

Provedba pretpristupnih programa EU i pripreme za novi pretpristupni programa IPA

1. Procesi u sustavu provedbe pretpristupnih programa Europske unije

Osnovni procesi jesu: planiranje - programiranje, izvršavanje - implementacija, računovodstveno praćenje i nadzor nad provedbom. Oni sami za sebe nisu novost jer su to ujedno i osnovni procesi kroz koje se odvija proračunski ciklus u svakoj zemlji. Novost su procedure i metodološka rješenja za svaki od procesa.

1.1. Planiranje - programiranje

Proces planiranja - programiranja u nadležnosti je resornih ministarstava, a koordinira ga Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije.

Programiranje je izuzetno važno jer predstavlja prvi korak i o kvaliteti ovog procesa ovise svi sljedeći. Obuhvaća u prvom redu pripremu kvalitetnih projektnih prijedloga s gotovom natječajnom dokumentacijom sastavljenom u skladu s pravilima Europske unije.

Projektne jedinice organizirane u ministarstvima i ostalim tijelima državne uprave moraju znati i moći izraditi kvalitetan projekt sa svom potrebnom dokumentacijom kako bi se omogućilo uspješno ugovaranje i izvršavanje.

1.2. Izvršavanje - implementacija

Ugovaranje

Nakon što država korisnica određenog programa uspješno pripremi projekte u okviru dodijeljenih joj sredstava i predloži dostatan broj kvalitetnih projekata (što znači projekata visokog stupnja pripremljenosti), slijedi provedba natječajnih postupaka i sklapanje ugovora za obavljanje usluga, nabavku opreme ili izvođenje radova u rokovima zadanim međunarodnim sporazumima s Europskom komisijom. Natječajni postupci propisani su PRAG-om i ne provode se primjenom hrvatskog zakona o javnoj nabavi. Spomenutim Praktičnim vodičem kroz procedure ugovaranja pomoći EZ trećim zemlja propisani su postupci koji uvjetuju da natječajni postupak za ugovaranje usluga i nabavku opreme traje najmanje 6 mjeseci, postupak za ugovaranje radova najmanje 9 mjeseci, a postupak za sklapanje ugovora o suradnji sa stručnjacima iz državne uprave zemalja članica EU 12 mjeseci.

Dobro pripremljena projektna i natječajna dokumentacija temeljni je preduvjet kvalitetnog i pravovremenog ugovaranja.

Za programe CARDS, PHARE, ISPA, IPA I, IPA IIIc ugovaranje provodi Središnja agencija za ugovaranje i financiranje projekata EU, dok su se u ostalim komponentama IPA-e u provedbu uključila i druga tijela što je važno jer je dio naših priprema za

strukturne i kohezijske fondove (popis tijela i poslova koje obavljaju dan u tablici u pravitku).

Financijska provedba

Nakon provedenog natječajnog postupka i ugovaranja poslova predviđenih u projektu započinje financijska provedba i izvršavanje plaćanja. U sustavu pretpristupnih programa Europske unije se ovisno o tipu ugovora odmah po potpisivanju dobavljaču isplaćuje određeni postotak od ukupnog ugovorom predviđenog iznosa. Sljedeća plaćanja dobavljačima izvršavaju se prema fakturiranim troškovima, a prije samog plaćanja, opet ovisno o tipu ugovora, dostavlja se i izvješće o provedbi projekta koje omogućava **praćenje i nadzor nad provedbom**. Isto tako se niti zadnje plaćanje ne izvršava prije konačnog izvješća o uspješnosti provedbe projekta i postignutim rezultatima u odnosu na postavljene ciljeve. Usmjerenost na rezultate i uspješnost rada ne očituje samo u načinu planiranja i izbora projekata, nego i kroz čitav ciklus provedbe - od ugovaranja do plaćanja.

Računovodstvo i izvještavanje

U skladu sa planiranjem i računovodstvo treba osigurati informacije o nastalim obvezama odnosno obvezna je primjena načela nastanka događaja. Općenito, za računovodstveni sustav traži se primjena međunarodnih računovodstvenih standarda. Računovodstveno je potrebno osigurati i evidencije ugovorenih obveza (commitment accounting).

U svim procesima podrazumijeva se primjena računskog plana u širem smislu odnosno klasificiranje poslovnih događaja i transakcija: organizacijski, programski ekonomski i lokacijski te planiranje, praćenje i izvještavanje o potrošnji prema izvorima financiranja.

Izvještavanje se ne temelji samo na financijskim izvještajima nego je potrebno imati kadrove koji su osposobljeni za praćenje i ocjenjivanje efikasnosti i efektivnosti provođenja programa te uspješnosti ispunjavanja postavljenih ciljeva.

1.3. Praćenja i nadzor izvršavanja programa

Praćenje i nadzor nad provedbom projekta temelji se na detaljnom praćenju svakog od projekata te se temeljem informacija o svakom projektu sastavljaju izvješća za nadzorne odbore po programima. Provedbu projekata prate predstavnici Delegacije europske komisije, Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekta EU, Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU i državnih tijela u kojima se projekt/i provode. Kontinuirano se prate rezultati i uspješnost u ispunjavanju ciljeva postavljenih unutar svakog od projekata. Ako se uoči da projekt ide u neželjenom smjeru odnosno da se ne postižu postavljeni ciljevi o tome se raspravlja te se donose odluke o daljnjem tijeku projekta. Moguće je čak i njegovo prekidanje (suspenzija) te alociranje sredstava na neki drugi uspješan projekt. **Ovaj način rada izuzetno je kvalitetan jer se svima u sustav jasno daje do znanja da je jedino stvarno mjerilo uspješnost rada i da je cilj dobiti na kraju opipljiv i jasan rezultat.**

Za uspostavu kvalitetnog nadzora i organizaciju nadzornih odbora u CARDS, PHARE, ISPA, IPA I zadužen je SDURF, a u ostalim komponentama IPA- e zadužena su ministarstva koja vode pojedini program uz SDURF koji sve koordinira.

Na nadzornim odborima programa u cjelini raspravlja se o eventualno kritičnim projektima, tijekom izvršavanja, problemima koji se pojavljuju, dogovara se o mogućim alokacijama sredstava te mehanizmima poboljšanja rada sustava. U radu nadzornih odbora sudjeluju i predstavnici Europske komisije.

2. Provedba pretprijetnih programa EU

Tablica 1. Dodijeljena sredstva RH za programe CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD

u milijunima eura

PROGRAM	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Ukupno
CARDS	58	59	62*	81*	-	-	260
PHARE	-	-	-	-	71,5	61,1	132,6
PHARE CBC	-	-	-	-	6	6	12
ISPA	-	-	-	-	25	35	60
SAPARD	-	-	-	-	-	25	25
UKUPNO	58	59	62	81	102,5	127,1	489,6

* ukupno centralizirana i decentralizirana sredstva

2.1. Stanje u provedbi programa CARDS 2003 i 2004

U tijeku je provedba projekata financiranih iz CARDS 2003 i CARDS 2004 programa. Provedba projekata iz CARDS 2003 traje do 31.12. 2008., a za CARDS 2004 do 31.12.2009. CARDS (Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju) program nastao je 2000. godine kao jedinstven instrument financijske i tehničke pomoći koji zamjenjuje druge mehanizme pomoći namijenjene jugoistočnoj Europi. CARDS podupire ciljeve i mehanizme procesa stabilizacije i pridruživanja, koji su okvirna politika EU za zemlje zapadnog Balkana (Albanija, Bosna i Hercegovina, bivša Jugoslavenska Republika Makedonija, Crna Gora i Srbija, uključujući Kosovo) do pristupanja Europskoj uniji kao punopravne članice.

Tablica 2: Pregled po programima CARDS dodijeljenih, ugovorenih i isplaćenih sredstava, od početka provedbe do 15. rujna 2008., s rokovima za provedbu ugovora i rokovima za plaćanja

u milijunima eura

	CARDS 2003	CARDS 2004	UKUPNO
DODJELJENA SREDSTVA RH	29,4*	46,5*	75,9
UGOVORENO	28,6 (97,7%)	44,1 (94,6%)	72,7 (95,8%)
ROK ZA UGOVARANJE	5.6.2006.	29.6.2007.	~
BROJ UGOVORA	77	97	174
BROJ ZAVRŠENIH UGOVORA	60	25	85
ROK ZA ZAVRŠETAK UGOVORA	31.12.2008.	31.12.2009.	~
PLAĆENO OD UGOVORENOGA	25,7 (89,7%)	27,4 (62,2%)	53,1 (73,0%)
ROK ZA PLAĆANJE	31.12.2009.	31.12.2010.	~

* decentralizirano

2.2. Stanje u provedbi programa PHARE 2005

Ugovaranje projekata u PHARE 2005 završeno je 30. studenoga 2007. te je provedba projekata u tijeku.

PHARE program nastao je 1989. godine Uredbom Vijeća (EEC), kao pretpripristupni instrument namijenjen zemljama kandidatkinjama Srednje i Istočne Europe kao program pomoći u pripremanju za članstvo u EU. Danas se PHARE program odnosi se na zemlje pristupnice i zemlje kandidatkinje i primarno uključuje mjere za izgradnju institucija (s uključujućim investicijama), kao i mjere napravljene za promoviranje ekonomske i socijalne kohezije.

Tablica 3: Pregled po programima PHARE 2005 dodijeljenih, ugovorenih i isplaćenih sredstava, od početka provedbe do 15. rujna 2008., s rokovima za provedbu ugovora i rokovima za plaćanja

u milijunima eura

	PHARE 2005 Nacionalni program	PHARE 2005 Prekogranična suradnja RH-SLO-MAĐ	PHARE 2005 Prekogranična suradnja RH-ITALIJA	PHARE 2005 Nuklearna sigurnost	PHARE 2005 Sudjelovanje u Programima Zajednice	UKUPNO
DODJELJENA SREDSTVA RH	62,88	3,00	3,00	0,64	3,62	73,14*
BROJ PROJEKATA	22	1	1	2	6	26 + 6
UGOVORENO	55,54 (88,34 %)	2,72 (90,72%)	1,81 (60,39%)	0,43 (66,53%)	3,48 (96,12 %)	63,98 (87,48%)
ROK ZA UGOVARANJE	30.11.2007.	30.11.2007.	30.11.2007.	30.11.2007.	30.11.2007.	~
BROJ UGOVORA	103	25	35	2	6 MoU	165
BROJ ZAVRŠENIH UGOVORA	16	0	0	1	6 MoU	17
ROK ZA ZAVRŠETAK UGOVORA	30.11.2009.	30.11.2008.	30.11.2008.	30.11.2008.	~	~
PLAĆENO OD UGOVORENOGA	28,91 (52,04 %)	1,98 (72,90 %)	1,45 (80,00 %)	0,27 (63,81 %)	3,48 (100 %)	36,09 (56,41%)
ROK ZA PLAĆANJE	30.11.2010.	30.11.2009.	30.11.2009.	30.11.2009.	~	~

* decentralizirano

2.3. Program Phare 2006

Ugovaranje projekata u programu PHARE 2006 je u tijeku, a krajnji rok je 30. studenoga 2008. godine.

Svaki korak u procesu ugovaranja odobrava Delegacija Europske komisije (DEK). Najveći dio natječajne dokumentacije je u DEK poslan do kraja travnja što je ujedno bilo i mjerilo, a manji preostali dio (10 ugovora) tijekom svibnja.

Projekti su u visokoj fazi ugovaranja te je za većinu završen proces prvih objava natječaja i odabira najužeg kruga ponuđača (tzv. short listing). Zadnja faza – odabir najboljeg ponuđača je gotovo za sve ugovore započela (od ukupno 61 objavljeno je 56 natječaja) te se odabiri ponuđača i potpisivanja ugovora očekuju u listopadu i u studenom. U studenom će se odvijati odabir najbolje ponude za 10 ugovora, a toliko je i mjerilima bilo dozvoljeno.

Konačan rezultat odnosno ukupan postotak ugovaranja, s obzirom da se postupak odvija točno po procedurama i u skladu s predviđenim vremenom, moći će se znati na kraju roka za ugovaranje.

U tablici u nastavku dan je popis projekata koji se ugovaraju u programu PHARE 2006.

Tablica 4: Popis projekata u Phare 2006 – nacionalni program

Naziv programa: PHARE 2006 - NACIONALNI PROGRAM	
	Alocirano (EUR)
Razvoj institucionalnih sposobnosti za upravljanje strukturnim fondovima EU nakon pristupanja	TOT: 7.000.000,00 EU: 7.000.000,00 CRO: 0,00
Integracija informacijskog sustava Hrvatskih carina sa informacijskim sustavom EU carina	TOT: 6.450.000,00 EU: 5.275.000,00 CRO: 1.175.000,00
Jačanje provođenja prava intelektualnog vlasništva	TOT: 1.630.000,00 EU: 1.472.500,00 CRO: 157.500,00
Glavna revizija klasifikacije i poboljšanja načina obrade tematskih statističkih podataka	TOT: 2.038.000,00 EU: 2.000.000,00 CRO: 38.000,00
Poboljšanje procesa upravljanja proračunom za efikasno financijsko upravljanje	TOT: 4.095.000,00 EU: 3.071.250,00 CRO: 1.023.750,00
Potporna povećanju konkurentnosti i poticanju izvoza malom i srednjem poduzetništvu	TOT: 2.700.000,00 EU: 2.000.000,00 CRO: 700.000,00
Pomorska sigurnost: Provedba administrativnih kapaciteta - promatranje i upravljanje plovilima - 2 faza	TOT: 6.100.000,00 EU: 4.725.000,00 CRO: 1.375.000,00
Restrukturiranje i razvoj Hrvatskog željezničkog sustava unutar okvira zakonodavstva EU	TOT: 3.000.000,00 EU: 2.800.000,00 CRO: 200.000,00
Potporna sudskoj administraciji i poboljšavanje rješenja slučajeva	TOT: 3.000.000,00 EU: 3.000.000,00 CRO: 0,00
Nadzor pomorskih granica	TOT: 1.390.000,00 EU: 1.292.500,00 CRO: 97.500,00
Poboljšanje mogućnosti izrade projekata i neraspoređena izgradnja skupine institucija	TOT: 2.628.750,00 EU: 2.628.750,00 CRO: 0,00
Razvoj sustava za upravljanje opasnim otpadom uključujući i prepoznavanje i upravljanje žarišnim zonama u RH	TOT: 2.500.000,00 EU: 2.425.000,00 CRO: 75.000,00
Uspostavljanje sustava za nadzor i upravljanje kvalitete zraka	TOT: 2.950.000,00 EU: 2.387.000,00 CRO: 563.000,00
Jačanje i poboljšanje informatičkih i telekomunikacijskih funkcija u poreznoj upravi RH u vidu postizanja EU standarda u području PDV-a	TOT: 3.000.000,00 EU: 3.000.000,00 CRO: 0,00
Pojačanje kapaciteta hrvatske državne i javne uprave za obavljanje usluga koje su usmjerene na krajnje korisnike	TOT: 2.700.000,00 EU: 2.525.000,00 CRO: 175.000,00
Omogućavanje sektoru civilnog društva aktivni doprinos pretprijetnom procesu	TOT: 3.000.000,00 EU: 2.400.000,00 CRO: 600.000,00
Projekt podrške romima - 2 faza	TOT: 3.571.429,00 EU: 2.500.000,00 CRO: 1.071.429,00
Usklađivanje i objava sudske prakse	TOT: 1.750.000,00 EU: 1.560.000,00 CRO: 190.000,00

U programu Phare 2006 je i grant shema – projekt bespovratne pomoći Prekogračnična suradnja između Hrvatske i Italije – Novi jadranski program za susjedstvo. Zaključno sa 1.10.2008. ugovoreno je 2.999.999,91 milijuna eura, od alociranih 3.000.000,00

milijuna eura, što čini ukupno 99,99 posto iskorištenosti ove grant sheme u programu PHARE 2006.

2.4. Stanje u provedbi programa ISPA

ISPA je pretpristupni instrument financiran od EK za pomoć zemljama kandidatkinjama u njihovim pripremama za pristup EU vezano uz infrastrukturne projekte u područjima zaštite okoliša i transporta.

Program ISPA osigurava financijska sredstva za infrastrukturna ulaganja na području prometa i zaštite okoliša (ulaganja u cestovnu i željezničku infrastrukturu, upravljanje otpadnim vodama, gospodarenje krutim i opasnim otpadom, vodoopskrba i odvodnja). Cilj ISPA programa jest i priprema države kandidatkinje za korištenje Kohezijskog fonda nakon pristupanja EU.

Za razdoblje od 2005. – 2006. godine ISPA sredstva za RH ukupno iznose **60 milijuna eura** (za 2005. godinu **25 milijuna eura** i za 2006. godinu **35 milijuna eura**). Program ISPA u Financijskoj perspektivi 2007.-2013. zamjenjuje komponenta III programa IPA- Regionalni razvoj, u kojoj se na zaštitu okoliša i razvitak transporta odnosi 142.667.000,00 milijuna eura.

Tablica 5: Lista projekta financiranih iz ISPA programa

u milijunima eura

	ISPA Rehabilitacija pruge Vinkovci- Tovarnik- državna granica	ISPA Karlovac- otpadne vode	ISPA Bikarac- gospodarenje otpadom	ISPA tehnička pomoć CFCU-u NIC-u	ISPA Tehnička pomoć i transport	ISPA Tehnička pomoć IPA okoliš	UKUPNO
DODIJELJENA SREDSTVA EU	28.789.180,00	22.500.000,00	6.000.049,00	262.335,00	482.130,00	966.306,00	59.000.000,00
NACIONALNO SUFINANCIRA NJE RH	46.971.820,00	13.500.000,00	2.823.552,32	0,00	259.608,00	497.794,00	64.052.774,32
UKUPNO RASPOLOŽIVA SREDSTVA	75.761.000,00	36.000.000,00	8.823.601,32	262.335,00	741.738,00	1.464.100,00	123.052.774,32
UGOVORENO	79,44 %	47,32%	1,93%	99,88%	0 %	58,27 %	63,80 %
UŠTEDE*	15.578.037,69	359.691,07	0,00	305,00	0,00	112.932,00	15.691.274,69
ROK ZA POKRETANJE NATJEČAJA	12.12.2007.	12.12.2007.	27.09.2008.	12.07.2008.	27.09.2008.	26.09.2008.	-
ROK ZA ZAVRŠETAK UGOVORA	31.12.2009.	31.12.2010.	31.12.2010.	31.12.2010.	31.12.2010.	31.12.2010.	-
PLAĆENO OD UGOVORENOG	10,41 %	20,00 %	60,00 %	60,00 %	0 %	0 %	11,34 %
ROK ZA PLAĆANJE	31.12.2009.	31.12.2010.	31.12.2010.	31.12.2010.	31.12.2010.	31.12.2010.	

*Razlika između ukupno raspoloživog proračuna i ugovorenog iznosa.

2.5. SAPARD

Republici Hrvatskoj je u sklopu programa SAPARD namijenjeno 24,700 milijuna eur. U do sada provedena dva natječaja zaprimljeno je 97 prijava od čega je odobreno (ugovoreno) 29 projekata. Ukupni iznos ulaganja odobrenih projekata iznosi 28,420 milijuna eur, dok je ugovoreni iznos potpore iz EU sredstava 8,899 milijuna eur. Nacionalno sufinanciranje iznosi 2,966 milijuna eur.

Zaprimanje prijava po trećem natječaju završeno je 3. travnja 2008. godine. Ukupno je zaprimljeno 23 prijave od kojih je zbog nepotpunosti odbačeno 6. Vrijednost potpore za ostalih 17 prijava je 50,9 milijuna kn od čega se na potporu iz EU sredstava odnosi 38,2 milijuna kn.

Nakon potvrde i suglasnosti dobivenih tijekom sastanka Odbora za praćenje provedbe SAPARD programa (održanom u Zagrebu 03.06.2008), EK je odobrila re-alokaciju 10,300 milijuna eur s neakreditiranih mjera 3 (Razvoj i unapređenje ruralne infrastrukture) i 4 (Tehnička pomoć) na mjere 1 i 2.

Rok za završetak programa je 31. prosinac 2009., te su u tijeku pripreme za raspisivanje još jednog natječaja kako bi se iskoristilo što više dodatnih sredstava realociranih na mjere 1 i 2.

3. Pripreme za IPA-u

IPA je novi pretpristupni instrument koji objedinjuje sve dosada korištene programe i sastoji se od pet komponenti:

1. komponenta I: Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija (nastavak PHARE-a)
2. komponenta II: Prekogranična suradnja (nastavak PHARE prekogranična suradnja)
3. komponenta III: Regionalni razvoj (nastavak ISPA)
4. komponenta IV: Razvoj ljudskih potencijala (novi pretpristupni program za pripremu za socijalni fond)
5. komponenta V: IPARD (nastavak SAPARD-a)

Osnovni ciljevi programa IPA su pomoć državama kandidatkinjama i državama potencijalnim kandidatkinjama u njihovom usklađivanju i provedbi pravne stečevine EU, te priprema za korištenje europskih fondova.

Tablica 6: Pregled dodijeljenih sredstava po komponentama

u milijunima eura

KOMPONENTA	2007	2008	2009	2010	UKUPNO
Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija	47,6	45,4	45,6	39,5	178,1
Prekogranična suradnja	9,7	14,7	15,9	16,2	56,5
Regionalni razvoj	44,6	47,6	49,7	56,8	198,7
Razvoj ljudskih potencijala	11,1	12,7	14,2	15,7	53,7
Ruralni razvoj	25,5	25,6	25,8	26,0	102,9
UKUPNO	138,5	146,0	151,2	154,2	589,9

Sva tijela uključena u provedbu IPA programa u prvoj polovici 2008. intenzivno su radila na ispunjavanju akreditacijskih kriterija propisanih IPA provedbenom regulativom br. 718/2007. Uspostavljen je učinkovit sustav financijskog upravljanja i internih kontrola u skladu sa strukturom koju će Republika Hrvatska morati uspostaviti za korištenje strukturnih i kohezijskog fonda kada postane članica Europske unije, pripremljeni su priručnici s detaljnim opisima poslova, sklopljeni su sporazumi između Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje (državna tajnica u Ministarstvu financija) i čelnika Operativne strukture (linijska ministarstva i provedbene agencije), kao i operativni sporazumi između tijela unutar Operativne strukture.

Nakon što je unutarnja revizija u svakoj od uključenih institucija uspješno provela samoprocjenu spremnosti za obavljanje poslova iz njihovih nadležnosti, čelnici Operativne strukture po pojedinim komponentama zatražili su nacionalnu akreditaciju od Nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje (državna tajnica u Ministarstvu financija) i Nacionalnog dužnosnika za akreditaciju (ministar financija).

Slijedom pozitivnih izvješća neovisne vanjske revizije o spremnosti sustava za provedbu, dodijeljena je nacionalna akreditacija, te su u travnju 2008. Europskoj komisiji predani zahtjevi za prijenos ovlasti upravljanja na Republiku Hrvatsku sredstvima iz prve četiri komponente programa IPA.

Tijekom lipnja revizori Europske komisije proveli su akreditacijske misije u svim tijelima uključenim u provedbu IPA komponenti I, II, III i IV.

Odluke Europske komisije o spremnosti hrvatske administracije za upravljanje IPA programom, te potpisivanje Financijskih sporazuma očekuju se do studenoga ove godine.