



EUROPSKA KOMISIJA

Europski strukturni i investicijski fondovi

Smjernice za države članice

o provjerama upravljanja

**(Programsko razdoblje 2014. – 2020.)**

**IZJAVA O OGRANIČENJU ODGOVORNOSTI:** Ovaj su dokument pripremile službe Komisije. U njemu se na temelju primjenjivog zakonodavstva EU-a kolegama i drugim tijelima uključenima u praćenje, kontrolu ili provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova (osim Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR)) daju tehničke smjernice o tumačenju i primjeni pravila EU-a u tom području. Cilj je ovog dokumenta dati objašnjenja i tumačenja službi Komisije u pogledu navedenih pravila kako bi se olakšala provedba programa i potaknule dobre prakse. Ovim se smjericama ne dovode u pitanje tumačenja Suda Europske unije i Općeg suda ni odluke Komisije.

## Sadržaj

<b>I. POZADINA .....</b>	<b>4</b>
1. Upućivanja na zakonodavstvo .....	4
2. Svrha smjernica .....	4
<b>II. SMJERNICE.....</b>	<b>5</b>
1. Glavna pitanja u provjerama upravljanja.....	5
1.1. Opća načela i svrha .....	5
1.2. Odgovornosti upravljačkih tijela, posredničkih tijela i korisnika.....	6
1.3. Smjernice koje daje država članica .....	8
1.4. Kapacitet upravljačkog tijela i posredničkih tijela u okviru provjera.....	9
1.5. Metodologija i područje primjene članka 125. stavka 5. o provjerama upravljanja .....	9
1.6. Određivanje trenutka za provjere upravljanja .....	11
1.7. Iscrpnost provjera upravljanja .....	12
1.8. Evidentiranje provjera upravljanja .....	15
1.9. Povjeravanje provjera upravljanja vanjskim izvršiteljima .....	16
1.10. Potvrde revizora .....	16
1.11. Razdvajanje dužnosti .....	17
2. Posebna područja obuhvaćena provjerama upravljanja.....	18
2.1. Javna nabava .....	18
2.2. Okoliš.....	22
2.3. Državne potpore .....	24
2.4. Financijski instrumenti .....	26
2.5. Operacije kojima se ostvaruju prihodi .....	29
2.6. Trajnost operacija.....	31
2.7. Ravnopravnost i nediskriminacija .....	32
2.8. Cilj europske teritorijalne suradnje (ETS) .....	32
2.9. Inicijativa za zapošljavanje mladih .....	35
2.10. Pojednostavnjene mogućnosti financiranja troškova .....	35
2.11. Pokazatelji .....	35

POPIS POKRATA I KRATICA

AA	Tijelo za reviziju
CA	Tijelo za ovjeravanje
CPR	Uredba o zajedničkim odredbama – Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj – Uredba (EU) br. 1301/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.
ESF	Europski socijalni fond – Uredba (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.
ESIF	ESIF označava sve europske strukturne i investicijske fondove. Ove se smjernice primjenjuju na sve fondove osim na Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR).
MSP	Mala i srednja poduzeća
EGTS	Europska grupacija za teritorijalnu suradnju
ETS	Europska teritorijalna suradnja – Uredba (EU) br. 1299/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.
IB	Posredničko tijelo
JS	Zajedničko tajništvo (za programe europske teritorijalne suradnje)
MA	Upravljačko tijelo
Provjere upravljanja	Provjere u skladu s člankom 125. stavkom 4. točkom (a) CPR-a, uključujući administrativne provjere svih zahtjeva za nadoknadu izdataka koje su dostavili korisnici i provjere operacija na licu mjesta, kako je utvrđeno člankom 125. stavkom 5. CPR-a.
MCS	Sustav upravljanja i kontrole

## I. POZADINA

### 1. Upućivanja na zakonodavstvo

Uredba	Članci
Uredba (EU) br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama ( <i>dalje u tekstu: „CPR”</i> )	Članak 125., stavci 4., 5. i 7. – Zadaci upravljačkog tijela
Uredba (EU) br. 1299/2013 o europskoj teritorijalnoj suradnji ( <i>dalje u tekstu: „ETS”</i> )	Članak 23. – Funkcije upravljačkog tijela

Člankom 125. stavkom 4. točkom (a) CPR-a zahtijeva se da upravljačko tijelo provjerava jesu li sufinancirani proizvodi i usluge dostavljeni i jesu li izdaci koje korisnici prijavljuju plaćeni i u skladu s primjenjivim pravom, operativnim programom te uvjetima za potporu operaciji.

U skladu s člankom 125. stavkom 5. CPR-a provjere uključuju administrativne provjere svih zahtjeva za nadoknadu izdataka koje su dostavili korisnici i provjere operacija na licu mjesta.

U skladu s člankom 125. stavkom 7. CPR-a, ako je upravljačko tijelo ujedno i korisnik operativnog programa, dogovorima za provjeru (iz tog članka stavka 4. prvog podstavka točke (a)) osigurava se odgovarajuće razdvajanje dužnosti.

U članku 23. stavku 1. ETS-a navodi se da upravljačko tijelo programa suradnje obavlja funkcije utvrđene u članku 125. stavku 4. CPR-a. U članku 23. stavku 4. ETS-a navodi se da su države članice i treće zemlje pod određenim uvjetima odgovorne za provjere upravljanja. Specifičnosti koje se odnose na provjere u programima europske teritorijalne suradnje obuhvaćene su člankom 23. (stavcima 3. i 5.) ETS-a.

### 2. Svrha smjernica

Cilj je ovog dokumenta dati smjernice o pojedinim praktičnim aspektima primjene članka 125. stavka 4. točke (a) i stavka 5. CPR-a kao i članka 23. ETS-a. On bi trebao služiti državama članicama kao referentni dokument za primjenu tih članaka. Ove su smjernice primjenjive na europske strukturne i investicijske fondove, osim na EPFRR. Državama članicama preporučuje se da se pridržavaju ovih smjernica, uzimajući u obzir svoje vlastite organizacijske strukture i postupke kontrole. Smjernice sadržavaju niz dobrih praksi koje upravljačko tijelo i tijela navedena u članku 23. stavku 4. ETS-a mogu primijeniti, uzimajući u obzir specifičnosti svakog sustava upravljanja i kontrole. Revizije Komisije provedene u programskim razdobljima 2000. – 2006. i 2007. – 2013. pokazale su moguće koristi takvog dokumenta.

Ovim smjernicama obuhvaćeni su regulatorni zahtjevi, opća načela i svrha provjera, tijela odgovorna za njihovo provođenje, određivanje trenutka provjere, područje primjene i iscrpnost provjera, organizacija provjera na licu mjesta, zahtjev za evidenciju obavljenih provjera i povjeravanje zadataka provjera vanjskim izvršiteljima. Detaljniji primjeri dobre prakse navode se za nekoliko posebnih područja, npr. javnu nabavu i programe potpore, koja su ponekad bila problematična u državama članicama. One sadržavaju i informacije o provjerama upravljanja u područjima financijskih instrumenata, projekata kojima se ostvaruju prihodi i ETS-a. Obuhvaćena su i pitanja trajnosti operacija, ravnopravnosti i nediskriminacije te okoliša.

S obzirom na velike razlike u pogledu organizacijskih struktura među državama članicama, u ovom dokumentu nije moguće obuhvatiti svaku situaciju. Provjere upravljanja odgovornost su upravljačkog tijela ako se provode u skladu s člankom 125. stavkom 4. točkom (a) CPR-a i u skladu s člankom 23. stavkom 3. ETS-a. Upravljačko tijelo može delegirati zadatke posredničkim tijelima. U skladu s time, kad se u napomeni upućuje na upravljačko tijelo, upućivanje se može odnositi i na posrednička tijela ako je upravljačko tijelo delegiralo neke ili sve zadatke provjere upravljanja. U drugim slučajevima, povezanim s programima ETS-a, za provjere upravljanja odgovorne su države članice, treće zemlje ili područja koji imenuju tijelo ili osobu u skladu s člankom 23. stavcima 3. i 4. ETS-a.

Kako bi se smanjilo administrativno opterećenje korisnika europskih strukturnih i investicijskih fondova, potrebno je naglasiti da se razmjena informacija između korisnika i upravljačkog tijela, tijela za ovjeravanje, tijela za reviziju i posredničkih tijela može provoditi s pomoću sustava elektroničke razmjene podataka. Pravila u zakonodavnom paketu 2014. – 2020. povezana s inicijativom e-kohezije oblikovana su tako da se državama članicama i područjima omogućuje pronalaženje rješenja u skladu s njihovom organizacijskom i institucijskom strukturom te posebnim potrebama, definirajući pritom jedinstvene minimalne zahtjeve.

## **II. SMJERNICE**

### **1. Glavna pitanja u provjerama upravljanja**

Dokument sadržava smjernice o posebnim aspektima provjera upravljanja. Prakse za koje se smatra da predstavljaju posebno dobre elemente sustava kontrole u pogledu provjera navode se u uokvirenim poljima kao primjeri dobre prakse.

#### **1.1. Opća načela i svrha**

Provjere upravljanja dio su sustava unutarnje kontrole<sup>1</sup> svake organizacije kojom se dobro upravlja. One predstavljaju uobičajene redovite kontrole koje provodi uprava u okviru neke organizacije kako bi osigurala da se procesi za koje je ona odgovorna ispravno provode.

Jednostavan primjer takve provjere u tipičnoj organizaciji bio bi usporedba isporučene robe s podacima o količini robe, cijeni i stanju iz odgovarajuće narudžbenice. Tom se provjerom osigurava da je količina primljene robe isporučena po dogovorenoj cijeni i odgovarajuće kvalitete.

U složenijim postupcima područje primjene provjera očigledno je veće i može uključivati provjeru sukladnosti odgovarajućim pravilima i propisima. Međutim, načelo je isto, odnosno provjerama koje provodi uprava u okviru organizacije trebalo bi se osigurati da se procesi za koje je ona odgovorna pravilno izvršavaju te da su u skladu s odgovarajućim pravilima i propisima. Provjere upravljanja u skladu s člankom 125. stavkom 5. CPR-a nisu drukčije jer se isto odnose na redovite provjere upravljanja procesima za koje je predmetna organizacija odgovorna, a koje se provode radi provjere isporuka sufinanciranih proizvoda i usluga, stvarnog postojanja potraživanih izdataka u slučaju nadoknade troškova koji su već nastali i sukladnosti uvjetima odgovarajuće Odluke Komisije kojom se odobrava operativni program te pravu Unije i nacionalnom pravu koje se odnosi na njegovu primjenu. Međutim, iako sustavi unutarnje kontrole država članica mogu biti prikladni za nacionalne programe, mora ih se prilagoditi određenim posebnim zahtjevima europskih strukturnih i investicijskih fondova.

Provjere upravljanja čine integralni dio sustava unutarnje kontrole svih organizacija, a ako su

---

<sup>1</sup> Izvor: za definiciju unutarnje kontrole koju je utvrdio Odbor sponzorskih organizacija Povjerenstva Treadway (COSO) vidjeti [www.coso.org](http://www.coso.org)

ispravno primijenjene pridonose i sprečavanju i otkrivanju prijevара.

Potrebno je navesti i da je svako upravljačko tijelo u cijelosti odgovorno za planiranje, rukovođenje i procjenu svojih unutarnjih kapaciteta kako bi odredili broj i vrijednost operacija kojima se može odgovarajuće upravljati.

## **1.2. Odgovornosti upravljačkih tijela, posredničkih tijela i korisnika**

**U skladu s člankom 125. CPR-a upravljačko tijelo** odgovorno je za provedbu operativnih programa i upravljanje njima u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja, a posebno za sljedeće:

- sastavljanje izvјave o upravljanju povezane s financijskim izvјestajima koji sadrжavaju izdatke koji su nastali i koji su podneseni Komisiji za nadoknadu,
- sastavljanje godišnjeg saжetka završnih revizorskih izvјešća i provedenih kontrolа,
- provjeravanje da su sufinancirani proizvodi i usluge isporučeni te da su izdaci koje su korisnici prijavili za operacije plaćeni i u skladu s primjenjivim zakonodavstvom, operativnim programom i uvjetima potpore operacija,
- osiguravanje odgovarajućeg revizorskog traga,
- uspostavljanje sustava evidencije i pohrane podataka o operacijama u elektroničkom obliku, uključujući prema potrebi podatke o pojedinim sudionicima,
- uvođenje djelotvornih i razmjernih mjera protiv prijevара, uzimajući u obzir utvrđene rizike,
- osiguravanje da se korisnici koji sudjeluju u provedbi operacija koriste odvojenim računovodstvenim sustavom ili primjerenim računovodstvenim kodovima za sve transakcije.

Upravljačko tijelo ima cjelokupnu odgovornost za te zadatke. Ono može delegirati<sup>2</sup> neke ili sve zadatke posredničkim tijelima<sup>3</sup>. Međutim, ono ne može delegirati cjelokupnu odgovornost osiguravanja da su ti zadaci ispravno izvršeni. Shodno tome, kad su pojedini zadaci povjereni posredničkim tijelima, upravljačko bi se tijelo, u svojoj ulozi tijela za nadzor, trebalo uvjeriti da su zadaci ispravno provedeni. Ono to može učiniti na niz načina kao što su:

- izrada smjernica, priručnika o postupcima i kontrolnih popisa prilagođenih posredničkim tijelima koja će se njima koristiti,
- prikupljanje i pregled odgovarajućih izvјešća koja su pripremila posrednička tijela.
- zaprimanje revizorskih izvјešća pripremljenih u smislu članka 127. stavka 1. CPR-a, koja bi trebala sadrжavati preglede provjera u skladu s člankom 125. stavkom 5. CPR-a koje je provelo posredničko tijelo i
- izvršavanje kontrole kvalitete provjera koje su provela posrednička tijela.

---

<sup>2</sup>Ako posredničko tijelo obavlja jedan ili više zadataka upravljačkog tijela ili tijela za ovjeravanje, odgovarajući se dogovori službeno evidentiraju u pisanom obliku.

<sup>3</sup>Posrednička tijela su sva javna ili privatna tijela koja djeluju pod nadležnošću upravljačkog tijela ili tijela za ovjeravanje ili koja izvršavaju dužnosti u ime tog tijela u odnosu na korisnike koji provode operacije (članak 2. stavak 18. CPR-a). Ona su odgovorna za uspostavljanje sustava unutarnje kontrole kojima se jamče ispravnost i zakonitost operacija, njihova sukladnost uvjetima operativnog programa i odgovarajućim pravilima Unije. Ako je upravljačko tijelo delegiralo zadatke iz članka 125. stavka 5. CPR-a, sustavom unutarnje kontrole trebala bi se obuhvatiti provjera zahtjeva za nadoknadu koje je podnio korisnik, a koju provodi posredničko tijelo.

Upravljačko tijelo provodi provjere na razini posredničkog tijela, među ostalim, i u pogledu uzorka zahtjeva korisnika za nadoknadu izdataka kako bi u okviru svojeg rutinskog nadzora ili u slučaju sumnje da zadaci nisu obavljani ispravno moglo procijeniti kako su provedene provjere. To bi trebalo obuhvaćati ispitivanje ograničenog uzorka spisa odabranih na temelju stručne procjene.

Tijekom planiranja provjera upravljanja upravljačko tijelo treba razmotriti rizike od prijevara. Uprava i osoblje trebali bi znati dovoljno o prijevarama kako bi mogli prepoznati znakove upozorenja. U načelu, istovremena prisutnost više od jednog pokazatelja povećava vjerojatnost prijevare. Provjere upravljanja provode se uz profesionalnu skeptičnost. Upravljačko tijelo u svojim priručnicima navodi informacije i upute za podizanje svijesti o riziku od prijevara. Osim toga, utvrđuju se jasne procedure kako bi se osiguralo hitno djelovanje u vezi sa svim prijavljenim slučajevima prijevara ili sumnjama na prijevaru. Kad se javi sumnja na prijevaru (npr. provjerom upravljanja) upravljačko bi tijelo trebalo obavijestiti odgovarajuće nacionalno tijelo bez odgode daljnjeg postupanja. Pritom je odgovarajuće tijelo trebalo ono koje treba obavijestiti Komisiju (OLAF – Europski ured za borbu protiv prijevara) o nepravilnostima i slučajevima sumnje na prijevare u skladu s primjenjivim sektorskim pravilima o prijavljivanju nepravilnosti. U prvom slučaju osobe koje bi trebalo obavijestiti vjerojatno su osobe zadužene za upravljanje predmetnim subjektom, ako ne postoje naznake da su te osobe sudionici u mogućoj prijevari. U suprotnom upravljačko tijelo o slučaju (slučajevima) mora izravno obavijestiti pravosudna tijela, ne dovodeći u pitanje bilo koji nacionalni zakon koji se odnosi na povjerljivost informacija koje ono prikupi. Kada je to izvedivo u skladu s nacionalnim pravilima, upravljačko bi tijelo trebalo biti obaviješteno o svim slučajevima sumnje na prijevaru ili utvrđene prijevare u vezi s projektima sufinanciranim iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Za te bi potrebe trebalo promicati koordinaciju među nacionalnim tijelima.

Komisija preporučuje upravljačkim tijelima da zauzmu proaktivan, strukturiran i ciljani pristup upravljanju rizikom od prijevara. U pogledu europskih strukturnih i investicijskih fondova, cilj bi trebale biti proaktivne i razmjerne mjere protiv prijevara troškovno učinkovitim sredstvima. Sva tijela zadužena za provedbu programa trebala bi zauzeti stav nulte tolerancije na prijevaru, počevši usvajanjem primjerenog stava na samom vrhu. *Smjernicama Komisije o procjeni rizika od prijevare i učinkovitim i razmjernim mjerama za borbu protiv prijevara* (EGESIF 14-0021-00 od 16. lipnja 2014.) pruža se pomoć upravljačkim tijelima za provedbu članka 125. stavka 4. točke (c) CPR-a u kojem je propisano da upravljačko tijelo uvodi učinkovite i razmjerne mjere za borbu protiv prijevara uzimajući u obzir utvrđene rizike.

Neke su države članice odlučile primijeniti alat za procjenu rizika ARACHNE. Cilj sustava ARACHNE je uspostava sveobuhvatne i cjelovite baze podataka o projektima provedenim u okviru strukturnih fondova i Kohezijskog fonda u Europi, obogaćene podacima iz javno dostupnih izvora kako bi se, na temelju niza od više od 100 pokazatelja rizika, utvrdili najrizičniji projekti, korisnici, ugovori i ugovaratelji. Alat za dubinsku analizu podataka ARACHNE dostupan je upravljačkim tijelima i predstavlja jedan dio učinkovitih provjera upravljanja kao i razmjernih mjera za borbu protiv prijevara.

**Posredničko tijelo** među ostalim može biti odgovorno za sastavljanje zahtjeva za nadoknadu izdataka primljenih od niza korisnika u jednu cjelovitu izjavu o izdacima za upravljačko tijelo. U takvim je slučajevima upravljačko tijelo odgovorno za provedbu provjera u skladu s člankom 125. stavkom 5. CPR-a kako bi se osigurala točnost zahtjeva za nadoknadu izdataka koje je sastavilo posredničko tijelo. U slučaju kad posredničko tijelo podnosi izjave o izdacima izravno tijelu za ovjeravanje, provjere provedene u skladu s člankom 125. stavkom 5. CPR-a trebale bi se provesti na razini posredničkog tijela. Osim toga, upravljačko bi tijelo trebalo biti obaviješteno o svakom prijenosu kako bi mu se omogućilo provođenje provjera točnosti sastavljenih zahtjeva za nadoknadu izdataka i osiguravanje svih potrebnih jamstava koja tijelo za ovjeravanje zahtijeva.

**Korisnik** je definiran u članku 2. stavku 10. CPR-a. Kad su i upravljačko tijelo ili posrednička tijela korisnici moraju se jasno razdvojiti dužnosti primatelja i nadzornog tijela. Korisnici su zaduženi za osiguravanje da su izdaci koji prijavljuju za sufinanciranje zakoniti, ispravni i u skladu sa svim primjenjivim pravom Unije i nacionalnim pravom koje se odnosi na njegovu primjenu. Oni bi stoga trebali imati svoje vlastite postupke unutarnje kontrole, razmjerne veličini tijela i prirodi operacije, za osiguravanje tog jamstva. Međutim, provjere koje korisnici izravno provode ne mogu se smatrati jednakovrijedne kontrolama iz članka 125. CPR-a. Korisnicima koji koriste e-arhiviranje ili sustave obrade slika (to znači da su izvorni dokumenti skenirani i pohranjeni u elektroničkom obliku) savjetuje se da organiziraju svoj sustav unutarnje kontrole kojim će jamčiti sljedeće: da je svaki skenirani e-dokument identičan izvorniku na papiru, da je nemoguće skenirati isti dokument na papiru kako bi se proizvelo nekoliko različitih e-dokumenata, da je svaki e-dokument jedinstven i ne može ga se ponovno upotrijebiti u bilo koju drugu svrhu osim one prvobitne. Postupak odobrenja, obračuna i plaćanja za svaki e-dokument trebao bi biti jedinstven. Ne bi se trebalo moći odobriti, obračunati ili platiti isti e-dokument dva puta. Nakon što su skenirani, trebalo bi biti nemoguće izmijeniti e-dokumente ili stvoriti njihove izmijenjene preslike.

### **1.3. Smjernice koje daje država članica**

#### Smjernice država članica za sva tijela

Države članice trebale bi se pobrinuti da upravljačka tijela, tijela za ovjeravanje i posrednička tijela dobiju odgovarajuće smjernice za uvođenje sustava upravljanja i kontrole potrebnog za osiguravanje dobrog financijskog upravljanja europskim strukturnim i investicijskim fondovima, a posebno odgovarajućeg jamstva točnosti, redovitosti i prihvatljivosti zahtjeva za potporu Unije.

Dobra praksa u ovom području bila bi priprema smjernica za sve razine (tj. upravljačka tijela, posrednička tijela) kako bi se osiguralo da se u svim tijelima primjenjuje dosljedna metodologija u provjerama upravljanja. Cjelovite smjernice mogle bi se pripremiti na razini upravljačkog tijela i, prema potrebi, detaljnije prilagoditi na razini posredničkog tijela kako bi se ispunili posebni zahtjevi. Takve smjernice trebalo bi uvrstiti u priručnike o postupcima tih tijela.

#### Smjernice upravljačkog tijela za korisnike

Tijela država članica trebala bi nastojati spriječiti pogreške radom s korisnicima na početku svake operacije. Ona bi trebala osigurati korisnicima obuku i smjernice o uspostavi sustava za ispunjavanje zahtjeva Unije i izradi prvih zahtjeva za nadoknadu izdataka. Posebnu bi pažnju trebalo posvetiti osiguravanju da korisnici znaju koji su troškovi i rezultati ili proizvodi prihvatljivi za nadoknadu.

Potrebno je posvetiti pozornost podizanju svijesti korisnika o mogućnostima iz članka 67. stavka 1. točaka (b), (c) i (d) i članka 68. CPR-a, članka 14. stavaka 2., 3. i 4. ESF-a i članka 19. ETS-a o jediničnim troškovima, fiksnim iznosima i financiranju primjenom fiksnih stopa kao i nadoknadi izdataka koje su države članice platile na temelju jediničnih troškova i fiksnih stopa koje je odredila Komisija, primjenjivih na korisnike ESF-a u skladu s člankom 14. Uredbe o ESF-u.

Upravljačko je tijelo odgovorno za osiguranje da su operacije odabrane za financiranje u skladu s odgovarajućim postupcima i kriterijima odabira koji su nediskriminirajući i transparentni te kojima se uzimaju u obzir načela ravnopravnosti muškaraca i žena i održivog razvoja, da su sukladne pravilima Unije i nacionalnim pravilima i da su u području primjene fonda (fondova) tijekom cijelog razdoblja provedbe. U tom smislu ono mora osigurati da su korisnici obaviješteni o posebnim uvjetima u vezi s proizvodima ili uslugama koje treba isporučiti u okviru operacije, planu financiranja, vremenskom ograničenju za izvršenje kao i o financijskim i drugim informacijama koje treba čuvati i dostaviti. Upravljačko tijelo mora se uvjeriti da podnositelj zahtjeva ima odgovarajući kapacitet za ispunjavanje tih uvjeta prije nego se donese odluka o odobrenju. Ono



mora utvrditi da podnositelj zahtjeva osigurava trajnost operacija i, ako je operacija započela prije nego je upravljačkom tijelu podnesen zahtjev za financiranje, da se poštuje pravo Unije i nacionalno pravo koje se odnosi na njegovu primjenu.

Upravljačko tijelo moglo bi utvrditi primjerene kriterije za procjenu operativnog, tehničkog i administrativnog kapaciteta podnositelja zahtjeva. Kriteriji bi se mogli razlikovati prema vrsti operacija, ali bi mogli obuhvaćati među ostalim procjenu financijske situacije podnositelja zahtjeva, kvalifikacije i iskustvo njegovih zaposlenika te njegovu administrativnu i operativnu strukturu.

Trebala bi se utvrditi strategija kojom će se osigurati da korisnici imaju pristup informacijama, među ostalim, s pomoću letaka, knjižica, seminara, radionica i internetskih stranica. Tim bi se materijalima posebno trebala obuhvatiti nacionalna pravila i pravila Uniji o prihvatljivosti te drugi pravni zahtjevi uključujući zahtjeve za obavješćivanje i promidžbu.

#### **1.4. Kapacitet upravljačkog tijela i posredničkih tijela u okviru provjera**

Države članice trebale bi nastojati raspolagati ljudskim resursima s odgovarajućim iskustvom u provedbi provjera za operacije sufinancirane iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Upravljačko tijelo i posrednička tijela trebala bi u opisu sustava upravljanja i kontrole jasno odrediti odjele odgovorne za provedbu provjera navodeći broj dodijeljenih ljudskih resursa. Imenuje se tijelo odgovorno za provedbu provjera u slučaju da su upravljačko tijelo i posrednička tijela korisnici. Upravljačko tijelo i posrednička tijela mogu primijeniti centralizirani ili decentralizirani sustav provjere. Centralizirane kontrole pogodnije su za razmjenu iskustva. Njima se povećava i učinkovitost djelatnika koji provode provjere upravljanja te se pojednostavnjuje kontrola kvalitete. U okviru decentraliziranog sustava upravljačko bi tijelo trebalo osigurati da postoji sustav kontrole kvalitete kako bi se osigurala ista razina rezultata među različitim djelatnicima koji provode provjere upravljanja.

Zemlje koje sudjeluju u programima ETS-a trebale bi se usuglasiti o strukturi provjera upravljanja i odrediti djelatnike koji provode provjere upravljanja, kadrovske dogovore, glavne ovlasti i odgovornosti te načine osiguravanja međusobne usklađenosti djelatnika koji provode provjere upravljanja iz svih zemalja koje sudjeluju u programu.

Ako se upravljačko ili posredničko tijelo koristi tehničkom pomoći, vanjskim izvršiteljima koji provode provjere upravljanja potrebno je dati smjernice. Tehničku pomoć trebalo bi u čim većoj mjeri upotrebljavati kao sredstvo osiguravanja izgradnje kapaciteta za djelatnike koji provode provjere upravljanja upravljačkog i posredničkog tijela.

Upravljačko bi tijelo svojim djelatnicima trebalo osigurati obuku i dati smjernice o zahtijevanim vještinama. Djelatnici upravljačkog tijela posebno trebaju imati vještine nadzornika, ali i poznavati nacionalna pravila i propise te pravila i propise EU-a (među ostalim pravila o prihvatljivosti, pravila o državnim potporama, pravila o javnoj nabavi, funkcioniranje financijskih instrumenata).

#### **1.5. Metodologija i područje primjene članka 125. stavka 5. o provjerama upravljanja**

Provjerama iz članka 125. stavka 5. CPR-a obuhvaćena su dva ključna elementa: administrativne provjere (tj. provjere iz ureda) za svaki zahtjev za nadoknadu izdataka koji podnesu korisnici i provjere operacija na licu mjesta.

Svi zahtjevi za nadoknadu izdataka koje podnesu korisnici, bilo zahtjevi za međuplaćanje ili zahtjevi za završno plaćanje, podliježu administrativnim provjerama temeljenim na pregledu potraživanja i relevantnih popratnih dokumenata kao što su, među ostalim, računi, potvrde o isporuci, bankovni izvratci, izvješća o napretku i evidencije radnih sati. Količina popratnih

dokumenata mogla bi biti manja ako se operacije provode u okviru pojednostavnjenih mogućnosti financiranja troškova<sup>4</sup>. Provjere koje su proveli upravljačko tijelo i posredničko tijelo prije nego je izdatak ovjeren za Komisiju trebale bi biti dostatne kao jamstvo da je ovjereni izdatak zakonit i ispravan. Svi neispravni izdaci otkriveni tijekom provjera trebali bi se isključiti iz izdataka prijavljenih Komisiji.

Ako se tijekom provjera na licu mjesta, provedenih na temelju uzorka, otkrije znatna količina nepravilnih izdataka među izdacima koji su već prijavljeni u zahtjevu za plaćanje podnesenom Komisiji, tada bi odgovorno tijelo trebalo učiniti sljedeće:

- provesti kvantitativnu i kvalitativnu procjenu otkrivenih nepravilnosti kako bi se procijenio rizik od prisutnosti nepravilnosti u operacijama koje nisu bile u uzorku,
- poduzeti potrebne korektivne mjere za jačanje provjera prije nego se Komisiji uputi zahtjev za plaćanje.

Postupak u slučaju nepravilnih izdataka otkrivenih tijekom provjera iz članka 125. stavka 5. CPR-a trebao bi biti u skladu s primjenjivim pravilima, uključujući Komisijine *Smjernice o financijskim izvještajima* (EGESIF 15\_0017).

Tijekom provjera posebna bi se pažnja trebala posvetiti sljedećem:

- da se izdaci odnose na prihvatljivo razdoblje i da su plaćeni,
- da se izdaci odnose na odobrenu operaciju,
- sukladnosti uvjetima provedbe programa uključujući, prema potrebi, sukladnost odobreno stopi financiranja,
- sukladnosti nacionalnim pravilima i pravilima Unije o prihvatljivosti,
- prikladnosti popratnih dokumenata i postojanje odgovarajućeg revizorskog traga,
- za pojednostavnjene mogućnosti financiranja troškova: da su ispunjeni uvjeti za plaćanje,
- sukladnosti pravilima o državnim potporama te zahtjevima za održivi razvoj, ravnopravnost i nediskriminaciju,
- gdje je primjenjivo: sukladnosti pravilima Unije i nacionalnim pravilima o javnoj nabavi,
- poštovanju pravila EU-a i nacionalnih pravila o promidžbi,
- fizičkom napretku operacije mjeren prema općim rezultatima i rezultatima specifičnima za program i, prema potrebi, pokazateljima rezultata i mikro podacima,
- isporuci proizvoda ili usluge u potpunosti u skladu s uvjetima dogovora za individualni oblik potpore.

Kad isti korisnik provodi više od jedne operacije istovremeno ili se operacija financira sredstvima iz raznih oblika potpore ili fondova, treba se uspostaviti mehanizam provjere mogućeg dvostrukog financiranja stavke izdataka.

Ako korisnik priloži potvrdu revizora kao služi dokaz prijavljenih izdataka, i to se može uzeti u obzir (vidjeti odjeljak 1.10.).

U tehničkim područjima kao što je sukladnost pravilima za zaštitu okoliša, nadležna nacionalna tijela mogla bi biti odgovorna za provjeru sukladnosti i izdavanje odgovarajućih odobrenja. U

---

<sup>4</sup> Za pojednostavnjene mogućnosti financiranja troškova vidjeti Komisijine Smjernice o pojednostavnjenim mogućnostima financiranja troškova (SCO)(EGESIF\_14-0017 od 6. 10. 2014).

takvim bi slučajevima upravljačko tijelo trebalo provjeriti je li korisnik ishodio odgovarajuća odobrenja od tih tijela. Za provjeru sukladnosti pravilima o državnim potporama upravljačko tijelo moglo bi se pouzdati u rad drugih nacionalnih tijela koja imaju nadležnost u tom području.

Metodologija koju primjenjuje upravljačko tijelo za provedbu provjera u skladu s člankom 125. stavkom 5. CPR-a trebala bi biti utvrđena u priručnicima o postupcima svakog tijela. Njome bi se trebalo utvrditi i koje se stavke provjeravaju u administrativnim provjerama odnosno provjerama na licu mjesta i uputiti na kontrolne popise za različite provjere.

Kad korisnik ili pružatelj usluge ima poseban status (npr. međunarodna organizacija), predmetna država članica trebala bi osigurati pristup dokumentima u svrhu provjere (npr. memorandum o razumijevanju) prije zaključivanja sporazuma ili ugovora o financiranju, ne dovodeći u pitanje odredbe članka 40. stavka 1. CPR-a.

## **1.6. Određivanje trenutka za provjere upravljanja**

### **1. Provjere tijekom postupka odabira**

U svrhu odabira i odobrenja operacija upravljačko tijelo mora osigurati da podnositelji zahtjeva imaju kapacitet za ispunjavanje niza uvjeta prije donošenja odluke o odobrenju (vidjeti odjeljak 1.3.).

### **2. Administrativne provjere tijekom provedbe projekta**

Provjere upravljanja trebale bi se provesti prije nego što se povezani izdatak prijavi idućoj nadređenoj razini. Na primjer, prije nego što posredničko tijelo proslijedi upravljačkom tijelu (ili upravljačko tijelo tijelu za ovjeravanje) zahtjev za međuplaćanje ili zahtjev za završno plaćanje, njegove su administrativne provjere već trebale biti izvršene. U svakom slučaju, sve administrativne provjere (vidjeti odjeljak 1.5.) u vezi s izdatkom navedenim u određenom zahtjevu za plaćanje završavaju se prije nego što tijelo za ovjeravanje dostavi zahtjev za plaćanje Komisiji.

### **3. Provjere na licu mjesta tijekom provedbe projekta**

Provjere na licu mjesta trebale bi biti planirane unaprijed kako bi se osigurala njihova učinkovitost, posebno s obzirom na ovjeru da su izdaci u financijskim izvještajima u skladu s primjenjivim zakonodavstvom (članak 133. točka (c) CPR-a). Općenito, provjere na licu mjesta trebalo bi najaviti kako bi se osiguralo da korisnik stavi na raspolaganje odgovarajuće djelatnike (npr. voditelj projekta, inženjer, računovođa) i dokumentaciju (posebno financijska izvješća uključujući bankovne izvratke i račune) tijekom provjere. Međutim, u slučajevima kad bi moglo biti teže odrediti stvarno postojanje operacije nakon što je projekt završen, bilo bi prikladno provesti provjere na licu mjesta tijekom provedbe projekta i bez prethodne najave korisniku.

Provjere na licu mjesta trebalo bi provoditi kad je operacija već napredovala, u smislu fizičkog i financijskog napretka. Provedba provjera na licu mjesta ne preporučuje se kad je operacija već završena jer bi u slučaju utvrđivanja problema bilo prekasno provesti bilo kakvu korektivnu mjeru budući da bi nepravilni izdatak u međuvremenu već bio ovjeren. Posjete operacija kao preventivne mjere provjere kapaciteta podnositelja zahtjeva ne zamjenjuju provjere operacija odabranih za financiranje na licu mjesta.

Priroda, posebne značajke operacije, mjera javne potpore, razina rizika i razmjer administrativnih provjera često će utjecati na određivanje trenutka za provjere na licu mjesta.

Za velike infrastrukturne projekte s razdobljem provedbe više od nekoliko godina dobra bi praksa bila provedba niza provjera na licu mjesta tijekom tog razdoblja, uključujući jednu na završetku projekta za provjeru stvarnog postojanja operacije. Ako su nastavno na godišnji poziv za iskaz interesa dodijeljeni isti oblici potpore, provjerama na licu mjesta provedenima u prvoj godini trebalo

bi se pridonijeti sprečavanju ponovnog nastanka problema u budućnosti.

#### 4. Provjere na licu mjesta nakon provedbe operacije

Sporazumima o individualnom obliku potpore za gradnju ili kupovinu neke imovine korisnicima se često nameću trajni uvjeti (npr. zadržavanje vlasništva, broj novih zaposlenika) nakon završetka operacije ili stjecanja imovine. U takvim bi slučajevima mogla biti potrebna dodatna provjera na licu mjesta tijekom operativne faze kako bi se osiguralo da se uvjeti i dalje poštuju.

Ako su operacije po prirodi nematerijalne te po njihovom završetku ne ostaju fizički dokazi, ili ih ostaje malo, dobra bi praksa bila poduzeti provjere na licu mjesta tijekom provedbe operacije (odnosno prije završetka). Te provjere na licu mjesta korisne su kako bi se provjerilo stvarno postojanje takvih operacija.

5. Sve provjere upravljanja trebale bi biti dovršene na vrijeme kako bi se tijelima država članica omogućio pravovremeni prijenos dokumenata navedenih u članku 138. CPR-a, odnosno financijski izvještaji, izjava o upravljanju i godišnje izvješće o kontroli ili revizorsko mišljenje. Upravljačkom se tijelu preporučuje odrediti unutarnje rokove za završetak svih provjera upravljanja kako bi tijelo za ovjeravanje moglo ovjeriti financijske izvještaje u skladu s člankom 126. točkom (c) CPR-a, kako bi upravljačko tijelo moglo izdati izjavu o upravljanju u skladu s člankom 125. stavcima 4. i 10. CPR-a i kako bi tijelo za reviziju moglo sastaviti revizorsko mišljenje i godišnje izvješće o kontroli u skladu s člankom 127. stavkom 5. CPR-a.

U ovjerene financijske izvještaje koji se podnose Komisiji ne uvrštavaju se izdaci ako planirane provjere upravljanja nisu u cijelosti završene te zakonitost i pravilnost izdataka nisu potvrđene<sup>5</sup>. Ako upravljačko tijelo odluči provesti provjere na licu mjesta (npr. uz one koje je možda već provelo) u narednoj računovodstvenoj godini, sa svim otkrivenim nepravilnostima trebalo bi postupati u skladu s primjenjivim pravilima i Komisijinim *Smjernicama o financijskim izvještajima*.

### 1.7. Iscrpnost provjera upravljanja

**Administrativne provjere** moraju se provesti za sve zahtjeve za međuplaćanje i zahtjeve za završnu nadoknadu izdataka koje su podnijeli korisnici.

Službe Komisije kao dobru praksu preporučuju da dokumenti koje korisnici podnose sa svakim zahtjevom za nadoknadu izdataka budu sveobuhvatni kako bi upravljačko tijelo moglo provjeriti zakonitost i pravilnost izdataka u skladu s nacionalnim pravilima i pravilima Unije. Administrativnim provjerama stoga bi se osigurao cjeloviti pregled popratnih dokumenata (kao što su računi, dokazi o plaćanju, evidencije radnih sati, evidencije prisutnosti, dokazi o isporuci i drugo) za svaki zahtjev za nadoknadu izdataka.

Iako se provjere upravljanja u skladu s propisom zahtijevaju za 100 % zahtjeva za nadoknadu izdataka koje podnose korisnici, provjera svake pojedine stavke izdataka usporedbom s izvornom dokumentacijom svakog zahtjeva dostavljenog za nadoknadu izdataka i povezanim dokazom o isporuci priloženim zahtjevu nije uvijek praktična, makar je poželjna. Zbog toga se mogu odabrati

---

<sup>5</sup> U skladu s člankom 126. stavkom (c) CPR-a kad tijelo za ovjeravanje podnese račune Komisiji ono potvrđuje da su prijavljeni izdaci zakoniti i ispravni, kako proizlazi iz Priloga VII. Uredbe (EU) br. 1011/2014 prema kojoj se zahtijeva da tijelo za ovjeravanje potvrdi: i. da su računi potpuni, točni i istiniti te da su izdaci navedeni u računima u skladu s mjerodavnim pravom, i da su nastali u sklopu operacija odabranih za financiranje u skladu s kriterijima primjenjivima na operativni program i u skladu s primjenjivim pravom; ii. da se poštuju odredbe posebnih uredba koje se odnose na fondove, članak 59. stavak 5. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 i članak 126. točke (d) i (f) CPR-a; da se poštuju odredbe članka 140. CPR-a u pogledu dostupnosti dokumenata.

stavke izdataka za provjeru u okviru svakog zahtjeva za nadoknadu, gdje je to opravdano, pri čemu se provjera provodi na uzorku transakcija odabranih uzimajući u obzir čimbenike rizika (vrijednost stavki, vrstu korisnika, prošlo iskustvo). Odabrane stavke mogu se dopuniti nasumičnim uzorkom kako bi se osiguralo da se bilo koja od stavki može odabrati. Vrijednost pregledanih izdataka je iznos provjeren usporedbom s izvornom dokumentacijom. Upravljačko tijelo određuje metodu uzorkovanja *ex-ante*, a preporučuje se i određivanje parametara kako bi se rezultati nasumično provjerenog uzorka mogli upotrijebiti za predviđanje pogrešaka u preostalom neprovjerenom dijelu. U slučaju da se u ispitanom uzorku nađe na materijalne greške, preporučuje se proširiti ispitivanje kako bi se odredilo postoji li poveznica među tim pogreškama (npr. vrsta transakcije, lokacija, proizvod, vremensko razdoblje) te zatim ili proširiti provjere na 100 % zahtjeva za nadoknadu izdataka ili pretpostaviti da se pogreška iz uzorka javlja i u neprovjerenom dijelu. Ukupan broj pogrešaka izračunava se zbrajanjem pogrešaka iz uzorka temeljenog na riziku s pogreškama za koje se pretpostavlja da se javljaju u nasumičnom uzorku.

U skladu s dobrom praksom zahtijevalo bi se podnošenje sve relevantne dokumentacije uz zahtjev korisnika za nadoknadu izdataka. Time bi se omogućilo obavljanje svih pregleda dokumentacije tijekom provjera te smanjila potreba za provjerom tih dokumenata na licu mjesta. Popratna dokumentacija trebala bi sadržavati barem popis stavki pojedinačnih izdataka, njihov zbroj te iznose pojedinačnih izdataka, referentne oznake povezanih računa, datum plaćanja i referentni broj plaćanja te popis potpisanih ugovora. Osim toga, idealno bi bilo kad bi se elektronički računi i plaćanja ili preslike računa i dokaza o plaćanju dostavili za sve stavke izdataka. Međutim, u slučajevima u kojima bi se time od korisnika zahtijevalo podnošenje neuobičajeno velikog broja dokumenata, alternativni bi pristup mogao biti zahtijevanje popratne dokumentacije samo za uzorak stavki izdataka odabranih za provjeru. Prednost tog pristupa je smanjenje broja dokumenata koje korisnici trebaju dostaviti. Međutim, budući da se odabir popratne dokumentacije koja se zahtijeva od korisnika može izvršiti tek po primitku njegova zahtjeva za nadoknadu, obrada zahtjeva može se odgoditi do primitka zatražene dokumentacije. Osim toga, time se može povećati rizik u pogledu očuvanja dokumentacije ako korisnik prekine operaciju prije kraja razdoblja.

Kao dobra praksa preporučuje se i provjera sukladnosti nacionalnim pravilima i pravilima Unije, uključujući postupke javne nabave tijekom administrativnih provjera. Iako je dobra praksa provjeriti sve postupke javne nabave, to možda ne bi bilo moguće zbog velikog broja potpisanih ugovora. U tom bi slučaju upravljačko tijelo trebalo razviti postupak za provjeru uzorka ugovora odabranih na temelju rizika. Kao dobra praksa preporučuje se provjera svih ugovora iznad pragova EU-a i uzorak ugovora ispod praga EU-a koji su uzorkovani primjenjujući pristup temeljen na riziku. Člankom 122. stavkom 3. CPR-a uvodi se nova odredba o e-koheziji. Svrha elektroničke razmjene između korisnika i relevantnih tijela koja sudjeluju u provedbi kohezijske politike je podržati smanjenje administrativnog opterećenja. Dobra je praksa uspostava računalnih sustava kojima se korisniku omogućuje unos sve popratne dokumentacije, uključujući popise izdataka, preslike računa i dokaze o plaćanju, u sustav na lokalnoj razini te njihova elektronička dostava. Time se omogućuju provjere svih dokumenata u okviru administrativnih provjera.

### **Provjere na licu mjesta**

Iako administrativne provjere mogu biti iscrpne i detaljne, i dalje postoje neki čimbenici u pogledu zakonitosti i pravilnosti izdataka koji se ne mogu provjeriti administrativnom provjerom. Stoga je ključno provođenje provjera na licu mjesta, posebno kako bi se provjerili stvarno postojanje operacije, potpuna sukladnost isporučenog proizvoda ili usluge uvjetima sporazuma, fizički napredak i poštovanje pravila Unije o promidžbi. Provjerama na licu mjesta može se utvrditi osigurava li korisnik točne informacije u odnosu na fizičku i financijsku provedbu operacije.

Ako provjere na licu mjesta i administrativne provjere provode različite osobe, postupcima bi se trebalo osigurati da obje strane prime relevantne i pravovremene informacije o rezultatima provedenih provjera. Izvješća o napretku koje pripremaju korisnici ili izvješća inženjera u slučaju većih infrastrukturnih operacija mogu se koristiti kao osnova za administrativne provjere i provjere na licu mjesta.

Prilikom utvrđivanja opsega provjera koje treba provesti u skladu s člankom 125. stavkom 5. točkom (b) CPR-a, upravljačko tijelo može uzeti u obzir postupke unutarnje kontrole korisnika ako je to opravdano. Na primjer, ako je korisnik ministarstvo vlade, a provjere izdataka već je proveo zasebni dio ministarstva u okviru vlastitih postupaka kontrole (odnosno uz odgovarajuće razdvajanje dužnosti), upravljačko tijelo može zaključiti da pregledi pridonose jamstvu koje treba osigurati u skladu s člankom 125. stavkom 5. CPR-a, iako je ono i dalje odgovorno za provedbu provjera u skladu s tim člankom. Provjere koje izravno provodi korisnik ne mogu se smatrati jednakovrijednima provjerama iz članka 125. CPR-a.

Provjere na licu mjesta mogu se provoditi na temelju uzorka. Ako se uzorkovanje upotrebljava za odabir operacija za provjere na licu mjesta, upravljačko tijelo vodi evidenciju s opisom i opravdanjem metode uzorkovanja te evidenciju operacija odabranih za provjeru. Ono svake godine revidira metodu uzorkovanja. Ako je određeni korisnik odgovoran za operaciju koja se sastoji od skupine projekata, upravljačko tijelo trebalo bi uspostaviti postupak za određivanje projekata koji će u okviru te operacije biti podvrgnuti provjeri na licu mjesta.

Nijedna operacija nije izuzeta iz mogućnosti podvrgavanja provjeri na licu mjesta. Međutim, u praksi, u slučaju programa ili prioritetnih osi kojima je obuhvaćen velik broj malih operacija, administrativne provjere mogu osigurati visoku razinu jamstva (npr. ako korisnik pošalje svu relevantnu dokumentaciju upravljačkom tijelu i ako se dostavi pouzdani dokumentirani dokaz o stvarnom postojanju operacije). Administrativne provjere mogu se tada dopuniti posjetima na licu mjesta za uzorak tih operacija kako bi se osigurala potvrda jamstva. Za infrastrukturne operacije koje se provode tijekom razdoblja u trajanju od nekoliko godina vjerojatno će se zahtijevati nekoliko provjera tijekom provedbe i na završetku.

Iscrpnost, učestalost i područje koje se pokriva provjerama na licu mjesta ovise o složenosti operacije, mjeri javne potpore operaciji, razini rizika utvrđenog provjerama upravljanja, opsegu detaljnih provjera tijekom administrativnih provjera i revizija sustava upravljanja i kontrole u cjelini koje provodi tijelo za reviziju te i vrsti dokumentacije koju dostavi korisnik.

Pri uzorkovanju naglasak bi mogao biti na operacijama visoke vrijednosti, operacijama u kojima su prethodno utvrđeni problemi ili nepravilnosti ili u kojima su tijekom administrativnih provjera utvrđene određene transakcije koje se čine neuobičajenima i zahtijevaju daljnje ispitivanje (npr. odabir temeljen na riziku). Kao dopunu trebalo bi odabrati nasumični uzorak.

Kako je navedeno u odjeljku 1.2., države članice mogu odabrati alat za procjenu rizika ARACHNE kojima se može utvrditi više od 100 rizika povezanih s pokazateljima rizika, kao što su nabava, upravljanje ugovorima, prihvatljivost, uspješnost, koncentracija te upozorenja u pogledu reputacije i prijevara. Ovim se programom omogućava i pomaže upravljačkom tijelu utvrditi najrizičnije projekte, ugovore, ugovaratelje i korisnike te mu se pomaže da usmjeri svoj administrativni kapacitet na najrizičnije slučajeve prilikom planiranja posjeta na licu mjesta. Osim toga, sustavnim utvrđivanjem rizika može se pomoći upravljačko tijelo u nadgledanju zadataka delegiranih posredničkom tijelu kao što je kontrola na prvoj razini. Za zainteresirane države članice može se osigurati obuka o upotrebi tog alata.

Ako su problemi utvrđeni provjerama na licu mjesta u nasumičnom uzorku, veličina uzorka trebala bi se povećati kako bi se utvrdila prisutnost sličnih problema u neprovjerenim operacijama.

Za odabir stavki izdataka koje treba provjeriti u okviru svake operacije primjenjuju se ista pravila kao i za administrativne provjere. Ako se provjerama na licu mjesta pokaže da je znatan iznos izdataka koji su sadržani u zahtjevu za plaćanje podnesenom Komisiji nepravilan, tada upravljačko tijelo ili posredničko tijelo treba poduzeti potrebne korektivne mjere u cilju jačanja provjera prije sljedećeg ovjeravanja izdataka za Komisiju. To se može postići jačanjem administrativnih provjera ili provedbom provjera na licu mjesta prije ovjeravanja izdataka za Komisiju.

Na temelju odgovarajuće dokumentacije o provedenim provjerama upravljanja upravljačko tijelo može dokazati da je cjelokupna iscrpnost administrativnih provjera i provjera na licu mjesta dovoljan za pružanje prihvatljivog jamstva zakonitosti i pravilnosti izdataka sufinanciranih u okviru programa.

Dobra praksa za upravljačko tijelo za provjere na licu mjesta u pogledu mjera koje uključuju građevinske radove je provedba dodatnih provjera količine i kvalitete korištenih materijala. Osiguravanje da se ulaganjem strogo poštuju uvjeti navedeni u tehničkoj specifikaciji obično je odgovornost ugovaratelja i nadzornog inženjera. Oni provode provjere količine i kvalitete materijala u izgradnji. Međutim, u nekim slučajevima materijal korišten za izgradnju ne ispunjava zahtjeve iz tehničke specifikacije iako su ugovaratelj ili nadzorni inženjer proveli provjere. Posljedice su ozbiljne i vrlo je skupo popravljati štetu nakon što je ulaganje završeno. Primjeri posebnih rizika:

- površinu cesta potrebno je popraviti ubrzo nakon završetka izgradnje jer su slojevi pretanki ili kvaliteta površine ne odgovara kvaliteti iz tehničke specifikacije, ili
- kvaliteta betona korištenog za izgradnju zgrada kao što su pogoni za pročišćavanje otpadnih voda je nedostatna ili ne zadovoljava standarde. Postoji rizik da se zgrada ne može upotrebljavati ili će biti potrebni skupi radovi za popravak štete. Dodatnim provjerama količine i kvalitete korištenog materijala koje provodi upravljačko tijelo ili neovisni stručnjak u ugovornom odnosu s upravljačkim tijelom pomaže se sprečavanju ozbiljne štete tijekom i nakon izgradnje, poboljšanju jamstva da su samo ispravni izdaci ovjereni za Komisiju i sprečavanju korupcije.

## **1.8. Evidentiranje provjera upravljanja**

Sve provjere upravljanja (administrativne i na licu mjesta) evidentiraju se u spisu projekta, a rezultati su dostupni svim uključenim djelatnicima i tijelima. U evidenciji se treba navesti provjera koja je provedena, datum provedbe provjere, detalji pregledanog zahtjeva za nadoknadu izdataka, iznos provjerenih izdataka, rezultati provjera, uključujući sveukupnu razinu i učestalost otkrivenih pogrešaka, potpun opis otkrivenih nepravilnosti s jasnim upućivanjem na povezana pravila Unije ili nacionalna pravila koja su prekršena i poduzetim korektivnim mjerama. Naknadne mjere mogu među ostalim biti podnošenje izvješća o nepravilnostima i postupak povrata dodijeljenih financijskih sredstava.

Kontrolni popisi, koji služe kao vodič za provedbu provjera, često se upotrebljavaju za evidentiranje svake od obavljenih mjera zajedno s rezultatima. Oni trebaju biti dostatno detaljni. Na primjer, prilikom evidentiranja provjera o prihvatljivosti izdataka nije dostatno imati samo jedno polje na kontrolnom popisu u kojem se navodi da je prihvatljivost izdataka u izjavi provjerena. Popis sa svakom od provjerenih točaka prihvatljivosti trebalo bi detaljno opisati uz upućivanje na povezanu pravnu osnovu (npr. izdaci plaćeni unutar prihvatljivog razdoblja, sukladnost popratnih dokumenata i bankovnih izvadataka, odgovarajuća i razumna raspodjela općih troškova u okviru operacije). U slučaju javne nabave preporučuje se imati detaljne kontrolne popise kojima se obuhvaćaju ključni rizici u postupku nabave (vidjeti odjeljak 2.1. u nastavku).

U slučaju jednostavnijih provjera, kao što je provjera zbroja popisa transakcija, za evidenciju provedene provjere bila bi dostatna jednostavna kvačica pokraj ukupnog iznosa. Ime i položaj osobe koja provodi provjere i datum kad su one provedene uvijek bi se trebali evidentirati.

Fotografije plakata, preslike promotivnih brošura, materijali s obuke i potvrde o njihovu pohranjivanju mogu se upotrebljavati kao dokaz za provjeru sukladnosti zahtjevima za promidžbu.

Za svaki program trebao bi se održavati sustav za evidentiranje i pohranjivanje podataka u računalnom obliku o svakoj operaciji za provedene provjere i iz provedenih provjera. Evidencije se drže u računalnim informacijskim sustavima za nadzor u državama članicama. Time se olakšava planiranje provjera, pomaže izbjegavanje nepotrebne provedbe provjera više puta i osiguravaju korisne informacije za druga tijela (npr. tijelo za reviziju, tijelo za ovjeravanje). Osim toga, države članice trebale bi održavati registar provjera upravljanja u kojem se čuvaju barem sljedeći podaci uz upućivanje na odgovarajuću provjeru: vrijednost otkrivene nepravilnosti (otkrivenih nepravilnosti), predmetni iznos, vrsta nepravilnosti ili otkrića i poduzete mjere. Taj registar trebao bi se održavati za potrebe izjave o upravljanju, a o relevantnim statističkim podacima trebala bi se redovno obavještavati druga tijela (npr. tijelo za reviziju, tijelo za ovjeravanje).

Pojedinosti (među ostalim datum provedbe provjera individualnih operacija na licu mjesta) bi se trebale evidentirati u računalnom sustavu za nadzor.

### **1.9. Povjeravanje provjera upravljanja vanjskim izvršiteljima**

Opće je načelo da provjere upravljanja treba provoditi tijelo koje je izravno odgovorno za upravljanje programom ili prioritetnom osi, pod odgovornošću upravljačkog tijela. Na tim provjerama treba raditi dostatan broj djelatnika kako bi se osiguralo da se one provode ispravno i na vrijeme (vidjeti odjeljak 1.4.).

Međutim, u situacijama kad zbog velikog opsega ili tehničke složenosti operacija koje treba provjeriti upravljačko tijelo smatra da ne raspolaže dostatnim brojem djelatnika ili stručnim znanjem da bi samostalno provelo provjere, ono može angažirati vanjskog izvršitelja za neke ili sve elemente provjera. Ako upravljačko tijelo odluči angažirati vanjskog izvršitelja, ključno je da se opseg zadatka koji je potrebno obaviti i formulacija mišljenja jasno utvrde u uvjetima zadatka. Prema tome, posljedice bilo kakvih odgoda u provedbi ovog zadatka mogu imati učinak na prag prihvatljivih izdataka za prijavu kako bi se izbjegla primjena pravila o opozivu N+3. Kako bi se izbjegao taj rizik, upravljačkom se tijelu preporučuje da provede postupke kojima se osigurava pravovremena obrada izvješća koju provode vanjskih izvršitelji. To je posebno važno u slučaju tijela javnog sektora gdje se mogu očekivati odgode pri dodjeljivanju ugovora za ovu vrstu zadatka. Odgovornost je javnog naručitelja procijeniti kvalitetu provjere koju su obavili vanjski izvršitelji npr. obavljanjem pregleda niza zahtjeva za nadoknadu izdataka. Time se obično podrazumijeva imenovanje dodatnih djelatnika za tu dužnost. U skladu s time, prije donošenja odluke o angažiranju vanjskih izvršitelja za provjere upravljanja trebali bi se razmotriti svi ovi čimbenici.

### **1.10. Potvrde revizora**

Među uvjetima sporazuma za individualni oblik potpore može biti zahtjev za korisnike da uz zahtjeve za nadoknadu izdataka dostave i potvrdu revizora. Te se potvrde razlikuju ovisno o opsegu provedene revizije, ali njima se uglavnom obuhvaćaju osnovni zahtjevi kao što su potvrda da je izdatak plaćen u prihvatljivom roku, da se odnosi na stavke odobrene sporazumom, da su poštovani uvjeti sporazuma za individualni oblik potpore i da postoji odgovarajuća popratna dokumentacija, uključujući knjigovodstvenu evidenciju. Iako se jamstvo iz članka 125. stavka 5. CPR-a ne može osigurati samo provjerama koje su proveli sami korisnici ili treće strane (npr. revizori) u njihovo ime, potvrdama revizora može se, uz uvjet da je provedena revizija zadovoljavajuće kvalitete, opravdati ograničavanje provjera upravljanja na dostatni uzorak, uzimajući u obzir poznate rizike, uključujući rizik manjka neovisnosti tijela koje izdaje potvrdu. Međutim, kako bi se moglo pouzdati u potvrde, ključno je da upravljačko tijelo osigura smjernice za revizore korisnika o opsegu revizije koju treba provesti i izvješću ili potvrdi koju treba izraditi. Ta potvrda ne bi trebala jednostavno



sadržavati jednu rečenicu o ispravnosti zahtjeva korisnika za nadoknadu, već bi u njoj trebali biti opisani provedeni revizorski posao i rezultati.

Međunarodno udruženje računovođa (IFAC) izdalo je Međunarodni standard za povezane usluge (MSPU) 4400 kojim se utvrđuju standardi i osiguravaju smjernice o profesionalnim odgovornostima revizora prilikom preuzimanja angažmana za obavljanje dogovorenih postupaka u vezi s financijskim informacijama te o obliku i sadržaju izvješća koje revizor izdaje u vezi s takvim angažmanom. Ta vrsta dogovorenog postupka mogla bi se upotrijebiti za izradu potvrde revizora koja se prilaže zahtjevu korisnika za nadoknadu izdataka.

Cilj angažmana koji se temelji na dogovorenim postupcima je da revizor provede revizorske postupke o kojima su se revizor i subjekt te sve odgovarajuće treće strane dogovorili te da izvijesti o činjeničnim nalazima revizije. Predmetna pitanja za dogovor su sljedeća:

- priroda angažmana,
- svrha angažmana,
- utvrđivanje financijskih informacija na koje će se primjenjivati dogovoreni postupci,
- priroda, trenutak i opseg svih postupaka koji će se primijeniti,
- očekivani oblik izvješća o činjeničnim nalazima revizije.

Izvješće bi trebalo sadržavati dostatno detaljan opis svrhe i dogovorenih postupaka angažmana kako bi se čitatelju olakšalo razumijevanje prirode i opsega obavljene revizije. MSPU 4400 također sadrži korisne predloške za ugovore o angažmanu i izvješća o činjeničnim nalazima revizije.

Godišnjim revidiranim financijskim izvješćem poduzeća koje je korisnik ne može se zamijeniti posebna potvrda revizora za svaki zahtjev za nadoknadu izdataka koji korisnik podnese.

Kako bi se osigurala kvaliteta i pouzdanost potvrde revizora, upravljačko tijelo pregledava niz potvrda revizora.

### **1.11. Razdvajanje dužnosti**

Kako bi se osigurala sukladnost načelu razdvajanja dužnosti (vidjeti članak 72. točku (b) CPR-a) i izbjegli rizici koji nastaju kad je upravljačko tijelo (ili posredničko tijelo) odgovorno za i. odabir i odobrenje operacija, ii. provjere upravljanja i iii. plaćanja, osigurava se odgovarajuće razdvajanje dužnosti među tim trima funkcijama.

U skladu s prethodno navedenim, ako je upravljačko tijelo (ili posredničko tijelo) istovremeno i korisnik, potrebno je osigurati odgovarajuće razdvajanje dužnosti za provjere iz članka 125. stavka 5. CPR-a. Odgovarajuće razdvajanje dužnosti može se postići npr. zaduženjem zasebnog odjela unutar iste organizacije, neovisnog o korisnikovom odjelu, za provedbu provjera upravljanja. To bi mogao biti odjel za financije ili jedinica za unutarnju reviziju, ako nijedno od tih tijela nije korisnik i ako potonji ne obavlja nikakav posao revizije iz članka 127. CPR-a.

Djelatnici koji provode provjere iz članka 125. stavka 5. CPR-a ne sudjeluju u revizijama sustava ili revizijama operacija koje se provode pod odgovornošću tijela za reviziju (članak 127. CPR-a) i obratno. Ciljevi provjera upravljanja razlikuju se od ciljeva revizija provedenih pod odgovornošću tijela za reviziju jer se potonje provode *ex-post* (odnosno nakon što je zahtjev za plaćanje podnesen Komisiji). Cilj tih revizija je procjena učinkovitosti unutarnjih kontrola, a provjere upravljanja su dio unutarnjih kontrola. Te dvije vrste zadataka moraju se stoga jasno razlikovati pri planiranju, organiziranju, izvršavanju, sadržaju i evidentiranju.

Iako su provjere upravljanja i revizije pod odgovornošću tijela za reviziju odvojene, razmjena informacija među službama upravljačkog tijela, tijela za ovjeravanje i tijela za reviziju je poželjna.

Na primjer, djelatnici koji sudjeluju u provjerama upravljanja trebali bi biti obaviješteni o rezultatima revizija te bi mogli zatražiti savjet tijela za reviziju. S druge strane, tijelo za reviziju trebalo bi uzeti u obzir rezultate provjera upravljanja u svojim analizama rizika i revizorskoj strategiji.

## 2. Posebna područja obuhvaćena provjerama upravljanja<sup>6</sup>

### 2.1. Javna nabava

#### Upućivanje na referentne dokumente:

- i. *Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2004/18/EZ od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama;*
- ii. *Direktiva 2004/17/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka nabave subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga;*
- iii. *Komunikacija Komisije o tumačenju prava Zajednice koje se primjenjuje na dodjele ugovora koje nisu ili nisu u potpunosti u skladu s odredbama direktiva o javnoj nabavi (2006/C179/02);*
- iv. *Komunikacija Komisije o tumačenju primjene prava Zajednice o javnoj nabavi i koncesijama na institucionalizirana javno-privatna partnerstva (2007/ 6661);*
- v. *„Utvrdjivanje sukoba interesa u postupcima javne nabave za strukturne mjere. Praktični vodič za rukovoditelje.“<sup>7</sup>;*
- vi. *„Otkrivanje krivotvorenih dokumenata u području strukturnih mjera. Praktični vodič za upravljačka tijela.“<sup>8</sup>;*
- vii. *nove direktive o javnoj nabavi:*
  - *Direktiva 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o dodjeli ugovorâ o koncesiji,*
  - *Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi i stavljanju izvan snage Direktive 2004/18/EZ,*
  - *Direktiva 2014/25/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga i stavljanju izvan snage Direktive 2004/17/EZ;*
- viii. *Odluka Komisije C(2013) 9527 od 19. prosinca 2013. o određivanju i odobrenju smjernica za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija;*
- ix. *„Smjernice za stručnjake o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u javnoj nabavi za projekte koji se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova“*

<sup>6</sup> Upućivanje na pravo EU-a iz ovog odjeljka je indikativno, odnosno nije iscrpno. Mjerodavna nacionalna tijela odgovorna su za osiguravanje sukladnosti svom relevantnom nacionalnom pravu i pravu EU-a, uključujući ono koje nije izričito navedeno u ovim smjernicama.

<sup>7</sup> Radni dokument koji je sastavila skupina stručnjaka država članica uz potporu OLAF-a (Europski ured za borbu protiv prijevara). Njegova je svrha olakšati provedbu operativnih programa i potaknuti dobru praksu. On nije pravno obvezujuć za države članice, već sadržava opće smjernice s preporukama i dobru praksu.

<sup>8</sup> Radni dokument koji je sastavila skupina stručnjaka država članica uz potporu OLAF-a (Europski ured za borbu protiv prijevara). Njegova je svrha olakšati provedbu operativnih programa i potaknuti dobru praksu. On nije pravno obvezujuć za države članice, već sadržava opće smjernice s preporukama i dobru praksu.

Cilj provjera u vezi s javnom nabavom trebao bi biti osiguranje sukladnosti pravilima Unije o javnoj nabavi i povezanim nacionalnim pravilima te poštovanje načela jednakog postupanja, nediskriminacije, transparentnosti, slobodnog kretanja i tržišnog natjecanja tijekom cijelog postupka. Provjere bi se trebale provesti što je prije moguće<sup>9</sup> nakon završetka pojedinog postupka jer je korektivne mjere često teško poduzimati naknadno.

U fazi dodjele sredstava za financiranje trebalo bi osigurati da su korisnici svjesni svojih obveza u tom području i da su djelatnici prošli odgovarajuću obuku. Neke su države članice pripremile posebne smjernice ili čak predloške za postupke javne nabave koje upotrebljavaju korisnici. To je osobito korisno kad su korisnici stranke u jednokratnim ugovorima i nemaju dostatno iskustvo. Komisija je izradila vodiče i napomene o pravilima Zajednice za javnu nabavu koji sadržavaju korisne informacije i objašnjenja ([http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm)). Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku nedavno je dovršila „Smjernice za stručnjake o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u javnoj nabavi za projekte koji se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova“<sup>10</sup>.

Bitno je da se za provedbu tih provjera angažiraju djelatnici s odgovarajućim iskustvom i kvalifikacijama i da imaju na raspolaganju detaljne kontrolne popise za upotrebu.

Upravljačkom se tijelu preporučuje da već počne s pripremom za provedbu direktiva o javnoj nabavi objavljenih u Službenom listu L94 od 28. ožujka 2014. s rokom za prenošenje do 18. travnja 2016.

#### Iscrpnost provjera javne nabave

Iscrpnost provjera upravljanja trebalo bi odrediti upravljačko tijelo u skladu s vrijednošću i vrstom ugovora.

U slučaju da je javnu nabavu već provjerila druga nadležna nacionalna ustanova, rezultati se mogu uzeti u obzir u svrhu provjera upravljanja uz uvjet da upravljačko tijelo preuzme odgovornost za te provjere i da je njihov opseg barem jednak opsegu provjera koje bi provelo upravljačko tijelo.

#### Planiranje

Korisnici su odgovorni za osiguravanje kvalitete početnih studija, dizajna i točnosti utvrđivanja troškova projekta. Ako upravljačko tijelo smatra da postoji rizik, trebalo bi provesti *ex-ante* provjeru predmetnih elemenata kao preventivnu mjeru te provjeriti i da su procjene troškova aktualne. U slučajevima u kojima su procijenjeni troškovi blizu praga EU-a, treba zauzeti razborit pristup. U takvim se slučajevima preporučuje razmotriti natječaj na razini EU-a zbog:

- zahtjeva da upravljačko tijelo tijekom provjera upravljanja pregleda način na koji je provedena procjena troškova. Posebno u prethodno navedenim slučajevima, trebalo bi se osigurati da se pri procjeni troškova ne smanjuje neopravdano cijena kako bi se izbjegao natječaj na razini EU-a. Cijena koja je blizu praga predstavlja čimbenik rizika,
- dodataka. Može se dogoditi da su u specifikaciji javnog natječaja bili izostavljeni neki elementi koji su kasnije ugovoreni kao dodatak te je zbog tih dodataka iznos ugovora iznad praga EU-a.

Time bi se trebalo osigurati izbjegavanje problema s početnim natječajnim postupcima kao i

<sup>9</sup> Za javnu nabavu u slučaju pojednostavnjenih mogućnosti financiranja vidjeti Smjernice o pojednostavnjenim mogućnostima financiranja (SCO), EGESIF\_14-0017.

<sup>10</sup> Objavit će se na [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy).

dodatnim poslovima ili dopunskim ugovorima tijekom provedbe projekta.

Posebnu bi pažnju trebalo posvetiti provjeri:

- prikladnosti metode javne nabave koja se primjenjuje,
- međuovisnosti raznih faza ugovora (kupovina zemljišta, priprema zemljišta, komunalni priključci i dr.),
- planova financiranja i raspoloživosti nacionalnog sufinanciranja.

### Natječajni postupak

Za ugovore visoke vrijednosti ili kad se pretpostavlja da su korisnici neiskusni u području javne nabave, upravljačkom se tijelu preporučuje osigurati, prije objave ugovora, da kvalitetu natječajne dokumentacije (uključujući uvjete natječaja) provjere stručnjaci upravljačkog tijela ili vanjski stručnjaci. Posebnu pažnju trebalo bi posvetiti provjeri da su specifikacije dobro definirane u pogledu tehničkih, ekonomskih i financijskih kapaciteta te da će se primijeniti primjereni kriteriji odabira i dodjele.

Iako su pravilima EU-a o javnoj nabavi utvrđeni posebni zahtjevi za promidžbu, upravljačko bi tijelo trebalo provjeriti, čak i kad se ugovorima ne prelaze pragovi EU-a ili kad su usluge podložne samo ograničenoj primjeni Direktive 2004/18/EZ (tj. Prilogu II. B) ili Direktive 2004/17/EZ (tj. Prilogu XVII. B), i da je izvršena odgovarajuća (u odnosu na veličinu i prirodu ugovora<sup>11</sup>) razina promidžbe ugovora kako bi se osiguralo poštovanje općih načela jednakog postupanja i transparentnosti iz Ugovorâ. To je posebno bitno u slučaju javne nabave za koju postoji prekogranični interes. To se može postići zahtijevanjem od korisnika da dostave presliku relevantnih publikacija pri podnošenju zahtjeva za nadoknadu izdataka. Trebalo zatražiti i dokaz o širenju obavijesti o dodjeli ugovora, posebno za usluge iz Priloga II. B Direktive 2004/18/EZ ili Priloga XVII. B Direktive 2004/17/EZ.

### Kriteriji odabira i dodjele

Kako bi se propisno provjerilo da su postupci odabira i dodjele natječajnog postupka provedeni u skladu s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima o javnoj nabavi, upravljačko bi tijelo trebalo primiti i pregledati izvješća o evaluaciji natječajnog postupka koja pripremaju evaluacijski odbori. Osim toga, upravljačko tijelo ili prema potrebi sastavljena tijela, trebali bi pregledati sve prigovore koje su javnom naručitelju ili sastavljenim tijelima podnijeli sudionici natječaja. Tijekom provjera upravljanja upravljačko bi tijelo trebalo samostalno osigurati da je postupak prigovora ispravno proveden. U prigovorima mogu biti istaknuti mogući nedostaci u natječajnom postupku dodjele.

Za ugovore koji prelaze pragove utvrđene u direktivama EU-a o javnoj nabavi, upravljačko tijelo u nekim državama članicama šalje promatrača koji sudjeluje u evaluacijama natječajnog postupka. Zatim se sastavlja izvješće koje sadržava zaključke promatrača u vezi s evaluacijom natječajnog postupka. Promatrač provjerava da je sastavljeno dostatno detaljno izvješće o evaluaciji natječajnog postupka te navodi kako je evaluacijski odbor došao do zaključaka. Ovaj pristup možda nije praktičan ako je broj ugovora koji prelaze pragove visok, ali se preporučuje kad je poznato da javni naručitelj nema odgovarajuće iskustvo. On bi se isto mogao primjenjivati na ograničenom uzorku kako bi se osiguralo jamstvo da javni naručitelji s više iskustva koji su odgovorna za velik broj ugovora koji prelaze pragove postupaju u skladu s odgovarajućim pravilima o javnoj nabavi.

<sup>11</sup> Predmet C-324/98 Telaustria [2000] ECR I-10745 i Komunikacija Komisije o tumačenju prava Zajednice koje se primjenjuje na dodjele ugovora koje nisu ili nisu u potpunosti u skladu s odredbama direktiva o javnoj nabavi (2006/C 179/02)

Posebna područja evaluacije i dodjele u okviru natječajnog postupka koja su revizijama Komisije utvrđena kao problematična su:

- nerazdvajanje faze odabira i faze dodjele te nejasnoće u vezi s kriterijima odabira i kriterijima dodjele,
- nepravilna primjena kriterija odabira tijekom faze dodjele,
- neobjavljivanje kriterija odabira i dodjele u obavijesti o javnom natječaju ili specifikacijama javnog natječaja,
- primjena diskriminirajućih tehničkih specifikacija ili zahtijevanje nacionalnih dozvola u fazi provedbe natječaja,
- primjena kriterija odabira i dodjele u evaluaciji koji se razlikuju od onih koji su objavljeni,
- primijenjeni kriteriji nisu sukladni temeljnim načelima Ugovora (transparentnost, nediskriminacija, jednako postupanje),
- neodgovarajuće evidentiranje odluka koje je donio evaluacijski odbor,
- previše odvrćući kriteriji odabira koji nisu povezani s predmetom ugovora.

Neke su države članice uspostavile neovisnu jedinicu za provjere u javnoj nabavi koja je ovlaštena za provedbu provjera svih faza natječajnih postupaka do faze potpisivanja ugovora. U odnosu na ugovore financirane nacionalnim sredstvima i ugovore financirane iz sredstava EU-a, djelatnici takvih jedinica mogu prisustvovati evaluacijama natječajnih postupaka u svojstvu promatrača. U slučaju problema povezanih s bilo kojim elementom postupka, oni o tim problemima izvješćuju nadležno javnog naručitelja i upravljačko tijelo. Na taj je način upravljačko tijelo obaviješteno o svakom mogućem problemu u vezi s ugovorom te, prije nego što odobri bilo koji izdatak koji je korisnik prijavio u pogledu predmetnog ugovora, može zatražiti informacije i od korisnika i od jedinice za provjere u javnoj nabavi, kako bi se osiguralo da su otkriveni problemi riješeni na primjeren način. Sporazum između upravljačkog tijela i jedinice za provjere u javnoj nabavi mogao bi se iskoristiti kako bi se odredili opseg i područje primjene provjera ugovora koji se financiraju sredstvima EU-a.

#### Faza provedbe ugovora

Posebna područja faze provedbe ugovora koja su revizijama Komisije utvrđena kao problematična su:

- dopunski ili dodatni radovi dodijeljeni izravno bez ponovne objave natječaja,
- znatna izmjena ključnih uvjeta ugovora u fazi provedbe.

Za ugovore koji prelaze prag utvrđen u direktivama EU-a o javnoj nabavi, dobra bi praksa među ostalim bila uspostava postupka za osiguranje da je jedinica za provjeru u javnoj nabavi ili upravljačko tijelo obaviješteno o svim značajnim dopunskim ili dodatnim ugovorima ili znatnim izmjenama ugovora prije nego što ih javni naručitelj potpiše. Time će se da se sve provjere koje se smatraju nužnima za osiguranje sukladnosti mjerodavnim pravilima o javnoj nabavi provedu prije nego što se povezani ugovori ili izmjene potpišu<sup>12</sup>.

<sup>12</sup>Predmeti suda T-540/10 i T-235/11 od 21. 1. 2013. o tumačenju nepredviđenih okolnosti u vezi s dodacima ugovorima.

Primjeri najčešćih problema koje je Komisija utvrdila u prošlosti u području javne nabave:

- dodatni radovi – izravna dodjela u izostanku okolnosti koje pažljiv javni naručitelj nije mogao predvidjeti,
- nezakoniti kriteriji dodjele,
- rascjep projekta kako bi se izbjegli natječajni postupci na razini EU-a,
- nezakoniti kriteriji odabira,
- previše ograničavajući rokovi natječajnog postupka,
- izravna dodjela ugovora,
- nesukladnost postupcima promidžbe,
- nedostaci u pojašnjenju natječaja,
- nemogućnost osiguravanja odgovarajućeg revizorskog traga,
- neopravdana primjena pregovaračkih i ubrzanih postupaka,
- nedostaci u slučaju izračuna vrijednosti ugovora,
- nedostaci u poštovanju utvrđenog roka isporuke,
- radovi su započeti prije nego je završen natječajni postupak.

## 2.2. Okoliš

Pravom Zajednice obuhvaćeno je više od 200 pravnih akata u području okoliša. Tim zakonodavnim mjerama pokriveni su svi okolišni sektori, uključujući vodu, zrak, prirodu, otpad i kemikalije, dok se druge odnose na međusektorska pitanja kao što su pristup informacijama o okolišu i sudjelovanje građana u donošenju odluka o okolišu. Iako se čitava pravna stečevina EU-a u području zaštite okoliša primjenjuje na sufinancirane aktivnosti, u kontekstu europskih strukturnih i investicijskih fondova sljedeća su tematska područja posebnog važna:

- Direktivom o **procjeni učinaka na okoliš** („Direktiva EIA“) <sup>13</sup> od država članica zahtijeva se da provedu procjenu u vezi s pojedinim javnim i privatnim projektima koji bi mogli imati značajan učinak na okoliš prije nego se ti projekti odobre. Iako to još nije izričito među službenim zahtjevima Direktive EIA, i učinci klime na projekte, koji se nazivaju i prilagodbom klimatskim promjenama, moraju se uzeti u obzir tijekom postupka razrade nekih projekata <sup>14</sup>. Direktivom se uzimaju u obzir odredbe Aarhuške konvencije o sudjelovanju javnosti u odlučivanju i pristupu pravosuđu u pitanjima okoliša. Direktiva EIA sadrži odredbu za iznimne slučajeve (članak 2. stavak 3. Direktive). Nedavnim smjernicama naglašava se iznimna priroda okolnosti u kojima se ta odredba može primijeniti (u skladu sa standardnim pristupom Europskog suda tumačenju odstupanja).
- Direktiva o **strateškoj procjeni utjecaja na okoliš** („Direktiva SPO“) <sup>15</sup> – procjena utjecaja na okoliš može se provesti za pojedinačne projekte na temelju prethodno navedene Direktive EIA ili za javne planove i programe na temelju Direktive SPO. Osim zahtijevanja od država članica da provedu procjenu prije odobrenja operativnog programa, Direktivom SEA osiguravaju se

<sup>13</sup>Direktiva Vijeća 85/337/EEZ o procjeni učinaka određenih javnih i privatnih projekata na okoliš. Direktiva EIA iz 1985. i njezine tri izmjene kodificirane su Direktivom 2001/92/EU od 13. prosinca 2001. Direktiva 2001/92/EU od 13. prosinca 2001. izmijenjena je Direktivom Europskog parlamenta i Vijeća 2014/52/EU od 16. travnja 2014. Rok za prenošenje Direktive 2014/52/EU je 16. svibnja 2017.

<sup>14</sup>Vidjeti *Smjernice o integriranju klimatskih promjena i bioraznolikosti u procjenu učinaka na okoliš*, Europska komisija, Glavna uprava za okoliš, 2013. Ova bi se obveza trebala primjenjivati na projekte za koje postupak procjene učinaka na okoliš počinje nakon prenošenja Direktive 2014/52/EU u nacionalno zakonodavstvo (najkasnije 16. svibnja 2017.)

<sup>15</sup>Direktiva 2001/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o procjeni učinaka određenih planova i programa na okoliš, kako je zadnje izmijenjena Direktivom 2014/52/EU.

pokazatelji nadzora kako bi se u ranoj fazi utvrdili nepredviđeni štetni učinci i kako bi se poduzele odgovarajuće mjere za otklanjanje istih. Ako je to primjereno mogu se iskoristiti postojeći sustavi za nadzor kako bi se izbjeglo dvostruko obavljanje istog posla. Osim toga, postupak strateške procjene utjecaja na okoliš koji je već proveden možda će se trebati ponoviti ako dođe do znatnih promjena u operativnom programu. Ako se na temelju operativnih programa razrade dodatni planovi i programi, tada se mora procijeniti mora li se i u vezi s njima provesti strateška procjena utjecaja na okoliš. Konačno, potrebno je napomenuti da je u vezi s planovima gospodarenja otpadom, zahtijevanima u skladu s Okvirnom direktivom o otpadu, obvezna provedba strateške procjene utjecaja na okoliš. Samo one intervencije i infrastrukturni radovi koji su usklađeni s planovima gospodarenja otpadom te o kojima je Komisija obaviještena prihvatljivi su za financiranje.

- **Informacije o okolišu** – Cilj je Direktive o slobodi pristupa informacijama o okolišu<sup>16</sup> povećati dostupnost informacija o okolišu kojima raspolažu tijela javne vlasti za građane i osigurati da se u cijeloj Zajednici primjenjuju pravedni standardi pristupa informacijama.

**Priroda** je obuhvaćena direktivama o pticama i staništima<sup>17</sup>, posebno u pogledu učinaka na mrežu područja Natura 2000. Te direktive zajedno tvore sveobuhvatni program zaštite za niz životinja i biljaka kao i za odabir vrsta staništa. Kako bi se ponovno uspostavio ili održao povoljan status očuvanja prirodnih staništa i vrsta od interesa Zajednice, Direktivom o staništima utvrđuje se ekološka mreža zaštićenih područja Natura 2000 koja je postala središnja točka politike o prirodi i bioraznolikosti EZ-a. Direktiva o staništima (u članku 6.) sadržava posebne odredbe za odgovarajuću procjenu učinaka te mjere ublažavanja i kompenzacije.

- **Voda** – Okvirnom direktivom o vodama<sup>18</sup> utvrđuje se okvir za zaštitu svih vodenih površina (tj. rijeka, jezera, prijelaznih i priobalnih voda, kanala i podzemnih voda) u Europskoj uniji. Njezin je glavni cilj postići dobru kvalitetu vodnih resursa do 2015. integriranim upravljanjem koje se temelji na područjima riječnih slivova. Ona sadržava posebne odredbe (u članku 4.7.) za procjenu infrastrukture kojima bi se moglo uzrokovati pogoršanje kvalitete vodnih resursa, na primjer projektima unutarnjih plovnih putova.
- **Otpad** – Okvirnom direktivom o otpadu<sup>19</sup> utvrđuju se osnovni zahtjevi za gospodarenje otpadom i uspostavlja hijerarhija mogućnosti gospodarenja otpadom (prema redosljedu prihvatljivosti, počevši od najprihvatljivije: sprečavanje nastanka otpada, uporaba, ponovno iskorištavanje, recikliranje materijala, energetska uporaba, odlaganje). Kako bi se infrastrukturni projekt za gospodarenje otpadom mogao sufinancirati sredstvima iz EFRR-a ili Kohezijskog fonda, on mora biti dijelom jedinstvenog plana gospodarenja otpadom. Direktivom o odlagalištima otpada<sup>20</sup> utvrđuje se niz detaljnih pravila za sprečavanje i smanjenje što je više moguće negativnih učinaka koje mogu imati odlagališta otpada, kao što su onečišćenje tla, zraka i vode te opasnosti za ljudsko zdravlje te za smanjenje količina biorazgradivog otpada koji se odlaže na odlagališta. Direktivom o spaljivanju otpada<sup>21</sup> nastoje se spriječiti ili ograničiti što je više moguće negativni učinci spaljivanja otpada na okoliš i posljedične opasnosti za

---

<sup>16</sup>Direktiva Vijeća 90/313/EEZ kako je izmijenjena Direktivom 2003/4/EZ.

<sup>17</sup>Direktiva Vijeća 2009/147/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (kodificirana verzija Direktive 79/409/EEZ) kako je zadnje izmijenjena Direktivom 2013/17/EU o očuvanju divljih ptica; Direktiva Vijeća 92/43/EEZ o očuvanju prirodnih staništa i divlje faune i flore, kako je zadnje izmijenjena Direktivom 2013/17/EU.

<sup>18</sup> Direktiva 2000/60/EZ o uspostavi okvira za djelovanje Zajednice u području vodne politike, kako je zadnje izmijenjena Direktivom 2008/32/EZ.

<sup>19</sup> Direktiva Vijeća 2006/12/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o otpadu, kako je zadnje izmijenjena Direktivom 2011/97/EU.

<sup>20</sup> Direktiva Vijeća 1999/31/EZ o odlagalištima otpada, kako je zadnje izmijenjena Direktivom 2011/97/EU.

<sup>21</sup> Direktiva Vijeća 2000/76/EZ o spaljivanju otpada, kako je zadnje izmijenjena Uredbom (EZ) br. 1137/2008.

ljudsko zdravlje. Njome se uvode strogi uvjeti rada i tehnički zahtjevi te se utvrđuju granične vrijednosti emisije za postrojenja za spaljivanje otpada u EU-u.

Nizom direktiva čija je svrha unapređenje recikliranja, kao što su one o ambalažnom otpadu, otpadu od električne i elektroničke opreme, vozila i baterija, utvrđuju se obvezujući ciljevi za recikliranje otpada ili specifičnih materijala koji su u njemu sadržani. U većini se njih izričito navodi da su proizvođači proizvoda financijski odgovorni za ispravno postupanje s otpadom.

Provjerama upravljanja u području okoliša trebalo bi provjeriti poštuje li korisnik mjerodavne direktive, odnosno je li primio suglasnost svih nadležnih nacionalnih tijela u skladu s postupcima. Nadležna nacionalna tijela odgovorna su za osiguranje da se zakonodavstvo EU-a o okolišu ispravno primjenjuje te za poduzimanje odgovarajućih koraka ako to nije slučaj.

Kako bi upravljačko tijelo izvršilo svoje odgovornosti iz članka 125. stavka 3. CPR-a tijekom odabira i odobrenja operacija ono bi trebalo bi osigurati da ima odgovarajućeg unutarnjeg ili vanjskog stručnjaka za pomoć u utvrđivanju svih važnih pitanja u vezi s okolišem povezanih s pojedinom vrstom operacije koja se odobrava. Mogla bi se uspostaviti uska suradnja s nacionalnim agencijama za okoliš kako bi se upravljačkom tijelu pomoglo u tom smislu.

Slično tome, u svrhu provjera upravljanja definiranih u članku 125. stavku 5. CPR-a, upravljačko tijelo trebalo bi osigurati da ima odgovarajućeg stručnjaka za provjeru trajne sukladnosti operacija pravilima o okolišu.

### 2.3. Državne potpore

Države članice trebaju poštovati pravila o državnim potporama. Državne su potpore prisutne ako su ispunjene odredbe članka 107. stavka 1. Ugovora: svaka potpora koju dodijeli država članica ili koja se dodjeljuje putem državnih sredstava u bilo kojem obliku kojim se narušava ili prijeti da će narušiti tržišno natjecanje stavljanjem određenih poduzetnika ili proizvodnje određene robe u povoljniji položaj u mjeri u kojoj utječe na trgovinu među državama članicama.

Ako su državne potpore prisutne, od država članica zahtijeva se da o državnim potporama obavijeste Komisiju i one ne smiju primjenjivati državne potpore dok Komisija nije odobrila potporu.

Međutim, o pojedinim se mjerama ne mora obavijestiti Komisiju jer su sukladne Ugovoru ako ispunjavaju određene uvjete (skupna izuzeća) ili ne predstavljaju državnu potporu (*de minimis*).

Iako je postupak odabira ključan za procjenu sukladnosti pravilima o državnim potporama, cilj provjera upravljanja je i provjeriti sadržava li operacija neki element državnih potpora te osigurati pridržavanja odredaba utvrđenih u odgovarajućoj pravnoj osnovi.

Sljedeće uredbe i smjernice o državnim potporama obično su relevantne za procjenu<sup>22</sup>:

- pravila *de minimis* – Uredba br. 1407/2013 ili moguće prethodne uredbe. Postoji i posebna uredba o *de minimis* potporama za usluge od općeg gospodarskog interesa (Uredba Komisije (EU) br. 360/2012),
- pravila o skupnom izuzeću – Uredba Komisije (EU) br. 651/2014, prethodna Uredba o skupnom izuzeću (EZ) br. 800/2008 stavljena je izvan snage člankom 57. Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014, podložno prijelaznim odredbama utvrđenim u članku 58. te Uredbe,
- prijavljene potpore (pojedinačne ili programi) – vidjeti internetsku stranicu Glavne uprave

<sup>22</sup> U ovim smjernicama ne može se dati cjeloviti pregled cjelokupne pravne stečevine o državnim potporama. Pravna stečevina EU-a o državnim potporama navedena je na internetskoj stranici Glavne uprave za tržišno natjecanje:

[http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/index_en.html)

Ta internetska stranica redovito se ažurira.



za tržišno natjecanje: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register).

Popis uredbi i smjernica o državnim potporama dostupan je na sljedećoj internetskoj stranici: [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/legislation/legislation.html](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/legislation/legislation.html)

U vezi s financijskim instrumentima, provjerom bi se trebali uzeti u obzir i sljedeći dokumenti:

- rizična financijska ulaganja: Smjernice o državnim potporama za promicanje rizičnih financijskih ulaganja 2014/C 19/04,
- jamstvo: Obavijest Komisije 2008/C155/02 o primjeni članaka 87. i 88. Ugovora o EZ-u na državne potpore u obliku jamstava,
- zajam: Komunikacija Komisije 2008/C14/02 o reviziji metode utvrđivanja referentnih i diskontnih stopa.

Povrh toga, kako je navedeno u odgovarajućem vodiču<sup>23</sup>: „*Za financijske instrumente, s državnim potporama moraju biti usklađene sve tri razine: upravljačko tijelo, fond fondova i financijski posrednik. Potpora bi se trebala razmotriti na razini upravitelja fondom (koji prima naknadu), privatnog investitora (koji sudjeluje u investiciji i može primiti potporu) i konačnog primatelja*“. Za europske strukturne i investicijske fondove članak 37. stavak 12. CPR-a pojašnjava relevantnu primjenjivost: „*U svrhe primjene ovog članka, primjenjiva pravila Unije o državnim potporama su ona koja su na snazi u trenutku kad upravljačko tijelo ili tijelo koje provodi fond fondova ugovorom obavežu doprinose programa financijskom instrumentu ili kad financijski instrument ugovorom obaveže doprinose programa krajnjem primatelju, ako je primjenjivo.*“

U praktičnom smislu, provjere upravljanja u vezi s državnim potporama trebale bi nadopuniti provjere provedene tijekom postupka odabira operacija:

1. njima se provjerava uključuje li operacija državne potpore. Potrebno je napomenuti da državne potpore nisu isključene ako je primatelj neprofitna organizacija ili tijelo javne vlasti. U tu će se svrhu razmotriti je li korisnik uključen u gospodarsku aktivnost (npr. nudi robu i usluge na tržištu otvorenom za tržišno natjecanje) neovisno o njegovom pravnom statusu;
2. pravna osnova (obično na temelju dokumentacije za odabir operacije) trebala bi se jasno utvrditi.
3. naročito se preporučuje upotreba zasebnih kontrolnih popisa za svaku vrstu mjere državnih potpora kako bi se osiguralo da su sve bitne odredbe provjerene. Takav kontrolni popis koristit će se kao podsjetnik i revizorski trag provedenih provjera.

Iako su glavne provjere sukladnosti trebale biti provedene tijekom postupka odabira, dopunske provjere trebale bi se provesti tijekom provjera upravljanja. Na primjer:

- s obzirom na pravilo *de minimis*, moguće je provjeriti financijska izvješća korisnika kako bi se osiguralo da nije prijeđen prag *de minimis* i provjerilo da se on poštuje za sva poduzeća koja pripadaju istoj grupaciji (barem izjavom u skladu s uredbama *de minimis* ili sredstvima dozvoljenima na temelju nacionalnih pravila),
- s obzirom na skupna izuzeća, posebnu pažnju trebalo bi posvetiti definiciji MSP-ova, zajedničkim odredbama primjenjivim na sve vrste mjera (učinak poticaja, transparentnost itd.) i posebnim odredbama za različite kategorije potpore (tj. najveći iznosi, najveća iscrpnost, prihvatljivi troškovi),

---

<sup>23</sup> Vidjeti odjeljak 7.7. dokumenta „Financijski instrumenti u programima europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. – Kratki referentni vodič za upravljačka tijela“ (EGESIF\_14\_0038-03 od 10. prosinca 2014.) dostupnog na [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/fin\\_inst/pdf/fin\\_esif\\_2014\\_2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fin_esif_2014_2020.pdf)

- s obzirom na prijavljenu potporu, trebali bi se provjeriti uvjeti utvrđeni u odobrenoj potpori.

Bitno je osigurati dobru provjeru državnih potpora na temelju zasebnih kontrolnih popisa za svaku mjeru koji će se koristiti kao podsjetnik i revizorski trag provjera koje su provedene.

Primjeri najčešćih problema koje je Komisija utvrdila u prošlosti u području državnih potpora:

- izostanak provjere pravila *de minimis*,
- prekoračenje dozvoljenih gornjih granica potpore zbog toga što poduzeće nije MSP i shodno tome nema pravo na bonus za MSP-ove,
- rani početak radova (prije zahtjeva za potporu) ili početak prije nego što je tijelo mjerodavno za dodjelu izdalo odobrenje.
- nedostatne provjere „učinka poticaja“ za potporu.

## 2.4. Financijski instrumenti

*Upućivanje na referentne dokumente:*

- i. Članak 40. i članak 125. stavak 9. CPR-a,
- ii. Prilog IV. CPR-u (minimalni zahtjevi za sporazume o financiranju ili strateške dokumente),
- iii. Članci 9. i 25. Delegirane Uredbe (EU) br. 480/2014<sup>24</sup>,
- iv. Uredba (EZ) br. 1781/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. studenoga 2006. o podacima o uplatitelju koji su priloženi uz prijenose financijskih sredstava,
- v. Uredba (EZ) br. 1889/2005 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. listopada 2005. o kontrolama gotovine koja se unosi u Zajednicu ili iznosi iz Zajednice,
- vi. Direktiva 2001/97/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4. prosinca 2001. o izmjeni Direktive Vijeća 91/308/EEZ o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca,
- vii. Direktiva 2005/60/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 26. Listopada 2005. o sprečavanju korištenja financijskog sustava u svrhu pranja novca i financiranja terorizma,
- viii. „Financijski instrumenti u programima europskih strukturnih i investicijskih fondova 2014. - 2020. – Kratki referentni vodič za upravljačka tijela” (EGESIF\_14\_0038-03 od 10. prosinca 2014.)<sup>25</sup>, prema potrebi nadopunjuje se iscrpnijim posebnim uputama, uključujući zajedno s platformom fi - compass, jedinstvenom platformom za savjetodavne usluge o financijskim instrumentima u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova (<http://www.fi-compass.eu>)<sup>26</sup>.

Cilj je provjera upravljanja u vezi s financijskim instrumentima osigurati sukladnosti primjenjivim zakonima i propisima, dobro financijsko upravljanje europskim strukturnim i investicijskim fondovima, zaštitu imovine, pouzdano financijsko praćenje i izvješćivanje tijela koja provode fond fondova ili financijski instrument, prema potrebi.

U slučaju operacija financijskih instrumenata, upravljačko tijelo obavlja administrativne provjere za svaki zahtjev za plaćanje koji korisnik podnese. Financijski posrednik može biti i korisnik ako upravlja fondom fondova ili izravno financijskim instrumentom. Tijelo koje primjenjuje financijski instrument izvješćuje tijelo koje primjenjuje fond fondova (ako postoji) koje pak izvješćuje upravljačko tijelo.

<sup>24</sup> [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2014.138.01.0005.01.ENG](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.138.01.0005.01.ENG)

<sup>25</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/fin\\_inst/pdf/fi\\_esif\\_2014\\_2020.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/fin_inst/pdf/fi_esif_2014_2020.pdf)

<sup>26</sup> Konačna verzija iscrpnih smjernica i informacijskih listova o tumačenju financijskih instrumenata isprva će biti dostupni na stranicama INFOREGIO-a, a kasnije i na <http://www.fi-compass.eu/> gdje će se na jednom mjestu prikupiti svi materijali o financijskim instrumentima.

U vezi s financijskim instrumentima koje provodi Europska investicijska banka (EIB) u skladu s člankom 38. stavkom 4. točkom (b) podtočkom (i) CPR-a i na temelju članka 9. stavka 3. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 480/2014, upravljačko tijelo ovlašćuje poduzeće koje djeluje u okviru zajedničkog okvira koji je utvrdila Komisija za izvršavanje provjera na licu mjesta o operaciji u smislu članka 125. stavka 5. točke (b) CPR-a. Komisija ažurira postojeći zajednički revizorski okvir o kojem će raspravljati s državama članicama. U međuvremenu, upravljačko se tijelo poziva na savjetovanje s Komisijom u pogledu povezane metodologije, ne dovodeći u pitanje članak 9. stavak 4. navedene Uredbe.

Trebalo bi osigurati usklađenost uspostave financijskog instrumenta i njegove provedbe s primjenjivim pravom, uključujući i pravila o europskim strukturnim i investicijskim fondovima, državnim potporama, javnoj nabavi i odgovarajućim standardima i primjenjivim pravom u vezi sa sprečavanjem pranja novca, borbom protiv terorizma i poreznim prijevarama. Uspostava bi se trebala provjeriti s prvim zahtjevom za plaćanje, a provedba sa svakim sljedećim zahtjevom.

U vezi s uspostavom među ostalim bi trebalo provjeriti i sljedeće aspekte:

- *ex-ante* procjenu u skladu s člankom 37. stavkom 2. CPR-a,
- mogućnost primjene u skladu s člankom 38. CPR-a,
- izradu financijskog instrumenta (s fondom fondova ili bez njega): npr. financijske proizvode koji će se nuditi, ciljne krajnje primatelje i predviđenu kombinaciju s bespovratnim sredstvima, ako je prikladno,
- sadržaj sporazuma o financiranju (ili više njih) ili strateškog dokumenta (minimalni zahtjevi utvrđeni u Prilogu IV. CPR-u),
- odabir i sporazume s fondom fondova ili financijskim posrednicima,
- povjerenička financijska izvješća ili zasebne odjele financiranja (samo za opciju u skladu s člankom 38. stavkom 4. točkom (b) CPR-a),
- nacionalno sufinanciranje (članak 38. stavak 9. CPR-a) tj. praćenje nacionalnih doprinosa na raznim razinama,
- državne potpore (tj. pravila o rizičnim financijskim ulaganjima, Uredba o općem skupnom izuzeću, *de minimis* potpore – vidjeti točku 2.3.).

U vezi s provedbom među ostalim trebalo bi provjeriti i sljedeće aspekte:

- sukladnost elementima sporazuma o financiranju (bez obzira na razinu na kojoj se potpisuju), uključujući:
- provedbu investicijske strategije (tj. proizvode, krajnje primatelje, kombinaciju s bespovratnim sredstvima),
- provedbu poslovnog plana uključujući povećanje,
- izračun i plaćanje troškova upravljanja,
- praćenje i izvješćivanje o provedbi ulaganja uključujući i na razini krajnjih primatelja, zahtjeva za reviziju i revizijskog traga,
- odabir i sporazume s financijskim posrednicima ako postoje izmjene u usporedbi s uspostavom.

Za financijske instrumente kojima se upravlja u skladu s člankom 38. stavkom 4. točkom (c), potrebno je potvrditi sukladnost strateškom dokumentu iz članka 38. stavka 8.

Sukladnost zakonodavstvu o sprečavanju pranja novca i borbi protiv terorizma može se osigurati na temelju jamstva nacionalnog tijela zakonski ovlaštenog za inspekcijski nadzor u tom području i s nadležnostima za provjeru tijela koje provodi fond fondova i tijela koje provodi financijski instrument. Glavno primjenjivo zakonodavstvo prethodno navedeno je prethodno u tekstu.

Za provjere na licu mjesta postoji razlika između:

- financijskih instrumenata koji su osnovani na razini Unije te kojima izravno ili neizravno upravlja Komisija te u vezi s kojima upravljačko tijelo ne provodi provjere na licu mjesta (članak 40. stavci 1. i 2. CPR-a), ali prima redovita izvješća o kontroli od tijela kojima je povjerena provedba tih financijskih instrumenata, i
- financijskih instrumenata koji su osnovani na nacionalnoj, regionalnoj, transnacionalnoj ili prekograničnoj razini te kojima upravlja upravljačko tijelo ili je upravljanje njima u nadležnosti tog tijela, u pogledu kojih upravljačko tijelo obavlja provjere na licu mjesta.

Provjere na licu mjesta trebaju se provoditi u prvom redu na razini financijskog instrumenta. Ujedno se trebaju provoditi na razini krajnjeg primatelja (npr. na temelju uzorka) ako upravljačko tijelo procijeni da je to opravdano uzimajući u obzir razinu utvrđenog rizika.

Trebalo bi istaknuti i da je potrebno provjeriti aspekte prihvatljivosti, uključujući:

- uvjete povezane s fazom ulaganja: općenito ulaganja koja se podupiru financijskim instrumentima na datum odluke o ulaganju ne smiju biti fizički izvršena ili u cijelosti provedena (članak 37. stavak 5. CPR-a; međutim, u skladu s člankom 37. stavkom 6. CPR-a dopušta se odstupanje od tog pravila),
- kombinaciju financijskih instrumenata s ostalim vrstama potpore u okviru iste operacije (članak 37. stavak 7.) ili kao odvojena operacija (članak 37. stavak 8. CPR-a). Uvjeti iz članka 37. stavka 9. CPR-a moraju se poštovati,
- ograničenja za doprinose u naravi (članak 37. stavak 10. CPR-a),
- postupanje u vezi s PDV-om (u slučaju da se bespovratna sredstva i financijski instrumenti kombiniraju u okviru jedne operacije, članak 37. stavak 11. CPR-a),
- obrtni kapital,
- poduzeća u teškoćama (ograničenje u skladu s člankom 3. stavkom 3. točkom (d) pravila o Europskom fondu za regionalni razvoj i državnim potporama).

Zahtjevi za revizorski trag: Korisnik je odgovoran za osiguravanje dostupnosti popratnih dokumenata i krajnjim primateljima ne nameće zahtjeve za vođenje evidencije koji izlaze izvan okvira onog što je potrebno kako bi mogao ispuniti tu odgovornost (članak 40. stavak 5. CPR-a). Zasebna evidencija mora se voditi za svaki oblik potpore ako se u okviru jedne operacije financijski instrumenti kombiniraju s bespovratnim sredstvima, subvencioniranim kamatnim stopama i/ili subvencioniranim naknadama za jamstvo te ako krajnji primatelj koji prima potporu iz financijskog instrumenta prima pomoć i iz drugog izvora koji se financira iz proračuna Unije (članak 37. stavci 7. i 8. CPR-a).

Budući da je jednom financijskom instrumentu moguće pridonijeti iz više od jednog operativnog programa, u takvim slučajevima fond fondova ili financijski posrednik moraju voditi odvojena financijska izvješća ili se koristiti primjerenim računovodstvenim kodovima za doprinos iz svakog operativnog programa za potrebe izvješćivanja, revizije i provjera. Pregled revizorskog traga trebao bi se obuhvatiti provjerama navedenima u članku 125. stavku 5.

Glavni cilj provjera upravljanja trebao bi biti provjeravanje popratnih dokumenata koji dokazuju poštovanje uvjeta financiranja. Dokumentacijom mogu biti obuhvaćeni obrasci za prijavu, poslovni

planovi, godišnja financijska izvješća, kontrolni popisi i izvješća financijskog instrumenta koji ocjenjuje primjenu, potpisani sporazumi o ulaganjima, zajmovima ili jamstvima, izvješća poduzeća, izvješća o posjetima i sastancima odbora, izvješća kojima se podupiru potraživanja te koja posrednik za zajam podnosi jamstvenom fondu, odobrenja tijela za zaštitu okoliša, izvješća o jednakim mogućnostima i izjave o primitku de minimis potpora.

Dokazi o izdacima u obliku računa s potvrdom plaćanja i potvrdama koje su dokaz plaćanja za robu i usluge od MSP-ova se zahtijevaju samo kao dio revizorskog traga kad je kapital, zajam ili jamstvo MSP-u uvjetovan nastankom izdataka za određenu robu ili usluge. Međutim, u svim slučajevima mora postojati dokaz o prijenosu kapitala ili zajma koji izvršava fond poduzetničkog kapitala ili posrednik za zajam poduzeću i dokaz kojim se potvrđuje da je potpora dodijeljena u okviru financijskog instrumenta upotrijebljena za predviđenu namjenu.

Provjere upravljanja u slučaju financijskih instrumenata su specifične i zahtijevaju odgovarajuće znanje u tom području. Potrebno je obratiti pažnju na usklađenost financijskih instrumenata s propisima o državnim potporama (koje mogu biti prisutne na različitim razinama provedbe, npr. u slučaju privatnih suulagača, fonda fondova, financijskih posrednika i krajnjih primatelja), na pravila o odabiru tijela (npr. pravila o javnoj nabavi, ako je to slučaj) u pogledu odabira fonda fondova i financijskih posrednika te na razinu upravljanja troškovima.

Primjeri najuobičajenijih problema koje je Komisija utvrdila u prošlosti u području financijskih instrumenata<sup>27</sup> (financijsko razdoblje 2007. – 2013.):

- jamstva dodijeljena u okviru instrumenata financijskog inženjeringa upotrebljavala su se kao pokrića zajmovima koji su bili dodijeljeni iz nekog drugog instrumenta financijskog inženjeringa u okviru istog operativnog programa,
- nezakonite kapitalne premije kad glavnica zajma nije u potpunosti isplaćena,
- zajmovi za financiranje isključivo obrtnog kapitala prije 1. 12. 2011.,
- troškovi upravljanja nisu potkrijepljeni dokazima,
- nemogućnost osiguravanja odgovarajućeg revizorskog traga,
- spora provedba projekata i potencijalno neučinkovite mjere za poboljšanje rezultata,
- neodgovarajuće provjere upravljanja,
- izostanak obveznih elemenata u sporazumu o financiranju,
- revizije operacija nisu provedene zbog ograničenja u području primjene.

## **2.5. Operacije kojima se ostvaruju prihodi**

Upućivanje na referentne dokumente:

- Članak 61. i članak 65. stavak 8. te Prilog V. CPR-u,*
- Članci 15. do 19. Delegirane Uredbe (EU) br. 480/2014,*
- Priručnik za analizu troškova i koristi ulagačkih projekata za kohezijsku politiku u razdoblju 2014. – 2020.*

U CPR-u se razlikuju operacije kojima se neto prihodi ostvaruju nakon dovršetka (a moguće i tijekom njihove provedbe) te koje su obuhvaćene člankom 61. i operacije kojima se neto prihodi ostvaruju za vrijeme svoje provedbe i na koje se ne primjenjuje članak 61. stavci od 1. do 6., nego su obuhvaćene člankom 65. stavkom 8.

---

<sup>27</sup> Zakonske odredbe odnose se na prošla razdoblja i više nisu na snazi

## Operacije kojima se ostvaruju neto prihodi nakon njihova dovršetka

Člankom 61. Stavkom 1. CPR-a definira se „neto prihod”.

Upravljačko bi tijelo u okviru svojih provjera upravljanja trebalo najprije provjeriti je li operacija obuhvaćena člankom 61. stavkom 1. CPR-a. Ako se nakon dovršetka operacije može očekivati pritek novca, upravljačko bi tijelo trebalo posebno provjeriti plaćaju li korisnici pritek novca izravno ili bi se on mogao klasificirati kao „ostali pritek novca”, kao što su privatni ili javni doprinosi ili ostala financijska primanja.

Upravljačko bi tijelo trebalo osigurati utvrđivanje pritoka novca u skladu s postupnim pristupom (tj. razlikovanjem situacija s i bez operacije) kojim se može ostvariti ušteda troškova. U slučaju da korisnik očekivane uštede troškova nije uzeo u obzir kao neto prihode, provjerama upravljanja trebalo bi pribaviti dokaze da je iznos uštede prebijen jednakim smanjenjem operativnih subvencija.

Kad je operacija dio većeg projekta, možda nije potrebno obavljati financijsku analizu pojedinačne operacije. Upravljačko bi tijelo trebalo provjeriti je li analiza izvršena na samostalnoj jedinici analize te potvrditi da je neto prihod projekta operaciji dodijeljen proporcionalno prihvatljivim troškovima operacije u troškovima ulaganja u projekt.

U skladu s člankom 61. stavcima 2. do 5. CPR-a prihvatljivi izdaci operacije unaprijed se smanjuju uzimajući u obzir mogući neto prihod operacije, što se utvrđuje jednom od sljedećih metoda:

- primjenom fiksnog postotka neto prihoda za sektor ili podsektor,
- izračunom diskontiranog neto prihoda operacije,
- smanjenjem maksimalne stope sufinanciranja za sve operacije predmetnog prioriteta programa ili mjere.

Metode se odabire u skladu s nacionalnim propisima.

Kad se primjenjuje druga metoda, neto prihod koji je nastao tijekom provedbe operacije te koji proizlazi iz izvora prihoda koji nisu uzeti u obzir pri utvrđivanju mogućeg neto prihoda operacije oduzima se najkasnije kad korisnik podnese zahtjev za završnu isplatu.

Upravljačko tijelo trebalo bi osigurati odgovarajuće smjernice korisnicima. Prije svega, upravljačko tijelo trebalo bi dati naznake o metodologiji koju korisnici trebaju primjenjivati za predviđanje budućih neto prihoda. U smjernicama bi se trebala pojasniti i pravila za odabir metode za utvrđivanje mogućeg neto prihoda. Za slučajeve kad je odabrana metoda izračun diskontiranog neto prihoda smjernice bi trebale sadržavati iscrpne informacije o parametrima koji se primjenjuju u izračunu, kao što je trajanje referentnog razdoblja, diskontna stopa, izračun preostale vrijednosti itd.

Upravljačko tijelo tijekom svojih provjera upravljanja trebalo bi provjeriti jesu li poštovani propisi i smjernice te je li ispravno izvršena i dokumentirana procjena operacije kojom se ostvaruju prihodi. Kod ocjene točnosti izračuna neto prihoda, upravljačko tijelo posebno bi trebalo provjeriti sljedeće:

- razumnost i razotkrivanje svih pretpostavki u pogledu predviđanja prihoda i troškova za situacije s i bez operacija, uzimajući u obzir sve dostupne povijesne podatke, kategoriju predmetnog ulaganja, vrstu projekta, profitabilnost koja se obično očekuje od takve vrste ulaganja, primjenu načela „onečišćavač plaća”,
- izravnu poveznicu između procjene i prethodno navedenih pretpostavki,
- primjenu preporučenih parametara za izračun (trajanje referentnog razdoblja itd.),
- točnost izračuna.

Kad je odabrana metoda izračuna diskontiranog neto prihoda, tijekom provjera upravljanja

upravljačko tijelo trebalo bi posebno provjeriti je li sav prihod ostvaren prije dovršetka operacije uzet u obzir kao izvor prihoda u izračunu diskontiranog neto prihoda ili je oduzet (ili će se oduzeti) od ukupnih prihvatljivih izdataka koje je korisnik prijavio. Općenito je moguće donijeti proporcionalne postupke ovisno o iznosu financijske pomoći koja je dodijeljena operaciji za potrebe predviđanja i provjere neto ostvarenog prihoda.

U skladu s člankom 61. stavkom 6. CPR-a, kad objektivno nije moguće unaprijed procijeniti prihod, neto prihod ostvaren unutar tri godine od dovršetka operacije ili do roka za zatvaranje programa, ovisno o tome što nastupi ranije, mora se oduzeti od izdataka prijavljenih Komisiji.

Trebalo bi uspostaviti sustav kojim bi se upravljačkom tijelu omogućilo izdvajanje operacija koje su obuhvaćene člankom 61. stavkom 6. CPR-a i praćenje i mjerenje njihovih neto prihoda najkasnije prije zatvaranja programa. Kao dio njegovih provjera upravljanja na licu mjesta i nakon dovršetka operacije, upravljačko tijelo trebalo bi utvrditi postupke za provjeru točnosti neto prihoda koje prijavljuju korisnici.

Člankom 61. stavkom 7. CPR-a među ostalim se u točki (b) određuje da se članak 61. ne primjenjuje na operacije čiji ukupni prihvatljivi trošak ne prelazi 1 000 000 EUR. Stoga bi upravljačko tijelo trebalo osigurati da sve operacije čiji se ukupni prihvatljivi troškovi povećaju na razinu iznad praga od 1 000 000 EUR nakon početnog upisa u informacijski sustav upravljačkog tijela podliježu zahtjevima članka 61. Članak 61. stavci 1. do 6. ne primjenjuju se ni na operacije koje primaju potporu isključivo iz ESF-a.

#### Operacije kojima se ostvaruju neto prihodi za vrijeme njihove provedbe i na koje se ne primjenjuje članak 61. stavci 1. do 6. CPR-a

U skladu s člankom 65. stavkom 8. CPR-a prihvatljivi izdaci operacije umanjuju se za neto prihode koji nisu uzeti u obzir u trenutku odobrenja operacije i koji su izravno ostvareni tek tijekom njezine provedbe, a najkasnije prije nego što korisnik podnese zahtjev za završno plaćanje. Kad nisu svi troškovi prihvatljivi za sufinanciranje, neto prihodi raspodjeljuju se proporcionalno prihvatljivim i neprihvatljivim dijelovima troškova. Ova se odredba ne primjenjuje na operacije čiji ukupni prihvatljivi troškovi ne premašuju 50 000 EUR.

Na temelju ovog članka, upravljačko tijelo trebalo bi proširiti provjere u pogledu ostvarenja prihoda na sve operacije čiji ukupni prihvatljivi troškovi prelaze 50 000 EUR i koji nisu obuhvaćeni ostalim izuzećima navedenima u članku 65. stavku 8. CPR-a. To se općenito odnosi na operacije koje nisu obuhvaćene člankom 61. CPR-a.

U pogledu primjene pojednostavnjenog financiranja u operacijama kojima se ostvaruju neto prihodi, vidjeti odjeljak 7.4. Smjernica Komisije o pojednostavnjenim mogućnostima financiranja (EGESIF\_14-0017).

## **2.6. Trajnost operacija**

U skladu s člankom 71. CPR-a, upravljačko tijelo mora osigurati da se za operaciju nastavi pružati doprinos iz europskih strukturnih i investicijskih fondova samo ako u toj operaciji, u razdoblju od pet godina nakon završnog plaćanja korisniku ili u razdoblju navedenom u propisima o državnim potporama, ne dođe do značajnih promjena kao što je utvrđeno člankom 71. stavkom 1. točkama (a) do (c). Razdoblje od deset godina utvrđeno je za slučajeve kad se proizvodnja preseli izvan EU-a. Na MSP-ove, financijske instrumente, fizičke osobe koje naknadno prime potporu iz Europskog fonda za prilagodbu globalizaciji i operacije kojima nisu obuhvaćena ulaganja u infrastrukturu ni proizvodna ulaganja, primjenjuju se posebni uvjeti.

U okviru svojih provjera i nakon dovršetka operacija, upravljačko tijelo trebalo bi provjeriti sukladnost ovim uvjetima, uključujući provjerama na licu mjesta na temelju uzorka. Iznosi za koje se utvrdi da su nepropisno isplaćeni moraju se vratiti.

## **2.7. Ravnopravnost i nediskriminacija**

U skladu s člankom 7. CPR-a provjerama upravljanja trebalo bi provjeriti da se u okviru operacija poštuje i promiče ravnopravnost žena i muškaraca i da se primjenjuje integracija rodne perspektive u svim fazama provedbe europskih strukturnih i investicijskih fondova. Navedeno uključuje i pristup integracije načela o ravnopravnosti spolova čime se osigurava da se svim operacijama otvoreno i aktivno uzimaju u obzir njihovi učinci na položaj muškaraca i žena, u cilju smanjenja neravnopravnosti. Svim programima trebalo bi pridonositi poboljšanoj ravnopravnosti muškaraca i žena te bi se trebao moći dokazati njihov učinak u tom pogledu, prije, tijekom i nakon provedbe. Provjere upravljanja trebale bi biti sukladne Povelji o temeljnim pravima.

Provjerama bi se trebalo provjeriti i jesu li poduzeti odgovarajući koraci za sprečavanje svake diskriminacije na osnovi spola, rase, etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije tijekom svih faza provedbe europskih strukturnih i investicijskih fondova te prije svega, u pogledu njihove dostupnosti.

Kontrolnim popisima za provjere upravljanja trebala bi se stoga, prema potrebi, obuhvatiti pitanja koja se odnose na načela ravnopravnosti i nediskriminacije. Provjerama upravljanja trebalo bi provjeriti stvarnu uspješnost sufinanciranih programa i operacija uspoređujući postignute rezultate s vrijednostima ciljnih pokazatelja tijekom programskog razdoblja. Upravljačko tijelo trebalo bi provjeriti jesu li poduzeti odgovarajući koraci tijekom provedbe operacije kako bi se osigurala sukladnost odgovarajućim uvjetima utvrđenima u ugovoru. Dostupnost osobama s invaliditetom jedan je od kriterija koji se mora poštovati pri određivanju operacija koje se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova i koji se mora uzeti u obzir u svim fazama provedbe.

Dostupnost bi trebala biti značajka svih proizvoda i usluga koji se nude javnosti i financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Država članica trebala bi najprije iskoristiti sva raspoloživa sredstva kako bi osigurala dostupnost zgradama, prijevoznim sredstvima i informacijskim i komunikacijskim tehnologijama koje su neophodne za osobe s invaliditetom. Stoga bi se trebala uzeti u obzir dostupnost ključnim mjestima zbivanja, logističkim uslugama, informacijama i materijalima (npr. materijalima koji se upotrebljavaju na obuci, konačnim rezultatima) kako bi se osiguralo da osobe s invaliditetom imaju koristi od rezultata projekta pod jednakim uvjetima kao i sve ostale osobe. Navedeno je uvijek potrebno imati na umu pri kupnji, razvoju, održavanju ili obnovi usluga ili proizvoda.

Odredbe o dostupnosti za osobe s invaliditetom navode se u direktivama EU-a o javnoj nabavi i njima se propisuje da bi se, kad god je to moguće, pri definiciji tehničkih specifikacija utvrđenih u ugovornoj dokumentaciji, kao što su obavijesti o dodjeli ugovora, ugovorna dokumentacija ili dodatni dokumenti, trebali uzeti u obzir kriteriji dostupnosti za osobe s invaliditetom ili rješenja za sve korisnike. Provjerama upravljanja trebalo bi provjeriti poštuju li se operacijama navedene odredbe u pogledu dostupnosti. Prije svega, provjerama na licu mjesta trebalo bi provjeriti primjenjuju li se na odgovarajući način tehničke specifikacije ili sve druge odredbe za osiguranje dostupnosti utvrđene u ugovornoj dokumentaciji.

## **2.8. Cilj europske teritorijalne suradnje (ETS)**

U okviru europske teritorijalne suradnje glavni je cilj potpore iz Europskog fonda za regionalni razvoj podržati razvoj prekograničnih gospodarskih, društvenih i ekoloških aktivnosti,



uspostavljanje i razvoj transnacionalne suradnje i jačanje učinkovitosti regionalne politike. Struktura programa europske teritorijalne suradnje može biti složena i obuhvaćati suradnju različitih kombinacija država članica, regija i država nečlanica. Zbog ovakve složenosti smatra se primjerenim osigurati smjernice o provjerama u tom području.

Provjere upravljanja odgovornost su upravljačkog tijela ako se one provode u skladu s člankom 125. stavkom 4. točkom (a) CPR-a i u skladu s člankom 23. stavkom 3. ETS-a. Upravljačko tijelo može delegirati zadatke posredničkim tijelima. Provjerama bi se trebali obuhvatiti izdaci svakog korisnika koji sudjeluje u određenoj operaciji u okviru programa suradnje.

U ostalim slučajevima odgovornost za provjere upravljanja imaju države članice, treće zemlje ili područja koje imenuju tijelo ili osobu odgovornu za provedbu provjera korisnika na svojem području ("kontrolor(i)" u skladu s člankom 23. stavcima 3. i 4. ETS-a). Svaka država članica, treća zemlja ili područje uspostavlja sustav kontrole koji omogućava provjeru isporuke sufinanciranih proizvoda i usluga, osnovanost izdataka prijavljenih za operacije ili dijelove operacija provedenih na njihovom području te sukladnost tih izdataka i s njima povezanih operacija, ili dijelova operacija, propisima Unije i nacionalnim propisima. Upravljačko tijelo provjerava da je izdatke svakog korisnika koji sudjeluje u određenoj operaciji odobrio imenovani kontrolor iz članka 23. stavka 4. ETS-a. Preporučuje se da upravljačko tijelo osigura da odgovorne države članice, treće zemlje ili područja koji imenuju kontrolore uspostave postupke za kontrolu kvalitete za provjeru kvalitete rada kontrolora. U tim slučajevima, zbog prirode operacija u okviru programa suradnje, kako bi upravljačko tijelo moglo ispuniti svoje odgovornosti neophodno je da ga u tome podržava država članica, treća zemlja ili područje koji imenuju kontrolore.

Dobra praksa u tom području bila bi omogućavanje navođenja u opisima sustava upravljanja i kontrole imena, adresa i kontakata nacionalnih nadležnih tijela i kontrolora u državama članicama, trećim zemljama i područjima koji sudjeluju.

U skladu s člankom 23. stavkom 5. ETS-a, kad se isporuka sufinanciranih proizvoda i usluga može potvrditi samo za čitavu operaciju, provjere obavlja upravljačko tijelo ili kontrolor države članice u kojoj se nalazi vodeći korisnik.

Sadržaj i područje primjene provjera upravljanja koje obavljaju kontrolori jednaki su kao i oni za provjere koje obavlja upravljačko tijelo za glavne operativne programe. Kontrolori koji obavljaju provjere upravljanja moraju provjeriti jesu li sufinancirani proizvodi i usluge zaista isporučeni te jesu li izdaci za operacije koje su prijavili korisnici stvarno nastali i jesu li u skladu s pravilima Unije i nacionalnim pravilima. Za te potrebe moraju obaviti administrativne provjere svakog korisničkog zahtjeva za plaćanje i provjere na licu mjesta izdvojenih operacija, što se može izvršiti na temelju uzroka.

Opća načela prethodno opisana u ovom dokumentu u pogledu trenutka, područja primjene i iscrpnosti provjera, organizacije provjera na licu mjesta, zahtjeva za dokumentiranje provedenih provjera i funkcionalno razdvajanje dužnosti u vezi s provjerama i revizijama primjenjuju se i na rad kontrolora koji provode provjere upravljanja. Nadalje, kontrolori koji provode provjere upravljanja trebali bi provjeriti vode li korisnici i ostala tijela uključena u provedbu operacija zasebnu računovodstvenu evidenciju ili imaju računovodstvene kodove za sve transakcije povezane s operacijom.

Najčešći problemi koje su utvrdile službe Komisije u vezi s operacijama sufinanciranima iz programa europske teritorijalne suradnje za vrijeme programskog razdoblja 2007. – 2013. bili su:

- loš revizorski trag,
- izostavljeni troškovi osoblja,

- neodgovarajuća opravdanja za režijske troškove i opće administrativne troškove,
- slabosti u postupcima javne nabave,
- neuzimanje u obzir prihoda ostvarenog u okviru operacija,
- nepotpuni kontrolni popisi provjera.

Zaključci revizija Komisije pokazali su da središnje provjere upravljanja koje provode strukture koje odgovaraju upravljačkom tijelu djeluju učinkovitije od ostalih sustava. Kod ostalih vrsta sustava kontrole rizik u vezi s kontrolom je viši (prevelik broj osoba provodi provjere upravljanja, ne postoje standardizirani postupci u pogledu kvalitete), provjere se uglavnom usredotočuju na financijske kontrole, a upravljačko tijelo i zajedničko tajništvo ih teško mogu pratiti.

Dobra praksa ukazuje na to da sustav središnjih provjera upravljanja smanjuje rizike u vezi s kontrolama te da se njime osigurava bolje razumijevanje i poznavanje propisa EU-a kad je osoblje koje obavlja provjere upravljanja ujedno odgovorno i za glavne programe. Člankom 23. stavkom 4. ETS-a utvrđuje se da kontrolori koji provode provjere upravljanja mogu biti tijela koja su odgovorna i za obavljanje takvih provjera za operativne programe u okviru strukturnih fondova ili, u slučaju trećih zemalja, za provedbu usporedivih provjera u okviru instrumenta vanjske politike Unije. Preporučuje se provesti mjere za osiguranje usklađenosti pristupa svih kontrolora koji provode provjere upravljanja iz svih zemalja koje sudjeluju u programu. Prije svega se preporučuje usklađivanje kontrolnih popisa koji se koriste za provjere upravljanja (primjenom, primjerice, alata za usklađivanje provedbe koji je izradio Interact). Time se upravljačkom tijelu i zajedničkom tajništvu olakšava praćenje kvalitete kontrola provedenih za operacije sufinancirane u okviru operativnog programa europske teritorijalne suradnje.

Člankom 13. stavkom 1. Uredbe o ETS-u zahtijeva se da se u slučajevima kad postoje dva ili više korisnika operacije u programu suradnje za svaku operaciju imenuje vodeći korisnik. Vodeći korisnik trebao bi osigurati da su troškovi koje svi korisnici koji sudjeluju u operaciji prijavili zaista ostvareni za potrebe provedbe operacije te da odgovaraju aktivnostima dogovorenima među tim korisnicima, kao i da izdaci koje podnosi svaki od korisnika potvrde djelatnici koji provode provjere upravljanja. Područje primjene provjera koje provodi kontrolor odgovoran za vodećeg korisnika stoga uključuje provjere sukladnosti vodećeg korisnika tim obvezama.

Dobrom praksom u ovome području podrazumijeva se da su pojedini provjera upravljanja koje provode kontrolori dostupne kontroloru vodećeg korisnika, upravljačkom tijelu i, prema potrebi, državi članici, trećoj zemlji ili području odgovornom za imenovanje kontrolora. Taj bi se zahtjev mogao uključiti među uvjete imenovanja kontrolora koji provode provjere upravljanja.

Kad se dio operacije provodi izvan Europske unije i kad kontrolor nije imenovan, potrebno je osigurati posebne mjere za utvrđivanje nadležnosti odgovarajućeg kontrolora ili tijela koji će biti zadužen za provjere zakonitosti i pravilnosti izdataka. Slično bi se rješenje trebalo primijeniti na provjere izdataka nastalih u Europskoj uniji kad su izvan područja država članica koje sudjeluju.

Upravljačko tijelo i zajedničko tajništvo trebali bi osigurati neovisnost i razdvajanje kontrolnih funkcija prve razine od obveznih revizorskih funkcija i/ili od svih ostalih uloga koje imenovani kontrolor prve razine može imati u vezi s korisnikom (savjetodavne usluge, računovodstvene usluge, priprema isplate plaća itd.). Organizacijska struktura kontrolora prve razine trebala bi biti posve neovisna od obveznih revizorskih funkcija i bilo koje druge uloge koju može imati u vezi s korisnikom.

## 2.9. Inicijativa za zapošljavanje mladih

Dodatni posebni zahtjevi koje treba provjeriti su jesu li sudionici prihvatljivi za Inicijativu za zapošljavanje mladih (dobna skupina, status, prebivalište) i je li korisnik osigurao da su sudionici operacije posebno obaviješteni o potpori koja se nudi u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih i koja se financira iz ESF-a, kao i o posebnoj dodjeli sredstava za Inicijativu za zapošljavanje mladih. Svi dokumenti povezani s provedbom operacije koji se upotrebljavaju za javnost ili sudionike, uključujući i popise prisutnih ili druge potvrde, moraju sadržavati izjavu kojom se ističe da je operacija sufinancirana u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih.

## 2.10. Pojednostavnjene mogućnosti financiranja troškova

*Upućivanje na referentne dokumente:*

- i. *Smjernice o pojednostavnjenim mogućnostima financiranja troškova (EGESIF\_14-0017 od 6. 10. 2014.).*
- ii. *Članci 67. i 68. CPR-a, članak 14. ESF-a i članak 19. ETS-a*

Za jedinične troškove i paušalne iznose provjerama upravljanja provjerava se jesu li ispunjeni uvjeti za nadoknadu utvrđeni u ugovoru između korisnika i upravljačkog tijela te je li dogovorena metodologija ispravno primijenjena<sup>28</sup>. Isto tako, provjerama upravljanja trebalo bi potvrditi da se operacija ili projekt ne provode isključivo u okvirima javne nabave<sup>29</sup>. Za opravdanje količina koje prijavi korisnik potrebni su popratni dokumenti. Pogotovo u slučaju „neopipljivih” operacija, usredotočuje se na tehničke i fizičke aspekte operacija, s posebnim naglaskom na provjerama na licu mjesta tijekom provedbe.

U slučaju financiranja koje uključuje fiksne stope, provjerama bi, prema potrebi, trebalo provjeriti sljedeće:

- jesu li troškovi ispravno dodijeljeni odgovarajućoj kategoriji,
- postoje li dvostruke prijave iste stavke troška,
- je li fiksna stopa ispravno primijenjena,
- je li iznos naplaćen na temelju fiksne stope proporcionalno prilagođen ako je vrijednost kategorije troškova na koju se primjenjuje bila prilagođena, i
- ako je primjenjivo, je li u obzir uzeto angažiranje vanjskih izvršitelja (tj. je li smanjivana fiksna stopa u slučaju da dio operacije ili projekta obavljaju vanjski izvršitelji).

## 2.11. Pokazatelji

*Upućivanje na referentne dokumente:*

- i. *Članak 50. stavak 2. CPR-a o izvješćima o provedbi*
- ii. *Članak 125. CPR-a o funkcijama upravljačkog tijela*
- iii. *Članak 25. stavak 1. Delegirane Uredbe (EU) br. 480/2014*
- iv. *Smjernice o praćenju i evaluaciji – Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond – siječanj 2014.*
- v. *Smjernice o praćenju i evaluaciji – Europski socijalni fond, svibanj 2014.*

<sup>28</sup> Nije primjenjivo na članak 14. stavak 1. ESF-a

<sup>29</sup> Nije primjenjivo na članak 14. stavak 1. ESF-a i projekte koji primaju potporu u okviru Zajedničkog akcijskog plana.

Člankom 50. stavkom 2. CPR-a utvrđuje se da godišnja izvješća o provedbi moraju sadržavati ključne informacije o provedbi programa uz upućivanje na zajedničke pokazatelje i pokazatelje za pojedine programe te kvantificirane ciljne vrijednosti. Poslani podaci odnose se na vrijednosti pokazatelja za operacije koje su provedene u cijelosti kao i, po mogućnosti, za odabrane operacije. U slučaju ESF-a, poslani podaci za pokazatelje ostvarenja i rezultata odnose se na vrijednosti za operacije koje su provedene djelomično ili u cijelosti. Izvješćivanje o pojedinim operacijama nije obvezno u slučaju ESF-a.

Člankom 125. stavkom 2. točkom (a) CPR-a utvrđuje se obveza upravljačkog tijela da odboru za praćenje dostavi podatke o napretku operativnog programa u postizanju ciljeva, financijske podatke i podatke koji se odnose na pokazatelje i ključne etape.

Člankom 125. stavkom 2. točkom (d) CPR-a utvrđuje se obveza upravljačkog tijela da u elektroničkom obliku bilježi i pohranjuje podatke o svakoj operaciji za praćenje i evaluaciju, uključujući prema potrebi podatke o pojedinim sudionicima. U slučaju ESF-a, podaci se bilježe i pohranjuju kako bi se upravljačkom tijelu omogućilo izvršavanje zadataka u vezi s praćenjem i evaluacijom u skladu sa zahtjevima utvrđenima u članku 56. CPR-a te člancima 5. i 19., kao i Prilozima I. i II. ESF-u.

Člankom 125. stavkom 3. točkom (a) CPR-a utvrđuje se obveza upravljačkog tijela da primjenjuje postupke odabira operacija kojima se osigurava doprinos odabranih operacija ostvarivanju specifičnih ciljeva i rezultata odgovarajućeg prioriteta.

Člankom 25. stavkom 1. točkom (i) Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 480/2014 utvrđuje se da se revizorskim tragom omogućava usklađivanje podataka vezanih uz pokazatelje ostvarenja za operaciju s ciljevima i prijavljenim podacima i rezultatima programa.

Provjerama upravljanja trebalo bi osigurati, na temelju podataka koje korisnici prijave na razini operacija, da su podaci, ukupni ili mikro podaci, povezani s pokazateljima i ciljnim vrijednostima na razini prioriteta ulaganja, prioritetne osi ili programa pravodobni, potpuni i pouzdani.

Provjerama bi trebalo provjeriti ključne zahtjeve u vezi s prikupljanjem, pohranom i kvalitetom podataka. Nedostatak kvalitete podataka i posljedično pouzdanosti sustava za praćenje podliježe obustavi plaćanja. Prije svega, upravljačko tijelo mora osigurati kvalitetu podataka provjerama njihove cjelovitosti i dosljednosti<sup>30</sup>.

Praćenje napretka provedbe operacije pregledom pokazatelja (i mikro podataka u slučaju operacija u okviru ESF-a) uključuje se u administrativne provjere zahtjeva za nadoknadu izdataka koji podnosi korisnik. Za vrijeme provjere zahtjeva za nadoknadu izdataka, ako je potrebno, upravljačko bi tijelo trebalo provjeriti napredak u ostvarenju pokazatelja. Pri podnošenju zahtjeva za završno plaćanje, upravljačko bi tijelo trebalo provjeriti je li korisnik dostavio sve neophodne informacije, tj. informacije o stvarnom doprinosu odgovarajućem pokazatelju (ili više njih) ostvarenja i rezultata, jesu li ostvarene sve ciljne vrijednosti u pogledu dogovorenih pokazatelja i, ako je primjenjivo, je li navedeno primjereno opravdanje za razliku između ciljnog i stvarnog doprinosa. Upravljačko tijelo prilagođava obrasce korisničkih zahtjeva za nadoknadu izdataka kako bi osiguralo pravovremeno i ispravno izvješćivanje o pokazateljima. Kontrolni popisi za provjere upravljanja trebali bi sadržavati odgovarajuća pitanja.

Provjerama na licu mjesta trebalo bi provjeriti ispravnost podataka koje su korisnici dostavili u pogledu pokazatelja. Potrebno je provjeriti je li korisnik ispravno razumio pokazatelj, kao i

---

<sup>30</sup> Smjernice o praćenju i evaluaciji, Europski socijalni fond, poglavlje 2. Priloga D.

vrijednosti o kojima je izvijestio. Ako je korisnik odgovoran za unošenje podataka o pokazateljima u elektronički informacijski sustav, ispravnost tog postupka trebala bi se provjeriti barem na licu mjesta.

Svaki sudionik evidentira se samo jednom u okviru jedne operacije (npr. jedan polaznik osposobljavanja evidentira se samo jednom iako on/ona može sudjelovati u nekoliko različitih aktivnosti u okviru iste operacije).