



# PROBLEMI U PROVEDBI EU PROJEKATA



Berislav Marojević, dipl.oec.

Ivana Bašić, dipl.ing.građ.

Petar Peroš, dipl.ing.građ.



Europska unija  
Zajedno do fondova EU



EUROPSKI STRUKTURNI  
I INVESTICIJSKI FONDOVI



Operativni program  
KONKURENTNOST  
I KOHEZIJA





## REPUBLIKA HRVATSKA I EUROPSKI STRUKTURNI I INVESTICIJSKI FONDOVI

- Republika Hrvatska iz (ESI) fondova u periodu 2014.- 2020. na raspolaganju ima preko 10,6 milijardi eura
- Sredstva dostupna kroz pet europskih fondova: Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond, Europski socijalni fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo.
- Temelj za korištenje sredstava iz ESI fondova je Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014. - 2020., koji je usklađen sa ciljevima Strategije Europa 2020.
- U svrhu usmjerenog korištenja dostupnih EU sredstava izrađeni su programski dokumenti koji predstavljaju okvir za korištenje EU sredstava:
- **Operativni program Konkurentnost i kohezija (OPKK),**
- Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali,
- Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske i
- Operativni program za pomorstvo i ribarstvo Republike Hrvatske.





## Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.

- Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. jest programski dokument
- Utvrđuje područja ulaganja iz **Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda**
- U dokumentu su navedena prioritetna područja ulaganja na koja se planiraju utrošiti sredstva iz navedena dva fonda
- Za cijeli Operativni program namijenjeno je 6,8 milijardi eura.
- Dostupna alokacija planira se utrošiti na provedbu projekata pod deset prioritetnih područja ulaganja:
  
- 5. Klimatske promjene i upravljanje rizicima
- 6. Zaštita okoliša i održivost resursa



## Institucionalni okvir za upravljanje Operativnim programom Konkurentnost i kohezija

### Institucionalni okvir za upravljanje OPKK čine:

- Upravljačko tijelo (MRRFEU)
- Posrednička tijela razine 1 i 2 (MZOE i HV)
- Tijelo za ovjeravanje (MFIN)
- Tijelo za reviziju (ARPA)

Posrednička tijela razine 1 i 2 određena su na razini **specifičnih ciljeva** te obavljaju funkcije koje im je delegiralo Upravljačko tijelo.

### Hrvatskim vodama je u okviru OPKK dodijeljena uloga Posredničkog tijela razine 2 za:

- specifični cilj 5bl u sklopu Investicijskog prioriteta 5: **Klimatske promjene i upravljanje rizicima**
- specifične ciljeve 6iil i 6ii2 u sklopu Investicijskog prioriteta 6: **Zaštita okoliša i održivost resursa**

Za navedene specifične ciljeve inicijalno je alocirano 1.264.340.216,00 EUR.



## Specifični problemi pojedinih životnih Faza infrastrukturnog projekta

Tokom životnog ciklusa jednog infrastrukturnog EU projekta moguće je definirati sljedeće faze:

1. Definiranje preliminarne aglomeracije (Referentni dokument: Revidirani plan provedbe vodno-komunalnih Direktiva);
2. Izrada Studije izvodljivosti;
3. Izrada projektne dokumentacije;
4. Izrada okolišnih dokumenata;
5. Odobravanje projekta i potpis Ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava;
6. **Provođenje postupaka javne nabave po elementima projekta;**
  - 6.1 Dostava projektnog plana nabave u HVPT2 i njegovo odobrenje što uključuje analizu rizika i odabir postupaka nabave koji je potrebno dostaviti u HVPT2 na ex ante i/ili ex post kontrolu;
  - 6.2 Naručitelj (Korisnik) provodi prethodno savjetovanje sa zainteresiranim gospodarskim subjektima;
  - 6.3. Ex ante kontrola postupka nabave;
  - 6.4. Postupak javne nabave (Od objave do potpisa Ugovora);
  - 6.5. Ex post kontrola postupka nabave;
7. Provedba projekta/ugovora;
8. Zakonski jamčevni rok.

Iako su izazovi u provedbi EU projekata prisutni kroz cijeli životni ciklus pojedinog Projekta, fokus ovdje je stavljen na fazu provođenja postupaka javne nabave, te na fazu samog provođenja projekta/ugovora u kojima su izazovi najveći.



## Prethodno savjetovanje sa zainteresiranim gospodarskim subjektima

- U fazi provođenja postupaka javne nabave prvi problemi dolaze u ovoj fazi
- Naručitelji ne razumiju samu svrhu prethodnog savjetovanja sa zainteresiranim gospodarskim subjektima.
- Naručitelj svoju Dokumentaciju o nabavi po prvi puta stavlja pred (gospodarski) zainteresiranu stručnu javnost
- Prethodno savjetovanje je prvi indikator o razini kvalitete Dokumentacije o nabavi
- **Puno komentara i prijedloga** zainteresiranih gospodarskih subjekata: Dokumentaciju o nabavi **treba dodatno doraditi**
- Prilikom izrade Studije izvodljivosti prikupljaju se informacije o predmetu nabave, gospodarskim subjektima koji sudjeluju na tržištu te drugim okolnostima koje utječu na uvjete nabave odnosno provodi se svojevrsna analiza tržišta
- Do trenutka objave nabave prikupljene informacije su često „zastarjele“, te ne odražavaju trenutno stanje na tržištu, kao niti praksu ostalih tijela u sustavu javne nabave

- **Prethodno savjetovanje sa zainteresiranim gospodarskim subjektima vrlo je bitno i daje Naručitelju priliku da pomno prouči sve opaske koje su zainteresirani gospodarski subjekti dali na Dokumentaciju o nabavi, a kako bi je čim više približilo realnoj situaciji u kojoj se javna nabava pokreće.**



## Ex Ante Kontrola (I)

- HVPT2 provodi analizu rizika, sukladno kojoj se vrši odabir postupaka nabava koji će proći ex ante kontrolu i ex post kontrolu
- Analiza rizika je bodovanje pojedinog postupka nabave po definiranim parametrima
- Ex ante kontrola podijeljena između dvije Institucije: SAFU i Hrvatske vode.
- **SAFU kontrolira:** Upute Ponuditeljima i Prijedlog Ugovora
- **HVPT2 kontrolira:** Usklađenost sa Ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava, Projektni zadatak/Tehničke specifikacije/Zahtjeve Naručitelja i Troškovnik
- Kontrola rezultira izradom neobvezujućih preporuka Naručitelju kako unaprijediti Dokumentaciju o nabavi
- **Jedan od osnovnih zahtjeva u ex ante kontroli: izbjeći financijske korekcije vezane uz samu Dokumentaciju o nabavi**



## Ex Ante Kontrola (II)

- U ovoj fazi pojavljuje se problem koji se očituje u činjenici da se pristupi Tijela iz Institucionalnog okvir za upravljanje Operativnim programom Konkurentnost i kohezija, kao i tijela u nacionalnom sustavu javne nabave, prema određenoj tematici često mijenja
- Stoga je vrlo teško na razini sustava uspostaviti dobru praksu i sukladno tome izraditi određene obrasce postupanja u izradi Dokumentaciji o nabave.
- Iako je jasno da svaka Dokumentacija o nabavi nužno mora biti prilagođena potrebama Naručitelja u odnosu na specifičnosti predmeta nabave, ipak bi uz usuglašavanje dobre prakse na razini cijelog sustava korištenja EU fondova bilo moguće izraditi tipizirane Predloške Dokumentacije o nabavi za svaki predmet nabav
- Zbog učestale izmjene informacija međusobno između Naručitelja, a koji su zbog identične sfere svoga poslovanja (Javni Isporučitelji Vodnih Usluga) vrlo dobro povezani, dolazi do zagušenja komunikacijskih kanala, pa i pogrešnih interpretacija određenih komentara.





## Ex Ante Kontrola (III)

- Kao najrecentniji primjer (u trenutku pisanja ovoga Rada), ističe se problematika korištenja Operativnih troškova kao jednog od kriterija ekonomski- najpovoljnije ponude
- Primjera u razilaženju stavova ima više, i mnogi se mogu pripisati razlikama u poznavanju same materije ugovaranja velikih infrastrukturnih projekata, koji su sami po sebi iznimno zahtjevni, kako sa financijske, tako i sa tehničke strane
- **Ključan pomak i brži prolazak kroz ovu fazu može se očekivati tek uspostavom dobre prakse, usklađivanjem stavova Tijela, te sve dok Naručitelji posljedično ne steknu veću razinu pravne sigurnosti i povjerenja u sam institucionalni okvir**



## Objava postupka javne nabave

- Nakon zaprimanja preporuka i eventualne izmjene Dokumentacije o nabavi, **Naručitelj pokreće postupak javne nabave**
- Postoji **praksa** kod određenog broja **Naručitelja da povrh ex ante kontrole mijenjaju Dokumentaciju o nabavi**, pa HVPT2 ne može adekvatno reagirati
- U ovoj fazi, **vrlo su česte žalbe na Dokumentaciju o nabavi**, koje mogu biti opravdane ali i često **neutemeljene, izjavljene izvan roka**, odbijene te svedjedno **maliciozno ponovno izjavljivane neograničen broj puta**
- Upravo takve žalbe predstavljaju jedan od ključnih problema vezanih uz javnu nabavu
- Određeni gospodarski subjekti, a od kojih mnogi nisu niti registrirani za obavljanje djelatnosti sukladne predmetima nabave, izjavljuju žalbe i po nekoliko puta
- Čak i uz brzo odlučivanje DKOM-a o odbacivanju ovakvih žalbi, **rokovi za dostavu ponuda opetovano se produljuju**, budući da Naručitelj iznova zaprima dodatne upite gospodarskih subjekata i sukcesivno izmjenjuje Dokumentaciju o nabavi, posljedično produljujući rok za dostavu ponuda



## Pregled i ocjena ponuda (I)

- **Dinamika** ove faze ugovaranja ponajprije **ovisi o prethodnom iskustvu Naručitelja** i njegovih ovlaštenih predstavnika
- U nedostatku iskustva Naručitelji često angažiraju i imenuju vanjsko osoblje, što pravnike što tehničke stručnjake koji su pogotovo neophodni kod ugovaranja nabava koje uključuju projektiranje i gradnju, poput uređaja za pročišćavanje otpadne vode ili uređaja za preradu pitke vode
- Usprkos velikom broju ovlaštenih predstavnika naručitelja, pogreške tijekom pregleda, a **najčešće je riječ o nejednakom postupanju prema ponuditeljima**
- **Veliki problem je poremećeno stanje na tržištu** gdje **visoke cijene rada i nedostatak adekvatne radne snage** dovode do smanjenja broj gospodarskih subjekata koji su sposobni izvršiti ugovor odnosno do smanjenja razine tržišnog natjecanja što rezultira cijenama ponuda koje višestruko premašuju procijenjene vrijednosti
- Prvenstveno se ova situacija događa u slučaju nabave radova. Na natjecajima iz vodno-komunalnog sektora čija je procijenjena vrijednost **iznad 100.000.000,00 kn** provedenim u **2018. i 2019. godini**, Naručitelji su zaprimili **prosječno 2,7 ponuda po natječaju** čiji je **iznos bio mahom iznad procijenjene vrijednosti**
- Za usporedbu se može uzeti da je na natjecajima provedenim u **2015. i 2016. broj ponuda bio između 6 i 8** te da **nije bilo znatnih odstupanja u iznosu ponuda u odnosu na procijenjenu vrijednost nabave**



### Pregled i ocjena ponuda (II)

- Posljedično ukoliko ne dolazi do pravovremenog ugovaranja Ugovora o radovima, konzumacija ostalih već ugovorenih ugovora kasni i javljaju se pitanja potraživanja dodatnih sredstava zbog značajne izmjene inicijalnih rokova i angažiranosti stručnog osoblja
- Ili se događa obrnuta situacija, da Naručitelji namjerno ne objavljuju nabave za druge povezane ugovore ili odgađaju donošenje Odluke o odabiru, jer su svjesni dugoročnosti i svih poteškoća ugovaranja Ugovora o radovima
- Iako sam potpis Ugovora ne predstavlja i kraj postupka javne nabave, ukoliko je Dokumentacijom o nabavi propisana **obavezna dostava Jamstva za uredno ispunjenja ugovora u određenom roku**
- Pogotovo u slučaju ugovora o radovima, riječ je o značajnim financijskim iznosima, što mnogi odabrani Ponuditelji nisu u stanju pravovremeno pribaviti
- U slučaju da Naručitelji prihvate Jamstvo dostavljeno sa zakašnjenjem, i ne tretiraju odabranog Ponuditelja kao da je odustao od svoje ponude i ne pristupe ponovnom rangiranju, izlažu se riziku od potencijalnih financijskih korekcija, iako u tom trenu nema plaćanja prema Izvođaču te nema stvarnih aktivnosti na gradilištima
- Stopa korekcije ovisi o broju dana zakašnjenja što je propisano Pravilima o financijskim korekcijama koja su sastavni dio Zajedničkih nacionalnih pravila



## Ex Post Kontrola (I)

- **Prije isplate** financijskih sredstava Korisniku **potrebno je izvršiti ex post kontrolu** samog postupka
- Kontrolu vrši **HVPT2 na temelju cjelokupne dostavljene dokumentacije** koja uključuje sve što je mjerodavno za određeni postupak, a što se sastoji od:
  - ✓ Provjera usklađenosti predmeta nabave sa Studijom izvodljivosti;
  - ✓ Imenovanja ovlaštenih predstavnika naručitelja;
  - ✓ Izjava o sukobu interesa;
  - ✓ Izvještaj o provedenom prethodnom savjetovanju;
  - ✓ Dokumentacija o nabavi i izmjene iste;
  - ✓ Standardni obrasci za objavu, kako na EOJN tako i u SLEU;
  - ✓ Cjelokupna komunikacija Naručitelja i potencijalnih Ponuditelja;
  - ✓ Zapisnik o otvaranju;
  - ✓ Zapisnik o pregledu i ocjeni ponuda;
  - ✓ pojašnjenje ponuda;
  - ✓ Ažurirani podaci;
  - ✓ Odluku o odabiru;
  - ✓ Žalbe;
  - ✓ Rješenje na žalbe;
  - ✓ Ponudbena jamstva;
  - ✓ Ugovor i jamstva za uredno ispunjenje ugovora.



## Ex Post Kontrola (II)

- Posebno je važno napomenuti kako moguća **kontrola** pojedinog ugovora i njegovih izdataka **ne završava sa HVPT2**
- Druga Tijela unutar Institucionalnog okvira poput **Upravljačkog tijela i ARPA-e uzrokuju sklopljene ugovore** te ih **podvrgavaju vlastitoj kontroli** koja podrazumijeva ponovni sveobuhvatni pregled provedenog postupka nabave
- Nakon nacionalnog pregleda, **revizori Europske komisije** također **revidiraju određeni** uzorak ugovora i postupanje nacionalnih Tijela
- Iz svega navedenog, **utvrđivanje nepravilnosti koja podrazumijeva propisivanje financijske korekcije moguće je čak do 5 godina nakon završnog plaćanja na projektu ili 5 godina od zatvaranja operativnog programa** (primjenjuje se dulji rok)
- **Mimo redovne kontrole** Tijela u Sustavu i Europske komisije, ugovori o nabavi mogu biti predmet istrage Državnog odvjetništva Republike Hrvatske (**DORH**) ili Europskog ureda za borbu protiv prijevара (**OLAF**).
- **U slučaju da nadležno sudsko ili upravno tijelo utvrdi prijevaru, financijska korekcija iznosi 100%.**



### Provedba ugovora/projekta (I)

- Provedba EU projekata konkretno u vodno-komunalnom sektoru podrazumijeva izvršenje ugovora, čiji opseg, financijska vrijednost i administrativna kompleksnost predstavljaju izazov za Korisnike EU sredstava (Javni Isporučitelji Vodnih Usluga)
- RAZLOG: Većina Korisnika se u dosadašnjim investicijskim ciklusima nije susretala sa investicijom takvih karakteristika
- Provedba ugovora, kao sljedeći korak u projektnom ciklusu, osim seta vlastitih specifičnih problema povlači sa sobom probleme nastale u fazi javne nabave
- Naime u slučaju izrečenih korekcija na provođenje postupaka javne nabave Korisnici/Naručitelji se susreću sa velikim problemom u osiguranju toka novca koje zahtijevaju ugovori o radovima, koji predstavljaju najveći dio investicije
- Ovaj **problem** postaje **dodatno izražen** u onim slučajevima kada se **korekcija** ne propisuje odmah nakon provođenja postupka javne nabave, već se **propisuje tijekom provedbe ugovora o radovima** koji je u podmaklom stupnju gotovosti tj. nakon dodatnih kontrola Tijela institucionalnog okvira, revizora Europske komisije ili istražitelja OLAF-a
- Takvi slučajevi iziskuju od Korisnika da mora **brzo osigurati značajna financijska sredstva**, najčešće putem kredita



## Provedba ugovora/projekta (II)

- Značajni problemi u provedbi ugovora o radovima temeljem FIDIC crvene knjige (Uvjeti Ugovora o građenju za građevinske i inženjerske radove po projektima Naručitelja) nastupaju i u slučajevima kada tehničke specifikacije propisane Dokumentacije za nadmetanje nisu usklađene sa glavnim projektima tj. kada se prilikom unifikacije skupa glavnih projekata ne provede kvalitetno usklađenje troškovnika iz istih
- Osim navedenog kao problem se treba istaknuti i nepostojanje kvalitetnog katastra instalacija što rezultira izdavanjem posebnih uvjeta od nadležnih tijela sukladno kojima se ne mogu izvoditi radovi na terenu
- Predmetne ugovore temeljem FIDIC crvene knjige najčešće karakterizira spora mobilizacija Izvođača, kašnjenje sa izradom izvedbenih projekata te izvođenje radova sa premalim brojem radnika i radnih ekipa zbog čega radovi najčešće ne završavaju u inicijalno planiranim rokovima





## Provedba ugovora/projekta (III)

Ugovori o radovima koji se provode na izgradnji UPOV-a temeljem FIDIC Žute knjige uključuju:

- Projektiranje,
  - Dobivanje odobrenja i dozvola izgradnje postrojenja, uključivo dobava i ugradnja opreme,
  - Puštanje postrojenja u pogon,
  - Obuka osoblja Naručitelja,
  - dokazivanje traženih parametara u pokusnom radu i tijekom testova po dovršetku, uključivo provedbe tehničkog pregleda .
- Već u fazi projektiranja te ishoda građevinske dozvole ili eventualno izmjene lokacijske dozvole dolazi do kašnjenja, u odnosu na među rokove predviđene ugovorom
  - Pošto ugovorima nisu predviđene ugovorne kazne za kašnjenje u pojedinim fazama ugovora često se dogodi da se na projektiranje potroši dobar dio vremena predviđenog za izgradnju postrojenja
  - U konkretnim primjerima provedbe vodno-komunalnih EU sufinanciranih projekata, do sada je u čak 4 navrata došlo do pokretanja predstečaja ili likvidacije nad nositeljem zajednice ponuditelja što je dovelo do dodanih kašnjenja u provedbi tih projekata
- **Navedeno je u tri slučaja rezultirao sa raskidima postojećih ugovora dok je u jednom slučaju provedbu ugovora nastavio solidarni konzorcijski partner**



## Provedba ugovora/projekta (IV)

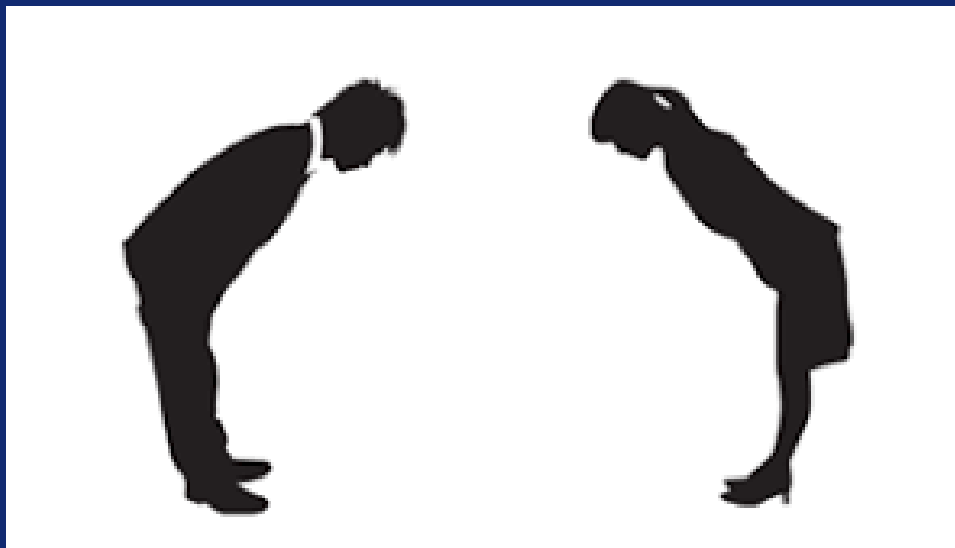
- Iskustveno se pokazalo da dio Korisnika/Naručitelja (Javni Isporučitelji Vodnih Usluga) prekasno uključuje osoblje koje će upravljati postrojenjima u provedbu Ugovora.
- Npr. osoblje koje će upravljati uređajem za pročišćavanje otpadnih voda nominirano je i educirano tek u završnoj fazi Pokusnog rada, kojim inače upravlja Izvođač.
- Puno efikasnije za kasnije upravljanje postrojenjima bilo bi da osoblje koje će upravljati istima bude uključeno u provedbu ugovora od samog početka tako da se upozna sa svim tehničkim specifičnostima istih te da sudjeluje tijekom cijelog perioda Pokusnog rada i upozna se sa karakteristikama i ciklusima influenta
- Kada je riječ o Ugovorima o uslugama stručnog nadzora, dio ugovora ima odredbu o plaćanju usluge nadzora sukladno postotku realizacije Ugovora o radovima, što se često pokazalo problematičnim
- Mnogi Ugovori o nadzoru su izvršavani od strane pod-izvršitelja, obično malih poduzetnika u formi manjih ureda ovlaštenih inženjera.
- U slučaju da ne postoji mogućnost dobivanja ugovornog predujma, a Izvođač ima slabiju realizaciju na početku svog Ugovora, dolazi ozbiljnih financijskih problema i nelikvidnosti upravo ovih pod-izvršitelja.



## ZAKLJUČAK



- **Sprječavanje, ali i utvrđivanje nepravilnosti i prijevара unutar ESI fondova**, predstavlja suštinu posla svih Tijela unutar institucionalnog okvira za upravljanje OPKK
  - Obzirom da snošenje financijskog tereta za uskraćena sredstva u cijelosti pada na Korisnika, evidentno je da financijske korekcije mogu dovesti do obustave cijelog projekta, što bi se negativno odrazilo na cijeli sustav povlačenja EU sredstava
  - **Infrastrukturni projekti posebno su ranjivi** zbog svoje **kompleksnosti** i posljedično velike **investicijske vrijednosti**
  - Ovisno o vrijednosti ugovora i visini financijske korekcije mogu bitno ugroziti samu financijsku egzistenciju Korisnika
  - Kako bi se ova situacija izbjegla, tj. kako bi se rizik za njeno pojavljivanje sveo na prihvatljivi minimum, potrebna je prije svega konstantna edukacija svih dionika u procesu
  - Također je potrebno da **svi dionici u procesu kontinuirano komuniciraju**, razmjenjuju svoja znanja i iskustva o problematici
- 
- **Broj slučajeva utvrđenih nepravilnosti i dalje je visok te je neophodno nastaviti s naporima kako bi se stopa utvrđenih nepravilnosti u budućim ugovorima svela na minimum.**



**PITANJA?  
KOMENTARI?  
PRIJEDLOZI?**

**HVALA NA PAŽNJI!**