HR 2018.

BR. 01

Tematsko izvješće

Zajednička pomoć za potporu projektima u europskim regijama (JASPERS) – vrijeme je za bolje usmjeravanje

(u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU a)

CURIA RATIONUM
EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Revizorski tim

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija koje su provedene za politike i programe EU-a ili teme povezane s upravljanjem u posebnim proračunskim područjima. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je II. revizijsko vijeće, kojim predsjeda članica Suda Iliana Ivanova i koje je specijalizirano za rashodovna područja ulaganja u koheziju, rast i uključivanje. Reviziju je predvodio član Suda Oskar Herics, a potporu su mu pružali voditeljica njegova ureda Margit Spindelegger, glavni rukovoditelj Emmanuel Rauch i voditelj radnog zadatka Rafal Gorajski. Revizorski tim činili su Michaela Binder, Thierry Lavigne, Mircea-Cristian Martinescu i Maciej Szymura. Pravne savjete pružala je Eleonore von Bardeleben, dok je jezičnu podršku pružao Richard Moore.

Slijeva nadesno: Richard Moore, Emmanuel Rauch, Rafal Gorajski, Oskar Herics, Margit Spindelegger, Maciej Szymura.

SADRŽAJ

	Odlomak
Pojmovnik	
Sažetak	I. – IX.
Uvod	1. – 20.
Što je JASPERS?	1. – 5.
Kako djeluje JASPERS?	6. – 14.
Opseg revizije i revizijski pristup	15. – 20.
Opažanja	21. – 116.
Nedostatci u definiranju glavnih ciljeva JASPERS-a uzrokovali su poteškoće u njegovu djelovanju	21. – 53.
Glavni ciljevi JASPERS-a nisu bili dovoljno jasni i bili su djelomično proturječni	22. – 27.
Uloge i odgovornosti glavnih dionika nisu bile dovoljno jasne	28. – 36.
U mnogim slučajevima JASPERS nije dovoljno usmjerio svoju pomoć	37. – 43.
Postojali su znatni nedostatci u uspostavi nove funkcije neovisne provjere kvalitete za programsko razdoblje 2014. – 2020.	44. – 53.
JASPERS je utjecao na kvalitetu projekata, ali nije mogao utjecati i na iskorištavanje sredstava	54. – 78.
Općenito sveobuhvatna pomoć JASPERS-a doprinijela je sastavljanju kvalitetnije projektne dokumentacije i bržem odobrenju projekata	55. – 66.
Općenito gledajući, JASPERS je utjecao na kvalitetu velikih projekata obuhvaćenih revizijom	67. – 74.
JASPERS nije mogao utjecati na iskorištavanje sredstava EU-a u projektima obuhvaćenima revizijom	75. – 78.
Utjecaj JASPERS-a na administrativne kapacitete država članica još nije doveo do veće neovisnosti o pomoći JASPERS-a	79. – 85.
Od 2012. JASPERS je stavio veći naglasak na jačanje administrativnih kapaciteta država članica	80. – 82.

Države članice i dalje žele primati pomoć JASPERS-a za svoje administrativne kapacitete 83. – 85.

Ozbiljni nedostatci u planiranju, praćenju i evaluaciji aktivnosti JASPERS-a ugrozili su uspješno djelovanje inicijative 86. – 116.

Utvrđeni su ozbiljni nedostatci u planiranju aktivnosti JASPERS-a 87. – 90.

Utvrđeni su ozbiljni nedostatci u praćenju aktivnosti JASPERS-a 91. – 95.

U evaluacijama JASPERS-a upućuje se na potrebu za nastavkom te inicijative, ali i na određene nedostatke koje je potrebno otkloniti 96. – 98.

Stvarna primjena savjeta JASPERS-a pratila se tek u ograničenoj mjeri 99. – 106.

Utvrđeni su nedostatci u praćenju i evaluaciji učinkovitosti i djelotvornosti JASPERS-a 107. – 111.

Sud je utvrdio određene nedostatke u pogledu učinkovitosti JASPERS-a 112. – 116.

Zaključci i preporuke 117. – 138.

Prilog I. – Broj svih radnih zadataka JASPERS-a tijekom programskih razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. po statusu njihova izvršenja i vrsti

Prilog II. – Pregled radnih zadataka obuhvaćenih revizijom

Odgovori Komisije

POJMOVNIK

Akcijski plan: akcijski planovi sastavljaju se za svaku državu članicu u suradnji s predmetnom zemljom korisnicom i Europskom komisijom kako bi se odredile aktivnosti koje će se provesti u okviru JASPERS-a. Od 1. siječnja 2014. svi novi planovi, nakon što se jednom potpišu, postaju dinamičkim planovima i kontinuirano se provode za programsko razdoblje 2014. – 2020. Akcijski planovi ostat će valjani tijekom čitavog razdoblja 2014. – 2020., a povremene izmjene (dodavanje i uklanjanje projekata) unosit će se na temelju dogovora svih strana razmjenom dopisa.

Analiza troškova i koristi: tehnika uspoređivanja predviđenih troškova i očekivanih koristi povezanih s određenim prijedlogom, čija je svrha pomoći donositeljima odluka da donesu utemeljenu odluku o tome hoće li se prijedlog provesti ili ne.

Europski fond za regionalni razvoj (EFRR): cilj je Europskog fonda za regionalni razvoj ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju u Europskoj uniji umanjivanjem glavnih regionalnih neuravnoteženosti, i to s pomoću financijske potpore za izgradnju infrastrukture i ulaganja u proizvodnju kojima se otvaraju radna mjesta, ponajprije namijenjene poduzećima.

Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF): europski strukturni i investicijski fondovi sastoje se od pet zasebnih fondova čiji je cilj umanjiti regionalne neuravnoteženosti u Europskoj uniji, s utvrđenim okvirima politike za sedmogodišnje proračunsko razdoblje obuhvaćeno višegodišnjim financijskim okvirom (VFO). U te se fondove ubrajaju: Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond (KF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).

Instrument pretpristupne pomoći (IPA): EU u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći pruža potporu reformama u „zemljama proširenja" u obliku financijske i tehničke pomoći. Sredstvima u okviru instrumenta IPA jačaju se kapaciteti zemalja tijekom cijelog postupka pristupanja, čime se ostvaruju postupni i pozitivni pomaci u predmetnoj regiji.

Kohezijska politika: kohezijska politika jedno je od najvećih područja politika u kojima se troše sredstva iz proračuna EU-a. Cilj joj je smanjiti nejednakosti u razvoju različitih regija,

restrukturirati industrijska područja koja propadaju i poticati raznovrsnost u ruralnim područjima, kao i promicati prekograničnu, međudržavnu i međuregionalnu suradnju. Financira se sredstvima iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda i Kohezijskog fonda.

Kohezijski fond: cilj je Kohezijskog fonda poboljšati gospodarsku i socijalnu koheziju u Europskoj uniji financiranjem projekata u područjima okoliša i prometa u državama članicama čiji je BNP po stanovniku manji od 90 % prosjeka EU-a.

Neovisna provjera kvalitete: evaluacija prijave velikog projekta koju provodi neovisno tijelo prije nego što država članica podnese prijavu Komisiji na odobrenje. JASPERS djeluje kao neovisni ispitivač kvalitete za sve zemlje koje od njega zatraže pomoć. Komisija može odbiti pružiti financijsku pomoć samo u slučaju kada utvrdi ozbiljne nedostatke u izvješću o neovisnoj provjeri kvalitete.

Ocjenjivanje nakon podnošenja prijave: ocjenjivanje prijave velikog projekta koju je podnijela određena država članica i nad kojom nije provedena neovisna provjera kvalitete. Takvo ocjenjivanje provodi JASPERS na zahtjev Komisije.

Operativni program (OP): u operativnom programu utvrđuju se prioriteti i posebni ciljevi određene države članice te način na koji će se financijska sredstva (javno i privatno sufinanciranje sredstvima EU-a i države članice) upotrebljavati tijekom određenog (u pravilu sedmogodišnjeg) razdoblja za financiranje projekata. Tim se projektima mora doprinijeti postizanju određenog niza ciljeva navedenih u operativnom programu. Operativni program priprema država članica, a prije izvršenja bilo kakvih plaćanja iz proračuna EU-a mora ga odobriti Komisija. Izmjene operativnih programa tijekom predmetnog razdoblja moguće su samo uz suglasnost obiju strana.

Ostvarenje: ono što je proizvedeno ili postignuto s pomoću resursa dodijeljenih određenoj intervenciji (npr. održani tečajevi osposobljavanja za nezaposlene mlade osobe, broj uređaja za pročišćavanje otpadnih voda ili broj kilometara izgrađene ceste i sl.).

Pokazatelj: pokazatelj je mjerljiva zamjenska vrijednost, npr. za određeni cilj, na temelju koje se dobivaju korisne informacije za procjenu mjere u kojoj je taj cilj ispunjen.

Potvrda o pripremljenosti projekta (engl. *ACN*): standardizirani dokument koji sastavlja JASPERS u kojem se daje sažeti prikaz rada obavljenog na projektu i u kojem se po potrebi iznose preporuke nacionalnim tijelima.

Projekti koji se nastavljaju iz prethodnog programskog razdoblja: nedovršeni veliki projekti iz prethodnog programskog razdoblja za koje je provedba preostalog dijela, koji je potrebno utvrditi u financijskom i fizičkom pogledu, prebačena u programsko razdoblje 2014. – 2020.

Rezultat: rezultat je mjerljiva posljedica koja, izravno ili neizravno, proizlazi iz neke uzročno-posljedične veze.

Učinak: dugoročnije društveno-gospodarske posljedice koje se mogu promatrati određeno vrijeme nakon dovršetka intervencije te koje mogu utjecati na izravne korisnike intervencije ili na druge, neizravne korisnike (npr. smanjenje stope nezaposlenosti, poboljšanje kvalitete vode itd.).

Učinkovitost: načelo učinkovitosti odnosi se na postizanje najboljeg odnosa između upotrijebljenih resursa i postignutih ostvarenja.

Upravljačko tijelo: upravljačko tijelo nacionalno je, regionalno ili lokalno javno tijelo (ili bilo koje drugo javno ili privatno tijelo) koje je država članica odredila za upravljanje operativnim programom. Njegove zadaće obuhvaćaju odabir projekata koji će se financirati, praćenje načina provedbe projekata te podnošenje izvješća Komisiji o financijskim aspektima i ostvarenim rezultatima.

Veliki projekti: veliki projekti infrastrukturni su projekti velikog opsega u područjima prometa, okoliša i ostalih sektora kao što su kultura, obrazovanje, energija ili IKT i koji su često od strateške važnosti za EU, zbog čega Komisija na njih primjenjuje poseban postupak odobrenja. Oni obuhvaćaju gospodarski neodvojiv niz radova, aktivnosti ili usluga koji ispunjavaju točno određenu tehničku funkciju i imaju jasno utvrđene ciljeve. Uredbom o

zajedničkim odredbama utvrđuje se da su veliki projekti oni projekti čiji ukupni prihvatljivi trošak (ukupni trošak za programsko razdoblje 2007. – 2013.) koji je procijenjen pri utvrđivanju doprinosa iz fondova prelazi 50 milijuna eura. Kad je riječ o programskom razdoblju 2014. – 2020., za projekte kojima se promiču tehnologije održivog prometa i uklanjanje uskih grla u infrastrukturama glavnih mreža prag je podignut na 75 milijuna eura.

Vrhovna revizijska institucija (VRI): neovisno tijelo odgovorno za ispitivanje državnih prihoda i rashoda. U svakoj državi članici djeluje jedan VRI, dok Europski revizorski sud djeluje kao vrhovna revizijska institucija EU-a.

SAŽETAK

O JASPERS-u

I. Europska komisija 2005. godine odlučila je pokrenuti novu inicijativu u suradnji s Europskom investicijskom bankom (EIB) pod nazivom „Zajednička pomoć za potporu projektima u europskim regijama" (JASPERS), kako bi državama članicama koje su pristupile EU-u od 2004. godine nadalje pružala neovisne besplatne savjete koji će im pomoći u pripremi kvalitetnih prijedloga za velike projekte ulaganja koji bi se financirali sredstvima iz dvaju fondova EU-a – Kohezijskog fonda i Europskog fonda za regionalni razvoj.

Kako je Sud proveo reviziju

II. Sud je procijenio je li JASPERS pozitivno doprinio razvoju i ukupnoj kvaliteti projekata koje EU sufinancira u onim državama članicama koje su primile potporu JASPERS-a te je li JASPERS doveo do poboljšanja njihovih administrativnih kapaciteta.

III. Sud je reviziju proveo u četiri države članice: Hrvatskoj, Malti, Poljskoj i Rumunjskoj. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od početka djelovanja JASPERS-a 2006. do kraja 2016. godine. Sud je reviziju u Hrvatskoj i Poljskoj proveo u suradnji s tamošnjim vrhovnim revizijskim institucijama (VRI) koje su u vrijeme revizije koju je obavljao Sud provodile vlastite revizije o utjecaju JASPERS-a na nacionalnoj razini[1].

Što je Sud utvrdio

IV. Postojali su nedostatci u definiranju glavnih ciljeva te uloga i odgovornosti JASPERS-a. Slijedom toga, JASPERS nije dovoljno usmjerio svoju pomoć. JASPERS je prvotno osmišljen kao inicijativa za programsko razdoblje 2007. – 2013., no naknadno se pretvorio u

---

[1] Izvješće poljskog Vrhovnog ureda za reviziju pod nazivom „Djelovanje inicijative JASPERS u Poljskoj" iz listopada 2016. i izvješće Državnog ureda za reviziju Republike Hrvatske pod nazivom „Utjecaj programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge Republike Hrvatske za sufinanciranje iz fondova EU-a" iz svibnja 2017.

dugoročniju inicijativu koja se nastavila i u programskom razdoblju 2014. – 2020. Ne postoje jasni i mjerljivi ciljevi koji bi mogli uputiti na to da je svrha te inicijative ostvarena. Na početku programskog razdoblja 2014. – 2020. JASPERS je također počeo pružati potporu projektima koji se nastavljaju iz prethodnog programskog razdoblja te je dodatno poticao države članice da u većoj mjeri iskoriste njegovu besplatnu pomoć tijekom faze provedbe projekata. Nijedna od tih aktivnosti nije bila prioritet.

V. Postojali su znatni nedostatci u uspostavi nove funkcije neovisne provjere kvalitete za programsko razdoblje 2014. – 2020. Neovisnost djelovanja službe JASPERS-a za neovisnu provjeru kvalitete ugrožena je jer su iste osobe bile odgovorne za odobrenje i rada službe za neovisnu provjeru kvalitete i rada savjetodavne službe. Nadalje, do listopada 2017. nisu usvojeni nikakvi procesi za neovisnu provjeru kvalitete u okviru JASPERS-a. Utvrđeno je da postoji visok rizik od nedovoljne nepristranosti u odnosu na savjetodavnu službu JASPERS-a. Nadalje, iako su neovisne provjere kvalitete bile ključan dio procesa odobrenja koji Komisija provodi za velike projekte, Komisija nije imala izravnih informacija o tome kako se neovisne provjere kvalitete provode u praksi, čime se izložila riziku od toga da se one neće obaviti kako je i predviđeno.

VI. JASPERS je doprinio bržem odobrenju projekata i utjecao na kvalitetu projekata. Nadalje, JASPERS je imao pozitivan utjecaj na kvalitetu povezane projektne dokumentacije. Sud je također utvrdio da je pomoć koju je pružao JASPERS bila relativno sveobuhvatna. U programskom razdoblju 2007. – 2013. Komisiji je općenito trebalo manje vremena da odobri velike projekte ako im je prethodno pružena pomoć JASPERS-a. Međutim, Sud je primijetio da JASPERS općenito gledajući nije mogao utjecati na iskorištavanje sredstava EU-a. Sud je za programsko razdoblje 2014. – 2020. utvrdio da bi se ukupno vrijeme potrebno za odobrenje velikih projekata moglo znatno skratiti. U konačnici, Sud je tijekom svojih revizija usklađenosti 2014. i 2015. utvrdio da je u velikim projektima kojima je pružena pomoć JASPERS-a često postojalo manje pogrešaka u vezi sa zakonitošću i pravilnošću.

VII. JASPERS još uvijek nije imao takav utjecaj na administrativne kapacitete država članica da dovede do većeg stupnja neovisnosti o pomoći JASPERS-a. Općenito gledajući, nacionalna tijela i korisnici projekata izjavili su da je JASPERS imao pozitivan utjecaj na njihove

administrativne kapacitete, iako su neki od njih naveli da su i dalje uvelike ovisni o pomoći JASPERS-a. Sud nije pronašao dokaze kojima bi se potvrdilo da je uistinu došlo do takva poboljšanja administrativnih kapaciteta. Utvrđeno je da je JASPERS s vremenom stavio veći naglasak na jačanje administrativnih kapaciteta država članica.

VIII. Time se, u kombinaciji sa znatnim nedostacima u praćenju aktivnosti JASPERS-a, ugrožava uspješno djelovanje te inicijative, posebice u pogledu njezine učinkovitosti i djelotvornosti. EIB nije bio voljan Sudu dostaviti informacije o stvarnim troškovima JASPERS-a, a Komisija je tek djelomično mogla dokazati opravdanost standardnih troškova JASPERS-a korištenih do 2014. za članove osoblja iz EIB-a.

Što Sud preporučuje

IX. Komisija bi trebala:

(a) imati veću kontrolu nad strateškim planiranjem JASPERS-a, što uključuje i sve vrste aktivnosti JASPERS-a, vodeći pritom računa o tome da je JASPERS prvotno zamišljen kao privremena inicijativa te, u skladu s time, omogućiti postupno gašenje te inicijative jednom kad se postignu njezini glavni ciljevi

(b) bez odgode poduzeti mjere za ublažavanje visokog rizika od nedovoljne nepristranosti u slučajevima u kojima JASPERS obavlja neovisne provjere kvalitete kako bi ocijenio projekte koji su primili savjetodavnu pomoć JASPERS-a

(c) dobiti potpuni pristup relevantnoj dokumentaciji kako bi mogla provjeravati kvalitetu postupaka neovisne provjere kvalitete koje obavlja JASPERS

(d) usmjeravati pomoć JASPERS-a u skladu s određenim razvojnim fazama projekata te naglasak i dalje stavljati na pružanje savjetodavnih usluga velikim projektima

(e) integrirati aktivnosti JASPERS-a u svoju strategiju za tehničku pomoć kako bi se poboljšala koordinacija s JASPERS-om u pogledu obavljanja tekućih (za razliku od *ad hoc*) aktivnosti za razvoj administrativnih kapaciteta država članica; s vremenom prilagoditi

ulogu, narav i intenzitet aktivnosti jačanja kapaciteta koje JASPERS provodi u državama članicama kako bi se one potaknule na postizanje dostatne i održive razine administrativnih kapaciteta

(f) uvesti sveobuhvatni sustav za praćenje mjere u kojoj su postignuti dugoročni i kratkoročni ciljevi JASPERS-a; zajamčiti da su buduće evaluacije JASPERS-a dovoljno sveobuhvatne i da se na temelju njih može zaključiti je li JASPERS postigao svoje glavne ciljeve; poduzeti određene mjere za optimiziranje učinkovitosti i djelotvornosti JASPERS-a; i zajamčiti opravdanost troškova JASPERS-a, kao i da se u njima odražavaju stvarno nastali troškovi.

UVOD

Što je JASPERS?

1. Države članice koje su pristupile EU-u od 2004. godine nadalje mogle su povlačiti velike iznose financijskih sredstava iz Kohezijskog fonda i Europskog fonda za regionalni razvoj[2]. Rumunjska, Bugarska i Hrvatska do svog su pristupanja EU-u primale i financijsku potporu EU-a u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA).
No administrativna tijela tih zemalja imala su tek ograničene kapacitete za upravljanje fondovima EU-a te za pripremu i provedbu projekata u skladu sa zahtjevima EU-a.

2. Kako bi pružila rješenje za taj problem, Europska komisija odlučila je pokrenuti novu inicijativu u suradnji s EIB-om za pružanje tehničkih savjeta tim državama članicama. Komisija, Europska investicijska banka (EIB) i Europska banka za obnovu i razvoj (EBRD), a kasnije i razvojna banka KfW, uspostavili su tu inicijativu 2006. godine memorandumom o razumijevanju. Cilj inicijative pod nazivom „Zajednička pomoć za potporu projektima u europskim regijama" (JASPERS) bio je pružiti besplatne neovisne savjete kojima bi se državama članicama pomoglo da pripreme kvalitetne „velike projekte" koji podrazumijevaju velika ulaganja koja bi se sufinancirala sredstvima EU-a. Ti su se savjeti primjerice, pružali u vezi sa studijom izvedivosti, analizom troškova i koristi i pitanjima u vezi s okolišem (vidi ***odlomak 57.***).

3. Izvorno je predviđeno da JASPERS djeluje samo tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. te da pristup njemu imaju samo države članice koje su pristupile EU-u 2004. godine ili kasnije[3]. Međutim, na temelju okvirnog sporazuma o partnerstvu potpisanog 2014.[4],

---

[2] Za programsko razdoblje 2014. – 2020. osnovani su europski strukturni i investicijski fondovi koje, među ostalim, čine Kohezijski fond i Europski fond za regionalni razvoj (EFRR).

[3] Pomoć JASPERS-a od 2013. iznimno se pruža i Grčkoj.

[4] Okvirni sporazum o partnerstvu za upravljanje instrumentom tehničke pomoći JASPERS tijekom razdoblja 2014. – 2020. koji su sklopili Europska komisija i EIB u studenome 2014.

njegovo djelovanje prošireno je i na programsko razdoblje 2014. – 2020. (što je uključivalo i novi mandat za Instrument za povezivanje Europe – CEF)[5]. Pristup je omogućen svim državama članicama i zemljama kandidatkinjama za članstvo, pod uvjetom da su raspoloživa potrebna sredstva.

4. Inicijativom tehničke pomoći JASPERS upravlja poseban odjel EIB-a zadužen za JASPERS. U toj su službi zaposlena 124 člana osoblja[6]. Sjedište JASPERS-a nalazi se u Luxembourgu, u prostorijama EIB-a, no postoje i tri regionalna ureda u Varšavi, Beču i Bukureštu, kao i podružnica u Bruxellesu. Zajednički ga financiraju EIB, Komisija iz proračuna EU-a i EBRD[7]. Ta tri partnera u okviru Upravnog odbora JASPERS-a, kojim predsjeda Komisija, donose jednoglasne strateške odluke o smjeru djelovanja te inicijative i nadzoru nad njome.

5. Stvarni trošak JASPERS-a od početka njegovog djelovanja 2006. do kraja 2016. iznosio je 284,2 milijuna eura. Otprilike 79 % ukupnog troška JASPERS-a (oko 223,5 milijuna eura) financirano je iz proračuna EU-a. Za više pojedinosti vidi ***tablicu 1.*** Drugi partneri pružali su doprinos preraspoređivanjem članova osoblja na rad na zadatcima povezanima s JASPERS-om.

---

[5] Uključen je i mandat za instrument IPA II.

[6] Stanje na dan 31. 12. 2016.

[7] Jedan od četiriju izvornih osnivača inicijative bila je i razvojna banka Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW), ali ona nije nastavila sa sudjelovanjem u inicijativi u programskom razdoblju 2014. – 2020. EBRD je odlučio povući se iz inicijative od srpnja 2017.

<u>Tablica 1.</u> – Stvarni trošak (većim dijelom utemeljen na jediničnim troškovima) i broj članova osoblja (na kraju godine) JASPERS-a do 2016.

Godina	Stvarni trošak JASPERS-a[1]	Doprinos Komisije[1]	Stopa financiranja sredstvima Komisija	Broj članova osoblja [u ekvivalentima punog radnog vremena]
	A	*B*	*B/A*	
2006.	0,0	3,9	—	15
2007.	17,8	13,2	74%	56
2008.	21,2	16,0	75%	61
2009.	23,5	17,1	72%	77
2010.	30,2	23,4	77%	88
2011.	32,0	26,5	83%	89
2012.	30,4	24,2	80%	91
2013.	31,6	23,1	73%	87
2014.	28,9	21,8	75%	96
2015.	32,4	25,7	79%	116
2016.	36,0	28,8	80%	124
ukupno	**284,2**	**223,5**	**79%**	**—**

[1] U milijunima eura.

Napomena: prema godišnjim izvješćima JASPERS-a 2006. godine nisu nastali nikakvi troškovi. Komisija je, međutim, JASPERS-u tijekom 2006. isplatila određena sredstva. Brojčani podatci ne obuhvaćaju mandate JASPERS-a koji se odnose na instrumente IPA i CEF.

Izvor: analiza godišnjih izvješća JASPERS-a koju je proveo Sud i odgovori Komisije.

Kako djeluje JASPERS?

6. Svaki pojedinačni zadatak JASPERS-a naziva se „radnim zadatkom”. Radni zadatci mogu se provoditi u sljedećim oblicima:

- pojedinačna potpora velikim i malim projektima (vidi ***<u>odlomak 7.</u>***), uključujući privremenu potporu projektima koji se nastavljaju iz prethodnog programskog razdoblja (vidi ***<u>odlomak 40.</u>***)
- horizontalna potpora (vidi ***<u>odlomak 8.</u>***)
- mjere jačanja kapaciteta (vidi ***<u>odlomak 9.</u>***)
- funkcija preispitivanja (vidi ***<u>odlomak 10.</u>***)
  - neovisne provjere kvalitete

- ocjenjivanje nakon podnošenja prijave.

7. Pružanje pojedinačne potpore u što ranijoj fazi razvoja projekta, tj. pomaganje državama članicama korisnicama da pripreme projekte za financiranje bespovratnim sredstvima iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, glavni je strateški cilj JASPERS-a[8]. U praksi se pomoć JASPERS-a može pružati u bilo kojoj fazi projekta, od osmišljavanja pa sve do odobrenja, a u iznimnim slučajevima i nakon toga, tj. u fazi provedbe. Većina radnih zadataka povezana je s velikim projektima, odnosno projektima čiji troškovi prelaze utvrđeni prag[9] i za koje je potrebno odobrenje Komisije. JASPERS također može pružati potporu malim projektima, posebice ako su od posebne strateške važnosti, a za čije su odobrenje nadležne države članice.

8. Horizontalna potpora može se pružati u obliku savjeta za skupine različitih, ali povezanih projekata u jednoj ili više država članica ili u obliku strateških savjeta koji se pružaju tijelima država članica.

9. JASPERS je 2011. uspostavio platformu za umrežavanje čiji je cilj provoditi mjere jačanja kapaciteta. U okviru te platforme organiziraju se tečajevi osposobljavanja i konferencije namijenjene razmjeni kontakata kako bi se poboljšala sposobnost tijela država članica da osmišljavaju projekte u skladu s propisima EU-a i razmjenjivala najbolja praksa.

10. JASPERS je 2015. godine počeo provoditi i preispitivanja prijava velikih projekata u okviru postupka odobrenja velikih projekata koji provodi Komisija. Ta preispitivanja mogu se

---

[8] Memorandum o razumijevanju, 2006.

[9] Za programsko razdoblje 2007. – 2013., u skladu s člankom 39. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.), projekti čiji je ukupni trošak veći od 50 milijuna eura.

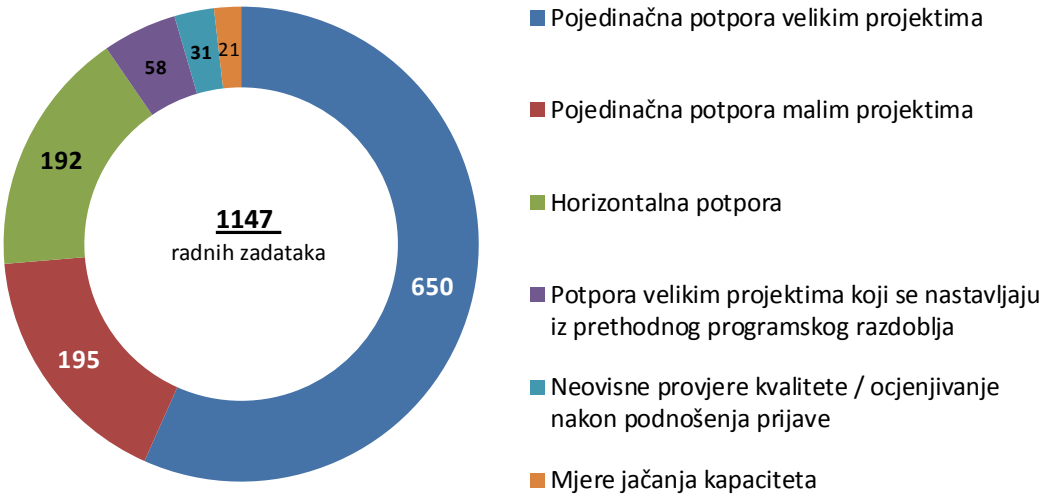
Za programsko razdoblje 2014. – 2020., u skladu s člankom 100. Uredbe br. 1303/2013 o zajedničkim odredbama, projekti čiji je ukupan prihvatljivi trošak veći od 50 milijuna eura, odnosno 75 milijuna za operacije koje doprinose promicanju održivog prometa i otklanjanju uskih grla u infrastrukturama glavnih mreža.

provoditi u obliku neovisnih provjera kvalitete (vidi ***odlomke 44. – 52.***). Neovisne provjere kvalitete na zahtjev država članica provodi posebna služba sa sjedištem u Bruxellesu, kako je utvrđeno Uredbom o zajedničkim odredbama[10]. Na zahtjev Komisije, a ne države članice, JASPERS od 2015. preispitivanja može provoditi i u obliku ocjenjivanja nakon podnošenja prijave. Opseg ocjenjivanja nakon podnošenja prijave uži je od opsega neovisnih provjera kvalitete. Neovisne provjere kvalitete i ocjenjivanja nakon podnošenja prijave mogu se provoditi i za velike projekte kojima je JASPERS već pružio savjetodavne usluge prije podnošenja prijave.

11. Od početka svojeg djelovanja 2006. do kraja 2016. godine JASPERS je dovršio 1147 radnih zadataka, od čega se otprilike dvije trećine njih odnosi na velike projekte. Pojedinosti o broju dovršenih radnih zadataka po vrstama prikazane su na ***slici 1.***

[10] Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

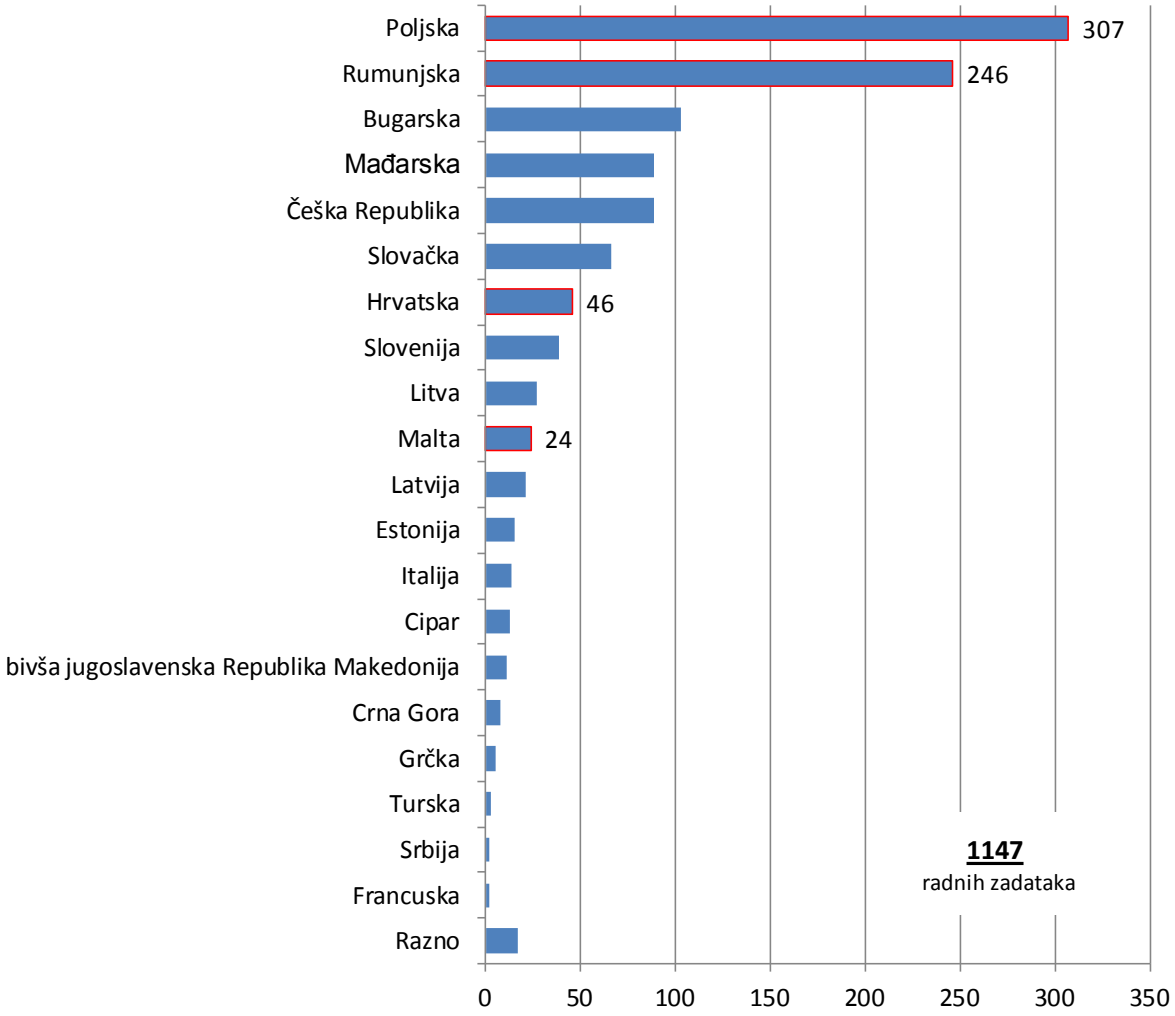
<u>Slika 1.</u> – Dovršeni radni zadatci JASPERS-a po vrstama (2006. – 2016.)



Izvor: analiza koju je Sud proveo na temelju podataka koje je dostavio JASPERS (stanje na dan 31. prosinca 2016.).

12. Gotovo 50 % svih dovršenih radnih zadataka JASPERS-a odnosi se na aktivnosti u Poljskoj (307) i Rumunjskoj (246). Broj radnih zadataka JASPERS-a u svakoj državi članici prikazan je na ***<u>slici 2.</u>***

<u>Slika 2.</u> – Dovršeni radni zadatci JASPERS-a po državama članicama



Izvor: analiza koju je Sud proveo na temelju podataka koje je dostavio JASPERS (stanje na dan 31. prosinca 2016.).

13. Od 2006. do prosinca 2016. Komisija je odobrila 963 velika projekta iz programskog razdoblja 2007. – 2013.[11] Od toga je njih 511 (otprilike 53 %) primalo pomoć JASPERS-a. U te je projekte ukupno uloženo oko 77,6 milijardi eura, pri čemu je ukupan doprinos EU-a iznosio 46,2 milijarde eura.

---

[11] Komisija je prema vlastitim podatcima iz 2017. godine donijela pozitivne odluke za 970 velikih projekata iz programskog razdoblja 2007. – 2013.

14. Broj svih radnih zadataka JASPERS-a tijekom programskih razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. po statusu njihova izvršenja i vrsti prikazan je u ***prilogu I.***

Opseg revizije i revizijski pristup

15. Svrha je ove revizije bila procijeniti je li JASPERS pozitivno doprinio projektima sufinanciranim sredstvima EU-a u državama članicama.
U tu se svrhu Sud usredotočio na tri različita područja. Kao prvo, ispitan je institucijski ustroj JASPERS-a, način na koji se njime upravljalo i opseg njegova djelovanja. U tom pogledu Sud nije obavio reviziju kreditnih aktivnosti EIB-a povezanih s projektima kojima se pružala pomoć JASPERS-a[12]. Kao drugo, Sud je provjerio stvarni utjecaj aktivnosti JASPERS-a na projekte iz uzorka i administrativne kapacitete država članica. U konačnici, ispitani su sustavi za praćenje i evaluaciju rada uspostavljeni na različitim razinama te učinkovitost i djelotvornost JASPERS-a.

16. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje od početka djelovanja JASPERS-a 2006. do kraja 2016. godine te su stoga njime obuhvaćeni radni zadatci i iz programskog razdoblja 2007. – 2013. i iz razdoblja 2014.– 2020. Sud je, u relevantnim slučajevima, uzimao u obzir i informacije o razdoblju do kolovoza 2017. koje su dostavile Komisija i EIB.

17. Sud je reviziju proveo na razini Komisije, odjela EIB-a zaduženog za JASPERS i Upravnog odbora JASPERS-a, kao i u četirima odabranim državama članicama: Hrvatskoj, Malti, Poljskoj i Rumunjskoj. Sud je te države članice odabrao na temelju opsega pomoći koje su primile od JASPERS-a, zemljopisnog položaja tih zemalja i njihove razine iskustva u pogledu uporabe fondova EU-a.

18. Konkretno, revizija Suda temeljila se na sljedećim dokazima:

- razgovorima sa službenicima i korisnicima na razini EU-a i na nacionalnoj razini

[12] U skladu s člankom 287. stavkom 3. UFEU-a, Sud ima pravo obaviti reviziju samo nad onim aktivnostima EIB-a koje su povezane s upravljanjem rashodima i prihodima iz proračuna EU-a.

- analizi dokumentacije i podataka koje su dostavila nacionalna tijela, odjel EIB-a zadužen za JASPERS i Komisija

- preispitivanju uzorka od 28 pojedinačnih radnih zadataka koji se odnose na projekte (od kojih se njih 25 odnosilo na velike, a 3 na male projekte) i 9 horizontalnih radnih zadataka JASPERS-a (***prilog II.***), pri čemu se u odabiru uzorka naglasak stavio na dovršene radne zadatke[13]

- pregledu 343 potvrde o pripremljenosti projekta povezanih s radnim zadatima u četirima posjećenim državama članicama

- analizi rezultata revizija usklađenosti koje je Sud proveo 2014. i 2015. u vezi s velikim projektima.

19. Nadalje, Sud je uzeo u obzir završno revizijsko izvješće o velikim projektima u GU-u REGIO, koje je u listopadu 2017. objavila Služba Komisije za unutarnju reviziju. Opsegom te revizije obuhvaćeno je preispitivanje procesa i kontrola koje je GU REGIO uspostavio za odobrenje i praćenje velikih projekata u programskom razdoblju 2014. – 2020., kao i, među ostalim, uporaba funkcije JASPERS-a za neovisnu provjeru kvalitete.

20. Pri provedbi određenih dijelova revizije koji su se odnosili na Hrvatsku i Poljsku Sud je surađivao s tamošnjim vrhovnim revizijskim institucijama (VRI) koje su u vrijeme revizije koju je obavljao Sud provodile vlastite revizije o utjecaju JASPERS-a na nacionalnoj razini[14]. Suradnja je uključivala razmjenu mišljenja o revizijskom pristupu i metodologiji te raspravu o glavnim rezultatima revizijskih aktivnosti za svaku od zemalja.

---

[13] 29 radnih zadataka iz uzorka odnosilo se na programsko razdoblje 2007. – 2013., dok ih se 8 odnosilo na programsko razdoblje 2014. – 2020. (vidi prilog II., a za cjelokupnu skupinu podataka vidi prilog I.).

[14] Izvješće poljskog Vrhovnog ureda za reviziju pod nazivom „Djelovanje inicijative JASPERS u Poljskoj” iz listopada 2016. i izvješće Državnog ureda za reviziju Republike Hrvatske pod nazivom „Utjecaj programske inicijative JASPERS na podnesene projektne prijedloge Republike Hrvatske za sufinanciranje iz fondova EU-a” iz svibnja 2017.

OPAŽANJA

Nedostatci u definiranju glavnih ciljeva JASPERS-a uzrokovali su poteškoće u njegovu djelovanju

21. Sud je mišljenja da su primjereno definirani i nedvosmisleni glavni strateški ciljevi čvrsta osnova za usmjeravanje resursa JASPERS-a na najvažnija područja. Oni su također važni za naknadno praćenje i evaluaciju djelovanja JASPERS-a, kao i za utvrđivanje područja u kojima je potrebna dodatna potpora. Sud je također mišljenja da su jasno definirane uloge i odgovornosti ključne za jamčenje transparentnosti i odgovornosti, kao i za izbjegavanje preklapanja i jamčenje nepristranosti u slučajevima kada je to važno. U tu svrhu Sud je procijenio institucijski ustroj JASPERS-a po njegovoj uspostavi 2006. i nakon produžetka njegova djelovanja 2014.

Glavni ciljevi JASPERS-a nisu bili dovoljno jasni i bili su djelomično proturječni

22. JASPERS je izvorno zamišljen kao inicijativa za programsko razdoblje 2007. – 2013. Svrha JASPERS-a prvi je put opisana u konceptnom dokumentu objavljenom 2005.[15] U njemu se navodi da će se prednost za primanje pomoći JASPERS-a dati velikim projektima u državama članicama koje su pristupile Europskoj uniji 2004. godine i kasnije, kao i Grčkoj, Španjolskoj i Portugalu[16].

23. U konceptnom dokumentu također se navodi da će Komisija i EIB preispitati djelovanje JASPERS-a nakon prve dvije godine kako bi odlučili o njegovu budućem strateškom usmjerenju jer u trenutku kada je JASPERS počeo djelovati nije bilo moguće precizno predvidjeti buduću potražnju Iako su opći prioriteti predviđeni u konceptnom dokumentu

---

[15] Završna inačica od 6. rujna 2005.

[16] Cipar, Češka Republika, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka i Slovenija te zemlje pristupnice Bugarska, Hrvatska i Rumunjska. Grčka, Španjolska i Portugal spomenute su u konceptnom dokumentu iz 2005., ali nisu uključene u memorandum o razumijevanju iz 2006. Pomoć se Grčkoj počela pružati 2013. (bez izmjena memoranduma o razumijevanju).

preneseni u memorandum o razumijevanju iz 2006. (vidi ***odlomke 2. i 3.***), određeni su aspekti u praksi odgođeni. Primjeri su takvih aspekata stavljanje naglaska na jačanje administrativnih kapaciteta država članica i obvezivanje na provedbu preispitivanja dvije godine nakon početka djelovanja.

24. Opći strateški cilj JASPERS-a, opisan u memorandumu o razumijevanju iz 2006., bio je pomoći državama članicama korisnicama u pripremi i podnošenju kvalitetnih projekata za financiranje bespovratnim sredstvima iz strukturnih i kohezijskih fondova. JASPERS je trebao doprinijeti bržem iskorištavanju raspoloživih sredstava EU-a. Oba cilja – poboljšanje kvalitete i bolja iskorištenost – vrijede i za programsko razdoblje 2014. – 2020.
Iako se u konceptnom dokumentu navela okvirna procjena broja očekivanih prijava velikih projekata na godišnjoj razini, prije pokretanja inicijative JASPERS za programsko razdoblje 2007. – 2013. nije obavljena konkretna procjena potreba. Za usporedbu, pri pripremi programskog razdoblja 2014. – 2020. Komisija je surađivala s JASPERS-om na provedbi formalizirane procjene potreba prije produženja mandata JASPERS-a i omogućavanja pristupa svim državama članicama (vidi ***odlomak 3.***). Međutim, Sud je utvrdio da je ta procjena potreba bila preoptimistična (vidi ***odlomak 52.*** i ***odlomke 87. – 90.***).

25. Krajnja je svrha JASPERS-a – pomaganje državama članicama da na najbolji mogući način iskoriste raspoloživu potporu iz strukturnih kohezijskih fondova – jasna. Dva glavna cilja koja su postavljena za JASPERS nisu bila jasna i precizno određena ni u jednom od dvaju predmetnih programskih razdoblja. Cilj poboljšanja kvalitete projekata, koji se trebao postići u okviru inicijative, nije precizno definiran, dok je cilj poboljšanja iskorištavanja sredstava EU-a[17] bio nejasan. Nadalje, ta dva glavna cilja bila su barem djelomično proturječna; primjerice, poboljšanje projekta moglo bi dovesti do daljnjih kašnjenja, čime bi se dovelo u pitanje iskorištavanje sredstava (vidi i ***odlomak 96.***). Time je pružena nezadovoljavajuća osnova za evaluaciju djelotvornosti inicijative.

---

[17] Bolje iskorištavanje znači da se sredstva EU-a općenito troše ranije i brže.

26. Komisija nije precizirala na kojoj će osnovi i na koji način ocjenjivati jesu li postignuti glavni ciljevi JASPERS-a. Primjerice, povećanje administrativnih kapaciteta – koje bi trebalo doprinijeti poboljšanju kvalitete projekata, kao i iskorištavanju sredstava – postavljeno je kao jedan od ciljeva u konceptnom dokumentu, ali nije kao takvo preneseno i u memorandum o razumijevanju za programsko razdoblje 2007. – 2013. Taj je cilj uključen tek u okvirni sporazum o partnerstvu za razdoblje 2014. – 2020., bez navođenja posebnih ciljeva. Stoga s tim ciljem ni u jednom od dvaju predmetnih programskih razdoblja nisu povezani posebni ciljevi te je umjesto toga povećanje administrativnih kapaciteta utvrđen kao dugoročni učinak. To je prouzrokovalo probleme navedene u nastavku.

27. Povećanje administrativnih kapaciteta po svojoj je naravi cilj koji je potrebno preispitati nakon određenog vremena; nakon što je država članica povećala svoje administrativne kapacitete u određenom području na željenu razinu, smanjuje se potreba za daljnjim mjerama za jačanje kapaciteta. U tom slučaju očekivalo bi se da se postavljaju tematski ciljevi koji bi, jednom kad su postignuti, jasno upućivali na to da određene mjere jačanja kapaciteta više nisu potrebne. U ovom pak konkretnom slučaju ni Komisija ni JASPERS nisu utvrdili nikakve posebne ciljeve u vezi s jačanjem kapaciteta.

Uloge i odgovornosti glavnih dionika nisu bile dovoljno jasne

28. Aktivnosti JASPERS-a najvećim se dijelom financiraju sredstvima Komisije, a provodi ih EIB na zahtjev država članica. Uloge i dogovornosti JASPERS-a i njegovih glavnih dionika[18] nisu bile jasno definirane ni u jednom od dvaju predmetnih programskih razdoblja, uključujući formalne sporazume potpisane između Komisije i EIB-a, kao što je godišnji sporazum o doprinosima.

[18] Države članice korisnice pomoći, Komisija, EIB i EBRD, pri čemu EBRD nije obuhvaćen opsegom revizije koju je proveo Sud zbog relativno ograničenog doprinosa inicijativi.

29. Sud je pronašao dokaze samo o postojanju formaliziranih radnih procedura za suradnju između JASPERS-a i država članica[19]. Međutim, te su procedure bile općenite naravi i obuhvaćale su samo radne zadatke koji su se odnosili na projekte.
U slučajevima u kojima su postojali sporazumi na razini pojedinačnih radnih zadataka (koji se nazivaju „sažetcima projekta"), Sud osim njih nije pronašao nikakve dokaze o postojanju formaliziranih institucijskih procedura za pružanje savjetodavne pomoći horizontalnim ili strateškim savjetodavnim aktivnostima ili aktivnostima jačanja kapaciteta. Isto tako, Sud nije pronašao nikakve dokaze o postojanju ikakvih zahtjeva prema kojima su države članice obvezne dokazati da su dobro iskoristile savjete koje im je dao JASPERS (što uključuje i pomoć malim projektima).

30. Nadalje, radne procedure za projekte nisu bile dovoljno sveobuhvatne, što je dovelo do razvoja prakse koja nije uvijek bila u skladu s ciljevima JASPERS-a. U Poljskoj su, primjerice, nacionalna tijela sustavno odlučivala uključiti JASPERS tek nakon što su veliki projekti već bili odobreni na nacionalnoj razini. To nije bilo u skladu s prioritetima JASPERS-a, koji je zamišljen tako da se uključi u postupak planiranja projekta što je ranije moguće.

31. JASPERS također nije imao jasno formalizirane radne procedure za suradnju s Komisijom. Konkretno, do 2008. godine, tj. dvije godine nakon početka inicijative, nije postojao nikakav oblik izvješćivanja o rezultatima radnih zadataka JASPERS-a. Takvo se izvješćivanje počelo provoditi u obliku potvrde JASPERS-a o pripremljenosti projekta – standardiziranog sažetka rada koji je JASPERS obavio na projektu koji je po potrebi popraćen preporukama za nacionalna tijela. Od 2008. godine nadalje, kad god je neki radni zadatak dovršen, JASPERS je sastavljao potvrdu o pripremljenosti projekta, a države članice bile su obvezne priložiti je pri podnošenju obrasca za prijavu velikih projekata Komisiji kako bi se ona mogla poslužiti tom potvrdom tijekom vlastitih postupaka ocjenjivanja.

32. Nacionalna tijela u dvjema od četiriju posjećenih država članica požalila su se na nejasna očekivanja i nekoordiniranu komunikaciju do kojih je došlo zbog toga što nije bilo jasno na

---

[19] Uvedeno: za Hrvatsku 2012., za Maltu 2006., za Poljsku 2006. i za Rumunjsku 2008.

koji način bi se trebalo surađivati s JASPERS-om[20]. Sud smatra da je u praksi Komisija klijent usluga JASPERS-a. JASPERS i Komisija smatraju države članice jedinim klijentima JASPERS-a jer JASPERS djeluje isključivo na njihov zahtjev, osim kad je riječ o ocjenjivanju nakon podnošenja prijave koje je uvedeno 2015. (vidi ***odlomak 35.***).

33. Isto tako, neizravnim klijentom JASPERS-a može se smatrati i EIB. EIB je 2006. definirao svoje dodatne institucijske ciljeve za JASPERS. Oni su uključivali povećanje mogućnosti kreditiranja i užu suradnju s nacionalnim tijelima[21]. EIB je očekivao da će u programskom razdoblju 2014. – 2020. ponovno moći iskoristiti povećane mogućnosti kreditiranja koje donosi JASPERS te izdati zajmove za projekte kojima se pruža pomoć JASPERS-a u iznosu od 10 milijardi eura, što je isti iznos kao u programskom razdoblju 2007. – 2013.[22] Zbog nedovoljnih revizorskih ovlasti (vidi ***odlomak 15.***) Sud nije procijenio jesu li pogodnosti povezane s kreditiranjem dovele do toga da je doprinos EIB-a JASPERS-u uistinu bio koristan. Isto tako, nije provjereno je li rizik od nedovoljne nepristranosti između savjetodavnih usluga JASPERS-a i kreditnih aktivnosti EIB-a bio prikladno ublažen.

34. JASPERS se općenito pridržavao uloge koja mu je namijenjena i koja ne obuhvaća sastavljanje projektne dokumentacije, kao što je analiza troškova i koristi i natječajna dokumentacija. Međutim, u ograničenom broju slučajeva (3 od 20 velikih projekata obuhvaćenih revizijom) Sud je utvrdio da su države članice ipak zatražile takve usluge od JASPERS-a i da je JASPERS udovoljio tim zahtjevima. Zapravo je na taj način JASPERS pružio besplatne savjetodavne usluge državama članicama angažiranjem i plaćanjem vanjskih konzultanata.

---

[20] Poljska i Hrvatska.

[21] Korporativni operativni plan EIB-a za razdoblje 2006. – 2008. iz siječnja 2006., koji je odobrilo Upravno vijeće EIB-a.

[22] Prema internom dopisu JASPERS-a upućenom Upravnom Vijeću EIB-a od 22. travnja 2014.

35. Otkad je Komisija 2015. uvela ocjenjivanje nakon podnošenja prijave (vidi i odlomak 53.), više nije zahtijevala da se uz prijavu velikog projekta priloži potvrda o pripremljenosti projekta. Međutim, JASPERS tu promjenu nije uključio u svoje radne procedure s državama članicama te je od njih i dalje zahtijevao prilaganje potvrde o pripremljenosti projekta uz svaku prijavu velikog projekta. Prema mišljenju Suda to što je JASPERS i dalje zahtijevao prilaganje potvrde o pripremljenosti projekta dobra je praksa jer je opseg te potvrde veći od opsega ocjenjivanja nakon podnošenja prijave. U vrijeme kada je Sud obavljao reviziju Komisija se ponovno počela služiti potvrdama o pripremljenosti projekta.

36. JASPERS je trebao donijeti dodatne koristi za Komisiju, i to smanjenjem potreba za vanjskim konzultantima koji bi joj pružali potporu u postupcima ocjenjivanja. Međutim, Sud je utvrdio da Komisija u određenim slučajevima nije iskoristila tu priliku. Utvrđeno je da je u otprilike 7 % odobrenih velikih projekata za programsko razdoblje 2007. – 2013. kojima je pružena pomoć JASPERS-a Komisija angažirala vanjska konzultantska poduzeća za obavljanje dijela posla koji se u određenoj mjeri preklapao s poslom koji je već obavio JASPERS.

U mnogim slučajevima JASPERS nije dovoljno usmjerio svoju pomoć

37. Prioritetna područja na koja je JASPERS usmjeravao pomoć temeljila su se na željama država članicama, koje bi trebale biti u skladu s kohezijskom politikom EU-a. JASPERS pak nije odredio nikakva posebna prioritetna područja za pružanje pomoći državama članicama. U konceptnom dokumentu iz 2005. i priručniku JASPERS-a za unutarnju kvalitetu, koji se počeo upotrebljavati tek 2010., navodi se da je potrebno savjetovati se s Komisijom o odabiru pojedinačnih ili horizontalnih radnih zadataka prije nego što Upravni odbor može odobriti nacionalne akcijske planove u vezi s JASPERS-om. Ti su akcijski planovi bili od strateške važnosti jer su u njima definirani opseg i ograničenja aktivnosti koje je JASPERS mogao provesti u državama članicama. Međutim, u programskom razdoblju 2007. – 2013. savjetovanje s Komisijom nije se uvijek obavljalo za male projekte i horizontalne radne zadatke.

38. Uvođenje fleksibilnih višegodišnjih akcijskih planova za JASPERS za programsko razdoblje 2014. – 2020. dovelo je do manje preciznog planiranja, pa čak i do manje učestalog

savjetovanja s Komisijom, čime se smanjila njihova strateška vrijednost. U stvarnosti je JASPERS prihvatio gotovo sve zahtjeve (98 %) za pojedinačne i horizontalne radne zadatke koje su države članice podnijele tijekom oba programska razdoblja. Za pojedinosti vidi ***tablicu 2.***

Tablica 2. – Pregled radnih zadataka koje je JASPERS odbio u programskim razdobljima 2007. – 2013. i 2014. – 2020.

Vrsta radnog zadatka	2007. – 2013.			2014. – 2020.			Ukupno		
	svi	odbijeni	%	svi	odbijeni	%	svi	odbijeni	%
Veliki projekti	916	31	**3%**	367	0	**0%**	1283	31	**2%**
Mali projekti	231	4	**2%**	71	0	**0%**	302	4	**1%**
Horizontalna potpora	221	1	**0%**	144	1	**1%**	365	2	**1%**
	1368	***36***	***3%***	***582***	***1***	***0%***	***1950***	***37***	***2%***

Napomena: u načelu nije moguće odbiti radne zadatke koji se odnose na jačanje kapaciteta, ocjenjivanje nakon podnošenja prijave i neovisnu provjeru kvalitete.
Odbijeno – JASPERS je odbio službeni zahtjev za radni zadatak.

Izvor: analiza koju je Sud proveo na temelju izvatka iz baze podataka JASPERS-a (stanje u prosincu 2016.).

39. Od 2006. do kraja 2015.[23] otprilike 22 % svih otvorenih pojedinačnih radnih zadataka (koji se odnose na velike i male projekte) i horizontalnih radnih zadataka je obustavljeno. 85 % njih je otkazano dok je preostalih 15 % suspendirano[24]. Za pojedinosti vidi ***tablicu 3.*** Na aktivnosti obavljene na tim obustavljenim radnim zadatcima utrošeno je 8 % ukupnog radnog vremena osoblja JASPERS-a tijekom tog razdoblja[25]. Radni zadatci mogu se otkazati iz brojnih razloga, uključujući slučajeve u kojima je opseg projekta smanjen u tolikoj mjeri da se projekt više ne smatra velikim ili čak slučajeve u kojima se odustalo od provedbe projekta.

---

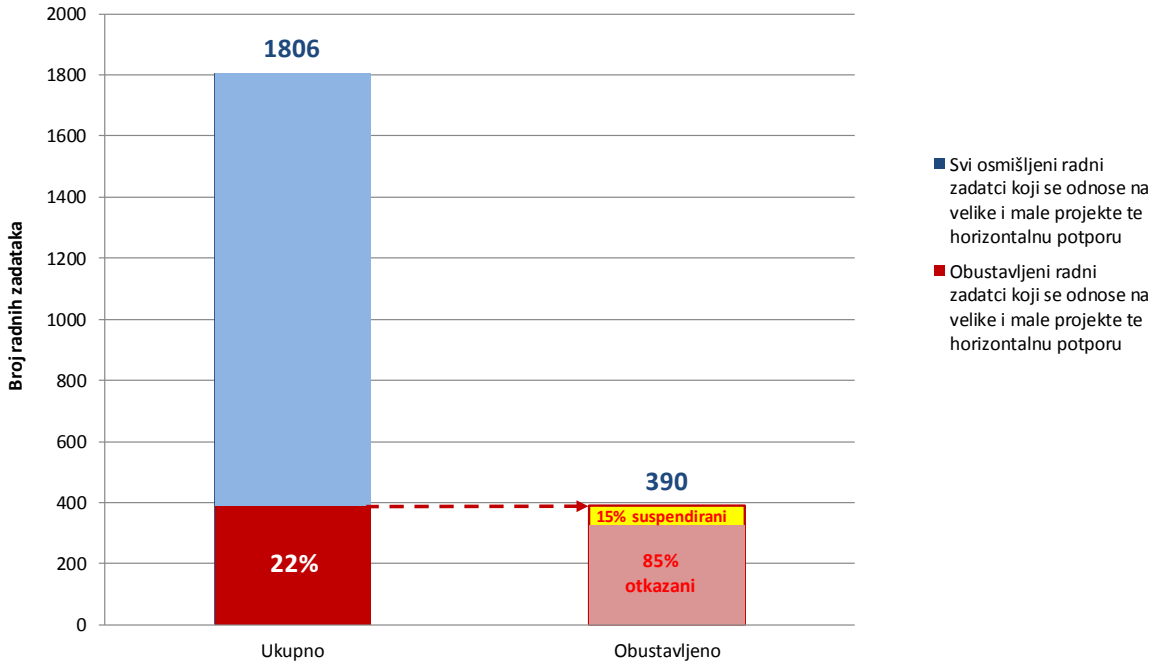
[23] JASPERS nije dostavio informacije o ukupnom radnom vremenu svojeg osoblja za 2016.

[24] Do otkazivanja ili privremenih obustava često je dolazilo zbog toga što se za povezane projekte više nije tražilo sufinanciranje sredstvima EU-a. U nekoliko slučajeva od projekata se odustajalo jer su prethodno podijeljeni u nekoliko manjih projekata.

[25] Na temelju stvarnih troškova JASPERS-a u razdoblju 2006. – 2015. (vidi ***tablicu 1***.), koje su uglavnom činili troškovi povezani s osobljem, Sud je procijenio da je vrijednost radnog vremena utrošenog na obustavljene radne zadatke iznosila 20 milijuna eura.

Međutim, prema mišljenju Suda tako visoka stopa obustavljenih radnih zadataka upućuje na loše usmjeravanje.

<u>Slika 3.</u> – Pregled otkazanih i suspendiranih radnih zadataka (veliki i mali projekti te horizontalna potpora) u razdoblju od 2006. do kraja 2015.



Napomena: Obustavljeni radni zadatci – suspendirani i otkazani radni zadatci:
Suspendiran – radni zadatak koji su država članica ili JASPERS stavili „na čekanje".
Otkazan – radni zadatak koji je država članica otkazala.

Izvor: analiza koju je Sud proveo na temelju izvatka iz baze podataka JASPERS-a (stanje u prosincu 2016.).

40. Utvrđeno je da Komisija u konačnici nije odobrila 14 % svih velikih projekata za koje su države članice podnijele prijavu za sufinanciranje sredstvima EU-a u razdoblju 2007. – 2013. Sud je na temelju informacija iz baze podataka Komisije došao do pozitivnog zaključka da većina neodobrenih velikih projekata (njih otprilike 95 %) nije primala pomoć JASPERS-a. Razlozi su bili višestruki: projektima je smanjen opseg ili su podijeljeni u više manjih projekata ili su pak, zbog kašnjenja, stavljeni na čekanje kako bi se omogućilo da se provedu

u sljedećem razdoblju prihvatljivosti. U manjem broju slučajeva Komisija ih je odbila ili su ih otkazale države članice.

41. Nadalje, Sud je utvrdio da je JASPERS počeo pružati pomoć velikim projektima u kojima su postojala kašnjenja i koje je bilo potrebno prenijeti iz prethodnog programskog razdoblja (projekti koji se nastavljaju iz prethodnog programskog razdoblja). Do 2015. godine otvoreno je 59 radnih zadataka te vrste[26]. To nije bilo u skladu s glavnim prioritetom JASPERS-a, odnosno razvojem novih velikih projekata pružanjem konvencionalne savjetodavne pomoći.

42. Sud je također primijetio da je JASPERS nastavio poticati države članice da prošire svoju uporabu pomoći za horizontalne radne zadatke i projekte tijekom njihove faze provedbe.

43. Na temelju evaluacije JASPERS-a u sredini programskog razdoblja, koja je provedena u prosincu 2012. u ime Komisije, preporučeno je da JASPERS poboljša svoj strateški pristup i formaliziranje svojih radnih procedura s Komisijom. Sud je utvrdio da su ta pitanja bila problematična i u programskom razdoblju 2014. – 2020.

Postojali su znatni nedostatci u uspostavi nove funkcije neovisne provjere kvalitete za programsko razdoblje 2014. – 2020.

44. U studenome 2013. Komisija je u okviru svoje strategije tehničke pomoći za programsko razdoblje 2014. – 2020. imenovala JASPERS neovisnim stručnim tijelom[27]. To je učinila bez ikakve prethodne formalne evaluacije. JASPERS je, u svrhu obavljanja te dužnosti i u dogovoru s EIB-om, 2014. godine počeo obavljati neovisne provjere kvalitete (svoje prvo izvješće o neovisnoj provjeri kvalitete dovršio je 2016.). Komisija i JASPERS posebno su preporučili da se neovisne provjere kvalitete obavljaju za velike projekte kojima je već

---

[26] Do kraja 2016. od tih radnih zadataka dovršeno je njih 58.

[27] Strategija za tehničku pomoć za programsko razdoblje 2014. – 2020. koju je GU REGIO usvojio 11. studenoga 2013.

pružena savjetodavna pomoć JASPERS-a, iako se mogu obavljati i za velike projekte kojima takva pomoć prethodno nije pružena.

45. Obavljanje neovisne provjere kvalitete važna je nova funkcija JASPERS-a te je Komisija predvidjela da se države članice njome služe za ocjenu velikih projekata. Stoga je Sud očekivao da će pronaći formalno usvojene interne postupke u vezi s provjerom kvalitete. Međutim, do listopada 2017. nisu bili usvojeni nikakvi postupci za neovisnu provjeru kvalitete u okviru JASPERS-a. Jedini raspoloživi dokument bio je nacrt priručnika o postupcima neovisnih provjera kvalitete. Do listopada 2017. JASPERS je objavio osam izvješća o neovisnim provjerama kvalitete, što je dovelo do toga da je Komisija automatski odobrila povezane velike projekte.

46. Kako bi se zajamčila nepristranost neovisnih provjera kvalitete, Komisija zahtijeva da se one provode potpuno funkcijski neovisno od savjetodavnih usluga JASPERS-a. Namjera je bila da se to postigne fizičkom podjelom na odjel za savjetodavne usluge i odjel za neovisnu provjeru kvalitete. Nacrt priručnika o postupcima obavljanja neovisnih provjera kvalitete bio je glavni dokument koji je dostavljen Sudu, a koji se odnosio na postupke obavljanja neovisnih provjera kvalitete. Sadržavao je niz odredbi kojima bi se mogla ugroziti neovisnost djelovanja službe za neovisnu provjeru kvalitete.

47. Služba Komisije za unutarnju reviziju izvijestila je da se provjerama kvalitete koje obavlja GU REGIO ne rješava na prikladan način pitanje mogućeg sukoba interesa između savjetodavne službe JASPERS-a i službe JASPERS-a za neovisnu provjeru kvalitete. Služba za unutarnju reviziju preporučila je GU-u REGIO da analizira stvarne i navodne sukobe interesa između savjetodavne službe JASPERS-a i službe za neovisnu provjeru kvalitete i da po potrebi uvede mjere ublažavanja.

48. Također je utvrđeno da je isti ravnatelj bio odgovoran za odobrenje rada i službe za neovisnu provjeru kvalitete i savjetodavne službe, čime je dodatno ugrožena neovisnost službe za neovisnu provjeru kvalitete.

49. Neovisne provjere kvalitete ključan su dio na temelju kojeg Komisija odobrava velike projekte. Zahtjevi u pogledu toga od čega se treba sastojati neovisna provjera kvalitete

propisani su sekundarnim zakonodavstvom. Međutim, Komisija nema izravan utjecaj na sadržaj priručnika za postupke kojim se uređuje obavljanje neovisnih provjera kvalitete. Isto tako, JASPERS nije potpisao nikakve radne procedure o neovisnim provjerama kvalitete s Komisijom.

50. Postupak obavljanja neovisne provjere kvalitete razlikuje se od savjetodavnog postupka utoliko što se u okviru njega od Komisije traži da dokaže ozbiljne nedostatke u izvješću o neovisnoj provjeri kvalitete s kojim se ne slaže. Prema mišljenju Suda to je težak zadatak za Komisiju jer ona tada nema više pristup povezanoj dokumentaciji. Ako to ne učini, neovisna provjera kvalitete automatski se prihvaća nakon tri mjeseca. U takvim slučajevima odluke Komisije o odobrenju velikih projekata zapravo donosi JASPERS, koji je zadužen za neovisne provjere kvalitete.

51. Do trenutka u kojem je Sud obavljao reviziju JASPERS je već bio sastavio standardizirane radne procedure za neovisne provjere kvalitete za sve države članice, no nisu ih potpisale sve države članice. Do kraja 2016. devet država članica potpisalo je radne procedure, no ne i Rumunjska[28], Češka Republika i Italija, koje su bile među državama članicama za koje se očekivalo da će podnijeti najveći broj prijava za velike projekte.

52. Kako je navedeno u odlomcima 87. i 90., broj velikih projekata u programskom razdoblju 2014. – 2020. i rokovi za njihovo podnošenje bili su preoptimistični. Slično tome, Sud je utvrdio da je precijenjena mjera u kojoj će države članice upotrebljavati neovisne provjere kvalitete. U prosincu 2013. Komisija je očekivala da će većina glavnih korisnika kohezijske politike upotrebljavati neovisne provjere kvalitete. U srpnju 2015. JASPERS je procijenio da će se postupak neovisne provjere kvalitete primijeniti na oko 50 % svih velikih projekata. Konkretno, procijenio je da će to biti slučaj za 20 projekata 2015., 70 projekata 2016. i 66 projekata 2017. Ipak, do kraja 2016. JASPERS je objavio tek tri

[28] Radne procedure s Rumunjskom potpisane su 27. travnja 2017.

izvješća o neovisnim provjerama kvalitete za velike projekte, koji su svi već primili savjetodavnu pomoć JASPERS-a (uključujući izdavanje potvrde o pripremljenosti projekta).

53. Komisija je izvorno predvidjela da se prijave za sve velike projekte na koje nije primijenjen postupak neovisne provjere kvalitete podnose izravno Komisiji i da se na te projekte zatim primijeni postupak ocjenjivanja nakon podnošenja prijave[29].

Komisija nije potpisala nikakve sporazume s JASPERS-om o radnim procedurama ili metodama koje se trebaju primjenjivati pri ocjenjivanju nakon podnošenja prijave. Ipak, JASPERS je iskoristio najveći mogući broj dana za obavljanje ocjenjivanja nakon podnošenja prijave, odnosno 20 radnih dana. Do kraja 2016. JASPERS je dovršio 28 radnih zadataka koji su se odnosili na ocjenjivanje nakon podnošenja prijave (što uključuje i njih 24 za Poljsku), dok je prvotna procjena bila da će ih dovršiti 90.

JASPERS je utjecao na kvalitetu projekata, ali nije mogao utjecati i na iskorištavanje sredstava

54. Sud je nastojao utvrditi je li JASPERS postigao svoju opći cilj povećanja kvalitete projekata i ubrzavanja procesa odobrenja koji provode Komisija ili nacionalna tijela. Postizanje tog cilja trebalo bi dovesti do poboljšanja gospodarske i socijalne kohezije i povećanja iskorištenosti sredstava EU-a.

Općenito sveobuhvatna pomoć JASPERS-a doprinijela je sastavljanju kvalitetnije projektne dokumentacije i bržem odobrenju projekata

55. Općenito gledajući, što se JASPERS ranije uključi u projekt, to je njegov utjecaj veći. Sud je ispitao potvrde o pripremljenosti projekta koje su izdane za sva 343 dovršena radna zadatka koji se odnose na velike projekte u četiri posjećene države članice. U svrhu tog ispitivanja,

---

[29] U okviru postupka ocjenjivanja nakon podnošenja prijave JASPERS u ime Komisije provodi velik dio posla u vezi s ocjenjivanjem kako bi omogućio Komisiji da donese odluku.

uzimale su se u obzir različite faze u kojima se JASPERS prvi put uključio u projekt (vidi ***okvir 1.***).

Okvir 1. – Različite faze u kojima se JASPERS uključuje u projekte

1. Idejna faza: utvrđuju se potrebe koje se zatim raspoređuju prema razini prioritetnosti.

2. Faza studije predizvedivosti: predlažu se moguća rješenja za zadovoljenje potreba utvrđenih u prethodnoj fazi.

3. Faza studije izvedivosti: odabire se rješenje za zadovoljenje utvrđenih potreba. Korisnik određuje niz mogućih rješenja za zadovoljenje utvrđenih potreba s pomoću određenog ulaganja te utvrđuje ključne značajke i vjerojatni trošak svakog od mogućih rješenja. Prema mišljenju Suda to je posljednja faza u kojoj uključivanje JASPERS može imati relativno velik utjecaj na projekt.

4. Faza podnošenja prijave: detalji projekta razrađuju se na temelju studije izvedivosti. Korisnik priprema cjelokupnu prijavu projekta i traži od JASPERS-a da je ocijeni ili pregleda prije nego što je podnese upravljačkom tijelu ili Komisiji.

5. Faza provedbe: podrazumijeva fizičku provedu projekta. Obično nastupa nakon što su upravljačko tijelo ili Komisija odobrili projekt.

56. Sud je utvrdio da se JASPERS uglavnom uključivao u fazama studije predizvedivosti (u 15 % slučajeva) i studije izvedivosti (52 %) projekata. Tijekom razgovora obavljenih u okviru revizije, nacionalna tijela i korisnici radnih zadataka JASPERS-a obuhvaćenih revizijom – osim onih koji su ispitani na Malti – izjavili su da se JASPERS, općenito gledajući, uključivao u dovoljno ranoj fazi razvoja projekta.

57. Analizom aktivnosti JASPERS-a koju je proveo Sud utvrđeno je 13 područja u kojima JASPERS pruža pomoć[30]. Pregledom potvrda o pripremljenosti projekta za sva 343 dovršena

[30] U 13 područja u kojima se pružala pomoć ubrajaju se: analiza troškova i koristi, tržišno natjecanje i državna potpora, nabava, procjena troškova projekta, analiza rizika i osjetljivosti, provedba i ustrojstvo projekta, studija izvedivosti, pitanja u vezi s okolišem, pitanja u vezi s financiranjem i obrazac za prijavu projekta.

radna zadatka koji se odnose na velike projekte u četiri posjećene države članice Sud je utvrdio je da je JASPERS najčešće pružao pomoć u sljedećih pet područja (poredanih prema učestalosti od najčešćeg prema najmanje čestom): studija izvedivosti, obrazac za prijavu projekta, analiza troškova i koristi, pitanja u vezi s okolišem i pitanja u vezi s financiranjem. Sud je primijetio da JASPERS, prema svojem internom priručniku za postupke, u određenim područjima (kao što je nabava) može pružiti tek ograničene savjete. Utvrđeno je i da su države članice ograničile angažman JASPERS-a u području državne potpore: na Malti, primjerice, postoji posebno tijelo nadležno za državnu potporu, tako da JASPERS praktički nikad nije djelovao u tom području na Malti.

58. U revizijskom uzorku od 20 velikih projekata (vidi ***prilog II.***), područja u kojima je JASPERS najčešće pružao potporu bila su pregled obrazaca za prijavu, provjera ukupnih prijedloga i studija izvedivosti, analize troškova i koristi te pitanja u vezi s okolišem. Utvrđeno je da je pomoć JASPERS-a općenito bila sveobuhvatna te da je doprinijela kvaliteti projektne dokumentacije. To je odraz politike JASPERS-a prema kojoj se pomoć može pružati u nekoliko područja, bez obzira na to u kojoj je fazi JASPERS uključen. Ovo opažanje potvrdili su korisnici radnih zadataka te hrvatski i poljski VRI-jevi tijekom koordiniranih revizija. Nadalje, Sud je primijetio da se većina korisnika radnih zadataka obuhvaćenih revizijom koristila potporom vanjskih konzultantskih poduzeća, čak i u područjima u kojima je JASPERS često pružao svoje savjetodavne usluge.

59. Općenito gledajući, utvrđeno je da su radni zadatci JASPERS-a u revizijskom uzorku od 20 velikih projekata (vidi ***prilog II.***) u načelu trajali duže u slučajevima u kojima je JASPERS bio uključen u ranoj fazi projekta. Iznimku je činio cestovni sektor: u tom su sektoru radni zadatci u projektima u koje se JASPERS uključio kasnije, tj. u fazi podnošenja prijave, trajali duže (u prosjeku 1688 dana) nego oni u projektima u koje se JASPERS uključio ranije, tj. u fazi studije izvedivosti (834 dana).

60. Za očekivati je da će radni zadatci trajati duže u slučajevima u kojima se JASERS uključio u ranijoj fazi. Međutim, time bi se trebalo skratiti vrijeme potrebno da Komisija odobri projekt. Utvrđeno je da je projektima iz uzorka Suda u koje se JASPERS uključio u fazi podnošenja prijave trebalo 207 dana za dobivanje odobrenja Komisije, dok je vrijeme potrebno za

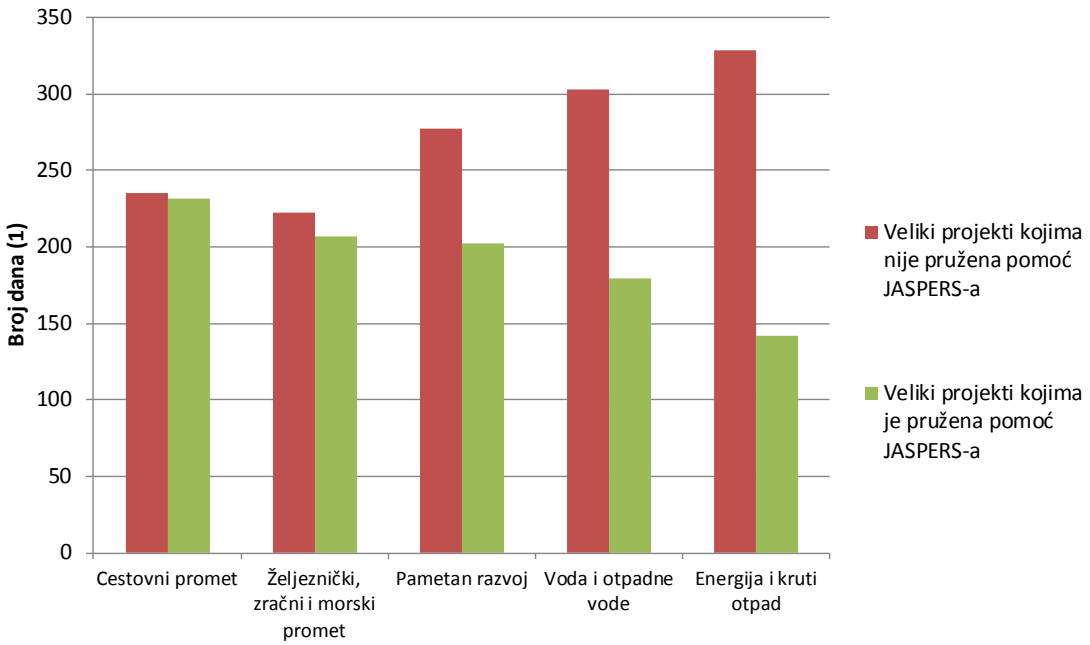
odobrenje projekata u koje je JASPERS bio uključen u ranijoj fazi bilo 205 dana, što znači da se ne može govoriti o nikakvom pravom skraćenju vremena potrebnog za odobrenje. Skraćenje vremena potrebnog za odobrenje vidljivije je u slučajevima u kojima se JASPERS uključio u fazi studije predizvedivosti, kada je iznosilo 183 dana.

61. Među velikim projektima kojima je pružena pomoć JASPERS-a u četirima državama članicama koje je Sud posjetio Komisija je najbrže odobravala velike projekte na Malti (u prosjeku je bilo potrebno 126 dana). Svim velikim projektima na Malti koji su obuhvaćeni revizijom pružena je pomoć JASPERS-a te je neke od njih Komisija neslužbeno pregledala prije službenog podnošenja prijave, što nije bio slučaj za projekte u ostalim trima posjećenim zemljama. Od svih velikih projekata iz uzorka Suda koji su primili pomoć, projektima u Hrvatskoj trebalo je najduže vremena da ih Komisija odobri (281 dan).

62. Sud je na temelju baza podataka Komisije i JASPERS-a koje sadržavaju informacije o svim velikim projektima odobrenima tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. procijenio je li Komisija velike projekte kojima je pružena pomoć JASPERS-a odobrila u kraćem roku. Utvrđeno je da su u prosjeku odluke o velikim projektima koji su primili pomoć JASPERS-a donesene 22 % brže od odluka o projektima koji nisu primili takvu pomoć[31]. Ovo opažanje potvrdili su poljski i hrvatski VRI-jevi tijekom koordiniranih revizija. Taj je učinak bio najvidljiviji u energetskom sektoru i sektoru krutog otpada (vidi ***sliku 4.***).

[31] Velikim projektima kojima je pružena pomoć JASPERS-a u prosjeku je bilo potrebno 198 dana (nisu uračunani prekidi), dok je za projekte kojima nije pružena pomoć bilo potrebno 255 dana.

<u>Slika 4.</u> – Vrijeme potrebno Komisiji da donese odluku o velikim projektima tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. (po sektorima)

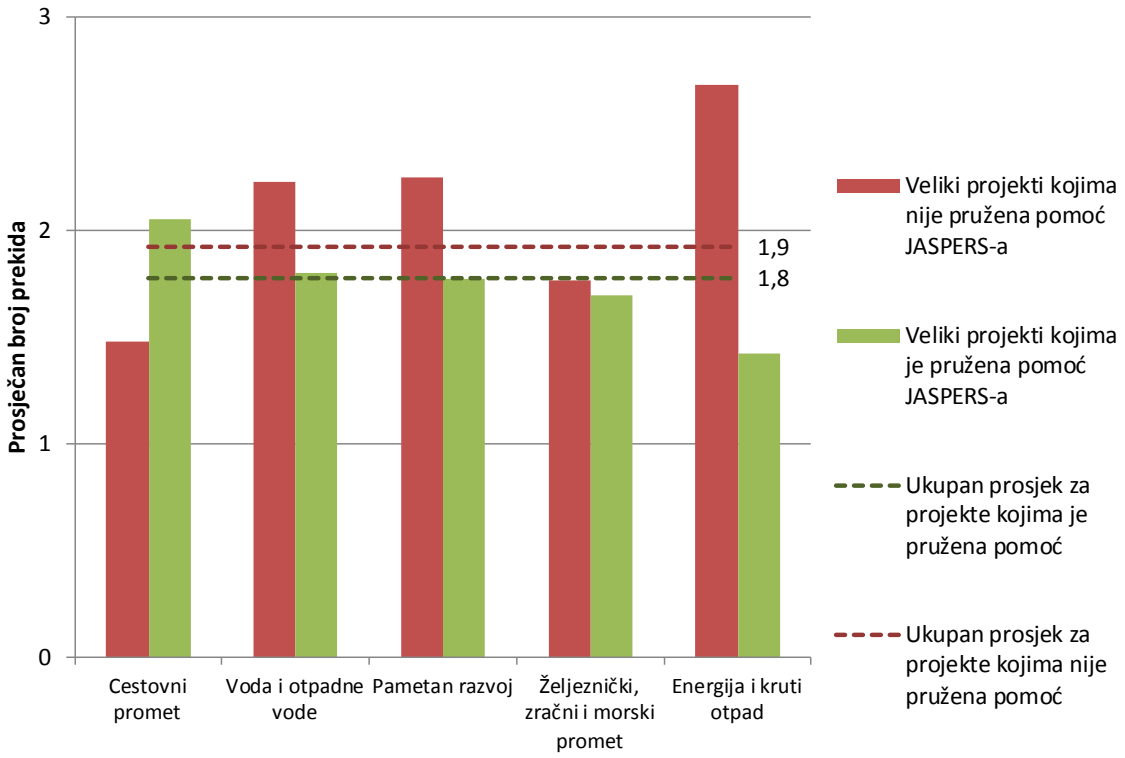


[1] Proteklo vrijeme bez uračunanih prekida.

Izvor: analiza podataka Komisije koju je Sud proveo na temelju baze podataka SFC (od 6. travnja 2017.).

63. Prema mišljenju Suda za očekivati bi bilo da će pomoć JASPERS-a doprinijeti kvaliteti prijava projekata, čime bi se smanjila potreba za time da Komisija prekida njihov postupak odobrenja. To je upravo bio slučaj u svim sektorima u programskom razdoblju 2007. – 2013., osim u cestovnom, te je opće stanje bilo toliko loše da je prosječan broj prekida za projekte kojima je pružena pomoć i kojima nije pružena pomoć bio podjednak u svim sektorima. Dodatne pojedinosti prikazane su na ***<u>slici 5.</u>***

<u>Slika 5.</u> – Prosječan broj prekida tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013.



Izvor: analiza koju je Sud proveo na podatcima iz baze podataka SFC Komisije (od 6. travnja 2017.).

64. Iako je u programskom razdoblju 2007. – 2013. postupak odobrenja projekata kojima je pružena pomoć općenito bio brži nego za projekte kojima nije pružena pomoć, Komisija je u predviđenom roku od 90 dana od primitka prijave projekta uspjela odobriti tek oko 15 % (76 od 513) velikih projekata kojima je pružena pomoć i 7 % (31 od 463) velikih projekata kojima nije pružena pomoć[32]. Za velike projekte kojima je pružena pomoć Komisija je predviđeni rok od 90 dana u prosjeku prekoračila za 198 dana. Ako se uzmu u obzir prekidi, Komisija je svoje odluke u prosjeku donosila gotovo godinu dana (342 dana) nakon datuma podnošenja prijave velikog projekta.

[32] Za programsko razdoblje 2007. – 2013.: članak 41. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006. Za programsko razdoblje 2014. – 2020.: članak 102. stavci 1. i 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

65. Dodatna korist koja bi se trebala ostvariti potvrdama o pripremljenosti projekta bila je ta da će one pomoći u pojednostavnjenju procesa prijave velikih projekata; ako JASPERS u svojoj potvrdi o pripremljenosti projekta ne utvrdi nikakve veće poteškoće, Komisija bi trebala moći iskoristiti tu potvrdu u okviru ubrzanog postupka odobrenja. Potvrde su se ukupno gledajući iskoristile za tek 29 % velikih projekata koji su primili pomoć JASPERS-a tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. (vidi ***okvir 2***.).

Okvir 2. – Pojednostavnjenje procesa prijave velikih projekata zahvaljujući uporabi ubrzanog postupka

Sud je analizirao kako je ubrzani postupak s pomoću potvrde o pripremljenosti projekta utjecao na vrijeme koje je bilo potrebno Komisiji za donošenje odluke o velikim projektima kojima je pružena pomoć JASPERS-a. Utvrđeno je da je u prosjeku donošenje odluka u okviru ubrzanih postupaka bilo 35 % brže od donošenja odluka izvan takva postupka.

66. Za programsko razdoblje 2014. – 2020. Komisija je do kraja 2016. donijela 17 odluka o novim velikim projektima na koje se primjenjivao postupak ocjenjivanja nakon podnošenja prijave (vidi ***odlomak 53.***), pri čemu je za odobrenje u prosjeku bilo potrebno 111 dana[33]. To je znatan napredak u odnosu na stanje u razdoblju 2007. – 2013.

Općenito gledajući, JASPERS je utjecao na kvalitetu velikih projekata obuhvaćenih revizijom

67. Sud je analizirao utjecaj savjetodavnih usluga JASPERS-a na kvalitetu velikih projekata. U tu je svrhu procijenio utjecaj savjetodavnih usluga na planirani opseg i ostvarenja velikih projekata, njihove rezultate ili učinak, njihove troškove i rokove u kojima su dovršeni. Za više od pola projekata obuhvaćenih revizijom JASPERS je prihvatio zahtjeve država članica da se prvi put uključi u fazi prijave projekta kako bi pregledao projektnu dokumentaciju (vidi ***odlomak 55.***). U ***tablici 3.*** prikazani su kvantificirani zaključci za sve velike projekte obuhvaćene revizijom.

[33] Prekidi nisu uračunani.

<u>Tablica 3.</u> – Utjecaj savjetodavnih usluga JASPERS-a na određene parametre povezane s kvalitetom velikih projekata obuhvaćenih revizijom

	Aspekt	Utjecaj tijekom planiranja			
		nema znatnog utjecaja		znatan utjecaj	uzorak projekata[1]
		nema utjecaja	umjereni utjecaj		
1	**Opseg/ostvarenja projekta**	58%	26%	16%	19
2	**Trošak projekta**	35%	45%	20%	20
3	**Rezultati/učinak projekta**	63%	32%	5%	19
4	**Vremenski okvir provedbe**	95%	5%	—	19

[1] Broj velikih projekata (od njih ukupno 20) koji su u vrijeme obavljanja revizije bili dovoljno uznapredovali da se o njima može donijeti zaključak.

Napomena:

Nema utjecaja – ne postoje dokazi da je došlo do promjena zbog utjecaja JASPERS-a na analizirane aspekte.

Umjereni utjecaj – postoje dokazi da je došlo do manjih promjena zbog utjecaja JASPERS-a na analizirane aspekte.

Znatan utjecaj – jasni dokazi da je došlo do važnih (vidljivih) promjena zbog utjecaja JASPERS-a na analizirane aspekte.

Izvor: analiza koju je Sud proveo na temelju ispitivanja revizijskog uzorka sastavljenog od pojedinačnih radnih zadataka koji se odnose na velike projekte.

68. Ukupno gledajući, JASPERS je u većini slučajeva utjecao na barem jedan od četiriju parametra povezanih s kvalitetom velikih projekata obuhvaćenih revizijom. Kad je riječ o planiranom opsegu ili ostvarenjima velikih projekata obuhvaćenih revizijom, utvrđeno je da je JASPERS u većini slučajeva imao neznatan ili nikakav utjecaj. Međutim, bilo je i primjera u kojima je ostvaren znatan utjecaj. Osim toga, utvrđeno je da je pomoć JASPERS-a utjecala na planirani trošak u otprilike dvjema trećinama velikih projekata obuhvaćenih revizijom. U većini slučajeva utvrđeno je da JASPERS nije imao nikakav utjecaj ili da je imao neznatan utjecaj na planirane rezultate ili učinak velikih projekata obuhvaćenih revizijom. Neki od primjera navedeni su u ***<u>okviru 3.</u>***

Okvir 3. – Primjeri znatnog i umjerenog utjecaja JASPERS-a na planirani opseg, ostvarenja, troškove ili rezultate dvaju velikih projekata na Malti i u Poljskoj

Za projekt Kohezijskog fonda na Malti za izgradnju nacionalne infrastrukture za ublažavanje posljedica oluja utvrđeno je da je pomoć JASPERS-a dovela do znatnih izmjena oblika i opsega

projekta, koje su podrazumijevale smanjenje ponovne uporabe vode preostale nakon oluje, za koje je pruženo nezadovoljavajuće gospodarsko obrazloženje. Umjesto toga, JASPERS je savjetovao nadležne za planiranje projekta da se usredotoče na infrastrukturu za ublažavanje posljedica poplava u najrizičnijim područjima. To je dovelo do povećanja u planiranoj ciljnoj vrijednosti ostvarenja projekta od 11 % (povećanje kapaciteta zahvata oborinske vode). Slijedom toga, ciljna vrijednosti jednog od rezultata projekta, odnosno broj stanovnika zaštićenih od poplava, povećao se za oko 226 %. Znatna izmjena oblika i opsega projekta dovela je do smanjenja planiranih troškova projekta na 62.5 milijuna eura. Izvorno planirani troškovi projekta koje su navela malteška tijela iznosili su 70 milijuna eura.

U projektu Kohezijskog fonda u Poljskoj za izgradnju uređaja za pročišćavanje otpadnih voda Sud je utvrdio da je pomoć JASPERS-a imala umjereni utjecaj jer je dovela do proširenja planiranog opsega projekta na modernizacijske radove za poboljšanje kvalitete vode za piće. Tim su proširenjem povećana planirana ostvarenja i rezultati projekta. Nadalje, JASPERS je imao umjereni utjecaj na planirane troškove projekta. Savjeti koje je pružio JASPERS doveli su do povećanja financijskih sredstava EU-a od 7,5 %. JASPERS je također pružio savjete o tome kako optimizirati nadzor nad građevinskim radovima u okviru projekta.

69. U većini slučajeva utvrđeno je da JASPERS nije imao nikakav utjecaj na planirani vremenski okvir provedbe velikih projekata obuhvaćenih revizijom (vidi ***tablicu 3.***).

70. Analizirano je i u kojoj su mjeri uistinu dosegnuti planirani parametri povezani s kvalitetom projekata. Za velike projekte koji su bili dovoljno uznapredovali da Sud o njima donese zaključke utvrđeno je da su ciljne vrijednosti za većinu pokazatelja ostvarenja bile potpuno ili djelomično dosegnute. Tek je 40 % projekata u cijelosti ostvarilo svoje rezultate. Troškovi su prekoračeni u više od polovice projekata. U svim su velikim projektima obuhvaćenima revizijom postojala kašnjenja; u prosjeku je bila riječ o kašnjenju od 22 mjeseca u odnosu na izvorni datum dovršetka koji je naveden u sporazumu o bespovratnim sredstvima. Pojedinosti su prikazane u ***tablici 4.*** Sud nije pronašao dokaze da su ta prekoračenja rokova ili troškova bila povezana s angažmanom JASPERS-a.

<u>Tablica 4.</u> – Stvarno postignuće ciljnih vrijednosti pokazatelja projekata povezanih s parametrima kvalitete

	Aspekt	Jesu li dosegnute ciljne vrijednosti pokazatelja za projekt?			
		ne	djelomično	u potpunosti	uzorak projekata[1]
1	**Opseg/ostvarenja projekta**	—	20%	80%	10
2	**Trošak projekta**	54%	—	46%	11
3	**Rezultati/učinak projekta**	20%	40%	40%	5
4	**Vremenski okvir provedbe**	100%	—	—	19

[1] Broj velikih projekata (od njih ukupno 20) koji su u vrijeme obavljanja revizije bili dovoljno uznapredovali da se o njima može donijeti zaključak.

Izvor: analiza koju je Sud proveo na temelju ispitivanja revizijskog uzorka sastavljenog od pojedinačnih radnih zadataka koji se odnose na velike projekte.

71. Osim revizije uzorka velikih projekata obuhvaćenih revizijom, Sud je proveo i reviziju triju pojedinačnih radnih zadataka koji su se odnosili na tri mala projekta. Nije utvrđeno da je JASPERS imao znatan utjecaj na opseg, ostvarenja, rezultate, učinak, troškove ili rokove za dovršetak projekata, osim u slučaju jednog projekta u Hrvatskoj. U tom slučaju pomoć JASPERS-a doprinijela je učinkovitoj uporabi nove opreme (a time i planiranoj učinkovitosti projekta).

72. Za sva tri radna zadatka korisnici i nacionalna tijela općenito su uvažili savjete JASPERS-a. Međutim, Sud je primijetio da nije bilo prikladnih rješenja za primjerenu razmjenu informacija o najboljem načinu primjene savjeta JASPERS-a među korisnicima, nacionalnim tijelima, JASPERS-om i Komisijom za male projekte. Ni u jednom od triju analiziranih projekata uz prijave projekata koje su podnesene nadležnim nacionalnim tijelima nije priložena potvrda o pripremljenosti projekta, iako ju je JASPERS izdao.

73. U konačnici, Sud je ispitao je li u velikim projektima kojima je pružena pomoć JASPERS-a bilo manje pogrešaka nego u projektima kojima nije pružena pomoć. U tu se svrhu Sud oslonio na rezultate revizije usklađenosti koju je obavio 2014. i 2015. U okviru te revizije usklađenosti ispitano je 68 velikih projekata u svim državama članicama, od kojih je u njih 34 bila pružena pomoć JASPERS-a, a u 34 nije. U projektima kojima je pružena pomoć JASPERS-a općenito je bilo manje pogrešaka nego u projektima kojima nije pružena pomoć

(pogreške su postojale u 44 % projekata kojima je pružena pomoć i 56 % projekata kojima nije pružena pomoć).

74. Do obavljanja revizije usklađenosti 12 od tih 20 velikih projekata bilo je dovoljno uznapredovalo da Sud može analizirati jesu li ciljne vrijednosti za pokazatelje ostvarenja i rezultata tih projekata uistinu i dosegnute. Utvrđeno je da je dosegnuto 50 % ciljnih vrijednosti za pokazatelje u projektima kojima je pružena pomoć JASPERS-a, u usporedbi s tek 25 % u projektima kojima nije pružena pomoć.

JASPERS nije mogao utjecati na iskorištavanje sredstava EU-a u projektima obuhvaćenima revizijom

75. Sud je očekivao da će JASPERS poboljšati iskorištavanje sredstava, posebno zahvaljujući ubrzavanju postupka donošenja odluka Komisije. Do obavljanja revizije 19 od 20 velikih projekata obuhvaćenih revizijom bilo je dovoljno uznapredovalo da Sud analizira je li JASPERS imao znatan utjecaj na iskorištavanje sredstava EU-a. No u slučajevima obuhvaćenima revizijom nisu pronađeni dokazi da je JASPERS imao takav utjecaj.

76. Razlog su uglavnom bila kašnjenja u projektima (u većini velikih projekata obuhvaćenih revizijom u prosjeku je riječ bila o 22-mjesečnom kašnjenju). Više od jedne trećine projekata bilo je potrebno djelomično prenijeti u sljedeće programsko razdoblje (vidi ***odlomak 41.***).

77. Drugi razlog za to što nije ostvaren nikakav utjecaj na iskorištavanje sredstava bilo je uvođenje prijave rashoda za velike projekte. Troškovi koji su prihvatljivi za nadoknadu sredstvima EU-a prijavljuju se Komisiji („ovjeravaju se”), koja ih zatim nadoknađuje državama članicama. Od početka programskog razdoblja 2007. – 2013. do 2009. države članice mogle su prijaviti troškove za velike projekte samo nakon što je Komisija odobrila projekte.

Međutim, od 2009. nadalje[34] zakonskim aktima državama članicama dopušteno je da prijavljuju troškove nakon što je projekt odobren na nacionalnoj razini, a prije nego je Komisija donijela odluku. U takvim slučajevima angažman JASPERS-a nema nikakav utjecaj na iskorištenost sredstava jer bi se sredstva potrošila neovisno o pomoći JASPERS-a tim projektima, osim u slučaju da Komisija odbije prijavu predmetnog velikog projekta.

78. Brojni veliki projekti koji su obuhvaćeni revizijom služili su se tom mogućnošću: za 53 % projekata obuhvaćenih revizijom prihvatljivi rashodi podneseni su Komisiji prije nego je ona donijela svoju odluku. U tim je slučajevima prosječno vrijeme proteklo od prve prijave troškova do odluke Komisije iznosilo 23 mjeseca.

Utjecaj JASPERS-a na administrativne kapacitete država članica još nije doveo do veće neovisnosti o pomoći JASPERS-a

79. Cilj Suda bio je utvrditi je li JASPERS ispunio još jedan od svojih ciljeva, a to je povećanje administrativnih kapaciteta država članica za pripremu, odobrenje i provedbu projekata. Ispunjenje tog cilja dovelo bi do situacije u kojoj države članice mogu stečeno znanje primjenjivati na sljedeće projekte i izradu programa, čime bi se smanjila njihova ovisnost o tehničkoj pomoći koju pruža Komisija (što uključuje i JASPERS).

Od 2012. JASPERS je stavio veći naglasak na jačanje administrativnih kapaciteta država članica

80. Konceptnim dokumentom koji je Komisija objavila 2005. predviđa se preispitivanje JASPERS-a nakon dvije godine. U tom je dokumentu Komisija opisala JASPERS kao prijelazni alat koji će pomoći u razvoju administrativnih kapaciteta država članica za upravljanje sredstvima EU-a te za pripremu i provedbu projekata u skladu sa zahtjevima EU-a.

---

[34] Uredba Vijeća (EZ) br. 284/2009 od 7. travnja 2009. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1083/2006 o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu, s obzirom na određene odredbe koje se odnose na financijsko upravljanje (SL L 94, 8. 4. 2009., str. 10.).

Konceptnim dokumentom predviđeno je i da će JASPERS u nekim slučajevima predmetnim državama članicama preporučiti na koji način mogu ojačati svoje administrativne kapacitete, primjerice uspostavom odjela za upravljanje projektima. Do 2012. nisu postojali drugi dokumenti u kojima se detaljno navodi očekivane mjere koji bi JASPERS trebao pokrenuti u svrhu jačanja administrativnih kapaciteta država članica.

81. Tek kad je 2012. Komisija objavila svoje evaluacijsko izvješće JASPERS je pokrenuo platformu za umrežavanje kako bi se nadopunile savjetodavne aktivnosti JASPERS-a i pružila potpora državama članicama u poboljšanju njihovih administrativnih kapaciteta. Namjera je bila poticati razmjenu znanja i usmjeriti se na aktivnosti jačanja kapaciteta, kao i poticati širenje dobre prakse i razmjene iskustava među državama članicama.

82. U programskom razdoblju 2014. – 2020. Komisija i EIB odlučili su proširiti i poboljšati aktivnosti jačanja kapaciteta u okviru platforme JASPERS-a za umrežavanje. Slijedom toga JASPERS je 2014. pokrenuo tzv. Centar za mrežu i sposobnosti – odjel čiji je glavni cilj dodatno potaknuti provedbu aktivnosti jačanja kapaciteta namijenjenih nacionalnim tijelima i korisnicima projekata.

Države članice i dalje žele primati pomoć JASPERS-a za svoje administrativne kapacitete

83. Za sve pojedinačne radne zadatke obuhvaćene revizijom, i nacionalna tijela i korisnici izjavili su da je JASPERS imao pozitivan utjecaj na njihove administrativne kapacitete, iako su neki od njih naveli da su i dalje uvelike ovisni o pomoći JASPERS-a. Isto su opažanje iznijeli i poljski i hrvatski VRI-jevi tijekom koordiniranih revizija. Ipak, nacionalna tijela i korisnici nisu mogli podastrijeti dokaze da je uistinu ostvaren takav utjecaj.

84. Sud je također proveo reviziju devet horizontalnih radnih zadataka sa strateškim potencijalom koji su pokrenuti u razdoblju 2008. – 2014. Sud je mogao potvrditi da je 33 % njih (3 od 9 radnih zadataka) uistinu imalo znatan strateški utjecaj, dok je njih 22 % imalo ograničeni utjecaj (2 od 9 radnih zadataka). Za preostalih 45 % (4 od 9 radnih zadataka) nije utvrđen nikakav strateški utjecaj. Međutim, Sud nije mogao pronaći dokaze da je JASPERS imao ikakav utjecaj na administrativne kapacitete u šest od tih slučajeva. U preostala tri

slučaja, utjecaj JASPERS-a bio je ograničen (ostvaren je uglavnom na razini nacionalnih tijela i korisnika) (vidi ***okvir 4.***).

Okvir 4. – Primjer ograničenog utjecaja JASPERS-a na administrativne kapacitete na Malti zbog česte izmjene osoblja

Svrha jednog od strateških horizontalnih radnih zadataka obuhvaćenih revizijom na Malti bila je ojačati kapacitete upravljačkog tijela za analizu i praćenje određenih aspekata projekata kojima se ostvaruju prihodi (npr. analiza troškova i koristi). Sud je utvrdio da je pomoć JASPERS-a doprinijela prijenosu znanja na malteška tijela, korisnike i privatnog konzultanta. Međutim, utvrđeno je i da se to povećanje kapaciteta nije održalo tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. jer se sve osoblje upravljačkog tijela odgovorno za analizu troškova u razdoblju 2007. – 2013. premjestilo u druge institucije. Slijedom toga, krajem 2016. JASPERS je odobrio zahtjev malteških tijela i pokrenuo sličan radni zadatak za novo programsko razdoblje pod nazivom „Jačanje kapaciteta i potpora za ažuriranje smjernica o analizi troškova i koristi".

85. Mjere jačanja kapaciteta koje je pokrenuo JASPERS trebale su se uklopiti u mjere jačanja kapaciteta koje provodi Komisija. No u programskom razdoblju 2007. – 2013. mjere jačanja kapaciteta koje je provodila Komisija uglavnom su se sastojale od reaktivnih koraka. Međutim, Sud je primijetio da je Komisija u programskom razdoblju 2014. – 2020. zauzela više proaktivan i bolje koordiniran pristup. U studenome 2013. izradila je strategiju za tehničku pomoć te uspostavila poseban odjel zadužen za jačanje kapaciteta. Međutim, Sud nije utvrdio da se u strategiji za tehničku pomoć spominje ikakva koordinacija posebnih aktivnosti jačanja kapaciteta koje provodi izravno Komisija s onima koje provodi JASPERS.

Ozbiljni nedostatci u planiranju, praćenju i evaluaciji aktivnosti JASPERS-a ugrozili su uspješno djelovanje inicijative

86. Sud je nastojao utvrditi jesu li sustavi inicijative JASPERS za planiranje, praćenje i evaluaciju sveobuhvatno definirani i jesu li se prikladno primjenjivali. Prikladno uspostavljen sustav trebao bi omogućiti Upravnom odboru, a posebice i Komisiji, da raspolažu s dovoljno informacija o uspješnosti JASPERS-a da mogu uvesti izmjene u djelovanje JASPERS-a te odrediti njegov budući smjer djelovanja. Sustav bi trebao omogućiti praćenje toga jesu li ostvarenja operativnih ciljeva JASPERS-a pravodobno ostvarena, kao i evaluaciju njegova

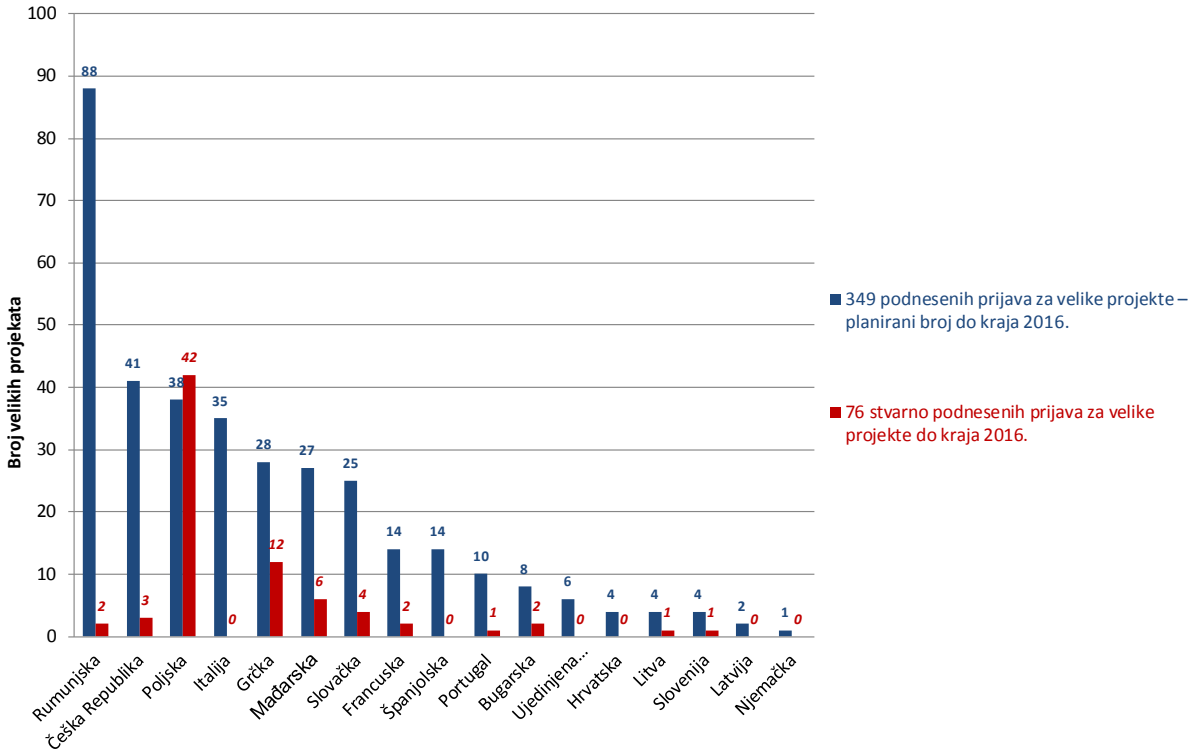
ukupnog utjecaja. Također bi trebao omogućiti da se ispita je li financijsko upravljanje inicijativom bilo dobro.

Utvrđeni su ozbiljni nedostatci u planiranju aktivnosti JASPERS-a

87. U razdobljima 2007. – 2009. i 2014. – 2016. prosječan broj članova osoblja JASPERS-a povećao se za 73 % kako bi se pokrilo očekivano radno opterećenje (za dodatne pojedinosti o osoblju JASPERS-a vidi ***tablicu 1.***). Ukupan broj svih otvorenih (bez odbijenih, suspendiranih ili otkazanih) radnih zadataka JASPERS-a u ta se dva razdoblja smanjio za otprilike 32 %. Prema mišljenju Suda razlog većim dijelom leži u tome što su procjene koje je Komisija dala u pogledu broja velikih projekata koji će se prijaviti u programskom razdoblju 2014. – 2020. i povezanih rokova bile preoptimistične (vidi i odlomak 52. o neovisnim provjerama kvalitete).

88. Procjene Komisije ključan su izvor informacije na kojima se temelji planiranje potrebnog osoblja za rad na JASPERS-u. Komisija izrađuje svoje procjene o očekivanom broju velikih projekata na temelju informacija koje dostavljaju države članice. Te informacije obuhvaćaju i nove i odgođene velike projekte koje je potrebno prenijeti iz prethodnog programskog razdoblja (projekti koji se nastavljaju). Osim Poljske, nijedna država članica nije podnijela niti približno onoliko prijava koliko je prethodno predvidjela. Vidi detaljan prikaz po državama članicama za razdoblje 2014. – 2016. na ***slici 6.***

<u>Slika 6.</u> – Pregled planiranog i stvarnog broja prijava velikih projekata od 2014. do kraja 2016. po državama članicama

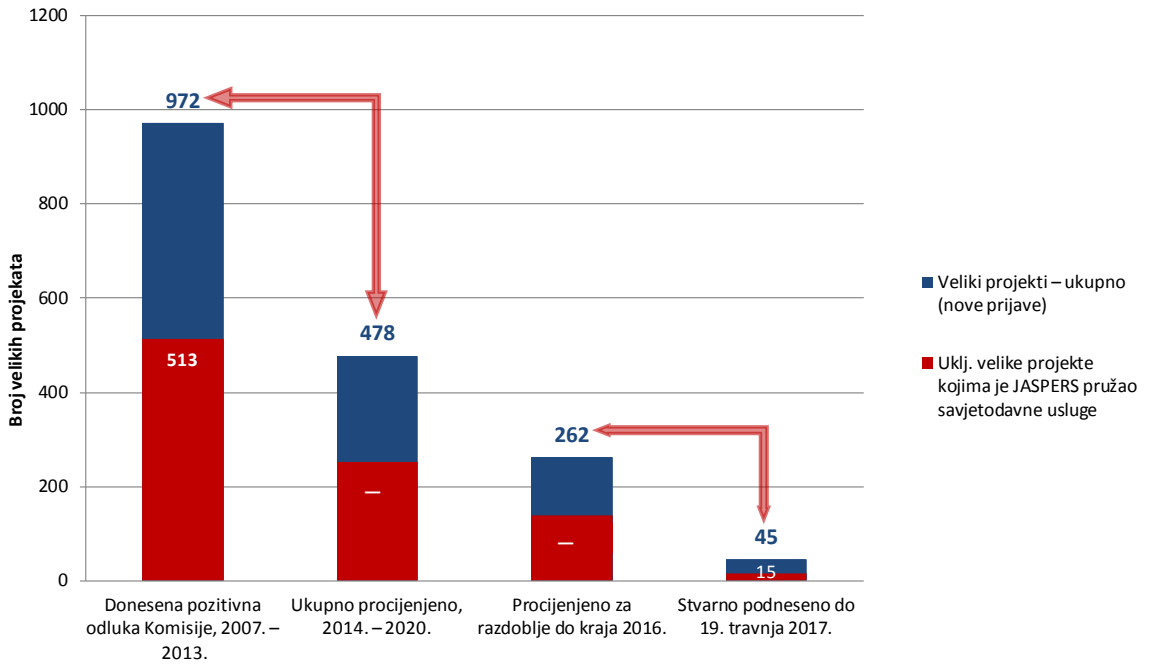


Izvor: podatci Europske komisije.

89. U siječnju 2015. Komisija je procijenila da će se tijekom cijelog programskog razdoblja 2014. – 2020. podnijeti 582 zahtjeva za velike projekte, od čega njih 478 za nove velike projekte. Očekivalo se da će se od te 582 prijave velikih projekata (uključujući njih 478 za nove projekte) 349 prijava (uključujući 262 za nove projekte) podnijeti do kraja 2016.[35] Međutim, do 19. travnja 2017. u stvarnosti je podneseno samo njih 76 (45 novih). Od tih 45 podnesenih prijava (za nove projekte), samo je jednoj trećini pruženo savjetovanje JASPERS-a (vidi ***<u>sliku 7.</u>***).

[35] Za usporedbu, Komisija je tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. donijela pozitivne odluke za 972 velika projekta.

<u>Slika 7.</u> – Preoptimistična predviđanja broja prijava novih velikih projekata

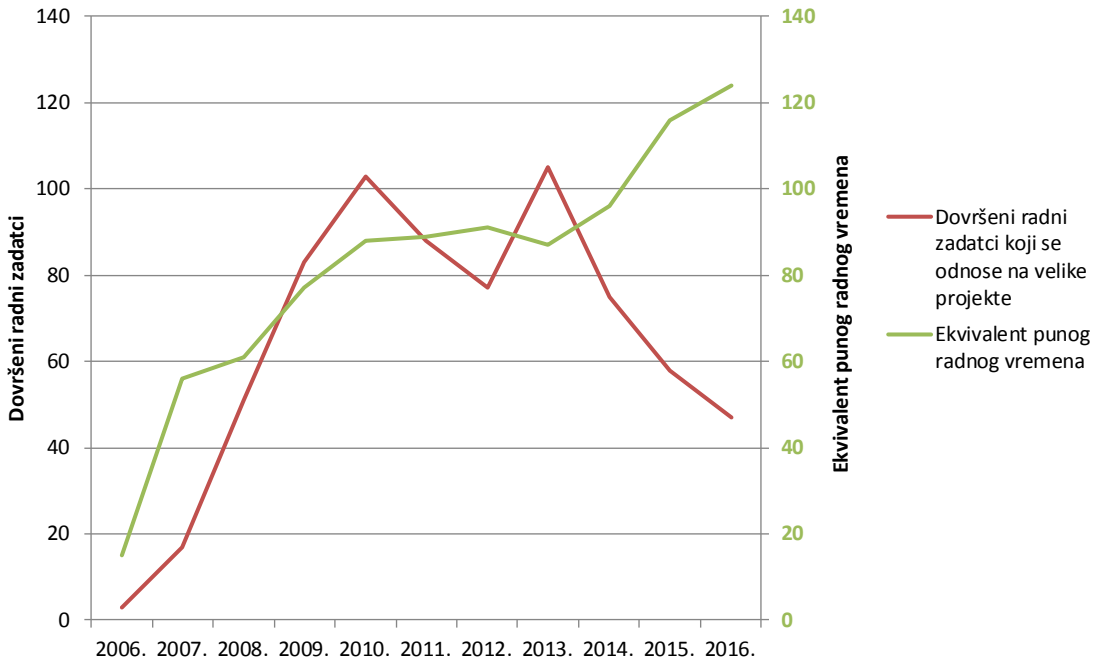


Izvor: analiza koju je Sud proveo na temelju informacija koje je dostavila Komisija.

90. Iako je Komisija iz vlastitog iskustva znala da su predviđanja država članica bila prilično optimistična, Sud je utvrdio da ih Komisija nije prikladno prilagodila u svrhe planiranja broja članova osoblja za rad na JASPERS-u. U razdoblju 2006. – 2013. ukupan broj članova osoblja[36] općenito je bio razmjeran broju dovršenih savjetodavnih radnih zadataka koji su se odnosili na velike projekte. Od 2014. nadalje, unatoč daljnjem povećanju broja članova osoblja, broj svih dovršenih savjetodavnih radnih zadataka koji se odnose na velike projekte znatno se smanjio na godišnjoj razini (vidi ***<u>sliku 8.</u>***).

[36] Izraženo u ekvivalentima punog radnog vremena.

<u>Slika 8.</u> – Kretanje broja dovršenih radnih zadataka JASPERS-a koji se odnose na velike projekte i broja osoblja JASPERS-a u ekvivalentima punog radnog vremena u razdoblju 2006. – 2016.



Izvor: analiza koju je Sud proveo na temelju podataka iz baze podataka JASPERS-a (stanje u prosincu 2016.).

Utvrđeni su ozbiljni nedostatci u praćenju aktivnosti JASPERS-a

91. U memorandumu o razumijevanju iz 2006. navode se ciljevi JASPERS-a, ali nisu utvrđene povezane kvantificirane ciljne vrijednosti. Upravni odbor JASPERS-a tek je u listopadu 2008. odobrio temeljiti prijedlog koji se odnosi na značajke i učestalost pokazatelja uspješnosti i izvješćivanja. Sastojao se od 10 pokazatelja uspješnosti i 10 tematskih skupina statističkih

podataka[37], no Upravnom odboru u stvarnosti su dostavljena samo 4 pokazatelja uspješnosti (3 ostvarenja i 1 rezultat).

92. U četirima posjećenim državama članicama praćenje koje provode nacionalna tijela bilo je ograničeno na napredak akcijskih planova JASPERS-a i projekata kojima je pružena pomoć, no unatoč tome utvrđeno je da je nekoliko radnih zadataka izostavljeno iz akcijskih planova JASPERS-a ili da su bili osmišljeni na takav način da se otežavalo praćenje (vidi ***okvir 5.***). Nije postojala procjena utjecaja JASPERS-a na administrativne kapacitete.

Okvir 5. – Uporaba nedovoljno konkretnih radnih zadataka otežala je praćenje JASPERS-a u Hrvatskoj

Utvrđen je niz slučajeva u kojima je JASPERS osmislio nedefinirane, općenite horizontalne radne zadatke, bez jasno definiranih opsega i rokova, kako bi se mogle provoditi različite *ad hoc* aktivnosti čiji opseg nije prethodno bio prikladno definiran. Državni ured za reviziju RH izvijestio je o negativnom utjecaju takve prakse praćenja aktivnosti JASPERS-a na projekte i rezultate na nacionalnoj razini.

93. JASPERS se pri praćenju svojih ostvarenja usredotočio na broj dovršenih radnih zadataka. To je bio slučaj za sve vrste radnih zadataka osim neovisnih provjera kvalitete i ocjenjivanja nakon podnošenja prijave. Međutim, Sud je utvrdio da ciljne vrijednosti, koje je Upravni odbor JASPERS-a uveo tek 2010., nisu bile jasno definirane ili su u potpunosti izostavljene. Glavni pokazatelj kojim se JASPERS u stvarnosti služio za praćenje rezultata u svrhu

[37] Tih je 10 pokazatelja uspješnosti podijeljeno na 5 ključnih pokazatelja uspješnosti i 5 dodatnih pokazatelja uspješnosti. Tih pet ključnih pokazatelja uspješnosti činili su: „broj dovršenih aktivnosti JASPERS-a", „broj prijava projekata kojima je pružena pomoć JASPERS-a koje su podnesene GU-u REGIO", „napredak aktivnosti JASPERS-a tijekom ciklusa projekta", „povratne informacije korisnika" i „povratne informacije osoblja GU-a REGIO". Dodatnih 5 pokazatelja uspješnosti činili su: vrijeme proteklo od početka do dovršetka radnog zadatka, vrijeme potrebno za odobrenje projekata kojima je pružena pomoć JASPERS-a i onih kojima nije pružena pomoć JASPERS-a, poduzete aktivnosti po stručnjaku, trošak po aktivnosti do dovršetka i povratne informacije upravljačkog tijela. 10 tematskih skupina statističkih podataka uključivalo je statističke podatke o učinkovitosti JASPERS-a, kao što je trošak resursa iskorištenih po zemlji i pod-sektoru, broj aktivnosti koje je podržao JASPERS i vrijeme od dovršetka aktivnosti JASPERS-a do podnošenja zahtjeva za bespovratna sredstva.

izvješćivanja Upravnog odbora bilo je vrijeme koje je Komisiji bilo potrebno za odobrenje velikih projekata. JASPERS je taj pokazatelj upotrebljavao u svojoj godišnjoj komparativnoj analizi za velike projekte kojima se nije pružala pomoć, iako nije postojala dublja analiza na razini sektora. Nadalje, Sud je primijetio da se taj pokazatelj nije upotrebljavao za male projekte koje odobravaju nacionalna tijela, iako je Upravni odbor to predvidio. Također nije utvrđeno da se provodilo ikakvo praćenje rezultata povezanih s pojedinačnim malim projektima kojima je pružena pomoć JASPERS-a ili rezultata povezanih s horizontalnim / strateškim savjetodavnim radnim zadatcima, neovisnim provjerama kvalitete ili ocjenjivanjima nakon podnošenja prijave.

94. Osim jednog pokazatelja rezultata prijavljenog Upravnom odboru, uočena su još tri dodatna pokazatelja usmjerena na rezultate povezana s velikim projektima. Ta tri pokazatelja prijavljena su Upravnom odboru samo jednom, u lipnju 2016., te se njima pokrivalo čitavo razdoblje od 2008. Ti su se pokazatelji mjerili s pomoću „obrazaca za povratne informacije" koje su trebali ispunjavati korisnici savjetodavnih usluga JASPERS-a. Stopa odaziva bila je niska, a rezultati za sve vrste radnih zadataka JASPERS-a bili su izrazito pozitivni, pa je ta praksa obustavljena.

95. Sud nije pronašao nikakve pokazatelje uspješnosti i statističke podatke povezane s praćenjem utjecaja JASPERS-a na administrativne kapacitete država članica. Nadalje, taj aspekt nije obuhvaćen nijednim izvješćem o praćenju.

U evaluacijama JASPERS-a upućuje se na potrebu za nastavkom te inicijative, ali i na određene nedostatke koje je potrebno otkloniti

96. EIB je 2010. proveo evaluaciju svoje uloge u inicijativi JASPERS. Izvješće je dostavljeno Upravnom odboru i Komisiji. U ime Komisije 2012. godine provedena je još jedna evaluacija koju je Komisija smatrala jednakovrijednom planiranoj, ali odgođenoj evaluaciji u sredini programskog razdoblja 2007. – 2013. (vidi ***odlomak 23.***). Objema evaluacijama obuhvaćena su ostvarenja, rezultati i cjelokupni utjecaj JASPERS-a. U evaluaciji koju je EIB proveo 2010. navode se proturječni elementi u rezultatima JASPERS-a. Primjerice, u njoj se navodi da većina radnih zadataka JASPERS-a nije imala nikakav utjecaj na fizički oblik projekta, a samim

time ni utjecaj na njegovu kvalitetu. Međutim, kada se kvaliteta uistinu poboljšala, to je uglavnom dovodilo do daljnjih kašnjenja, što je imalo negativan utjecaj na iskorištenost sredstava EU-a. Nadalje, naglasak inicijative prebačen je na izradu zrelih projekata spremnih na neposrednu provedbu, čime se namjeravalo poticati iskorištavanje sredstava, no rezultat je bio udaljavanje od izvornog smjera djelovanja inicijative, odnosno jačanja kapaciteta. Ukupni zaključak evaluacije koju je proveo EIB prikazan je u ***okviru 6.***

Okvir 6. – Ukupni zaključak evaluacije koju je proveo EIB

„…prioriteti inicijative trebali bi se preispitati u okviru službene procjene potreba, a Banka bi sada na temelju dosad stečenog operativnog iskustva trebala procijeniti svoje dosadašnje sudjelovanje kako bi odlučila hoće li u kojoj mjeri nastaviti sa sudjelovanjem, i to na način na koji se štiti njezin ugled i na najbolji mogući način iskorištavaju njezini ograničeni i vrijedni resursi. Ono što je jasno na temelju prikupljenih dokaza je da je inicijativa u potpunosti opravdana te da se njome još uvijek može mnogo toga postići.”

97. Nijednom od dviju evaluacija nije se obuhvatila uspješnost JASPERS-a s obzirom na pojedinačne radne zadatke koji se odnose na male projekte. Najnovija evaluacija, koju je Komisija provela 2012., sadržavala je informacije o glavnom cilju JASPERS-a koji se odnosi na njegov utjecaj na kvalitetu projekata. Prema podatcima AECOM-a „Inicijativa JASPERS pokazala se izrazito dragocjenom za države članice ukad je riječ o procesu razvoja projekata i njihovih prijava za financiranje.” Preporučuje se i da „JASPERS nastavi s djelovanjem jer u državama članicama i dalje postoji snažna potreba za njegovim uslugama”[38]. Pokretanje preispitivanja u sredini programskog razdoblja 2014. – 2020. koje je bilo predviđeno za 2017. godinu Komisija je odgodila na prvo tromjesečje 2018.

98. Općenito govoreći, Sud je utvrdio da u četirima posjećenim državama članicama nisu postojali formalni postupci za evaluaciju ostvarenja, rezultata i ukupnog utjecaja pomoći JASPERS. Dokazi o stvarnom obavljanju evaluacije pronađeni su samo za Poljsku:

[38] Evaluacija JASPERS-a, završno izvješće od 13. prosinca 2012., AECOM.

koordinacijsko tijelo provelo je 2007. anketu, a 2010. provedena je i evaluacija u ime tamošnjeg ministarstva razvoja. Poljski VRI izvijestio je u okviru koordinirane revizije o nedostatku sustavne evaluacije inicijative JASPERS na nacionalnoj razini, iako su planovi za takvu evaluaciju postojali od 2012.

Stvarna primjena savjeta JASPERS-a pratila se tek u ograničenoj mjeri

99. Sud je opazio da je JASPERS tijekom procesa odobrenja velikih projekata primjenu svojih zaključaka i preporuka (svoja ostvarenja) u praksi pratio tek u vrlo ograničenoj mjeri. Informacije potrebne za takvu vrstu praćenja dobivaju se iz četiriju glavnih izvora.

100. Dok JASPERS nije počeo provoditi funkcije preispitivanja (u obliku neovisnih provjera kvalitete i ocjenjivanja nakon podnošenja prijave), njegova uloga u postupku odobrenja velikih projekata završavala je s izdavanjem potvrde o pripremljenosti projekta. Međutim, u slučajevima kada bi Komisija prekinula proces odobrenja JASPERS je mogao dobiti povratne informacije da utvrdi u čemu je bio problem (uz suglasnost države članice). Među pojedinačnim radnim zadatcima obuhvaćenima revizijom koji su se odnosili na velike projekte, Sud je utvrdio da je JASPERS te informacije primio u tek 47 % slučajeva.

101. Još jedan izvor informacija, ali isključivo za velike projekte, čini i mehanizam dobivanja povratnih informacije koje GU REGIO šalje JASPERS-u. Međutim, prema podatcima JASPERS-a, stopa odaziva na takve upite bila je niska.

102. Treći je izvor informacija baza podataka Komisije. Iako je JASPERS-u omogućen pristup toj bazi podataka, Sud je utvrdio da u otprilike 24 % slučajeva nije bilo moguće identificirati pojedinačne velike projekte, iako su radni zadatci bili dovršeni.

103. Četvrti izvor informacija, koji je jedini izvor koji se može upotrijebiti i za male projekte, godišnji je upitnik za dobivanje povratnih informacija koji JASPERS šalje nacionalnim upravljačkim tijelima uključenima u odobrenje povezanih projekata. JASPERS je te informacije prikupio samo u jednoj od posjećenih država članica (Rumunjskoj), i to samo za jedan operativni program.

104. Nisu pronađeni nikakvi dokazi da je JASPERS sustavno pratio primjenu svojih savjeta pri provedbi velikih ili malih projekata kojima je pružena pomoć. Utvrđeno je i da sustavi praćenja nisu sadržavali informacije o stvarnoj provedbi projekata kojima je pružena pomoć, što uključuje i informacije o kašnjenjima u provedbi, prekoračenjima troškova i pitanjima u vezi s nabavom. Sud nije pronašao nikakve dokaze da je Komisija JASPERS-u dostavila povratne informacije o stvarnoj provedbi projekata na temelju informacija uključenih u godišnja izvješća o provedbi koje države članice šalju Komisiji.

105. Revizijski uzorak uključuje četiri radna zadatka, povezana sa šest velikih projekata, za koje je JASPERS izrazio općenito nepovoljno mišljenje. U svim slučajevima osim jednoga, korisnici i nacionalna tijela uvažila su savjete JASPERS-a te projekti nisu podneseni Komisiji. U jednom slučaju država članica odlučila je promijeniti opseg projekta; prvo mu je smanjila opseg, a zatim ga je nastavila provoditi kao mali projekt, no prije toga nije riješila pitanja koja je istaknuo JASPERS.

106. Pronađen je tek jedan izvor informacija o stvarnoj uporabi horizontalnih/strateških savjetodavnih usluga JASPERS-a. Riječ je o obrascu za dostavu povratnih informacija koji je JASPERS poslao nacionalnim tijelima koja su bila korisnici njegovih savjetodavnih usluga. I u ovom je slučaju zabilježena niska stopa odaziva na poslani upit (oko 32 % za sve države članice).

Utvrđeni su nedostatci u praćenju i evaluaciji učinkovitosti i djelotvornosti JASPERS-a

107. Kako bi procijenio učinkovitost, Sud je usporedio ostvarenja inicijative s njezinim uloženim resursima. Za to su potrebne informacije koje se dobivaju na temelju pokazatelja. Upravni odbor odobrio je 2008. tri pokazatelja ostvarenja[39] (vidi i odlomak 91.) i tri

[39] „Broj dovršenih aktivnosti JASPERS-a", „broj prijava projekata kojima je pružena pomoć JASPERS-a koje su podnesene GU-u REGIO", „napredak aktivnosti JASPERS-a tijekom ciklusa projekta".

pokazatelja uloženih resursa[40]. Međutim, Sud je utvrdio da su sustavno mjereni samo pokazatelji ostvarenja. Povrh toga, u su takvim procjenama postojali određeni nedostatci (vidi ***odlomke 92. – 95.***).

108. Dva pokazatelja uloženih resursa nisu uopće mjerena. Za treći pokazatelj uloženih resursa, „vrijeme potrebno od početka do dovršetka radnog zadatka", bili su dostupni određeni podatci, ali on nikada nije upotrijebljen kao izvor informacija za bilo kakvu analizu učinkovitosti. Ti su podatci isto tako bili nepotpuni: nisu zabilježene nikakve informacije o radnim zadatcima koji su bili suspendirani, odbijeni ili otkazani. Takvi zadatci čine oko 21 % svih radnih zadataka osmišljenih do siječnja 2017., odnosno 8 % radnog opterećenja JASPERS-a.

109. JASPERS je imao sustav za bilježenje vremena provedenog na svakom radnom zadatku. Te je podatke JASPERS trebao moći iskoristiti kao osnovu za izračun jednog od pokazatelja ostvarenja – „trošak po aktivnosti do dovršetka". Međutim, prema navodima JASPERS-a, podatci zabilježeni u sustavu nisu bili dovoljno pouzdani da bi se mogli iskoristiti za takvu analizu. Od kraja 2016. osoblje JASPERS-a počelo je bilježiti podatke u drugom sustavu.

110. EIB je obavio vlastitu evaluaciju JASPERS-a 2010. te je zaključio da bi se inicijativa mogla smatrati ekonomski opravdanom, ali ne na optimalnoj razini. Slijedom toga, na temelju evaluacije ukupna uspješnost inicijative u pogledu njezine djelotvornosti i učinkovitosti ocijenjena je djelomično nezadovoljavajućom, i to iz dva razloga. Kao prvo, uloga i prioriteti JASPERS-a bili su nejasni te su stoga, kako stoji u izvješću EIB-a, „znatne količine vremena i resursa utrošene u pružanje savjeta koji su se pokazali proturječnima zahtjevima koje je postavila Komisija". Kao drugo, pružanje besplatnih usluga dovelo je do smanjenja učinkovitosti u obavljanju radnih zadataka JASPERS-a[41].

---

[40] „Vrijeme potrebno od početka do dovršetka radnog zadatka", „poduzete aktivnosti po stručnjaku" i „trošak po aktivnosti do dovršetka".

[41] Vidi sažeto izvješće o evaluaciji uloge EIB-a u inicijativi JASPERS, prosinac 2010.

111. Kako bi izmjerio djelotvornost, Sud je ispitao raspoložive pokazatelje rezultata. Sud je pronašao četiri pokazatelja rezultata, ali i utvrdio da su prožeti određenim nedostatcima (vidi ***odlomke 92. – 94.***).

Sud je utvrdio određene nedostatke u pogledu učinkovitosti JASPERS-a

112. JASPERS nije imao prikladne pokazatelje uloženih resursa za procjenu svoje učinkovitosti. Sud je istražio jesu li povećanja u proračunu i broju osoblja JASPERS-a za programsko razdoblje 2014. – 2020. popraćena odgovarajućim povećanjem ostvarenja JASPERS-a u smislu broja dovršenih radnih zadataka. Utvrđeno je da se broj dovršenih radnih zadataka po članu osoblja JASPERS-a od razdoblja 2007. – 2009. do razdoblja 2014. – 2016. smanjio za barem 10 %.

113. Memorandumom o razumijevanju iz 2006. predviđeno je da će okvirni doprinos Komisije JASPERS-u u programskom razdoblju 2007. – 2013. iznositi 106,5 milijuna eura. Zapravo je doprinos Komisije iznosio oko 38 % više od tog iznosa (tijekom razdoblja 2006. – 2013. isplaćeno je 147,3 milijuna eura). Prema mišljenju Suda ukupni proračun JASPERS-a bio je previsok. Okvirnim sporazumom o partnerstvu iz 2014. predviđeno je da će se okvirni doprinos JASPERS-u u programskom razdoblju 2014. – 2020. povećati na 250 milijuna eura[42]. Iznos je izračunan na temelju broja planiranih radnih zadataka koji je procijenio sam JASPERS pri čemu su se te procjene temeljile na podatcima država članica. Prema mišljenju Suda te su procjene bile preoptimistične (vidi i ***odlomke 24., 52. i 89.***). Isto tako, u evaluacijskom izvješću iz 2012. koje je naručila Komisija, AECOM je usporedio dnevne troškove za osoblje JASPERS-a s troškovima četiriju drugih institucija te utvrdio da su troškovi za osoblje JASPERS-a bili znatno veći (do 116 % veći) od troškova drugih institucija[43].

---

[42] 260 milijuna eura uključujući CEF.

[43] Institucije koje su poslužile za usporedbu bile su EIB, Europska agencija za pomorsku sigurnost (EMSA), Europska agencija za sigurnost zračnog prometa (EASA) i Eurofound. Troškovi za osoblje JASPERS-a bili su 44 % veći od onih EIB-a, 79 % veći od onih EMSA-e, 99 % veći od onih Eurofounda i 116 % veći od troškova EASA-e.

114. Pri izradi godišnjeg proračuna Komisija i EIB dogovorili su se da će procjenjivati troškove za osoblje na temelju standardnih jediničnih troškova. Do 2014. trošak po članu osoblja ovisio je o tome financira li njihovo radno mjesto Komisija ili EIB. U prosjeku je jedinični trošak za osoblje koje je financirao EIB bio oko 40 % veći od iznosa za članove osoblja koje je financirala Komisija. Sud je ispitao raspoloživu povezanu dokumentaciju, ali nije pronašao uvjerljiv razlog za to.

115. Od 2014. Komisija i EIB dogovorili su se da će primjenjivati novu metodu za izračun troškova za osoblje. Primjenom nove metode standardni troškovi bili su usklađeni te su se temeljili na iskustvu osoblja: više se nisu razlikovali ovisno o tome financira li radno mjesto EIB ili Komisija. Komisija je 2015. godine potpisala posebni sporazum o bespovratnim sredstvima u kojem je naveden procijenjeni proračun izračunan primjenom stare metode za osoblje EIB-a, kao i financijski i administrativni okvirni sporazum kojim su utvrđeni honorari za osoblje Komisije. Kasnije je taj okvirni sporazum zamijenjen novim sporazumom s honorarima i za osoblje Komisije i za osoblje EIB-a. Prema staroj „kombiniranoj" metodi procijenjeni ukupni trošak inicijative iznosio je 40,3 milijuna eura, a prema novoj metodi kojom su se obzir uzimali honorari iz jedinstvenog financijskog i administrativnog okvirnog sporazuma, taj je trošak iznosio 37,3 milijuna eura, odnosno bio je 7,4 % manji. Unatoč ponovno izračunanom ukupnom trošku JASPERS-a za tu godinu, doprinos Komisije ostao je isti.

116. Sud nije pronašao dokaze o tome da su standardni troškovi za osoblje odgovarali stvarnim troškovima zapošljavanja članova osoblja. Sud je od JASPERS-a zatražio informacije o stvarnim (stvarno nastalim) troškovima, no JASPERS je odbio dostaviti mu te informacije. Sud je od Komisije zatražio da mu pojasni na koji je način utvrđeno da su troškovi za osoblje iz EIB-a i koji su izračunani starom metodom do 2014. godine opravdani. Sud je od Komisije zaprimio tek djelomičan odgovor na postavljena pitanja.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

117. Sud je zaključio da su, općenito gledajući, postojali nedostatci u definiranju glavnih ciljeva te uloga i odgovornosti JASPERS-a. Slijedom toga, pomoć JASPERS-a nije bila dovoljno

usmjerena na one aktivnosti kojima se ostvarivala najveća dodana vrijednost. Osim toga, Sud je zaključio da su postojali znatni nedostatci u uspostavi nove funkcije neovisne provjere kvalitete u okviru JASPERS-a za programsko razdoblje 2014. – 2020., što je dovelo do visokog rizika od nedovoljne nepristranosti u odnosu na savjetodavnu funkciju JASPERS-a. Utvrđeno je da je JASPERS utjecao na kvalitetu velikih projekata. Utjecaj JASPERS-a na administrativne kapacitete država članica još nije doveo do veće neovisnosti o pomoći JASPERS-a. Time se, u kombinaciji s nedostacima u praćenju i evaluaciji aktivnosti JASPERS-a, ugrožava uspješno djelovanje te inicijative, posebice u pogledu njezine učinkovitosti i djelotvornosti.

Nedostatci u definiranju glavnih ciljeva JASPERS-a uzrokovali su poteškoće u njegovu djelovanju

118. Sud je utvrdio da glavni ciljevi JASPERS-a nisu bili dovoljno jasni i da su bili djelomično proturječni. Sporazumima koje su potpisali Komisija i glavni dionici JASPERS-a nije bilo utvrđeno kako će niti kada Komisija ocjenjivati jesu li postignuti glavni ciljevi JASPERS-a. Nije jasno definiran utjecaj JASPERS-a na poboljšanje kvalitete projekata, iskorištavanje fondova EU-a i administrativne kapacitete. JASPERS je prvotno osmišljen kao inicijativa za programsko razdoblje 2007. – 2013., no naknadno se pretvorio u dugoročniju inicijativu koja se nastavila i u programskom razdoblju 2014. – 2020. Ne postoje jasni i mjerljivi ciljevi koji bi mogli uputiti na to da je svrha te inicijative ostvarena.

119. Nadalje, Sud je utvrdio da uloge i odgovornosti glavnih dionika nisu bile dovoljno jasne, čime se dovela u pitanje odgovornost za inicijativu. JASPERS je radne procedure potpisao samo s državama članicama, ali ne i s Komisijom. Te procedure i dalje nisu bile dovoljno sveobuhvatne jer su se odnosile na pružanje pomoći projektima, ali ne i na druge vrste aktivnosti JASPERS-a. Sud je smatrao da su Komisija i EIB (neizravni) klijenti usluga JASPERS-a, no JASPERS i Komisija smatraju države članice jedinim klijentima JASPERS-a (osim kad je riječ o ocjenjivanju nakon podnošenja prijave). Isto tako, JASPERS je pružio besplatne savjetodavne usluge državama članicama angažiranjem i plaćanjem vanjskih konzultanata.

120. U velikom broju slučajeva utvrđeno je i da pomoć JASPERS-a nije bila dovoljno usmjerena, što je doprinijelo visokom broju otkazanih ili suspendiranih radnih zadataka.

JASPERS nije utvrdio nikakva posebna prioritetna područja za države članice kojima je pružao pomoć, već je djelovao na temelju zahtjeva koje su mu one uputile. Općenito gledajući, JASPERS je prihvatio gotovo sve zahtjeve za radne zadatke koje su mu uputile države članice, a da se nije u svim slučajevima savjetovao s Komisijom, koja je financirala većinu troška JASPERS-a.

121. Na početku programskog razdoblja 2014. – 2020. JASPERS je također počeo pružati potporu projektima koji se nastavljaju iz prethodnog programskog razdoblja te je dodatno poticao države članice da u većoj mjeri iskoriste njegovu besplatnu pomoć tijekom faze provedbe projekata. Nijedna od tih aktivnosti nije bila prioritet.

122. Tijekom preispitivanja JASPERS-a u sredini programskog razdoblja, koje je obavljeno u ime Komisije 2012., istaknuti su nedostatci u strateškom pristupu i radnim procedurama JASPERS-a te su preporučene mjere za njihovo otklanjanje. Ti su nedostatci već trebali biti otklonjeni do proširenja djelovanja JASPERS-a na programsko razdoblje 2014. – 2020., no kako je utvrđeno u vrijeme obavljanja revizije, poduzete korektivne mjere dovele su do manje preciznog planiranja, čime se smanjila njihova strateška vrijednost.

1. preporuka
Komisija bi trebala imati veću kontrolu nad strateškim planiranjem JASPERS-a, što uključuje i sve vrste aktivnosti JASPERS-a, vodeći pritom računa o tome da je JASPERS prvotno zamišljen kao privremena inicijativa. Konkretno, trebala bi poduzeti sljedeće korake: (a) prilagoditi svoje ukupno strateško planiranje djelovanja JASPERS-a specifičnim potrebama država članica i uskladiti ga s kohezijskom politikom EU-a. JASPERS bi svoje djelovanje trebao usmjeriti na one aktivnosti kojima se ostvaruje najveća dodana vrijednost (b) definirati jasne ključne etape i kriterije koji će omogućiti postupno gašenje inicijative JASPERS jednom kad se postignu njezini glavni ciljevi (c) integrirati svoju opću strategiju u godišnje planiranje aktivnosti JASPERS-a u državama članicama. Pri takvom planiranju trebala bi uspostaviti konkretne prioritete za svaku državu članicu i sektor u skladu sa zakonodavstvom i politikama EU-a

(d) dodatno pojasniti uloge i odgovornosti glavnih dionika kako bi se zajamčili transparentnost i odgovornost

(e) zajamčiti da JASPERS za sve svoje usluge osmisli sveobuhvatne, praktične i jasne radne procedure za suradnju sa svim relevantnim GU-ovima Komisije, EIB-om i državama članicama.

Ciljni rok provedbe: kraj 2018.

123. Sud je utvrdio znatne nedostatke u uspostavi nove funkcije neovisne provjere kvalitete za programsko razdoblje 2014. – 2020. Utvrđeno je da postoji visok rizik od nedovoljne nepristranosti u odnosu na savjetodavnu službu JASPERS-a. Nadalje, iako su neovisne provjere kvalitete bile ključan dio procesa odobrenja koji Komisija provodi za velike projekte, Komisija nije imala izravnih informacija o tome kako se neovisne provjere kvalitete provode u praksi, čime se izložila riziku od toga da se one neće obaviti kako je i predviđeno. Odluke Komisije o odobrenju velikih projekata zapravo donosi JASPERS, koji je zadužen za neovisne provjere kvalitete.

124. Svrha neovisnih provjera kvalitete bila je pojednostavniti proces odobrenja koji Komisija provodi za velike projekte. Međutim, do kraja 2016. JASPERS nije potpisao radne procedure s nekoliko država članica za koje se očekivalo da će podnijeti najveći broj prijava za velike projekte. Osim toga, Komisija je za većinu velikih projekata odlučila služiti se drugom vrstom ocjenjivanja koje obavlja isti odjel JASPERS-a – ocjenjivanjem nakon podnošenja prijave. Postupak ocjenjivanja nakon podnošenja prijave doprinio je znatnom skraćenju vremena koje je Komisiji bilo potrebno za odobrenje velikih projekata.

2. preporuka

(a) Komisija bi trebala bez odgode poduzeti mjere za ublažavanje visokog rizika od nedovoljne nepristranosti u slučajevima u kojima JASPERS obavlja neovisne provjere kvalitete kako bi ocijenio projekte koji su primili savjetodavnu pomoć JASPERS-a. Komisija bi u razdoblju nakon 2020. trebala prestati upotrebljavati neovisne provjere kvalitete koje JASPERS obavlja za velike projekte kojima je prethodno pružio savjetodavno pomoć.

(b) Komisija bi trebala dobiti potpuni pristup relevantnoj dokumentaciji kako bi mogla provjeravati kvalitetu postupaka neovisne provjere kvalitete koje obavlja JASPERS.

Ciljni datum provedbe: odmah.

JASPERS je utjecao na kvalitetu projekata, ali nije mogao utjecati i na iskorištavanje sredstava

125. Općenito gledajući, utvrđeno je da je JASPERS imao pozitivan utjecaj na kvalitetu projektne dokumentacije. Sud je utvrdio i da je pomoć koju je JASERS pružao bila relativno sveobuhvatna, neovisno o točnom trenutku u kojem se JASPERS uključio u projekt. To su tijekom koordinirane revizije potvrdili i poljski i hrvatski VRI-jevi. U programskom razdoblju 2007. – 2013. Komisiji je općenito trebalo manje vremena da odobri velike projekte ako im je prethodno pružena pomoć JASPERS-a. Sud je utvrdio da je ukupno vrijeme potrebno za odobrenje velikih projekata skraćeno u programskom razdoblju 2014. – 2020.

126. Ukupno gledajući, JASPERS je u većini slučajeva utjecao na barem jedan od četiriju parametra povezanih s kvalitetom velikih projekata obuhvaćenih revizijom. Međutim, tek je u nekoliko slučajeva primijećeno znatno poboljšanje u planiranom opsegu, ostvarenjima, rezultatima ili učinku posjećenih velikih projekata kojima je pružena pomoć JASPERS-a (npr. smanjenje ekonomski neopravdanih elemenata u projektnoj infrastrukturi).

127. Sud je utvrdio da JASPERS nije imao nikakav utjecaj na vremenski okvir provedbe velikih projekata. Iako je JASPERS pružao savjete u tom području, u svim posjećenim projektima postojala su kašnjenja. Više od jedne trećine projekata bilo je potrebno djelomično prebaciti u programsko razdoblje 2014. – 2020.

128. Sud je tijekom svojih revizija usklađenosti 2014. i 2015. utvrdio da su u velikim projektima kojima je pružena pomoć JASPERS-a pogreške u vezi sa zakonitošću i pravilnošću bile manje česte.

129. Nije primijećeno da je JASPERS imao ikakvog utjecaja na planirani opseg, ostvarenja, rezultate, učinak, trošak ni vremenski okvir provedbe ni u jednom od malih projekata iz

uzorka Suda, osim u jednom slučaju. Sud je također utvrdio da nisu bila uspostavljena prikladna rješenja kako bi se zajamčila primjerena razmjena informacija o najboljem načinu primjene savjeta JASPERS-a među korisnicima, nacionalnim tijelima, JASPERS-om i Komisijom za male projekte.

130. Sud je primijetio da JASPERS tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. općenito gledajući nije mogao utjecati na iskorištavanje sredstava EU-a. Razlozi su uglavnom bile izmjene zakonodavstva iz 2009. kojima je dopušteno da se sredstva EU-a isplaćuju prije nego Komisija službeno odobri projekt. U više od 50 % projekata obuhvaćenih revizijom zahtjevi za nadoknadu troškova uistinu su bili dostavljeni Komisiji prije nego je ona donijela odluku o odobrenju, čime je korist koja se namjeravala postići savjetodavnom pomoći JASPERS-a postala manje relevantna. U preostalim slučajevima kašnjenja u provedbi dovela su do odgode podnošenja prvih zahtjeva za nadoknadu Komisiji, iako je Komisija već bila donijela odluku.

3. preporuka

(a) Komisija bi pomoć JASPERS-a trebala usmjeravati u skladu s određenim razvojnim fazama projekta. Konkretno, JASPERS bi se trebao usredotočiti na sadržaj projekata, a ne na projektnu dokumentaciju. JASPERS više ne bi trebao započinjati s pružanjem savjetodavne pomoći projektima koje su već odobrila nacionalnih tijela.

(b) Komisija bi i dalje trebala stavljati naglasak na pružanje savjetodavnih usluga JASPERS-a velikim projektima. Pomoć JASPERS-a trebala bi u iznimnim situacijama biti dostupna i za male projekte i horizontalne radne zadatke strateške naravi povezane s predmetnim projektima. U tim bi se slučajevima pomoć trebala pružati u dogovoru s Komisijom.

Ciljni rok provedbe: sredina 2018.

Utjecaj JASPERS-a na administrativne kapacitete država članica još nije doveo do veće neovisnosti o pomoći JASPERS-a

131. Općenito gledajući, nacionalna tijela i korisnici projekata izjavili su da je JASPERS imao pozitivan utjecaj na njihove administrativne kapacitete, iako su neki od njih naveli da su i dalje uvelike ovisni o pomoći JASPERS-a. Poljski i hrvatski VRI-jevi utvrdili su slične nalaze tijekom koordiniranih revizija. Sud nije pronašao dokaze kojima bi se potvrdilo da je uistinu došlo do takva poboljšanja administrativnih kapaciteta. Za otprilike dvije trećine (67 %) horizontalnih radnih zadataka obuhvaćenih revizijom Sud nije utvrdio da je ostvaren takav utjecaj.

132. Utvrđeno je da je JASPERS s vremenom stavio veći naglasak na jačanje administrativnih kapaciteta država članica. Utvrđeno je i da je tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. Komisija zauzela više proaktivan i bolje koordiniran pristup mjerama jačanja administrativnih kapaciteta koje su poduzele države članice. Međutim, Sud nije utvrdio da se u strategiji za tehničku pomoć Komisije spominje ikakva koordinacija posebnih aktivnosti jačanja kapaciteta koje provodi Komisija s onima koje provodi JASPERS.

133. Utvrđeno je da se pomoć JASPERS-a počela u većoj mjeri upotrebljavati za radne zadatke s potencijalnim strateškim utjecajem. JASPERS je imao znatan (33 %) ili ograničen (22 %) utjecaj na više od polovice horizontalnih radnih zadataka sa strateškim potencijalom koji su bili obuhvaćeni revizijom.

4. preporuka
(a) Komisija bi trebala integrirati aktivnosti JASPERS-a u svoju strategiju za tehničku pomoć kako bi se poboljšala koordinacija s JASPERS-om u pogledu obavljanja tekućih (za razliku od *ad hoc*) aktivnosti za razvoj administrativnih kapaciteta država članica. Aktivnosti JASPERS-a u tom pogledu trebale bi se nadopunjavati onima Komisije, s naglaskom na sektore, područja i države članice u kojima su administrativni kapaciteti nedostatni.

(b) Komisija bi trebala s vremenom prilagoditi ulogu, narav i intenzitet aktivnosti jačanja kapaciteta koje JASPERS provodi u državama članicama kako bi se one potaknule na postizanje dostatne i održive razine administrativnih kapaciteta.

Ciljni rok provedbe: do kraja 2018.

Ozbiljni nedostatci u planiranju, praćenju i evaluaciji aktivnosti JASPERS-a ugrozili su uspješno djelovanje inicijative

134. Utvrđeni su ozbiljni nedostatci u planiranju i praćenju aktivnosti JASPERS-a. Sud je utvrdio da su JASPERS i Komisija usmjeravali svoje praćenje na ostvarenja. U slučajevima u kojima su za takvo praćenje bile postavljene ciljne vrijednosti, one ili nisu bile jasno definirane ili su se nedosljedno primjenjivale. Redovito su se pratili i prijavljivali samo rezultati savjetodavnih usluga JASPERS-a koje su pružene velikim projektima, i to u pogledu brzine kojom je Komisija donosila odluke o odobrenju. Kako je pojašnjeno u odlomku 130., to uglavnom nije bio relevantan pokazatelj iskorištenosti sredstava od 2009. nadalje. Nisu pronađeni dokazi da su JASPERS ili Komisija pratili utjecaj aktivnosti JASPERS-a na administrativne kapacitete država članica. Nisu pronađeni ni dokazi o postojanju dobro definiranih postupaka za praćenje i evaluaciju rezultata ukupnog utjecaja pomoći JASPERS-a ni u jednoj od četiriju država članica obuhvaćenih revizijom.

135. Obavljene su dvije evaluacije JASPERS-a, jednu je obavio EIB, a druga je obavljena u ime Komisije. Tim evaluacijama nije se obuhvatila uspješnost JASPERS-a u vezi s pojedinačnim radnim zadatcima koji se odnose na male projekte. Nadalje, tijekom tih evaluacija zabilježeni su znatni nedostatci koji su, kako je istaknuto u odlomku 122., u određenoj mjeri uklonjeni.

136. Sud je utvrdio da se stvarna primjena savjeta JASPERS-a pratila tek u ograničenoj mjeri. Utvrđeno je da je JASPERS tek u rijetkim slučajevima pratio jesu li njegovi zaključci i preporuke uzimani u obzir tijekom procesa odobrenja velikih projekata. Sud je uočio i da sustavi praćenja koje JASPERS primjenjuje nisu sadržavali informacije o stvarnoj provedbi projekata kojima je pružena pomoć, što uključuje i informacije o kašnjenjima u provedbi,

prekoračenjima troškova i pitanjima u vezi s nabavom. Nisu pronađeni nikakvi dokazi da je Komisija JASPERS-u dala povratne informacije o provedbi projekata.

137. Zaključeno je da su u praćenju učinkovitosti i djelotvornosti JASPERS-a postojali određeni nedostatci. Podatci o uloženim resursima zabilježeni u sustavima JASPERS-a nisu bili dovoljno pouzdani da bi se mogli iskoristiti za korisnu analizu uloženih resursa. Sustavno su upotrebljavani pokazatelji ostvarenja, no ne i pokazatelji rezultata. Nadalje, postojali su određeni nedostatci i u pokazateljima ostvarenja i u pokazateljima rezultata. Dvije evaluacije JASPERS-a, obavljene 2010. i 2012., uputile su na potrebu da se nastavi s tom inicijativom, ali i na određene nedostatke koje je potrebno otkloniti.

138. Komisija je započela s primjenom usklađenih standardnih troškova, čime je smanjen ukupan trošak JASPERS-a. Unatoč tome što je nakon ponovnog izračuna trošak JASPERS-a za 2015. godinu bio manji, doprinos Komisije ostao je isti. Sud nije pronašao dokaze da su standardni troškovi za osoblje iz EIB-a prije usklađenja u opravdanoj mjeri odgovarali stvarno nastalim troškovima za osoblje. EIB nije bio voljan Sudu dostaviti informacije o stvarnim (stvarno nastalim) troškovima JASPERS-a, a Komisija je pružila tek djelomičan odgovor na pitanja Suda o opravdanosti standardnih troškova JASPERS-a korištenih do 2014. za članove osoblja iz EIB-a.

5. preporuka
(c) Komisija bi trebala uvesti sveobuhvatan sustav za praćenje mjere u kojoj su postignuti dugoročni i kratkoročni ciljevi JASPERS-a, i to za sve usluge koje JASPERS pruža. (d) Trebala bi zajamčiti da su buduće evaluacije JASPERS-a dovoljno sveobuhvatne i da se na temelju njih može zaključiti je li JASPERS postigao svoje glavne ciljeve. (e) Komisija bi trebala poduzeti određene mjere za optimiziranje učinkovitosti i djelotvornosti JASPERS-a, posebice na način da zajamči pouzdano praćenje stvarnih troškova pomoći JASPERS-a za svaki radni zadatak te usporedbu tih troškova s ostvarenjima i rezultatima koje je JASPERS postigao.

(f) Komisija bi trebala zajamčiti opravdanost troškova JASPERS-a, kao i da se u njima odražavaju stvarno nastali troškovi.

Ciljni rok provedbe: sredina 2018.

Ovo je izvješće usvojilo II. revizijsko vijeće, kojim predsjeda članica Revizorskog suda Iliana Ivanova, na sastanku održanom u Luxembourgu 29. studenoga 2017.

Za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne

Predsjednik

ANNEX I

Broj svih radnih zadataka JASPERS-a tijekom programskih razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. po statusu njihova izvršenja i vrsti

Vrsta radnog zadatka	2007. – 2013.							2014. – 2020.							Sveukupno
	PRIHVAĆENO	U TIJEKU	DOVRŠENO	SUSPENDIRANO	OTKAZANO	ODBIJENO	MEĐUZBROJ	PRIHVAĆENO	U TIJEKU	DOVRŠENO	SUSPENDIRANO	OTKAZANO	ODBIJENO	MEĐUZBROJ	
Veliki projekti	3	33	652	25	172	31	**916**	23	252	55	12	25	0	**367**	**1283**
Mali projekti	0	5	168	7	47	4	**231**	4	29	27	7	4	0	**71**	**302**
Horizontalna potpora	5	17	143	1	54	1	**221**	9	46	50	10	28	1	**144**	**365**
Jačanje kapaciteta	2	1	9	0	2	0	**14**	8	24	12	0	1	0	**45**	**59**
Ocjenjivanje nakon podnošenja prijave	0	0	0	0	0	0	**0**	0	0	28	0	0	0	**28**	**28**
Neovisna provjera kvalitete	0	0	0	0	0	0	**0**	0	1	3	0	0	0	**4**	**4**
Sveukupno	***10***	***56***	***972***	***33***	***275***	***36***	***1382***	***44***	***352***	***175***	***29***	***58***	***1***	***659***	***2041***

Prihvaćeno – radni zadatak koji je JASPERS službeno prihvatio, ali za koji još uvijek nije započela savjetodavna pomoć
U tijeku – radni zadatak u okviru kojeg se trenutačno pruža savjetodavna pomoć JASPERS-a
Dovršeno – radni zadatak koji je finaliziran i za koji je JASPERS izdao potvrdu o pripremljenosti projekta
Suspendirano – radni zadatak koji su država članica ili JASPERS stavili „na čekanje”
Otkazano – radni zadatak koji je država članica otkazala
Odbijeno – JASPERS je odbio službeni zahtjev za radni zadatak

Izvor: analiza koju je Sud proveo na temelju podataka koje je dostavio JASPERS (stanje na dan 31. prosinca 2016.).

ANNEX II

Pregled radnih zadataka obuhvaćenih revizijom[1]

br.	Oznaka radnog zadatka	Naziv radnog zadatka	Programsko razdoblje	Država članica	Ispitano na terenu
Pojedinačni radni zadatci koji se odnose na velike projekte					
1	2011 085 HR WAT WAT	Vodoopskrba i pročišćavanje otpadnih voda u Vukovaru	2007. – 2013.	Hrvatska	1
2	2011 086 HR WAT WAT	Vodoopskrba i pročišćavanje otpadnih voda u Osijeku, 2014.	2007. – 2013.	Hrvatska	2
3	2013 083 HR ROD ROD	Cestovna povezanost s južnom Dalmacijom	2014. – 2020.	Hrvatska	3
4	2015 071 HR ROD ROD	Pelješki most	2014. – 2020.	Hrvatska	
5	2012 095 HR AMT RAL	Rekonstrukcija postojećeg i izgradnja drugog kolosijeka željezničke pruge na dionici Dugo Selo – Križevci	2007. – 2013.	Hrvatska	4
6	2011 080 HR SWE SLW	Izrada dokumentacije za sanaciju visoko onečišćenog područja („crna točka") jame Sovjak	2014. – 2020.	Hrvatska	-
7	2006 086 MT ENV WAT	Upravljanje oborinskim vodama nakon oluje	2007. – 2013.	Malta	5
8	2008 188 MT WAT FLP	Malta – Nacionalni program pomoći u slučaju poplave	2007. – 2013.	Malta	
9	2008 192 MT WAT WAT	Pročišćavanje otpadnih voda na jugu Malte	2007. – 2013.	Malta	6
10	2010 031 MT MIS R&D	Onkološki centar bolnice „Mater Dei"	2007. – 2013.	Malta	7
11	2011 023 MT ROD ROD	Preliminarna analiza ključnih aspekata za definiranje mogućnosti izgradnje cestovnog tunela za povezivanje otoka Malte s otokom Gozom	2014. – 2020.	Malta	-
12	2006 089 MT TRA ROD	Nadogradnja cestovne mreže TEN-T	2007. – 2013.	Malta	8
13	2009 255 PL RAL RAL	Nabava željezničkih vozila za poduzeće PKP Intercity	2007. – 2013.	Poljska	9
14	2009 272 PL KE R&D	Centar za napredne materijale i tehnologije (CEZAMAT)	2007. – 2013.	Poljska	10
15	2009 273 PL KE R&D	CENT III – Centar za biološke i kemijske znanosti Sveučilišta u Varšavi	2007. – 2013.	Poljska	11
16	2009 168 PL WAT WAT	Żywiec – Pročišćavanje otpadnih voda, faza II.	2007. – 2013.	Poljska	12
17	2010 059 PL WAT WAT	Myślenice – gospodarenje vodama i otpadnim vodama	2007. – 2013.	Poljska	13
18	2008 027 PL TRA ROD	S-69 Bielsko-Biała – Żywiec, odc. Wilkowice/Łodygowice-Żywiec	2007. – 2013.	Poljska	14
19	2006 001 PL ENV WAT	Brana Wloclawek na rijeci Visli	2007. – 2013.	Poljska	-
20	2011 115 RO KEW R&D	Projekt „Extreme Light Infrastructure" – nuklearna fizika	2007. – 2013.	Rumunjska	15
21	2009 197 RO RAL RAL	Modernizacija željezničke dionice Coşlariu – Sighişoara	2007. – 2013.	Rumunjska	16
22	2010 155 RO WAT WAT	Proširenje i modernizacija infrastrukture za otpadne vode u Bukureštu	2007. – 2013.	Rumunjska	17
23	2009 146 RO ROD ROD	Izgradnja autoceste u okviru prioritetne osi TEN-T 7, dionica Cernavodă-Constanţa	2007. – 2013.	Rumunjska	18
24	2010 141 RO RAL RAL	Obnova željezničkih mostova na rijeci Dunav	2007. – 2013.	Rumunjska	19
25	2007 068 RO ENV WAT	Obnova i modernizacija vodoopskrbnog i kanalizacijskog sustava u okrugu Prahova	2007. – 2013.	Rumunjska	20
Pojedinačni radni zadatci koji se odnose na male projekte					
1	2013 189 HR KEE RDI	Istraživačka infrastruktura na kampusu Sveučilišta u Rijeci	2007. – 2013.	Hrvatska	1
2	2014 101 HR ROD ROD	Dovršetak brze ceste za ulaz u Ploče i izgradnja spojne ceste za luku Ploče i grad Ploče	2007. – 2013.	Hrvatska	2
3	2007 121 MT TRA POR	Sanacija i modernizacija lukobrana i druge pomorske infrastrukture	2007. – 2013.	Malta	3
Horizontalni radni zadatci					
1	2012 008 HR WAT WAT	Izrada smjernica za analizu troškova i koristi	2007. – 2013.	Hrvatska	1
2	2014 073 HR KEE RDI	Potpora za pripremu operativnog programa za razdoblje 2014. – 2020. Konkurentnost i kohezija	2014. – 2020.	Hrvatska	2
3	2011 031 MT ROD ROD	Izrada glavnog nacionalnog prometnog plana	2014. – 2020.	Malta	3
4	2008 103 MT HOR MUL	Pomoć pri provjeri analiza troškova i koristi i studija financijskih izvedivosti	2007. – 2013.	Malta	4
5	2010 067 PL WAT WAT	Probir projekata u području voda i otpadnih voda, prioritetna os I.	2007. – 2013.	Poljska	5
6	2010 077 PL SWE SLW	Strategija upravljanja muljem iz otpadnih voda za Poljsku	2007. – 2013.	Poljska	6
7	2013 246 RO KEE RDI	Potpora za pripremu operativnog programa „Konkurentnost" za razdoblje 2014. – 2020.	2014. – 2020.	Rumunjska	7
8	2011 032 RO WAT WAT	Potpora za pripremu kataloga projekata za razdoblje 2014. – 2020. u vodnom sektoru	2014. – 2020.	Rumunjska	8
9	2009 094 RO WAT WAT	Upravljanje poplavama – nacionalna strategija	2007. – 2013.	Rumunjska	9

[1] Od 25 radnih zadataka obuhvaćenih revizijom koji se odnose na velike projekte, na terenu je ispitano njih 22 (uz 20 povezanih velikih projekata). Preostala 3 radna zadatka obuhvaćena revizijom koja su se odnosila na velike projekte ispitana su na temelju pregleda dokumentacije. Na terenu su ispitana i sva 3 mala projekta, kao i svih 9 horizontalnih radnih zadataka.

ODGOVORI KOMISIJE NA POSEBNO IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„ZAJEDNIČKA POMOĆ ZA POTPORU PROJEKTIMA U EUROPSKIM REGIJAMA (JASPERS) – VRIJEME JE ZA BOLJE USMJERAVANJE"

SAŽETAK

I. JASPERS je formalno uspostavljen kao zajedničko partnerstvo između Komisije (GU REGIO), Europske investicijske banke (EIB) i Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD) (uključujući Kreditanstalt für Wiederaufbau za dio razdoblja obuhvaćenog revizijom). Od 2013. GU MOVE i GU NEAR dali su JASPERS-u dodatne mandate i sredstva za potporu izradi projekata u okviru Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) i Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA).

IV. JASPERS je povezan s financijskim programskim razdobljima, a njegova glavna uloga bila je pomoći državama članicama EU-12 u izradi velikih projekata. Nakon evaluacije JASPERS-a u sredini programskog razdoblja koja je provedena 2012. i na temelju interesa koje su izrazile države članice, odlučeno je da će se njegovo djelovanje proširiti i na područja politike i mjere jačanja kapaciteta.

Tijekom 2014. i 2015. pregovaralo se o novim operativnim programima koji su bili više usmjereni na stratešku perspektivu. Pomoć projektima koji se ne ubrajaju u velike projekte bila je u skladu sa stvarnim potrebama koje su izrazile države članice. Uključivanje JASPERS-a u takve slučajeve opravdavalo se prednošću i težinom određenog projekta. Budući da je uključivanje JASPERS-a u projekte koji se ne ubrajaju u velike zaista činilo proširenje izvornog područja primjene, ti zadaci ovisili su o provjeri njihove dodane vrijednosti/primjenjivosti na druge slične projekte.

V. Komisija je uzela u obzir relevantne rizike u trenutku uspostave neovisne provjere kvalitete. Primijenjeno rješenje smatralo se razmjernim s obzirom na položaj EIB-a kao institucije EU-a. Izvješća o neovisnim provjerama kvalitete i izvješća o savjetovanju izrađuju različiti timovi u JASPERS-u, a konačni dokumenti dodatno se potpisuju na razini ravnatelja. Upravni odbor JASPERS-a formalno će donijeti novi Priručnik za provedbu neovisne provjere kvalitete u prosincu 2017. U njemu će opisati kako se funkcija neovisne provjere kvalitete obavlja neovisno o savjetodavnim funkcijama.

VII. U nekim slučajevima naporima u okviru JASPERS-a uistinu je potaknut stvarni napredak u pogledu sposobnosti države članice za izradu projekta i projekti su bili dobre kvalitete, što potvrđuje i činjenica da ih je Komisija brzo odobrila (i izvješća o ocjenjivanju nakon podnošenja prijave) u razdoblju 2014.–2020.

VIII. Revidirani godišnji financijski izvještaji JASPERS-a dostavljaju se Europskom revizorskom sudu od 2006. U skladu s metodologijom dogovorenom u godišnjim sporazumima o doprinosima i kasnije u općem sporazumu (Financijski i administrativni okvirni sporazum) potpisanom između Komisije i EIB-a kojim su obuhvaćene sve zajedničke inicijative, troškovi za osoblje JASPERS-a utvrđuju se na temelju standardne cijene koju je Komisija pristala platiti za usluge koje pruža EIB.

U načelu se stopama iz Financijskog i administrativnog okvirnog sporazuma pridonijelo boljoj usklađenosti i pojednostavnjenju ugovornih rješenja za određene inicijative tehničke pomoći između Komisije i EIB-a.

Komisija smatra da je Financijski i administrativni okvirni sporazum u skladu s Financijskom uredbom. Člankom 124. Financijske uredbe dopuštena je uporaba jednokratnih i paušalnih iznosa i on se primjenjuje na Financijski i administrativni okvirni sporazum.

IX.

(a) Komisija prihvaća preporuku.

(b) Komisija prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

(c) Komisija djelomično prihvaća preporuku jer bi JASPERS i dalje trebao biti na raspolaganju i za projekte nakon nacionalnog odobrenja i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

(d) Komisija prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

(e) Komisija prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

Komisija istodobno podsjeća da se „troškovi" JASPERS-a utvrđuju na temelju FAFA-a.

UVOD

7. Izvorni prioriteti za razdoblje 2007.–2013. zaista su utvrđeni u Memorandumu o razumijevanju iz 2006. Međutim, prioriteti su se s vremenom razvijali u skladu s iskustvima i strateškim odlukama Upravnog odbora. Ti ciljevi odražavali su se u godišnjim posebnim sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava između Komisije i EIB-a. Prioriteti za razdoblje 2014.–2020. definirani su u Okvirnom sporazumu o partnerstvu.

U manjim državama članicama koje imaju manji broj velikih projekata mogli bi se podupirati projekti koji se ne ubrajaju u velike projekte. To je objašnjeno u konceptnom dokumentu iz 2005. i svim naknadnim dokumentima o politici i pravnim dokumentima.

NAPOMENE

23. Strateško usmjerenje programa JASPERS s vremenom se mijenjalo kako bi se prilagodilo promjenama u njegovu okruženju. JASPERS je započeo s djelovanjem krajem 2006. (te su godine dovršena tri radna zadatka) pa se sredinom 2007. još nisu mogli ocjenjivati rezultati. Zbog sve dublje gospodarske i financijske krize od jeseni 2008. na dalje donesene su neke odluke koje su utjecale na djelovanje JASPERS-a. JASPERS je na promijenjene okolnosti odgovorio fleksibilno i pragmatično.

Najveći izazov za JASPERS bio je osigurati da države članice izrade dostatan broj kvalitetnih velikih projekata koji se mogu odobriti i provoditi. Iz tog razloga određeni zanimljivi aspekti JASPERS-ova djelovanja nisu se odmah provodili već su pokrenuti kasnije kada su se poboljšale tehničke sposobnosti država članica za izradu velikih projekata te se veća važnost pripisivala osiguranju stabilnosti i učincima prelijevanja.

JASPERS je od početka počeo poboljšavati tehničku sposobnost u državama članicama s pomoću učinka iskustvenog učenja, a nacionalna tijela surađivala su s JASPERS-om u provedbi njegovih radnih zadataka.

24. Komisija i EIB željeli bi napomenuti da su akcijski planovi zapravo procjena potreba u kojima države članice mogu navesti svoje potrebe za tehničkom pomoći.

Datumi podnošenja velikih projekata uključeni su u operativne programe za razdoblje 2014.–2020. na temelju prijedloga država članica. Države članice imaju pravo i odgovornost predložiti velike projekte i provjeravati stanje izrade svakog projekta.

Procjena potreba za razdoblje 2014.–2020. temeljila se na informacijama koje su države članice dostavile i koje su valjane u pogledu broja projekata, ali optimistične u pogledu njihova rasporeda podnošenja.

25. Apsorpcija sredstava EU-a nije sama po sebi cilj. Ako se razvijaju pravodobni i visokokvalitetni projekti, vjerojatnije je da će se postići visoka stopa apsorpcije sredstava. Ciljevi koje je Komisija odredila za JASPERS bili su jasni, iako ponekad zahtjevni. U pravnom smislu zahtjevi za kvalitetu velikih projekata prvi put su u kohezijskoj politici definirani u Delegiranoj uredbi Komisije br. 480/2014. Nadalje, osnovni zahtjevi za analizu troškova i koristi prvi put su uključeni u Provedbenu uredbu br. 207/2015 i, zajedno s vodičem za analizu troškova i koristi iz 2014., čine sveobuhvatne i podrobne smjernice o kvaliteti javnih ulaganja.

26. Pomoć JASPERS-a uključivala je iskustveno učenje te stoga i jačanje kapaciteta u nacionalnim upravama. To je jedan od razloga zašto je velik dio osoblja JASPERS-a od početka smješten u regionalne urede kako bi bili bliže korisnicima. Jačanje tehničke sposobnosti ne mora se smatrati zasebnom aktivnošću da bi imalo učinak.

Tehnička sposobnost neopipljiva je i može se promatrati neizravno, odnosno kroz bolju izradu projekata tijekom vremena, što pokazuje, na primjer, manji postotak prekinutih projekata.

27. Brzina jačanja kapaciteta države članice za izradu visokokvalitetnih projekata i njihovu provedbu u praksi je bila vrlo promjenjiva. Javna tijela u zemljama korisnicima istodobno su razvila svoje nacionalne kapacitete za djelotvornu uporabu sredstava EU-a i stoga podnose znatno manji broj zahtjeva za potporu u okviru JASPERS-a. JASPERS je u praksi vremenski ograničen trajanjem programskog razdoblja. O produljenju JASPERS-a na novo programsko razdoblje odlučuju Komisija i EIB na temelju procjene potreba za trajnom potporom i na temelju potražnje država članica.

28. Uloga Komisije i EIB-a jasno je definirana u godišnjim sporazumima o doprinosima za razdoblje 2007.–2013. i u okvirnom sporazumu o partnerstvu i godišnjim posebnim sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava tijekom razdoblja 2014.–2020. Države članice klijenti su koji primaju savjete JASPERS-a. One sudjeluju i u godišnjem sastanku dionika JASPERS-a.

U razdoblju 2014.–2020. države članice klijenti su JASPERS-a kada je riječ o savjetima i neovisnima provjerama kvalitete, a Komisija je klijent kada je riječ o ocjenjivanju nakon podnošenja prijave. To je jasno svim uključenim strankama.

29. Vidjeti odgovor Komisije i EIB-a na odlomak 28. Formalni sporazumi između službi Komisije i EIB-a spomenuti u odgovoru na prethodno navedeni odlomak potpisuju se svake godine.

U radnim procedurama utvrđuju se i načela kojima se uređuje komunikacija između JASPERS-a i korisnika. U opisima projekata jasno je navedeno što će JASPERS osigurati za svaki zadatak.
Praćenje rezultata u slučaju projekata koji se ne ubrajaju u velike projekte zasebno je pitanje od radnih procedura i korištene metodologije. Napredak u provedbi projekata koji se ne ubrajaju u velike projekte teže je pozorno pratiti bez zahtjeva za financiranje i postupka odobravanja na razini Komisije te to treba riješiti na manje formalan način.

U okviru kohezijske politike jasno je da su države članice odgovorne za odobravanje projekata koji se ne ubrajaju u velike projekte.

30. Radne procedure izrađene su s namjerom da budu zajedničke svim državama članicama, a glavna pitanja odnosila su se na usklađenost i brzinu. Dogovorene su neke manje promjene u slučajevima kada su države članice imale velike prigovore, ali namjera je bila što više se držati standardnih operativnih postupaka. Što je dokument dulji i detaljniji, to postoji veća vjerojatnost da će biti neslaganja i zahtjeva za posebnim procedurama.

Radne procedure nisu pravni zahtjev već alat za olakšavanje dijaloga s državama članicama, posebno u kontekstu promjene suradnika. Njihova je glavna svrha istaknuti prava i obveze obje strane.

Možda su se razvile različite prakse, ali to je sve bilo u skladu s radnim procedurama i mandatom JASPERS-a u cilju prilagodbe posebnom kontekstu države. Kako je već navedeno, o uključivanju JASPERS-a odlučuju države članice (i JASPERS može, nakon savjetovanja s GU REGIO, odlučiti hoće li prihvatiti zadatak).

31. Nije bilo razloga za formalizaciju postupaka povezanih s operativnim pitanjima između JASPERS-a i Komisije u razdoblju 2007.–2013. jer je JASPERS poglavito radio za države članice. Međutim, za razdoblje 2014.–2020. stranke će aspekte ocjenjivanja nakon podnošenja prijave formalizirati u prvom tromjesečju 2018.

JASPERS je 2006. razvio oblik izvješća o svojim rezultatima, ali vjerojatno je tek kasnije osmislio naziv „potvrde o pripremljenosti projekta". Potvrde o pripremljenosti projekta nedvojbeno se temelje na zahtjevu za prijavu za velike projekte, što će pokazati usporedba dvaju dokumenata.

Države članice u ranim su se fazama opirale podnošenju izvješća o pripremljenosti Komisiji. JASPERS ih je poticao da ih podnose kako bi Komisija bila svjesna JASPERS-ova savjeta i na temelju toga mogla donijeti bolje utemeljene zaključke. Naposljetku, sve države članice dogovorile su se da bi to trebala bi standardna praksa što je prema našem mišljenju nastalo kao posljedica odnosa izgradnje povjerenja između JASPERS-a i nacionalnih tijela nakon iskustva s pomoći koju pruža JASPERS.

Potvrda o pripremljenosti projekta alat je za formalno zaključivanje zadatka s korisnikom. JASPERS s vremena na vrijeme na temelju stečenog iskustva prilagođava oblik potvrde kako bi poboljšao njezinu korisnost.

32. Komisija i EIB dionici su i partneri JASPERS-a, ali u potvrdama o pripremljenosti nisu njegovi klijenti.

33. Savjeti u okviru JASPERS-a pružaju se neovisno o kreditiranju EIB-a (u konceptnom dokumentu iz 2005. navedeno je da EIB ili EBRD nemaju obvezu posuđivati državama članicama i da države članice nemaju obvezu posuđivati od EIB-a ili EBRD-a).

Može se smatrati da EIB, EBRD i drugi mogući zajmodavci neizravno ostvaruju koristi od rezultata JASPERS-a.

34. Većinu aktivnosti u postupku izrade projekata obavljaju države članice uz pomoć konzultanata, na primjer izradu osnovne projektne dokumentacije, kao što su studija o izvedivosti ili procjena učinka na okoliš. JASPERS-ova uloga je usmjeravati izradu tih dokumenata ili davati primjedbe na njih. JASPERS se ne natječe s vanjskim konzultantima za obavljanje tih poslova. JASPERS i konzultanti imaju različite, ali komplementarne uloge.

Konzultanti koji su izravno pridonijeli dijelovima konačnih projektnih dokumenata zaposleni su u manje od 1 % od otprilike 830 projektnih zadataka koje je JASPERS obavio 2015.

36. Dodatni konzultanti korišteni su u posebnim i ograničenim slučajevima kada se JASPERS-ove potvrde o pripremljenosti projekata nisu mogle upotrijebiti za donošenje odluka te su dužnosnici za ovjeravanje smatrali nužnim drugo mišljenje o projektu (to se odvijalo samo u programskom razdoblju 2007.–2013.).

Komisija je u razdoblju 2014.–2020. za ocjenjivanje svih velikih projekata (osim projekata koji se provode u fazama u skladu s člankom 103. Uredbe o zajedničkim odredbama) odlučila upotrebljavati isključivo JASPERS, među ostalim zbog uspostave JASPERS-ova odjela za neovisne provjere kvalitete, koji obavlja dodatne provjere kvalitete.

37. Prioriteti država članica temelje se na politici (na primjer transeuropske mreže), zakonodavstvu (npr. zakonodavstvo o zaštiti okoliša, kao što je Direktiva o otpadnim vodama) ili prioritetima (npr. najveći udio određenih sektora u financiranju) i provode se u skladu s dogovorenim pravilima i

postupcima. JASPERS odgovara na potrebe za tehničkom pomoći unutar određenog okvira za politike.

38. Uvođenjem fleksibilnih akcijskih planova nisu se promijenile strategije.

Koncept fleksibilnih akcijskih planova uveden je kako bi se moglo odgovoriti na zahtjeve država članica, koji često pristižu na nekoordinirani način, a posebno na kraju programskog razdoblja 2007.–2013. Akcijski planovi za JASPERS rezultat su opsežnih rasprava s državama članicama prije prihvaćanja zadataka zbog čega je do trenutka formalnog podnošenja zahtjeva razina prihvaćenosti otprilike 98 %.

Akcijski planovi priopćavaju se Komisiji.

39. Zadatak može biti otkazan iz različitih razloga – JASPERS može utvrditi da projekti nisu isplativo ulaganje i stoga ih otkazati, veličina projekata može se smanjiti pa ih se više ne ubraja u velike projekte, zbog tečajnih razlika veliki projekti mogu postati manji, države članice mogu otkazati projekte iz internih razloga.

Slučajevi otkazivanja radnih zadataka ne bi se trebali promatrati samo u negativnom svjetlu. U nekim slučajevima otkazivanje može biti dodana vrijednost JASPERS-a u pogledu smanjenja ulaganja ili otkazivanja projekata koji možda ne čine najbolji način uporabe nedostatnih javnih sredstava.

41. Rad na faznoj provedbi ograničene je prirode i povezan je s ciklusom programskog razdoblja.

42. Horizontalni radni zadaci dio su JASPERS-a od početka, što je razvidno iz akcijskih planova za 2007. Udio horizontalnih zadataka bio je stabilan tijekom godina.

43. Svi JASPERS-ovi partneri pridavali su veliku važnost evaluaciji JASPERS-a u sredini programskog razdoblja, a nekoliko evaluacija ima sličan omjer praćenja u njihovim preporukama.

U studiji AECOM-a[1] učinak JASPERS-a u načelu je ocijenjen pozitivno.

44. Komisija (GU REGIO) je objasnila svoje razloge za uporabu JASPERS-a kao ocjenjivačkog tijela u dopisu glavnog direktora GU REGIO upućenom svim državama članicama (s velikim projektima) u ožujku 2014.

Funkcija neovisne provjere kvalitete definirana je u Uredbi o zajedničkim odredbama na temelju iskustva država članica s JASPERS-om te se stoga na temelju JASPERS-ovih nadležnosti i obilježja smatralo suvišnim provjeravati JASPERS u skladu s kriterijima utvrđenima u Delegiranoj uredbi Komisije 480/2014.

Zajednički odgovor na odlomke 45., 46. i 47.:

Neovisne provjere kvalitete izrađuju se i za projekte u kojima se ne upotrebljavaju savjetodavne usluge JASPERS-a.

Nacrt priručnika za postupke neovisne provjere kvalitete s početka 2014. nikada nije odobren i trenutačno nije važeći. Neovisna provjera kvalitete u okviru JASPERS-a uistinu je odvojena od

---

[1] Izvješće o evaluaciji JASPERS-a, 2012.

(http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/jaspers_evaluation/final_report_131212.pdf)

odjela savjetodavnog sektora jer se timovi nalaze na različitim lokacijama i izvješćuju različite rukovoditelje. Kako bi se osigurala učinkovita uporaba resursa, JASPERS-ovi stručnjaci koji nisu radili u savjetodavnoj ulozi na velikom projektu mogli bi raditi na poslovima ocjenjivanja za odjel za neovisne provjere kvalitete. JASPERS je razvio pristup upravljanju kvalitetom koji je kodificiran u Priručniku za osiguranje kvalitete, pregledima procesa i jasnoj odjeli uloga između savjetodavnih aktivnosti i aktivnosti ocjenjivanja. Priručnik za osiguranje kvalitete razvijen je u okviru pristupa kvaliteti koji zagovara Upravni odbor i proći će vanjsku evaluaciju Europske zaklade za upravljanje kvalitetom.

Upravni odbor donijet će novi Priručnik za osiguranje kvalitete za JASPERS u prosincu 2017. IAS-u su dostavljeni nacrti pregleda procesa za neovisne provjere kvalitete i aktivnosti ocjenjivanja nakon podnošenja prijave koji služe kao osnova za odgovarajuće postupke u tom novom Priručniku za osiguranje kvalitete.

47. GU REGIO prihvatio je preporuke IAS-a i uspostavio je akcijski plan za njihovu provedbu.

48. Neovisne provjere kvalitete i izvješća o savjetovanju izrađuju različiti timovi u JASPERS-u, a konačni dokumenti dodatno se potpisuju na razini ravnatelja. Uobičajena je praksa u javnom i privatnom sektoru da operativni odjeli i odjeli za kontrolu kvalitete i za reviziju izvješćuju istog rukovoditelja u organizaciji (npr. struktura dogovorena u nizu država članica za tijela za ovjeravanje i upravljanje u okviru istog ministarstva). Nema razloga zašto bi se time ugrozila neovisnost funkcije revizije ili kontrole kvalitete.

Dosad nisu pronađeni dokazi o kompromisima u mišljenjima tima za neovisne provjere kvalitete. Međutim, Komisija i EIB razmislit će o dodatnim mjerama koje će se poduzeti za povećanje percepcije rizika za neovisnost.

49. Neovisnu provjeru kvalitete uspostavili su Vijeće i Europski parlament (EP) kao zakonodavci isključivo kao alternativu Komisijinom ocjenjivanju velikih projekata. Upravni odbor donijet će novi Priručnik za osiguranje kvalitete za JASPERS u prosincu 2017.

50. Komisija primjenjuje pravne odredbe iz Uredbe o zajedničkim odredbama u kojima je predviđena funkcija neovisne provjere kvalitete. Zakonodavci nisu definirali pojam „znatnog nedostatka". U cilju ujednačene primjene tog pojma GU REGIO je u svojim internim postupcima, koje je odobrila njegova uprava, definirao četiri glavna slučaja u kojima se mogu proglasiti znatni nedostaci i predložiti da Komisija donese negativnu odluku.

51. Države članice mogu izabrati hoće li upotrijebiti neovisnu provjeru kvalitete. Sada (listopad 2017.) su potpisane radne procedure za neovisne provjere kvalitete s četrnaest država članica, uključujući Rumunjsku, Češku i Italiju. Potpisivanje radnih procedura zahtjev je iz JASPERS-a prije provođenja neovisne provjere kvalitete za projekt.

52. JASPERS-ova predviđanja temeljila su se na informacijama država članica o očekivanim datumima podnošenja velikih projekata kako je navedeno u operativnim programima.

Komisija smatra da broj velikih projekata nije optimističan, ali su rasporedi podnošenja uistinu bili pretjerano optimistični. GU REGIO objavio je u rujnu 2017. podatke o velikim projektima na platformi za otvorene podatke kako bi podigao razinu svijesti država članica o kvaliteti informacija o velikim projektima.

Uporaba funkcije neovisne provjere kvalitete ograničena je zbog različitih pravila o ovjeravanju rashoda. To će biti obuhvaćeno izmjenom Uredbe o zajedničkim odredbama o kojoj se trenutačno raspravlja s Vijećem i EP-om. Time bi se trebao povećati interes država članica za uporabu neovisne provjere kvalitete.

JASPERS-ov odjel za neovisnu provjeru kvalitete ne izrađuje samo neovisne provjere kvalitete nego i izvješća o ocjenjivanju nakon podnošenja prijave.

53. Postupkom ocjenjivanja nakon podnošenja prijave željelo se osigurati da se na prijavu koja je podnesena izravno Komisiji primjenjuje metodologija ocjenjivanja koja je što bliža neovisnoj provjeri kvalitete, što je provodio odjel za neovisnu provjeru kvalitete u Bruxellesu. Time su se osigurali jednaki uvjeti za ocjenjivanje prijava.

Radne procedure za ocjenjivanje nakon podnošenja prijave, uključujući predviđene rokove, opisane su u dokumentu o postupcima povezanima s velikim projektima koji je dostavljen odboru GU REGIO 22. lipnja 2015.

Komisija i EIB ipak će formalizirati ključne elemente suradnje s JASPERS-om na ocjenjivanju nakon podnošenja prijave, kako je zatražio Sud.

58. Projekte obično izrađuju konzultanti koje zapošljavaju upravljačka tijela. JASPERS ih ne zamjenjuje, ali daje metodološke savjete i pomaže upravljačkim tijelima s njihovim nadzorom.

59. JASPERS dokumentaciju koju izrađuje korisnik pregledava sam ili uz pomoć vanjskih konzultanata. Stoga raspored savjetodavnih usluga JASPERS-a u mnogim slučajevima ovisi o administrativnom kapacitetu korisnika i lokalnih konzultanata.

60. Trajanje radnih zadataka u slučaju kasnijeg uključivanja nije sigurno: kratko je ako je projektna dokumentacija potrebne kvalitete, ali inače je mnogo duže jer će se neki aspekti možda morati ispitivati od početka (na primjer analiza mogućnosti). Ne bi trebalo biti znatnih razlika u vremenu koje je potrebno za odobrenje jer se, nakon potpore JASPERS-a, podnose projekti sa sličnim standardima kvalitete.

Druga je značajka JASPERS-ove pomoći usmjeriti se na složene projekte u kojima su države članice imale teškoća s izradom odgovarajuće dokumentacije, ali JASPERS nije mogao jednostavno popraviti složenost projekata i još preostaju neki rizici koje treba ukloniti.

63. U mnogim slučajevima razlozi za prekid navedeni su već u potvrdi o pripremljenosti projekta.

Područje u kojem je JASPERS-u bilo vrlo teško ukloniti nedostatke u dokumentaciji bili su postupci/dokumentacija povezani s procjenom utjecaja na okoliš, posebno u sektoru cestovnog prometa.

64. Stanje se znatno popravilo u razdoblju 2014.–2020. budući da se do danas prosječno vrijeme potrebno za odobrenje projekata zaprimljenih 2017. skratilo na 84 kalendarska dana. To je bilo posljedica mnogih čimbenika, među ostalim strateškog preusmjerenja JASPERS-a, boljeg pravnog okvira i reorganizacije Komisijinog sustava ocjenjivanja.

68. Pomoć JASPERS-a utjecala je na planirani trošak od otprilike dvije trećine velikih projekata koje je revidirao Europski revizorski sud (Komisija procjenjuje uštede od 175 milijuna EUR). Tim uzorkom obuhvaćeno je 3 % radnih zadataka koje obavlja JASPERS.

69. JASPERS se često suočava s nerealistično kratkim rokovima za provedbu projekata. Ima vrlo malo prilika za ubrzanje rasporeda provedbe projekta.

72. U okviru kohezijske politike jasno je da su države članice odgovorne za odobravanje projekata koji se ne ubrajaju u velike projekte.

75. U razdoblju 2007.–2013., nakon početka gospodarske i financijske krize 2008., Komisija je odlučila da će državama članicama dopustiti da ovjere troškove i traže nadoknadu bez podnošenja prijave velikih projekata, čime se prekida veza između postupka odobrenja i ovjeravanja.

76. Do kašnjenja može doći iz razloga koji su potpuno nepovezani s doprinosom JASPERS-a, na primjer, vrlo često zbog pitanja nabave.

77. Pravilima o ovjeravanju za velike projekte u razdoblju 2014.–2020. JASPERS-u će se omogućiti da utječe na brzinu apsorpcije jer se rashodi projekata mogu ovjeriti tek nakon što se prijave za velike projekte podnesu Komisiji.

79. Postoje jasni primjeri poboljšanja administrativnih kapaciteta država članica i njihovih institucija, kao što su nacionalne ceste u Poljskoj gdje je Nacionalna agencija za ceste potpuno sposobna za izradu kvalitetnih i zrelih projekata.

Ulaganja u administrativni kapacitet dugoročni su postupak koji zahtijeva ulaganja u strukture, ljudske potencijale i sustave i alate i u pogledu kojeg je važan čimbenik upravljanje u državi.

JASPERS je važan čimbenik za podupiranje država članica u poboljšanju njihove administrativne sposobnosti za (velike) projekte, ali nije jedini odlučujući čimbenik u tom postupku.

80. Potpora iz JASPERS-a poglavito ovisi o potražnji na temelju potreba pojedinih država članica i u skladu s time razvile bi se aktivnosti jačanja administrativnog kapaciteta. Nadalje, JASPERS nije bio samo izvor potpore već se države članice poticalo i na proaktivnu uporabu tehničke pomoći ugrađene u njihove projekte i usmjerene na, primjerice, osposobljavanje njihova osoblja i zapošljavanje vanjskih stručnjaka.

81. Jačanje kapaciteta odvijalo se od početka djelovanja s pomoću iskustvenog učenja i horizontalnih dokumenata. Umrežavanje i razmjena znanja već su se provodili na sastancima dionika, na primjer.

84. JASPERS je samo jedan od odlučujućih čimbenika u tom postupku i ne bi se trebao smatrati isključivo odgovornim za nepostojanje (izravnog) strateškog učinka. Utjecati mogu mnogi drugi čimbenici, od kojih se mnogi nalaze na razini države članice.

85. Strategija za tehničku pomoć prije svega je dokument u kojem se utvrđuju proračunska sredstva dodijeljena za pojedina djelovanja (uzimajući u obzir sinergije i izbjegavanje preklapanja). To nije dokument u kojem bi trebalo opisati i sve (formalne i neformalne) koordinacijske mehanizme uspostavljene između različitih inicijativa.

Iako se koordinacija između namjenskih aktivnosti jačanja kapaciteta koje izravno provodi Komisija i aktivnosti koje se obavljaju u okviru JASPERS-a ne spominje, ona se redovito osiguravala i izbjegnut je rizik od preklapanja.

87. JASPERS je podržao otprilike 500 odobrenih velikih projekata tijekom programskog razdoblja 2007.–2013. Procjenjuje se da će u programskom razdoblju 2014.–2020. JASPERS podupirati i/ili revidirati više od 600 velikih projekata, čemu treba dodati dogovoreno povećanje potpore za projekte koji se ne ubrajaju u velike i jačanje kapaciteta te, kada je to moguće, ranije uključivanje u projekte. Na temelju te procjene povećan je broj zaposlenika i provedeno je postupno zapošljavanje kako bi se broj zaposlenika uskladio s radnim opterećenjem. Kada se promotri razdoblje 2007.–2009. i razdoblje 2014.–2016. u odnosu na dodjelu ekvivalenta punog radnog vremena mandatu JASPERS-EU, prosječni broj svih tekućih i dovršenih zadataka po zaposleniku ostaje isti.

88. Datumi podnošenja velikih projekata uključeni su u operativne programe za razdoblje 2014.–2020. na temelju prijedloga država članica.

Države članice imaju pravo i odgovornost predložiti velike projekte i provjeravati stanje pripreme svakog projekta.

89. Od listopada 2017. u operativne programe za razdoblje 2014.–2020. uključena su 624 velika projekta.

90. Budući da bi JASPERS trebalo uključiti u izradu projekta u najranijoj fazi kako bi se ostvarila najveća moguća dodana vrijednost, informacije o datumima podnošenja nisu važne za procjenu potrebnog broja zaposlenika za JASPERS. JASPERS trenutačno radi na više od 350 planiranih velikih projekata koji će se podnositi sljedećih godina.

Omjer svih dovršenih zadataka (savjetodavni, neovisna provjera kvalitete, ocjenjivanje nakon podnošenja prijave i horizontalni) prema ekvivalentu punog radnog vremena u razdoblju 2014.–2016. može se usporediti s istim omjerom tijekom prethodnog programskog razdoblja (2007.–2009.), a od studenoga 2017. taj se omjer povećao.

92. Nacionalna tijela trebala bi pojačati napore usmjerene na praćenje učinka JASPERS-a na projekte i institucije u pogledu administrativnog kapaciteta. Komisija će taj aspekt uključiti u evaluaciju JASPERS-a u sredini programskog razdoblja.

93. Vrijeme koje je Komisiji potrebno da odobri projekt zamjenska je mjera kvalitete projekta jer se pretpostavlja da se bolje pripremljeni i bolje predstavljeni projekti brže odobravaju.

Rezultati neovisne provjere kvalitete i ocjenjivanje nakon podnošenja prijave projekta prate se i javno su dostupni na *web*-mjestu JASPERS-a u rubrici statistička izvješća i kontrolna ploča od rujna 2016. Te se informacije tromjesečno ažuriraju.

96. Provedene su sve relevantne preporuke iz evaluacija, unutar granica administrativnog i pravnog okruženja.

Komisija će pokrenuti evaluaciju JASPERS-a u sredini programskog razdoblja u prvom tromjesečju 2018., a ona će uključivati opću reviziju uspješnosti JASPERS-a i izglede nakon 2020.

98. Nacionalna tijela trebala bi pojačati napore u postupku evaluacije učinka JASPERS-a jer Komisija uvijek potiče i promiče kulturu sveobuhvatne evaluacije u kohezijskoj politici.

101. Postojali su različiti drugi komunikacijski kanali kojima odgovorne osobe mogu dostavljati povratne informacije o JASPERS-u. Konkretno, skupina odgovornih osoba za veliki projekt djeluje od 2008. i često se razgovaralo o pitanjima povezanima s JASPERS-om, koja su naknadno proslijeđena JASPERS-u tijekom sastanaka Upravnog odbora JASPERS-a ili drugih sastanaka.

104. Komisija nije tražila od JASPERS-a da prati kako se njegovi savjeti primjenjuju u provedbi potpomognutih velikih projekata ili projekata koji se ne ubrajaju u velike i njegov mandat ne uključuje praćenje stvarne provedbe projekata kojima je pružena pomoć.

Praćenje provedbe i zaključenja operativnih programa u nadležnosti je službi Komisije. Kada je to bilo potrebno, JASPERS je obaviješten o problemima s provedbom, posebno u zahtjevima država članica da im pomogne s faznom provedbom projekata tijekom dva programska razdoblja.

105. Mišljenje spomenuto u ovom odlomku izvješća značilo je da je JASPERS spriječio loša ulaganja, čija se vrijednost može smatrati oportunitetnim troškom (ili uštedom).

108. Činjenica da su zadaci otkazani može biti dokaz dodane vrijednosti JASPERS-a u postupku pregledavanja loše izrađenih projekata, čija se kvaliteta nije mogla popraviti.

109. Postoji zasebni sustav za bilježenje vremena provedenog na svakom mandatu za potrebe obračuna koji se upotrebljava u cijelom EIB-u, a razlikuje se od onoga koji spominje Europski revizorski sud. Stope ostvarenja u tom sustavu provjeravaju se na kraju svakog mjeseca.

Od kraja 2016. osoblje JASPERS-a počelo je u taj sustav bilježiti ne samo vrijeme dodijeljeno za svaki mandat već i pojedine zadatke.

To je osnova za vanjsku reviziju rashoda JASPER-a kojom se provjerava jesu li prijavljeni samo prihvatljivi rashodi. Taj sustav upotrebljava se za prijavu rashoda Komisiji. Revizori nisu prijavili povezane nedostatke.

Ugovorni odnosi između Komisije i EIB-a temelje se na sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava, a prihvatljivi troškovi osoblja temelje se na broju i vrsti zaposlenih stručnjaka, čiji se troškovi određuju na temelju stopa iz Financijskog i administrativnog okvirnog sporazuma dogovorenih 2014.

110. Komisija i EIB napominju da dokument koji spominje Europski revizorski sud nije bio evaluacija učinkovitosti JASPERS-a već ocjena „uloge EIB-a u inicijativi JASPERS". Uzorak radnog zadatka iz izvješća iz početne je faze aktivnosti JASPERS-a i nije važan za JASPERS u razdoblju 2014.–2020. Neovisno o tome, opći zaključak izvješća bio je da je JASPERS imao pozitivan učinak i da bi EIB trebao nastaviti pružati potporu.

Kada je riječ o učinkovitosti, u izvješću je navedeno „... u slučajevima u kojima je JASPERS mogao utjecati na oblik projekata ostvarene su gospodarske koristi koje će vjerojatno biti znatno veće od troškova same inicijative."

112. Upravni odbor prati učinkovitost JASPERS-a prema broju dovršenih radnih zadataka i odobrenih projekata koje on podupire.

Priroda zadataka promijenila se jer se portfelj usluga JASPERS-a proširio, na primjer JASPERS je davao savjete o nizu *ex ante* uvjeta (kao što su prometni planovi u sedam država članica) pri čemu je radno opterećenje JASPERS-a bilo znatno veće nego u slučaju ocjenjivanja jednog projekta postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda.

113. JASPERS-ovi rashodi bili su mnogo godina znatno ispod raspoloživih iznosa. Sada postoje rokovi za dostavljanje izvješća o ocjeni koji u posljednjem programskom razdoblju nisu postojali pa bi trebalo razmotriti mogućnost da se unaprijed osigura kapacitet za zadovoljavanje budućih potreba.

Zaključci studije AECOM-a u pogledu troškova JASPERS-a bili su sljedeći:

„JASPERS zapošljava tim visokokvalificiranih stručnjaka […]. Na temelju usporedbe s drugim tijelima i agencijama čini se da su troškovi JASPERS-a razumni s obzirom na prirodu radnih zadataka koje obavlja i osoblja koje je potrebno za obavljanje tih zadataka."

114. Doprinosi EIB-a JASPERS-u sastojali su se od doprinosa u naravi, odnosno doprinosa osoblja upućenog na rukovoditeljska radna mjesta i radna mjesta na vodećim položajima u JASPERS-u. Za potrebe sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava tim doprinosima u naravi dodijeljene su novčane vrijednosti. Nije postojala gotovinska transakcija koja bi odgovarala tim doprinosima u naravi. Isplate Komisije bile su namijenjene za osoblje koje je pristala podupirati. Procijenjeni trošak osoblja koje je osigurao EIB nije bio važan za taj iznos.

115. Komisija i EIB dogovorili su se u Financijskom i administrativnom okvirnom sporazumu o uspostavi standardnog jediničnog troška za osoblje i troškova službenih putovanja za usluge koje EIB pruža Komisiji. JASPERS je počeo upotrebljavati taj sustav sufinanciranja utemeljen na dogovorenim jediničnim troškovima umjesto usporednog sustava financiranja koji se upotrebljavao do 2013. Nova i stara metoda temelje se na različitim računovodstvenim konceptima. Stope za osoblje izračunavaju se na drugačiji način, ali su zbog toga prilagođene i stope potpore kako bi obje stranke i dalje pridonosile okvirno jednakim iznosima. U novom sustavu promijenjene su i nazivne stope za procjenu troškova uzimajući u obzir opći sporazum (Financijski i administrativni okvirni sporazum) potpisan između Komisije i EIB-a kojim su obuhvaćene sve zajedničke inicijative.

116. Revidirani godišnji financijski izvještaji JASPERS-a dostavljaju se Europskom revizorskom sudu od 2006. U skladu s metodologijom dogovorenom u sporazumima o doprinosu i Financijskom i administrativnom okvirnom sporazumu, u tim izvještajima troškovi osoblja JASPERS-a čine standardnu cijenu koju se Komisija u Financijskom i administrativnom okvirnom sporazumu suglasila platiti za usluge koje pruža EIB.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

118. Postojali su jasni ciljevi koji su se odnosili na rokove – brže dovođenje projekata do točke donošenja pozitivne odluke o financiranju EU-a nego inače – i poboljšanje kvalitete.

Promjene u JASPERS-u trebalo bi tumačiti u njihovu širem kontekstu. JASPERS je počeo s djelovanjem krajem 2006. Zbog sve dublje gospodarske i financijske krize koja je počela u jesen 2008. donesene su neke odluke koje su utjecale na djelovanje JASPERS-a, među ostalim na povećanje broja zaposlenika JASPERS-a, promjenu pravila ovjeravanja itd. JASPERS je na promjenu okolnosti odgovorio fleksibilno i pragmatično.

Početni nedostaci kasnije su uklonjeni sporazumima Upravljačkog odbora u skladu s odgovorom država članica i odgovarajućom procjenom potražnje. JASPERS je izvorno zamišljen kao inicijativa za programsko razdoblje 2007.–2013., ali zbog kretanja u tom razdoblju i na temelju procjene potreba, mandat mu je proširen na programsko razdoblje 2014.–2020.

119. S državama članicama uspostavljeni su formalni radni procesi za velike projekte i projekte koji se ne ubrajaju u velike projekte u kojima se one smatraju klijentima – savjetodavna funkcija i neovisna provjera kvalitete. JASPERS ima sveobuhvatni ugovorni odnos s Komisijom. Svi JASPERS-ovi radni zadaci u nekoj državi – veliki projekt, projekt koji se ne ubraja u velike projekte i horizontalni ili strateški zadaci – uključuju se u godišnje ili fleksibilne akcijske planove i dogovaraju se s korisnikom.

U vrlo rijetkim okolnostima JASPERS je pružio potporu za savjetodavne vrste poslova (pilot aktivnosti koje bi se mogle ponoviti, manjak kapaciteta nacionalnih tijela ili u JASPERS-u za poduzimanje nužnih aktivnosti itd.).

120. Prioriteti se temelje na prioritetima kohezijske politike EU-a koji su dogovoreni između država članica i institucija EU-a i dodjeljuje im se operativni sadržaj u dogovorenim operativnim programima. JASPERS ne utvrđuje prioritete neovisno.

121. Fazna provedba označavala je pragmatičnu kratkoročnu uporabu sredstava JASPERS-a kako bi se osigurala potpuna iskorištenost sredstava EU-a na kraju jednog programskog razdoblja i na početku drugog. Rad na faznoj provedbi ograničene je prirode i njime se povećava apsorpcija.

Radni zadaci JASPERS-a koji se odnose na provedbu projekta čine otprilike 2 %.

122. Uvođenjem fleksibilnih akcijskih planova nisu se promijenile strategije.

Preporuka 1.

JASPERS je partnerstvo između Komisije i EIB-a kojem oba tijela pridonose i njime upravljaju s pomoću Upravnog odbora.

(a) Komisija prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

(c) Komisija prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

(d) Komisija prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

(e) Komisija djelomično prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

Prikladni radni procesi postoje gdje su potrebni, ali prihvaćeno je mišljenje da bi mogao biti potreban formalniji sporazum, primjerice u odnosu na ocjenjivanje nakon podnošenja prijave.

123. Neovisnu provjeru kvalitete uspostavili su Vijeće i Europski parlament kako bi osigurali alternativu za Komisijino ocjenjivanje velikih projekata. Neovisnu provjeru kvalitete traži država članica i ona je upućena državi članici u skladu sa zakonodavstvom.

U kontekstu općeg pristupa upravljanju kvalitetom izrađen je Priručnik o osiguranju kvalitete koji je potvrdila Europska zaklada za upravljanje kvalitetom u studenome 2017. U njemu se izričito razmatraju pitanja neovisnosti i usklađenosti s gledišta upravljanja kvalitetom. Upravni odbor JASPERS-a donijet će novi Priručnik za osiguranje kvalitete u prosincu 2017.

124. Države članice mogu izabrati hoće li upotrijebiti neovisnu provjeru kvalitete. Potpisivanje radnih procedura zahtjev je iz JASPERS-a prije provođenja neovisne provjere kvalitete za projekt.

Preporuka 2.

(a) Komisija prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

U trenutačnom razdoblju provodit će se mjere u cilju smanjenja rizika od pristranosti kada JASPERS provodi neovisne provjere kvalitete radi ocjenjivanja projekata koji su dobili savjetodavnu potporu JASPERS-a.

Iako Komisija u ovoj fazi ne može preuzeti obveze u pogledu zakonodavnih prijedloga za razdoblje nakon 2020., ona prihvaća bit preporuke i razmotrit će budućnost funkcije neovisne provjere kvalitete.

(b) Komisija djelomično prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

Komisija će pojasniti prava pristupa neovisnoj provjeri kvalitete u okviru JASPERS-a u skladu s ugovornim obvezama između Komisije, EIB-a i država članica.

126. JASPERS nije mogao imati jednaki raspon i intenzitet učinka na sve projekte jer je to ovisilo o fazi projektnog ciklusa u kojoj je JASPERS pozvan da pruži potporu i o kvaliteti projekta u trenutku kada se on uključio. Ipak, savjeti JASPERS-a imali su srednji (45 %) ili znatan (20 %) učinak na projekte u uzorku Europskog revizorskog suda u barem jednoj dimenziji kvalitete. Uzorci projekata iz četiri zemlje dokaz su znatnih smanjenja troškova kao rezultat JASPERS-ove pomoći. Projekti povučeni na temelju savjeta JASPERS-a trebali bi se smatrati koristima jer je time spriječena neučinkovita uporaba znatnih resursa. Komisija je procijenila da su za 4 od 20 uzoraka velikih projekata sa znatnim uštedama troškova ostvarene ukupne uštede od 175 milijuna EUR.

127. Većina potrošenog vremena u projektnom ciklusu ne može se pripisati JASPERS-u, posebno u fazi provedbe; tu ulogu JASPERS-u nije dao Upravni odbor, a nisu ju tražile ni države članice (1 % zadataka), što pokazuje da je JASPERS mogao sudjelovati u provedbi.

129. Iako bi se u pogledu praćenja učinka njegovih savjeta na projekte koji se ne ubrajaju u velike projekte moglo učiniti više, za to je potrebna suradnja država članica jer ne postoji sličan postupak odobravanja projekata kao za velike projekte.

130. Pravilima za ovjeravanje velikih projekata u razdoblju 2014.–2020. JASPERS-u će se omogućiti da utječe na brzinu apsorpcije.

Preporuka 3.

(a) Komisija djelomično prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

Ciljanje pomoći JASPERS-a prema fazi razvoja projekta već je prioritet, ali faza u kojoj će se JASPERS uključiti ovisi o tome kada će država članica podnijeti zahtjev za potporu.

Jasno je da treba djelovati što kasnije u projektnom ciklusu i učinak takvog pristupa vidljiv je, primjerice, u sektorskim strategijama za promet koji je on razvio za neke države članice. Međutim, to u drugim državama članicama nije uvijek bilo moguće.

Drugi dio preporuke nije prihvaćen. Nacionalna odobrenja moguća su rano u fazi ciklusa razvoja projekta, a projekti se mogu mijenjati čak i nakon nacionalnih odobrenja.

(b) Komisija prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

132. GU REGIO i JASPERS stalno koordiniraju svoje aktivnosti. Komisija obavlja redovite neformalne razmjene s JASPERS-om / nacionalnim koordinacijskim centrom o njihovim aktivnostima i oni surađuju ako postoji rizik od preklapanja i mogućnosti sinergija. Primjer je sudjelovanje JASPERS-a u tematskim seminarima o državnim potporama koje je Komisija organizirala 2016. (JASPERS je osigurao stručne govornike) kao i njegovo sudjelovanje u seminarima o državnim potporama u pojedinim zemljama 2015.

133. JASPERS se s vremenom sve više pomicao prema početnoj fazi i pomagao je sa strategijama i u ranim fazama odabira projekta (u mjeri u kojoj to dopuštaju nacionalna tijela). Očekuje se da će JASPERS nastaviti tako djelovati.

Preporuka 4.

(a) Komisija prihvaća preporuku i smatra da je već provedena.

U novoj strategiji tehničke pomoći koju je Komisija donijela u rujnu 2017. (GU za regionalnu i urbanu politiku) mjere iz JASPERS-a uključuju se u nove aktivnosti koje poduzima Komisija.

(b) Komisija prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

134. Intenzivnijim praćenjem aktivnosti JASPERS-a znatno bi se poboljšalo uspješno djelovanje inicijative, posebno u pogledu njezine djelotvornosti i učinkovitosti.

Pravilima za ovjeravanje velikih projekata u razdoblju 2014.–2020. JASPERS-u će se omogućiti da utječe na brzinu apsorpcije.

136. JASPERS pruža tehničke savjete državama članicama i obavlja druge zadatke kao što su ocjenjivanje nakon podnošenja prijave i neovisna provjera kvalitete. On nije uspostavljen kao sveobuhvatni sustav praćenja svih aspekata projekata.

Provedbu operativnih programa mogu pratiti samo službe Komisije. Kada je to bilo potrebno, JASPERS je obaviješten o problemima s provedbom, posebno u zahtjevima država članica da im pomogne s faznom provedbom projekata tijekom dva programska razdoblja.

138. Komisija i EIB dogovorili su se o uspostavi standardnog jediničnog troška za osoblje i troškova službenih putovanja za usluge koje EIB pruža Komisiji. JASPERS je počeo upotrebljavati taj sustav sufinanciranja utemeljen na dogovorenim jediničnim troškovima umjesto usporednog sustava financiranja koji se upotrebljavao do 2013. Nova i stara metoda temelje se na različitim

računovodstvenim konceptima. Stope za osoblje izračunavaju se na drugačiji način, ali su zbog toga prilagođene i stope potpore kako bi obje stranke i dalje pridonosile okvirno jednakim iznosima. U novom sustavu promijenjene su i nazivne stope za procjenu troškova uzimajući u obzir opći sporazum (Financijski i administrativni okvirni sporazum) potpisan između Komisije i EIB-a kojim su obuhvaćene sve zajedničke inicijative.

Revidirani godišnji financijski izvještaji JASPERS-a dostavljaju se Europskom revizorskom sudu od 2006. U skladu s metodologijom dogovorenom u sporazumima o doprinosu i Financijskom i administrativnom okvirnom sporazumu, u tim izvještajima troškovi osoblja JASPERS-a određuju se prema standardnoj cijeni koju je Komisija pristala platiti za usluge koje pruža EIB.

U načelu se stopama iz Financijskog i administrativnog okvirnog sporazuma pridonijelo boljoj usklađenosti i pojednostavnjenju ugovornih rješenja za određene inicijative tehničke pomoći između Komisije i EIB-a.

Komisija smatra da je Financijski i administrativni okvirni sporazum u skladu s Financijskom uredbom. Člankom 124. Financijske uredbe dopuštena je uporaba jednokratnih i paušalnih iznosa i on se primjenjuje na Financijski i administrativni okvirni sporazum.

Preporuka 5.

(a) Komisija prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

Postavljena pitanja o budućoj strategiji i ciljevima bit će dio budućeg preispitivanja u sredini programskog razdoblja.

(b) Komisija prihvaća preporuku.

(c) Komisija prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

(d) Komisija prihvaća preporuku i ističe da EIB, kao drugi partner u JASPERS-u, mora aktivno sudjelovati da bi se JASPERS mogao uspješno provoditi.

Komisija istodobno podsjeća da se „troškovi" JASPERS-a utvrđuju na temelju Financijskog i administrativnog okvirnog sporazuma.

Događaj	Datum
Usvajanje memoranduma o planiranju revizije / početak revizije	16.3.2016
Službeno slanje nacrta izvješća Komisiji (ili drugom subjektu nad kojim se obavlja revizija)	5.10.2017
Usvajanje konačnog izvješća nakon raspravnog postupka	29.11.2017
Primitak službenih odgovora Komisije (ili drugog subjekta nad kojim se obavlja revizija) na svim jezicima	8.1.2018

Europska komisija pokrenula je 2006. godine u suradnji s Europskom investicijskom bankom novu inicijativu pod nazivom „Zajednička pomoć za potporu projektima u europskim regijama" (JASPERS). Glavni cilj te inicijative bio je pružiti neovisne besplatne savjete koji će državama članicama koje su pristupile EU u od 2004. godine nadalje pomoći u pripremi kvalitetnih „velikih projekata". Sud je utvrdio da postoje nedostatci u definiranju glavnih ciljeva te uloga i odgovornosti službi JASPERS a, čime se dovela u pitanje odgovornost za inicijativu. Osim toga, postojali su znatni nedostatci u uspostavi nove funkcije neovisne provjere kvalitete, što je dovelo do visokog rizika od nedovoljne nepristranosti. JASPERS je doprinio bržem odobravanju projekata i boljoj kvaliteti povezane projektne dokumentacije, ali općenito gledajući nije mogao utjecati na iskorištavanje sredstava EU a. Utjecaj JASPERS a na administrativne kapacitete država članica još nije bio takav da omogući veći stupanj neovisnosti o pomoći JASPERS a. Uočeni nedostatci, u kombinaciji sa znatnim nedostacima u planiranju, praćenju i evaluaciji aktivnosti JASPERS a, ugrozili su uspješno djelovanje te inicijative, posebice u pogledu njezine učinkovitosti i djelotvornosti.

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Ured za publikacije

EUROPSKI REVIZORSKI SUD
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUKSEMBURG

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Europska unija, 2018.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.