



**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**MINISTARSTVO FINACIJA**

Klasa: 910-01/05-01/235

Ur.br: 513-05-06/05-2

Zagreb, 25. svibnja 2005.

**VLADA REPUBLIKE HRVATSKE**

**Predmet: Pretpristupni programi EU – zahtjev za akreditaciju sustava za korištenje  
- informacija, dostavlja se**

U prilogu dopisa dostavlja se na razmatranje Vladi Republike Hrvatske Informacija o aktivnostima poduzetim kako bi se od Europske komisije (EK) dobilo odobrenje za rad sustava za financijsko upravljanje i provedbu projekata iz pretpristupnih programa EU. Odobrenje za rad preduvjet je korištenju dodijeljenih sredstva.

Proces odobravanja rada ukupnog sustava uspostavljenog za korištenje i upravljanje sredstvima pomoći EU naziva se akreditacijom. Prije nego što država korisnica sredstava pošalje zahtjev Europskoj komisiji za akreditaciju provodi se postupak samoocjenjivanja u kojem interni ili eksterni revizori daju objektivno i neovisno stručno mišljenje o tome zadovoljava li uspostavljeni sustav zadane kriterije. Po zaprimanju zahtjeva EK upućuje svoje revizore iz pojedinih uprava nadležnih za pretpristupne programe kako bi pregledali i ocijenili operativnost sustava, odnosno da bi provjerili da sve što je napisano i dostavljeno u dokumentima zaista postoji i funkcionira u praksi, te kako bi potom dali svoje mišljenje jesu li navedene institucije u sklopu sustava spremne za početak korištenja sredstava.

Cilj ove informacije je upoznati Vladu Republike Hrvatske sa sveobuhvatnim pripremama i dosadašnjim aktivnostima oko uspostave sustava putem kojeg će se koristiti sredstva odobrena Republici Hrvatskoj (RH) iz pretpristupnih programa EU te dobiti suglasnost za upućivanje zahtjeva za akreditaciju Europskoj komisiji.

Ministarstvo financija poduzelo je mjere i radnje za uspostavu institucionalnih i upravljačkih struktura neophodnih za rad sustava za korištenje EU sredstava. Provedena je i faza samoocjene u kojoj je angažirano neovisno revizorsko društvo (Deloitte&Touche). Prema ocjeni revizora kvaliteta uspostavljenog sustava je zadovoljavajuća te nema nedostataka koji bi zaustavili proces akreditacije. Pozitivno revizorsko izvješće preduvjet je za slanje zahtjeva za akreditacijom i jedno je od obveznih dokumenata u akreditacijskom paketu koji se dostavlja EK.

S obzirom da procedura od dana podnošenja zahtjeva za akreditaciju do trenutka konačne odluke Europske komisije o zadovoljavanju uvjeta za provedbu pretpristupnih programa EU u pravilu traje više mjeseci, Ministarstvo financija, u cilju što skorijeg početka korištenja odobrenih sredstava iz pretpristupnih programa EU, podnosi Vladi Republike Hrvatske prijedlog za pokretanje zahtjeva za akreditaciju za programe PHARE i ISPA.

Za program SAPARD još nisu zadovoljeni nužni preduvjeti te će se zahtjev za akreditaciju dostaviti naknadno na razmatranje Vladi Republike Hrvatske.

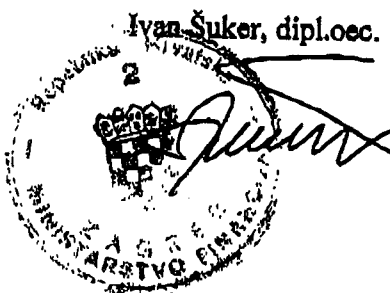
S obzirom na činjenicu da se akreditacija traži za dva različita instrumenta EU pretpristupne pomoći (PHARE i ISPA) za koje su u okviru Europske komisije nadležne različite uprave, podnose se i dva zahtjeva za akreditaciju - za svaki od ova dva instrumenta poseban.

S poštovanjem,

MINISTAR FINACIJA

Prilog: Informacija

Ivan Šuker, dipl.oec.



## INFORMACIJA

Buropska unija zemljama kandidatkinjama daje financijsku pomoć kroz tri pretpristupna programa: PHARE, ISPA i SAPARD. Pomoć se daje za konkretne projekte s postavljenom strategijom i ciljevima na nacionalnoj razini te pokazateljima uspješnosti izvršavanja programa koji se prate i o čemu se povratno izvještava EU. Od zemalja koje će primati ili primaju pomoć traži se uspostavljanje sustava u kojem će se pratiti programi, njihova realizacija i uspješnost provođenja te općenito efikasnost korištenja dobivenih sredstava.

Cilj EU je, s jedne strane osigurati da se novac koji daje koristi svrsishodno, a s druge strane cilj je da zemlje, buduće članice, nauče i prihvate koncept praćenja rezultata i koristi u državnoj upravi te financiranja programa prema kriterijima uspješnosti. Upravo zato proces pripreme za primanje financijskih sredstava iz EU nije samo pitanje rješenja financijskog praćenja korištenja dobivenih sredstava već i proces institucionalnog razvoja državne uprave.

Zahitjevi koji se pred zemlju postavljaju radi postizanja gore navedenog cilja mogu se promatrati s dva aspekta: organizacijskog i procesnog.

Organizacijski bilo je potrebno:

- osnovati Nacionalni fond pri Ministarstvu financija i pripremiti ga za akreditaciju,
- odrediti provedbene agencije i razviti ih na način da operativno mogu funkcionirati u skladu s postavljenim kriterijima rada, te
- pojačati i bolje definirati sustav jedinica za provedbu projekata u tijelima državne uprave.

Osnovni procesi obuhvaćaju planiranje (programiranje), izvršavanje (provedbu), te praćenje i kontrolu.

*S ciljem praćenja svih aktivnosti koje se poduzimaju u okviru priprema za korištenje pretpristupnih programa Vlada RH je 27. listopada 2004. godine usvojila Akcijski plan priprema za korištenje pretpristupnih programa, kojim je utvrdila zadatke i obveze te nadležna tijela i nositelje pojedinih aktivnosti u okviru tijela državne uprave kao i rokove do kojih ih je potrebno provesti.*

Proces programiranja u nadležnosti je resornih ministarstava i koordiniran od strane Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija.

Programiranje koje obuhvaća predlaganje i usvajanje strategija za pojedina područja te sukladno prioritetima pojedinih područja predlaganje i pripremu projekata koji će se financirati iz pretpristupnih programa (PHARE i ISPA) nalazi se u završnoj fazi. U listopadu 2005. godine očekuje se da Europska komisija da suglasnost na prijedloge projekata.

S ciljem što bržeg osposobljavanja tijela državne uprave Republike Hrvatske za početak korištenja pretpristupnih programa (PHARE, ISPA) u Ministarstvu financija započele su aktivnosti radi što bržeg osposobljavanja i priprema, prvenstveno Nacionalnog fonda i provedbene agencije (Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje), te Odjela za unutarnju reviziju u okviru Ministarstva financija.

Nacionalni fond osnovan je unutar Državne riznice Ministarstva financija i preko njega će se sva sredstva iz pretpristupnih programa doznati Republici Hrvatskoj. Ustrojen je kao zasebna organizacijska jedinica u Ministarstvu financija i zadužen za financijsko upravljanje sredstvima dobivenim iz EU za financiranje svih navedenih programa. Za rad Nacionalnog fonda odgovoran je nacionalni dužnosnik za ovjeravanje i njegova uloga odnosi se na sveukupnu odgovornost za financijsko upravljanje sredstvima koja su dana na raspolaganje Republici Hrvatskoj iz pretpristupnih programa.

Središnja jedinica za financiranje i ugovaranje (SJFU) ustrojena u okviru Uprave za financiranje programa i projekata pomoći EU u Ministarstvu financija osnovana je temeljem Memoranduma o suglasnosti između Europske Komisije i Republike Hrvatske 2003. godine (Memorandum je objavljen u Narodnim novinama – međunarodni ugovori br. 11/2003.) i predstavlja provedbeno tijelo nadležno za provođenje natječajnih postupaka u skladu s procedurama EU, zaključivanje ugovora i plaćanja za projekte jačanja institucija i druge projekte u okviru decentraliziranog sustava provedbe (trenutno određenog broja projekata koji se provode temeljem decentralizacije CARDS programa). U skladu sa Odlukom Vlade RH SJFU je imenovana provedbenom agencijom za projekte iz programa ISPA i PHARE. Resorna ministarstva, osim što su odgovorna za pripremu sektorskih priloga i prijedloga projekata u procesu programiranja biti će nadležna i za tehničku provedbu programa pomoći Europske unije i unutar njih uspostaviti će se jedinice za provedbu projekta.

Za provođenje ovih programa potrebno je uspostaviti u svima navedenim tijelima dobro kontrolno okruženje i kontrolne aktivnosti koje predstavljaju niz politika i procedura oblikovanih s ciljem otkrivanja rizika i praćenja postizanja ciljeva. To je moguće provesti uspostavljanjem kvalitetnih prethodnih i naknadnih kontrola, a isto tako i procjenama sustava. Upravo je ključna uloga unutarnje revizije, odnosno neovisno davanje stručnog mišljenja o sustavu i procesima s mogućim preporukama i savjetima za njihovo poboljšanje i postizanje što veće učinkovitosti, kao i upozoravanje na nepravilnosti u radu i na neusklađenosti sa zakonskim i drugim propisima. Stoga će unutarnja revizija imati značajnu ulogu u procesu uspostave i razvoja organizacijskih oblika, odnosno tijela zaduženih za primanje i raspodjelu, odnosno trošenje pretpristupnih sredstava. Poslovi unutarnje revizije obavljati će se u svim ministarstvima i većini tijela državne uprave u okviru samostalnih i neovisnih odjela za unutarnju reviziju, a trenutno je u tijeku izobrazba koja obuhvaća dva do tri unutarnja revizora po svakom ministarstvu, odnosno određenom tijelu državne uprave i provodi se u suradnji sa Središnjom harmonizacijskom jedinicom Ministarstva financija.

Kako u Ministarstvu financija, Samostalnom odjelu za unutarnju reviziju za sada ne postoji dovoljan broj unutarnjih revizora koji bi bili dostatni za obavljanje revizija Nacionalnog fonda, Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje te jedinica za provedbu projekata u prijelaznom razdoblju rješenje će biti tzv. zajednički „kapacitet unutarnjih revizora“ kojim će se regrutirati određeni broj unutarnjih revizora educiranih za reviziju sredstava pomoći Europske unije. Plan djelovanja kapaciteta unutarnjih revizora potvrđen je na Vladi RH što osigurava da revizori iz različitih ministarstava i tijela državne uprave budu raspoloživi, prema potrebi, za provođenje revizija pretpristupnih sredstava, odnosno oslobođeni revizijskih dužnosti u svojim matičnim ministarstvima. Detaljnije obveze i odgovornosti regulirati će se posebnim sporazumima koji će se zaključiti između Ministarstva financija (nacionalnog

dužnosnika za ovjeravanje) i nadležnih ministarstava od kuda unutarnji revizori dolaze. Unutarnji revizori će na poslove revizije biti raspoređeni na temelju odluke nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje i izvještavati ga o nepravilnostima i preporukama.

U skladu sa pravilima EU kako bi sustav provedbe mogao funkcionirati bilo je nužno odrediti dužnosnike u Republici Hrvatskoj, te su imenovani sljedeći odgovarajući dužnosnici:

- nacionalni koordinator za pomoć – NKP (National Aid Coordinator – NAC) – državni dužnosnik nadležan za programiranje, te osiguranje povezanosti između općeg procesa pristupanja i korištenja financijske pomoći EU, koji je također odgovoran za praćenje i procjenu programa PHARE Europske unije (državna tajnica u MVPEI, Marija Pejčinović-Burić),
- nacionalni ISPA koordinator – NIK (National ISPA Coordinator – NIC) – državni dužnosnik nadležan za programiranje, provedbu, praćenje i procjenu programa (državna tajnica u MVPEI, Marija Pejčinović-Burić),
- nacionalni dužnosnik za ovjeravanje – NDO (National Authorising Officer – NAO) kao osoba koja je odgovorna za sveukupno financijsko upravljanje pretpristupnim sredstvima, te odgovorna za rad Nacionalnog fonda (državna tajnica Ministarstva financija, Martina Dalić)
- sektorski koordinator za program ISPA: za promet – državni tajnik Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, Zdravko Livaković; za zaštitu okoliša državni tajnik Ministarstva zaštite okoliša i prostornog uređenja i graditeljstva Nikola Ružinski i državni tajnik Ministarstva poljoprivrede, šumarstva i vodnog gospodarstva Božo Galić,
- dužnosnik ovlašten za ovjeravanje programa – DOOP (Programme Authorising Officer – PAO) za program PHARE, odnosno sektorski koordinator za program ISPA – dužnosnik koji je na čelu provedbene agencije (Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje) odgovoran za poslovanje provedbene jedinice te za valjano financijsko upravljanje programima koji će se provoditi (Vladimira Ivandić, pomoćnica ministra financija),
- voditelji programa u ministarstvima i drugim nadležnim tijelima državne uprave, koji će biti odgovorni za provedbu programa pretpristupne pomoći (PHARE i CARDS).

Paralelno sa pripremama institucionalnih uvjeta i uspostavi procesa vođeni su pregovori o tekstu Memoranduma o suglasnosti o osnivanju Nacionalnog fonda, koji su uspješno završeni, tako da su ugovorne strane – Europska komisija i Republika Hrvatska dana 5. svibnja 2005. godine potpisale Memorandum koji će biti upućen na potvrđivanje/ ratifikaciju Hrvatskom saboru.

Memorandum o suglasnosti o osnivanju Nacionalnog fonda regulira obveze i odgovornosti Nacionalnog fonda, međusobne odnose Nacionalnog fonda i SJFU-a kao provedbene jedinice, te prava i odgovornosti drugih čimbenika koji sudjeluju u realizaciji programa pretpristupne pomoći EU, kao i mnoga druga pitanja važna za operativno provođenje programa pomoći EU.

Sve gore opisane aktivnosti bile su usmjerene na pripremu za podnošenje zahtjeva Europskoj komisiji za tzv. akreditaciju tijela državne uprave – prvenstveno Nacionalnog fonda i provedbene agencije (SJFU) za prenošenje odgovornosti za

upravljanje sredstvima pretpristupne pomoći EU s Europske komisije na navedena tijela državne uprave Republike Hrvatske, a u okviru tzv. decentraliziranog sustava provedbe (Decentralised Implementation System – DIS).

Nakon procesa pripreme za decentralizaciju sustava provedbe, odnosno faze uspostavljanja pravnog okvira (osnivanje institucija – Nacionalnog fonda, Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje, imenovanje NKP, NDO, DOOP itd.), nužno je bilo osiguranje uvjeta – kadrovskih, materijalnih i drugih za funkcioniranje navedenih institucija, te izrada detaljnih organigrama navedenih institucija, kao i izrada priručnika o radnim postupcima, odgovarajuća obuka djelatnika itd.

U fazi samoocjene neovisni revizori (Deloitte&Touche) ocijenili su da sustav nema nedostataka koji bi zaustavili zahtjev za akreditacijom koji NDO treba poslati EK, ali da ima nedostataka koji bi mogli postati blokirajući ako se odmah ne poduzmu aktivnosti potrebne za njihovo rješavanje. Ti nedostaci vezani su uz četiri osnovna područja: unutarnju reviziju, informacijski sustav, organizaciju sustava upravljanja pretpristupnim programima pomoći i računovodstvo.

Nakon podnošenja formalnog zahtjeva za akreditaciju, sa priloženom dokumentacijom i dokazima spremnosti odgovarajućih tijela za provedbu, očekuje se da će nadležna tijela Europske komisije u roku od oko nekoliko mjeseci procijeniti opravdanost podnesenog zahtjeva. Po revidiranju svih poslanih dokumenata, uputit će u Republiku Hrvatsku svoje revizore iz nadležnih uprava koji će se tijekom boravka (oko dva do četiri tjedna) uvjeriti u zakonitost i provjeravati opravdanost i utemeljenost podnesenog zahtjeva. U slučaju da se na osnovu izvješća revizora ne ustanove bitne zapreke za prihvaćanje zahtjeva za akreditaciju, može se očekivati pozitivna odluka Europske komisije u roku od dodatnih dva do tri mjeseca. Slijedom navedenoga, akreditacija tijela državne uprave za sustav provedbe programa pretpristupne pomoći Europske unije može se očekivati najranije krajem listopada ili sredinom studenog ove godine.

U nastavku se daje pregled dokumentacije koju Ministarstvo financija (nacionalni dužnosnik za ovjeravanje) treba uputiti tijelima Europske komisije radi dobivanja akreditacije.

Prilog	Naziv
1.	Popis provedbenih agencija koje će biti akreditirane u ovoj fazi
2.	Popis tijela državne uprave koja sačinjavaju ukupan sustav provedbe upravljanja programima PHARE/ISPA
3.	Detaljan opis funkcioniranja ukupnog sustava (uključujući sve odgovornosti, rizike, kontrole itd.) Popis najvažnijih procedura Revizorski tragovi
4.	Pravna osnova - Memorandum o suglasnosti o osnivanju NF-a - Memorandum o suglasnosti o osnivanju SJFU-a - Unutarnje ustrojstvo MF

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mandatno pismo za zajednički odbor</li> <li>- Pismo Državnog ureda za reviziju</li> </ul>
5.	Odluke o imenovanju : NKP-a, NDO-a, VP-a, SDKP, DOOP, SDOP načelnika Odjela NF-a
6.	<p>Mišljenje vanjskih revizora (Deloitte, 24. svibanj 2005.)  Prikaz korektivnih aktivnosti koje su napravljene temeljem prethodnih revizorskih mišljenja: ISPA mislija (boravila u RH od 7-11. ožujka 2005 ) i samoprocjena (Deloitte)</p> <p>Odluka VRH o Planu djelovanja kapaciteta unutarnje revizije,  Strateški plan za NF i SJFU za 2005-2007.  Godišnji plan za NF i SJFU za 2005.</p>
7.	<p>Prijedlozi sporazuma  <i>(Primjedba: sporazumi se mogu potpisati tek po potpisivanju financijskih sporazuma za PHARE i ISPA-u) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Provedbeni sporazum (NDO-DOOP za provedbu PHARE projekata putem SJFU-a</li> <li>- Provedbeni sporazum (NDO-SDOP za provedbu ISPA projekata putem SJFU-a</li> <li>- Provedbeni sporazum (DOOP-SDOP za provedbu PHARE projekata</li> <li>- Provedbeni sporazum (SDOP-SDKP za provedbu ISPA projekata</li> </ul>
8.	Delegiranje nadležnosti sa NDO-a na zamjenicu NDO-a
9.	<p><b><u>Nacionalni fond</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o organigram</li> <li>o opis posla</li> <li>o životopisi djelatnika</li> <li>o strategija u vezi usavršavanja kadrova</li> <li>o lista najvažnijih procedura</li> <li>o revizorski trag</li> </ul>
10.	<p><b><u>SJFU</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o organigram</li> <li>o opis posla</li> <li>o životopisi djelatnika</li> <li>o strategija u vezi usavršavanja kadrova</li> <li>o lista najvažnijih procedura</li> <li>o revizorski trag</li> </ul>
11.	<p><b><u>Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija – ured NKP-a /NKPI-a</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o organigram</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>o opis posla</li> <li>o životopisi djelatnika</li> <li>o strategija u vezi usavršavanja kadrova</li> <li>o lista najvažnijih procedura</li> <li>o revizorski trag</li> </ul>
12.	<p><b><u>Resorna ministarstva</u></b>  <b><u>(jedinice za provedbu projekata, JPP - minimalni uvjeti koje članovi JPP moraju zadovoljavati, prikaz obaveza i odgovornosti voditelja programa)</u></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>o ustrojstvo, organigram</li> <li>o životopisi i opis posla članova JPP</li> <li>o lista najvažnijih procedura</li> </ul>