoć, raspoloživa sredstva iznose 9.278.032 EUR
- Prioritetna os 4:* Razvoj cesta i zračne luke, raspoloživa sredstva iznose 108.834.440 EUR (od studenoga 2014.)

Upravljačko tijelo odgovorno za provedbu OP „Promet“ je MPPI koje obavlja i funkcije Posredničkog tijela razine 1 za sve četiri prioritetne osi te funkcije Posredničkog tijela razine 2 za prioritetnu os 1 i 4. Posredničko tijelo razine 2 za prioritetne osi 2 i 3 je SAFU.

- **OP „Zaštita okoliša“** je programski dokument koji definira i usmjerava korištenje EU fondova za provedbu Kohezijske politike u sektoru zaštite okoliša u RH za financijsko razdoblje 2007. - 2013. Strateški cilj je poboljšanje strukture okoliša i kvalitete povezanih usluga, odnosno razvijanje infrastrukture i javnih usluga u području gospodarenja komunalnim otpadom, opskrbe pitkom vodom, obrade komunalnih otpadnih voda te zaštite vodnih resursa koje bi pridonijele uravnoteženom i održivom razvoju RH. Za OP „Zaštita okoliša“ je na raspolaganju 330.704.726 EUR, od čega se 281.099.011 EUR financira iz KF-a, a 49.605.715 EUR iz nacionalnih sredstava. OP „Zaštita okoliša“ se provodi kroz tri prioritetne osi:

- Prioritetna os 1:* Razvoj infrastrukture za gospodarenje otpadom radi uspostave cjelovitog sustava gospodarenja otpadom, raspoloživa sredstva iznose 73.944.906 EUR
- Prioritetna os 2:* Zaštita vodnih resursa kroz poboljšanje sustava vodoopskrbe i integriranog sustava upravljanja otpadnim vodama, raspoloživa sredstva iznose 199.094.853 EUR
- Prioritetna os 3:* Tehnička pomoć, raspoloživa sredstva iznose 8.059.252 EUR

Upravljačko tijelo odgovorno za provedbu OP „Zaštita okoliša“ je MZOIP. Posredničko tijelo razine 1 nadležno za prioritetnu os 2 je Ministarstvo poljoprivrede, Posredničko tijelo razine 2 nadležno za prioritetnu os 1 je Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, Posredničko tijelo razine 2 nadležno za prioritetnu os 2 su Hrvatske vode, a Posredničko tijelo razine 2 nadležno za prioritetnu os 3 je SAFU.

- **OP „Razvoj ljudskih potencijala“** je programski dokument koji definira i usmjerava korištenje EU fondova na području socijalne kohezije u svrhu ostvarivanja ciljeva Europske strategije za zapošljavanje. Strateški cilj je unaprjeđenje učinkovitosti radne snage, razvoj ljudskog kapitala i jačanje socijalne uključenosti. Za OP „Razvoj ljudskih potencijala“ je na raspolaganju 179.309.590,60 EUR, od čega se 152.413.106,60 EUR financira iz ESF-a, a 26.896.484 EUR iz nacionalnih sredstava.

OP „Razvoj ljudskih potencijala“ se provodi kroz pet prioriternih osi:

Prioritetna os 1: Podrška pristupu održivom zapošljavanju i prilagodljivosti radne snage, raspoloživa sredstva iznose 44.936.822,60 EUR

Prioritetna os 2: Jačanje socijalnog uključivanja i integracije osoba u nepovoljnom položaju, raspoloživa sredstva iznose 39.981.474 EUR

Prioritetna os 3: Unaprjeđenje ljudskog kapitala u obrazovanju, istraživanju i razvoju, raspoloživa sredstva iznose 47.779.210 EUR

Prioritetna os 4: Tehnička pomoć, raspoloživa sredstva iznose 11.728.400 EUR

Prioritetna os 5: Jačanje uloge civilnog društva za bolje upravljanje, raspoloživa sredstva iznose 7.987.200 EUR

Upravljačko tijelo odgovorno za provedbu OP „Razvoj ljudskih potencijala“ je MRMS, a ujedno je i Posredničko tijelo razine 1 za prioriternu os 1, 4 i 5. Posrednička tijela razine 1 nadležna za prioriternu os 2 su Ministarstvo socijalne politike i mladih i Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta, koje je ujedno i Posredničko tijelo razine 1 nadležno za prioriternu os 3. Posredničko tijelo razine 1 nadležno za prioriternu os 5 je Ured za udruge Vlade RH, Posredničko tijelo razine 2 nadležno za prioriternu osi 1, 2, 4 i 5 je Hrvatski zavod za zapošljavanje, Posredničko tijelo razine 2 nadležno za prioriternu osi 2 i 3 je Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, dok je Posredničko tijelo razine 2 nadležno za prioriternu os 5 Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva.

Državni ured za reviziju je mišljenja da je pravni okvir u cijelosti uspostavljen te da su doneseni svi potrebni propisi kao osnovni preduvjet za upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata.

Institucionalni okvir

Zakonom i Uredbom, uređen je *institucionalni okvir* kojeg čine tijela u Sustavu upravljanja i kontrole strukturnih instrumenata, a to su: Koordinacijsko tijelo, Tijelo za reviziju, Tijelo za ovjeravanje, Upravljačka tijela te Posrednička tijela razine 1 i 2.

Unutarnje ustrojstvo

Djelatnici su najznačajniji čimbenici u sustavu upravljanja sredstava EU fondova, a nedostatan broj djelatnika i neadekvatna izobrazba su značajni rizici i imaju izravan utjecaj na pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata u svim tijelima nadležnim za upravljanje strukturnim instrumentima. U većini tijela nadležnih za upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata, uočeni su značajni problemi vezani uz nedostatak broja djelatnika, a samim time i njihovu radnu preopterećenost.

Tijekom 2013. i 2014., djelatnici subjekata revizije, nadležnih za upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata, završili su različite oblike izobrazbe (seminari, radionice, studijska putovanja), koji su se uglavnom odnosili na korištenje MIS-a, pripreme za OP-e strukturnih instrumenata, radionice o upravljanju rizicima, javnoj nabavi, infrastrukturnim projektima te zatvaranju programa, izobrazbe o provedbi funkcija upravljanja i kontrole (odabir projekata, provjere, plaćanja, nepravilnosti) o čemu su vođene evidencije u registru treninga za 2013. i 2014.

U tablici broj 4 daje se broj djelatnika u subjektima revizije nadležnim za upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata.

Tablica broj 4

Broj djelatnika u subjektima revizije

Redni broj	Subjekti revizije	Broj djelatnika			
		Sistematizacija radnih mjesta	2013.	2014.	Nedostaje koncem 2014.
	1	2	3	4	5
1.	Ministarstvo financija - NF	20	14	15	5
2.	MRRFEU*	52	31	36	16
3.	MPPI	51	25	32	19
4.	MZOIP	19	16	19	0
5.	MRMS	40	21	21	19
UKUPNO		182	107	123	59

*ne uključuje Upravu za strateško planiranje koja obavlja dio funkcija Koordinacijskog tijela

Prema navedenim podacima, samo jedno tijelo imalo je zaposlen broj djelatnika u skladu sa sistematizacijom, dok su preostala četiri tijela imala 32,4 % manje zaposlenih od sistematiziranog. Tijekom 2014. prema važećim aktima o unutarnjem ustrojstvu *Ministarstva financija*, kao Tijelo za ovjeravanje nadležan je Sektor za poslove NF-a unutar kojeg su tri službe: Služba za financijsko upravljanje, Služba za financijsku kontrolu i Služba za računovodstvene poslove i sustav provedbe. Koncem 2014., u *NF-u*, 25,0 % sistematiziranih radnih mjesta nije popunjeno (pet djelatnika).

U *MRRFEU* kao Upravljačkom tijelu za OP „Regionalna konkurentnost“ nadležne su dvije uprave, i to Uprava za upravljanje OP-om unutar koje je Sektor za provedbu OP-a s dvije službe unutar kojih je pet odjela i Uprava za regionalni razvoj unutar koje je Sektor za politiku regionalnoga razvoja s dvije službe, unutar kojih je pet odjela. Koncem 2014., u navedenim upravama, 30,8 % sistematiziranih radnih mjesta nije popunjeno (16 djelatnika).

U *MPPI* kao Upravljačkom tijelu za OP „Promet“ nadležan je Sektor za fondove EU, unutar kojeg su četiri službe: Služba za programiranje i izvješćivanje s tri odjela, Služba za pripremu, praćenje i provedbu projekata s tri odjela, Služba za evaluaciju projekata i potporu sustava s dva odjela i Služba za financijsko upravljanje s dva odjela. Koncem 2014., u Sektoru za fondove EU, 37,3 % sistematiziranih radnih mjesta nije popunjeno (19 djelatnika).

U *MZOIP* kao Upravljačkom tijelu za OP „Zaštita okoliša“ nadležan je Samostalni sektor za EU, unutar kojeg su dvije službe, i to Služba za koordinaciju OP-a i Služba za pripremu i provedbu EU projekata s dva odjela. U Samostalnom sektoru za EU, zaposleno je 19 djelatnika, koliko je i sistematizirano.

U *MRMS* kao Upravljačkom tijelu za OP „Razvoj ljudskih potencijala“ nadležna je Uprava za koordinaciju programa i projekata EU u području rada i socijalne sigurnosti, unutar koje su dva sektora, i to Sektor za programiranje, praćenje i vrednovanje programa i projekata EU s dvije službe i četiri odjela te Sektor za upravljanje projektima EU s dvije službe i pet odjela. Koncem 2014. u Upravi za koordinaciju programa i projekata EU u području rada i socijalne sigurnosti, 47,5 % sistematiziranih radnih mjesta nije popunjeno (19 djelatnika).

Vlada RH je 6. prosinca 2012. donijela Odluku⁴ o potrebi jačanja administrativnih kapaciteta putem novog zapošljavanja u tijelima koja sudjeluju u provedbi IPA programa. Dodatno jačanje kapaciteta je bila jedna od obveza koje je trebalo ispuniti prema EK, radi dobivanja dozvole za rad sustava za provedbu EU fondova u RH. U skladu s navedenom Odlukom Vlade RH, nadležna ministarstva i druge institucije bile su dužne zaposliti potreban broj djelatnika do 31. ožujka 2013., a procijenjena je potreba za zapošljavanjem 204 nova djelatnika. Odluka je donesena nakon niza provedenih aktivnosti⁵ vezanih uz jačanje kapaciteta tijekom 2012., kada se zapošljavanje provodilo preraspodjelom (putem internog oglasa) i/ili novim zapošljavanjem, uz uvjet da broj zaposlenih u navedenim institucijama ostane nepromijenjen. Odluka⁶ Vlade RH o potrebi jačanja administrativnih kapaciteta u središnjim tijelima državne uprave, uredima Vlade RH, pravnim osobama s javnim ovlastima i zakladama koja sudjeluju u provedbi ESI fondova, donesena je 26. studenoga 2014. Tijekom 2015., prema spomenutoj Odluci potrebno je zaposliti 349 djelatnika.

MRRFEU priprema nacrt polugodišnjih Izvješća za Vladu RH o korištenju EU fondova u RH koje Vlada RH podnosi Hrvatskom saboru. Za razdoblje koje je obuhvaćeno revizijom, usvojeno je jedno Izvješće Vlade RH za Hrvatski sabor i to za razdoblje od 1. srpnja 2013. do 31. prosinca 2013., a usvojeno je u rujnu 2014. Iz navedenog Izvješća, vidljivo je kretanje zapošljavanja u tijelima uključenim u provedbu aktivnosti vezanih uz korištenje sredstava iz EU fondova. Izrađeno je konsolidirano Izvješće o provedbi odluka o zapošljavanju u kojem je utvrđeno da je od 1. studenoga 2012. do 31. prosinca 2013. putem javnih natječaja za zapošljavanje na navedenim poslovima zaposleno 165 dodatnih djelatnika, a 43 djelatnika sporazumnim premještajem, dok su u istom razdoblju, 72 djelatnika napustila institucije.

EK je u procesu akreditacije za korištenje strukturnih instrumenata, koji je završio u travnju 2014., davala preporuke i tražila analize radne opterećenosti za 2015. i 2016., kako bi se procijenile potrebe za jačanjem administrativnih kapaciteta u razdoblju preklapanja IPA programa, strukturnih instrumenata i ESI fondova.

Revizori ARPA-e pri izradi dokumenata i provedbi revizija iz svoje nadležnosti (Compliance assessment reports, AAO, ACR), također su davali preporuke o potrebi kadrovskog popunjavanja i jačanja kapaciteta u mnogim tijelima u Sustavu.

Državni ured za reviziju je utvrdio, na temelju unutarnjih akata o sistematizaciji radnih mjesta i analize radnog opterećenja te spomenutih odluka Vlade RH, da je u navedenim tijelima nedovoljan broj stalno zaposlenih djelatnika. Također, uočena su dva problema i to: zapošljavaju se uglavnom osobe bez radnog iskustva, odnosno osobe na stručnom usavršavanju te su prisutne poteškoće u zadržavanju djelatnika koji tijekom rada u tijelima steknu odgovarajuće znanje i iskustvo. Uz nedostatan broj djelatnika s potrebnim znanjem i iskustvom te fluktuaciju djelatnika, problem je i u preopterećenosti, jer osim rada na upravljanju strukturnim instrumentima, djelatnici i dalje obavljaju poslove vezane uz program IPA te provedbu ESI fondova.

Državni ured za reviziju predlaže NF, MRRFEU, MRMS i MPPI da poduzmu potrebne mjere i ubrzaju aktivnosti za zapošljavanje predviđenog broja djelatnika, zapošljavanje djelatnika s radnim iskustvom te provedbu stalne izobrazbe prema potrebama, ovisno o djelokrug poslova. Nadalje, predlaže se ubrzati aktivnosti vezane uz provođenje Odluka o potrebi jačanja administrativnih kapaciteta.

⁴Odluka o zapošljavanju putem javnoga natječaja u ministarstvima i drugim institucijama uključenima u provedbu programa IPA, kako bi dobile dozvolu za rad Sustava za upravljanje prepristupnim programima EU, bez prethodne (ex-ante) kontrole Delegacije EU te dozvolu za rad Sustava za provedbu fondova EU u RH (koju je Vlada RH donijela 6. prosinca 2012.)

⁵Odluka o aktivnostima koje ministarstva i druge institucije uključene u provedbu programa IPA trebaju poduzeti u 2012., kako bi dobile dozvolu za rad Sustava za upravljanje prepristupnim programima EU, bez prethodne (ex-ante) kontrole Delegacije EU, te dozvolu za rad Sustava za provedbu fondova EU u RH (koju je Vlada RH donijela 26. srpnja 2012.)

⁶Odluka o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave, uredima Vlade RH, pravnim osobama s javnim ovlastima i zakladama uključenim u sustave upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova (koju je Vlada RH donijela 26. studenoga 2014.)

Odgovornosti i funkcije

Kao jedan od preduvjeta korištenja sredstava iz strukturnih instrumenata bila je uspostava institucionalnog okvira za upravljanje i kontrolu korištenja navedenih sredstava za što su ustrojena i imenovana tijela nadležna za upravljanje odnosno provedbu strukturnih instrumenata namijenjenih provedbi OP-a za financijsko razdoblje 2007. - 2013. Nadležnosti i odgovornosti navedenih tijela su utvrđene Zakonom i Uredbom.

Za upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata, uspostavljena su sljedeća tijela: Koordinacijsko tijelo, Tijelo za reviziju, Tijelo za ovjeravanje, Upravljačka tijela, Posrednička tijela razine 1 te Posrednička tijela razine 2. Posrednička tijela razine 1 i 2 ustrojavaju se u okviru pojedinog OP-a, ukoliko Upravljačko tijelo OP-a prenosi na njih dio svojih funkcija. U tom slučaju Upravljačko tijelo zadržava cjelokupnu odgovornost za upravljanje programom i obavljanje svih funkcija Upravljačkog tijela.

U nastavku su opisane odgovornosti i funkcije tijela nadležnih za upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata u RH, obuhvaćena revizijom, koja čine institucionalni okvir.

- *Koordinacijsko tijelo*

MRRFEU je tijelo koje je nadležno za obavljanje funkcija Koordinacijskog tijela i funkcija Upravljačkog tijela za OP „Regionalna konkurentnost“. Zakonom je propisano da je Koordinacijsko tijelo odgovorno za izradu strateških dokumenata, koordinaciju i praćenje provedbe strukturnih instrumenata, programiranje odnosno uspostavu Sustava, donošenje, praćenje i primjena smjernica o postupanju tijela, koordinaciju pripreme i izmjene kriterija za odabir projekata, razvoj MIS-a i praćenje provedbe na nacionalnoj razini te koordinaciju s EK.

Koordinacijsko tijelo kao tijelo koje obavlja navedene funkcije nije obuhvaćeno procesom akreditacije EK, s obzirom da odredba članak 59. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o EFRR, ESF i KF, ne propisuje obvezu postojanja navedenog tijela.

Revizijom je utvrđeno da je Uprava za strateško planiranje MRRFEU, nadležna za obavljanje dijela funkcija i zadaća Koordinacijskog tijela, obavljala dio funkcija propisanih Zakonom dok su preostale poslove i zadaće Koordinacijskog tijela obavljali djelatnici Uprave za upravljanje OP-ima te Samostalne službe za informativne – obrazovne aktivnosti. Unutar Uprave za upravljanje OP-ima nadležne za obavljanje funkcija Upravljačkog tijela, Uredbom o unutarnjem ustrojstvu MRRFEU (Narodne novine 27/12, 40/13 i 113/13), ustrojena je Služba za uspostavu i unaprjeđenje sustava nadležna za obavljanje dijela funkcija Koordinacijskog tijela.

Državni ured za reviziju je mišljenja da su zbog navedenog pojedini djelatnici unutar Upravljačkog tijela, koji su potpora Koordinacijskom tijelu, radno preopterećeni. Slijedom navedenog, Državni ured za reviziju predlaže MRRFEU ustrojstvo unutarnje organizacijske jedinice na način koji će omogućiti samostalno obavljanje propisanih zadaća i funkcija za koje je odgovorno Koordinacijsko tijelo u skladu sa Zakonom.

Nadalje, predlaže se Koordinacijskom tijelu da, osim izrade strateških dokumenta, uspostave sustava i praćenja provedbe strukturnih instrumenata, pojača svoju ulogu u koordinaciji, razmjeni informacija i usklađivanju podataka svih subjekata, s obzirom da će u predstojećem razdoblju koordinacija nadležnih tijela biti izuzetno važna za učinkovito korištenje preostalih sredstava.

- *Tijelo za ovjeravanje*

Unutar Ministarstva financija ustrojen je Sektor za poslove NF-a koji obavlja funkcije i zadaće Tijela za ovjeravanje, koje se odnose na izradu i podnošenje EK ovjerene izjave o izdacima i zahtjeva za plaćanje te ovjeravanje izdataka, vođenje evidencije o svim izdacima, naplativim i povučenim iznosima, ovjeravanje i osiguravanje primitaka odgovarajućih informacija od Upravljačkog tijela o postupcima provjere u vezi s izdacima navedenim u izjavama o izdacima i dostavljanje EK prognoze zahtjeva za plaćanje kao i izjave o povučenim i naplaćenim iznosima, očekivanim povratima i nenaplativim iznosima.

U izvršavanju svojih funkcija, Tijelo za ovjeravanje surađuje s drugim ustrojstvenim jedinicama Ministarstva financija kojima su dodijeljene funkcije za plaćanje (Državna riznica kao Tijelo za plaćanje) i praćenje nepravilnosti (Sustav za suzbijanje nepravilnosti i prijevara, AFCOS).

Revizijom je utvrđeno da Ministarstvo financija kao Tijelo za plaćanje i ovjeravanje obavlja navedene funkcije propisane Zakonom. Međutim, utvrđeno je i da postoji neujednačenost u financijskim podacima NF-a i Upravljačkih tijela. Podaci se vode na različite načine, što dovodi do značajnih razlika u ugovorenim i plaćenim iznosima koje prikazuje NF od onih koje prikazuju Upravljačka tijela.

Državni ured za reviziju predlaže NF-u da uskladi, i u dogovoru s Upravljačkim tijelima, odredi način prikazivanja i vođenja financijskih podataka, uzimajući u obzir specifičnosti svakog OP-a.

- *Upravljačka tijela*

Upravljačka tijela su nacionalna tijela koja su nadležna za upravljanje i provedbu OP-a. U RH to su nadležna ministarstva, ovisno o području OP-a. Upravljačko tijelo koje upravlja OP-om „Regionalna konkurentnost“ je MRRFEU, za OP „Promet“ nadležno je MPPI, za OP „Zaštita okoliša“ nadležno je MZOIP, a za OP „Razvoj ljudskih potencijala“ nadležno je MRMS.

Funkcije i zadaće koje Upravljačka tijela prema Zakonu obavljaju su aktivnosti vezane uz izbor projekata i provjeru prikazanih izdataka, aktivnosti vezane uz djelovanje odbora za praćenje pojedinih OP-a, izrada i podnošenje godišnjih i završnih izvješća o provedbi OP-a EK, praćenje provedbe n+3 pravila te poduzimanje mjera radi sprječavanja povrata, nadgledanje rada Posredničkih tijela na temelju procjene rizika, davanje Posredničkim tijelima naputaka za provedbu delegiranih funkcija i pripremanje internih procedura i korištenje MIS-a.

Upravljačko tijelo odgovorno za upravljanje OP-om „Regionalna konkurentnost“ je MRRFEU, a za provedbu funkcija navedenog tijela određene su dvije ustrojstvene jedinice, i to Sektor za provedbu OP-a Uprave za upravljanje OP-ima i Sektor za politiku regionalnoga razvoja Uprave za regionalni razvoj. MRRFEU je zadržalo nadležnost u okviru prioritetne osi 1 za čiju provedbu nije ustrojeno Posredničko tijelo razine 1. Dio svojih funkcija i zadaća delegiralo je Posredničkim tijelima razine 1 za prioritetnu os 2 Ministarstvu poduzetništva i obrta i Ministarstvu znanosti obrazovanja i sporta, za prioritetnu os 3 Ministarstvu gospodarstva, dok su ovlasti Posredničkog tijela razine 2 delegirane SAFU za sve tri prioritetne osi.

Revizijom je utvrđeno da MRRFEU obavlja funkcije propisane Zakonom. Jedna od važnijih zadaća je provođenje aktivnosti vezanih uz podnošenje godišnjih i završnih izvješća o provedbi OP-a EK. U tu svrhu MRRFEU nadgleda rad Posredničkih tijela, daje Posredničkim tijelima naputke za provedbu delegiranih funkcija i provodi aktivnosti vezane uz izbor projekata i provjeru prikazanih izdataka. U skladu s odredbama Uredbe Vijeća (EZ) 1083/2006, prema kojima nadležno Upravljačko tijelo dostavlja GIP unutar šest mjeseci od konca svake kalendarske godine, definirani su sadržaj i oblik prezentacije podataka. MRRFEU je za 2013. izradilo navedeno izvješće, dok je za 2014. pripremio tri interna Izvješća o provedbi OP-a koja će poslužiti za izradu GIP-a.

Osim izrade navedenog izvješća, MRRFEU je kao Upravljačko tijelo u suradnji s Koordinacijskim tijelom osnovalo Odbor za praćenje OP-a „Regionalna konkurentnost“. Poslovnikom Odbora za praćenje OP-a određeni su članovi Odbora koje čine predstavnici tijela nadležnih za provedbu OP-a kao i druge institucije koje imaju savjetodavnu ulogu. Odbor za praćenje sastaje se dva puta godišnje na inicijativu predsjednika Odbora, a prema potrebi može se sastati i češće. Osnovni zadatak Odbora je da kontinuirano nadzire i pridonosi učinkovitoj i kvalitetnoj provedbi OP-a.

Iako MRRFEU obavlja osnovne funkcije i zadaće koje su mu propisane Zakonom, revizijom su utvrđene određene slabosti. MRRFEU je dio svojih funkcija delegiralo Posredničkim tijelima razine 1 i 2, dok su preostale funkcije u nadležnosti MRRFEU (prioritetna os 1). Upravljačko tijelo nadležno za upravljanje i provedbu OP-a, odgovorno je i za sve delegirane funkcije te stoga mora obavljati nadzor nad radom Posredničkih tijela. Iz dokumentacije je vidljivo da MRRFEU obavlja provjere na terenu, prati podatke koje Posrednička tijela unose putem MIS-a te održava redovite sastanke s Posredničkim tijelima na kojima se raspravlja o stanju provedbe OP-a. Međutim, utvrđeno je postojanje rizika nedostatnog i nepravovremenog izvješćivanja o izvršenim provjerama na razini sustava, kao posljedice nedovoljnog broja djelatnika.

Nadalje, uvidom u dokumentaciju dobivenu od MRRFEU i NF-a utvrđeno je da postoji neujednačenost financijskih podataka koji se odnose na ugovoreno, plaćeno i certificirano. NF je dostavio podatke o stanju sredstava na dan 31. prosinca 2014., a MRRFEU o stanju sredstava na dan 2. siječnja 2015. Iako je MRRFEU dostavio podatke s kasnijim datumom, iznosi stanja sredstava su manji.

Upravljačko tijelo odgovorno za upravljanje OP-om „Promet“ je MPPI, a za provedbu funkcija navedenog tijela određena je ustrojstvena jedinica, Sektor za fondove EU. MPPI je u sustavu upravljanja preuzelo i ulogu Posredničkog tijela razine 1 za sve četiri prioritetne osi te Posredničkog tijela razine 2 za prioritetne osi 1 i 4. Dio svojih funkcija i zadaća delegiralo je Posredničkom tijelu razine 2 SAFU za prioritetne osi 2 i 3. U svrhu provođenja aktivnosti vezanih uz praćenje provedbe OP-a, MPPI kao Upravljačko tijelo također EK podnosi GIP. MPPI je izradilo GIP za 2013., dok je izvješće za 2014. u izradi. Izvješće obuhvaća podatke koji se odnose na pregled provedbe OP-a, mjere praćenja, reviziju i kontrolu, implementaciju po prioritetnim osima, popis velikih projekata te informiranje i promidžbu. Osim izrade navedenog izvješća, MPPI je osnovalo Odbor za praćenje OP-a „Promet“, a Poslovnikom Odbora određeni su članovi koje čine predstavnici nadležnih tijela za provedbu OP-a i druge institucije koje imaju savjetodavnu ulogu. U 2013. i 2014., Odbor je održao tri sastanka.

Osnovni zadatak Odbora je praćenje napretka u postizanju općih i posebnih ciljeva kroz prikaz fizičkog i financijskog napretka te usvajanje GIP-a. Na jednom od sastanaka Odbora (19. studenoga 2014.), izneseni su razlozi za pokretanje pregovora s EK o modifikaciji OP-a „Promet“ koja je poslana EK na odobrenje 13. studenoga 2014. Kao osnovni razlog potrebe za modifikacijom navedeni su problemi vezani uz pripremu željezničkih projekata te su neki projekti iz financijskog razdoblja 2007. - 2013. prebačeni u financijsko razdoblje 2014. – 2020. Donesena je i Strategija prometnog razvoja RH na temelju koje je izrađena indikativna lista „zrelih“ projekata i u drugim sektorima prometa. Slijedom navedenog, uvedena je nova prioritetna os „Razvoj cesta i zračne luke“ kojom bi se trebala iskoristiti preostala alokacija iz financijskog razdoblja 2007. - 2013. Novi troškovi nastali modifikacijom prihvatljivi su od trenutka službenog slanja modifikacije EK, a troškovi će se certificirati nakon službenog odobrenja EK. Službeno odobrenje EK o modifikaciji OP-a do svibnja 2015. nije zaprimljeno.

Uvidom u GIP, bilješke s Odbora za praćenje, financijske podatke o napretku OP-a dobivene od MPPI i NF-a, kao i drugu dokumentaciju dobivenu od subjekta revizije, utvrđeno je da postoje odstupanja od planiranih rokova u provedbi velikih infrastrukturnih projekata u području željezničkog prometa.

Priprema svih potrebnih ekonomsko-tehničkih analiza i studija, kao i sve potrebne projektne dokumentacije traje više godina i planiranje je kompleksno s obzirom da se trajanje pojedinih postupaka ne može precizno predvidjeti (npr. trajanje imovinsko-pravnih pitanja, trenutak ishoda svih potrebnih dozvola za građenje). Nadalje, uvidom u dokumentaciju dobivenu od MPPI i NF-a utvrđeno je da ne postoji ujednačenost u financijskim podacima, koji se odnose na ugovoreno, plaćeno i certificirano na dan 31. prosinca 2014.

Upravljačko tijelo odgovorno za upravljanje OP-om „Zaštita okoliša“ je MZOIP, a za provedbu funkcija navedenog tijela određen je Samostalni sektor za EU. MZOIP je zadržalo nadležnost u okviru prioritetne osi 1 i 3 za čiju provedbu nije ustrojeno Posredničko tijelo razine 1. Dio svojih funkcija i zadaća delegiralo je Posredničkom tijelu razine 1 za prioritetnu os 2 Ministarstvu poljoprivrede. Posrednička tijela razine 2 su Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost za prioritetnu os 1, Hrvatske vode za prioritetnu os 2 te SAFU za prioritetnu os 3.

MZOIP, kao i prethodna Upravljačka tijela, sastavlja GIP koje u skladu sa zahtjevima Uredbe EK (EZ) 1828/2006, Priloga XVIII sadrži unaprijed definirana područja interesa. Za 2013. izradilo je navedeno izvješće te dostavilo EK, a za 2014. izrada je u tijeku. Osim izrade navedenog izvješća, MZOIP je osnovalo Odbor za praćenje OP-a „Zaštita okoliša“, a Poslovníkom Odbora određeni su članovi koji su predstavnici nadležnih tijela za provedbu OP-a i druge institucije koje imaju savjetodavnu ulogu. Zadatak Odbora je praćenje napretka u postizanju ciljeva OP-a.

Uvidom u GIP, bilješke s Odbora za praćenje, financijske podatke o napretku OP-a dobivene od MZOIP i NF-a kao i drugu dokumentaciju dobivenu od subjekta revizije, utvrđeno je da postoje značajni problemi na projektima vezani uz kašnjenje provedbe zbog ishoda potrebnih dozvola, nemogućnosti izvođača da završe radove (stečajni postupci), provođenja postupaka javne nabave i neiskustva korisnika u provedbi projekata sufinanciranih EU sredstvima. Slijedom navedenog, utvrđeno je da postoje određeni rizici vezani uz ostvarenje općih ciljeva projekata, s obzirom da su neki projekti planirani u pretpristupnom razdoblju i do vremena obavljanja revizije nisu započeli s provedbom (npr. Regionalni centar za gospodarenje otpadom Bakarac - faza II) ili su prekoračili planirane rokove završetka (radovi i nadzor za projekt Županijski centar za gospodarenje otpadom Marišćina i Kaštjun), odnosno postoji opravdani rizik da se zbog kašnjenja neki dijelovi projekta neće završiti do isteka n+3 pravila. Važnu ulogu u ispunjenju općih ciljeva projekata ima MZOIP kao Upravljačko tijelo nadležno za upravljanje cijelim OP-om pa tako i nadzor nad funkcijama koje su delegirane. Nadalje, utvrđeno je da podaci o ugovorenim sredstvima na dan 31. prosinca 2014. dobiveni od MZOIP i NF-a nisu istovjetni. MZOIP vodi evidenciju o ugovorenim sredstvima na način da odvaja ugovore koji se zaključuju nakon provedenih postupaka javne nabave od ugovora o dodjeljivanju sredstava temeljem odluke o financiranju, dok NF ne razdvaja ove dvije razine praćenja ugovora (ugovaranje bespovratnih sredstava te ugovaranje javne nabave), pri čemu dolazi do različitog iskazivanja podataka.

Upravljačko tijelo odgovorno za upravljanje OP-om „Razvoj ljudskih potencijala“ je MRMS, a za provedbu funkcija navedenog tijela određena je Uprava za koordinaciju programa i projekata EU u području rada i socijalne sigurnosti. MRMS je zadržalo nadležnost u okviru prioritetne osi 1, 4 i 5 za čiju provedbu nije ustrojeno Posredničko tijelo razine 1, a dio svojih funkcija i zadaća delegiralo je Ministarstvu socijalne politike i mladih za prioritetnu os 2 i Ministarstvu znanosti, obrazovanja i sporta za prioritetne osi 2 i 3 te Uredu za udruge RH za prioritetnu os 5. Posrednička tijela razine 2 su: Hrvatski zavod za zapošljavanje za prioritetne osi 1, 2, 4 i 5, Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih za prioritetne osi 2 i 3 te Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva za prioritetnu os 5.

MRMS, kao i sva Upravljačka tijela, sastavilo je GIP u skladu s Uredbom Vijeća (EZ-a) 1083/2006. za 2013., a za 2014. izrada je u tijeku. Osim izrade navedenog izvješća, MRMS je osnovalo Odbor za praćenje OP-a „Razvoj ljudskih potencijala“, a Poslovníkom Odbora određeni su članovi koji su predstavnici nadležnih tijela za provedbu OP-a i druge institucije koje imaju savjetodavnu ulogu.

U 2013. i 2014. Odbor je održao dva sastanka na kojima se raspravljalo o praćenju napretka u postizanju ciljeva OP-a. Nadalje, jedna od posebnosti ovog Upravljačkog tijela je veliki broj projekata manje vrijednosti za razliku od drugih Upravljačkih tijela gdje se većinom radi o velikim infrastrukturnim projektima. Kao što je navedeno, MRMS je većinu svojih funkcija delegiralo Posredničkim tijelima pa tako najveći broj projekata provode Hrvatski zavod za zapošljavanje i Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih.

Državni ured za reviziju predlaže Upravljačkim tijelima da provode odgovarajuće kontrole temeljene na procjeni rizika u tijelima kojima su delegirala funkcije u svrhu boljeg upravljanja OP-om, odnosno da s pozornošću prate provedbu projekata, jer se vrijednosno značajniji iznosi planiraju realizirati, s obzirom na pravilo n+3, u posljednje dvije godine provedbe (2015. i 2016.). Nadalje, predlaže se kontinuirano jačati suradnju subjekata nadležnih za upravljanje i provedbu OP-a te pravodobno poduzimati odgovarajuće mjere i aktivnosti u svrhu bržeg i efikasnijeg rješavanja problema koji se pojavljuju u provedbi.

Državni ured za reviziju predlaže MRRFEU, MZOIP, MPPI, MRMS i NF, kao nadležnom Tijelu za ovjeravanje i tijelu koje vodi podatke o korištenju EU sredstava te ih dostavlja EK, da usklade financijske podatke.

KORIŠTENJE SREDSTAVA STRUKTURNIH INSTRUMENATA DO KONCA 2014.

S obzirom da je RH do ulaska u EU koristila sredstva iz IPA programa te da provedba određenih projekata ugovorenih kroz IPA program danom pristupanja nije završila, sredstva za navedene projekte nastavit će se povlačiti iz strukturnih instrumenata.

Kako bi se zadržao kontinuitet provedbe EU projekata, Ugovorom o pristupanju RH EU⁷ dodan je članak 105.a Uredbi 1083/2006 o strukturnim fondovima i KF-u⁸. Time se programi i veliki projekti koji su na dan pristupanja RH odobreni na temelju Uredbe 1085/2006 o IPA-i⁹, a čija provedba nije dovršena do dana pristupanja, smatraju odobrenima na temelju Uredbe 1083/2006.

Značajna izmjena u procesu provedbe EU projekata je prestanak primjene „Praktičnog vodiča EK kroz procedure ugovaranja pomoći EU trećim zemljama“ završetkom prepristupnog razdoblja. U skladu s navedenim, postupci javne nabave započeti prije pristupanja EU, koji su objavljeni u službenom glasilu EU, nastavljaju se provoditi prema uvjetima iz objave, dok se postupci javne nabave započeti nakon pristupanja provode prema pravilima EU regulative odnosno prema nacionalnim pravilima za javnu nabavu. S obzirom na kontinuitet provedbe projekata kroz četiri OP-a, financijska sredstva raspoloživa do dana pristupanja kroz IPA III i IV (tablica broj 5) jednim dijelom nastavljaju se provoditi kroz strukturne instrumente.

Tablica broj 5

Financijska sredstva za IPA III i IV

u EUR

Redni broj	Program	Raspoloživa sredstva	Ugovoreni iznos	Primljena sredstva od EK	Plaćeni iznos
1	2	3	4	5	
1.	IPA III A	116.983.305,00	68.953.318,33	55.855.480,60	40.469.833,61
2.	IPA III B	131.299.011,00	84.144.489,99	52.246.156,35	29.353.672,95
3.	IPA III C	81.986.713,00	64.871.543,19	36.026.128,85	35.372.960,64
4.	IPA IV	94.422.000,00	56.169.416,76	40.082.871,94	39.891.596,82
UKUPNO		424.691.029,00	274.138.768,27	184.210.637,74	145.088.064,02

Izvor: Ministarstvo financija – Nacionalni fond na dan 30. lipnja 2013.

⁷Ugovor o pristupanju RH EU (NN – Međunarodni ugovori, br. 2/2013),

⁸Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006, od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o EFRR, ESF i KF i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999

⁹Uredba Vijeća (EZ) br. 1085/2006 od 17. srpnja 2006. kojom se uspostavlja IPA

Kada se financijskim sredstvima raspoloživim iz IPA III i IV u iznosu 424.691.029 EUR dodaju sredstva dobivena ulaskom u EU u iznosu 433.583.988,60 EUR, vidljivo je da je RH iz strukturnih instrumenata na raspolaganje dobila ukupno 858.275.017,60 EUR za financijsko razdoblje 2007.- 2013.

Financijski pokazatelji od pristupanja EU do konca 2014.

Ukupna sredstva EU fondova koja su na raspolaganju RH kroz različite programe za financijsko razdoblje 2007. - 2013., značajno su se povećala od trenutka pristupanja EU u odnosu na sredstva iz IPA programa. Podaci o iskorištenosti sredstava iz EU fondova nakon ulaska u EU objedinjuju financijske pokazatelje za sredstva iz IPA programa i nova raspoloživa sredstva iz strukturnih instrumenata. Slijedom navedenog, za financijsko razdoblje 2007. - 2013. ne prikazuju se zasebno IPA III i IV, s obzirom da se te komponente nakon pristupanja EU smatraju strukturnim instrumentima i nastavljaju provedbu kroz OP-e.

U tablici broj 6 daju se financijski podaci četiri OP-a za financijsko razdoblje 2007. - 2013.

Tablica broj 6

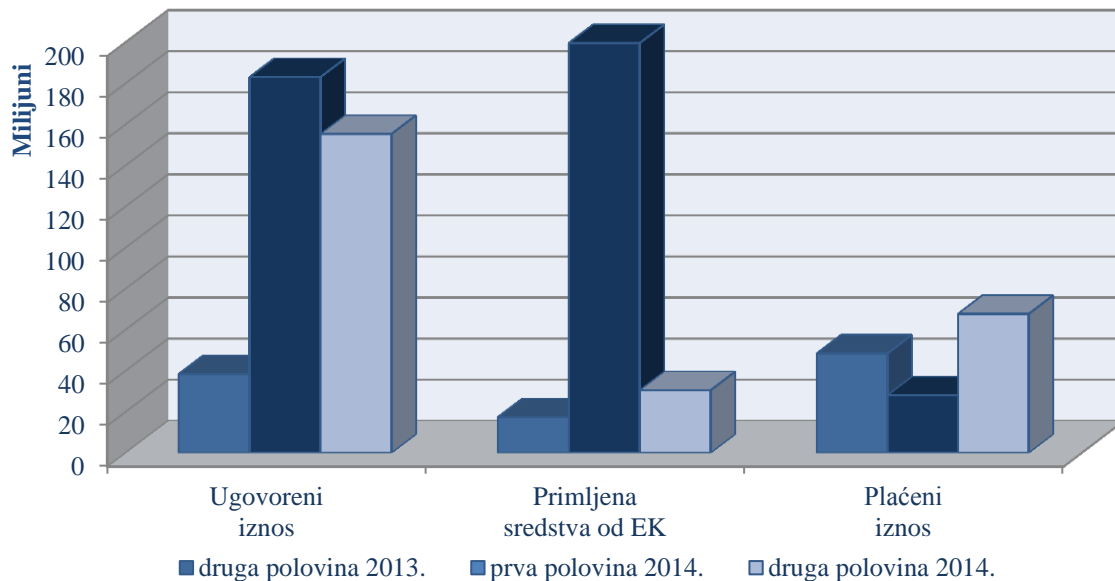
Financijski podaci četiri OP-a
za financijsko razdoblje 2007. - 2013.

u EUR

OP	Raspoloživa sredstva 2007.-2013.	Ugovoreni iznos do 1. srpnja 2013.	Raspoloživa neugovorena sredstva na dan 1. srpnja 2013.	Strukturni instrumenti 1. srpnja 2013. – 31. prosinca 2014.		
				Ugovoreni iznosi	Prilježena sredstva od EK	Plaćeni iznosi krajnjim korisnicima
1	2	3	4	5	6	7
Promet	236.983.305,00	68.953.318,33	168.029.986,67	26.039.316,47	50.894.273,38	18.901.644,96
Zaštita okoliša	281.099.011,00	84.144.489,99	196.954.521,01	168.250.520,16	93.082.569,41	37.736.763,71
Regionalna Konkurentnost	187.779.595,00	64.871.543,19	122.908.051,81	128.557.350,12	54.866.335,85	46.824.070,15
Razvoj ljudskih potencijala	152.413.106,60	56.169.416,76	96.243.689,84	53.865.811,46	48.663.098,56	40.762.792,49
UKUPNO	858.275.017,60	274.138.768,27	584.136.249,33	376.712.998,21	247.506.277,20	144.225.271,31

Od pristupanja RH EU do konca 2014. (razdoblje obuhvaćeno revizijom), od ukupno raspoloživih sredstava za četiri OP-a iz financijskog razdoblja 2007. - 2013. u iznosu 858.275.017,60 EUR, do 1. srpnja 2013. kroz IPA III i IV je ugovoreno 274.138.768,27 EUR te su preostala raspoloživa sredstva za ugovaranje iz strukturnih instrumenata ulaskom u EU iznosila 584.136.249,33 EUR. Od navedenog iznosa, 150.552.260,73 EUR odnosi se na neugovoreni dio IPA III i IV, a 433.583.988,60 EUR na dodatna sredstva strukturnih instrumenata raspoloživa ulaskom u EU. Važno je napomenuti da se dio iznosa, koji je ugovoren do 1. srpnja 2013. kroz IPA III i IV (274.138.768,27 EUR), nastavlja provoditi kroz strukturne instrumente odnosno da se projekti koji su započeli prema pravilima IPA programa, a do pristupanja nisu završili provedbu, nastavljaju provoditi kao strukturni instrumenti.

Grafički prikaz broj 2

Dinamika ugovaranja/ primanja/ plaćanja
sredstava kroz strukturne instrumente

U navedenom razdoblju ukupno je **ugovoreno** 376.712.998,22 EUR, od čega je u drugoj polovini 2013. ugovoreno 38.371.401,67 EUR ili 10,2 %, u prvoj polovini 2014. ugovoreno je 183.016.063,23 EUR ili 48,6 %, dok je u drugoj polovini 2014. ugovoreno 155.325.533,32 EUR ili 41,2 %. Revizijom je utvrđeno da je u drugoj polovini 2013. dinamika ugovaranja bila spora, dok je u prvoj polovini 2014. uočen značajan rast ugovaranja koji je u manjoj mjeri nastavljen i u drugoj polovini 2014.

U navedenom razdoblju, od EK je **primljeno** 247.506.277,20 EUR, od čega je u drugoj polovini 2013. primljeno 17.365.423,29 EUR ili 7,0 %, u prvoj polovini 2014. primljeno je 199.592.071,05 EUR ili 80,6 %, dok je u drugoj polovini 2014. primljeno 30.548.782,86 EUR ili 12,3 %. Najveći dio sredstava primljen je u prvoj polovini 2014., zbog isplate predujma u iznosu 146.440.000 EUR nakon završetka postupka akreditacije, dok se preostalih 53.152.071,05 EUR odnosi na odobrene zahtjeve za plaćanje. Slijedom navedenog, vidljivo je da predujam čini 73,4 % primljenih sredstava u prvoj polovini 2014. odnosno 59,2 % ukupno primljenih sredstava u razdoblju obuhvaćenom revizijom.

Postupak akreditacije odnosno procjena usklađenosti Sustava upravljanja i kontrola sredstvima strukturnih instrumenata započeo je u travnju 2013., međutim pozitivno mišljenje dobiveno je tek početkom travnja 2014., jer je EK koncem studenoga i početkom prosinca 2013., dala nadležnim tijelima primjedbe vezane uz usklađenost Sustava za sva četiri OP-a odnosno nerazvijenost aplikacije MIS-a¹⁰, o potrebi analize radne opterećenosti za 2015. i 2016. u razdoblju preklapanja dva programska razdoblja, kao i potrebu procjene broja osoba s certifikatom javne nabave koje su potrebne u Upravljačkim tijelima. Predujam je dobiven nakon završetka postupka akreditacije, 14. travnja 18.000.000 EUR, 29. travnja 95.920.000 EUR i 30. travnja 2014. 32.520.000 EUR.

¹⁰Integrirani informacijski Sustav za upravljanje strukturnim instrumentima (SCF MIS) je IT aplikacija koja omogućava podršku tijelima u Sustavu za učinkovito upravljanje OP-ima. Osigurava prikupljanje podataka nužnih za financijsko upravljanje, praćenje provedbe, reviziju i evaluaciju projekata i OP-a. Za razvoj MIS-a zadužen je MRRFEU (Uprava za strateško planiranje) uz podršku Ministarstva financija i ostalih tijela u Sustavu.

U navedenom razdoblju ukupno je *krajnjim korisnicima isplaćeno* 144.225.271,31 EUR, od čega je u drugoj polovini 2013. isplaćeno 48.461.175,60 EUR ili 33,6 %, u prvoj polovini 2014. isplaćeno je 28.067.205,37 EUR ili 19,5 %, dok je u drugoj polovini 2014. isplaćeno 67.696.890,34 EUR ili 46,9 %. U prvoj polovini 2014., uočen je pad isplaćenih sredstava krajnjim korisnicima, dok se u drugoj polovini 2014. dinamika isplata ubrzala.

Iznosi sredstava strukturnih instrumenata koji su RH preostali za ugovoriti, primiti od EK i isplatiti krajnjim korisnicima u 2015. i 2016., prikazani su u tablici broj 7.

Tablica broj 7

Preostala sredstva za ugovoriti/primiti/isplatiti
na dan 31. prosinca 2014.

u EUR

Redni broj	Program	Ugovoriti	Primiti od EK	Isplatiti krajnjim korisnicima
	1	2	3	4
1.	Promet	141.990.670,20	130.233.551,02	177.611.826,43
2.	Zaštita okoliša	28.704.000,85	135.770.285,24	214.008.574,34
3.	Regionalna konkurentnost	-5.649.298,31	96.887.130,30	105.582.564,21
4.	Razvoj ljudskih potencijala	42.377.878,38	63.667.136,10	71.758.717,29
UKUPNO		207.423.251,12	426.558.102,66	568.961.682,27

Iz tablice je vidljivo da je u okviru OP „Regionalna konkurentnost“ ugovoreno više od raspoloživog iznosa (overbooking), s ciljem da se iskoristi što veći iznos raspoloživih sredstava s obzirom da postoji opravdani rizik da sva ugovorena sredstva neće biti i isplaćena.

S obzirom da je dinamika ugovaranja znatno brža od dinamike isplaćivanja, Državni ured za reviziju je mišljenja da je potrebno pratiti i ubrzati daljnju dinamiku isplaćivanja, jer se prema pravilu n+3 najveći dio isplata očekuje u 2015. i 2016., kada će osim isplata krajnjim korisnicima iz sredstava strukturnih instrumenata, trajati i provedba programa iz financijskog razdoblja 2014. - 2020. Slijedom navedenog, predlaže se subjektima revizije procijeniti rizike koji bi mogli dovesti do preopterećenja tijela koja sudjeluju u upravljanju strukturnim instrumentima i u upravljanju ESI fondovima te donijeti mjere i provesti aktivnosti koje će, u vrijeme preklapanja dva financijska razdoblja, imati pozitivan utjecaj na učinkovito upravljanje sredstvima.

U skladu s prikazanim financijskim podacima do konca 2016. za ugovoriti je preostalo 207.423.251,11 EUR, od EK primiti 426.558.102,66 EUR te iskoristiti 568.961.682,27 EUR.

Državni ured za reviziju je mišljenja da, ukoliko svi subjekti revizije nadležni za upravljanje strukturnim instrumentima ne ubrzaju aktivnosti usmjerene na ugovaranje/certificiranje/isplatu sredstava krajnjim korisnicima, postoji rizik da se sredstva neće iskoristiti prema pravilu n+3, jer se značajni iznosi planiraju realizirati u posljednjoj godini provedbe projekata (2016.) te se predlaže nadležnim tijelima da u što kraćem roku poduzmu potrebne aktivnosti radi što uspješnije provedbe OP-a za financijsko razdoblje 2007. - 2013.

Upravljanje OP-ima na razini Upravljačkih tijela

Analiza provedbe projekata strukturnih instrumenata prikazuje se za svaki OP zasebno, jer u upravljanju svakim OP-om postoje određene specifičnosti koje se, između ostalog, odnose na razlike po vrijednostima, broju i vrstama ugovora i razdoblju potrebnom za provedbu. Tijekom odabira projekata i ugovaranja obuhvaća objavljivanje poziva za dostavu projektnih prijedloga, zatim donošenje odluka o financiranju, potpisivanje ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava s krajnjim korisnikom te, ovisno o vrsti projekta, sklapanje pojedinačnih ugovora za radove, usluge ili nabavu robe, u skladu s nacionalnim propisima za postupke javne nabave (sekundarni ugovori).

U **OP „Promet“** specifično je da se pozivi na dostavljanje ponuda objavljuju kao ograničeni pozivi s obzirom da su unaprijed poznati korisnici i projekti koji se financiraju. Najveći dio sredstava koristi se kroz provedbu manjeg broja velikih projekata značajne vrijednosti i provode se kroz nekoliko ugovora o radovima, uslugama i nabavi robe. Drugi projekti su manje vrijednosti i odnose se na pripremu projekata ili strateških dokumenata i tehničku pomoć. Zbog složenosti pripreme velikih infrastrukturnih projekata u sektoru željezničkog prometa, javljaju se poteškoće u pripremi projekata, što će za posljedicu imati prebacivanje projekata iz financijskog razdoblja 2007. - 2013. u financijsko razdoblje 2014. - 2020. i preusmjeravanje sredstava u sektor zračnog i cestovnog prometa. Također, zbog dugotrajne provedbe projekata, tehničke složenosti i objektivne nemogućnosti završetka određenih projekata do konca 2016. unutar financijskog razdoblja 2007. - 2013., planira se „faziranje“ nedovršenih projekata i donošenje odluka da se umjesto projekata u kojima nisu provedene sve planirane aktivnosti uvedu novi projekti i da se nezavršene faze projekata nastave u financijskom razdoblju 2014. - 2020.

U **OP „Zaštita okoliša“** provode se infrastrukturni projekti u sektoru gospodarenja otpadom i vodnom sektoru te manji projekti za pripremu projekata i tehničku pomoć. Za velike projekte u skladu s EU regulativom, potrebna je prethodna odluka EK koja odobrava njihovo sufinanciranje. Pozivi na dostavljanje ponuda objavljuju se kao ograničeni pozivi s obzirom da su unaprijed poznati korisnici i projekti koji se financiraju. Nakon pristupanja EU, priprema dokumentacije za nadmetanje i provedba postupaka javne nabave za ugovaranje sekundarnih ugovora (ugovori za radove, usluge i nabavu opreme) u okviru projekata provodi se u skladu s nacionalnim propisima za postupke javne nabave, a u slučaju žalbe provodi se postupak pred Državnom komisijom za kontrolu postupaka javne nabave.

Uzimajući u obzir da postupci javne nabave mogu trajati duže od planiranog te da provedba pojedinih ugovora iz objektivnih razloga neće moći biti završena do konca 2016., moguće je da će u slučaju nekoliko projekata doći do prebacivanja dijelova provedbe u financijsko razdoblje 2014. - 2020. odnosno do „faziranja“. Kako bi se izbjeglo da projekti koji se neće uspjeti u cijelosti realizirati u financijskom razdoblju 2007. - 2013. dovedu u opasnost puno iskorištavanje alokacije na kraju financijskog razdoblja, u pripremi su pozivi na dostavu projektnih prijedloga za dodatne projekte koje bi se financiralo iz financijskog razdoblja 2007. - 2013.

U **OP „Regionalna konkurentnost“** najveći broj projekata se odnosi na sheme dodjele bespovratnih sredstava (grant sheme), u okviru kojih se sklapa velik broj ugovora s velikim brojem krajnjih korisnika, a manji broj odnosi se na pojedinačne ugovore o uslugama ili nabavi robe i okvirne ugovore koji se sklapaju za provedbu velikih projekata s jednim korisnikom. Od ukupno 208 projekata, 166 je u provedbi, od čega za 48 projekata nije obavljen konačni obračun plaćanja. Prema evidenciji projekata, utvrđeno je da je kod određenog broja projekata produljen rok za završetak provedbe te postoji rizik da se neće završiti u planiranom roku. Kod pojedinih većih ugovora koji nisu potpisani tijekom druge polovine 2014., između ostalog, i zbog neuspješnih provedbi postupaka nabave, također postoji rizik da se neće završiti u planiranom roku.

U **OP „Razvoj ljudskih potencijala“**, za razliku od drugih OP-a, većina projekata odnosi se na dodjele bespovratnih sredstava, a manji broj na ugovore o uslugama ili nabavi robe i okvirne ugovore. Prema podacima MRMS od ukupno 575 potpisanih ugovora, 525 se odnosi na ugovore o dodjeli bespovratnih sredstava, a preostalih 50 na ugovore o uslugama, nabavi robe i okvirne ugovore. Kod velikog broja projekata provedba je u tijeku (334 projekta), a broj aktivnih projekata će se dodatno povećati nakon provedbe natječaja u pripremi odnosno odobrenja novih projekata.

U tablici broj 8 daju se podaci o broju završenih ugovora i ugovora u provedbi, prema OP-ima za financijsko razdoblje 2007. - 2013.

Tablica broj 8

Ugovori¹¹ prema OP-ima za financijsko razdoblje 2007. - 2013.*

Redni broj	OP	Ugovori			% ugovora u provedbi
		Ukupno	Završeni i isplaćeni	U provedbi	
	1	2	3	4	5
1.	Promet	54	13	41	75,9
2.	Zaštita okoliša	52	17	35	67,3
3.	Regionalna konkurentnost	208	42	166	79,8
4.	Razvoj ljudskih potencijala	575	241	334	58,1
UKUPNO		889	313	576	64,8

* stanje na dan 31. prosinca 2014.

Državni ured za reviziju predlaže Upravljačkim tijelima da ubrzaju aktivnosti kako bi se ugovorene usluge realizirale, preostala sredstva iskoristila za doznačene namjene te kako bi utjecaj neočekivanih okolnosti na realizaciju ugovora bio što manji.

Informiranje javnosti

Suradnja i komunikacija nadležnih tijela se temelji na unaprijed određenim postupcima, često s propisanom formom odnosno obrascima. Stoga je u tijelima koja su nadležna za upravljanje i provedbu strukturnih instrumenata obvezna donijeti Komunikacijsku strategiju u skladu sa Smjernicama za informiranje i vidljivost, u svrhu informiranja i promoviranja EU fondova u nadolazećem razdoblju. Redovnu komunikaciju s javnosti i medijima obavljaju osobe zadužene za informiranje i vidljivost¹² u svim institucijama nadležnim za upravljanje i korištenje sredstava iz EU fondova. MRRFEU odnosno Samostalna služba za informativno-obrazovne aktivnosti kao nacionalni koordinator informativnih i obrazovnih aktivnosti vezanih uz EU fondove, izradila je Komunikacijsku strategiju Strukturni instrumenti EU u RH 2007. - 2013., koja je usvojena u siječnju 2014. čiji je cilj osiguranje transparentnosti Sustava i načina korištenja sredstava iz EU fondova.

Zbog specifičnosti situacije u kojoj se nalazi RH kao korisnica sredstava iz EU fondova, a u kojoj se isprepliću dva financijska razdoblja, odnosno tri različita procesa, provedba IPA programa, ugovaranje i provedba projekata iz strukturnih instrumenata u financijskom razdoblju 2007. - 2013. te priprema za novo financijsko razdoblje 2014. - 2020., navedena Strategija obuhvaća sve navedene procese. Mjere i aktivnosti određene Strategijom obuhvaćaju dobro informiranje javnosti o važnosti korištenja sredstava iz EU fondova, procedurama prijave i provedbe projekata te kontinuirano pružanje kvalitetnih informacija za javnost i medije.

¹¹ Pojam „ugovori“ obuhvaćaju sheme dodjele bespovratnih sredstava i sekundarne ugovore

¹² Mreža osoba nadležnih za provođenje mjera informiranja i vidljivosti, službeno imenovanih od institucija iz Sustava upravljanja i korištenja EU sredstava, uspostavljena je 2008. u svrhu informiranja i promidžbe IPA programa

Nadalje, Strategija daje okvir za pripremu pojedinačnih Komunikacijskih akcijskih planova institucija iz sustava. Pojedinačni Komunikacijski akcijski planovi detaljno razrađuju aktivnosti i mjere informiranja i vidljivosti na operativnoj razini u svrhu provedbe ciljeva postavljenih kroz Strategiju, uključujući i ciljne skupine, rokove planiranih aktivnosti, proračun za provedbu Komunikacijskih akcijskih planova, mehanizme upravljanja i provedbe te praćenje i evaluacija provedbenih aktivnosti, a ažuriraju se jednom godišnje. Jedna od mjera informiranja i vidljivosti, navedena u pojedinačnim Komunikacijskim akcijskim planovima, je informiranje javnosti o strukturnim instrumentima putem mrežne stranice www.strukturnifondovi.hr te njezino redovno ažuriranje i održavanje. Navedena mrežna stranica sadrži potrebne podatke o OP-ima koji se provode u RH, edukativnim i informativnim aktivnostima, natječajima te financijskim podacima o iskorištenosti raspoloživih sredstava. Međutim, podaci o ugovorenim i plaćenim sredstvima koji su objavljeni na mrežnoj stranici nisu razdvojeni prema pojedinim OP-ima, nego se odnose na ukupan iznos za cijelo financijsko razdoblje 2007. - 2013., što ih čini nedovoljno transparentnima.

Najvažniji izvor informacija o korištenju sredstava iz EU fondova u RH je polugodišnje Izvješće Vlade RH koje priprema MRRFEU, u suradnji sa Sektorom za poslove NF-a Ministarstva financija, prikupljanjem podataka od svih institucija uključenih u provedbu strukturnih instrumenata. Na temelju Zaključka Hrvatskoga sabora donesenog 6. listopada 2005. i Zaključka donesenog 24. listopada 2014., Vlada RH obvezna je Hrvatskom saboru podnositi redovna izvješća o korištenju pretpripravnih programa pomoći EU i strukturnih instrumenata. O izvješćima se raspravlja u Hrvatskom saboru koji ih usvaja i objavljuje na svojoj mrežnoj stranici. Revizijom su analizirani podaci i financijski pokazatelji iz dva izvješća za Hrvatski sabor, koja se odnose na 2013., usvojena u veljači i listopadu 2014., dok je treće Izvješće za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja 2014. u izradi. Izvješća obuhvaćaju ključne podatke o provedbi svih EU programa (IPA program i strukturni instrumenti nakon pristupanja).

Nadalje, izvješće sadrži financijske pokazatelje uspješnosti povlačenja sredstava prema važećim godišnjim alokacijama i status ugovaranja i plaćanja, s posebnim osvrtom na prethodno izvještajno razdoblje. Izvješće sadrži i informacije o pripremama strateških dokumenata za korištenje ESI fondova u RH za financijsko razdoblje 2014. - 2020.

Revizijom je utvrđeno da je donesena Komunikacijska strategija na razini sustava upravljanja strukturnim instrumentima, pojedinačni Komunikacijski akcijski planovi za sva četiri OP-a te je izrađena mrežna stranica koja sadrži informacije u svrhu informiranja javnosti o korištenju sredstava iz EU fondova koja se redovito ažurira. Međutim, podaci o ugovorenim i plaćenim sredstvima objavljeni na mrežnoj stranici odnose se na ukupan iznos za financijsko razdoblje 2007. – 2013. Uzimajući u obzir specifičnosti u provedbi pojedinih OP-a i različitu dinamiku njihove provedbe, Državni ured za reviziju predlaže MRRFEU da se objavljuju i redovno ažuriraju podaci za svaki OP, s ciljem transparentnog praćenja iskorištenosti raspoloživih sredstava strukturnih instrumenata u 2015. odnosno u 2016. kao posljednjoj godini provedbe OP-a.

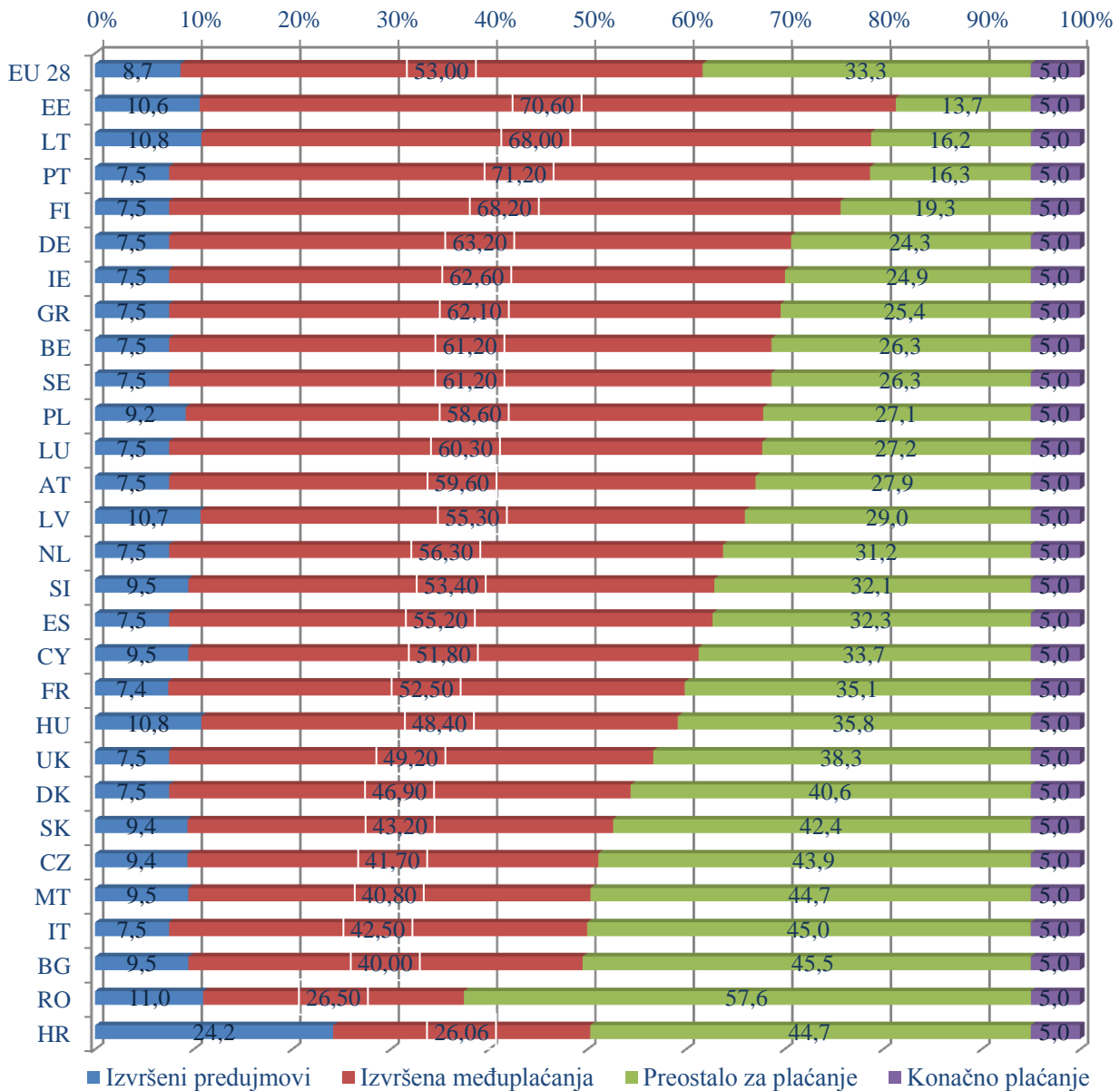
Analiza podataka na razini država članica

Državni ured za reviziju, kao jedan o kriterija ocjene učinkovitosti, obavio je analizu podataka o uspješnosti država članica i usporedio ih s podacima RH. S obzirom da se navedeni podaci odnose na isto financijsko razdoblje (2007. - 2013.), ali sredstva nisu postala raspoloživa u istom razdoblju (RH je postala korisnik strukturnih instrumenata ulaskom u EU), korišteni su podaci o iskorištenosti sredstava drugih država članica do konca 2013., a za RH do konca 2014. Naime, druge države članice koriste strukturne instrumente prema pravilu n+2, prema kojem raspoloživa sredstva moraju iskoristiti do konca 2015., a EK je RH odobrila jednu dodatnu godinu za korištenje sredstava strukturnih instrumenata, stoga za RH vrijedi pravilo n+3, prema kojem se sredstva moraju iskoristiti do konca 2016. Provedenom analizom je utvrđeno da su do konca 2013. države članice iskoristile sredstva strukturnih instrumenata od 37,5 % (Rumunjska) do 81,2 % (Estonija).

U grafičkom prikazu broj 3 daje se kumulativno izvršenje predujmova i međuplaćanja državama članicama za strukturne instrumente u financijskom razdoblju 2007. - 2013.

Grafički prikaz broj 3

Kumulativno izvršenje predujmova i međuplaćanja državama članicama za strukturne instrumente u financijskom razdoblju 2007. - 2013.



Izvor: stranica EK <http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2013/2013en.cfm>.

Iz grafičkog prikaza broj 3 je vidljivo da je RH za financijsko razdoblje 2007. - 2013. primila predujam 24,2 % od ukupno raspoloživog iznosa (858.275.017,60 EUR), što iznosi 207.983.500 EUR (61.543.500 EUR za IPA III i IV te 146.440.000 EUR za strukturne instrumente). Do konca 2014. EK je RH isplatila 26,1 % (223.733.414,94 EUR) od ukupno raspoloživog iznosa, te do konca 2016. preostaje za iskoristiti 426.558.102,66 EUR ili 49,7 % od ukupno raspoloživog iznosa. S obzirom da je RH ušla u EU koncem financijskog razdoblja (2007. - 2013.), EK odobrila je i isplatila RH znatno veći predujam od drugih država članica.

RH je do konca 2014. primila od EK 431.716.914,94 EUR ili 50,3 % od raspoloživog iznosa te je po razini iskorištenosti sredstava strukturnih instrumenata na 24. mjestu, od 28 država članica.

PLANIRANJE I IZVRŠENJE SREDSTAVA EU IZ DRŽAVNOG PRORAČUNA

Sredstva EU koja RH koristi iz strukturnih instrumenata, odnosno EFRR, ESF i KF, planiraju se i izvršavaju putem državnog proračuna te su s nacionalnim sredstvima objedinjena u jedinstven sustav plaćanja putem Državne riznice Ministarstva financija. Financijskim upravljanjem putem državnog proračuna postiže se transparentnost financijskih tijekova. Nacionalno sufinanciranje se osigurava iz sredstava državnog proračuna, sredstava proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i sredstava privatnih korisnika. Državnim proračunom se planiraju sredstva za financiranje projekata EU iz izvora Pomoći i Općih prihoda i primitaka. Navedena sredstva su raspoređena na projekte u okviru financijskih planova proračunskih korisnika odnosno Posredničkih tijela prve razine koja obavljaju plaćanja krajnjim korisnicima za onu prioritetnu os koja je u njihovoj nadležnosti.

U nastavku se daju podaci o EU i nacionalnim sredstvima državnog proračuna za 2013. i 2014.

- *Državni proračun za 2013.*

Pristupanjem RH u EU u 2013. nastupile su značajne promjene u planiranju i izvršavanju EU sredstava u državnom proračunu. U državni proračun se uz izvor programa IPA uvode i novi izvori financiranja iz strukturnih instrumenata. Kako bi se dobio potpuni uvid u planirana i izvršena sredstva strukturnih instrumenata u 2013., potrebno je pratiti izvore financiranja programa IPA i strukturnih instrumenata.

U tablici broj 9 daju se podaci o rashodima EU projekata iz fondova EU i nacionalnih sredstava u državnom proračunu za 2013.

Tablica broj 9

Rashodi EU projekata iz fondova EU i nacionalnih sredstava u državnom proračunu za 2013.

u kn

Redni broj	Izvori financiranja	Planirano za 2013.	Izvršeno u 2013.	% izvršenja
	1	2	3	4
1.	IPA	872.093.961,00	741.893.063,21	85,1
2.	strukturni instrumenti*	578.846.042,00	358.756.719,21	62,0
3.	nacionalno sufinanciranje	344.830.893,00	294.316.854,51	85,4
	UKUPNO	1.795.770.896,00	1.394.966.636,93	77,7

* planiranje i izvršenje strukturnih instrumenata u svim tijelima u Sustavu upravljanja i kontrole strukturnim instrumentima
Izvor: Državna riznica Ministarstva financija

Iz tablice broj 9 vidljivo je da je u državnom proračunu za 2013. za strukturne instrumente planirano 578.846.042,00 kn, a izvršeno 358.756.719,21 kn ili 38,0 % manje u odnosu na plan.

U tablici broj 10 daju se podaci o rashodima iz sredstava strukturnih instrumenata Upravljačkih tijela za 2013.

Tablica broj 10

Rashodi iz sredstava strukturnih instrumenata
Upravljačkih tijela za 2013.

u kn

Redni broj	Upravljačko tijelo	Planirano za 2013.	Izvršeno u 2013.	% izvršenja
IPA sredstva (IPA III i IV)				
	1	2	3	4
1.	MPPI	65.893.761,00	67.630.488,87	102,6
2.	MZOIP	21.973.905,00	21.973.902,80	100,0
3.	MRRFEU	13.454.303,00	13.454.301,46	100,0
Strukturni instrumenti*				
4.	MPPI	125.533.535,00	99.964.137,36	79,6
5.	MZOIP	51.519.534,00	35.996.443,54	69,9
6.	MRRFEU	65.227.697,00	11.847.841,29	18,2
UKUPNO		343.602.735,00	250.867.115,32	73,0

* planiranje i izvršenje strukturnih instrumenata u Upravljačkim tijelima (za aktivnosti koje nisu delegirane Posredničkim tijelima)

Izvor: Državna riznica Ministarstva financija

Prema podacima Državne riznice, sredstva za Upravljačka tijela su u 2013. planirana u iznosu 343.602.735,00 kn, a izvršena u iznosu 250.867.115,32 kn, od čega je 147.808.422,19 kn izvršeno iz izvora Fondova EU (strukturnih instrumenata), a 103.058.693,13 kn iz izvora Pomoći EU (IPA III i IV). Iz tablice broj 10 je vidljivo da je za strukturne instrumente Upravljačkih tijela u državnom proračunu za 2013. izvršeno 27,0 % manje u odnosu na plan.

U državnom proračunu za 2013. vidljiva su odstupanja u izvršenju sredstava iz IPA programa i sredstava strukturnih instrumenata u odnosu na planirana. IPA sredstva izvršena su u potpunosti, dok je izvršenje sredstava strukturnih instrumenata nisko, a najniže je u MRRFEU odnosno 18,2 % od planiranih. Također, projekti MRMS se ne mogu, zbog specifičnog sustava provedbe projekata, pratiti u okviru MRMS, nego u okviru Hrvatskog zavoda za zapošljavanje. U svim drugim slučajevima, dio EU sredstava se planira u okviru proračuna nadležnih ministarstava i nižih provedbenih tijela (agencije, zavodi).

- *Državni proračun za 2014.*

U državnom proračunu za 2014. sredstva strukturnih instrumenata su planirana u okviru izvora Fondovi EU, a sredstva iz programa IPA I, II i V u okviru izvora Pomoći EU.

U tablici broj 11 daju se podaci o rashodima EU projekata iz fondova EU i nacionalnih sredstava u državnom proračunu za 2014.

Tablica broj 11

Rashodi EU projekata iz fondova EU
i nacionalnih sredstava u državnom proračunu za 2014.

u kn

Redni broj	Izvori financiranja	Planirano za 2014.	Izvršeno u 2014.	% izvršenja
	1	2	3	4
1.	IPA	616.308.373,00	414.850.498,51	67,3
2.	strukturni instrumenti	1.080.986.956,00	757.613.901,60	70,0
3.	nacionalno sufinanciranje	291.230.500,00	194.867.539,58	66,9
UKUPNO		1.988.525.829,00	1.367.331.939,69	68,8

Izvor: Državna riznica Ministarstva financija

Iz tablice broj 11 je vidljivo da je u državnom proračunu za 2014. za strukturne instrumente planirano 1.080.986.956,00 kn, a izvršeno 757.613.901,60 kn ili 30,0 % manje u odnosu na plan.

U tablici broj 12 daju se podaci o rashodima iz sredstava strukturnih instrumenata Upravljačkih tijela za 2014.

Tablica broj 12

Rashodi iz sredstava strukturnih instrumenata
Upravljačkih tijela za 2014.

u kn

Redni broj	Upravljačko tijelo	Planirano za 2014.	Izvršeno u 2014.	% izvršenja
	1	2	3	4
1.	MPPI	86.368.420,00	43.836.389,17	50,8
2.	MZOIP	170.463.450,00	139.190.394,14	81,7
3.	MRRFEU	179.797.855,00	131.160.196,06	72,9
4.	MRMS	41.998.700,00	22.443.638,17	53,4
UKUPNO		478.628.425,00	336.630.617,54	70,3

Izvor: Državna riznica Ministarstva financija

Prema podacima Državne riznice, sredstva strukturnih instrumenata za Upravljačka tijela su u 2014. planirana isključivo iz izvora Fondova EU (strukturnih instrumenata). Za 2014. planirano je 478.628.425,00 kn, a izvršeno 336.630.617,54 kn, odnosno 29,7 % manje u odnosu na plan.

Podaci o planiranim i izvršenim rashodima u evidenciji Državne riznice i Upravljačkih tijela nisu istovjetni. Razlika je posljedica primjene različitog tečaja. Ministarstvo financija primjenjuje srednji tečaj EUR-a prema HNB na dan plaćanja, a Upravljačka tijela tečaj 7,56 EUR do 7,60 EUR.

U 2014. je u državnom proračunu za strukturne instrumente planirano 1.080.986.956,00 kn, a izvršeno 757.613.901,60 kn, odnosno 30,0 % manje. S obzirom da je iz strukturnih instrumenata iz financijskog razdoblja 2007. – 2013. preostalo za ugovoriti 207.423.251,12 EUR protuvrijednost 1.576.416.708,51 kn, a za isplatiti 568.961.682,27 EUR protuvrijednost 4.324.108.785,25 kn (prema tečaju 7,6 EUR) te da se navedena sredstva mogu utrošiti do konca 2016. (krajnjim korisnicima mogu se obavljati isplate i nakon 31. prosinca 2016. pod uvjetom da su prema svojim ugovorima izvršili obveze do konca 2016.), Državni ured za reviziju je mišljenja da je sredstva strukturnih instrumenata potrebno u državnom proračunu realnije planirati i izvršavati.

Uplata sredstava RH u proračun EU

Države članice uplaćuju sredstva u proračun EU na temelju Ugovora o pristupanju RH EU. Najznačajniji prihod proračuna EU je prihod od uplata prema osnovi BND-a, a iznosi najviše 1,23 % BND-a države članice. Drugi po vrijednosti je prihod od uplata prema osnovi PDV-a koji se izračunava prema harmoniziranoj bazi ograničenoj na 50,0 % BND-a, uz primjenu stope 0,3 %. Treći po značaju je prihod od uplata koji se odnosi na tradicionalna vlastita sredstva prikupljena od carine i pristojbi za šećer, od čega država članica 75,0 % prosljeđuje u proračun EU, a 25,0 % zadržava u svrhu podmirenja administrativnih troškova naplate carine. Posebnu stavku uplata u proračun predstavljaju i uplate temeljem kompenzacijskih mehanizama, odnosno korekcija, koje djelomično ispravljaju nerazmjernu uplatu i isplatu iz EU proračuna pojedinih, gospodarski jačih država članica.

U tablici broj 13 daju se podaci o uplatama RH u proračun EU, u 2013. i 2014., prema kategorijama vlastitih sredstava.

Tablica broj 13

Uplate RH u proračun EU u 2013. i 2014.,
prema kategorijama vlastitih sredstava

u kn

Godina	Tradicionalna vlastita sredstva	Porez na dodanu vrijednost	Bruto nacionalni dohodak	Korekcije	Ukupno
1	2	3	4	5	6
2013.	87.284.212,57	243.258.920,63	1.367.455.553,94	107.136.525,70	1.805.135.212,84
2014.	324.639.123,66	500.363.264,79	2.464.997.050,60	221.000.976,60	3.511.000.415,65

Izvor: Ministarstvo financija, Zavod za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije, Služba za proračun EU

Nadležno tijelo za sustav vlastitih sredstava te koordinaciju uplata je Služba za proračun EU u Zavodu za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije u Ministarstvu financija.¹³

Prema podacima Ministarstva financija, RH je u EU proračun kroz sustav vlastitih sredstava u 2013. uplatila 1.805.135.212,84 kn, a u 2014. je uplatila 3.511.000.415,65 kn, što ukupno iznosi 5.316.135.628,49 kn protuvrijednosti **699.491.530,06 EUR** (prema tečaju 7,6 EUR). **Od 1. srpnja 2013. do 31. prosinca 2014.**, prema podacima NF-a, RH je od EU primila **721.104.695,58 EUR**¹⁴, iz čega proizlazi da je **primila 21.613.165,52 EUR više nego što je uplatila, čime je u navedeno razdoblje završila kao neto primateljica.**

Osim uplata sredstava u proračun EU kroz sustav vlastitih sredstava, RH je temeljem Ugovora o pristupanju, obvezna izvršiti i posebne uplate vezane uz pojedine EU institucije i programe. S te osnove RH od 30. studenoga 2013. do 31. svibnja 2018. uplaćuje **Europskoj investicijskoj banci** 42.720.000 EUR u osam jednakih obroka. U 2013. i 2014. RH je uplatila dvije od osam rata na ime doprinosa rezervi i udjela u kapitalu Europske investicijske banke u iznosu 51.966.550,06 EUR (jedna rata iznosi 25.983.275,03 EUR). Također, u **Istraživački fond za ugljen i čelik** obvezna je uplatiti 494.000 EUR u četiri obroka od 2015. prvog radnog dana prvog mjeseca svake godine na sljedeći način: u 2015. se uplaćuje 15,0 %; u 2016. se uplaćuje 20,0 %; u 2017. se uplaćuje 30,0 % i u 2018. se uplaćuje 35,0 %.

U skladu s navedenim, RH je EU od 1. srpnja 2013. do 31. prosinca 2014, ukupno uplatila 751.458.080,12 EUR, od čega se na uplatu iz sustava vlastitih sredstava odnosi 699.491.530,06 EUR i na posebne uplate 51.966.550,06 EUR.

¹³Odluka Vlade RH o određivanju državnih tijela koja će osiguravati ispravno funkcioniranje Sustava vlastitih sredstava EU u RH (Narodne novine 12/13).

¹⁴Iznos se odnosi na sredstva primljena iz IPA programa, Privremenih instrumenata pomoći novim državama članicama (Schengenski instrument, Prijelazni instrument i Instrument za jačanje novčanog tijeka), strukturnih fondova, KF, Europskog fonda za ribarstvo, Europskog poljoprivrednog jamstvenog fonda, Europskog fonda za povratnike

OCJENA UČINKOVITOSTI UPRAVLJANJA SREDSTVIMA EU FONDOVA U RH

Državni ured za reviziju je obavio reviziju učinkovitosti upravljanja sredstvima EU fondova u RH. Cilj revizije je bio ocijeniti učinkovitost upravljanja sredstvima strukturnih instrumenata od ulaska RH u EU do konca 2014., kroz uvid u aktivnosti i financijske podatke o korištenju raspoloživih sredstava strukturnih instrumenata, provjeru jesu li tijela nadležna za upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata donijela i primjenjuju li odgovarajuće propise, obavljaju li sve poslove propisane pravnim i institucionalnim okvirom te jesu li stvorene pretpostavke za učinkovito korištenje sredstava EU fondova u RH.

Na temelju prikupljenih podataka i utvrđenih činjenica, Državni ured za reviziju, primjenom utvrđenih kriterija, ocjenjuje da je upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata **djelomično učinkovito**. Kriteriji na temelju kojih je dana ocjena učinkovitosti su kriteriji utvrđeni prema područjima revizije i financijski pokazatelj iskorištenosti sredstava strukturnih instrumenata RH u odnosu na druge države članice, pri čemu je uzeto u obzir i razdoblje korištenja sredstava strukturnih instrumenata (godina i pol).

Navedenu ocjenu potvrđuje i obavljena analiza podataka usporedbe RH s drugim državama članicama na temelju koje je RH s 50,3 % primljenih sredstava od EK na 24. mjestu, od 28 država članica. Također, potrebno je naglasiti da je RH u 2015. i 2016. preostalo za ugovoriti 207.423.251,12 EUR i primiti od EK 426.558.102,66 EUR, a isplate krajnjim korisnicima u iznosu 568.961.682,27 EUR mogu se obavljati i nakon 31. prosinca 2016. pod uvjetom da su krajnji korisnici prema ugovorima izvršili obveze do konca 2016. Na temelju Ugovora o pristupanju, RH je od 1. srpnja 2013. do 31. prosinca 2014., u proračun EU uplatila 699.491.530,06 EUR, a primila 721.874.335,58 EUR iz EU fondova, iz čega proizlazi da je primila 22.382.805,52 EUR više nego što je uplatila, čime je navedeno razdoblje završila kao neto primateljica. Osim uplata sredstava u proračun EU kroz sustav vlastitih sredstava, RH je temeljem Ugovora o pristupanju uplatila i 51.966.550,06 EUR kao posebne uplate (Europskoj investicijskoj banci i Istraživačkom fondu za ugljen i čelik), što ukupno iznosi 751.458.080,12 EUR.

Revizijom su utvrđene određene slabosti i propusti te su subjektima revizije dane sljedeće preporuke:

- poduzeti potrebne mjere i ubrzati aktivnosti za zapošljavanje predviđenog broja djelatnika, zapošljavanje djelatnika s radnim iskustvom te provedbu stalne izobrazbe prema potrebama, ovisno o djelokrugu poslova, odnosno ubrzati aktivnosti vezane uz provođenje Odluka o potrebi jačanja administrativnih kapaciteta s obzirom da je unutarnjim aktima o sistematizaciji radnih mjesta i analizi radnog opterećenja te ranije navedenim odlukama Vlade RH utvrđeno da postoji nedovoljan broj stalno zaposlenih djelatnika u navedenim tijelima (NF, MRRFEU, MRMS i MPPI)
- ustrojiti unutarnju organizacijsku jedinicu na način koji će omogućiti samostalno obavljanje propisanih zadaća i funkcija za koje je odgovorno Koordinacijsko tijelo u skladu sa Zakonom, s obzirom da su pojedini djelatnici unutar Upravljačkog tijela, koji su potpora Koordinacijskom tijelu, radno preopterećeni (MRRFEU - Koordinacijskom tijelu)
- pojačati ulogu u koordinaciji, razmjeni informacija i usklađivanju podataka svih subjekata revizije s obzirom da će u predstojećem razdoblju, kada završava korištenje strukturnih instrumenata, koordinacija nadležnih tijela biti izuzetno važna za učinkovito korištenje preostalih sredstava (MRRFEU - Koordinacijskom tijelu)
- uskladiti i odrediti način prikazivanja i vođenja financijskih podataka, uzimajući u obzir specifičnosti svakog OP-a (NF, MRRFEU, MZOIP, MPPI i MRMS)

- provoditi odgovarajuće kontrole temeljene na procjeni rizika u svim tijelima kojima su delegirane funkcije u svrhu boljeg upravljanja OP-om, odnosno s pozornošću pratiti provedbu projekata, jer se planiraju realizirati vrijednosno značajniji iznosi u posljednje dvije godine provedbe (2015. i 2016.); Također, kontinuirano jačati suradnju subjekata nadležnih za upravljanje i provedbu OP-a te pravodobno poduzimati odgovarajuće mjere i aktivnosti u svrhu bržeg i efikasnijeg rješavanja problema koji se pojavljuju u provedbi (MRRFEU, MZOIP, MPPI i MRMS)
- procijeniti rizike koji bi mogli dovesti do preopterećenja tijela koja sudjeluju u upravljanju strukturnim instrumentima i u upravljanju ESI fondovima, te donijeti mjere i provesti aktivnosti koje će, u vrijeme preklapanja dva financijska razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020., imati pozitivan utjecaj na učinkovito upravljanje sredstvima s obzirom da je u razdoblju od pristupanja EU do konca 2014. dinamika ugovaranja znatno brža od dinamike isplaćivanja te pratiti s posebnom pozornošću daljnju dinamiku isplaćivanja jer se najveći dio isplata očekuje u 2015. i 2016. (MRRFEU, MZOIP, MPPI, MRMS i NF)
- ubrzati aktivnosti kako bi se ugovorene usluge realizirale, preostala sredstva iskoristila za doznačene namjene te kako bi utjecaj neočekivanih okolnosti na realizaciju ugovora bio što manji (MRRFEU, MZOIP, MPPI i MRMS)
- objavljivati i redovno ažurirati podatke za svaki OP zbog njihove specifičnosti, s ciljem transparentnog praćenja iskorištenosti raspoloživih sredstava strukturnih instrumenata u 2015. odnosno u 2016. kao posljednjoj godini provedbe OP-a, s obzirom da se podaci o ugovorenim i plaćenim sredstvima objavljeni na mrežnoj stranici odnose na ukupan iznos cijelog financijskog razdoblja 2007. - 2013. (MRRFEU)
- realnije planirati i izvršavati sredstva strukturnih instrumenata u državnom proračunu, s obzirom da je u 2014. u državnom proračunu za strukturne instrumente planirano 1.080.986.956,00 kn, a izvršeno 757.613.901,60 kn, odnosno 30,0 % manje, te da je iz strukturnih instrumenata za financijskog razdoblja 2007. - 2013. preostalo za ugovoriti 207.423.251,12 EUR protivvrijednost 1.576.416.708,51 kn, a za isplatiti 568.961.682,27 EUR protivvrijednost 4.324.108.785,25 kn (prema tečaju 7,6 EUR) te da se navedena sredstva mogu utrošiti do konca 2016. (Ministarstvo financija, MRRFEU, MZOIP, MPPI i MRMS)

Državni ured za reviziju je mišljenja da bi provedba navedenih preporuka pridonijela otklanjanju utvrđenih slabosti i propusta te utjecala na povećanje učinkovitosti upravljanja i iskorištavanja sredstava strukturnih instrumenata EU koje RH ima na raspolaganju.

OČITOVANJE SUBJEKATA REVIZIJE

MRRFEU, NF, MRMS, MPPI i MZOIP su prihvatili preporuke Državnog ureda za reviziju. U očitovanju navode da će postupiti prema preporukama s ciljem povećanja učinkovitosti upravljanja i korištenja strukturnih instrumenata u RH.

MRRFEU u očitovanju navodi da prihvaća dane preporuke. U vezi preporuke da se ubrzaju aktivnosti za zapošljavanje predviđenog broja djelatnika, navodi da je MRRFEU 6. svibnja 2015. objavilo natječaj za zapošljavanje 32 djelatnika u cilju povećanja broja zaposlenih na poslovima vezanim uz EU fondove. Za preporuku vezanu uz ustrojavanje unutarnje ustrojstvene jedinice koja bi samostalno obavljala funkcije za koje je odgovorno Koordinacijsko tijelo, navodi da je Uredbom o unutarnjem ustrojstvu MRRFEU (Narodne novine 112/14) u potpunosti razdvojilo funkcije Koordinacijskog tijela od funkcija Upravljačkog tijela. Također, za preporuku vezanu uz pojačanu ulogu u koordinaciji i razmjeni informacija te usklađivanje i određivanje načina prikazivanja i vođenja financijskih podataka ističe da se znatan dio koordinacije i razmjene informacija obavlja putem redovnih sastanaka Radne skupine za EU fondove osnovane Odlukom Vlade RH i usklađivanjem podataka s Ministarstvom financija te da će i dalje nastaviti s daljnjim unaprjeđenjem u tom smislu. U vezi preporuke provođenja kontrole u tijelima kojima su delegirane funkcije navodi da se kontrole u MRRFEU, kao Upravljačkom tijelu, obavljaju i u većem obujmu i broju u odnosu na minimalnu učestalost obavljanja kontrola kako je propisano Zajedničkim nacionalnim pravilima. Uzimajući u obzir veći broj institucija odnosno Posredničkih tijela kojima su delegirane funkcije Upravljačkog tijela u financijskom razdoblju 2014. - 2020. u odnosu na financijsko razdoblje 2007. - 2013., MRRFEU će unaprijediti Zajednička nacionalna pravila u dijelu koji se odnosi na kontrolu delegiranih funkcija s naglaskom na provođenje kontrola delegiranih funkcija u skladu s analizom rizika. Nadalje, za preporuku vezanu uz procjenu rizika koji bi mogli dovesti do preopterećenosti tijela koja sudjeluju u upravljanju strukturnim instrumentima, navodi da je na temelju analize rizika i analize radne opterećenosti tijela u sustavu MRRFEU iniciralo donošenje triju Odluka Vlade RH o dodatnom zapošljavanju na poslovima upravljanja i kontrole korištenja EU fondova te da, u okviru prioriteta Tehničke pomoći OP-a za koje je zaduženo, prema potrebi angažira i vanjsku stručnu pomoć kako bi se umanjio rizik nedostatnog kapaciteta kadrova. Vezano uz preporuku o ubrzanju aktivnosti realizacije ugovorenih usluga, objavljivanja i ažuriranja podataka za svaki OP te realnijeg planiranja proračuna, navodi kako je izvršenje proračuna povezano i direktno ovisi, ne samo o kapacitetima tijela koja upravljaju EU sredstvima, već i o kapacitetima svakog pojedinog korisnika bespovratnih sredstava koji koristi EU sredstva za realizaciju svoje investicije te izvršenju ugovornih obveza u rokovima predviđenim ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava.

NF u očitovanju navodi da prihvaća dane preporuke. U vezi preporuke da se poduzmu potrebne mjere i aktivnosti za zapošljavanje predviđenog broja djelatnika, navodi da je Ministarstvo financija objavilo natječaj za zapošljavanje dva djelatnika u Sektoru za poslove NF-a te se tijekom 2015. planira pokrenuti postupak za zapošljavanje dodatna dva djelatnika. Također navodi da će preporuku u vezi usklađivanja i određivanja načina prikazivanja i vođenja financijskih podataka provesti u suradnji s Koordinacijskim tijelom i Upravljačkim tijelima te da su prilikom izrade državnog proračuna za 2015. Ministarstvo financija i MRRFEU napravili analizu predloženih rashoda za strukturne instrumente.

MRMS u očitovanju navodi da prihvaća dane preporuke. U vezi preporuke za poduzimanje potrebnih mjera za daljnje poboljšanje administrativnih kapaciteta, navodi da su u ožujku 2015. zaposlena četiri nova stručna suradnika i da su nova četiri mjesta sistematizirana na kojima su zaposlene osobe na stručnom osposobljavanju. Za preporuku o provođenju provjera delegiranih funkcija, navodi da će se predmetne provjere, prema potrebi i temeljem analize rizika, izvršavati i češće te da će se preporuka o usklađenju financijskih podataka provesti u suradnji s Koordinacijskim tijelom i Tijelom za ovjeravanje. Za preporuku o ubrzanju aktivnosti usmjerenih na ugovaranje, plaćanje i ovjeravanje financijskih sredstava, navodi da se prati navedena dinamika i prilagođava rokovima u skladu s n+3 pravilom. Također, vezano uz preporuku o realnijem planiranju i izvršenju sredstava strukturnih instrumenata u državnom proračunu, navodi da su Ministarstvo financija i MRRFEU, prilikom izrade državnog proračuna za 2015., procijenili visinu predloženih rashoda za strukturne instrumente.

MPPI u očitovanju navodi da prihvaća dane preporuke. Vezano uz preporuku o ubrzanju aktivnosti zapošljavanja, navodi da je proces zapošljavanja propisan relevantnom zakonskom procedurom koja propisuje korake i dinamiku te da je dosadašnje iskustvo pokazalo da proces traje od šest do devet mjeseci (pod pretpostavkom da nema žalbi) te da nije u mogućnosti utjecati na navedeno u zakonodavnom smislu, već samo na dinamiku donošenja internih procedura.

MZOIP u očitovanju navodi da prihvaća dane preporuke. Vezano uz preporuku o provođenju kontrola delegiranih funkcija, navodi da se nadzor delegiranih funkcija provodi u skladu s procjenom rizika te da se, uz redovne provjere na razini sustava, provode i neplanirane „ad hoc“ provjere. Također naglašava da se provode aktivnosti jačanja kapaciteta i pomoći korisnicima. Nadalje, u vezi preporuke o realnijem planiranju i izvršavanju sredstava strukturnih instrumenata u državnom proračunu, navodi da su infrastrukturni projekti iz sektora okoliš složeni te da je najveći dio sredstava planiran za ugovore o radovima koji, u slučaju kašnjenja ili promjene dinamike izvođenja, značajno utječu na izvršenje državnog proračuna i na planirano povlačenje sredstava EU.

POJMOVNIK

Administrativni kapaciteti	Administrativna sposobnost institucija u sustavu upravljanja, kontrole i kapaciteta potencijalnih korisnika na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini koje rade na pripremi i provedbi projekata, osiguranju dovoljnih upravnih kapaciteta za provedbu, kako zadržavanjem postojećeg tako i zapošljavanjem novog osoblja, održavanje obuke za potencijalne trenere i utvrđivanje mjerodavnih stručnjaka kao budućih trenera, odnosno osiguranje trajne obuke za osoblje radi razvoja odgovarajućih znanja i vještina.
Sustav za suzbijanje nepravilnosti i prijevара	AFCOS je sustav putem kojeg se provodi koordinacija zakonodavnih, upravnih i operativnih aktivnosti s ciljem zaštite financijskih interesa EU i neposredne suradnje s Europskim uredom za borbu protiv prijevара (OLAF).
Akreditacija	Akreditacija predstavlja proces odobravanja rada ukupnog sustava uspostavljenog za korištenje i upravljanje sredstvima pomoći EU i nužan je preduvjet koji se mora zadovoljiti kako bi se odobrilo korištenje dodijeljenih sredstava iz pretpristupnih programa. Revizori EK provjeravaju zadovoljava li provedbeni sustav nekog programa EU tražene standarde.
Agencija za reviziju Sustava provedbe programa EU	ARPA je nadležno Tijelo za reviziju u Sustavu upravljanja i kontrole korištenja sredstva iz EU fondova.
Europski fond za regionalni razvoj	Cilj EFRR-a je jačanje ekonomske i socijalne kohezije te smanjivanje razlika među regijama unutar EU, kroz podršku u razvoju i strukturnim prilagodbama regionalnih gospodarstava, kao i podršku prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj suradnji. Uglavnom je usmjeren na proizvodne investicije u cilju otvaranja radnih mjesta, infrastrukturne investicije te na lokalni razvoj i razvoj malog i srednjeg poduzetništva.
Europski socijalni fond	ESF predstavlja glavni financijski instrument EU za ostvarivanje strateških ciljeva politike zapošljavanja. Jedna od važnih mjera je financiranje jačanja administrativne sposobnosti u državnoj upravi i javnom sektoru u području gospodarstva, zapošljavanja, socijalne politike, okoliša i pravosuđa. Fond osigurava podršku europskim regijama koje imaju visoku stopu nezaposlenosti.
Europski strukturni investicijski fondovi	ESI fondovi su instrumenti za financijsko razdoblje 2014. - 2020. putem kojih se pruža financijska podrška zemljama članicama EU. To su fondovi koji su dio Zajedničkog strateškog okvira EU: EFRR, ESF, KF, EPFRR, EPRF.
Financijsko razdoblje	Godišnji se proračun temelji na srednjoročnom dogovoru o rashodnim prioritetima koji se naziva Financijsko razdoblje. Ono je rezultat dogovora Europskog parlamenta, Vijeća i EK te određuje maksimalan iznos i strukturu predviđenih rashoda.

EU fondovi	Generički pojam za sve programe koje financira EU u zemljama članicama ili izvan njih (pretpristupni programi, programi za treće zemlje).
Grant shema	Shema dodjele bespovratnih sredstava koja definira područje financiranja, ciljeve i opseg pomoći koja se dodjeljuje u obliku bespovratnih sredstava, a promiče određenu politiku iz pravne stečevine EU i pridonosi općem interesu EU i država korisnica.
Instrument pretpristupne pomoći	IPA je pretpristupni program za financijsko razdoblje 2007. - 2013. koji zamjenjuje dotadašnje programe CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD. Osnovni su ciljevi programa IPA potpora državama kandidatkinjama i državama potencijalnim kandidatkinjama u usklađivanju zakonodavstva s pravnom stečevinom EU te provedbi usklađenih propisa, kao i u pripremama za korištenje fondova koji će biti na raspolaganju RH.
Kohezijski fond	KF je financijski mehanizam uspostavljen 1993. za financiranje velikih infrastrukturnih projekata u EU na području prometa i zaštite okoliša.
Koordinacijsko tijelo	MRRFEU je središnje Koordinacijsko tijelo nadležno za sveukupnu koordinaciju sustava upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata EU u RH. Odgovorno je za proces programiranja (izrade programskih dokumenata na temelju koji će se koristiti sredstva iz strukturnih instrumenata), za praćenje provedbe OP-a na nacionalnoj razini te za suradnju s EK.
Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU	Kao Koordinacijsko tijelo odgovorno je za programiranje i praćenje provedbe svih OP-a uz koordinaciju s EK, a kao Upravljačko tijelo odgovorno je za upravljanje i provedbu OP-a „Regionalna konkurentnost“.
Nacionalni strateški referentni okvir	Osnovni okvir za strateško usmjeravanje instrumenata Kohezijske politike u financijskom razdoblju EU 2007. - 2013. Povezuje prioritete EU s nacionalnim i regionalnim prioritetima za održivi razvoj. Temelji se na prioritetima Nacionalnog razvojnog plana. Na temelju njega države članice pripremaju sektorske ili regionalne OP-e.
Operativni programi (2007. – 2013.)	Programski dokumenti kojima se prema pojedinim sektorskim područjima određuju mjere ključne za ostvarivanje prioriteta utvrđenih u NSRO-u te način njihove provedbe. OP-i predviđeni za razdoblje od pristupanja EU do konca 2013.: OP "Promet", OP "Zaštita okoliša", OP "Regionalna konkurentnost", OP "Razvoj ljudskih potencijala".
Posrednička tijela (razine 1 i 2)	Tijela koja sudjeluju u provedbi OP-a, sukladno delegiranim funkcijama od Upravljačkog tijela. Posrednička tijela bit će zadužena za pokretanje izbora projekata u obliku otvorenih ili ograničenih poziva za dostavu projektnih prijedloga (Posredničko tijelo razine 1) te aktivnosti vezane uz provjeru prihvatljivosti projekata i njihovih troškova za sufinanciranje iz sredstava strukturnih instrumenata (Posredničko tijelo razine 2).

Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU	Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU nadležna je za objavu natječaja, ugovaranje, plaćanje i provedbu projekata iz EU fondova te u Sustavu ima ulogu Posredničkog tijela.
Integrirani informacijski Sustav	Integrirani informacijski Sustav koji omogućava podršku za učinkovito upravljanje KF-om i strukturnim fondovima.
Strukturni fondovi	Strukturnim fondovima, u financijskom razdoblju 2007. - 2013., smatraju se samo EFRR i ESF.
Strukturni instrumenti (2007. - 2013.)	Financijski instrumenti koji podupiru ostvarivanje različitih sektorskih politika EU. Tako su za ostvarivanje Kohezijske politike EU osmišljeni strukturni fondovi (EFRR i ESF) te KF.
Tijelo za plaćanja	Ministarstvo financija, Državna riznica, nadležna za isplatu sredstava iz strukturnih instrumenata.
Tijelo za ovjeravanje	Sektor za poslove NF-a u Ministarstvu financija nadležan za ovjeravanje i organiziranje poslova financijskog upravljanja pretprijetnih programa EU i strukturnih instrumenata.
Tijelo za reviziju	ARPA, nadležna za reviziju sustava upravljanja i korištenja sredstava.
Upravljačka tijela	Resorna ministarstva prema OP-ima nadležna za upravljanje i provedbu pojedinog OP-a.
Zajednička nacionalna pravila	ZNP predstavljaju smjernice i pravila koja se odnose na tijela u Sustavu upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata EU u RH.

KRATICE

AAO	Godišnje revizijsko mišljenje (Annual audit opinion)
ACR	Godišnje kontrolno izvješće (Annual control report)
AFCOS	Sustav za suzbijanje nepravilnosti i prijevара (Anti-fraud coordination service)
ARPA	Agencija za reviziju sustava provedbe programa EU
BND	Bruto nacionalni dohodak
CARDS	Pomoć Europske zajednice u obnovi, razvoju i stabilizaciji (Community Assistance for reconstruction, Development and Stabilization)
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
EK	Europska komisija
ESF	Europski socijalni fond
ESI fondovi	Europski strukturni investicijski fondovi
EU	Europska unija
EUR	Euro
GIP	Godišnje izvješće o provedbi OP-a
HNB	Hrvatska narodna banka
IPA	Instrument pretpristupne pomoći (Instrument for Pre-accession Assistance)
ISPA	Instrument za strukturnu politiku u pretpristupnom razdoblju (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession)
JLPRS	Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
KF	Kohezijski fond
kn	kuna
MIS	Integrirani informacijski sustav za upravljanje strukturnim instrumentima (Management Information System)
MPPI	Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture
MRMS	Ministarstvo rada i mirovinskog sustava
MRRFEU	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU
MZOIP	Ministarstvo zaštite okoliša i prirode
NF	Nacionalni fond
NSRO	Nacionalni strateški referentni okvir
OP	Operativni program
PDV	Porez na dodanu vrijednost
PHARE	Program pomoći najprije Poljskoj i Mađarskoj te drugim tranzicijskim državama srednje i istočne Europe (Pologne et Hongrie Aide à Restructuration Economique)
RH	Republika Hrvatska
SAFU	Središnja agencija za financiranje i ugovaranje
SAPARD	Pretpristupni program EU namijenjen državama kandidatkinjama za poljoprivredu i ruralni razvoj (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development)
ZNP	Zajednička nacionalna pravila