

Godišnja izvješća za

2022.

- o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2022. i
- o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF) za financijsku godinu 2022.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

HR

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

Tel.: +352 4398-1
Upiti: eca.europa.eu/hr/contact
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

Više informacija o Europskoj uniji dostupno je na internetu (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2023

U skladu s člankom 287. stavcima 1. i 4. UFEU-a i člankom 258. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 te člankom 43. Uredbe Vijeća (EU) 2018/1877 od 26. studenoga 2018. o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2015/323

Revizorski sud Europske unije usvojio je na sastancima održanima 6. i 20. srpnja 2023.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA

za financijsku godinu 2022.

Ova izvješća, s odgovorima institucija na opažanja koja je iznio Revizorski sud, dostavljena su tijelima koja su nadležna za davanje razrješenice i ostalim institucijama.

Članice i članovi Revizorskog suda u vrijeme u kojem su ova izvješća usvojena bili su:

Tony Murphy (predsjednik), Ladislav Balko, Pietro Russo, Baudilio Tomé Muguruza, Iliana Ivanova, Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Eva Lindström, Hannu Takkula, Annemie Turtelboom, Viorel Ștefan, Ivana Maletić, Francois-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikenė, Keit Pentus-Rosimannus

Sadržaj

Stranica

Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2022.	5
Odgovori institucija na godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2022.	378
Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2022.	471
Odgovori Europske komisije na godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2022.	508

Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2022.

Sadržaj

	Stranica
Uvod	7
Poglavlje 1. Izjava o jamstvu i popratne informacije	10
Poglavlje 2. Proračunsko i financijsko upravljanje	57
Poglavlje 3. Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a	99
Poglavlje 4. Prihodi	170
Poglavlje 5. Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	196
Poglavlje 6. Kohezija, otpornost i vrijednosti	219
Poglavlje 7. Prirodni resursi i okoliš	269
Poglavlje 8. Migracije i upravljanje granicama Sigurnost i obrana	288
Poglavlje 9. Susjedstvo i svijet	304
Poglavlje 10. Europska javna uprava	326
Poglavlje 11. Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF)	338
Odgovori institucija	378

Uvod

0.1. Europski revizorski sud (Sud) institucija je Europske unije (EU) i vanjski revizor financija EU-a. U toj ulozi Sud djeluje kao neovisni zaštitnik financijskih interesa svih građana EU-a, pri čemu osobito doprinosi unaprjeđenju financijskog upravljanja EU-om.

0.2. U skladu s [Ugovorom o funkcioniranju Europske unije \(UFEU\)](#)¹, godišnje izvješće Suda o izvršenju proračuna EU-a obuhvaća i prihode i rashode. Sud njime daje *izjavu o jamstvu* u pogledu toga je li računovodstvena dokumentacija EU-a pouzdana i je li proračun EU-a upotrijebljen u skladu s primjenjivim zakonima i propisima. Kao dodatak toj izjavi objavljuju se posebne procjene za ključna područja potrošnje proračuna EU-a. Europski razvojni fondovi predmet su zasebnog godišnjeg izvješća.

0.3. Vijeće Europske unije i Europski parlament donose opći proračun EU-a na godišnjoj razini. U svibnju 2020. Vijeće Europske unije uvelo je instrument *NextGenerationEU (NGEU)*, privremeni instrument uspostavljen kao odgovor na društveno-gospodarski učinak pandemije bolesti COVID-19 koji se financira izdavanjem obveznica. Iz instrumenta NGEU financira se *Mehanizam za oporavak i otpornost* (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*)², na koji otpada otprilike 90 % financijskih sredstava u okviru instrumenta NGEU, kao i dodatna sredstva za postojeće programe VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., pri čemu se sredstva troše u skladu sa sektorskim pravilima.

0.4. Na opći proračun EU-a i na financijska sredstva iz instrumenta NGEU primjenjuje se *postupak davanja razrješnice*. U okviru tog postupka Parlament, uzimajući u obzir preporuku Vijeća, odlučuje o tome je li Europska komisija na zadovoljavajući način izvršila svoje proračunske zadaće. Godišnje izvješće Suda i, u relevantnim slučajevima, druge publikacije Suda čine osnovu za postupak davanja razrješnice. Godišnje izvješće nakon objavljivanja prosljeđuje se nacionalnim parlamentima država članica, Europskom parlamentu i Vijeću.

0.5. Izvješće čine sljedeći dijelovi:

- **poglavlje 1.** sadržava izjavu o jamstvu i sažeti prikaz rezultata revizije koju je Sud obavio u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i

¹ Članci od 285. do 287. [UFEU-a](#).

² [Uredba \(EU\) 2021/241](#) o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

pravidnosti³ transakcija, uključujući Komisijine informacije o pravilnosti i sažeti prikaz revizijskog pristupa Suda;

- **poglavlje 2.** donosi analizu proračunskog i financijskog upravljanja;
- **poglavlje 3.** donosi aspekte uspješnosti izvršenja proračuna (*ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost*), pri čemu se naglasak stavlja na analizu i sintezu koje je Sud proveo nad ključnim informacijama o uspješnosti iznesenim u tematskim izvješćima usvojenim 2022. te na praćenje provedbe preporuka koje je Sud iznio u izvješću o uspješnosti proračuna EU-a za 2019. i u tematskim izvješćima za 2019.;
- **poglavlje 4.** donosi rezultate koje je Sud dobio ispitivanjem pravilnosti prihodovnih transakcija EU-a i ispitivanjem elemenata sustava unutarnje kontrole za upravljanje prihodima, kao i rezultate koji su dobiveni pregledom godišnjih izvješća o radu Komisije;
- **poglavlja 5. – 10.** donose rezultate za naslove *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)* za razdoblje 2021. – 2027. koje je Sud dobio ispitivanjem pravilnosti transakcija te pregledom *godišnjih izvješća o radu* Komisije, elemenata njezinih sustava unutarnje kontrole i ostalih mehanizama upravljanja;
- **poglavlje 11.** donosi rezultate koje je Sud dobio ispitivanjem pravilnosti transakcija u okviru RRF-a, kao i pregled *godišnjih izvješća o radu* Komisije, procjenu odabranih nadzornih i kontrolnih sustava koju je obavio Sud te revizijski pristup Suda u pogledu RRF-a.

0.6. Sud nastoji iznijeti svoja opažanja jasno i sažeto. Nije uvijek moguće izbjeći uporabu pojmova karakterističnih za EU, njegove politike i proračun ili računovodstvenu i revizorsku struku. Sud je na svojim internetskim stranicama objavio [pojmovnik](#) s objašnjenjima većine karakterističnih pojmova. Pojmovi definirani u pojmovniku označeni su *kurzivom* na mjestu na kojem se prvi put pojavljuju u svakom od poglavlja.

0.7. Odgovornost je Suda kao vanjskog revizora iznijeti revizijske nalaze i izvesti nužne zaključke te tako pružiti neovisnu i nepristranu procjenu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a te zakonitosti i pravilnosti transakcija.

³ Sud u daljnjem tekstu izvješća upotrebljava pojam „pravilnost“ u istom značenju kao i pojam „zakonitost i pravilnost“.

0.8. U ovom su izvješću također prikazani odgovori Komisije (i, u relevantnim slučajevima, odgovori drugih institucija i tijela EU-a) na nalaze Suda.

0.9. Dodatne informacije o radu Suda dostupne su u publikacijama Suda, kao što su godišnja izvješća o radu, tematska izvješća, pregledi i mišljenja o novim ili izmijenjenim zakonima EU-a i drugim odlukama koje imaju učinak na financijsko upravljanje. Sve navedene publikacije dostupne su na [internetskim stranicama](#) Suda.

Poglavlje 1.

Izjava o jamstvu i popratne informacije

Sadržaj

	Odlomak
Izjava o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	I. – XL.
Uvod	1.1. – 1.4.
Potrošnja financijskih sredstava EU-a važan je način ostvarivanja ciljeva politika	1.3. – 1.4.
Nalazi revizije za financijsku godinu 2022.	1.5. – 1.43.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	1.5. – 1.8.
U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja	1.5. – 1.7.
Ključna revizijska pitanja povezana s financijskim izvještajima za 2022.	1.8.
Pravilnost transakcija	1.9. – 1.30.
Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćene su prihodovne i rashodovne transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom	1.10. – 1.13.
U određenim vrstama rashoda nastavljaju se pojavljivati pogreške	1.14. – 1.17.
Složenost pravila i način isplate financijskih sredstava EU-a utječu na rizik od pogreške	1.18. – 1.20.
Visokorizični rashodi čine znatan dio revizijskog statističkog skupa Suda i u njemu postoje značajne pogreške	1.21. – 1.25.
Pogreške u vezi s prihvatljivošću i dalje imaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške za visokorizične rashode	1.26. – 1.30.
Komisijine informacije o pravilnosti	1.31. – 1.43.
Stopa pogreške koju je procijenila Komisija znatno je ispod raspona stope koji je procijenio Sud	1.33. – 1.35.
Komisijinom procjenom rizika razina rizika vjerojatno će se prikazati manjom od stvarne	1.36. – 1.37.
Komisija je poboljšala svoje izvješćivanje o financijskim ispravcima i povratima sredstava	1.38. – 1.42.
Izvješćivanje o postupcima vladavine prava	1.43.
Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru Sud prijavljuje EPPO-u i OLAF-u	1.44. – 1.51.

Zaključci 1.52. – 1.56.

Rezultati revizije 1.53. – 1.56.

Prilozi

Prilog 1.1 – Revizijski pristup i metodologija

Izjava o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora

Mišljenje

I. Europski revizorski sud (Sud) obavio je reviziju:

- (a) konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije, koja se sastoji od konsolidiranih financijskih izvještaja¹ i izvješća o izvršenju proračuna² za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2022. i koju je Komisija odobrila 28. lipnja 2023.;
- (b) zakonitosti i pravilnosti povezanih *transakcija*, u skladu s člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

II. Prema mišljenju Suda konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije (EU) za godinu koja je završila 31. prosinca 2022. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje EU-a na dan 31. prosinca 2022. te *rezultate* poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s Financijskom uredbom i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

¹ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 –SL L 193, 30.7.2018., str. 1., članak 243.

² *Ibid.*, članak 244.

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda

III. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2022. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Rashodi

IV. Sud i za 2022. iznosi dva zasebna mišljenja o zakonitosti i pravilnosti rashoda. To proizlazi iz činjenice da je *Mehanizam za oporavak i otpornost* (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*) privremeni instrument koji se primjenjuje i financira na način koji se bitno razlikuje od uobičajene potrošnje proračunskih sredstava u okviru višegodišnjeg financijskog okvira (VFO).

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti proračunskih rashoda

V. Prema mišljenju Suda, zbog važnosti pitanja opisanog u odlomku pod naslovom „Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti proračunskih rashoda”, u proračunskim rashodima prihvaćenima u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2022. postoje značajne pogreške.

Uvjetno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda iz RRF-a

VI. Prema mišljenju Suda, uz iznimku učinaka pitanja opisanih u odlomku pod naslovom „Osnova za uvjetno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda iz RRF-a”, rashodi iz RRF-a prihvaćeni u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2022. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Osnova za mišljenje

VII. Sud provodi reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Odgovornosti Suda u skladu s tim standardima i kodeksom podrobnije su opisane u odjeljku ovog izvješća o odgovornostima revizora. U tom odjeljku Sud ujedno iznosi dodatne informacije o osnovi za svoje mišljenje o prihodima (vidjeti odlomak [XXXV.](#)) i rashodima iz RRF-a (vidjeti odlomak [XXXVII.](#)). Sud je također ispunio zahtjeve u pogledu neovisnosti i postupio u skladu sa svojim etičkim odgovornostima predviđenima Kodeksom

etike za profesionalne računovođe Odbora za međunarodne standarde etike za računovođe. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i prikladnima da budu osnova za njegova mišljenja.

Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti proračunskih rashoda

VIII. Procijenjena stopa pogreške koju je Sud izračunao za proračunske rashode prihvaćene u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2022. iznosi 4,2 %. U znatnom dijelu tih rashoda postoje značajne pogreške. To se uglavnom odnosi na rashode utemeljene na nadoknadi troškova, za koje procijenjena stopa pogreške iznosi 6,0 %. Ti su se rashodi 2022. povećali na 110,1 milijardu eura i čine 66,0 % revizijskog statističkog skupa Suda³. Učinak takvih pogrešaka u rashodima prihvaćenima za predmetnu godinu stoga je i značajan i raširen.

Osnova za uvjetno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda iz RRF-a

IX. Od sveukupno 13 plaćanja u okviru RRF-a za njih 11 (i povezana poravnanja pretfinanciranja) utvrđeni su kvantitativni nalazi. U šest od tih plaćanja postojale su značajne pogreške. Sud je ujedno utvrdio slučajeve loše osmišljenosti mjera te povezanih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti i probleme u vezi s pouzdanosti informacija koje su države članice uključile u svoje izjave o upravljanju. Sud na temelju tih elemenata smatra da je ukupan učinak utvrđenih nalaza za rashode iz RRF-a prihvaćene za predmetnu godinu značajan, ali nije raširen.

Ključna revizijska pitanja

Sud je obavio procjenu obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih

X. U bilanci EU-a navodi se da obveze za mirovine i ostala primanja zaposlenih na kraju 2022. iznose 80,6 milijardi eura (2021.: 122,5 milijardi eura).

XI. Najveći dio tih obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih odnosi se na mirovinski sustav dužnosnika i ostalih službenika Europske unije te iznosi 73,1 milijardu eura (2021.: 109,7 milijardi eura). Obveze evidentirane u računovodstvenoj dokumentaciji procjena su sadašnje vrijednosti očekivanih budućih plaćanja koja će EU biti dužan izvršiti kako bi podmirio svoje obveze za mirovine.

XII. Primanja koja se isplaćuju u okviru mirovinskog sustava terete se na proračun EU-a. Iako EU nije uspostavio namjenski mirovinski fond za pokrivanje

³ Sud dodatne informacije pruža u svojem godišnjem izvješću za 2022., odlomcima **1.22. – 1.26.**

troškova budućih mirovinskih obveza, države članice zajednički jamče isplatu primanja, a dužnosnici doprinose jednoj trećini troškova financiranja tog sustava. Eurostat svake godine izračunava tu obvezu u ime računovodstvenog službenika Komisije primjenom parametara kao što su dobni profil i očekivani životni vijek dužnosnika EU-a te pretpostavki o budućim gospodarskim uvjetima. Te parametre i pretpostavke procjenjuju i aktuarski savjetnici Komisije.

XIII. Smanjenje mirovinskih obveza tijekom 2022. uglavnom je posljedica povećanja nominalne diskontne stope na koju utječe povećanje globalnih kamatnih stopa⁴.

XIV. Drugi najveći dio obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih zauzimaju procijenjene obveze EU-a za Zajednički sustav zdravstvenog osiguranja, koje su na kraju 2022. iznosile 5,7 milijardi eura (2021.: 10,3 milijarde eura). Te se obveze odnose na troškove zdravstvene zaštite članova osoblja EU-a koji se plaćaju u razdoblju nakon prestanka njihova zaposlenja (umanjene za njihov doprinos).

XV. Sud je za obveze za mirovine u okviru ove revizije obavio procjenu aktuarskih pretpostavki za te sustave i vrednovanja koje se temelji na njima. Sud svoju evaluaciju temelji na revizijskim aktivnostima koje su obavili vanjski neovisni aktuarski stručnjaci. Sud provjerava osnovne podatke na kojima se temelje izračuni, aktuarske parametre i izračun obveza. Ispituje i prikaz obveza u konsolidiranoj bilanci i bilješkama uz konsolidirane financijske izvještaje.

XVI. Sud zaključuje da se u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji vjerno prikazuje procijenjeni iznos ukupnih obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih.

Sud je obavio procjenu bitnih procijenjenih vrijednosti na kraju godine prikazanih u računovodstvenoj dokumentaciji

XVII. Iznos prihvatljivih izdataka koje je potrebno nadoknaditi korisnicima, ali za koje još nije zatražen povrat, procijenjen je na 148,7 milijardi eura na kraju 2022. (2021.: 129,9 milijardi eura). Ti su iznosi evidentirani kao obračunani rashodi⁵.

⁴ Godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za 2022., bilješka 2.9.

⁵ Oni se sastoje od obračunanih troškova u iznosu od 85,9 milijardi eura na strani bilance koja se odnosi na obveze i iznosa od 62,8 milijardi eura na strani bilance koja se odnosi na imovinu, na temelju kojeg se umanjuje vrijednost pretfinanciranja.

XVIII. Povećanje tog iznosa povezano je ponajprije s RRF-om, koji čini središnji dio instrumenta *NextGenerationEU* (NGEU), privremenog instrumenta za oporavak čija je svrha pomoći u otklanjanju neposredne gospodarske i društvene štete nastale zbog pandemije bolesti COVID-19. Plaćanja državama članicama u okviru tog instrumenta izvršavat će se u skladu s unaprijed utvrđenim profilom obroka do 2026. Na kraju 2022. obračunani rashodi za RRF iznosili su 22,6 milijardi eura (2021.: 12,3 milijarde eura).

XIX. Kako bi obavio procjenu tih procijenjenih iznosa na kraju godine, Sud je ispitao sustav koji je Komisija uspostavila za izradu izračuna pri zaključenju i obavio provjeru kako bi se uvjerio da je taj sustav točan i cjelovit u glavnim upravama u kojima je nastala većina rashoda. Sud je u okviru revizijskih aktivnosti u vezi s uzorkom računa i plaćanja prethodnog razdoblja ispitao relevantne izračune pri zaključenju kako bi obradio pitanje rizika od pogrešnog prikazivanja obračuna. Sud je od računovodstvenih službi Komisije zatražio pojašnjenje u pogledu opće metodologije za procjenjivanje tih iznosa.

XX. Sud zaključuje da se u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji vjerno prikazuje ukupni procijenjeni iznos obračunanih troškova i drugih predujmova državama članicama.

Sud je preispitao imovinu proizašlu iz procesa povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a

XXI. Od 1. veljače 2020. Ujedinjena Kraljevina više nije država članica EU-a. U skladu sa sporazumom o povlačenju Ujedinjena Kraljevina obvezala se da će ispuniti sve financijske obveze u okviru prethodnih VFO-ova koje proizlaze iz njezina članstva u EU-u.

XXII. Nakon isteka prijelaznog razdoblja 31. prosinca 2020. iz još uvijek postojećih uzajamnih obveza EU-a i Ujedinjene Kraljevine proizlaze određene obveze i potraživanja za EU. Te se obveze moraju odražavati u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a. Prema Komisijinoj procjeni na datum bilance u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a prikazana su neto dospjela potraživanja od Ujedinjene Kraljevine u iznosu od 23,9 milijardi eura (2021.: 41,8 milijardi eura), od čega se procjenjuje da će se 9,1 milijarda eura isplatiti tijekom 12 mjeseci nakon izvještajnog datuma.

XXIII. U okviru svojih uobičajenih revizijskih postupaka Sud je s Komisijom raspravio o vremenskom okviru, točnosti i potpunosti povezane priznate imovine i izvršenih plaćanja. Sud je ponovno izračunao predmetne iznose, usporedio ih s dokumentacijom na kojima se temelje i provjerio prikladnost svih upotrijebljenih pretpostavki.

XXIV. Sud zaključuje da je procjena ukupne priznate imovine u vezi s procesom povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a vjerno prikazana u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

Sud je procijenio učinak ruske ratne agresije na Ukrajinu na računovodstvenu dokumentaciju

XXV. Rusija je 24. veljače 2022. izvršila invaziju na Ukrajinu. Budući da EU pruža pomoć Ukrajini u obliku zajmova i bespovratnih sredstva, Sud je obavio procjenu Komisijinih izračuna koji se odnose na povezanu izloženost EU-a financijskim rizicima, kao i osnovu na kojima se oni temelje, kako bi se uvjerio da se stvarne i moguće posljedice na primjeren način odražavaju u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a. Sud je obavio procjenu Komisijinih izračuna usporedbom s vlastitim izračunima i postojećim podacima o tom pitanju.

XXVI. Sud je zaključio da je učinak ruske ratne agresije na Ukrajinu na konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju vjerno prikazan u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

Sud je procijenio učinak instrumenta NGEU na računovodstvenu dokumentaciju

XXVII. EU je s pomoću instrumenta NGEU mobilizirao znatna sredstva za jačanje javnozdravstvenih sektora država članica i ublažavanje društveno-gospodarskog učinka pandemije u EU-u. Europska komisija osigurava financijska sredstva za instrument NGEU prikupljanjem financijskih sredstava zaduživanjem na tržištima kapitala. Spomenuta se sredstva stavljaju na raspolaganje državama članicama u obliku bespovratnih sredstava ili zajmova do prethodno dogovorenog iznosa dodjele. Te aktivnosti imaju znatan utjecaj na financijske izvještaje. Najvažniji dio instrumenta NGEU čini RRF.

XXVIII. U okviru uobičajenih revizijskih postupaka Sud je proveo reviziju nad imovinom, obvezama, prihodima i rashodima, uključujući one povezane s instrumentom NGEU. Sud zaključuje da su oni vjerno prikazani u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

Ostala pitanja

XXIX. Odgovornost je uprave da navede „Ostale informacije”. One obuhvaćaju prikaz najvažnijih financijskih događaja u godini, ali ne i konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju ili izvješće Suda o toj dokumentaciji. Mišljenjem Suda o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji nisu obuhvaćene ostale informacije te Sud ne izražava nikakvo jamstvo u njihovom pogledu. Odgovornost je Suda u okviru revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije pročitati ostale informacije i razmotriti jesu li one značajno neusklađene s konsolidiranom

računovodstvenom dokumentacijom ili saznanjima koja je Sud stekao tijekom revizije, odnosno čini li se njihov prikaz na bilo koji drugi način značajno pogrešnim. Ako Sud zaključi da su ostale informacije značajno pogrešno prikazane, dužan je na odgovarajući način izvijestiti o tome. Sud nije utvrdio ništa o čemu bi izvijestio u tom pogledu.

Odgovornosti uprave

XXX. U skladu s člancima od 310. do 325. UFEU-a i Financijskom uredbom uprava je odgovorna za pripremu i prikazivanje konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor te za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje oblikovanje, uspostavu i provedbu unutarnje kontrole koja je važna za pripremu i prikazivanje financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog *prijevare* ili pogreške. Odgovornost je uprave ujedno zajamčiti da su aktivnosti, financijske transakcije i informacije prikazane u financijskim izvještajima u skladu s odredbama (zakonima, propisima, načelima, pravilima i standardima) tijela koja njima upravljaju. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom EU-a (članak 317. UFEU-a).

XXXI. U pripremi konsolidirane računovodstvene dokumentacije odgovornost je uprave procijeniti mogućnost EU-a da nastavi s trajnim poslovanjem, objavljivati informacije o svim relevantnim pitanjima i služiti se računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja, osim ako namjerava likvidirati predmetni subjekt ili prestati s poslovanjem, ili ako je prestanak poslovanja jedina realna mogućnost.

XXXII. Komisija je odgovorna za nadgledanje procesa EU-a za financijsko izvještavanje.

XXXIII. U skladu s Financijskom uredbom (glava XIII.) računovodstveni službenik Komisije dužan je podnijeti konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a na reviziju prvo u obliku privremene računovodstvene dokumentacije do 31. ožujka sljedeće godine i potom u obliku završne računovodstvene dokumentacije do 31. srpnja. Financijsko stanje EU-a trebalo bi biti istinito i vjerno prikazano već u privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji. Stoga je ključno da se sve stavke u privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji prikazuju kao konačni izračuni koji će Sudu omogućiti da ispuni svoju zadaću u skladu s odredbama (glave XIII.) Financijske uredbe i u zadanim rokovima. Svaka izmjena završne računovodstvene dokumentacije u odnosu na privremenu u pravilu bi se trebala temeljiti isključivo na opažanjima Suda.

Odgovornosti revizora u pogledu revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije i povezanih transakcija

XXXIV. Ciljevi su Suda dobiti razumno jamstvo o tome ima li u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne te, na temelju provedene revizije, podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Razumno jamstvo visoka je razina jamstva, ali nije garancija da su revizijom otkriveni svi slučajevi u kojima postoji značajno pogrešno prikazivanje ili neusklađenost. Njihov uzrok mogu biti prijevara ili pogreška te se smatraju značajnima ako bi bilo razumno očekivati da bi, pojedinačno ili skupno, mogli utjecati na ekonomske odluke donesene na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije.

XXXV. Kad je riječ o prihodima, pri ispitivanju vlastitih sredstava od PDV-a i BND-a Sud polazi od makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju te procjenjuje sustave Komisije za njihovu obradu do trenutka u kojem se doprinosi država članica zaprime i evidentiraju u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o vlastitim sredstvima koja se temelje na nerekicliранom plastičnom ambalažnom otpadu, Sud preispituje postupak sastavljanja podataka o prognozama i kontrole koje Komisija obavlja u pogledu izračuna doprinosa država članica na temelju tih podataka do trenutka u kojem se prihodovni iznosi zaprime i evidentiraju u računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih tijela i analizira tok carinskih pristojbi do trenutka u kojem Komisija zaprimi predmetne iznose i evidentira ih u računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o carinskim pristojbama, postoji rizik od toga da ih uvoznici nacionalnim carinskim tijelima ne prijave ili da ih ne prijave točno. Iznos stvarno naplaćenih uvoznih carina u tom će slučaju biti niži od iznosa koji bi teoretski trebalo naplatiti. Ta se razlika naziva manjkom sredstava prikupljenih od carina. Ti utajeni iznosi nisu evidentirani u računovodstvenim sustavima država članica za tradicionalna vlastita sredstva i nisu obuhvaćeni revizorskim mišljenjem Suda o prihodima.

XXXVI. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje platne transakcije nakon što su rashodi nastali, evidentirani i prihvaćeni. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja u trenutku njihova izvršenja, osim predujmova. Sud ispituje isplate predujmova nakon što primatelj sredstava dostavi dokaze o njihovoj pravilnoj uporabi te nakon što relevantna institucija ili tijelo prihvati te dokaze i obračuna predujam, što se u nekim slučajevima može dogoditi tek u narednim godinama.

XXXVII. Kad je riječ o rashodima iz RRF-a, za razliku od ostalih proračunskih rashoda, glavni uvjet za plaćanje zadovoljavajuće je dostizanje prethodno utvrđenih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Stoga se Sud u reviziji koju je obavio usmjerio na pitanje ispunjenosti uvjeta za plaćanja te horizontalnih uvjeta prihvatljivosti. Budući da usklađenost rashoda krajnjih primatelja s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima nije uvjet za plaćanja u okviru RRF-a, u reviziju koju je proveo Sud nije uključena sustavna procjena u tom pogledu. Uredbom o RRF-u ne utvrđuju se dodatni kriteriji za tumačenje pojma „zadovoljavajuće” te se stoga Komisiji ostavlja velika sloboda pri procjenjivanju zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Za procjenu kvalitativnih postignuća potrebno je donijeti više prosudbi, što dovodi do postojanja različitih mogućih tumačenja navedene procjene. Taj je rizik posebice prisutan u slučajevima u kojima su ključne etape i ciljne vrijednosti nejasno osmišljene.

XXXVIII. Sud primjenjuje stručnu prosudbu i zadržava profesionalni skepticizam tijekom čitavog trajanja revizije. Sud također:

- (a) utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima utvrđenima zakonodavstvom EU-a do kojih je došlo zbog prijevare ili pogreške. Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se vodi računa o tim rizicima te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevarom teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći;
- (b) stječe uvid u unutarnje kontrole koje su relevantne za reviziju kako bi pripremio primjerene revizijske postupke, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnjih kontrola;
- (c) obavlja evaluaciju primjerenosti računovodstvenih politika koje je uprava primijenila te razumnosti njezinih računovodstvenih procjena i povezanih objavljenih informacija;
- (d) donosi zaključak o primjerenosti načina na koji se uprava služila računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja i, na temelju prikupljenih dokaza, o tome postoji li značajna nesigurnost koja proizlazi iz događaja ili uvjeta kojima bi se ozbiljno mogla ugroziti mogućnost predmetnog subjekta da nastavi s trajnim poslovanjem. U slučajevima u kojima Sud zaključi da postoji takva značajna nesigurnost dužan je u svojem revizijskom izvješću skrenuti pozornost na povezane informacije koje su objavljene u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji ili, ako te informacije nisu objavljene na odgovarajući način, izraziti mišljenje koje nije bezuvjetno.

Zaključci Suda temelje se na revizijskim dokazima koji su prikupljeni do datuma sastavljanja izvješća. Ipak, budući događaji ili uvjeti mogu dovesti do toga da predmetni subjekt prestane s trajnim poslovanjem;

- (e) obavlja evaluaciju cjelokupnog prikaza, strukture i sadržaja konsolidirane računovodstvene dokumentacije, uključujući sve objavljene informacije, te procjenjuje jesu li povezane transakcije i događaji vjerno prikazani u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji;
- (f) prikuplja dostatne primjerene revizijske dokaze u pogledu financijskih informacija subjekata koji su obuhvaćeni opsegom konsolidacije EU-a kako bi izrazio mišljenje o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i povezanim transakcijama. Sud je odgovoran za usmjeravanje revizije, nadzor nad njome i njezinu provedbu te snosi isključivu odgovornost za svoje revizorsko mišljenje.

XXXIX. Sud obavještava upravu o, među ostalim, planiranom opsegu i vremenskom okviru revizije te važnim revizorskim opažanjima, uključujući sve bitne nedostatke u unutarnjoj kontroli.

XL. Sud među pitanjima koja su bila predmet rasprave s Komisijom i drugim subjektima obuhvaćenima revizijom utvrđuje ona koja su bila najvažnija za reviziju konsolidirane računovodstvene dokumentacije i koja time čine ključna revizijska pitanja za tekuće razdoblje. Sud ta pitanja opisuje u svojem izvješću, osim ako zakoni ili propisi ne dopuštaju njihovo javno objavljivanje ili ako, što je iznimno rijedak slučaj, Sud utvrdi da određeno pitanje ne bi trebalo objaviti u izvješću jer je razumno očekivati da će povezane nepovoljne posljedice biti veće od koristi za javni interes.

20. srpnja 2023.

Tony Murphy
predsjednik

Europski revizorski sud
12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

Uvod

1.1. U ovom se poglavlju godišnjeg izvješća:

- (a) iznosi kontekst *izjave o jamstvu* koju daje Sud te prikaz nalaza i zaključaka Suda u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti povezanih *transakcija*, uključujući Komisijine informacije o pravilnosti;
- (b) iznose informacije o slučajevima sumnje na prijevaru koje je Sud prijavio Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO) i Uredu EU-a za borbu protiv prijevara (OLAF) te o revizijama koje Sud provodi nad mjerama EU-a za borbu protiv prijevara;
- (c) donosi sažeti prikaz revizijskog pristupa Suda (vidjeti [Prilog 1.1.](#)).

1.2. Financijska godina 2022. bila je druga godina u kojoj su aktivnostima Suda obuhvaćena plaćanja izvršena iz *Mehanizma za oporavak i otpornost* (RRF)⁶. Rezultati tih aktivnosti osnova su za mišljenje Suda o pravilnosti rashoda iz RRF-a za 2022. Budući da je RRF privremeni instrument koji se provodi i financira na način koji se bitno razlikuje od proračunske potrošnje u okviru *višegodišnjih financijskih okvira* (VFO), Sud svoja opažanja o rashodima iz RRF-a iznosi u zasebnom poglavlju (**poglavlje 11.**).

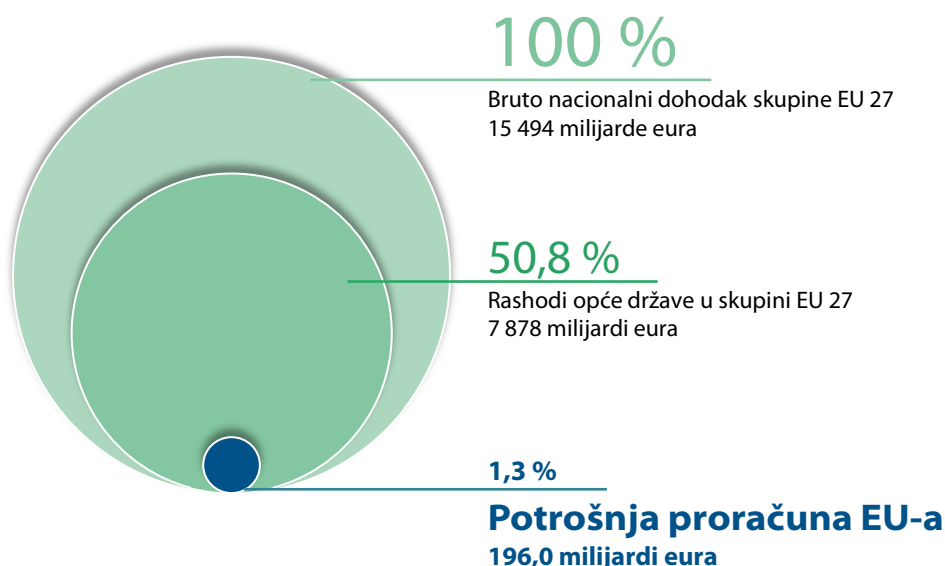
Potrošnja financijskih sredstava EU-a važan je način ostvarivanja ciljeva politika

1.3. Potrošnja financijskih sredstava EU-a važan je, ali ne i jedini način ostvarivanja ciljeva politika. Druge važne mjere uključuju zakonodavne okvire, zajedničke strategije o politikama te pravo na slobodno kretanje robe, usluga, kapitala i ljudi u cijelom EU-u. Ukupni rashodi opće države u državama članicama EU-a za 2022. (7 878 milijardi eura) dosegli su 50,8 % vrijednosti njihova *bruto nacionalnog dohotka* (15 494 milijarde eura). Potrošnja proračunskih sredstava EU-a iznosila je 196,0 milijardi eura, odnosno 2,5 % ukupnih rashoda opće države u državama članicama EU-a i 1,3 % njihova bruto nacionalnog dohotka (vidjeti [sliku 1.1.](#)). Uzimajući u obzir dodatna plaćanja iz *namjenskih prihoda* za bespovratna sredstva iz RRF-a u visini od 47,3 milijarde eura

⁶ Uredba (EU) 2021/241 o uspostavi RRF-a.

financirana dugom EU-a (vidjeti odlomak 2.7.), plaćanja su 2022. ukupno iznosila 243,3 milijarde eura⁷.

Slika 1.1. – Potrošnja proračunskih sredstava EU-a za 2022. i rashodi opće države izraženi kao udio u bruto nacionalnom dohotku (BND)



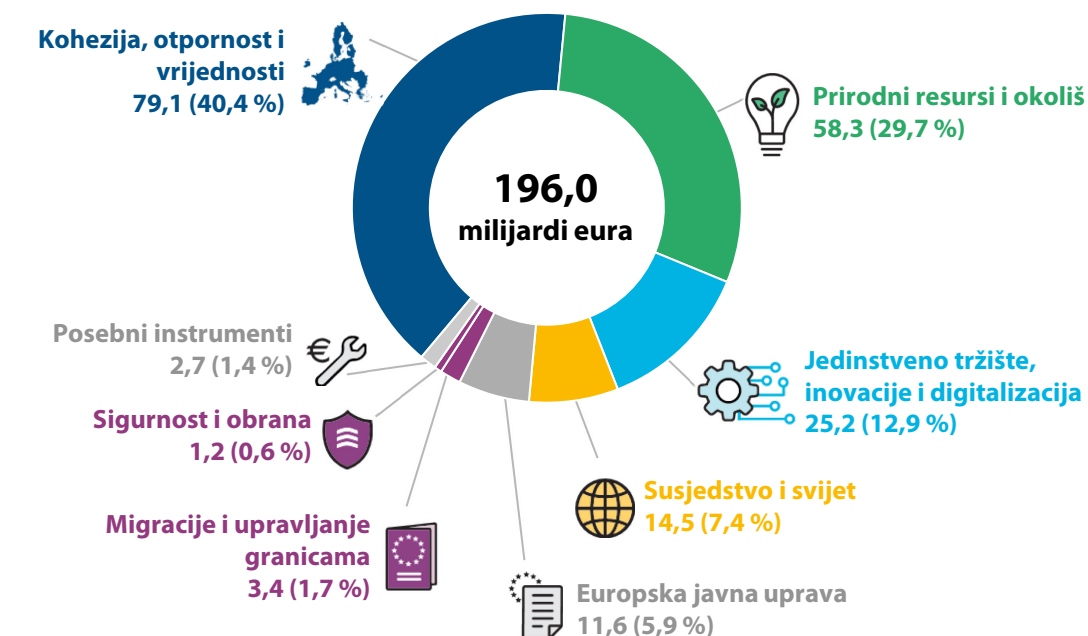
Izvor: Sud, na temelju podataka o BND-u skupine EU 27 iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije Europske komisije za 2022. – Prilog A – Prihodi; rashodi opće države u skupini EU 27: Eurostatova baza podataka – [Državni prihodi, rashodi i glavni agregati](#), (podatci preuzeti 25. travnja 2023.); potrošnja proračunskih sredstava EU-a: Europska komisija – konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2022.

1.4. Sredstva EU-a isplaćuju se *korisnicima* u obliku ili jednokratnih plaćanja / godišnjih obroka ili niza plaćanja u okviru višegodišnjih programa potrošnje. Plaćanja iz proračuna EU-a za 2022. sastojala su se od 140,8 milijardi eura za međuplaćanja ili završna plaćanja te 55,2 milijarde eura za pretfinanciranje. Kao što je vidljivo sa [slike 1.2.](#), najveći dio proračuna EU-a iskorišten je u području „Kohezija, otpornost i vrijednosti” te „Prirodni resursi i okoliš”, a zatim u području „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”.

⁷ Konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za 2022., izvješća o izvršenju proračuna i bilješke, odjeljak 6.3. VFO-a: izvršenje *odobrenih sredstava* za plaćanje.

Slika 1.2. – Potrošnja proračunskih sredstava EU-a za 2022. po naslovima VFO-a

(u milijardama eura)



Naslov 1. VFO-a (poglavlje 5.)
Naslov 2. VFO-a. (poglavlje 6.)
Naslov 3. VFO-a (poglavlje 7.)
Naslov 4. VFO-a (poglavlje 8.)
Naslov 5. VFO-a (poglavlje 8.)
Naslov 6. VFO-a (poglavlje 9.)
Naslov 7. VFO-a (poglavlje 10.)
 Posebni instrumenti

Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija
 Kohezija, otpornost i vrijednosti
 Prirodni resursi i okoliš
 Migracije i upravljanje granicama
 Sigurnost i obrana
 Susjedstvo i svijet
 Europska javna uprava
 (izvan VFO-a)

Izvor: Sud.

Nalazi revizije za financijsku godinu 2022.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja

1.5. Nalazi Suda odnose se na *konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju*⁸ EU-a („računovodstvena dokumentacija”) za financijsku godinu 2022. Ona je, zajedno s izjavom računovodstvenog službenika, zaprimljena 30. lipnja 2023., odnosno prije posljednjeg dana za podnošenje propisanog *Financijskom uredbom*. Računovodstvenoj dokumentaciji priložen je odjeljak o najvažnijim financijskim događajima u predmetnoj godini⁹, no taj dio nije obuhvaćen revizorskim mišljenjem Suda. Međutim, u skladu s revizijskim standardima Sud je procijenio usklađenost informacija iz tog odjeljka s informacijama u računovodstvenoj dokumentaciji.

1.6. Računovodstvena dokumentacija koju je objavila Komisija pokazuje da su ukupne obveze na dan 31. prosinca 2022. iznosile 577,2 milijarde eura, dok je ukupna imovina iznosila 445,9 milijardi eura. Razlika od 131,3 milijarde eura odnosi se na (negativnu) neto imovinu koja obuhvaća pričuve i dio rashoda EU-a koje je potrebno financirati iz budućih proračuna, a već su nastali do 31. prosinca. Za 2022. ostvaren je (negativan) *poslovni rezultat* u visini od 91,9 milijardi eura. Iznosi prikazani kao rashodi za instrument „*NextGenerationEU*” (NGEU) znatno su doprinijeli navedenim negativnim iznosima.

1.7. Sud je revizijom utvrdio da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja. U **poglavlju 2.** Sud iznosi rezultate svojih revizijskih aktivnosti u području financijskog i proračunskog upravljanja financijskim sredstvima EU-a.

⁸ Članak 241. *Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046*.

⁹ *Smjernice za preporučenu praksu 2 (RPG 2) „Financial Statement Discussion and Analysis”* Odbora za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IPSASB).

Ključna revizijska pitanja povezana s financijskim izvještajima za 2022.

1.8. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju koju je proveo nad financijskim izvještajima za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije financijskih izvještaja kao cjeline i izražavanja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje. O ključnim revizijskim pitanjima Sud izvješćuje u svojoj izjavi o jamstvu.

Pravilnost transakcija

1.9. Sud je ispitao prihode i rashode EU-a kako bi procijenio jesu li financijska sredstva prikupljena i potrošena u skladu s važećim zakonima i propisima¹⁰. Rezultati revizije za prihode izneseni su u **poglavlju 4.**, a za rashode u **poglavljima 5. – 10.** **Poglavlje 11.** posvećeno je rashodima iz RRF-a.

Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćene su prihodovne i rashodovne transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom

1.10. Kad je riječ o prihodima, Sud je dobio razumno jamstvo za svoje revizorsko mišljenje procenom odabranih ključnih sustava, koja je nadopunjena ispitivanjem transakcija. Uzorak od 65 ispitanih transakcija osmišljen je tako da bude reprezentativan za sve izvore proračunskih prihoda EU-a, koji se sastoje od prihoda od vlastitih sredstava (carine i sredstva koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost, neregistriranom plastičnom ambalažnom otpadu i bruto nacionalnom dohotku) i prihoda iz drugih izvora. Revizijski je uzorak sadržavao i vanjske namjenske prihode koji su upotrijebljeni za financiranje bespovratne komponente¹¹ RRF-a (vidjeti odlomke **4.2. – 4.4.**).

1.11. Kad je riječ o rashodima, Sud je odabrao reprezentativni uzorak od 760 transakcija, kojima su obuhvaćeni prijenosi financijskih sredstava iz proračuna EU-a *krajnjim primateljima* financijskih sredstava EU-a (vidjeti odlomke **(18)** i **(19)** **Priloga 1.1.**). Sud je ispitao te transakcije kako bi prikupio informacije za potrebe davanja izjave o jamstvu i procijenio udio nepravilnih transakcija za cjelokupni

¹⁰ Uključujući transakcije iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. i prethodnih VFO-ova.

¹¹ To uključuje sredstva za koja se Komisija zadužila kako bi državama članicama pružila nepovratnu financijsku potporu u okviru instrumenta NGEU i koja će EU u budućnosti morati otplatiti.

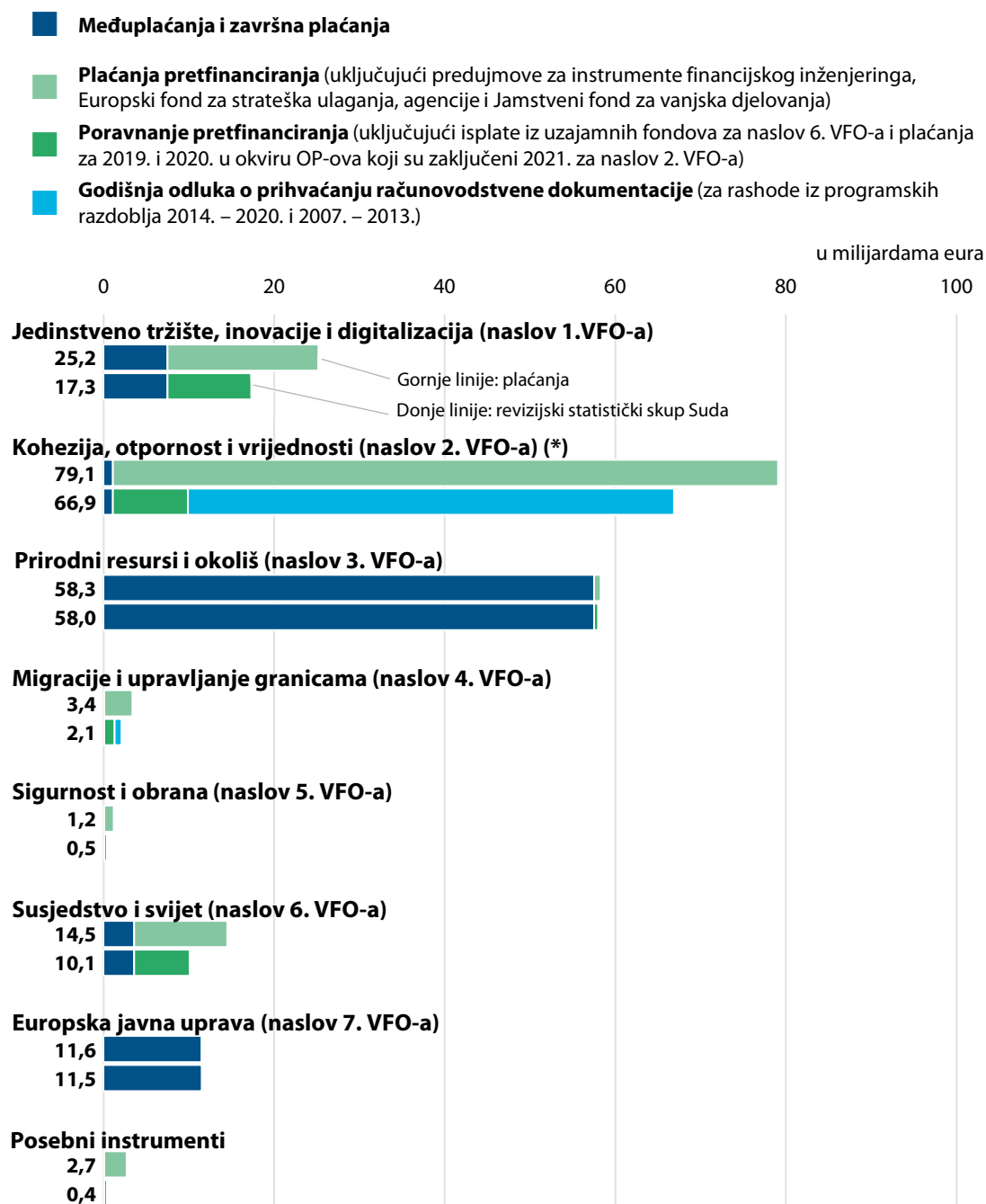
statistički skup za visokorizične i niskorizične rashode (vidjeti odlomak [1.18.](#)) i za svaki naslov VFO-a za koji iznosi posebnu procjenu (naslovi 1., 2., 3. i 7.).

1.12. U godini 2022. vrijednost revizijskog statističkog skupa Suda za ispitivanje rashoda iznosila je 245,3 milijarde eura (vidjeti *sliku 4.1.*). Ukupna vrijednost statističkog skupa Suda za ispitivanje rashoda iznosila je 166,8 milijardi eura, uključujući dodatna sredstva u okviru instrumenta NGEU za postojeće programe VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., pri čemu se ta sredstva moraju potrošiti u skladu sa sektorskim pravilima. Ti iznosi uključuju doprinose Ujedinjene Kraljevine i plaćanja Ujedinjenoj Kraljevini, u skladu s uvjetima navedenima u sporazumu o povlačenju¹².

1.13. Revizijski statistički skup za ispitivanje rashoda detaljno je prikazan na *slici 1.3.* – na kojoj je raščlanjen na međuplaćanja i završna plaćanja, *poravnanje* pretfinanciranja i godišnje odluke o prihvatanju računovodstvene dokumentacije – u usporedbi s rashodima EU-a koji su podijeljeni prema naslovima VFO-a (vidjeti odlomak [\(18\).](#) *Priloga 1.1.*).

¹² Članci 136. i 138. *Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju.*

Slika 1.3. – Revizijski statistički skup Suda (166,8 milijardi eura) i potrošnja proračunskih sredstava EU-a (196,0 milijardi eura) za 2022. – usporedba prema naslovima VFO-a



(*) Vidjeti odlomke 6.8. i 6.9., koji se odnose na revizijski statistički skup Suda od 66,9 milijardi eura za područje „Kohезija, otpornost i vrijednosti”.

Izvor: Sud.

U određenim vrstama rashoda nastavljaju se pojavljivati pogreške

1.14. Sud je u vezi s pravilnošću prihoda i rashoda EU-a došao do sljedećih ključnih nalaza:

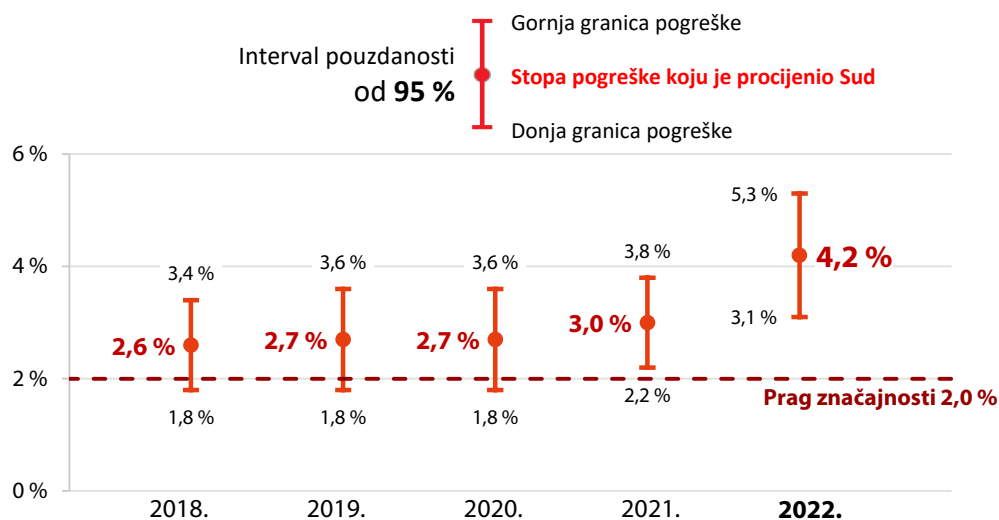
- (a) **Prihodi:** ukupni revizijski dokazi upućuju na to da stopa *pogreške* za prihodovne transakcije nije bila značajna. Sustavi za upravljanje prihodima koje je Sud ispitao općenito su bili djelotvorni. Međutim, neke od ključnih unutarnjih kontrola *tradicionalnih vlastitih sredstava* koje je Sud procijenio u određenim državama članicama, upravljanje slučajevima otpisa tradicionalnih vlastitih sredstava te upravljanje zadržkama u vezi s PDV-om i otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima na razini Komisije bili su djelomično djelotvorni. Nadalje, kao što je Sud naveo u nedavnom [tematskom izvješću o BND-u](#)¹³, rizici u prikupljanju podataka općenito su bili dobro obuhvaćeni provjerom koju je obavila Komisija, ali ima prostora da se dodatno poradi na utvrđivanju njezinih prioriternih mjera. Sud je također utvrdio da je dodatno kasnila provedba odabranih mjera iz Komisijina carinskog akcijskog plana kojima se doprinosi smanjenju manjka sredstava prikupljenih od carina. Taj nedostatak ne utječe na revizorsko mišljenje Suda o prihodima jer se ne odnosi na transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom, nego na rizik od toga da su tradicionalna vlastita sredstva nepotpuna (vidjeti **odlomak 4.**).
- (b) **Rashodi:** revizijski dokazi koje je Sud prikupio upućuju na to da je ukupna stopa pogreške¹⁴ značajna i da iznosi 4,2 %¹⁵ (vidjeti [sliku 1.4.](#)). Razina pogreške najvećim se dijelom može pripisati području „Kohezija, otpornost i vrijednosti” (2,5 postotnih bodova), a zatim područjima „Prirodni resursi i okoliš” (0,8 postotnih bodova), „Susjedstvo i svijet” (0,4 postotna boda) i „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” (0,3 postotna boda). Značajne pogreške i dalje postoje u visokorizičnim rashodima, koji se uglavnom temelje na nadoknadi troškova (vidjeti odlomke [1.18.](#) – [1.20.](#)). Tijekom 2022. takvi rashodi činili su 66,0 % revizijskog statističkog skupa Suda.

¹³ [Tematsko izvješće 25/2022](#) „Provjera podataka o bruto nacionalnom dohotku za financiranje proračuna EU-a – O rizicima u području sastavljanja podataka općenito se vodi računa, ali ima prostora da se dodatno poradi na utvrđivanju prioriternih mjera”.

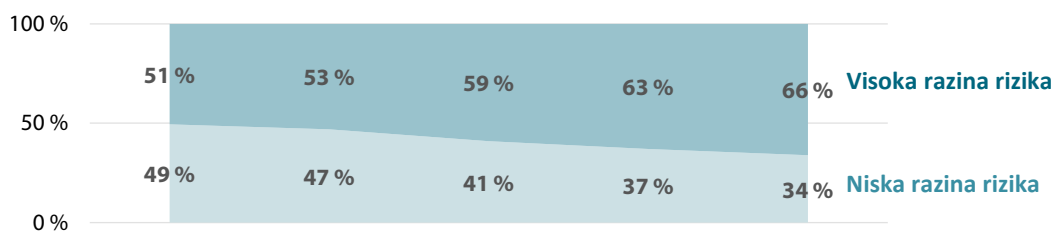
¹⁴ Definicija „pogreške” u odlomku [\(24\).](#) [Priloga 1.1.](#)

¹⁵ Sud je 95 % siguran da se *procijenjena stopa pogreške* u statističkom skupu kreće između 3,1 % i 5,3 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

Slika 1.4. – Procijenjena stopa pogreške i revizijski statistički skup (2018. – 2022.)



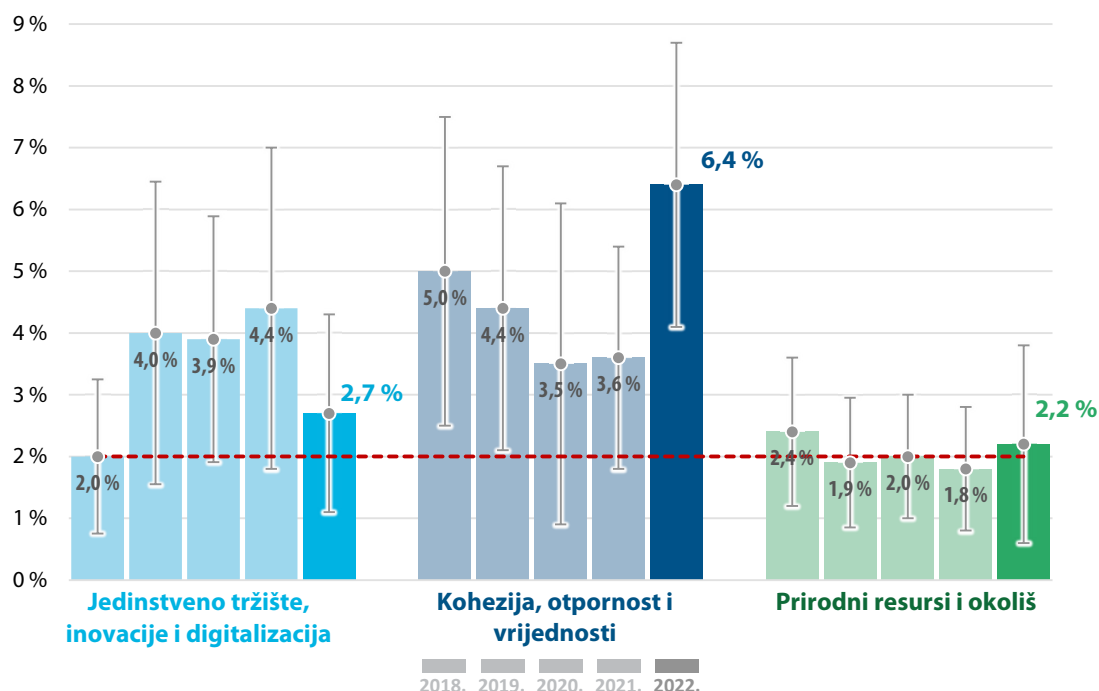
Revizijski statistički skup podijeljen prema stupnju rizika



Izvor: Sud.

1.15. Na [slici 1.5.](#) uspoređuju se procijenjene stope pogreške koje je Sud iznio za područja „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”, „Kohezija, otpornost i vrijednosti” te „Prirodni resursi i okoliš” za razdoblje 2018. – 2022. U odlomcima [1.16.](#) i [1.17.](#) te [poglavljima od 5. do 7.](#) navedene su dodatne informacije.

Slika 1.5. – Procijenjene stope pogreške za naslove 1., 2. i 3. VFO-a (2018. – 2022.)



Izvor: Sud.

1.16. Ove su godine i *procjena* koju je Sud donio u pogledu *stope pogreške* za naslov 2. VFO-a („Kohezija, otpornost i vrijednosti”) i broj pogrešaka koje je utvrdio bili viši nego u prethodnim godinama. Ta povećanja ne slijede zemljopisni obrazac. Sud je, međutim, utvrdio povećanje određenih vrsta pogrešaka (kao što su neprihvatljivi troškovi i nepoštovanje pravila o javnoj nabavi) (vidjeti odlomak **1.22.**). Sud također napominje da se približava kraj razdoblja prihvatljivosti za programe iz razdoblja 2014. – 2020. (31. prosinca 2023.), čime se stvara dodatni pritisak u pogledu iskorištavanja financijskih sredstava. Usto, državama članicama od 2020. dana je znatna fleksibilnost u pogledu reprogramiranja financijskih sredstava (uključujući dodatno financiranje u okviru inicijative *REACT-EU*) i prijave rashoda. Nadalje, tijekom trajanja pandemije bolesti COVID-19 djelotvornost kontrola i provjera koje su obavljala upravljačka i revizijska tijela možda je bila manja (vidjeti odlomak **6.17.**).

1.17. Za naslov 3. VFO-a („Prirodni resursi i okoliš”) Sud ističe da se broj slučajeva u kojima je površina blago prijavljena većom od stvarne kad je riječ o izravnom plaćanju i mjerama ruralnog razvoja povećao s četiri pogreške 2021. na 16 pogrešaka 2022., što može upućivati na konkretne nedostatke u upravljanju *sustavom za identifikaciju zemljišnih čestica* u nekim državama članicama.

Složenost pravila i način isplate financijskih sredstava EU-a utječu na rizik od pogreške

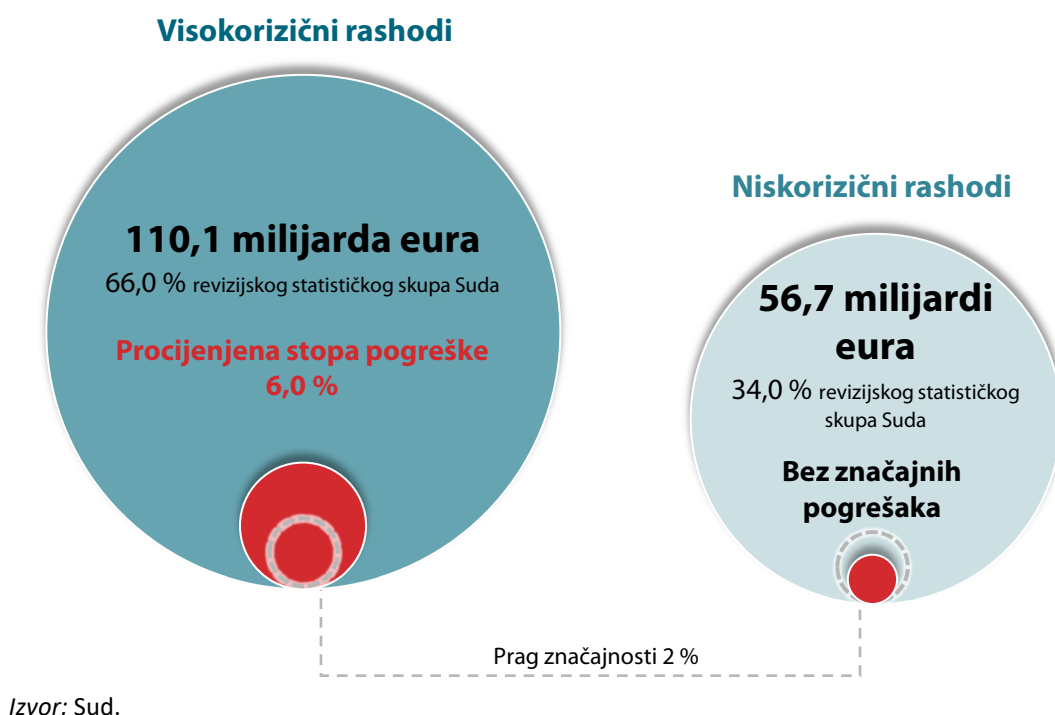
1.18. Na temelju analize rizika koja se zasnivala na rezultatima prethodnih revizija i procjene sustava upravljanja i kontrole Sud je podijelio svoj revizijski statistički skup povezanih transakcija na visokorizične i niskorizične rashode kako bi odabrao svoj reprezentativni uzorak. Sud iznosi sljedeće ocjene:

- rizik od pogreške manji je za rashode na koje se primjenjuju pojednostavnjena pravila. Tu vrstu rashoda u prvom redu čine **plaćanja utemeljena na dodijeljenim pravima** koja korisnici primaju ako ispune određene, često jednostavne uvjete, kao i dio administrativnih rashoda (plaće i mirovine javnih službenika EU-a);
- rashodi na koje se primjenjuju složena pravila izloženi su visokom riziku od pogreške. To se uglavnom odnosi na **plaćanja utemeljena na nadoknadi troškova**, za koja korisnici moraju podnijeti zahtjeve za povrat prihvatljivih troškova koji su im nastali. U tu svrhu, kao i radi dokazivanja da provode aktivnost koja je prihvatljiva za potporu, korisnici moraju pružiti dokaze koji potvrđuju da su im nastali troškovi za koje mogu podnijeti zahtjev za nadoknadu. Pritom se često moraju pridržavati složenih pravila kojima se određuje za što se može podnijeti zahtjev (prihvatljivost) i kako troškovi trebaju nastati (pravila o javnoj nabavi ili *državnim potporama*).

1.19. Sud je 2022. iznova utvrdio da u niskorizičnim rashodima nije bilo značajnih pogrešaka, dok su u visokorizičnim rashodima takve pogreške i dalje postojale. Rezultati revizije koju je Sud proveo za 2022. stoga potvrđuju njegovu prijašnju procjenu, što se vidi i iz analize i kategorizacije rizika, da način isplate financijskih sredstava utječe na rizik od pogreške.

1.20. Uzimajući u obzir rezultate svojeg ispitivanja u svim naslovima VFO-a, Sud procjenjuje da stopa pogreške u visokorizičnim rashodima iznosi 6,0 % (2021.: 4,7 %), što je iznad *praga značajnosti* od 2,0 %. Na [slici 1.6.](#) i u odlomcima [1.21.](#) – [1.29.](#) navedeno je više informacija o visokorizičnom statističkom skupu i pogreškama koje je Sud u njemu utvrdio.

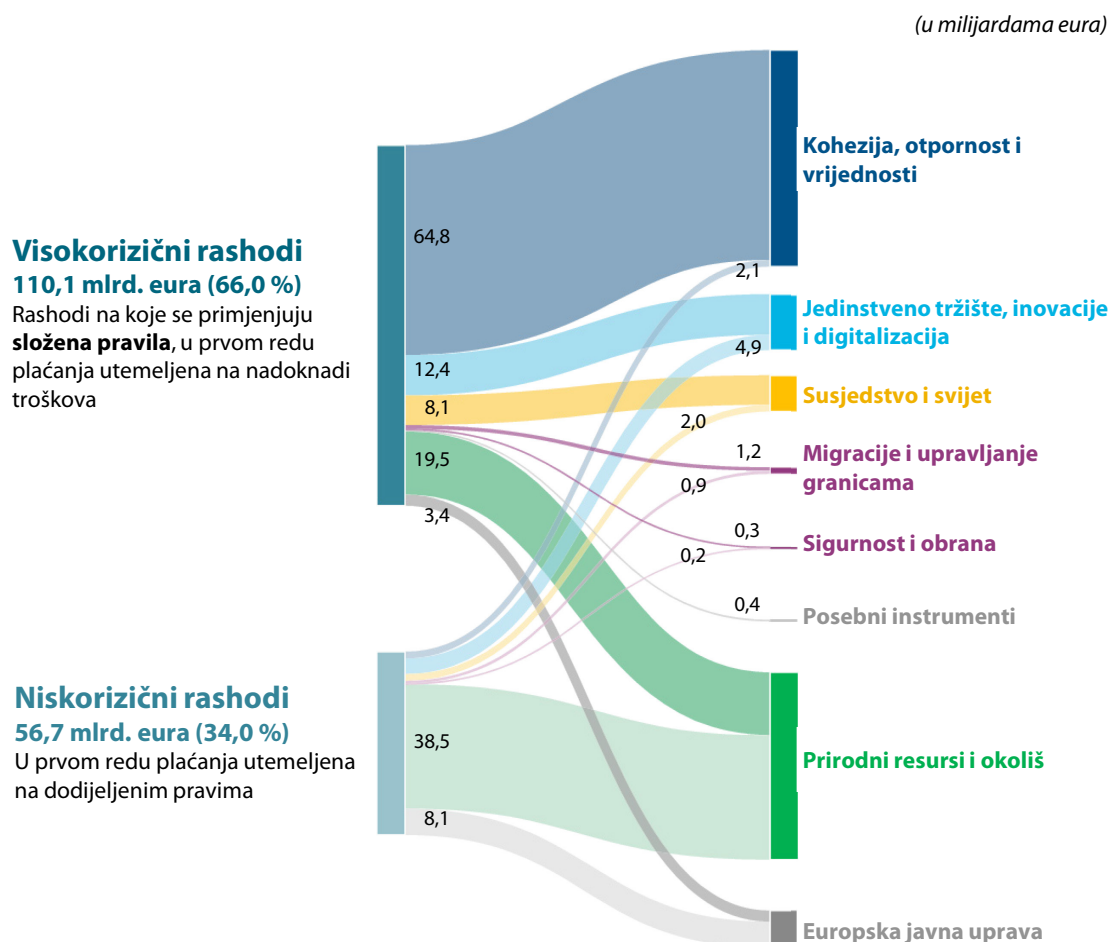
Slika 1.6. – Detaljan prikaz revizijskog statističkog skupa za 2022. podijeljenog na visokorizične i niskorizične rashode



Visokorizični rashodi čine znatan dio revizijskog statističkog skupa Suda i u njemu postoje značajne pogreške

1.21. Visokorizični rashodi čine 66,0 % revizijskog statističkog skupa Suda, što je više nego prošle godine, kad su činili otprilike 63,2 %. Sa [slike 1.7.](#) vidljivo je da područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti” zauzima najveći udio u visokorizičnom statističkom skupu Suda (64,8 milijardi eura), nakon čega slijede „Prirodni resursi i okoliš” (19,5 milijardi eura), „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” (12,4 milijarde eura) te „Susjedstvo i svijet” (8,1 milijarda eura). U odlomcima [1.22.](#) – [1.25.](#) sažeti su nalazi Suda za svaki od tih naslova.

Slika 1.7. – Detaljan prikaz visokorizičnih i niskorizičnih rashoda prema naslovima VFO-a



Izvor: Sud.

1.22.  „Kohezija, otpornost i vrijednosti” (**poglavlje 6.**): rashodi u ovom području uglavnom nastaju iz *Europskog fonda za regionalni razvoj* (EFRR), *Kohezijskog fonda* (KF) i *Europskog socijalnog fonda plus* (ESF+). Ti se rashodi uglavnom temelje na plaćanjima utemeljenima na nadoknadi troškova, koje Sud smatra visokorizičnima. Glavne vrste pogreške koje je Sud utvrdio i kvantificirao bili su neprihvatljivi troškovi i projekti, nepridržavanje pravila o javnoj nabavi ili pravila unutarnjeg tržišta (posebice nepridržavanje pravila o državnim potporama).

1.23.  „Prirodni resursi i okoliš” (**poglavlje 7.**): rezultati do kojih je Sud došao upućuju na to da je stopa pogreške bila značajna za rashodovna područja koja je Sud utvrdio visokorizičnima (ruralni razvoj, tržišne mjere i ostala područja politike u okviru naslova 3. VFO-a izvan *zajedničke poljoprivredne politike* (ZPP)). Ta područja čine oko 34 % rashoda u okviru ovog naslova, koji se pojavljuju uglavnom u obliku nadoknade

troškova. Neprihvatljivi korisnici ili rashodi i neispunjavanje okolišnih obveza u poljoprivredi najčešće su pogreške utvrđene u tim područjima.

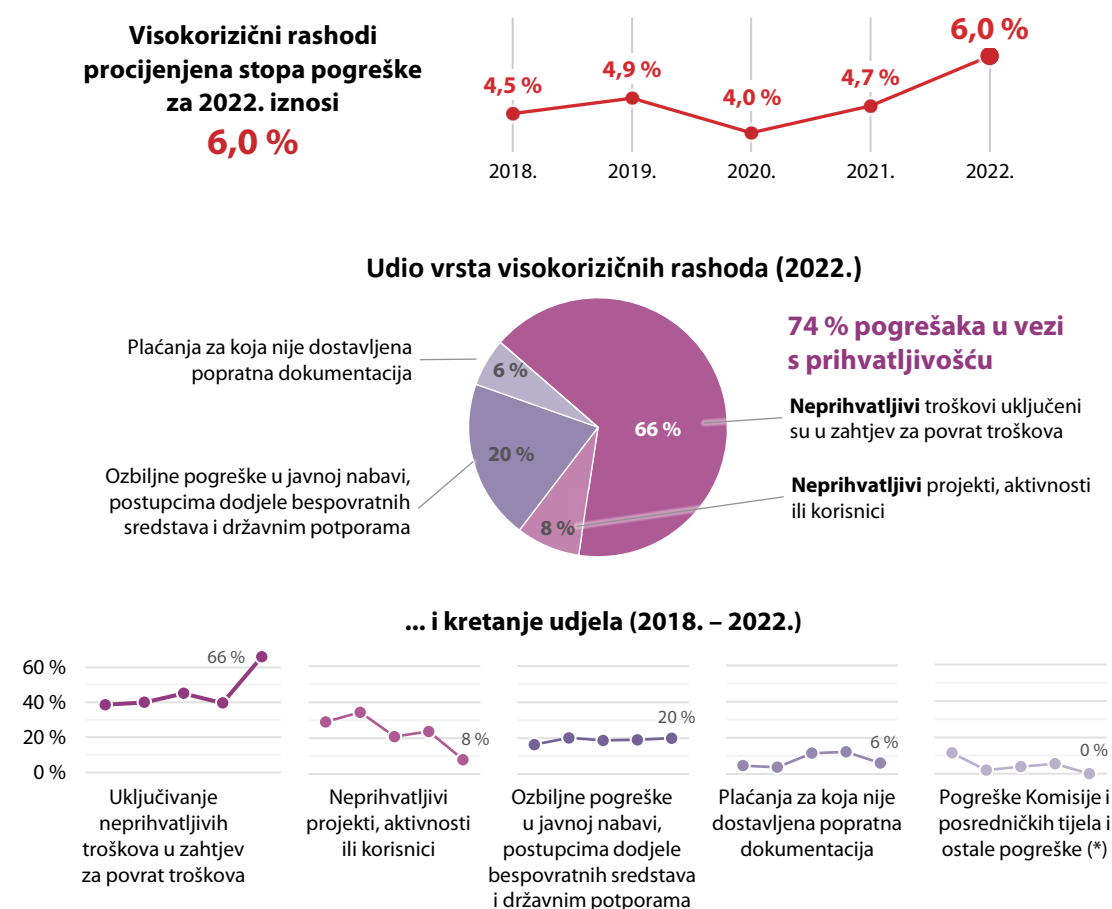
1.24.  „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” (**poglavlje 5.**): kao i prethodnih godina, u ovom su području rashodi za istraživanje (uglavnom Obzor 2020.) i dalje visokorizični te su glavni izvor pogrešaka. Pogreške u tom području uključuju različite kategorije neprihvatljivih troškova (posebice neprihvatljive iznose financijskih sredstava povezane s izravnim troškovima za osoblje, drugim *izravnim troškovima* i podugovaranjem). Kad je riječ o drugim programima i aktivnostima, Sud je otkrio mjerljive pogreške u jednoj transakciji od njih 35 iz uzorka. Odnosila se na nepravilnost u postupku javne nabave u jednom projektu u sklopu CEF-a.

1.25.  „Susjedstvo i svijet” (**poglavlje 9.**): rashodi u tom području uglavnom se temelje na nadoknadi troškova i obuhvaćaju *vanjsko djelovanje* koje se financira iz proračuna EU-a. Sud smatra sve vrste rashoda u okviru tog naslova visokorizičnima, osim plaćanja *proračunske potpore* i administrativnih rashoda, koji čine otprilike 20 % rashoda. Većina pogrešaka utvrđenih u visokorizičnim rashodima u ovom području odnosila se na neprihvatljive troškove, nepostojanje ključne popratne dokumentacije, nepridržavanje pravila o javnoj nabavi i rashode koji nisu nastali.

Pogreške u vezi s prihvatljivošću i dalje imaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške za visokorizične rashode

1.26. Kao i posljednjih godina, Sud detaljno opisuje vrste pogrešaka utvrđene u visokorizičnim rashodima jer upravo u njima i dalje postoje značajne pogreške. Na [slici 1.8.](#) prikazani su udjeli različitih vrsta pogrešaka u stopi pogreške u visokorizičnim rashodima za 2022., zajedno s procjenama za godine od 2018. do 2022.

Slika 1.8. – Udio različitih vrsta pogrešaka u procijenjenoj stopi pogreške u visokorizičnim rashodima za 2022.



(*) Pogreške Komisije i posredničkih tijela i ostale pogreške iznosile su 0,4 % 2022.

Izvor: Sud.

1.27. Sud je 2022. iznova utvrdio da su pogreške u vezi s prihvatljivošću, uglavnom u područjima „Kohezija, otpornost i vrijednosti”, „Prirodni resursi i okoliš” i „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”, najviše doprinijele stopi pogreške koju je Sud procijenio za visokorizične rashode, koja je iznosila 74 % (2021.: 63,3 %). Od tih pogrešaka 66 % otpada na neprihvatljive troškove uključene u zahtjeve za povrat troškova, a 8 % na neprihvatljive projekte, aktivnosti ili korisnike.

1.28. Za 2022. Sud je utvrdio pogreške povezane s kršenjem pravila o državnim potporama u području „Kohezija, otpornost i vrijednosti” i pravila o javnoj nabavi u područjima „Kohezija, otpornost i vrijednosti”, „Susjedstvo i svijet”, „Europska javna uprava” i „Sigurnost i obrana”. Te pogreške čine 20 % procijenjene stope pogreške za visokorizične rashode (2021.: 19,1 %).

1.29. Osim toga, plaćanja za koja nije dostavljena ključna popratna dokumentacija i dalje čine udio stope pogreške u visokorizičnim rashodima, uglavnom u područjima „Susjedstvo i svijet” i „Kohezija, otpornost i vrijednosti”. Te pogreške čine 6 % (2021.: 12,1 %) procijenjene stope pogreške za visokorizične rashode.

Sud nije utvrdio značajnu stopu pogreške u niskorizičnim rashodima

1.30. Kad je riječ o niskorizičnim rashodima, koji su činili 34,0 % revizijskog statističkog skupa, Sud je zaključio da je procijenjena stopa pogreške ispod praga značajnosti od 2,0 % koju primjenjuje, kao što je to bio slučaj i 2020. i 2021. Niskorizični rashodi uglavnom se sastoje od plaćanja utemeljenih na dodijeljenim pravima, dijela administrativnih rashoda („Plaće i mirovine javnih službenika EU-a” – **poglavlje 10.**) i proračunske potpore zemljama izvan EU-a („Susjedstvo i svijet” – **poglavlje 9.**) (vidjeti [sliku 1.7.](#)). Plaćanjima utemeljenim na dodijeljenim pravima obuhvaćene su *izravna potpora* poljoprivrednicima („Prirodni resursi i okoliš” – **poglavlje 7.**) i mjere za studente i druge mjere mobilnosti u okviru programa *Erasmus+* („Kohezija, otpornost i vrijednosti” – **poglavlje 6.**).

Komisijine informacije o pravilnosti

1.31. Komisija snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna EU-a, bez obzira na način upravljanja (tj. izravno, neizravno ili podijeljeno upravljanje). Komisija predstavlja svoje djelovanje u pet dokumenata koji zajedno čine „paket integriranog financijskog izvješćivanja i izvješćivanja o odgovornosti”. To su:

- (a) godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR, od engl. *Annual Management and Performance Report*, poznato i kao godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti);
- (b) konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije;
- (c) izvješće o mjerama poduzetima na temelju preporuka iz *razrješnice* za prethodnu financijsku godinu;
- (d) izvješće tijelu nadležnom za davanje *razrješnice* o unutarnjim revizijama provedenima u prethodnoj financijskoj godini;
- (e) dugoročna predviđanja budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a.

1.32. U AMPR-u sažeto su prikazane ključne informacije o unutarnjoj kontroli i financijskom upravljanju navedene u *godišnjim izvješćima o radu* različitih glavnih uprava (GU) Komisije. Odgovornost za ta izvješća temelji se na podjeli odgovornosti koja je utvrđena u okviru Komisijinih upravljačkih mehanizama. Glavni direktori odgovorni su za pouzdanost informacija navedenih u godišnjim izvješćima o radu njihovih glavnih uprava, a kolegij povjerenika donosi AMPR te stoga u konačnici zadržava odgovornost za izradu izvješća i informacije koje su u njemu iznesene.

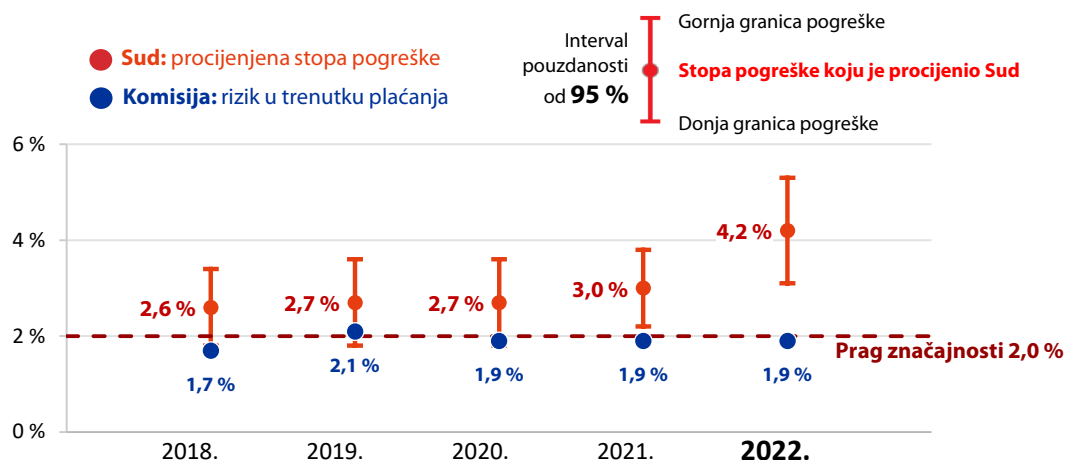
Stopa pogreške koju je procijenila Komisija znatno je ispod raspona stope koji je procijenio Sud

1.33. Komisija u AMPR-u iznosi rizik u trenutku plaćanja koji je procijenila¹⁶ za transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom za 2022. Rizik u trenutku plaćanja procjena je koju Komisija daje o iznosu koji u trenutku plaćanja nije isplaćen u skladu s važećim pravilima. Riječ je o konceptu koji je najbliži stopi pogreške koju procjenjuje Sud.

1.34. *Slika 1.9.* sadržava prikaz podataka Komisije o riziku u trenutku plaćanja usporedno s rasponom stope pogreške koju je procijenio Sud. Komisija je procijenila rizik u trenutku plaćanja za 2022. na 1,9 %, što je znatno ispod stope pogreške od 4,2 % koju je procijenio Sud (2021.: 3,0 %) i ispod procijenjenog raspona između 3,1 % i 5,3 %.

¹⁶ Člankom 247. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. [Financijske uredbe](#) zahtijeva se da se u AMPR uključi procjena stope pogreške u rashodima EU-a.

Slika 1.9. – Procjena rizika u trenutku plaćanja koju je iznijela Komisija u usporedbi sa stopom pogreške koju je procijenio Sud

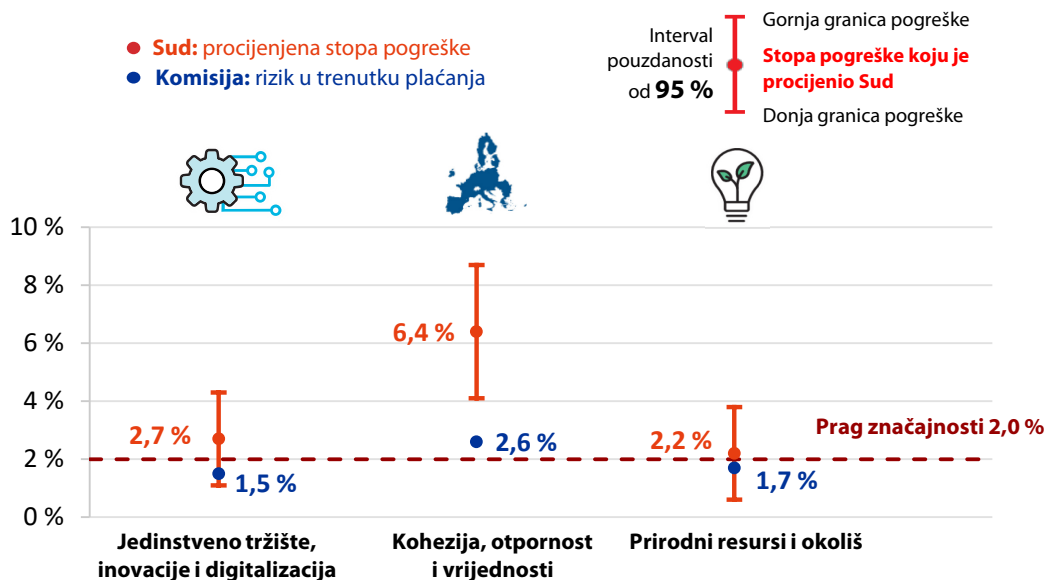


Izvor: Sud.

1.35. Rizik u trenutku plaćanja navodi se pojedinačno za svaku glavnu upravu u relevantnom godišnjem izvješću o radu i u obliku ukupnih vrijednosti za svako područje politika, kao i za Komisiju u cjelini u AMPR-u. Na [slici 1.10.](#) iznesena je usporedba stope pogreške koju je procijenio Sud s procjenama Komisije za tri najopsežnija naslova VFO-a za koje Sud pruža posebnu procjenu. Usporedba pokazuje da su Komisijine vrijednosti za tri područja politika niže od procjena koje je iznio Sud. Sud je utvrdio sljedeće:

- za naslov 1. „**Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija**” Komisija je procijenila rizik u trenutku plaćanja na 1,5 %, što je u donjoj polovici raspona stope pogreške koji je procijenio Sud, ispod procijenjene stope pogreške (vidjeti odlomke **5.7.** i **5.40.**);
- za naslov 2. „**Kohezija, otpornost i vrijednosti**” procjena Komisije iznosila je 2,6 % i nalazi se znatno ispod raspona stope pogreške koji je procijenio Sud (vidjeti odlomke **6.16.** i **6.77.**);
- za naslov 3. „**Prirodni resursi i okoliš**” Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja (1,7 %) u donjoj je polovici raspona stope pogreške koji je procijenio Sud, ispod procijenjene stope pogreške (vidjeti odlomke **7.15.** i **7.34.**).

Slika 1.10. – Stopa pogreške koju je Sud procijenio za 2022. u odnosu na rizik u trenutku plaćanja koji je procijenila Komisija, za naslove VFO-a 1., 2. i 3.



Izvor: Sud.

Komisijinom procjenom rizika razina rizika vjerojatno će se prikazati manjom od stvarne

1.36. Komisija u AMPR-u iznosi ukupnu procjenu rizika godišnjih rashoda za 2022. kako bi utvrdila visokorizična područja i usmjerila svoje djelovanje na njih. Komisija dijeli godišnje rashode na područja s niskim (manje od 2,0 %), srednjim (između 2,0 % i 2,5 %) i visokim procijenjenim rizikom u trenutku plaćanja (višim od 2,5 %). Takvu podjelu temelji na procjeni rizika u trenutku plaćanja za svaki program i drugi relevantni rashodovni segment. Za područja „Prirodni resursi i okoliš” te „Kohezija, otpornost i vrijednosti” procjenjuje ukupni rizik u trenutku plaćanja za pojedinačne agencije za plaćanja i operativne programe u državama članicama te ih razvrstava u odgovarajuće kategorije rizika (niska, srednja ili visoka). Primjenom takvog pristupa Komisija je procijenila da je rizik u trenutku plaćanja bio nizak za 63 % rashoda (2021.: 55 %), srednji za njih 12 % (2021.: 23 %) i visok za njih 25 % (2021.: 22 %).

1.37. Međutim, Sud je na temelju vlastitih aktivnosti utvrdio sljedeća ograničenja u Komisijinim *ex post* provjerama koja, cjelokupno gledajući, utječu na pouzdanost njezine procjene rizika:

- o naslov 1. VFO-a „**Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija**” (ukupni relevantni rashodi Komisije: 20 milijardi eura) uglavnom obuhvaća rashode koje je Komisija

klasificirala kao niskorizične (65 % ukupnih rashoda u okviru tog naslova). Međutim, Sud je već ranije upozorio na nedostatke u *ex post* revizijama koje je Komisija provela u tom području¹⁷, na temelju kojih podcjenjuje rizike u trenutku plaćanja za predmetne programe. Sud je za 2022. za naslov 1. VFO-a procijenio stopu pogreške od 2,7 % (vidjeti odlomak 5.7.), što upućuje na to da navedeni nedostatci i dalje postoje.

- Naslov 2. VFO-a „**Kohezija, otpornost i vrijednosti**” (ukupni relevantni rashodi Komisije: 68 milijardi eura) obuhvaća operativne programe koje je Komisija, ovisno o njihovim potvrđenim stopama pogreške, uglavnom kategorizirala kao niskorizične ili srednjerizične (64 % ukupnih rashoda iz tog naslova). Sud je za 2022. za naslov 2. VFO-a procijenio stopu pogreške od 6,4 % (vidjeti odlomak 6.77.). Kako je navedeno u odlomku 6.68., pouzdanost informacija o pravilnosti koje Komisija navodi u godišnjim izvješćima o radu uvelike ovisi o kvaliteti aktivnosti programskih tijela. Komisija obavlja preglede dokumentacije i revizije usklađenosti u okviru kojih preispituje i procjenjuje aktivnosti revizijskih tijela. Sud je revizijom utvrdio da Komisija i dalje otkriva nepravilnosti u okviru revizija usklađenosti koje provodi, ali pregledi dokumentacije imaju inherentna ograničenja kad je riječ o potvrđivanju ukupne *stope preostale pogreške*¹⁸. Nalazi revizije za 2022. upućuju na to da je Komisijin pokazatelj o riziku u trenutku plaćanja prikazan manjim od stvarnog i da su neki programi stoga možda pogrešno kategorizirani kao niskorizični ili srednjerizični.
- Naslov 6. VFO-a „**Susjedstvo i svijet**” (ukupni relevantni rashodi Komisije: 14 milijardi eura) Komisija je kategorizirala uglavnom kao niskorizičan (90 % ukupnih rashoda naslova). Stope pogreške navedene u studiji o stopi preostale pogreške jedan su od važnih izvora procjene rizika u trenutku plaćanja za ovaj naslov. Sud je već ranije i u ovom izvješću (vidjeti odlomak 9.21.) zaključio¹⁹ da u ovom naslovu ograničenja u studiji o stopi preostale pogreške mogu doprinijeti prikazivanju rizika u trenutku plaćanja manjim od stvarnog, što pak utječe na kategorizaciju rizika. Povrh toga, u rashodima u području „Susjedstvo i svijet” Sud i dalje pronalazi velik broj mjerljivih pogrešaka, a rezultati revizije potvrđuju da je rizik od pogreške u okviru tog naslova visok (vidjeti odlomke 9.8.) i 9.27.)

¹⁷ Godišnje izvješće za 2020., odlomak 1.37. i godišnje izvješće za 2019., okvir 1.11.

¹⁸ Tematsko izvješće 26/2021 „Pravilnost rashoda u području kohezijske politike EU-a: Komisija na godišnjoj razini objavljuje minimalnu procijenjenu stopu pogreške koja nije konačna”.

¹⁹ Godišnje izvješće za 2021., odlomak 8.22.

Komisija je poboljšala svoje izvješćivanje o financijskim ispravcima i povratima sredstava

1.38. Komisija, u skladu s Financijskom uredbom, u AMPR-u pruža informacije o preventivnim i korektivnim mjerama za zaštitu proračuna od nezakonitih ili nepravilnih rashoda. Sud je u prošlogodišnjem godišnjem izvješću²⁰ utvrdio da Komisijin prikaz *financijskih ispravaka* i povrata iznesen u AMPR-u za 2021. nije bio svrhovit i da navodi na pogrešno tumačenje jer je Komisija bila unijela dodatne iznose na temelju preventivnih i korektivnih mjera i taj ukupni iznos prikazala kao „ispravke prethodnih plaćanja”²¹.

1.39. Komisija je u AMPR-u za 2022. pružila odgovor na opažanja Suda pojašnjenjem da su ukupnim prijavljenim iznosom (4 950 milijuna eura) obuhvaćene preventivne i korektivne mjere koje su poduzele Komisija i države članice²². Komisija je u AMPR-u iznijela i detaljne informacije o ukupnom broju preventivnih i korektivnih mjera i informacije o njihovu podrijetlu (kontrole na razini država članica ili EU-a) te je prikazala jedino iznose neto financijskih ispravaka i povrata koji su se 2022. primijenili na prethodna plaćanja ili prihvaćene rashode (korektivne mjere) izražene kao postotak relevantnih rashoda 2022.²³

1.40. Na *slici 1.11.* prikazan je sastav stvarnih ispravaka koje je Komisija provela i prikazala u AMPR-u za 2022. (929 milijuna eura (2021.: 765 milijuna eura)). Neto ispravci naloženi državama članicama 2022. dosegli su ukupan iznos od 734 milijuna eura (2021.: 523 milijuna eura), a neopravdano isplaćena sredstava koja su krajnji primatelji morali vratiti 195 milijuna eura (2021.: 242 milijuna eura).

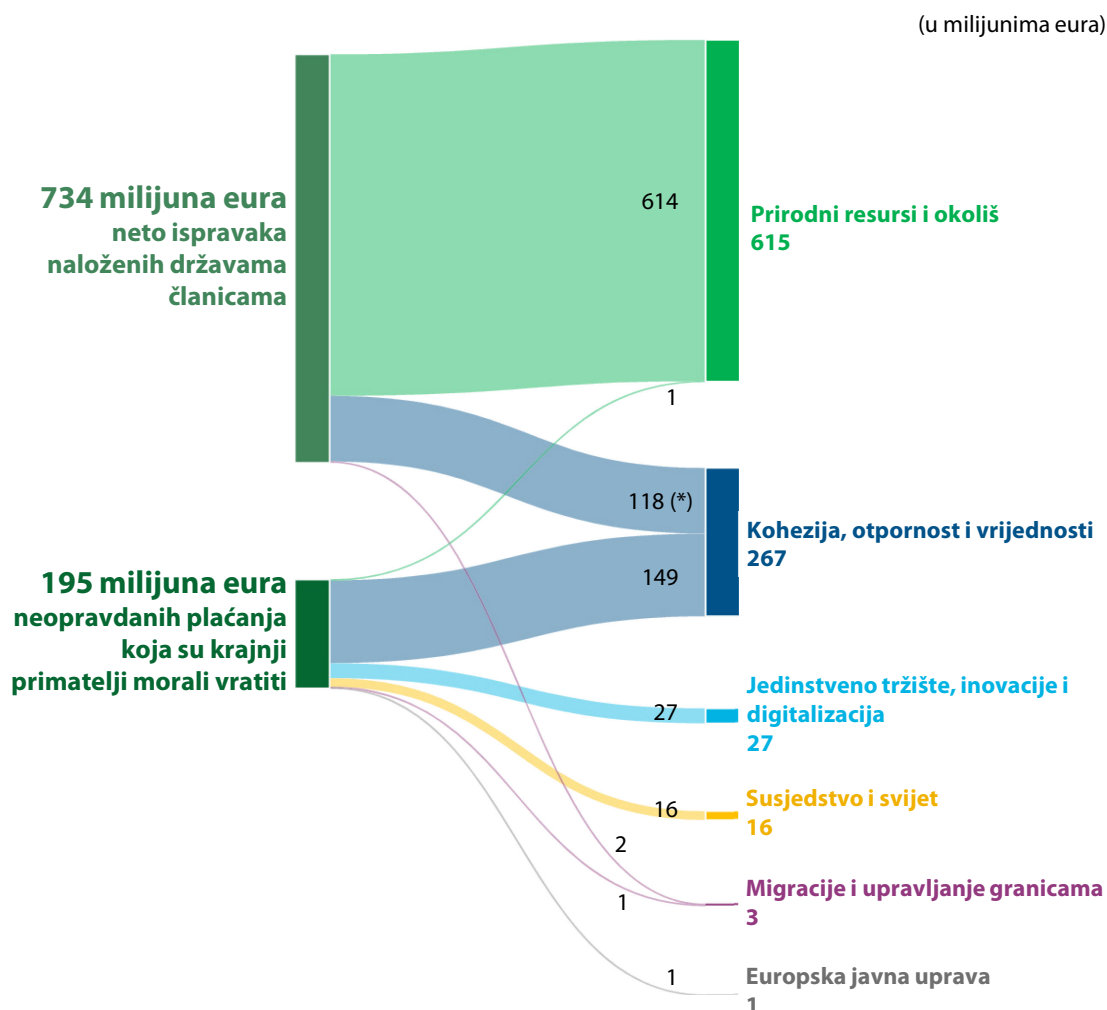
²⁰ *Ibid.*, odlomci 1.42. – 1.45.

²¹ AMPR za 2021., svezak II., Prilog 2., odjeljak 2.1., str. 49.

²² *Ibid.*, str. 59.

²³ AMPR za 2022., svezak III., Prilog 5., odjeljak 5.4., str. 30. i 31.

Slika 1.11. – Financijski ispravci i povrati (929 milijuna eura) koje je Komisija izvršila i navela u AMPR-a za 2022.



(*) Taj se iznos odnosi na prethodna programska razdoblja.

Izvor: Sud, na temelju AMPR-a za 2022.

1.41. Pravnim odredbama uvedenima za razdoblje 2014. – 2020. Komisiji su dane veće ovlasti kako bi se zajamčilo da se nepravilni rashodi više ne nadoknađuju iz proračuna EU-a. To je provedeno na način da se Komisiji omogućila primjena neto financijskih ispravaka u slučajevima u kojima države članice ne uspiju utvrditi ozbiljne nedostatke, u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 145. stavku 7. [Uredbe o zajedničkim odredbama](#). Sud je u svojem [godišnjem izvješću za 2021.](#)²⁴ utvrdio da do kraja 2021. državama članicama za razdoblje 2014. – 2020. nisu bili naloženi neto ispravci u području „Kohezija”. Prema uvidu u stanje na kraju 2022. Komisija još nije provela nijedan neto financijski ispravak u tom području (vidjeti odlomak **6.71.**).

²⁴ Godišnja izvješća za 2021., odlomak 1.44.

1.42. Sud je ispitao je li do kraja 2022. Komisija (najvažnije glavne uprave koje upravljaju rashodima u području kohezije: Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL) i Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO)) objavila sve informacije o neto financijskim ispravcima koji su u tijeku. GU REGIO izvijestio je da još nije proveo nikakve neto financijske ispravke. Prema navodima iz godišnjeg izvješća o radu GU-a EMPL čini se da su uvjeti za primjenu neto financijskih ispravaka bili ispunjeni u jednom slučaju te bi postupak u vezi s njime mogao započeti 2023. (vidjeti odlomak **6.72.**).

Izveščivanje o postupcima vladavine prava

1.43. Na temelju preporuke koju je Sud iznio u prošlogodišnjem [godišnjem izvješću](#)²⁵ GU REGIO i GU EMPL u svoja godišnja izvješća o radu za 2022. uključili su sažetak stanja u pogledu Komisijine provedbe [Uredbe o općem režimu uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije](#) (vidjeti odlomak **6.77.**)

²⁵ *Ibid.*, preporuka 5.6.

Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru Sud prijavljuje EPPO-u i OLAF-u

1.44. *Prijevara* je svaki namjerni čin ili propust koji se odnosi na upotrebu ili iznošenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, neobjavljivanje potrebnih informacija ili nepravilnu upotrebu financijskih sredstava EU-a²⁶. Prijevarom se nanosi šteta ili se može nanijeti šteta financijskim interesima EU-a.

1.45. Primarnu odgovornost za sprječavanje i otkrivanje prijevara snose uprava određenog subjekta i osobe zadužene za upravljanje tim subjektom. Člankom 235. UFEU-a propisano je da su EU i države članice obvezne suzbijati prijevaru i sve druge nezakonite radnje, kao što je korupcija, koje štete financijskim interesima EU-a.

1.46. Kao vanjski revizor EU-a Sud nema ovlasti za provođenje istraga nad slučajevima u kojima se sumnja na prijevare koje štete financijskim interesima EU-a. Sud prije pokretanja svojih revizijskih postupaka uzima u obzir rizik od prijevara (vidjeti odlomke (31). – (33). *Priloga 1.1.*) i redovito preispituje svoje postupke.

1.47. Sud prosljeđuje Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO) sve sumnje na kaznena djela koja su u njegovoj nadležnosti i uključuju države članice sudionice te prosljeđuje Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF) sve sumnje na prijevaru, korupciju ili druge nezakonite aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a. Takve sumnje mogu proizaći iz revizijskih aktivnosti koje Sud provodi (uključujući revizije uspješnosti) ili iz informacija koje Sudu izravno dostavljaju treće strane. Te slučajeve potom prate EPPO i OLAF, koji odlučuju o tome hoće li pokrenuti kaznenu (u slučaju EPPO-a) ili administrativnu istragu (u slučaju OLAF-a) te, prema potrebi, surađivati s tijelima država članica. Od ožujka 2022. Sud slučajeve sumnje na prijevaru istodobno prosljeđuje EPPO-u i OLAF-u ako je to pitanje u nadležnosti obaju tijela.

1.48. Sud je OLAF-u 2022. prijavio 14 slučajeva (2021.: 15 slučajeva) sumnje na prijevaru koje je otkrio tijekom obavljanja revizije rashoda za 2021. OLAF je na temelju prijave koje je podnio Sud već pokrenuo dvije istrage. Sud je istodobno prijavio šest od

²⁶ Članak 3. *Direktive (EU) 2017/1371* o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Direktiva o zaštiti financijskih interesa Unije).

tih slučajeva EPPO-u, koji je u vezi s njima pokrenuo tri istrage. Sud je tijekom obavljanja revizije rashoda za 2022. već utvrdio 14 slučajeva sumnje na prijevare.

1.49. Među činovima prijevare ili kaznenim djelima najčešće se sumnjalo na umjetno stvaranje uvjeta potrebnih za dobivanje financijskih sredstava EU-a, zatim na upotrebu bespovratnih sredstava u nedopuštene svrhe, na prijavu troškova koji ne ispunjavaju kriterije prihvatljivosti i na nepravilnosti u javnoj nabavi. OLAF je, kako stoji u njegovim navodima, u okviru zaključenih istraga koje su se temeljile na informacijama proizašlim iz revizijskih aktivnosti koje je Sud proveo u razdoblju 2011. – 2022. preporučio povrat ukupnog iznosa od 541,8 milijuna eura.

1.50. Osim prijavljivanja slučajeva EPPO-u i OLAF-u Sud u ovom godišnjem izvješću izvješćuje i o načinu na koji su Komisija i države članice provodile svoje politike u području rizika od prijevara. Sud je u **poglavlju 5.** izvijestio da odluka o jednokratnim iznosima nije sadržavala obrazloženje u pogledu rizika od nepravilnosti i prijevare, koje je propisano člankom 181. stavkom 4. točkom (a) **Financijske uredbe** (vidjeti odlomke **5.29.** i **5.30.**). U **poglavlju 6.** Sud navodi da, unatoč poboljšanjima, revizijska tijela i dalje nedovoljno rješavaju pitanje rizika od prijevara (vidjeti odlomke **6.55.** i **6.56.**) te da tijela država članica ne prijavljuju slučajeve sumnje na prijevare u sustavu za upravljanje nepravilnostima kako je propisano (vidjeti odlomke **6.57.** i **6.58.**).

1.51. Osim toga, Sud se pitanjem prijevara bavi i u zasebnim revizijama. Sud je dovršio reviziju o sukobima interesa u područjima pod podijeljenim upravljanjem (ZPP i kohezijska politika)²⁷. Prati i provedbu preporuka koje je iznio u **tematskom izvješću** o prijevarama u rashodima u području kohezije²⁸ (vidjeti odlomak **6.62.**). Tijekom tog praćenja provedbe utvrđeno je da su i dalje bili prisutni određeni nedostaci: konkretno, Komisija još nije objavila bilo kakve posebne smjernice za razdoblje 2021. – 2027. o mjerama protiv prijevara i nije poduzela mjere za redovito širenje primjera najbolje prakse. Usto, šest država članica još nije donijelo nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevara. Povrh toga, u revizijama sustava kontrole Komisije i država članica za RRF Sud analizira i posebne rizike povezane s prijevarama.

²⁷ **Tematsko izvješće 06/2023** „Sukobi interesa u vezi s rashodima EU-a za koheziju i poljoprivredu – Uspostavljen je relevantni okvir, no postoje nedostaci u transparentnosti i mjerama za otkrivanje”.

²⁸ **Tematsko izvješće 06/2019** „Suzbijanje prijevara pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju: upravljačka tijela moraju poboljšati otkrivanje prijevara, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti”.

Zaključci

1.52. U ovom se poglavlju iznose informacije na kojima se temelji revizorsko mišljenje izraženo u izjavi o jamstvu. Rezultati povezane revizije izneseni su u odlomcima [1.53.](#) i [1.54.](#)

Rezultati revizije

1.53. Sud zaključuje da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja.

1.54. Kad je riječ o pravilnosti transakcija, Sud zaključuje da u prihodovnim transakcijama nije bilo značajnih pogrešaka. Kad je riječ o rashodima, rezultati revizije koju je obavio Sud pokazuju da se procijenjena stopa pogreške povećala u odnosu na prošlu godinu, i to s 3,0 % na 4,2 %. To je uglavnom bila posljedica povećanja u okviru naslova 2. VFO-a („Kohezija, otpornost i vrijednosti”). Sud zaključuje da je u visokorizičnim rashodima (uglavnom utemeljenima na nadoknadi troškova) postojala značajna stopa pogreške. Ove se godine udio visokorizičnih rashoda u revizijskom statističkom skupu Suda dodatno povećao na 66,0 % te i dalje zauzima znatan dio revizijskog statističkog skupa Suda.

1.55. Komisija je u AMPR-u za 2022. iznijela procijenjenu stopu pogreške (odnosno rizika u trenutku plaćanja) od 1,9 %, što je znatno ispod raspona stope koji je procijenio Sud.

1.56. Ograničenja u *ex post* provjerama koje Komisija i države članice provode za naslove 1., 2. i 6. VFO-a utječu na rizik u trenutku plaćanja naveden u AMPR-u, a time i na Komisijinu procjenu rizika. Preispitivanjem koje je Sud proveo u pogledu Komisijina izvješćivanja o financijskim ispravcima i povratima pokazalo se da je Komisija odgovorila na povezano opažanje izneseno u godišnjem izvješću Suda za 2021. na način da je poboljšala prikazivanje relevantnih podataka.

Prilozi

Prilog 1.1 – Revizijski pristup i metodologija

- (1) U ovom se prilogu opisuju pristup i metodologija koje Sud primjenjuje za reviziju pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom prihoda i rashoda (proračunski rashodi) iz višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). Revizijski pristup Suda za rashode u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF), koji su različiti i privremeni, opisan je u **poglavlju 11**.
- (2) U ovom se prilogu ujedno navode glavne razlike između revizijskog pristupa koji primjenjuje Sud i načina na koji Komisija procjenjuje razinu nepravilnosti i na koji izvješćuje o njoj pri obavljanju svojih dužnosti u svojstvu upravitelja proračunom EU-a. U tu svrhu Sud pojašnjava način na koji:
 - ekstrapolira utvrđene pogreške i strukturira svoje revizijske aktivnosti prema naslovima VFO-a (odlomak [\(12\)](#).);
 - primjenjuje pravila EU-a i nacionalna pravila (odlomak [\(15\)](#).); te
 - kvantificira pogreške u području javne nabave (odlomak [\(27\)](#).).
- (3) Revizijski pristup i metodologija Suda usklađeni su s međunarodnim revizijskim standardima i njima se jamči da su revizorska mišljenja Suda potkrijepljena dostatnim i primjerenim revizijskim dokazima. Informacije o revizijskoj metodologiji Suda dostupne su na njegovim [internetskim stranicama](#). Pritom Sud razmatra rizik od pojave pogrešaka (inherentni rizik), kao i rizik od toga da se pogreške ne spriječe ili ne otkriju i ne isprave (kontrolni rizik).

DIO 1. – Revizijski pristup za pouzdanost računovodstvene dokumentacije

- (4) Sud ispituje konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a u svrhu utvrđivanja njezine pouzdanosti. Konsolidirana računovodstvena dokumentacija sastoji se od:
 - (a) konsolidiranih financijskih izvještaja; i
 - (b) izvješća o izvršenju proračuna.

- (5) Konsolidirana računovodstvena dokumentacija trebala bi u svim značajnim aspektima pravilno prikazivati:
 - (a) financijsko stanje Europske unije na kraju predmetne godine;
 - (b) rezultate njezina poslovanja i novčane tokove; te
 - (c) promjene u neto imovini za predmetnu godinu koja je završila.
- (6) Revizija koju Sud provodi obuhvaća:
 - (a) evaluaciju okolnosti u kojima se provode računovodstvene kontrole;
 - (b) provjeru funkcioniranja ključnih računovodstvenih postupaka i postupka zaključivanja na kraju godine;
 - (c) analizu dosljednosti i razumnosti glavnih računovodstvenih podataka;
 - (d) analizu i usklađenje računovodstvene dokumentacije i/ili salda;
 - (e) dokazno ispitivanje preuzetih obveza, plaćanja i određenih bilančnih stavki na temelju reprezentativnih uzoraka;
 - (f) kada je to moguće, i u skladu s međunarodnim revizijskim standardima, korištenje radom drugih revizora, osobito u slučaju revizije zaduživanja i kreditiranja kojima upravlja Komisija i za koje postoje potvrde vanjskih revizora.

DIO 2. – Revizijski pristup za pravilnost transakcija

- (7) Kad je riječ o aktivnostima koje je Sud proveo u pogledu općeg proračuna, povezane transakcije obuhvaćaju plaćanja zabilježena u proračunskoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a te prihode i rashode uključene u izvještaj EU-a o financijskom rezultatu.
- (8) Revizijski pristup Suda obavljanju procjena o tome jesu li rashodovne transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom usklađene s pravilima i propisima EU-a uglavnom se temelji na izravnom ispitivanju usklađenosti na nasumično odabranom reprezentativnom uzorku transakcija. To se ispitivanje može nadopuniti ispitivanjem odabranih sustava upravljanja i kontrole.

Ispitivanje sustava upravljanja i kontrole

- (9) Komisija, druge institucije i tijela EU-a, nadležna tijela država članica te zemlje i regije korisnice sredstava uspostavljaju sustave kontrole za upravljanje

proračunskim rizicima te nadzor nad pravilnošću transakcija i jamčenje te pravilnosti. Sud svake godine ispituje odabrane sustave upravljanja i kontrole kako bi utvrdio područja u kojima su potrebna poboljšanja. Povrh toga, rezultati tih aktivnosti doprinose procjeni rizika koju obavlja Sud (vidjeti odlomke (11). i (29).).

- (10) Sud rezultate provedenog ispitivanja sustava, zajedno s preporukama za poboljšanje, iznosi u **poglavljima 4. – 10.**

Odabir i ispitivanje transakcija

- (11) Sud određuje ukupnu veličinu uzorka cjelokupnog statističkog skupa za rashode EU-a kategoriziranjem rashoda EU-a na niskorizične (uglavnom rashode utemeljene na dodijeljenim pravima) i visokorizične (uglavnom rashode utemeljene na nadoknadi troškova).
- (12) Sud organizira svoje revizijske aktivnosti i izvješćuje o njihovim rezultatima prema različitim naslovima VFO-a u skladu sa strukturom proračuna o kojoj je odlučio zakonodavac. Veličinu uzorka za svaki naslov VFO-a Sud temelji na iznosu njegovih prihvaćenih rashoda, kategorizaciji njegova rizika i na tome pruža li Sud posebnu procjenu za taj naslov. Sud u tu svrhu upotrebljava model jamstva koji se temelji na procjeni rizika koju obavlja i kojim se uzima u obzir mjera u kojoj se može steći jamstvo iz sustava upravljanja i kontrole.
- (13) U okviru svakog naslova VFO-a za koji donosi posebnu procjenu (**poglavljja 5. – 7. i 10.**) Sud ispituje reprezentativni uzorak transakcija kako bi iznio „procijenjenu stopu pogreške” za taj naslov.
- (14) Sud se za odabir zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja i, na nižoj razini, pojedinačnih stavki unutar određene transakcije (npr. računi za projekt, parcele koje je poljoprivrednik naveo u zahtjevu) služi pristupom *uzorkovanja po novčanoj jedinici*.
- (15) Za svaku odabranu transakciju Sud utvrđuje je li povezani zahtjev za povrat troškova ili plaćanje u skladu sa svrhom odobrenom proračunom i navedenom u zakonskim aktima te je li u skladu s važećim zakonima i propisima. Procjenom koju iznosi Sud primjereno se uzima u obzir način na koji nacionalni sudovi ili nacionalna neovisna i nadležna tijela te Sud Europske unije tumače zakonodavstvo EU-a i nacionalno zakonodavstvo.
- (16) Sud ispituje način na koji je izračunan iznos zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja (za opsežnije zahtjeve Sud ispitivanje temelji na odabranim stavkama koje su reprezentativne za sve stavke iz predmetne transakcije). To uključuje praćenje transakcija od proračunske računovodstvene dokumentacije do krajnjih primatelja

(npr. poljoprivrednika, organizatora tečaja osposobljavanja ili projekta razvojne pomoći) te ispitivanje usklađenosti na svakoj razini.

- (17) Kad je riječ o ispitivanju prihodovnih transakcija (**poglavlje 4.**), pri ispitivanju vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost i bruto nacionalnog dohotka Sud polazi od makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju. Kad je riječ o vlastitim sredstvima koja se temelje na neregistriranom plastičnom ambalažnom otpadu, Sud je preispitao postupak sastavljanja podataka o prognozama jer će države članice prve statističke procjene dostaviti tek 2023. Sud ispituje sustave Komisije za kontrolu povezanih doprinosa država članica sve do trenutka u kojem su oni zaprimljeni i evidentirani u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih službi i tok carinskih pristojbi, kao i u prethodnom slučaju, sve do trenutka u kojem ih je Komisija zaprimila i evidentirala.
- (18) Sud ispituje rashode u trenutku njihova nastanka za krajnje primatelje financijskih sredstava EU-a tijekom njihova poduzimanja aktivnosti i u trenutku u kojem ih Komisija nakon toga prihvati („*prihvaćeni rashodi*”). Taj se pristup primjenjuje na sve kategorije plaćanja (uključujući i plaćanja za kupnju imovine). U praksi to znači da statistički skup transakcija koje Sud obrađuje obuhvaća međuplaćanja i završna plaćanja. Sud ne ispituje plaćanja predujmova u trenutku njihova izvršenja, već nakon što:
- (a) krajnji primatelj sredstava EU-a (npr. poljoprivrednik, istraživački institut, poduzeće koje izvodi radove ili pruža usluge na temelju javne nabave) pruži dokaz o njihovoj uporabi;
 - (b) Komisija (ili druga institucija ili tijelo koje upravlja sredstvima EU-a) obračunom predujma prihvati konačnu uporabu sredstava.
- (19) Izmjene prethodnog zakonodavstva za VFO za razdoblje 2014. – 2020. za područje „Kohezija” utjecale su na ono što Komisija smatra „prihvaćenim rashodima” u tom području. Od 2017. revizijski statistički skup Suda za taj naslov VFO-a sastoji se od rashoda uključenih u računovodstvenu dokumentaciju koju Komisija prihvaća svake godine. To znači da je Sud ispitivao transakcije za koje su države članice trebale provesti sve relevantne mjere za ispravak pogrešaka koje su same utvrdile. Povrh prikupljanja informacija za potrebe davanja izjave o jamstvu za 2022., cilj je ispitivanja transakcija koje Sud provodi u području „Kohezija” preispitati rad revizijskih tijela i izvesti zaključak o pouzdanosti ključnog pokazatelja pravilnosti kojim se Komisija služi u tom području, a to je stopa preostale pogreške.

- (20) Revizijski uzorak Suda osmišljen je na način da se njime omogućava procjena stope pogreške za rashode kao cjelinu, a ne za pojedinačne transakcije (odnosno, za pojedinačne projekte). Stope pogreške koje Sud navodi za odabrane troškovne stavke ne bi trebalo smatrati zaključkom o pripadajućim transakcijama, već one izravno doprinose ukupnoj stopi pogreške za rashode EU-a kao cjelinu.
- (21) Sud u danoj godini ne ispituje transakcije u svakoj državi članici, odnosno državi i regiji *korisnici* sredstava. Iako Sud u nekim slučajevima navodi konkretne države članice, odnosno države i/ili regije korisnice sredstava, to ne znači da se ti primjeri ne pojavljuju i drugdje. Ogledni primjeri navedeni u ovom izvješću ne čine temelj za izvođenje zaključaka o konkretnim državama članicama, odnosno državama i/ili regijama korisnicima sredstava.
- (22) Sud razmatra postoji li mogućnost da se učinkovito posluži provjerama pravilnosti koje su već obavili drugi revizori. U slučaju da rezultate tih provjera želi upotrijebiti u sklopu vlastitih revizijskih aktivnosti Sud u skladu s međunarodnim revizijskim standardima procjenjuje neovisnost i nadležnost tih drugih revizora te opseg i prikladnost njihovih aktivnosti.
- (23) Kad je riječ o dijelu revizijskog statističkog skupa Suda koji se odnosi na agencije i zajednička poduzeća EU-a, Sud za svoja posebna godišnja izvješća o tim agencijama²⁹ i poduzećima³⁰ upotrebljava rezultate provedenih revizija.

Evaluacija rezultata ispitivanja transakcija

- (24) Sud definira „pogrešku” kao količinu novca koji nije trebao biti isplaćen iz proračuna EU-a. Pogreška nastaje kada financijska sredstva nisu upotrijebljena u skladu s relevantnim zakonodavstvom EU-a ili posebnim nacionalnim pravilima.
- (25) Pogreška se može odnositi na cijeli iznos povezan s pojedinačnom transakcijom ili na dio tog iznosa. Sud razmatra jesu li pogreške mjerljive ili nemjerljive, odnosno je li moguće izmjeriti u kolikom je dijelu ispitnog iznosa postojala pogreška.
- (26) Pogreške koje se otkriju i isprave prije provjera koje Sud obavlja i neovisno o njima isključuju se iz izračuna pogreške jer se njihovim otkrivanjem i ispravljanjem pokazuje da sustavi upravljanja i kontrole funkcioniraju djelotvorno.
- (27) Kriteriji Suda za kvantificiranje [pogrešaka u području javne nabave](#) mogu se razlikovati od onih koje primjenjuju Komisija ili države članice. Sud kvantificira

²⁹ Godišnje izvješće o agencijama EU-a za financijsku godinu 2021.

³⁰ Godišnje izvješće o zajedničkim poduzećima EU-a za financijsku godinu 2021.

samo ozbiljna kršenja pravila javne nabave. Kao 100 %-tne pogreške u području javne nabave kvantificira samo ona kršenja pravila zbog kojih na određenom natječaju nije pobijedila najbolja ponuda, čime svi rashodi ostvareni na temelju povezanog ugovora postaju neprihvatljivi. Sud za razliku od Komisije ne upotrebljava fiksne stope za različite vrste kršenja pravila javne nabave³¹. Sud temelji svoju kvantifikaciju pogrešaka u području javne nabave na iznosima neprihvatljivih rashoda u ispitanim transakcijama.

- (28) Za one naslove VFO-a za koje Sud obavi posebnu procjenu, kao i za prihode i proračun EU-a u cjelini, Sud iznosi „procijenjenu stopu pogreške”, kojom se isključivo uzimaju u obzir mjerljive pogreške i koja se izražava u obliku postotka. Među primjere pogrešaka ubrajaju se mjerljive povrede važećih propisa, pravila ili ugovora, odnosno uvjeta za dodjelu bespovratnih sredstava. Sud usto procjenjuje donju granicu pogreške i gornju granicu pogreške.
- (29) Ukupna procijenjena stopa pogreške više nije jedini temelj izjave Suda o jamstvu. Sud od 2016. i dalje utvrđuje niskorizična područja proračuna EU-a, u kojima očekuje da će utvrditi neznačajnu stopu pogreške u prihvaćenim rashodima, te visokorizična područja, u kojima pretpostavlja da će utvrditi značajnu stopu pogreške. U tu svrhu Sud povrh inherentnih rizika i rizika u pogledu kontrole uzima u obzir procjenu koju obavlja nad sustavima upravljanja i kontrole, kao i rezultate prijašnjih revizija. Na primjer, Sud na temelju iskustva iz prijašnjih revizija kategorizira određene rashode u okviru naslova 3. VFO-a u području ruralnog razvoja utemeljene na dodijeljenim pravima i druge administrativne rashode (tj. rashode koji se ne odnose na plaće) u okviru naslova 7. VFO-a kao visokorizične. Takva podjela omogućava mu da što je učinkovitije moguće ustanovi jesu li utvrđene značajne pogreške „raširene” (vidjeti odlomak (37)).
- (30) Pristup kojim se Sud služi nije osmišljen na način da se njime prikupljaju podatci o učestalosti pogrešaka u cijelom statističkom skupu. Stoga iznesene vrijednosti koje se odnose na broj pogrešaka otkrivenih u okviru određenog naslova VFO-a, rashoda kojima upravlja određena glavna uprava ili rashoda određene države članice nisu pokazatelj učestalosti pogrešaka u transakcijama koje je financirao EU ili u pojedinačnim državama članicama.

³¹ Komisijina Odluka C(2019)3452 od 14.5.2019., koja uključuje prilog o utvrđivanju smjernica za određivanje financijskih ispravaka koji se u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o javnoj nabavi primjenjuju na rashode koje financira EU.

DIO 3. – Revizijski postupci u vezi s prijevaram

- (31) Sud utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima utvrđenima zakonodavstvom EU-a do kojih je došlo zbog prijave ili pogreške.
- (32) Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se vodi računa o tim rizicima te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevaram teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći.
- (33) Ako Sud ima razloga za sumnju da je u određenim slučajevima počinjena prijevara, takve slučajeve prijavljuje EPPO-u i OLAF-u, ovisno o području njihove nadležnosti.

DIO 4. Izjava o jamstvu – postupak kojim Sud oblikuje revizorsko mišljenje

- (34) Sud temelji svoje mišljenje na dostatnim, relevantnim i pouzdanim revizijskim dokazima o pravilnosti transakcija povezanih s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom EU-a. Sud te dokaze prikuplja ispitivanjem sustava upravljanja i kontrole te ispitivanjem transakcija i izvješćuje o rezultatima u **poglavljima 4. – 10.** Revizije koje Sud obavlja omogućavaju mu da oblikuje utemeljeno mišljenje o tome jesu li pogreške u određenom statističkom skupu ispod ili iznad utvrđenog praga značajnosti.
- (35) Za donošenje svojeg mišljenja Sud se vodi pragom značajnosti od 2,0 % uzimajući pritom u obzir narav, iznos i kontekst pogrešaka te druge dostupne informacije.
- (36) U slučajevima u kojima utvrdi značajnu stopu pogreške i odredi njezin učinak na revizorsko mišljenje, Sud je dužan ispitati jesu li te pogreške ili nedostatak revizijskih dokaza „rašireni”³². U slučajevima u kojima su pogreške značajne i raširene Sud izražava nepovoljno mišljenje.
- (37) Pogreška i/ili nedostatak revizijskih dokaza smatraju se „raširenima” ako, prema prosudbi revizora, nisu ograničeni na posebne elemente, računovodstvenu dokumentaciju ili stavke u financijskim izvještajima (odnosno, ako su prisutni u

³² „International Standard on Auditing (ISA) 705 (revised), Modifications to the Opinion in the Independent Auditor’s Report”.

cijeloj računovodstvenoj dokumentaciji ili u svim ispitanim transakcijama). Čak i ako jesu ograničeni na jedno od navedenoga, i dalje se smatraju raširenima ako se odnose ili bi se mogli odnositi na znatan dio financijskih izvještaja ili biti povezani s objavljenim informacijama koje su od temeljne važnosti za korisnike, u smislu njihova razumijevanja tih financijskih izvještaja.

DIO 5. – Poveznica između revizorskog mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i revizorskog mišljenja o pravilnosti transakcija

(38) Međunarodnim revizijskim standardima³³ propisano je da u slučajevima u kojima revizori istodobno donose revizorska mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i o pravilnosti transakcija povezanih s tom dokumentacijom mišljenje o pravilnosti transakcija koje nije bezuvjetno samo po sebi ne podrazumijeva izražavanje mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije koje nije bezuvjetno.

³³ Odlomak 16. ISSAI 4000.

Poglavlje 2.

Proračunsko i financijsko upravljanje

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	2.1.
Proračunsko i financijsko upravljanje za 2022.	2.2. – 2.26.
Razina izvršenja proračuna EU-a bila je visoka za preuzete obveze i plaćanja	2.2. – 2.17.
Tijekom 2022. iskorištena je većina odobrenih sredstava za preuzimanje obveza	2.4. – 2.5.
Završna odobrena sredstva za plaćanje iskorištena su gotovo u cijelosti	2.6. – 2.7.
Tijekom 2022. nastavilo se iskorištavanje sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020., no sporije nego 2021. i 2020.	2.8. – 2.9.
Komisija je izdvojila više sredstava iz fondova pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2021. – 2027. u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama, ali kasno odobrenje programa država članica dovelo je do niske razine plaćanja	2.10. – 2.12.
Različiti instrumenti financiranja sredstvima EU-a upotrijebljeni su kao odgovor na hitne situacije	2.13. – 2.17.
Primjena instrumenta NGEU ubrzala se 2022., ali napredak je bio sporiji od očekivanog	2.18. – 2.22.
Nepodmirene obveze iz proračuna EU-a i bespovratna sredstva iz instrumenta NGEU dosegli su rekordan iznos od 453 milijarde eura	2.23. – 2.26.
Rizici i izazovi	2.27. – 2.57.
Dug i izloženost EU-a povećali su se 2022.	2.27. – 2.39.
Troškovi zaduživanja za dug EU-a znatno su se povećali	2.27. – 2.31.
Ukupna izloženost veća je uglavnom zbog dodatnih zajmova u okviru RRF-a i instrumenta SURE	2.32. – 2.37.
Zajednički fond za rezervacije povećao je svoju imovinu 2022.	2.38. – 2.39.
Ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu povećavaju se financijski rizici za buduće proračune EU-a	2.40. – 2.44.
Usporednom i zakašnjelom primjenom nekoliko instrumenata povećava se rizik od gubitka sredstava za države članice	2.45. – 2.49.

Visoka inflacija utječe na proračun EU-a	2.50. – 2.57.
Visoka inflacija smanjuje kupovnu moć proračuna EU-a, čime se smanjuje njegova stvarna veličina	2.52. – 2.56.
Visoka inflacija mijenja udio prihoda EU-a iz različitih izvora	2.57.
Zaključci i preporuke	2.58. – 2.66.
Zaključci	2.58. – 2.66.
Preporuke	

Uvod

2.1. U ovom se poglavlju iznose glavna pitanja povezana s proračunskim i financijskim upravljanjem proračunom EU-a za 2022. i dodatnim financiranjem iz instrumenta *NextGenerationEU (NGEU)*¹. Sud ujedno izvješćuje o proračunskim i financijskim rizicima i izazovima s kojima bi se EU mogao suočiti tijekom nadolazećih godina. Sud temelji ovo poglavlje na svojem pregledu izvršenja proračuna EU-a i dokumenata koje su objavili Komisija i drugi dionici. U obzir se uzima i rad obavljen tijekom izrade godišnjeg izvješća, tematskih izvješća, pregleda i mišljenja Suda.

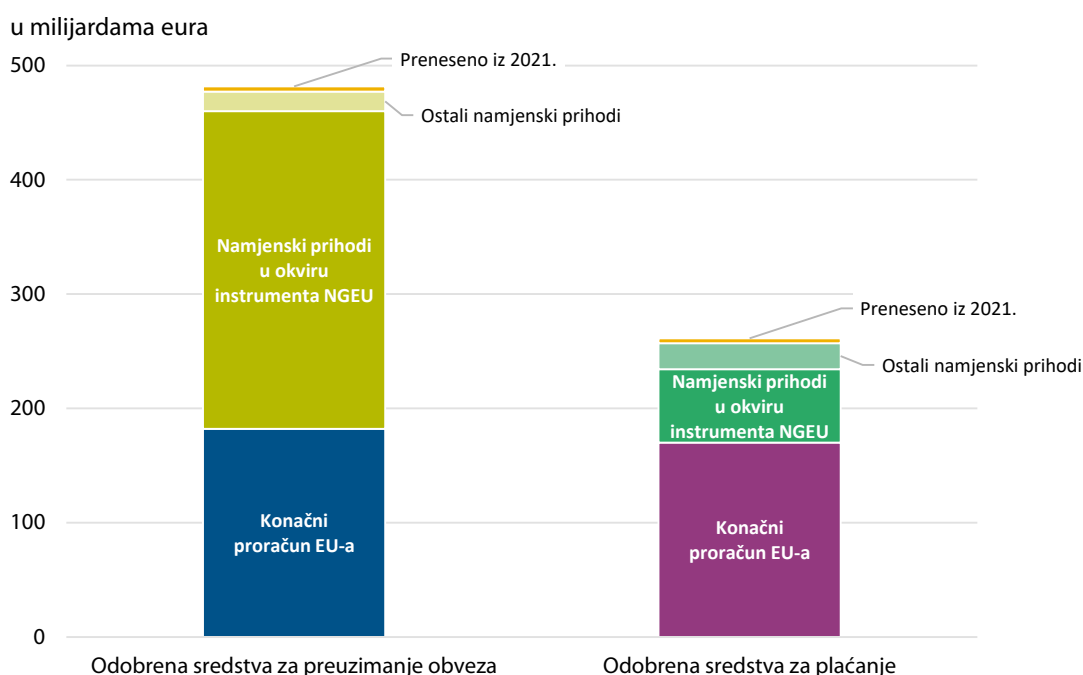
¹ Uredba Vijeća (EU) 2020/2094.

Proračunsko i financijsko upravljanje za 2022.

Razina izvršenja proračuna EU-a bila je visoka za preuzete obveze i plaćanja

2.2. Sud u ovom odjeljku analizira način izvršenja proračuna EU-a tijekom 2022., kao druge godine *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)*² za razdoblje 2021. – 2027. Na [slici 2.1.](#) prikazani su ukupni dostupni proračunski rashodi EU-a, uključujući bespovratna sredstva iz instrumenta NGEU.

Slika 2.1. – Ukupni dostupni proračunski rashodi EU-a za 2022., uključujući bespovratna sredstva iz instrumenta NGEU



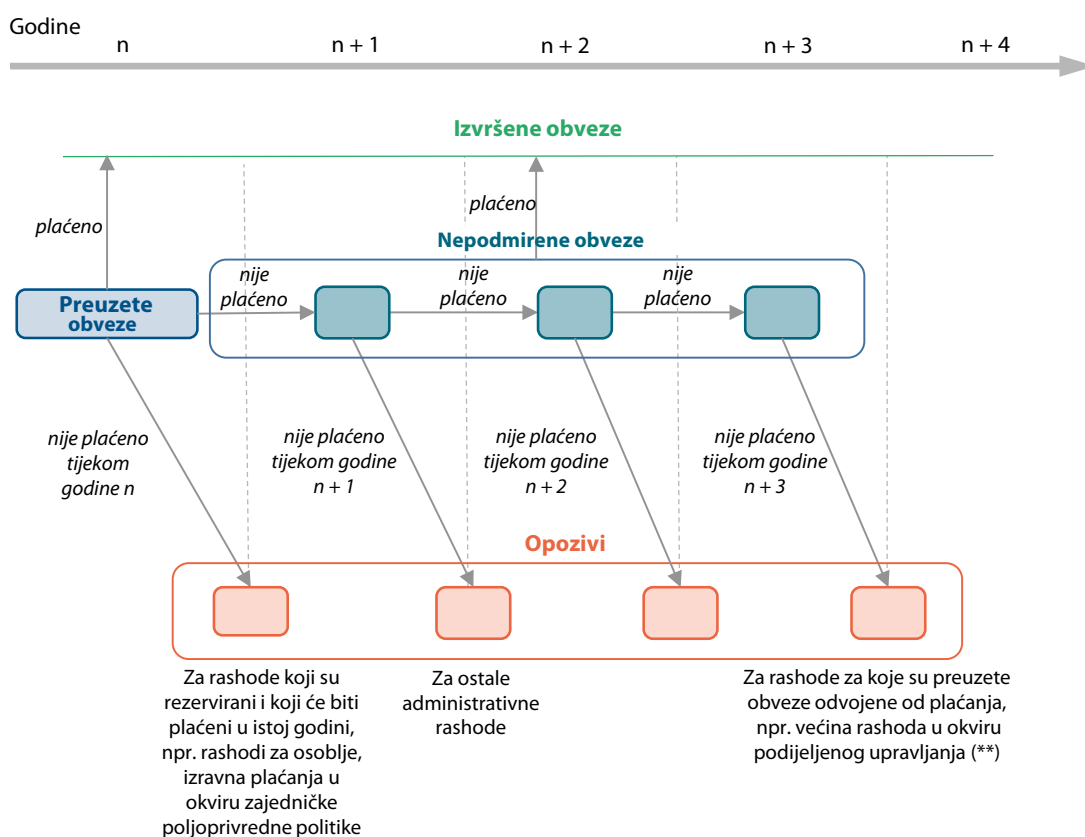
Izvor: Sud, na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a za 2022.

2.3. Analizom nisu obuhvaćeni rashodi financirani iz *prijenosa* i *namjenskih prihoda* jer oni nisu dio donesenog proračuna i na njih se primjenjuju drukčija pravila. Međutim, kad je riječ o namjenskim prihodima, analizom koju je proveo Sud obuhvaćeni su i dodatni iznosi koji proizlaze iz instrumenta NGEU (komponenta

² Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 – „Uredba o VFO-u”.

Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)³ koja se temelji na *bespovratnim sredstvima* i dodatna sredstva za postojeće programe financiranja u sklopu VFO-a), ali ne i komponenta RRF-a koja se temelji na zajmovima, koja je odvojena od proračuna EU-a. Na [slici 2.2.](#) prikazan je pojednostavnjeni vremenski raspored izvršenja proračunskih obveza.

Slika 2.2. – Pojednostavnjeni vremenski raspored izvršenja proračunskih obveza za ukupni proračun EU-a



Preuzete obveze – zakonska obećanja da će se novac potrošiti na određene aktivnosti (npr. projekte, ugovore).

Nepodmirene obveze – zbroj preuzetih obveza koje još nisu plaćene.

Opozivi – otkazivanje nepodmirenih obveza kada isteknu zakonska razdoblja za plaćanje.

(*) Za posljednju godinu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. Za EPFRR za razdoblje 2023. – 2027. pravilo za godinu $n+2$ primjenjuje se na cijelo razdoblje.

(**) Područja politike, kao što su vanjska djelovanja ili „konkurentnost za rast i zapošljavanje” u okviru izravnog i neizravnog upravljanja, slijede različite obrasce u kojima se preuzete obveze ukidaju ako ugovorne obveze nisu ispunjene.

Izvor: Sud.

³ Uredba (EU) 2021/241.

Tijekom 2022. iskorištena je većina odobrenih sredstava za preuzimanje obveza

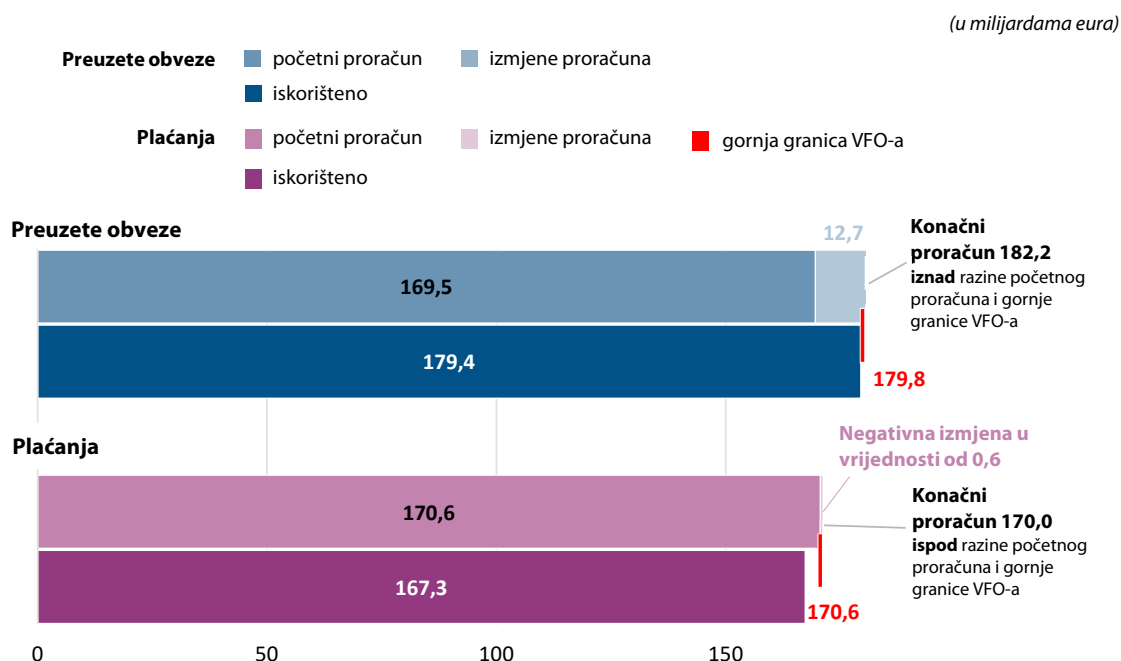
2.4. *Proračunsko tijelo* odobrilo je početni proračun od 169,5 milijardi eura za odobrena sredstva za preuzimanje obveza. Tijekom 2022. bilo je pet izmjena (pri čemu je u njima trima izmijenjen iznos odobrenih sredstava za preuzimanje obveza), čime je proračun naposljetku povećan na 182,2 milijarde eura. U tom povećanju od 12,7 milijardi eura iznos od 12,2 milijarde eura odgovarao je četvrtini odobrenih sredstava za preuzimanje obveza za fondove pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama⁴ za razdoblje 2021. – 2027., koja nisu iskorištena 2021.⁵ To je u skladu s *Uredbom o VFO-u*, kojom se u slučaju kasnog donošenja novih pravila ili programa dopušta prijenos takvih dodijeljenih sredstava, u jednakim omjerima, u godišnje proračune za razdoblje 2022. – 2025.

2.5. Konačni proračun za odobrena sredstva za preuzimanje obveza iznosio je 182,2 milijarde eura, što je iznad gornje granice VFO-a od 179,8 milijardi eura (vidjeti *sliku 2.3.*). To je omogućeno upotrebom *posebnih instrumenata*, kao što su *instrument fleksibilnosti*, *pričuva za prilagodbu Brexitu*, *Europski fond za prilagodbu globalizaciji* i *pričuva za solidarnost i pomoć u nuždi*, za iznose iznad gornjih granica sedmogodišnjeg financijskog okvira (najviše 21,1 milijarda eura u cijenama iz 2018. za sedmogodišnji VFO). Ti se instrumenti upotrebljavaju u slučaju novih ili nepredviđenih događaja, kao što su prirodne katastrofe i migracijski izazovi. U konačnom proračunu tijekom 2022. preuzete su obveze u ukupnom iznosu od 179,4 milijarde eura, čime je iskorišteno više od 98 % raspoloživog iznosa. Neiskorištena sredstva za preuzimanje obveza u iznosu od 0,1 milijarde eura odnosila su se na jedan program koji nije donesen i morao se otkazati, tako da je država članica „izgubila” povezana sredstva za preuzimanje obveza.

⁴ Uredba (EU) 2021/1060.

⁵ Godišnje izvješće za 2021., odlomak 2.8.

Slika 2.3. – Izvršenje proračuna 2022.



Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2022.

Završna odobrena sredstva za plaćanje iskorištena su gotovo u cijelosti

2.6. Početni proračun za odobrena sredstva za plaćanje utvrđen je na 170,6 milijardi eura. Različitim izmjenama tijekom 2022. proračunsko tijelo u konačnici ga je utvrdilo na 170,0 milijardi eura. To neto smanjenje posljedica je nižih potreba za plaćanjima za Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) u iznosu od 0,8 milijardi eura i program djelovanja Unije u području zdravlja („EU za zdravlje”) ⁶ u iznosu od 0,1 milijarde eura. Kad je riječ o EPFRR-u, smanjenje potreba za plaćanjima uzrokovano je time što su zbog visoke inflacije neki korisnici svoje projekte odgodili ili su od njih odustali. Osim toga, u nekim državama članicama pri financiranju projekata ubrzala se upotreba sredstava iz instrumenta NGEU, dok se primjena EPFRR-a usporila ⁷. Međutim, smanjenje je djelomično nadoknađeno dodatnim potrebama za plaćanjima u okviru drugih fondova zbog ruske ratne agresije na Ukrajinu, kao i visoke inflacije i povećanja cijena energije. Odobrenim sredstvima za plaćanje u iznosu od 0,2 milijarde eura povećana je potpora osobama koje bježe iz Ukrajine i najpogođenijim državama članicama ⁸, dok je iznos od 0,2 milijarde eura iskorišten za administrativne rashode

⁶ Uredba (EU) 2021/522.

⁷ Nacrt izmjene proračuna br. 5., COM(2022) 351, odlomak 8.

⁸ Nacrt izmjene proračuna br. 3., COM(2022) 262, odlomak 3.

i mirovine⁹. Iskorištena su gotovo sva raspoloživa odobrena sredstva za plaćanje u proračunu EU-a. Plaćanja su dosegla iznos od 167,3 milijarde eura, što čini 98 % ukupnih raspoloživih odobrenih sredstava (vidjeti [sliku 2.3.](#)).

2.7. Uzimajući u obzir dodatna plaćanja u iznosu od 71,8 milijardi eura iz namjenskih prihoda (uglavnom bespovratna sredstva u okviru instrumenta NGEU, uključujući dodatna sredstva za programe financiranja u sklopu VFO-a) i 4,2 milijarde eura prijenosa iz 2021., ukupna plaćanja 2022. dosegla su 243,3 milijarde eura. Stoga je iskorištenost proračuna za plaćanja iznosila 93 % svih odobrenih sredstava za plaćanje u visini od 261,3 milijarde eura.

Tijekom 2022. nastavilo se iskorištavanje sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020., no sporije nego 2021. i 2020.

2.8. Plaćanja iz europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi), bez sredstava iz instrumenta NGEU, iznosila su 64,9 milijardi eura, što je manji iznos nego 2021. (75,1 milijarda eura) i 2020. (72,0 milijarde eura). Na kraju 2022. sva plaćanja za operativne programe u okviru ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. iznosila su 396,1 milijardu eura, od ukupno izdvojenog iznosa od 492,6 milijardi eura (80,4 %). Komisija očekuje da će većina preostalog iznosa od 96,5 milijardi eura biti isplaćena do kraja 2023.¹⁰ Posljednja obračunska godina za ESI fondove završava 30. lipnja 2024.¹¹, a konačni zahtjevi za međuplaćanja moraju se podnijeti do 31. srpnja 2024.¹² Na [slici 2.4.](#) Sud iznosi kumulativne stope iskorištenosti na kraju 2022. za svaki ESI fond, bez sredstava iz instrumenta NGEU.

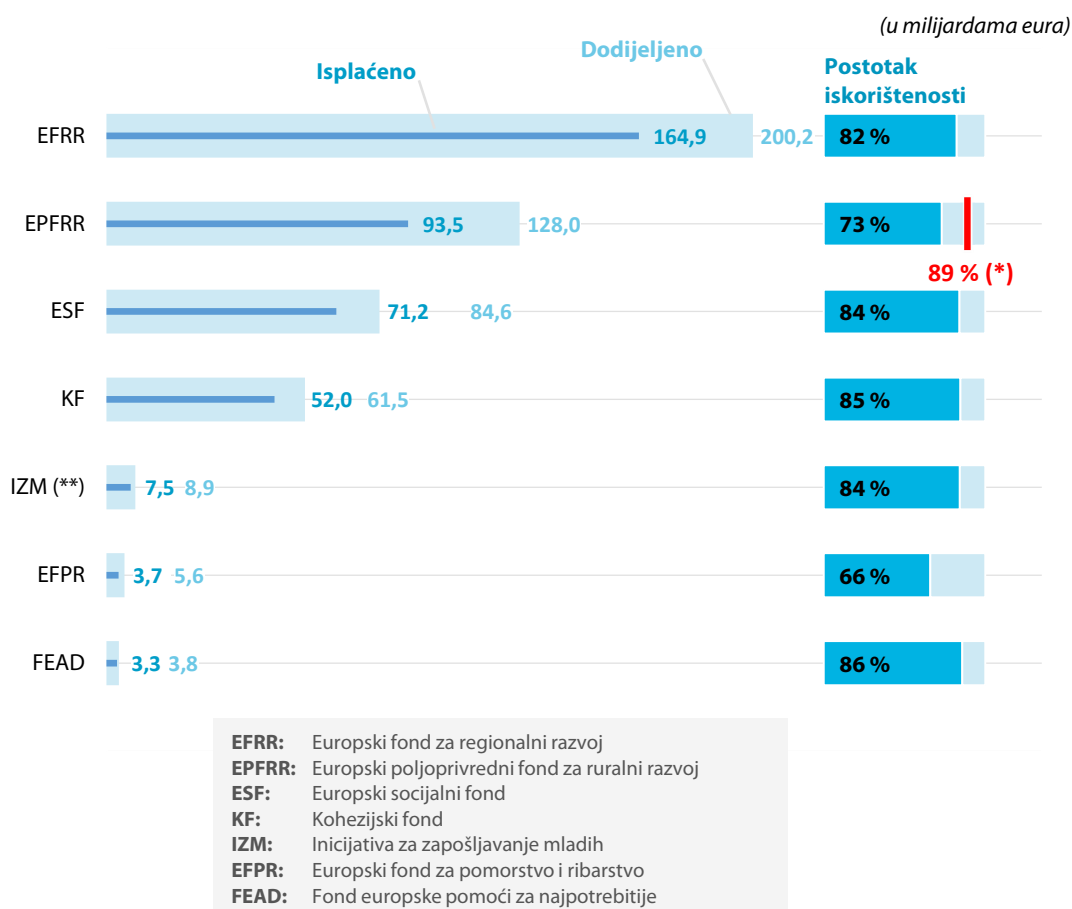
⁹ Nacrt izmjene proračuna br. 5., [COM\(2022\) 351](#), odlomak 7.

¹⁰ Izvješće o dugoročnim predviđanjima za razdoblje 2023. – 2027., [COM\(2022\) 315](#).

¹¹ Komisijine smjernice o zaključenju ESI fondova, [2021/C 417/01](#).

¹² Članak 135. stavak 2. [Uredbe \(EU\) br. 1303/2013](#).

Slika 2.4. – Iskorištavanje sredstava iz ESI fondova na kraju 2022. za razdoblje 2014. – 2020. (bez sredstava iz instrumenta NGEU)



(*) Crvena crta pokazuje stopu iskorištenosti bez dodatnih dodijeljenih sredstava iz EPFRR-a za 2021. i 2022. u iznosu od 28,1 milijarde eura iz VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. EPFRR-u su dodijeljena dodatna sredstva zbog uvođenja dvogodišnjeg prijelaznog razdoblja nakon kojeg je u potpunosti obuhvaćen strateškim planovima u okviru zajedničke poljoprivredne politike za razdoblje 2023. – 2027.

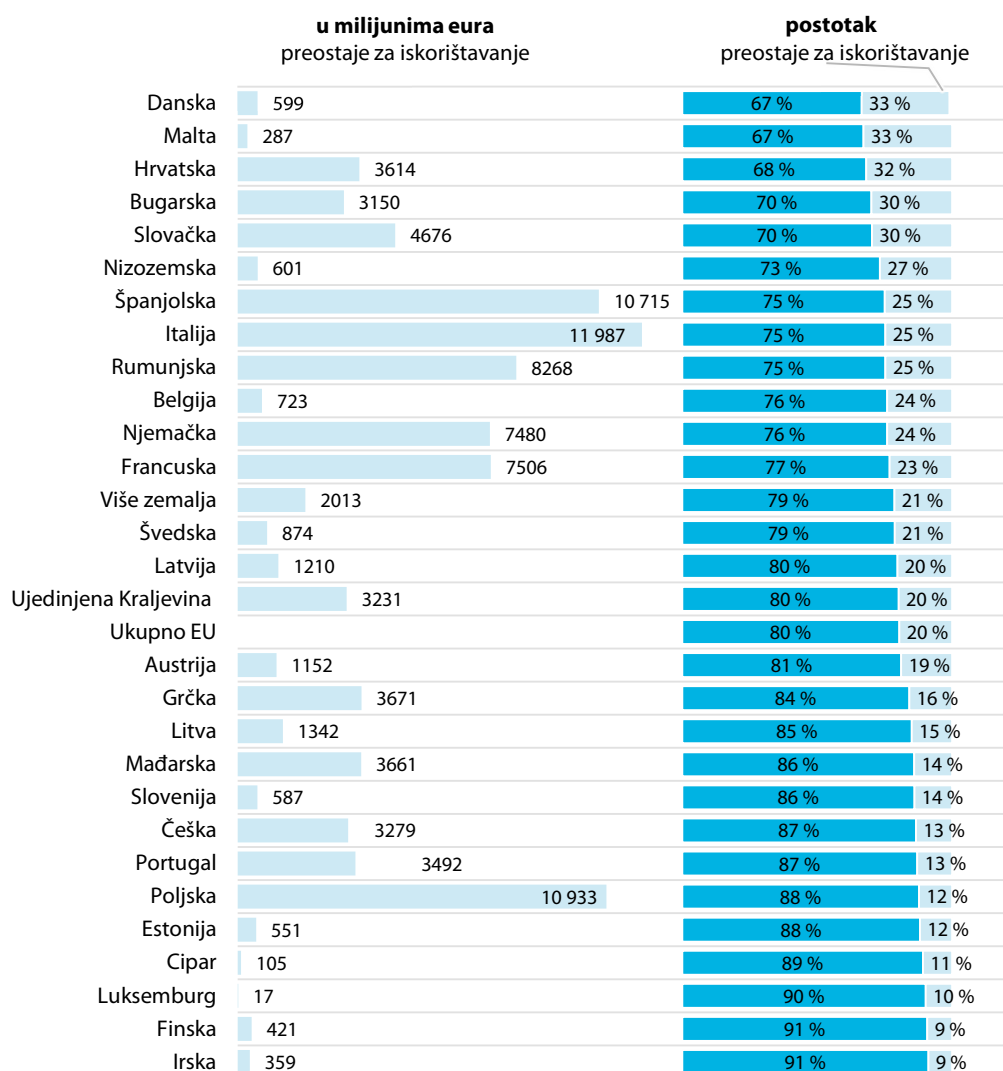
(**) IZM uključuje posebna sredstva dodijeljena iz ESF-a.

Napomena: razlike su uzrokovane zaokruživanjem.

Izvor: Sud, na temelju Komisijina mjesečnog izvješća o napretku.

2.9. Sud je utvrdio znatne razlike u načinu na koji države članice iskorištavaju ESI fondove. S jedne strane, 11 država članica do kraja 2022. primilo je 85 % ili više dodijeljenih iznosa, od kojih su tri države članice primile 90 % ili više (Luksemburg, Irska i Finska). S druge strane, za tri države članice (Danska, Malta i Hrvatska) stope iskorištenosti bile su ispod 70 % (vidjeti [sliku 2.5.](#)).

Slika 2.5. – Razine iskorištenosti sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. (bez sredstava iz instrumenta NGEU)



Napomena: „iznosi koje treba iskoristiti” plaćanja su koja države članice i dalje mogu zatražiti od Komisije. Oni ne predstavljaju nužno cjeloviti napredak u provedbi projekata u državama članicama. Razlike su uzrokovane zaokruživanjem.

Izvor: Sud, na temelju informacija Komisije.

Komisija je izdvojila više sredstava iz fondova pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2021. – 2027. u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama, ali kasno odobrenje programa država članica dovelo je do niske razine plaćanja

2.10. Na početku novog VFO-a došlo je do prijelaza s ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. na fondove pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2021. – 2027. u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama. Glavne promjene uključivale su sljedeće: tri fonda konsolidirana su u Europski socijalni fond plus (ESF+)¹³; Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EFPR)¹⁴ naslijedio je Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR); uspostavljen je novi Fond za pravednu tranziciju (FPT)¹⁵ za potporu gospodarskoj diversifikaciji i prenamjeni teritorija koji su pogođeni tranzicijom prema klimatskoj neutralnosti. EPFRR je do 2022. i dalje bio obuhvaćen Uredbom o zajedničkim odredbama¹⁶, a od 2023. nadalje obuhvaćen je novom Uredbom o zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP)¹⁷ (vidjeti [sliku 2.6.](#)).

¹³ Uredba (EU) 2021/1057.

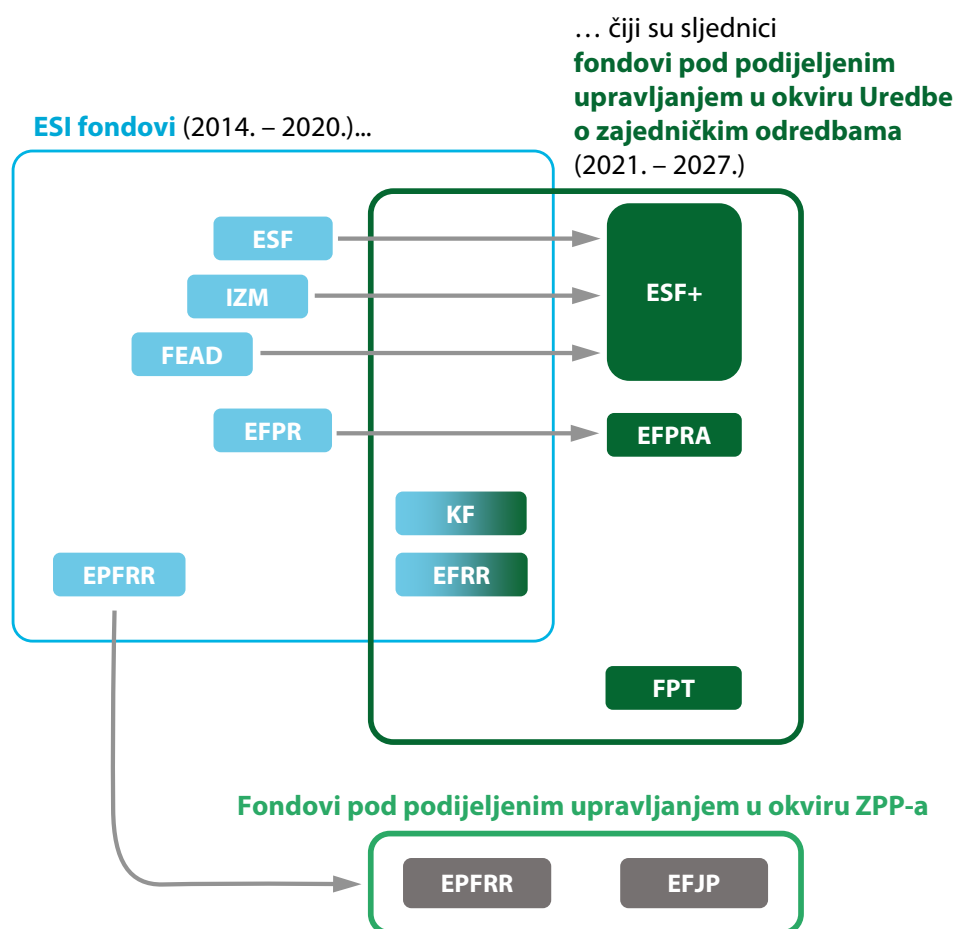
¹⁴ Uredba (EU) 2021/1139.

¹⁵ Uredba (EU) 2021/1056.

¹⁶ Uredba (EU) 2020/2220.

¹⁷ Uredba (EU) 2021/2116.

Slika 2.6. – Prijelaz s ESI fondova na fondove pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama



KF: Kohezijski fond

EPFRR: Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

EFJP: Europski fond za jamstva u poljoprivredi

EFRA: Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu

ESF: Europski socijalni fond

ESF+: Europski socijalni fond plus

FEAD: Fond europske pomoći za najpotrebitije

EFPR: Europski fond za pomorstvo i ribarstvo

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

FPT: Fond za pravednu tranziciju

IZM: Inicijativa za zapošljavanje mladih

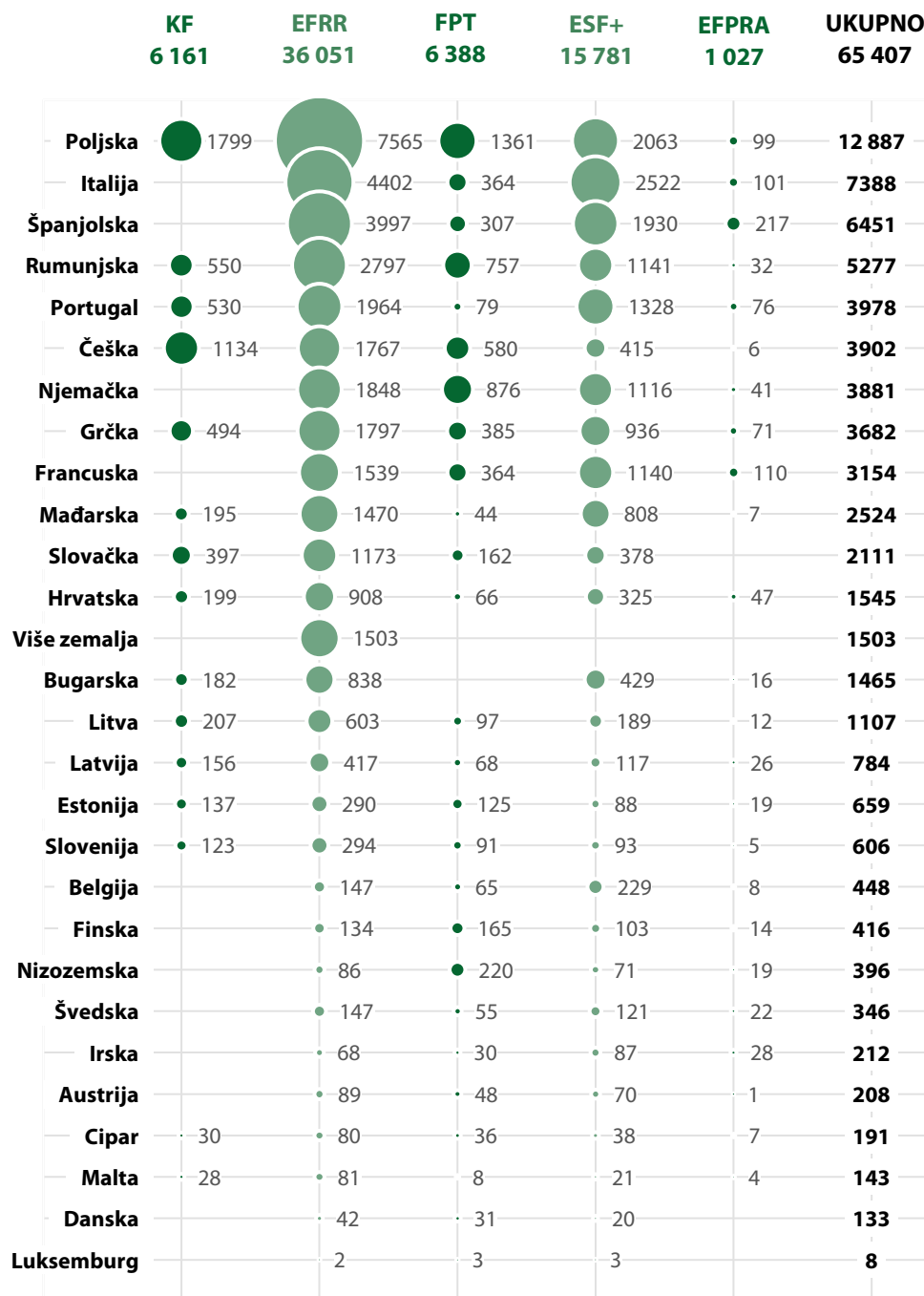
Napomena: Fondovi u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. uključuju i fondove za migracije, unutarnju sigurnost i upravljanje granicama kojima se djelomično upravlja izravno i neizravno.

Izvor: Sud, na temelju zakonodavstva EU-a.

2.11. Za te fondove pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama države članice rezervirale su 2022. 65,4 milijarde eura, tj. 90 % raspoloživih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza (2021. rezervirale su samo 2 % raspoloživog iznosa od 50,1 milijarde eura), vidjeti [sliku 2.7](#). Do toga je došlo zbog toga što su tijekom 2022. za te fondove odobreni svi sporazumi o partnerstvu i većina programa s državama članicama.

Slika 2.7. – Preuzete obveze 2022. za fondove pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama

(u milijunima eura)



KF: Kohezijski fond
EFRR: Europski fond za regionalni razvoj
FPT: Fond za pravednu tranziciju
ESF+: Europski socijalni fond plus
EFPRA: Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu

Napomena: razlike su uzrokovane zaokruživanjem.

Izvor: Sud, na temelju informacija Komisije.

2.12. Razina godišnjih plaćanja na temelju tih obveza bila je 2022. niska (5,7 milijardi eura) i uglavnom se odnosila na pretfinanciranje.

Različiti instrumenti financiranja sredstvima EU-a upotrijebljeni su kao odgovor na hitne situacije

2.13. Tijekom 2020. i 2021. zakonodavac EU-a učinio je kohezijska pravila fleksibilnijima¹⁸ kako bi države članice mogle preraspodijeliti sredstva iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. radi suočavanja s pandemijom bolesti COVID-19. Izmijenjenim zakonodavstvom proširen je raspon prihvatljivih troškova kako bi se njime obuhvatili rashodi povezani s bolešću COVID-19 te je omogućeno sufinanciranje sredstvima EU-a po stopi od 100 %. Time je državama članicama omogućeno da do prvog tromjesečja 2023. preraspodijele iznos od 24,0 milijarde eura. ESI fondovi nadopunjeni su dodatnim sredstvima iz instrumenta NGEU u iznosu od 50,6 milijardi eura u okviru instrumenta REACT-EU (Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja)¹⁹ kako bi se financirala „sanacija krize” i otvorio put zelenom, digitalnom i otpornom gospodarskom oporavku (pri čemu su rashodi prihvatljivi do kraja 2023., a plaćanja moguća do kraja 2026.). Tijekom 2021. bilo je moguće pod određenim uvjetima primijeniti EPFRR za rješavanje problema s likvidnošću uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19, a od 2022. za rješavanje problema uzrokovanih ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu²⁰.

2.14. Tijekom 2022. uvedene su nove mjere fleksibilnosti kako bi se tijelima država članica pomoglo u rješavanju priljeva osoba koje bježe iz Ukrajine. EU je uveo paket mjera u okviru djelovanja kohezijske politike za izbjeglice u Europi (CARE)²¹ i programa koji ga je naslijedio, tj. fleksibilne pomoći područjima – djelovanje kohezijske politike za izbjeglice u Europi (FAST-CARE)²². Programom CARE nastavila se stopa sufinanciranja od 100 % za obračunsku godinu 2021. – 2022. za programe za razdoblje 2014. – 2020. te su stavljena na raspolaganje sredstva za hitne slučajeve iz EFRR-a i ESF-a, uključujući instrument REACT-EU, koja još nisu bila dodijeljena projektima za potporu izbjeglicama u okviru „namjenskog prioriteta”. U sklopu programa CARE državama članicama

¹⁸ Uredba (EU) 2020/460 i Uredba (EU) 2020/558.

¹⁹ Uredba (EU) 2020/2221.

²⁰ Uredba (EU) 2020/872 o izmjeni Uredbe (EU) br. 1305/2013 i Uredba (EU) br. 2022/1033 o izmjeni Uredbe (EU) br. 1305/2013.

²¹ Uredba (EU) 2022/562.

²² Uredba (EU) 2022/2039.

osigurano je za razdoblje 2014. – 2020. dodatno pretfinanciranje u iznosu od 3,5 milijardi eura iz sredstava inicijative REACT-EU. Programom FAST-CARE omogućuje se stopa sufinanciranja do 100 % za poseban prioritet za oba programska razdoblja (do lipnja 2024. za razdoblje 2021. – 2027.). Njime se omogućila i upotreba sredstava iz KF-a i EFPR-a za VFO za razdoblje 2014. – 2020. Za VFO za razdoblje 2021. – 2027. programom FAST-CARE osigurano je, među ostalim, dodatno pretfinanciranje u iznosu od 3,5 milijardi eura za programe koji primaju potporu iz EFRR-a, ESF-a plus i KF-a te je omogućena izrada programa za posebni prioritet u vrijednosti do 5 % početnih dodijeljenih sredstava iz EFRR-a i ESF-a plus.

2.15. Fondovi pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2021. – 2027. u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama mogu se primjenjivati i kao odgovor na neočekivane događaje²³. Nadalje, postoji fleksibilnost za prijenos dijelova početnih nacionalnih dodijeljenih sredstava iz jednog instrumenta financiranja u drugi²⁴. Povrh toga, u veljači 2023.²⁵ odobren je *plan REPowerEU*²⁶, čiji je glavni cilj dodatno smanjiti ovisnost EU-a o ruskim fosilnim gorivima. Kako bi se mobilizirala financijska sredstva za taj plan, države članice mogu se koristiti RRF-om (preostali zajmovi i nova bespovratna sredstva) te drugim izvorima, kao što je nacionalna dodjela sredstava iz fondova kohezijske politike.

2.16. Na [slici 2.8.](#) prikazane su ključne mjere EU-a uvedene od 2020. kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19, rusku ratnu agresiju na Ukrajinu i energetska krizu.

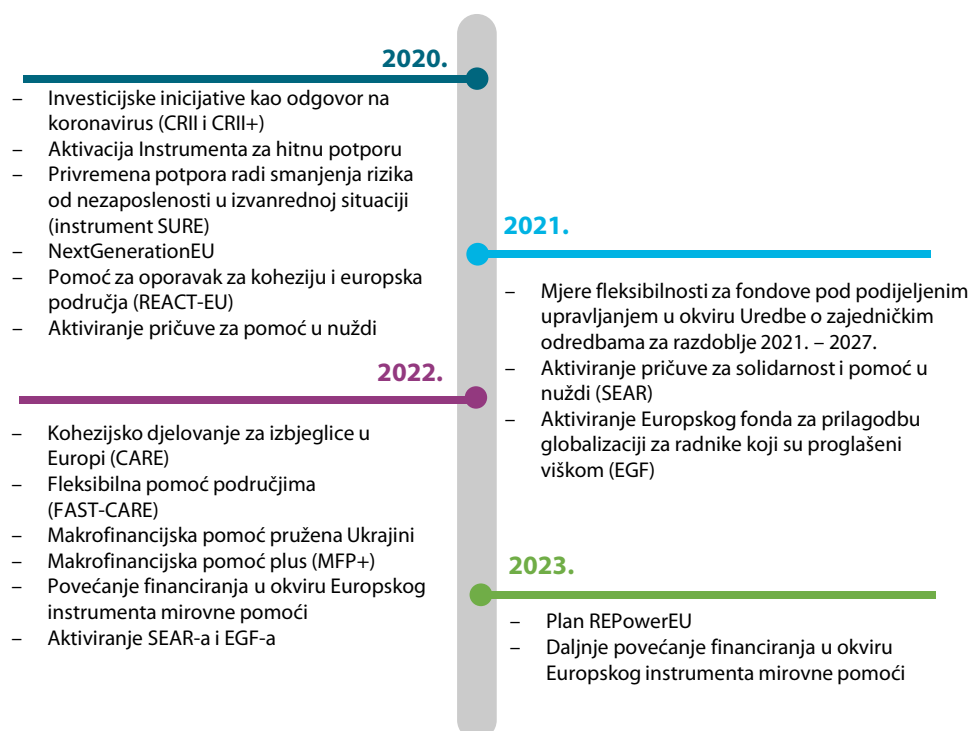
²³ Članak 20. [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#).

²⁴ *Ibid.*, članak 26 stavak 1.

²⁵ [Uredba \(EU\) 2023/435](#).

²⁶ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija – plan REPowerEU Plan, [COM\(2022\) 230](#).

Slika 2.8. – Ključne mjere EU-a za odgovor na krizu u razdoblju 2020. – 2023.



Izvor: Sud, na temelju zakonodavstva EU-a.

2.17. Sredstva iz Kohezijskog fonda upotrebljavala su se i kao hitan odgovor na neočekivane događaje, posebno tijekom posljednjih triju godina. Iz proračunske perspektive time se smanjuje rizik od opoziva sredstava, vidjeti odlomke [2.48.](#) i [2.49.](#) Međutim, Sud napominje da je glavni strateški cilj kohezijskih sredstava jačanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije među europskim regijama²⁷.

Primjena instrumenta NGEU ubrzala se 2022., ali napredak je bio sporiji od očekivanog

2.18. Kako bi države članice dobile bespovratna sredstva iz RRF-a, Komisija prije svega mora pozitivno ocijeniti njihove nacionalne planove za oporavak i otpornost, a Vijeće ih zatim mora odobriti. Preostalih pet planova odobreno je tijekom 2022. pa su sada potvrđene financijske omotnice za bespovratna sredstva iz RRF-a za sve države članice. Drugo, s državama članicama moraju se potpisati sporazumi o financiranju. Do kraja 2022. tim je sporazumima bilo obuhvaćeno gotovo 70 % bespovratnih

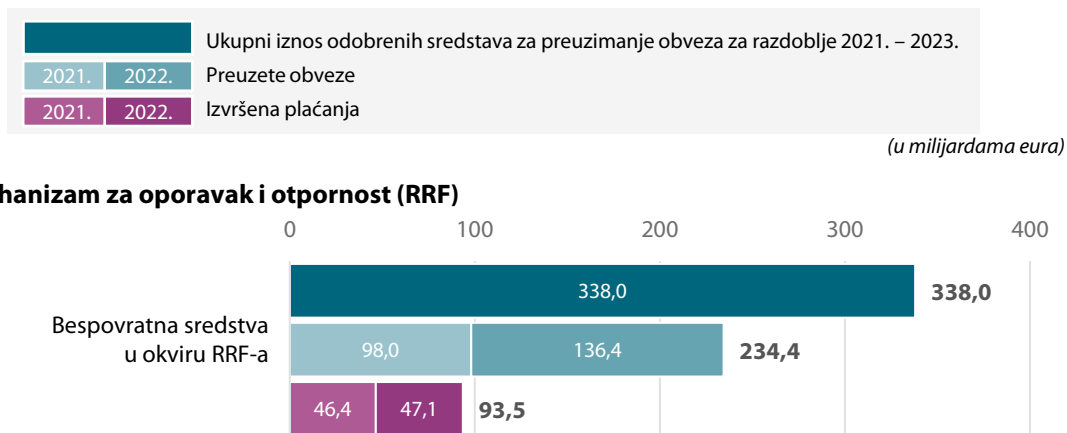
²⁷ Tematsko izvješće 02/2023 „Prilagodba pravila kohezijske politike u svrhu odgovora na pandemiju bolesti COVID-19”, odlomak 85.

sredstava, a preostalih 30 % dostupno je za dodjelu tijekom 2023.²⁸ Treće, kako bi primile plaćanja, osim pretfinanciranja, države članice moraju dosegnuti određene ključne etape i ciljne vrijednosti kako je utvrđeno u provedbenim odlukama Vijeća.

2.19. Godina 2022. bila je druga godina primjene bespovratnih sredstava iz RRF-a, kao i dodatnih sredstava iz instrumenta NGEU za postojeće programe financiranja u sklopu VFO-a. Preuzete obveze narasle su sa 143,5 milijardi eura (2021.) na 306,0 milijardi eura. Za ostatak sredstava u okviru instrumenta NGEU (115,1 milijarda eura) države članice morat će preuzeti obveze tijekom 2023. jer to neće moći učiniti nakon kraja te godine²⁹.

2.20. Pretfinanciranje i isplate bespovratnih sredstava iz RRF-a tek su neznatno porasli, s 46,4 milijarde eura 2021. na 47,1 milijardu eura 2022. (u usporedbi s iznosom od 63,0 milijardi eura, koliko je očekivala Komisija³⁰). Slijedom toga, bespovratna sredstva iz RRF-a u iznosu od 244,5 milijardi eura moraju se isplatiti u razdoblju 2023. – 2026. ako se tijekom 2023. preuzmu obveze za preostala dodijeljena sredstva³¹ (vidjeti [sliku 2.9.](#)).

Slika 2.9. – Primjena instrumenta NGEU povezana s RRF-om



Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2022. i izvješća o izvršenju proračuna iz računovodstvenog sustava Komisije.

²⁸ Članak 12. stavak 3. Uredbe (EU) 2021/241.

²⁹ *Ibid.*, članak 12.

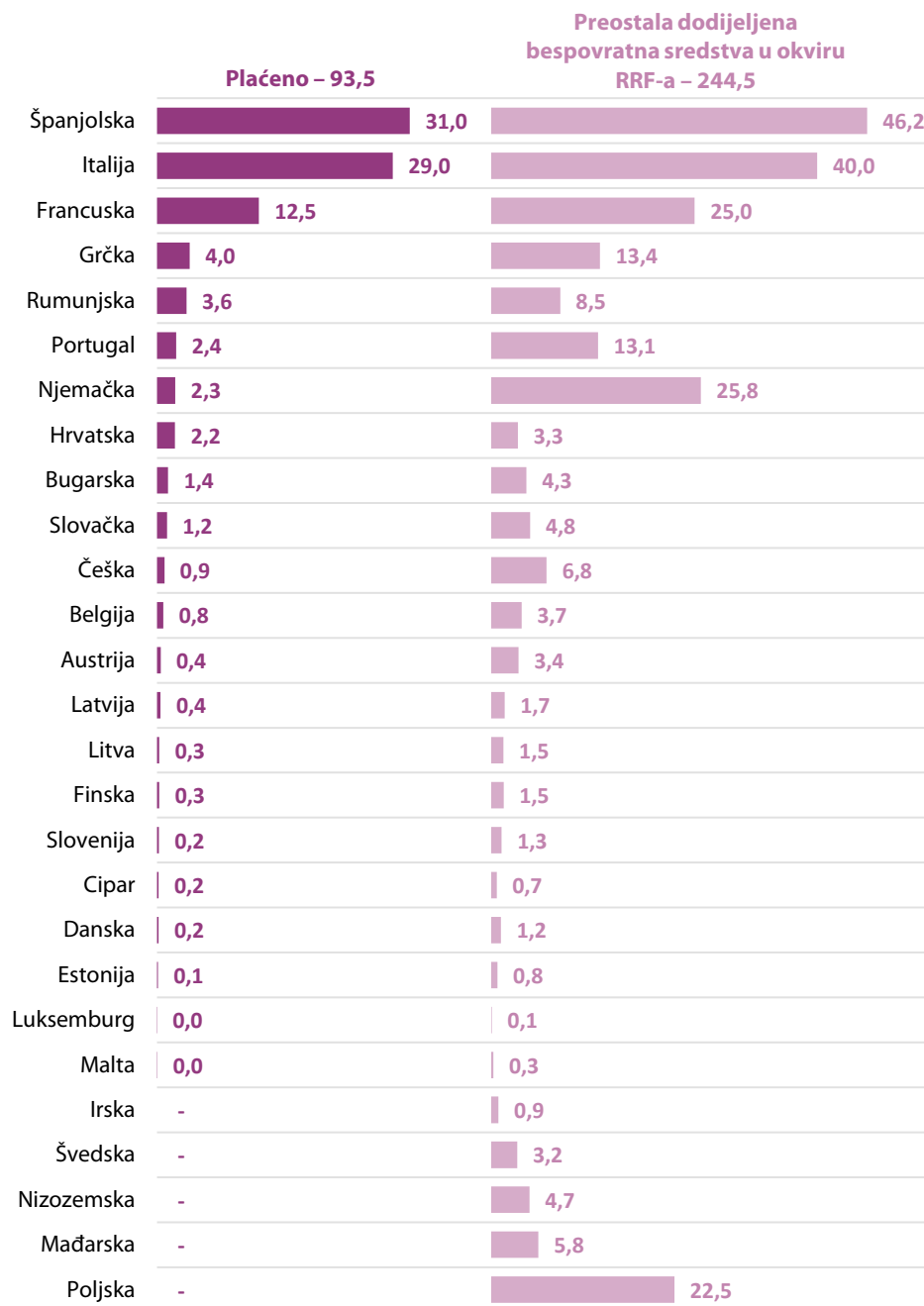
³⁰ Izvješće o dugoročnim predviđanjima za razdoblje 2021. – 2027., COM(2021) 343.

³¹ Članak 24. Uredbe (EU) 2021/241.

2.21. Komisija je 2022. izvršila isplate bespovratnih sredstava iz RRF-a u visini od 47,1 milijarde eura, od čega se 46,9 milijardi eura odnosilo na dosezanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti (2021.: 46,4 milijarde eura odnosno 10,0 milijardi eura). Na *slici 2.10.* prikazan je iznos isplaćenih bespovratnih sredstava iz RRF-a i preostalih dodijeljenih sredstava za plaćanje do kraja 2022.

Slika 2.10. – Isplate bespovratnih sredstava iz RRF-a i preostala dodijeljena sredstva na kraju 2022.

(u milijardama eura)



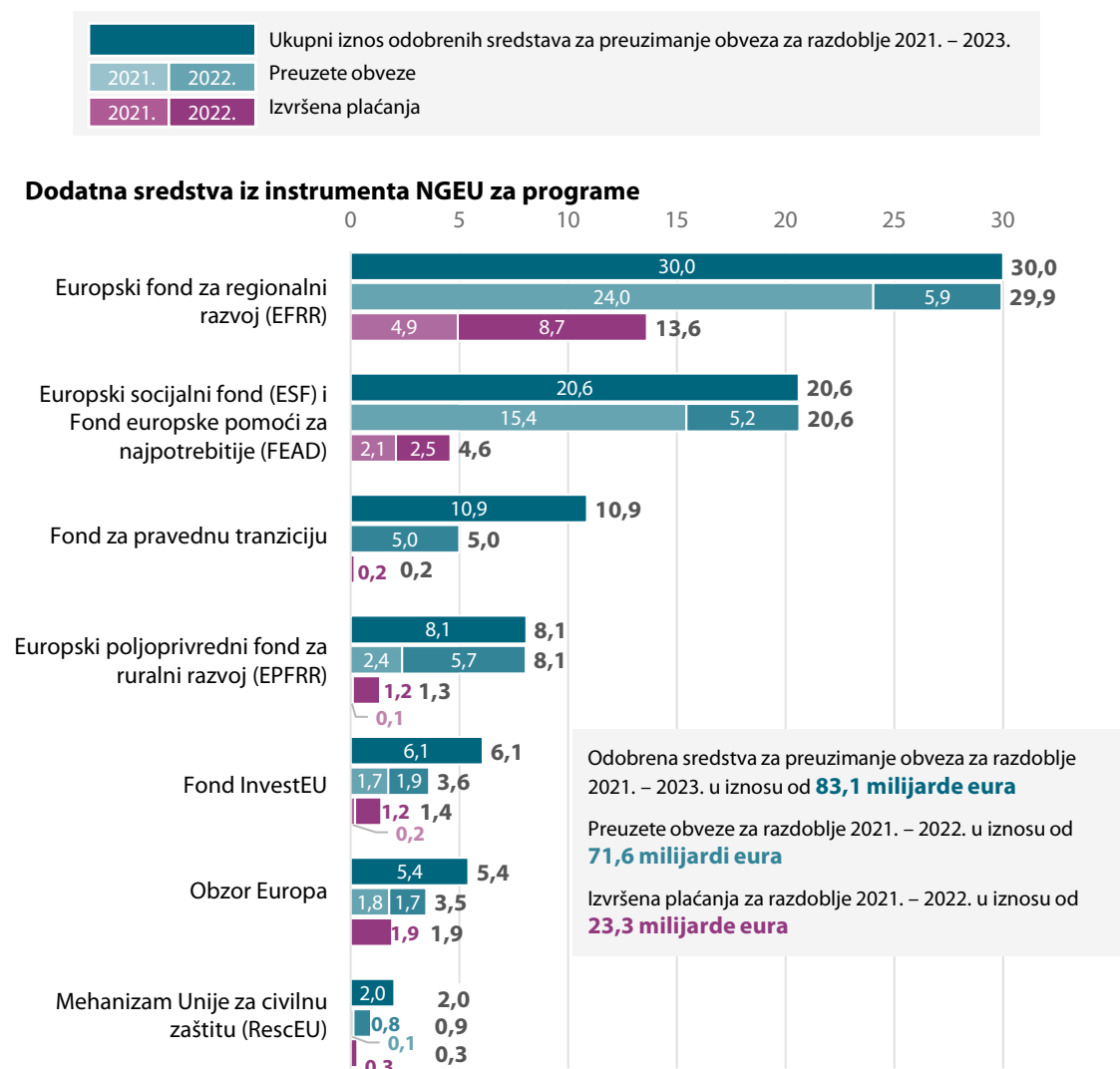
Napomena: razlike su uzrokovane zaokruživanjem.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a za 2022.

2.22. Dodatna sredstva za postojeće programe u sklopu VFO-a narasla su sa 7,2 milijarde eura 2021. na 16,1 milijardu eura 2022. Plaćanja u okviru dvaju programa – Fonda za pravednu tranziciju (FPT) i Mehanizma Unije za civilnu zaštitu – počela su se izvršavati 2022. Slijedom toga, dodatna sredstva za programe EU-a u visini od 59,8 milijardi eura moraju se isplatiti u razdoblju 2023. – 2026. ako se tijekom 2023. preuzmu obveze za preostala dodijeljena sredstva³² (vidjeti [sliku 2.11.](#)).

³² *Ibid.*, članak 24.

Slika 2.11. – Primjena instrumenta NGEU povezana s dodatnim sredstvima za programe EU-a



Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2022. i izvješća o izvršenju proračuna iz računovodstvenog sustava Komisije.

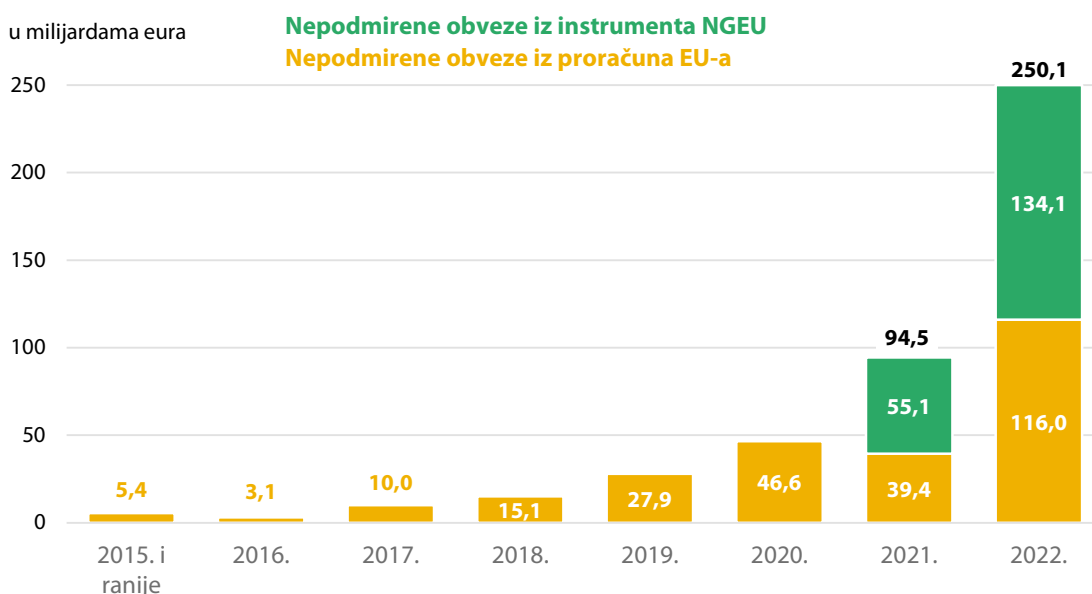
Nepodmirene obveze iz proračuna EU-a i bespovratna sredstva iz instrumenta NGEU dosegli su rekordan iznos od 453 milijarde eura

2.23. Do kraja 2022. *nepodmirene obveze*, koje čine akumulirane preuzete obveze koje još nisu plaćene, doseglye su novi rekord od 452,8 milijardi eura. Za 2022. sastoje se od obveza koje se odnose na proračun EU-a (263,7 milijardi eura) i obveza koje proizlaze iz primjene instrumenta NGEU (189,1 milijarda eura). Povećanje od 33 % u odnosu na nepodmirene obveze u visini od 341,6 milijardi eura 2021. uglavnom je rezultat povećane rezervacije sredstava tijekom druge godine primjene

instrumenta NGEU, kao i početka primjene fondova pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2021. – 2027.

2.24. Nepodmirene obveze iz 2022. čine 55 % ukupnih nepodmirenih obveza. Na [slici 2.12.](#) prikazane su nepodmirene obveze prema godini iz koje potječu.

Slika 2.12. – Nepodmirene obveze, prikazane po godini i vrsti financiranja (iz proračuna EU-a i instrumenta NGEU)



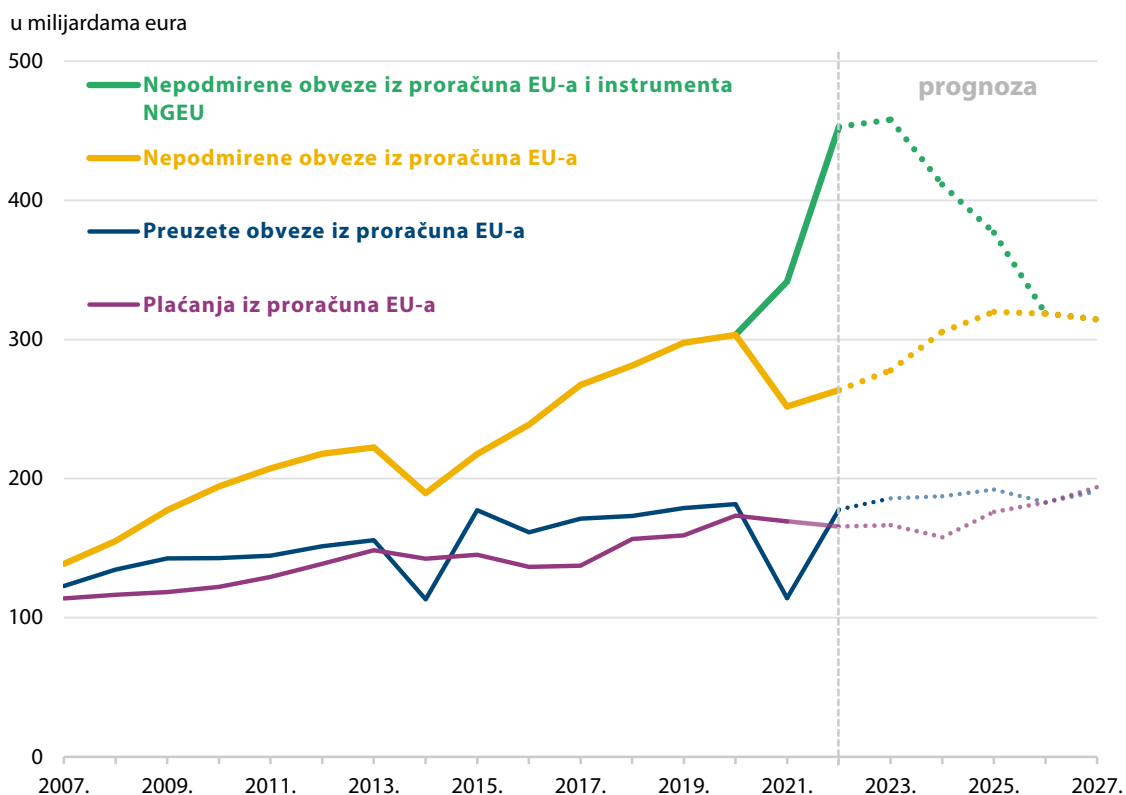
Napomena: razlike su uzrokovane zaokruživanjem.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2022. i izvješća o izvršenju proračuna iz računovodstvenog sustava Komisije.

2.25. Komisija očekuje da će nepodmirene obveze za 2023. dosegnuti povijesni vrhunac koji bi mogao prekoračiti iznos od 458 milijardi eura³³, uglavnom zbog novih obveza za instrument NGEU (vidjeti odlomak [2.18.](#)) uz nove obveze za fondove pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2021. – 2027. Budući da nakon 2023. ne postoje nove obveze u okviru instrumenta NGEU, a plaćanja za taj instrument i dalje će prekoračivati iznos novih obveza iz proračuna EU-a do 2026., očekuje se da će se u razdoblju 2024. – 2026. iznos nepodmirenih obveza smanjiti (vidjeti [sliku 2.13.](#)).

³³ Izvješće o dugoročnim predviđanjima za razdoblje 2023. – 2027., [COM\(2022\) 315](#).

Slika 2.13. – Nepodmirene obveze, preuzete obveze i plaćanja za razdoblje 2007. – 2022. i predviđanja za razdoblje 2023. – 2027.



Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za razdoblje 2006. – 2022. i, za projekcije do 2027., na temelju podataka iz izvješća o dugoročnim predviđanjima za razdoblje 2023. – 2027., COM(2022) 315.

2.26. Na temelju Komisijinih pretpostavki i projekcija nepodmirene obveze do kraja posljednje godine trenutnog VFO-a (2027.) smanjit će se na 314,4 milijarde eura. U usporedbi s nepodmirenim obvezama 2020., posljednje godine prethodnog VFO-a, to bi i dalje bilo malo povećanje. Nadalje, Komisija je za svoje projekcije upotrijebila dvije posebne pretpostavke: prvo, da će države članice uložiti više napora kako bi ubrzale primjenu fondova pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2021. – 2027; te drugo, da će automatska tehnička usklađenja gornjih granica za plaćanje biti dostatna za pokrivanje potreba za plaćanjima. Te dvije pretpostavke moraju se ispuniti kako bi se nepodmirene obveze smanjile u mjeri prikazanoj na [slici 2.13.](#)

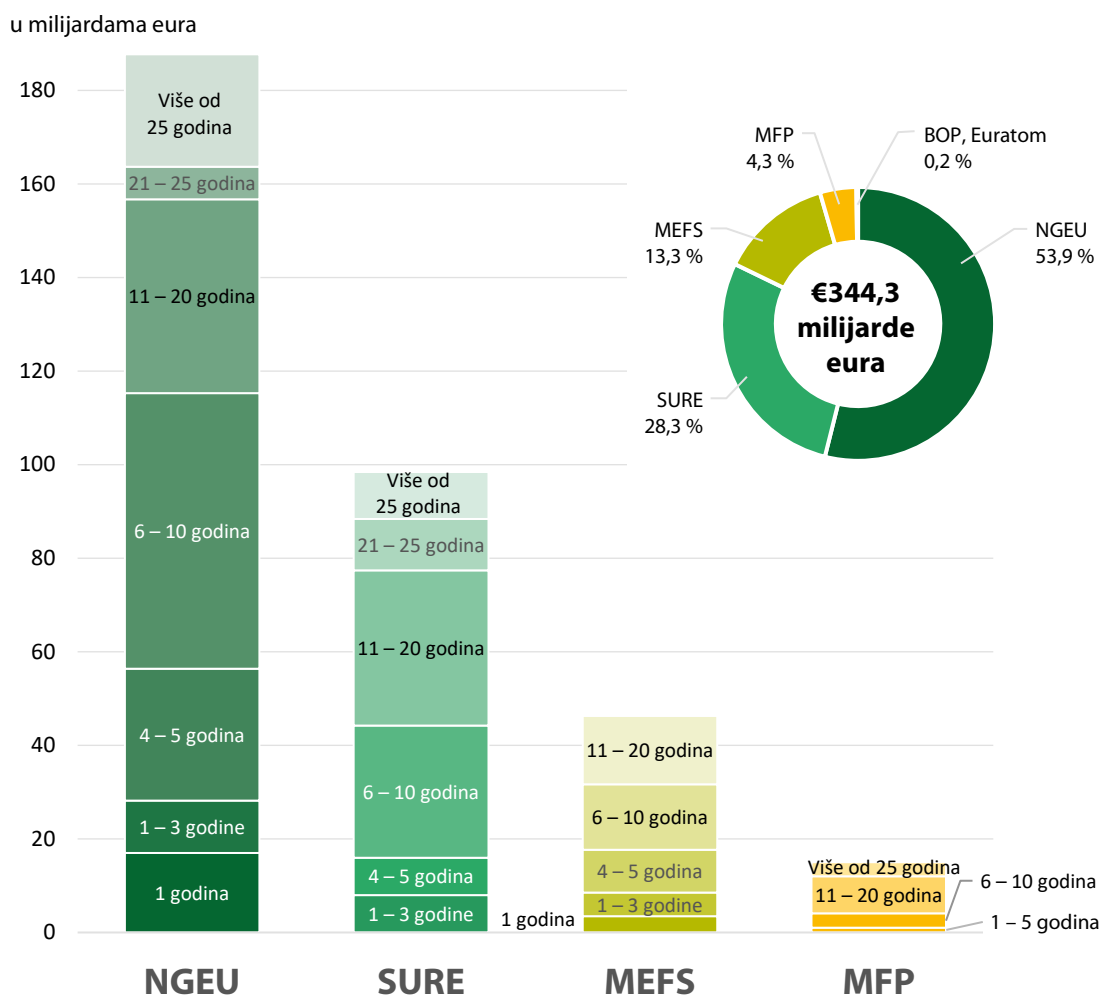
Rizici i izazovi

Dug i izloženost EU-a povećali su se 2022.

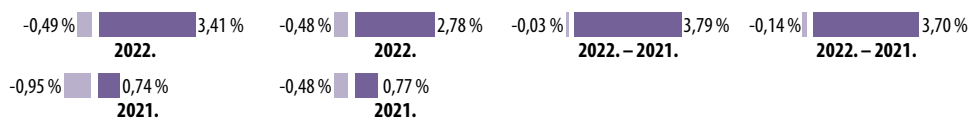
Troškovi zaduživanja za dug EU-a znatno su se povećali

2.27. Sud je u svojoj analizi duga EU-a uzeo u obzir zaduživanje na tržištima, uglavnom dugoročne obveznice za koje se jamči proračunom EU-a, koje je bilo izvor financiranja za instrument NGEU i financijsku pomoć državama članicama i zemljama izvan EU-a (privremena potpora radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE), Mehanizam za europsku financijsku stabilnost (EFSM), makrofinancijska pomoć, platna bilanca i Euratom). Taj dug (uključujući pripadajuće kamate) povećao se do kraja 2022. na 344,3 milijarde eura (2021.: 236,7 milijardi eura), uglavnom zbog novog zaduživanja za instrument NGEU u iznosu od 96,9 milijardi eura, instrument SURE u iznosu od 8,7 milijardi eura i makrofinancijsku pomoć u iznosu od 7,5 milijardi eura. Na [slici 2.14.](#) prikazani su dospijeće i efektivne kamatne stope za to zaduživanje.

Slika 2.14. – Dospijeće i efektivne kamatne stope za zaduživanje na teret proračuna EU-a



Efektivna kamatna stopa (izražena kao raspon)



NGEU: instrument „NextGenerationEU“

SURE: Europski instrument za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji

MEFS: Mehanizam za europsku finansijsku stabilnost

MFP: Makrofinancijska pomoć

BOP: Instrument za platnu bilancu

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a za 2022.

2.28. Od tog zaduživanja samo instrument NGEU sa sobom nosi kamatni rizik za proračun EU-a. Ostali programi finansijske pomoći djeluju prema načelu naizmjeničnosti. To znači da Komisija državama članicama ili zemljama izvan EU-a zajmove daje pod istim uvjetima (kao što su dospijeće i kamatna stopa) po kojima se

zadužuje na tržištima. Budući da se vrši prijeboj novčanih tokova zajmova i zaduživanja proračun EU-a neće biti izložen kamatnom riziku za to zaduživanje.

2.29. Komisija može pozajmiti do 806,9 milijardi eura za instrument NGEU, a prosječni troškovi financiranja EU-a već su porasli. U okviru strategije za instrument NGEU troškovi financiranja raspodjeljuju se korisnicima (za zajmove) i proračunu EU-a (za bespovratna sredstva). Tijekom 2022. trošak novog financiranja u okviru instrumenta NGEU povećao se zbog rasta tržišnih kamatnih stopa s 0,14 %, koliko je iznosio u drugoj polovini 2021., na 1,24 % u prvoj polovini 2022. te na 2,60 % u drugoj polovini 2022.³⁴ Ukupni neto troškovi zaduživanja 2022. iznosili su 0,5 milijardi eura. Ti troškovi uključuju troškove kamata na zaduživanje i prihode od kamata na zaduživanje i zajmove.

2.30. Budući da ESB uvodi strožu monetarnu politiku radi borbe protiv inflacije, očekuje se da će troškovi financiranja zaduživanja u okviru instrumenta NGEU porasti. Zbog toga je Komisija iznos izdvojen u proračunu za 2023. za plaćanja kamata povezanih sa zaduživanjem u okviru instrumenta NGEU morala povećati za 0,3 milijarde eura³⁵. Primijenila je *jedinstveni instrument za razliku do gornje granice*, tj. neiskorištene razlike iz prethodnih godina. Budući da su plaćanja kamata općenito povezana s tržišnim prinosima, koji su u porastu, troškovi financiranja mogli bi se znatno povećati tijekom nadolazećih godina.

2.31. Otplata zaduživanja u okviru instrumenta NGEU morat će započeti do 2028. i mora biti dovršena do 2058.³⁶ Udio zaduživanja u okviru instrumenta NGEU koji se naknadno daje u obliku zajmova pojedinačnim državama članicama (385,8 milijardi eura) moraju otplatiti te države članice. Međutim, udio iz instrumenta NGEU koji se isplaćuje u obliku bespovratnih sredstava (421,1 milijarda eura) mora se otplatiti iz proračuna EU-a. Komisija je u prosincu 2021. predložila tri dodatna izvora prihoda za proračun EU-a, koji se mogu upotrijebiti za otplatu komponente bespovratnih sredstava u okviru instrumenta NGEU³⁷. Do kraja 2023. Komisija treba predložiti dodatne izvore prihoda.

³⁴ Polugodišnja izvješća o provedbi operacija uzimanja zajmova, upravljanja dugom i povezanog davanja zajmova za razdoblje od lipnja 2021. do prosinca 2022., [COM\(2023\) 93](#), [COM\(2022\) 335](#) i [COM\(2022\) 43](#).

³⁵ [Doneseni godišnji proračun EU-a za 2023.](#)

³⁶ Članak 5. [Odluke Vijeća \(EU\) 2020/2053](#) o sustavu vlastitih sredstava EU-a.

³⁷ Prijedlozi Komisije [COM\(2021\) 569](#) i [COM\(2021\) 570](#).

Ukupna izloženost veća je uglavnom zbog dodatnih zajmova u okviru RRF-a i instrumenta SURE

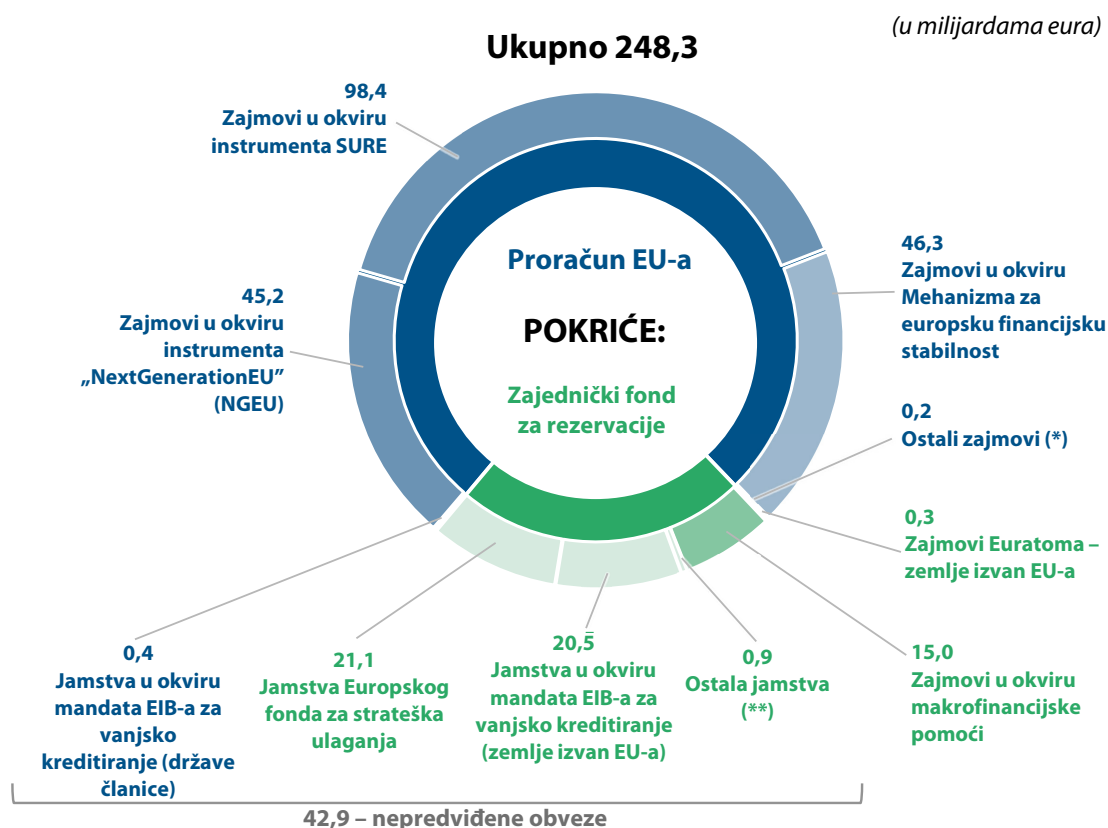
2.32. Kako bi se omogućila usporedba s poglavljem 2. godišnjeg izvješća Suda za 2021., Sud je ove godine nastavio analizirati izloženost proračuna EU-a, pri čemu je razmotrio sljedeće:

- (a) proračunska jamstva EU-a za zaduživanje na tržištima koje je bilo izvor financiranja za zajmove isplaćene državama članicama ili zemljama izvan EU-a u slučaju neplaćanja tih zajmova;
- (b) obveze koje bi mogle nastati u budućnosti ako dođe do određenog događaja, koje se u godišnjoj financijskoj dokumentaciji iskazuju kao *nepredviđene obveze* i koje čine proračunska jamstva koja su već produljena³⁸.

2.33. Posljedična izloženost proračuna EU-a iznosila je do kraja 2022. ukupno 248,3 milijarde eura, što je povećanje u odnosu na iznos od 204,9 milijardi eura 2021. (koji je uključivao 0,6 milijardi pripadajućih kamata). Na [slici 2.15.](#) daje se pregled izloženosti po vrsti izvora i pokrivenosti rizika.

³⁸ Napomena 4.1.1. uz konsolidiranu godišnju računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2022.

Slika 2.15. – Ukupna izloženost proračuna EU-a na kraju 2022., prikazana po vrsti izvora i pokrivenosti rizika



(*) Zajmovi za platnu bilancu – 0,2 milijarde eura, zajmovi Euratoma – države članice 0,03 milijarde eura.

(**) Jamstvo Europskog fonda za održivi razvoj (EFOR) – 0,4 milijarde eura, jamstvo InvestEU – 0,3 milijarde eura i jamstvo EFOR-a plus – 0,2 milijarde eura.

Napomena: razlike su uzrokovane zaokruživanjem.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za 2022.

2.34. Povećanje izloženosti proračuna EU-a uglavnom se odnosilo na zaduživanje za dodatne zajmove državama članicama u okviru RRF-a i instrumenta SURE u iznosu od redom 27,2 milijarde eura i 8,7 milijardi eura (na kraju 2021.: 18,0 milijardi eura i 89,7 milijardi eura) te na zajmove u okviru makrofinancijske pomoći Ukrajini tijekom 2022. u iznosu od 7,2 milijarde eura, vidjeti odlomak [2.43](#). Izloženost nepredviđenim obvezama povećala se s 41,9 milijardi eura na 42,9 milijardi eura na kraju 2022. To je uglavnom posljedica povećanja broja isplata za ulaganja koje su pokrivene jamstvom u okviru Europskog fonda za strateška ulaganja. Komisija je u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji za 2022. promijenila prikaz nepredviđenih obveza. U [okviru 2.1.](#) daje se objašnjenje te promjene.

Okvir 2.1

Promjene u prikazu nepredviđenih obveza

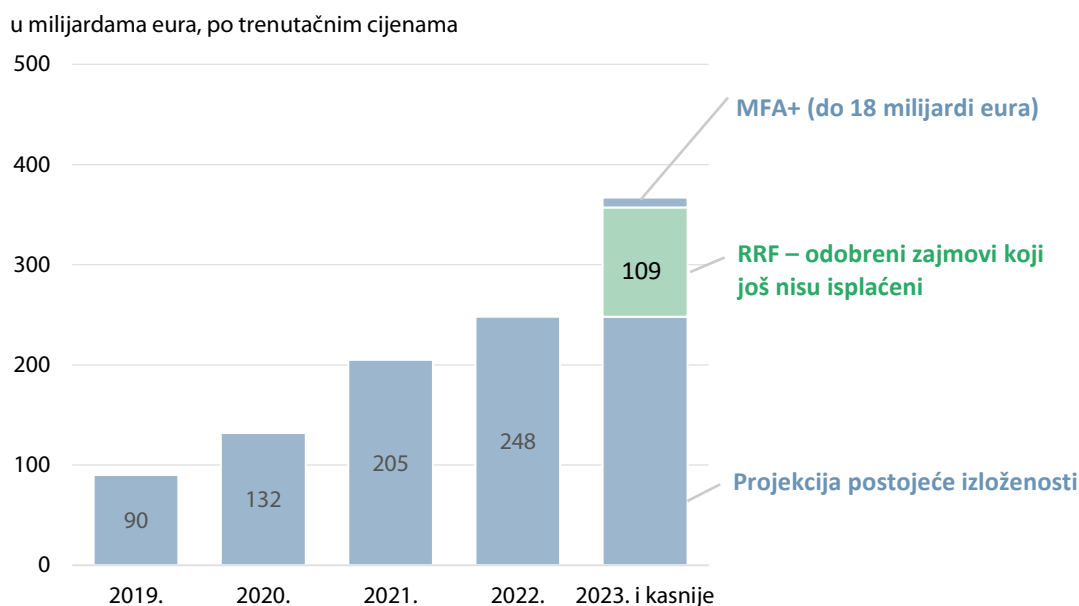
Komisija je u svojoj konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji za 2021. prikazala nepredviđene obveze (nepodmirena jamstva za isplaćene ili pozajmljene iznose) u iznosu od 277,9 milijardi eura. To je uključivalo 236,0 milijardi eura proračunskih jamstava EU-a za pokrivanje zaduživanja povezanog sa zajmovima odobrenima uglavnom za instrument SURE, RRF, makrofinancijsku pomoć i Mehanizam za europsku financijsku stabilnost (163,0 milijardi eura) te zaduživanje u okviru instrumenta NGEU za isplaćena bespovratna sredstva i zajmove koji još nisu isplaćeni (73,0 milijardi eura). Za 2022. ta jamstva više nisu bila iskazana kao nepredviđene obveze. Svako aktiviranje tih jamstava ovisi o neispunjavanju obveze otplate odobrenih zajmova te su informacije o jamstvima prikazane u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji u odjeljku o zaduživanju.

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a za 2021. i 2022.

2.35. Nadalje, na kraju 2022. državama članicama već su odobreni zajmovi u okviru RRF-a u iznosu od 109,0 milijardi eura, ali oni još nisu isplaćeni. Osim toga, Ukrajini je u okviru instrumenta makrofinancijske pomoći plus odobren iznos od 18,0 milijardi eura koji će se isplatiti tijekom 2023. (vidjeti odlomak [2.44.](#)).

2.36. Ukupna izloženost u visini od 248,3 milijarde eura na kraju 2022. nastavit će rasti, uglavnom zbog zajmova u okviru RRF-a i makrofinancijske pomoći plus tijekom 2023. i 2024. (vidjeti odlomak [2.44.](#)). Na [slici 2.16.](#) iznosi se usporedba prošle i predviđene izloženosti proračuna EU-a počevši od 2019.

Slika 2.16. – Prošla i predviđena izloženost proračuna EU-a



Izvor: Sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije EU-a za razdoblje 2019. – 2022. i informacija Komisije.

2.37. Ukupna izloženost može se raščlaniti na godišnju izloženost, što je najviši iznos koji treba pokriti iz proračuna EU-a ili iz „prostora u proračunu”³⁹ u slučaju neispunjavanja obveza plaćanja tijekom bilo koje godine. „Prostor u proračunu” razlika je između gornjih granica rashoda utvrđenih u VFO-u i gornje granice vlastitih sredstava do koje Komisija, kao krajnju mjeru, ima pravo od država članica zatražiti sredstva za servisiranje duga EU-a. Komisija je Sudu dostavila podatke o godišnjoj izloženosti za 2023. u iznosu od 7,7 milijardi eura (2022.: 7,0 milijardi eura; 2021.: 4,4 milijarde eura) koja proizlazi iz financijske pomoći državama članicama i zemljama izvan EU-a te iz mandata za vanjsko kreditiranje. Taj iznos ne uključuje godišnju izloženost u pogledu preostalih programa pokrivenih proračunskim jamstvima (EFSU, InvestEU, EFOR i EFOR+). Nadalje, Komisija objavljuje godišnju izloženost proračuna EU-a koja proizlazi iz financijske pomoći državama članicama, ali ne objavljuje taj podatak za izloženost koja proizlazi iz proračunskih jamstava i financijske pomoći zemljama izvan EU-a.

³⁹ Za dodatne informacije vidjeti [tematsko izvješće 05/2023](#) „Financijska struktura EU-a”, slika 2 i odlomak 16.

Zajednički fond za rezervacije povećao je svoju imovinu 2022.

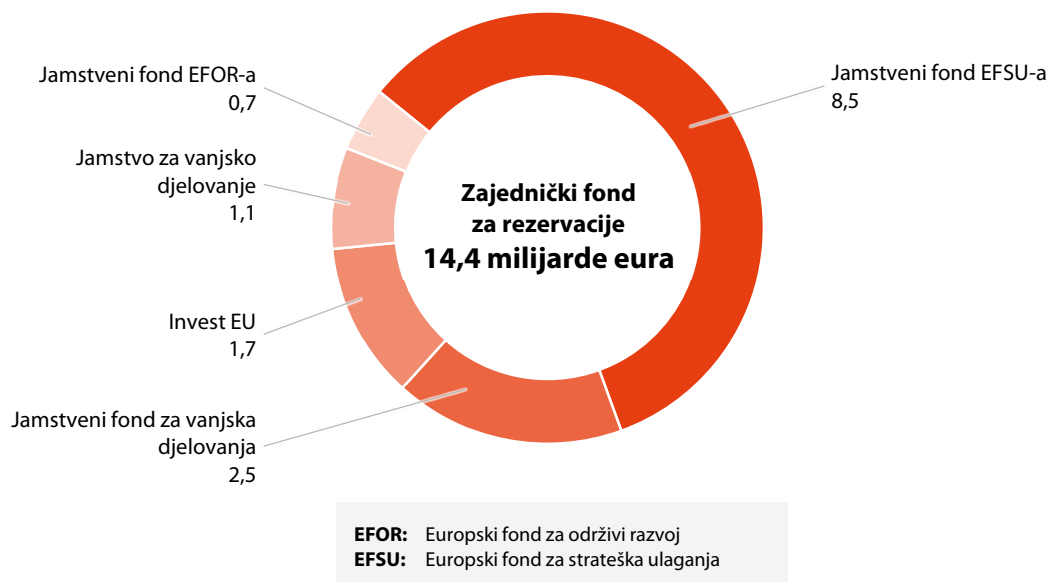
2.38. Rizik od izloženosti proračuna EU-a može se smanjiti odgovarajućim rezerviranjem financijske imovine ili jamstvima dobivenima od država članica. U skladu s Financijskom uredbom⁴⁰ Komisija je na početku VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. uspostavila zajednički fond za rezervacije. Njime se objedinjuju sva sredstva rezervirana iz proračuna EU-a za proračunska jamstva i zajmove za financijsku pomoć zemljama izvan EU-a, ali za svakoga od njih postoje „odjeljci” kako bi se iznosi mogli povezati s pojedinačnim programima. U slučaju neispunjavanja obveza zajednički fond za rezervacije pokrit će aktivaciju jamstava koja proizlaze iz proračunskih jamstava i financijsku pomoć zemljama izvan EU-a prije nego što se dodatno aktivira proračun EU-a.

2.39. Imovina zajedničkog fonda za rezervacije na kraju 2021. iznosila je 12,3 milijarde eura. Taj je fond 2022. dodatno ojačan doprinosima iz proračuna EU-a u iznosu od 3,3 milijarde eura. Imovina se uglavnom ulaže u dužničke vrijednosne papire s fiksnim kamatnim stopama i priznaje u financijskim izvještajima fonda po njihovoj tržišnoj vrijednosti. Povećanje kamatnih stopa tijekom 2022. značilo je da je vrijednost te imovine pala za 1,1 milijardu eura te je do kraja godine iznosila 14,4 milijarde eura (vidjeti [sliku 2.17.](#)).

⁴⁰ Članak 212. Uredbe (EU) 2018/1046.

Slika 2.17. – Zajednički fond za rezervacije i njegove sastavnice na kraju 2022.

(u milijardama eura)



Napomena: razlike su uzrokovane zaokruživanjem.

Izvor: Sud, na temelju financijskih izvještaja zajedničkog fonda za rezervacije na dan 31. prosinca 2022.

Ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu povećavaju se financijski rizici za buduće proračune EU-a

2.40. Ukrajina je na kraju 2021. imala nepodmirene zajmove u nominalnoj vrijednosti od 4,7 milijardi eura u okviru instrumenata makrofinancijske pomoći i Euratoma. Povrh toga, zajmovi EIB-a Ukrajini, uz potporu jamstava EU-a, iznosili su 2,1 milijardu eura. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2021. istaknuo rizike za proračun EU-a koji proizlaze iz ruske ratne agresije na Ukrajinu i napomenuo da bi rat mogao ugroziti otplatu tih zajmova⁴¹.

2.41. Na financijsku pomoć zemljama izvan EU-a, koja uključuje makrofinancijsku pomoć i zajmove Euratoma, primjenjuje se rezerva izdvojena iz proračuna EU-a u zajednički fond za rezervacije. Ona se utvrđuje na temelju procjene relevantnih

⁴¹ Godišnje izvješće za 2021., odlomak 2.54.

financijskih rizika i u skladu s načelom opreznosti⁴². Stopa rezervacija za financijsku pomoć zemljama izvan EU-a utvrđena je na 9 %⁴³.

2.42. Komisija je u srpnju 2022. ponovno procijenila rizik od neispunjavanja obveze otplate novih zajmova makrofinancijske pomoći Ukrajini. Slijedom toga, te kako bi se zaštitio proračun EU-a, Komisija je stopu rezervacija za zajmove Ukrajini u iznosu od 6 milijardi eura utvrdila na 70 %. Kako bi se ispunio taj zahtjev, od država članica zatraženo je da, osim prvih gubitaka od 9 % koje pokriva zajednički fond za rezervacije, pruže neopoziva jamstva u iznosu od 61 % isplaćenih iznosa makrofinancijske pomoći. Ova odluka⁴⁴ o primjeni stope rezervacija od 70 % odnosi se i na prenamijenjene zajmove u okviru mandata za vanjsko kreditiranje koje je EIB isplatio Ukrajini.

2.43. Tijekom 2022. izloženost proračuna EU-a u vezi s Ukrajinom povećala se za 7,2 milijarde eura u okviru makrofinancijske pomoći i 1,7 milijardi eura u obliku zajmova koje je isplatio EIB i koji su podržani jamstvima EU-a. Na kraju 2022. izloženost proračuna EU-a u vezi s Ukrajinom porasla je na 15,6 milijardi eura (11,6 milijardi eura u obliku zajmova u sklopu makrofinancijske pomoći, 0,3 milijarde eura u obliku zajmova Euratoma i 3,7 milijardi eura u obliku proračunskih jamstava za zajmove EIB-a i jedne druge institucije). Komisija je istodobno priznala umanjenje vrijednosti zajmova u sklopu makrofinancijske pomoći Ukrajini u iznosu od 2,2 milijarde eura, što je odraz očekivanih kreditnih gubitaka tijekom vijeka trajanja.

2.44. Instrument makrofinancijske pomoći plus⁴⁵ odobren je na kraju 2022. Odnosi se na nove zajmove Ukrajini i njime se odobrava isplata dodatnih 18,0 milijardi eura tijekom 2023. ako se ispune određeni uvjeti. Međutim, za taj instrument nisu potrebne rezervacije kako bi se pokrio rizik od neispunjavanja obveza otplate, za razliku od onoga što je utvrđeno u Financijskoj uredbi kad je riječ o zemljama izvan EU-a. Sud je u prethodnom mišljenju⁴⁶ već istaknuo da ta situacija donosi rizik za proračun EU-a. U prošlosti se izdvajanje rezervacija nije zahtijevalo samo kad je riječ o financijskoj pomoći državama članicama. Svi gubitci povezani s makrofinancijskom pomoći plus

⁴² Članak 211. stavak 2. [Uredbe \(EU\) 2018/1046](#).

⁴³ Članak 31. stavak 5., treći stavak [Uredbe \(EU\) 2021/947](#) o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa.

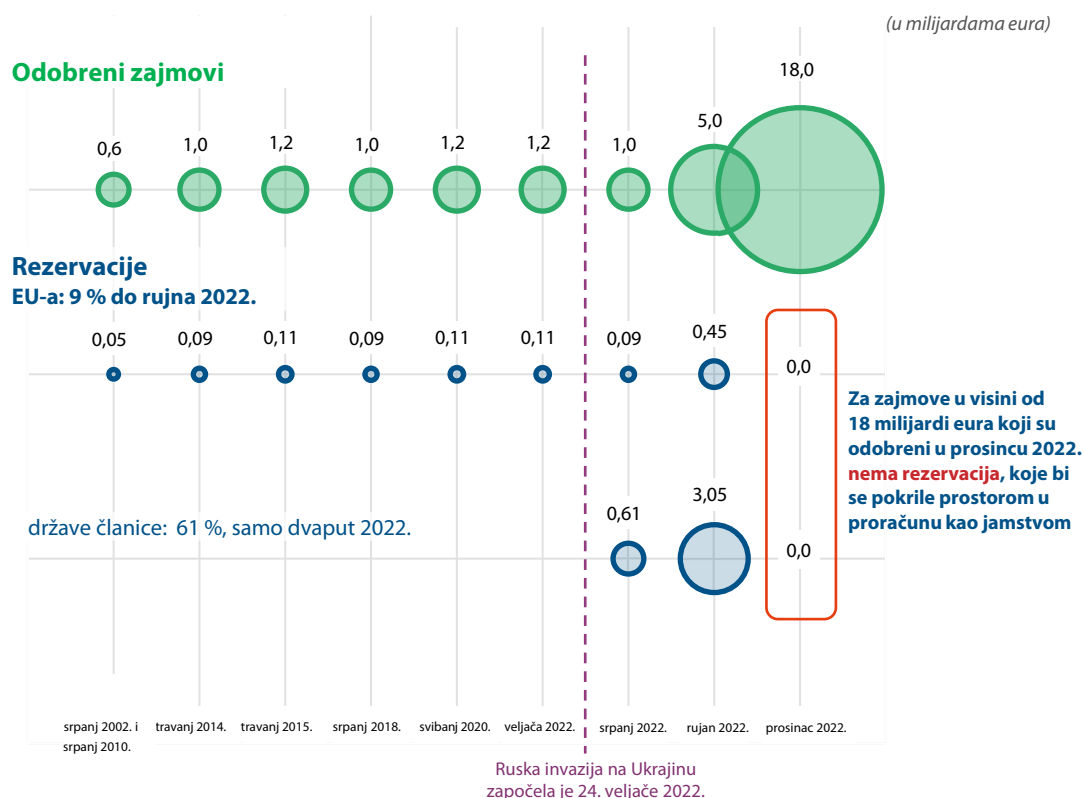
⁴⁴ [Odluka \(EU\) 2022/1628](#).

⁴⁵ [Uredba \(EU\) 2022/2463](#).

⁴⁶ [Mišljenje 07/2022](#) o prijedlogu u pogledu uspostave diversificirane strategije financiranja kao opće metode zaduživanja.

morat će se pokriti iz budućih proračuna EU-a ili iz „prostora u proračunu”, tj. razlike između gornje granice VFO-a i gornje granice vlastitih sredstava (vidjeti [sliku 2.18.](#)).

Slika 2.18. – Vremenski raspored odobrenih zajmova u sklopu makrofinancijske pomoći Ukrajini, uključujući rezervacije



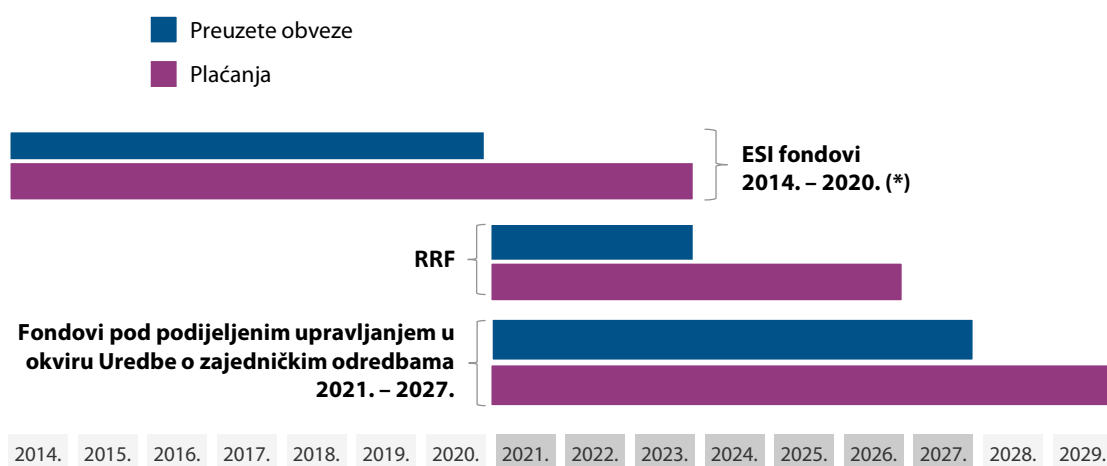
Izvor: Sud, na temelju primjenjivog zakonodavstva.

Usporednom i zakašnjelom primjenom nekoliko instrumenata povećava se rizik od gubitka sredstava za države članice

2.45. Države članice trenutačno iskorištavaju financijska sredstva iz nekoliko instrumenata istodobno, vidjeti [sliku 2.19.](#) Moraju zaključiti preostale programe u sklopu ESI fondova iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020., a započela je i primjena fondova pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama, iako sa zakašnjenjem. Istodobno je većina država članica ušla u fazu primjene financiranja u okviru instrumenta NGEU. Povrh svega toga, moraju provoditi mjere uvedene u vezi s ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu (kao što su mjere u sklopu programa CARE i FAST-CARE). Sud je prošle godine istaknuo rizike koje te istodobne aktivnosti donose za sva tijela odgovorna za upravljanje tim sredstvima i njihovu kontrolu. Sud još uvijek smatra da ti rizici i dalje postoje te da je povezana preporuka

Komisiji da zajamči dodatnu savjetodavnu potporu nacionalnim tijelima i dalje valjana⁴⁷.

Slika 2.19. – Vremenski raspored za preuzimanje obveza i isplatu sredstava iz ESI fondova, RRF-a i fondova pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama



(*) Za EPFRR je uvedeno prijelazno razdoblje za 2021. i 2022., nakon čega će u potpunosti biti obuhvaćen strateškim planovima u okviru ZPP-a. To znači da se za EPFRR razdoblja za preuzimanje obveza i plaćanja zapravo produljuju za dvije godine (2022. odnosno 2025.).

Izvor: Sud, na temelju primjenjivog zakonodavstva.

2.46. Kasno donošenje zakonodavstva o fondovima pod podijeljenim upravljanjem iz VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. i usporedna primjena nekoliko instrumenata doveli su do pritiska na administrativne resurse. To je pak dovelo do kašnjenja u odobravanju svih sporazuma o partnerstvu s državama članicama i većine programa. Sve te zadaće dovršene su tek u drugoj polovini 2022. Na kraju je većina država članica počela dodjeljivati financijska sredstva projektima tek krajem 2022. ili početkom 2023., otprilike dvije godine nakon početka razdoblja VFO-a.

2.47. Općenito, pravilom „n + 3” za opoziv sredstava Komisiju se obvezuje da opozove iznose u programu koji nisu iskorišteni do kraja treće financijske godine nakon proračunske godine. Međutim, za posljednju godinu VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. primjenjivat će se strože pravilo „n + 2”. To se razlikuje od pravila za ESI fondove u prethodnom razdoblju VFO-a, u kojem se pravilo „n + 3” primjenjivalo i tijekom posljednje godine. Stoga je razdoblje primjene fondova pod podijeljenim upravljanjem

⁴⁷ Godišnje izvješće za 2021., odlomak 2.41.

u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama kraće od onog za ESI fondove u razdoblju 2014. – 2020.

2.48. Rizik od opoziva sredstava za fondove pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. znatno se povećao jer se istodobno provodi nekoliko instrumenata, prednost se daje preostalim sredstvima iz ESI fondova i instrumenta NGEU te dolazi do kašnjenja u primjeni tih fondova. Osim toga, rok plaćanja za te je fondove kraći za jednu godinu u usporedbi s prethodnim razdobljem VFO-a te postoji preklapanje s plaćanjima u okviru instrumenta NGEU do 2026.

2.49. Iako mjere opisane u odlomcima [2.13.](#) – [2.17.](#) pomažu u iskorištavanju sredstava, bilo kakva negativna gospodarska kretanja mogla bi 2023. i 2024. onemogućiti primjenu fondova dovoljnom brzinom, što bi moglo povećati rizik od opoziva, posebno za fondove pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2021. – 2027. To je zato što bi državama članicama moglo biti teško sufinancirati projekte i umjesto toga bi mogle odlučiti da primijene druge fondove EU-a kojima se nudi veća fleksibilnost. Komisija je izradila nešto nižu prognozu za opozive u razdoblju 2023. – 2027. u iznosu od 7,6 milijardi eura u usporedbi s iznosom od 8,4 milijardi eura u prognozi 2021. Međutim, ako se tijekom 2024. i 2025. primjena fondova pod podijeljenim upravljanjem ne ubrza u znatnoj mjeri, rizik od opoziva sredstava u kasnijoj fazi tog razdoblja eksponencijalno će se povećati.⁴⁸

Visoka inflacija utječe na proračun EU-a

2.50. Uredbom o VFO-u utvrđeni su najveći dopušteni rashodi iz proračuna EU-a za razdoblje od sedam godina. Osim toga, utvrđene su godišnje gornje granice (odobrena sredstva za preuzimanje obveza i odobrena sredstva za plaćanje). Svi ti iznosi utvrđeni su u cijenama iz 2018. Usklađivanje s tekućim cijenama provodi se na temelju fiksnog godišnjeg povećanja od 2 %⁴⁹. Taj fiksni deflator u skladu je s [ciljnom vrijednošću u pogledu stabilnosti cijena](#) koju utvrđuje Europska središnja banka i pokazao se dostatnim tijekom posljednjih 20 godina. Do 2021. [prosječna inflacija u EU-u kretala se u rasponu od 0 % do 4 %](#) (za polovinu razdoblja bila je iznad 2 %, a u drugoj polovini ispod te razine).

⁴⁸ Izvješće o dugoročnim predviđanjima za razdoblje 2023. – 2027., [COM\(2022\) 315](#).

⁴⁹ Vidjeti članak 4. stavak 2. [Uredbe o VFO-u](#).

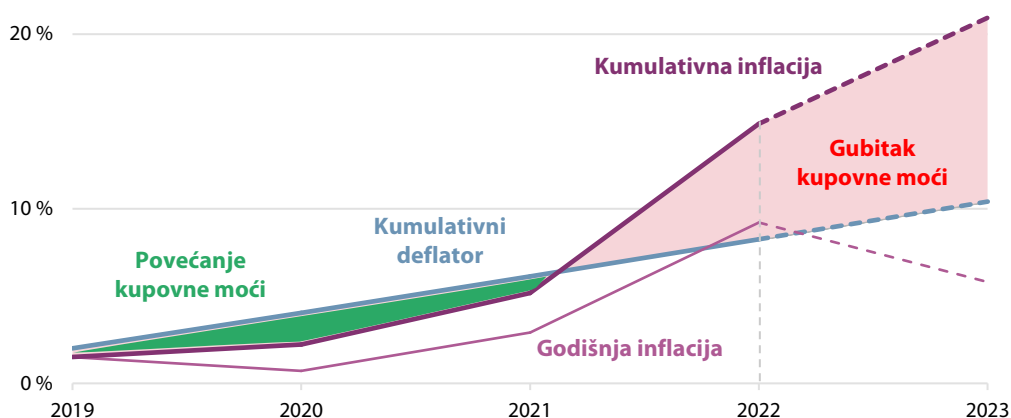
2.51. Međutim, tijekom 2022. inflacija potrošačkih cijena znatno se povećala, a prosječna godišnja stopa u EU-u dosegla je 9,2 %⁵⁰. Prognoze ESB-a upućuju na to da će inflacija u EU-u tijekom sljedećih nekoliko godina ostati na visokoj razini. Fiksni deflator od 2 % utvrđen u Uredbi o VFO-u stoga bi se mogao pokazati nedostatnim ako inflacija i dalje bude visoka.

Visoka inflacija smanjuje kupovnu moć proračuna EU-a, čime se smanjuje njegova stvarna veličina

2.52. Budući da se povećanje godišnjeg proračuna EU-a usklađuje s pomoću fiksnog deflatora od 2 %, kupovna moć proračuna EU-a smanjuje se za iznos razlike između te brojke i prosječne stope inflacije, tj. za približno 7,2 % 2022. To u osnovi znači da se relativna veličina proračuna EU-a smanjuje razmjerno veličini gospodarstava država članica.

2.53. Gubitak kupovne moći proračuna EU-a povećavat će se svake godine kad je stopa inflacije iznad 2 %. Na temelju Komisijine prognoze u pogledu inflacije⁵¹ Sud procjenjuje da bi proračun EU-a do kraja 2023. mogao izgubiti gotovo 10 % svoje kupovne moći (vidjeti [sliku 2.20.](#)).

Slika 2.20. – Promjene kupovne moći proračuna EU-a



Izvor: Sud, na temelju Komisijine proljetne gospodarske prognoze 2023.

⁵⁰ Godišnja inflacija u EU-u više se nego utrostručila 2022., Eurostat, 9. ožujka 2023.

⁵¹ Komisijina proljetna gospodarska prognoza 2023.

2.54. Gubitak kupovne moći proračuna EU-a u različitoj će mjeri utjecati na njegove rashode. Dijelovi proračuna EU-a fiksni su troškovi i obično su u korelaciji s inflacijom. Stoga će se te proračunske stavke povećati više nego što se očekivalo na početku razdoblja VFO-a. To će pak dodatno opteretiti smanjenu kupovnu moć proračuna EU-a i negativno utjecati na stupanj raspoložive fleksibilnosti za krize i nepredviđene događaje.

2.55. Ključni su primjer u tom smislu administrativni troškovi, na koje utječe inflacija. Komisija je 2022. zbog rasta inflacije i cijena energije već morala dodijeliti dodatan iznos od 0,2 milijarde eura za naslov 7. – Europska javna uprava. Upotrijebila je raspoloživu razliku u okviru posebne gornje granice za rashode institucija i ukupne gornje granice za naslov 7. Drugi su takav primjer troškovi financiranja, vidjeti odlomak [2.30](#).

2.56. Inflacija i posljedični gubitak kupovne moći znače da se ciljevi upotrebe sredstava EU-a možda neće moći ostvariti u jednakoj mjeri. Komisija je 2022. već primijetila smanjenje potreba za plaćanjima iz EPFRR-a jer su neki korisnici sredstava EU-a zbog povećanja troškova odgodili ili otkazali projekte⁵² (vidjeti odlomak [2.6](#)). Ta se situacija može nastaviti tijekom 2023. i može negativno utjecati na projektne rokove.

Visoka inflacija mijenja udio prihoda EU-a iz različitih izvora

2.57. U kontekstu visoke inflacije, ako su ostali čimbenici jednaki, iznosi prikupljeni iz tradicionalnih vlastitih sredstava (TVS) i iz vlastitih sredstava koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost (PDV) vjerojatno će se povećati jer su oba iznosa u korelaciji s cijenama prodane robe. To bi, u kombinaciji sa smanjenjem relativne veličine proračuna EU-a (vidjeti odlomak [2.52](#)), značilo da bi se smanjio udio vlastitih sredstava koja se temelje na bruto nacionalnom dohotku (BND) („vlastita sredstva za uravnoteženje”).

⁵² Nacrt izmjene proračuna br. 5., [COM\(2022\) 351](#), stavak 8.

Zaključci i preporuke

Zaključci

2.58. Većina dostupnih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza u proračunu EU-a iskorištena je 2022., posebno zato što je te godine započelo preuzimanje obveza za fondove pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. Završna odobrena sredstva za plaćanje također su gotovo u cijelosti iskorištena. Iskorištavanje sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. nastavilo se 2022., iako sporije nego 2021. i 2020. Iskorištavanje rezerviranih iznosa za fondove pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2021. – 2027. ostalo je na niskoj razini i uglavnom je povezano s pretfinanciranjem (vidjeti odlomke [2.2.](#) – [2.12.](#)).

2.59. Različiti instrumenti financiranja sredstvima EU-a upotrijebljeni su kao hitan odgovor na neočekivane događaje. Uvedene su nove mjere fleksibilnosti kako bi se tijelima država članica pomoglo u rješavanju priljeva osoba koje bježe iz Ukrajine (vidjeti odlomke [2.13.](#) – [2.17.](#)).

2.60. Preuzimanje obveza u okviru instrumenta NGEU ubrzalo se 2022. Države članice primile su 47,2 milijarde eura u obliku bespovratnih sredstava u okviru RRF-a koja su se gotovo u potpunosti odnosila na dosezanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. To je više nego 2021., kad su se plaćanja u okviru instrumenta NGEU uglavnom odnosila na pretfinanciranje, ali manje je od očekivanog (vidjeti odlomke [2.18.](#) – [2.22.](#)).

2.61. Nepodmirene obveze iz proračuna EU-a i financiranja bespovratnim sredstvima iz instrumenta NGEU, koje čine buduće dugove ako se ne opozovu, dosegnule su na kraju 2022. rekordnu razinu u visini od iznad 450 milijardi eura. Razlog tome leži uglavnom u činjenici da je rezervacija sredstava u okviru instrumenta NGEU povećana te da je 2022. započela provedba fondova pod podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2021. – 2027. Komisija smatra da bi se nakon dodatnog povećanja tijekom 2023. na približno 460 milijardi eura nepodmirene obveze trebale smanjiti u razdoblju 2024. – 2027. na 314 milijardi eura, posebno zbog toga što nakon 2023. ne postoje nove obveze u okviru instrumenta NGEU. Međutim, taj bi iznos i dalje bio nešto veći u usporedbi s 2020., posljednjom godinom prethodnog VFO-a (vidjeti odlomke [2.23.](#) – [2.26.](#)).

2.62. Dug EU-a povećao se do kraja 2022. na 344,3 milijarde eura (2021.: 236,7 milijardi eura), uglavnom zbog novog zaduživanja u okviru instrumenta NGEU,

instrumenta SURE i makrofinancijske pomoći. Od tog zaduživanja samo instrument NGEU sa sobom nosi kamatni rizik za proračun EU-a. Neto kamate plaćene na zaduživanje u okviru instrumenta NGEU 2022. iznosile su 0,5 milijardi eura (vidjeti odlomke [2.27.](#) – [2.31.](#)).

2.63. Izloženost proračuna EU-a, koja se sastoji od jamstava na zaduživanje povezano sa zajmovima isplaćenima u okviru nekoliko instrumenata financiranja i nepredviđenih obveza koje proizlaze iz proračunskih jamstava EU-a, povećala se s 205 milijardi eura 2021. na 248 milijardi eura 2022. To je uglavnom posljedica dodatnih zajmova državama članicama u okviru RRF-a i instrumenta SURE te zajmova u okviru makrofinancijske pomoći Ukrajini. Povrh toga, krajem 2022. dodijeljen je dodatni iznos od 109 milijardi eura, koji još nije isplaćen, na ime zajmova u okviru RRF-a te 18 milijardi eura za zajmove Ukrajini koji joj trebaju biti dodijeljeni tijekom 2023. iz nedavno odobrene makrofinancijske pomoći plus. Stoga će izloženost proračuna EU-a i dalje rasti. Rizik od izloženosti proračuna EU-a djelomično je ublažen jamstvima primljenima od država članica i sredstvima iz zajedničkog fonda za rezervacije. Iznosi kojima upravlja zajednički fond za rezervacije narasli su s 12,3 milijarde eura 2021. na 14,4 milijarde eura 2022. (vidjeti odlomke [2.32.](#) – [2.39.](#)).

2.64. Izloženost proračuna EU-a 2022. u vezi s Ukrajinom više se nego udvostručila u odnosu na 2021. (sa 7 milijardi eura na 16 milijardi eura). Odobravanje dodatnog iznosa od 18 milijardi eura za makrofinancijsku pomoć plus krajem 2022. znatno će povećati tu izloženost za buduće proračune. Nadalje, budući da se za taj dodatni iznos od 18 milijardi eura ne zahtijeva izdvajanje rezervacija, povećava se rizik za buduće proračune EU-a. Svi povezani gubitci morat će se pokriti iz budućih proračuna EU-a ili iz „prostora u proračunu”, tj. razlike između gornje granice VFO-a i gornje granice vlastitih sredstava (vidjeti odlomke [2.40.](#) – [2.44.](#)).

2.65. Usporednom i zakašnjelom primjenom nekoliko instrumenata povećava se rizik od gubitka sredstava za države članice. Većina država članica počela je dodjeljivati financijska sredstva projektima tek krajem 2022. zbog kašnjenja u odobravanju zakonodavstva, a time i sporazuma o partnerstvu i programa. Ako se tijekom 2024. i 2025. primjena fondova pod podijeljenim upravljanjem ne ubrza u znatnoj mjeri, rizik od opoziva sredstava u kasnijoj fazi tog razdoblja eksponencijalno će se povećati (vidjeti odlomke [2.45.](#) – [2.49.](#)).

2.66. Visoka inflacija utječe na proračun EU-a na nekoliko načina. Njome se smanjuje kupovna moć, posebno povećavaju fiksni troškovi, kao što su administrativni troškovi i troškovi financiranja, te ona utječe i na udio prihoda iz različitih izvora (vidjeti odlomke [2.50.](#) – [2.57.](#)).

Preporuke

Preporuka 2.1. – Potrebno je znatno smanjiti razinu nepodmirenih obveza

S obzirom na visoku razinu nepodmirenih obveza za koje predstoji plaćanje iz budućih proračuna EU-a Komisija bi trebala utvrditi načine na koje bi se državama članicama pomoglo da ubrzaju iskorištavanje fondova EU-a, posebno fondova pod podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama, uz poštovanje dobrog financijskog upravljanja.

Ciljni rok provedbe: kraj 2026.

Preporuka 2.2. – Potrebno je procijeniti učinak visoke inflacije na proračun EU-a tijekom nekoliko godina

Komisija bi trebala procijeniti učinak koji na proračun EU-a ima visoka inflacija koja se nastavlja tijekom nekoliko godina i utvrditi alate za ublažavanje ključnih rizika koji iz toga proizlaze. U tom bi pogledu Komisija trebala zaštititi sposobnost proračuna EU-a da ispuní svoje pravne i ugovorne obveze, kao što je namirivanje rastućih troškova financiranja.

Ciljni rok provedbe: kraj 2024.

Preporuka 2.3. – Potrebno je zajamčiti održivost u pogledu izloženosti proračuna EU-a

S obzirom na sve veću izloženost proračuna EU-a zaduživanju zbog dodatnih potreba za plaćanjima, kao što su potrebe uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19 i ruskom ratnom agresijom na Ukrajinu, te potreba koje proizlaze iz proračunskih jamstava, Komisija bi trebala poduzeti sve odgovarajuće mjere potrebne kako bi se zajamčilo da njezini instrumenti za ublažavanje rizika, kao što je zajednički fond za rezervacije, imaju dostatne kapacitete te objavljivati svoju procjenu ukupne godišnje izloženosti.

Ciljni rok provedbe: kraj 2025.

Poglavlje 3.

Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	3.1. – 3.3.
Dio 1. – Rezultati revizija uspješnosti koje je Sud proveo: ključne poruke	3.4. – 3.76.
Uvod	3.4. – 3.10.
Odgovor EU-a na pandemiju bolesti COVID-19 i oporavak nakon krize	3.11. – 3.22.
Uvod	3.11.
Ključne poruke Suda	3.12. – 3.16.
Glavni institucijski dionici	3.17. – 3.22.
Povećanje gospodarske konkurentnosti EU-a u korist svih građana	3.23. – 3.39.
Uvod	3.23.
Ključne poruke Suda	3.24. – 3.33.
Glavni institucijski dionici	3.34. – 3.39.
Otpornost na prijetnje sigurnosti EU-a i poštovanje europskih vrijednosti slobode, demokracije i vladavine prava	3.40. – 3.51.
Uvod	3.40.
Ključne poruke Suda	3.41. – 3.45.
Glavni institucijski dionici	3.46. – 3.51.
Klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi	3.52. – 3.65.
Uvod	3.52.
Ključne poruke Suda	3.53. – 3.58.
Glavni institucijski dionici	3.59. – 3.65.
Fiskalne politike i javne financije u EU-u	3.66. – 3.76.
Uvod	3.66.
Ključne poruke Suda	3.67. – 3.71.
Glavni institucijski dionici	3.72. – 3.76.

Dio 2. – Praćenje provedbe preporuka iz izvješća Suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2019. 3.77. – 3.80.

Dio 3. – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2019. 3.81. – 3.102.

Uvod 3.81. – 3.84.

Opažanja 3.85. – 3.101.

Udio preporuka koje su subjekti revizije u potpunosti prihvatili smanjio se u neznatnoj mjeri 3.85. – 3.86.

Udio preporuka provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri također se smanjio u neznatnoj mjeri 3.87. – 3.88.

Od preporuka upućenih Europskoj komisiji njih 73 % provedeno je u potpunosti ili u većoj mjeri 3.89. – 3.95.

Od preporuka upućenih drugim subjektima revizije njih 56 % provedeno je u potpunosti ili u većoj mjeri 3.96. – 3.98.

Smanjio se udio pravodobno provedenih preporuka 3.99. – 3.100.

Razina provedbe u korelaciji je s mjerom u kojoj su subjekti revizije prihvatili revizijske preporuke 3.101.

Zaključak 3.102.

Prilozi

Prilog 3.1 – Praćenje provedbe prethodnih preporuka iz „Izvješća Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2019.”

Prilog 3.2 – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2019. – Europska komisija

Prilog 3.3 – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2019. – drugi subjekti revizije

Prilog 3.4 – Tematska izvješća iz kojih su sve preporuke Komisiji provedene u potpunosti ili u većoj mjeri

Uvod

3.1. Sud svake godine analizira niz aspekata u vezi s *uspješnošću i rezultatima* ostvarenima s pomoću proračuna EU-a, koji izvršava Komisija u suradnji s državama članicama¹.

3.2. Sud je godišnja izvješća za financijske godine od 2019. do 2021. probno podijelio na dva dijela. Prvi dio odnosio se na pouzdanost računovodstvene dokumentacije EU-a te *zakonitost i pravilnost* povezanih *transakcija*, dok je drugi dio obuhvaćao uspješnost *programa* potrošnje u okviru proračuna EU-a. Sud se od financijske godine 2022. odlučio vratiti jedinstvenom godišnjem izvješću koje sadržava poglavlje o uspješnosti.

3.3. Ove godine poglavlje o uspješnosti obuhvaća sljedeće teme:

- Dio 1. – rezultati i ključne poruke iz tematskih izvješća Suda o uspješnosti objavljenih 2022. te povezane informacije Komisije i proračunskih i zakonodavnih tijela (Europskog parlamenta i Vijeća);
- Dio 2. – provedba preporuka iz izvješća Suda o uspješnosti proračuna EU-a za 2019.;
- Dio 3. – provedba preporuka koje je Sud iznio u tematskim izvješćima objavljenima 2019.

¹ Članak 317. Ugovora o funkcioniranju EU-a.

Dio 1. – Rezultati revizija uspješnosti koje je Sud proveo: ključne poruke

Uvod

3.4. Sud tematskim izvješćima ispituje s koliko se uspjeha pri izvršenju proračuna EU-a primjenjuju načela *dobrog financijskog upravljanja*². Njima su obuhvaćeni ključni ciljevi u pogledu uspješnosti i usklađenosti. Sud je 2022. objavio 28 tematskih izvješća u kojima su obrađeni mnogi od izazova s kojima se EU suočava u različitim područjima potrošnje i politika EU-a.

3.5. Revizijske aktivnosti Suda bile su usmjerene na sljedeća strateška područja, koja Sud smatra prioritetnima u skladu sa svojom [strategijom za razdoblje 2021. – 2025.](#):

- odgovor EU-a na pandemiju bolesti COVID-19 i oporavak nakon krize;
- povećanje gospodarske konkurentnosti EU-a u korist svih građana;
- otpornost na prijetnje sigurnosti EU-a i poštovanje europskih vrijednosti slobode, demokracije i vladavine prava;
- klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi; i
- fiskalne politike i javne financije u EU-u.

3.6. Na [slici 3.1.](#) prikazan je pregled svih tematskih izvješća objavljenih 2022. po strateškim područjima.

² Članak 33. [Financijske uredbe](#).

Slika 3.1. – Strateška područja Suda obuhvaćena tematskim izvješćima iz 2022.

 Odgovor na pandemiju bolesti COVID-19	▪ TI 13/2022: Slobodno kretanje u EU-u tijekom pandemije bolesti COVID-19 ▪ TI 18/2022: Institucije EU-a i COVID-19 ▪ TI 19/2022: Nabava cjepiva protiv bolesti COVID-19 u EU-u ▪ TI 21/2022: Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost ▪ TI 28/2022: Privremena potpora radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (instrument SURE)
 Konkurentnost	▪ TI 03/2022: Uvođenje 5G mreža u EU-u ▪ TI 06/2022: Prava intelektualnog vlasništva u EU-u ▪ TI 07/2022: Instrumenti za internacionalizaciju malih i srednjih poduzeća ▪ TI 08/2022: Potpora iz EFRR-a za konkurentnost malih i srednjih poduzeća ▪ TI 15/2022: Mjere za širenje sudjelovanja u programu Obzor 2020. ▪ TI 16/2022: Podatci u području zajedničke poljoprivredne politike ▪ TI 23/2022: Sinergije između programa Obzor 2020. i europskih strukturnih i investicijskih fondova ▪ TI 24/2022: Mjere e-uprave usmjerene na poduzeća
 Otpornost i europske vrijednosti	▪ TI 01/2022: Potpora EU-a vladavini prava na zapadnom Balkanu ▪ TI 05/2022: Kibersigurnost institucija, tijela i agencija EU-a ▪ TI 14/2022: Odgovor Komisije na prijevare u području zajedničke poljoprivredne politike ▪ TI 27/2022: Potpora EU-a prekograničnoj suradnji sa susjednim zemljama
 Klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi	▪ TI 02/2022: Energetska učinkovitost u poduzećima ▪ TI 09/2022: Potrošnja sredstava u području klime u okviru proračuna EU-a za razdoblje 2014. – 2020. ▪ TI 10/2022: Program LEADER i lokalni razvoj pod vodstvom zajednice ▪ TI 12/2022: Trajnost projekata ruralnog razvoja ▪ TI 20/2022: Mjere EU-a za suzbijanje nezakonitog ribolova ▪ TI 22/2022: Potpora EU-a rudarskim regijama
 Fiskalne politike i javne financije	▪ TI 04/2022: Investicijski fondovi ▪ TI 11/2022: Zaštita proračuna EU-a ▪ TI 17/2022: Vanjski konzultanti u Europskoj komisiji ▪ TI 25/2022: Provjera podataka o bruto nacionalnom dohotku za financiranje proračuna EU-a ▪ TI 26/2022: Europska statistika

Izvor: Sud.

3.7. Subjekti nad kojima se provodi revizija imaju pravo odgovoriti na opažanja Suda³. Ti se odgovori, u kojima se navodi i prihvaćaju li se preporuke Suda, objavljuju zajedno s tematskim izvješćima Suda. Tematska izvješća objavljena 2022. sadržavala su 214 preporuka o širokom rasponu tema koje su uglavnom bile upućene Komisiji. Subjekti revizije u potpunosti su prihvatili 91 % preporuka koje im je Sud uputio.

3.8. Vijeće i Europski parlament mogu odlučiti analizirati tematska izvješća Suda. U okviru tog procesa Vijeće može pripremiti zaključke. U nekim slučajevima Vijeće ne donosi zaključke za tematska izvješća, primjerice u slučaju da je Komisija već podnijela zakonodavni prijedlog u području obuhvaćenom tematskim izvješćem Suda.

3.9. U Europskom parlamentu Odbor za proračunski nadzor (CONT) glavni je odbor koji ispituje tematska izvješća Suda. Odbor CONT može odlučiti imenovati člana odbora zaduženog za određeno tematsko izvješće, koji pod vlastitom odgovornošću može pripremiti radni dokument. Ako se radni dokument pripremi, u njemu će se obično sažeti opažanja Suda i predstaviti preporuke člana odbora CONT u pogledu tih pitanja. Preporukama se ne zastupaju stajališta cijelog odbora ili stajališta Parlamenta. U nekim se slučajevima tematska izvješća predstavljaju samo u odborima specijaliziranim za njihov predmet. U tim se slučajevima radni dokumenti ne pripremaju. Određeni elementi specijalnih izvješća Suda mogu se uključiti u rezolucije koje se odnose na godišnji postupak *davanja razrješnice*. U takvim situacijama opažanja u tim rezolucijama formalno čine stajalište Europskog parlamenta. U svojoj rezoluciji o razrješnici za 2021., koja je usvojena u svibnju 2023., Europski parlament⁴ podupro je preporuke Suda iz godišnjeg izvješća, kao i iz predmetnih tematskih izvješća.

3.10. U odlomcima u nastavku Sud iznosi ključne poruke iz tematskih izvješća po strateškom području, dopunjene pregledom upućivanja na tematska izvješća Suda koje je iznio Vijeće i koje je iznio Europski parlament u rezoluciji o razrješnici. Sud je naveo i primjere ranih mjera koje je Komisija poduzela na temelju preporuka iznesenih u tematskim izvješćima objavljenima 2022. Time se dopunjuje stajalište Komisije kako je navedeno u njezinim odgovorima na tematska izvješća Suda i ne dovodi se u pitanje redovito praćenje provedbe preporuka koje Sud obavlja nakon tri godine.

³ *Ibid.*, članak 259.

⁴ [Rezolucija Europskog parlamenta od 10. svibnja 2023.](#) s primjedbama koje su sastavni dio odluka o razrješnici za izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2021., dio III. – Komisija i izvršne agencije.

Odgovor EU-a na pandemiju bolesti COVID-19 i oporavak nakon krize

Uvod

3.11. Sud je 2022. objavio pet tematskih izvješća o temama u strateškom području „Odgovor EU-a na pandemiju bolesti COVID-19 i oporavak nakon krize” (vidjeti [sliku 3.2.](#)).

Slika 3.2. – Tematska izvješća u strateškom području odgovora EU-a na pandemiju bolesti COVID-19 objavljena 2022.



Izvor: Sud.

Ključne poruke Suda

3.12. Jedna od posljedica krize uzrokovane bolešću COVID-19 bila je ta da su države članice uvele kontrole na unutarnjim granicama kako bi ograničile putovanja u svrhu suzbijanja širenja virusa. Sud je procijenio je li Komisija poduzela djelotvorne mjere za zaštitu prava na slobodno kretanje osoba tijekom pandemije bolesti COVID-19.

Zaključio je⁵ da su ograničenja pravnog okvira otežala Komisiji nadzor ograničenja koja su uvodile države članice. Nadalje, Komisija nije provodila odgovarajući nadzor kojim bi zajamčila usklađenost kontrola na unutarnjim granicama sa šengenskim zakonodavstvom. Unatoč Komisijinim inicijativama ograničenja putovanja koja su uvodile države članice uglavnom su bila nekoordinirana.

3.13. Sud je također preispitao kako su se institucije EU-a nosile s pandemijom bolesti COVID-19, njihovu razinu pripravnosti i iskustva koja su stekle. Zaključio je⁶ da su institucije EU-a bile otporne na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 zahvaljujući brzom i fleksibilnom odgovoru i njihovim prethodnim ulaganjima u digitalizaciju. Međutim, njihovi planovi kontinuiteta poslovanja nisu bili osmišljeni za dugoročne poremećaje, a procjena *učinkovitosti* novih načina rada obavljena je djelomično.

3.14. U izvješću Suda o mjerama EU-a za potporu državama članicama u borbi protiv bolesti COVID-19 zaključeno je⁷ da je EU osigurao raznolik spektar cjepiva za države članice, no postupak nabave započeo je kasnije od Ujedinjene Kraljevine i SAD-a. Pregovarači EU-a uspjeli su u ugovorima koji su kasnije sklopljeni s proizvođačima cjepiva osigurati bolje uvjete za ostvarenje ciljeva javne nabave EU-a. Sud je utvrdio i da je Komisija imala ograničen utjecaj na prevladavanje izazova u opskrbi te da je razmjer njezina *učinka* na povećanje proizvodnje cjepiva bio nejasan.

3.15. *Mehanizam za oporavak i otpornost* (RRF) čini središnji dio instrumenata za odgovor EU-a na pandemiju bolesti COVID-19. Sud je utvrdio⁸ da je Komisijino ocjenjivanje planova za oporavak i otpornost država članica, cjelokupno gledajući, bilo prikladno s obzirom na složenost tog procesa i vremenska ograničenja. Međutim, utvrdio je niz nedostataka u tom procesu, kao i rizike za uspješnu provedbu RRF-a. Primjerice:

- profili isplate bili su rezultat pregovora, a ne odraz povezanih troškova te Komisija još nije bila utvrdila metodologiju za izračun obustave ili djelomičnog smanjenja plaćanja (vidjeti odlomak [3.19.](#));
- neke ključne etape i ciljne vrijednosti nisu bile dovoljno jasne ili nisu obuhvaćale sve ključne faze provedbe određene mjere.

⁵ Tematsko izvješće [13/2022.](#)

⁶ Tematsko izvješće [18/2022.](#)

⁷ Tematsko izvješće [19/2022.](#)

⁸ Tematsko izvješće [21/2022.](#)

3.16. U izvješću Suda o *potpori radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji* (instrument SURE) utvrđeno je⁹ da iako postoje određeni pokazatelji da su financiranjem u okviru tog instrumenta obuhvaćeni milijuni osoba, nepostojanjem sveobuhvatnih podataka država članica ograničena je mogućnost Komisije da procijeni koliko je radnih mjesta bilo očuvano.

Glavni institucijski dionici

Primjeri mjera Komisije

3.17. Komisija je objavila dvije studije u kojima se analizira učinak mjera povezanih s granicama koje su države članice poduzele u borbi protiv bolesti COVID-19. Slično kao i u tematskom izvješću Suda o toj temi, ključni nalaz iz prve studije¹⁰ odnosio se na to da Komisijine smjernice o zatvaranju granica nisu bile sustavne.

3.18. Kako je navedeno u Komisijinu [godišnjem izvješću o unutarnjim revizijama koje su provedene 2021.](#), Služba za unutarnju reviziju naglasila je da bi glavne uprave i službe trebale nastaviti činiti sljedeće:

- primjereno procjenjivati rizike povezane s financijskim upravljanjem prouzročene pandemijom bolesti COVID-19; i
- utvrditi i provesti prikladne mjere za smanjenje rizika, primjerice prilagođavanje ili redefiniranje svojih strategija kontrole.

3.19. Komisija je u veljači 2023. objavila [okvir](#) za procjenu zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te metodologiju za utvrđivanje obustave plaćanja u okviru RRF-a.

⁹ Tematsko izvješće [28/2022.](#)

¹⁰ Europska komisija: „[Analysis of the impact of border-related measures taken by Member States in the fight against COVID-19](#)”, 2022.

Izjave Europskog parlamenta i Vijeća

3.20. Članovi Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor pripremili su radne dokumente za tri tematska izvješća u ovom području¹¹ od njih pet. Jedno izvješće¹² upućeno je drugim odborima, a za posljednje¹³ je pripremljen dokument s osnovnim informacijama u kojem su sažete njegove ključne poruke.

3.21. U rezoluciji Europskog parlamenta o razrješnici za 2021. upućuje se na četiri od pet izvješća¹⁴. Primjerice, kad je riječ o tematskom izvješću o nabavi cjepiva, Parlament je izrazio žaljenje zbog toga što Komisija Suda nije dostavila dodatne informacije povezane sa sadržajem tih ugovora. Kad je riječ o izvješću Suda o ocjenjivanju nacionalnih planova za oporavak i otpornost, Parlament je pozvao Komisiju da izvijesti tijelo nadležno za davanje razrješnice o tome na koji se način svaki zahtjev za plaćanje odnosi na broj ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje treba dostići za svaku državu članicu te da predloži mjere kojima se jamči dostizanje svih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti do 31. kolovoza 2026.

3.22. Vijeće je pripremlilo zaključke za dva tematska izvješća u tom području od njih pet¹⁵. Cjelokupno gledajući, u zaključcima su se poduprle preporuke Suda te su u njima navedene dodatne primjedbe. Primjerice:

- u zaključcima Vijeća o tematskom izvješću Suda o otpornosti institucija EU-a tijekom krize uzrokovane bolešću COVID-19¹⁶ istaknuta je potreba za pažljivim razmatranjem i određivanjem prioriteta u pogledu učinka novih načina rada u institucijama EU-a na okoliš u sklopu njihovih dugoročnih strategija upravljanja nekretninama i *ozelenjivanja*;
- u zaključcima Vijeća o tematskom izvješću Suda o nabavi cjepiva¹⁷ Komisija je pozvana da provede neovisnu evaluaciju prikladnosti postupaka za procjenu

¹¹ Tematska izvješća [18/2022](#), [19/2022](#) i [21/2022](#).

¹² Tematsko izvješće [13/2022](#).

¹³ Tematsko izvješće [28/2022](#).

¹⁴ Tematska izvješća [18/2022](#), [19/2022](#), [21/2022](#) i [28/2022](#).

¹⁵ Tematska izvješća [18/2022](#) i [19/2022](#).

¹⁶ Tematsko izvješće [18/2022](#).

¹⁷ Tematsko izvješće [19/2022](#).

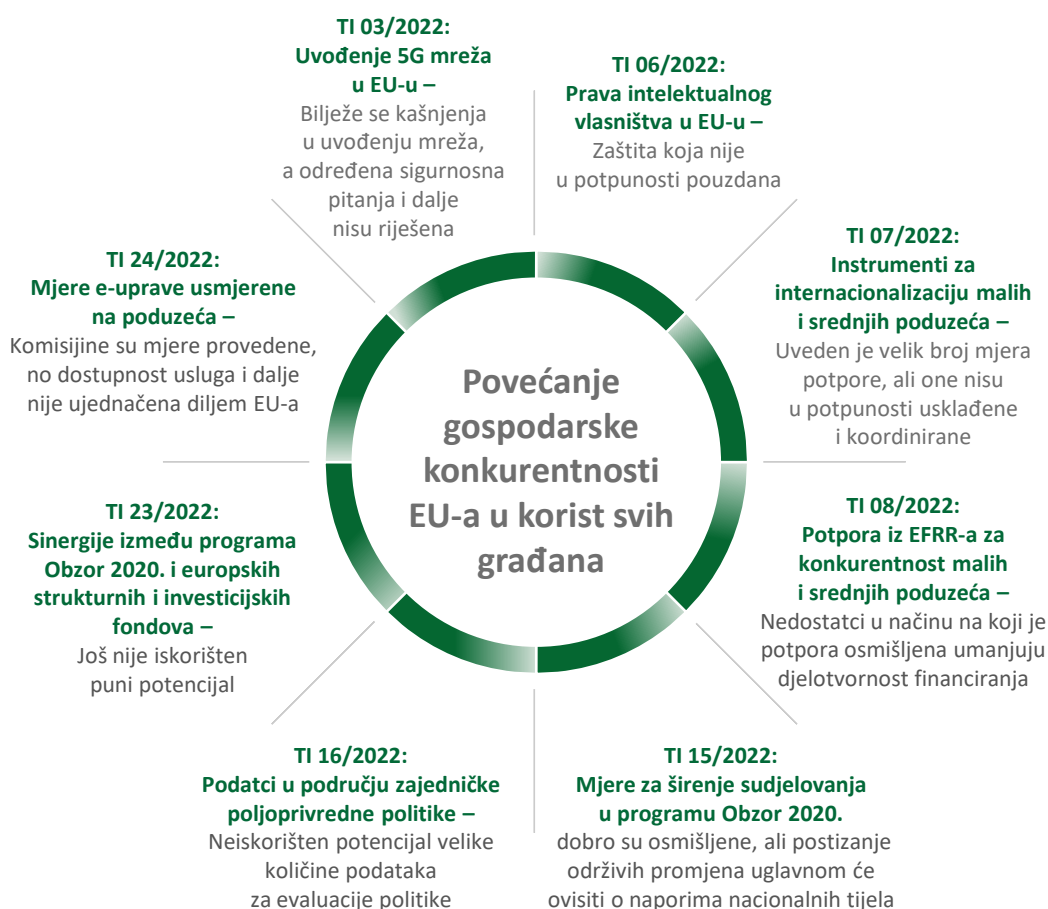
djelotvornosti iz perspektive javnog zdravlja, elemenata ugovornih odredbi i kriterija za odabir koje primjenjuje pregovarački tim.

Povećanje gospodarske konkurentnosti EU-a u korist svih građana

Uvod

3.23. Sud je 2022. objavio osam tematskih izvješća o temama u strateškom području „Povećanje gospodarske konkurentnosti EU-a u korist svih građana” (vidjeti [sliku 3.3.](#)). Sud je revizijske aktivnosti usmjerio na potporu EU-a poduzećima, istraživanju i inovacijama i digitalnom gospodarstvu te na prikupljanje i analizu podataka.

Slika 3.3. – Tematska izvješća u strateškom području konkurentnosti EU-a objavljena 2022.



Izvor: Sud.

Ključne poruke Suda

3.24. Sud je ispitao je li *Europski fond za regionalni razvoj* (EFRR) doprinio povećanju konkurentnosti *malih i srednjih poduzeća* (MSP-ovi). Sud je zaključio¹⁸ da, iako je potporom iz EFRR-a za razdoblje 2014. – 2020. povećana spremnost MSP-ova na ulaganja, njezina djelotvornost u povećanju njihove konkurentnosti umanjena je nedostatcima u pristupu financiranju koji su primijenila *upravljajuća tijela* u državama članicama. U većini programa u okviru EFRR-a pozivima na podnošenje prijedloga nije pružen odgovor na sve relevantne prepreke konkurentnosti s kojima se susreću MSP-ovi. Postupci odabira nisu bili osmišljeni s ciljem dodjele sredstava najkonkurentnijim projektnim prijedlozima.

3.25. Sud je proveo reviziju nad strategijom EU-a za internacionalizaciju MSP-ova i nad dvjema ključnim inicijativama u tom području: Europskom poduzetničkom mrežom i inicijativom *Startup Europe*. Utvrdio je¹⁹ da su u toj strategiji pravilno utvrđene glavne prepreke te da su države članice uvele brojne mjere za potporu internacionalizaciji MSP-ova. Međutim, nije postojao ažurirani popis svih relevantnih mjera u tom području te financijska održivost mjera EU-a nije uvijek uzeta u obzir u dovoljnoj mjeri.

3.26. Sud je provjerio je li Komisija zajamčila nužne zakonodavne mjere i mjere potpore za zaštitu žigova, dizajna i oznaka zemljopisnog podrijetla EU-a. Utvrdio je²⁰ da je Komisija uspostavila odgovarajuće zakonodavne mjere i mjere potpore za zaštitu žigova EU-a. Međutim, zakonodavstvo EU-a o dizajnima bilo je nepotpuno i zastarjelo te su postojali nedostatci u zakonodavstvu koje se odnosi na oznake zemljopisnog podrijetla. Nadalje, Sud je utvrdio nedostatke u okviru za upravljanje i odgovornost Ureda EU-a za intelektualno vlasništvo te nedostatke u okviru EU-a za provedbu prava intelektualnog vlasništva.

3.27. Sud je 2022. dovršio dvije revizije u području potpore istraživanju i inovacijama: prva se odnosila na širenje sudjelovanja u programu *Obzor 2020.*, a druga na sinergije između tog programa i *europskih strukturnih i investicijskih fondova* (ESI fondovi).

¹⁸ Tematsko izvješće 08/2022.

¹⁹ Tematsko izvješće 07/2022.

²⁰ Tematsko izvješće 06/2022.

3.28. Sud je procijenio jesu li mjere širenja u okviru programa Obzor 2020. bile primjerene svojoj svrsi. Utvrdio je²¹ da iako se tim mjerama mogao dati početni poticaj napretku u području istraživanja i inovacija u zemljama primateljicama potpore, postizanje istinskih održivih promjena ovisilo je o tome hoće li nacionalne vlade u potpunosti ispuniti svoju ulogu u utvrđivanju istraživanja i inovacija kao prioriteta, i u smislu ulaganja i u smislu reformi.

3.29. Sud je procijenio jesu li Komisija i relevantna nacionalna/regionalna tijela poduzela odgovarajuće mjere za uspostavu sinergija između programa Obzor 2020. i ESI fondova. Zaključio je²² da su u provedbi sinergija postojale razlike. Primjerice, iako su planirane mjere za stvaranje sinergija u pripremnoj fazi (potpora iz ESI fondova za aktivnosti izgradnje kapaciteta kako bi *korisnici* potom imali veće izgleda za dobivanje financijskih sredstava iz programa Obzor 2020.) dobro provedene, mjere za stvaranje sinergija u fazi primjene (sredstva iz ESI fondova za daljnji razvoj rezultata projekata u okviru programa Obzor 2020.) provedene su u rijetkim slučajevima.

3.30. 5G mreža ima stratešku važnost za jedinstveno tržište EU-a, ali donosi i sigurnosne rizike. Sud je ispitao je li Komisija državama članicama pružila djelotvornu potporu u njihovu ostvarivanju ciljeva EU-a za usklađeno uvođenje 5G mreža i rješavanje sigurnosnih pitanja u vezi s 5G mrežama. Revizijom je utvrđeno²³ da su postojala kašnjenja u uvođenju 5G mreža u državama članicama. Iako je Komisija pružila potporu državama članicama, nije jasno utvrdila očekivanu razinu kvalitete 5G usluga.

3.31. Sud je proveo reviziju u pogledu toga jesu li Komisijine mjere e-uprave usmjerene na poduzeća bile djelotvorne. Zaključio je²⁴ da je Komisija podupirala uvođenje rješenja e-uprave u državama članicama s pomoću projekata financiranih sredstvima EU-a, pružanjem tehničke potpore i poticanjem suradnje među nacionalnim tijelima. Međutim, iako je Komisija dovršila provedbu akcijskog plana EU-a u tom području, nisu sve novoosmišljene digitalne javne usluge bile dostupne u cijelom EU-u.

²¹ Tematsko izvješće 15/2022.

²² Tematsko izvješće 23/2022.

²³ Tematsko izvješće 03/2022.

²⁴ Tematsko izvješće 24/2022.

3.32. Jedna revizija odnosila se na prikupljanje i analizu podataka u okviru *zajedničke poljoprivredne politike* (ZPP), za koju se izdvaja više od trećine proračunskih sredstava EU-a. Sud je procijenio je li Komisija na dobar način upotrebljavala podatke i njihovu analitičku obradu za analizu politike ZPP-a.

3.33. Utvrdio je²⁵ da je Komisija raspolagala velikim količinama podataka za izradu, praćenje i evaluaciju ZPP-a te da se za analizu podataka koje je prikupila od država članica uglavnom koristila tradicionalnim alatima. Međutim, postojećim podacima i alatima u okviru ZPP-a koji su dostupni Komisiji nisu se pružili određeni važni elementi koji su bili potrebni za utemeljeno oblikovanje politike. Komisija je poduzela nekoliko inicijativa radi bolje upotrebe postojećih podataka, ali i dalje su postojale prepreke u ostvarivanju optimalne upotrebe podataka koji se prikupljaju.

Glavni institucijski dionici

Primjeri mjera Komisije

3.34. Komisija je objavila nekoliko zakonodavnih prijedloga u vezi s pravima intelektualnog vlasništva, uključujući prijedlog za preispitivanje sustava [oznaka zemljopisnog podrijetla](#) za poljoprivredne proizvode u ožujku 2022. i prijedlog uredbe o [zaštiti oznaka zemljopisnog podrijetla](#) za obrtničke i industrijske proizvode u travnju 2022. Nadalje, Komisija je u studenome 2022. predstavila prijedlog uredbe o [dizajnu Zajednice](#) i prijedlog direktive o [pravnoj zaštiti dizajna](#).

3.35. U studenome 2022. objavljena je [obavijest Komisije pod nazivom „Sinergije između programâ Obzora Europa i Europskog fonda za regionalni razvoj”](#). Njezina je svrha iznijeti pregled novih mogućnosti dostupnih upravljačkim tijelima programa kohezijske politike, nacionalnim kontaktnim točkama za program *Obzor Europa* i nositeljima/predlagateljima projekata u okviru tog programa.

3.36. U rujnu 2022. donesena je [Provedbena uredba Komisije \(EU\) 2022/1475](#) o utvrđivanju detaljnih pravila za evaluaciju strateških planova u okviru zajedničke poljoprivredne politike i pružanje informacija za praćenje i evaluaciju. Njome se utvrđuje opseg podataka koje su države članice dužne dostaviti Komisiji radi praćenja i evaluacije ZPP-a.

²⁵ Tematsko izvješće [16/2022](#).

Izjave Europskog parlamenta i Vijeća

3.37. Članovi Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor pripremili su radne dokumente za četiri tematska izvješća²⁶ od njih osam u tom području, dok su ostala četiri tematska izvješća upućena drugim odborima. U rezoluciju Europskog parlamenta o razrješnici za 2021. uključena su upućivanja na četiri tematska izvješća od njih osam²⁷.

3.38. Vijeće je objavilo zaključke za svih osam tematskih izvješća u tom strateškom području. Cjelokupno gledajući, u tim su se zaključcima poduprle preporuke Suda te su u njima navedene dodatne primjedbe. Primjerice:

- u zaključcima Vijeća o izvješću Suda o uvođenju 5G mreža Komisija je pozvana da surađuje s državama članicama kako bi se preporučile politike i mjere za dostizanje europskih ciljnih vrijednosti povezivosti i ostvarivanje pokrivenosti svih naseljenih područja EU-a 5G mrežama do 2030., uzimajući pritom u obzir ključne geopolitičke i gospodarske čimbenike.
- u zaključcima Vijeća o izvješću Suda o [zaštiti prava intelektualnog vlasništva](#) Komisija je također pozvana da bez daljnje odgode predstavi odgovarajući zakonodavni prijedlog kako bi zaštita dizajna postala dostupnija i privlačnija stvarateljima i poduzećima.
- u zaključcima Vijeća o izvješću Suda o programu Obzor 2020. Komisija je pozvana i da ocijeni učinak mjera širenja na sudjelovanje u programu jer su one uvedene kako bi se povećalo sudjelovanje država članica s lošim rezultatima u području istraživanja i inovacija.
- u zaključcima Vijeća o izvješću Suda o sinergijama između programa Obzor 2020. i ESI fondova navodi se da nastojanje da se ostvare sinergije među fondovima ne bi trebalo utjecati na evaluaciju prijedloga u okviru programa Obzor Europa i poziva Komisiju da posveti odgovarajuću pozornost mogućim neželjenim učincima sinergija i da po potrebi poduzme mjere predostrožnosti.

²⁶ Tematska izvješća [06/2022](#), [08/2022](#), [16/2022](#) i [23/2022](#).

²⁷ Tematska izvješća [07/2022](#), [08/2022](#), [15/2022](#) i [16/2022](#).

- o u zaključcima Vijeća o izvješću Suda o e-upravi Komisija se poziva da zajamči usklađenost između potrebnih mjera i relevantnih *financijskih instrumenata* koji bi mogli pomoći državama članicama u postizanju digitalne transformacije njihovih javnih usluga.

3.39. Međutim, kad je riječ o potpori iz EFRR-a za konkurentnost MSP-ova, Vijeće nije podržalo preporuku Suda u pogledu toga da bi postupci odabira trebali biti osmišljeni s ciljem dodjele financijskih sredstava najkonkurentnijim projektnim prijedlozima. Umjesto toga, složilo se s Komisijom u vezi s tim da je upravljačko tijelo u konačnici odgovorno za osmišljavanje odgovarajućih ambicioznih postupaka odabira i kriterija za odabir operacija. Unatoč tomu, Vijeće je pozvalo Komisiju da razmotri prednosti i nedostatke konkurentnih i nekonkurentnih postupaka odabira na pojedinačnoj osnovi.

Otpornost na prijetnje sigurnosti EU-a i poštovanje europskih vrijednosti slobode, demokracije i vladavine prava

Uvod

3.40. Sud je 2022. objavio četiri tematska izvješća o temama u strateškom području „Otpornost na prijetnje sigurnosti Europske unije i poštovanje europskih vrijednosti slobode, demokracije i vladavine prava” (vidjeti [sliku 3.4.](#)). Kad je riječ o vanjskim prijetnjama EU-u, revizijske aktivnosti Suda bile su usmjerene na vladavinu prava i prekograničnu suradnju, dok je u pogledu unutarnjih prijetnji Sud bio usmjeren na kibersigurnost i *prijevaru*.

Slika 3.4. – Tematska izvješća u strateškom području otpornosti i europskih vrijednosti objavljena 2022.



Izvor: Sud.

Ključne poruke Suda

3.41. Vladavina prava jedna je od temeljnih vrijednosti na kojima počiva EU i ključan je uvjet za pristupanje *zemalja kandidatkinja* EU-u. Sud je revizijom provjerio je li potpora EU-a vladavini prava na zapadnom Balkanu u razdoblju 2014. – 2020. bila djelotvorna. Utvrdio je²⁸ da su mjere EU-a doprinijele reformama u tehničkim i operativnim područjima, kao što su poboljšanje učinkovitosti pravosuđa i izrada relevantnog zakonodavstva, ali i da su imale slab opći učinak na temeljne reforme vladavine prava u predmetnoj regiji. Jedan je od ključnih razloga bio taj što na domaćoj sceni nije postojala dovoljna politička volja za pokretanje potrebnih reformi. Nadalje, u okviru instrumenta IPA II nisu postojale odredbe o strogom uvjetovanju kojima bi se spor napredak u provedbi reformi u području vladavine prava izravno povezao s ograničenjima financiranja drugih sektora.

²⁸ Tematsko izvješće 01/2022.

3.42. Prekogranična suradnja jedan je od ključnih elemenata politike susjedstva EU-a, kojim je obuhvaćeno 16 zemalja duž njegove *vanjske granice*. Sud je ispitao je li programima prekogranične suradnje djelotvorno ojačana teritorijalna suradnja sa zemljama koje graniče s EU-om.

3.43. Zaključio je²⁹ da je u okviru programa za razdoblje 2014. – 2020. pružena relevantna i dragocjena potpora regijama s obje strane vanjske granice EU-a, ali da se s početkom provedbe tih programa znatno kasnilo. Zbog ruske invazije na Ukrajinu Komisija je obustavila sporazume o financiranju za programe s Rusijom i Bjelorusijom, a provedba devet od 17 programa predloženih za razdoblje 2021. – 2027. koji uključuju te dvije zemlje ozbiljno je dovedena u pitanje.

3.44. Zbog osjetljivih informacija koje obrađuju, institucije, tijela i agencije EU-a privlačne su mete potencijalnih napadača. U reviziji kibersigurnosti institucija EU-a zaključeno je³⁰ da one nisu dosegnule razinu kiberpripravnosti koja bi bila razmjerna prijetnjama. Nisu imale dosljedan pristup problematici kibersigurnosti, ponekad nisu primjenjivale ni osnovne kontrole i ključne dobre prakse u području kibersigurnosti te nije bilo ni sustavnog osposobljavanja o toj temi.

3.45. Sud je ispitao je li Komisija poduzela odgovarajuće mjere u pogledu prijevара u rashodima u okviru ZPP-a i je li utvrdila rizike od prijevара koji utječu na rashode u okviru ZPP-a te je li na njih pravilno odgovorila. Utvrdio je³¹ da je Komisija odgovorila na slučajeve prijevара u rashodima u okviru ZPP-a, ali da nije bila dovoljno proaktivna u suzbijanju učinka rizika od jagme za zemljištem na plaćanja u okviru ZPP-a, praćenju mjera država članica protiv prijevара i iskorištavanju potencijala novih tehnologija.

²⁹ Tematsko izvješće 27/2022.

³⁰ Tematsko izvješće 05/2022.

³¹ Tematsko izvješće 14/2022.

Glavni institucijski dionici

Primjeri mjera Komisije

3.46. Komisija je u prosincu 2022. objavila *radni dokument službi*³² u kojem se navodi jedinstven skup pokazatelja koji se trebaju upotrebljavati u svim relevantnim intervencijama kako bi se zajamčilo da se rezultati mogu objediniti te da se učinak i ishodi instrumenta IPA III mogu prikazati na jasniji način za cijeli instrument.

3.47. Komisija je u ožujku 2022. objavila zakonodavni prijedlog uredbe o *zajedničkom okviru za kibersigurnost*.

Izjave Europskog parlamenta i Vijeća

3.48. Članovi Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor pripremili su radne dokumente za dva tematska izvješća³³ Suda u tom strateškom području od njih četiriju, a jedno tematsko izvješće³⁴ upućeno je jednom drugom odboru.

3.49. U rezoluciju Europskog parlamenta o razrješnici za 2021. uključena su upućivanja na dva tematska izvješća od njih četiriju³⁵. Primjerice, kad je riječ o izvješću Suda o prijevarama u rashodima u okviru ZPP-a, Parlament je naglasio da su nedostaci u provjerama koje provode države članice podložne tomu da ih iskoriste počinitelji prijevara te da bi Komisija trebala bolje pratiti nacionalne mjere protiv prijevara, pružiti konkretnije smjernice i promicati primjenu novih tehnologija u sprječavanju i otkrivanju prijevara.

3.50. Do kraja ožujka 2023. Vijeće je izradilo nacрте zaključaka za sva četiri tematska izvješća u tom području. Cjelokupno gledajući, u tim su se zaključcima poduprle preporuke Suda te su u njima navedene dodatne primjedbe.

³² Radni dokument službi Komisije „*The Instrument for Pre-Accession assistance (IPA III) Results Framework*”, 2022.

³³ Tematska izvješća 01/2022 i 14/2022.

³⁴ Tematsko izvješće 05/2022.

³⁵ Tematska izvješća 01/2022 i 14/2022.

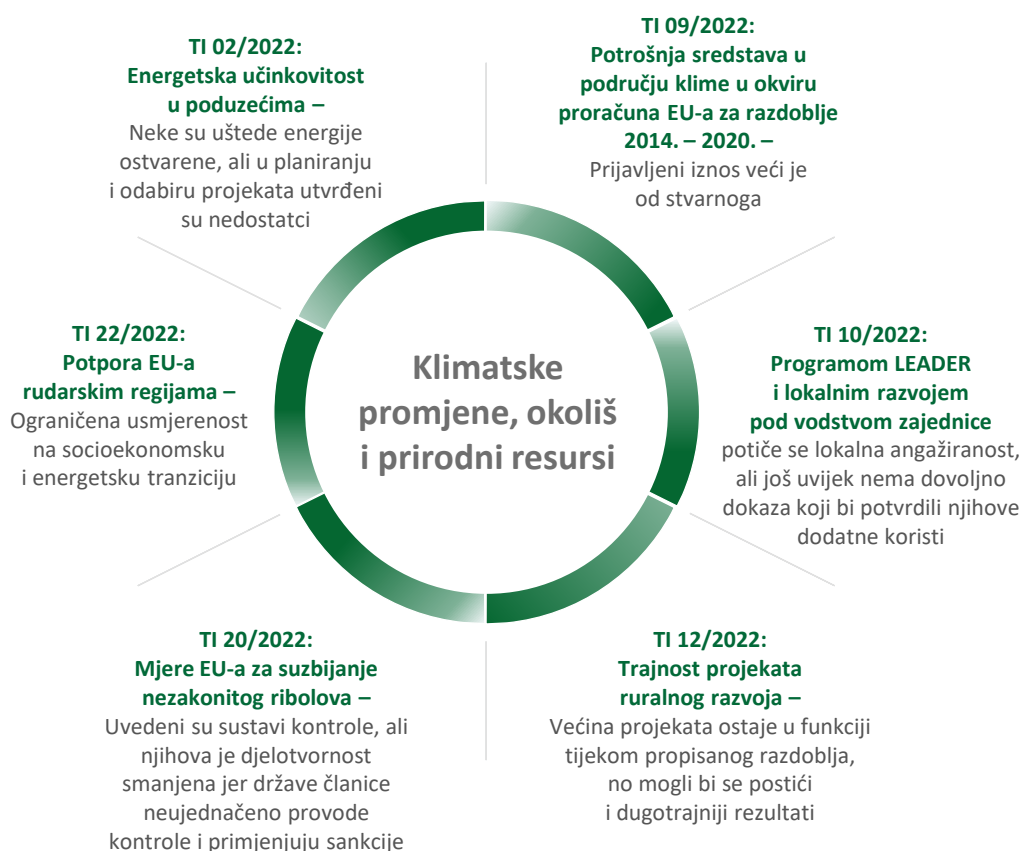
3.51. Primjerice, i u zaključcima Vijeća o tematskom izvješću Suda o prijevarama u okviru ZPP-a istaknuto je da je financijski učinak prijavljenih *nepravilnosti* koje se smatraju prijevaram općenito bio nizak te da broj nepravilnosti i povezani iznosi nisu bili izravan pokazatelj razine prijevara koje utječu na proračun EU-a.

Klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi

Uvod

3.52. Sud je 2022. objavio šest tematskih izvješća o temama u strateškom području „Klimatske promjene, okoliš i prirodni resursi”. Tri izvješća od tih šest odnosila su se na teme povezane s upravljanjem prirodnim resursima, dva su se odnosila na energetiku, a jedno na međusektorsku temu potrošnje proračunskih sredstava EU-a u području klime (vidjeti [sliku 3.5.](#)).

Slika 3.5. – Tematska izvješća u strateškom području klimatskih promjena, okoliša i prirodnih resursa objavljena 2022.



Izvor: Sud.

Ključne poruke Suda

3.53. EU je uveo program LEADER kao inicijativu s pristupom „odozdo prema gore” kojom se podupire razvoj ruralnih regija u nepovoljnom položaju provedbom projekata kojima se zadovoljavaju lokalne potrebe. Sud je ispitao jesu li primjenom tog programa ostvarene koristi kojima se opravdavaju njegovi dodatni troškovi i rizici, posebice u usporedbi s prevladavajućim programima potrošnje EU-a, koji se provode primjenom pristupa „odozgo prema dolje”. Zaključio je³⁶ da je pristup programa za ruralni razvoj LEADER doprinio poticanju lokalne angažiranosti, ali da nije bilo mnogo dokaza koji bi potvrdili da njegove koristi nadmašuju troškove i rizike koji iz njega proizlaze.

3.54. EU je od 2007. u okviru *programa ruralnog razvoja* potrošio otprilike 10 milijardi eura za diversifikaciju ruralnog gospodarstva i 15 milijardi eura za poboljšanje infrastrukture u ruralnim područjima. Ulaganja financirana u okviru tih programa općenito su morala ostati u funkciji pet godina. Sud je ispitao jesu li tim ulaganjima ostvarene trajne koristi. Utvrdio je³⁷ da je većina projekata ruralnog razvoja u vezi s infrastrukturom i diversifikacijom ostala u funkciji tijekom propisanog razdoblja trajnosti, ali da su se projekti diversifikacije često prestajali provoditi ubrzo nakon isteka tog razdoblja te da je uvid u koristi projekata tijekom određenog razdoblja bio ograničen.

3.55. Nezakoniti, neprijavljeni i neregulirani ribolov („nezakoniti ribolov”) jedna je od najvećih prijetnji morskim ekosustavima jer se njime ugrožavaju napori usmjereni na održivo upravljanje ribarstvom. Sud je ispitao okvir, mjere i potrošnju EU-a čiji je cilj spriječiti da proizvodi nezakonitog ribolova završe na tanjurima građana EU-a. Zaključio je³⁸ da se sustavima kontrole EU-a ublažio rizik od nezakonitog ribolova, ali da je njihova djelotvornost bila smanjena nejednakom provedbom kontrola i primjenom sankcija u državama članicama.

3.56. Povećanja energetske učinkovitosti i postupno ukidanje upotrebe ugljena ključni su čimbenici za ostvarenje cilja EU-a da do 2050. postane klimatski neutralan. Sud je procijenio jesu li financijska sredstva EU-a za povećanje energetske učinkovitosti u poduzećima potrošena na dobar način i je li potpora EU-a djelotvorno doprinijela socioekonomskoj i energetske tranziciji u regijama EU-a u kojima je industrija ugljena bila u padu.

³⁶ Tematsko izvješće [10/2022](#).

³⁷ Tematsko izvješće [12/2022](#).

³⁸ Tematsko izvješće [20/2022](#).

3.57. Sud je u izvješću o energetske učinkovitosti u poduzećima utvrdio³⁹ da Komisija nije obavila procjenu potencijala za uštede energije kao ni procjenu potreba za financiranjem te da planiranje financijskih sredstava u državama članicama nije bilo usklađeno s njihovim nacionalnim prioritetima u području energetske učinkovitosti. Sud je zaključio i⁴⁰ da je potpora EU-a rudarskim regijama imala ograničenu usmjerenost i ograničen učinak na otvaranje radnih mjesta i energetske tranziciju. Unatoč općem napretku ugljen je i dalje bio znatan izvor emisija stakleničkih plinova u određenim državama članicama.

3.58. Revizijom koju je proveo u pogledu djelovanja u području klime Sud je utvrdio je li Komisija prijavila relevantne i pouzdane informacije o potrošnji financijskih sredstava u području klime za razdoblje 2014. – 2020. Utvrdio je⁴¹ da je Komisija prikazala potrošnju u području klime većom od stvarne za najmanje 72 milijarde eura, uglavnom zato što je precijenila doprinos financiranja u području poljoprivrede, ali i financiranja u području infrastrukture i kohezije.

Glavni institucijski dionici

Primjeri mjera Komisije

3.59. Komisija je 2022. objavila [radni dokument službi](#) sa sažetkom *ex post evaluacija* programa ruralnog razvoja za razdoblje 2007. – 2013. Cjelokupno gledajući, zaključci sažetog izvješća o temama obuhvaćenima trima tematskim izvješćima Suda od njih četiriju u području ruralnog razvoja i rashoda u području klime bili su u skladu s nalazima Suda, iako su se u nekim slučajevima odnosili na različito *programsko razdoblje*. Ti su zaključci bili sljedeći:

- o samo je 6 % država članica i regija izvijestilo o pozitivnim učincima mjera zaštite okoliša povezanih s ublažavanjem klimatskih promjena. Međutim, ti bi se pozitivni učinci mogli smatrati usputnim pojavama, a ne rezultatom jasnog usmjeravanja u programima ruralnog razvoja;
- o pokazalo se da intervencije kojima se potiče diversifikacija ruralnog gospodarstva kratkoročno proizvode manje izravne i manje mjerljive učinke;

³⁹ Tematsko izvješće [02/2022](#).

⁴⁰ Tematsko izvješće [22/2022](#).

⁴¹ Tematsko izvješće [09/2022](#).

- o iako su ispitani dionici izrazili pozitivna mišljenja o pristupu programa LEADER, premalo izvješća sadržavalo je zaključke o tom pristupu, a mjerljivim pokazateljima nisu se mogle obuhvatiti njegove posebne značajke i ciljevi.

3.60. Komisija je u srpnju 2022. objavila [studiju](#) o zakonodavnim okvirima i sustavima za jamčenje provedbe zakonodavstva u državama članicama u vezi s pravilima EU-a o nezakonitom, neprijavljenom i nereguliranom ribolovu. U studiji su utvrđeni znatni nedostaci u mnogim zakonodavnim okvirima i nedostatak relevantnih sankcija.

3.61. Komisija je u prosincu 2022. objavila [smjernice](#) za države članice o ažuriranju njihovih nacionalnih energetske i klimatskih planova za razdoblje 2021. – 2030. Smjernicama se države članice potiče da povećaju svoje ambicije kako bi ubrzale zelenu tranziciju prema klimatskoj neutralnosti, uključujući postupno ukidanje energije dobivene iz ugljena, uz istodobno ublažavanje učinaka na društvo i zapošljavanje.

3.62. Komisija je u svibnju 2022. predstavila plan „[REPowerEU](#)“, prijedlog za smanjenje ovisnosti o fosilnim gorivima i ubrzanje zelene tranzicije.

Izjave Europskog parlamenta i Vijeća

3.63. Članovi Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor pripremili su radne dokumente za pet od šest tematskih izvješća u tom području⁴², a preostalo je izvješće upućeno jednom drugom odboru⁴³.

3.64. U rezoluciju Europskog parlamenta o razrješnici za 2021. uključena su upućivanja na dva tematska izvješća od njih šest⁴⁴. Primjerice, kad je riječ o izvješću Suda o potrošnji financijskih sredstava u području klime, Parlament je izrazio žaljenje što Komisija još nije ispravila nedostatke u pogledu prijavljenih brojki svoje nove metodologije.

⁴² Tematska izvješća [02/2022](#), [09/2022](#), [10/2022](#), [12/2022](#) i [22/2022](#).

⁴³ Tematsko izvješće [20/2022](#).

⁴⁴ Tematska izvješća [09/2022](#) i [10/2022](#).

3.65. Vijeće je pripremio zaključke za pet⁴⁵ od šest tematskih izvješća u tom području. Cjelokupno gledajući, u zaključcima Vijeća poduprle su se preporuke Suda te su u njima navedene dodatne primjedbe. Primjerice:

- u zaključcima Vijeća o izvješću Suda o pristupu programa ruralnog razvoja LEADER navedeno je da nije uvijek bilo moguće definirati i dostići željene ciljne vrijednosti zbog depopulacije ruralnih područja;
- u zaključcima Vijeća o izvješću Suda o trajnosti projekata u ruralnom razvoju navodi se da bi postupak odabira trebalo dodatno poboljšati te se napominje da je dugoročni učinak projekata kojima je dodijeljena potpora ključan za ruralni razvoj;
- u zaključcima Vijeća o izvješću Suda o energetske učinkovitosti u poduzećima naglašeno je da bi projekte energetske učinkovitosti koji se suočavaju s povećanjem cijena i poremećajima u lancu opskrbe trebalo uspješno dovršiti;
- u zaključcima Vijeća o izvješću Suda o potrošnji financijskih sredstava u području klime istaknuta je važnost uvođenja metodologije EU-a za praćenje klimatskih mjera koja je temeljita, pouzdana, jasno priopćena i utemeljena na znanstvenim dokazima kako bi se razmotrile najbolje prakse na nacionalnoj i lokalnoj razini.

Fiskalne politike i javne financije u EU-u

Uvod

3.66. Sud je 2022. objavio pet tematskih izvješća o temama u strateškom području „Fiskalne politike i javne financije u EU-u”. Tri izvješća od tih pet bavila su se proračunskim pitanjima EU-a, jedno investicijskim fondovima i jedno statistikom (vidjeti [sliku 3.6.](#)).

⁴⁵ Tematska izvješća 02/2022, 09/2022, 10/2022, 12/2022 i 22/2022.

Slika 3.6. – Tematska izvješća u strateškom području fiskalnih politika i javnih financija objavljena 2022.



Izvor: Sud.

Ključne poruke Suda

3.67. Pri upravljanju plaćanjima iz proračuna EU-a Komisija nastoji izbjeći sklapanje financijskih sporazuma s nepouzdanim drugim ugovornim stranama, primjerice onima koje su uključene u prijevaru. Revizijom koju je Sud proveo u pogledu stavljanja na „crnu listu” procijenjena je djelotvornost mjera koje je Komisija poduzela za postizanje tog cilja. Budući da Komisija sve češće angažira vanjske konzultante za pružanje niza savjetodavnih usluga i usluga potpore, Sud je ispitao je li to angažiranje obavljeno na način kojim se štite interesi EU-a i jamči ostvarivanje vrijednosti za uloženi novac.

3.68. Kad je riječ o prihodovnoj strani proračuna, u kojoj je *bruto nacionalni dohodak* (BND) država članica glavni izvor financiranja proračuna EU-a, Sud je procijenio je li Komisija djelotvorno i učinkovito upravljala najnovijim dovršenim ciklusom provjere BND-a (2016. – 2019.).

3.69. Ključni zaključci tih tematskih izvješća o proračunskim pitanjima bili su sljedeći:

- uvrštavanje subjekata koji podnose zahtjev za financijska sredstva EU-a na „crnu listu”⁴⁶ nije se upotrebljavalo djelotvorno jer nije postojao usklađen skup obveza za različite načine plaćanja. Primjerice, upotreba sustava isključenja nije bila obvezna za sredstva kojima su upravljale države članice;
- načinom na koji Komisija upravlja upotrebom usluga vanjskih konzultanata⁴⁷ nije se u potpunosti jamčilo ostvarivanje najveće vrijednosti za uloženi novac. Komisija nije u dostatnoj mjeri upravljala rizicima od prekomjerne ovisnosti i potencijalnih sukoba interesa te izvješćivala o korištenju uslugama konzultanata;
- Komisija je općenito djelotvorno utvrđivala visokorizična pitanja u pogledu provjera za doprinose koji se temelje na BND-u⁴⁸, ali nije se pravodobno usredotočila na rješavanje svih tih pitanja.

3.70. U području tržišta kapitala i investicijskih fondova⁴⁹ cilj je EU-a uspostaviti jedinstveno konkurentno tržište kojim se pruža veći izbor povoljnijih, ali pouzdanih investicijskih proizvoda i jamči financijska stabilnost. Sud je ispitao mjere koje EU provodi za uspostavu tog jedinstvenog tržišta za investicijske fondove. Zaključio je⁵⁰ da su mjere EU-a omogućile uspostavu jedinstvenog tržišta investicijskih fondova, ali i da njima još nisu bili ostvareni željeni ishodi jer su istinske prekogranične aktivnosti i koristi za ulagače i dalje bile ograničene. Nadzor nad fondovima i zaštita ulagača također nisu bili dovoljno dosljedni i djelotvorni.

3.71. Sud je procijenio je li Komisija pružila visokokvalitetnu europsku statistiku. Zaključio je⁵¹ da je Komisija pružila europsku statistiku koja je općenito dovoljno kvalitetna, ali utvrdio je niz nedostataka, uključujući nedostatke podataka u određenim područjima (npr. rad, poslovanje i zdravstvo).

⁴⁶ Tematsko izvješće [11/2022](#).

⁴⁷ Tematsko izvješće [17/2022](#).

⁴⁸ Tematsko izvješće [25/2022](#).

⁴⁹ Tematsko izvješće [04/2022](#).

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Tematsko izvješće [26/2022](#).

Glavni institucijski dionici

Primjeri mjera Komisije

3.72. Komisija je u svibnju 2022. objavila [studiju](#) kako bi doprinijela osmišljavanju strategije ulaganja za male ulagatelje koja je bila planirana za 2022. u okviru [akcijskog plana](#) za uniju tržišta kapitala iz 2020. Zaključci studije u skladu su s onima iz izvješća Suda.

3.73. Komisija je u svibnju 2022. objavila [prijedlog](#) preinake financijskih pravila koja se primjenjuju na opći proračun EU-a. U prijedlogu preinake uzete su u obzir preporuke iz tematskog izvješća Suda o uvrštavanju na „crnu listu” u pogledu isključivanja nepouzdanih drugih ugovornih strana iz procesa primanja financijskih sredstava i u pogledu proširenja sustava ranog otkrivanja i isključenja na sredstva u okviru *podijeljenog upravljanja*.

Izjave Europskog parlamenta i Vijeća

3.74. Članovi Odbora Europskog parlamenta za proračunski nadzor pripremili su radne dokumente za tri tematska izvješća⁵², dok su druga dva tematska izvješća upućena drugim odborima⁵³.

3.75. U rezoluciju Europskog parlamenta o razrješnici za 2021. uključena su upućivanja na dva tematska izvješća od njih pet⁵⁴. Primjerice, kad je riječ o izvješću Suda o uvrštavanju na „crnu listu”, Parlament je pozvao Komisiju da surađuje s njime na preinaci *Financijske uredbe* kako bi se EDES dodatno poboljšao i kako bi taj sustav postao učinkovit i djelotvoran alat. U vezi s izvješćem Suda o vanjskim konzultantima Parlament zahtijeva od Komisije da dodatno razvije svoj okvir kojim se uređuje angažiranje vanjskih konzultanata te da bolje iskoristi rezultate usluga vanjskih konzultanata.

⁵² Tematska izvješća [11/2022](#), [17/2022](#) i [25/2022](#).

⁵³ Tematska izvješća [04/2022](#) i [26/2022](#).

⁵⁴ Tematska izvješća [11/2022](#) i [17/2022](#).

3.76. Vijeće je pripremlilo zaključke za tri tematska izvješća Suda⁵⁵ od njih pet koji se odnose na ovo strateško područje. Nije pripremlilo zaključke za izvješće o uvrštavanju na „crnu listu” jer se vremenski okvir podudara s raspravama o jednom zakonodavnom prijedlogu, a zaključci o izvješću o europskoj statistici još su u izradi. Cjelokupno gledajući, u tim su se zaključcima poduprle preporuke Suda te su u njima navedene dodatne primjedbe, primjerice sljedeće:

- u zaključcima Vijeća o investicijskim fondovima Komisija je pozvana da nastavi pratiti tržišna kretanja u tom području i redovito izvješćuje o mogućim preprekama razvoju jedinstvenog tržišta investicijskih fondova;
- u zaključcima Vijeća o vanjskim konzultantima Komisija je pozvana da razmotri utjecaj eksternalizacije aktivnosti i postupaka na proračun u usporedbi s mogućnošću da ih se zadrži kao zadaće za vlastito osoblje, istodobno jamčeći optimizaciju kadrovskih resursa na trenutačnoj razini i nastojeći povećati učinkovitost.

⁵⁵ Tematska izvješća 04/2022, 17/2022 i 25/2022.

Dio 2. – Praćenje provedbe preporuka iz izvješća Suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2019.

3.77. U ovom se dijelu iznose informacije o praćenju provedbe preporuka iz izvješća Suda o uspješnosti proračuna EU-a za financijsku godinu 2019. Praćenje provedbe preporuka važan je dio procesa revizije i detaljnije je objašnjeno u odlomku **3.81. dijela 3. – Praćenje provedbe preporuka.**

3.78. Izvješće je sadržavalo pet preporuka, a peta preporuka bila je podijeljena na četiri potpreporuke. Sve preporuke i potpreporuke bile su upućene Komisiji te ih je ona prihvatila.

3.79. Sud je obavio pregled kako bi procijenio u kojoj su mjeri utvrđeni nedostaci uklonjeni. Rezultati dobiveni tom analizom prikazuju stanje na početku travnja 2023. Sud je dvije preporuke razvrstao u one koje su provedene u potpunosti, a druge dvije kao one koje su provedene u određenoj mjeri. Kad je riječ o 5. preporuci, Sud procjenjuje da su dvije njezine potpreporuke od njih četiriju provedene u potpunosti, a da su ostale dvije provedene u većoj mjeri.

3.80. *Prilog 3.1.* sadržava pregled provedbe pet preporuka.

Dio 3. – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2019.

Uvod

3.81. Sud svake godine provjerava u kojoj su mjeri subjekti revizije poduzeli mjere kao odgovor na njegove preporuke tri godine nakon što ih je iznio. Praćenje provedbe preporuka Suda važan je korak u revizijskom ciklusu. Sud time dobiva povratne informacije o tome jesu li subjekti revizije proveli mjere koje im je preporučio i jesu li riješeni problemi na koje je upozorio, a subjektima revizije daje se poticaj da provedu preporuke Suda. Taj je element ujedno važan za osmišljavanje i planiranje budućih revizijskih aktivnosti Suda te za praćenje rizika.

3.82. Sud je ove godine analizirao preporuke iz 22 tematskih izvješća od njih 25 koliko ih je objavio 2019. Preporuke iznesene u preostalim trima tematskim izvješćima⁵⁶ izvan su opsega ovog postupka jer je provedbu tih preporuka Sud provjerio u okviru zasebnih revizija ili će to učiniti u bliskoj budućnosti.

3.83. Sud je provjerio provedbu ukupno 213 preporuka. Od toga je njih 179 bilo upućeno Europskoj komisiji. Preostale 34 preporuke bile su upućene Europskom parlamentu, Vijeću Europske unije i Europskom vijeću, *Agenciji Europske unije za azil*, Europskom nadzornom tijelu za bankarstvo i Agenciji za europsku graničnu i obalnu stražu (*Frontex*).

3.84. Sud je praćenje provedbe obavio na temelju pregleda dokumentacije i razgovora s osobljem subjekata revizije. Kako bi zajamčio pošten i uravnotežen pregled, Sud je subjektima revizije poslao svoje nalaze te je u konačnoj analizi uzeo u obzir njihova očitovanja u vezi s tim nalazima. Kako bi se izbjeglo dvostruko računanje, preporuke su raspoređene prema subjektu revizije kojem su najvećim dijelom bile upućene (osim kad je riječ o [tematskom izvješću 13/2019](#) jer su se

⁵⁶ [Tematsko izvješće 01/2019](#) „Borba protiv prijevara u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati”, [tematsko izvješće 03/2019](#) „Europski fond za strateška ulaganja: za potpuni uspjeh EFSU-a potrebno je uložiti dodatne napore” i [tematsko izvješće 12/2019](#) „E-trgovina: za velik dio izazova pri naplati PDV-a i carina tek treba pronaći rješenje”.

preporuke iz tog izvješća odnosile na sve tri institucije obuhvaćene revizijom). Rezultati dobiveni tom analizom prikazuju stanje na kraju travnja 2023.

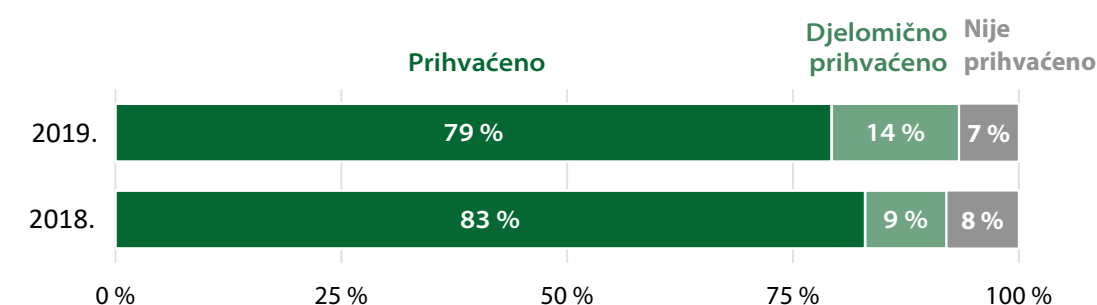
Opažanja

Udio preporuka koje su subjekti revizije u potpunosti prihvatili smanjio se u neznatnoj mjeri

3.85. Od 213 preporuka koje je Sud obuhvatio analizom subjekti revizije prihvatili su u potpunosti ili djelomično njih 199 (93 %), a nisu prihvatili njih 14 (7 %) (vidjeti [sliku 3.7.](#)).

3.86. U usporedbi s prethodnom godinom udio preporuka Suda provedenih u potpunosti smanjio se s 83 % na 79 %.

Slika 3.7. – Mjera u kojoj su subjekti revizije prihvatili preporuke koje im je Sud uputio u svojim tematskim izvješćima iz 2019. i 2018.



Izvor: Sud.

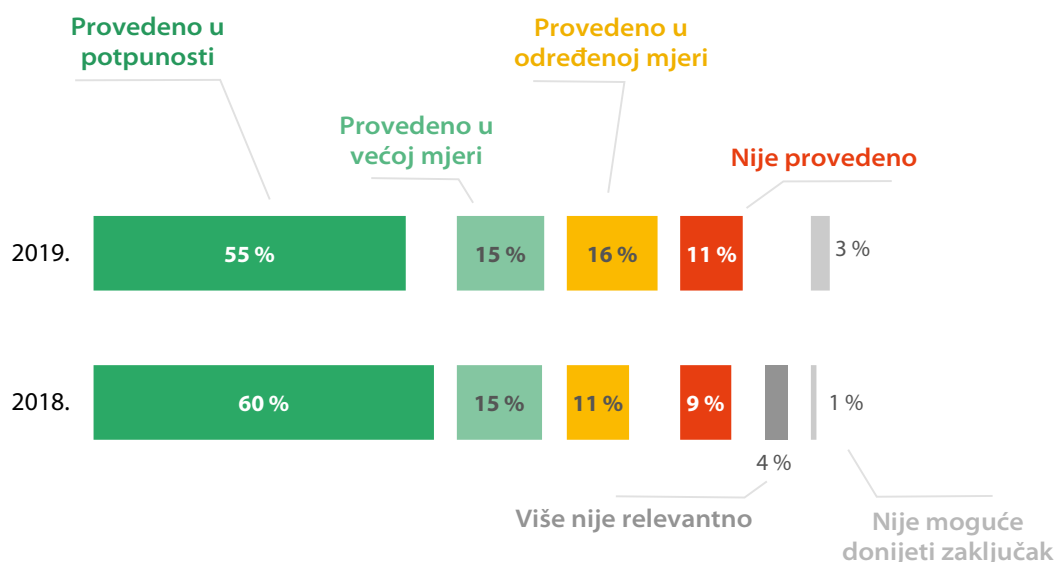
Udio preporuka provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri također se smanjio u neznatnoj mjeri

3.87. Od 213 preporuka koje je Sud analizirao za njih četiriju rok provedbe još nije istekao u trenutku u kojem je Sud obavljao analizu provedbe preporuka. Od preostalih 209 preporuka subjekti revizije u potpunosti su proveli njih 114 (55 %). U većoj su mjeri proveli dodatne 32 preporuke (15 %) (vidjeti [sliku 3.8.](#)).

3.88. U usporedbi s prethodnom godinom ukupni udio preporuka Suda provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri smanjio se sa 75 % na 70 %. Ukupni udio preporuka koje su provedene tek u određenoj mjeri ili koje uopće nisu provedene povećao se s 20 %

na 27 %. Detaljniji prikaz stupnja provedbe preporuka iznesen je u [Prilogu 3.2.](#) i [Prilogu 3.3.](#)

Slika 3.8. – Mjera u kojoj su subjekti revizije proveli preporuke koje im je Sud uputio u svojim tematskim izvješćima iz 2019. i 2018.



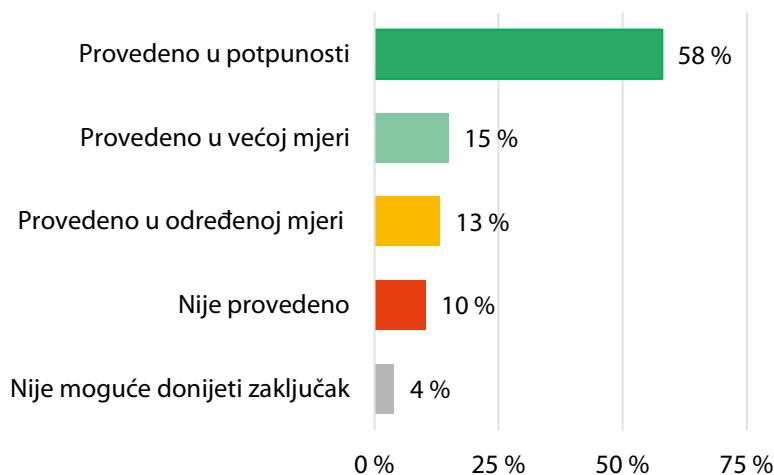
Izvor: Sud.

Od preporuka upućenih Europskoj komisiji njih 73 % provedeno je u potpunosti ili u većoj mjeri

3.89. Komisiji je upućeno ukupno 205 preporuka. Njih 26 izneseno je u trima tematskim izvješćima (01/2019, 03/2019 i 12/2019) koja su obuhvaćena zasebnim praćenjem provedbe preporuka i stoga nisu uključena u ovo izvješće (vidjeti odlomak [3.82.](#)).

3.90. Od 179 preporuka koje je Sud obuhvatio analizom za njih četiriju rok provedbe još nije istekao u trenutku u kojem je Sud obavljao analizu provedbe preporuka. Od preostalih 175 preporuka Komisija je u potpunosti provela njih 101 (58 %), dok je njih 26 (15 %) provela u većoj mjeri. Osim toga, njih 24 (13 %) provela je u određenoj mjeri, a njih 17 (10 %) uopće nije provela (vidjeti [sliku 3.9.](#)). U slučajevima u kojima subjekt revizije nije proveo preporuke Suda to je najčešće bilo zato što ih nije prihvatio (vidjeti odlomak [3.101.](#)). U sedam slučajeva (4 %) Sud nije mogao donijeti zaključak (npr. jer je bilo prerano za procjenu razine provedbe predmetne preporuke).

Slika 3.9. – Mjera u kojoj je Komisija provela preporuke koje joj je Sud uputio u tematskim izvješćima iz 2019.



Izvor: Sud.

3.91. *Prilog 3.2.* sadržava detaljniji prikaz stupnja provedbe preporuka. U njemu se iznosi i kratak opis uvedenih poboljšanja i preostalih nedostataka u pogledu, primjerice, preporuka koje su provedene u određenoj mjeri.

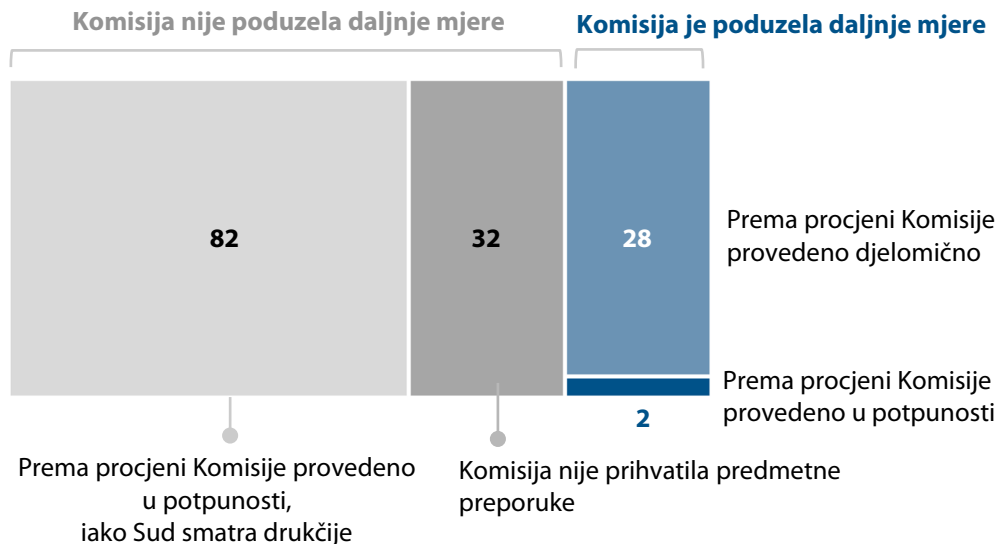
3.92. Kad je riječ o devet tematskih izvješća od njih 22 (vidjeti *Prilog 3.4.*) Komisija je provela u potpunosti ili u većoj mjeri sve preporuke koje su joj bile upućene.

3.93. Procjene Komisije i Suda o tome jesu li i u kojoj mjeri preporuke provedene ponekad se razlikuju. Ako Komisija smatra da je određena preporuka u potpunosti provedena, obično više ne poduzima daljnje mjere, čak i ako Sud drukčije procjenjuje razinu provedbe predmetne preporuke.

3.94. Sud je pri analizama provedbe preporuka koje je obavio 2020. i 2021. procijenio da 47 preporuka iz tematskih izvješća Suda iz 2017. i 97 preporuka iz tematskih izvješća Suda iz 2018. i dalje nije bilo provedeno⁵⁷. Od tih 144 preporuka ove je godine ostalo neprovedeno njih 114 i Komisija više nije poduzimala daljnje mjere u vezi s njihovom provedbom (vidjeti *sliku 3.10.*). Od tih 114 preporuka Komisija je za njih 32 već u samim tematskim izvješćima navela da ih ne prihvaća. Komisija je smatrala da su preostale 82 preporuke do trenutka obavljanja posljednjih dviju analiza iz prijašnjih godina u potpunosti bile provedene, iako je Sud procijenio drukčije.

⁵⁷ Vidjeti *izvješće Suda o uspješnosti proračuna EU-a za 2020.*, odlomci 7.11. – 7.13. te *izvješće Suda o uspješnosti proračuna EU-a za 2021.*, odlomci 3.13. – 3.15.

Slika 3.10. – Praćenje provedbe preporuka iz tematskih izvješća iz 2017. i 2018. koje Komisija nije u potpunosti provela do trenutka u kojem je Sud analizirao provedbu preporuka tijekom prijašnjih dviju godina



Izvor: Sud.

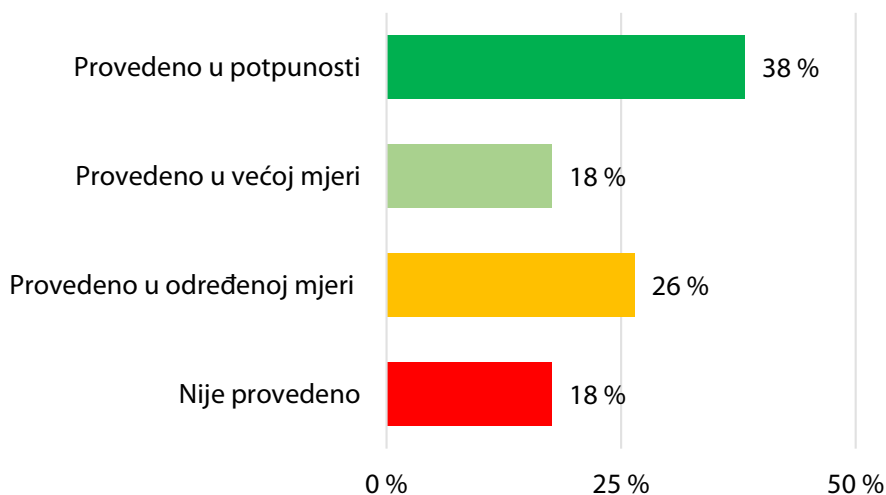
3.95. Komisija je nastavila poduzimati daljnje mjere u vezi s provedbom preostalih 30 preporuka od njih 144 koje nisu bile u potpunosti provedene. Komisija smatra da je otad od tih 30 preporuka dovršila provedbu njih dviju. Primjenom pristupa predviđenog za praćenje neprovedenih preporuka u posljednjim dvjema analizama provedbe (za tematska izvješća Suda iz 2017. i 2018.) Sud nastavlja pratiti takve slučajeve analizirajući Komisijine podatke, ali ih nije detaljno ispitao.

Od preporuka upućenih drugim subjektima revizije njih 56 % provedeno je u potpunosti ili u većoj mjeri

3.96. Tematska izvješća [10/2019](#), [13/2019](#) i [24/2019](#) sadržavala su ukupno 34 preporuke upućene drugim subjektima revizije osim Europske komisije (Europski parlament, Vijeće Europske unije i Europsko vijeće, Agencija Europske unije za azil, Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo i Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex)).

3.97. Od preporuka koje im je Sud uputio ti su subjekti revizije u potpunosti proveli njih 13 (38 %). U većoj su mjeri proveli dodatnih šest preporuka (18 %) (vidjeti [sliku 3.11.](#)). Od preostalih su preporuka njih devet (26 %) proveli u određenoj mjeri, a njih šest (18 %) uopće nisu proveli. U svih tih šest slučajeva subjekt revizije nije prihvatio preporuku Suda ili ju je prihvatio samo djelomično.

Slika 3.11. – Mjera u kojoj su drugi subjekti revizije osim Komisije proveli preporuke koje im je Sud uputio u svojim tematskim izvješćima iz 2019.



Izvor: Sud.

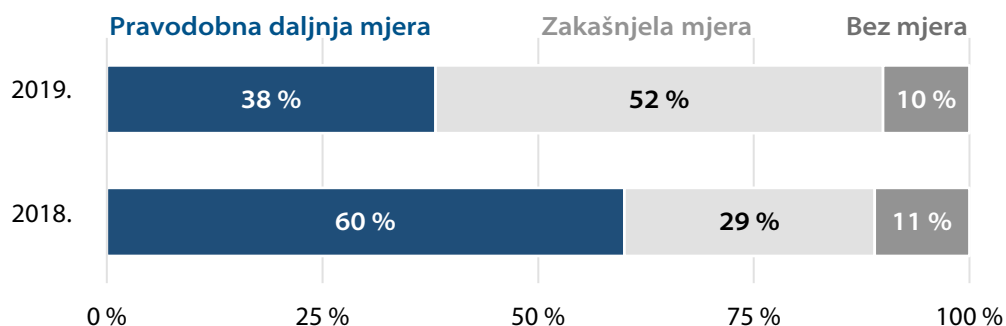
3.98. *Prilog 3.3.* sadržava detaljan pregled stanja provedbe preporuka upućenih drugim subjektima revizije osim Komisije. U njemu se iznosi i kratak opis uvedenih poboljšanja i preostalih nedostataka u vezi s preporukama koje su provedene u određenoj mjeri.

Smanjio se udio pravodobno provedenih preporuka

3.99. Sud je posljednjih nekoliko godina u svojim tematskim izvješćima sustavno navodio preporučeni rok provedbe preporuka. Rokovi provedbe dogovorno se utvrđuju u razgovoru sa subjektom revizije i navode se u tematskim izvješćima Suda kako bi se zajamčilo da su jasni svim uključenim stranama.

3.100. U usporedbi s prethodnom godinom udio preporuka koje su provedene pravodobno smanjio se sa 60 % na 38 %, a udio preporuka za koje nisu poduzete daljnje mjere ostao je uglavnom nepromijenjen (vidjeti [sliku 3.12.](#)). Subjekti nad kojima je Sud proveo reviziju naveli su pandemiju bolesti COVID-19 kao razlog za kašnjenja.

Slika 3.12. – Pravodobnost mjera koje su subjekti revizije poduzeli kao odgovor na preporuke Suda iznesene u tematskim izvješćima iz 2019. i 2018.



Napomena: iz izračuna su isključene preporuke za koje rok provedbe još nije istekao (16 slučajeva 2018. i četiri slučaja 2019.), preporuke za koje Sud nije mogao donijeti zaključak (tri slučaja 2018. i sedam slučajeva 2019.) te preporuke koje više nisu relevantne (13 slučajeva 2018.).

Izvor: Sud.

Razina provedbe u korelaciji je s mjerom u kojoj su subjekti revizije prihvatili revizijske preporuke

3.101. Analiza koju je Sud proveo pokazuje da je od 159 preporuka iznesenih u tematskim izvješćima koje su subjekti revizije u potpunosti prihvatili njih 105 (66 %) provedeno u potpunosti. S druge strane, od 12 preporuka iz tematskih izvješća koje subjekti revizije nisu prihvatili tek je jedna preporuka (8 %) provedena u potpunosti. Na [slici 3.13.](#) daje se prikaz razine provedbe u odnosu na različite razine prihvaćanja, pri čemu je vidljiva korelacija s mjerom u kojoj subjekti revizije prihvaćaju revizijske preporuke.

Slika 3.13. – Razina provedbe u odnosu na mjeru u kojoj subjekti revizije prihvaćaju preporuke

Razina provedbe	Razina prihvaćanja		
	Prihvaćeno	Djelomično prihvaćeno	Nije prihvaćeno
Provedeno u potpunosti	66 %	26 %	8 %
Provedeno u većoj mjeri	18 %	10 %	8 %
Provedeno u određenoj mjeri	13 %	39 %	0 %
Nije provedeno	3 %	26 %	83 %

Napomena: postotne vrijednosti razine provedbe u korelaciji su s odgovarajućim razinama prihvaćanja. Iz izračuna su isključena četiri slučaja za koje rok provedbe još nije istekao u trenutku u kojem je Sud obavljao analizu provedbe preporuka i sedam slučajeva u kojima Sud nije mogao donijeti zaključak. Brojke su prikazane bez decimalnih brojeva kako bi se poboljšala čitljivost, što može dovesti do razlika u zaokruživanju.

Izvor: Sud.

Zaključak

3.102. Analiza koju je proveo Sud pokazuje da se prihvaćanje preporuka iz tematskih izvješća Suda iz 2019. smanjilo u odnosu na prethodnu godinu s 83 % na 79 %. Udio preporuka provedenih u potpunosti ili u većoj mjeri smanjio se sa 75 % na 70 %. Slično tomu, udio preporuka koje su pravodobno provedene smanjio se u odnosu na prethodnu godinu sa 60 % na 38 %. Kao razlog za ta kašnjenja u provedbi subjekti revizije najčešće su navodili pandemiju bolesti COVID-19.

Prilozi

Prilog 3.1 – Praćenje provedbe prethodnih preporuka iz „Izvješća Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2019.”

Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno.

Razina pravodobnosti:  pravodobno;  provedba kasni;  rok nije istekao;  nisu poduzete daljnje mjere;  pravodobnost nije ocijenjena.

Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
		Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
1. preporuka: Komisija bi trebala nastaviti izvješćivati o uspješnosti programa potrošnje EU-a barem onoliko dugo dok se još budu izvršavala plaćanja znatnih iznosa koja su povezana s određenim razdobljem VFO-a, tj. i nakon što završi predmetno razdoblje VFO-a. Stoga bi Komisija neko vrijeme nakon pokretanja programa u okviru sljedećeg VFO-a trebala istodobno izvješćivati o uspješnosti programa koji se provode u okviru oba VFO-a.				

Preporuka Suda	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
		Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
2. preporuka: Komisija bi trebala dodatno poboljšati pouzdanost informacija o uspješnosti koje se prikazuju u programskim izvještajima i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (npr. obavljanjem provjera kvalitete, razmjenom dobre prakse i u okviru stalnih uputa za programske izvještaje) te sustavno upozoravati na sve utvrđene nedostatke.			Ažurirane su smjernice koje su središnje službe Komisije izdale glavnim upravama koje provode financijske programe, u kojima se navodi da se svi problemi utvrđeni u vezi s pouzdanošću podataka o pokazateljima moraju navesti u <i>programskim izvještajima</i> . Međutim, te bi smjernice trebale sadržavati i pojedinosti o provjerama povezanih podataka koje trebaju provesti glavne uprave, a o rezultatima tih provjera trebalo bi izvješćivati u njihovim <i>godišnjim izvješćima o radu</i> .	
3. preporuka: Komisija bi se trebala pobrinuti da pouke koje su izvučene iz nadzora koji obavlja Odbor za nadzor regulative dođu do relevantnih aktera kako bi se pri obavljanju evaluacija u budućnosti izbjegli nedostatci, posebno oni koje se odnose na izradu i metodologiju.				
4. preporuka: Kako bi se povećala transparentnost, Komisija bi u programskim izvještajima trebala pojasniti način na koji su postavljene ciljne vrijednosti za pokazatelje i odakle potječu podatci na kojima se te ciljne vrijednosti temelje.			Upute iz okružnice o proračunu ažurirane su i njima se od glavnih uprava zahtijeva da objave metodu koja se upotrebljava za postavljanje ciljnih vrijednosti za pokazatelje programa. Međutim, znatan broj metoda za postavljanje ciljnih vrijednosti još nije dokumentiran te je otprilike trećinu ciljnih vrijednosti pokazatelja programa tek potrebno definirati.	

Preporuka Suda	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
		Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
5. preporuka točka (a): Komisija bi u svoja izvješća o uspješnosti trebala uključiti: (a) detaljniju analizu učinkovitosti i ekonomičnosti programa kada relevantne informacije postanu dostupne;				
5. preporuka točka (b): Komisija bi u svoja izvješća o uspješnosti trebala uključiti: (b) sustavniju analizu važnih vanjskih čimbenika koji utječu na uspješnost programa;				
5. preporuka točka (c): Komisija bi u svoja izvješća o uspješnosti trebala uključiti: (c) jasne procjene napretka u ostvarenju ciljnih vrijednosti za sve pokazatelje uspješnosti obuhvaćene izvješćem;				
5. preporuka točka (d): Komisija bi u svoja izvješća o uspješnosti trebala uključiti: (d) jasne i uravnotežene procjene uspješnosti koje obuhvaćaju sve ciljeve programa uz odgovarajuću razinu pojedinosti.				

Prilog 3.2 – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2019. – Europska komisija

Razina prihvaćanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno;  nije moguće donijeti zaključak.

Razina pravodobnosti:  pravodobno;  provedba kasni;  rok nije istekao;  nisu poduzete daljnje mjere;  pravodobnost nije ocijenjena.

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 02/2019: „Kemijske opasnosti u našoj hrani: politika EU-a o sigurnosti hrane štiti nas, no pred njome su izazovi”	1. točka (a)	73			Komisija je od 2019. provela nekoliko evaluacija i <i>procjena učinka</i> različitih vrsta zakonodavstva. Utvrdila je nedostatke i počela poduzimati mjere za otklanjanje nekih od njih. Proces procjene mogućih izmjena zakonodavstva o kemijskim opasnostima još je u tijeku. Komisija planira dovršiti svoju procjenu do 2025. te nije provela opće razmatranje o tome na koji način oblikovati zakonodavstvo tako da se ono može dosljedno primjenjivati.	
	1. točka (b)	73				
	2	75				
	3. točka (a)	76				
	3. točka (b)	76				
	1. točka (a)	93				

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 04/2019: „Ostvareno je poboljšanje sustava kontrole za ekološke proizvode, ali i dalje postoje određeni izazovi”	1. točka (b)	93				
	1. točka (c)	93				
	2. točka (a)	97				
	2. točka (b)	97				
	2. točka (c)	97			Komisija je poduzela posebne mjere za jačanje provjera niza uvezenih ekoloških proizvoda iz nekoliko zemalja izvan EU-a. Nije izdala opće smjernice za države članice o tome na koji način provoditi posebne provjere nadzora koji kontrolna tijela obavljaju nad uvoznicima.	
	3. točka (a)	98			Komisija je posljednjih godina provela ograničen broj provjera sljedivosti. Ne postoje dokazi o tome da se njihovi rezultati upotrebljavaju za bolje usmjeravanje revizija ili <i>ad hoc</i> provjera kontrolnih ustanova i onih u trećim zemljama.	
	3. točka (b)	98			Komisija je u lipnju i srpnju 2020. predstavila rezultate provjera sljedivosti i potvrdila Odboru za ekološku proizvodnju da postoje nedostaci. Još nije utvrdila moguće korektivne mjere u suradnji s nadležnim tijelima.	
	3. točka (c)	98			Komisija je 2021. donijela pravne odredbe za poboljšanje prekogranične dostupnosti podataka o ekološkim certifikatima i, kasnije, za proširenje tog	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
					sustava na treće zemlje. Na operativnom razvoju potrebnom za poboljšanje prekogranične dostupnosti i dalje se radi.	
TI 05/2019: „FEAD – Fond europske pomoći za najpotrebitije: iz FEAD-a se pruža dragocjena potpora, ali njegov doprinos smanjenju siromaštva još nije utvrđen”	1. točka (a)	61				
	1. točka (b)	61				
	1. točka (c)	61			Uredbom o ESF-u plus ne uzima se u obzir posebno važna točka preporuke u vezi s tim da se od država članica zahtijeva da utvrde preporučene kvantificirane ciljne vrijednosti.	
	2. točka (b)	61				
	3	61			Sud je zaključio da je prerano za procjenu razine provedbe te preporuke.	
TI 06/2019: „Suzbijanje prijevara pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju: upravljačka tijela moraju poboljšati otkrivanje prijevara, poduzimanje odgovarajućih mjera i	1. točka (b)	80			Neka upravljačka tijela u deset država članica koje nemaju nacionalne strategije za borbu protiv prijevara (Bugarska, Češka, Grčka, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Mađarska, Malta i Slovačka) donijela su službene politike za borbu protiv prijevara, ali šest država članica još nije poduzelo konkretne mjere (Irska, Cipar, Nizozemska, Poljska, Slovenija i Finska).	
	3. točka (b)	87			Komisija je poduzela određene mjere za podizanje razine javne svijesti, ali Sud smatra da se u okviru Centra za znanje i resurse za borbu protiv prijevara u vezi s financijskim sredstvima EU-a u određenoj	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
koordinaciju relevantnih aktivnosti"					mjeri udvostručuje postojeće širenje informacija na internetskim stranicama sustava elektroničke razmjene podataka. Predloženim izmjenama preinake Financijske uredbe, čiji je cilj učiniti alate za rudarenje podataka obveznim, mogla bi se proširiti mogućnost primjene analitičke obrade podataka za sve relevantne strane, uključujući Sud. Nisu poduzete nikakve mjere za poboljšanje promicanja metoda otkrivanja prijevара redovitim objavljivanjem informacija o konkretnim primjerima dobre prakse te Komisija još nije objavila nikakve posebne smjernice za razdoblje 2021. – 2027. u pogledu mjera protiv prijevара koje trebaju poduzeti tijela država članica.	
	3. točka (c)	87			Profili zemalja u kojima se procjenjuju kapaciteti država članica za otkrivanje i izvješćivanje, koji su u vrijeme obavljanja revizije već bili planirani, još su u izradi i njihova je provedba odgođena.	
	4. točka (a)	89			Europski ured za borbu protiv prijevара ažurirao je sustav za upravljanje nepravilnostima kako bi se omogućilo izvješćivanje o nepravilnostima povezanim s programskim razdobljem 2021. – 2027. te su tri države članice već prijavile slučajeve u kojima se sumnja na prijevaru ili u kojima je utvrđena prijevara, iako oni nisu povezani s kohezijskom politikom. Sustav uključuje ugrađeni analitički alat kojim se nudi niz prilagođenih analiza. Sustav za upravljanje nepravilnostima i dalje je	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
					potrebno dodatno prilagoditi, a države članice i dalje prijavljuju manji broj slučajeva sumnje na prijevaru od stvarnog, što je vidljivo iz aktivnosti Suda u svrhu davanja <i>izjave o jamstvu</i> . To pokazuje da su potrebne dodatne mjere.	
	4. točka (b)	89			Komisija je 2019. i 2020. poduzela početne korake kako bi <i>revizijska tijela</i> , ali ne i upravljačka tijela, podsjetila na njihovu obvezu sustavne procjene horizontalnih posljedica slučaja prijevara. Komisija je 2022. od upravljačkih tijela zatražila da u svojim strategijama provjere upravljanja uzmu u obzir otkrivene slučajeve prijave. Međutim, Sud je preporučio da ta tijela sustavno uzimaju u obzir horizontalne posljedice slučajeva u kojima se sumnja na prijevaru ili u kojima je utvrđena prijevara za sve druge operacije na koje bi oni mogli utjecati. Od 2020., a posebice nakon donošenja nove <i>Uredbe o zajedničkim odredbama</i> za programsko razdoblje 2021. – 2027., nisu poduzeti daljnji koraci kako bi se od upravljačkih tijela zahtijevalo da provedu tu procjenu.	
	4. točka (c)	89				
	5	91			Komisija je potaknula koordinacijske službe za borbu protiv prijevara da prošire svoju ulogu kako bi obuhvatile koordinaciju sa svim nacionalnim tijelima odgovornima za istragu i potencijalni kazneni progon u vezi sa sumnjom na prijevaru, a ne samo s	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
					upravljačkim tijelima. Komisija nakon toga nije predložila dodatna pojašnjenja o funkcijama koordinacijskih službi za borbu protiv prijevara, koje i dalje nisu dovoljno definirane. Ograničenja u definiciji funkcija i obveza tih službi smanjuju djelotvornost predmetnih daljnjih mjera. Jedini način za otklanjanje tih ograničenja bio bi da Komisija predloži zakonodavstvo.	
TI 07/2019: „Mjere EU-a za prekograničnu zdravstvenu zaštitu: ambicije su velike, ali potrebno je bolje upravljanje”	1. točka (a)	68	✓			
	1. točka (b)	68	✓			
	1. točka (c)	68	✓			
	2. točka (a)	70	✓			
	2. točka (b)	70	✓			
	3. točka (a)	72	✓		Komisija je pokrenula evaluaciju strategije EU-a za rijetke bolesti. Još nije odlučila treba li strategiju izmijeniti, ali to planira učiniti do 2023., nakon savjetovanja i razmatranja.	
	3. točka (b)	72	✓			
	3. točka (c)	72	✓			
	1	82	✓			

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 08/2019: „Energija vjetra i solarna energija za proizvodnju električne energije: za postizanje ciljnih vrijednosti EU-a potrebno je uložiti znatne napore”	2	83				
	3. točka (a)	85				
	3. točka (b)	85				
	4	86				
	5. točka (a)	87			Kašnjenja u razvoju mrežne infrastrukture i spojnih vodova utječu na uvođenje obnovljivih izvora energije. Komisija treba utvrditi u kojim državama članicama mreža i dalje ograničava daljnje uvođenje obnovljivih izvora energije.	
	5. točka (b)	87			Komisija treba savjetovati države članice u kojima je stanje mreže takvo da otežava uvođenje obnovljivih izvora energije da poduzmu mjere kako bi uklonile nedostatke u mreži.	
	5. točka (c)	87			U nekoliko je slučajeva Komisija predložila upotrebu sredstava kohezijske politike za mrežu i spojne vodove. Međutim, sve su te mjere ulaganja poduzete nakon ciljnog roka provedbe predloženog u preporuci Suda. Dovršetak izrade programa za Europski fond za regionalni razvoj i <i>Kohezijski fond</i> za razdoblje 2021. – 2027. pružit će dodatne dokaze o tome da su u tu svrhu upotrijebljena financijska sredstva kohezijske politike.	
	6	89				

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 09/2019: „Potpora EU-a Maroku – dosad su ostvareni umjereni rezultati”	1. točka (i)	100				
	1. točka (ii)	100				
	1. točka (iii)	100				
	2. točka (i)	101				
	2. točka (ii)	101				
	2. točka (iii)	101				
	3. točka (i)	102				
	3. točka (ii)	102				
	3. točka (iii)	102				
	4. točka (i)	103			Komisija je prvotno odbila preporuku Suda, zadržavajući praksu postupanja po pojedinačnoj osnovi. Sudu nije pružila informacije o jasnim postupcima kojima bi se podržao taj pristup. Sud stoga ne može donijeti općenitiji zaključak o razini provedbe koji bi nadilazio pojedinačni slučaj o kojem je riječ.	
	4. točka (ii)	103			Komisija je odbila provesti isplate u slučaju da uvjeti nisu bili ispunjeni, što pokazuje da pregled provjera plaćanja funkcionira kako je predviđeno. Međutim, u	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
					ažuriranim smjernicama ne predviđa se sustavna provjera popratnih podataka.	
	4. točka (iii)	103			Komisija je prvotno odbila preporuku Suda, zadržavajući praksu postupanja po pojedinačnoj osnovi. Sudu nije pružila informacije o jasnim postupcima kojima bi se podržao taj pristup. Sud stoga ne može donijeti općenitiji zaključak o razini provedbe koji bi nadilazio pojedinačni slučaj o kojem je riječ.	
	5. točka (i)	104			Broj terenskih posjeta provedenih prije 2020. bio je ograničen (jedan terenski posjet 2019. i jedan 2021.). Terenski posjeti nisu omogućili poduzimanje korektivnih mjera tijekom razdoblja provedbe (prije donošenja odluke o isplati). Komisija ne raspolaže metodom za odlučivanje o potrebi provođenja terenskih posjeta.	
	5. točka (ii)	104				
	5. točka (iii)	104				
	6	106			Komisija je izradila i provela detaljan akcijski plan za potporu zdravstvenom sektoru s tri posebne kampanje. Ujedno je utvrdila ciljeve, posebne načine komunikacije i mjerljive pokazatelje. Komisija i Europska služba za vanjsko djelovanje nisu uvele nikakvu obvezu povezivanja isplata s vidljivošću.	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
					Program potpore zdravstvenom sektoru (PASS III) nije bio dovoljno vidljiv široj javnosti.	
TI 10/2019: „Testiranje otpornosti banaka na stres na razini EU-a: pružena je najveća dosad zabilježena količina informacija o bankama, no potrebna je bolja koordinacija i pridavanje veće pozornosti rizicima”	5	113			Komisija je u svojem izvješću (COM(2022) 228) istaknula nedostatke u postojećoj strukturi europskih nadzornih tijela i zatražila mišljenja dionika. Nije predložila nikakve izmjene postojećeg zakonodavstva kako bi se uklonili utvrđeni nedostaci jer je smatrala da su zakonodavci nisu podržavali daljnje izmjene i da vremenski okvir nije bio primjeren.	
TI 11/2019: „Regulativom EU-a u području modernizacije upravljanja zračnim	1	72				
	2	72				
	3. točka (a)	73				

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
prometom ostvarena je dodana vrijednost, ali financiranje je velikim dijelom bilo nepotrebno”	3. točka (b)	73	✓			
	4. točka (a)	74	✓			
	4. točka (b)	74	✓			
	5. točka (a)	75	✓			
	5. točka (b)	75	✓		Za ovu preporuku rok provedbe još nije istekao u trenutku u kojem je Sud obavljao analizu provedbe preporuka. Novi planovi performansi, uključujući odgovarajuće ciljne vrijednosti u pogledu performansi, moraju se dostaviti tek do 1. listopada 2024.	
TI 13/2019: „Etički okviri institucija EU-a nad kojima se provodi revizija: ima prostora za poboljšanje”	1. točka (2)	88	✓			
	1. točka (3)	88	✓			
	1. točka (4)	88	✓			
	2. točka (1)	89	✓			
	2. točka (2)	89	✓			
	2. točka (3)	89	✓		Komisija je 8. lipnja 2023. predložila osnivanje međuinstitucijskog tijela za etička pitanja (COM(2023) 311 final).	
	3	90	✓			

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 14/2019: „Iznesite svoje mišljenje!': javna savjetovanja Komisije potiču građane na aktivnije sudjelovanje, ali ne ispunjavaju puni potencijal kao aktivnosti otvaranja prema javnosti”	1. (1. alineja)	111	✓			
	1. (2. alineja)	111	✓			
	2. (1. alineja)	113	✓			
	2. (2. alineja)	113	✓			
	3. (1. alineja)	114	✓			
	3. (2. alineja)	114	✓			
	4. (1. alineja)	115	✓			
	4. (2. alineja)	115	✓			
	4. (3. alineja)	115	✓			
	5. (1. alineja)	117	✓			
	5. (2. alineja)	117	✓			
	6	118	✓			
TI 15/2019: „Provedba paketa kadrovskih reformi iz 2014. godine u Komisiji: ostvarene	1.1.	97	✓			
	1.2.	97	✓			
	2	97	✓			

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
su velike uštede, ali ne bez posljedica za osoblje"	3	97				
TI 16/2019: „Europski ekonomski računi okoliša: korisnost za donositelje politika može se povećati”	1. točka (a)	58				
	1. točka (b)	58				
	1. točka (c)	58				
	2. točka (a)	60				
	2. točka (b)	60			Na temelju rasprava s nacionalnim tijelima o troškovima i koristima u prijedlog izmjene Uredbe (EU) 691/2011 (COM(2022) 329) iz srpnja 2022. uključena su tri nova modula europskih ekonomskih računa okoliša. Nije jasno u kojoj je mjeri Komisija pri predlaganju tih novih modula procijenila posebne potrebe svojih relevantnih službi u pogledu donošenja politika.	
	3. točka (a)	62				
	3. točka (b)	62				
	3. točka (c)	62				
TI 17/2019: „Intervencije EU-a za poduzetnički	1. točka (a)	113			Komisija je povukla svoj izvorni prijedlog o uspostavi programa <i>InvestEU</i> iz 2018. i predstavila novi prijedlog o uspostavi tog programa u svibnju 2020.	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
kapital pod središnjim upravljanjem potrebno je ciljanije usmjeravati"					kao odgovor na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 (COM(2020) 403 final). Zbog hitnosti donošenja prijedloga Komisija nije provela službenu procjenu učinka onih elemenata koji su u usporedbi s izvornim prijedlogom iz 2018. bili novi. Preporuka Suda trebala se provesti do trenutka sklapanja sporazuma o jamstvu između Europske komisije, Europske investicijske banke (EIB) i <i>Europskog investicijskog fonda</i> (EIF), što se dogodilo u ožujku 2022. Unatoč početnoj hitnosti razdoblje od predstavljanja izmijenjenog zakonodavnog prijedloga do potpisivanja sporazuma, koje je trajalo gotovo dvije godine, bilo je dovoljno da se naknadno provede temeljita analiza na način na koji je preporučeno.	
	1. točka (b)	113				
	1. točka (c)	113			Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	
	2. točka (a)	116			Smjernice za ulaganja sada uključuju novi cilj koji se odnosi na zemlje koje su umjereni i novi inovatori. Udio ukupnih financijskih sredstava programa „InvestEU” koja se mogu dodijeliti bilo kojim trima državama članicama također se ograničio. Iako su te mjere korak naprijed, one su skromne prirode i nije vjerojatno da će dovesti do velikog pomaka prema slabije razvijenim tržištima poduzetničkog kapitala. U vezi s tom preporukom Komisija je predstavila dodatne opće mjere, kao što je preispitivanje	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
					Uredbe o europskim fondovima poduzetničkog kapitala. Te se mjere odnose na tržišta u cjelini, ali ne i posebno na slabije razvijena tržišta.	
	2. točka (b)	116			Komisija je poboljšala definiciju minimalnih pragova za privatna ulaganja za svaki fond tako što razvojne banke više ne smatra privatnima, ali nije postavila ciljne vrijednosti. Kad je riječ o djelotvornom <i>privlačenju</i> privatnih ulagača, minimalni pragovi po fondu nisu zamjena za ciljne vrijednosti, uzimajući u obzir ciljeve politike, lokalna tržišta poduzetničkog kapitala ili određene sektore djelatnosti.	
	2. točka (c)	116			Komisija je uputila na odredbe o mogućnosti izlaska s pomoću <i>preprodaje</i> . Preprodaja se može promicati klauzulama o postupnom izlasku navedenima u povezanim sporazumima, ali sporazumi o jamstvu dosad nisu sadržavali odredbe kojima bi se provedbene partnere obvezalo ili potaknulo da uvedu klauzule o izlasku. U sporazumima se samo predviđa mogućnost upotrebe klauzula o izlasku, što ne odgovara svrsi preporuke Suda. Sud stoga procjenjuje da preporuka nije provedena.	
	2. točka (d)	116			Smjernicama o ulaganjima dopuštaju se odstupanja od <i>načela pari passu</i> u slučajevima od posebne važnosti za politiku, čije značenje nije detaljnije određeno. Mehanizam europske mjere za rast temeljen na rizičnom kapitalu naveden u sporazumu između EU-a, EIB-a i EIF-a ne može se smatrati	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
					asimetričnim (u njemu je očuvana veza između rizika i profita) i nije povezan s ozbiljnim tržišnim neuspjehom. Budući da stoga nije obuhvaćen opsegom preporuke Suda, Sud procjenjuje da preporuka nije provedena.	
	3. točka (a)	121			Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	
	3. točka (b)	121			Sud nije mogao procijeniti razinu provedbe ove preporuke zbog nedostatka dokaza.	
	3. točka (c)	121			Komisija je prihvatila preporuku, ali nedostaci navedeni u tematskom izvješću Suda i dalje postoje. Utvrđivanje mogućnosti izlaska imalo je samo sporednu ulogu u pozivu na iskaz interesa koji je objavio EIF.	
	3. točka (d)	121			Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	
	3. točka (e)	121				
TI 18/2019: „Emisije stakleničkih plinova u EU-u: dostavljaju se odgovarajući podatci, ali potreban je bolji	1	70				
	2. točka (a)	75				
	2. točka (b)	75			Krajem 2022. Sud je započeo reviziju strateških planova u okviru ZPP-a, koja bi mu trebala omogućiti da ispita mjere poduzete na temelju ove preporuke. Objava revizijskog izvješća očekuje se u prvoj polovici 2024.	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
uvid u buduća smanjenja"	2. točka (c)	75	✓			
TI 19/2019: „INEA: ostvarene su određene koristi, ali još je potrebno otkloniti nedostatke u programu CEF”	1. točka (a)	83	✓			
	1. točka (b)	83	✓			
	2. točka (a)	84	✓			
	2. točka (b)	84	✓		Komisija i Europska <i>izvršna agencija</i> za klimu, infrastrukturu i okoliš uzele su u obzir preporuku Suda u pogledu toga da u određenim aspektima upotrijebe ciljeve i pokazatelje koji su više usmjereni na rezultate. Neki pokazatelji uspješnosti, kao što su oni kojima se mjeri kvaliteta usluga i zadovoljstvo korisnika, uvedeni su u godišnje izvješće za 2021. Pokazatelji ne obuhvaćaju ključne aspekte uspješnosti kao što su stopa provedbe programa ili <i>iskorištavanje</i> finansijskih sredstava.	
	3. točka (a)	85	✓			
	3. točka (b)	85	✓			
	3. točka (c)	85	✓			

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	4. točka (a)	88	✓			
	4. točka (b)	88	✓			
	4. točka (c)	88	✓			
	5. točka (a)	89	✓		Uveden je alat za praćenje u svrhu prikupljanja informacija za izvješćivanje o pokazateljima ostvarenja. Pokazatelji uvedeni za <i>Instrument za povezivanje Europe</i> za razdoblje 2021. – 2027. ne obuhvaćaju rezultate projekata.	
	5. točka (b)	89	✓		Preporuka Suda u pogledu toga da bi <i>pokazatelje rezultata</i> trebalo navesti u ciljevima poziva na podnošenje prijedloga, pratiti ih na temelju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava te o njima izvješćivati nije uzeta u obzir. Nisu uvedeni pokazatelji koji se temelje na rezultatima.	
TI 20/2019: „Informacijski sustavi EU-a koji se upotrebljavaju u okviru granične kontrole vrlo su koristan alat, ali potrebno je staviti veći naglasak na pravodobnost i	1	85	✓			
	2. točka (a)	88	✓			
	2. točka (b)	88	✓			
	3	91	✓			
	4. točka (a)	94	✓			
	4. točka (b)	94	✓			

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
potpunost podataka"	5. točka (a)	95	✓			
	5. točka (b)	95	✓			
TI 21/2019: „Pronalaženje rješenja za antimikrobnu rezistenciju: postignut je napredak u veterinarskom sektoru, no ta je prijetnja zdravlju i dalje izazov za EU”	1. točka (a)	68	✓			
	1. točka (b)	68	✓			
	1. točka (c)	68	✓			
	2	70	✓			
	3. točka (a)	75	✓		Komisija je u prosincu 2021. pokrenula studiju za <i>ex post</i> evaluaciju programa Obzor 2020., uključujući potporu iz tog programa za istraživanje antimikrobne rezistencije. Objava izvješća o <i>ex post</i> evaluaciji očekuje se 2023. Nije provedena sveobuhvatna evaluacija potpore koju je Komisija pružila istraživanju antimikrobne rezistencije (među ostalim potpore iz programa Obzor 2020.) kako bi se utvrdili nedostaci u sustavu financiranja/ <i>bespovratnih sredstava</i> i predložili načini otklanjanja tih nedostataka.	
	3. točka (b)	75	✓			
	3. točka (c)	75	✓			
	1	100	✓			

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
TI 22/2019: „Potrebno je dodatno ojačati zahtjeve EU-a za nacionalne proračunske okvire i bolje pratiti njihovu primjenu”	2	101			Komisija je dostavila pouzdanu analizu glavnih nedostataka u zahtjevima za srednjoročne proračunske okvire i neovisne fiskalne institucije te iznijela ideje za reforme. Poboljšanja tih zahtjeva još se trebaju donijeti jer nisu uključena u postojeće zakonodavstvo. Ta se poboljšanja ne odražavaju ni u komunikaciji o smjernicama za reformu okvira EU-a za gospodarsko upravljanje objavljenoj 9. studenoga 2022. Komisija je u travnju 2023. podnijela zakonodavni prijedlog reforme gospodarskog upravljanja. U prijedlogu se samo u određenoj mjeri rješavaju pitanja iz preporuke Suda, uglavnom u pogledu jačanja neovisnih fiskalnih institucija, no u mnogo manjoj mjeri kad je riječ o srednjoročnim proračunskim okvirima.	
	3. točka (a)	102			Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	
	3. točka (b)	102			Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	
	4. točka (a)	105				
	4. točka (b)	105				
	4. točka (c)	105				
	4. točka (d)	105			Komisija je pripremila strategiju za praćenje funkcioniranja nacionalnih proračunskih okvira. U strategiji se ne opisuje strukturirana metodologija koja bi se koristila za procjenu primjene	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
					Direktive 2011/85. Komisija nije dostavila dostatne dokaze o prvoj procjeni provedenoj 2022. (uključujući sve potrebne daljnje mjere) ni o tome da se strategija primjenjuje na redovitoj osnovi.	
TI 23/2019: „Stabilizacija prihoda poljoprivrednika: dostupan je sveobuhvatan skup alata, no potrebno je pronaći rješenje za slabu primjenu instrumenata i isplatu previsokih nadoknada”	1	86			Krajem 2022. Sud je započeo reviziju strateških planova u okviru ZPP-a, koja bi mu trebala omogućiti da ispita mjere poduzete na temelju ove preporuke. Objava revizijskog izvješća očekuje se u prvoj polovici 2024.	
	2. točka (a)	88			Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	
	2. točka (b)	88			U okviru novog ZPP-a Komisija će prikupljati detaljnije podatke o upotrebi različitih alata za upravljanje rizicima nego što je to činila u okviru prethodnog ZPP-a. Komisija i dalje neće moći pratiti osiguranu površinu i osigurani kapital koji su pokriveni alatima za upravljanje rizicima.	
	3. točka (a)	90			Komisija navodi razloge za utvrđivanje izvanrednih mjera u uvodnim izjavama odgovarajućih uredbi. Ostala je pri svojem stajalištu da odbacuje dio preporuke kojim se zahtijeva <i>ex ante</i> definicija objektivnih tržišnih i ekonomskih parametara i kriterija za pokretanje izvanrednih mjera.	
	3. točka (b)	90			Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	4. točka (a)	91			Komisija nije ni prihvatila ni provela preporuku.	
	4. točka (b)	91			Cilj je izmjene <i>Delegirane uredbe Komisije 2017/891</i> spriječiti slučajeve prekomjerne nadoknade u sektoru voća i povrća. Komisija nije poduzela mjere za sprječavanje slučajeva prekomjerne nadoknade izvan sektora voća i povrća niti zahtijevala visoku stopu sufinanciranja u slučajevima u kojima države članice imaju veliku ulogu u utvrđivanju ključnih elemenata programa potpore.	
TI 24/2019: „Azil, premještanje i vraćanje migranata: vrijeme je da se poduzmu odlučnije mjere za usklađivanje ciljeva i rezultata”	1	152				
	2. točka (a)	157				
	2. točka (b) podtočka (i)	157				
	2. točka (b) podtočka (ii)	157				
	2. točka (b) podtočka (iii)	157				
	2. točka (c)	157				
	5. točka (a)	163				
	5. točka (b)	163				

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvatanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	5. točka (c)	163	✓			
	6. točka (a)	166	✓			
	6. točka (b)	166	✓			
	6. točka (c)	166	✓			
	6. točka (d)	166	✓			
TI 25/2019: „Kvaliteta podataka u području proračunske potpore: nedostatci u nekim pokazateljima i u provjeri plaćanja promjenjivih tranši”	1	55	✓			
	2. točka (a)	56	✓			
	2. točka (b)	56	✓			
	3. točka (a)	57	✓			
	3. točka (b)	57	✓			
	4	58	✓			
	5	59	✓			
	6. točka (a)	60	✓			
	6. točka (b)	60	✓			

Prilog 3.3 – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2019. – drugi subjekti revizije

Razina prihvatanja:  prihvaćeno;  djelomično prihvaćeno;  nije prihvaćeno.

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno.

Razina pravodobnosti:  pravodobno;  provedba kasni;  rok nije istekao;  nisu poduzete daljnje mjere;  pravodobnost nije ocijenjena.

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA)						
TI 10/2019: „Testiranje otpornosti banaka na stres na razini EU-a: pružena je najveća dosad zabilježena količina informacija o bankama, no potrebna je bolja koordinacija i pridavanje veće pozornosti rizicima”	1. točka (1)	109			Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA) od nadležnih tijela traži više informacija o njihovim postupcima nego što je to prethodno činilo i te informacije sažima u izvješću. Nije planiralo niti provelo terenske provjere. Provjere rada nadležnih tijela usmjerene su na značajne statističke netipične podatke u visokorizičnim područjima i <i>pogreške</i> u podacima.	
	1. točka (2)	109				
	1. točka (3)	109				
	1. točka (4)	109				

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	2	109	✓		EBA je počela raditi na razvoju kapaciteta testiranja otpornosti na stres „odozgo prema dolje”. Odbor nadzornih tijela EBA-e odlučio je uvesti centralizirane elemente u budući okvir za testiranje otpornosti na stres na razini EU-a i prikupiti stručno znanje u modeliranju „odozgo prema dolje”. EBA je počela razvijati interne kapacitete za testiranje otpornosti na stres pristupom „odozgo prema dolje”, ali opipljivi rezultati dosad su bili ograničeni.	
	3	110	✓		EBA je povećala ukupnu veličinu uzorka za 20 banaka, čime je neizravno povećala zemljopisnu pokrivenost. Njezin pristup odabiru uzoraka za testiranje otpornosti na stres i dalje se ne temelji na riziku niti je prilagođen pojedinačnim zemljama jer Odbor nadzornih tijela nije podržao primjenu takva pristupa. Testovi otpornosti na stres možda neće obuhvaćati banke koje su manje i nisu sustavne, ali su i dalje visokorizične iako bi moglo biti važno obuhvatiti takve banke zbog mogućih učinaka prelijevanja.	
	4. točka (1)	112	✓			
	4. točka (2)	112	✓		Mogućnost upotrebe različitih scenarija razmatrana je, ali u konačnici nije primijenjena. EBA smatra da bi se ta mogućnost mogla primijeniti ako se u konačnici primijeni pristup „odozgo prema dolje”. Isto vrijedi i za rizik prilagođen pojedinačnim zemljama i analizu tog rizika.	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	4. točka (3)	112			EBA je za testiranje otpornosti na stres 2020. jasno i rano utvrdila razinu ukupne ozbiljnosti u pogledu BDP-a i pokretača rezultata. U suradnji s Europskim odborom za sistemske rizike definirala je <i>ex ante</i> mjeru ozbiljnosti u svakoj zemlji, s naglaskom na BDP-u kao ključnom pokretaču. Scenariji za testiranje otpornosti na stres 2020. i 2021. temeljili su se na jedinstvenom skupu utvrđenih rizika. EBA nije provela <i>analize šokova prilagođene pojedinačnim zemljama</i> ili analize osjetljivosti prilagođene pojedinačnim zemljama.	
	6. točka (1)	114			Izvješća EBA-e sada uključuju kapitalne zahtjeve za pojedinačne banke te se u njima u određenoj mjeri rezultati prikazuju po grupi i vrsti banke. U njima se rezultati testiranja otpornosti na stres sada uspoređuju s onima iz prethodnih izvješća. U okviru testiranja otpornosti na stres na razini EU-a 2023. EBA planira dodatno poboljšati interaktivne alate tablicama koje uključuju sve banke. Time će se omogućiti usporedba banaka u smislu učinaka, razina kapitala i drugih važnih parametara te omogućiti različite mogućnosti grupiranja za potrebe analize. Korisnicima je s pomoću interaktivnih prikaza i dalje teško uspoređivati banke prema ključnim pokazateljima. Pri objašnjavanju rezultata u izvješćima te se pokazatelje ne povezuje sa razinom stresa kojoj su predmetne banke bile izložene.	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	6. točka (2)	114			EBA navodi više tvrdnji o tome koji su čimbenici relevantni za otpornost. Njezina izvješća uključuju tvrdnje o pokretačkim čimbenicima (kao što su kreditni rizik ili tržišni rizik), ali one su i dalje prilično općenite. EBA ne iznosi nikakve tvrdnje o tome koji su elementi scenarija ključni pokretači rizika niti daje izjave o otpornosti bankarskog sustava EU-a kao cjeline.	
Europski parlament						
TI 13/2019: „Etički okviri institucija EU-a nad kojima se provodi revizija: ima prostora za poboljšanje”	1. točka (1)	88			Europski parlament izradio je jedinstvenu strategiju o etici koja uključuje i buduće projekte u području etike. Međutim, u prosincu 2022. nacrt jedinstvene strategije o etici još nije bio usvojen te se u njemu ne navode detaljni ciljevi i prioritete koje je potrebno pratiti na temelju pokazatelja uspješnosti.	
	1. točka (2)	88			Europski parlament uključio je automatizirane postupke za obradu zahtjeva povezanih s etikom u svoj portal za upravljanje ljudskim resursima. Još nije dovršio i odobrio svoje postupke za provjeru izjava osoblja.	
	1. točka (3)	88			Europski parlament nije ni prihvatio ni proveo preporuku.	
	1. točka (4)	88				
	1. točka (5)	88			Europski parlament nije ni prihvatio ni proveo preporuku.	

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	1. točka (6)	88			Europski parlament još nije poduzeo dostatne mjere za poboljšanje odredbi o obvezama nakon isteka mandata za svoje zastupnike.	
	2. točka (1)	89				
	2. točka (2)	89				
	2. točka (3)	89				
	3.	90				
Vijeće Europske unije i Europsko vijeće						
TI 13/2019: „Etički okviri institucija EU-a nad kojima se provodi revizija: ima prostora za poboljšanje”	1. točka (1)	88				
	1. točka (2)	88			Glavno tajništvo Vijeća pokrenulo je etički centar koji osoblju pruža smjernice o pitanjima povezanim sa sukobom interesa. Ne postoje pisani interni standardni postupci za provjeru izjava osoblja o interesu.	
	1. točka (4)	88				
	2. točka (1)	89				

Broj i naslov izvješća	Br. preporuke	Odlomak TI	Razina prihvaćanja	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke		
				Razina provedbe	Primjedbe	Razina pravodobnosti
	2. točka (2)	89	✓			
	2. točka (3)	89	✓			
	3	90	✓			
Agencija Europske unije za azil						
TI 24/2019: „Azil, premještanje i vraćanje migranata: vrijeme je da se poduzmu odlučnije mjere za usklađivanje ciljeva i rezultata”	3. točka (a)	159	✓			
	3. točka (b)	159	✓			
	3. točka (c)	159	✓			
Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex)						
TI 24/2019: „Azil, premještanje i vraćanje migranata: vrijeme je da se poduzmu odlučnije mjere za usklađivanje ciljeva i rezultata”	4. točka (a)	160	✓			
	4. točka (b)	160	✓			
	4. točka (c)	160	✓			

Prilog 3.4 – Tematska izvješća iz kojih su sve preporuke Komisiji provedene u potpunosti ili u većoj mjeri

- o Tematsko izvješće 07/2019 „Mjere EU-a za prekograničnu zdravstvenu zaštitu: ambicije su velike, ali potrebno je bolje upravljanje”
- o Tematsko izvješće 09/2019 „Potpora EU-a Maroku – dosad su ostvareni umjereni rezultati”
- o Tematsko izvješće 11/2019 „Regulativom EU-a u području modernizacije upravljanja zračnim prometom ostvarena je dodana vrijednost, ali financiranje je velikim dijelom bilo nepotrebno”
- o Tematsko izvješće 14/2019 „„Iznesite svoje mišljenje!': javna savjetovanja Komisije potiču građane na aktivnije sudjelovanje, ali ne ispunjavaju puni potencijal kao aktivnosti otvaranja prema javnosti”
- o Tematsko izvješće 15/2019 „Provedba paketa kadrovskih reformi iz 2014. godine u Komisiji: ostvarene su velike uštede, ali ne bez posljedica za osoblje”
- o Tematsko izvješće 16/2019 „Europski ekonomski računi okoliša: korisnost za donositelje politika može se povećati”
- o Tematsko izvješće 18/2019 „Emisije stakleničkih plinova u EU-u: dostavljaju se odgovarajući podatci, ali potreban je bolji uvid u buduća smanjenja”
- o Tematsko izvješće 24/2019 „Azil, premještanje i vraćanje migranata: vrijeme je da se poduzmu odlučnije mjere za usklađivanje ciljeva i rezultata”
- o Tematsko izvješće 25/2019 „Kvaliteta podataka u području proračunske potpore: nedostatci u nekim pokazateljima i u provjeri plaćanja promjenjivih tranši”

Napomena: iz prethodno navedenog popisa isključene su tri preporuke za koje rok provedbe još nije istekao u trenutku u kojem je Sud obavljao analizu provedbe preporuka i dvije preporuke za koje Sud nije mogao donijeti zaključak.

Poglavlje 4.

Prihodi

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	4.1. – 4.6.
Kratak opis	4.2. – 4.3.
Opseg revizije i revizijski pristup	4.4. – 4.6.
Pravilnost transakcija	4.7.
Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole	4.8. – 4.28.
I dalje postoje nedostaci u načinu na koji države članice obavljaju računovodstvenu obradu vlastitih tradicionalnih sredstava i upravljaju tim sredstvima	4.9. – 4.13.
Kašnjenja u ponovnoj procjeni slučajeva otpisa carinskog duga	4.14. – 4.15.
Ograničeno smanjenje broja zadržki u vezi s PDV-om i otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i postojani nedostaci u upravljanju tim sredstvima	4.16. – 4.18.
Nedostaci u upravljanju zadržkama u vezi s PDV-om koji se odnose na neprimjenjivanje Direktive o PDV-u	4.19. – 4.20.
O rizicima u području sastavljanja podataka o BND-u općenito se vodi računa, ali ima prostora da se dodatno poradi na utvrđivanju prioriternih mjera	4.21.
Ostvaren je napredak u rješavanju i uklanjanju zadržki u vezi s BND-om, ali uočena su određena kašnjenja	4.22. – 4.23.
Daljnja kašnjenja u Komisijinim mjerama za poboljšanje upravljanja rizicima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i smanjenje manjka sredstava prikupljenih od carina	4.24. – 4.28.
Godišnja izvješća o radu	4.29. – 4.31.
Zaključak i preporuke	4.32. – 4.37.
Zaključak	4.32. – 4.34.
Preporuke	4.35. – 4.37.

Prilozi

Prilog 4.1 – Proces sastavljanja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u vezi s pristojbama (naplaćenima i još nenaplaćenima) i njihova knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju i proračun EU-a

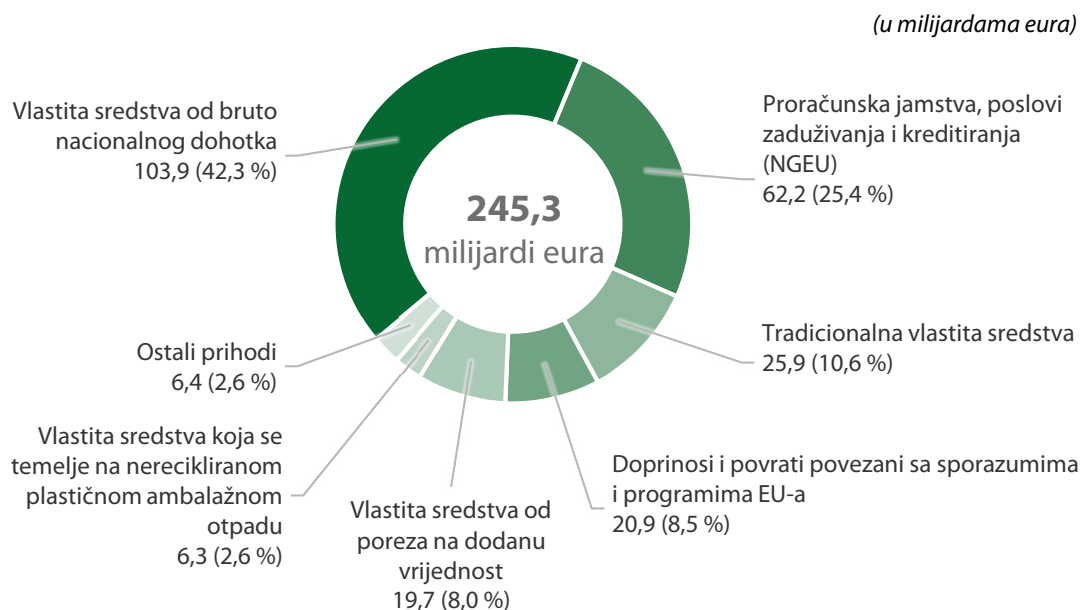
Prilog 4.2 – Broj važećih zadržki u vezi s BND-om i PDV-om te broj otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama na dan 31. prosinca 2022.

Prilog 4.3 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Prihodi”

Uvod

4.1. U ovom se poglavlju iznose nalazi Suda u pogledu prihoda, koje čine *vlastita sredstva, vanjski namjenski prihodi* za financiranje rashoda¹ u okviru *Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)* i ostali prihodi. Na [slici 4.1.](#) nalazi se detaljan prikaz prihoda za 2022.

Slika 4.1. – Prihodi – detaljan prikaz za 2022.^(*)



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih *transakcija* (za pojedinosti vidjeti odlomak **17. Priloga 1.1.**). Ukupni iznos od 245,3 milijarde eura čini stvarne proračunske prihode EU-a. Iznos od 171,2 milijarde eura prikazan u izvješću o financijskom rezultatu izračunan je primjenom *računovodstvenog načela nastanka poslovnog događaja*.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2022.

¹ To uključuje sredstva koja je Komisija pozajmila kako bi državama članicama pružila nepovratnu financijsku potporu u okviru instrumenta *NextGenerationEU (NGEU)*, koja će Unija morati otplatiti u budućnosti.

Kratak opis

4.2. Dvije trećine (63,5 %) prihoda EU-a za 2022. potječe iz četiriju kategorija vlastitih sredstava²:

- (a) **vlastitih sredstava od bruto nacionalnog dohotka (BND-a)** koja čine 42,3 % prihoda EU-a, kojima se proračun EU-a uravnotežuje nakon što se izračunaju prihodi iz svih drugih izvora. Svaka država članica daje razmjernan doprinos u skladu sa svojim BND-om;
- (b) **tradicionalnih vlastitih sredstava (TVS)**, koja čine 10,6 % prihoda EU-a. Ona se sastoje od uvoznih carinskih pristojbi koje ubiru države članice. U proračun EU-a uplaćuje se 75 % ukupnog iznosa, a ostalih 25 % države članice zadržavaju za pokrivanje troškova ubiranja;
- (c) **vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost (PDV-a)**, koja čine 8,0 % prihoda EU-a. Doprinosi u okviru tih vlastitih sredstava izračunavaju se s pomoću jedinstvene stope koja se primjenjuje na ukupni iznos primitaka država članica od PDV-a prikupljenih za sve oporezive isporuke podijeljen s ponderiranom prosječnom stopom PDV-a;
- (d) **vlastitih sredstava koja se temelje na nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu**, koja čine 2,6 % prihoda EU-a. Uvedena su 2021. i izračunavaju se primjenom jedinstvene stope na masu nerecikliranog plastičnog ambalažnog otpada nastalog u svakoj državi članici.

4.3. Vanjski namjenski prihodi, koji se uglavnom odnose na pozajmljena sredstva kako bi se državama članicama pružila nepovratna financijska potpora u okviru instrumenta NGEU, čine 25,4 % prihoda EU-a. Postoje i drugi izvori prihoda EU-a, od kojih su najvažniji doprinosi i povrati koji proizlaze iz sporazuma i programa EU-a (8,5 % prihoda EU-a), kao što su prihodi povezani s *potvrdom o sukladnosti za Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP)* i *Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)* te doprinosi programima i aktivnostima EU-a koje pružaju zemlje koje nisu članice EU-a.

² Odluka Vijeća (EU, Euratom) 2020/2053 o sustavu vlastitih sredstava Europske unije.

Opseg revizije i revizijski pristup

4.4. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je dobio razumno jamstvo za svoje revizorsko mišljenje o prihodima temeljeno na procjeni ključnih odabranih sustava, koja je nadopunjena ispitivanjem transakcija. Cilj revizije bio je prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu* kako je opisano u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s prihodima za 2022. ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 65 Komisijinih *naloga za povrat*, osmišljen tako da bude reprezentativan za sve izvore prihoda (uključujući 10 transakcija povezanih s vanjskim namjenskim prihodima za bespovratna sredstva u okviru instrumenta NGEU);
- (b) sustave Komisije za:
 - (i) jamčenje toga da su podatci država članica o BND-u, PDV-u i nerecikliranom plastičnom ambalažnom otpadu primjeren temelj za izračunavanje i ubiranje doprinosa od vlastitih sredstava. U prvom slučaju Sud je također upotrijebio rezultate svojeg nedavnog tematskog izvješća o BND-u³;
 - (ii) upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima i jamčenje toga da države članice imaju djelotvorne sustave za prikupljanje i prijavljivanje točnih iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava i njihovo stavljanje na raspolaganje;
 - (iii) izračun iznosa koji proizlaze iz korektivnih mehanizama primijenjenih na vlastita sredstva;
 - (iv) upravljanje novčanim kaznama i sankcijama;
- (c) računovodstvene i upravljačke sustave za tradicionalna vlastita sredstva u trima državama članicama (Belgiji, Njemačkoj i Poljskoj) odabranima na temelju iznosa naplaćenih carinskih pristojbi i procjene rizika koju je obavio Sud. Sud je također pratio provedbu preporuke koju je iznio u godišnjem izvješću za 2020. u pogledu pouzdanosti nizozemskih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima⁴;
- (d) pouzdanost informacija o *pravilnosti* sadržanih u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a BUDG i Eurostata.

³ Tematsko izvješće 25/2022 „Provjera podataka o bruto nacionalnom dohotku za financiranje proračuna EU-a – O rizicima u području sastavljanja podataka općenito se vodi računa, ali ima prostora da se dodatno poradi na utvrđivanju prioritetnih mjera”.

⁴ Godišnje izvješće za 2020., odlomak 3.14. i preporuka 3.3.

4.5. Sud se za svoju procjenu Komisijinih sustava za izračun doprinosa koji se temelje na BND-u i PDV-u koristio dogovorenim podacima o BND-u i usklađenoj osnovici PDV-a koje su dostavile države članice. Sud nije izravno ispitao statistiku i podatke koje su pripremile Komisija i države članice. Kad je riječ o osnovici za neregistrirani plastični ambalažni otpad, Sud je preispitao postupak sastavljanja podataka o prognozama jer će države članice svoje prve stvarne statističke procjene dostaviti tek 2023. Osim toga, Sud nije ispitao Komisijine sustave za poslove zaduživanja i kreditiranja povezane s instrumentom NGEU. Komisijine sustave za upravljanje dugom Sud je analizirao u svojem tematskom izvješću⁵.

4.6. Kad je riječ o carinskim pristojbama, postoji rizik od toga da ih uvoznici nacionalnim carinskim tijelima ne prijave ili da ih ne prijave točno. Iznos stvarno naplaćenih uvoznih carina u tom će slučaju biti niži od iznosa koji bi teoretski trebalo naplatiti. Ta se razlika naziva *manjkom sredstava prikupljenih od carina*. Ti utajeni iznosi nisu evidentirani u računovodstvenim sustavima država članica za tradicionalna vlastita sredstva i nisu obuhvaćeni revizorskim mišljenjem Suda o prihodima. Međutim, budući da taj manjak može utjecati na iznose pristojbi koje su utvrdile države članice, Sud je ove godine četvrti put zaredom procijenio mjere koje je EU poduzeo kako bi se taj manjak smanjio te kako bi se ublažio rizik od toga da se tradicionalna vlastita sredstva ne utvrde u punom iznosu. Sud je pritom ispitao napredak koji je Komisija ostvarila u provedbi određenih mjera iz svojeg carinskog akcijskog plana⁶ kojima se nastoji pružiti odgovor na nedostatke koje je Sud prethodno istaknuo u svojim izvješćima⁷ te doprinijeti smanjenju manjka sredstava prikupljenih od carina.

⁵ [Tematsko izvješće 16/2023](#) „Komisijino upravljanje dugom u okviru instrumenta NGEU – Ohrabrujući početak, ali potrebno je dodatno usklađivanje s najboljom praksom”.

⁶ Komunikacija Komisije „Unaprjeđenje carinske unije: plan djelovanja” ([COM\(2020\) 581](#)), 28. rujna 2020.

⁷ Vidjeti posebice [godišnje izvješće za 2020.](#), odlomak 3.18., [tematsko izvješće 04/2021](#) „Carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a” i [tematsko izvješće 12/2019](#) „E-trgovina: za velik dio izazova pri naplati PDV-a i carina tek treba pronaći rješenje”.

Pravilnost transakcija

4.7. U ovom se odjeljku iznose opažanja Suda o pravilnosti prihodovnih transakcija. Sud svoj zaključak temelji na ispitivanju koje je proveo u pogledu pravilnosti prihodovnih transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom EU-a, kao i na svojoj procjeni Komisijinih sustava za izračun i ubiranje prihoda. Sud je ispitao uzorak od 65 naloga za povrat te utvrdio da ni u jednom od njih nije postojala *mjerljiva pogreška*.

Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

4.8. Sud je ispitao niz kontrolnih sustava (vidjeti odlomak [4.4.](#)). Opažanjima o tim sustavima ne dovodi se u pitanje opće nemodificirano mišljenje Suda o pravilnosti prihoda EU-a (vidjeti **poglavlje 1.**). Međutim, njima se naglašavaju nedostaci u prikupljanju pojedinačnih kategorija vlastitih sredstava. Osim toga, Sud je utvrdio nedostatke u mjerama EU-a za smanjenje manjka sredstava prikupljenih od carina i ublažavanje rizika od toga da se tradicionalna vlastita sredstva ne utvrde u punom iznosu.

I dalje postoje nedostaci u načinu na koji države članice obavljaju računovodstvenu obradu vlastitih tradicionalnih sredstava i upravljaju tim sredstvima

4.9. Sud je ispitao način na koji su tri države članice (Belgija, Njemačka i Poljska) sastavile svoja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima (koja obuhvaćaju izvješće o naplaćenim pristojbama i izvješće o utvrđenim pristojbama koje još nisu naplaćene)⁸, kao i njihove postupke upravljanja tradicionalnim vlastitim sredstvima koja se trebaju uplatiti u proračun EU-a (vidjeti **Prilog 4.1.**).

4.10. Sud nije utvrdio nikakve bitne probleme u načinu na koji su Njemačka i Poljska upravljale naplaćenim carinskim pristojbama i sastavile svoja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima. Međutim, kad je riječ o Belgiji, Sud je utvrdio nedostatke u računovodstvenom sustavu za tradicionalna vlastita sredstva i upravljanju tim pristojbama (vidjeti **okvir 4.1.**). Kao što je navedeno u prošlogodišnjem izvješću⁹, Komisija je procijenila da je pouzdanost izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima djelomično zadovoljavajuća u 15 država članica te da nije zadovoljavajuća u jednoj državi članici. Sud je utvrdio da te države članice još nisu otklonile sve utvrđene nedostatke.

⁸ Provedbena odluka Komisije (EU, Euratom) 2018/194.

⁹ Godišnje izvješće za 2021., odlomak 3.10.

Okvir 4.1.

Znatni iznosi naplaćenih pristojbi izostavljeni su iz belgijskih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima zbog pogreške koja je uočena sa zakašnjenjem

Belgijski carinski IT sustav nije obradio financijske podatke o uvoznim deklaracijama koje obuhvaćaju robu s različitim statusima za izračun carine. Unutarnjim kontrolama taj se propust nije otkrio dulje od dviju godina. To je dovelo do izostavljanja iznosa naplaćenih carinskih pristojbi (uključujući troškove naplate) u visini od 440 milijuna eura iz mjesečnih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima tijekom razdoblja od sredine 2019. do početka 2022.

Iako su belgijska tijela sa zakašnjenjem utvrdila i ispravila tu pogrešku i stavila povezane iznose tradicionalnih vlastitih sredstava na raspolaganje proračunu EU-a, do trenutka u kojem je Sud obavljao reviziju nisu provela širu informatičku procjenu (reviziju ili pregled) svojeg računovodstvenog sustava niti su uklonila nedostatke u unutarnjoj kontroli. To može utjecati na pouzdanost izvješća o naplaćenim pristojbama.

Nakon revizije koju je proveo Sud belgijska tijela obavijestila su Sud da su neke unutarnje kontrole nad sastavljanjem izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima pojačane i da planiraju centralizirati obradu mjesečnih transakcija.

4.11. Revizije koje je Sud proveo u navedenim državama članicama nisu rezultirale nikakvim značajnim opažanjima o načinu na koji one sastavljaju izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u vezi s utvrđenim i još nenaplaćenim carinskim pristojbama. Međutim, kao i prethodnih godina¹⁰, Sud je utvrdio nekoliko nedostataka u načinu na koji nacionalna carinska tijela upravljaju tim pristojbama. Konkretno, Sud je utvrdio nedostatke u upravljanju carinskim dugovima u Poljskoj, posebno administrativna kašnjenja u vezi s provedenim *kontrolama nakon puštanja robe u promet* (vidjeti [okvir 4.2.](#)).

¹⁰ Vidjeti, na primjer, [godišnje izvješće za 2021.](#), odlomak 3.12., [godišnje izvješće za 2020.](#), odlomak 3.16. i [godišnje izvješće za 2019.](#), odlomak 3.9.

Okvir 4.2.

Administrativna kašnjenja u utvrđivanju carinskih dugova, obavješćivanju o njima i njihovoj naplati u vezi s provedenim kontrolama nakon puštanja robe u promet u Poljskoj

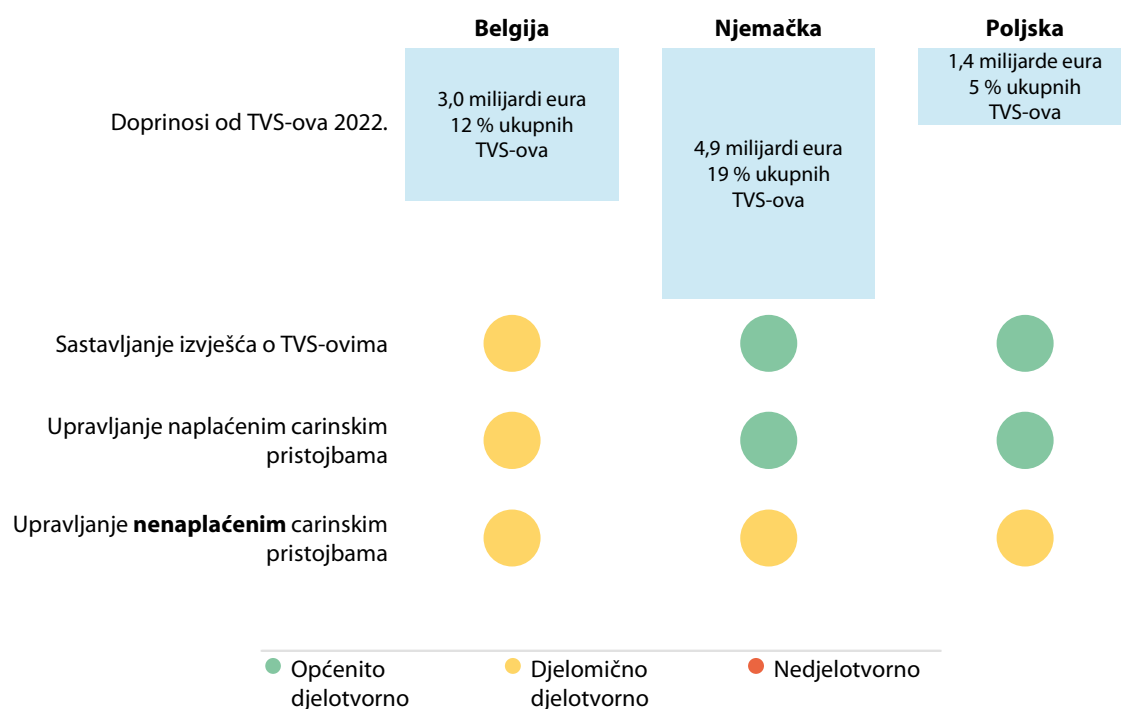
Poljskim administrativnim postupcima koji se temelje na nacionalnom pravu neopravdano se odgađa utvrđivanje carinskih dugova, obavješćivanje o njima i njihova naplata u vezi s provedenim kontrolama nakon puštanja robe u promet. Postupci nisu u potpunosti usklađeni sa zahtjevima *Carinskog zakonika Unije*¹¹ jer se njima predviđaju dodatni koraci povrh onih u Carinskom zakoniku Unije u pogledu prava dužnika na saslušanje i izračuna konačnih iznosa duga. Dodatno vrijeme potrebno za utvrđivanje carinskih dugova može spriječiti djelotvornu naplatu takvih iznosa.

Poljska tijela obavijestila su Sud da Ministarstvo financija razmatra mogućnost pojednostavnjenja administrativnih postupaka.

4.12. Sud je također utvrdio slučajeve netočnog evidentiranja carinskih dugova u belgijskom računovodstvenom sustavu, kao i nenaplativih pristojbi koje nisu otpisane u njemačkoj računovodstvenoj dokumentaciji. Komisija nastavlja otkrivati i prijavljivati slične nedostatke u upravljanju carinama koje još nisu naplaćene u državama članicama. Također prati poduzimanje mjera u vezi sa svim opažanjima o kojima Sud izvješćuje nacionalna carinska tijela. Procjena ključnih sustava unutarnje kontrole za tradicionalna vlastita sredstva u državama članicama koju je obavio Sud prikazana je na [slici 4.2.](#)

¹¹ Posebno članak 22. stavak 6., članak 29. i članak 105. stavak 3. [Uredbe \(EU\) br. 952/2013](#) o Carinskom zakoniku Unije.

Slika 4.2. – Procjena ključnih sustava unutarnje kontrole za tradicionalna vlastita sredstva u odabranim državama članicama



Izvor: Sud.

4.13. Kad je riječ o preporuci upućenoj Nizozemskoj u godišnjem izvješću Suda za 2020., Sud je ispitao napredak ostvaren u uklanjanju nedostataka u IT sustavima koji su utjecali na pouzdanost izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima. Sud pozdravlja znatne napore koje su nizozemska carinska tijela uložila u uvođenje moderniziranog IT sustava koji omogućuje automatizirano sastavljanje izvješća. Međutim, Sud napominje da je novi sustav uveden u prosincu 2022. i da se prvo tromjesečje 2023. smatralo prijelaznim razdobljem tijekom kojeg su nacionalna tijela dodatno radila na potvrđivanju pouzdanosti sastavljenih podataka. Stoga je do kraja 2022., što je bio preporučeni rok provedbe, preporuka o pouzdanosti nizozemskih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima provedena samo u određenoj mjeri (vidjeti [Prilog 4.3.](#)).

Kašnjenja u ponovnoj procjeni slučajeva otpisa carinskog duga

4.14. Carinski dug može se otpisati i ukloniti iz računovodstvene dokumentacije o tradicionalnim vlastitim sredstvima država članica ako se nakon određenog razdoblja ti iznosi pokažu nenaplativima zbog više sile ili zbog razloga koji se ne mogu pripisati tijelima država članica. Prije otpisa takvih dugova u iznosu većem od 100 000 eura

Komisija mora procijeniti hoće li države članice osloboditi obveze plaćanja odgovarajućih iznosa u proračun EU-a¹².

4.15. Sud je ispitao neriješene slučajeve otpisa u državama članicama u iznosu od 177,5 milijuna eura, u kojima Komisijina procjena na kraju 2022. još nije bila dovršena. Sud je utvrdio da je 58 % takvih slučajeva (njih 59 od ukupno 101) posljedica zahtjeva za ponovnu procjenu koje su podnijele države članice koje se nisu slagale s Komisijinom početnom procjenom. Komisija nije odgovorila na neke od tih zahtjeva još od 2015. Tome je doprinijela činjenica da nije postojao regulatorni rok. To može dovesti do dugotrajnih neriješenih slučajeva i nesigurnosti u pogledu proračuna EU-a. Sud napominje da je nakon svibnja 2022.¹³ uveden regulatorni rok od tri mjeseca za postupanje u slučajevima otpisa za koje su države članice zatražile ponovnu procjenu u roku od šest mjeseci od početne procjene.

Ograničeno smanjenje broja zadržki u vezi s PDV-om i otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i postojani nedostaci u upravljanju tim sredstvima

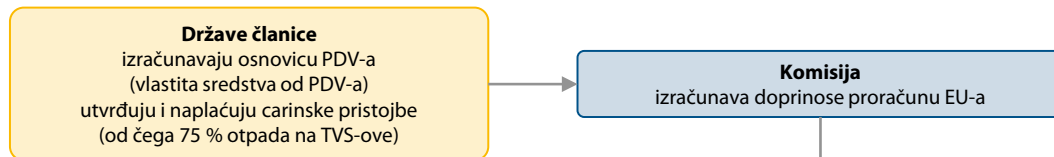
4.16. Na [slici 4.3.](#) prikazan je proces koji Komisija primjenjuje za provjeru izračuna osnovica PDV-a i tradicionalnih vlastitih sredstava u državama članicama. Sud je ispitao taj proces te iznio pregled važećih Komisijinih zadržki i otvorenih pitanja u vezi s utvrđenim nedostacima prema stanju na kraju 2022. (vidjeti [Prilog 4.2.](#)). U usporedbi s prošlom godinom broj *zadržki u vezi s PDV-om* blago se smanjio s 82 na 81 (1 %), a broj *otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima* smanjio se s 304 na 283 (7 %). Komisija je tijekom 2022. uklonila 30 % zadržki u vezi s PDV-om (njih 25 od 82) i 27 % otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima (njih 81 od 304) u odnosu na njihov broj na početku godine.

¹² Članak 13. [Uredbe \(EZ, Euratom\) br. 609/2014.](#)

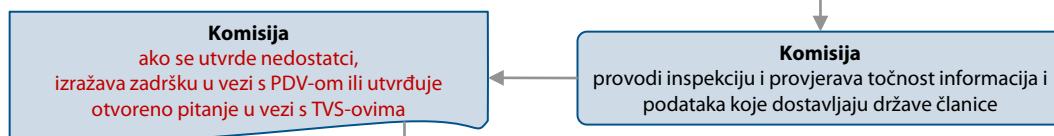
¹³ [Uredba \(EU, Euratom\) br. 609/2014](#), kako je izmijenjena [Uredbom \(EU, Euratom\) 2022/615](#) kojom se uvodi članak 13.b.

Slika 4.3. – Postupak provjere osnovica PDV-a i tradicionalnih vlastitih sredstava utvrđenih u državama članicama

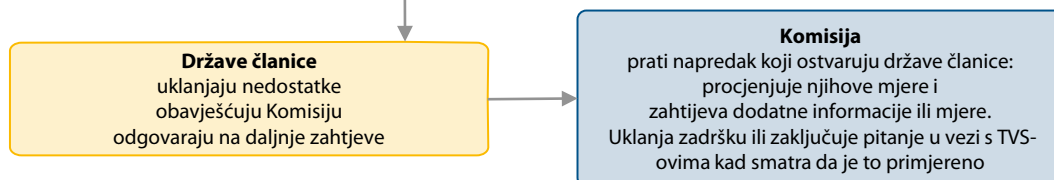
1. KORAK: Izračun



2. KORAK: Provjera



3. KORAK: Praćenje provedbe preporuka



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

4.17. Sud je uočio ograničen napredak u rješavanju dugotrajnih važećih zadržki u vezi s PDV-om koje su otvorene više od pet godina. Komisija je 2022. uspjela ukloniti samo jednu dugotrajnu važeću zadržku, dok je na kraju godine njih 14 ostalo otvoreno. Sud je prošle godine¹⁴ izdao preporuku Komisiji da poboljša upravljanje zadržkama u vezi s PDV-om.

4.18. Tijekom 2022. Komisija je uvela interne rokove za praćenje provedbe mjera u pogledu otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima. Međutim, Sud je utvrdio stalna kašnjenja u komunikaciji između država članica i Komisije. Budući da se otvorenim pitanjima i dalje ne daje prioritet u skladu s njihovom važnošću, Sud zadržava prošlogodišnju procjenu da je preporuka koju je iznio u svojem godišnjem izvješću za 2019. u pogledu potrebe za poboljšanjem upravljanja otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima provedena u većoj mjeri¹⁵.

¹⁴ Godišnje izvješće za 2021., odlomak 3.16. i preporuka 3.2.

¹⁵ *Ibid.*, odlomak 3.17. i Prilog 3.3.

Nedostatci u upravljanju zadržkama u vezi s PDV-om koji se odnose na neprimjenjivanje Direktive o PDV-u

4.19. Od dugotrajnih važećih zadržki u vezi s PDV-om njih četiri odnose se na nedostatke u primjeni prava EU-a. Sud je utvrdio da je jedna od njih povezana s Komisijinim pokretanjem *postupka zbog povrede prava* protiv države članice 2009. zbog toga što nije primijenila Direktivu o PDV-u na transakcije javnih i privatnih tijela¹⁶. Komisija nije poduzela sve korake postupka zbog povrede niti je poduzela bilo kakve druge pravodobne mjere za rješavanje neusklađenosti bez potrebe za mjerama izvršenja. Država članica donijela je zakonodavnu izmjenu potrebnu za usklađivanje s pravom EU-a u prosincu 2021., koja će stupiti na snagu u siječnju 2024. Proći će 15 godina prije nego što država članica postupi u skladu s Direktivom EU-a. U travnju 2023., nakon inspekcije u predmetnoj državi članici, Komisija je procijenila da takvo nepoštovanje prava EU-a nije imalo financijskog učinka.

4.20. Sud je ispitao još jednu zadržku, koja se odnosila na nepravilnu primjenu Direktive o PDV-u u jednoj državi članici u pogledu posebne odredbe PDV-a za putničke agente¹⁷. Sud je utvrdio da postoje naznake da 13 država članica predmetnu odredbu nije primjenjivalo u skladu sa zakonodavstvom EU-a. Međutim, Komisija nije izrazila zadržke za preostale države članice u toj skupini kako bi procijenila jesu li prekršile pravo EU-a. Kašnjenjima u izražavanju zadržki povećava se rizik od zastare i može doći do netočne uplate doprinosa u proračun EU-a.

O rizicima u području sastavljanja podataka o BND-u općenito se vodi računa, ali ima prostora da se dodatno poradi na utvrđivanju prioritetnih mjera

4.21. Sud je u tematskom izvješću iz 2022.¹⁸ o zaključenom ciklusu provjere BND-a za razdoblje 2016. – 2019. zaključio da je Komisija općenito djelotvorno utvrdila visokorizične probleme u sastavljanju nacionalnih računa u državama članicama, ali da nije pravodobno riješila sva ta pitanja. Sud je utvrdio da je Komisija provjerila velik broj pitanja za koja se dokazalo da imaju mali učinak na BND te da su postojale neučinkovitosti u vezi s alatima kojima se služila za dokumentiranje svojih provjera.

¹⁶ Članak 2., članak 9. stavak 1., članak 13. i članak 132. [Direktive Vijeća 2006/112/EZ](#) o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost ([Direktiva o PDV-u](#)).

¹⁷ Članak 306. stavak 1. i članak 308. [Direktive o PDV-u](#).

¹⁸ [Tematsko izvješće 25/2022.](#)

Ostvaren je napredak u rješavanju i uklanjanju zadržki u vezi s BND-om, ali uočena su određena kašnjenja

4.22. Komisija je do kraja 2022. ukinula 60 % zadržki u pogledu transakcija povezanih s BND-om (njih 96 od 160) i 47 % *transverzalnih zadržki* u vezi s BND-om (njih 66 od 140) koje su utvrđene kao rezultat ciklusa provjere za razdoblje 2016. – 2019. (vidjeti [Prilog 4.2.](#)). Analiza važećih *zadržki u vezi s BND-om* koju je Sud proveo na kraju 2022. pokazala je da su države članice do isteka roka u rujnu 2021. iznijele relevantne informacije o 21 zadržki u vezi sa transakcijama, kao i o osam transverzalnih zadržki. Međutim, Komisija nije ispunila svoj interni cilj u pogledu uklanjanja tih zadržki u roku od jedne godine od primitka informacija koje je trebala procijeniti. U većini je slučajeva do toga došlo zbog potrebe za dodatnim pojašnjenjima od predmetnih zemalja i za dodatnim radom. Sud je također utvrdio da do kraja 2022. sedam država članica¹⁹ nije riješilo zadržke u vezi s BND-om ili ih je samo djelomično riješilo te da je rok za to već bio istekao. Kašnjenjima u rješavanju i uklanjanju zadržki u vezi s BND-om povećava se proračunska nesigurnost u nacionalnim proračunima i proračunu EU-a u pogledu doprinosa na temelju BND-a.

4.23. Komisija je nastavila s radom na ciklusu provjere BND-a za razdoblje 2020. – 2024. provođenjem procjene rizika u pogledu sastavljanja nacionalnih računa, pregledom dokumentacije u vezi s *popisom izvora i metoda za izračun BND-a*, u kojima se opisuju postupci država članica za sastavljanje statističkih podataka, dovršenjem prve usporedbe među zemljama i obavljanjem informativnih posjeta nacionalnim zavodima za statistiku. Do kraja 2022. Komisija je uklonila opće zadržke u pogledu BND-a²⁰ za četiri države članice²¹, koje su kasnile s dostavom svojih popisa izvora i metoda za izračun BND-a Komisiji, dok je jednu zadržku ostavila otvorenom za Maltu, koja je predmetni popis dostavila tek u prosincu 2022.

¹⁹ Bugarska, Irska, Grčka, Hrvatska, Luksemburg, Malta i Rumunjska.

²⁰ [Godišnje izvješće za 2021.](#), odlomak 3.18.

²¹ Grčka, Hrvatska, Luksemburg i Rumunjska.

Daljnja kašnjenja u Komisijinim mjerama za poboljšanje upravljanja rizicima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i smanjenje manjka sredstava prikupljenih od carina

4.24. Sud je prošle godine²² pregledao ukupnu provedbu Komisijina carinskog akcijskog plana i izvijestio da u nizu mjera nije ostvaren dovoljan napredak. Sud je tijekom 2022. detaljnije ispitao provedbu odabranih planiranih mjera za povećanje kapaciteta za analizu podataka o uvozu na razini EU-a, preispitivanje strategije za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima i uvođenje zakonodavnih izmjena kako bi se otklonio carinski rizik povezan s uvozom u okviru e-trgovine. U sklopu tog rada Sud je utvrdio daljnja kašnjenja.

4.25. Komisija je ostvarila određeni napredak u razvoju pet projekata analize podataka kojima bi se povećao kapacitet za procjenu rizika u carinskim pitanjima na razini EU-a, ali je dovršila samo jedan od njih, te je do kraja 2022. s državama članicama podijelila povezane rezultate. U trima državama članicama u kojima je Sud obavio reviziju u pogledu tradicionalnih vlastitih sredstava (vidjeti odlomak 4.9.) predmetni alat za analizu podataka nije se upotrebljavao u praksi jer su carinska tijela smatrala da su njihovi nacionalni sustavi prikladniji za upravljanje rizikom. Komisija nije dosegla svoju internu ključnu etapu u pogledu provedbe svih pet projekata analize podataka do kraja 2022. Njezin je sadašnji plan da njih četiri dovrši do kraja 2023., što je rok do kojeg je prema prethodnoj preporuci Suda bilo potrebno izgraditi potpuno funkcionalne analitičke i koordinacijske kapacitete²³. U **okviru 4.3.** opisani su primjeri izazova koje je Sud utvrdio u vezi s preostalim radom na analizi carinskih podataka na razini EU-a.

²² Godišnje izvješće za 2021., odlomak 3.13.

²³ Tematsko izvješće 04/2021, 2. preporuka.

Okvir 4.3.

Primjeri izazova povezanih s dovršavanjem projekata analize carinskih podataka na razini EU-a

- Komisija nema formalizirane projektne planove za provedbu preostalih četiriju projekata analize podataka, čime se povećava rizik od nepostizanja željenih rezultata do kraja 2023.
- Postojeća ograničenja u pogledu povjerljivosti i razmjene podataka još nisu uklonjena, što može ograničiti korisnost alata i rezultata analize podataka.
- Zbog kašnjenja nekih država članica u nadogradnji svojih IT sustava i dostavljanju potrebnih podataka Komisiji²⁴ još nije moguće ostvariti puni kapacitet za analizu podataka.

4.26. Komisija je u svibnju 2023. donijela zakonodavni prijedlog za važnu carinsku reformu²⁵ s ciljem poboljšanja funkcioniranja carinske unije. Utvrđivanje nove strategije za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima odgođeno je s trećeg tromjesečja 2022. dok se ne donese izmjena Carinskog zakonika Unije. Komisija je stoga nastavila provoditi svoju strategiju iz 2014., čije je završno izvješće o provedbi predstavljeno ključnim dionicima 2021. To znači da od 2022. nije predviđeno daljnje izvješćivanje o provedbi sve dok se nova strategija ne odobri.

4.27. Postojećim pravnim okvirom za uvoz u sklopu e-trgovine državama članicama ne omogućuje se da provedu sveobuhvatnu analizu rizika jer su dostupne informacije nedostatne, što utječe na *djelotvornost* carinskih kontrola. Iako se novom deklaracijom za e-trgovinu uvedenom od srpnja 2021. pružaju dodatne informacije, države članice koje je Sud posjetio u sklopu revizije tradicionalnih vlastitih sredstava istaknule su da su njezina cjelovitost, kvaliteta i vjerodostojnost za analizu rizika ograničene te da su potrebni alternativni ili dopunski podatci o uvezanoj robi. Ta se pitanja nastoje riješiti Komisijinim zakonodavnim prijedlogom²⁶ (vidjeti odlomak **4.26.**). Međutim, Komisija u ovom trenutku još nije donijela smjernice za države članice o tome kako riješiti postojeće financijske rizike povezane s uvozom u okviru e-trgovine.

²⁴ Komisija je svojom [Provedbenom odlukom \(EU\) 2023/237](#) odobrila odstupanje od roka utvrđenog za kraj 2022. i odgodu potpune provedbe carinskih IT sustava u 16 država članica do kraja 2023.

²⁵ Komisijin prijedlog carinske reforme EU-a, [COM\(2023\) 258](#).

²⁶ *Ibid.*

4.28. Sud je također utvrdio da Komisija još nije procijenila učinak rizika koji proizlaze iz e-trgovine na naplatu carina, iako je to trebalo biti dovršeno do produljenog roka utvrđenog za drugo tromjesečje 2022. Skupina stručnjaka u svojem je izvješću iz 2022.²⁷ zaključila da dostupni podatci o uvozu u okviru e-trgovine ne omogućuju procjenu razlike u prihodima koje prikupljaju nacionalna carinska tijela.

²⁷ Izvješće Skupine stručnjaka: „Putting more union in the European Customs: Ten proposals to make the EU Customs Union fit for a Geopolitical Europe”, Bruxelles, ožujak 2022.

Godišnja izvješća o radu

4.29. Informacijama o pravilnosti navedenima u godišnjim izvješćima o radu za 2022. koja su objavili GU BUDG i Eurostat općenito se potvrđuju nalazi i zaključci Suda.

4.30. GU BUDG ukinuo je *zadržku* koja je bila izražena jer su u proračun EU-a preneseni netočni iznosi tradicionalnih vlastitih sredstava zbog prikazivanja vrijednosti tekstila i cipela uvezenih iz Kine manjom od stvarne u razdoblju 2011. – 2017. Zadržka je prvi put izražena 2016., kada su gubitci tradicionalnih vlastitih sredstava koji se mogu pripisati Ujedinjenoj Kraljevini kvantificirani, a zatim je 2018. bez kvantificiranja proširena na druge države članice.

4.31. Na temelju konačne odluke Suda Europske unije od 8. ožujka 2022.,²⁸ u predmetu koji je Komisija zbog povrede pokrenula protiv Ujedinjene Kraljevine, Komisija je ponovno izračunala gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava na štetu proračuna EU-a, koji su iznosili 1,57 milijardi eura na ime glavnice i povrh toga 1,4 milijarde eura na ime kamata. Ujedinjena Kraljevina uplatila je dospjele iznose²⁹. Tijekom 2023. GU BUDG namjerava ponovno izračunati gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava koji se mogu pripisati svim državama članicama na temelju istog pristupa koji je primijenjen na Ujedinjenu Kraljevinu u skladu s navedenom presudom Suda EU-a.

²⁸ Presuda u predmetu [C-213/19](#) *Komisija protiv Ujedinjene Kraljevine*.

²⁹ Ujedinjena Kraljevina platila je 2022. iznos od 0,7 milijardi eura na ime glavnice, a 2023. preostale iznose.

Zaključak i preporuke

Zaključak

4.32. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da stopa pogreške za prihodovne transakcije nije bila značajna. Sustavi za upravljanje prihodima koje je Sud ispitao općenito su bili djelotvorni. Međutim, neke od ključnih unutarnjih kontrola tradicionalnih vlastitih sredstava koje je Sud procijenio u određenim državama članicama, upravljanje slučajevima otpisa tradicionalnih vlastitih sredstava te upravljanje zadržkama u vezi s PDV-om i otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima na razini Komisije bili su djelomično djelotvorni (vidjeti odlomke [4.9.](#) – [4.12.](#) i [4.16.](#) – [4.20.](#)).

4.33. Kao što je Sud naveo u nedavnom tematskom izvješću o BND-u, rizici u sastavljanju podataka općenito su bili dobro obuhvaćeni provjerom koju je obavila Komisija, ali ima prostora da se dodatno poradi na utvrđivanju njezinih prioriteta mjera (vidjeti odlomak [4.21.](#)). U tematskom izvješću iznesene su preporuke za poboljšanje ciklusa provjere BND-a koji počinje 2025.

4.34. Sud je također utvrdio da je dodatno kasnila provedba odabranih mjera iz Komisijina carinskog akcijskog plana (vidjeti odlomke [4.24.](#) – [4.28.](#)) kojima se doprinosi smanjenju manjka sredstava prikupljenih od carina. Taj nedostatak ne utječe na revizorsko mišljenje Suda o prihodima jer se ne odnosi na transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom, nego na rizik od toga da su tradicionalna vlastita sredstva nepotpuna.

Preporuke

4.35. U [Prilogu 4.3.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe dviju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2019. Komisija je jednu preporuku provela u određenoj mjeri, a jednu u većoj mjeri.

4.36. Sud je također pratio provedbu jedne preporuke upućene Nizozemskoj u godišnjem izvješću za 2020., koja je trebala biti provedena do kraja 2022., te jedne preporuke iz godišnjeg izvješća za 2021. koja je bila usmjerena na provedbu u skladu s rokovima utvrđenima u carinskom akcijskom planu. Obje preporuke provedene su u određenoj mjeri.

4.37. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2022. Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće:

Preporuka 4.1. – Potrebno je poboljšati upravljanje slučajevima povezanim s neprimjenjivanjem Direktive o PDV-u

Komisija bi na sljedeći način trebala preispitati svoje postupke za upravljanje slučajevima neprimjenjivanja Direktive o PDV-u koji bi mogli utjecati na proračun EU-a:

- (a) sustavnim praćenjem pravodobnosti različitih koraka i u okviru postupka zbog povrede i u okviru drugih izvršnih mjera čiji je cilj rješavanje neusklađenosti te pravodobnim poduzimanjem mjera kako bi se izbjegla prekomjerna kašnjenja;
- (b) procjenjivanjem u pogledu toga ima li neusklađenost s učinkom na vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u utvrđena u jednoj državi članici međusektorsko obilježje i može li biti primjenjiva na druge države članice;
- (c) pravodobnim djelovanjem i mogućim izražavanjem međusektorskih zadržki kojima se jamči pravilna uplata nacionalnih doprinosa proračunu EU-a na temelju PDV-a.

Ciljni rok provedbe: sredina 2024.

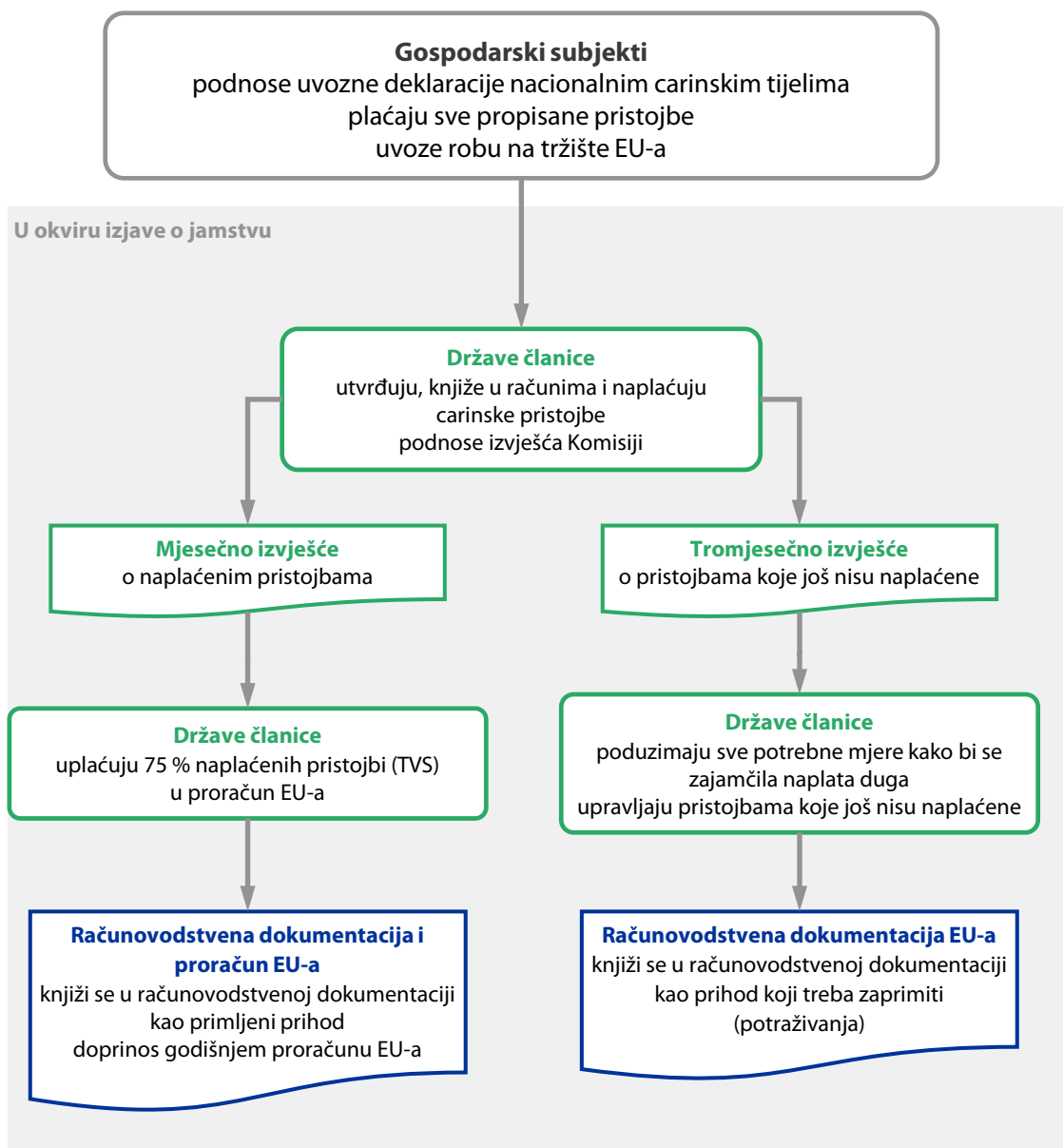
Preporuka 4.2. – Potrebno je dovršiti ponovnu procjenu slučajeva otpisa tradicionalnih vlastitih sredstava na koje se ne primjenjuju regulatorni rokovi

Potrebno je bez odlaganja dovršiti ponovnu procjenu zahtjeva koje su dostavile države članice (prije svibnja 2022., na koje se ne primjenjuju regulatorni rokovi) u kojima su izrazile neslaganje s Komisijinom prvotnom procjenom slučajeva otpisa tradicionalnih vlastitih sredstava.

Ciljni rok provedbe: sredina 2024.

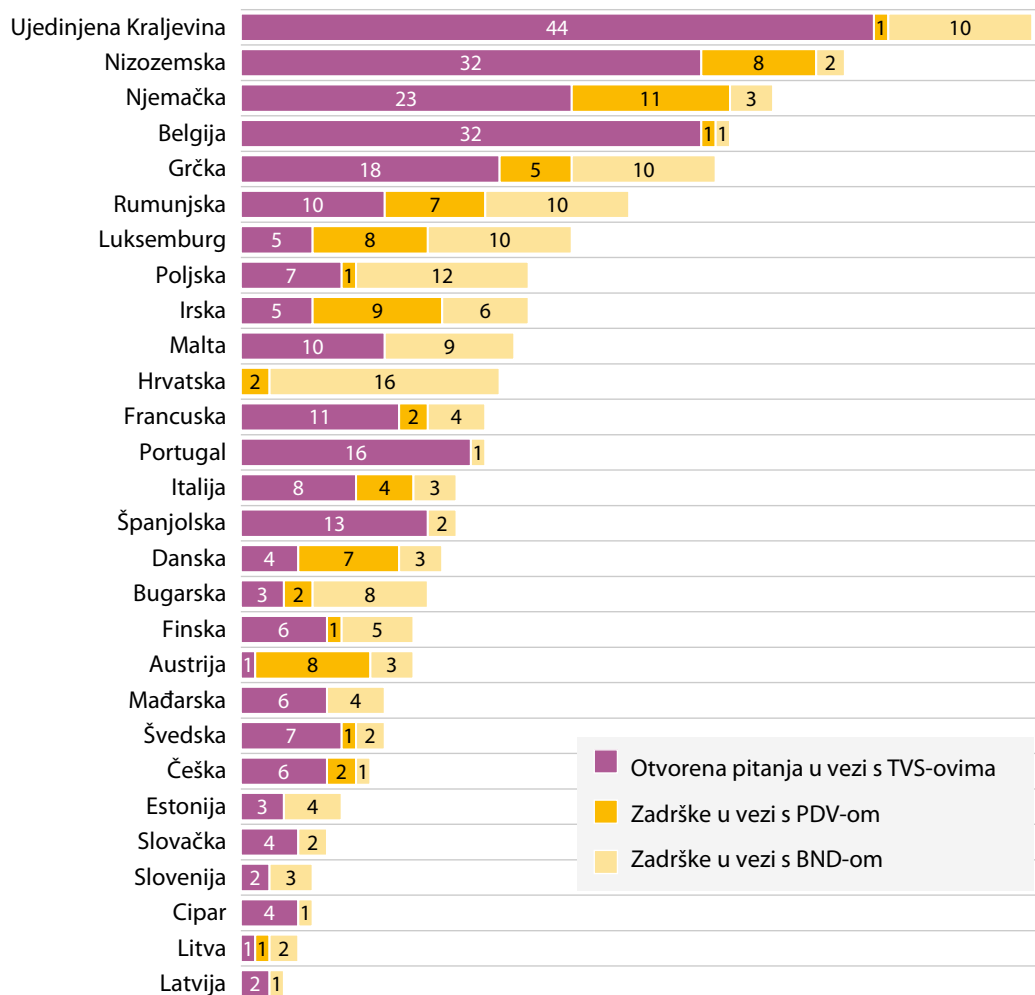
Prilozi

Prilog 4.1 – Proces sastavljanja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u vezi s pristojbama (naplaćenima i još nenaplaćenima) i njihova knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju i proračun EU-a



Izvor: Sud, na temelju postojećeg zakonodavstva i pravila EU-a.

Prilog 4.2 – Broj važećih zadržki u vezi s BND-om i PDV-om te broj otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama na dan 31. prosinca 2022.



	Otvorena pitanja u vezi s TVS-ovima	Zadržke u vezi s PDV-om	Zadržke u vezi s BND-om	
			U vezi s transakcijama	Transverzalno
Ukupno 31.12.2022.	283	81	64	74
Ukupno 31.12.2021.	304	82	121	140

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Prilog 4.3 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Prihodi”

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2019.	Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće: 1. preporuka: državama članicama pruža redovitu potporu pri odabiru najrizičnijih uvoznika za naknadne revizije, i to: (a) prikupljanjem i analizom relevantnih podataka o uvozu na razini EU-a te dijeljenjem rezultata svoje analize s državama članicama (do kraja 2021.); (b) pružanjem smjernica o tome kako provesti analizu podataka u okviru novog sustava „Surveillance III” nakon što se on pusti u uporabu (do lipnja 2023.).		U vezi s preporukom 1.a Komisija još nije pružila potporu državama članicama u odabiru najrizičnijih uvoznika na razini EU-a za naknadne revizije prikupljanjem i analizom podataka o uvozu te dijeljenjem rezultata svoje analize s nacionalnim carinskim tijelima. U vezi s preporukom 1.b Komisija nije pružila smjernice o odabiru najrizičnijih uvoznika za naknadne revizije jer još nisu dostupni cjeloviti podatci u okviru sustava „Surveillance III” iz svih država članica.
	Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće: 2. preporuka: do kraja 2021. izmijeni svoje postupke: (a) uspostavom sustava za praćenje otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima na		(vidjeti odlomak 4.18.).

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
	temelju kvantitativnih i kvalitativnih kriterija kojima se nedostaci utvrđeni u državama članicama razvrstavaju prema prioritetu; (b) utvrđivanjem rokova za države članice za otklanjanje takvih nedostataka i za poduzimanje daljnjih mjera, uključujući izračun zateznih kamata i povrat iznosa koje je potrebno staviti na raspolaganje u korist proračuna EU-a		
2020.	Sud preporučuje Nizozemskoj da učini sljedeće: 3. preporuka: zajamči pouzdanost svojih mjesečnih i tromjesečnih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima uklanjanjem trenutačnih nedostataka u svojem carinskom IT sustavu koji se odnose na nepostojanje revizijskog traga, rizik od dvostrukog knjiženja i netočnu raspodjelu djelomičnih plaćanja (do kraja 2022.).		Od prosinca 2022. za sastavljanje izvješća o naplaćenim pristojbama upotrebljavao se novi automatizirani postupak te se njime uklonila većina nedostataka koje je Sud prethodno utvrdio. Međutim, prvo izvješće o carinskim pristojbama koje su utvrđene, ali još nisu naplaćene, sastavljeno je s pomoću novog sustava tek 2023. (vidjeti odlomak 4.13.).
2021.	Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće: 3. preporuka: poboljša procjenu financijskih rizika za tradicionalna vlastita sredstva pravodobnom provedbom relevantnih mjera iz svojeg carinskog akcijskog plana (u rokovima utvrđenima u carinskom akcijskom planu)		(vidjeti odlomak 4.34.).

Izvor: Sud.

Poglavlje 5.

Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	5.1. – 5.6.
Kratak opis	5.2. – 5.5.
Opseg revizije i revizijski pristup	5.6.
Pravilnost transakcija	5.7. – 5.24.
Troškovi za osoblje i dalje su izvor najvećeg broja pogrešaka kad je riječ o rashodima za istraživanja	5.13. – 5.20.
Netočan izračun satnica	5.14. – 5.16.
Nedostatci u izvješćivanju o radnom vremenu	5.17.
Kršenje pravila o dvostrukoj gornjoj granici	5.18. – 5.19.
Ostale pogreške u troškovima za osoblje	5.20.
Neprihvatljivo podugovaranje i drugi <i>izravni troškovi</i>	5.21. – 5.23.
Novi sudionici te mala i srednja poduzeća (MSP-ovi) skloniji su pogreškama	5.24.
Preispitivanje Komisijinih postupaka za financiranje jednokratnim iznosima u području istraživanja	5.25. – 5.32.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	5.33. – 5.39.
Zaključak i preporuke	5.40. – 5.44.
Zaključak	5.40. – 5.42.
Preporuke	5.43. – 5.44.
Prilozi	
Prilog 5.1 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”	

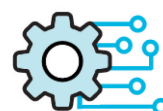
Uvod

5.1. U ovom se poglavlju iznose nalazi Suda za naslov 1. VFO-a „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”. Na [slici 5.1.](#) prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2022.

Slika 5.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup

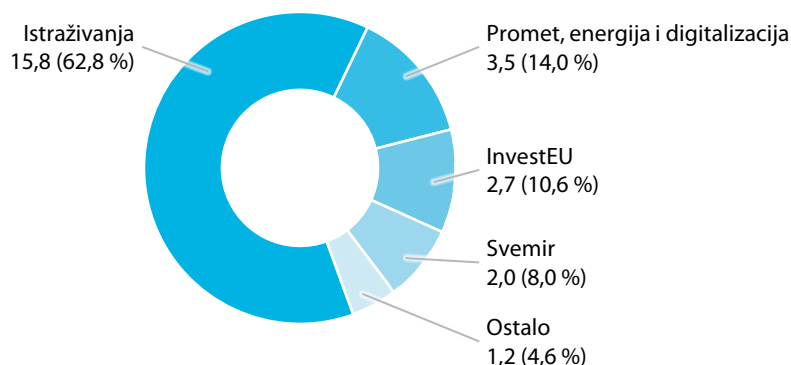


Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija
25,2 milijarde eura (12,9 % potrošnje proračuna EU-a)



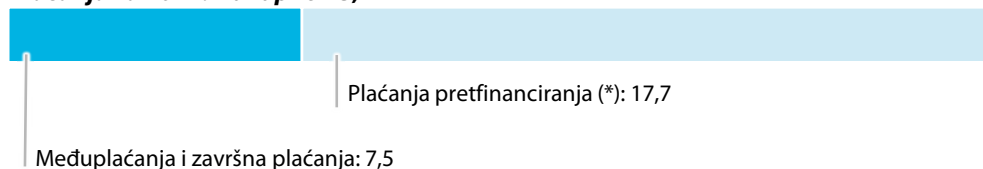
(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2022. po fondovima

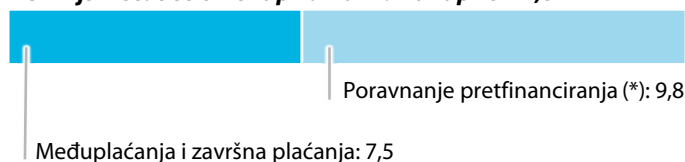


Revizijski statistički skup za 2022. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja za 2022. – ukupno 25,2



Revizijski statistički skup za 2022. – ukupno 17,3



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak **18. Priloga 1.1.**).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2022.

Kratak opis

5.2. Programi koji se financiraju u okviru naslova „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” raznoliki su te im je cilj financirati projekte kojima se doprinosi, među ostalim, istraživanju i inovacijama, razvoju *transeuropskih prometnih mreža*, komunikacija, energetike, digitalne transformacije i jedinstvenog tržišta te svemirskoj politici.

5.3. Glavni program za istraživanja i inovacije i dalje je *Obzor 2020*.¹, dok program kojim je on zamijenjen, *Obzor Europa*², još uvijek zauzima tek mali udio u revizijskom statističkom skupu Suda za 2022. Godina 2022. bila je druga godina provedbe okvirnog programa Obzor Europa, čiji je početak kasnio zbog toga što je relevantna uredba donesena kasnije nego što je to bilo planirano. Međutim, u znatnoj je mjeri došlo do hvatanja koraka: do kraja 2022. sklopljeno je 5 059 sporazuma o dodjeli *bespovratnih sredstava* i sklopljena su dva okvirna sporazuma, iako se većina izvršenih plaćanja odnosila na pretfinanciranje.

5.4. Naslovom 1. VFO-a financiraju se i veliki infrastrukturni projekti, primjerice u sklopu *Instrumenta za povezivanje Europe (CEF)* te svemirski programi, kao što su Galileo (globalni navigacijski satelitski sustav EU-a), EGNOS (Europski geostacionarni navigacijski sustav) i Europski program za promatranje Zemlje Copernicus. Tim je naslovom obuhvaćen i fond *InvestEU*, za koji se, zajedno s programom Obzor Europa, izdvajaju dodatna financijska sredstva iz instrumenta „NextGenerationEU” (NGEU).

5.5. Većinu rashoda za te programe čine *bespovratna sredstva* kojima izravno upravlja Komisija, uključujući posredovanjem *izvršnih agencija*, i koja se dodjeljuju javnim ili privatnim korisnicima koji sudjeluju u projektima. Komisija nakon sklapanja sporazuma o dodjeli *bespovratnih sredstava* korisnicima isplaćuje pretfinanciranje te im kasnije nadoknađuje troškove koji se financiraju sredstvima EU-a, umanjene za pretfinanciranje. Svemirskim programima općenito se upravlja neizravno na temelju sporazuma o delegiranju i sporazuma o doprinosima koje je Komisija sklopila s posebnim provedbenim tijelima (kao što su Europska svemirska agencija i Agencija EU-a za svemirski program). Financijske instrumente u okviru fonda InvestEU u prvom redu primjenjuju EIB ili EIF, koji se u tu svrhu služe financijskim posrednicima.

¹ Okvirni program za istraživanja i inovacije za razdoblje 2014. – 2020.

² Okvirni program za istraživanja i inovacije za razdoblje 2021. – 2027.

Opseg revizije i revizijski pristup

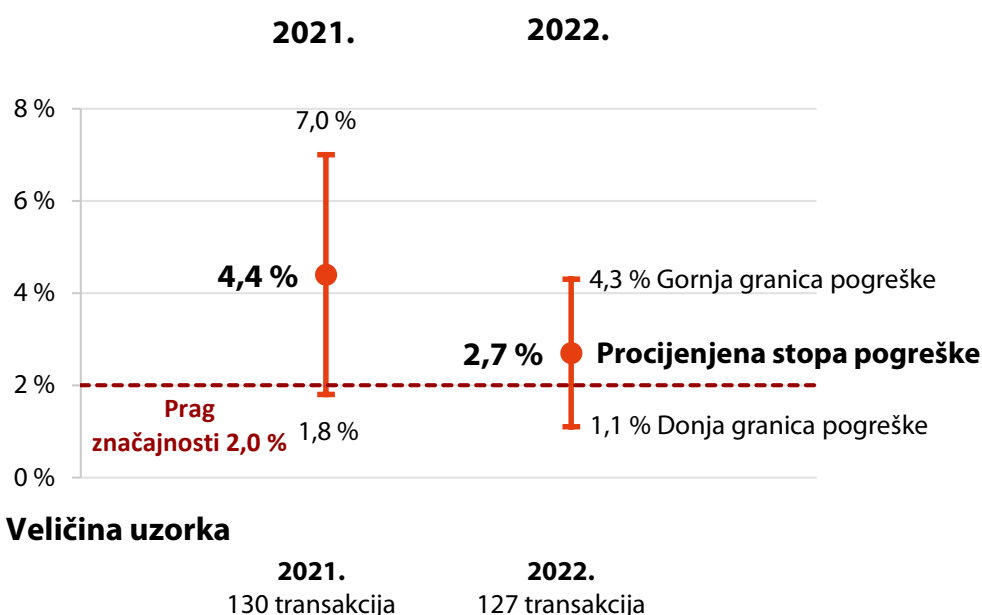
5.6. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a za 2022. ispitao sljedeće:

- (a) *statistički reprezentativan uzorak* od 127 transakcija kojim je obuhvaćen cjelokupni spektar rashoda u okviru ovog naslova VFO-a. Sastojao se od 92 transakcija u području istraživanja i inovacija (od toga njih 91 u okviru programa Obzor 2020. te jedne u okviru programa Obzor Europa) i 35 transakcija u okviru drugih programa i aktivnosti, posebice instrumenta CEF, drugih financijskih instrumenata i svemirskih programa. Revizijom su obuhvaćeni korisnici iz 17 država članica EU-a i šest zemalja izvan EU-a. Sud je također uzeo u obzir rezultate svojih godišnjih revizija agencija i *zajedničkih poduzeća*. Cilj Suda bio je procijeniti stopu *pogreške* za navedeni naslov VFO-a i time prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu*;
- (b) Komisijine postupke i smjernice u vezi s bespovratnim sredstvima u obliku *jednokratnog iznosa* u području istraživanja;
- (c) informacije o pravilnosti navedene u *godišnjim izvješćima o radu* Glavne uprave za istraživanje i inovacije (GU RTD) i Glavne uprave za obrambenu industriju i svemir (GU DEFIS), koje su potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)*.

Pravilnost transakcija

5.7. Od 127 ispitanih transakcija njih 43 (34 %) sadržavale su pogreške. Na temelju 36 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 2,7 %³ (vidjeti [sliku 5.2.](#)). Na [slici 5.3.](#) nalazi se detaljan prikaz *procijenjene stope pogreške* po vrsti pogreške za 2022. u kojem se pravi razlika između transakcija za područje istraživanja i ostalih transakcija. Na [slici 5.4.](#) prikazan je broj transakcija obuhvaćenih revizijom i broj pogrešaka utvrđenih tijekom posljednjih pet godina.

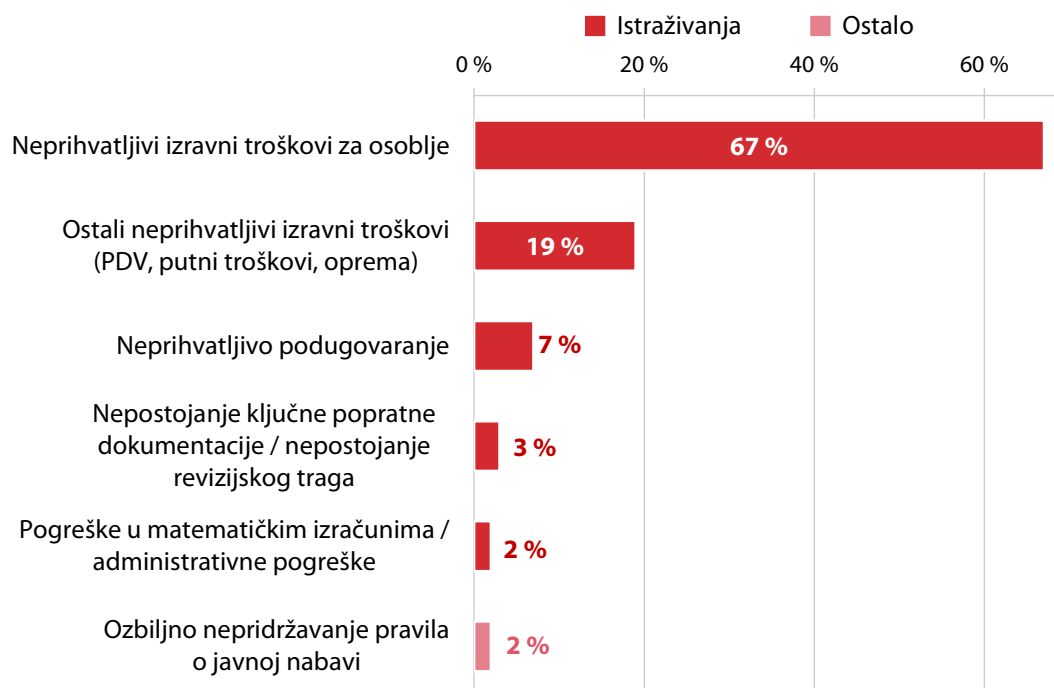
Slika 5.2. – Procijenjeni učinak mjerljivih pogrešaka



Izvor: Sud.

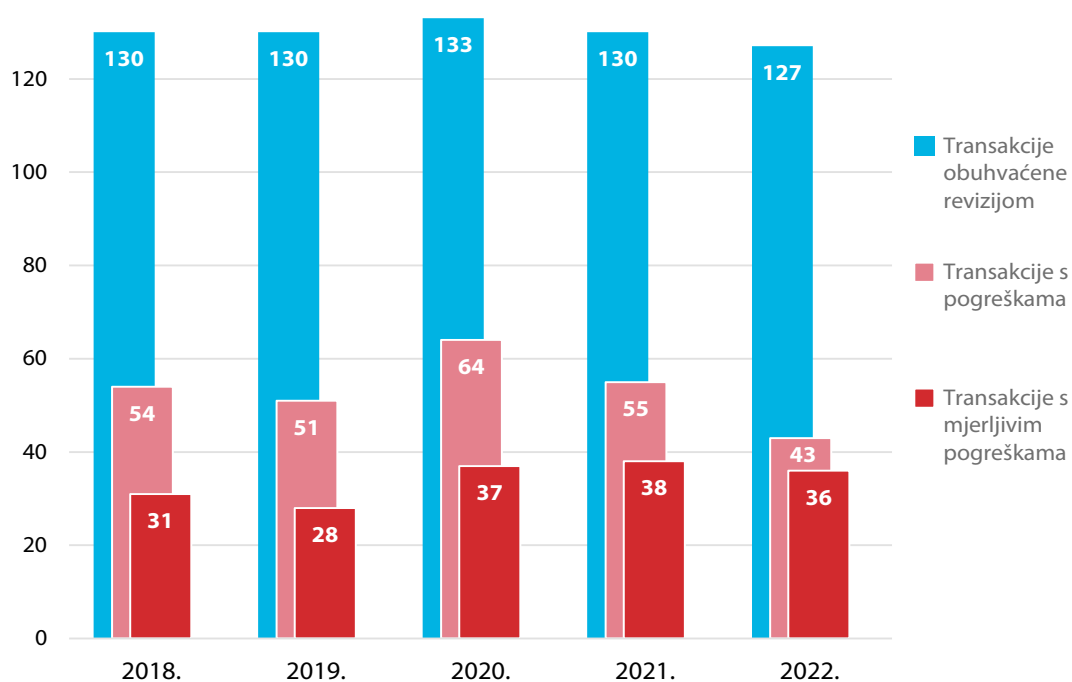
³ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 1,1 % i 4,3 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

Slika 5.3. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrsti pogreške



Izvor: Sud.

Slika 5.4. – Transakcije u kojima je postojala pogreška u razdoblju 2018. – 2022.



Izvor: Sud.

5.8. Kad je riječ o programu Obzor 2020., Sud je prethodno izvijestio o poboljšanjima u osmišljavanju tog programa i Komisijinoj kontrolnoj strategiji⁴. Određenim pojednostavnjenjima, posebice uvođenjem paušalne stope za *neizravne troškove*, smanjeno je administrativno opterećenje korisnika te bi se njima mogao smanjiti rizik od pogreške. Međutim, revizija koju je proveo Sud pokazuje da ukupna stopa pogreške još nije smanjena na razinu ispod praga značajnosti od 2 %.

5.9. Rashodi u okviru programa Obzor 2020. i dalje su visokorizični i glavni su izvor pogrešaka koje Sud otkrije. Od 92 transakcija u području istraživanja i inovacija iz uzorka Sud je utvrdio *mjerljive pogreške* povezane s neprihvatljivim troškovima u njih 35. Te pogreške čine 98 % procijenjene stope pogreške za navedeni naslov za 2022.

5.10. Kad je riječ o drugim programima i aktivnostima, Sud je otkrio mjerljivu pogrešku u jednoj transakciji od njih 35 iz uzorka. Odnosila se na *nepravilnost* u postupku javne nabave u jednom projektu u sklopu CEF-a.

5.11. Komisija je primijenila korektivne mjere koje su izravno utjecale na osam transakcija iz uzorka Suda. Te su mjere imale utjecaja na izračune jer je zbog njih stopa pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje umanjena za 0,1 postotni bod. U pet slučajeva mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika kontrolnim postupcima koje je uspostavila Komisija te se pogreške nisu spriječile ili otkrile i ispravile prije prihvatanja rashoda. Da su Komisija ili revizori koje su angažirali korisnici (vidjeti odlomak **5.12.**) pravilno upotrijebili sve informacije kojima su raspolagali, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 0,2 postotna boda.

5.12. Kad je riječ o rashodima za istraživanja, jedan je od elemenata Komisijina kontrolnog sustava potvrda o financijskim izvještajima koju izdaju revizori koje su angažirali korisnici. Svrha je tih potvrda pomoći Komisiji da provjeri jesu li troškovi prijavljeni u financijskim izvještajima prihvatljivi. Sud je u prethodnim godišnjim izvješćima u nekoliko navrata izvijestio o nedostacima u tim potvrdama⁵. Revizori koji pripremaju potvrde o financijskim izvještajima nisu otkrili probleme koje je Sud utvrdio

⁴ Godišnje izvješće za 2018., odlomak 5.13., [tematsko izvješće 28/2018](#) „Većinom mjera pojednostavnjenja uvedenih u okviru programa Obzor 2020. olakšano je djelovanje korisnika, no još ima prostora za poboljšanja”.

⁵ Godišnje izvješće za 2018., odlomak 5.15., [godišnje izvješće za 2019.](#), odlomak 4.10., [godišnje izvješće za 2020.](#), odlomak 4.11. i [godišnje izvješće za 2021.](#), odlomak 4.11.

u pet prethodno navedenih slučajeva. Međutim, odgovornost za provođenje takvih kontrola u konačnici snosi Komisija.

Troškovi za osoblje i dalje su izvor najvećeg broja pogrešaka kad je riječ o rashodima za istraživanja

5.13. Pravila za prijavljivanje troškova za osoblje u okviru programa Obzor 2020. i dalje su složena unatoč naporima uloženima u njihovo pojednostavnjenje te je njihov izračun i dalje glavni izvor pogrešaka u zahtjevima za povrat troškova. Kao što je navedeno u prethodnim godišnjim izvješćima Suda⁶, metodologija za izračun troškova za osoblje u određenoj je mjeri postala složenija u okviru programa Obzor 2020. (vidjeti odlomke [5.14.](#), [5.15.](#) i [5.16.](#)), zbog čega se povećao rizik od pogreške. Od 35 transakcija u kojima su postojale mjerljive pogreške u uzorku transakcija u području istraživanja koji je sastavio Sud njih 25, tj. približno 71 %, uključivalo je nepravilnu primjenu metodologije za izračun troškova za osoblje.

Netočan izračun satnica

5.14. Kao što je Sud istaknuo u prijašnjim godišnjim izvješćima⁷, pravilo kojim se zahtijeva upotreba godišnje satnice izračunane za posljednju zaključenu financijsku godinu može dovesti do pogrešaka. Sud je utvrdio dokaze u tom pogledu i 2022.

5.15. Netočan izračun troškova za osoblje zbog smanjenog radnog vremena uzrokovanog pandemijom bolesti COVID-19 doveo je do prijave neprihvatljivih troškova za osoblje. U nekoliko država članica provedeni su programi skraćenog radnog vremena kako bi se zaštitila radna mjesta u poduzećima koja su se suočavala s gospodarskim poteškoćama. Mnoga poduzeća koristila su se takvim programima u okviru kojih su zaposlenici radili manje sati, a dio njihove plaće nadoknadila je država. Korisnici u svojim izračunima troškova za osoblje nisu uvijek na odgovarajući način prikazali smanjenje broja radnih sati i/ili povrat troškova koji su primili od države.

⁶ Godišnje izvješće za 2017., odlomak 5.34., [godišnje izvješće za 2018.](#), odlomak 5.16., [godišnje izvješće za 2019.](#), odlomak 4.11., [godišnje izvješće za 2020.](#), odlomak 4.13. i [godišnje izvješće za 2021.](#), odlomak 4.12.

⁷ [Godišnje izvješće za 2021.](#), odlomak 4.15., [godišnje izvješće za 2020.](#), odlomak 4.14. i [godišnje izvješće za 2019.](#), odlomak 4.12.

5.16. Sud je također utvrdio da su zbog uzimanja u obzir neprihvatljivih bonusa primijenjene netočne satnice.

Nedostatci u izvješćivanju o radnom vremenu

5.17. Osim nepravilne primjene metodologije za izračun troškova za osoblje Sud je utvrdio 10 slučajeva u kojima su nedostatci u evidentiranju radnog vremena doveli do prijavljivanja neprihvatljivih troškova za osoblje. Uglavnom su se odnosili na sate prijavljene tijekom odsutnosti, državnih praznika i vikenda, kao i netočno zabilježene sate ili sate koji nisu potkrijepljeni evidencijom radnog vremena ili drugom dokumentacijom o radnom vremenu.

Kršenje pravila o dvostrukoj gornjoj granici

5.18. Tim se pravilom propisuje da ukupni broj prijavljenih sati za bilo koju osobu za danu godinu ne smije biti veći od broja godišnjih produktivnih sati koji se upotrebljava za izračun satnice. Nadalje, ukupni iznos prijavljenih troškova za osoblje (koji se trebaju nadoknaditi kao stvarni troškovi) za bilo koju osobu za danu godinu ne smije biti veći od ukupnih troškova za osoblje koji su knjiženi u računovodstvenoj dokumentaciji *korisnika* za dotičnu osobu za istu godinu.

5.19. Ako ne poštuju to pravilo, korisnici mogu prijaviti troškove za osoblje veće od troškova koji su stvarno nastali u određenoj godini i dobiti naknadu za njih, čime se krši načelo zabrane ostvarivanja dobiti utvrđeno u *Financijskoj uredbi* EU-a. U [okviru 5.1.](#) opisan je jedan takav primjer.

Okvir 5.1.

Primjer kršenja pravila o dvostrukoj gornjoj granici

Korisnik jednog projekta u okviru programa Obzor 2020. u Nizozemskoj bio je i primatelj bespovratnih sredstava u okviru dvaju sporazuma u sklopu EFRR-a čiji su se rokovi djelomično preklapali s rokovima za projekt u okviru programa Obzor 2020. nad kojim je provedena revizija. Dio osoblja uključenog u projekt u okviru programa Obzor 2020. bio je uključen i u provedbu jednog projekta ili obaju projekata u sklopu EFRR-a. Pri prijavi troškova za osoblje za projekt u okviru programa Obzor 2020. nad kojim je provedena revizija korisnik nije vodio računa o satima koji su već prijavljeni za projekte u sklopu EFRR-a te je stoga prijavio znatno više sati od najvećeg dopuštenog broja (1 720 sati ili razmjerni broj sati za osobe koje ne rade u punom radnom vremenu). Višak sati (tj. ukupno više od 1 900 sati za šest članova osoblja) bio je neprihvatljiv.

Ostale pogreške u troškovima za osoblje

5.20. Ostale pogreške u troškovima za osoblje uključivale su prijavu neprihvatljivih mjeseci u slučaju osoblja koje radi isključivo na projektu (npr. mjeseci za koje je podnesen zahtjev u cijelosti iako je osoblje radilo manje od polovine radnih dana), podnošenje zahtjeva za troškove za osoblje za osobe koje nisu zaposlenici korisnika i podugovaranje prijavljeno kao troškovi za osoblje. Sud je ujedno utvrdio neprihvatljive troškove povezane s troje istraživača koji su sudjelovali u aktivnosti razmjene osoblja u okviru programa „Marie Skłodowska-Curie” (MSCA-RISE), kako je opisano u [okviru 5.2.](#)

Okvir 5.2.

Primjer neprihvatljivih troškova prijavljenih za aktivnost razmjene osoblja u okviru programa „Marie Skłodowska-Curie”

Pravilima o aktivnostima MSCA-RISE propisano je da je prihvatljivi trošak dodatna naknada koja će se upotrebljavati isključivo za pokrivanje putnih troškova te troškova smještaja i boravka člana osoblja tijekom njegova upućivanja. Plaće (ili ekvivalentne naknade) nisu prihvatljivi troškovi, a od korisnika se očekuje da nastave isplaćivati plaće svojem osoblju tijekom njihova upućivanja u inozemstvo.

Korisnik koji je sudjelovao u projektu MSCA-RISE u Grčkoj prijavio je troškove upućivanja za troje istraživača. Međutim, prijavljeni troškovi odnosili su se na plaću isplaćenu za njihov rad (tj. protuvrijednost plaće), a ne na dodatnu naknadu. Budući da korisnik nije mogao dostaviti dokaze o tome da je istraživačima isplatio dodatna sredstva (povrh isplaćenih naknada) za pokrivanje putnih troškova, troškova smještaja i/ili boravka, prijavljeni troškovi smatrali su se neprihvatljivima.

Neprihvatljivo podugovaranje i drugi *izravni troškovi*

5.21. Ako je to potrebno za provedbu određene aktivnosti, korisnici mogu nabavljati robu, radove ili usluge te dodjeljivati podugovore. Pri takvoj nabavi i dodjeli podugovora moraju zajamčiti najbolju vrijednost za uloženi novac i izbjegavati sukobe interesa, čime se poštuju opći uvjeti prihvatljivosti troškova, tj. troškovi moraju biti razumni i u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Sud je utvrdio nekoliko slučajeva u kojima korisnici nisu dokazali da su se pridržavali tog pravila. Jedan takav primjer prikazan je u [okviru 5.3](#).

Okvir 5.3.

Primjer u kojem pri dodjeli podugovora nije zajamčena najbolja vrijednost za uloženi novac ni izostanak sukoba interesa

Korisnik, koji je javno tijelo u Švicarskoj, izričito je naveo da će određeni dijelovi aktivnosti biti podugovoreni i da će se najbolja vrijednost za uloženi novac zajamčiti traženjem i usporedbom najmanje triju ponuda. Korisnik je u konačnici izravno dodijelio podugovor i tvrdio da je samo jedan poduzetnik nositelj patenta za poseban postupak potreban za provedbu te aktivnosti. Međutim, patentirani postupak izumila su dva voditelja projekta koji su već bili zaposlenici korisnika. Taj nepravilan postupak doveo je do situacije u kojoj je postojao sukob interesa, pri čemu je korisnik dodijelio ugovor poduzeću koje je osnovao jedan od voditelja projekta, koji je ujedno bio član upravnog odbora. Na temelju toga Sud povezane troškove smatra neprihvatljivima.

5.22. Drugi je uvjet prihvatljivosti troškova da troškovi moraju nastati u vezi s aktivnošću i da su nužni za njezinu provedbu. Sud je utvrdio slučajeve prijavljenih troškova za potrošni materijal koji je kupljen, ali nije upotrijebljen za projekt, za opremu koja je samo djelomično upotrijebljena za projekt, ali za koju je podnesen zahtjev u cijelosti, te prototip izrađen za drugi projekt, kao i putne troškove koji nisu trebali nastati u vezi s provedbom projekta.

5.23. Ostale *pogreške* utvrđene u drugim kategorijama troškova uključivale su neprihvatljive troškove opreme zbog netočnog izračuna amortizacije, prijavu odbitnog PDV-a, neprihvatljivo interno fakturiranje robe i usluga, troškove koji nisu nastali, nedostatak popratnih dokumenata i netočne devizne tečajeve.

Novi sudionici te *mala i srednja poduzeća (MSP-ovi)* skloniji su pogreškama

5.24. Jedna je od strategija za poticanje istraživanja u EU-u povećanje sudjelovanja privatnog sektora, osobito novih sudionika i MSP-ova. MSP-ovi su činili 11 % uzorka (od 127 transakcija njih 14 odnosilo se na MSP-ove), no njihov udio u procijenjenoj stopi pogreške iznosi 29 %. Nadalje, mjerljive pogreške utvrđene u zahtjevima za povrat troškova triju novih privatnih sudionika (koji sudjeluju u samo jednom projektu EU-a) činile su gotovo polovicu procijenjene stope pogreške. Ti rezultati pokazuju da u slučaju MSP-ova i novih sudionika postoji veća vjerojatnost da će doći do pogreške nego u slučaju drugih korisnika, a to je također potvrđeno revizijama koje je obavila Komisija⁸, kao i u prethodnim godišnjim izvješćima Suda⁹.

⁸ Godišnje izvješće za 2019., odlomak 4.16.

⁹ Godišnje izvješće za 2018., odlomak 5.19., [godišnje izvješće za 2019.](#), odlomak 4.16. i [godišnje izvješće za 2021.](#), odlomak 4.20.

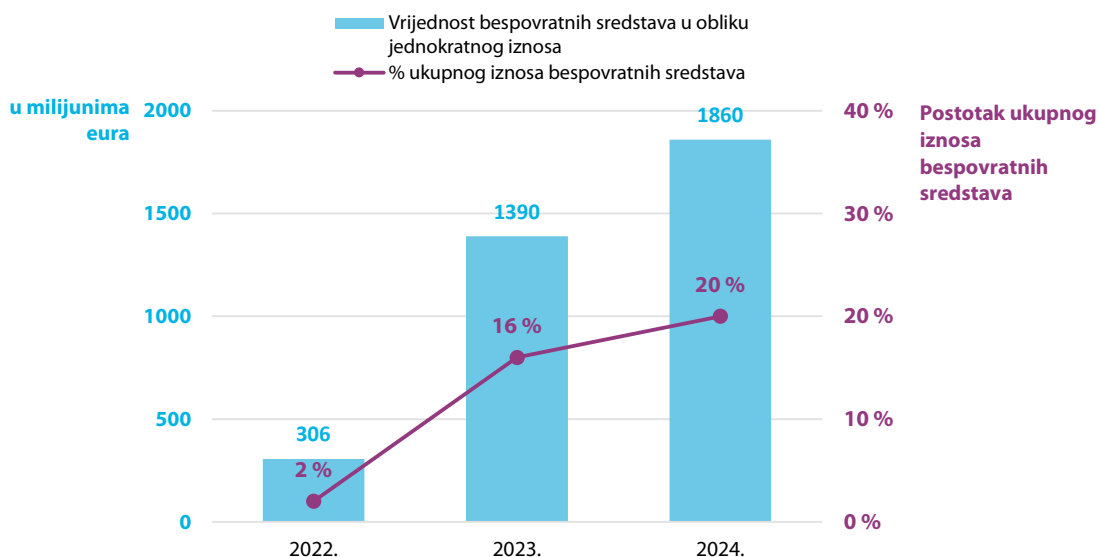
Preispitivanje Komisijinih postupaka za financiranje jednokratnim iznosima u području istraživanja

5.25. Pojam „jedinstvenog jednokratnog iznosa” (koji obuhvaća sve prihvatljive troškove određene aktivnosti) definiran je u Financijskoj uredbi, kojom se zahtijeva da metoda koja se upotrebljava za određivanje pojedinačnih jednokratnih iznosa mora biti u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa probno su uvedena u razdoblju 2018. – 2020. u okviru programa Obzor 2020. Cilj je te vrste financiranja smanjiti administrativno opterećenje korisnika, a time i stopu pogreške. Plaćanja se više ne temelje na nastalim troškovima, nego na provedenim aktivnostima (dovršavanje radnih paketa), kako je navedeno u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava.

5.26. Na temelju prvih godina tog pilot-projekta Komisija je zaključila da su sve vrste aktivnosti u okviru programa Obzor Europa u načelu bile prikladne za tu vrstu financiranja, bez obzira na njihov sadržaj ili njihovu veličinu, te je postupno uvela financiranje jednokratnim iznosima. Ta se procjena uglavnom temeljila na anketama, a ne na detaljnoj evaluaciji pilot-projekta kojom bi bila obuhvaćena primjerenost takvih oblika financiranja u smislu prirode različitih aktivnosti ili programa rada koji se podupiru, rizika od nepravilnosti i *prijevara* te troškova kontrola.

5.27. Na kraju 2022. bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa u okviru programa Obzor Europa iznosila su 306 milijuna eura, što čini 2 % ukupnog iznosa bespovratnih sredstava, pri čemu se planira povećanje ukupne vrijednosti bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa na 1,86 milijardi eura 2024. To će činiti približno 20 % ukupne vrijednosti bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor Europa (vidjeti [sliku 5.5.](#)).

Slika 5.5. – Kretanje bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa u okviru programa Obzor Europa u razdoblju 2022. – 2024.



Izvor: Sud, na temelju podataka koje je dostavila Komisija.

5.28. Sud je preispitao Komisijine postupke i smjernice u vezi s bespovratnim sredstvima u obliku jednokratnog iznosa u području istraživanja, i to ispitivanjem relevantnih Komisijinih dokumenata o jednokratnim doprinosima¹⁰, posebno odluke o jednokratnim iznosima. Ujedno je odabrao 10 dodjela bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa s proračunima u rasponu od 0,5 do 11 milijuna eura te je ispitao postupak primijenjen za utvrđivanje konačnog proračuna, s naglaskom na procjenama vanjskih ocjenjivača. Cilj je bio potvrditi je li proračun utvrđen u skladu s odredbama Financijske uredbe o primjeni pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova¹¹ i odgovarajućom odlukom Komisije te jesu li, kao rezultat toga, procijenjeni troškovi bili opravdani.

5.29. Sud je utvrdio da odluka o jednokratnim iznosima nije sadržavala obrazloženje u pogledu rizika od nepravilnosti i prijevare, koje je propisano člankom 181. stavkom 4. točkom (a) Financijske uredbe.

¹⁰ Odluka o odobravanju primjene jednokratnih doprinosa u okviru programa Obzor Europa (u daljnjem tekstu „odluka o jednokratnim iznosima”), program rada za program Obzor Europa za razdoblje 2023. – 2024. i predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa.

¹¹ Članak 181. stavak 4. i članak 183. stavak 4. Financijske uredbe koja se primjenjuje na opći proračun Unije.

5.30. Na primjer, ne postoje posebna pravila o bespovratnim sredstvima u obliku jednokratnog iznosa kojima bi se tijekom faze provedbe projekata zahtijevala usklađenost s pravilima o javnoj nabavi. Odluka o jednokratnim iznosima nije sadržavala informacije o kontrolama i provjerama (kao što su *ex post* kontrole) u pogledu javne nabave, iako je OLAF u svojem godišnjem izvješću za 2021. naveo da često istražuje slučajeve „prijevare u javnoj nabavi ili korupcije u postupcima *javne nabave* koji uključuju financiranje sredstvima EU-a”.

5.31. Pravilna provedba projekta jedini je uvjet za plaćanje u slučaju projekata koji se financiraju jednokratnim iznosom i procjenjuje se na temelju dovršenih radnih paketa. Iako su u sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava navedeni ciljevi, zadaće, rezultati i ključne etape za svaki radni paket, njima se ne definira koji se od njih moraju ispuniti kao uvjet za plaćanje. Komisija nije pružila dovoljno smjernica za praćenje i procjenu projekata.

5.32. Tijekom pregleda 10 odabranih projekata financiranih jednokratnim iznosom Sud je utvrdio da smjernice koje je Komisija pružila stručnim ocjenjivačima¹² ne obvezuju te ocjenjivače da u svojim procjenama projektnih proračuna upotrebljavaju „relevantne referentne vrijednosti”, za razliku od onoga što se zahtijeva odlukom o jednokratnim iznosima. Osim toga, postoji i ograničena dokumentacija kojom se potkrepljuju stručne procjene proračuna i načina na koji su procjene proračuna u skladu s načelima *ekonomičnosti*, *učinkovitosti* i *djelotvornosti* kako je utvrđeno u Financijskoj uredbi.

¹² Komisija angažira stručnjake za provedbu evaluacije prijedloga bespovratnih sredstava, uključujući procjenu njihovih proračuna.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

5.33. U godišnjim izvješćima o radu koja je Sud ispitao¹³ odražavaju se informacije dostupne u relevantnim glavnim upravama te se na temelju njih pruža vjerna procjena financijskog upravljanja u pogledu *pravilnosti* povezanih transakcija za rashode u okviru naslova 1. VFO-a.

5.34. Kad je riječ o programu Obzor 2020., GU RTD naveo je očekivanu reprezentativnu stopu pogreške od 2,71 % za sve glavne uprave i druga tijela EU-a koja upravljaju potrošnjom sredstava EU-a za istraživanje. *Stopa preostale pogreške*, uzimajući u obzir korektivne mjere, iznosi 1,67 % (1,71 % samo za GU RTD). *ex post* revizijama na kojima se temelje te stope pogreške obuhvaćena su plaćanja izvršena u razdoblju 2014. – 2021. Kako bi riješila metodološki problem koji je Sud prethodno istaknuo i koji je doveo do prikazivanja stope pogreške manjom od stvarne¹⁴, Zajednička služba za reviziju izračunala je dodatnu stopu na temelju 1 937 revizija zaključenih u razdoblju 2020. – 2022., na temelju čega je stopa pogreške povećana za 0,38 postotnih bodova, što je prikazano u godišnjem izvješću o radu GU-a RTD.

5.35. Godina 2022. bila je druga godina provedbe programa Obzor Europa. Budući da bi se niz *ex post* revizija za taj okvirni program trebao pokrenuti do kraja 2023., GU RTD nije izvijestio o utvrđenoj stopi pogreške za program Obzor Europa za 2022. Prema ciljnoj vrijednosti koju je Komisija utvrdila za program Obzor Europa stopa preostale pogreške ne bi smjela iznositi više od 2 % do kraja provedbe okvirnog programa.

5.36. U svojem godišnjem izvješću o radu za 2022. GU RTD naveo je 17 neprovedenih preporuka Službe za unutarnju reviziju. Od tih neprovedenih preporuka njih pet klasificirano je oznakom „vrlo važna”, dok je jedna preporuka označena kao „kritična”. „Kritična” preporuka odnosila se na reviziju osmišljavanja i rane provedbe programa Europskog vijeća za inovacije (EIC) u sklopu GU-a RTD, *Izvršne agencije* za Europsko vijeće za inovacije i MSP-ove (EISMEA) i Glavne uprave za

¹³ GU RTD i GU DEFIS.

¹⁴ Stopa pogreške izračunana je kao udio u ukupnim prihvaćenim troškovima, a ne u iznosu nad kojim je stvarno provedena revizija. To je značilo da se pri izračunu pogreške upotrebljavao veći nazivnik, čime je dobivena stopa pogreške koja je manja od stvarne; [godišnje izvješće za 2018.](#), odlomak 5.34.

komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije (GU CNECT). Treba napomenuti da Sud nikad nije proveo reviziju EIC-a u kontekstu pregleda godišnjih izvješća o radu. Služba za unutarnju reviziju smatra da osmišljavanje okvira upravljanja za program EIC-a još nije dovršeno, stoga se ključni aspekti upravljanja ne mogu na odgovarajući način provesti ili primijeniti. Prema Službi za unutarnju reviziju odnosi između EISMEA-e i njezinih matičnih glavnih uprava još nisu formalizirani i nisu utvrđena jasna pravila o razdvajanju funkcija. To je dovelo do nejasnih uloga i odgovornosti te sukoba interesa.

5.37. Zbog „kritične” preporuke Službe za unutarnju reviziju izražena je *zadržka* zbog reputacijskog rizika u pogledu zakašnjele provedbe i nedostataka u sustavima upravljanja i kontrole ulagačke komponente Akceleratora EIC-a.

5.38. Glavni relevantni rashodi GU-a DEFIS u okviru naslova 1. VFO-a za 2022. povezani su sa svemirskim programom EU-a, kojim se uglavnom neizravno upravlja preko Agencije Europske unije za svemirski program (EUSPA), Europske svemirske agencije (ESA) i drugih subjekata kojima su povjerene relevantne zadaće. Stope pogreške utvrđene tijekom *ex post* revizija različitih programa vrlo su niske (blizu nule). Međutim, budući da uzorci transakcija obuhvaćeni revizijom nisu statistički reprezentativni, GU DEFIS odlučio je primijeniti konzervativan pristup i prijaviti stopu pogreške od 0,5 % za sve organizacije koje nisu obuhvaćene revizijom i one s nultom stopom pogreške.

5.39. Sud je pregledao informacije u Komisijinom AMPR-u za 2022. koje se odnose na procijenjeni rizik u trenutku plaćanja za područja politika obuhvaćena naslovom 1. VFO-a. Komisija je za naslov 1. VFO-a izračunala stopu pogreške od 1,5 %. Taj je postotak na donjem kraju raspona procijenjene stope pogreške koji je utvrdio Sud i ispod je praga značajnosti.

Zaključak i preporuke

Zaključak

5.40. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju pokazuju da je stopa pogreške u rashodima u području „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” bila značajna. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je Sud proveo pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 2,7 %. Najveći broj pogrešaka utvrđen je u rashodima za istraživanje i inovacije, posebice u području troškova za osoblje.

5.41. Uvođenje financiranja bespovratnim sredstvima u obliku jedinstvenog jednokratnog iznosa u području istraživanja nije se temeljilo na *ex post evaluaciji*, nego na rezultatima anketa. Zbog toga nedostaju važni elementi, kao što su zahtjev da stručnjaci pri procjeni proračuna upotrebljavaju relevantne referentne vrijednosti, obveza poštovanja pravila javne nabave, jasni zahtjevi u pogledu dovršetka svakog radnog paketa i definicija opsega *ex post* kontrola.

5.42. Procijenjeni rizik u trenutku plaćanja prikazan u AMPR-u iznosi 1,5 %. Taj je postotak na donjem kraju raspona procijenjene stope pogreške koji je utvrdio Sud i ispod je praga značajnosti. Stoga Sud smatra da je ta stopa, unatoč mjerama koje je Komisija već poduzela, i dalje prikazana manjom od stvarne.

Preporuke

5.43. U [Prilogu 5.1.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2020. koje je bilo potrebno provesti do 2022.¹⁵ Komisija je jednu preporuku provela u potpunosti, a jednu preporuku nije provela.

5.44. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2022. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

¹⁵ U pogledu preporuka koje je Sud iznio u [godišnjem izvješću za 2019.](#) bilo je potrebno poduzeti mjere do kraja 2021. Sud je stoga provjerio stanje njihove provedbe u [godišnjem izvješću za 2021.](#) Na temelju preporuka koje je Sud iznio u svojem [godišnjem izvješću za 2021.](#) bilo je potrebno poduzeti mjere najranije do sredine 2023., stoga će ih se pratiti u godišnjem izvješću za sljedeću godinu.

Preporuka 5.1. – Potrebno je provesti evaluaciju financiranja jednokratnim iznosima

- (a) U okviru evaluacije programa Obzor Europa u sredini programskog razdoblja potrebno je provesti evaluaciju financiranja jednokratnim iznosima kako bi se procijenilo jesu li određene vrste projekata (u smislu sadržaja, veličine itd.) neprikladne za financiranje jednokratnim iznosima te kako bi se obuhvatio rizik od nepravilnosti i prijevara.

Ciljni rok provedbe: evaluacija programa Obzor Europa u sredini programskog razdoblja (kraj 2025.)

- (b) Prije sljedećih poziva na podnošenje prijedloga u okviru programa Obzor Europa potrebno je procijeniti prikladnost primjene bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa za projekte s velikim proračunom i utvrđivanja najvišeg dopuštenog iznosa za takva bespovratna sredstva.

Ciljni rok provedbe: kraj 2024.

Preporuka 5.2. – Potrebno je poboljšati evaluacije koje provode stručnjaci u pogledu bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa

U pogledu bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa potrebno je zajamčiti da se stručne evaluacije zahtjeva za bespovratna sredstva, posebno prijedloga proračuna u njima, provode uzimajući u obzir relevantne referentne vrijednosti te da se propisno dokumentiraju.

Ciljni rok provedbe: kraj 2023.

Preporuka 5.3. – Potrebno je utvrditi jasnije zahtjeve za primjenu bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor Europa

Potrebno je dodatno pojasniti zahtjeve u pogledu pravilne primjene bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa, uključujući elemente svakog radnog paketa kojima se pokreće plaćanje, kao i pružiti detaljne smjernice osobama uključenima u procjenjivanje provedbe projekata.

Ciljni rok provedbe: 1. tromjesečje 2024.

Preporuka 5.4. – Potrebno je utvrditi opseg *ex post* kontrola za bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa

U pogledu bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa potrebno je utvrditi opseg *ex post* kontrola, koje bi trebale uključivati provjere u visokorizičnim područjima, kao što su pravila o javnoj nabavi, nepostojanje sukoba interesa i upotreba resursa navedenih u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava.

Ciljni rok provedbe: sredina 2024.

Prilozi

Prilog 5.1 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2020.	Sud je preporučio Komisiji da do 2022. učini sljedeće: 1. preporuka: proširi opseg potvrda o financijskim izvještajima kako bi se u njih uključile kategorije jediničnih troškova za novi okvirni program za istraživanja, Obzor Europa, u svrhu povećanja mjere u kojoj se otkrivaju i ispravljaju pogreške u jediničnim troškovima.		Unatoč tome što je Komisija prihvatila preporuku, do objave godišnjeg izvješća za 2020. relevantna uredba već je bila donesena i nije sadržavala takvu odredbu.
	3. preporuka: dodatno poboljša kvalitetu <i>ex post</i> revizija otklanjanjem nedostataka u postupcima uzorkovanja na razini izvještaja o troškovima i da primjeni ispravke na metodu izračuna pogreške za program Obzor Europa.		

Izvor: Sud.

Poglavlje 6.

Kohezija, otpornost i vrijednosti

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	6.1. – 6.15.
Kratak opis	6.2. – 6.5.
Ciljevi relevantne politike i instrumenti za potrošnju sredstava	6.2.
Upravljanje financijskim sredstvima	6.3. – 6.5.
Opseg revizije i revizijski pristup	6.6. – 6.15.
Pravilnost transakcija, godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	6.16. – 6.76.
Rezultati ispitivanja transakcija koje je obavio Sud	6.16. – 6.41.
Neprihvatljivi troškovi	6.21. – 6.27.
Neprihvatljiv projekt	6.28. – 6.29.
Slučajevi kršenja pravila o unutarnjem tržištu: državne potpore i javna nabava	6.30. – 6.35.
Nepostojanje ključne popratne dokumentacije	6.36. – 6.37.
Financijski instrumenti	6.38. – 6.40.
Dobro financijsko upravljanje	6.41.
Procjena aktivnosti revizijskih tijela koju je obavio Sud	6.42. – 6.53.
U borbi protiv nepravilne potrošnje upravljačka tijela čine „prvu liniju obrane”, a revizijska tijela „drugu liniju obrane”	6.42. – 6.43.
Stope preostale pogreške premašile su prag značajnosti u slučaju više od 60 % vrijednosti jamstvenih paketa obuhvaćenih revizijom 2022.	6.44. – 6.46.
Postotak jamstvenih paketa sa stopom pogreške iznad praga značajnosti dosegla je vrhunac tijekom 2022.	6.47.
Glavne manjkavosti utvrđene u revizijama koje su revizijska tijela provela 2022.	6.48. – 6.53.

Mjere za borbu protiv prijevара koje štete proračunu EU-a i njihovo prijavljivanje 6.54. – 6.62.

Revizijska tijela ne rade u dovoljnoj mjeri na uklanjanju rizika od prijevара 6.55. – 6.56.

Tijela država članica ne prijavljuju u sustavu za upravljanje nepravilnostima slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru iako su to dužna činiti 6.57. – 6.58.

Novi informatički alati za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika kasno su se počeli upotrebljavati 6.59. – 6.61.

Praćenje provedbe preporuka tematskog izvješća Suda o prijevarama u rashodima u području kohezije 6.62.

Aktivnosti koje Komisija provodi radi dobivanja jamstva i izvješćivanje o stopi preostale pogreške u njezinim godišnjim izvješćima o radu 6.63. – 6.76.

Ključni pokazatelj uspješnosti Komisije u pogledu pravilnosti u godišnjim izvješćima o radu niži je od praga značajnosti, dok je njezina procjena najveće moguće pogreške iznad tog praga 6.64. – 6.67.

Komisija u svojim revizijama usklađenosti i dalje otkriva nepravilnosti, ali i dalje postoje inherentna ograničenja pregleda dokumentacije 6.68. – 6.72.

Zaključenje za programsko razdoblje 2007. – 2013. i dalje je u tijeku 6.73. – 6.75.

Izvješćivanje o nekoliko postupaka u vezi s vladavinom prava 6.76.

Zaključci i preporuke 6.77. – 6.85.

Zaključak 6.77. – 6.82.

Preporuke 6.83. – 6.85.

Prilozi

Prilog 6.1 – Pregled uzorka transakcija koji je sastavio Sud i povezanih nalaza za izjavu Suda o jamstvu za 2022.

Prilog 6.2 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti”

Uvod

6.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 2. *VFO-a „Kohezija, otpornost i vrijednosti”*. Na [slici 6.1.](#) prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2022.

Slika 6.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup

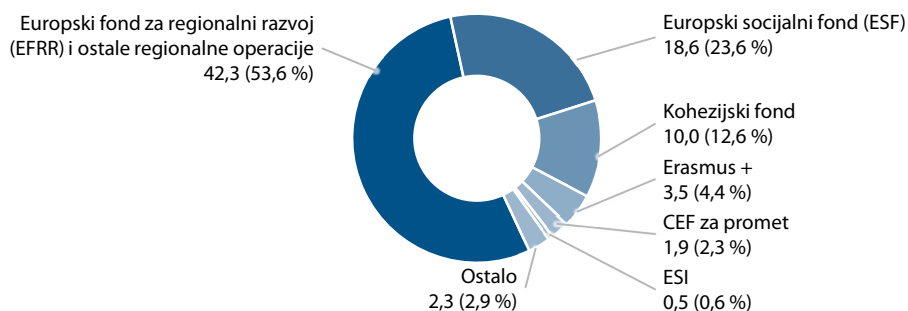


Kohezija, otpornost i vrijednosti
79,1 milijarda eura (40,4 % potrošnje proračuna EU-a)



(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2022. po fondovima



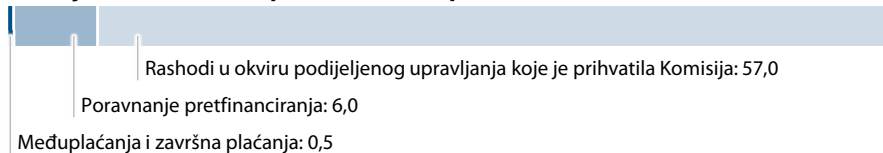
Revizijski statistički skup za 2022. u usporedbi s plaćanjima

Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija (podnaslov 2.a)

Plaćanja za 2022. – ukupno 72,9

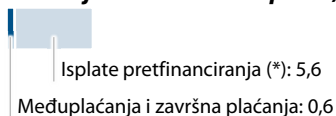


Revizijski statistički skup za 2022. – ukupno 63,5

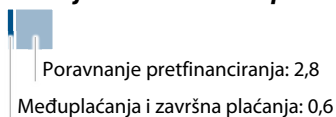


Otpornost i vrijednosti (podnaslov 2.b)

Plaćanja za 2022. – ukupno 6,2



Revizijski statistički skup za 2022. – ukupno 3,4



(*) Iznos plaćanja za podnaslov 2.a sastoji se od godišnjih predujmova i *međuplaćanja* u okviru *podijeljenog upravljanja* za *programsko razdoblje* 2014. – 2020. koje Komisija nije prihvatila 2022. Prema usklađenoj definiciji povezanih *transakcija* (za pojedinosti vidjeti odlomke **18.** i **19. Priloga 1.1.**) ta se plaćanja smatraju pretfinanciranjem te nisu obuhvaćena revizijskim statističkim skupom Suda za godišnje izvješće za 2022.

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2022.

Kratak opis

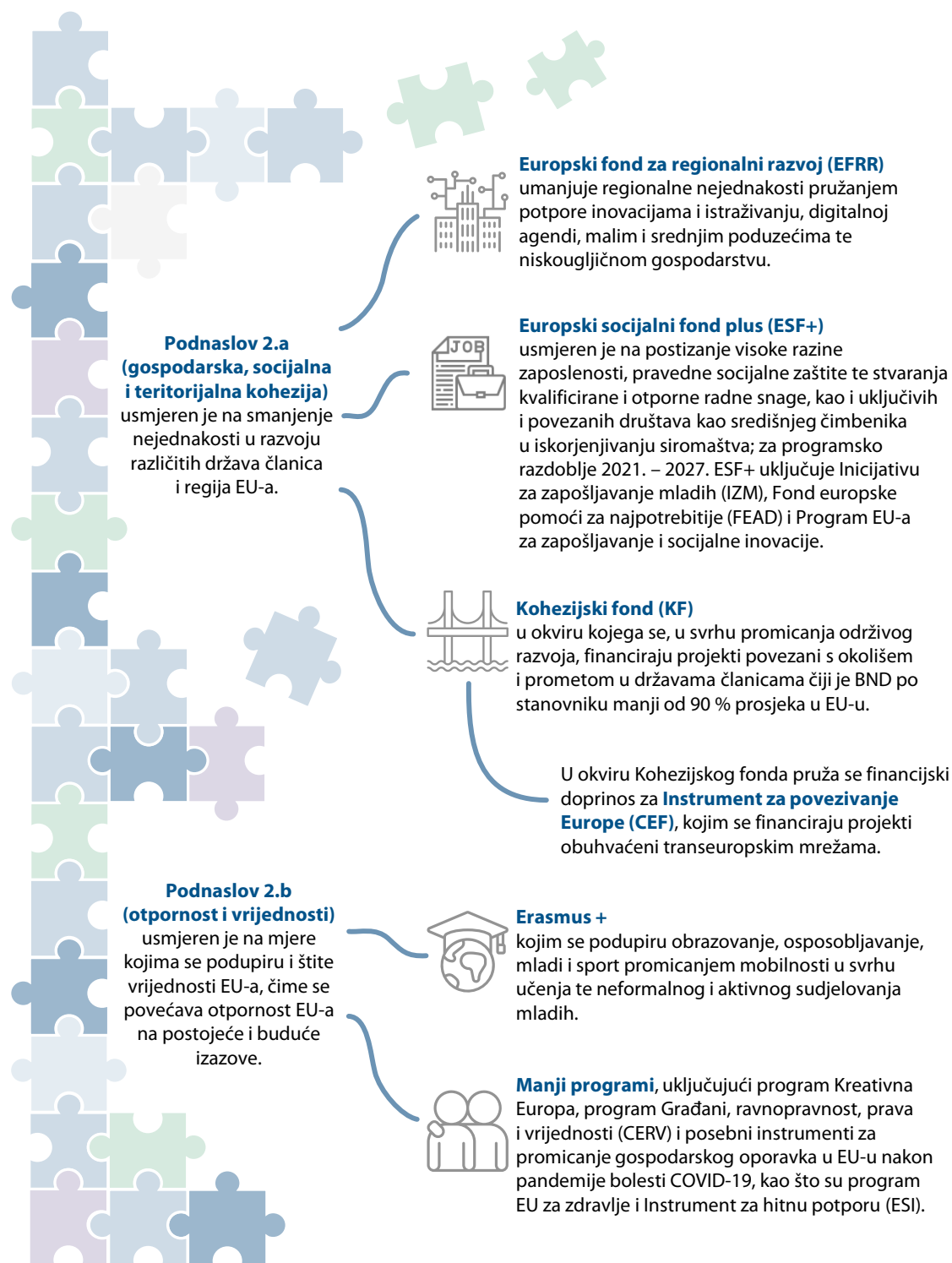
Ciljevi relevantne politike i instrumenti za potrošnju sredstava

6.2. Potrošnja u okviru ovog naslova usmjerena je na smanjenje nejednakosti u razvoju među različitim državama članicama i regijama EU-a (podnaslov 2.a) i mjere za podupiranje i zaštitu vrijednosti EU-a, čime EU postaje otporniji na sadašnje i buduće izazove (podnaslov 2.b). Na [slici 6.2.](#) prikazani su ciljevi potrošnje u okviru naslova 2. VFO-a „Kohezija, otpornost i vrijednosti” (podnaslov 2.a¹ i podnaslov 2.b) te povezana financijska sredstva i instrumenti².

¹ Vidjeti članak 162. i članke od 174. do 178. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (str. 73., 81. i 82.).

² Sud je o rashodima u okviru *Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF)* za 2022. izvijestio u **poglavlju 11.**

Slika 6.2. – Ciljevi relevantne politike

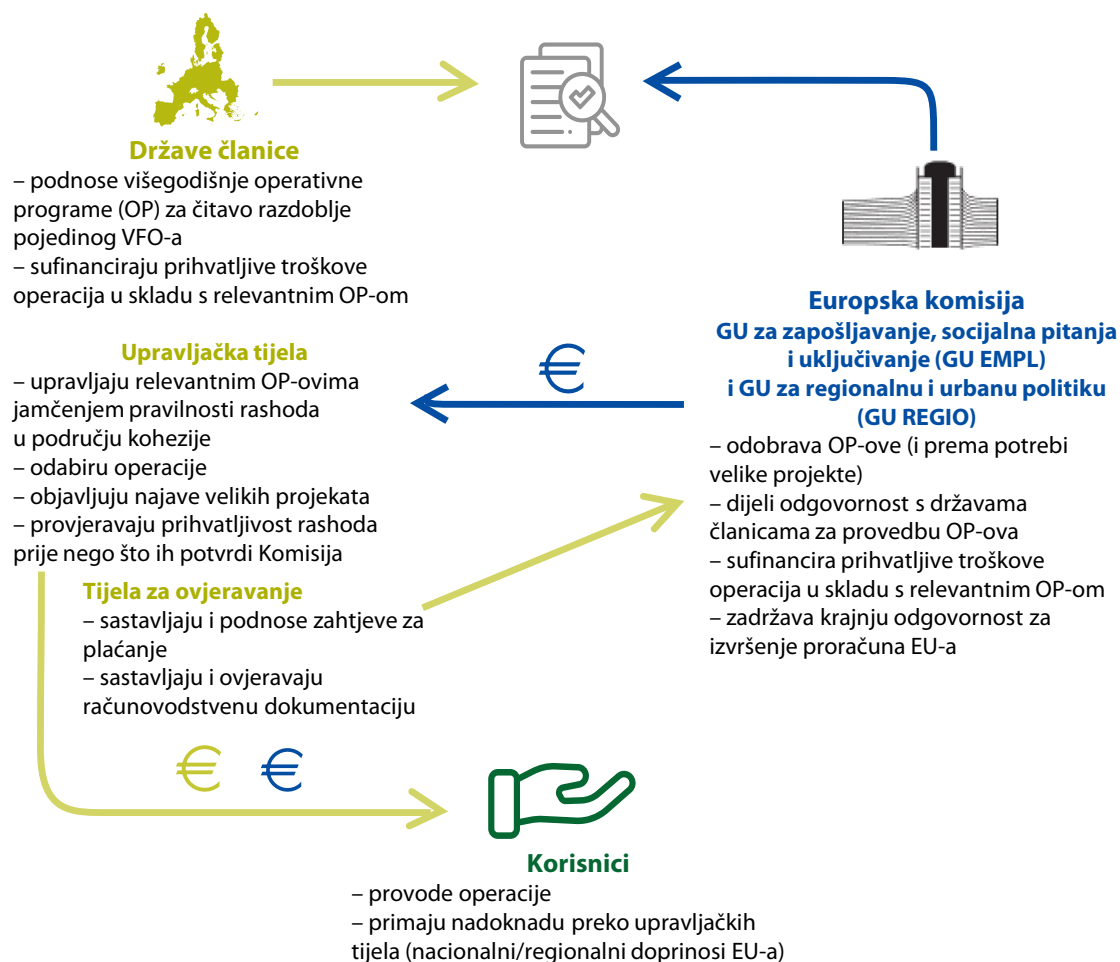


Izvor: Sud.

Upravljanje financijskim sredstvima

6.3. Najveći dio rashoda u okviru naslova 2. VFO-a izdvaja se za fondove kohezijske politike (*EFRR, ESF, KF*). Ti se fondovi primjenjuju u okviru podijeljenog upravljanja. Na *slici 6.3.* opisani su taj proces te uloge i odgovornosti različitih aktera.

Slika 6.3. – Uloge i odgovornosti u okviru podijeljenog upravljanja



Izvor: Sud.

6.4. *Revizijska tijela* i Komisija imaju ključnu ulogu u pogledu potrošnje u sklopu podijeljenog upravljanja u okviru za kontrolu i jamstvo za razdoblje 2014. – 2020.³ Ta tijela moraju zajamčiti da *stopa preostale pogreške*⁴ u godišnjoj računovodstvenoj

³ Vidjeti [godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2017.](#) (odlomci 6.5. – 6.15.) i [godišnje izvješće Suda za financijsku godinu 2018.](#) (slika 6.1.).

⁴ U svojem godišnjem izvješću o radu Komisija upotrebljava pojam „stopa preostalog rizika” kad je riječ o zaključenju *programskog razdoblja* 2007. – 2013., odnosno „stopa ukupne preostale pogreške” kad je riječ o programskom razdoblju 2014. – 2020. U ovom se poglavlju za obje stope upotrebljava izraz „stopa preostale pogreške”.

dokumentaciji pojedinog *operativnog programa (OP)* ne prijeđe *prag značajnosti*⁵ od 2 %. Nakon provjera koje obavljaju njihova upravljačka tijela, koje su prva linija obrane, države članice potvrđuju godišnju računovodstvenu dokumentaciju svakog OP-a i o tome izvješćuju Komisiju. Proces kontrole i jamstva u tu se svrhu oslanja na tri elementa prikazana na [slici 6.4](#). Proces koji je prethodio *zaključenju* OP-ova iz *programskog razdoblja 2007. – 2013.* uvelike je usporediv.

Slika 6.4. – Okvir za kontrolu i jamstvo



(*) Člankom 130. [Uredbe \(EU\) br. 1303/2013](#) ograničava se nadoknada međuplaćanja na 90 % iznosa.

Izvor: Sud.

6.5. Naslovom 2. VFO-a „Kohezija, otpornost i vrijednosti” obuhvaćeno je i financiranje EU-a u okviru *programa* ili mjera kojima izravno upravljaju Komisijine glavne uprave⁶ ili kojima se upravlja neizravno uz pomoć partnerskih organizacija ili drugih tijela⁷, uglavnom u podnaslovu 2.b (vidjeti [sliku 6.2.](#)).

⁵ Članak 28. stavak 11. [Uredbe \(EU\) br. 480/2014](#) koja nadopunjuje [Uredbu \(EU\) br. 1303/2013](#).

⁶ GU EAC, GU EMPL, GU HERA, GU REFORM, GU REGIO, GU SANTE i Europska izvršna agencija za klimu, infrastrukturu i okoliš (CINEA) pod nadzorom GU-a MOVE u vezi s rashodima u statističkom skupu Suda za 2022.

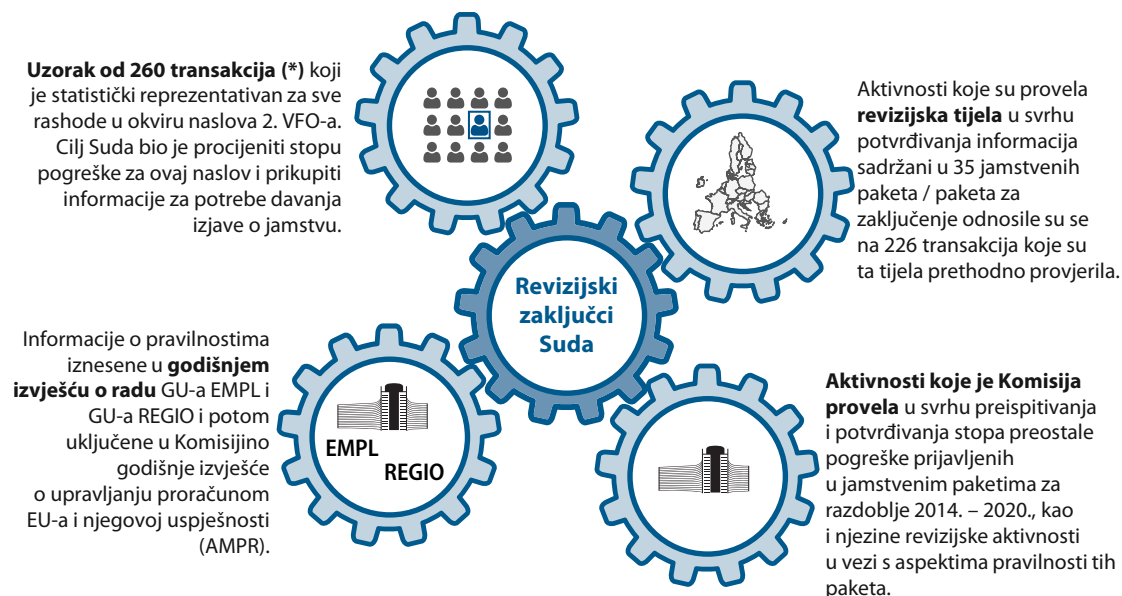
⁷ Kao što su nacionalne agencije koje provode program Erasmus+.

Opseg revizije i revizijski pristup

6.6. Cilj revizije bio je prikupiti informacije za potrebe davanja opće *izjave o jamstvu* kako je opisano u **Prilogu 1.1.** i pružiti procjenu *pravilnosti* rashoda u okviru naslova 2. VFO-a u cjelini, kao i za fondove kohezijske politike (podnaslov 2.a). Sud je ujedno procijenio pouzdanost revizijskih aktivnosti revizijskih tijela i Komisije.

6.7. Kako bi donio te revizijske zaključke, Sud je kao i u prethodnim godinama primijenio isti pristup i iste metode za reviziju rashoda u području kohezije, kako je utvrđeno u **Prilogu 1.1.** te je ispitao elemente opisane na [slici 6.5.](#)

Slika 6.5. – Elementi koji su u okviru revizijskog pristupa Suda bili obuhvaćeni revizijom



(*) Kad je riječ o fondovima kohezijske politike, **uzorak** se sastojao od 226 transakcija za koje su rashodi potvrđeni u jamstvenim paketima i paketima za zaključenje (koje je prethodno provjerilo neko od *revizijskih tijela*), kao i 15 *financijskih instrumenata* (podnaslov 2.a). Uzorak je također uključivao 19 transakcija kojima je izravno ili neizravno upravljala Komisija (4 u okviru podnaslova 2.a i 15 u okviru podnaslova 2.b).

Izvor: Sud.

6.8. Revizijski statistički skup Suda (66,9 milijardi eura) sastojao se uglavnom od rashoda iz razdoblja 2014. – 2020. koji su bili uključeni u prihvaćenu računovodstvenu dokumentaciju dostavljenu u *jamstvenim paketima* za obračunsku godinu 2020./2021. (413 OP-ova ukupne vrijednosti od 56,1 milijarde eura). Revizijski statistički skup uključivao je i rashode iz razdoblja 2007 – 2013. u okviru triju OP-ova koje je Komisija

u cijelosti ili djelomično zaključila⁸ 2022. (840 milijuna eura) te rashode iz razdoblja 2000. – 2006. u okviru jednog OP-a (32 milijuna eura).

6.9. Komisija je 2022. isplatila jedino predujmove za razdoblje 2021. – 2027. Ta su plaćanja iznosila 6,5 milijardi eura. Nakon što se izvrši nadoknada rashoda koje su namirili korisnici te nakon što ih *programska tijela* provjere u okviru vlastitih revizija i uključe u zahtjeve za plaćanje na temelju kojih Komisija izvršava plaćanja državama članicama, ti se rashodi uključuju u revizijski statistički skup Suda. S obzirom na činjenicu da to nije primjenjivo na predujmove, ni 2022. plaćanja za razdoblje 2021. – 2027. nisu bila uključena u revizijski statistički skup Suda⁹.

6.10. Od početka 2020. EU je poduzeo širok spektar mjera za suočavanje s izazovima pandemije bolesti COVID-19 (inicijative *CRII* i *CRII+*). Te su se mjere sastojale od postupovnih pojednostavnjenja za fondove kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020., uključujući mogućnost stopostotnog financiranja sredstvima EU-a. U uzorak Suda bili su uključeni i projekti za koje je ta mogućnost iskorištena. Usto, u okviru inicijative *REACT-EU* osigurana su dodatna financijska sredstva, isto tako uz stopostotnu stopu sufinanciranja sredstvima EU-a. Budući da razdoblje prihvatljivosti rashoda za razdoblje 2014. – 2020. istječe 31. prosinca 2023., dodatna financijska sredstva osigurana iz inicijative *REACT-EU* mogla su stvoriti dodatni pritisak da se financijska sredstva potroše¹⁰. Stopostotna stopa sufinanciranja istodobno je omogućila državama članicama da brže *iskoriste* dostupna financijska sredstva u okviru programa za razdoblje 2014. – 2020.

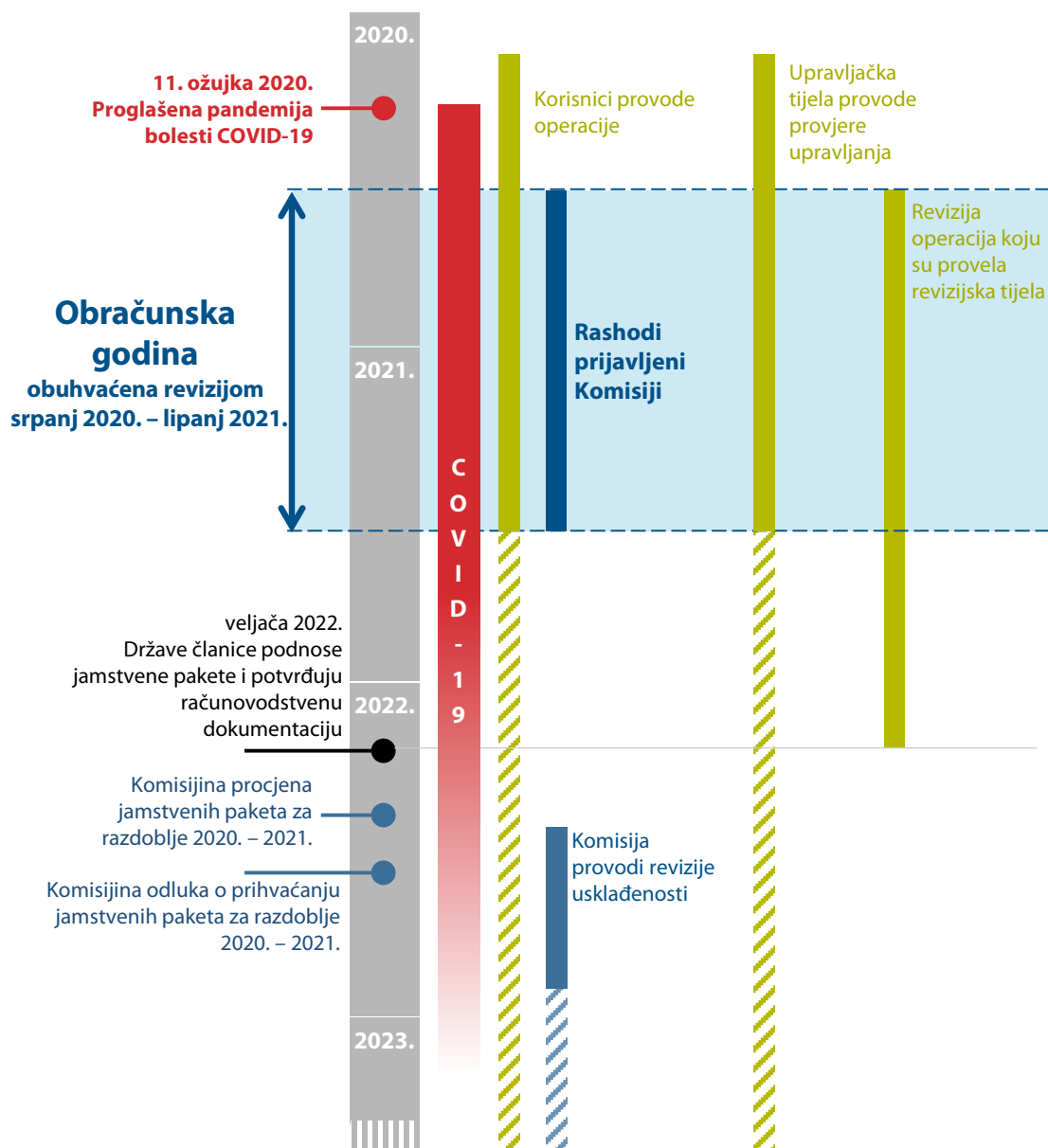
6.11. Tim se inicijativama nije izmijenio okvir za kontrolu i jamstvo i Komisija je 2022. sustav upotrijebila na jednak način kao u slučaju rashoda u razdoblju prije pandemije bolesti COVID-19. Revizijskim statističkim skupom Suda obuhvaćeni su rashodi koje su tijela za ovjeravanje prijavila u razdoblju od 1. srpnja 2020. do 30. lipnja 2021. Revizijska tijela obavila su svoje provjere uglavnom tijekom pandemije bolesti COVID-19 (vidjeti [sliku 6.6.](#)).

⁸ Komisija plaća jedino nesporne iznose, a pitanja sa značajnim učinkom ostaju otvorena. Završno plaćanje se obavlja i OP zaključuje tek nakon što se riješe sva otvorena pitanja.

⁹ Do travnja 2023. Komisija je donijela 379 programa za EFRR, KF i ESF+ u okviru razdoblja 2021. – 2027.

¹⁰ [Tematsko izvješće 02/2023](#) „Prilagodba pravila kohezijske politike u svrhu odgovora na pandemiju bolesti COVID-19”

Slika 6.6. – Proces davanja jamstva 2022. za godišnju računovodstvenu dokumentaciju za razdoblje od 2020. do 2021. (u vezi s rashodima prijavljenima tijekom pandemije bolesti COVID-19)



Izvor: Sud.

6.12. Sud je uzorak od 226 transakcija u vezi s kojima su rashodi potvrđeni u jamstvenim paketima i paketima za zaključenje sastavio u dvije faze tijekom 2022. Najprije je odabrao 35 paketa (34 iz razdoblja 2014. – 2020. i jedan iz razdoblja 2007. – 2013.) kojima je obuhvaćeno 66 OP-ova¹¹. Iz tih paketa Sud je sastavio uzorak

¹¹ Sud je *stratifikacijom* nasumično odabrao tri od sveukupno 34 jamstvena paketa iz država članica nad kojima prethodnih godina nije obavio reviziju kako bi obuhvatio sve države članice tijekom revizije koju je proveo za razdoblje 2014. – 2020.

transakcija koje su nadležna revizijska tijela prethodno provjerila. Revizori Suda su za 2022. obavili terenske revizijske posjete za 67 transakcija, nakon dvije godine ograničenja putovanja uvedenih zbog pandemije bolesti COVID-19. To je Sudu omogućilo da prikupi izvornu dokumentaciju, obavi razgovore uživo sa subjektima revizije i provjeri fizičko postojanje *ostvarenja* financiranih sredstvima EU-a.

6.13. U obračunskoj godini 2020./2021. države članice prijavile su isplate u okviru financijskih instrumenata u sklopu 128 OP-ova (5,5 milijardi eura). Sud je sastavio dodatni uzorak koji je obuhvaćao 15 financijskih instrumenata iz razdoblja 2014. – 2020. iz kojih su *krajnjim primateljima* izvršena plaćanja. Sud je sveukupno ispitao 96 zajmova, 40 jamstava, 8 *vlasničkih ulaganja* i 3 naknade za upravljanje.

6.14. *Prilog 6.1.* sadržava detaljan prikaz uzorka transakcija koji je Sud sastavio i nalaza povezanih s transakcijama koje je Sud utvrdio u 27 država članica i Ujedinjenoj Kraljevini¹² za podnaslov 2.a.

6.15. Komisija je 2022. platila ili poravnala 4,3 milijardi eura za programe u okviru izravnog ili *neizravnog upravljanja*, uključujući 3,4 milijarde eura rashoda u okviru podnaslova 2.b. Sud je ispitao uzorak od 19 transakcija financiranih sredstvima iz doprinosa KF-a *CEF-u* te doprinosa iz EFRR-a Europskoj inicijativi za susjedstvo (ENI), *Instrumentu za hitnu potporu unutar Unije*, programu *Erasmus+*, Zdravstvenom programu i drugim instrumentima.

¹² Programi Ujedinjene Kraljevine za razdoblje 2014. – 2020. i dalje čine dio rashoda u okviru naslova 2. VFO-a.

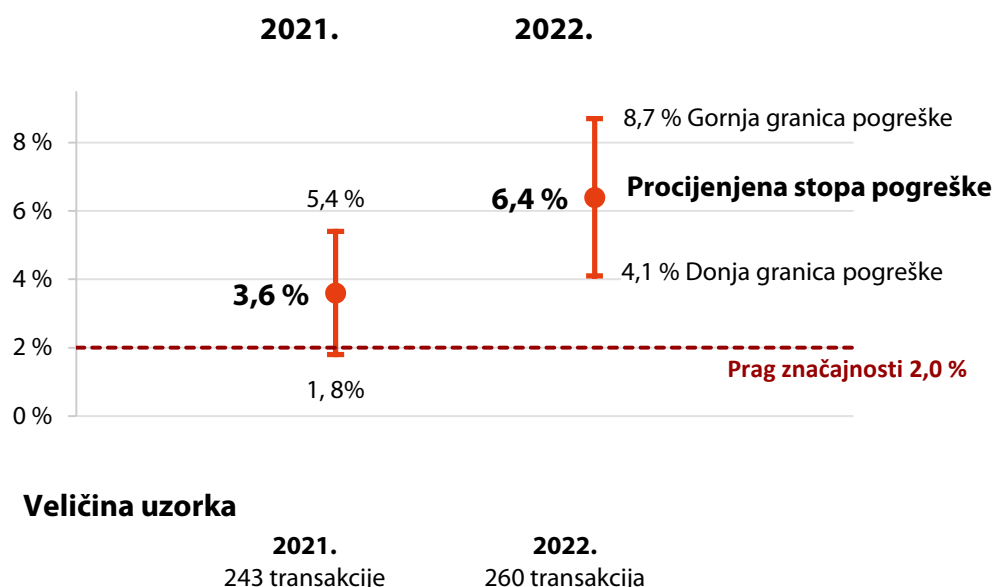
Pravilnost transakcija, godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Rezultati ispitivanja transakcija koje je obavio Sud

6.16. Sud je procijenio da za 2022. stopa pogreške za naslov 2. VFO-a iznosi 6,4 %¹³ (vidjeti [sliku 6.7.](#)). Ta se procjena temelji na reviziji koju je Sud obavio nad 260 transakcija u kojima je utvrdio i kvantificirao 50 pogrešaka te na nalazima revizijskih tijela koja su prijavila 58 takvih pogrešaka. Osim toga, Sud je uzeo u obzir ispravke u ukupnoj vrijednosti od 618 milijuna eura koje su primijenila programska tijela. U skladu s člankom 287. stavkom 2. UFEU-a, „Revizorski sud ispituje zakonitost i pravilnost svih prihoda i rashoda te ispravnost financijskog upravljanja [...]. Pritom je Sud dužan posebno, među ostalim, izvijestiti o svim uočenim *nepravilnostima*”. Stopa pogreške koju je iznio Sud odnosi se na udio prijavljenih rashoda za koje Sud smatra da uvjeti plaćanja utvrđeni u *Financijskoj uredbi*, *Uredbi o zajedničkim odredbama* i *Uredbi o zaštiti financijskih interesa EU-a* još nisu u cijelosti ispunjeni, što u dotičnom trenutku ima izravan i mjerljivi financijski *učinak* na odobreni iznos plaćanja iz proračuna EU-a; taj se iznos ne bi trebao smatrati jednakim potencijalnom iznosu *financijskih ispravaka* koje Komisija može nametnuti u skladu s važećim pravilima.

¹³ Procijenjena stopa pogreške samo za podnaslov 2.a iznosi 6,6 % (donja granica pogreške iznosi 4,2 %, a gornja granica pogreške 9,0 %). Procijenjena stopa pogreške samo za fondove kohezijske politike iznosi 6,7 % (donja granica pogreške iznosi 4,2 %, a gornja granica pogreške 9,2 %).

Slika 6.7. – Procijenjeni učinak mjerljivih pogrešaka

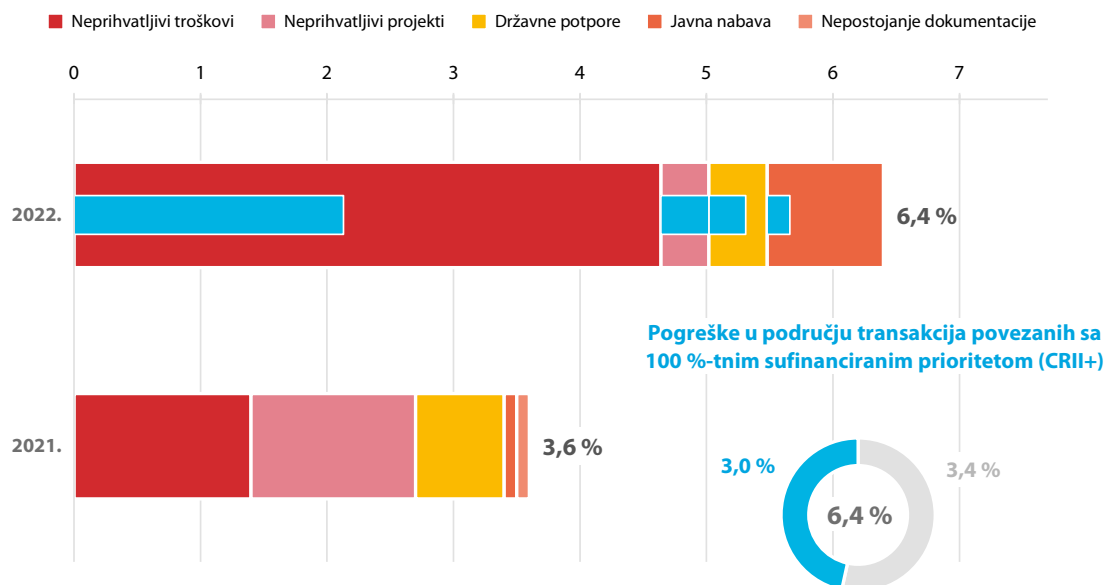


Izvor: Sud.

6.17. Ove su godine i procjena koju je Sud donio u pogledu stope pogreške i broj pogrešaka koje je utvrdio bili viši nego prethodnih godina. Ta povećanja ne slijede zemljopisni obrazac. Sud je, međutim, utvrdio povećanje određenih vrsta pogrešaka (kao što su neprihvatljivi troškovi i nepoštovanje pravila o javnoj nabavi). Sud ujedno napominje da se bliži kraj razdoblja prihvatljivosti koji sa sobom donosi određeni pritisak da se financijska sredstva iskoriste (31. prosinca 2023.). Usto, državama članicama dana je znatna fleksibilnost u pogledu reprogramiranja financijskih sredstava (uključujući dodatno financiranje u okviru inicijative REACT-EU) i prijave rashoda od 2020. nadalje (vidjeti odlomak [6.10.](#)). Nadalje, moguće je da je tijekom trajanja pandemije bolesti COVID-19 djelotvornost kontrola i provjera koje su obavljala upravljačka i revizijska tijela bila manja. Sud na [slici 6.8.](#) iznosi usporedbu s prethodnom godinom za *procijenjenu stopu pogreške* izraženu u postotnim bodovima, uključujući detaljan prikaz po kategorijama. U [godišnjem izvješću za 2020.](#)¹⁴ Sud je istaknuo rizik od toga da bi uspostavljeni sustavi kontrole mogli oslabjeti tijekom trajanja pandemije bolesti COVID-19, što bi moglo povećati rizik od pojave pogrešaka i nepravilnosti.

¹⁴ Vidjeti odlomak 2.32. [godišnjeg izvješća za 2020.](#)

Slika 6.8. – Usporedba doprinosa procijenjenim stopama pogreške po kategorijama (postotni bodovi)



Izvor: Sud.

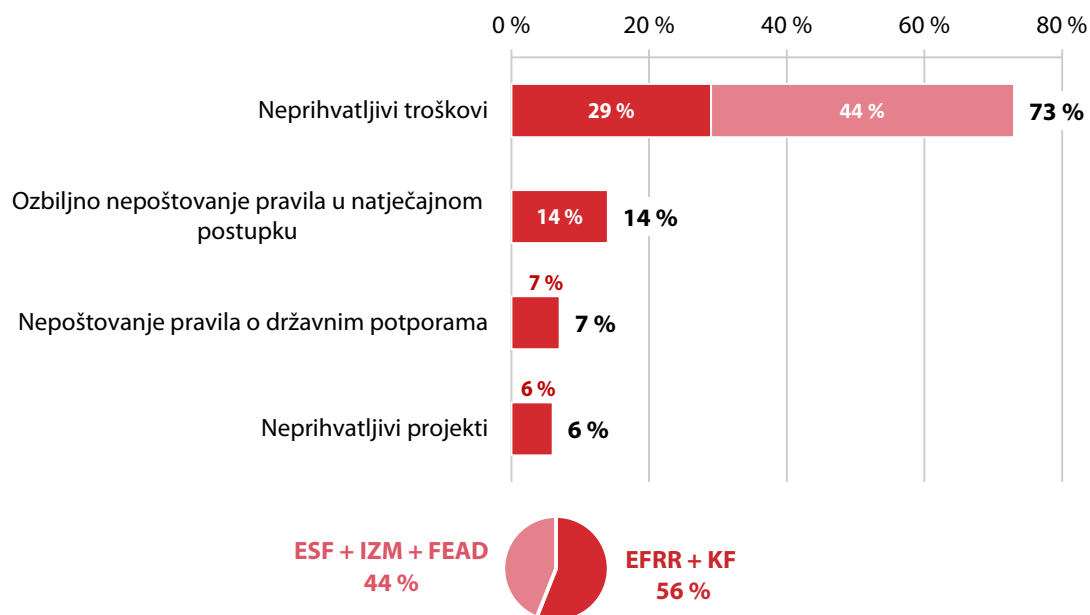
6.18. U sveukupno 260 transakcija nad kojima je Sud obavio reviziju nadležna revizijska tijela prijavila su 58 *mjerljivih pogrešaka*. Te su se pogreške odnosile na neprihvatljive troškove (31), nepravilnosti u području *postupaka* javne *nabave* (21), nepostojanje popratne dokumentacije (6), pogreške u računovodstvu i izračunu (3) i (2) slučaja kršenja pravila¹⁵ o *državnim potporama*. Kako bi se stope preostale pogreške svele na razinu praga značajnosti od 2 % ili nižu od te razine, države članice primijenile su *financijske ispravke*, koje su u relevantnim slučajevima ekstrapolirale.

6.19. Na *slici 6.9.* nalazi se detaljan prikaz 50 dodatnih utvrđenih pogrešaka po kategorijama (prije provedbe financijskih ispravaka). Stopi pogreške koju je Sud procijenio najviše su doprinijeli neprihvatljivi troškovi i neprihvatljiv projekt te kršenja pravila o unutarnjem tržištu.

6.20. Više informacija o tim pogreškama izneseno je u odlomcima *6.22. – 6.40.*

¹⁵ U jednoj transakciji može postojati više od jedne vrste pogreške.

Slika 6.9. – Doprinos pogrešaka koje je utvrdio Sud ukupnoj stopi pogreške



Izvor: Sud.

Neprihvatljivi troškovi

6.21. Tijela država članica pri prijavljivanju rashoda Komisiji u svojoj računovodstvenoj dokumentaciji potvrđuju da su ti rashodi nastali u skladu s važećim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima te da je potpora dodijeljena korisnicima i operacijama koji ispunjavaju uvjete prihvatljivosti utvrđene u OP-u.

6.22. Sud je u uzorku koji je sastavio utvrdio 37 slučajeva neprihvatljivih troškova koje nadležna revizijska tijela nisu uočila i dva slučaja u području *izravnog upravljanja*. Glavni uzroci neprihvatljivosti bili su nepoštovanje pravila EU-a ili nacionalnih pravila, troškovi koji nisu bili povezani s projektom, sudionici koji nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti i rashodi koji nisu nastali za *korisnika* ili ih on nije platio. Ti su slučajevi činili 78 % ukupnog broja mjerljivih pogrešaka koje je Sud otkrio i otprilike 4,6 postotnih bodova procijenjene stope pogreške (udio od 73 % u ukupnoj stopi pogreške).

6.23. U [okviru 6.1.](#) istaknut je jedan takav primjer neprihvatljivih rashoda.

Okvir 6.1.

Neprihvatljivi rashodi za hitnu potporu uslijed pandemije bolesti COVID-19 zbog necjelovite izjave o prihodu od prodaje

Cilj jedne mjere ESF-a obuhvaćene revizijom u Slovačkoj bio je umanjiti učinak pandemije bolesti COVID-19 na zaposlenost i tržište rada pružanjem financijske potpore poslodavcima ili samozaposlenim osobama.

Kako bi primio potporu za 13 radnika, taj krajnji korisnik prijavio je smanjenje svojeg prometa za 43,5 % u trenutku usporedbe u svibnju 2020. u odnosu na svibanj 2019.

Međutim, to smanjenje za 43,5 % nije bilo točno. U njemu se odražavalo jedino smanjenje u području prodaja na terenu. Njime se nisu uzele u obzir prodaje koje je poduzeće ostvarilo drugim kanalima.

Uzimajući u obzir i virtualne prodaje, ukupno smanjenje ukupnog prihoda poduzeća ostvarenog prodajom iznosilo je samo 9 %. To je bilo ispod minimalnog smanjenja prodaja za 20 % potrebnog za ostvarivanje prava na potporu. Sud stoga smatra da je potpora za mjesec svibanj neprihvatljiva.

Sud je utvrdio da su druga dva krajnja korisnika u okviru iste mjere zbog pogrešnog prijavljivanja prihoda primila veću potporu od one koja je bila predviđena nacionalnim pravilima.

Sud je otkrio neprihvatljive troškove u vezi s mjerama povezanim s bolešću COVID-19 i u Grčkoj (koje je Komisija već djelomice otkrila), Italiji te još jedan takav slučaj u Slovačkoj.

6.24. U sklopu pravnog okvira za razdoblje 2014. – 2020. *velike projekte* financirane sredstvima iz EFRR-a ili KF-a činile su operacije provedene kao potpora jednom nedjeljivom, utvrđenom zadatku čija je vrijednost prelazila iznos od 50 milijuna eura (75 milijuna eura za projekte u području prometa). Ti veliki projekti podliježu posebnim postupcima odobravanja. Tijekom razdoblja 2014. – 2020. o njima je bilo potrebno obavijestiti Komisiju. Riječ je o zahtjevu čije je ispunjenje obvezno za uključivanje rashoda povezanih s velikim projektima u zahtjeve za plaćanje koji se podnose Komisiji¹⁶. Tijekom razdoblja 2021. – 2027. to pravilo više nije na snazi¹⁷. Međutim, ta se *odredba* i dalje primjenjuje na operacije u razdoblju 2014. – 2020.

¹⁶ Vidjeti članak 102. stavak 6. [Uredbe \(EU\) br. 1303/2013](#).

¹⁷ Vidjeti članak 117. stavak 1. [Uredbe \(EU\) 2021/1060](#).

6.25. Sud je utvrdio dva slučaja rashoda unesenih u računovodstvenu dokumentaciju za operacije koji prelaze pragove za velike projekte, ali o kojima nije obaviještena Komisija (vidjeti [okvir 6.2.](#)). Ti slučajevi čine 0,8 postotnih bodova stope pogreške koju je Sud procijenio.

Okvir 6.2.

Prijava rashoda prije koje Komisija nije bila obaviještena o velikim projektima

Upravljačka tijela dužna su obavijestiti Komisiju o velikim projektima koje odaberu za financiranje. Tek nakon što o njima obavijeste Komisiju, države članice mogu uključiti rashode povezane s velikim projektima u zahtjeve za plaćanja koje podnose Komisiji.

Sud je u **Rumunjskoj** proveo reviziju jednog projekta za izradu nacionalnog elektroničkog repozitorija znanstvenih dokumenata. Prema propisanoj definiciji ukupnih prihvatljivih troškova, koja uključuje javne i privatne doprinose, troškovi tog nedjeljivog zadatka prelazili su iznos od 50 milijuna eura. Stoga je, u skladu s Komisijinim smjernicama koje su u tom trenutku bile na snazi, *upravljačko tijelo* trebalo obavijestiti Komisiju o tom velikom projektu. Sud je tu pogrešku već prijavio u svojoj reviziji provedenoj u svrhe davanja izjave o jamstvu za 2020. Unatoč tome, nadležna programska tijela i dalje su prijavljivala rashode u vezi s tim projektom i uključila ih u računovodstvenu dokumentaciju 2022.

Sud je u **Mađarskoj** utvrdio projekt koji je izvorno bio dio cjelokupnog projekta, koji je uključivao kupnju 15 vlakova za upotrebu na različitim željezničkim linijama diljem zemlje. Projekt je naknadno podijeljen na dva dijela. To je bilo objašnjeno prometnim potrebama i razvojem posebnih željezničkih linija. Sud je, međutim, utvrdio da se kupljeni vlakovi nisu upotrebljavali na linijama navedenima u odijeljenim projektima, nego naizmjenično na različitim željezničkim linijama diljem zemlje. Uzimajući u obzir da je javni naručitelj ujedno dodijelio jedan ugovor u okviru zajedničkog postupka javne nabave, Sud je predmetni projekt ocijenio velikim projektom.

6.26. I neprihvatljivi troškovi velik su izvor pogrešaka izvan područja podijeljenog upravljanja. Sud je utvrdio neprihvatljive troškove za osoblje u projektu financiranom u okviru jednog zdravstvenog programa pod izravnim upravljanjem u Španjolskoj. Sud je usto utvrdio još jedan slučaj neprihvatljivih troškova u Poljskoj. Komisija je prihvatila nalaz revizije te će u obama slučajevima pokrenuti postupke povrata sredstava.

6.27. U okviru kohezijske politike *pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova* važna su mjera pojednostavnjenja, ali provedba nije uvijek kakva bi trebala biti.

Korisnici su iskoristili pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova za 77 transakcija, odnosno za 30 % revizijskog uzorka, i to primjenom paušalnih stopa, standardnih ljestvica jediničnih troškova ili kombinacijom obiju mogućnosti. Ove je godine Sud utvrdio pogreške povezane s upotrebom pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova u pet transakcija u trima državama članicama – Češkoj, Španjolskoj i Slovačkoj. Primjer je naveden u [okviru 6.3](#).

Okvir 6.3.

Neprihvatljivi troškovi zbog neodgovarajućeg izračuna neizravnih troškova

U Češkoj je upravljačko tijelo za *operativni program* u okviru ESF-a/EFRR-a pokrenulo dodatni poziv na podnošenje prijava za projekte odobrene u sklopu programa Obzor 2020.

U skladu s pravilima programa Obzor 2020. troškovi amortizacije mogu se uključiti u osnovu za izračun 25 % *neizravnih troškova* koji se mogu podnijeti za nadoknadu.

Međutim, upravljačko tijelo nepravilno je prenijelo pravila tog programa u nacionalno zakonodavstvo. To je dovelo do situacije u kojoj su korisnici mogli prijavljivati troškove ulaganja kao *izravne troškove* i do hipotetske amortizacije istog ulaganja kao osnove za izračun neizravnih troškova. To je dovelo do sustavnog prijavljivanja iznosa većima od stvarnih za sve projekte na koje se primjenjuju ista nacionalna pravila.

Neprihvatljiv projekt

6.28. Sud je utvrdio jedan projekt u Slovačkoj kojem je dodijeljena potpora unatoč tome što nije ispunjavao uvjete prihvatljivosti navedene u primjenjivoj uredbi ili nacionalnom pravu te odgovarajućem OP-u (vidjeti [okvir 6.4.](#)). Taj je projekt činio 2 % svih mjerljivih pogrešaka koje je Sud otkrio i otprilike 0,4 postotna boda procijenjene stope pogreške (udio od 6 % u ukupnoj stopi pogreške).

Okvir 6.4.

Opsegom projekta nisu ispunjeni kriteriji za odabir

U Slovačkoj je za jedan program u okviru EFRR-a korisnik koji je javno tijelo prijavio sve troškove za preuređenje i potpunu obnovu unutarnjih prostora jedne javne zgrade kao prihvatljivi rashod.

Međutim, u pozivu na podnošenje projektnih prijava spominju se jedino mjere energetske učinkovitosti kao aktivnosti koje ispunjavaju uvjete prihvatljivosti za sufinanciranje. Osim toga, u kriterijima za odabir izričito se navodi da taj projekt neće biti prihvatljiv za financiranje ako se više od 25 % rashoda u projektnoj prijavi ocijeni neprihvatljivim u okviru evaluacije projekta.

Budući da više od 25 % projektnih troškova nije bilo izravno povezano s mjerama energetske učinkovitosti, već sama projektna prijava nije ispunjavala kriterije za odabir te se projekt stoga nije trebao odabrati. Konkretno, korisnik je prijavio troškove za radove koji, u skladu s preporukama prethodno obavljenog energetskog pregleda, nisu bili neophodni (npr. novi sustav ventilacije) ili nisu uopće bili povezani s povećanjem energetske učinkovitosti (npr. sanitarna oprema i unutarnji zidovi).

Osim toga, projektom se nisu ispunjavali drugi uvjeti poziva povezani s klasifikacijom zgrade, upotrebom zgrade prije i poslije provedbe projekta te nepostojanjem relevantne građevinske dozvole.

6.29. U dvama dodatnim slučajevima u Španjolskoj Sud je utvrdio znatne nedosljednosti u opsegu operacije definirane u dokumentaciji u kojoj su utvrđeni uvjeti za potporu.

Slučajevi kršenja pravila o unutarnjem tržištu: državne potpore i javna nabava

U sedam projekata prekršena su pravila o državnim potporama

6.30. Člankom 107. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) nastoji se zajamčiti da se potporom koju je dodijelila pojedina država članica ili koja je dodijeljena iz državnih sredstava ne naruše natjecanje ili trgovina unutar EU-a. Osim ako je državna potpora ispod gornje granice *de minimis*¹⁸, države članice moraju o njoj obavijestiti Komisiju. Komisija mora potom odlučiti je li ta pomoć spojiva s unutarnjim tržištem i dodijeliti svoje izričito odobrenje. Države članice mogu dodijeliti državne potpore i ako

¹⁸ Uredba (EU) br. 1407/2013 o *de minimis* potpori.

su one obuhvaćene *Uredbom o općem skupnom izuzeću* ili nekim drugim sustavima izuzeća.

6.31. Sud je tijekom ove godine utvrdio sedam projekata kojima su prekršena pravila EU-a o državnim potporama u pet država članica – Češkoj, Mađarskoj, Malti, Poljskoj i Rumunjskoj. Sud smatra da se četirima od njih trebalo dodijeliti manje javnih sredstava ili da im se ta sredstva nisu uopće trebala dodijeliti. Ti su projekti činili 8 % svih mjerljivih pogrešaka koje je Sud otkrio i otprilike 0,5 postotnih bodova procijenjene stope pogreške (udio od 7 % u ukupnoj stopi pogreške). Sud nije kvantificirao preostale pogreške jer one nisu utjecale na razinu javnog financiranja. U *okviru 6.5.* Sud navodi primjer kršenja pravila o državnim potporama.

Okvir 6.5.

Neprikladna primjena pravila o državnim potporama

U jednom projektu u Poljskoj financiranom sredstvima iz EFRR-a jedno je privatno poduzeće primilo *bespovratna sredstva* za aktivnosti u području istraživanja i razvoja radi ugradnje i testiranja testne proizvodne linije kako bi je se upotrijebilo u eksperimentalne svrhe i za proizvodnju niza inovativnih kemijskih tvari. Nakon niza provedenih testiranja poduzeće je potvrdilo da je proizvodna linija bila prikladna za proizvodnju ekološki prihvatljivih kemikalija. Nakon što je projekt dovršen, poduzeće je proizvodnu liniju počelo upotrebljavati u komercijalne svrhe.

Sud je u okviru revizijskih aktivnosti utvrdio da je poduzeće prijavilo cjelokupan trošak ulaganja u proizvodnu liniju za sufinanciranje. Time je prekršen članak 25. Uredbe o općem skupnom izuzeću (potpora za istraživačke i razvojne projekte), u skladu s kojim su prihvatljivi samo troškovi amortizacije u slučajevima u kojima se imovina ne upotrebljava samo za određeni projekt tijekom njezina cjelokupnog vijeka trajanja. Budući da je predmetna proizvodna linija nakon dovršetka projekta i dalje bila u pogonu, Sud je zaključio da veliki dio potpora dodijeljenih za ovaj projekt nije bio u skladu s pravilima o državnim potporama.

Četiri slučaja u kojima se nisu poštovala pravila EU-a ili nacionalna pravila o javnoj nabavi

6.32. Pravila o javnoj nabavi ključna su za jamčenje potrošnje javnog novca na ekonomičan i učinkovit način uz istodobno poštovanje načela transparentnosti, proporcionalnosti, jednakog postupanja i nediskriminacije. U okviru revizija koje je proveo, u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama, Sud je ispitao poštovanje pravila EU-a i nacionalnih pravila o javnoj nabavi.

6.33. Sud je u četirima postupcima utvrdio slučajeve nepoštovanja pravila EU-a ili nacionalnih pravila o javnoj nabavi koje nadležna revizijska tijela u Češkoj, Španjolskoj i Portugalu nisu uočila te je od tih četiriju slučajeva kvantificirao njih tri. Sud je ujedno uočio tri slučaja u kojima nadležna tijela država članica u Češkoj, Italiji i Slovačkoj nisu na ispravan način primijenila Komisijinu odluku o kvantificiranju pogrešaka u području javne nabave. U tim slučajevima predmetne države članice primijenile su stope niže od onih koje Sud u skladu s Komisijinim smjernicama smatra primjerenima. Tih šest slučajeva koje je Sud kvantificirao činili su 12 % svih mjerljivih pogrešaka koje je Sud otkrio ili otprilike 0,9 postotnih bodova procijenjene stope pogreške (udio od 14 % u ukupnoj stopi pogreške).

6.34. Sud je otkrio dva ozbiljna slučaja kršenja koji su utjecali na ishod javne nabave za dva projekta u okviru EFRR-a u Češkoj. Jedan je slučaj prikazan u [okviru 6.6.](#)

Okvir 6.6.

Nepravilan postupak nabave zbog neotkrivenog sukoba interesa na razini ugovaratelja

U Češkoj je javni naručitelj projekta u okviru EFRR-a nad kojim je provedena revizija bio javno poduzeće koje je lokalne žitelje opskrbljivalo toplinskom energijom. Jedna od svrha operacije nad kojom je provedena revizija bila je povećati upotrebu obnovljivih resursa ugradnjom suvremenog kotla za izgaranje biomase. U skladu s pravom EU-a i nacionalnim pravom javni naručitelj dužan je izbjegavati sukobe interesa pri provedbi postupaka nabave.

Postupak obuhvaćen revizijom bio je ispod praga značajnosti utvrđenog u Direktivi EU-a o javnoj nabavi, stoga se primjenjivalo nacionalno pravo (članak 44. nacionalnog prava o javnoj nabavi).

Sud je utvrdio da javni naručitelj nije utvrdio sukob interesa ni primijenio dostatne mjere ublažavanja pri odabiru ponude koju je podnijelo jedno poduzeće koje je sudjelovalo u pripremi projektne prijave i sastavljanju natječajne dokumentacije. Tehničke specifikacije natječaja bile su prilagođene samom proizvodu poduzeća i *de facto* nisu omogućivale da se jednakovrijednim proizvodima dodijeli ugovor. Za isti su proizvod uključen u ovaj natječaj podnesene dvije ponude: jedna samog poduzeća, a druga njegovih distributera.

Nadalje, za razliku od jednog sličnog slučaja, Ured za zaštitu tržišnog natjecanja nije na odgovarajući način radio na rješavanju očiglednog sukoba interesa i nije zatražio primjenu mjera ublažavanja, kao što je neovisno stručno mišljenje o postupku javnog naručitelja za dodjelu ugovora. Sud stoga smatra da su ugovor obuhvaćen revizijom i povezani rashodi nepravilni.

Revizijsko tijelo otkrilo je još jedan slučaj nepravilnosti u vezi s tim ugovorom i programska su tijela primijenila financijski ispravak od 25 %. Međutim, ni upravljačko ni revizijsko tijelo nije otkrilo sukob interesa tijekom provjera koje su provela, za koji bi bilo potrebno primijeniti ispravak od 100 %¹⁹.

6.35. U [okviru 6.7.](#) iznesen je primjer kršenja postupaka javne nabave povezan s brзом dodjelom ugovora za veliku količinu robe kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19.

Okvir 6.7.

Neusklađena primjena izuzeća za hitne situacije u okviru postupaka javne nabave za kupnju maski za lice

Tijekom početnog razdoblja pandemije bolesti COVID-19 vladalo je pomanjkanje medicinskih potrepština i povezanih usluga. Sud je obavio reviziju nad jednim projektom u Španjolskoj financiranim u okviru EFRR-a, koji se odnosio na kupnju zaštitnih maski za lice, koje su se trebale dopremiti do travnja 2020.

Javni naručitelj izravno je, bez prethodno objave, dodijelio ugovor u okviru žurnog postupka u skladu sa španjolskim Zakonom o javnoj nabavi²⁰, kojim se dopuštaju odstupanja od standardnog postupka nabave u hitnim situacijama. U takvim situacijama javni naručitelj mora dokazati da je ugovaratelj jedini koji je sposoban dopremiti tražene potrepštine u okviru tehničkih i vremenskih ograničenja koja nameće ekstremna hitnost²¹. Međutim, javni naručitelj nije dokumentirao odabir ugovaratelja. Osim toga, javni je naručitelj također trebao obaviti i dokumentirati određene minimalne provjere kako bi utvrdio primjenjuju li se razlozi za isključenje na ugovaratelja te kako bi dopustio odstupanje od takvog isključenja.

U skladu sa španjolskim Zakonom o javnoj nabavi za provjeru primjene razloga za isključenje na ugovaratelja potrebna je u najmanjem slučaju osobna izjava²². Međutim, za razliku od vlastite prakse u slučaju sličnih ugovora, u ovom slučaju

¹⁹ Kategorizacija manjkavosti u dodjeli ugovora uz utvrđivanje iznosa nameta za kršenje proračunske discipline, koja je na snazi od 22. studenoga 2017. i Odluka Komisije od 14. svibnja 2019. o utvrđivanju smjernica za određivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o *javnoj nabavi* Komisija primjenjuje na rashode koje financira Unija.

²⁰ Članak 120. Zakona 9/2017 (španjolski Zakon o javnoj nabavi).

²¹ Komunikacija Komisije – Smjernice Europske komisije za primjenu okvira za javnu nabavu u kriznoj situaciji uzrokovanoj bolešću COVID-19 (2020/C 108 I/01).

²² Članak 85. Zakona 9/2017 (španjolski Zakon o javnoj nabavi).

javni naručitelj nije obavio ni dokumentirao nikakve provjere. Revizijom koju je proveo Sud ujedno je otkriveno da je jedan od ugovarateljevih administratora prethodno bio optužen za kazneno djelo.

Naposljetku, ugovaratelj nije dopremio maske do kraja travnja – roka koji je služio kao samo opravdanje za primjenu izravne dodjele ugovora bez pozivanja drugih dobavljača. Većina maski (76,5 %) dopremljena je tek u srpnju 2020.

Nepostojanje ključne popratne dokumentacije

6.36. Korisnici i programska tijela dužni su raspolagati sustavima i postupcima kojima se jamči postojanje prikladnog *revizijskog traga*. To uključuje i čuvanje dokumentacije.

6.37. Za četiri transakcije koje je ispitao, ali od kojih nijednu nije kvantificirao, Sud je utvrdio da nisu postojale popratne informacije ili popratna dokumentacija. U slučaju u Španjolskoj mjesečne evidencije radnog vremena u skladu sa sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava korisnik je dostavio tek nakon dovršenja dvogodišnjeg projekta i nekoliko tjedana nakon podnošenja zahtjeva za nadoknadu troškova, no prije izvršenja plaćanja korisniku. U drugom slučaju u Portugalu revizijsko tijelo dostavilo je Sudu potvrdu sveučilišta sudionika u vezi s registracijom i dodijeljenim bodovima, koji datiraju nakon terenskog rada Suda na reviziji. Sud je stoga odlučio da navedenu pogrešku neće kvantificirati. Sud napominje da Komisija za spomenuti slučaj namjerava provesti mjere praćenja.

Financijski instrumenti

6.38. Financijski instrumenti, kao što su zajmovi, jamstva i vlasnički kapital, nadoknativ su oblik potpore. Isplate iz financijskih instrumenata povećale su se s 2,1 milijarde eura obračunske godine 2019./2020. na 5,5 milijardi eura obračunske godine obuhvaćene revizijom.

6.39. Sud je utvrdio šest mjerljivih slučajeva isplata u kojima su krajnji primatelji ili podupirane aktivnosti bili dokazano neprihvatljivi: jedan slučaj u Italiji (zbog neispunjavanja kriterija prihvatljivosti skupine *NEET*), jedan u Češkoj (zbog nepoštovanja pravila o državnim potporama) i četiri u Španjolskoj (zbog neprihvatljivosti krajnjih primatelja i zajmova). Ti slučajevi čine otprilike 0,3 postotna boda stope pogreške koju je Sud procijenio.

6.40. Sud je u pogledu financijskih instrumenata utvrdio i 14 sustavnih nedostataka. Sud je u četirima od tih 14 slučajeva utvrdio znatne nedostatke na razini provjera koje je provelo upravljačko ili posredničko tijelo. Spomenuti nedostatci odnosili su se na nedostatak provjera toga jesu li na krajnje primatelje utjecali sukobi interesa ili jesu li ti krajnji primatelji bili kažnjavani te na propuštene provjere toga je li postupak odabira krajnjih primatelja bio u skladu s odredbama OP-a.

Dobro financijsko upravljanje

6.41. Proračun EU-a potrebno je provoditi na zakonit i pravilan način u skladu s *dobrim financijskim upravljanjem*, kojim su obuhvaćena načela *ekonomičnosti*, *učinkovitosti* i *djelotvornosti*. U skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama države članice obvezne su poštovati ta načela pri primjeni fondova kohezijske politike. Sud je tijekom provedbe svojih aktivnosti uočio 11 slučajeva u Njemačkoj, Hrvatskoj, Italiji, Litvi i Mađarskoj, u kojima se ta načela nisu bila poštovala (vidjeti [okvir 6.8.](#)).

Okvir 6.8.

Iskorištavanje pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova koje dovodi do pretjerane financijske koristi za jednu državu članicu

Uzorkom Suda obuhvaćene su četiri operacije iz jednog talijanskog OP-a u slučaju kojih su iskorištene pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova. Korisnici potpore u tim četirima operacijama pravilno su prijavili prihvatljive troškove na temelju standardnih ljestvica jediničnih troškova koje je utvrdilo upravljačko tijelo na temelju članka 67. Uredbe o zajedničkim odredbama. Međutim, iznos koji je upravljačko tijelo prijavilo Komisiji izračunan je na temelju jednog drugog modela s pomoću Komisijinih standardnih ljestvica jediničnih troškova (u skladu s člankom 14. stavkom 1. Uredbe o ESF-u).

Zbog toga iznosi koji su potvrđeni Komisiji i isplaćeni iz proračuna EU-a za svaku predmetnu operaciju bili su između 16 % i 30 % veći od iznosa dogovorenih i isplaćenih korisnicima. Iznos financijskih sredstava EU-a koji primi pojedina država članica ne bi se trebao bitno razlikovati od iznosa koji se dodjeljuje korisnicima.

Sud je već izvijestio o nekoliko takvih slučajeva u [godišnjem izvješću za 2020.](#)²³

²³ Vidjeti odlomke 5.24., 5.25. i 5.26.

Obnovljeni kulturni centar nije dostupan za javnost

Sud je u Italiji utvrdio da jedan kulturni centar financiran sredstvima iz EFRR-a nije bio otvoren za javnost ni tri godine nakon dovršenja radova obnove i dostave opreme te pokućstva. U vrijeme dok je Sud obavljao reviziju nisu postojale dostupne informacije o tome da kulturni centar postoji osim plakata izvan zgrade na kojem se i dalje upućivalo na radove obnove. Tehnološka oprema medijske knjižnice dostavljena je 2019., ali još nije bila raspakirana. Potpuno opremljena konferencijska dvorana nikad nije bila upotrijebljena.

Iako su ostvarenja ispunjena, ulaganjem se nije ostvarila dobra *vrijednost za uloženi novac* jer nisu ostvareni ciljevi osnivanja knjižnice za zajednicu, poticanja uključivanja zajednice i jačanja kulturne kohezije.

Tek nakon što su revizori Suda obavili revizijski posjet, korisnik je pokrenuo internetsku stranicu posvećenu projektu, na kojoj je bio prikazan kalendar događanja koja bi se trebala održati 2023.

Procjena aktivnosti revizijskih tijela koju je obavio Sud

U borbi protiv nepravilne potrošnje upravljačka tijela čine „prvu liniju obrane”, a revizijska tijela „drugu liniju obrane”

6.42. Upravljačka tijela čine „prvu liniju obrane”. Djelotvorna kontrola koju provode neizostavna je za jamčenje usklađenosti operacija s pravnim okvirom i njihove *uspješnosti*. Iz rezultata revizija koje je Sud obavio tijekom prethodnih 6 godina vidljivo je da se tim kontrolama i dalje nedovoljno ublažava visok inherentni rizik od pogrešaka u području kohezije.

6.43. Revizijska su tijela „druga linija obrane” u okviru za jamstvo i kontrolu za potrošnju sredstava. Ona provjeravaju na temelju uzorka pravilnost rashoda koje upravljačka tijela prijavljuju Komisiji. Revizijska tijela moraju biti funkcionalno neovisna o upravljačkim tijelima.

Stope preostale pogreške premašile su prag značajnosti u slučaju više od 60 % vrijednosti jamstvenih paketa obuhvaćenih revizijom 2022.

6.44. Sud je u 18 država članica i Ujedinjenoj Kraljevini procijenio aktivnosti 24 revizijska tijela od njih 116. Uzorak koji je Sud izradio sastojao se od 34 jamstvena

paketa i jednog paketa za zaključenje. Osim u trima slučajevima revizijska su tijela obavijestila Komisiju da stopa preostale pogreške iznosi 2 % ili manje.

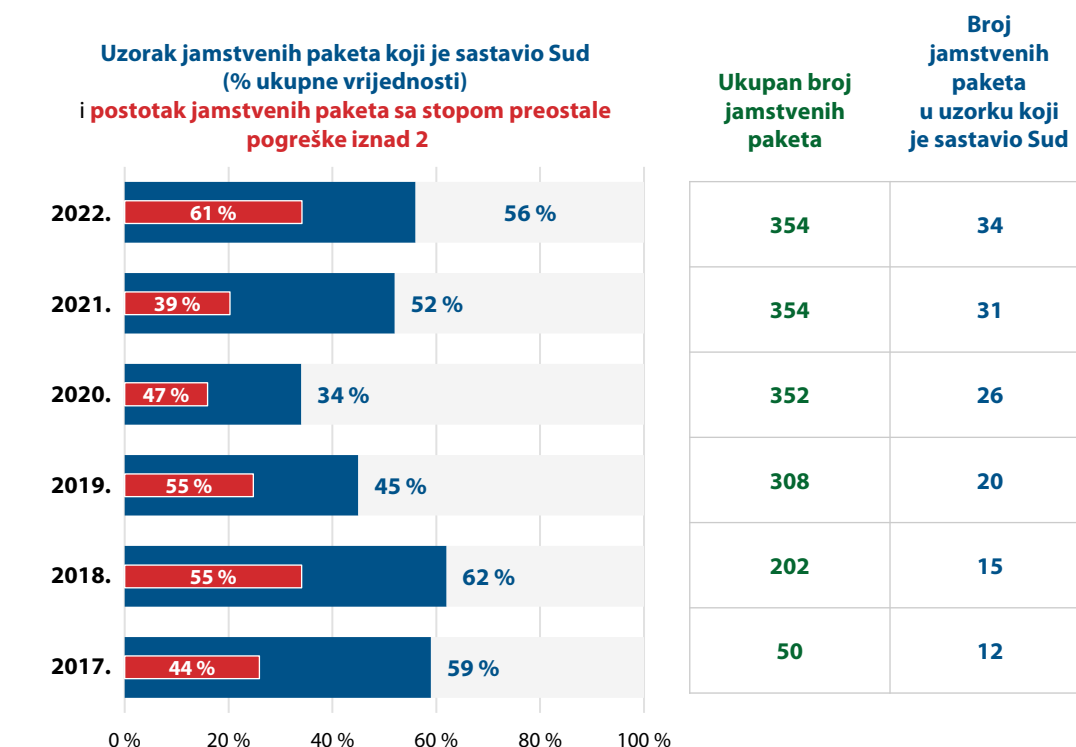
6.45. Uzimajući u obzir vlastite revizijske aktivnosti i preliminarne rezultate revizija koje je obavio Sud, Komisija je u svojim *godišnjim izvješćima o radu* uskladila stopu preostale pogreške za 10 od 34 jamstvena paketa iz uzorka koji je pregledao Sud te ona sad prelazi 2 %. U to je uključen jedan slučaj u kojem je Komisija isključila predujmove za financijske instrumente koje su revizijska tijela prethodno uključila. Sud u tom slučaju nije utvrdio nikakve dodatne pogreške.

6.46. Uzimajući u obzir dodatne pogreške koje je otkrila Komisija i dodatne pogreške iz nalaza revizija koje je proveo Sud, rad koji je on obavio nad ovogodišnjim uzorkom pokazuje da je stopa preostale pogreške prelazila 2 % u 16 od sveukupno 34 jamstvena paketa obuhvaćena revizijom.

Postotak jamstvenih paketa sa stopom pogreške iznad praga značajnosti dosegla je vrhunac tijekom 2022.

6.47. Sud je od 2017. najmanje jednom ispitao 87 jamstvena paketa u 27 država članica i Ujedinjenoj Kraljevini. Sud je svojim godišnjim uzorkom obuhvatio rashode potvrđene u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji u rasponu između 34 % i 62 % (vidjeti plave trake na [slici 6.10.](#)). Utvrđeno je da se postotak jamstvenih paketa sa stopom preostale pogreške iznad 2 % nije smanjio na ispod 39 % rashoda u uzorcima koje je Sud sastavio te da je taj postotak tijekom 2022. dosegno vrhunac od 61 % (vidjeti crvene trake na [slici 6.10.](#)). U tome se odražavaju trajne manjkavosti koje postoje u radu koji obavljaju revizijska tijela.

Slika 6.10. – Jamstveni paketi u kojima stopa preostale pogreške prelazi 2 % (2017. – 2022.)



Izvor: Sud.

Glavne manjkavosti utvrđene u revizijama koje su revizijska tijela provela 2022.

6.48. Rad koji revizijska tijela obavljaju mora biti u skladu s pravnim odredbama²⁴ i njime se moraju uzeti u obzir *međunarodni revizijski standardi*.

6.49. U reviziji koju je Sud obavio 2022. pokazalo se i znatno povećanje broja manjkavosti u pogledu opsega, kvalitete i dokumentiranja aktivnosti revizijskih tijela. Sud je u 165 operacija (73 %) morao ponovno obaviti relevantne revizijske postupke (vidjeti [sliku 6.11.](#)). U slučaju 135 operacija (60 % ukupnog broja) Sud se morao obratiti upravljačkim tijelima, posredničkim tijelima ili korisnicima kako bi dobio potrebnu revizijsku dokumentaciju.

²⁴ Komisijina *Delegirana uredba* (EU) br. 480/2014.

Slika 6.11. – Vrste manjkavosti utvrđene na razini revizijskih tijela



(*) Broj transakcija u kojima postoji više nedostataka.

Izvor: Sud.

6.50. Uzorak koji je Sud sastavio uglavnom se sastoji od transakcija koje su već bile obuhvaćene revizijom koju su provela revizijska tijela (vidjeti odlomak 6.12.). Pogreške koje je Sud dodatno otkrio upućuju na nedostatke u radu revizijskih tijela u pogledu toga da Komisija nije uvijek mogla te nedostatke otkloniti prije prihvatanja računovodstvene dokumentacije. Utvrđen je širok niz različitih nedostataka, primjerice nedostatci u pogledu aktivnosti koje su revizijska tijela provela kako bi provjerila:

- prihvatljivost rashoda (npr. troškovi za osoblje, pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova i veliki projekti, neovisno o tome je li korisnik uistinu imao potraživane troškove te je li ih namirio). U to su uključeni slučajevi u kojima je Sud otkrio da revizijsko tijelo nije obavilo dostatne provjere informacija koje su korisnici dostavili ili slučajevi u kojima nisu uvedeni određeni ključni aspekti potrebni za dobro funkcioniranje sustava upravljanja i kontrole (vidjeti [okvir 6.9.](#));
- prihvatljivost projekata;
- poštovanje pravila o tržišnom natjecanju (npr. ispunjava li korisnik odredbe o državnim potporama i nabavi);
- rizik od prijevara i sukoba interesa (npr. u jednom slučaju u Austriji zadatke upravljačkog tijela i *tijela za ovjeravanje* obavila je ista osoba. Funkcije nisu razdijeljene); i
- nedovoljna provjera kvalitete rada vanjskih revizora kojima su kao podizvođačima povjerene provjere triju OP-ova.

Okvir 6.9.

Revizijska tijela nisu provjerila osobne izjave korisnika u odnosu na pouzdane i provjerene izvore

U nekoliko država članica (Danskoj, Grčkoj, Španjolskoj, Hrvatskoj, Malti, Portugalu i Sloveniji) Sud je utvrdio da su se revizijska tijela isključivo oslanjala na osobne izjave korisnika kako bi provjerila kriterije prihvatljivosti i druge zahtjeve (kao što su tehnički kapacitet ponuditelja, njegov status *MSP-a*, uvjeti za stjecanje statusa pripadnika skupine NEET (mladi koji ne rade, nisu u sustavu redovitog obrazovanja te nisu u sustavu obrazovanja odraslih), sastav kućanstva, poštovanje gornje granice *de minimis*, nepostojanje dvostrukog financiranja i nepostojanje sukoba interesa).

Sud je utvrdio da predmetna revizijska tijela u okviru revizije obavljene nad osobnim izjavama iz poduzorka nisu bila tražila ni provjerila dodatnu popratnu dokumentaciju kojom bi se potkrijepila pouzdanost dostavljenih informacija. Takvim bi se provjerama bolje zajamčila zaštita financijskih interesa i revizijske aktivnosti istodobno zadržale unutar razumnih ograničenja. To bi revizijskim tijelima moglo omogućiti da utvrde netočne ili necjelovite osobne izjave.

Manjkavosti u provjerama financijskih instrumenata koje su obavila revizijska tijela

6.51. Sud je ujedno utvrdio nedostatke u aktivnostima koje su provela revizijska tijela u pogledu više od polovine financijskih instrumenata obuhvaćenih revizijom (u njih 7 od ukupno 13). Revizijsko tijelo u Češkoj izvijestilo je u svojem *godišnjem izvješću o kontroli* da je provelo reviziju nad jednim financijskim instrumentom, no zapravo predmetni instrument uopće nije obuhvatilo revizijom.

Pri utvrđivanju financijskih ispravaka nije uzeta u obzir višegodišnja narav operacija

6.52. Fondovima kohezijske politike pruža se u okviru višegodišnjih programa potpora operacijama čiji se rashodi mogu potvrditi u različitim godinama ovisno o napretku provedbe. Stoga, pogreška uočena u rashodima pojedine operacije u godini 1 može utjecati na rashode koji su već prijavljeni tijekom prethodnih godina.

6.53. Kad god revizijska tijela uoče nepravilnosti koje ujedno utječu na rashode potvrđene u prethodnim razdobljima, trebala bi zatražiti od upravljačkih tijela i tijela za ovjeravanje da isprave sve neprihvatljive rashode u računovodstvenoj dokumentaciji. Sud je u Italiji otkrio jednu operaciju u okviru EFRR-a u kojoj je revizijsko tijelo uočilo nepravilnost koja je utjecala na rashode potvrđene u prijašnjim razdobljima. Međutim, država članica primijenila je ispravak samo na rashode koje je revizijsko tijelo uključilo u uzorak i provjerilo.

Mjere za borbu protiv prijevvara koje štete proračunu EU-a i njihovo prijavljivanje

6.54. U skladu s pravom EU-a Komisija i države članice imaju obvezu zaštite proračuna EU-a od prijevvara i nepravilnosti²⁵. U tu svrhu dužne su uspostaviti djelotvorne sustave kontrole. Vidjeti odlomak **1.48.** za slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru koje je Sud tijekom provedbe revizijskih aktivnosti 2022. utvrdio i prijavio Europskom uredu za borbu protiv prijevvara (OLAF) i/ili Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO).

Revizijska tijela ne rade u dovoljnoj mjeri na uklanjanju rizika od prijevvara

6.55. Sud je u okviru provjere rada revizijskih tijela procijenio jesu li ona na odgovarajući način radila na uklanjanju rizika od prijevvara, bilo s pomoću zasebnih odjeljaka na svojim kontrolnim popisima namijenjenima revizijama operacija ili u okviru drugih revizijskih postupaka posebno usmjerenih na područje prijevvara, kao što je upotreba alata *Arachne* za utvrđivanje razine rizika²⁶.

6.56. Sud je utvrdio da su revizijska tijela u razdoblju 2014. – 2020. radila isključivo na uklanjanju rizika od prijevvara u 65 % operacija obuhvaćenih revizijom (145 od 222). Riječ je o povećanju u odnosu na 38 %, što je postotak koji je Sud utvrdio prošle godine²⁷, no to povećanje i dalje nije dovoljno.

Tijela država članica ne prijavljuju u sustavu za upravljanje nepravilnostima slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru iako su to dužna činiti

6.57. U skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama tijela država članica moraju prijaviti sve slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru ili je utvrđena prijevara u vezi s projektima financiranim sredstvima EU-a koje ta tijela utvrde. Tijela te slučajeve moraju prijaviti čak i ako ih uoče prije prijavljivanja rashoda Komisiji. Ta se obveza primjenjuje na sva istražna tijela i tijela kaznenog progona u predmetnoj državi članici,

²⁵ Članak 72. točka (h) [Uredbe \(EU\) br. 1303/2013](#).

²⁶ *Arachne* je poseban alat za rudarenje podatka koji Komisija nudi programskim tijelima u području kohezije kako bi im pomogla da utvrde projekte koji bi mogli biti podložni rizicima od prijevvara.

²⁷ Odlomak 5.52. [godišnjeg izvješća Suda za 2021.](#)

a ne samo na programska tijela. To se prijavljivanje obavlja u sustavu za upravljanje nepravilnostima kojim upravlja Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF).

6.58. Sud je u uzorku koji je sastavio utvrdio tri slučaja istraga o prijevarama u tijeku koje nisu prijavljene u sustavu za upravljanje nepravilnostima. Programska tijela u državama članicama relevantno istražno tijelo ili tijelo kaznenog progona nije upoznalo s istragama u tijeku ili su programska tijela propustila ispuniti svoju regulatornu obvezu da ih prijave. Sud ujedno upućuje na preporuku 5.2. u svojem [godišnjem izvješću za 2020.](#), koju je Komisija dosad provela u većoj mjeri (vidjeti [Prilog 6.2.](#)).

Novi informatički alati za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika kasno su se počeli upotrebljavati

6.59. Zasad se poveljom koju su dogovorile Komisija i programska tijela u državama članicama sudionicama izričito sprječavaju OLAF, Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) i Sud od ostvarivanja pristupa alatu za utvrđivanje razine rizika Arachne.

6.60. Komisija je 2022. predložila preinaku Financijske uredbe²⁸ u skladu s kojom su predviđeni razvoj i obvezna upotreba „jedinstvenog integriranog informatičkog sustava za rudarenje podataka i procjenu rizika”. Tim bi se alatom objedinili i iskoristili podatci o krajnjim stvarnim vlasnicima financijskih sredstava EU-a koje dostavljaju države članice. Sud je u mišljenju 06/2022 pozdravio prijedlog o uvođenju tog informatičkog sustava i dodjeli istražnim i kontrolnim tijelima pravo pristupa tom sustavu, među ostalim OLAF-u, EPPO-u i Sudu²⁹.

6.61. Komisija je ujedno predložila da taj alat učini dostupnim do 2028. Sud smatra da je taj rok neopravdan jer se postojećim zakonodavnim okvirom za koheziju već propisuje da su države članice obvezne dostavljati takve podatke Komisiji³⁰. Naposljetku, Komisija još nije poduzela zakonodavne mjere kako bi dodatno razjasnila

²⁸ Komisijin Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka), [COM \(2022\) 223](#).

²⁹ [Mišljenje 06/2022](#) (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka).

³⁰ [Mišljenje 06/2022](#) (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka).

funkcije i odgovornosti koordinacijskih tijela za borbu protiv prijevара u državama članicama, kako je Sud preporučio u tematskom izvješću 06/2019³¹.

Praćenje provedbe preporuka tematskog izvješća Suda o prijevarama u rashodima u području kohezije

6.62. Tijekom praćenje provedbe preporuka koje je iznio u tematskom izvješću 06/2019 Sud je utvrdio da su i dalje postojali određeni nedostaci koje je utvrdio u prethodnoj reviziji. Konkretno, Komisija neće objaviti nikakve posebne smjernice za razdoblje 2021. – 2027. o mjerama protiv prijevара i nije poduzela mjere za redovito širenje primjera najbolje prakse. Naposljetku, pet država članica još nije donijelo nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevара. Osim toga, nisu sva upravljačka tijela u tih pet država članica donijela politike za borbu protiv prijevара za svoje programe (vidjeti **Prilog 3.1.**).

Aktivnosti koje Komisija provodi radi dobivanja jamstva i izvješćivanje o stopi preostale pogreške u njezinim godišnjim izvješćima o radu

6.63. Godišnja izvješća o radu glavni su alat s pomoću kojeg Komisijine glavne uprave izvješćuju o tome imaju li razumno jamstvo da se postupcima kontrole jamči pravilnost rashoda.

Ključni pokazatelj uspješnosti Komisije u pogledu pravilnosti u godišnjim izvješćima o radu niži je od praga značajnosti, dok je njezina procjena najveće moguće pogreške iznad tog praga

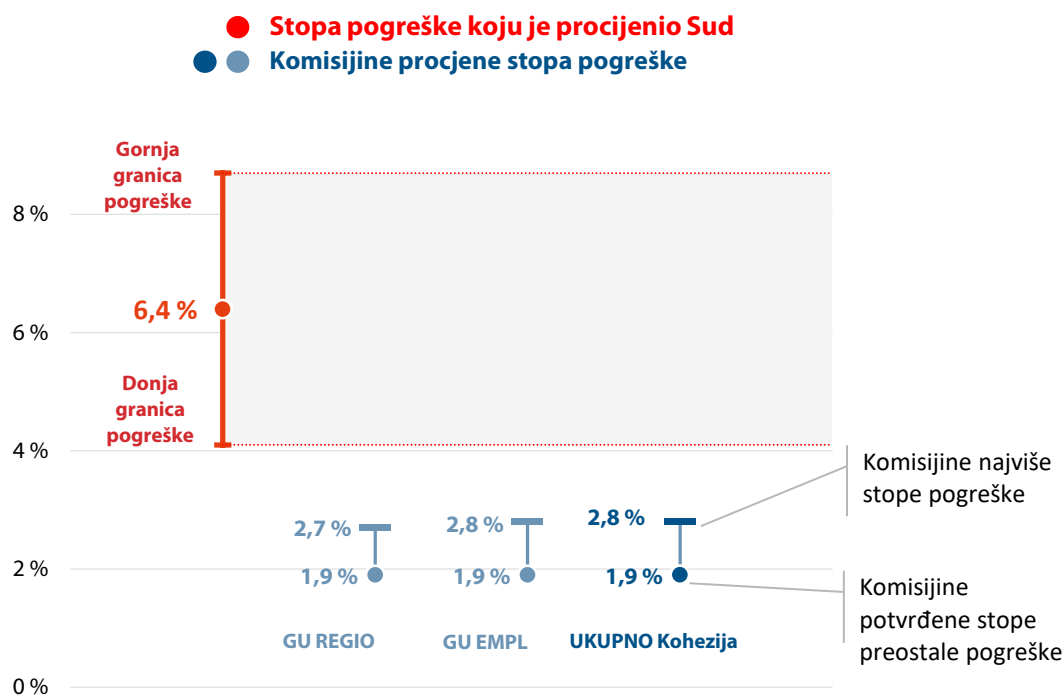
6.64. U području kohezije Komisija se za izračun ponderirane prosječne stope pogreške koristi pojedinačnim stopama preostale pogreške koje su prijavile države članice, rezultatima vlastitih aktivnosti u vezi s pravilnošću i drugim dostupnim informacijama, kao što su revizije koje obavlja Sud. Ta se stopa navodi kao *ključni pokazatelj uspješnosti* u pogledu *zakonitosti i pravilnosti*. Kao i prijašnjih godina, Komisija tijekom izračuna tog ključnog pokazatelja uspješnosti isključuje učinak predujmova isplaćenih financijskim instrumentima.

³¹ **Tematsko izvješće 06/2019** „Suzbijanje prijevара pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju: upravljačka tijela moraju poboljšati otkrivanje prijevара, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti”.

6.65. Za obračunsku godinu 2021./2022. GU REGIO naveo je ključni pokazatelj uspješnosti od 1,9 % i „najvišu stopu” od 2,7 %. Stope koje je naveo GU EMPL iznosile su 1,9 % za ključni pokazatelj uspješnosti i 2,8 % za najviši rizik. U slučaju obaju GU-ova najvišom stopom nastoji se otkloniti rizik od pogrešaka izvan uzorka transakcija u OP-ovima nad kojima su (Komisija ili Sud) tijekom predmetne godine obavili reviziju. Te najviše stope mogu uključivati i dopunsku ili paušalnu stopu za OP-ove koji nisu obuhvaćeni revizijom³².

6.66. Na [slici 6.12.](#) nalazi se pregled ključnih pokazatelja uspješnosti o kojima je Komisija izvijestila u godišnjim izvješćima o radu za 2022. Za obračunsku godinu 2020./2021. ti ključni pokazatelji uspješnosti prvi su put izvan raspona pogreške koji je procijenio Sud.

Slika 6.12. – Usporedba Komisijinih ključnih pokazatelja uspješnosti za područje kohezije i stope pogreške koju je procijenio Sud



Izvor: Sud.

³² Bilješka 65. godišnjeg izvješća o radu GU-a REGIO za 2022. i bilješka 71. godišnjeg izvješća o radu GU-a EMPL za 2022.

6.67. Slično tomu, u *AMPR-u* iz 2022. pokazatelji o kojima je Komisija izvijestila nalaze se izvan raspona pogreške koji je procijenio Sud (vidjeti i [sliku 6.12.](#)).

- Za naslov 2. VFO-a u cjelini kombinirani rizik u trenutku plaćanja kretao se između 1,8 % i 2,6 %³³ na temelju rizičnih iznosa koje su utvrdile različite glavne uprave.
- Za podnaslov 2.a VFO-a u području kohezije kombinirani rizik u trenutku plaćanja iznosi između 1,9 % i 2,7 %³⁴ i također se temelji na procjenama rizičnih iznosa i ključnih pokazatelja uspješnosti koje su obavile glavne uprave.

Komisija u svojim revizijama usklađenosti i dalje otkriva nepravilnosti, ali i dalje postoje inherentna ograničenja pregleda dokumentacije

6.68. Pouzdanost informacija o pravilnosti navedenih u godišnjim izvješćima o radu uvelike ovisi o kvaliteti aktivnosti programskih tijela. Komisija obavlja preglede dokumentacije i *revizije usklađenosti* u okviru kojih preispituje i procjenjuje aktivnosti revizijskih tijela. Komisija u okviru pregleda dokumentacije provjerava dosljednost informacija o pravilnosti uključenih u jamstvene pakete. U Komisijinim pregledima dokumentacije postoje inherentna ograničenja u pogledu potvrđivanja *stope ukupne preostale pogreške*³⁵. Na to upućuju dodatne pogreške koje je Sud otkrio u okviru revizija koje je proveo.

6.69. Cilj je tih revizija usklađenosti dobiti razumno jamstvo da u sustavima upravljanja i kontrole nema ozbiljnih nedostataka koji su ostali neotkriveni i neprijavljeni, a time i neispravljeni. Komisija je 2022. obavila 27 revizija usklađenosti, često obuhvaćajući programe EFRR-a/KF-a i ESF-a/IZM-a. U okviru 15 od tih revizija Komisija je iznijela zaključak da su stope preostale pogreške navedene u godišnjim izvješćima revizijskih tijela o kontroli za obračunsku godinu 2020./2021. procijenjene manjima od stvarnih te ih je stoga povećala. U 10 je slučajeva ta preostala stopa pogreške time povećana iznad praga značajnosti od 2 %.

³³ Svezak III. *AMPR-a* iz 2022., Prilog 5., str. 15.

³⁴ Svezak II. *AMPR-a* iz 2022., Prilog 2., str. 61.

³⁵ [Tematsko izvješće 26/2021](#): „Pravilnost rashoda u području kohezijske politike EU-a: Komisija na godišnjoj razini objavljuje minimalnu procijenjenu stopu pogreške koja nije konačna”.

6.70. Sud je u [godišnjem izvješću za 2021.](#)³⁶ naveo da je Komisija poboljšala svoju metodologiju za procjenu najvišeg rizika uključivanjem dopunske stope za OP-ove koji nisu obuhvaćeni revizijom. Sud je utvrdio da i dalje postoje dvije manjkavosti: Komisija te dopunske stope ne primjenjuje u slučaju OP-ova koji su u prethodnoj obračunskoj godini bili obuhvaćeni revizijom i u nekim slučajevima razina dopunskih stopa možda nije dovoljna da bi se njome uzele u obzir pogreške koje Komisija nije otkrila u okviru svojih revizija usklađenosti. Ti nedostaci utječu i na Komisijin rizik u trenutku zaključenja jer Komisija ne može u svim slučajevima provesti potrebne ispravke kako bi se stopa preostale pogreške svela na razinu ispod praga značajnosti.

Komisija još nije provela neto financijske ispravke

6.71. Pravnim odredbama uvedenima za razdoblje 2014. – 2020. Komisiji su dane veće ovlasti time što joj se omogućuje provedba neto financijskih ispravaka kako bi se zajamčilo da se nepravilni rashodi više ne nadoknađuju iz proračuna EU-a. Te bi ispravke Komisija trebala primijeniti u slučajevima u kojima države članice ne otkriju ozbiljne slabosti u skladu s uvjetima utvrđenima u članku 145. stavku 7. Uredbe o zajedničkim odredbama. Prema uvidu u stanje na kraju 2022. Komisija još nije provela nijedan neto financijski ispravak.

6.72. Sud je ispitao je li Komisija (GU EMPL i GU REGIO) do kraja 2022. objavila bilo kakve informacije o neto financijskim ispravcima koji se još provode. GU REGIO je izvijestio da još nije primijenio nikakve neto financijske ispravke. Prema navodima iz godišnjeg izvješća o radu GU-a EMPL uvjeti za primjenu neto financijskih ispravaka činili su se ispunjenima u jednom slučaju te bi postupak mogao započeti 2023.

Zaključenje za programsko razdoblje 2007. – 2013. i dalje je u tijeku

6.73. Dokumente o zaključenju za razdoblje 2007. – 2013. države članice bile su dužne dostaviti do 31. ožujka 2017. Unutar pet mjeseci od primitka dokumenata o zaključenju Komisija je dužna objaviti svoja opažanja³⁷. Međutim, ne postoji regulatorni rok unutar kojega države članice moraju odgovoriti na te komentare. Zato Komisija u svojim smjernicama o zaključenju ima u tom pogledu utvrđen rok od dva mjeseca, koji se može produljiti na zahtjev. U slučaju u kojem je potrebno obaviti dodatan rad, rok se može produljiti na razdoblje koje se smatra neophodnim za njegov dovršetak. No te su smjernice samo obvezujuće za Komisiju, a ne za države članice.

³⁶ Vidjeti odlomke 5.59. – 5.62.

³⁷ Članak 89. [Uredbe Vijeća \(EZ\) br. 1083/2006.](#)

U tematskom izvješću 36/2016³⁸ Sud je istaknuo da se zbog nepostojanja regulatornih rokova dovodi u opasnost dovršenje zaključenja.

6.74. Do kraja 2022. GU REGIO zaključio je 276 od 322 OP-ova za razdoblje 2007. – 2013. Za daljnjih 44 OP-ova GU REGIO izvršio je plaćanje u okviru faze pred zaključenje kojim je obuhvatio samo nesporne iznose, dok je neriješena pitanja (kao što su istrage u tijeku, otvoreni revizijski nalazi, očekivani povrati itd.) i dalje potrebno riješiti. Od 117 OP-ova GU EMPL zaključio je njih 101, a u fazu pred zaključenje doveo je njih 13. Šest programa (GU REGIO: 2, GU EMPL: 4) zbog neriješenih pitanja i dalje su u cijelosti otvorena. Budući da pravnim okvirom nije zadan krajnji rok za njihovo zaključenje, nije moguće predvidjeti koliko će vremena biti potrebno za zaključenje svih OP-ova za razdoblje 2007. – 2013.

6.75. Za razdoblje 2014. – 2020. konačno zaključenje programa temeljit će se samo na dokumentima koji se odnose na konačnu obračunsku godinu i završnom izvješću o provedbi. Međutim, programska tijela i dalje će se morati usmjeriti na konačnu procjenu prihvatljivosti troškova prijavljenih za neke operacije, osobito operacije koje uključuju ulaganja sredstava u okviru financijskih instrumenata, poravnavanje predujmova državnih potpora, završnu procjenu operacija kojima se ostvaruju prihodi i obradu nefunkcionalnih operacija. Za to će možda biti potrebni dodatni financijski ispravci, pri čemu postoji rizik od daljnje odgode zaključenja.

Izvješćivanje o nekoliko postupaka u vezi s vladavinom prava

6.76. Na temelju preporuke koju je Sud iznio u prošlogodišnjem godišnjem izvješću Komisija (GU REGIO i GU EMPL) je u godišnja izvješća o radu tih dviju uprava uključila sažetak o statusu Komisijine provedbe Uredbe o proračunskoj uvjetovanosti 2020/2092. Do kraja 2022. svih 27 država članica primilo je pretfinanciranje za svoje programe za razdoblje 2021. – 2027. U to su pretfinanciranje, u skladu s člankom 15. Uredbe (EU) 2021/1060, uključene Mađarska (468 milijuna eura) i Poljska (1,7 milijardi eura) unatoč činjenici da je nadoknada zahtjeva za plaćanja spriječena jer nijedna od tih dviju država članica još ne ispunjava horizontalni uvjet koji omogućuje provedbu i koji se odnosi na uvažavanje Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

³⁸ Tematsko izvješće 36/2016 „Procjena mehanizama za zaključenje kohezijskih programa i programa ruralnog razvoja u razdoblju 2007. – 2013.“.

Zaključci i preporuke

Zaključak

6.77. Revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Kohezija, otpornost i vrijednosti” bila značajna. Za naslov 2. VFO-a ispitivanjem transakcija koje je Sud proveo pokazalo se da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 6,4 %.

6.78. Gotovo sve pogreške koje je Sud kvantificirao u ovom poglavlju odnose se na rashode u okviru podnaslova 2.a, za koje ukupna procjena Suda iznosi 6,6 %.

6.79. Okvir za kontrolu i jamstvo za rashode u području kohezije za razdoblje 2014. – 2020. osmišljen je s ciljem da se zajamči da godišnje stope preostale pogreške budu ispod praga značajnosti. Potrebna su dodatna poboljšanja u pogledu načina na koji taj okvir primjenjuju i programska tijela država članica i Komisija.

6.80. Nalazi revizije koju je Sud proveo pokazuju da se kontrolama koje obavljaju upravljačka tijela ne sprječavaju ili uočavaju uvijek na djelotvoran način nepravilnosti u rashodima koje prijavljuju korisnici. Osim toga, Sud je utvrdio znatne nedostatke u radu nekoliko revizijskih tijela obuhvaćenih uzorkom koji je sastavio Sud (vidjeti odlomke [6.44](#) – [6.58](#)). Time se ograničava mjera u kojoj se može osloniti na njihov rad. Od 34 jamstvenih paketa za razdoblje 2014. – 2020. ponovno izračunana stopa pogreške bila je iznad praga značajnosti od 2 % u njih 16. Komisija je za deset od tih paketa uskladila stope preostale pogreške i one sad prelaze 2 %. Pritom je u obzir uzela i revizijske aktivnosti Suda.

6.81. Jamstveni paketi iz godišnjih uzoraka Suda od 2017. nadalje redovito su činili više od trećine rashoda koje je prihvaćala Komisija. Udio rashoda obuhvaćenih jamstvenim paketima čije stope preostale pogreške prelaze 2 % povećao se u razdoblju 2017. – 2022. s 44 % na 61 % (vidjeti [sliku 6.10](#)).

6.82. U AMPR-u iz 2022. i godišnjim izvješćima o radu Komisija se slaže s općim mišljenjem Suda da je stopa pogreške u rashodima u području kohezije značajna. Istodobno su Komisijine procjene pogreške znatno niže od procjena koje je iznio Sud (vidjeti [sliku 6.12](#)).

Preporuke

6.83. U *Prilogu 6.2.* prikazani su nalazi praćenja provedbe dviju preporuka koje je Sud iznio u *godišnjem izvješću za 2019.* Od njih dviju Komisija je jednu preporuku provela u većoj mjeri, a drugu u određenoj mjeri.

6.84. Sud je obavio pregled i u pogledu preporuka iz svojih *godišnjih izvješća za 2020.* i *2021.* koje su iziskivale hitno djelovanje ili čiji je ciljni rok provedbe bila 2022. ili razdoblje do travnja 2023. Sud je ujedno obavio pregled u pogledu preporuka iz svojih *godišnjih izvješća za 2017.* i *2018.* koje još nisu bile u cijelosti provedene, ali su i dalje relevantne.

6.85. Na temelju tog pregleda te nalaza i zaključaka za 2022. Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće:

Preporuka 6.1. – Potrebno je provoditi mjere ublažavanja za pogreške koje se ponavljaju

ojača mjere osmišljene u svrhu uklanjanja pogrešaka koje se ponavljaju, posebno pogrešaka u vezi s neprihvatljivim troškovima i projektima, zajamči dostatnu obuhvaćenost svih revizijskih tijela svojim revizijskim aktivnostima i širi rezultate kako bi se smanjili učestalost i učinak nepravilne potrošnje.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2025.

Preporuka 6.2. – Potrebno je objavljivati najave o velikim projektima

pri zaključenju programa za razdoblje 2014. – 2020. provjeri da su prihvaćeni samo rashodi povezani s velikim projektima za koje je objavljena najava, posvećujući pritom posebnu pozornost stanju utvrđenom u aktualnoj godini.

Ciljni rok provedbe: najkasnije do ožujka 2025.

Preporuka 6.3. – Potrebno je provoditi tematske revizije o sukobu interesa

planira i provede usmjerene tematske revizije o sukobima interesa za programe za razdoblje 2021. – 2027. na temelju vlastite procjene rizika i u svjetlu utvrđenih manjkavosti.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2024.

Preporuka 6.4. – Potrebno je provoditi ciljane provjere financijskih ispravaka za višegodišnje operacije tijekom zaključenja

obavlja posebne ciljane provjere u okviru revizija koje provodi za zaključenja za razdoblje 2014. – 2020. kako bi se zajamčilo da države članice primjenjuju potreban financijski ispravak za pogreške uočene u jednoj obračunskoj godini, koje utječu i na rashode u drugim računovodstvenim razdobljima.

Ciljni rok provedbe: od veljače 2025. do kraja zaključenja svih OP-ova za razdoblje 2014. – 2020.

Preporuka 6.5. – Potrebno je zajamčiti pouzdanost osobnih izjava

jamči da revizijska tijela raspolažu odgovarajućim metodama provjere valjanosti i pouzdanosti osobnih izjava te dijele primjere dobre prakse, uzimajući pritom u obzir stanje utvrđeno u aktualnoj godini.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2023.

Preporuka 6.6 – Potrebno je povećati razinu osviještenosti o rizicima od prijevara kako bi se zajamčilo djelotvornije prijavljivanje slučajeva u kojima postoji sumnja na prijevaru

- (a) planira i provodi usmjerene tematske revizije u pogledu osviještenosti upravljačkih tijela o rizicima i upotrebi alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika za programe za razdoblje 2021. – 2027.;
- (b) utvrdi minimalne zahtjeve za revizijska tijela kako bi se rizik od prijevara obuhvatio njihovim kontrolnim popisima i revizijskim aktivnostima.;
- (c) ponovno istakne državama članicama njihove obveze u pogledu prijavljivanja slučajeva prijevara.

Ciljni rok provedbe: za preporuku 6.6. točku (a) do prosinca 2025., za preporuku 6.6. točke (b) i (c) do prosinca 2023.

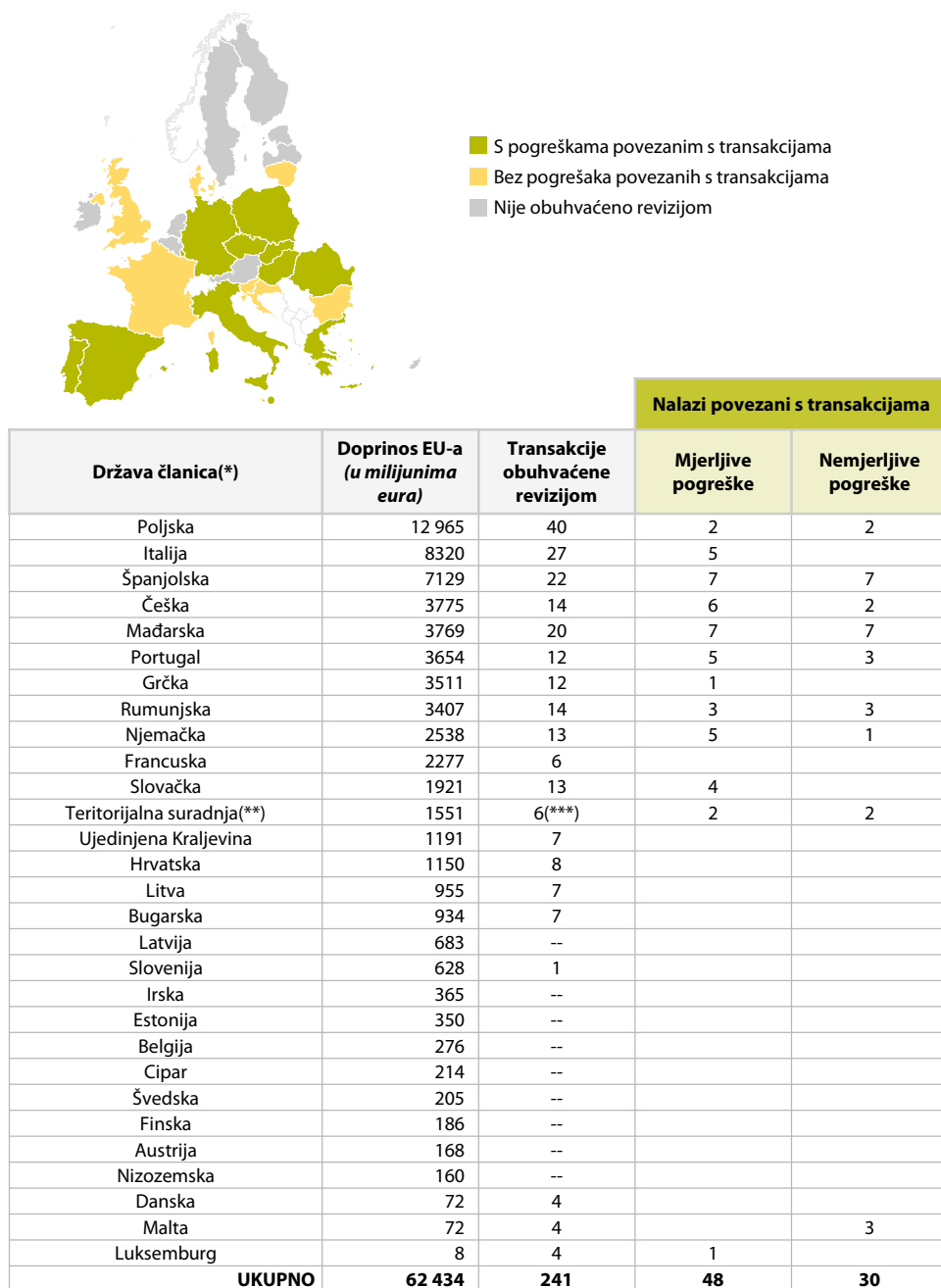
Preporuka 6.7. – Potrebno je primijeniti alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika

pomakne datum za primjenu jedinstvenog integriranog informatičkog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika s 2028. na 2025., prvu godinu tijekom koje se očekuje prijava znatnog iznosa rashoda za razdoblje 2021. – 2027. U međuvremenu, zajamči da OLAF, EPPO i Sud imaju pristup alatu Arachne.

Ciljni rok provedbe: prosinac 2025.

Prilozi

Prilog 6.1 – Pregled uzorka transakcija koji je sastavio Sud i povezanih nalaza za izjavu Suda o jamstvu za 2022.



(*) Uzorak koji je sastavio Sud nije osmišljen za donošenje zaključaka na razini država članica.

(**) Doprinosi za teritorijalnu suradnju uključuju alpski prostor (Austriju, Njemačku, Francusku, Italiju, Sloveniju) i središnju Europu (Austriju, Hrvatsku, Češku, Mađarsku, Poljsku, Slovačku, Sloveniju, osam saveznih zemalja Njemačke i devet regija Italije). Ti su doprinosi transnacionalni i nisu uključeni u ovaj prikaz.

(***) Partneri obuhvaćeni revizijom iz: Austrije, Poljske, Njemačke, Italije (2) i Slovenije.

Izvor: Sud.

Prilog 6.2 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti”

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2017.	Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće: 1. preporuka: zajamči da se na razini financijskih posrednika primjenjuju odgovarajući mehanizmi revizije financijskih instrumenata kojima upravlja EIF. U slučajevima u kojima se EIF/EIF služi dogovorenim postupcima s vanjskim revizorima Komisija bi trebala definirati minimalne uvjete relevantnih ugovora uzimajući u obzir potrebu za davanjem jamstva, a posebice obvezu dostatnih revizijskih aktivnosti na razini država članica. (Preporučeni rok provedbe: odmah)		<i>Skupnom uredbom</i> uveden je zahtjev u skladu s kojim su revizijska tijela dužna obavljati revizije sustava i revizije operacija za financijske instrumente na razini financijskih posrednika, uključujući financijske instrumente kojima upravlja Grupa EIB-a, ali ne i programe inicijative za MSP-ove koji su uvedeni prije 2. kolovoza 2018. Komisija je poduzela dodatne mjere tako što je u revizijsku metodologiju za financijske instrumente uključila preporuku da revizijska tijela obavljaju reviziju nad financijskim posrednicima za instrumente koje primjenjuje Grupa EIB-a, bez obzira na to kada su uspostavljeni. Međutim, metodologijom se ne može proširiti zakonski mandat revizijskih tijela. Komisija je predložila dokaze o tome da u nekim državama članicama revizijska tijela već provode provjere na razini financijskih posrednika. Međutim, revizijama koje je Sud proveo za 2020. i 2022. (Instrument jedinstvenog tržišta za hitne slučajeve (SMEI) – Španjolska) utvrđeno je da se te provjere i dalje ne provode dosljedno (u državi članici nad kojom je Sud proveo reviziju ni vanjski revizor ni revizijska tijela nisu proveli nijednu reviziju na razini financijskih posrednika). Nisu dostavljeni nikakvi novi elementi kojima bi se pokazalo da je to ispravljeno 2022.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
	3. preporuka: poduzme mjere u pogledu nedostataka koje je Sud utvrdio u provjerama aktivnosti revizijskih tijela koje provodi u kontekstu svojih revizija pravilnosti. (Preporučeni rok provedbe: odmah)		Vidjeti odlomke 6.58. – 6.64. godišnjeg izvješća za 2018. , odlomke 5.48. – 5.62. godišnjeg izvješća za 2019. , odlomke 5.43. i 5.44. godišnjeg izvješća za 2020. , odlomke 5.40. – 5.43. godišnjeg izvješća za 2021. i odlomak 6.47. godišnjeg izvješća za 2022. Iako je Komisija povećala broj revizija usklađenosti, Sud i dalje nailazi na nedostatke u radu revizijskih tijela.
	4. preporuka: poduzme mjere u pogledu složenosti informacija iznesenih u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL u vezi s okvirom za kontrolu i jamstvo, i to: (...) (iii) objavljivanjem ukupne stope preostale pogreške za podnaslov 1.b VFO-a za svaku obračunsku godinu. (Preporučeni rok provedbe: lipanj 2019.)		Točka (iii) provedena je u većoj mjeri jer Komisija u AMPR-u donosi ukupnu procjenu za podnaslov 2.a VFO-a. Međutim, u slučajevima u kojima je određena glavna uprava odgovorna za izvršenje proračuna u okviru više naslova VFO-a, rashodi se dodjeljuju jednom naslovu VFO-a. Stoga se u toj procjeni ne odražavaju u cijelosti povezani rashodi.
	5. preporuka: zajamči da se mehanizmi revizije izmijene u skladu s prijedlogom koji je Komisija iznijela u vezi s financijskim instrumentima u regulatornom okviru za razdoblje nakon 2020. kako bi se stope preostale pogreške izračunavale isključivo na temelju stvarne uporabe financijskih sredstava na razini krajnjih primatelja. (Preporučeni rok provedbe: prije početka primjene zakonodavnog okvira za razdoblje nakon 2020.)		Novom <i>Uredbom o zajedničkim odredbama</i> za razdoblje 2021. – 2027. (Uredba (EU) 2021/1060) predviđeno je da se u prvi zahtjev za plaćanje uključi jedinstveni predujam za financijske instrumente. U svojim odgovorima na praćenje provedbe preporuka za godišnje izvješće za 2020. Komisija je navela da namjerava donijeti delegirani akt kojim bi se revizijska tijela obvezalo da taj predujam isključe iz revizijskog statističkog skupa. Komisija je sada ponovno preispitala to stajalište i navela da će početni predujam i dalje biti uključen u statistički skup obuhvaćen revizijom za predmetnu obračunsku godinu.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
	6. preporuka: provodi dostatne provjere pravilnosti kako bi mogla donijeti zaključke o djelotvornosti revizija koje su provela revizijska tijela i dobiti razumno jamstvo o pravilnosti rashoda, i to najkasnije u okviru godišnjeg izvješća o radu koje objavljuje u godini nakon prihvaćanja računovodstvene dokumentacije. (Preporučeni rok provedbe: odmah)		Vidjeti odlomak 5.64. godišnjeg izvješća za 2021.
2018.	Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće: Preporuka 6.1. – Mehanizmi revizije za programe inicijative za MSP-ove Potrebno je zajamčiti sljedeće: (a) revizijsko tijelo ili revizor kojeg odabere Grupa EIB-a trebali bi obavljati redovite provjere na razini financijskih posrednika koje bi se temeljile na reprezentativnom uzorku isplata krajnjim primateljima; (b) u slučajevima u kojima su takve provjere nedostatne potrebno je osmisliti i provesti odgovarajuće mjere kontrole kako bi se spriječila mogućnost značajno nepravilnih rashoda pri zaključenju. (Ciljni rok provedbe: odmah)		Prethodnim revizijama koje je proveo Sud potvrđeno je da je EIF već uveo ili uvodi poboljšanja u svoje sustave praćenja i kontrole te da je dobrovoljno proširio uporabu izvješća o razumnom jamstvu i na programe instrumenta SMEi. Iako Sud uvažava činjenicu da su neka revizijska tijela već provela provjere na razini financijskih posrednika, puna djelotvornost tih mjera još nije dokazana. Sud kao primjer navodi rezultate revizije instrumenta SMEi koju je Španjolska provela u kontekstu davanja <i>izjave o jamstvu</i> za financijsku godinu 2022.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2019.	Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće: Preporuka 5.1. – Potrebno je ispuniti uvjete prihvatljivosti projekta pojasni što znači „fizički dovršene” i/ili „u cijelosti provedene” operacije. Time bi se državama članicama pomoglo provjeriti jesu li operacije u skladu s člankom 65. stavkom 6. Uredbe o zajedničkim odredbama i izbjeći neotkrivanje neprihvatljivih operacija. Trebalo bi jasno navesti da se taj uvjet odnosi samo na radove ili aktivnosti potrebne za postizanje ostvarenja relevantne operacije, a ne na financijske i administrativne aspekte. (Preporučeni rok provedbe: odmah)		Sud uvažava mjere koje je Komisija već uvela kako bi pojasnila koncepte „fizički dovršenih”/„u cijelosti provedenih” operacija, uključujući prijedlog o izmjeni „Vrsta pogrešaka” za programsko razdoblje 2021. – 2027. kako bi se uzela u obzir zasebna kategorija „projekata koji se financiraju retroaktivno”. Međutim, Komisija nije svim državama članicama dostavila to pojašnjenje ni izmijenjene „Vrste pogrešaka”.
	Preporuka 5.2. – Potrebno je poduzimati mjere za povećanje pouzdanosti stopa preostale pogreške koje prijavljuju revizijska tijela analizira glavne izvore neotkrivenih pogrešaka i izradi potrebne mjere u suradnji s revizijskim tijelima kako bi se poboljšala pouzdanost prijavljenih stopa preostale pogreške. (Rok provedbe: lipanj 2021.)		Unatoč naporima Komisije, kako je predstavljeno u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO (2019.: str. 25. i 2020.: str. 41. – 43. te 2021.: str. 32. i 33.) i GU-a EMPL (2019.: str. 37., 2020.: str. 43. i 44. i 2021.: str. 49.), revizijskim aktivnostima Suda za 2020. nije utvrđeno znatno poboljšanje u tom pogledu (vidjeti primjerice odlomak 5.38. godišnjeg izvješća za 2020., odlomke 5.40. i 5.41. godišnjeg izvješća za 2021. te odlomke 6.48., 6.49. i 6.50. godišnjeg izvješća za 2022. Komisija je provela analizu glavnih izvora neotkrivenih pogrešaka.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2020.	Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće: Preporuka 5.2. – U revizijama koje revizijska tijela obavljaju nad operacijama potrebno je pratiti rizik od prijevara izričito potiče revizijska tijela da u svoje kontrolne popise uvedu posebna pitanja u vezi s rizicima od prijevara i da dokumentiraju korake poduzete za uklanjanje svih takvih rizika otkrivenih tijekom revizije. Revizijska tijela trebala bi surađivati s nacionalnim službama za koordinaciju borbe protiv prijevara i voditi računa o slučajevima sumnje na prijevaru ili utvrđene prijevare koji su prijavljeni Komisiji preko sustava za upravljanje nepravilnostima. Sud također podsjeća na preporuke koje je iznio u tematskom izvješću 06/2019. (Rok provedbe: lipanj 2022.)		
	Preporuka 5.3. – Potrebno je daljnje praćenje iznosa koji su predmet tekuće procjene zatraži od država članica da u godišnjem sažetku iznesu dovoljno informacija o zaključcima i daljnjem postupanju u vezi s operacijama za koje su u računovodstvenoj dokumentaciji umanjile iznose koji su predmet tekuće procjene. Time bi se povećala transparentnost načina na koji programska tijela prate te iznose. (Rok provedbe: 2022.)		

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2021.	Preporuka 5.1. – Metoda koja se upotrebljava za nadoknadu troškova korisnicima u slučajevima primjene pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova za utvrđivanje doprinosa EU-a određenom programu upravljačkim tijelima ponovno istakne zahtjeve povezane sa slučajevima u kojima se korisnicima nadoknađuju troškovi primjenom metodologije drukčije od pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova za izračun plaćanja državama članicama iz proračuna EU-a, pri čemu je posebno potrebno uzeti u obzir stanje koje je ove godine utvrđeno u irskom operativnom programu ESF-a. (Ciljni rok provedbe: prosinac 2022.)		
	Preporuka 5.2. – Doprinos nacionalnih programa ostvarenju ciljeva ESF-a u slučajevima u kojima se operativni programi temelje na postojećim nacionalnim programima zajamči da se provedenom operacijom djelotvorno doprinese ostvarenju ciljeva programa, uzimajući pritom posebno u obzir stanje koje je ove godine utvrđeno u španjolskim operativnim programima za ESF/IZM u vezi sa sudionicima koji su ujedno pripadnici skupine NEET. (Ciljni rok provedbe: studeni 2022.)		

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
	Preporuka 5.3. – Provjera statusa pripadnika skupine NEET koju provode programska tijela programskim tijelima ponovno istakne da prije podnošenja prijava rashoda za programe ESF-a/IZM-a iz razdoblja 2014. – 2020. moraju potvrditi status sudionika kao pripadnika skupine NEET. Te provjere prihvatljivosti trebale bi se obavljati na temelju pouzdanih i provjerenih izvora, uzimajući posebno u obzir stanje koje je ove godine utvrđeno u francuskim i irskim operativnim programima ESF-a/IZM-a. (Ciljni rok provedbe: prosinac 2022.)		
	Preporuka 5.5. – Revizijski trag za uzorkovanje koje provode revizijska tijela revizijskim tijelima ponovno istakne da su pravnim okvirom obvezana voditi revizijski trag na temelju kojeg Komisija može potvrditi da su njihovi postupci uzorkovanja neovisni, objektivni i nepristrani. (Ciljni rok provedbe: prosinac 2022.)		
	Preporuka 5.6. – Vladavina prava u svojim <i>godišnjim izvješćima o radu</i> navede informacije o postupcima u vezi s vladavinom prava koji se trenutačno vode protiv država članica te informacije o tome na koji način ti postupci mogu utjecati na jamstvo u pogledu pravilnosti rashoda koje Komisija može dobiti od sustava jamstva i kontrole predmetnih zemalja. (Ciljni rok provedbe: travanj 2023. (sljedeća godišnja izvješća o radu))		Vidjeti odlomak 6.76. godišnjeg izvješća za 2022.

Izvor: Sud.

Poglavlje 7.

Prirodni resursi i okoliš

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	7.1. – 7.14.
Kratak opis	7.2. – 7.12.
Ciljevi i područja politike	7.2. – 7.4.
Instrumenti potrošnje	7.5. – 7.12.
Opseg revizije i revizijski pristup	7.13. – 7.14.
Pravilnost transakcija	7.15. – 7.27.
Rezultati ispitivanja transakcija	7.15. – 7.25.
Izravna plaćanja	7.19.
Ruralni razvoj, tržišne mjere i druga plaćanja	7.20. – 7.25.
Provjere usklađenosti statističkih podataka o kontrolama i podataka o plaćanjima država članica	7.26. – 7.27.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	7.28. – 7.33.
Izvješća GU-a AGRI i GU-a MARE o pravilnosti rashoda	7.28. – 7.32.
Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)	7.33.
Zaključak i preporuke	7.34. – 7.37.
Zaključak	7.34. – 7.35.
Preporuke	7.36. – 7.37.
Prilozi	
Prilog 7.1 – Informacije o mjerama EU-a u državama članicama i Ujedinjenoj Kraljevini	

Uvod

7.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 3. VFO-a „Prirodni resursi i okoliš”. Na [slici 7.1.](#) prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2022.

Slika 7.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup

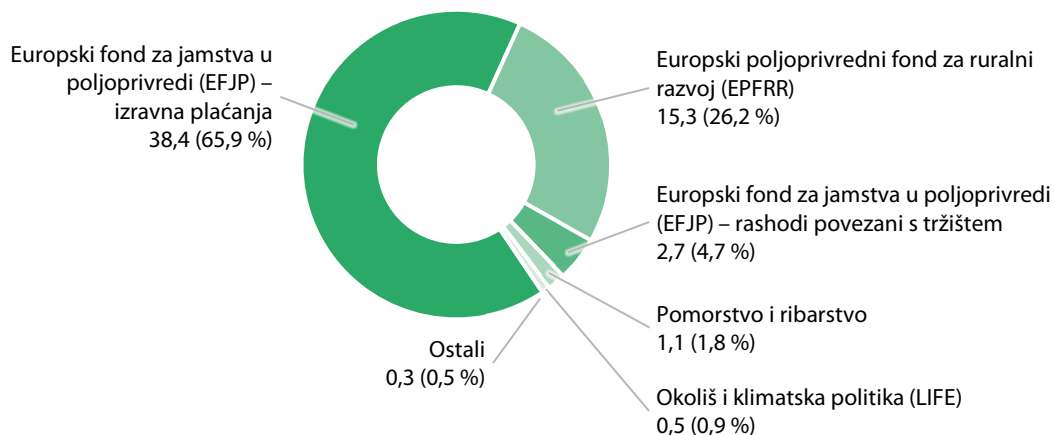


Prirodni resursi i okoliš
58,3 milijarde eura (29,7 % potrošnje proračuna EU-a)



(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2022. po fondovima

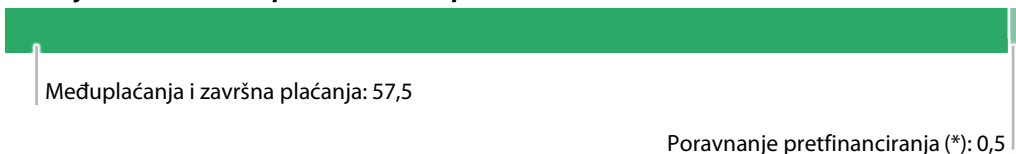


Revizijski statistički skup za 2022. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja za 2022. – ukupno 58,3



Revizijski statistički skup za 2022. – ukupno 58,0



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak **18. Priloga 1.1.**).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2022.

Kratak opis

Ciljevi i područja politike

7.2. Na poljoprivredu i ruralni razvoj, koji se provode u sklopu *zajedničke poljoprivredne politike* (ZPP), otpada 97 % rashoda u okviru područja „Prirodni resursi i okoliš”. ZPP ima tri opća cilja¹:

- održiva proizvodnja hrane, s naglaskom na dohodak od poljoprivrede, poljoprivrednu produktivnost i stabilnost cijena;
- održivo upravljanje prirodnim resursima i djelovanjem u području klime, s naglaskom na emisije stakleničkih plinova, biološku raznolikost, tlo i vodu;
- uravnotežen teritorijalni razvoj.

7.3. Europska komisija, a posebice njezina Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) snosi krajnju odgovornost za ZPP, a upravljanje njime dijeli s *agencijama za plaćanja* u državama članicama. Neovisna *tijela za ovjeravanje* u državama članicama od 2015. svake godine daju mišljenja o *zakovitosti i pravilnosti* rashoda.

7.4. Ovim naslovom VFO-a ujedno su obuhvaćeni rashodi EU-a u području pomorskih i ribarstvenih politika financirani u okviru *Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)* pod nadležnošću Glavne uprave za pomorstvo i ribarstvo (GU MARE) i rashodi financirani u okviru *programa LIFE* za okoliš i djelovanje u području klime pod nadležnošću Glavne uprave za okoliš (GU ENV) i Glavne uprave za klimatsku politiku (GU CLIMA). Prvi put dosad, u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., Glavna uprava za energetiku (GU ENER) provodi i dio programa LIFE.

Instrumenti potrošnje

7.5. Glavne instrumente potrošnje u području ZPP-a čine:

- *izravna plaćanja* poljoprivrednicima, koja se u cijelosti financiraju iz proračuna EU-a;

¹ Članak 110. stavak 2. [Uredbe \(EU\) br. 1306/2013](#) o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike.

- o nacionalni i regionalni *programi ruralnog razvoja* država članica, koji se sufinanciraju iz proračuna EU-a i država članica;
- o poljoprivredne *tržišne mjere*, koje se u cijelosti financiraju iz proračuna EU-a osim određenih mjera, kao što su mjere za promidžbu poljoprivredno-prehrambenih proizvoda, koje sufinanciraju države članice.

7.6. Izravna plaćanja čine 66 % rashoda u okviru naslova 3. VFO-a (38,4 milijarde eura 2022.). Glavni programi plaćanja sljedeći su:

- o „*program osnovnih plaćanja*” (14,9 milijardi eura) i „*program jedinstvenih plaćanja po površini*” (4,1 milijarda eura), kojima se pruža potpora dohotku na temelju površine poljoprivrednog zemljišta koje prijavljuje poljoprivrednik;
- o „*zeleno plaćanje*” (11,0 milijardi eura) za pružanje potpore poljoprivrednim praksama korisnima za klimu i okoliš;
- o „*dobrovoljna proizvodno vezana potpora*” (4,1 milijarda eura) za posebne vrste poljoprivrednih proizvoda (npr. govedinu i teletinu, mlijeko ili proteinske usjeve).

7.7. Izravna plaćanja poljoprivrednicima utemeljena su na dodijeljenim pravima jer njihovo isplaćivanje ovisi o ispunjavanju određenih uvjeta. Takva su plaćanja povezana s manjim rizikom od *pogreške* u usporedbi s plaćanjima utemeljenim na nadoknadi troškova pod pretpostavkom da postavljeni uvjeti nisu složeni (vidjeti odlomak **1.18.**). Izravnim plaćanjima upravlja se u okviru *integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS)*, kojim se međusobno povezuju baze podataka poljoprivrednih gospodarstava, zahtjeva za potporu, registara životinja i poljoprivrednih površina. Agencije za plaćanja primjenjuju IAKS, koji uključuje *sustav za identifikaciju zemljišnih čestica*, geografski informacijski sustav temeljen na više izvora. Sustav za identifikaciju zemljišnih čestica pomaže poljoprivrednicima u ispunjavanju njihovih zahtjeva za potporu povezanih s površinom i agencijama za plaćanja u njihovoj provjeri nakon toga. To im omogućuje da u tim zahtjevima isprave određene pogreške i smanje rizik od njihova nastanka.

7.8. Na ruralni razvoj otpada 26 % rashoda u okviru ovog naslova VFO-a. Rashodi u tom području dijele se u dvije opsežne skupine:

- o plaćanja poljoprivrednicima na temelju kriterija povezanih s okolišem i klimom koji se primjenjuju na poljoprivredne površine ili na broj životinja na poljoprivrednom gospodarstvu („plaćanja povezana s površinom ili životinjama”);

- o pomoć projektima ulaganja čija je svrha pružiti potporu društvenom i gospodarskom razvoju u ruralnim područjima („plaćanja koja nisu povezana s površinom”); U **okviru 7.1.** navodi se primjer projekta ulaganja u ruralni razvoj.

Okvir 7.1.

Projekt ulaganja na ruralnom području

Privatni *korisnik* u Španjolskoj primio je potporu u okviru mjere 19. (program LEADER) u svrhu povećanja gospodarskih aktivnosti na slabije razvijenim ruralnim područjima uz istodobno očuvanje postojećih i otvaranje novih radnih mjesta na temelju poziva za podnošenje prijedloga za razvoj poslovanja na tom području. Cilj tog projekta bio je obnoviti nekorišteno skladište i očuvati radna mjesta poduzeća za distribuciju u okviru strategije lokalne akcijske skupine posvećene oživljavanju nekadašnje industrijske zone. Revizijom koju je proveo Sud potvrdilo se dovršenje radova i ispunjavanje uvjeta prihvatljivosti. Na fotografijama u nastavku prikazani su skladišni prostori prije i poslije provedbe projekta.



7.9. Države članice upravljaju potrošnjom EU-a u okviru nacionalnih i regionalnih programa ruralnog razvoja. Komisija je za razdoblje 2014. – 2020. odobrila 118 programa ruralnog razvoja u državama članicama, koji se sastoje od 20 mjera. Zbog kašnjenja u donošenju zakonodavstva za ZPP za razdoblje nakon 2020. svi programi produljeni su do kraja 2022.² Uvedene su dodatne mjere radi pružanja

² U okviru Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz EU-a programi ruralnog razvoja te bivše države članice i dalje će se provoditi do kraja 2023. te će se zaključiti 2024.

izvanredne privremene potpore kao odgovora na izbijanje bolesti COVID-19 2021.³ i učinke invazije Rusije na Ukrajinu 2022.⁴

7.10. Poljoprivredne tržišne mjere, koje čine 4,7 % potrošnje u okviru naslova 3. VFO-a, uključuju niz različitih programa (npr. organizacije proizvođača u sektoru proizvodnje voća i povrća te restrukturiranje vinograda) i na svakoga od njih primjenjuju se zasebni uvjeti prihvatljivosti. U **okviru 7.2.** prikazan je primjer tržišne mjere.

³ [Uredba \(EU\) 2020/872](#) o izmjeni Uredbe (EU) br. 1305/2013 u pogledu posebne mjere za pružanje izvanredne privremene potpore u okviru *Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR)* kao odgovor na izbijanje bolesti COVID-19.

⁴ [Uredba \(EU\) 2022/1033](#) o izmjeni Uredbe (EU) br. 1305/2013 u pogledu posebne mjere za pružanje izvanredne privremene potpore u okviru Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) kao odgovor na učinke invazije Rusije na Ukrajinu.

Okvir 7.2.

Primjer tržišne mjere

Organizacija proizvođača u Italiji primila je potporu EU-a u svrhu osuvremenjivanja svojih postrojenja za preradu voća kako bi povećala svoju razinu produktivnosti. Revizori Suda potvrdili su tijekom svojeg terenskog posjeta da je ulaganje obavljeno u skladu s njihovim odobrenim operativnim programom te da je oprema postojala i bila stavljena u pogon. Na fotografijama u nastavku prikazani su napredni viljuškar i visokoprecizni strojevi za razvrstavanje, vaganje i pakiranje voća.



7.11. Za preostalih 3 % rashoda u okviru naslova 3. VFO-a, uglavnom u okviru fonda EFPR i programa LIFE, postoji niz kriterija odabira, uvjeta prihvatljivosti i metoda isplate.

7.12. Uvjeti prihvatljivosti za većinu rashoda za ruralni razvoj, tržišne mjere i druga područja politike naslova 3. VFO-a izvan ZPP-a složeniji su nego za izravna plaćanja, a rizik od pogreške veći je (vidjeti odlomak **1.18.**).

Opseg revizije i revizijski pristup

7.13. Cilj Suda bio je procijeniti stopu pogreške za ovaj naslov VFO-a i prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu*. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem obuhvaćenim naslovom 3. VFO-a za 2022. ispitao sljedeće:

- (a) statistički reprezentativan uzorak od 218 *transakcija*, koji je osmišljen kako bi se procijenila razina pogreške za ovaj naslov VFO-a i koji se sastoji od:
 - (i) 88 izravnih plaćanja, kojima su obuhvaćeni glavni programi;
 - (ii) 56 transakcija povezanih s površinom ili životinjama u okviru programa ruralnog razvoja;
 - (iii) 52 transakcija u okviru ruralnog razvoja koje nisu povezane s površinom;
 - (iv) 14 transakcija povezanih s tržišnim mjerama; i
 - (v) 8 transakcija u okviru rashodovnih područja izvan ZPP-a, četiriju u okviru EFPR-a, triju u okviru programa LIFE i jedne transakcije u okviru *sporazuma o partnerstvu* u održivom ribarstvu;
- (b) usklađenost „statističkih podataka o kontrolama” u okviru ZPP-a i podataka o plaćanjima koje su odabrane agencije za plaćanja dostavile Komisiji;
- (c) informacije o pravilnosti navedene u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a AGRI i GU-a MARE i potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju i njegovoj uspješnosti*.

7.14. Navedenih 218 transakcija koje je Sud obuhvatio revizijom odnose se na 17 država članica⁵ i Ujedinjenu Kraljevinu. Sud je proveo reviziju izravnih plaćanja u 13 država članica, a ispitivanjem transakcija u području ruralnog razvoja obuhvatio je 20 nacionalnih i regionalnih programa u 16 država članica i Ujedinjenoj Kraljevini.

⁵ Bugarska, Njemačka, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Latvija, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Finska i Švedska.

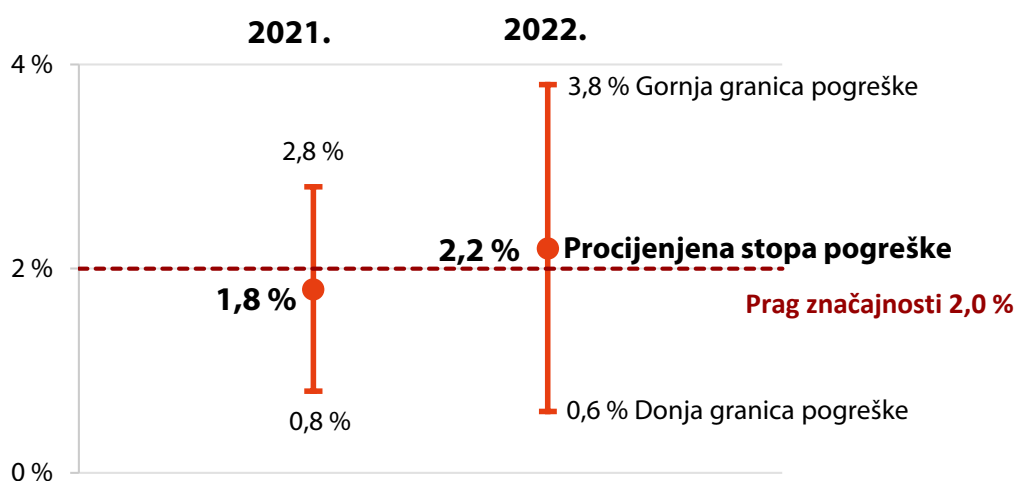
Pravilnost transakcija

Rezultati ispitivanja transakcija

7.15. Od 218 ispitanih transakcija njih 46 (21 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 32 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške za naslov 3. VFO-a iznosi 2,2 % (vidjeti [sliku 7.2.](#)).

Slika 7.2. – Rezultati ispitivanja transakcija

Procijenjeni učinak mjerljivih pogrešaka



Veličina uzorka

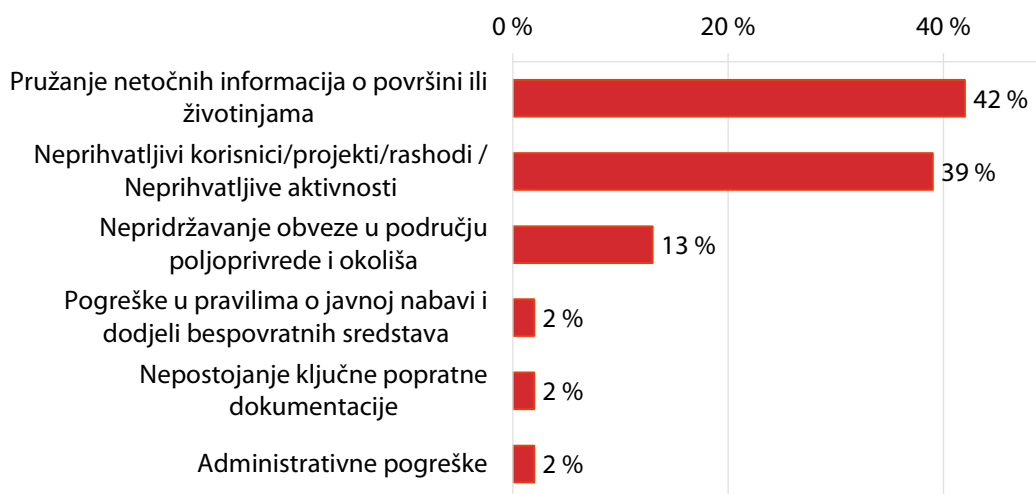
2021.	2022.
212 transakcija	218 transakcija

Izvor: Sud.

7.16. Većina kvantificiranih pogrešaka koje je Sud utvrdio odnosila se na transakcije u području ruralnog razvoja (21). Sud je utvrdio sedam *mjerljivih pogrešaka* u izravnim plaćanjima, dvije u tržišnim mjerama i dvije u rashodima izvan ZPP-a. Utvrđeno je i 15 problema u pogledu usklađenosti bez učinka na stopu pogreške. Primjerice, Sud je otkrio slučaj u kojem *upravljačko tijelo* nije u dovoljnoj mjeri provjerilo opravdanost troškova usluga koje su korisniku pružile povezane strane. [Prilog 7.1.](#) sadržava pregled plaćanja u okviru naslova 3. VFO-a i rezultata ispitivanja transakcija za svaku državu članicu.

7.17. Na [slici 7.3.](#) nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2022. po kategoriji pogreške.

Slika 7.3. – Većina procijenjene stope pogreške povezana je s pružanjem netočnih informacija o površini ili životinjama



Izvor: Sud.

7.18. Tijela država članica i Komisija primijenila su korektivne mjere koje su izravno utjecale na 49 transakcija iz uzorka Suda. Te su mjere imale utjecaja na izračune jer je zbog njih stopa pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje umanjena za 0,9 postotnih bodova. U 19 slučajeva *mjerljivih pogrešaka* tijela država članica i Komisija raspolagala su s dovoljno informacija da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da su tijela država članica i Komisija pravilno upotrijebili sve informacije kojima su raspolagali, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 1,3 postotna boda.

Izravna plaćanja

7.19. Sud je u 88 ispitanih izravnih plaćanja utvrdio šest neznatnih mjerljivih pogrešaka koje su posljedica toga da su poljoprivrednici prihvatljivu površinu poljoprivrednog zemljišta prijavili kao veću od stvarne. Sud je ujedno utvrdio jednu veliku mjerljivu pogrešku zbog neobavljanja prijavljene poljoprivredne djelatnosti (vidjeti [okvir 7.3.](#)).

Okvir 7.3.

Primjer neispravne prijave poljoprivredne djelatnosti

Jedan poljoprivrednik u Italiji primio je *izravnu potporu* za održavanje trajnih nasada (stabala limuna) na velikom dijelu svojeg gospodarstva (istaknutog plavom bojom). Na zračnim snimkama nisu bili vidljivi drvoređi kao oni na susjednim poljoprivrednim parcelama. Revizori su obavljenim terenskim posjetom potvrdili da se na prijavljenoj površini nisu nalazila stabla limuna te da površina već nekoliko godina nije bila održavana kao poljoprivredno tlo. Nacionalna tijela nisu utvrdila tu pogrešku.



Izvor: osigurala ga je talijanska agencija za plaćanja [AGEA](#).

Ruralni razvoj, tržišne mjere i druga plaćanja

Potrošnja povezana s površinom ili životinjama u području ruralnog razvoja

7.20. Sud je ispitao 56 plaćanja za ruralni razvoj temeljenih na površini ili broju životinja koje su prijavili poljoprivrednici. Njima su obuhvaćena plaćanja za ispunjavanje posebnih *obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime*, isplate nadoknada za ekološku poljoprivredu i plaćanja poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima.

7.21. Od 56 ispitanih transakcija povezanih s površinom ili životinjama u području ruralnog razvoja njih 15 sadržavalo je pogreške. Sud je utvrdio 13 mjerljivih pogrešaka, od kojih je u njih devet prihvatljiva površina prijavljena većom od stvarne. U slučaju preostalih četiriju nalaza izvori pogrešaka uključivali su neprihvatljivog korisnika, kršenja obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime, nepridržavanje obveza povezanih s dobrobiti životinja i izjavu o vinogradu za koji korisnik nije imao prava sadnje.

Projekti ulaganja

7.22. Sud je ispitao 52 plaćanja u području ruralnog razvoja za projekte ulaganja, kao što su ulaganja u fizičku imovinu, razvoj poljoprivrednih gospodarstava i poslovanja (uključujući početnu pomoć mladim poljoprivrednicima za pokretanje poslovanja) te (osiguranje za) upravljanje rizicima.

7.23. Kvantificirane su pogreške u osam plaćanja, koje su posljedica toga što su korisnici prijavili rashode ili aktivnosti koji nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti (dvije pogreške iznad 20 %). U jednom je slučaju, primjerice, jedan korisnik u Francuskoj primio početnu pomoć mladim poljoprivrednicima unatoč tome što je dulje od 10 godina bio upravitelj poljoprivrednog gospodarstva.

Tržišne mjere

7.24. Sud je u 14 ispitanih transakcija u vezi s *tržišnim mjerama* utvrdio dva slučaja u kojima su agencije za plaćanja nadoknadile neprihvatljive troškove (u jednom slučaju iznad 20 %).

Pomorstvo, ribarstvo, okoliš i djelovanje u području klime

7.25. Sud je za područja pomorstva, ribarstva, okoliša i djelovanja u području klime obavio reviziju nad osam transakcija i utvrdio dvije mjerljive pogreške u transakcijama u okviru *izravnog upravljanja*.

Provjere usklađenosti statističkih podataka o kontrolama i podataka o plaćanjima država članica

7.26. Svake godine države članice Komisiji dostavljaju podatke o svojim provjerama plaćanja potpora („statistički podatci o kontrolama”) kao i podatke o plaćanjima korisnicima. Na temelju tih podataka Komisija državama članicama nadoknađuje sredstva EU-a. Sud je za financijsku godinu 2022. ispitao kvalitetu i usklađenost tih

statističkih podataka o kontrolama i podataka o plaćanjima koje je dostavilo šest agencija za plaćanja odabranih u uzorku Suda za izravna plaćanja. Otkako je tu provjeru prvi put obavio za financijsku godinu 2020., Sud je ispitao statističke podatke o kontrolama i podatke o plaćanjima 23 agencija za plaćanja.

7.27. Sud je utvrdio određene nedosljednosti između podataka o kontrolama i podataka o plaćanjima koje su uglavnom posljedica različitih rokova ažuriranja tih dvaju skupova podataka. Iako su podatci o kontrolama statični i svake godine stoje pripremljeni od 15. srpnja, agencije za plaćanja kontinuirano ažuriraju svoje podatke o plaćanjima tijekom financijske godine. Ažuriranja se temelje na promjenama kod korisnika (npr. prijenosi udjela) ili kod agencija (kao rezultat njihovih provjera). Unatoč tim nedosljednostima Sud je utvrdio da su sustavi odabranih agencija za plaćanja pouzdano izračunavali plaćanja potpore pravilno uzimajući u obzir usklađenja koja proizlaze iz podataka o kontrolama.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Izvješća GU-a AGRI i GU-a MARE o pravilnosti rashoda

7.28. Ravnatelj svake od *agencija za plaćanja* dostavlja GU-u AGRI godišnju izjavu o upravljanju u vezi s *djelotvornošću* sustava upravljanja i sustava kontrole predmetne agencije te zakonitosti i pravilnosti njihovih rashoda. Nadalje, države članice svake godine izvješćuju o svojim administrativnim i terenskim provjerama („statističkim podacima o kontrolama”).

7.29. Kako bi se pružilo dodatno jamstvo, od 2015. tijela za ovjeravanje dužna su za svaku agenciju za plaćanja davati godišnje mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda za koje su države članice zatražile nadoknadu.

7.30. Kad je riječ o izračunu „rizičnog iznosa u trenutku plaćanja” za izravna plaćanja, ruralni razvoj i tržišne mjere, GU AGRI koristi se stopama pogrešaka navedenima u statističkim podacima o kontrolama, pri čemu provodi usklađivanja na temelju revizijskih rezultata tijela za ovjeravanje, kao i rezultata vlastitih revizija sustava i rashoda agencija za plaćanja. Usklađenja koja proizlaze iz vlastite analize GU-a AGRI dovode do ispravaka. GU AGRI izvodi svoju procjenu budućih *financijskih ispravaka* i povrata iz „rizičnog iznosa u trenutku plaćanja” kako bi procijenio „konačni rizični iznos”.

7.31. Statistički podatci o kontrolama koje dostavljaju agencije za plaćanja pokazali su da stopa pogreške odgovara iznosu od 1,1 % ukupnih rashoda u okviru ZPP-a. Uzimajući u obzir aktivnosti tijela za ovjeravanje i svoje vlastite revizije, GU AGRI izračunao je da je „procijenjeni rizični iznos u trenutku plaćanja” 996 milijuna eura, tj. otprilike 1,8 % ukupnih rashoda u okviru ZPP-a 2022. Rizik u trenutku plaćanja (usklađena stopa pogreške) za izravna plaćanja procijenio je na oko 1,3 %, za ruralni razvoj na 2,7 % i za tržišne mjere na 2,9 %.

7.32. Sud je u godišnjem izvješću o radu GU-a MARE proveo i ograničen pregled informacija o pravilnosti. Sud je utvrdio da je metodologija za izračun konačnog rizika u trenutku plaćanja (ili *zaključenja*) za GU AGRI i GU MARE bila u skladu sa smjernicama Komisije.

Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)

7.33. Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja za područje „Prirodni resursi” koje je prikazano u AMPR-u iznosi 1,8 %.

Zaključak i preporuke

Zaključak

7.34. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da je stopa pogreške bila značajna u rashodima u području „Prirodni resursi i okoliš” u cjelini (vidjeti odlomak 7.15.). Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je Sud proveo pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 2,2 %.

7.35. Rezultati Suda upućuju na to da stopa pogreške nije bila značajna za izravna plaćanja, na koje otpada 66 % rashoda u okviru ovog naslova VFO-a, dok je ipak bila značajna za druga rashodovna područja (ruralni razvoj, tržišne mjere, pomorstvo, ribarstvo, okoliš i djelovanje u području klime), na koje otpada 34 % rashoda. Osim toga, Sud ističe da se broj slučajeva blagih prijava površine većom od stvarne u slučaju izravnih plaćanja i mjera ruralnog razvoja povećao sa četiri pogreške 2021. na 16 pogrešaka 2022., što može upućivati na konkretne nedostatke u upravljanju sustavom za identifikaciju zemljišnih čestica u nekim državama članicama.

Preporuke

7.36. Sud je pregledao preporuke koje je iznio u svojim posljednjim trima godišnjim izvješćima. U njima ne postoje preporuke usmjerene na provedbu tijekom 2022. Sve preporuke iz godišnjih izvješća za razdoblje 2019. – 2021. provedene su i o njima se izvijestilo u jednom od prethodnih godišnjih izvješća⁶ ili je za njih utvrđen ciljni rok provedbe nakon 2022.⁷

7.37. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka Suda za 2022. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

⁶ Godišnje izvješće za 2019., preporuka 6.1., o kojoj je Sud u godišnjem izvješću za 2021. izvijestio da je provedena u određenoj mjeri.

⁷ Godišnje izvješće za 2021., preporuke 6.1. i 6.2. s ciljnim rokom provedbe 2023. i 2025.

Preporuka 7.1. – Potrebno je pratiti kvalitetu podataka o poljoprivrednoj površini

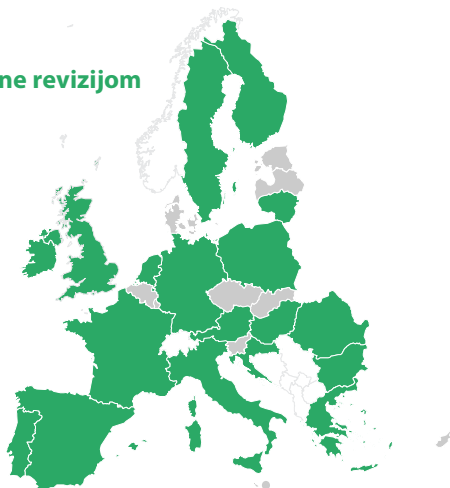
S obzirom na činjenicu da će se pokazatelji uspješnosti u okviru novog ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. temeljiti na poljoprivrednoj površini, potrebno je i dalje pratiti koliko precizno države članice procjenjuju prihvatljivu površinu u okviru sustava za identifikaciju zemljišnih čestica.

Ciljni rok provedbe: 2024.

Prilozi

Prilog 7.1 – Informacije o mjerama EU-a u državama članicama i Ujedinjenoj Kraljevini

Zemlje obuhvaćene revizijom



Država članica / Zemlja	Doprinos EU-a (u milijunima eura)	Transakcije obuhvaćene revizijom	Mjerljive pogreške	Nemjerljive pogreške
Rashodi u okviru ZPP-a	56 079	210	30	10
Francuska	9450	32	8	4
Španjolska	6992	24	1	0
Njemačka	6371	22	1	2
Italija	5914	22	4	1
Poljska	4787	20	3	1
Rumunjska	2992	12	0	0
Grčka	2880	12	1	0
Mađarska	1983	8	1	0
Irska	1579	4	2	1
Portugal	1458	10	1	0
Austrija	1339	4	2	1
Bugarska	1055	8	1	0
Švedska	1008	10	1	0
Finska	997	4	1	0
Nizozemska	835	9	1	0
Litva	823	4	0	0
Hrvatska	759	8	1	0
Ujedinjena Kraljevina	291	4	1	0
Države članice koje nisu obuhvaćene revizijom	4567	—	—	—
Ostali rashodi	2197	8	2	5
UKUPNO	58 276	218	32	15

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Poglavlje 8.

**Migracije i upravljanje granicama
Sigurnost i obrana**

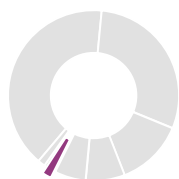
Sadržaj

	Odlomak
Uvod	8.1. – 8.9.
Kratak opis	8.2. – 8.8.
Opseg revizije i revizijski pristup	8.9.
Pravilnost transakcija	8.10. – 8.11.
Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole	8.12. – 8.15.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	8.16. – 8.18.
Zaključak i preporuke	8.19. – 8.21.
Zaključak	8.19.
Preporuke	8.20. – 8.21.
Prilozi	
Prilog 8.1 – Praćenje prethodnih preporuka za naslove „Migracije i upravljanje granicama” i „Sigurnost i obrana”	

Uvod

8.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 4. *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)* „Migracije i upravljanje granicama”, kao i za njegov naslov 5. „Sigurnost i obrana”. U prethodnom razdoblju VFO-a ti su naslovi uglavnom uneseni u proračun i evidentirani u okviru jednog naslova, odnosno naslova 3. VFO-a „Sigurnost i građanstvo”. Na [slici 8.1.](#) i [slici 8.2.](#) prikazan je pregled glavnih aktivnosti i rashoda u okviru tih naslova za 2022.

Slika 8.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup – Migracije i upravljanje granicama

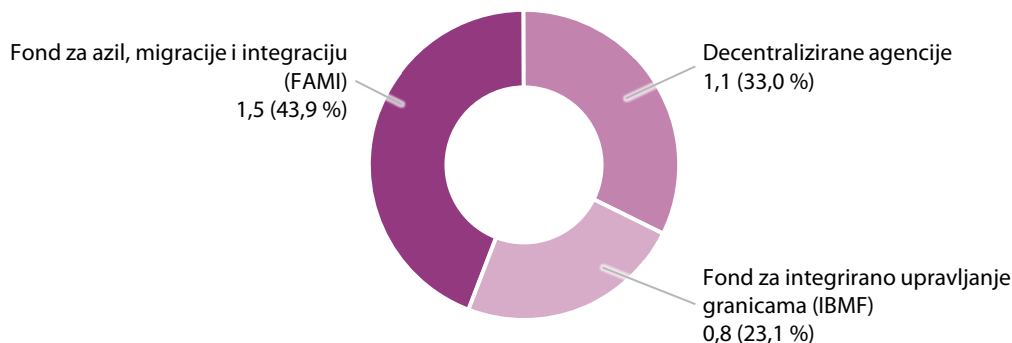


Migracije i upravljanje granicama
3,4 milijarde eura (1,7 % potrošnje proračuna EU-a)



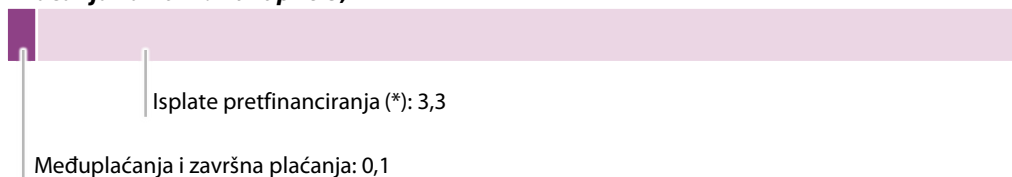
(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2022. po fondovima

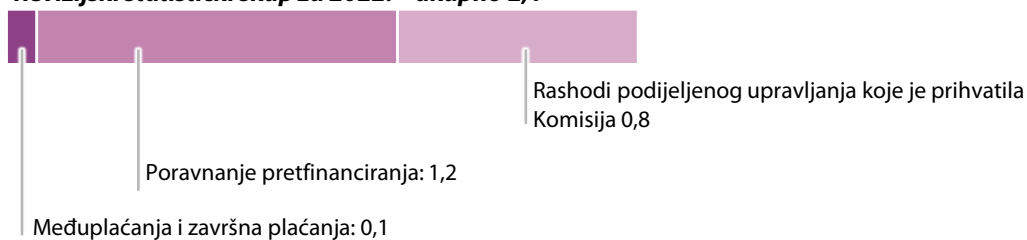


Revizijski statistički skup za 2022. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja za 2022. – ukupno 3,4



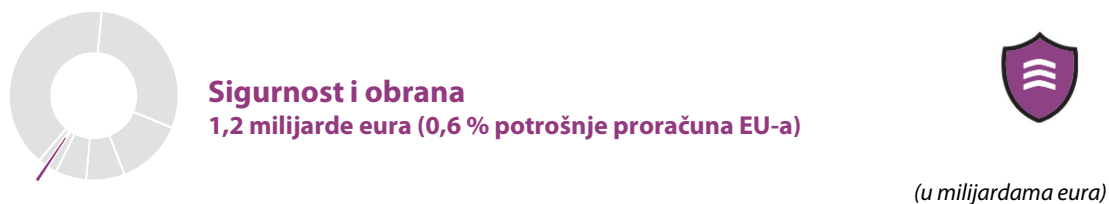
Revizijski statistički skup za 2022. – ukupno 2,1



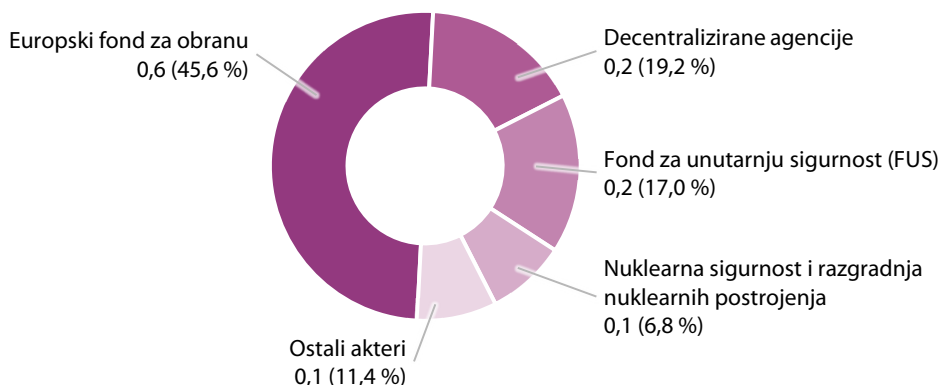
(*) Pretfinanciranje također uključuje godišnje predujmove u okviru *podijeljenog upravljanja*. Prema usklađenoj definiciji povezanih *transakcija plaćanja pretfinanciranja* koja su izvršena tijekom 2022., ali nisu *poravnana* u toj godini, nisu dio revizijskog statističkog skupa (za pojedinosti vidjeti odlomak **18. Priloga 1.1.**).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2022.

Slika 8.2. – Plaćanja i revizijski statistički skup – Sigurnost i obrana



Detaljan prikaz plaćanja za 2022. po fondovima

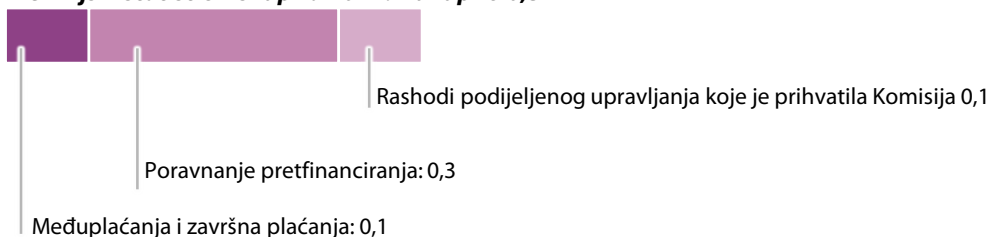


Revizijski statistički skup za 2022. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja za 2022. – ukupno 1,2



Revizijski statistički skup za 2022. – ukupno 0,5



(*) Pretfinanciranje također uključuje godišnje predujmove u okviru podijeljenog upravljanja. Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija plaćanja pretfinanciranja koja su izvršena tijekom 2022., ali nisu poravnana u toj godini, nisu dio revizijskog statističkog skupa (za pojedinosti vidjeti odlomak **18. Priloga 1.1.**).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2022.

Kratak opis

8.2. Budući da su područja migracija i upravljanja granicama posljednjih godina sve važnija, Europska unija uspostavila je naslov 4. VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.

posebno za ta područja politike, kako je prikazano na [slici 8.1](#). Znatno dio rashoda u tom području 2022. još uvijek se odnosio na dovršetak nezaključenih projekata i programa iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Stoga, većina revizijskog statističkog skupa proizlazi iz likvidacije *Fonda za azil, migracije i integraciju*¹ (FAMI) za razdoblje 2014. – 2020. i dovršetka financiranja iz Instrumenta za upravljanje granicama i vize² *Fonda za unutarnju sigurnost* (FUS-GV). Cilj FAMI-ja za razdoblje 2014. – 2020. bio je doprinijeti djelotvornom upravljanju migracijskim tokovima te omogućiti primjenu zajedničkog pristupa EU-a pitanjima *azila* i useljavanja. Cilj FUS-GV-a bio je doprinijeti jamčenju visoke razine sigurnosti u EU-u uz istodobno olakšavanje zakonitog putovanja jedinstvenom i visokom razinom nadzora *vanjskih granica* i djelotvornom obradom šengenskih viza.

8.3. Ta financijska sredstva iz razdoblja 2014. – 2020. u razdoblju 2021. – 2027. zamijenjena su novim FAMI-jem³ te *Instrumentom za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike*⁴ (BMVI) *Fonda za integrirano upravljanje granicama* (IBMF). Cilj FAMI-ja za razdoblje 2021. – 2027. doprinijeti je učinkovitom upravljanju migracijskim tokovima te provedbi, jačanju i razvoju zajedničke politike o azilu i useljavanju. Cilj BMVI-ja poduprijeti je snažno i djelotvorno integrirano upravljanje vanjskim granicama Unije na način kojim će se zajamčiti visoka razina sigurnosti i zaštititi slobodno kretanje osoba na području EU-a.

8.4. Još jedno bitno područje potrošnje za naslov 4. VFO-a financiranje je triju *decentraliziranih agencija* ([Agencija za europsku graničnu i obalnu stražu](#) (Frontex), [Agencija Europske unije za azil](#) (EUAA) i [Agencija Europske unije za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde](#) (eu-LISA)) koje su aktivne u provedbi ključnih prioriteta EU-a u područjima migracija i upravljanja granicama. O tim agencijama Sud zasebno izvješćuje u posebnim godišnjim izvješćima.

8.5. U VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. naslov 5. posvećen je sigurnosti i obrani, kao što je prikazano na [slici 8.2](#). Komponenta „sigurnost” uključuje financiranje iz

¹ [Uredba \(EU\) br. 516/2014](#) o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju.

² [Uredba \(EU\) br. 515/2014](#) o uspostavi, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza.

³ [Uredba \(EU\) 2021/1147](#) o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju.

⁴ [Uredba \(EU\) 2021/1148](#) o uspostavi, u okviru Fonda za integrirano upravljanje granicama, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

Fonda za unutarnju sigurnost za razdoblje 2021. – 2027.⁵, završetak financiranja sredstvima komponente „policija” Fonda za unutarnju sigurnost za razdoblje 2014. – 2020.⁶, financiranje razgradnje nuklearnih postrojenja (financijska potpora EU-a za razgradnju postrojenja u Bugarskoj, Litvi i Slovačkoj) i financiranje triju decentraliziranih agencija EU-a u području sigurnosti ([Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama](#) – EMCDDA, [Agencija Europske unije za suradnju tijela za izvršavanje zakonodavstva](#) – Europol, [Agencija Europske unije za osposobljavanje u području izvršavanja zakonodavstva](#) – CEPOL). Komponenta „obrana” uključuje Europski fond za obranu⁷, kojim se podupiru zajednički obrambeni projekti u svim fazama istraživanja i razvoja.

8.6. Područje primjene Fonda za unutarnju sigurnost (FUS) za razdoblje 2021. – 2027. uže je nego u prethodnom razdoblju (jer su ciljevi za FUS-GV iz razdoblja 2014. – 2020. prebačeni na drugi instrument) te je Fond sada usmjeren na ciljeve komponente „policija” u okviru FUS-a za razdoblje 2014. – 2020. Svrha mu je doprinostiti jamčenju visoke razine sigurnosti u EU-u, posebice sprječavanjem i suzbijanjem terorizma, radikalizacije, teškog i organiziranog kriminala i kiberkriminaliteta, pomaganjem žrtvama kaznenih djela i njihovom zaštitom te pripremom za incidente, rizike i krize povezane sa sigurnošću, zaštitu od njih i djelotvorno upravljanje njima. Znatian dio rashoda u tom području 2022. odnosio se na dovršetak preostalih projekata iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.

8.7. Većina sredstava iz FAMI-ja i FUS-a za razdoblje 2014. – 2020. i većina sredstava iz FAMI-ja, BMVI-ja i FUS-a za razdoblje 2021. – 2027. pod podijeljenim je upravljanjem država članica (ili zemalja pridruženih Schengenu) i Komisijine Glavne uprave za migracije i unutarnje poslove (GU HOME). U okviru takvog načina upravljanja države članice provode višegodišnje nacionalne programe koje je odobrila Komisija.

8.8. Države članice od 2019. napredovale su u provedbi nacionalnih programa u sklopu FAMI-ja i FUS-a za razdoblje 2014. – 2020. Bez obzira na to, znatni iznosi i dalje nisu isplaćeni (26 % za FAMI i 33 % za FUS, na kraju 2022.), unatoč tomu što se sredstva

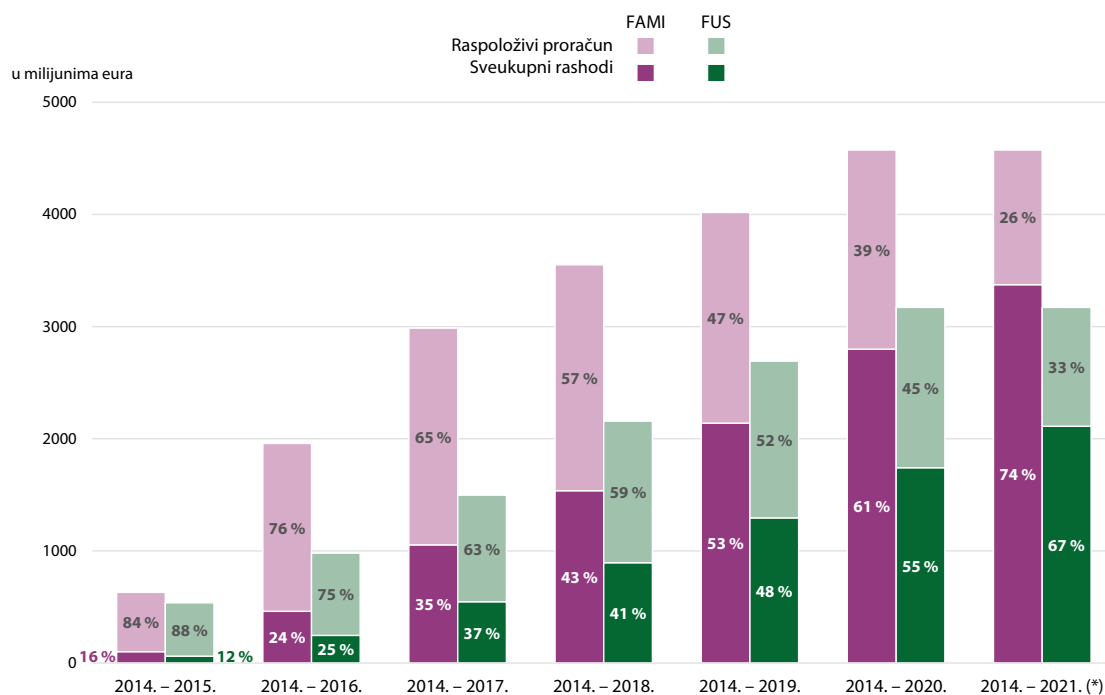
⁵ [Uredba \(EU\) 2021/1149](#) o uspostavi Fonda za unutarnju sigurnost.

⁶ [Uredba \(EU\) br. 513/2014](#) o uspostavi, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, Instrumenta za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprječavanja i suzbijanja kriminala te upravljanja krizama.

⁷ [Uredba \(EU\) 2021/697](#) o uspostavi Europskog fonda za obranu.

za razdoblje 2014. – 2020. moraju potrošiti do lipnja 2024.⁸ Na [slici 8.3.](#) daje se prikaz rashoda koje su države članice od početka *programskog razdoblja* 2014. – 2020. prijavile Komisiji radi nadoknade.

Slika 8.3. – Napredak nacionalnih programa u okviru FAMI-ja i FUS-a za razdoblje 2014. – 2020.



(*) Rashodi u okviru FAMI-ja/FUS-a nastali na razini država članica prijavljuju se Komisiji naredne godine i ona ih tada odobrava. Stoga računovodstvena dokumentacija Komisije za 2022. pokazuje navedene rashode tijekom 2021.

Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije (nacionalni programi i odluke o *poravnanju* do kraja 2022.)

Opseg revizije i revizijski pristup

8.9. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno naslovima VFO-a u ovom poglavlju za 2022. ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 23 transakcija, koji, iako je sastavljen tako da omogući Sudu prikupljanje informacija za potrebe davanja *opće izjave o jamstvu*, nije

⁸ Uredba (EU) 2022/585 o izmjeni Uredbe (EU) br. 514/2014, Uredbe (EU) br. 516/2014 i Uredbe (EU) 2021/1147.

reprezentativan za rashode u okviru ovih naslova VFO-a. Sud stoga ne može pružiti *procjenu stope pogreške* za te naslove. Uzorak se sastojao od sljedećega:

- 14 transakcija u okviru podijeljenog upravljanja s državama članicama (dvije transakcije po državi članici: Njemačka, Latvija, Rumunjska, Španjolska i Ujedinjena Kraljevina za naslov 4. VFO-a; Hrvatska i Češka za naslov 5. VFO-a);
- sedam transakcija u okviru Komisijina *izravnog upravljanja* (pet za naslov 4. VFO-a, dvije za naslov 5. VFO-a) i dvije u okviru Komisijina *neizravnog upravljanja* (jedna za naslov 4. VFO-a, jedna za naslov 5. VFO-a).

Sud je također uzeo u obzir rezultate svojih *revizija usklađenosti* za pojedine agencije.

- (b) informacije o *pravilnosti* navedene u *godišnjem izvješću o radu* GU-a HOME, koje su potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti* (AMPR, od engl. *Annual Management and Performance Report*, poznato i kao godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti).
- (c) odabrane sustave, i to u vezi s time na koji se način *revizijska tijela* u šest država članica (Njemačka, Španjolska i Rumunjska za FAMI; Latvija za BMVI; Češka i Hrvatska za FUS) pripremaju za reviziju FAMI-ja, BMVI-ja i FUS-a za razdoblje 2021. – 2027.

Pravilnost transakcija

8.10. Od 23 transakcija koje je Sud ispitao u njih 11 (48 %) postojale su *pogreške*. Sud je kvantificirao devet pogrešaka koje su imale *učinak* na iznose koji su se teretili na proračun EU-a. Te su se pogreške odnosile na pitanja u vezi s neprihvatljivim rashodima (npr. određene troškove osoblja ili opreme, *porez na dodanu vrijednost*) i *javnom nabavom*. U **okviru 8.1.** izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud kvantificirao.

Okvir 8.1.

Neprihvatljivi troškovi osoblja i opreme

Sud je proveo reviziju projekta financiranog sredstvima FAMI-ja kojim izravno upravlja GU HOME koji je uključen u zajednički okvir *mjera Unije*. Taj se projekt sastojao od pružanja IT obuke izbjeglicama u svrhu poticanja njihove integracije na tržište rada. Projekt je provelo pet sukorisnika. Sud je provjerio uzorak od deset stavki uključenih u zahtjev za povrat troškova.

Za tri je stavke utvrdio neprihvatljive troškove osoblja. U jednom je slučaju ugovor o radu voditelja projekta tijekom projekta zamijenjen ugovorom o pružanju usluga. To je dovelo do znatnog porasta troškova osoblja u vezi s tom osobom. Sud navedeni porast troškova nije smatrao prihvatljivim jer nije zabilježena odgovarajuća promjena u zadaćama povjerenima navedenom zaposleniku. U drugom su slučaju prijavljeni troškovi osoblja u vezi s jednom osobom s kojom je sklopljen ugovor o pružanju usluga bili znatno viši od troškova u vezi s drugim dvama članovima osoblja koji su prema ugovoru o radu obavljali slične zadaće (za 42 % odnosno 34 %). U trećem je slučaju dnevna naknada u okviru projekta za jednog konzultanta bila više nego dvostruko veća od dnevne naknade dogovorene ugovorom o konzultantskim uslugama.

Za dvije druge stavke Sud je utvrdio neprihvatljive troškove opreme u vezi s nabavom računala. U skladu s ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava prihvatljivi su troškovi opreme bili ograničeni na amortizaciju tijekom razdoblja provedbe projekta. Međutim, GU HOME u biti je prihvatio cjelokupan iznos troškova nabave kao prihvatljiv.

Cjelokupno gledano, Sud je smatrao da 19,4 % prihvaćenih rashoda (u ukupnom iznosu od 706 592,15 eura) nije prihvatljivo za financiranje sredstvima EU-a. Iako su neki sukorisnici uz zahtjeve za povrat troškova dostavili revizijske potvrde, vanjski revizori nisu prijavili nijednu od pogrešaka koje je opisao Sud. Također, GU HOME te pogreške nije otkrio pri *ex ante* provjerama prije plaćanja.

Neprihvatljivost prijavljenih troškova smještaja zbog nepravilnosti u postupcima javne nabave

Sud je proveo reviziju jednog projekta u sklopu FAMI-ja u okviru podijeljenog upravljanja sa Španjolskom. Projekt je provela jedna neprofitna organizacija (*korisnik*), a on se uglavnom sastojao od pružanja smještaja (uključujući obroke) podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Na temelju konačnog izvješća o provedbi projekta koje je korisnik 2021. podnio nadležnom španjolskom tijelu Sud je provjerio uzorak od deset stavki uključenih u zahtjev za povrat troškova, od kojih su osam bili računi za iznajmljene sobe i obroke.

Sud je proveo reviziju postupka javne nabave koji je doveo do potpisivanja ugovora o smještaju i prehrani s putničkom agencijom. Ukupna vrijednost usluga koje su se pružile na temelju tog ugovora tijekom provedbe projekta iznosila je 2 400 492,85 eura. Sud je utvrdio da se korisnik nije pridržavao primjenjivih zahtjeva u vezi s objavljivanjem obavijesti o nadmetanju. Nadalje, u skladu s uvjetima natječaja uspješni ponuditelj bio je dužan dati jamstvo nakon što mu se dodijeli ugovor. Osnovica za izračun jamstva izmijenjena je netom prije roka za podnošenje ponuda. Ta izmjena znatno je umanjila iznos jamstva, s čime mogući ponuditelji nisu bili upoznati na odgovarajući način. Jamstvo je stoga bilo prepreka za natjecanje s obzirom na to da je njegov prvotni viši iznos možda odvratio neke moguće ponuditelje od prijave. Osim toga, korisnik nije uspostavio metodologiju za objektivnu procjenu ponuda s obzirom na kriterije za dodjelu. Sud je smatrao da navedene *nepravilnosti*, zajednički gledano, otkrivaju manjak transparentnosti u postupku i nedostatak obrazloženja za dodjelu ugovora navedenoj putničkoj agenciji.

Sud je ujedno proveo reviziju postupka javne nabave koji je doveo do potpisivanja ugovora s hotelom u maksimalnoj vrijednosti od 417 240 eura. Budući da je korisnik proveo postupak nabave usmeno i da nije mogao dostaviti dokaznu dokumentaciju izrađenu u tom trenutku, Sud nije mogao provjeriti je li postupak javne nabave doista proveden. Nedostatak navedenih dokaza doveo ga je do zaključka da je ugovor izravno dodijeljen hotelu. Sud je stoga smatrao da 100 % prijavljenih troškova za navedeni postupak javne nabave nije prihvatljivo.

Sud je, cjelokupno gledano, smatrao da 40,7 % rashoda za taj projekt financiran sredstvima FAMI-ja obuhvaćenih revizijom nije prihvatljivo za financiranje sredstvima EU-a.

8.11. Sud je utvrdio i četiri slučaja neusklađenosti s pravnim i financijskim odredbama (no bez učinka na proračun EU-a). Te se neusklađenosti odnose, među ostalim, na nedostatan *revizijski trag* za provjeru fakturiranih iznosa.

Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

8.12. Za FAMI, BMVI i FUS za razdoblje 2021. – 2027. Sud je izvršio procjenu aktivnosti revizijskih tijela šest država članica (Njemačka, Španjolska, Rumunjska za FAMI; Latvija za BMVI; Češka i Hrvatska za FUS), pri čemu je ispitao sljedeće:

- (a) kako je provedba nove *Uredbe o zajedničkim odredbama (UZO)*⁹ utjecala na revizijska tijela;
- (b) kako su ta tijela u obzir uzimala posebne zahtjeve UZO-a u vezi s FAMI-jem, BMVI-jem i FUS-om; i
- (c) je li prijenos ovlasti između revizijskih tijela pravilno organiziran (za države članice u kojima revizijska tijela za FAMI i FUS za razdoblje 2014. – 2020. nisu bila ista kao i za razdoblje 2021. – 2027.).

8.13. Od svake se države članice zahtijeva da najkasnije do 30. lipnja 2023. izradi opis svojeg sustava upravljanja i kontrole, što je preduvjet za definiranje njezine strategije revizije za revizije sustava i revizije operacija. Cjelokupno gledano, šest revizijskih tijela već je imalo jasnu predodžbu o glavnim izmjenama strategije revizije, revizija sustava i revizija operacija u odnosu na programsko razdoblje 2014. – 2020. Međutim, budući da nijedna od šest država članica nije bila dovršila opis svojeg sustava upravljanja i kontrole u vrijeme posjeta Suda (koji su se održali između rujna 2022. i veljače 2023.), niti jedna od njih tada još nije mogla odobriti svoju strategiju revizije, što je preduvjet za podnošenje tzv. *jamstvenog paketa* Komisiji. U članku 98. UZO-a navodi se da su države članice dužne svake godine do 15. veljače Komisiji podnijeti tzv. jamstveni paket koji uključuje godišnju računovodstvenu dokumentaciju za prethodnu računovodstvenu godinu nad kojom je imenovano revizijsko tijelo provelo reviziju. Šest će posjećenih država članica Komisiji prvi put moći podnijeti svoju godišnju računovodstvenu dokumentaciju za FAMI, BMVI i FUS najranije 2024.

⁹ [Uredba \(EU\) 2021/1060](#) o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike.

8.14. Sud je također ispitao resurse koji su bili na raspolaganju revizijskim tijelima, osobito osoblje i IT sustav. Države članice u slučajevima su u kojima je to bilo potrebne počele zapošljavati dodatne članove osoblja za revizijska tijela. Također, svako revizijsko tijelo svake od šest država članica dužno je imati pristup IT sustavu *upravljačkog tijela* u formatu samo za čitanje jer navedeni sustav sadržava informacije i dokumentaciju potrebne za revizije koje su pohranili korisnici i upravljačka tijela. Ti su sustavi bili ili u izradi ili je njihova izrada tek trebala početi u trenutku posjeta Suda predmetnim državama članicama.

8.15. Cjelokupno gledano, Sud je uočio da je šest revizijskih tijela odradilo dio priprema za reviziju FAMI-ja, BMVI-ja i FUS-a za razdoblje 2021. – 2027., iako njihove revizijske strategije još nisu bile usvojene.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

8.16. Za financijsku godinu 2022. Sud je preispitao godišnje izvješće o radu GU-a HOME. Analiza koju je Sud proveo bila je usmjerena na to je li GU HOME u svojem godišnjem izvješću o radu iznio informacije o pravilnosti u skladu s uputama Komisije te jesu li te informacije bile u skladu sa saznanjima koja je Sud stekao tijekom revizija. Sud nije pronašao informacije koje bi mogle biti u suprotnosti s nalazima Suda.

8.17. Sud je pregledao procjene rizika GU-a HOME koji postoje u trenutku plaćanja i pri zaključenju programa GU-a HOME. Utvrdio je da su izračunani u skladu s unutarnjom metodologijom i da su točno navedeni u AMPR-u. Od ukupnih rashoda tijekom 2022. (2 479 milijuna eura) GU HOME procijenio je ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja na 34 milijuna eura (1,4 %) te je vrijednost ispravaka koji će proizići iz njegovih provjera u narednim godinama procijenio na 3 milijuna eura.

8.18. Glavna direktorica GU-a HOME izjavila je da ima razumno jamstvo da su sredstva dodijeljena aktivnostima opisanima u godišnjem izvješću o radu upotrijebljena u svrhu za koju su namijenjena i u skladu s načelima dobrog upravljanja, ali uz određene *zadržke*. Budući da se provjere 22 transakcija koje je Sud proveo odnose samo na mali dio transakcija za koje je odgovoran GU HOME, Sud tu izjavu ne može provjeriti na temelju rezultata revizijskih aktivnosti koje je obavio.

Zaključak i preporuke

Zaključak

8.19. Ispitivanjem transakcija koje je Sud proveo pokazalo se da su na rashode utjecala pitanja u vezi s prihvatljivošću i javnom nabavom. Iako Sud nije proveo reviziju nad dovoljnim brojem transakcija za procjenu stope pogreške za ove naslove VFO-a (vidjeti odlomak **8.9.**), rezultati revizije koju je Sud proveo potvrđuju da je riječ o visokorizičnom području. Rezultati ispitivanja transakcija omogućavaju Sudu prikupljanje informacija za potrebe davanja opće izjave o jamstvu.

Preporuke

8.20. U *Prilogu 8.1.* prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuke koju je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2020. čiji je ciljni rok provedbe bila 2022. Preporuka se odnosila na smjernice tijelima država članica odgovornima za primjenu fondova za koje je nadležan GU HOME u VFO za razdoblje 2014. – 2020. i u VFO za razdoblje 2021. – 2027. U njoj se upućivalo na dokumentiranje potpunosti i kvalitete usluga u slučajevima u kojima se financiranje temelji na *standardnim jediničnim troškovima*. Sud smatra da je ta preporuka provedena u potpunosti jer je GU HOME izdao smjernice i priručnik za službenike u vezi s uporabom *pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova*.

8.21. Na temelju nalaza i zaključaka za 2022. Sud Komisiji preporučuje sljedeće:

Preporuka 8.1. – Potrebno je bolje usmjeriti provjere prihvatljivosti troškova projekata za mjere Unije kojima izravno upravlja GU HOME

Potrebno je provesti bolje usmjerene *ex ante* provjere prihvatljivosti rashoda za mjere Unije, s posebnim naglaskom na mogućim rizicima, među ostalim, u pogledu vrste rashoda (npr. troškovi osoblja i opreme, javna nabava) ili vrste korisnika.

Pri pripremanju procjene rizika Komisija bi u obzir trebala uzeti činjenicu da revizijske potvrde kojima se potkrjepljuju korisnički zahtjevi za plaćanje imaju ograničenja.

Ciljni rok provedbe: kraj 2024.

Prilozi

Prilog 8.1 – Praćenje prethodnih preporuka za naslove „Migracije i upravljanje granicama” i „Sigurnost i obrana”

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2020.	Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće: Preporuka 2. – Potrebno je pružiti smjernice tijelima država članica odgovornima za primjenu fondova za koje je nadležan GU HOME za VFO za razdoblje 2014. – 2020. i VFO za razdoblje 2021. – 2027. o dokumentiranju potpunosti i kvalitete usluga u slučajevima u kojima se financiranje temelji na standardnim jediničnim troškovima.		

Izvor: Sud.

Poglavlje 9.

Susjedstvo i svijet

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	9.1.
Kratak opis	9.2. – 9.6.
Opseg revizije i revizijski pristup	9.7.
Pravilnost transakcija	9.8. – 9.14.
Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole	9.15. – 9.17.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	9.18. – 9.26.
Zaključak i preporuke	9.27. – 9.34.
Zaključak	9.27.
Preporuke	9.28. – 9.34.
Prilozi	
Prilog 9.1 – Plaćanja po delegacijama za GU NEAR i GU INTPA	
Prilog 9.2 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Susjedstvo i svijet”	

Uvod

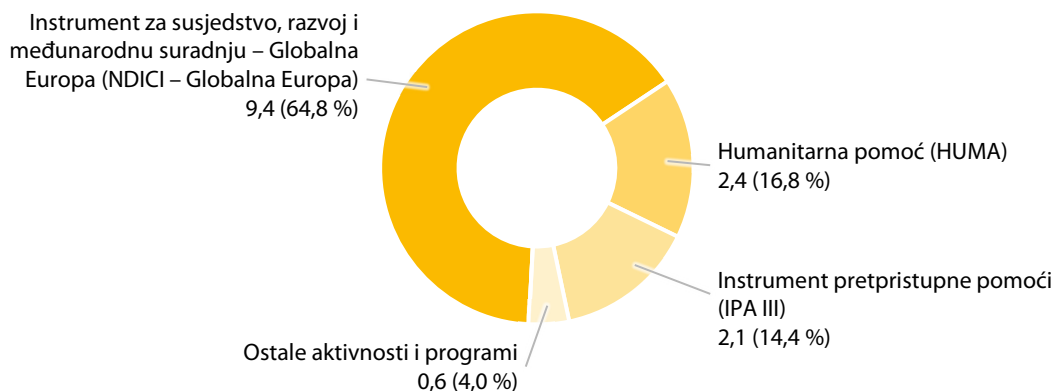
9.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 6. *VFO-a „Susjedstvo i svijet”*. Na [slici 9.1.](#) prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2022.

Slika 9.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup



Detaljan prikaz plaćanja za 2022. po fondovima

(u milijardama eura)

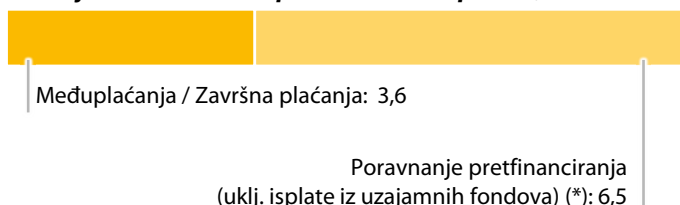


Revizijski statistički skup za 2022. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja za 2022. – ukupno 14,5



Revizijski statistički skup za 2022. – ukupno 10,1



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak **18. Priloga 1.1.**).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2022.

Kratak opis

9.2. Predmetnim rashodovnim područjem obuhvaćeno je nekoliko instrumenata financiranja, a osobito *Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa („NDICI – Globalna Europa”)*¹ i Instrument pretpristupne pomoći². Njime je obuhvaćen i proračun za humanitarnu pomoć.

9.3. Opći cilj instrumenta NDICI – Globalna Europa očuvati je i promicati vrijednosti, načela i temeljne interese EU-a diljem svijeta te pomoći u promicanju multilateralizma i snažnijih partnerstava sa zemljama koje nisu članice EU-a. U usporedbi s VFO-om za razdoblje 2014. – 2020. u instrumentu NDICI – Globalna Europa odražavaju se dvije velike promjene u načinu na koji EU financira *vanjsko djelovanje* (vanjsku politiku):

- (a) suradnja s afričkim, karipskim i pacifičkim partnerskim zemljama koja se prethodno financirala iz europskih razvojnih fondova, sada je uključena u opći proračun EU-a;
- (b) takva se suradnja sada financira u okviru istog instrumenta kao i susjedska politika EU-a, pri čemu se zadržavaju posebne značajke obiju vrsta potpore.

9.4. Opći je cilj Instrumenta pretpristupne pomoći pružiti potporu zemljama *korisnicama* u donošenju i provedbi reformi potrebnih za njihovo usklađivanje s vrijednostima EU-a u svrhu primanja u članstvo, čime se doprinosi njihovoj stabilnosti, sigurnosti i blagostanju.

9.5. Glavne uprave i službe uključene u provedbu vanjskog djelovanja EU-a čine Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR), Glavna uprava za međunarodna partnerstva (GU INTPA), Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO) te Služba za instrumente vanjske politike (FPI).

9.6. Plaćanja za područje „Susjedstvo i svijet” iznosila su 2022. 14,5 milijardi eura (*pretfinanciranje, međuplaćanja i završna plaćanja*) te su isplaćena s pomoću nekoliko instrumenata (vidjeti [sliku 9.1.](#)) i metoda provedbe. One uključuju ugovore o javnoj nabavi radova/robe/usluga, *bespovratna sredstva*, posebne zajmove, kreditna jamstva

¹ [Uredba \(EU\) 2021/947](#) o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa.

² [Uredba \(EU\) 2021/1529](#) o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA III).

i financijsku pomoć, *proračunsku potporu* te druge usmjerene oblike proračunske pomoći u zemljama koje nisu članice EU-a (vidjeti [Prilog 9.1.](#)) Ukupna plaćanja u okviru ovog naslova povećala su se s 10,9 milijardi eura 2021. na 14,5 milijardi eura 2022. Povećanje plaćanja uglavnom je zabilježeno u okviru Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (s 5,8 milijardi eura 2021. na 9,4 milijarde eura), a posljedica je isplata pretfinanciranja.

Opseg revizije i revizijski pristup

9.7. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1**. Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a za 2022. ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 72 transakcije koji, unatoč tomu što je sastavljen tako da Sudu omogućuje prikupljanje informacija za potrebe davanja njegove opće izjave o jamstvu, nije reprezentativan za rashode u okviru ovog naslova VFO-a. Sud stoga ne može pružiti procjenu stope *pogreške* za navedeni naslov. Sud je uzorkom obuhvatio 35 transakcija GU-a NEAR, 17 transakcija GU-a INTPA, 14 transakcija GU-a ECHO i šest transakcija FPI-ja;
- (b) informacije o pravilnosti iznesene u *godišnjem izvješću o radu* GU-a NEAR i potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)*;
- (c) odabrane sustave četiriju delegacija EU-a, uključujući sljedeće:
 - (i) sustave za reviziju, provjeru i praćenje – Sud je procijenio je li provedba godišnjih planova revizije i provjere bila primjerena i usklađena s primjenjivim pravilima i smjernicama;
 - (ii) sustave za sprječavanje *prijevара* i etično postupanje – Sud je procijenio je li osoblje prošlo odgovarajuće osposobljavanje u području sprječavanja prijevara i etičnog postupanja te je li bilo svjesno postupaka i obveza u slučajevima sumnje na prijevaru.

Pravilnost transakcija

9.8. Od 72 transakcija koje je Sud ispitao u njih 34 (47 %) postojale su pogreške. Unatoč ograničenoj veličini uzorka *rezultati* revizije koju je Sud proveo pokazuju da je rizik od pogreške u području obuhvaćenom ovim naslovom VFO-a visok. Sud je kvantificirao 25 pogrešaka koje su imale financijski *učinak* na iznose koji su se teretili na proračun EU-a. Radilo se o pogreškama u vezi s neprihvatljivim troškovima, nepostojanju popratne dokumentacije, javnom nabavom i rashodima koji nisu nastali. U *okviru 9.1.* izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud kvantificirao.

Okvir 9.1.

Ozbiljan propust u primjeni pravila o dodjeli bespovratnih sredstava

GU INTPA

Sud je obavio reviziju računa u iznosu od 728 221 eura izdanog na temelju ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava potpisanog s nevladinim organizacijama. Projekt je bio usmjeren na jačanje sudjelovanja javnosti u savjetovanju s lokalnim vlastima u jednoj od afričkih zemalja. Procijenjeni troškovi te mjere iznosili su 993 304 eura, od čega je 75 % izdvojio EU. Jedan od uvjeta prihvatljivosti u postupku dodjele bio je taj da glavni podnositelj zahtjeva ne bi trebao djelovati samo kao posrednik, već bi trebao snositi izravnu odgovornost za upravljanje mjerom.

Zahtjev je podnijela međunarodna nevladina organizacija registrirana u državi članici EU-a u svojstvu glavnog podnositelja zahtjeva. Tijekom pripreme ugovora Komisija je otkrila da tu mjeru neće provoditi glavni podnositelj zahtjeva, nego povezani afrički subjekt koji prvotno nije bio naveden kao subjekt podnositelj zahtjeva.

Međutim, odbor za evaluaciju prihvatio je prijedlog unatoč tome što glavni podnositelj zahtjeva nije ispunio kriterij prihvatljivosti prema kojem bi trebao snositi izravnu odgovornost za upravljanje mjerom. Nadalje, Komisija je u ugovor uključila afrički subjekt, čime je dopustila izmjenu prvotnog zahtjeva, što je postupak koji nije predviđen pravilima. Sud je stoga smatrao da je ishod postupka dodjele pogrešan, a prijavljeni rashodi neprihvatljivi za financiranje sredstvima EU-a.

Neprihvatljivi rashodi uključeni u zahtjev za povrat troškova

GU NEAR

Sud je proveo reviziju poravnavanja transakcije u vrijednosti od 3,79 milijuna eura na temelju *sporazuma o delegiranju u okviru neizravnog upravljanja* koja se

financirala iz fonda za poticanje ulaganja u susjedstvo. Radilo se o transakciji u vezi s projektom za promicanje održive uporabe prirodnih resursa, koji je provodila jedna razvojna agencija, a cilj mu je bilo podupiranje prijelaza Palestine* na „zeleno” gospodarstvo.

Projekt se financirao u okviru mjere koja se sastojala od jamstvenog instrumenta s ukupnim proračunom od 35,7 milijuna eura (uključujući doprinos EU-a u iznosu od 10,7 milijuna eura) i poticajne komponente u iznosu od 5 milijuna eura koja je u potpunosti financirana sredstvima EU-a. Poticajna komponenta bila je namijenjena malim i srednjim poduzećima (MSP-ovi) u obliku bespovratnih sredstava za „zelene” projekte u područjima energetske *učinkovitosti*, obnovljivih izvora energije i smanjenja onečišćenja. Krajnjim se korisnicima uplaćivala preko partnerske banke.

U drugoj polovini 2020. razvojna agencija izvijestila je Komisiju da je odobrila bespovratna sredstva u iznosu od 190 500 eura za jednog krajnjeg korisnika. Odobrenje se temeljilo na informacijama koje je dostavila partnerska banka koja je istodobno krajnjem korisniku ponudila jamstveni instrument. Međutim, navedeni korisnik nikad nije prihvatio financiranje i nije proveo projekt.

Razvojna agencija u svojim je izvješćima o napretku do kraja 2021. i dalje izvješćivala Komisiju o tome da se projekt financirao iako se nikad nije proveo. Komisija je projekt smatrala nastalim rashodom na temelju financijskih informacija koje je primila od razvojne agencije. Ni razvojna agencija ni Komisija nisu provodile nikakve provjere navedenih financijskih informacija. Takvim se provjerama moglo otkriti neispravnosti u vezi s podacima koje je prijavila banka.

*Ovaj naziv ne tumači se kao da se njime priznaje Država Palestina niti se njime dovode u pitanje pojedinačna stajališta država članica u vezi s time.

9.9. Sud je utvrdio i 17 slučajeva neusklađenosti s pravnim i financijskim odredbama (no bez financijskog učinka na proračun EU-a). Radilo se o slučajevima u vezi s nepridržavanjem obveznih postupaka, nedostatnim dokazima, nejasnom raspodjelom troškova i nepostojanjem revizijskog traga. U **okviru 9.2.** iznesen je jedan primjer pogreške koju Sud nije kvantificirao.

Okvir 9.2.

Nije provedena obvezna procjena rizika

GU NEAR

Sud je proveo reviziju završnog plaćanja za projekt isporuke i ugradnje komunikacijske opreme za državno tijelo u zemlji korisnici. Ugovor o opskrbi u

ukupnoj vrijednosti od 255 492 eura potpisan je s lokalnim dobavljačem. Nakon potpisivanja ugovora Komisija je isplatila pretfinanciranje u iznosu od 102 197 eura, što je 40 % dogovorene ugovorne cijene.

U priručniku o postupcima od Komisije se zahtijeva da se provedu procjene rizika kako bi se zajamčilo da se pretfinanciranja u iznosu od 60 000 eura do 300 000 eura isplaćuju bez bankovnog jamstva samo onda kad se procijeni da je povezani rizik nizak. U tom je slučaju procjena rizika bila potrebna jer su sredstva pretfinanciranja iznosila 102 197 eura. Međutim, Komisija je pretfinanciranje isplatila, a da nije provela navedenu procjenu rizika i da nije dobila bankovno jamstvo.

9.10. Sud je utvrdio dva rashodovna područja u kojima su transakcije zbog specifičnih uvjeta plaćanja manje podložne pogreškama. Ta su područja (i) proračunska potpora i (ii) projekti na koje se primjenjuje tzv. *teoretski pristup*, a provode ih međunarodne organizacije. Sud je revizijom koju je proveo 2022. obuhvatio tri transakcije proračunske potpore i pet transakcija u okviru „teoretskog pristupa”.

9.11. Proračunska potpora doprinos je općem proračunu određene države ili njezinu proračunu za određenu politiku ili cilj. Plaćanja proračunske potpore financirana iz općeg proračuna EU-a 2022. iznosila su 1,7 milijardi eura. Sud je ispitao je li se Komisija pridržavala uvjeta koji se primjenjuju na plaćanja proračunske potpore partnerskim zemljama te je li provjerila ispunjavaju li te zemlje uvjete prihvatljivosti (kao što su zadovoljavajuća poboljšanja u području upravljanja financijama u javnom sektoru). Revizijom pravilnosti Sud ne može obuhvatiti ono što se događa nakon što Komisija isplati potporu državi primateljici jer se ta financijska sredstva zatim spajaju s vlastitim proračunskim sredstvima predmetne zemlje.

9.12. U okviru „teoretskog pristupa”, u slučajevima u kojima se doprinosi Komisije projektima s više donatora objedinjuju s doprinosima drugih donatora i u kojima ih se ne namijeni za posebne, točno određene stavke rashoda, Komisija pretpostavlja da su rashodi u skladu s pravilima EU-a o prihvatljivosti dok god tako objedinjeni iznos sadržava dovoljno prihvatljivih rashoda da se njima obuhvati doprinos EU-a. Sud je pri obavljanju dokaznog ispitivanja uzeo u obzir taj pristup. Plaćanja međunarodnim organizacijama iz općeg proračuna EU-a 2022. iznosila su 4,7 milijardi eura. Sud ne može navesti na koliki se dio tog iznosa primijenio „teoretski pristup” jer ga Komisija ne prati zasebno. Sud je utvrdio pet *nemjerljivih pogrešaka* u okviru transakcija „teoretskog pristupa”.

9.13. Pri ispitivanju pravilnosti transakcija Sud je utvrdio i primjere djelotvornih kontrola Komisije. Jedan takav primjer opisan je u [okviru 9.3.](#)

Okvir 9.3.

U izvješću o provjeri utvrđeni su neprihvatljivi rashodi

GU NEAR

Komisija je ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava financirala mjeru s proračunom od 210 milijuna eura kojoj je cilj bilo poboljšanje zdravstvenog statusa izbjeglica u zemlji domaćinu.

Revizijom koju je Sud obavio nad rashodima prijavljenima u okviru tog ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava utvrđeno je da je Komisija nakon provjere rashoda ispravno odbila iznos od 2,27 milijuna eura (6,67 %) u sklopu računa u iznosu od 34 milijuna eura. Neprihvatljivi troškovi odnosili su se, među ostalim, na primjenu pogrešnih postupaka javne nabave za nabavu usluga i uključivanje neprihvatljivog *PDV-a* u prijavljene troškove.

9.14. Kao i prethodnih godina, Sud je traženu dokumentaciju od nekih međunarodnih organizacija primao s kašnjenjem, zbog čega je dolazilo do kašnjenja i u obavljanju njegovih zadaća. Navedene su organizacije omogućile samo ograničen pristup svojim dokumentima (npr. u formatu samo za čitanje), što je Sudu otežalo planiranje, provedbu i kontrolu kvalitete revizije. Te su poteškoće i dalje prisutne unatoč pokušajima Komisije da ih otkloni održavanjem stalne komunikacije s odgovarajućim međunarodnim organizacijama.

Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

9.15. Sud je posjetio četiri delegacije EU-a u zemljama koje nisu članice EU-a (Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija, Ruanda i Srbija) i ispitao sljedeće elemente njihovih sustava unutarnje kontrole:

- (a) jesu li delegacije pripremile svoje godišnje planove revizije i provjere u skladu s relevantnom metodologijom;
- (b) jesu li provele procjene rizika u vezi s projektom u skladu s primjenjivim smjernicama;
- (c) jesu li na vrijeme ugovorile revizije i provjere rashoda te kako su njima upravljale;
- (d) jesu li pratile rezultate tih revizija i provjera rashoda;
- (e) kako su postupile u vezi s ključnim nalazima.

9.16. Sud je također izvršio procjenu podizanja svijesti osoblja delegacija u područjima sprječavanja prijevара te etičnog postupanja i integriteta. Sud je posebice ispitao sljedeće:

- (a) je li osoblje delegacija bilo svjesno svojih obveza u slučajevima sumnje na prijevaru;
- (b) je li osoblje redovito sudjelovalo u odgovarajućem osposobljavanju u vezi s tim područjima;
- (c) koliko se često takvo osposobljavanje provodilo i koji su članovi osoblja bili dužni sudjelovati u njemu.

9.17. Sud je utvrdio određene nedostatke u funkcioniranju elemenata sustava unutarnje kontrole koji su bili ispitani. Radilo se o nedostacima u vezi s provjerama rashoda, osposobljavanjem za sprječavanje prijevara i Komisijinim informacijskim sustavom OPSYS. U [okviru 9.4.](#) prikazani su primjeri takvih nedostataka.

Okvir 9.4.

Izvješće o provjeri rashoda zaprimljeno je tek nakon izvršenja završnog plaćanja

GU NEAR

Komisija obično zahtijeva od korisnika bespovratnih sredstava da angažiraju izvođača kako bi provjerili svoje dosadašnje rashode i sastavili izvješća o provjeri rashoda koja su dužni podnijeti delegaciji EU-a kao preduvjet za primanje daljnjeg prethodnog plaćanja ili završnih plaćanja. Jedna delegacija EU-a nad kojom je Sud proveo reviziju izravno je angažirala izvođače kako bi provjerila rashode korisnika.

Sud je pregledao tri izvješća o provjeri rashoda koja je navedena delegacija EU-a zaprimila. U jednom je slučaju delegacija EU-a izvršila završno plaćanje korisniku i prije primitka izvješća o provjeri rashoda kako bi ispoštovala rok utvrđen u ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava.

Neki članovi osoblja delegacije u posljednjih pet godina nisu prošli osposobljavanje za sprječavanje prijevara

GU NEAR i GU INTPA

Tijekom posjeta četirima delegacijama EU-a Sud je obavio razgovore s četirima članovima osoblja koje je odabrala svaka od navedenih delegacija. Sud je u utvrdio da jedan član osoblja jedne delegacije i dva člana osoblja druge delegacije u posljednjih pet godina nisu sudjelovali u osposobljavanju za sprječavanje prijevara.

Informacijski sustav OPSYS nije u punoj funkciji

Prije nekoliko godina GU INTPA, GU NEAR i FPI pokrenuli su opsežan program poslovne i IT transformacije pod nazivom OPSYS za upravljanje cjelokupnim portfeljem vanjskog djelovanja EU-a.

Tijekom posjeta delegacijama EU-a osoblje je izvijestilo o problemima s OPSYS-om koji su doveli do kašnjenja, poremećaja koji otežavaju neometano funkcioniranje delegacije te do povećane potrošnje resursa.

U svojem godišnjem izvješću o radu GU NEAR izvijestio je o poteškoćama u primjeni sustava OPSYS, ističući da je novi IT alat u pojedinim trenucima bio nestabilan, da nije ispunjavao očekivanja korisnika te da je zahtijevao česte intervencije timova za podršku GU-a INTPA i Glavne uprave za informatiku (DIGIT). To je moglo dovesti do nepouzdanosti podataka i nepotpunosti informacija o upravljanju.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Godišnje izvješće o radu GU-a NEAR

9.18. Sud je pregledao godišnje izvješće o radu GU-a NEAR za financijsku godinu 2022. Sud je u prvom redu ispitao je li GU NEAR u svojem godišnjem izvješću o radu iznio informacije o pravilnosti u skladu s uputama Komisije te je li dosljedno primjenjivao metodologiju za procjenu budućih ispravaka i povrata.

9.19. Na temelju uputa Komisijine Glavne uprave za proračun (GU BUDG) o pripremi godišnjih izvješća o radu, glavne uprave procjenjuju svoj rizik u trenutku plaćanja na temelju podataka kojima raspolažu. Na rizik u trenutku plaćanja, u svrhu izračunavanja rizika u trenutku zaključenja, obično se primjenjuje stopa *korektivnog kapaciteta* koja odgovara povijesnom prosjeku povrata i ispravaka koje dostavlja GU BUDG te ih po potrebi usklađuju glavne uprave. Rizik u trenutku zaključenja važan je pokazatelj *djelotvornosti* unutarnje kontrole glavne uprave.

9.20. Međutim, rizik u trenutku zaključenja koji GU NEAR navodi u svojem godišnjem izvješću o radu proizlazi iz studije koju je u ime GU-a NEAR proveo vanjski ugovorni suradnik, a koja je poznata kao studija o *stopi preostale pogreške*. Svrha studije bila je procijeniti stopu pogrešaka koje nisu otkrivene tijekom svih upravljačkih provjera koje je GU NEAR proveo radi sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja takvih pogrešaka u svim područjima za koja je nadležan kako bi donio zaključak o djelotvornosti tih provjera. Riječ je o važnom elementu za *izjavu o jamstvu* glavnog direktora koji se uzima u obzir pri iznošenju informacija o pravilnosti u području „vanjskog djelovanja” koje se objavljuju u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti.

9.21. Studija o stopi preostale pogreške nije *postupak izražavanja jamstva* ni oblik revizije. Sud je u prijašnjim godišnjim izvješćima³ već opisao ograničenja u vezi sa studijama koja mogu dovesti do toga da procjena stope preostale pogreške bude manja od njezine stvarne vrijednosti. Konkretnije, Sud je prethodnih godina među ostalim uočio da se izvođač može u potpunosti osloniti na rezultate ranijih aktivnosti kontrole. U slučajevima kad su takve prethodne provjere provedene na temelju *financijskog i administrativnog okvirnog sporazuma* između Europske komisije i

³ Godišnja izvješća za 2017., 2018., 2019., 2020. i 2021.

Ujedinjenih naroda izvođač nije uvijek u mogućnosti provoditi dodatno dokazno ispitivanje jer se financijskim i administrativnim okvirnim sporazumom ograničavaju prava Komisije na provjeru.

9.22. Za 2022. ukupna stopa preostale pogreške procijenjena odgovarajućom studijom za cjelokupni GU NEAR (koja se u godišnjem izvješću o radu naziva „ukupna stopa pogreške (izvedena od glavnih uprava)”) iznosila je 1,00 %, što je ispod *praga značajnosti* od 2 % koji je odredila Komisija. Uzorak za stopu preostale pogreške sastojao se od 256 transakcija na temelju ugovora zaključenih tijekom referentnog razdoblja (od rujna 2021. do kolovoza 2022.). U studiju o stopi preostale pogreške uključena je i procijenjena stopa preostale pogreške za bespovratna sredstva pod *izravnim upravljanjem* („stopa preostale pogreške za bespovratna sredstva”). Međutim, ta stopa nije uključena u izračun ukupne stope preostale pogreške za GU NEAR.

9.23. Na temelju ukupne stope preostale pogreške od 1,00 % glavni direktor utvrdio je da je financijska izloženost GU-a NEAR ispod praga značajnosti od 2 %. S obzirom na to da Sud ne raspolaže reprezentativnim uzorkom za procjenu stope pogreške za naslov 6. VFO-a „Susjedstvo i svijet”, on nije u mogućnosti provjeriti tu izjavu u odnosu na rezultate svojih revizijskih aktivnosti.

9.24. Na temelju ukupne stope preostale pogreške GU NEAR utvrdio je da rizik u trenutku zaključenja iznosi 44 milijuna eura. Zatim je unatražnim izračunom na temelju rizika u trenutku zaključenja došao do procjene rizika u trenutku plaćanja. To je podrazumijevalo pribrajanje procijenjenih budućih ispravaka koji proizlaze iz naloga za povrat u vezi s neopravdanim plaćanjima koje je GU NEAR utvrdio na temelju *ex post* provjera⁴. GU NEAR procijenio je iznos navedenih budućih ispravaka na 4,2 milijuna eura⁵. Time je za iznos rizika u trenutku plaćanja za rashode tijekom 2022. dobio brojku od 46.99 milijuna eura (0,91 %).

9.25. Nadalje, Sud je utvrdio da je procijenjeni iznos korektivnog kapaciteta GU-a NEAR za 2022. veći od njegove stvarne vrijednosti zbog neotkrivenih pogrešaka, odnosno zbog uključivanja naloga za povrat koji se odnose na neiskorišteno pretfinanciranje u izračun. Sud je revizijom obuhvatio 11 naloga za povrat sredstava i otkrio da su tri naloga, u ukupnoj vrijednosti od 0,7 milijuna eura, pogrešna.

⁴ Godišnje izvješće o radu GU-a NEAR za 2022., bilješka 6. u Prilogu 9.

⁵ *Ibid.*

Godišnje izvješće o radu GU-a INTPA

9.26. Aktivnosti koje je Sud proveo u vezi s godišnjim izvješćem o radu GU-a INTPA za 2022. подробно su opisane u godišnjem izvješću Suda o 9., 10. i 11. europskom razvojnom fondu (ERF).

Zaključak i preporuke

Zaključak

9.27. Ispitivanjem transakcija i sustava koje je Sud proveo istaknuta su četiri područja u kojima postoji prostor za poboljšanje. Iako Sud nije proveo reviziju dovoljnog broja transakcija za procjenu stope pogreške za ovaj naslov VFO-a (vidjeti odlomak [9.7.](#)), rezultati revizije koju je Sud proveo potvrđuju da je riječ o visokorizičnom području. Rezultati ispitivanja transakcija omogućavaju Sudu prikupljanje informacija za potrebe davanja opće izjave o jamstvu.

Preporuke

9.28. U [Prilogu 9.2.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe triju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2019. Komisija je dvije preporuke provela u potpunosti, a u pogledu jedne nisu poduzete nikakve mjere.

9.29. Sud smatra da je provedena 1. preporuka, u skladu s kojom je Komisija u godišnjem izvješću o radu GU-a NEAR za 2020., kao i u budućim godišnjim izvješćima o radu, trebala navesti ograničenja studije o stopi preostale pogreške. To je odraz procjene Suda prema kojoj su navedena ograničenja objavljena u godišnjem izvješću o radu za 2020. i u svim daljnjim godišnjim izvješćima o radu.

9.30. Sud smatra da je provedena 3. preporuka, u skladu s kojom su GU NEAR, GU DEVCO, GU ECHO, GU CLIMA i FPI trebali pojačati provjere utvrđivanjem i sprječavanjem pojave pogrešaka koje se ponavljaju. Navedene su glavne uprave pojačale svoje provjere i poduzele mjere za sprječavanje pojave pogrešaka koje se ponavljaju. To je uključivalo izdavanje novih smjernica za osoblje, učestalije osposobljavanje i učestalije provođenje aktivnosti podizanja svijesti vlastitog osoblja i korisnika te jačanje financijskog praćenja i kontrola.

9.31. Sud je obavio pregled i za preporuke iz svojih godišnjih izvješća za 2020. i 2021. koje su iziskivale hitno djelovanje ili čiji je ciljni rok provedbe bila 2022. Komisija je dvije preporuke provela u potpunosti, jednu u većoj mjeri, a jednu u određenoj mjeri ([Prilog 9.2.](#)).

9.32. Sud smatra da je provedena 2. preporuka iz njegova godišnjeg izvješća za 2020., u skladu s kojom je GU ECHO trebao uspostaviti postupak kojim bi se

zajamčilo da partnerske organizacije svoju raspodjelu zajedničkih troškova temelje na stvarno nastalim rashodima⁶.

9.33. Sud smatra da je provedena 3. preporuka iz njegova godišnjeg izvješća za 2020., u skladu s kojom je GU NEAR trebao uspostaviti obvezu za izvođača studije o stopi preostale pogreške da Komisiju izvijesti o slučajevima sumnje na prijevaru počinjenu na štetu proračuna EU-a koje otkrije tijekom svojeg rada u vezi sa studijom o stopi preostale pogreške. Metodologija GU-a NEAR za izračun stope preostale pogreške uključuje novi postupak kojim izvođač prijavljuje sumnje na prijevaru, seksualno iskorištavanje, zlostavljanje i uznemiravanje.

9.34. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2022. Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

Preporuka 9.1. – Potrebno je spriječiti nepravilne izmjene prijedloga u fazi sklapanja ugovora

Potrebno je pojačati kontrole kako bi se spriječile nepravilne izmjene prijedloga u fazi sklapanja ugovora pri dodjeli bespovratnih sredstava na temelju poziva na podnošenje prijedloga.

Ciljni rok provedbe: lipanj 2024.

Preporuka 9.2. – Potrebno je poduzeti korake kojima će se zajamčiti da će osoblje provesti procjenu rizika prije isplate pretfinanciranja bez bankovnog jamstva

Potrebno je provesti procjene rizika u skladu sa zahtjevima iz priručnika o postupcima kako bi se zajamčilo da se sredstva pretfinanciranja u iznosu od 60 000 eura do 300 000 eura isplaćuju bez bankovnog jamstva samo onda kad se procijenjeni da je povezani rizik nizak.

Ciljni rok provedbe: kraj 2024.

⁶ Godišnje izvješće za 2021., odlomak 8.32.

Preporuka 9.3. – Potrebno je utvrditi primjeren vremenski okvir pri izravnom angažiranju izvođača koji će provoditi provjere rashoda

Potrebno je utvrditi primjeren vremenski okvir kojim se jamči da će izvješća o provjeri rashoda koja izvođači izdaju u vezi s ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava biti dostupna prije obrade plaćanja ili poravnanja rashoda.

Ciljni rok provedbe: kraj 2025.

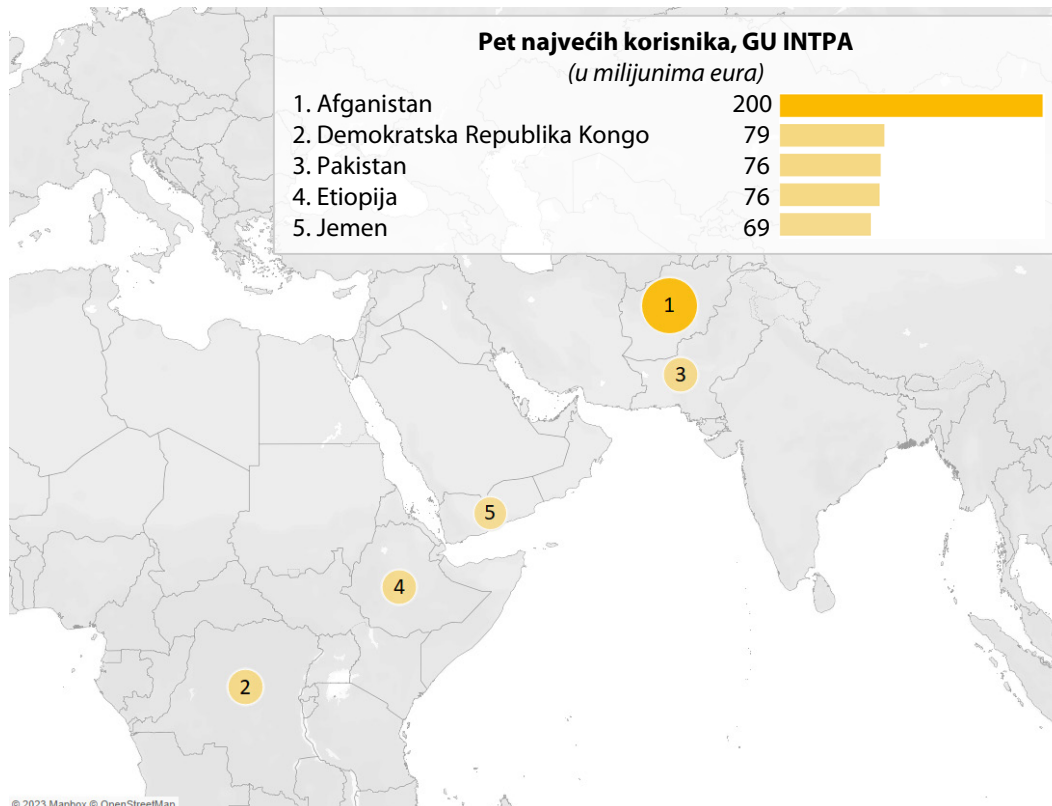
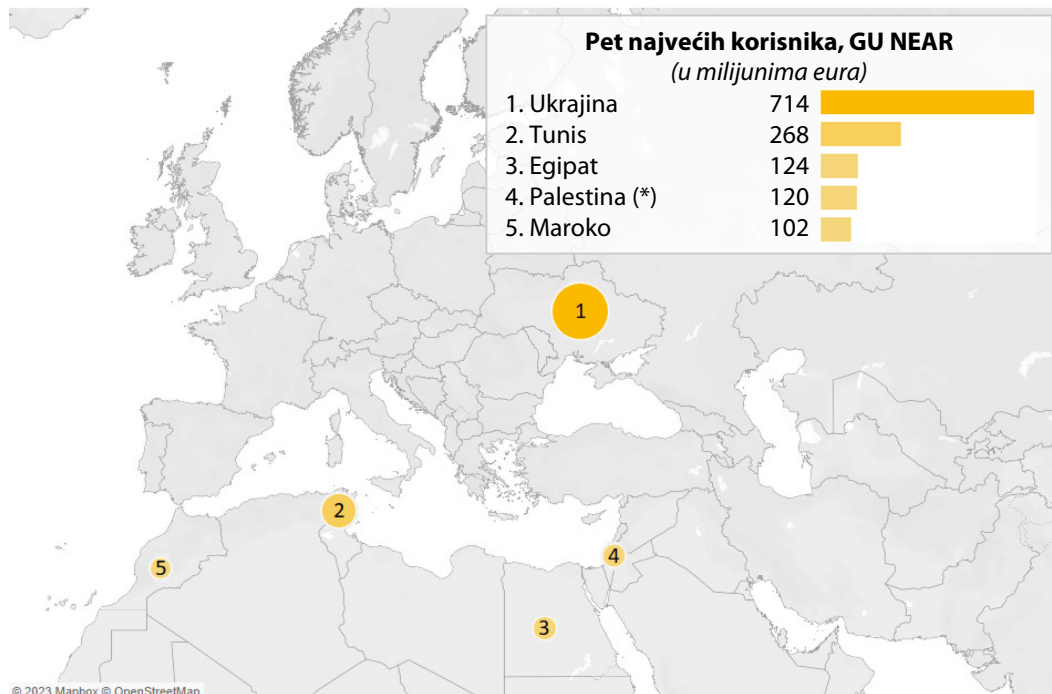
Preporuka 9.4. – Potrebno je pojačati kontrole kojima će se naloge za povrat neiskorištenog pretfinanciranja isključiti iz izračuna korektivnog kapaciteta

Potrebno je pojačati kontrole kojima će se naloge za povrat neiskorištenog pretfinanciranja isključiti iz izračuna korektivnog kapaciteta GU-a NEAR.

Ciljni rok provedbe: od godišnjeg izvješća o radu za 2023. nadalje

Prilozi

Prilog 9.1 – Plaćanja po delegacijama za GU NEAR i GU INTPA



(*) Ovaj naziv ne tumači se kao da se njime priznaje Država Palestina niti se njime dovode u pitanje pojedinačna stajališta država članica u vezi s time.

Izvor: Sud, izrađeno s pomoću alata „Tableau” pozadinski zemljovid © Mapbox i © OpenStreetMap koji ima dozvolu [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/).

Prilog 9.2 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Susjedstvo i svijet”

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2019.	Sud preporučuje GU-u NEAR sljedeće: 1. preporuka: U godišnjem izvješću o radu GU-a NEAR za 2020., kao i u njegovim budućim godišnjim izvješćima o radu, potrebno je navesti ograničenja studije o stopi preostale pogreške. Preporučeni rok provedbe: do objave sljedećeg godišnjeg izvješća o radu u 1. tromjesečju 2021.		
	Sud preporučuje GU-u NEAR sljedeće: 2. preporuka: Potrebno je povećati razinu pouzdanosti koju GU NEAR primjenjuje u svojoj metodologiji za izračun stope bespovratnih sredstava, i to na istu razinu koja se primjenjuje na ostatak statističkog skupa za stopu preostale pogreške kako bi se prikladnije uzeo u obzir veći rizik u području bespovratnih sredstava pod izravnim upravljanjem. Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.		GU NEAR nije prihvatio ovu preporuku.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
	Sud preporučuje GU-u NEAR, GU-u DEVCO, GU-u ECHO, GU-u CLIMA i FPI-ju sljedeće: 3. preporuka: Potrebno je pojačati provjere utvrđivanjem i sprječavanjem pojave pogrešaka koje se ponavljaju (npr. nepostojanje sustava za evidentiranje radnog vremena i naplata neprihvatljivog PDV-a za projekte koje financira EU). Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.		
2020.	Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće: 1. preporuka: Potrebno je poduzeti korake kako bi međunarodne organizacije Sudu omogućile potpun, neograničen i pravodoban pristup dokumentima koji su potrebni za obavljanje zadaće Suda u skladu s UFEU-om, a ne jedino u formatu samo za čitanje. Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.		Komisija je pojačala komunikaciju s međunarodnim organizacijama u pogledu pristupa Suda dokumentima. Neke organizacije Ujedinjenih naroda (UN), kao što su Međunarodna organizacija za migracije (IOM), Fond Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF), Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA) i Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP), i dalje pružaju pristup popratnoj dokumentaciji jedino u formatu samo za čitanje ili ne omogućuju pristup svoj traženoj popratnoj dokumentaciji.
	Sud preporučuje GU-u ECHO sljedeće: 2. preporuka: Potrebno je uspostaviti postupak kojim će se jamčiti da partnerske organizacije svoju raspodjelu zajedničkih troškova temelje na stvarno nastalim rashodima. Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.		

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
	Sud preporučuje GU-u NEAR sljedeće: 3. preporuka: Potrebno je uspostaviti obvezu za izvođača studije o stopi preostale pogreške da Komisiju izvjesti o slučajevima sumnje na prijevaru počinjene na štetu proračuna EU-a koje otkrije tijekom svojeg rada u vezi sa stopom preostale pogreške. Preporučeni rok provedbe: do kraja 2022.		
2021.	Sud preporučuje GU-u NEAR sljedeće: 3. preporuka: Potrebno je u godišnjem izvješću o radu za 2022. i budućim godišnjim izvješćima o radu objavljivati informacije o vrsti i vrijednosti ugovora isključenih iz statističkog skupa obuhvaćenog studijom o stopi preostale pogreške. Ciljni rok provedbe: u godišnjem izvješću o radu za 2022.		U godišnje izvješće o radu za 2022. GU NEAR uključio je informacije o vrstama ugovora koje su bile isključene iz statističkog skupa obuhvaćenog studijom o stopi preostale pogreške. Međutim, nije naveo njihovu vrijednost.

Izvor: Sud.

Poglavlje 10.

Europska javna uprava

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	10.1. – 10.2.
Kratak opis	10.3.
Opseg revizije i revizijski pristup	10.4. – 10.5.
Pravilnost transakcija	10.6. – 10.15.
Opažanja o ispitanim transakcijama	10.7. – 10.14.
Europski parlament	10.8. – 10.12.
Europska komisija	10.13.
Europska služba za vanjsko djelovanje	10.14.
Opažanja o nadzornim i kontrolnim sustavima	10.15.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	10.16.
Zaključak i preporuke	10.17. – 10.19.
Zaključak	10.17.
Preporuke	10.18. – 10.19.
Prilozi	
Prilog 10.1 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Europska javna uprava”	

Uvod

10.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 7. *VFO-a*, „Europska javna uprava”. Na [slici 10.1.](#) prikazan je pregled potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2022. po institucijama i tijelima EU-a.

Slika 10.1. – Plaćanja i revizijski statistički skup

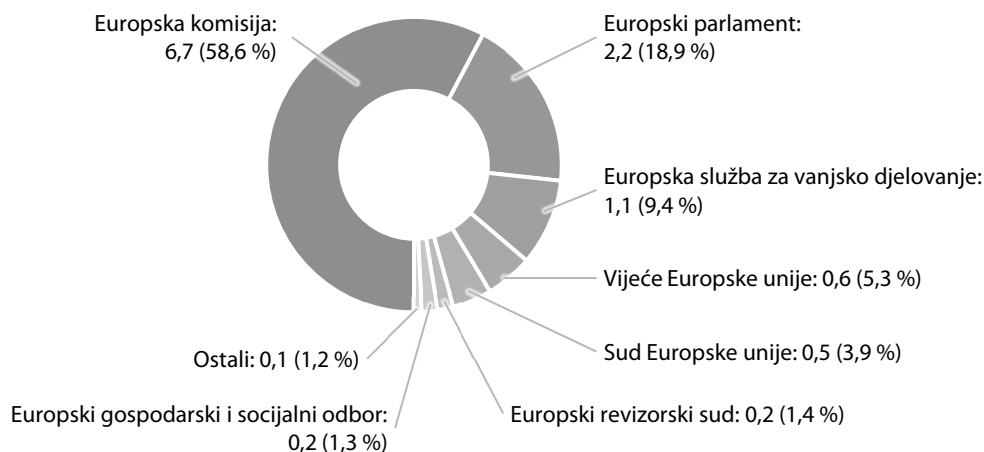


Europska javna uprava
11,6 milijardi eura (5,9 % potrošnje proračuna EU-a)



(u milijardama eura)

Detaljan prikaz plaćanja za 2022. po institucijama



Revizijski statistički skup za 2022. u usporedbi s plaćanjima

Plaćanja za 2022. – ukupno 11,6



Revizijski statistički skup za 2022. – ukupno 11,5



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (vidjeti odlomak **18. Priloga 1.1.**).

Izvor: Sud, na temelju podataka iz *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije za 2022.

10.2. Sud podnosi posebno izvješće za agencije EU-a, druga tijela EU-a i europske škole. Posebna godišnja izvješća Suda o navedenim tijelima objavljuju se na [internetskim stranicama](#) Suda. Ovlaštima Suda nije obuhvaćena financijska revizija nad Europskom središnjom bankom.

Kratak opis

10.3. Administrativni rashodi obuhvaćaju rashode za ljudske resurse, uključujući mirovine, koji su 2022. činili otprilike 70 % ukupnih rashoda, te rashode za zgrade, opremu, energiju, komunikacije i informacijsku tehnologiju. Revizije koje Sud provodi već dugi niz godina upućuju na to da je, cjelokupno gledano, riječ o niskorizičnoj potrošnji.

Opseg revizije i revizijski pristup

10.4. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno tim naslovom VFO-a za 2022. ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 60 *transakcija* koji je statistički reprezentativan za sve rashode u okviru ovog naslova VFO-a. Obuhvaćene su transakcije iz svih institucija i tijela EU-a. Cilj Suda bio je procijeniti stopu *pogreške* za ovaj naslov VFO-a i prikupiti informacije za potrebe davanja *izjave o jamstvu*;
- (b) nadzorne i kontrolne sustave Suda Europske unije (Sud EU-a), posebno provedbu standarda unutarnje kontrole, upravljanje rizicima i funkcioniranje ključnih kontrola definiranih u *Financijskoj uredbi*, uključujući *ex ante* i *ex post* kontrole plaćanja;
- (c) informacije o *pravilnosti* navedene u *godišnjim izvješćima o radu* svih institucija i tijela, uključujući glavne uprave i urede Europske komisije koji u prvom redu snose odgovornost za administrativne rashode¹, koje su potom iznesene u Komisijinu *godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti* (AMPR, od engl. Annual Management and Performance Report).

10.5. Reviziju rashoda Suda provodi vanjsko društvo². Rezultati te revizije, kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji Suda za godinu koja je završila 31. prosinca 2022., izneseni su u odlomku **10.7.**

¹ GU za ljudske resurse i sigurnost, Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu, uredi za infrastrukturu i logistiku u Bruxellesu i Luxembourg te GU za informatiku.

² ACG Auditing & Consulting Group S.r.l.

Pravilnost transakcija

10.6. Od 60 ispitanih transakcija njih 14 (23 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju pet kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da je stopa pogreške ispod *praga značajnosti*.

Opažanja o ispitanim transakcijama

10.7. Opažanja Suda koja su opisana u sljedećim odlomcima odnose se na Europski parlament, Europsku komisiju i Europsku službu za vanjsko djelovanje. Sud nije utvrdio nijedno sporno pitanje u vezi s Vijećem Europske unije, Sudom Europske unije, Europskim gospodarskim i socijalnim odborom, Europskim odborom regija, Europskim ombudsmanom i Europskim nadzornikom za zaštitu podataka. Ni vanjski revizor Suda temeljem svojeg rada nije utvrdio nijedno sporno pitanje.

Europski parlament

10.8. Od 13 transakcija za Europski parlament obuhvaćenih uzorkom koji je sastavio Sud tri su se odnosile na plaćanja klubovima zastupnika u Europskom parlamentu, a jedna na plaćanje jednoj europskoj političkoj zakladi. Sud je ispitao uzorke rashoda koje su u vezi s tim plaćanjima prijavili svaki odabrani klub zastupnika i svaka odabrana politička zaklada. U trima od navedenih četiriju transakcija Sud je utvrdio *mjerljive pogreške* u više od trećine rashoda iz uzorka (vidjeti odlomke [10.9.](#), [10.10.](#) i [10.12.](#)).

10.9. Sud je utvrdio da odredbe o *javnoj nabavi* u okviru unutarnjih pravila Europskog parlamenta³ kojima se uređuje upravljanje klubova zastupnika Europskog parlamenta *odobrenim sredstvima* i dalje nisu bile u skladu s Financijskom uredbom. Njome se propisuje primjena *otvorenih* ili *ograničenih postupaka javne nabave* za ugovore visoke vrijednosti (tj. ugovore čija je vrijednost veća od 139 000 eura). Međutim, unutarnja pravila koja je donijelo Predsjedništvo Europskog parlamenta, kojih se klubovi zastupnika moraju pridržavati, zahtijevaju primjenu *pregovaračkih postupaka javne nabave*. Navedenim se unutarnjim pravilima ograničava tržišno natjecanje jer se njima omogućuje predodabir mogućih ponuditelja za ugovore visoke vrijednosti i ne zahtijeva objava poziva na nadmetanje. Sud je u godišnjem izvješću

³ Pravilnik o korištenju odobrenim sredstvima s proračunske stavke 400., posljednji put izmijenjen 4. srpnja 2022.

za 2021.⁴ preporučio upravi Europskog parlamenta da preispita svoje smjernice o primjeni pravila o javnoj nabavi u klubovima zastupnika. Sud je također preporučio upravi Parlamenta da Uredu Parlamenta predloži preispitivanje navedenih pravila kako bi ih se bolje uskladilo s Financijskom uredbom. Rok za provođenje navedenih preporuka kraj je 2023.

10.10. Sud je usto utvrdio sljedeće:

- (a) dva od triju klubova zastupnika nisu se u potpunosti pridržavala odredaba o javnoj nabavi u okviru unutarnjih pravila Europskog parlamenta kojima se uređuje upravljanje odobrenim sredstvima⁵ jer nisu tražili dovoljno ponuda. Sud je u svojem izvješću za 2021. ukazao na isto pitanje;
- (b) u vezi s dvama rashodima iz uzorka jedan od klubova zastupnika nije imao valjane ugovore s pružateljem usluga pa Sud nije mogao provjeriti jesu li ugovorni uvjeti bili ispunjeni ni jesu li isplaćeni iznosi bili opravdani;
- (c) jedan od klubova zastupnika prijavio je *PDV za koji je moguće ostvariti povrat* u vezi s nekim od svojih prihvatljivih kupnji, ali povrat *PDV-a* kasnije nije zatražen, što je dovelo do gubitka za proračun EU-a. Isti je klub upotrijebio paušalnu stopu za nadoknadu putnih troškova osoblja prema kojoj su izračunani troškovi procijenjeni većima od stvarnih. Sud usto smatra da je navedeni klub platio usluge i nadoknadio troškove koji nisu izričito navedeni u potpisanom ugovoru.

10.11. Sud je također utvrdio i više slučajeva neusklađenosti s postupcima javne nabave za klubove zastupnika koji nisu imali izravan financijski učinak na proračun EU-a. To uključuje slučajeve u kojima klubovi zastupnika nisu na odgovarajući način dokumentirali kriterije kojima su se koristili za dodjelu ugovora, nisu pripremili izvješća o evaluaciji kojima bi se opravdala odluka o dodjeli ili su se koristili diskriminirajućim kriterijima odabira koji su mogli ograničiti tržišno natjecanje. Cjelokupno gledano, revizijom koju je Sud obavio utvrđeni su znatni nedostaci u postupcima javne nabave za transakcije koje je Sud ispitao u vezi s klubovima zastupnika.

10.12. Sud je upozorio na mjerljivu pogrešku u vezi s plaćanjem jednoj europskoj političkoj zakladi. Za jedan je račun dvaput zatražen povrat troškova, koji su na temelju njega spomenutoj zakladi kasnije nadoknađeni, što upućuje na nedostatke u sustavu

⁴ Vidjeti [godišnje izvješće za 2021.](#), odlomak 9.8. i preporuka 9.1.

⁵ Pravilnik o korištenju odobrenim sredstvima s proračunske stavke 400., posljednji put izmijenjen 4. srpnja 2022.

unutarnje kontrole. Također, neke od pribavljenih usluga nisu bile obuhvaćene valjanim ugovorom s pružateljem usluga.

Europska komisija

10.13. Sud nije utvrdio nikakve mjerljive pogreške u plaćanjima Komisije, ali od ukupno osam isplata mirovina obuhvaćenih revizijom za njih dvije nisu postojale nedavne potvrde o životu u dokumentaciji o mirovini. Te su potvrde potrebne kako bi se potvrdio aktivan status prava na mirovinu i druge doplatke. Komisija je navedene potvrde o životu pribavila nakon revizije koju je proveo Sud.

Europska služba za vanjsko djelovanje

10.14. Sud je utvrdio dvije mjerljive pogreške u plaćanjima koja je izvršila Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD). Prva se odnosila na nepostojanje valjanog temeljnog ugovora za sigurnosne usluge koje je pribavila jedna delegacija EU-a. Druga se odnosila na dječje doplatke koje je jedan član osoblja primao iz drugih izvora, a koji mu se nisu odbijali od plaće. Sud je prošle godine⁶ utvrdio slične pogreške u pogledu obiteljskih doplata koje isplaćuje Komisija, kao i u pogledu nepostojanja valjanog ugovora za usluge koje je pribavila druga delegacija EU-a.

Opažanja o nadzornim i kontrolnim sustavima

10.15. U nadzornim i kontrolnim sustavima koje je Sud ispitao na razini Suda Europske unije nisu utvrđena nikakva bitna sporna pitanja (vidjeti odlomak [10.7.](#)).

⁶ Vidjeti odlomak 9.11. [godišnjeg izvješća za 2021.](#)

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

10.16. U godišnjim izvješćima o radu koja je Sud pregledao nisu utvrđene značajne stope pogreške, što je u skladu s revizijskim nalazima Suda (vidjeti odlomak [10.6.](#)).

Zaključak i preporuke

Zaključak

10.17. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da stopa pogreške u rashodima u području „Europska javna uprava” nije bila značajna.

Preporuke

10.18. U *Prilogu 10.1.* prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuke koju je Sud iznio Europskom gospodarskom i socijalnom odboru u svojem godišnjem izvješću za 2019. Sud smatra da je ta preporuka provedena u određenoj mjeri.

10.19. Na temelju revizijskih aktivnosti Sud preporučuje sljedeće:

Preporuka 10.1. – Europski parlament

Uprava Europskog parlamenta trebala bi ojačati svoju kontrolu načina na koji europski klubovi zastupnika izvršavaju odobrena proračunska sredstva i predložiti Uredu parlamenta mjere kojima će se od klubova zastupnika zahtijevati da djelotvorno primjenjuju unutarnja pravila i jamče usklađenost s postupcima javne nabave (vidjeti odlomke *10.10.* – *10.11.*).

Ciljni rok provedbe: do kraja 2024.

Prilozi

Prilog 10.1 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Europska javna uprava”

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2019.	Sud preporučuje sljedeće: 1. preporuka: Europski gospodarski i socijalni odbor trebao bi provesti politiku u vezi s osjetljivim radnim mjestima, oslanjajući se na sveobuhvatnu procjenu rizika koja dovodi do utvrđivanja kontrola za ublažavanje rizika u kojima se uzimaju u obzir veličina Odbora i narav njegova rada.		Odbor je u međuvremenu poduzeo određene mjere i planira ažurirati svoju politiku o mobilnosti osoblja.

Izvor: Godišnje izvješće za 2019.

Poglavlje 11.

Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF)

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	11.1. – 11.18.
Kratak opis	11.2. – 11.15.
Ciljevi politike	11.2. – 11.3.
Upravljački i kontrolni okvir za RRF	11.4. – 11.15.
Opseg revizije i revizijski pristup	11.16. – 11.18.
Pravilnost transakcija	11.19. – 11.37.
Za model potrošnje u okviru RRF-a potreban je drugačiji opseg revizije	11.20. – 11.21.
Dostizanje ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti u nezadovoljavajućoj mjeri	11.22. – 11.23.
Mjere započete prije razdoblja prihvatljivosti ili zamjena stalnih nacionalnih proračunskih rashoda sredstvima u okviru RRF-a	11.24. – 11.26.
Dvostruko financiranje	11.27. – 11.30.
Obrat u pogledu mjere	11.31. – 11.33.
Ostala pitanja koja proizlaze iz ispitivanja pravilnosti transakcija koje je obavio Sud	11.34. – 11.37.
Procjena odabranih sustava praćenja i kontrole koju je proveo Sud	11.38. – 11.55.
Komisijinim <i>ex ante</i> procjenama nije sustavno obuhvaćeno ispunjavanje svih uvjeta prihvatljivosti	11.39. – 11.41.
Komisijine <i>ex post</i> revizije ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ne iskorištavaju se u potpunosti	11.42. – 11.46.
Nedostatci u vezi s uspostavom i funkcioniranjem sustava država članica i dalje su prisutni	11.47. – 11.55.
Godišnja izvješća o radu i godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti	11.56. – 11.62.

Zaključci i preporuke 11.63. – 11.65.

Zaključci 11.63. – 11.64.

Preporuke 11.65.

Prilozi

Prilog 11.1 – Revizijski pristup i metodologija

Prilog 11.2 – Rezultati revizije pravilnosti transakcija

Prilog 11.3 – Praćenje provedbe prethodnih preporuka

Uvod

11.1. Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*) uveden je [Uredbom \(EU\) 2021/241](#) („Uredba”), koja je stupila na snagu 19. veljače 2021. Primjenom RRF-a pruža se potpora reformama i ulagačkim projektima u državama članicama čije razdoblje provedbe traje od početka pandemije u veljači 2020. do 31. prosinca 2026. U okviru RRF-a stavlja se na raspolaganje iznos od 723,8 milijardi eura (u trenutačnim cijenama), od čega 385,8 milijardi eura u obliku zajmova i 338 milijardi eura u obliku bespovratnih financijskih doprinosa (*bespovratna sredstva*).

Kratak opis

Ciljevi politike

11.2. Glavni je cilj RRF-a ublažiti gospodarske i društvene posljedice pandemije bolesti COVID-19 te istovremeno učiniti gospodarstva država članica otpornijima i spremnijima na buduće izazove, što uključuje ubrzanje njihove zelene i digitalne tranzicije. Države članice mogu se koristiti RRF-om u šest područja politika (vidjeti [sliku 11.1.](#)).

Slika 11.1. – Područja politika obuhvaćena RRF-om (šest stupova)



Izvor: Sud.

11.3. Komisija je u svibnju 2022. predstavila plan *REPowerEU*, odgovor EU-a na globalne poremećaje na energetske tržištu uzrokovane ruskim ratnom agresijom na Ukrajinu. Njegov je glavni cilj okončati ovisnost EU-a o ruskim fosilnim gorivima preobrazbom energetske sustava EU-a. U veljači 2023. Europski parlament i Vijeće usvojili su izmjene Uredbe o RRF-u kojima se državama članicama dopušta da u svoje planove za oporavak i otpornost uključe posebno poglavlje posvećeno planu *REPowerEU*. Navedeni planovi obuhvaćaju nove reforme i ulaganja, koji počinju od 1. veljače 2022., kojima se doprinosi ciljevima plana *REPowerEU*¹.

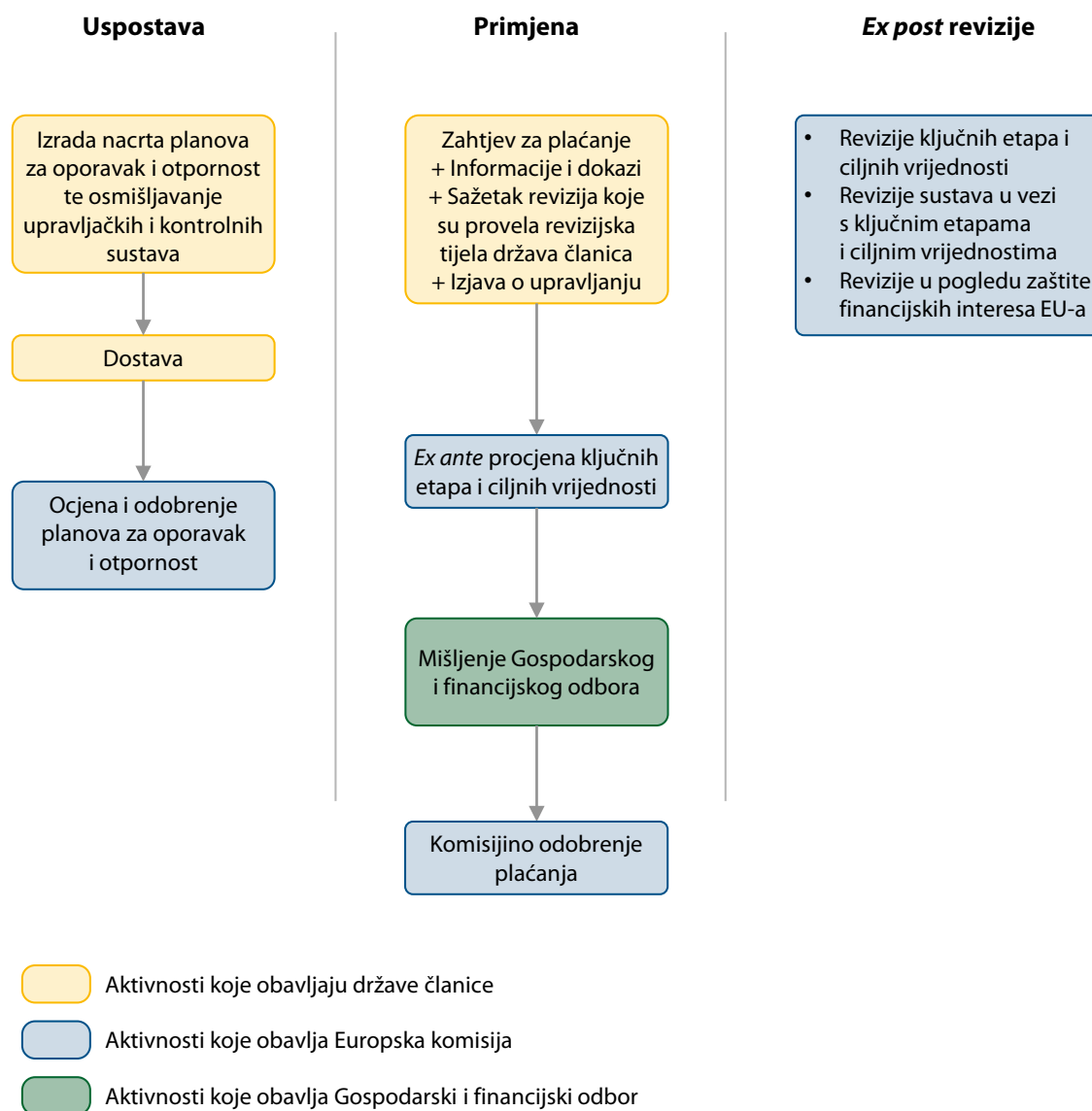
Upravljački i kontrolni okvir za RRF

11.4. RRF se primjenjuje u okviru *izravnog upravljanja* Komisije. Ta vrsta upravljanja znači da je Komisija izravno odgovorna za provedbu određenog *programa*.

¹ Uredba (EU) 2023/435.

11.5. Uredbom se utvrđuju uloge i odgovornosti Komisije i država članica u vezi s upravljanjem RRF-om i njegovom kontrolom pri ocjenjivanju planova za oporavak i otpornost („uspostava”), odobravanju zahtjeva za plaćanje („primjena”) i provođenju provjera nakon izvršenja plaćanja („*ex post* revizije”) (vidjeti [sliku 11.2.](#)).

Slika 11.2. – Upravljački i kontrolni okvir za RRF



Izvor: Sud.

Uspostava

11.6. Države članice morale su izraditi svoje planove za oporavak i otpornost te osmisliti odgovarajuće upravljačke i kontrolne sustave. Planovi za oporavak i otpornost trebali bi sadržavati usklađeni paket javnih ulaganja i reformi („mjere”) podijeljenih u sastavnice. Države članice moraju utvrditi ključne etape i/ili ciljne vrijednosti za svaku mjeru i ciljnu vrijednost te, kad je riječ o ciljnim vrijednostima, dostaviti pojedinosti o povezanoj polaznoj vrijednosti.

11.7. Također moraju uspostaviti sustav za prikupljanje podataka o *krajnjim primateljima* financijskih sredstava i zajamčiti pristup tim podacima². Mogu se koristiti postojećim nacionalnim upravljačkim i kontrolnim sustavima ili drugim sustavima koji se upotrebljavaju u povezane svrhe, kao što su sustavi za upravljanje drugim fondovima EU-a. U tu se svrhu države članice mogu koristiti i Komisijinim alatom za rudarenje podataka i utvrđivanje stupnja rizika. U planovima za oporavak i otpornost država članica moraju se podrobno opisati različita uključena nacionalna tijela.

11.8. Komisija prije izvršenja bilo kojeg plaćanja ocjenjuje relevantnost, *djelotvornost*, *učinkovitost* i koherentnost planova za oporavak i otpornost koje su dostavile države članice. U okviru tog ocjenjivanja provodi se i provjera primjerenosti kontrolnih sustava u državama članicama kako su predstavljene u njihovim planovima za oporavak i otpornost. Vijeće donosi pozitivne ocjene planova na temelju prijedloga Komisije.

Primjena

11.9. Nakon što Vijeće odobri njihov plan za oporavak i otpornost, države članice mogu zatražiti pretfinanciranje u iznosu do 13 % financijskog doprinosa. Pretfinanciranje se nakon toga poravnava razmjerno naknadnim plaćanjima. Do kraja 2022. Vijeće je odobrilo planove za oporavak i otpornost svih 27 država članica, a 21 država članica primila je pretfinanciranje. Države članice Komisiji su podnijele 27 zahtjeva za plaćanje, a Komisija je izvršila 14 plaćanja (jedno 2021. i trinaest 2022.) (vidjeti [tablicu 11.1.](#)).

² Uredba (EU) 2021/241, članak 22. stavak 2. točka (d).

Tablica 11.1. – Isplate bespovratnih sredstava u okviru RRF-a po državi članici do 31. prosinca 2022.

(u milijunima
eura)

Država članica	2021.			2022.		
	Pretfinanciranje	Plaćanje	Poravnanje	Pretfinanciranje	Plaćanje	Poravnanje
Belgija	770					
Bugarska					1 369	
Češka	915					
Danska	202					
Njemačka	2 250					
Estonija	126					
Irska						
Grčka	3 965				1 718	257
Španjolska	9 037	10 000	1 494		12 000	1 793
Francuska	5 118				7 400	1 106
Hrvatska	818				1 400	209
Italija	24 893				20 000	2 989
Cipar	157				85	13
Latvija	237				201	30
Litva	289					
Luksemburg	12					
Mađarska						
Malta	41					
Nizozemska						
Austrija	450					
Poljska						
Portugal	2 159				553	83
Rumunjska	3 794				1 772	265
Slovenija	231					
Slovačka	823				399	60
Finska				271		
Švedska						
Ukupno	56 286	10 000	1 494	271	46 897	6 803

Izvor: Sud.

11.10. Države članice uz svaki zahtjev za plaćanje moraju dostaviti sljedeće:

- (a) informacije i dokaze kojima se potvrđuje da su ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u prilogima provedbenoj odluci Vijeća dostignute u zadovoljavajućoj mjeri;
- (b) sažetak revizija koje su provela relevantna tijela država članica, uključujući pojedinosti u vezi sa svim utvrđenim nedostacima i svim poduzetim korektivnim mjerama³;
- (c) izjavu o upravljanju⁴ kojom se izjavljuje sljedeće:
 - (i) da su sredstva iskorištena za predviđenu namjenu;
 - (ii) da su podatci podneseni uz zahtjev za plaćanje potpuni, točni i pouzdani; i
 - (iii) da se uspostavljenim kontrolnim sustavima pruža potrebno jamstvo da se financijskim sredstvima upravlja u skladu sa svim primjenjivim pravilima, a osobito s pravilima o izbjegavanju sukoba interesa, sprječavanju *prijevare*, korupcije i dvostrukog financiranja.

11.11. Kao uvjet za primanje isplata u okviru RRF-a države članice moraju u zadovoljavajućoj mjeri dostići ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u provedbenim odlukama Vijeća kojima su odobreni njihovi planovi za oporavak i otpornost. Preostalim uvjetima nalaže se da u pogledu ciljnih vrijednosti i ključnih etapa koje je država članica ranije dostigla u zadovoljavajućoj mjeri ne bi smjelo biti obrata te da ne smije doći do kršenja načela dvostrukog financiranja. Uvjeti prihvatljivosti utvrđeni u [Uredbi](#) uključuju poštovanje razdoblja prihvatljivosti te načela „ne nanosi bitnu štetu” i nezamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda.

11.12. U okviru preliminarnih procjena Komisija procjenjuje jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti povezane sa zahtjevom za plaćanje dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Na temelju tih aktivnosti Komisija svoju preliminarnu procjenu podnosi na očitovanje mišljenja Gospodarskom i financijskom odboru i donosi konačnu odluku o tome hoće li odobriti isplatu sredstava. Donošenje te odluke nadzire odbor sastavljen od stručnjaka iz država članica.

³ *Ibid.*, članak 22 stavak 2. točka (c).

⁴ *Ibid.*

11.13. Ako Komisija tijekom preliminarne procjene zaključi da određena ključna etapa ili ciljna vrijednost nije dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri, plaćanje financijskog doprinosa, u cijelosti ili djelomično, trebalo bi se obustaviti na najviše šest mjeseci. Obustave se mogu ukinuti samo ako države članice Komisiji dostave dokaze o dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri. Ako se to ne dogodi u roku od šest mjeseci, Komisija je dužna razmjerno smanjiti iznos financijskog doprinosa⁵.

***ex post* revizije**

11.14. Nakon izvršenja plaćanja Komisija provodi dopunske *ex post* revizije ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Također provodi povezane revizije sustava i revizije usmjerene na zaštitu financijskih interesa EU-a.

11.15. Komisija može povratiti isplaćene iznose (smanjenjem razine potpore ili povratom već isplaćenih financijskih sredstava) ako u okviru *ex post* revizija utvrdi da je došlo do sljedećeg:

- (a) ozbiljnih nepravilnosti koje utječu na financijske interese EU-a, a koje država članica nije ispravila; ili
- (b) ozbiljnih povreda uvjeta utvrđenih u sporazumima o bespovratnim sredstvima ili zajmu⁶.

Opseg revizije i revizijski pristup

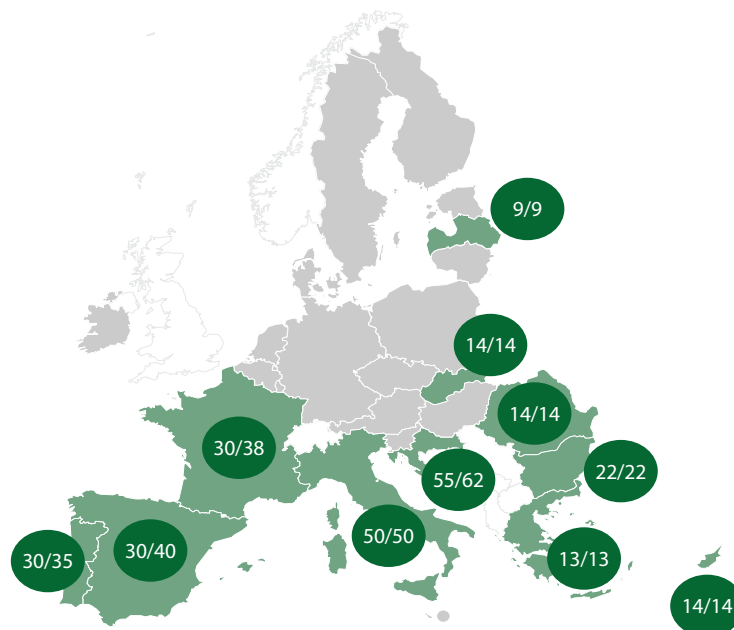
11.16. Cilj revizije koju je Sud proveo bio je doprinijeti izjavi o jamstvu i pružiti osnovu za mišljenje Suda o pravilnosti rashoda u okviru RRF-a za 2022.

11.17. Revizijski statistički skup Suda za 2022. iznosio je 53,7 milijardi eura i obuhvaćao je svih 13 isplata bespovratnih sredstava u iznosu od 46,9 milijardi eura i *poravnanje* povezanog pretfinanciranja u iznosu od 6,8 milijardi eura (vidjeti [tablicu 11.1.](#)). Navedenih 13 isplata bespovratnih sredstava i obračuni pretfinanciranja („rashodi u okviru RRF-a”) izvršeni su u korist 11 država članica i odnose se na dostizanje 274 ključne etape i 37 ciljnih vrijednosti (vidjeti [sliku 11.3.](#)). Revizijom koju je proveo Sud nije obuhvaćen dio RRF-a koji se odnosi na zajmove.

⁵ *Ibid.*, članak 24 stavci od 6. do 8.

⁶ *Ibid.*, članak 22 stavak 5.

Slika 11.3. – Ključne etape i ciljne vrijednosti obuhvaćene revizijom te ukupne ključne etape i ciljne vrijednosti na kojima se temelje isplate bespovratnih sredstava u okviru RRF-a za 2022.



Država članica	Broj ključnih etapa obuhvaćenih revizijom	Broj ciljnih vrijednosti obuhvaćenih revizijom	Ukupni broj ključnih etapa	Ukupni broj ciljnih vrijednosti
Španjolska	21	9	31	9
Italija (*)	48	2	48	2
Francuska	16	14	24	14
Rumunjska	12	2	12	2
Grčka	13	0	13	0
Bugarska	21	1	21	1
Hrvatska (*)	50	5	57	5
Portugal	26	4	31	4
Slovačka	14	0	14	0
Latvija	9	0	9	0
Cipar	14	0	14	0
Ukupno	244	37	274	37

(*) Italija i Hrvatska tijekom 2022. primile su po dvije isplate.

Izvor: Sud.

11.18. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u *Prilogu 11.1.* Sud je u vezi sa svojim mišljenjem o pravilnosti rashoda u okviru RRF-a za 2022. ispitao sljedeće:

- (a) jesu li 244 od 274 ključne etape i svih 37 ciljnih vrijednosti uključenih u 13 isplata bespovratnih sredstava izvršenih 2022. dostignute u zadovoljavajućoj mjeri;
- (b) 20 ciljnih vrijednosti u okviru terenskih provjera u pet država članica (Španjolskoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Italiji i Rumunjskoj);
- (c) jesu li dostignute ključne etape i ciljne vrijednosti povezane s revizijskim i kontrolnim sustavima država članica, uključujući sustave za prikupljanje podataka o krajnjim primateljima;
- (d) Komisijine preliminarne procjene 281 ključne etape i ciljne vrijednosti kako bi utvrdio je li procjena pravilno dokumentirana, obuhvaća li sve potrebne elemente ključne etape ili ciljne vrijednosti, temelji li se na dostatnim i primjerenim revizijskim dokazima i donosi li zaključak o zadovoljavajućem dostizanju ključne etape ili ciljne vrijednosti koji je u skladu s navedenim dokazima;
- (e) pet *ex post revizija* koje je provela Komisija (za Španjolsku, Francusku, Hrvatsku, Italiju i Portugal) kako bi procijenio jesu li one djelotvorno provedene u svrhu pružanja dodatne razine jamstva u odnosu na preliminarne procjene;
- (f) izvješćivanje GU-a ECFIN o pravilnosti rashoda u okviru RRF-a za 2022. u njegovu *godišnjem izvješću o radu* i način na koji su predmetne informacije prikazane u *godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovoj uspješnosti (AMPR)*.

Pravilnost transakcija

11.19. Sud je utvrdio da su u slučaju 15 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti od njih 281 postojala pitanja u vezi s pravilnošću (vidjeti [Prilog 11.2.](#)). Ona su se odnosila na 11 plaćanja u okviru RRF-a (i povezana poravnavanja pretfinanciranja) od njih ukupno 13. Ključne etape i ciljne vrijednosti u vezi s kojima su bila prisutna navedena pitanja nisu bile dostignute u zadovoljavajućoj mjeri ili nisu ispunjavale uvjete prihvatljivosti. S obzirom na prirodu modela potrošnje u okviru RRF-a i s obzirom na to da se Komisijina metodologija za obustavu plaćanja⁷ oslanja na više prosudbi koje je potrebno donijeti, što za posljedicu može imati postojanje različitih tumačenja, Sud ne navodi stopu *pogreške* usporedivu sa stopama za druga rashodovna područja EU-a (vidjeti [Prilog 11.1.](#)). Uzimajući u obzir ta ograničenja, Sud procjenjuje da je minimalni financijski učinak nalaza koje iznosi bio blizu *praga značajnosti* koji primjenjuje. Na [slici 11.4.](#) nalazi se podroban prikaz nalaza Suda.

Slika 11.4. – Podroban prikaz nalaza



Izvor: Sud.

Za model potrošnje u okviru RRF-a potreban je drugačiji opseg revizije

11.20. Model potrošnje u okviru RRF-a temelji se na „financiranju koje nije povezano s troškovima” čiji su korisnici države članice. Za razliku od financiranja koje se temelji na nadoknadi nastalih troškova i/ili ispunjavanju uvjeta prihvatljivosti⁸ navedeno financiranje uvjetovano je postizanjem *rezultata* koji se mjere na temelju

⁷ Prilog 2. KOMUNIKACIJI KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU „Dvije godine Mehanizma za oporavak i otpornost – Jedinstveni instrument u središtu zelene i digitalne transformacije EU-a” ([COM\(2023\) 99](#)).

⁸ [Financijska uredba](#), članak 125. stavak 1. točka (a) podtočka (ii).

unaprijed utvrđenih ključnih etapa ili pokazatelja *uspješnosti* ili na temelju ispunjavanja uvjeta. Stoga je dostizanje unaprijed definiranih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti glavni uvjet za plaćanje u okviru RRF-a. Pojedinačni obroci za države članice ne temelje se ni na procijenjenom trošku relevantnih ulaganja ili reformi ni na stvarnim rashodima krajnjih primatelja. U skladu s Uredbom države članice nisu obvezne uz svoj zahtjev za plaćanje dostaviti informacije o iznosu sredstava u okviru RRF-a koji su primili krajnji primatelji ni o rashodima nastalima pri provedbi ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

11.21. Budući da su ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene na razini država članica, revizija koju je Sud obavio u vezi s pravilnošću *transakcija* u okviru RRF-a povezanih s računovodstvenom dokumentacijom EU-a, tj. isplata bespovratnih sredstava u okviru RRF-a državama članicama, uglavnom je usmjerena na to jesu li ispunjeni relevantni uvjeti plaćanja i prihvatljivosti⁹. Budući da usklađenost rashoda krajnjih primatelja s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima nije uvjet za plaćanja u okviru RRF-a, u reviziju pravilnosti koju je proveo Sud nije uključena sustavna procjena u tom pogledu.

Dostizanje ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti u nezadovoljavajućoj mjeri

11.22. Uredbom se ne utvrđuju dodatni kriteriji za tumačenje pojma „zadovoljavajuće” te se stoga Komisiji ostavlja velika sloboda pri tumačenju. Komisija je 21. veljače 2023. objavila komunikaciju u kojoj je predstavila okvir za procjenu zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti¹⁰. „Zadovoljavajuće” dostizanje znači da su, uz iznimku minimalnih odstupanja, odgovarajući zahtjevi ispunjeni. Nezadovoljavajuće dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti znači da postoji rizik od toga da se ciljevi relevantne reforme ili relevantnog ulaganja neće u potpunosti ostvariti (vidjeti odlomak (10). *Priloga 11.1.*).

11.23. Provjerama koje je obavio Sud utvrđeno je osam ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u okviru osam plaćanja u slučaju kojih prema zaključku Suda zahtjevi nisu bili ispunjeni u zadovoljavajućoj mjeri. Sud je utvrdio da nisu postignuti svi elementi potrebni za dostizanje ključne etape ili ciljne vrijednosti te da se ti elementi ne mogu smatrati minimalnim odstupanjem (vidjeti primjer u *okviru 11.1.*).

⁹ Uredba (EU) 2021/241, članak 5., članak 9., članak 17. stavak 2. i članak 24. stavak 3.

¹⁰ COM(2023) 99, Prilog 1.

Okvir 11.1.

Primjeri ključnih etapa koje nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri

Ključna etapa za Grčku 42. – „Mjesta za punjenje električnih vozila – Stupanje pravnog okvira na snagu”

Opis ključne etape u provedbenoj odluci Vijeća za Grčku:

„Stupanje na snagu svih ministarskih odluka predviđenih zakonom 4710/2020 koje su potpisali ministar okoliša i energetike, ministar infrastrukture i prometa, ministar unutarnjih poslova i ministar financija, kojima se organizira tržište električnih vozila, s fokusom na tržište usluga punjenja, i kojima se dodjeljuje porezne poticaje za kupnju električnih vozila i postavljanje infrastrukture za punjenje električnih vozila.”

Primarnim zakonodavstvom predviđeno je stupanje na snagu dvanaest ministarskih odluka koje su potrebne za organizaciju tržišta električnih vozila. Sud je utvrdio da ključna etapa nije bila dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri jer tri ministarske odluke (kazne za tržišne aktere, zahtjevi za mjesta za punjenje u tradicionalnim naseljima i osposobljavanje tehničara za električna vozila) nisu bile stupile na snagu u trenutku isplate.

Ključna etapa 142. za Rumunjsku – „Radna skupina za provedbu i praćenje reformi i ulaganja u području digitalne transformacije osnovana je i operativna”

Opis ključne etape u provedbenoj odluci Vijeća za Rumunjsku:

„Operacionalizacija privremene radne skupine za digitalnu transformaciju koja će tijekom razdoblja provedbe plana za oporavak i otpornost uključivati 17 visokospecijaliziranih ugovornih radnih mjesta na kojima će se zapošljavati stručnjaci iz područja digitalnih tehnologija i upravljanja projektima. Glavne su zadaće ovog odjela [...]”.

Sud je utvrdio da su na datum podnošenja zahtjeva za plaćanje (31. svibnja 2022.) ugovori o radu bili potpisani za samo četiri člana radne skupine od njih 17. U trenutku Komisijina plaćanja 24. listopada 2022. samo je 11 članova bilo zaposleno kako je predviđeno u provedbenoj odluci Vijeća. Osim toga, u skladu s ciljevima u okviru ključne etape i u svrhu postizanja njihove primjenjivosti u praksi, u opisima poslova trebalo je naznačiti da se zahtijeva profesionalno iskustvo ili obrazovanje u području digitalnih tehnologija i upravljanja projektima. Sud je utvrdio da taj zahtjev nije bio ispunjen u četirima slučajevima, što znači da ključna etapa nije bila dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri u trenutku izvršenja plaćanja.

Mjere započete prije razdoblja prihvatljivosti ili zamjena stalnih nacionalnih proračunskih rashoda sredstvima u okviru RRF-a

11.24. Uredbom su propisani uvjeti prihvatljivosti kojima se utvrđuje vremenski okvir i priroda mjera prihvatljivih u okviru RRF-a. To se posebice odnosi na sljedeće:

- (a) samo mjere koje su započete nakon 1. veljače 2020. prihvatljive su za financiranje sredstvima u okviru RRF-a¹¹;
- (b) također, sredstvima u okviru RRF-a ne bi se smjelo zamjenjivati stalne nacionalne proračunske rashode, osim onda kad za to postoji opravdan razlog¹².

11.25. To znači da bi se sredstvima u okviru RRF-a trebalo financirati samo one mjere koje su po svojoj prirodi jednokratne i koje se provode unutar razdoblja prihvatljivosti. Primjerice, troškovi osoblja i operativni troškovi vladinih subjekata ne bi se smjeli podmirivati sredstvima u okviru RRF-a jer je riječ o stalnim nacionalnim proračunskim rashodima. S druge strane, sredstvima u okviru RRF-a mogu se financirati vladina javna ulaganja kao što su izgradnja bolnica ili ugradnja solarnih ploča pod uvjetom da su navedena ulaganja započeta nakon 1. veljače 2020.

11.26. U vezi s jednim plaćanjem Sud je utvrdio da su dvije ciljne vrijednosti za ulaganja bile nastavak već postojećih projekata koji su započeti prije veljače 2020. U vezi s jednim drugim plaćanjem Sud je utvrdio da su tri ciljne vrijednosti za reforme bile zamjena za stalne nacionalne proračunske rashode (vidjeti primjer u [okviru 11.2.](#)).

¹¹ Uredba (EU) 2021/241, članak 17. stavak 2.

¹² *Ibid.*, članak 5 stavak 1.

Okvir 11.2.

Primjer financiranja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda sredstvima u okviru RRF-a

Ciljna vrijednost 384. za Španjolsku – „Model suradnje – izvješća o transparentnosti”

Opis ciljne vrijednosti u provedbenoj odluci Vijeća za Španjolsku:

„Porezna agencija tijekom 2021. provodi projekt u okviru kojeg se multinacionalna poduzeća potiče na objavljivanje informacija o njihovom poslovanju. Objavljivanje tih informacija može imati posljedice na oporezivanje tih poduzeća. Ciljna vrijednost projekta podnošenje je 20 izvješća o transparentnosti tijekom 2021.”

Sud je utvrdio da je mjera bila stalna aktivnost koja se financirala sredstvima iz državnog proračuna od 2017., kad su podnesena prva izvješća o transparentnosti za fiskalnu godinu 2016. Od 2017. broj podnesenih izvješća o transparentnosti uvijek je bio veći od 20 te je 2020. dosegnuta brojka od 38 izvješća. Budući da je država članica primila sredstva u okviru RRF-a za dostizanje te ciljne vrijednosti, Sud smatra da je riječ o zamjenjivanju stalnih nacionalnih proračunskih rashoda.

Dvostruko financiranje

11.27. Izbjegavanje dvostrukog financiranja načelo je prihvatljivosti za rashode EU-a¹³. U skladu s tim načelom kombiniranje financijskih sredstava iz različitih instrumenata EU-a u jednom projektu moguće je pod uvjetom da se isti trošak ne financira dvaput iz različitih tokova financiranja EU-a.

11.28. Uredbom o RRF-u izričito se zabranjuje dvostruko financiranje istih troškova sredstvima u okviru RRF-a i sredstvima iz drugih fondova EU-a¹⁴. Štoviše, Uredbom je propisano da države članice moraju podnijeti procjenu troška reformi i ulaganja obuhvaćenih planovima¹⁵.

11.29. Iako se plaćanja u okviru RRF-a izvršavaju nakon što se ključne etape i ciljne vrijednosti dostignu u zadovoljavajućoj mjeri, što znači da nije riječ o financijskom instrumentu koji se temelji na troškovima, države članice podnijele su procjene troška

¹³ Financijska uredba, članak 191. stavak 3.

¹⁴ Uredba (EU) 2021/241, članak 9.

¹⁵ *Ibid.*, članak 18. stavak 4. točka (k).

za mjere u okviru planova za oporavak i otpornost. Na temelju tih procjena troška Komisija je procijenila vjerodostojnost ukupnog iznosa sredstava u okviru RRF-a po državi članici. Određene su mjere države članice vodile kao mjere koje ne iziskuju nikakve troškove. Međutim, to ne znači da je za te mjere moguće isključiti mogućnost dvostrukog financiranja sredstvima iz drugih fondova EU-a jer se sredstva u okviru RRF-a isplaćuju onda kada se ključne etape i ciljne vrijednosti dostignu u zadovoljavajućoj mjeri. U osnovi je riječ o tome da se isto postignuće ne može dvaput financirati sredstvima iz proračuna EU-a, bilo u okviru financijskog instrumenta koji se temelji na troškovima bilo u okviru financijskog instrumenta koji se ne temelji na troškovima.

11.30. Sud je utvrdio jedan slučaj dvostrukog financiranja u Slovačkoj. Ključna etapa sastojala se od uspostave plana ulaganja za projekte željezničke infrastrukture. Sud je utvrdio da se plan ulaganja za tu ključnu etapu financirao sredstvima iz Europskog socijalnog fonda. Iako je ključna etapa bila dio mjere za koju se prema procjeni nisu očekivali nikakvi troškovi, Sud smatra da je riječ o dvostrukom financiranju jer je ključna etapa dostignuta s pomoću potpore iz Europskog socijalnog fonda te je država članica ujedno primila sredstva u okviru RRF-a nakon dostizanja navedene ključne etape.

Obrat u pogledu mjere

11.31. U skladu s Uredbom u pogledu mjera koje se odnose na ranije dostignute ključne etape i ciljne vrijednosti ne smije doći do obrata („preokretanja”)¹⁶. Države članice dužne su potvrditi da je to zaista slučaj u izjavi o upravljanju priloženoj zahtjevu za plaćanje.

11.32. Sud je u [tematskom izvješću](#) o Komisijinu kontrolnom sustavu za RRF¹⁷ istaknuo nepostojanje Komisijinih smjernica o tome kako utvrditi slučajeve obrata u pogledu ranije dostignutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te o tome kako procijeniti financijski učinak navedenih obrata na prethodne ili trenutačne zahtjeve za

¹⁶ *Ibid.*, članak 24 stavak 3.

¹⁷ [Tematsko izvješće 07/2023](#) „Struktura Komisijina kontrolnog sustava za RRF – Unatoč opsežnim aktivnostima koje su u planu nedostatak na razini EU-a u pogledu jamstva i odgovornosti i dalje je prisutan u novom modelu primjene”.

plaćanje. Iako je Sud preporučio Komisiji da izradi smjernice u tom području¹⁸, ona to još nije učinila.

11.33. Sud je utvrdio jedan slučaj obrata u pogledu ciljne vrijednosti koji se odnosi na prvo plaćanje za Italiju (vidjeti primjer u [okviru 11.3.](#)).

Okvir 11.3.

Obrat u pogledu ciljne vrijednosti

Ciljna vrijednost M1C1-54 za Italiju – „Dovršeno zapošljavanje stručnjaka za provedbu talijanskog plana za oporavak i otpornost”

Opis ciljne vrijednosti u provedbenoj odluci Vijeća za Italiju:

„Dovršiti postupke zapošljavanja skupine od 1000 stručnjaka koja će djelovati tijekom trogodišnjeg razdoblja u svrhu pružanja potpore upravama u upravljanju novim postupcima obavljanjem zadaća tehničke pomoći”.

U prosincu 2021., prilikom podnošenja prvog zahtjeva za plaćanje, talijanska tijela izvijestila su da je do 30. prosinca 2021. zaposleno 1000 stručnjaka. Komisija je procijenila da je ciljna vrijednost dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri te je 13. travnja 2022. izvršila odgovarajuće plaćanje. Revizijom koju je Sud proveo nad navedenim plaćanjem potvrđena je procjena Komisije.

Komisija je u razdoblju od svibnja do lipnja 2022. provela *ex post* reviziju i utvrdila da se broj stručnjaka unutar navedene skupine, gledajući stanje u lipnju 2022., smanjio na 935. Međutim, to nije prijavila kao slučaj obrata u pogledu ranije dostignute ciljne vrijednosti.

Komisija je procjenu zahtjeva za drugo plaćanje dovršila 27. rujna 2022. te je izvršila navedeno plaćanje 8. studenoga 2022. Na taj se dan skupina sastojala od samo 924 stručnjaka. Komisija stoga u trenutku drugog plaćanja Italiji nije obustavila plaćanje zbog obrata u pogledu ranije dostignute ciljne vrijednosti.

Sud je tijekom terenskog posjeta u veljači 2023. utvrdio da se broj stručnjaka unutar skupine dodatno smanjio na 920. Iako Sud uvažava činjenicu da broj zaposlenika može fluktuirati unutar razumnog raspona i da je država članica pokrenula postupke u svrhu popunjavanja upražnjenih radnih mjesta, u ovom je slučaju zabilježio neprekidnu tendenciju pada koja nije ispravljena gotovo godinu dana.

¹⁸ *Ibid.*, odlomci 66. – 70. i 2. preporuka.

Ostala pitanja koja proizlaze iz ispitivanja pravilnosti transakcija koje je obavio Sud

11.34. Sud je utvrdio 11 slučajeva u kojima su postojali problemi u vezi s pouzdanošću informacija koje su tijela država članica navela u svojim izjavama o upravljanju koji se odnose na pet plaćanja. Cilj je tih izjava pružiti jamstvo da su informacije dostavljene uz zahtjeve za plaćanje potpune, točne i pouzdane¹⁹ (vidjeti [Prilog 11.2.](#)).

11.35. Države članice trebale bi Komisiji podnositi zahtjeve za plaćanje samo ako su relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute²⁰. U 11 utvrđenih slučajeva tijela država članica svejedno su podnijela zahtjeve za plaćanje iako nisu sve ključne etape i ciljne vrijednosti bile dostignute. U svojim izjavama o upravljanju države članice mogu izraziti *zadržke* i Komisiju upozoriti na nedostajuće dokaze. Međutim, nijedna država članica nije izrazila takvu zadržku. Iako je Komisija prije izvršavanja plaćanja procijenila da su relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute, prisutnost navedenih nedostataka dovodi u pitanje pouzdanost informacija sadržanih u izjavama o upravljanju.

11.36. U okviru procjene 281 ključne etape i ciljne vrijednosti Sud je utvrdio i šest slučajeva nedostataka u osmišljenosti mjera te povezanih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Nedostatci u vezi s osmišljenošću mogu dovesti do situacije u kojoj se, čak i nakon što se ključne etape i ciljne vrijednosti dostignu u zadovoljavajućoj mjeri, neće provesti svi elementi u okviru mjere ili se neće postići očekivana *ostvarenja*, odnosno ishod.

11.37. Uz kvantitativne elemente, za procjenu mjere u kojoj je dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti zadovoljavajuće potrebno je donijeti nekoliko prosudbi, što dovodi do mogućnosti postojanja različitih tumačenja. Taj je rizik osobito prisutan u slučaju da je određena ključna etapa ili ciljna vrijednost nejasno definirana. U [tematskom izvješću](#) o Komisijinu ocjenjivanju nacionalnih planova za oporavak i otpornost²¹ i u [godišnjem izvješću za 2021.](#)²² Sud je istaknuo da bi u slučaju nejasne

¹⁹ Uredba (EU) 2021/241, članak 22. stavak 2. točka (c).

²⁰ *Ibid.*, članak 24 stavak 2.

²¹ Tematsko izvješće 21/2022 „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost – Cjelokupno gledajući, prikladno, ali i dalje postoje rizici u pogledu provedbe”, odlomak 82.

²² Godišnje izvješće za 2021., odlomak 10.29.

definiranosti ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ocjena mjere u kojoj je njihovo dostizanje zadovoljavajuće bila otežana te da prvotni cilj možda ne bi bio ispunjen. Sud je preporučio Komisiji da u budućim procjenama zajamči da ključne etape i ciljne vrijednosti budu definirane na odgovarajući način i budu dovoljno jasne.

Procjena odabranih sustava praćenja i kontrole koju je proveo Sud

11.38. Ovaj dio poglavlja sadržava rezultate procjene koju je Sud proveo nad odabranim sustavima praćenja i kontrole za RRF na razini Komisije i u državama članicama.

Komisijinim *ex ante* procjenama nije sustavno obuhvaćeno ispunjavanje svih uvjeta prihvatljivosti

11.39. Sud je u tematskom izvješću o Komisijinu kontrolnom sustavu za RRF²³ procijenio način na koji su osmišljene preliminarne procjene i zaključio da je Komisija, cjelokupno gledano, osmislila opsežan postupak preliminarne procjene za provjeru dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Međutim, određena pitanja i dalje su bila prisutna, uglavnom u vezi s dokumentiranjem i navođenjem doprinosa različitih dionika u različitim fazama postupka procjene. Nadalje, Sud je utvrdio da je opseg preliminarne procjene bio ograničen na provjeru zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te da nije obuhvaćao horizontalne uvjete prihvatljivosti, kao što je nezamjenjivanje stalnih nacionalnih rashoda²⁴.

11.40. Pregledom Komisijinih preliminarne procjene za 281 ključnu etapu i ciljnu vrijednost Sud je potvrdio navedena ograničenja. U sedam slučajeva Komisijinom preliminarne procjene nije uočeno da su mjere koje su se odnosile na ključne etape ili ciljne vrijednosti bile neprihvatljive zbog nepoštovanja razdoblja prihvatljivosti, načela nezamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda, načela dvostrukog financiranja ili zbog obrata u pogledu mjere.

11.41. Sud je također utvrdio različite manje nedostatke u slučajevima u kojima se Komisija oslanjala na vlastite izjave ili provjere država članica bez provođenja vlastitih dodatnih provjera ili u kojima je Komisija pri provedbi svoje procjene upotrijebila nepotpune i/ili netočne podatke.

²³ Tematsko izvješće 07/2023, odlomci 40. – 53.

²⁴ Uredba (EU) 2021/241, članak 5.

Komisijine *ex post* revizije ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ne iskorištavaju se u potpunosti

11.42. U skladu s *Financijskom uredbom*²⁵ i sporazumima o financiranju potpisanim s državama članicama cilj *ex post* revizija otkriti je i ispraviti pogreške koje se odnose na operacije nakon njihova odobrenja. Komisija provodi dvije vrste *ex post* revizija ključnih etapa i ciljnih vrijednosti:

- (a) revizije ključnih etapa i ciljnih vrijednosti kojima je cilj provjeriti jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri;
- (b) revizije usmjerene na kvalitetu i pouzdanost uspostavljenih sustava. Cilj tih revizija nije samo izvršiti procjenu upravljanja podacima i sustava za prikupljanje, pohranu i objedinjavanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te izvješćivanje o njima, već i provjeriti pouzdanost prijavljenih podataka.

11.43. Komisija je 2022. provela *ex post* revizije 23 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za Španjolsku, Francusku, Hrvatsku, Italiju, Portugal i Rumunjsku.

11.44. Budući da su u vrijeme obavljanja revizije završna revizijska izvješća bila dostupna samo za Francusku i Španjolsku, Sud je svoje nalaze za druge države članice temeljio na nacrtima revizijskih izvješća. Sud je u okviru svojih aktivnosti procijenio *ex post* revizijske aktivnosti koje su se odnosile na 15 ciljnih vrijednosti (pet za Španjolsku, pet za Francusku, tri za Portugal, jednu za Hrvatsku i jednu za Italiju).

11.45. Komisija je zaključila da su sve 23 ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Međutim, Komisija je iznijela mnogobrojne nalaze koji se uglavnom odnose na sljedeće:

- (a) neprihvatljive stavke (kvantitativne pokazatelje) ciljnih vrijednosti koje nisu imale utjecaj na dostizanje ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri jer su bile unutar najvećeg prihvatljivog odstupanja od 5 %;
- (b) nepodudarnosti između prijavljenih i stvarnih podataka o ključnim etapama i ciljnim vrijednostima; i
- (c) nedostatke u sustavima država članica za kontrolu i izvješćivanje koji su doveli do nedostatnih provjera uvjeta prihvatljivosti i do neodgovarajuće kvalitete informacija dostavljenih Komisiji.

²⁵ *Financijska uredba*, članak 74. stavak 6.

11.46. Komisija je, općenito gledajući, djelotvorno provela svoj plan *ex post* revizija. Međutim, Sud je utvrdio da *ex post* revizijskim postupcima nisu predviđene provjere kojima bi se potvrdilo da nakon procjene plaćanja nije bilo obrata u pogledu ciljnih vrijednosti nad kojima se provodi revizija za koje je ranije procijenjeno da su dostignute te kojima bi se utvrdilo jesu li odgovarajuće mjere u skladu s načelom nezamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda. Sud je također utvrdio da je u Komisijinim *ex post* revizijama zaključeno da su tri ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri iako je Sud na temelju vlastitih revizijskih aktivnosti zaključio drukčije (vidjeti [tablicu 11.2.](#)).

Tablica 11.2. – Rezultati *ex post* revizija i odgovarajući rezultati Suda

Država članica	Komisija			Sud		
	Ključne etape obuhvaćene <i>ex post</i> revizijom	Ciljne vrijednosti obuhvaćene <i>ex post</i> revizijom	Ključne etape i ciljne vrijednosti za koje je procijenjeno da nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri	Ciljne vrijednosti obuhvaćene <i>ex post</i> revizijom koje je Sud preispitao	Ciljne vrijednosti za koje je procijenjeno da nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri	Ciljne vrijednosti za koje postoje pitanja u vezi s prihvatljivošću
Francuska	2	8	0	5	1	0
Italija	0	1	0	1	0	1
Španjolska	0	5	0	5	1	2
Portugal	0	3	0	3	1	0
Hrvatska	1	1	0	1	0	0
Rumunjska	0	2	0	0	0	0
Ukupno	3	20	0	15	3	3

Izvor: Sud.

Nedostatci u vezi s uspostavom i funkcioniranjem sustava država članica i dalje su prisutni

11.47. Primjerenost predloženih sustava praćenja i kontrole država članica bila je preduvjet za odobrenje planova za oporavak i otpornost. U svojoj ocjeni tih planova Komisija je utvrdila nedostatke u sustavima određenih država članica. Komisija je stoga od 16 država članica (Belgije, Češke, Estonije, Irske, Grčke, Španjolske, Francuske, Hrvatske, Italije, Cipra, Litve, Luksemburga, Rumunjske, Slovenije, Slovačke i Finske) zatražila da uvedu posebne dodatne reforme i ključne etape („kontrolne ključne etape”) kako bi se uklonili preostali nedostatci. Te kontrolne ključne etape morale su se dostići prije nego što su države članice mogle zatražiti svoje prvo plaćanje.

11.48. Plaćanja u okviru RRF-a tijekom 2022. odnosila su se na 16 kontrolnih ključnih etapa u osam država članica (Bugarskoj, Grčkoj, Francuskoj, Hrvatskoj, Italiji, Cipru, Rumunjskoj i Slovačkoj). Sud je pregledao *ex ante* procjenu Komisije za svih 16 kontrolnih ključnih etapa. Osim toga, za osam kontrolnih ključnih etapa Sud je obavio terenske posjete četirima državama članicama (Francuskoj, Hrvatskoj, Italiji i Rumunjskoj).

11.49. Sud općenito smatra da uvođenje kontrolnih ključnih etapa podrazumijeva da sustavi država članica nisu bili u potpunosti funkcionalni u trenutku početka provedbe planova. To donosi rizik u vezi s pravilnošću plaćanja iz RRF-a i sa zaštitom financijskih interesa EU-a. Taj je rizik još veći za reforme i ulaganja koji su započeli 1. veljače 2020., tj. prije nego što su planovi odobreni²⁶.

11.50. Sud je utvrdio da se kontrolne ključne etape znatno razlikuju s obzirom na zahtjeve i razinu detaljnosti. Na primjer, da bi se dostigla kontrolna ključna etapa za Francusku, potrebna je samo okružnica koju je potpisao predsjednik vlade, u kojoj se navode uloge i odgovornosti uključenih tijela, te izvješće o kontrolnoj strategiji, dok je u slučaju Grčke potrebno uspostaviti revizijski i kontrolni sustav. Uvjet za dostizanje još je stroži za neke druge države članice (Bugarsku, Hrvatsku, Italiju, Rumunjsku i Slovačku), koje moraju imati repozitorijski sustav za praćenje primjene RRF-a koji je uspostavljen i operativan. Ne postoji opravdanje za činjenicu da se od nekih država članica zahtijeva da imaju sustav koji je operativan, a od drugih samo njegovo osmišljavanje.

11.51. Kontrolna ključna etapa za jednu državu članicu (Hrvatsku) uključena je u drugi zahtjev za plaćanje. Komisija je utvrdila taj nedostatak u sadržaju Provedbene odluke Vijeća te provela procjenu kontrolne ključne etape pri procjeni prvog zahtjeva za plaćanje.

11.52. U okviru *ex ante* aktivnosti Komisija je smatrala da su sve kontrolne ključne etape dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Međutim, tijekom *ex post* revizija sustava Komisija je utvrdila nedostatke u vezi sa sustavom za kontrolu i izvješćivanje u šest država članica, među ostalim sljedeće:

²⁶ Tematsko izvješće 21/2022, odlomci 102. i 103.

- manjak osoblja i izostanak odgovarajućeg osposobljavanja osoblja uključenog u aktivnosti u okviru RRF-a;
- neprikupljanje podataka navedenih u članku 22. stavku 2. točki (d) Uredbe o RRF-u i nedostaci u pogledu pouzdanosti podataka u vezi s ciljnim vrijednostima;
- izostanak plana i metodologije za terenske provjere upravljanja, nedostaci u vezi s izradom strategije procjene rizika te s postupkom provjere;
- ograničena uporaba IT sustava za RRF i nedostaci u vezi s funkcijama za praćenje;
- ograničenja u vezi s provjerama sukoba interesa i rizika od dvostrukog financiranja.

11.53. Sud je utvrdio da u slučaju dviju država članica (Italije i Hrvatske) postoje nedostaci u vezi s kontrolnom ključnom etapom. Oni su se odnosili na određene funkcije koje nisu bile dostupne u IT sustavu u trenutku podnošenja zahtjeva za plaćanje. Budući da su se u okviru sustava podatci mogli prikupljati na druge načine, Sud je zaključio da ti nedostaci nisu utjecali na dostizanje kontrolne ključne etape u zadovoljavajućoj mjeri (vidjeti primjer u [okviru 11.4.](#)).

Okvir 11.4.

Preostali nedostaci u talijanskom repozitorijskom sustavu

Za dostizanje talijanske kontrolne ključne etape bilo je potrebno uspostaviti repozitorijski sustav za praćenje primjene RRF-a i učiniti ga operativnim. Taj sustav mora uključivati barem sljedeće funkcije:

- (a) prikupljanje podataka i praćenje dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti; i
- (b) prikupljanje i pohranjivanje podataka propisanih člankom 22. stavkom 2. točkom (d) podtočkama od i. do iii. Uredbe te jamčenje pristupa tim podacima.

Sud je utvrdio da u vrijeme prvog talijanskog zahtjeva za plaćanje (travanj 2022.) provedbena tijela još uvijek nisu imala izravan pristup sustavu pa se koordinacijsko tijelo za potrebe unosa podataka u vezi s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima služilo datotekama programa Excel koje je primilo od provedbenih tijela. To je sa sobom donosilo rizik u vezi s točnošću i potpunosti podataka jer u okviru sustava nije moguće provoditi automatizirane provjere.

11.54. Sud je također utvrdio da se u okviru sustava upravljanja podacima za francuski plan za oporavak i otpornost nisu mogli prikupljati i pohranjivati cjeloviti podatci o krajnjim primateljima. Zbog tih nedostataka francuska tijela nisu mogla dostaviti potpunu popratnu dokumentaciju za tri ciljne vrijednosti iz uzorka Suda. Revizijsko tijelo djelomično je otkrilo i prijavilo nedostatke s pomoću sažetka revizija koji je priložen prvom zahtjevu za plaćanje. Komisija je *ex post* revizijama utvrdila i poteškoće u vezi s prikupljanjem i objedinjavanjem podataka o jednoj ciljnoj vrijednosti. Iako ti nedostaci nisu izravno povezani s kontrolnom ključnom etapom za Francusku, njima se krše zahtjevi članka 22. Uredbe i stoga narušava djelotvorno funkcioniranje kontrolnog sustava za zaštitu financijskih interesa EU-a.

11.55. Sud je utvrdio horizontalni nedostatak prisutan u pet država članica (Italiji, Grčkoj, Hrvatskoj, Rumunjskoj i Bugarskoj) – no s mogućim posljedicama za sustave svih država članica – koji se odnosi na prikupljanje podataka o stvarnim vlasnicima stranih društava. Te se informacije prikupljaju na temelju bilateralnih sporazuma jer ne postoji centralizirana baza podataka EU-a koja bi pružala cjelovite podatke o svim stvarnim vlasnicima društava registriranih u EU-u. Rješenje za tu poteškoću uvođenje je sustava međupovezivanja registara stvarnog vlasništva, kojim bi se omogućilo međusobno povezivanje registara stvarnih vlasnika koje su uspostavile države članice²⁷. U odluci od 22. studenoga 2022. Sud Europske unije odlučio je da pristup cjelokupne javnosti registrima stvarnih vlasnika društava iz EU-a više neće biti valjan²⁸. Stoga nema jasnih naznaka o tome kada će se riješiti pitanje pristupa cjelovitim informacijama o stvarnim vlasnicima stranih društava.

²⁷ U skladu s Direktivom Komisije (EU) 2015/849.

²⁸ Presuda Suda Europske unije u spojenim predmetima C-37/20, C-601/20.

Godišnja izvješća o radu i godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti

11.56. Godišnja izvješća o radu glavni su alat s pomoću kojeg Komisijine glavne uprave izvješćuju o tome imaju li razumno jamstvo da se kontrolnim postupcima jamči pravilnost rashoda.

11.57. U vezi sa zaštitom financijskih interesa EU-a Sud je u [tematskom izvješću](#) o strukturi Komisijina kontrolnog sustava za RRF²⁹ utvrdio da je izjava o jamstvu za godišnje izvješće o radu GU-a ECFIN za 2021. imala ograničenja. Odnosila se samo na obvezu povrata svih iznosa koji predstoje za proračun EU-a u slučajevima prijevare, korupcije i sukoba interesa u kojima država članica taj povrat nije primijenila ili u slučaju da je utvrdila teško kršenje sporazuma o financiranju ili o zajmu. U svojem izvješću o *razrješnici* za izvršenje proračuna za 2021. Europski parlament pozvao je Komisiju da ponovno razmotri formulaciju *izjave o jamstvu* glavnog direktora GU-a ECFIN³⁰.

11.58. Komisija je izmijenila svoju izjavu o jamstvu za RRF za 2022. Izjava o jamstvu glavnog direktora GU-a ECFIN za 2022. sada je usklađena s izjavama drugih glavnih direktora Komisije. Uslijed toga, glavni direktor GU-a ECFIN u okviru svoje izjave o jamstvu potvrđuje da se „[...] uspostavljenim kontrolnim postupcima daje potrebno jamstvo u pogledu zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija”. Osim toga, u odjeljku 3. godišnjeg izvješća o radu GU-a ECFIN, koji je posvećen RRF-u, navedeno je da se izjavom o jamstvu obuhvaća sljedeće:

- (a) da u području *državnih potpora* i *javne nabave* države članice redovito provjeravaju jesu li sredstva u okviru RRF-a upotrijebljena u skladu sa svim primjenjivim pravilima i da su mjere za provedbu reformi i projekata ulaganja u skladu sa svim primjenjivim pravilima, osobito u pogledu sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevare, korupcije i sukoba interesa³¹. Sud napominje da navedena izjava nije jasna u vezi s pitanjem pruža li se redovitim provjerama koje

²⁹ [Tematsko izvješće 07/2023.](#)

³⁰ Izvješće Europskog parlamenta o razrješnici za izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2021., dio III. – Komisija i izvršne agencije (2022/2081(DEC)).

³¹ [Uredba \(EU\) 2021/241](#), članak 22. stavak 2.

provode države članice razumno jamstvo da se njihovim sustavima kontrole jamči usklađenost s pravilima o državnim potporama i javnoj nabavi. Sud trenutačno provodi reviziju kontrolnih sustava država članica kojima se jamči usklađenost ulaganja financiranih sredstvima u okviru RRF-a s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama. Tom revizijom procijenit će se jamstvo koje se može pružiti na temelju provjera država članica; i

- (b) da se u slučajevima prijave, korupcije i sukoba interesa koji utječu na financijske interese EU-a koje država članica nije ispravila ili u slučaju teškog kršenja obveze koja proizlazi iz sporazuma o financiranju razmjerno smanjuje potpora u okviru RRF-a i osigurava povrat svih iznosa koji se duguju proračunu EU-a ili da se zatražuje prijevremena otplata zajma³².

11.59. Kao i u godišnjem izvješću o radu za 2021., Komisija ne procjenjuje rizik u vezi s plaćanjima za rashode u okviru RRF-a uz obrazloženje da se zbog prirode tog instrumenta ne može utvrditi korisna procjena stope pogreške. Umjesto toga, Komisija za svako plaćanje u okviru RRF-a provodi procjenu stupnja rizika (koji može biti nizak, srednji ili visok) na temelju rezultata svojih *ex ante* i *ex post* provjera.

11.60. Budući da Komisija ni za jednu od ključnih etapa i ciljnih vrijednosti povezanih s rashodima u okviru RRF-a za 2022. nije procijenila da nije dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri, opći je zaključak da su plaćanja u okviru RRF-a za 2022. niskorizična. Izjava o jamstvu stoga ne sadržava nikakvu zadržku koja se temelji na Komisijinim kriterijima značajnosti te kao takva nije u skladu s nalazima Suda.

11.61. Kao i za prethodnu godinu, rashodi u okviru RRF-a za 2022. nisu dio ukupnog rizika u trenutku plaćanja za rashode povezane s VFO-om koji je naveden u Komisijinu godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2022. U vezi s RRF-om na temelju rezultata kontrole i jamstva iz godišnjeg izvješća o radu GU-a ECFIN Komisija potvrđuje da ima razumno jamstvo u vezi s trima elementima koje ističe GU ECFIN.

11.62. Sud napominje da je Služba Komisije za unutarnju reviziju u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti izdala posebnu napomenu u vezi s primjenom RRF-a u sklopu svojeg općeg revizijskog mišljenja³³.

³² *Ibid.*, bilješka 2., članak 22. stavak 5.

³³ Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2022., Prilog VI. III. sveska.

U posebnoj se napomeni upućuje na potrebu za daljnjim pojačavanjem mjera za zaštitu proračuna EU-a sljedećim radnjama:

- pregledavanjem i po potrebi dodatnim poboljšavanjem osmišljenosti i primjene sustava financijskog upravljanja te strategija revizije i kontrole u svrhu jamčenja njihove primjerenosti;
- djelotvornom primjenom Komisijina okvira za procjenu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te njezine metodologije za obustavu plaćanja s posebnom usmjerenošću na moguću potrebu za preispitivanjem ili izmjenama navedenih dvaju elemenata u skladu s Komisijinim stjecanjem iskustva u njihovoj primjeni.

Zaključci i preporuke

Zaključci

11.63. Na temelju ukupnih revizijskih dokaza koje je Sud prikupio u okviru svojih aktivnosti te koji se iznose u ovom poglavlju vidljivo je sljedeće:

- (a) u slučaju 15 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti postojala su pitanja u vezi s pravilnošću koja su imala financijski učinak (vidjeti odlomak [11.19.](#));
- (b) zabilježeni su slučajevi nedostataka u osmišljenosti mjera te povezanih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti (vidjeti odlomke [11.36.](#) i [11.37.](#));
- (c) postojali su problemi u vezi s pouzdanošću informacija koje su države članice navele u svojim izjavama o upravljanju (vidjeti odlomke [11.34.](#) i [11.35.](#));
- (d) u okviru Komisijinih preliminarnih procjena i *ex post* revizija nisu sustavno obuhvaćeni ključni uvjeti plaćanja kao što su poštovanje razdoblja prihvatljivosti i načela nezamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda. *ex post* revizijskim postupcima nisu predviđene provjere kojima bi se potvrdilo da nakon plaćanja nije bilo obrata u pogledu ciljnih vrijednosti nad kojima se provodi revizija za koje je ranije procijenjeno da su dostignute (vidjeti odlomke [11.40.](#) i [11.46.](#));
- (e) uvođenje kontrolnih ključnih etapa znači da relevantni sustavi država članica nisu bili u potpunosti funkcionalni u trenutku početka provedbe planova, što donosi rizik u vezi s pravilnošću rashoda u okviru RRF-a i u vezi sa zaštitom financijskih interesa EU-a. Sud je također utvrdio da se kontrolne ključne etape znatno razlikuju s obzirom na zahtjeve i razinu detaljnosti iako za to ne postoji valjano obrazloženje (vidjeti odlomke [11.49.](#) i [11.50.](#)); i
- (f) nedostatci u vezi sa sustavima za kontrolu i izvješćivanje država članica i dalje su prisutni. Osim toga, Sud je utvrdio horizontalno pitanje povezano s ograničenjima u dostupnosti podataka o stvarnim vlasnicima stranih društava. Razlog tomu nepostojanje je centralizirane baze podataka EU-a u kojoj bi se pružali cjeloviti podatci o svim stvarnim vlasnicima društava registriranih u EU-u (vidjeti odlomke [11.53.](#) – [11.55.](#)).

11.64. Nalazi i zaključci Suda nisu u skladu s izjavom *dužnosnika za ovjeravanje* GU-a ECFIN.

Preporuke

11.65. U *Prilogu 11.3.* prikazani su nalazi praćenja provedbe triju preporuka koje je Sud iznio u *godišnjem izvješću za 2021.*, pri čemu je druga preporuka provedena u potpunosti, dok je za prvu i treću preporuku bilo prerano da bi se procijenila njihova provedba jer nakon datuma donošenja preporuke Suda nije provedena preliminarna procjena obuhvaćena revizijom. Na temelju pregleda preporuka koje je donio 2021. te nalaza i zaključaka za 2022. Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće:

Preporuka 11.1. – Potrebno je poboljšati preliminarne procjene i *ex post* revizije

- (a) u okviru svojih preliminarne procjena i *ex post* revizija Komisija bi trebala obuhvatiti pitanje poštovanja razdoblja prihvatljivosti i načela nezamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda;
- (b) Komisija bi trebala izmijeniti svoje *ex post* revizijske postupke kako bi se njima omogućile provjere kojima se potvrđuje da nakon plaćanja nije bilo obrata u pogledu ciljnih vrijednosti nad kojima se provodi revizija za koje je ranije procijenjeno da su dostignute.

Ciljni rok provedbe: odmah

Preporuka 11.2. – Pri pregledu planova potrebno je provjeriti jesu li sve ključne etape i ciljne vrijednosti jasno definirane

Na temelju iskustva stečenog tijekom primjene RRF-a potrebno je provjeriti jesu li u pregledanim planovima sve ključne etape i ciljne vrijednosti jasno definirane te jesu li svi ključni elementi pojedine mjere obuhvaćeni ključnim etapama i ciljnim vrijednostima.

Ciljni rok provedbe: odmah

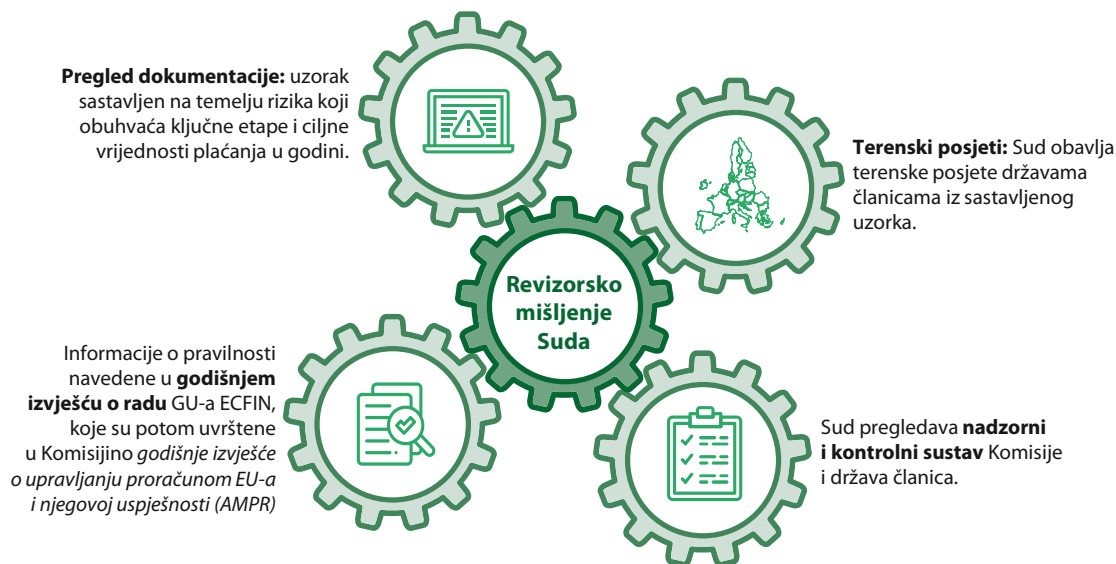
Prilozi

Prilog 11.1 – Revizijski pristup i metodologija

Općenito

- (1) U ovom prilogu iznose se revizijski pristup i metodologija Suda za davanje izjave o jamstvu u pogledu pravilnosti rashoda u okviru RRF-a.
- (2) Sud u okviru izjave o jamstvu koju daje o proračunu EU-a iznosi zasebno mišljenje o pravilnosti rashoda u okviru RRF-a. Razlog tomu je to što Sud smatra da je model primjene RRF-a zaseban te je riječ o privremenom instrumentu. Cilj je mišljenja o RRF-u pružiti razumno jamstvo u pogledu plaćanja te u izjavi o jamstvu pružiti detaljne informacije temeljene na njemu.
- (3) Glavninu jamstva Sud dobiva na temelju dokaznog ispitivanja te procjene nadzornih i kontrolnih sustava. Jamstvo koje Sud izražava dopunjeno je godišnjim izvješćima o radu i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti te izvješćima Službe za unutarnju reviziju. Vidjeti [sliku 11.5](#).

Slika 11.5. – Revizorsko mišljenje



Izvor: Sud.

- (4) Aktivnosti Suda usklađene su s međunarodnim revizijskim standardima i njima se jamči da su revizorska mišljenja Suda potkrijepljena dostatnim i primjerenim revizijskim dokazima.

- (5) Kad je riječ o revizijskim postupcima u vezi s prijevarama, Sud slijedi pristup opisan u dijelu 3. **Priloga 1.1.**

Pravilnost transakcija

Kako Sud definira povezane transakcije i kako ih ispituje

- (6) Povezane transakcije relevantne za aktivnosti u svrhu davanja izjave o jamstvu u vezi s RRF-om isplate su bespovratnih sredstava državama članicama i/ili poravnania prethodnog pretfinanciranja. Za razliku od većine rashoda u okviru višegodišnjeg financijskog okvira zahtjevi za plaćanje u okviru RRF-a nisu potkrijepljeni nastalim troškovima, već obrazloženjem o zadovoljavajućem dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. S obzirom na to da se zajmovi u okviru RRF-a ne priznaju kao rashodi u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a, oni nisu dio revizije koju je proveo Sud.
- (7) Dokazno ispitivanje koje Sud provodi uglavnom se sastoji od procjene u vezi s pitanjem jesu li plaćanja u okviru RRF-a izvršena u skladu s uvjetima plaćanja utvrđenima u [Uredbi](#)³⁴. U slučajevima u kojima je to moguće Sud nastoji potvrditi da u pogledu ranije dostignutih mjera nije bilo obrata te da nije bilo dvostrukog financiranja. Procjenjuje i ispunjavanje drugih uvjeta prihvatljivosti, kao što su nezamjenjivanje stalnih nacionalnih proračunskih rashoda te poštovanje razdoblja prihvatljivosti i načela „ne nanosi bitnu štetu”³⁵.
- (8) Kako bi došao do zaključka, Sud je najprije upotrijebio uzorak sastavljen na temelju rizika kako bi provjerio je li Komisija tijekom preliminarnih procjena prikupila dostatne i odgovarajuće dokaze kojima bi potkrijepila svoju ocjenu toga jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. U slučajevima u kojima smatra da dokazi dostupni u Komisijinoj dokumentaciji nisu dostatni za donošenje zaključka Sud od predmetne države članice izravno zahtijeva dostavljanje daljnjih dokaza. Osim toga, Sud obavlja terenske posjete državama članicama iz sastavljenog uzorka.
- (9) Sud na temelju rizika odabire pojedinačne ključne etape i ciljne vrijednosti koje će ispitati. Prvo odabire kontrolne ključne etape i ključne etape koje se odnose na

³⁴ [Uredba \(EU\) 2021/241](#), članak 24. stavak 3.

³⁵ *Ibid.*, članak 5., članak 9. i članak 17. stavak 2.

opći režim uvjetovanosti za zaštitu proračuna Unije³⁶. Zatim primjenjuje niz kriterija rizičnosti kako bi odabrao preostali dio uzorka.

- (10) Kako bi procijenio jesu li pojedinačne ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri, Sud se služi Komisijinim okvirom³⁷. U skladu s tim okvirom u slučaju da priroda ključne etape (i prema potrebi priroda ciljne vrijednosti) ne omogućuje procjenu na temelju kvantitativnih elemenata Sud će prihvatiti minimalna odstupanja u vezi sa sadržajem, oblikom i vremenskim okvirom. Za ključne etape ili ciljne vrijednosti za koje je moguća procjena na temelju kvantitativnih elemenata Sud će prihvatiti odstupanja manja od 5 %.
- (11) Sud može otkriti slučajeve prijevare, korupcije, sukoba interesa, dvostrukog financiranja ili povrede sporazuma o financiranju (npr. nedostupnost informacija o krajnjim primateljima i financijskim sredstvima iz drugih fondova EU-a). U tim slučajevima Sud (ako je to moguće) procjenjuje način na koji te „ozbiljne nepravilnosti” utječu na zakonitost i pravilnost rashoda u okviru RRF-a.

Kako Sud evaluira rezultate ispitivanja transakcija

- (12) Sud utvrđuje vrstu svakog nalaza.
- (13) Kvantitativni nalazi imaju financijski učinak na iznos Komisijina plaćanja i povezani su sa slučajevima neusklađenosti s uvjetima plaćanja i prihvatljivosti utvrđenima u [Uredbi](#), tj. nezadovoljavajućim dostizanjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, obratom u pogledu ranije dostignutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, nepoštovanjem razdoblja prihvatljivosti i načela „ne nanosi bitnu štetu” te dvostrukim financiranjem.

U skladu s revizijskim standardima revizor bi trebao primjenjivati postojeće kriterije³⁸. Stoga Sud kvantificiranje financijskog učinka iznesenih nalaza temelji na Komisijinoj metodologiji za izračun iznosa čije je plaćanje potrebno obustaviti³⁹. Primjena te metodologije podrazumijeva upotrebu pristupa koji se sastoji od sljedećih triju koraka:

- (i) određivanje jedinične vrijednosti ključne etape ili ciljne vrijednosti uključene u plan;

³⁶ Uredba (EU, Euratom) 2020/2092.

³⁷ COM(2023) 99.

³⁸ ISSAI 4000.

³⁹ COM(2023) 99, Prilog 2.

- (ii) ispravljanje jediničnih vrijednosti primjenom koeficijenta; i
- (iii) prilagodba ispravljenih jediničnih vrijednosti.

Sud ne procjenjuje financijski učinak ako se ključna etapa ili ciljna vrijednost u zadovoljavajućoj mjeri dostigne u roku od šest mjeseci⁴⁰ nakon plaćanja te unutar godine nad kojom se revizija provodi.

- (14) Nalazi povezani sa sumnjom na prijevaru, korupciju i sukob interesa kvantificirat će se samo ako dovoljno dokaza upućuje na to da oni utječu na dostizanje ključne etape ili ciljne vrijednosti (tj. u slučaju prijave u kojem se dovodi u pitanje postojanje stavki ili u slučaju potpunog izostanka postupka javne nabave).
- (15) Nalazi bez financijskog učinka nazivaju se kvalitativnim nalazima.

Procjena nadzornih i kontrolnih sustava

- (16) Procjenom koju Sud provodi u pogledu nadzornih i kontrolnih sustava može se utvrditi sljedeće:
 - (a) nedostatci u kontrolnoj i revizijskoj aktivnosti Komisije i država članica koja ima za cilj jamčenje pravilnosti rashoda u okviru RRF-a te zaštitu financijskih interesa EU-a;
 - (b) nedostatci u vezi s dostupnošću popisa krajnjih primatelja, izvođača, podizvođača i stvarnih vlasnika;
 - (c) nedostatci u vezi s dostupnošću informacija o mjeri i ukupnom iznosu javnog financiranja; i
 - (d) nedostatci u vođenju evidencije.
- (17) Takvi nedostatci mogu utjecati na pravilnost rashoda u okviru RRF-a na razini država članica i dovesti do povrata financijskih sredstava (tj. smanjenja ukupnog iznosa predviđenog u okviru plana) nakon što Komisija izvrši plaćanje predmetnoj državi članici. Sporazumima o financiranju predviđaju se paušalni ispravci u slučaju ozbiljnih povreda, utvrđeni na temelju učestalosti i opsega navedenih povreda. Za potrebe procjene koju obavlja Sud sustavni nedostatci i povrede sporazuma o financiranju smatraju se kvalitativnim nalazima.

⁴⁰ Uredba (EU) 2021/241, članak 24. stavak 8.

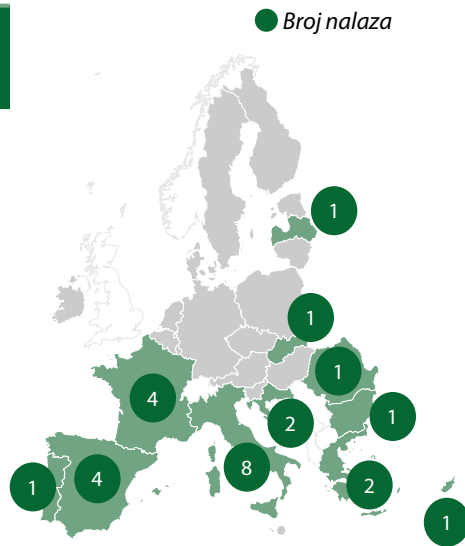
- (18) Sud također procjenjuje *ex post* revizije koje provodi Komisija. Tim se revizijama može utvrditi da određene ključne etape i ciljne vrijednosti nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. U slučajevima u kojima je to moguće Sud se za sastavljanje svojeg revizorskog mišljenja koristi nalazima koji nisu ispravljani tijekom godine u kojoj se izvršava plaćanje.

Sastavljanje revizorskog mišljenja Suda

- (19) Značajnost je temeljni koncept jer se njome određuje razina odstupanja koja će prema mišljenju Suda vjerojatno utjecati na odluke njegovih dionika.
- (20) Sud definira značajnost i na kvantitativnoj i na kvalitativnoj osnovi.
- (21) Analogno drugim revizijama, za donošenje svojeg mišljenja Sud se vodi pragom značajnosti od 2 % te također uzima u obzir prirodu, iznos i kontekst pogrešaka te druge dostupne informacije.
- (22) Kvantitativni nalazi bitan su element pri donošenju zaključka Suda. Kako bi procijenio pravilnost rashoda u okviru RRF-a, Sud na temelju kvantitativnih nalaza donosi zaključak o usporedbi procijenjenog iznosa pogreške s pragom značajnosti. Izračun ukupnog učinka kvantitativnih nalaza (uključujući one koji su prvotno utvrđeni Komisijinim *ex post* kontrolama) Sud temelji na Komisijinoj metodologiji za izračun iznosa čije je plaćanje potrebno obustaviti.
- (23) Sud također razmatra učinak kvalitativnih nalaza i sustavnih nedostataka.
- (24) U revizorskom mišljenju Suda ne navodi se iznos/stopa pogreške. Zbog modela potrošnje u okviru RRF-a nije moguće utvrditi stopu pogreške usporedivu s onom prijavljenom za druga poglavlja VFO-a. Razlog tomu nepovezanost je plaćanja u okviru RRF-a i troškova koje snose krajnji primatelji. Osim toga, zbog prirode ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te uzorkovanja na temelju rizika nije moguće ekstrapolirati rezultate Suda. Stoga je rezultatom ispitivanja koje je Sud proveo moguća samo procjena minimalnog iznosa pogreške.

Prilog 11.2 – Rezultati revizije pravilnosti transakcija

Države članice	Kvantitativni nalazi	Kvalitativni nalazi	Ukupno	Broj nalaza
Španjolska	4	0	4	
Italija (*)	2	6	8	
Francuska	1	3	4	
Rumunjska	1	0	1	
Grčka	1	1	2	
Bugarska	1	0	1	
Hrvatska (*)	2	0	2	
Portugal	1	0	1	
Slovačka	1	0	1	
Latvija	0	1	1	
Cipar	1	0	1	
Ukupno	15	11	26	



(*) Italija i Hrvatska tijekom 2022. primile su po dvije isplate.

Sud je procijenio financijski učinak 15 kvantitativnih nalaza (vidjeti odlomak [11.19.](#))

Izvor: Sud.

Prilog 11.3 – Praćenje provedbe prethodnih preporuka

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2021.	Preporuka 1.: Potrebno je na jasan i transparentan način opravdati elemente sadržane u operativnim mehanizmima i Provedbenoj odluci Vijeća koje Komisija ne smatra relevantnima za dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri.	–	Za preporuke 1. i 3. bilo je prerano da bi se procijenila njihova provedba jer nakon datuma donošenja preporuke Suda nije provedena preliminarna procjena obuhvaćena revizijom.
	Preporuka 2.: Potrebno je razviti metodologiju za utvrđivanje iznosa čije je plaćanje potrebno obustaviti u skladu s člankom 24. stavkom 6. i člankom 24. stavkom 8. Uredbe.		Komisija je u veljači 2023. objavila metodologiju za obustavu plaćanja.
	Preporuka 3.: Potrebno je poboljšati dokumentiranje ocjenjivanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti cjelovitijim dokumentiranjem svih elemenata ispitanih tijekom <i>ex ante</i> aktivnosti.	–	Kao i za preporuku 1.

Izvor: Sud.

**Odgovori institucija na godišnje
izvješće o izvršenju proračuna EU-a za
financijsku godinu 2022.**

Sadržaj

		Stranica
Poglavlje 1.	Izjava o jamstvu i popratne informacije	
	Odgovori Europske komisije	381
Poglavlje 2.	Proračunsko i financijsko upravljanje	
	Odgovori Europske komisije	390
Poglavlje 3.	Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a	
	Odgovori Europske komisije	396
	Odgovori Europskog nadzornog tijela za bankarstvo (EBA)	409
	Odgovori Agencije za europsku graničnu i obalnu stražu (Frontex)	410
Poglavlje 4.	Prihodi	
	Odgovori Europske komisije	411
	Odgovori Nizozemske	416
Poglavlje 5.	Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	
	Odgovori Europske komisije	417
Poglavlje 6.	Kohezija, otpornost i vrijednosti	
	Odgovori Europske komisije	426
Poglavlje 7.	Prirodni resursi i okoliš	
	Odgovori Europske komisije	446
Poglavlje 8.	Migracije i upravljanje granicama Sigurnost i obrana	
	Odgovori Europske komisije	449
Poglavlje 9.	Susjedstvo i svijet	
	Odgovori Europske komisije	452

Poglavlje 10.	Europska javna uprava	
	Odgovori Europskog parlamenta	458
Poglavlje 11.	Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF)	
	Odgovori Europske komisije	459

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022. POGLAVLJE 1.: IZJAVA O JAMSTVU I POPRATNE INFORMACIJE

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Godine 2022., u trenutku kad se svjetsko gospodarstvo počelo oporavljati od pandemije bolesti COVID-19, Rusija je 24. veljače započela **ratnu agresiju na Ukrajinu**, što je dovelo do niza humanitarnih kriza, porasta cijena energije i hrane te novog makroekonomskog okruženja s naglim porastom kamatnih stopa i inflacije.

U tom je kontekstu iz **proračuna EU-a** pružena ključna politička, humanitarna i financijska potpora Ukrajini, a ujedno i pomoć onima koji su pogođeni socioekonomskim posljedicama rata unutar i izvan EU-a.

Osim toga, u ovim besprimjernim vremenima **Komisija i dalje pridaje veliku važnost osiguravanju odgovornog i pravilnog trošenja sredstava iz proračuna EU-a** te suradnji sa svim uključenim stranama, među ostalim i državama članicama, kako bi postigla konkretne rezultate na terenu.

Izvršenje proračuna EU-a uključuje obradu milijuna transakcija i stotina tisuća provjera u okviru svih programa i načina upravljanja. Komisija i tijela država članica uspostavili su u okviru podijeljenog upravljanja čvrste višegodišnje strategije kontrole osmišljene za sprečavanje i otkrivanje nedostataka te njihovo naknadno ispravljanje. Kad god je to potrebno, Komisija dodatno prilagođava, razvija i poboljšava te strategije i neumorno nastoji dodatno pojednostavniti programe. Zahvaljujući tim kontrolama i na temelju njihovih rezultata **Komisija je uvjerena da su informacije o rizicima u trenutku plaćanja (1,9 % u 2022.) predstavljene u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti reprezentativne za razinu pogreške u trenutku plaćanja**. Stabilnost rizika u trenutku plaćanja u skladu je s činjenicom da se većina rashoda 2022. i dalje odnosi na programsko razdoblje 2014.–2020. te da su pravila, sustavi i provedbena tijela ostali stabilni.

Komisija napominje i da se ne slaže sa zaključcima Europskog revizorskog suda o posebnim područjima rashoda.

Za 2022. **razlika između rizika u trenutku plaćanja koji je procijenila Komisija i stope pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud** znatna je za područje „**Kohezija, otpornost i vrijednosti**”. Komisija prima na znanje povećanje stope pogreške koju je Europski revizorski sud procijenio ove godine u usporedbi s relativno stabilnom stopom pogreške prijavljenom u posljednjih pet godina. Komisija napominje da je rizik u trenutku plaćanja koji je objavljen u godišnjim izvješćima o radu za 2022. ostao usporediv s rizikom u trenutku plaćanja iz prethodnih godina. Komisija tu razliku pripisuje činjenici da Europski revizorski sud izvješćuje o svim pogreškama povezanim s kršenjem primjenjivih pravila. Komisija ne smatra da su povezani rashodi nužno neprihvatljivi. Da bi programska tijela i Komisija odredili financijske ispravke, pogreška mora biti nepravilnost u smislu Uredbe o zajedničkim odredbama. Ne pripadaju sve pogreške o kojima je izvijestio Europski revizorski sud toj kategoriji.

Za ostale naslove proračuna procjene Komisije obuhvaćene su rasponom stopa pogreške koje je procijenio Europski revizorski sud.

Osim toga, Komisija smatra da je **rizik u trenutku zaključenja**, kojim se mjeri razina pogreške koja će ostati nakon provedbe svih *ex post* kontrola i dodatnih ispravaka, stopa pogreške koja najbolje predstavlja sve napore koje su uložile i države članice i njezine službe. Za 2022. ukupni rizik u trenutku zaključenja procijenjen je na 0,9 %, što je znatno niže od praga značajnosti od 2 %, i u skladu je s razinama iz prethodnih godina (0,9 % u 2020. i 0,8 % u 2021.). U području kohezijske politike za razdoblje 2007.–2013. i za prve godine razdoblja 2014.–2020. Komisija ima dokaze koji potvrđuju da je stvarni rizik u trenutku zaključenja sada znatno manji od 2 %.

Sveukupno Komisija nastoji **postići pravu ravnotežu između niske razine pogrešaka, brzih plaćanja i razumnih troškova kontrola**.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Nalazi revizije

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Komisija pozdravlja činjenicu da se već 16. godinu zaredom smatra da u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a nema značajnih pogrešaka.

Pravilnosti transakcija

Pogreška u posebnim vrstama potrošnje

Kad je riječ o **prihodovnoj strani proračuna EU-a** (odlomak 1.14.a), Komisija ponovno pozdravlja činjenicu da Europski revizorski sud smatra da u prihodima nema značajnih pogrešaka te da su sustavi upravljanja prihodima općenito bili djelotvorni. Kao što to čini s vlastitim nalazima, Komisija će poduzeti daljnje korake u vezi s problemima utvrđenima revizijom koju je Europski revizorski sud proveo u određenim državama članicama.

Komisija će ujedno nastaviti pojačavati praćenje dugogodišnjih otvorenih pitanja povezanih s tradicionalnim vlastitim sredstvima i ukidanje zadržki povezanih s PDV-om kad je to moguće.

Nadalje, Komisija je u svibnju 2023. poduzela važan korak naprijed tako što je predložila najambicioznije reforme carinske unije od njezina osnivanja. Jačanje sposobnosti EU-a za upravljanje rizicima i analizu podataka jedan je od ključnih ciljeva reforme, a zakonodavni prijedlog izravno odgovara na preporuke Europskog revizorskog suda.

Kad je riječ o **pravilnosti rashoda** (odlomak 1.14.b) na temelju brojnih provedenih revizija i kontrola, Komisijina procjena **rizika u trenutku plaćanja**, tj. preostala razina pogreške u trenutku plaćanja, nakon preventivnih kontrola, ostala je stabilna te je iznosila **1,9 %** za relevantne rashode, tj. bila je na istoj razini kao i 2020. i 2021.

S obzirom na **višegodišnju prirodu svojih rashoda i strategija kontrole**, Komisija zajedno s državama članicama u okviru podijeljenog upravljanja ulaže znatan trud u provedbu kontrola nakon plaćanja i daljnje ispravke. Taj se trud odražava u **riziku u trenutku zaključenja programa, koji je procijenjen na ukupno 0,9 %** (0,8 % u 2021.). To je znatno ispod praga značajnosti od 2 %, što je u skladu s razinama ostvarenima u prethodnim godinama (od 2016. nadalje) i s ciljem Komisije.

Kad je riječ o prijavljenom povećanju stope pogreške u naslovu 2. VFO-a („Kohezija, otpornost i vrijednosti”) ([odlomak 1.16.](#)), Komisija se ne slaže s 18 od 48 mjerljivih pogrešaka o kojima je izvijestio Europski revizorski sud. Za 13 tih pogrešaka Komisija smatra da, u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama, nije mogla utvrditi nepravilnost koja vodi do neprihvatljivih rashoda. U pet slučajeva Komisija ne može primijeniti razinu kvantifikacije koju je upotrijebio Europski revizorski sud. U 18 slučajeva Komisija je ocijenila da ne bi imala pravnu osnovu za određivanje financijskih ispravaka (ili većih ispravaka od onih koji su već primijenjeni). Osim toga, Komisija se ne slaže sa stajalištem Europskog revizorskog suda da bi **približavanje kraju programskog razdoblja prihvatljivosti 2014.–2020.** moglo imati ulogu u prijavljenom povećanju stope pogreške za revizijsku godinu (2021./2022.): **još tri financijske godine i dalje su dostupne** državama članicama za prijavljivanje rashoda prije zaključenja 2025. (posljednje završno plaćanje u srpnju 2024.). Komisija nadalje procjenjuje da je učinak mjerljivih pogrešaka povezanih s mjerama u okviru **Investicijske inicijative kao odgovora na koronavirus (CRII) i CRII+** ili na operacije za koje je odobreno privremeno povećano sufinanciranje EU-a od 100 % na ukupnu izračunanu stopu pogreške sličan učinku pogrešaka utvrđenih u drugim vrstama operacija.

Kad je riječ o djelotvornosti provjera i kontrola koje provode upravljačka i revizijska tijela ([odlomak 1.16.](#)), **kvaliteta i razine pogreške navedene u godišnjim izvješćima o kontroli** koja je Komisija zaprimila u veljači 2022. (za financijsku godinu od 1. srpnja 2020. do 30. lipnja 2021.) bile su **slične onima iz prethodnih godina**. Osim toga, Komisija ne vidi razlog zbog kojeg bi pandemija bolesti COVID-19 snažnije utjecala na sustav kontrole kohezijske politike od drugih programa potrošnje, u okviru istih ili različitih načina upravljanja.

Kad je riječ o procijenjenoj stopi pogreške za naslov 3. VFO-a („Prirodni resursi i okoliš”) ([odlomak 1.17.](#)), Komisija prima na znanje stopu pogreške od 2,2 % koju je procijenio Europski revizorski sud. Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja, koja iznosi 1,7 %, i dalje je u skladu s rezultatima koje su posljednjih godina ostvarili Komisija i Europski revizorski sud. To je u skladu s činjenicom da se rashodi 2022. odnose na programsko razdoblje 2014.–2020. te da su pravila, sustavi i tijela ostali stabilni. Kad je riječ o malim prekoračenjima prijavljenih površina, Komisija napominje da je njihov broj i dalje **u skladu s razinama koje je Europski revizorski sud utvrdio za 2020. i prethodne godine**. Iako je sustav za identifikaciju zemljišnih parcela (LPIS) osnova za zahtjev za geoprostornu potporu, prekoračenja mogu proizlaziti iz pogrešaka poljoprivrednika. Stoga Komisija smatra da mala prekoračenja u prijavi ne upućuju nužno na konkretne nedostatke u načinu na koji države članice upravljaju LPIS-om. Komisija upućuje i na svoj odgovor na [odlomak 7.35.](#)

Učinak pravila i načina isplate financijskih sredstava EU-a na rizik od pogreške

Komisija se slaže sa stajalištem Europskog revizorskog suda prema kojem **način isplate sredstava utječe na rizik od pogreške** ([odlomak 1.19.](#)), a posebno da je rizik od pogreške manji za rashode koji podliježu pojednostavnjenim pravilima (uglavnom u plaćanjima utemeljenima na dodijeljenim pravima) ([odlomak 1.18.](#)).

Stoga je Komisija, u skladu sa zahtjevima Europskog parlamenta¹, pri izradi programa za razdoblje 2021.–2027. nastojala u najvećoj mogućoj mjeri **pojednostavniti postupke**, posebno u područjima istraživanja i inovacija te u kohezijskoj politici, i to promicanjem primjene pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, kao i financiranjem koje nije povezano s programima obračuna troškova, te novim modelom ostvarivanja zajedničke poljoprivredne politike (ZPP).

¹ Rezolucija Europskog parlamenta od 10. svibnja 2023. s primjedbama koje su sastavni dio njegovih odluka o davanju razrješnice u pogledu izvršenja općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2021., odjeljak III. – Komisija i izvršne agencije (2022/2081(DEC) – vidjeti posebno stavak 14., stavak 87., stavak 92.a, stavak 92.f, stavak 109.f, stavak 124.a i stavak 146.g.

Komisija na temelju detaljnih informacija koje su joj na raspolaganju ipak smatra da **rizici u trenutku plaćanja nisu jednako značajni za plaćanja koja se temelje na nadoknadi troškova**. Izloženost riziku može se razlikovati u istom području politike, pa čak i u okviru istog programa potrošnje.

Konkretno, velikom broju informacija koje prikuplja u okviru svojih kontrola i njihovoj detaljnoj analizi, među ostalim o rezultatima kontrola država članica, Komisija može **podijeliti relevantne rashode**² na:

- **rashode manjeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja manjim od 2 %, koji čine **63 %** ukupnih rashoda,
- **rashode srednjeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja između 2 % i 2,5 %, koji čine **12 %** ukupnih rashoda, i
- **rashode većeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja većim od 2,5 %, koji čine **25 %** ukupnih rashoda za 2022.³

Na primjer, kad je riječ o regionalnim fondovima⁴, Komisija smatra da sustavi upravljanja i kontrole dobro ili dovoljno dobro funkcioniraju za 259 programa koji pokrivaju 93 % rashoda potvrđenih u računima za 2021./2022., ali imaju ozbiljne nedostatke za 36 programa. Jednako tako, Komisija izvješćuje da revizijska tijela za regionalne fondove dobro funkcioniraju i daju općenito pouzdana revizijska mišljenja, osim za sedam revizijskih tijela za koja su revizijama Komisije utvrđeni ozbiljni nedostaci. Tih sedam tijela zaduženo je za reviziju manje od 2 % rashoda iz regionalnih fondova.

Komisija osobito poduzima **ciljane korektivne mjere** za kategorije srednjeg i većeg rizika. Takve mjere uključuju informiranje korisnika i partnera u provedbi o primjenjivim pravilima EU-a i problemima koji se ponavljaju, prilagodbu strategija kontrole razini rizika, primjenu stečenog iskustva na buduće programe i pojednostavnjenje pravila kad god je to moguće. Istodobno, složeni uvjeti i pravila prihvatljivosti mogu biti potrebni u slučajevima u kojima je usmjeravanje potpora nužno kako bi se ostvarili ambiciozni ciljevi politika ili kako bi se poštovala temeljna načela jedinstvenog tržišta (pravila o javnoj nabavi ili državnim potporama).

Zakonitost i pravilnost stoga moraju biti u **razmjeru s ostvarivanjem ciljeva politike**, tako da se pritom imaju u vidu **administrativni troškovi i troškovi kontrole**.

Visokorizični rashodi

Kad je riječ o **nalazima Europskog revizorskog suda o rashodima koje smatra visokorizičnima** ([odlomci od 1.21. do 1.29.](#)), Komisija podsjeća da je njezina procjena da je za 37 % rashoda rizik u trenutku plaćanja veći od 2 %. To se odnosi na neke operative programe za naslov „Kohezija”, tj. samo na one programe u kojima su utvrđeni ozbiljni nedostaci i/ili koji imaju stope preostale pogreške više od 2 %; bespovratna sredstva za istraživački program Obzor 2020. i ostala složena bespovratna sredstva u okviru istog naslova VFO-a; pojedinačne agencije za plaćanja u okviru

² Više pojedinosti dostupno je u Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovoj uspješnosti za 2022., svezak II., str. 57.

³ Kad je riječ o Europskom fondu za regionalni razvoj, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo, razina rizika isto se tako smatrala visokom neovisno o riziku u trenutku plaćanja ako je revizorsko mišljenje nacionalnih revizijskih tijela o funkcioniranju sustava upravljanja programima i njihove kontrole bilo nepovoljno ili kvalificirano.

⁴ Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond.

ZPP-a za izravna plaćanja i ruralni razvoj te neke države članice za tržišne mjere čija je stopa pogreške viša od 2 %.

Konkretno:

- U području politike **„Kohezija, otpornost i vrijednosti”** (odlomak 1.22.) revizijska tijela prijavila su u financijskoj godini koja se analizira ukupne stope pogreške iznad 2 % za otprilike petinu programa, čime su pokazala svoju sposobnost otkrivanja. Na temelju zajedničke kategorizacije Komisija i revizijska tijela utvrdili su sljedeće kategorije kao glavne izvore nepravilnosti: neprihvatljivi rashodi, javna nabava, revizijski trag i državna potpora. To je u skladu s nalazima Europskog revizorskog suda. Kad je posebno riječ o slučajevima pogrešaka povezanih s prihvatljivošću koje je Europski revizorski sud utvrdio i kvantificirao za fondove kohezijske politike (odlomak 1.27.), Komisija smatra da, u nekoliko tih slučajeva, zbog kršenja pravne odredbe ili pravila o kojem je izvijestio Europski revizorski sud ne može kvalificirati pogrešku kao nepravilnost koju treba ispraviti u skladu s definicijom iz članka 2. stavka 36. Uredbe o zajedničkim odredbama. Stoga država članica ili Komisija ne mogu provoditi postupke financijskih ispravaka i takve pogreške ne bi ušle u Komisijinu procjenu rizika u trenutku plaćanja. Osim toga, Komisija napominje i da u nekim slučajevima Europski revizorski sud nije imao istu ocjenu činjenica ili isto tumačenje primjenjivih nacionalnih pravila ili pravila za pojedine programe. Komisija upućuje i na svoje odgovore na odlomak 6.16., odlomak 6.17., odlomak 6.21. i odlomak 6.77.
- Kad je riječ o području politike **„Prirodni resursi i okoliš”** (odlomak 1.23.), Komisija, kao i Europski revizorski sud, vidi veći rizik od pogrešaka u područjima tržišnih mjera i ruralnog razvoja. U zakonodavnom okviru ZPP-a za razdoblje 2014.–2022. primjenjuju se složeni uvjeti i pravila o prihvatljivosti ako je radi ostvarivanja ambicioznih ciljeva politike potrebno usmjeravanje potpore. To je stoga potrebno radi postizanja ravnoteže između zakonitosti i pravilnosti s jedne strane i ostvarivanja ciljeva politike s druge strane, tako da se imaju na umu troškovi kontrole. U razdoblju 2023.–2027. Komisija će se tom pitanju posvetiti promicanjem upotrebe pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova i pojednostavnjivanjem ZPP-a.

U području **„Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija”** (odlomak 1.24.) Komisija prima na znanje stopu pogreške koju je izračunao Europski revizorski sud i njezin pad u odnosu na prošlu godinu. Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja za ovaj naslov VFO-a iznosi 1,5 %, što je ispod praga značajnosti. Konkretno, kad je riječ o programu Obzor 2020., Komisija procjenjuje da rizik u trenutku plaćanja iznosi 2,7 %, u skladu sa stopom pogreške Europskog revizorskog suda za taj program. Komisija priznaje da je financiranje na temelju stvarnih troškova i dalje relativno složeno i podložno pogreškama, posebno za određene vrste korisnika, unatoč nastojanjima Komisije da svim sudionicima pruži smjernice. Osim toga, Komisija kao alternativu financiranju na temelju stvarnih troškova povećava upotrebu jednokratnih iznosa i sustava jediničnih troškova za troškove osoblja dostupnih u svakoj bespovratnoj potpori, jer su neprihvatljivi troškovi za osoblje glavni izvor pogrešaka.

- Kad je riječ o području **„Susjedstvo i svijet”** (odlomak 1.25.), Komisija smatra da rashodi nižeg rizika u okviru tog poglavlja nisu ograničeni samo na segment proračunske potpore i administrativne rashode, već uključuju i druge rashode u okviru segmenata izravnog i neizravnog upravljanja koji imaju nizak ili srednji rizik u trenutku plaćanja. Stoga rizik u trenutku plaćanja za taj naslov iznosi 1,1 %, što je znatno ispod praga značajnosti od 2 %.

Komisija će nastaviti poduzimati mjere za provedbu pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova i poboljšanje učinkovitosti *ex ante* i *ex post* provjera. Naposljetku, kako je navedeno u odgovorima na odlomak 6.16., odlomak 6.17., odlomak 6.21., odlomak 6.24., odlomak 6.28. i

[odlomak 6.32.](#), Komisija se u određenom broju slučajeva ne slaže s procjenom Europskog revizorskog suda.

Niskorizični rashodi

Komisija pozdravlja zaključak Europskog revizorskog suda da u **izravnoj potpori poljoprivrednicima** ([odlomak 1.30.](#)) i dalje nema značajnih pogrešaka, čime se potvrđuje važna uloga integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS), uključujući LPIS, u sprečavanju i smanjenju razine pogrešaka.

Informacije Komisije o pravilnosti

Komisijina procjena pogreške

Komisija nastoji utvrditi područja u kojima treba poduzeti odgovarajuće i ciljane korektivne mjere. U tu je svrhu izgradila jamstvo na načelu odozdo prema gore i na detaljnoj razini, tj. po programu ili drugom relevantnom segmentu rashoda s obzirom na to da provedba među programima i državama članicama nije homogena.

U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti Komisija upotrebljava rizike u trenutku plaćanja koje su njezine službe objavile u svojim godišnjim izvješćima o radu. Ti rizici u trenutku plaćanja temelje se na stotinama tisuća provjera koje svake godine provode Komisija i države članice na temelju pomno utvrđenih strategija kontrole prilagođenih posebnostima programa potrošnje.

Komisija pomno prati rizik u trenutku plaćanja i rizik u trenutku zaključenja s ciljem da se rizik u trenutku zaključenja održi ispod praga značajnosti od 2 %.

Pristup Komisije kao upravitelja proračuna EU-a razlikuje od pristupa Europskog revizorskog suda, koji ima ulogu vanjskog revizora. To može dovesti do razlika u procjeni razine pogreške između tih dviju institucija.

Osim toga, procjena Komisije o pojedinačnim pogreškama nije uvijek u skladu s procjenom Europskog revizorskog suda. Međutim, Komisija napominje da su njezine **procjene rizika u trenutku plaćanja u rasponu razina pogreške koje je procijenio Europski revizorski sud za sve proračunske naslove, osim, prvi put u deset godina, za područje „Kohezija, otpornost i vrijednosti”**.

Za to je područje maksimalna vrijednost Komisijina rizika u trenutku plaćanja (2,6 % u 2022.), koja se u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti uzima u obzir za izračun ukupnog Komisijina rizika u trenutku plaćanja, niža od stope pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud. Komisija općenito izvješćuje o **značajnom riziku u trenutku plaćanja za koheziju**, koji obuhvaća diferenciranu situaciju na razini programa. Komisija napominje da njezina procjena odražava nepravilnosti koje povezane rashode čine neprihvatljivima i za koje Komisija (i države članice) mogu učinkovito primijeniti financijske ispravke, dok procjena Europskog revizorskog suda odražava svako kršenje primjenjivog pravila, čak i ako to kršenje ne dovodi do nepravilnosti kako je definirano u članku 2. stavku 36. Uredbe o zajedničkim odredbama.

Komisijina procjena rizika

Komisija nastavlja poduzimati **mjere za poboljšanje učinkovitosti ex post provjera**. Međutim, podsjeća da, kako bi i dalje bile troškovno učinkovite, kontrole moraju biti ciljane i utemeljene na riziku.

U području „**Istraživanje i inovacije**” Komisija namjerava na najučinkovitiji način iskoristiti sredstva iz Zajedničke službe za reviziju kako bi zajamčila djelotvorno ostvarenje svojih ciljeva, uz istodobno održavanje odgovarajuće ravnoteže između povjerenja i kontrole te uzimanje u obzir administrativnih i drugih troškova kontrole na svim razinama, uključujući za korisnike. To je u skladu s iskustvom stečenim u okviru programa Obzor 2020. prema kojem se revizija može provesti za najviše 7 % korisnika. Komisija je istodobno dodatno povećala učestalost svojih aktivnosti osposobljavanja i informiranja javnosti, posebno za korisnike koji su skloni pogreškama, kao što su MSP-ovi i novi sudionici.

U području **kohezijske politike** Komisija smatra da se općenito može pouzdati u rad revizijskih tijela i njihovih kontrolnih tijela, uz iznimku ograničenog broja tih tijela, koja su jasno navedena u godišnjim izvješćima o radu. U nekim su slučajevima otkrivene dodatne pogreške koje su povremene i ne ukazuju na nedostatke sustava na razini revizijskog tijela. Komisija je 2022. nastavila opsežnu suradnju s revizijskim tijelima država članica kako bi osigurala dosljedan i čvrst okvir za jamstva i kontrolu.

Kad je riječ o opažanjima Europskog revizorskog suda o pregledima dokumentacije u okviru kohezijskih programa ([odlomak 1.37.](#)), Komisija je uvjerena da svojom **detaljnou procjenom koja se temelji na kombinaciji dokumentacijskog revizijskog rada i revizijskog rada na terenu** kojima su obuhvaćeni različiti pojedinačni programi i paketi jamstava, ovisno o rizicima koji su im pripisani, omogućuje utvrđivanje razumne i pravedne procjene stopa pogreške za svaki program, svake godine i kumulativno za sve fondove kohezijske politike. Komisija smatra da njezini sustavni pregledi dokumentacije predstavljaju **učinkovit i proporcionalan pristup** za programe za koje je utvrđeno da pouzdano prijavljuju niske stope pogreške iz godine u godinu. Kad je riječ o rizičnijim programima, revizije se ponovno provode ili se pregled dokumentacije dopunjuje posjetima u svrhu utvrđivanja činjenica.

Za pakete jamstava zaprimljene 2022. Komisija je ponovno izračunala stopu preostale pogreške navedenu u godišnjim izvješćima o radu Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje te Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku za 35 odnosno 79 programa, koja je u 12 slučajeva viša od 2 %, samo na temelju pregleda dokumentacije. To jasno pokazuje dodanu vrijednost tog pristupa. Naposljetku, kako bi se u obzir uzela preporuka Europskog revizorskog suda iz njegova tematskog izvješća br. 26/2021, Komisija je u svoju metodologiju za izračun maksimalnog rizika o kojem se izvješćuje u godišnjim izvješćima o radu uključila dodatna sredstva za programe za koje nije provedena revizija na terenu.

U području politike „**Susjedstvo i svijet**” Komisija smatra da je studija o stopi preostale pogreške, koja nije ni postupak izražavanja jamstva ni revizija, prikladna i da ne podliježe ograničenjima koja mogu dovesti do podcjenjivanja pogrešaka, nego do njihova precjenjivanja; ako se djelomično ili potpuno oslanja na prethodne provjere koje su proveli izvođači Komisije ili na revizije Europskog revizorskog suda. Zbog toga se metodologijom za izračun stope preostale pogreške omogućuje oslanjanje na prethodne aktivnosti kontrole pod strogim uvjetima i kriterijima te zbog toga što Komisija ograničava broj slučajeva potpunog oslanjanja, koji su i dalje u skladu s povijesnim prosjekom.

Izvješća Komisije o financijskim ispravcima i povratima sredstava

Ispravci su ključan element kontrolnog sustava Komisije. Za Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za financijsku godinu 2022. Komisija je iznova pružila **cjelovit i transparentan pregled** svih mjera, i preventivnih i korektivnih, koje su Komisija i države članice provele tijekom te financijske godine. Korektivne **mjere** iznosile su **1,8 milijardi EUR, od čega su neto financijski ispravci iznosili 734 milijuna EUR**, što je povećanje u odnosu na 2021. (523 milijuna EUR). To se posebno odnosi na fondove s podijeljenim upravljanjem (zajednička

poljoprivredna politika i zatvorena programska razdoblja u okviru kohezijske politike). Primjena neto financijskih ispravaka štiti proračun EU-a od nadoknade nepravilnih rashoda.

Osim toga, u području **kohezijske politike** države članice su od 2014. privremeno ili definitivno povukle **14,5 milijardi EUR** iz godišnjih potvrđenih iznosa prije podnošenja Komisiji. Komisija smatra da je taj znatan broj povlačenja povezan s odvrćajućim učinkom mogućnosti da Komisija u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama primijeni **neto financijske ispravke** u slučaju korektivnih mjera koje države članice nisu prihvatile, čime se jača njezina nadzorna uloga. Osim toga, Komisija podsjeća da je suzakonodavac u pravnom okviru za razdoblje 2014.–2020. utvrdio stroge kriterije za provedbu neto financijskih ispravaka, koji podliježu kumulativnim zahtjevima kojima se ograničava njihovo područje primjene i u praksi dovode do znatnih izazova u primjeni neto financijskih ispravaka. Time se objašnjava izostanak neto ispravaka i pokazuje **volja suzakonodavca da iskoristi tu mogućnost samo u slučajevima kada se dokažu ozbiljni nedostaci**.

Naposljetku, Komisija podsjeća da ne postoji regulatorni rok za nastavak zaštite proračuna EU-a. Ispravci se mogu provesti još mnogo godina nakon završetka programskog razdoblja ili pri zaključenju programa.

Izvršavanje o procedurama za zaštitu vladavine prava

Sud EU-a 16. veljače 2022. u potpunosti je potvrdio valjanost Uredbe o uvjetovanosti, a Komisija je 2. ožujka 2022. izdala smjernice o njezinoj primjeni. **Sve pogođene službe u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2022. uputile su na provedbu Uredbe o uvjetovanosti.**

2. Izvršće o sumnji na prijevare

Kad je riječ o riziku od prijevare u **odlukama o jednokratnom iznosu** ([odlomak 1.50.](#)), Komisija napominje da se člankom 181. stavkom 4. točkom (a) Financijske uredbe ne zahtijeva da se u odluci o odobrenju dokumentira takav rizik. Međutim, u točki 2.2. Odluke o paušalnom iznosu u Obzoru Europa opisane su provjere i preispitivanja koje je potrebno provesti kako bi se rizik od nepravilnosti ili prijevare sveo na najmanju moguću mjeru. Komisija smatra da se time na odgovarajući način ispunjava zahtjev Financijske uredbe. Međutim, Komisija će ponovno ocijeniti sadržaj ove Odluke kako bi razmotrila bi li aspekti povezani s rizikom mogli biti jasniji. Komisija upućuje i na svoj odgovor na [odlomak 5.29.](#)

Kad je riječ o radu revizijskih tijela na uklanjanju rizika od prijevare u području **kohezijske politike** ([odlomak 1.50.](#)), Komisija podsjeća da revizijska tijela u okviru svojih revizija sustava **provjeravaju djelotvornost uspostavljenih razmjernih mjera za borbu protiv prijevare** s pomoću posebnih kontrolnih popisa izrađenih u suradnji s Komisijom. Kad je riječ o revizijama operacija, Komisija pozdravlja povećanje broja kontrolnih popisa revizijskih tijela kojima se omogućuje dokumentiranje mjera koje poduzimaju kako bi se utvrdili mogući znakovi protupravnih djelovanja o kojima je Europski revizorski sud izvijestio u [odlomku 6.56.](#) Komisija će nastaviti podsjećati preostala revizijska tijela da na odgovarajući način dokumentiraju svoj rad.

Osim toga, Komisija je u okviru **akcijskog plana strategije Komisije za borbu protiv prijevare** planirala nekoliko mjera kako bi podsjetila tijela država članica na njihove obveze prijavljivanja sumnje na prijevare u sustavu upravljanja nepravilnostima OLAF-a. Komisija je pomogla državama članicama i u donošenju i ažuriranju politika za borbu protiv prijevare s pomoću posebnih smjernica koje su i dalje primjenjive na programsko razdoblje 2021.–2027. Usporedno s time, upotreba njezina **alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika ARACHNE**, koji se državama članicama nudi za jačanje kapaciteta za utvrđivanje i sprečavanje prijevare i korupcije te koji je nedavno obogaćen novim modulima, pozitivno se razvija zbog sve većeg broja veza i aktivnih korisnika.

Pregovorima o preinaci Financijske uredbe, uz prijedlog da upotreba alata za rudarenje podataka postane obvezna od 2027., ponovno je pokrenuta rasprava o dobrovoljnoj upotrebi postojećeg alata u nizu država članica koje oklijevaju. Komisija upućuje i na svoj odgovor na [odlomak 6.58.](#) i na [odlomak 6.63.](#)

III. ODGOVORI KOMISIJE NA ZAKLJUČKE

Komisija je uvjerena da su informacije o rizicima u trenutku plaćanja (1,9 %) predstavljene u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2022. reprezentativne za razinu pogreške u trenutku plaćanja. To je u skladu s razinama prijavljenima prethodnih godina⁵. Stabilnost rizika u trenutku plaćanja u skladu je s činjenicom da se većina rashoda 2022. i dalje odnosi na programsko razdoblje 2014.–2020. te da su pravila, sustavi i provedbena tijela ostali stabilni.

Kada je riječ o zaključku Europskog revizorskog suda da je rizik u trenutku plaćanja koji je procijenila Komisija znatno niži od njegova raspona ([odlomak 1.55.](#)), Komisija napominje da je razlog tomu područje kohezijske politike, za koje se Komisija ne slaže s procjenom Europskog revizorskog suda u pogledu 18 pojedinačnih pogrešaka.

⁵ Rizik u trenutku plaćanja koji je procijenila Komisija iznosio je 1,9 % u 2021. i 2020.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022. „2. POGLAVLJE: PRORAČUNSKO I FINANCIJSKO UPRAVLJANJE”

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Komisija poduzima sve potrebne mjere kako bi se **proračun EU-a izvršavao potpuno i učinkovito** u skladu s postojećim financijskim i pravnim okvirom. Stalno prati izvršenje proračuna i kretanje iznosa nepodmirenih obveza te povezane temeljne čimbenike. Redovito obavješćuje Vijeće i Europski parlament o predviđenim potrebama (za tekuću godinu, ali i za nadolazeće godine) i o potencijalnim rizicima za budućnost te redovito predstavlja i pojašnjava trenutačno stanje izvršenja proračuna. Glavni dokumenti koji se u tu svrhu izrađuju jesu radni dokument V. priložen nacrtu proračuna, godišnje izvješće o dugoročnim predviđanjima budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a, koje je dio integriranog financijskog izvješćivanja i izvješćivanja o odgovornosti (IFAR), te ulazni dokumenti za međuinstitucijske sastanke o plaćanjima.

Godina 2022. bila je druga godina izvršenja proračuna EU-a u okviru višegodišnjeg financijskog okvira (VFO 2021. – 2027.). Zbog kasnog donošenja Uredbe o VFO-u (17. prosinca 2020.) pravni akti za novu generaciju programa doneseni su tek 2021. Osim toga, zbog produljenog utjecaja krize uzrokovane bolešću COVID-19 i rata u Ukrajini prednost je dana provedbi hitnih mjera za spašavanje i oporavak. Šira krizna situacija utjecala je na početak nekih aktivnosti i provedbenih koraka (poziva, odabira, ugovaranja), a posljedično i plaćanja. Komisija je aktivno pratila izvršenje proračuna i 2022. donijela odgovarajuće izmjene ili prijedloge kojima je u osnovi osigurala potpuno izvršenje izglasanih odobrenih sredstava, i to u iznosu od 99,3 % za obveze¹ i 99,9 % za plaćanja ako se u obzir uzmu automatski i neautomatski prijenosi¹. Kako bi ostvarila te rezultate, predstavila je prijedloge izmjene proračuna (njih pet, od čega su tri izmjene rashodovne strane proračuna), 23 prijedloga za proračunske prijenose i brojne samostalne prijenose.

Ukupne **nepodmirene obveze** („reste à liquider”, RAL) iznosile su 452,2 milijarde EUR na kraju 2022., što znači da su se u skladu s očekivanjima povećale u odnosu na prethodnu godinu (341,6 milijardi EUR na kraju 2021.). Glavni uzrok tog povećanja bila je provedba bespovratnog dijela instrumenta NextGenerationEU, s udjelom od 189,1 milijarde EUR (42 %) u ukupnim nepodmirenim obvezama na kraju 2022. Namjenski prihodi instrumenta NextGenerationEU i dalje će utjecati na privremeno povećanje nepodmirenih obveza jer se obveze trebaju preuzeti do kraja 2023., a plaćanja izvršiti do 2026. Komisija će u okviru godišnjih proračunskih postupaka nastaviti predlagati razine odobrenih sredstava za plaćanje kojima se zadovoljavaju potrebe za plaćanjima. Nastojat će na najbolji mogući način iskoristiti neka dalekosežna pojednostavnjenja iz Uredbe o zajedničkim odredbama (točnije, širu primjenu pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova) i nekoliko postojećih mjera za koordinaciju provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost i fondova kohezijske politike.

Kad je riječ o povećanim **rizicima i izazovima** za proračun EU-a koji se odnose na buduće financijske obveze povezane s izvanrednim događajima kao što su pandemija bolesti COVID-19 i agresivni rat Rusije protiv Ukrajine, Komisija napominje da su se nepredviđene obveze posljednjih godina povećale uglavnom zbog proračunskih jamstava danih raznim provedbenim partnerima kako

¹ Kako je odobreno člankom 12. Financijske uredbe i/ili novim pravnim osnovama.

bi se iskoristila vanjska sredstva i povećao učinak proračuna EU-a. Komisija je potpuno transparentna i postupa s nepredviđenim obvezama u skladu s međunarodnim računovodstvenim standardima. Nepredviđene obveze prikazuju se u godišnjim računovodstvenim dokumentima EU-a i redovito se procjenjuju. Zahvaljujući robusnom okviru za upravljanje korporativnim rizicima i izvješćivanje o tim rizicima, Komisija učinkovito nadzire upravljanje dugom, imovinom i nepredviđenim obvezama kako bi proračun EU-a bio održiv.

Komisija neprestano prati **utjecaj inflacije na proračuna EU-a**. Kad je riječ o riziku za proračun EU-a povezanom s visokim stopama inflacije, Komisija priznaje da dosad nezabilježen porast inflacije u 2022. različito utječe na pojedine vrste rashoda i programa. Međutim, ukupni utjecaj ovisit će o stvarnom iznosu inflacije, koji je trenutačno teško procijeniti s obzirom na volatilnost predviđanja. Što se tiče administrativnih rashoda, Komisija je ponovno poštovala ograničenje od 2 % za povećanje rashoda koji se ne odnose na plaće, na temelju kojih se programira trenutačni VFO, i to ponovnim utvrđivanjem prioriteta, te je od svih ostalih institucija zatražila da primijene isti pristup. Kad je riječ o naknadama, stvarne stope ažuriranja koje će se primjenjivati u određenoj proračunskoj godini potvrđuju se krajem listopada, kao što je učinjeno 2022., te će Komisija revidirati tražene iznose za proračun i nacrt proračuna u skladu s tim konačnim iznosom i u bliskoj suradnji sa svim institucijama.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Proračunsko i financijsko upravljanje za 2022.

Izvršenje proračuna EU-a – obveze i plaćanja

Korištenje odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje

U vezi s analizom konačnih stopa izvršenja proračuna EU-a Komisija podsjeća da, uz elemente koji se razmatraju u [točki 2.3.](#) izvješća, postoji mogućnost prijenosa odobrenih sredstava koja do kraja godine nisu izvršena u sljedeću godinu u slučajevima dopuštenima Financijskom uredbom i/ili novim pravnim osnovama. Komisija je u 2023. prenijela 1,5 milijardi EUR za preuzete obveze i 1,9 milijardi EUR za plaćanja (uključujući posebne instrumente).

Početak provedbe fondova s podijeljenim upravljanjem za razdoblje 2021. – 2027. u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama u državama članicama

Kad je riječ o provedbi programa kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. ([točke od 2.10. do 2.12.](#)), Komisija kontinuirano surađuje s državama članicama i pomno prati napredak u provedbi fondova EU-a. Redoviti sastanci odbora za praćenje održavaju se najmanje jednom godišnje, a pregled uspješnosti provodi se svake godine. Osim toga, prema potrebi se održavaju formalnija događanja i tehnički sastanci te se razmjenjuju dopisi i drugi oblici neformalne komunikacije. Ako se utvrde uska grla, Komisija blisko surađuje s relevantnim tijelima kako bi ih otklonila s pomoću raznih alata za tehničku pomoć.

Posebna pozornost posvećuje se provedbi Fonda za pravednu tranziciju zbog roka za potrošnju sredstava iz instrumenta NextGenerationEU do kraja 2026. Stoga je, uz postojeće oblike potpore, predložen širok raspon mjera za ubrzanje provedbe Fonda za pravednu tranziciju.

Korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova za odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 i rat Rusije protiv Ukrajine

Komisija u vezi sa svojim brojnim inicijativama za odgovor na hitne situacije (točke od 2.3. do 2.17.) podsjeća da su posljednje tri godine bile obilježene nizom tekućih kriza, od pandemije bolesti COVID-19 do rata u Ukrajini i njegova šireg utjecaja na cijene energije. Kako bi se na njih odgovorilo, nekoliko je puta revidiran zakonodavni okvir kohezijske politike. Svaka izmjena (putem inicijativa CRII(+), REACT-EU, CARE(+), FAST-CARE i SAFE) pridonijela je većoj fleksibilnosti pravila kohezijske politike, većoj likvidnosti država članica i regija kako bi se hitni projekti mogli brzo financirati te pojednostavnjenju kako bi se omogućilo da sredstva brže dopiru do osoba kojima je pomoć najpotrebnija i izbjegle dodatne negativne posljedice za ljudske živote i gospodarstva država članica i regija u skladu sa strateškim ciljem da se financiranjem iz kohezijskih fondova ojača gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija.

U programima kohezijske politike provedeno je više od 600 izmjena programa, što je dosad rezultiralo novim financiranjem (50,6 milijardi EUR u okviru programa REACT-EU), povećanom likvidnošću (gotovo 30,6 milijardi EUR²) i preraspodjelom (24 milijarde EUR u okviru inicijativa CRII/CRII+ i oko 1,3 milijarde EUR u okviru inicijative CARE). Daljnje povećanje stope pretfinanciranja iz razdoblja 2021. – 2027. omogućilo je isplatu dodatnih 3,5 milijardi EUR (zbog izmjene FAST-CARE, kojom je omogućeno povećano pretfinanciranje od 0,5 % u 2022. i 2023. za sve programe kohezijske politike u okviru cilja „Ulaganje za radna mjesta i rast”). To je pozitivno utjecalo na iskorištavanje sredstava u razdoblju 2014. – 2020.

Provedba instrumenta NextGenerationEU i Mehanizma za oporavak i otpornost

Kad je riječ o napretku u provedbi programa NextGenerationEU (točke od 2.18. do 2.22.), Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost na snazi je od veljače 2021., a Vijeće je u srpnju 2021. potvrdilo prve nacionalne planove za oporavak i otpornost. Od tog datuma pa do kraja 2022. Komisija je u okviru Mehanizma isplatila 138,7 milijardi EUR u obliku bespovratnih sredstava (93,5 milijardi EUR) i zajmova (45,2 milijarde EUR). Tim se sredstvima državama članicama pomaže da provedu reforme i ulaganja te da se brže oporave od pandemije i postanu otpornije na buduće šokove. Provedba Mehanizma za oporavak i otpornost i instrumenta NextGenerationEU općenito je u skladu s očekivanjima s obzirom na datum donošenja raznih provedbenih odluka Vijeća.

Nepodmirene obveze

Kad je riječ o razini nepodmirenih obveza (točke od 2.23. do 2.26.), njihovo je postojanje prirodan rezultat provedbenih pravila koja je za svako područje politike donijelo zakonodavno tijelo. Povećanje razine nepodmirenih obveza u 2022. u odnosu na 2021. očekivano je zbog provedbe instrumenta NextGenerationEU (bespovratni dio), na koji se odnosi 42 % ukupnih nepodmirenih obveza. Komisija prati kretanje razine nepodmirenih obveza. U dugoročnim predviđanjima za plaćanja iz lipnja 2023. nepodmirena plaćanja ažurirana su u apsolutnim iznosima i, što je još važnije, u odnosu na predviđeno kretanje bruto nacionalnog dohotka (BND) u narednim godinama.

² Obuhvaća 7,6 milijardi EUR u obliku nevraćenog pretfinanciranja (CRII) + 12,9 milijardi EUR iz 100 %-tnog sufinanciranja u razdoblju 2020. – 2021. (CRII+) + 6,6 milijardi EUR iz 100 %-tnog sufinanciranja u razdoblju 2021. – 2022. (CARE) + 3,5 milijardi EUR u obliku povećanog pretfinanciranja iz programa REACT-EU (CARE+).

2. Rizici i izazovi

Izloženost proračuna EU-a u 2022.

Komisija se slaže s prikazom ukupne izloženosti proračuna EU-a na kraju 2022. i stanja zajedničkog fonda za rezervacije na dan 31. prosinca 2022. koji je dao Europski revizorski sud. Komisija svake godine objavljuje ukupnu godišnju izloženost proračuna EU-a nepredviđenim obvezama koje proizlaze iz financijske pomoći državama članicama u skladu s člankom 250. Financijske uredbe.

Financijski rizici povezani s agresivnim ratom Rusije protiv Ukrajine

Kad je riječ o zahtjevima za rezervacije povezanim s instrumentom makrofinancijske pomoći plus (MFA+) za slučaj rizika od neispunjenja obveza (točka 2.44.), Komisija naglašava da se Financijskom uredbom (članak 211. stavak 2.) predviđa mogućnost da se temeljnim aktom utvrdi posebna metoda izdvajanja rezervacija ili druge vrste potpore za financijsku obvezu. Osim toga, trebalo bi uzeti u obzir izrazito povlaštene uvjete zajma s dugim razdobljima otplate u okviru makrofinancijske pomoći plus (do 35 godina, usp. članak 16. stavak 2. Uredbe (EU) 2022/2463), otplatu glavnice koja ne počinje prije 2033., subvencionirane troškove kamata i činjenicu da zajmove makrofinancijske pomoći plus EU odobrava Ukrajini kao zemlji kandidatkinji za članstvo u EU-u. U posebnim i ograničenim okolnostima korištenje prostora u proračunu učinkovita je metoda za osiguravanje zajmova makrofinancijske pomoći plus s obzirom na njihove posebne značajke (uključujući ukupni iznos). Njime se osigurava puni iznos povezanih financijskih obveza, pri čemu su države članice EU-a obvezne pokriti zahtjeve za moguće gubitke do gornje granice vlastitih sredstava. U usporedbi s alternativnom primjenom jamstava država članica ta je metoda jednostavnija u administrativnom i postupovnom smislu.

Rizici i izazovi povezani s inflacijom

Komisija se slaže s opažanjem Europskog revizorskog suda (točke od 2.50. do 2.57.) da inflacija viša od 2 % negativno utječe na kupovnu moć proračuna EU-a. Međutim, naglašava da će ukupni utjecaj ovisiti o utjecaju na različite vrste rashoda.

Komisija priznaje i da porast cijena obično vodi do većih prihoda od tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost (PDV). Međutim, hoće li se i u kojoj mjeri taj učinak ostvariti ovisi i o promjenama u opsegu trgovine i ponašanju potrošača, što se također mora uzeti u obzir u pouzdanoj prognozi.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 2.1. – Znatno smanjiti razinu nepodmirenih obveza

S obzirom na visoku razinu nepodmirenih obveza koje će se podmirivati iz budućih proračuna EU-a, Komisija bi trebala utvrditi kako državama članicama pomoći da ubrzaju korištenje sredstava EU-a, posebno fondova s podijeljenim upravljanjem u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama, poštujući pritom dobro financijsko upravljanje.

(Ciljni rok provedbe: kraj 2026.)

Komisija **prihvaća** tu preporuku.

Komisija već prati izvršenje proračuna i kretanje ukupne razine nepodmirenih obveza te povezane temeljne čimbenike. Redovito obavješćuje Vijeće i Europski parlament o predviđenim potrebama i potencijalnim rizicima za budućnost. Te su informacije prije svega uključene u godišnje izvješće o dugoročnim predviđanjima budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a, koje je dio integriranog financijskog izvješćivanja i izvješćivanja o odgovornosti (IFAR) u skladu s člankom 247. Financijske uredbe.

Komisija će nastaviti predlagati odgovarajuće razine odobrenih sredstava za plaćanje u okviru godišnjih proračunskih postupaka kako bi se zadovoljile potrebe za plaćanjima, među ostalim s obzirom na provedbena pravila za posebne programe i fondove koja su donijeli suzakonodavci. Podsjeća da je donošenje proračuna u konačnici u nadležnosti proračunskog tijela.

Preporuka 2.2. – Procijeniti učinak višegodišnje visoke inflacije na proračun EU-a

Komisija bi trebala procijeniti utjecaj višegodišnje visoke inflacije na proračun EU-a i utvrditi mogućnosti ublažavanja povezanih ključnih rizika. U tom bi pogledu Komisija trebala zaštititi sposobnost proračuna EU-a da ispuní svoje pravne i ugovorne obveze, primjerice uslijed rastućih troškova financiranja.

(Ciljni rok provedbe: kraj 2024.)

Komisija **prihvaća** preporuku.

Komisija će procijeniti utjecaj inflacije na proračun EU-a u preispitivanju višegodišnjeg financijskog okvira u sredini programskog razdoblja. U tom će kontekstu nastojati utvrditi konkretne mogućnosti za ublažavanje povezanih rizika, posebno onih koji proizlaze iz povećanih troškova financiranja, no napominje da proračun EU-a već ima potrebne zaštitne mjere za ispunjenje pravnih i ugovornih obveza.

Preporuka 2.3. – Održivost izloženosti proračuna EU-a

S obzirom na sve veću izloženost proračuna EU-a koja proizlazi iz zaduživanja radi zadovoljavanja dodatnih potreba za plaćanjima, kao što su one prouzročene pandemijom bolesti COVID-19 i agresivnim ratom Rusije protiv Ukrajine, te iz proračunskih jamstava, Komisija bi trebala poduzeti sve odgovarajuće mjere kako bi osigurala dovoljan kapacitet svojih instrumenata za ublažavanje rizika, kao što je zajednički fond za rezervacije, te objavljivati svoju procjenu ukupne godišnje izloženosti.

(Ciljni rok provedbe: kraj 2025.)

Komisija **djelomično prihvaća** preporuku.

Komisija ističe da je zbog sve veće važnosti proračunskih jamstava i programa financijske pomoći za provedbu politika EU-a posljednjih godina unaprijedila svoje alate za upravljanje rizicima kako bi mogla ispunjavati nepredviđene obveze. Konkretno, uspostavila je horizontalan međusektorski okvir za provedbu i praćenje tih programa, u čijem je središtu Upravljački odbor za nepredviđene obveze. Krajnji je cilj potpuna zaštita proračuna EU-a od nepredviđene realizacije gubitaka koji proizlaze iz proračunskih jamstava ili programa zajmova s rezervacijama.

Komisija u kontekstu izvješća sastavljenih u skladu s člankom 41. stavkom 5. i člankom 250. Financijske uredbe svake godine dostavlja procjenu proračunske održivosti za nepredviđene obveze s rezervacijama i bez rezervacija. U slučaju obveza bez rezervacija Komisija već svake godine

procjenjuje je li prostor u proračunu dovoljan za rješavanje izloženosti obvezama bez rezervacija u pojedinoj godini. U slučaju obveza s rezervacijama Komisija već procjenjuje ima li dovoljno rezervacija za izloženosti obvezama s rezervacijama i jesu li stope rezervacija i dalje primjerene. Kad je riječ o takvim izloženostima, smatra da je to relevantna analiza za praćenje rizika. Taj je pristup u skladu s Financijskom uredbom i Komisija stoga neće objaviti ukupnu godišnju izloženost.

Komisija će nastaviti procjenjivati prikladnost svojeg sustava upravljanja rizicima u odnosu na budući razvoj profila rizičnosti, kao i iznos nepredviđenih obveza s rezervacijama i bez rezervacija.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022. 3. POGLAVLJE: OSTVARIVANJE REZULTATA S POMOĆU PRORAČUNA EU-A

Dio 1. – Rezultati revizija uspješnosti koje je Europski revizorski sud proveo

Zaključci navedeni u 1. dijelu 3. poglavlja proizlaze iz tematskih izvješća Europskog revizorskog suda koja su objavljena 2022. Za ta su tematska izvješća provedeni opsežni postupci za odobravanje i kontradiktorni postupci u skladu sa zahtjevima Financijske uredbe. Detaljni odgovori Komisije iz kojih je vidljivo njezino stajalište o tematskim izvješćima i pripadajućim preporukama objavljeni su zajedno s izvješćima i dostupni su javnosti.

Komisija prima na znanje sažetke izjava Europskog parlamenta i Vijeća objavljenih nakon objave tematskih izvješća iz 2022. koje Revizorski sud navodi u 1. dijelu 3. poglavlja.

Komisija naglašava da je **postotak prihvaćenih preporuka Europskog revizorskog suda** iz 1. dijela (točka 3.7.) **općenito vrlo visok**, što ukazuje na njezin konstruktivan pristup rješavanju problema koje je Revizorski sud utvrdio. Nije prihvatila samo 3 % preporuka.

Konkretno, Komisija podsjeća na svoje stajalište o nekoliko tematskih izvješća koja Europski revizorski sud spominje u 1. dijelu 3. poglavlja.

Komisija je u svojim odgovorima na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 19/2022 o **nabavi** cjepiva protiv bolesti COVID-19 u EU-u (točka 3.14.) naglasila da su Europljani osjetili koristi koje solidarnost EU-a može donijeti u području zdravlja, posebno u vezi sa strategijom za cjepiva protiv pandemije bolesti COVID-19. Cilj strategije EU-a za cjepiva, koju je Komisija predstavila 17. lipnja 2020., bio je ubrzati razvoj, proizvodnju i primjenu cjepiva protiv bolesti COVID-19. Komisija je u suradnji s državama članicama uspjela osigurati najveći portfelj cjepiva na svijetu i pobrinula se da ih istodobno prime sve države članice neovisno o svojoj veličini. Iako je taj proces u početku u nekim zemljama bio nešto brži zbog njihova pravnog okvira, EU je uspio ostvariti svoj cilj, a ostao je otvoren i prema svijetu zahvaljujući dijeljenju cjepiva. **Komisija je prihvatila preporuke** za izradu smjernica o nabavi u slučaju pandemije na temelju stečenih iskustava i za testiranje otpornosti pristupa EU-a nabavi medicinskih protumjera.

Kad je riječ o tematskom izvješću Europskog revizorskog suda br. 21/2022 o **Komisijinu ocjenjivanju nacionalnih planova za oporavak i otpornost** (točka 3.15.), Komisija je podsjetila da je proaktivno surađivala sa svim strankama, a posebno s državama članicama, kako bi uspostavila brz i ambiciozan program reformi i ulaganja u cijelom EU-u. Komisija je odmah po objavi svojeg Prijedloga uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost započela suradnju s državama članicama kako bi objasnila pravne odredbe i raspravljala o njima te usmjerila države članice u pripremi njihovih planova za oporavak i otpornost. Osim toga, dostavila je poseban odgovor na tematsko izvješće o tome kako se utvrđuju profili isplate i procjene ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. U veljači 2023. objavila je svoj okvir za ocjenjivanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te metodologiju za određivanje suspenzije plaćanja na temelju Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. **Komisija je u potpunosti prihvatila šest preporuka** Europskog revizorskog suda, osim **potpreporuke 4.b), koju je prihvatila djelomično**.

Komisija je u svojim odgovorima na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 9/2022 o **potrošnji sredstava u području klime u okviru proračuna EU-a za razdoblje 2014. – 2020.** (točka 3.58.) napomenula da, iako priznaje da je njezina metodologija praćenja potrošnje u području klime, koja je upotrijebljena za VFO za razdoblje 2014. – 2020., uključivala primjenu približnih vrijednosti, ne dijeli mišljenje Europskog revizorskog suda da izvješćivanje o klimi nije bilo pouzdano. Uključivanje djelovanja u području klime u fondove EU-a ključno je za doprinos ostvarivanju klimatskih ciljeva, koji su jedan od glavnih prioriteta EU-a, kako je istaknuto u europskom zelenom planu. Komisija je uložila znatna sredstva u razvoj pouzdane metodologije za praćenje potrošnje proračunskih sredstava EU-a u području klime i izvješćivanje o njoj, u bliskoj interakciji i suradnji s Europskim parlamentom i Vijećem. Komisija uvijek traži mogućnosti za unapređenje svoje metodologije, kako je opisano u Komunikaciji o okviru uspješnosti proračuna EU-a iz lipnja 2021. Iz višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021. – 2027. uklonjeni su brojni nedostaci. Na primjer, metodologija koja se temelji na namjeri iz okvira VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. zamijenjena je u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. metodologijom koja se temelji na učincima. Time se postiže veća dosljednost u pridavanju važnosti klimi u različitim programima. Komisija je **prihvatila tri preporuke**, i to o relevantnosti financiranja poljoprivrede za klimu, o poboljšanju izvješćivanja o potrošnji sredstava u području klime i o povezivanju proračuna EU-a s klimatskim i energetske ciljevima. Komisija trenutačno radi na provedbi tih preporuka.

Dio 2. – Praćenje provedbe preporuka Europskog revizorskog suda iz izvješća o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2019.

Komisija napominje da je Europski revizorski sud procijenio da su tri od pet preporuka iz godišnjeg izvješća o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2019. u potpunosti ili u većoj mjeri provedene. Komisija bi za dvije preporuke za koje je procijenjeno da su provedene u određenoj mjeri željela napomenuti sljedeće:

Kad je riječ o **4. preporuci, koja se odnosi na predstavljanje ciljnih vrijednosti za pokazatelje u programskim izvještajima**, Komisija želi istaknuti da se broj pokazatelja za koje je mogla predstaviti ciljne vrijednosti (i odgovarajuće metodologije) znatno povećao u tekućem ciklusu izvješćivanja (u vezi s Godišnjim izvješćem o upravljanju i uspješnosti za 2022. i nacrtom proračuna za 2024.). To se većinom odnosi na utvrđivanje ciljnih vrijednosti za programe (uglavnom u okviru podijeljenog upravljanja, uključujući regionalnu politiku, ESF+ i EFPR-u) za koje je odgođeno donošenje temeljnih akata. Komisija procjenjuje da su ciljne vrijednosti trenutačno utvrđene za gotovo 70 % svih ključnih pokazatelja uspješnosti za programe u razdoblju 2021. – 2027. Taj je postotak veći (gotovo 80 %) ako se iz relevantnog opsega isključe pokazatelji za programe koji su započeli tijekom VFO-a (npr. ZPP, koji je započeo 2023., i program „EU za zdravlje”), za koje je očito potrebno više vremena, te pokazatelji (kao što je InvestEU) koji su uspostavljeni uglavnom za potrebe praćenja i za koje nije primjereno utvrđivati ciljne vrijednosti jer se ti instrumenti temelje na potražnji.

Kad je riječ o **2. preporuci, koja se odnosi na pouzdanost informacija o uspješnosti koje se prikazuju u programskim izvještajima i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti**, Komisija je uvijek smatrala da poboljšanje kvalitete informacija o uspješnosti zahtijeva kontinuirani rad. Kako bi provela navedene preporuke, donijela je akcijski plan za provedbu preporuka Službe za unutarnju reviziju (IAS)¹, kojim će se od sljedećeg ciklusa

¹Revizijsko izvješće Službe za unutarnju reviziju o pouzdanosti informacija o uspješnosti financijskih programa EU-a u Komisijinu sustavu kontrole

izvješćivanja poboljšati okvir za kontrolu i izvješćivanje. U tekućem ciklusu izvješćivanja već su uvedena neka poboljšanja. Komisija je, primjerice, za svaki program uvela jedinstveni dokument za izvješćivanje (izvještaj o uspješnosti programa, koji zamjenjuje programski izvještaj i pregled uspješnosti programa) kako bi poboljšala usklađenost, čitljivost i dostupnost izvješćivanja. Osim toga, Komisija je uložila znatna sredstva u uspostavu nove središnje informacijske platforme za izvješćivanje koja se temelji na sustavu SAP-BPC i na kojoj se podatci koje unose GU-ovi podvrgavaju skupu poslovnih pravila, čime se nenamjerne pogreške u unosu/kodiranju svode na najmanju moguću mjeru.

Dio 3. – Praćenje provedbe preporuka iznesenih u tematskim izvješćima iz 2019.

Komisija pridaje iznimnu važnost provedbi svih prihvaćenih preporuka koje joj je uputio Europski revizorski sud (točke od 3.89. do 3.93.) i prati provedbu mjera koje se obvezala provesti u okviru svojeg mandata. Međutim, moguće je da Revizorski sud procijeni da su preporuke koje Komisija smatra potpuno provedenima samo djelomično provedene.

Naime, u odnosu na udio preporuka koje su prihvaćene u potpunosti (točke od 3.85. do 3.88.), postotak preporuka koje Komisija nije prihvatila 2019. ostaje sličan onom iz 2018. (oko 7 % izdanih preporuka). Do **neprihvatanja ili djelomičnog prihvatanja preporuka** može doći zbog nekoliko razloga, koji primjerice uključuju i. ograničenja koja proizlaze iz postojećeg regulatornog okvira i/ili poteškoće u prejudiciranju budućeg zakonodavstva EU-a, ii. uloge i nadležnosti (uključujući mehanizme odgovornosti) institucija, tijela, država članica i dionika EU-a, iii. komplementarnost s politikama, zakonodavstvom i programima te iv. Komisijinu procjenu izvedivosti preporuka i/ili resursa i vremenskog okvira.

Kad je riječ o **korelaciji između razine provedbe i mjere u kojoj su subjekti revizije prihvatili preporuke** (točka 3.101.), Komisija je u svojim službenim odgovorima objavljenima zajedno s odgovarajućim izvješćima Europskog revizorskog suda iznijela obrazloženja za sve slučajeve u kojima je smatrala da se ne može obvezati na provedbu posebnih preporuka ili njihovih dijelova. Stoga je razumljivo da velika većina preporuka koje Komisija u početku nije mogla prihvatiti u konačnici nije provedena (83 % (slika 3.13.)). Isto tako, povećanje udjela djelomično prihvaćenih preporuka u 2019. u usporedbi s 2018. (slika 3.7. i slika 3.13.) dovelo je do toga da je Europski revizorski sud za veći broj preporuka procijenio da su „provedene u određenoj mjeri” (točka 3.90.). Europski revizorski sud procjenjuje razinu provedbe u odnosu na preporuku koju je donio, neovisno o tome je li je Komisija u potpunosti prihvatila. S druge strane, Komisija procjenjuje razinu provedbe u odnosu na obvezu koju je preuzela u odgovorima na tematska izvješća. Komisija nadalje napominje da u nekim slučajevima potpuna provedba preporuka može ovisiti i o aktivnostima ili mjerama koje su u nadležnosti drugih subjekata.

Pravodobnu provedbu preporuka (točke od 3.99. do 3.100.) i daljnjih mjera potrebno je razmatrati zajedno sa stupnjem prihvatanja preporuka Europskog revizorskog suda. Komisija je u potpunosti predana provedbi svih prihvaćenih preporuka u rokovima utvrđenim u tematskim izvješćima Europskog revizorskog suda. Međutim, to se ne primjenjuje na preporuke koje Komisija nije prihvatila zbog razloga navedenih u objavljenim odgovorima na predmetno tematsko izvješće.

Osim toga, u nekim slučajevima daljnje mjere mogu zahtijevati više vremena nego što se prvotno očekivalo zbog složenosti mjera, promjena u zakonodavstvu ili politikama, ograničenih resursa, vanjskih čimbenika ili potrebe za uključivanjem drugih institucija ili subjekata. Činjenica da preporuka nije u potpunosti provedena do prvotno očekivanog datuma dovršetka ne znači da ta preporuka neće biti provedena nakon toga. Uslijed promjenjivih okolnosti ili promjena u politici ili političkom kontekstu obično je potrebno ponovno utvrditi prioritete mjera. U tom smislu, mnoge

službe Komisije morale su u 2020. i 2021. morale redefinirati i prilagođavati prioritete zbog pandemije bolesti COVID-19.

Prilog – Praćenje provedbe preporuka iz tematskog izvješća iz 2019. – Europska komisija

Tematsko izvješće br. 02/2019: Kemijske opasnosti u našoj hrani: politika EU-a o sigurnosti hrane štiti nas, no pred njome su izazovi

Odgovor na preporuku 1.a), odlomak 73.: Komisija je u okviru programa REFIT i strategije „od polja do stola” u potpunosti provela preporuku Europskog revizorskog suda u kojoj se navodi da bi Komisija trebala „procijeniti potencijalne promjene zakonodavstva o kemijskim opasnostima s obzirom na kapacitet za njegovu dosljednu primjenu”. Kako bi pokazala da se preporuka ne provodi samo jednokratnim djelovanjem nego i stalnim nadzorom i mjerama, Glavna uprava Komisije za zdravlje i sigurnost hrane (GU SANTE) kao primjere navodi pesticide i materijale u dodiru s hranom. GU SANTE svake godine u svojem planu upravljanja ažurira potpuni popis tekućih i planiranih evaluacija i provjera primjerenosti.

Tematsko izvješće br. 04/2019: Ostvareno je poboljšanje sustava kontrole za ekološke proizvode, ali i dalje postoje određeni izazovi

Odgovor na preporuku 2.c), odlomak 97.: Komisija smatra da je preporuka u potpunosti provedena. Komisija je s državama članicama raspravljala o radnom dokumentu (12.6.2023.) koji sadržava smjernice o fizičkim provjerama, posebno uzorkovanju i laboratorijskoj analizi, pošiljaka iz trećih zemalja prije puštanja u slobodni promet u Europskoj uniji. Konačna verzija s primljenim primjedbama dostavit će se u lipnju 2023.

Odgovor na preporuku 3.a), odlomak 98.: Komisija smatra da je preporuka u potpunosti provedena. Komisija sustavno provodi provjere sljedivosti proizvoda koje su certificirale kontrolne ustanove u raznim državama članicama i koji često sadržavaju sastojke proizvedene u trećim zemljama. Komisija uglavnom na taj način izvršava svoje zadaće kontrole. Povukla je priznanje za pet kontrolnih ustanova iz Indije i jednu iz Argentine, iz čega je vidljivo da učinkovito provodi provjere sljedivosti u okviru svojih zadaća kontrole nad kontrolnom ustanovom. Nadalje, Glavna uprava Komisije za zdravlje i sigurnost hrane (GU SANTE) provodi takve provjere tijekom revizija kako bi provjerila imaju li države članice, treća zemlja ili kontrolna ustanova kontrolu nad cijelim lancem. Rezultati provjera sljedivosti uključit će se i u plan revizije kako bi se bolje obuhvatile kontrolne ustanove i istaknuli njihovi mogući nedostatci.

Odgovor na preporuku 3.b), odlomak 98.: Komisija smatra da je preporuka u potpunosti provedena. Komisija u 2023. namjerava u bliskoj suradnji s državama članicama nastaviti analizirati rezultate provjera sljedivosti te utvrđivati i provoditi korektivne mjere.

Odgovor na preporuku 3.c), odlomak 98.: Provedba preporuke je u tijeku. Sustav učinkovito funkcionira u državama članicama od siječnja 2023., a 2024. proširit će se na treće zemlje.

Tematsko izvješće br. 05/2019: FEAD – Fond europske pomoći za najpotrebitije: iz FEAD-a se pruža dragocjena potpora, ali njegov doprinos smanjenju siromaštva još nije utvrđen

Odgovor na preporuku 1.c), odlomak 61.: Komisija je djelomično prihvatila preporuku, odnosno prihvatila je dio koji se odnosi na utvrđivanje logike intervencije. Komisija smatra da je taj dio proveden, što je potvrđeno u analizi Europskog revizorskog suda. Komisija je smatrala da utvrđivanje kvantificiranih ciljnih vrijednosti za predmetne operacije u programima ne bi bilo smisleno. Smatrala je da bi države članice trebale imati mogućnost da postupno obuhvate razne ciljne skupine ili dopune nacionalne politike raznim instrumentima. Osim toga, to možda ne bi bilo

razmjerno s obzirom na trud koji korisnici moraju uložiti pri radu s volonterima i poštovanje dostojanstva krajnjih primatelja.

Tematsko izvješće br. 06/2019: Suzbijanje prijevара pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju: upravljačka tijela moraju poboljšati otkrivanje prijevара, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti

Odgovor na preporuku 1.b), odlomak 80.: Komisija napominje da Europski revizorski sud u preporuci ne obvezuje Komisiju da postigne rezultat (da sva upravljačka tijela / države članice uspostave strategiju za borbu protiv prijevара), nego preporučuje poduzimanje koraka kako bi se tijela država članica obvezala na donošenje takvih strategija. Komisija je poduzela niz takvih koraka (kao što su preporuka OLAF-a u 30. godišnjem izvješću o zaštiti financijskih interesa EU-a i narednim takvim izvješćima da bi države članice trebale donijeti nacionalnu strategiju za borbu protiv prijevара, radionica o strategijama za borbu protiv prijevара i regijama održana 13. listopada 2020. uz sudjelovanje, među ostalim, organizacije Transparency International EU i zastupnika u Europskom parlamentu ili preporuke Komisije za donošenje politika za borbu protiv prijevара u kontekstu pregovora o novim programima za programsko razdoblje 2021. – 2027.). Nadalje, predložila je da nacionalne strategije za borbu protiv prijevара postanu obvezne u okviru trenutačne preinake Financijske uredbe. Komisija stoga smatra da je preporuku Europskog revizorskog suda provela u većoj mjeri.

Odgovor na preporuku 3.b), odlomak 87.: Komisija naglašava da „Centar znanja i resursa za zaštitu fondova EU-a od prijevара” nudi mnogo više od sadržaja elektroničkog sustava za razmjenu podataka. Na primjer, sadržava „Knjižnicu primjera dobre prakse i studija slučaja” i osam modula s videozapisima koji su namijenjeni stručnjacima i usmjereni na sprečavanje i otkrivanje prijevара i korupcije u fondovima EU-a. Nadalje, Komisija provodi redovita četverodnevna osposobljavanja za borbu protiv prijevара namijenjena nacionalnim tijelima koja se bave fondovima kohezijske politike. Pokrenula je i redovite tečajeve o sporazumima o integritetu. Osposobljavanja uključuju ažurirane prezentacije, studije slučaja i primjere dobre prakse koje REGIO stavlja na raspolaganje, među ostalim na internetskoj stranici ec.europa.eu. Komisijine „Smjernice o izbjegavanju i upravljanju sukobom interesa na temelju Financijske uredbe” od 9. travnja 2021. također se temelje na studijama slučaja i primjerima dobre prakse.

Komisija je obavijestila države članice da se postojeće smjernice izdane za programsko razdoblje 2014. – 2020. trebaju smatrati primjenjivima *mutatis mutandis* i u programskom razdoblju 2021. – 2027. Stoga Komisija smatra da je ta preporuka u potpunosti provedena.

Odgovor na preporuku 3.c), odlomak 87.: Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF) dovršio je analizu razine prijavljivanja nepravilnosti (koje se smatraju prijevарom i koje se ne smatraju prijevарom) za sve države članice na razini operativnih programa. Analiza pruža novu vrstu uvida u nepravilnosti koje su otkrile i prijavile države članice. Nadalje, u „Godišnjem izvješću o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevара” (izvješće PIF) za 2022. informativni članci za pojedine zemlje ažurirani su kako bi se uključio pregled svih tijela koja se bave zaštitom financijskih interesa EU-a u području europskih strukturnih i investicijskih fondova izvan njegova sustava upravljanja i kontrole. Ti novi „proizvodi” predstavljaju profile zemalja. Komisija smatra da je preporuka 3.c) u potpunosti provedena.

Odgovor na preporuku 4.a), odlomak 89.: OLAF i dalje prati provedbu obveza izvješćivanja. U 31. i 32. izvješću PIF navedene su posebne preporuke i analize u tom pogledu. OLAF se bavi posebnim pitanjima u vezi s prijavljivanjem (među ostalim sumnje na prijevарu) na bilateralnoj osnovi te će u suradnji sa stručnjacima iz država članica pokrenuti ciljano preispitivanje „Priručnika o prijavljivanju nepravilnosti” u posljednjem tromjesečju 2023. Kad je riječ o prijavljivanju sumnji na prijevарu, postoji sustavan problem s komunikacijom između službi kaznenog progona i tijela koja prijavljuju u državama članicama. Kako je predviđeno Uredbom (EU) 2021/1060 (Prilog XII. stavak 1.5.) o

obvezama izvješćivanja, „[a]ko je nacionalnim odredbama predviđena povjerljivost istraga, može se izvijestiti samo o informacijama koje podliježu odobrenju nadležnog suda ili drugog tijela u skladu s nacionalnim pravilima”.

Unatoč tome, stopa otkrivanja prijevара za kohezijsku politiku zabilježena u posljednjem izvješću PIF povećala se u usporedbi s programskim razdobljem 2007. – 2013., no do toga je uglavnom došlo zbog ograničenog broja država članica.

Komisija se bavi i pitanjima cjelovitosti i kvalitete izvješćivanja u okviru godišnjih koordinacijskih sastanaka u 2023. Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) u potpunosti je pripremljen za prijavljivanje nepravilnosti povezanih s razdobljem 2021. – 2027. i u tom pogledu nije potrebna daljnja prilagodba. Međutim, predviđen je daljnji razvoj kako bi se održala učinkovitost sustava i poboljšalo iskustvo korisnika. Taj razvoj nema izravan učinak na to hoće li države članice poštovati svoju obvezu izvješćivanja. Komisija smatra da je preporuka u potpunosti provedena.

Odgovor na preporuku 4.b), odlomak 89.: Komisija je u nekoliko navrata potaknula tijela država članica da sustavno procjenjuju horizontalne posljedice slučajeva sumnje na prijevaru utvrđene na razini programa, kako je navedeno u odjeljku 4.4. smjernica o procjeni rizika od prijevara.

Komisija je o tom zahtjevu obavijestila sva revizijska tijela na tehničkom sastanku 2019. i sve delegacije država članica na sastanku stručne skupine za europske strukturne i investicijske fondove (EGESIF) 2020. Nadalje, Komisija je na standardni dnevni red svih godišnjih koordinacijskih sastanaka s revizijskim tijelima u 2022. uvrstila točku o procjeni rizika od prijevara. Naposljetku, Komisija upućuje i na nedavna objašnjenja dostavljena programskim tijelima o tome kako provesti provjere upravljanja temeljene na riziku u razdoblju 2021. – 2027. Upravljačka tijela sustavno se pozivaju da pri preispitivanju procjene rizika razmotre utvrđene rizike i uzmu ih u obzir pri provedbi svojih sustava upravljanja i kontrole te za potrebe svojih provjera upravljanja. To je znatna promjena u odnosu na trenutni pristup sustavnih kontrola koje po svojoj prirodi nisu usmjerene na konkretne utvrđene rizike. Komisija smatra da je provedbom svih tih mjera u potpunosti provela preporuku 4.b).

Odgovor na 5. preporuku, odlomak 91.: Komisija je poticala koordinacijske službe za borbu protiv prijevara da prošire svoju ulogu koordinacije s upravljačkim tijelima i da budu u kontaktu sa svim nacionalnim tijelima uključenima u reviziju i istragu slučajeva sumnje na prijevaru i kazneni progon njihovih počinitelja. Komisija stoga smatra da je ta preporuka u potpunosti provedena. Dodatno pojašnjavanje funkcija koordinacijskih službi za borbu protiv prijevara nije dio izvorne preporuke, a stoga ni dio Komisijinih obveza u njezinoj provedbi.

Tematsko izvješće br. 07/2019: Mjere EU-a za prekograničnu zdravstvenu zaštitu: ambicije su velike, ali potrebno je bolje upravljanje

Odgovor na 3. preporuku, odlomak 72.: Do kraja 2023. očekuje se ostvarenje niza rezultata koji će pridonijeti postupku savjetovanja i promišljanja koji bi mogao početi do kraja 2023., odnosno do roka za provedbu.

Tematsko izvješće br. 08/2019: Energija vjetra i solarna energija za proizvodnju električne energije: za postizanje ciljnih vrijednosti EU-a potrebno je uložiti znatne napore

Odgovor na preporuku 5.a), odlomak 87.: Komisija je poduzela mjere u širem kontekstu upravljanja energetsom unijom s obzirom na nacionalne energetske i klimatske planove. U tom smislu Komisija smatra da je poduzela mjere na koje se obvezala i da je stoga preporuka provedena u mjeri u kojoj je prihvaćena.

Procjena infrastrukturnih nedostataka provodi se na nacionalnoj razini u okviru nacionalnih planova za razvoj infrastrukture i centralizirano na razini EU-a u sklopu desetogodišnjeg plana razvoja mreže za sve države članice. Na tom radu temelje se i procjene koje se provode u skladu s Uredbom o upravljanju (NECP-ovi) i postupkom europskog semestra, u kojima se kroz interakcije s dionicima javljaju konkretna pitanja povezana s jačanjem mreže. Komisija napominje da se zbog potrebe za masovnim uvođenjem energije iz obnovljivih izvora sve države članice suočavaju s tim problemom. Nadalje, revidirana Uredba TEN-E sad uključuje članak 13. upravo o analizi infrastrukturnih nedostataka.

Odgovor na preporuku 5.b), odlomak 87.: Komisija je poduzela mjere u širem kontekstu upravljanja energetsom unijom. Suraduje s državama članicama i pruža savjete u suradnji sa skupinama na visokoj razini i regionalnim skupinama za transeuropske energetske mreže (TEN-E). To je dodatna mjera uz postupak europskog semestra i nacionalne energetske i klimatske planove (NECP-ovi). Komisija je pojačala kontakte i potporu državama članicama u skladu s planom REPowerEU te je uspostavila platformu za nacionalna nadležna tijela zadužena za izdavanje dozvola.

Odgovor na preporuku 5.c), odlomak 87.: Komisija je više puta državama članicama ukazala na razne mogućnosti financiranja mreže i spojnih vodova. Planira se da će države članice u programskom razdoblju 2021. – 2027. uložiti 4,3 milijarde EUR iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) / Kohezijskog fonda (KF) u pametne energetske sustave i skladištenje energije, uključujući elektroenergetske mreže i spojne vodove. To je znatno povećanje u odnosu na programsko razdoblje 2014. – 2020., u kojem je u elektroenergetske mreže i skladištenje uloženo 1,9 milijardi EUR. Stoga Komisija smatra da je ta preporuka provedena u većoj mjeri iako je daljnje postupanje kasnilo.

Tematsko izvješće br. 09/2019: Potpora EU-a Maroku – dosad su ostvareni umjereni rezultati

Odgovor na preporuke 2.ii) i 2.iii), odlomak 101.: Komisija želi naglasiti da je Europski revizorski sud prije pandemije odredio da je rok za provedbu mjera prosinac 2020. Zdravstvena kriza znatno je utjecala na provedbu akcijskog plana unatoč nastojanjima Komisije da provede sve mjere povezane s prihvaćenim preporukama.

Odgovor na preporuke 4.i) i 4.iii), odlomak 103.: Komisija već na početku nije prihvatila preporuku te stoga nije poduzela daljnje mjere.

Odgovor na preporuku 4.ii), odlomak 103.: Komisija nije prihvatila preporuku jer je smatrala da su sredstva isplaćena na temelju pouzdanih dokaza o ostvarenju ciljeva, u skladu s uobičajenom praksom. U okviru revizije nije dogovoreno da bi trebalo ažurirati smjernice za proračunsku potporu. Komisija dodaje da su obrasci za dokumente o djelovanju i dodatak proračunskoj potpori ažurirani na temelju određenih metodoloških primjedbi (tj. stavljanje većeg naglaska na vjerodostojnost izvora za provjeru). Komisija na temelju osposobljavanja i smjernica ažuriranih 2021. preispituje dokaze na kojima se temelje podatci o uspješnosti koje su dostavile partnerske zemlje i osigurava da se, prema potrebi, provode dodatne provjere.

Odgovor na preporuku 5.i), odlomak 104.: Komisija je djelomično prihvatila preporuku. S obzirom na izvanrednu krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 i ograničenja kretanja uvedena na nacionalnoj i međunarodnoj razini, Komisija je pažljivo razmatrala relevantnost terenskih posjeta, ovisno o (često) promjenjivim uvjetima. Zbog toga su terenski posjeti održani samo kad je to bilo moguće. Komisija smatra da je dio preporuke koji je prihvatila u potpunosti proveden.

Odgovor na 6. preporuku, odlomak 106.: Komisija je djelomično prihvatila preporuku. Komisija nastoji slijediti strateški pristup komunikaciji s određenim sektorima u prvom planu, kako je prethodno navedeno. Komisija smatra da je dio preporuke koji je prihvatila u potpunosti proveden.

Tematsko izvješće br. 10/2019: Testiranje otpornosti banaka na stres na razini EU-a: iznesena je dosad najveća količina informacija o bankama, no potrebno je poboljšati koordinaciju i pridavati veću pozornost rizicima

Odgovor na 5. preporuku, odlomak 113.: U izvornom odgovoru na tematsko izvješće br. 10/2019 Komisija se obvezala ponovno preispitati djelovanje europskih nadzornih tijela i na temelju rezultata tog preispitivanja utvrditi bi li bilo opravdano dodatno poboljšati upravljanje Europskim nadzornim tijelom za bankarstvo (EBA). Komisija je 2022. preispitala rad europskih nadzornih tijela (COM(2022) 228 final), ali je zaključila da nije prošlo dovoljno vremena od početka primjene posljednjih promjena u praksi da bi se moglo utvrditi jesu li daljnje izmjene opravdane. Povratne informacije dobivene u savjetovanju jasno su pokazale da dionici općenito ne podržavaju daljnje zakonodavne promjene. Stoga Komisija nije predložila daljnje izmjene nakon preispitivanja uredbi o osnivanju europskih nadzornih tijela provedenog 2022.

Komisija smatra da je preporuka provedena u većoj mjeri, a posebno dio preporuke na koji se Komisija prvotno obvezala. Osim toga, u uzastopnim testiranjima otpornosti na stres koja je provela EBA razina ozbiljnosti parametara testiranja bila je povećana, a time i vjerodostojnost rezultata testiranja.

Sva buduća preispitivanja djelovanja europskih nadzornih tijela i dalje će obuhvaćati upravljačku strukturu. Na temelju rezultata tih budućih preispitivanja Komisija će utvrditi bi li bilo opravdano dodatno poboljšati upravljanje EBA-om.

Tematsko izvješće br. 13/2019: Etički okviri u institucijama EU-a nad kojima je provedena revizija: ima prostora za poboljšanja

Odgovor na 3. točku 2. preporuke, odlomak 89.: Komisija je 8. lipnja 2023. donijela prijedlog² sporazuma između svih institucija i savjetodavnih tijela navedenih u članku 13. UEU-a, čiji je cilj uspostaviti međuinstitucijsko tijelo EU-a za etička pitanja koje bi trebalo utvrditi zajedničke standarde za, među ostalim, izjave o interesima i imovini članova svih institucija i savjetodavnih tijela (vidjeti članak 7. stavke 2. i 3. predloženog sporazuma).

Komisija je stoga drugim institucijama službeno ponudila da surađuju na toj temi. Sad je na tim institucijama (uključujući Revizorski sud) da prihvate pokretanje takvih pregovora i da zatim postignu dogovor o prijedlogu.

Komisija je svim institucijama iznijela službeni prijedlog da osnuju tijelo koje bi utvrdilo zajedničke standarde za takve izjave i za postupke provjere tih izjava te je time provela navedenu preporuku.

Tematsko izvješće br. 16/2019: Europski ekonomski računi okoliša: korisnost za donositelje politika može se povećati

² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/IP_23_3106

Odgovor na preporuku 2.b), odlomak 60.: Prijedlog Komisije (COM(2022) 329 final) pripremao se od siječnja 2020. do ožujka 2022. Statistički ured Europske unije (Eurostat), koji je predvodio tu inicijativu Komisije, proveo je u postupku pripreme savjetovanja na više razina s relevantnim službama Komisije o njihovim konkretnim potrebama za podatcima o politikama, uključujući godišnje strateške rasprave na razini višeg rukovodstva („saslušanja”) Eurostata, Glavne uprave za okoliš i Glavne uprave za klimatsku politiku koje su se održale 2020. i 2021., bilateralna savjetovanja na tehničkoj razini, sudjelovanje glavnih uprava na sastancima stručnih skupina Eurostata s državama članicama 2020. i 2021. i službeno savjetovanje među službama Komisije u ožujku 2022.

Tematsko izvješće br. 17/2019: Intervencije EU-a za poduzetnički kapital pod središnjim upravljanjem: potrebno je ciljanije usmjeravati

Odgovor na preporuku 1.a), odlomak 113.: Komisija smatra da su svi elementi koje je prihvatila u potpunosti provedeni. Komisija u tom pogledu skreće pozornost na i. relevantni zakonodavni prijedlog (COM(2020) 403 final), uključujući povezanu procjenu učinka, u kojoj se detaljno navode nedostaci u financiranju u raznim ciljnim sektorima programa InvestEU, a ponekad i podsektorima, raščlanjeni prema instrumentima, ii. informacije koje EIB i EIF redovito dostavljaju, kao i interno prikupljene podatke i ankete te iii. posljedice objavljivanja opsežnih tržišnih analiza u tablicama pokazatelja na razini svakog projekta. Komisija provodi *ex ante* procjenu učinka prije donošenja zakonodavnog prijedloga, a ne *ex post*, osim u hitnim slučajevima.

Odgovor na preporuku 2.a), odlomak 116.: Komisija smatra da su svi elementi koje je prihvatila u potpunosti provedeni. Daljnje postupanje Europskog revizorskog suda bilo je usmjereno samo na program InvestEU, dok je Komisija i u okviru drugih inicijativa i politika poduzela brojne korake za potporu manje razvijenim tržištima poduzetničkog kapitala, upravo onako kako je opisano u izvornom odgovoru na preporuku. Stoga je Europski revizorski sud pozvan da razmotri sve relevantne zakonodavne i financijske mjere (među ostalim u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, unije tržišta kapitala i kohezijske politike) kojima se podupiru manje razvijena tržišta poduzetničkog kapitala, ne samo u okviru programa InvestEU.

Odgovor na preporuku 2.b), odlomak 116.: Komisija smatra da su svi elementi koje je prihvatila u potpunosti provedeni. Jedan od ključnih pokazatelja uspješnosti i praćenja iznos je privatnih financijskih sredstava mobiliziranih iz fonda InvestEU. U tom je smislu došlo do pozitivne promjene jer se sudjelovanje javnih financijskih institucija, koje u krugovima financiranja sudjeluju s vlastitim kapitalom, više ne može smatrati privatnim ulaganjem. Osim toga, sporazumi o jamstvu sklopljeni radi provedbe fonda InvestEU sadržavaju odredbe o multiplikacijskom učinku i učinku financijske poluge te o privatnim financijskim sredstvima mobiliziranim za praćenje postignutih rezultata.

Odgovor na preporuku 2.c), odlomak 116.: Komisija smatra da je provela preporuku. Sporazumi o jamstvu u okviru programa InvestEU sadržavaju odredbe o sekundarnoj prodaji ulaganja u fondove privatnog vlasničkog kapitala.

Odgovor na preporuku 2.d), odlomak 116.: Komisija smatra da je provela preporuku. Suprotno zaključku Europskog revizorskog suda, Komisija ističe da se mehanizmom europske mjere za rast temeljen na rizičnom kapitalu (ESCALAR) doista predviđa asimetrična podjela rizika jer se, kad fond ostvaruje dobre rezultate, za dionice ESCALAR-a plaća takozvana zahtijevana stopa, a višak dobiti dobivaju privatni ulagači. Stoga u tom slučaju dobit privatnih ulagača neće biti razmjerna njihovu riziku.

Odgovor na preporuku 3.b), odlomak 121.: Komisija smatra da je provela preporuku. Kako je navedeno u odgovoru Komisije na preporuku, Komisija je surađivala s Europskim investicijskim fondom (EIF), koji je predstavio svoju politiku dodjele sredstava, te je preporuka stoga već bila provedena u trenutku objave izvješća Europskog revizorskog suda. Kad je riječ o programu InvestEU, EIF je prema sporazumu o jamstvu dužan primjenjivati svoju politiku dodjele sredstava na operacije programa InvestEU.

Odgovor na preporuku 3.c), odlomak 121.: Komisija smatra da je provela preporuku. Poziv na iskaz interesa koji je EIF objavio za vlasnički proizvod u okviru programa InvestEU odnosi se na utvrđivanje prikladnih i ostvarivih izlaznih strategija za ciljana ulaganja kao stavku koju treba uzeti u obzir u EIF-ovoj komercijalnoj procjeni prijave posrednika. Izlazne strategije ne mogu i ne bi trebale biti unaprijed određene u trenutku ulaganja. Trebalo bi procijeniti moguće izlazne strategije, ali ne bi trebalo utvrditi ishod jer on ovisi o povratu ulaganja, rastu poslovanja i tržišnim uvjetima u trenutku izlaska.

Tematsko izvješće br. 19/2019: INEA: ostvarene su određene koristi, ali još je potrebno otkloniti nedostatke u programu CEF

Odgovor na preporuku 2.b), odlomak 84.: Komisija jasno razlikuje ključne pokazatelje uspješnosti agencije (utvrđene nakon rasprave između agencije i njezinih matičnih glavnih uprava) i ključne pokazatelje uspješnosti kojima se mjere rezultati programa. Ta druga vrsta pokazatelja uključuje, primjerice, provedbu programa i stopu iskorištenosti financijskih sredstava, koji se ne bi trebali koristiti kao ključni pokazatelji uspješnosti agencije jer se o njima već izvješćuje u programskim izvještajima, evaluaciji delegiranih programa EU-a, a ponekad i u godišnjim izvješćima o radu matičnih glavnih uprava.

Odgovor na preporuku 5.a), odlomak 89.: U dijelu I. Priloga Uredbi utvrđuje se okvir za uspješnost radi pomnog praćenja programa i, posebno, mjerenja opsega u kojem su ispunjeni opći i posebni ciljevi programa. Osim toga, u tijeku je razvoj logike sektorske intervencije kako bi se ojačao taj okvir.

Odgovor na preporuku 5.b), odlomak 89.: Instrument za povezivanje Europe (CEF) podupire samo određene elemente infrastrukturnih projekata transeuropske mreže, koji su često globalni projekti, dok se ostali dijelovi financiraju drugim sredstvima. Pokazatelje rezultata takvih projekata (kao što su smanjenje emisija CO₂ i ušteda vremena putovanja) moguće je mjeriti samo dugoročno, nakon dovršetka projekta. Komisija namjerava zabilježiti te rezultate posebnim ex post procjenama.

Tematsko izvješće br. 21/2019: Pronalaženje rješenja za antimikrobnu rezistenciju: postignut je napredak u veterinarskom sektoru, no ta je prijetnja zdravlju i dalje izazov za EU

Odgovor na preporuku 3.a), odlomak 75.: Komisija je u trećem tromjesečju 2022. provela studiju slučaja o antimikrobnoj rezistenciji. U njoj se navode elementi i smjernice za daljnje djelovanje u tom području.

Tematsko izvješće br. 22/2019: Potrebno je dodatno ojačati zahtjeve EU-a za nacionalne proračunske okvire i bolje pratiti njihovu primjenu

Odgovor na 2. preporuku, odlomak 101.: Komisija je u međuvremenu podnijela zakonodavne prijedloge za reformu gospodarskog upravljanja (26. travnja 2023.). Predložene izmjene Direktive dio su paketa s predloženom novom uredbom o preventivnom dijelu Pakta o stabilnosti i rastu i predloženim izmjenama uredbe o njegovu korektivnom dijelu, koje zajedno znatno pridonose jačanju neovisnih fiskalnih institucija (među ostalim s obzirom na nalaze Europskog revizorskog suda iz odlomka 36. u mjeri u kojoj se to može urediti direktivom) i srednjoročnog proračunskog planiranja u EU-u, posebno u pogledu obveza, praćenja i mogućih ažuriranja. Konkretno, u okviru predloženog novog zakonodavstva jačanje neovisnih fiskalnih institucija ostvaruje se člankom 22. preventivnog dijela, člancima 2., 3. i 10. korektivnog dijela i novim člankom 8. Direktive, a srednjoročna usmjerenost uglavnom se jača člancima od 9. do 12. uredbe o preventivnom dijelu Pakta i člancima 9. i 10. izmijenjene Direktive. Komisija smatra da je preporuka provedena.

Odgovor na preporuku 4.d), odlomak 105.: Komisija je pripremila bilješku o provjerama provedbe srednjoročnih proračunskih okvira koje su provedene 2022. Neki od nalaza bit će objavljeni i u dokumentu za raspravu Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove (ECFIN). Započete su provjere provedbe u međunarodnim financijskim institucijama za 2023.

Tematsko izvješće br. 23/2019: Stabilizacija prihoda poljoprivrednika: dostupan je sveobuhvatan skup alata, no potrebno je pronaći rješenje za slabu primjenu instrumenata i isplatu previsokih nadoknada

Odgovor na preporuku 2.b), odlomak 88.: Komisija smatra da je u potpunosti provela dio preporuke koji je prihvatila. Komisija nije prihvatila dio preporuke o prikupljanju informacija o posebnim pokazateljima kao što su osigurana površina i osigurani kapital. Zbog znatnih zadržki država članica u pogledu mogućeg povezanog administrativnog opterećenja, Provedbena uredba Komisije (EU) 2022/1475 ograničena je na varijable koje su strogo povezane s upravljanjem plaćanjima u okviru ZPP-a. Evaluacije bi mogle pružiti više informacija o alatima za upravljanje rizicima koje primjenjuju države članice.

Odgovor na preporuku 3.a), odlomak 90.: Komisija smatra da je u potpunosti provela dio preporuke koji je prihvatila. Komisija nije prihvatila dio preporuke o *ex ante* utvrđivanju objektivnih tržišnih i ekonomskih parametara i kriterija za aktivaciju izvanrednih mjera jer bi to bilo u suprotnosti s biti mjere i ugrozilo ostvarenje njezina cilja uklanjanja katastrofalnih rizika, koji su obično iznenadni i nepredvidivi.

Odgovor na preporuku 4.b), odlomak 91.: Komisija smatra da je u potpunosti provela preporuku. Budući da su pokrenute izvanredne mjere i da je revizija bila usmjerena na sektor voća i povrća nakon „ruske zabrane uvoza“, Komisija je u tom kontekstu poduzela daljnje mjere. Najprije je procijenila izvedivost utvrđivanja stope potpore niže od 100 % i zahtijevanja visoke stope sufinanciranja u slučajevima u kojima države članice imaju važnu ulogu u utvrđivanju ključnih elemenata programa potpore. Procjena je pokazala da su zakonodavci nisu ovlastili Komisiju da odstupi od potpore u iznosu od 100 % prihvatljivih troškova za besplatnu distribuciju u sektoru voća i povrća jer je taj kriterij utvrđen u uredbama (EU) 1308/2013 i (EU) 2021/2115 (dok je ukupna potpora ograničena na 5 % vrijednosti proizvodnje koju je organizacija proizvođača stavila na tržište). Komisija nije ovlaštena ni za utvrđivanje stope sufinanciranja država članica za sektorske programe čiju javnu potporu EU financira po stopi od 100 %. U drugom koraku Komisija je izmijenila sekundarno zakonodavstvo u sektoru voća i povrća. Kako bi spriječila rizik od isplaćivanja prekomjernih naknada, Komisija je donijela uredbe (EU) 2020/743, (EU) 2022/1863 i (EU) 2022/2513 koje se odnose na pravila primjenjiva na zajedničku organizaciju tržišta (ZOT) za program potpore za voće i povrće te uredbe (EU) 2022/126 i (EU) 2023/330 koje se odnose na pravila primjenjiva na sektorske intervencije predviđene u strateškim planovima u okviru ZPP-a u sektoru voća i povrća. Osim toga, u skladu s Uredbom (EU) 2021/2115 taj se pristup primjenjuje na sektor maslinova ulja i stolnih maslina i na druge sektore iz članka 42. točke (f) te uredbe jer

priznate organizacije proizvođača u tim sektorima, kao što je slučaj u sektoru voća i povrća, provode odobrene operativne programe.

ODGOVORI EUROPSKOG NADZORNOG TIJELA ZA BANKARSTVO NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022. PRILOG 3.3.: Mjere poduzete kao odgovor na preporuke iz tematskog izvješća za 2019. – ostali subjekti revizije

Preporuka 1.1.

EBA bi željela dodati da provodi pozive za osiguravanje kvalitete i prikuplja povratne informacije o osiguranju kvalitete u dva odvojena ciklusa. EBA izvješćuje svoj Odbor nadzornih tijela o rezultatima aktivnosti osiguranja kvalitete.

Preporuka 2.

EBA želi istaknuti da su neki elementi odozgo prema dolje već uvedeni u testiranje otpornosti na stres na razini EU-a za 2023., na primjer projekcije neto prihoda od naknada i provizija sada se projiciraju odozgo prema dolje.

Preporuka 3.

EBA-ino je stajalište da je preporuka provedena „u većoj mjeri”, uzimajući u obzir povećanu pokrivenost banaka s 50 na 70 (sa 70 % na 75 % u smislu bankovne imovine EU-a). Željeli bismo dodati da je takvo povećanje za 5 postotnih bodova pokrivenosti bankovnom imovinom potrebno za povećanje uzorka za 40 %, što predstavlja znatno dodatno opterećenje za sve dionike i zaslužuje odgovarajuće razmatranje iz perspektive proporcionalnosti. Kriteriji za uključivanje banaka u uzorak temelje se na objektivnim kriterijima i uključuju zemlje koje Europski revizorski sud smatra ranjivima.

Preporuka 6.1.

EBA-ino je stajalište da je preporuka provedena „u većoj mjeri”. EBA je uključila minimalne kapitalne zahtjeve banaka specifične za instituciju u informacije koje objavljuje te predstavlja rezultate na način kojim se korisnicima omogućuje da rezultate sagledaju u kontekstu (npr. grupiranje rezultata prema zemljama, neizravno prema razini stresa kojoj su bile izložene banke te prema vrsti i veličini banke).

Preporuka 6.2.

EBA-ino je stajalište da je preporuka provedena „u većoj mjeri”. EBA je iznijela tvrdnje o otpornosti financijskog sustava EU-a u cjelini u usporedbi s prethodnim testiranjem otpornosti na stres i navela glavne čimbenike koji utječu na otpornost kako se traži u preporuci.

ODGOVORI FRONTEXA NA POGLAVLJE 3. GODIŠNJEG IZVJEŠĆA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022.: OSTVARIVANJE REZULTATA POMOĆU PRORAČUNA EU-a

Prilog 3.3. Agencija bi htjela navesti da je Frontex u potpunosti i pravodobno proveo Preporuku 6.a Tematskog izvješća br. 24/2019 u dijelovima za koje je Frontex bio odgovoran.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022. 4. POGLAVLJE: PRIHODI

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Komisija pozdravlja činjenicu da Europski revizorski sud smatra da u prihodima i dalje **nema značajnih pogrešaka** i da su ispitani **sustavi za upravljanje prihodima općenito bili djelotvorni**. Poduzet će mjere za rješavanje problema koje je utvrdio Revizorski sud.

Komisija će preporuke o **vlastitim sredstvima koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost (PDV)** uključiti u tekuću reviziju administrativnih postupaka koji se primjenjuju za inspekcijski nadzor te vrste sredstava. Revizija je potrebna i zbog toga što je pravni okvir za vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u znatno pojednostavnjen od financijske godine 2021. Komisija namjerava dovršiti uvođenje tih promjena do sredine 2024.

Komisija će i dalje pratiti otvorena pitanja povezana s **tradicionalnim vlastitim sredstvima (TVS)** i preispitivati slučajeve otpisa koji nemaju zakonski rok. Nadalje, ponovno će izračunati gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava koji se mogu pripisati svim državama članicama u skladu s presudom Suda Europske unije u predmetu C-213/19 protiv Ujedinjene Kraljevine.

Kad je riječ o **podacima o bruto nacionalnom dohotku (BND)** koji se koriste za potrebe vlastitih sredstava, Komisija pozdravlja nedavno tematsko izvješće Europskog revizorskog suda (br. 25/2022) koje obuhvaća ciklus provjere BND-a za razdoblje 2016. – 2019. i na koje Revizorski sud upućuje u godišnjem izvješću, te njegov zaključak da je postupak provjere BND-a općenito bio djelotvoran. Eurostat je pripremio akcijski plan za preporuke Europskog revizorskog suda, uključujući daljnje određivanje prioriteta i dokumentiranje provjera, koje planira provesti do 2025., na početku ciklusa provjere koji slijedi nakon ciklusa 2020. – 2024.

Komisija također pridaje veliku važnost pomnom praćenju pravodobnosti mjera država članica za uklanjanje zadržki u vezi s BND-om. Uspostavila je sustav praćenja usklađenosti država članica s pravnim zahtjevima. Uklanjanje i provjera zadržki u vezi s BND-om složen je i dugotrajan proces koji uključuje intenzivnu razmjenu informacija i u nekim slučajevima može trajati dulje od godinu dana, što je interni rok za uklanjanje zadržki.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

Računovodstveni i upravljački sustavi za TVS u državama članicama

Odgovor na okvir 4.1.

Znatni iznosi naplaćenih pristojbi koji su izostavljeni iz belgijskih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima zbog pogreške koja je uočena sa zakašnjenjem

Komisija će pratiti nedostatke koje je Europski revizorski sud utvrdio u informacijskom sustavu belgijskih carinskih tijela i unutarnjim kontrolama „globaliziranih” uvoznih deklaracija u odnosu na konkretan slučaj koji su otkrila belgijska tijela. Poslala je prvi dopis belgijskim tijelima 17. svibnja 2023. Nastavit će pratiti stanje u okviru budućih inspekcija tradicionalnih vlastitih sredstava u Belgiji.

Odgovor na okvir 4.2.

Administrativna kašnjenja u utvrđivanju carinskih dugova, obavješćivanju o njima i njihovoj naplati u vezi s provedenim kontrolama nakon puštanja robe u promet u Poljskoj

Komisija će za određene slučajeve poduzeti daljnje mjere na temelju nalaza Europskog revizorskog suda o administrativnim kašnjenjima u utvrđivanju carinskih dugova, obavješćivanju o njima i njihovoj naplati u vezi s provedenim kontrolama nakon puštanja robe u promet u Poljskoj te u vezi s postupkom pojednostavnjenja administrativnih postupaka. Nastavit će pratiti stanje u okviru budućih inspekcija tradicionalnih vlastitih sredstava u Poljskoj.

Kad je riječ o pouzdanosti izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u Nizozemskoj (točka 4.13.), Komisija će poduzeti daljnje mjere na temelju nalaza Europskog revizorskog suda. Konkretno, u Nizozemskoj će se u lipnju 2023. provesti posebna inspekcija tradicionalnih vlastitih sredstava kako bi se analizirao novi informacijski sustav za automatsko prikupljanje izvješća o takvim sredstvima.

Slučajevi otpisa carinskog duga

Kad je riječ o neriješenim slučajevima otpisa carinskog duga država članica u kojima Komisijina ponovna procjena na kraju 2022. još nije bila dovršena (točka 4.15.), broj neriješenih zahtjeva za ponovnu procjenu koji navodi Europski revizorski sud, a za koje ne postoji zakonski rok, već je do 1. lipnja 2023. smanjen s 59 na 13.

Zadrške u vezi s PDV-om i otvorena pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima

Komisija razumije stajalište Europskog revizorskog suda da bi u praćenju provedbe trebalo dati prioritet otvorenim pitanjima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima (točka 4.18.) u skladu s njihovom važnošću. Međutim, Komisija je već 2019. obavijestila Europski revizorski sud da u velikoj većini slučajeva nije moguće utvrditi točne iznose dok države članice ne dostave dodatne informacije. Neovisno o tome, ona ponovno ističe svoju predanost poduzimanju pravodobnih mjera na temelju svih nalaza, neovisno o njihovoj kvalitativnoj i kvantitativnoj prirodi.

Zadrške u vezi s PDV-om koje se odnose na neprimjenjivanje Direktive o PDV-u

Komisija pridaje veliku važnost pravodobnoj obradi postupaka zbog povrede (točka 4.19. i točka 4.20.), uključujući postupke povezane s nepravilnom primjenom Direktive o PDV-u. Ima jasan skup pravila za upravljanje svim postupcima zbog povrede, koji uključuje interne referentne vrijednosti za mjerenje vremena potrebnog za obradu takvih postupaka kako bi njihova obrada bila učinkovita i pravodobna. Komisija je i dalje predana poduzimanju pravodobnih mjera za pravilnu primjenu Direktive o PDV-u.

Kad je riječ o konkretnom slučaju koji je Europski revizorski sud naveo u [točki 4.19.](#), potrebno je napomenuti da je država članica objasnila metodologiju, izvore i izračune naknada i odgovorila na preostala pitanja postavljena tijekom prethodne inspekcije. Dostavila je izračune za razdoblje 2009. – 2021. na temelju iste metodologije. Nacionalna tijela dostavila su popratne dokaze koji pokazuju da u tom razdoblju nije bilo negativnog učinka na vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u. Preostala zadržka uklonjena je u posljednjem izvješću o inspekciji.

Kad je riječ o [točki 4.20.](#), Europski revizorski sud svoju procjenu temelji na radnom dokumentu službi Komisije koji je prvi put objavljen 2016. Komisija nije pokrenula postupak zbog povrede na temelju informacija iz radnog dokumenta. Izražava zadržku ako je pokrenut postupak zbog povrede ili ako nakon rasprave s državom članicom utvrdi da postoji neslaganje.

Sastavljanje podataka o BND-u

Komisija pozdravlja tematsko izvješće Europskog revizorskog suda o ciklusu provjere BND-a za razdoblje 2016. – 2019. ([točka 4.21.](#)) i njegov zaključak da je postupak provjere BND-a općenito bio djelotvoran. Eurostat je pripremio akcijski plan za preporuke Europskog revizorskog suda, uključujući daljnje određivanje prioriteta i dokumentiranje provjera, koje planira provesti do 2025., na početku ciklusa provjere koji slijedi nakon ciklusa 2020. – 2024.

Zadržke u vezi s BND-om

Komisija pridaje veliku važnost pomnom praćenju pravodobnosti mjera država članica za uklanjanje zadržki u vezi s BND-om ([točka 4.22.](#) i [točka 4.23.](#)). Uspostavila je sustav praćenja usklađenosti država članica s pravnim zahtjevima i transparentno obavještuje dionike o trenutačnoj situaciji sa zadržkama. Ponavlja da kontinuirano prati napredak mjera za uklanjanje zadržki u vezi s BND-om i da po potrebi šalje podsjetnike i pisma o neusklađenosti. Uklanjanje i provjera zadržki u vezi s BND-om složen je proces koji uključuje intenzivnu razmjenu informacija, stoga nije uvijek moguće ostvariti interni cilj uklanjanja zadržki godinu dana od primitka informacija.

Komisijine mjere za poboljšanje upravljanja rizicima u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i smanjenje manjka sredstava prikupljenih od carina

Komisija smatra da je, s obzirom na dovršetak projekata analize podataka u okviru njezina carinskog akcijskog plana ([točka 4.24.](#) i [točka 4.25.](#)), na dobrom putu da ispuni rok za 2023. koji je dogovoren s Europskim revizorskim sudom u tematskom izvješću br. 04/2021 o carinskim provjerama. Osim toga, Komisija je u svibnju 2023. predložila najambiciozniju reformu carinske unije od njezina osnivanja. Jačanje sposobnosti EU-a za upravljanje rizicima i analizu podataka jedan je od ključnih ciljeva reforme, a u zakonodavnom prijedlogu izravno se uzimaju u obzir preporuke Europskog revizorskog suda iz njegova tematskog izvješća iz 2021. naslovljenog „Carinske provjere”.

2. Godišnja izvješća o radu

Komisija je od svih država članica zatražila podatke potrebne za ponovni izračun gubitaka tradicionalnih vlastitih sredstava ([točka 4.31.](#)) koji im se mogu pripisati u skladu s presudom Suda Europske unije od 8. ožujka 2022. (C-213/19).

Komisija je ponovno izračunala gubitke tradicionalnih vlastitih sredstava Ujedinjene Kraljevine u proračunu EU-a i utvrdila da iznose 1,57 milijardi EUR glavnice i dodatnih 1,4 milijardi EUR kamata. Ujedinjena Kraljevina podmirila je sve potrebne iznose u veljači 2023. i Komisija je zaključila postupak zbog povrede.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Praćenje provedbe preporuka iz prethodnih godina

Kad je riječ o prvoj preporuci iz godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2019., kao što je navedeno i u okviru 4.3. tog izvješća, potpuno iskorištavanje baze podataka Surveillance III na razini EU-a za ciljaniju i detaljniju analizu podataka ovisi o sposobnosti država članica da u okviru svojih nacionalnih informacijskih sustava Komisiji dostave potpuni skup podataka iz Carinskog zakonika Unije (CZU), ali brojne države članice još uvijek kasne s time. Tijekom 2022. i 2023. Komisija je izradila i državama članicama stavila na raspolaganje alate za analizu trgovinskih tokova i smjernice za njihovu primjenu. Komisija smatra da je preporuka 1.b) u pogledu tih analitičkih alata provedena.

Kad je riječ o preporuci 2.a) iz godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2019., Komisija ponavlja da u velikoj većini slučajeva nije moguće odmah odrediti točne iznose jer države članice trebaju dostaviti dodatne informacije. Komisija je i dalje predana poduzimanju pravodobnih mjera na temelju svih nalaza neovisno o njihovoj kvalitativnoj i kvantitativnoj prirodi (vidjeti i [točku 4.18.](#)). Stoga smatra da je ta preporuka općenito provedena. Kad je riječ o trećoj preporuci iz godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2020., Komisija će poduzeti daljnje mjere na temelju njegovih nalaza o pouzdanosti izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u Nizozemskoj. U Nizozemskoj će se u lipnju 2023. provesti posebna inspekcija tradicionalnih vlastitih sredstava kako bi se analizirao novi informacijski sustav za automatsko prikupljanje izvješća o takvim sredstvima (vidjeti i odgovor Komisije na [točku 4.13.](#)).

Preporuka 4.1. – Potrebno je poboljšati upravljanje slučajevima povezanim s neprimjenjivanjem Direktive o PDV-u

Komisija bi trebala preispitati svoje postupke za upravljanje slučajevima neprimjene Direktive o PDV-u koji bi mogli utjecati na proračun EU-a, i to:

- (a) sustavnim praćenjem rokova za poduzimanje koraka u postupku zbog povrede i drugih izvršnih mjera za otklanjanje neusklađenosti te pravodobnim poduzimanjem mjera kako bi se izbjegla prekomjerna kašnjenja;**
- (b) procjenjivanjem je li neusklađenost koja utječe na vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u u jednoj državi članici transverzalne prirode i je li stoga možda prisutna u drugim državama članicama;**
- (c) pravodobnim djelovanjem i mogućim izražavanjem transverzalnih zadržki kojima se jamči pravilna uplata nacionalnih doprinosa koji se temelje na PDV-u u proračun EU-a.**

(Ciljni rok provedbe: sredina 2024.)

Komisija **prihvaća** potpreporuke 4.1.a), 4.1.b) i 4.1.c).

4.1.a) Komisija je uspostavila interni okvir za praćenje upravljanja izvršnim mjerama, uključujući postupke zbog povrede prava, kako bi njihova provedba bila pravodobna. U svojoj Komunikaciji iz 2022. pod naslovom „Izvršenje prava Unije za Europu koja donosi koristi” (COM(2022) 518 final) Komisija je izjavila da u suradnji s državama članicama provodi pregled stanja. Konkretno, u tom se postupku ocjenjuje je li trenutačni način upravljanja pritužbama, postupcima u okviru instrumenta

EU Pilot i kršenjima i dalje primjeren svrsi. U okviru te analize već se razmatra niz poboljšanja aktivnosti izvršavanja.

4.1.b) U tijeku je revizija unutarnjih postupaka kojima se uređuju vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u.

4.1.c) Komisija namjerava uključiti taj aspekt u reviziju unutarnjih postupaka kojima se uređuju vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u.

Preporuka 4.2. – Potrebno je zaključiti ponovnu procjenu slučajeva otpisa tradicionalnih vlastitih sredstava na koje se ne primjenjuju regulatorni rokovi

Potrebno je bez odgode zaključiti ponovnu procjenu zahtjeva država članica (koji su zaprimljeni prije svibnja 2022. i na koje se ne primjenjuju regulatorni rokovi) i izraziti neslaganje s Komisijinom prvotnom procjenom slučajeva otpisa tradicionalnih vlastitih sredstava.

(Ciljni rok provedbe: sredina 2024.)

Komisija **prihvaća** preporuku 4.2., a preostale zahtjeve za ponovnu procjenu obradit će do sredine 2024.

**ODGOVORI NIZOZEMSKE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA
ZA 2022., POGLAVLJE 4. – PRIHODI**

Automatizacija upravljanja doznakama bio je dugotrajan proces, čija je ključna etapa u prosincu 2022. bila uspostava automatiziranog prikupljanja podataka o naplaćenim carinskim pristojbama, čime su uklonjeni nedostaci iz prethodnog IT sustava. Nizozemska carinska tijela dodatno su poboljšala IT sustav u prvim mjesecima 2023., a tromjesečna izvješća o utvrđenim carinskim pristojbama koje još nisu naplaćene sada su u potpunosti automatizirana.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022. „5. POGLAVLJE: JEDINSTVENO TRŽIŠTE, INOVACIJE I DIGITALIZACIJA”

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Plaćanja u okviru naslova 1. višegodišnjeg financijskog okvira „Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija” (naslov 1. VFO-a) obuhvaćaju nekoliko programa, kao što su **Instrument za povezivanje Europe, Obzor 2020. i Obzor Europa**.

Komisija prima na znanje **stopu pogreške** koju je izračunao Europski revizorski sud (točka 5.7.) i njezino znatno smanjenje u odnosu na prethodnu godinu.

Program **Obzor Europa** najveći je program EU-a za istraživanje i inovacije, s proračunom od 95,5 milijardi EUR. Taj se program temelji na iskustvu stečenom u okviru programa Obzor 2020.

Za sve programe financiranja sredstvima EU-a u okviru programa Obzor Europa koristi se **standardni predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava**, u velikoj se mjeri primjenjuju pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova (jedinični troškovi, paušalne stope i jednokratni iznosi), koriste se jednostavniji programi nadoknade troškova u odgovarajućim područjima te se primjenjuje pojednostavnjeni sustav revizije.

Konkretno, **jednokratni iznosi** oprezno su uvedeni u program Obzor Europa nakon pozitivnih ocjena Komisije i studije koju je naručio Europski parlament. U potpunosti su u skladu i s Komisijinim korporativnim ciljevima pojednostavnjenja financiranja sredstvima EU-a i smanjenja administrativnog opterećenja, posebno za korisnike.

Komisija će i dalje pratiti bespovratna sredstva u obliku jednokratnih iznosa i prema potrebi poboljšavati svoj pristup. Sve šira primjena i daljnji razvoj fakultativnog jediničnog troška (jedinstvena dnevna stopa po korisniku), koji zamjenjuje sve izračune za troškove osoblja, pridonijet će smanjenju rizika od pogrešaka.

Kad je riječ o kontrolama i *ex post* revizijama, Komisija trenutačno radi na **strategiji kontrole za program Obzor Europa**. U tom se kontekstu očekuje da će strategija revizije biti donesena do kraja 2023. Za stopu preostale pogreške u programu Obzor Europa Komisija je postavila cilj od najviše 2 % do kraja okvirnog programa. Kako bi dobila potrebna jamstva, nastojat će pronaći pravu ravnotežu primjenom troškovno učinkovitih mjera koje ne uzrokuju nepotrebno opterećenje korisnika i kojima se poštuju odredbe Financijske uredbe u pogledu *ex post* kontrola jednokratnih iznosa.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Komisija prima na znanje stopu pogreške od 2,7 % koju je izračunao Europski revizorski sud (točka 5.7.), što je smanjenje za 1,7 postotnih bodova u odnosu na 2021. Poduzet će mjere za rješavanje problema koje je utvrdio Europski revizorski sud (vidjeti točke od 5.7. do 5.22. izvješća Europskog revizorskog suda) kako je prikazano u odjeljcima u nastavku.

Kad je riječ o zakonitosti i pravilnosti rashoda EU-a, Europski revizorski sud izračunava procijenjeni iznos stope na godišnjoj osnovi, a Komisija provodi višegodišnju strategiju kontrole na temelju *ex post* revizije za svaki okvirni program. Prema tome, Komisija izračunava stopu preostale pogreške, čime se u obzir uzimaju povrati, ispravci i učinci svih njezinih kontrola i revizija u razdoblju provedbe programa.

Kad je riječ o vrstama utvrđenih pogrešaka (točka 5.8., točka 5.9.), s obzirom na to da se okvirni programi za istraživanja i inovacije uglavnom temelje na nadoknadi prihvatljivih troškova, ključno je pojednostavniti primjenjiva pravila kako bi se spriječile pogreške koje korisnici rade pri izračunu troškova koji se nadoknađuju.

Komisija je pojednostavnila pravila za program Obzor Europa u odnosu na prethodni program Obzor 2020. i nastavlja to činiti. Na primjer, trenutačno se razvija sustav jediničnih troškova za troškove osoblja u programu Obzor Europa koji ima golem potencijal jer troškovi osoblja čine više od 60 % proračuna prosječnog ugovora o bespovratnim sredstvima i daleko su najveći izvor pogrešaka. Osim toga, Komisija pomaže podnositeljima zahtjeva za program Obzor Europa komunikacijskim kampanjama i radionicama usmjerenima na korisnike kod kojih postoji veća vjerojatnost da će doći do pogreške, kao što su mala i srednja poduzeća te novi korisnici. Nadalje, Komisija sve više primjenjuje financiranje jednokratnim iznosima (vidjeti i odjeljak s odgovorima u nastavku), čime se smanjuje administrativno opterećenje korisnika.

Kad je riječ o pogrešci utvrđenoj za projekt Instrumenta za povezivanje Europe (točka 5.10.), taj se slučaj odnosio na nepravilnost u postupku javne nabave i povezan je sa situacijom u kojoj je nacionalni sud proglasio postupak javne nabave nezakonitim, ali nije poništio ugovor. Budući da je ugovor ostao na snazi, a radovi su u međuvremenu stvarno izvršeni, Komisija je morala troškove smatrati prihvatljivima i izvršiti odgovarajuća plaćanja.

Komisija napominje da su korektivne mjere koje je primijenila u okviru svojih sustava kontrole dovele do smanjenja procijenjene pogreške za to poglavlje (točka 5.11.). Osim toga, Komisija prima na znanje slučajeve mjerljivih pogrešaka o kojima je izvijestio Europski revizorski sud radi poduzimanja daljnjih mjera.

Kad je riječ o slučajevima u kojima revizori koje su korisnici angažirali za izdavanje potvrda o financijskim izvještajima (revizori koji izdaju potvrde o financijskim izvještajima) nisu otkrili pogreške koje je utvrdio Europski revizorski sud (točka 5.12.), treba napomenuti da se potvrdama o financijskim izvještajima koje izdaju revizori pokriva iznos bespovratnih sredstava koji je zatražio sudionik i *ex ante* potvrđuje prihvatljivost zahtjeva za povrat troškova koje Komisija nadoknađuje. Radi daljnjeg poboljšanja kvalitete i pouzdanosti potvrda o financijskim izvještajima Komisija organizira ciljne internetske seminare namijenjene revizorima koji izdaju potvrde o financijskim

izvještajima kako bi ukazala na najčešće pogreške utvrđene u revizijama (npr. troškovi osoblja, podugovaranja i drugi izravni troškovi itd.). Osim samorazumljivog predloška za potvrde o reviziji u okviru programa Obzor 2020. Komisija revizorima koji izdaju potvrde o financijskim izvještajima daje povratne informacije kad se pogreške u potvrdama o financijskim izvješćima utvrde u *ex post* financijskim revizijama. Naposljetku, Služba za upite o istraživanjima (posebna služba za podršku koja se bavi istraživačkim programima EU-a) daje smjernice revizorima koji izdaju potvrde o financijskim izvještajima na temelju internetskih upita.

Troškovi osoblja

Iako program Obzor 2020. predstavlja iskorak u pojednostavnjenju i usklađivanju pravila o nadoknadi nastalih troškova, Komisija priznaje da su troškovi osoblja i dalje glavni izvor pogrešaka (točka 5.13.). Čini se da to barem djelomično proizlazi iz činjenice da troškovi osoblja čine najveći udio u ukupnim troškovima koje su prijavili korisnici programa Obzor 2020.

Komisija je dodatno povećala učestalost osposobljavanja i aktivnosti informiranja, posebno za korisnike kod kojih postoji veća vjerojatnost da će doći do pogreške, kao što su mala i srednja poduzeća te novi korisnici. Nastavila je organizirati internetske seminare o tome kako „izbjeći pogreške u prijavljivanju troškova osoblja u okviru bespovratnih potpora iz programa Obzor 2020.“. Na tim događanjima, koja su se i u 2022. održavala svaka dva mjeseca, Komisija potiče primjenu asistenta za izračun troškova za osoblje.

Osim toga, Komisija je organizirala internetski seminar namijenjen projektnim i financijskim službenicima na kojem ih je informirala o važnosti smanjenja stope pogreške u programu Obzor 2020. Tada je održana i opsežna prezentacija dostupnih alata (informatički alati, smjernice, osposobljavanja, internetski seminari) za provođenje *ex ante* kontrola.

Konačno, Komisija je izradila korporativni predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava koji je primjenjiv i na program Obzor Europa¹, a uključuje jednostavnu metodu naplate troškova osoblja utemeljenu na izračunu dnevne stope, umjesto metoda iz programa Obzor 2020. u kojima su pogreške bile češće.

Izračun satnica

Izračun satnica (točke od 5.14. do 5.16.) i dalje je glavna tema spomenutih aktivnosti informiranja koje Komisija redovito organizira. Veća primjena asistenta za izračun troškova osoblja (koji je razvila Komisija) također bi pomogla korisnicima da ispravno prijavljuju troškove osoblja. Nadalje, korisnici se potiču da od Službe za upite o istraživanju izravno traže objašnjenja praktičnih pitanja povezanih s upravljanjem bespovratnim sredstvima, uključujući praktične primjere prihvatljivosti bonusa.

Vremensko izvješćivanje

Komisija je upoznata s nedostacima u evidentiranju radnog vremena i izvješćivanju pa je uvođenjem izjave za osobe koje rade isključivo za mjeru pojednostavnila postupke programa Obzor 2020.

Komisija je u programu Obzor Europa dodatno pojednostavnila formalne zahtjeve za evidentiranje radnog vremena uvođenjem pojednostavnjene metodologije za izračun dnevnih stopa za troškove osoblja. U tom su kontekstu na raspolaganje stavljene razne smjernice u kojima se naglašava da je bilježenje sati utrošenih u izvršenje mjere obvezno. Revizorima koje angažiraju korisnici (revizori koji

¹https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/agr-contr/general-mga_horizon-euratom_en.pdf

izdaju potvrde o financijskim izvještajima) također se nalaže da pri izdavanju potvrde o financijskim izvještajima provjere postojanje odgovarajućih sustava vođenja evidencije.

Pravilo dvostruke gornje granice

Pravilo dvostruke gornje granice važno je kako bi se osiguralo poštovanje načela neprofitnosti na kojem se temelji nadoknada troškova u programima EU-a. Komisija korisnicima stavlja na raspolaganje sve informacije potrebne za pravilno potraživanje troškova osoblja u predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima² (koji uključuje praktične primjere o dvostrukoj gornjoj granici, aktivnostima MSCA-RISE itd.), putem Službe za upite o istraživanju ili informativno-komunikacijskih aktivnosti.

Odgovor na okvir 5.1.

Primjer kršenja pravila o dvostrukoj gornjoj granici

Daljnje postupanje u slučaju kršenja pravila o dvostrukoj gornjoj granici koji je Europski revizorski sud opisao u okviru 5.1. već je u tijeku. Komisija utvrđuje konačni iznos duga na temelju postotka doprinosa EU-a.

Ostale pogreške povezane s troškovima osoblja

Odgovor na okvir 5.2.

Primjer neprihvatljivih troškova prijavljenih za aktivnost razmjene osoblja u okviru programa „Marie Skłodowska-Curie”

U tijeku je daljnje postupanje u slučaju primjera neprihvatljivih troškova prijavljenih za aktivnosti razmjene osoblja razmjene osoblja u okviru programa „Marie Skłodowska-Curie” koji je Europski revizorski sud opisao u okviru 5.2.

Podugovaranje

Kad je to potrebno, korisnici programa Obzor mogu dodijeliti podugovore za provedbu mjere. Navedena informativno-komunikacijska događanja, predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima i Služba za upite o istraživanju izvori su objašnjenja, pojašnjenja i praktičnih primjera o podugovaranju kako bi korisnici imali pristup informacijama i kako bi se osiguralo poštovanje relevantnih načela i zahtjeva. Nadalje, sva tri izvora informacija pružaju odgovore na pitanja o potrošnom materijalu, opremi, prototipovima i putnim troškovima. Slično se bave i temama koje se odnose na PDV, interno fakturiranu robu i uslugu, devizne tečajeve itd. (točke od 5.21. do 5.23.).

Odgovor na okvir 5.3.

Primjer u kojem pri dodjeli podugovora nije zajamčena najbolja vrijednost za uloženi novac ni izostanak sukoba interesa

Komisija se slaže s nalazom Europskog revizorskog suda iz okvira 5.3., koji se odnosi na **slučaj u kojem pri dodjeli podugovora nije zajamčena najbolja vrijednost za uloženi novac ni**

² https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/guidance/aga_en.pdf

izostanak sukoba interesa. Ta se pogreška mogla otkriti samo *ex post* revizijom. Svaki nepropisno isplaćen iznos bit će vraćen.

Mala i srednja poduzeća

Komisija se slaže s procjenom Europskog revizorskog suda da u slučaju malih i srednjih poduzeća (i novih korisnika) postoji veća vjerojatnost da će doći do pogreške (točka 5.24.). Međutim, njihovo se sudjelovanje potiče na svim razinama i ključno je za uspjeh programa.

Kako bi ublažila rizik od pogrešaka, Komisija pruža potporu podnositeljima zahtjeva u programu Obzor Europa putem informativnih i komunikacijskih kampanja na internetu i radionica o sprječavanju pogrešaka pri prijavi troškova. Te su mjere usmjerene na korisnike kod kojih postoji veća vjerojatnost da će doći do pogreške, kao što su mala i srednja poduzeća te novi korisnici. Nadalje, zahvaljujući sve većoj primjeni financiranja jednokratnim iznosima u programu Obzor Europa smanjuje se administrativno opterećenje korisnika te se očekuje i da će se stopa pogreške dodatno smanjiti. (Vidjeti i sljedeći odjeljak s odgovorima).

2. Preispitivanje Komisijinih postupaka za financiranje jednokratnim iznosima u području istraživanja

Uvođenje pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova

U Financijskoj uredbi utvrđeno je nekoliko pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, kao što su jedinični troškovi i jednokratni iznosi, koji općenito postaju sve češći način financiranja bespovratnim sredstvima EU-a, ne samo u okvirnom programu za istraživanja. Pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova imaju golem potencijal za smanjenje administrativnog opterećenja, pomažu korisnicima da se više usredotoče na postignuća projekata financiranih sredstvima EU-a i ključne su za smanjenje stope pogreške.

Komisija je prvi put isprobala financiranje jednokratnim iznosima u programu Obzor 2020. u skladu s preporukom Europskog revizorskog suda da se u okvirnom programu za istraživanja i inovacije u većem opsegu ispita uspješnost jednokratnih iznosa (Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 28/2018).

Pilot-projekt iz programa Obzor 2020. analiziran je u studiji Europske komisije³, u kojoj je zaključeno da su jednokratni iznosi općenito prikladni za širu upotrebu. Komisija je na temelju toga u programu Obzor Europa odlučila više primjenjivati financiranje jednokratnim iznosima. Prema nalazima koji se odnose na veličinu projekta financiranje jednokratnim iznosima uglavnom se koristi za male i srednje iznose bespovratnih sredstava, no ne isključuje se njihova primjena u većim projektima. Odluka o proširenju primjene jednokratnih iznosa bila je i u skladu sa studijom koju je naručio Europski parlament⁴ i koja pokazuje da su jednokratni iznosi popularni među korisnicima.

Postojeće studije nisu mogle obuhvatiti cijeli životni ciklus financiranja jednokratnim iznosima jer je provedba većine bespovratnih sredstava još uvijek bila u tijeku. Da se čekala procjena dovršenog

³ Procjena financiranja jednokratnim iznosima koju je provela Europska komisija (listopad 2021.) https://ec.europa.eu/info/news/lump-sum-funding-works-practice-assessment-pilot-horizon-2020-2021-oct-06_en

⁴ Studija Europskog parlamenta (STOA-e) o jednokratnim iznosima u programu Obzor 2020. (svibanj 2022.) [https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU\(2022\)697218](https://www.europarl.europa.eu/stoa/en/document/EPRS_STU(2022)697218) „Sadržaj dokumenta isključiva je odgovornost njegovih autora i mišljenja izražena u njemu ne bi se trebala smatrati službenim stajalištem Parlamenta.”

pilot-projekta (točka 5.26.), uvođenje jednokratnih iznosa moralo bi biti odgođeno do kraja programa Obzor Europa ili do sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira. To bi bilo u suprotnosti s Komisijinim ciljevima i ne bi se iskoristio potencijal jednokratnih iznosa za smanjenje administracije, pojednostavnjenje pravila financiranja i stavljanje većeg naglaska na postignuća.

U skladu s očekivanjima brojnih dionika Komisija se odlučila za oprezno i postupno uvođenje pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova. To je vrijeme iskoristila za poboljšanje relevantnih smjernica i potpore u skladu s glavnim preporukama iz studija o pilot-projektu.

Široka primjena jednokratnih iznosa u programu Obzor Europa počet će od njegova programa rada za razdoblje 2023. – 2024. te se očekuje da će 2024. oni obuhvaćati 20 % proračuna poziva. Budući da su novost za mnoge sudionike, Komisija će i dalje provoditi intenzivna osposobljavanja i pružati potporu za jednokratne iznose, pomno pratiti povezana bespovratna sredstva i prema potrebi prilagođavati metodologiju.

Bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa

Komisija pozdravlja metodološku reviziju Europskog revizorskog suda o bespovratnim sredstvima u obliku jednokratnog iznosa za rashode za istraživanja.

U točki 2.2. Odluke o jednokratnim iznosima u programu Obzor Europa opisuju se provjere i pregledi koji se provode kako bi se rizik od nepravilnosti ili prijevара sveo na najmanju moguću mjeru. Komisija smatra da se time na odgovarajući način ispunjava zahtjev iz Financijske uredbe (točka 5.29.). Međutim, ponovno će ocijeniti sadržaj te odluke kako bi razmotrila može li se to jasnije prikazati.

Komisija smatra da pravila o usklađenosti s javnom nabavom postoje (točka 5.30.). Na primjer, u članku 11. predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa⁵ navodi se da korisnik mora provesti mjeru u skladu sa sporazumom i svim pravnim obvezama iz primjenjivog prava EU-a te međunarodnog i nacionalnog prava (što uključuje primjenjiva pravila o javnoj nabavi). Nadalje, odluka o jednokratnim iznosima ne sadržava posebne informacije o provjerama i kontrolama javne nabave jer to nije propisano Financijskom uredbom.

Rizici od prijevara, kao i sve druge vrste rizika, uzimaju se u obzir u Komisijinoj procjeni rizika.

Prema predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa za isplatu je potrebno dovršiti radne pakete i pravilno provesti sve aktivnosti na način opisan u sporazumu, neovisno o postignutim ciljevima. U korporativnim smjernicama o jednokratnim iznosima nastojalo se pojasniti uvjete plaćanja u programu Obzor Europa. Komisija će dodatno poboljšati svoje smjernice za podnositelje zahtjeva kako bi im pomogla da bolje opišu predložene aktivnosti, posebno daljnjim usklađivanjem korištene terminologije.

Konačno, postojeće smjernice o praćenju projekata primjenjuju se na sva bespovratna sredstva u okviru programa Obzor Europa, uključujući bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa. Očekivani standardi provedbe projekta isti su neovisno o vrsti financiranja (npr. stvarni troškovi, jedinični troškovi ili jednokratni iznosi) (točka 5.31.).

Kad je riječ o smjernicama za stručne evaluatore (točka 5.32.), Komisija im stavlja na raspolaganje detaljne informativne materijale o tome kako obavljati tu zadaću, uključujući one o prijedlozima za financiranje jednokratnim iznosima. To obuhvaća procjenu proračuna za jednokratne iznose, a od kraja 2022. i primjenu „popisa pokazatelja za evaluaciju jednokratnih iznosa u okviru programa Obzor” s Komisijinim referentnim vrijednostima za troškove osoblja. Otkako su postale dostupne, te

⁵ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/docs/2021-2027/common/agr-contr/ls-mga_en.pdf

se referentne vrijednosti u praksi sustavno koriste za evaluaciju jednokratnih iznosa, a nakon revizije smjernica njihova primjena postat će obvezna.

U prijedlozima za financiranje jednokratnim iznosima navode se detaljne procjene troškova, a stručnjaci na temelju svojeg stručnog mišljenja moraju provjeriti nužnost tih troškova za predložene aktivnosti. Ostali prijedlozi sadržavaju mnogo manje pojedinosti o proračunu, što znači da je razina kontrole u pogledu ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti veća pri evaluaciji prijedloga za financiranje jednokratnim iznosima.

3. Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Komisija izražava zadovoljstvo opažanjem Europskog revizorskog suda da godišnja izvješća o radu GU-a RTD i GU-a DEFIS vjerno procjenjuju financijsko upravljanje s obzirom na pravilnost povezanih transakcija (točka 5.33.).

Kad je riječ o stopi pogreške navedenoj u godišnjem izvješću o radu GU-a RTD (točka 5.34.), kumulativna reprezentativna stopa pogreške za program Obzor 2020. iznosi 2,71 %, a stopa preostale pogreške 1,67 %. Obje stope pogreške izračunane su na temelju rezultata Komisijinih revizija programa Obzor 2020. (2014. – 2021.) za reprezentativnu stopu pogreške i rezultata ispravaka za stopu preostale pogreške.

Kako bi se riješio metodološki problem koji je Europski revizorski sud prethodno istaknuo (godišnji u odnosu na višegodišnji uzorak), Zajednička služba za reviziju izračunala je povećanje od 0,38 %. Usprkos tome, Komisija je i dalje uvjerena da su rezultati stope pogreške koju je izračunala primjenom svoje metodologije pouzdani.

Kad je riječ o kampanji za *ex post* revizije za novi okvirni program Obzor Europa (točka 5.35.), Komisija trenutačno radi na strategiji kontrole za program Obzor Europa. U tom se kontekstu očekuje da će strategija revizije biti donesena do kraja 2023. Za stopu preostale pogreške u programu Obzor Europa Komisija je postavila cilj od najviše 2 % do kraja okvirnog programa.

Trenutačno se većina plaćanja u okviru programa Obzor Europa izvršava u obliku pretfinanciranja. Stoga sada ne postoji osnova za procjenu stope pogreške za taj okvirni program.

Sedamnaest preporuka Službe za unutarnju reviziju upućenih GU-u RTD koje su bile otvorene krajem 2022. (točka 5.36.) uzeto je u obzir pri procjeni sustava unutarnje kontrole GU-a RTD. Pripremljeni su akcijski planovi za sve preporuke i u fazi su provedbe. To uključuje ključnu preporuku o okviru upravljanja za program Europskog vijeća za inovacije (EIC), za koji je izrađen zajednički akcijski plan u koordinaciji s EISMEA-om i GU-om CNECT. Potreba za restrukturiranjem fonda Europskog vijeća za inovacije u skladu s odredbama zakonodavstva o programu Obzor Europa dovela je do znatnih kašnjenja u provedbi programa Akcelerator EIC-a, što je imalo operativne posljedice za korisnike jer su se pojedinačne odluke o ulaganjima i plaćanja morali staviti na čekanje. No Komisija postupno otklanja zaostatke u donošenju odluka o ulaganjima. Uspostavljeno je privremeno rješenje dok se finaliziraju pregovori s Europskom investicijskom bankom o provedbi neizravnog načina upravljanja, čiji se završetak očekuje 2023.

Komisija u godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti (točka 5.39.) navodi rizike u trenutku plaćanja koje su glavne uprave objavile u svojim godišnjim izvješćima o radu u skladu sa svojom najboljom procjenom nakon pažljive i strukturirane provjere kvalitete.

Na temelju obavljenog rada Komisija smatra da je rizik u trenutku plaćanja naveden u godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti za naslov 1. višegodišnjeg financijskog okvira reprezentativan i daje istinit i točan prikaz razine pogreške. Ta se procjena temelji na metodologiji koja Komisiji, kao

upravitelju proračuna Europske unije, omogućuje da utvrdi i razlikuje područja višeg, srednjeg i nižeg rizika te da naglasak u svojem radu stavi na ublažavanje rizika.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 5.1. – Potrebno je evaluirati financiranje jednokratnim iznosima

- (a) U okviru evaluacije u sredini programskog razdoblja za program Obzor Europa provesti evaluaciju financiranja jednokratnim iznosima kako bi se procijenilo jesu li neke vrste projekata (u smislu sadržaja, veličine itd.) neprimjerene za financiranje jednokratnim iznosima i kako bi se obuhvatio rizik od nepravilnosti i prijevara.

(Ciljni rok provedbe: evaluacija programa Obzor Europa u sredini programskog razdoblja (kraj 2025.)

- (b) Prije objave sljedećih poziva za program Obzor Europa procijeniti primjerenost korištenja bespovratnih sredstava u obliku jednokratnih iznosa za projekte s velikim proračunom i postavljanja maksimalnog iznos za takva bespovratna sredstva.

(Ciljni rok provedbe: kraj 2024.)

Komisija **prihvaća** potpreporuke 5.1.a) i 5.1.b).

5.1.a) U okviru evaluacije u sredini programskog razdoblja za program Obzor Europa analizirat će se uvedene mjere za pojednostavnjenje programa, uključujući korištenje jednokratnih iznosa.

5.1.b) Na temelju pilot-projekta u programu Obzor 2020. Komisija je utvrdila da financiranje istraživanja jednokratnim iznosima najbolje funkcionira za projekte male i srednje veličine.

Komisija će procijeniti hoće li uvođenje takvog ograničenja za bespovratna sredstva u obliku jednokratnih iznosa u programu Obzor Europa pomoći u smanjenju rizika i je li ono primjereno s obzirom na rezultate koji se trebaju isporučiti u skladu programom, kako je uvjetovano Financijskom uredbom.

Preporuka 5.2. – Potrebno je poboljšati evaluacije koje provode stručnjaci u pogledu bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa

Osigurati da se pri provedbi stručnih evaluacija zahtjeva za dodjelu bespovratnih sredstava u obliku jednokratnih iznosa, a posebno pripadajućih prijedloga proračuna, primjereno uzimaju u obzir relevantne referentne vrijednosti i da te evaluacije budu propisno dokumentirane.

(Ciljni rok provedbe: kraj 2023.)

Komisija **prihvaća** tu preporuku.

Komisija se slaže da je primjena relevantnih referentnih vrijednosti korisna u evaluaciji proračuna za bespovratna sredstva u obliku jednokratnih iznosa i da tu procjenu treba propisno dokumentirati.

Kako bi se to dodatno pojasnilo, revidirat će se relevantne smjernice i informativni materijali za stručnjake.

Preporuka 5.3. – Potrebno je utvrditi jasne zahtjeve za primjenu bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor Europa

Dodatno specificirati zahtjeve kojima se definira pravilna provedba bespovratnih sredstava u obliku jednokratnih iznosa, uključujući elemente svakog radnog paketa koji će biti osnova za plaćanje, i dati detaljne smjernice za one koji procjenjuju provedbu projekata.

(Ciljni rok provedbe: 1. tromjesečje 2024.)

Komisija **prihvaća** tu preporuku.

Komisija će preispitati 1. sve relevantne smjernice kako bi terminologija u tom pogledu bila usklađena (npr. dovršetak aktivnosti/zadaća/rada) i 2. zahtjeve u predlošku prijedloga za izradu tehničkog priloga projektima.

Preporuka 5.4. – Potrebno je definirati opseg *ex post* kontrola bespovratnih sredstava u obliku jednokratnog iznosa

Definirati opseg *ex post* kontrola za bespovratna sredstva u obliku jednokratnog iznosa, koje bi trebale uključivati provjere visokorizičnih područja, kao što su pravila o javnoj nabavi, nepostojanje sukoba interesa i korištenje resursa navedenih u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava.

(Ciljni rok provedbe: sredina 2024.)

Komisija **djelomično prihvaća** tu preporuku.

Komisija razvija strategiju *ex post* kontrole za bespovratna sredstva u programu Obzor Europa (uključujući bespovratna sredstva u obliku jednokratnih iznosa) na temelju pravila iz Financijske uredbe. Ključni element bit će *ex post* tehničko preispitivanje, pri čemu će se provjeravati ispravna provedba u skladu s primjenjivim pravilima, a veći naglasak staviti će se na sadržaj.

Komisija će i dalje provoditi pouzdane procjene rizika te će usmjeriti svoje kontrolne resurse na područja visokog rizika. Ne prihvaća dio preporuke koji se odnosi na *ex post* kontrolu korištenja resursa jer se proračunski resursi sustavno provjeravaju *ex ante*. Iako ne može unaprijed utvrditi područja visokog rizika, napominje da bi za eventualne dodatne provjere korištenja resursa bile potrebne financijske provjere (posebno provjere evidencije radnog vremena osoblja koje radi na mjeri), čime bi se poništilo potencijalno pojednostavnjenje ostvareno primjenom jednokratnih iznosa.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022.

POGLAVLJE 6.: KOHEZIJA, OTPORNOST I VRIJEDNOSTI

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Sredstva namijenjena ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji dodjeljuju Europska komisija i nacionalna tijela u okviru sustava podijeljenog upravljanja.

Države članice u prvom su redu odgovorne za uspostavu pouzdanih sustava upravljanja i kontrole koji omogućavaju provedbu dogovorenih ciljeva s pomoću operacija te sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti u povezanim rashodima, ako je to potrebno i pravno izvedivo. Komisija nadzire učinkovito funkcioniranje tih sustava upravljanja i kontrole te prema potrebi daje preporuke za poboljšanja, traži razumno jamstvo da se postigne godišnja stopa pogreške niža od 2 % za svaki program i provodi dodatne financijske ispravke ako su potrebni.

Komisijinom strategijom jedinstvene revizije u području kohezije nastoji se dobiti takvo razumno jamstvo kombinacijom pregleda i ponovne provedbe rada programskih tijela. Cilj je osigurati da države članice otkriju ili isprave sve ozbiljne nedostatke u računovodstvenoj dokumentaciji koja se svake godine podnosi zajedno s jamstvenim paketa. Revizijski pristup dopunjen je i mjerama izgradnje kapaciteta koje uključuju definiranje zajedničkih metodologija koje treba primijeniti, preporučene korektivne mjere i povratne informacije o otkrivenim pogreškama, čime se programskim tijelima omogućuje da poboljšaju svoj rad ako se to smatra potrebnim.

Na temelju svih dostupnih rezultata nacionalnih i Komisijinih revizija te stalnih napora programskih tijela da poboljšaju svoj rad na temelju preporuka revizije, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) te Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL) u svojim su godišnjim izvješćima o radu zaključile da sustavi upravljanja i kontrole dobro (ili dovoljno dobro) funkcioniraju za gotovo 90 % programa. U preostalim programima i dalje su prisutni nedostaci uglavnom na razini upravljačkih tijela ili njihovih posredničkih tijela (nedostaci u provjerama upravljanja, kontrolama na prvoj razini). Nadalje, određena revizijska tijela i dalje nisu otkrila neke pogreške, no pouzdanost provedene revizije u većini slučajeva nije dovedena u pitanje.

U tom kontekstu Komisija i tijela za reviziju programa nisu otkrili i izvijestili o ukupnom pogoršanju funkcioniranja većine sustava upravljanja i kontrole tijekom obračunske godine koju je revidirao Europski revizorski sud (2020./2021.) u odnosu na prethodnu godinu. U svim slučajevima u kojima su utvrđeni nedostaci ili nepravilnosti Komisija je zatražila korektivne mjere kako bi se izbjeglo buduće ponavljanje pogrešaka i ispravili povezani rashodi te je zaustavila plaćanja EU-a sve dok se te korektivne mjere ne provedu, u skladu s regulatornim alatima koji su joj na raspolaganju.

U iznimnim okolnostima i zbog posljedica pandemije bolesti COVID-19 Komisija je poduzela potrebne mjere kako bi što prije pomogla državama članicama. Omogućena fleksibilnost u upotrebi sredstava kohezijske politike (mjere CRII/CRII+) i dodatnih dostupnih financijskih sredstava (REACT-EU) dovela je do najvećeg i najbržeg reprogramiranja u razdoblju 2014.–2020. kako bi se osiguralo da sredstva pridonose suzbijanju socioekonomskih posljedica pandemije. Europski revizorski sud o tom je zahtjevnom razdoblju izvijestio u [tematskom izvješću br. 02/2023](#): Prilagodba pravila kohezijske politike u svrhu odgovora na pandemiju bolesti COVID-19.

Od izbijanja pandemije bolesti COVID-19 Komisija je od programskih tijela zatražila da posebnu pozornost posvete novim rizicima povezanim s dodatnim sredstvima stavljenima na raspolaganje u okviru instrumenta NextGenerationEU (NGEU), posebno riziku od dvostrukog financiranja, sukoba interesa, prijevare ili korupcije te fleksibilnosti uvedenoj izmjenama Investicijske inicijative kao odgovora na koronavirus (CRII) i Investicijske inicijative plus kao odgovora na koronavirus (CRII+), posebno riziku od neopravdane primjene hitnih postupaka u javnoj nabavi. Komisija je u svojoj procjeni godišnjih izvješća o kontroli za svaki program posvetila pozornost tome jesu li takvi rizici utvrđeni i, ako jesu, jesu li poduzete odgovarajuće korektivne mjere. O utvrđenim kršenjima primjenjivih pravila transparentno je izviješteno u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL.

Komisija i države članice blisko su surađivale tijekom tog razdoblja kako bi osigurale da se okvirom za kontrolu i jamstva nastave učinkovito smanjivati utvrđeni rizici, uzimajući u obzir fleksibilnost koja je uvedena kako bi se osigurala odgovarajuća pomoć u kriznoj situaciji, kako su ga suzakonodavci jednoglasno donijeli.

Povezane rashode Komisija je počela isplaćivati tek u obračunskoj godini 2020./2021., što je vidljivo u uzorku koji je revidirao Europski revizorski sud. Revizija povezana s računovodstvenom dokumentacijom za 2020./2021. u većini slučajeva postupno je provedena na uobičajeni način, a u veljači 2022. Komisija je zaprimila godišnja izvješća o kontroli kvalitete kao dio jamstvenih paketa uobičajene kvalitete s prijavljenim stopama pogreške sličnima onima iz prethodnih godina. Rizici u trenutku plaćanja prijavljeni u oba godišnja izvješća o radu stoga se podudaraju s onima iz prethodnih godina i, nakon pomnog i strukturiranog pregleda kvalitete prijavljenih rezultata, odgovaraju najboljoj Komisijinoj procjeni stope pogreške u potvrđenim rashodima. S obzirom na detaljnu segmentaciju rashoda prema profilima rizika i sustavima kontrole, Komisija pri otkrivanju pogrešaka i uzimajući u obzir rad Europskog revizorskog suda može utvrditi određeni dio programskog statističkog skupa koji će najvjerojatnije biti podložan riziku. Taj pristup omogućuje jasno utvrđivanje područja u kojima su potrebna poboljšanja, primjenu razmjernih financijskih ispravaka kada je to primjereno i pravno moguće te pružanje diferenciranog pregleda razine pogreške u izvršenim plaćanjima.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

Pravilnost transakcija, godišnja izvješća o radu i drugi mehanizmi upravljanja

Rezultati ispitivanja transakcija koje je proveo Europski revizorski sud

Komisija prima na znanje povećanje stope pogreške koju je Europski revizorski sud procijenio ove godine ([odlomak 6.16.](#)) u usporedbi s relativno stabilnom stopom pogreške prijavljenom u posljednjih pet godina. Rizik u trenutku plaćanja koji je procijenila Komisija i objavljen je u godišnjim izvješćima o radu za 2022. ostao je usporediv s rizikom u trenutku plaćanja iz prethodnih godina.

Komisija tu razliku pripisuje činjenici da Europski revizorski sud izvješćuje o svim pogreškama povezanim s kršenjem primjenjivih pravila. Komisija ne smatra da su povezani rashodi nužno neprihvatljivi. Kako bi programska tijela i Komisija odredila financijske ispravke, pogreška mora biti nepravilnost u smislu članka 2. stavka 36. Uredbe o zajedničkim odredbama. Ne pripadaju sve pogreške o kojima je izvijestio Europski revizorski sud toj kategoriji.

Rizik u trenutku plaćanja koji je prijavila Komisija stoga predstavlja stopu nepravilnosti koja dovodi do financijskih ispravaka na temelju primjenjivih regulatornih odredbi, nakon kontradiktornih postupaka s predmetnim programskim tijelima.

Nadalje, Komisija se ne slaže s procjenom u pogledu 18 od 48 pogrešaka koje je Europski revizorski sud prijavio i kvantificirao za sredstva kohezijske politike 2022.

Za 13 tih pogrešaka Komisija smatra da, u skladu s prethodno navedenim odredbama Uredbe o zajedničkim odredbama, nije mogla utvrditi nepravilnost koja vodi do neprihvatljivih rashoda. To uključuje dvije transakcije za koje je Europski revizorski sud ocijenio da su veliki projekti o kojima Komisija nije obaviještena. Komisija se ne slaže da povezane operacije odgovaraju definiciji velikih projekata iz Uredbe o zajedničkim odredbama (vidjeti dodatne pojedinosti u odgovoru Komisije na odlomke 6.24. i 6.25.).

Nadalje, u pet slučajeva Komisija ne može primijeniti kvantifikaciju kojom se koristio Europski revizorski sud. To uključuje dva postupka javne nabave za koja Komisija smatra da je razina ispravljanja koju su primijenila programska tijela opravdana s obzirom na vrste kršenja koje je utvrdilo revizijsko tijelo ili Komisija (vidjeti odgovor Komisije na odlomke 6.32. i 6.33. u nastavku).

Općenito, Komisija je za tih 18 slučajeva ocijenila da ne bi imala pravnu osnovu za određivanje financijskih ispravaka (ili većih ispravaka od onih koji su već primijenjeni), kako je u nastavku dodatno razrađeno u odgovorima Komisije na odlomke.

Komisija će pozorno pratiti sve ostale slučajeve i prema potrebi zatražiti financijske ispravke. Komisija će predmetnim programskim tijelima preporučiti i korektivne mjere kako bi se, prema potrebi, dodatno poboljšali sustavi upravljanja i kontrole.

Komisija se ne slaže s procjenom Europskog revizorskog suda ([odlomak 6.17.](#)) svih prijavljenih pogrešaka (vidjeti odgovor na odlomak 6.16.) ni sa stajalištem da se povećanom fleksibilnošću u upotrebi sredstava kohezijske politike tijekom pandemije bolesti COVID-19 može objasniti povećanje stope pogreške o kojoj je izvijestio Europski revizorski sud. Komisija napominje da rezultati njezine kontrole upućuju na općenito dobro funkcioniranje sustava upravljanja i kontrole tijekom tog razdoblja, osim za ograničeni broj programa (vidjeti odgovor na odlomak 6.42.). Komisija nadalje ocjenjuje da je učinak 17 mjerljivih pogrešaka povezanih s mjerama CRII/CRII+ ili operacijama za koje je odobreno privremeno povećano sufinanciranje EU-a od 100 % na ukupnu izračunanu stopu pogreške sličan učinku pogrešaka utvrđenih u drugim vrstama operacija.

Kad je riječ o skorom kraju razdoblja prihvatljivosti za programsko razdoblje 2014.–2020. i mogućem pritisku u pogledu iskorištavanja, Komisija podsjeća i na to da su nakon godine obuhvaćene revizijom (2021./2022.) programskim tijelima bile dostupne još tri obračunske godine za prijavljivanje rashoda prije zaključenja 2025. (posljednje konačno plaćanje u srpnju 2024.).

Kad je riječ o mjerljivim pogreškama koje su prijavljene u okviru nacionalne revizije ([odlomak 6.18.](#)), revizijska tijela imaju važnu ulogu u otkrivanju pogrešaka koje su dovele do znatnih financijskih ispravaka i povlačenja prije nego što je računovodstvena dokumentacija programa podnesena Komisiji. Kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL-a za 2022., od početka razdoblja 2014.–2020. države članice kao rezultat rada revizijskih tijela kumulativno su odbile 2,5 milijardi EUR konačnih financijskih ispravaka za Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijski fond (KF), Europski socijalni fond (ESF) i Inicijativu za zapošljavanje mladih. Zbog tih je iznosa stopa preostale pogreške pala ispod 2 % gdje je to bilo potrebno.

U obračunskoj godini obuhvaćenoj analizom revizijska tijela prijavila su ukupne stope pogreške veće od 2 % za otprilike petinu programa, čime su dokazala svoju sposobnost otkrivanja pogreške.

Međutim, Komisija se slaže da su u pojedinim slučajevima neke pogreške ostale neotkrivene ili nisu na odgovarajući način uzete u obzir u izračunu prijavljenih stopa pogreške. Zbog toga su nakon ocjene po programima GU REGIO i GU EMPL prilagodili rizik u trenutku plaćanja i ključne pokazatelje uspješnosti koji se odnose na zakonitost i pravilnost koje su prijavili u svojim godišnjim izvješćima o radu.

Kad je riječ o vrstama pogrešaka ([odlomak 6.19.](#)) u okviru kohezijske politike, Komisija i revizijska tijela na temelju zajedničke kategorizacije utvrdili su nepravilnosti uglavnom u istim kategorijama kao i Europski revizorski sud: neprihvatljivi rashodi, javna nabava, revizijski trag i državna potpora.

Komisija će pratiti sve prijavljene pogreške koje je prihvatila te će primijeniti financijske ispravke ako je to potrebno i pravno izvedivo.

Prihvatljivost troškova

Provjere upravljanja trebale bi biti osmišljene kako bi se spriječile i otkrile pogreške, posebno neprihvatljivi troškovi ([odlomci 6.21. i 6.22.](#)).

Komisija je državama članicama uputila ažurirane smjernice za programsko razdoblje 2014.–2020. kojima se, zajedno s poboljšanom primjenom pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, nastoji dodatno poboljšati učinkovitost provjera upravljanja u otkrivanju neprihvatljivih troškova i operacija. Međutim, učinkovitost provjera ovisi o broju osoblja koje je u predmetnim upravama raspoloživo za takve provjere, razini osposobljavanja koju je to osoblje prošlo i njegovu relevantnom iskustvu.

Komisija poduzima preventivne i korektivne mjere i zahtijeva korektivne mjere čim se otkriju nedostaci u kontrolama prve razine. To podrazumijeva poboljšanje metodoloških alata, zapošljavanje dodatnog osoblja, uključujući stručnjake, aktivnosti osposobljavanja za nove alate ili za ispravno tumačenje najčešćih pogrešaka te poboljšanje postupaka odabira. U razdoblju 2021.–2027. provjere upravljanja temelje se na riziku kako bi se raspoloživi administrativni resursi bolje usmjerili na ciljane temeljne uzroke pogrešaka, uključujući neprihvatljive rashode.

Nadalje, za 10 od 37 pogrešaka povezanih s prihvatljivošću koje je utvrdio i kvantificirao Europski revizorski sud Komisija se ne slaže s njegovom procjenom činjenica ili njegovim tumačenjem primjenjivih nacionalnih pravila ili pravila za pojedine programe te smatra da nema osnove za određivanje financijskih ispravaka.

Odgovor na okvir 6.1.

Neprihvatljivi rashodi za hitnu potporu uslijed pandemije bolesti COVID-19 zbog necjelovite izjave o prihodu od prodaje

Neprihvatljivi troškovi koje je Europski revizorski sud utvrdio kad je riječ o mjerama povezanim s bolešću COVID-19 u Grčkoj (okvir 6.1.) već su djelomično utvrđeni revizijom Komisije te ih je država članica već u velikoj mjeri ispravila. Nadalje, prijavljena pogreška u Italiji nije bila pogreška u trenutku plaćanja EU-a ni revizije revizijskog tijela, stoga se ta pogreška nije mogla utvrditi i ispraviti predviđanjem hoće li uvjet za povećanje bespovratnih sredstava biti ispunjen do ožujka 2023. Ta će se pogreška ispraviti u tekućoj obračunskoj godini i, prema mišljenju Komisije, ne utječe na obračunsku godinu obuhvaćenu ovom revizijom.

Kad je riječ o dvama slovačkim slučajevima, Komisija će pažljivo pratiti utvrđene pogreške.

Odgovor na okvir 6.2.

Prijava rashoda pri kojoj Komisija nije obaviještena o velikim projektima

Kad je riječ o dvjema operacijama koje je Europski revizorski sud prijavio i smatra dijelom velikih projekata ([odlomak 6.24](#), [odlomak 6.25](#) i okvir 6.2.), Komisija se slaže s državama članicama da te operacije ispunjavaju zahtjev o tehničkoj i ekonomskoj odvojivosti iz Uredbe o zajedničkim odredbama te da su po sebi bile izvedive, funkcionalne i korisne.

Nadalje, u rumunjskom slučaju ukupni javni prihvatljivi troškovi projekta niži su od pragova iz Uredbe o zajedničkim odredbama u skladu s osnovom za izračun prihvatljivih rashoda u okviru programa.

Komisija se ne slaže ni sa stajalištem Europskog revizorskog suda da izdaci povezani s velikim projektima o kojima Komisija neće biti obaviještena postaju neprihvatljivi. Ako upravljačko tijelo u okviru svojih ovlasti koje obavlja kao javno tijelo ne dostavi obavijest o velikom projektu u skladu s člankom 102. Uredbe o zajedničkim odredbama, to ne dovodi do nepravilnosti u smislu članka 2. stavka 36. te uredbe. Stoga izdaci koji su prijavljeni Komisiji u odnosu na taj veliki projekt nisu neprihvatljivi. Osim toga, izostanak obavijesti ne dovodi do nikakve stvarne ili potencijalne štete za proračun Europske unije jer programska tijela u svakom trenutku mogu dostaviti obavijest o velikom projektu i potvrditi da su izdaci u potpunosti prihvatljivi. Takvo prijavljivanje rashoda povezanih s neprijavljenim velikim projektima u skladu s člankom 102. Uredbe o zajedničkim odredbama nije moguće za nepravilnosti (npr. neprihvatljivi rashodi) u skladu s člankom 2. stavkom 36. Uredbe o zajedničkim odredbama.

Komisija stoga zaključuje da su rashodi prijavljeni za te dvije operacije bili prihvatljivi.

Kad je riječ o pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova ([odlomak 6.27.](#)), Komisija je od njihova uvođenja aktivno radila na postupnom proširenju njihove upotrebe te napominje da su ta nastojanja već dovela do pozitivnih rezultata te znatnog pojednostavnjenja i smanjenja administrativnog opterećenja. Komisija stoga smatra ohrabrujućom činjenicu da je više od četvrtine rashoda obuhvaćenih revizijom uzorka Europskog revizorskog suda prijavljeno u okviru pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova. U skladu s prethodnim preporukama Europskog revizorskog suda, Komisija će nastaviti aktivno promicati primjenu pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova na temelju ojačanih odredaba Uredbe o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021.–2027. kako bi se smanjilo administrativno opterećenje za korisnike, promicala usmjerenost na rezultate i dodatno smanjio rizik od pogreške.

Komisija će pratiti utvrđene probleme.

Prihvatljivost projekata

Odgovor na okvir 6.4.

Opsegom projekta nisu ispunjeni kriteriji za odabir

Kad je riječ o nalazima izvješća povezanim s neprihvatljivim projektima ([odlomak 6.28.](#) i okvir 6.4.), Komisija se slaže da su određeni rashodi za taj projekt bili neprihvatljivi, ali se ne slaže s kvantifikacijom pogreške. Komisija smatra da se dio troškova građenja koji je Europski revizorski sud odbio može učinkovito povezati s mjerama energetske učinkovitosti i stoga nije dosegnut prag od 25 % zbog kojeg bi projekt bio neprihvatljiv – vidjeti odgovor Komisije na odlomak 6.16.

Međutim, Komisija je primijetila da ti problemi usklađenosti navedeni u [odlomku 6.29.](#) nisu doveli do kvantifikacije pogreške te će pratiti daljnje aktivnosti tijela za upravljanje programom kako bi se osiguralo da dokumenti kojima se utvrđuje da predmetni javni korisnik ispunjava uvjet za dobivanje potpore ubuduće budu jasniji.

Pravila o unutarnjem tržištu: državna potpora i javna nabava

Kad je riječ o pravilima o državnim potporama, Komisija prima na znanje pogreške koje je otkrio Europski revizorski sud i koje su navedene u [odlomcima 6.30.](#) i [6.31.](#) te će raspravljati o njima s predmetnim programskim tijelima. Međutim, napominje da su tijekom proteklih godina pogreške povezane s državnim potporama činile manji udio svih utvrđenih pogrešaka, što je vidljivo i iz rezultata revizije Europskog revizorskog suda. Za zadnju obračunsku godinu 2020./2021. samo se 2,6 % odnosno 10 % nalaza povezanih s EFRR-om/KF-om koje su utvrdile države članice odnosno Komisija odnosilo na državne potpore (vidjeti godišnje izvješće o radu GU-a REGIO za 2022.).

Komisija će nastaviti provoditi mjere osmišljene u okviru njezina akcijskog plana o državnim potporama, kojima se utvrđuje i širi dobra praksa te nudi osposobljavanje svim dionicima europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi) kako bi se osiguralo dobro razumijevanje i pravilna provedba odredbi o državnim potporama.

Javnu nabavu ([odlomci od 6.32. do 6.34.](#)) obilježavaju složena nacionalna pravila i pravila EU-a te je i dalje znatan izvor pogrešaka, no revizijska tijela danas ih bolje otkrivaju i prijavljuju. To je znak da mjere koje se odnose na administrativne kapacitete provedene u okviru akcijskog plana Komisije o javnoj nabavi donose rezultate. To se odražava i u relativno ograničenom broju pogrešaka u javnoj nabavi o kojem je posljednjih godina izvijestio Europski revizorski sud.

Odluka Komisije o financijskim ispravcima za pogreške u javnoj nabavi ažurirana u svibnju 2019. (Odluka C (2019) 3452) pridonosi tom pojašnjenju primjenjivog pravnog okvira. Tim se usklađenim pristupom programskim tijelima omogućuje bolje otkrivanje i rješavanje mogućih kršenja zakonodavstva o javnoj nabavi.

Komisija se ne slaže s kvantifikacijom u šest od sedam slučajeva o kojima je izvijestio Europski revizorski sud. Smatra da su u tri slučaja predmetna tijela dostavila dostatne i prihvatljive popratne dokaze za prihvaćanje rashoda povezanih s ugovorima o javnoj nabavi koje su proglasila prihvatljivima (vidjeti i odgovor na okvir 6.6.). Nadalje, u tri slučaja Komisija smatra da je ispravak koji su primijenila programska tijela bio razmjeran uočenoj nepravilnosti i u skladu sa smjernicama Komisije.

U preostalom slučaju Komisija se slaže s Europskim revizorskim sudom. Međutim, napominje da su uspostavljene mjere ublažavanja kako bi se omogućilo tržišno natjecanje u skladu s Direktivom, iako je Europski revizorski sud smatrao da nisu dovoljne u odnosu na nacionalnu praksu (vidjeti okvir 6.6.).

Odgovor na okvir 6.6.

Nedosljedna primjena izuzeća u hitnim slučajevima u postupcima javne nabave za kupnju maski za lice

Komisija primjećuje da je slučaj iz okvira 6.6. koji se odnosi na opskrbu maskama za lice u ožujku 2020. u Španjolskoj proveden u skladu s primjenjivim hitnim postupcima. Pandemija bolesti COVID-19 doista je prouzročila dosad nezabilježenu hitnu situaciju u kojoj su bile potrebne izvanredne mjere za očuvanje javnog zdravlja.

Unatoč iznimno teškoj situaciji povezanoj s nabavom maski na svjetskom tržištu u to vrijeme (Kina, *de facto* najveći dobavljač, pooštrila je svoja izvozna pravila u travnju/svibnju 2020.), ugovaratelj je osigurao učinkovitu opskrbu sa 150 milijuna maski za lice tražene kvalitete i po utvrđenoj cijeni, iako s kašnjenjem od 3,5 mjeseci u hitnoj zdravstvenoj situaciji koja je u razdoblju isporuke bila iznimno teška u Španjolskoj.

Komisija se slaže sa španjolskim nadležnim tijelima da prethodno navedenim činjenicama nije dovedena u pitanje prihvatljivost povezanih rashoda u ovom nekvantificiranom slučaju. Komisija će nastaviti pratiti razvoj događaja, u bliskoj suradnji sa španjolskim nadležnim tijelima.

Popratni dokumenti

U španjolskom slučaju (odlomci 6.36. i 6.37.) Komisija napominje da je korisnik dostavio potrebne dokaze o prihvatljivosti predmetnih rashoda (evidencije radnih sati sudionika) prije nego što je provedeno njihovo plaćanje, u skladu s primjenjivim pravilima u okviru poziva za prijavu projekta i uputa korisnicima. Međutim, Komisija će podsjetiti programska tijela da osiguraju da korisnici ESF-a pravodobno potpišu odgovarajuće evidencije radnih sati kojima se potkrepljuje prijava rashoda.

U portugalskom slučaju Komisija smatra da se sustav koji su sveučilišta uspostavila za odlučivanje o stipendijama za studente temelji na procjeni prihoda predmetnih kućanstava, prema osobnim izjavama predmetnih studenata koje se provjeravaju u poreznom sustavu, te na akademskim rezultatima studenata koji su dostupni na internetu, kako su naknadno potvrdila sveučilišta nakon revizije Europskog revizorskog suda. Kada se u osobnim izjavama uoče rizici, studenti se pozivaju na detaljne intervjue kako bi pojasnili svoju prijavu, koja se zatim prihvaća ili odbija. Iako Komisija nije utvrdila nijednu nepravilnu stipendiju u uzorku revizijskog tijela obuhvaćenom revizijom Europskog revizorskog suda, raspravljat će s programskim tijelima o tome jesu li potrebna dodatna poboljšanja sustava kako bi se izbjegao rizik od netočnog izračuna iznosa dodijeljenih stipendija.

Financijski instrumenti

U šest slučajeva o kojima je izvijestio Europski revizorski sud (odlomci od 6.38 do 6.40.) Komisija smatra da su nadležna tijela dostavila dostatne popratne dokaze o prihvatljivosti krajnjih primatelja ili aktivnosti kojima je dodijeljena potpora.

Komisija nadalje napominje kako se Uredbom o zajedničkim odredbama predviđa da se prihvatljivost povezanih transakcija i izdataka financijskih instrumenata utvrđuje po zaključenju (članak 42. Uredbe o zajedničkim odredbama). Stoga se sve nepravilnosti utvrđene na razini krajnjih primatelja financijskih instrumenata još uvijek mogu ispraviti i zamijeniti prihvatljivim izdacima u okviru predmetnog financijskog instrumenta do zaključenja (2025.). U revizijskim strategijama Komisije i revizijskih tijela predviđena je ciljana priprema za revizije povodom zaključenja kako bi se utvrdila prihvatljivost rashoda prijavljenih u okviru financijskih instrumenata do zaključenja. Komisija će u tom okviru prema potrebi pratiti nedostatke sustava o kojima je izvijestio Europski revizorski sud.

Dobro financijsko upravljanje

Odgovor na okvir 6.8.

Upotreba pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova koje dovode do prekomjerne financijske koristi za državu članicu

Komisija napominje da su pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova upotrijebljenima u okviru talijanskog programa obrazovanja iz okvira 6.8. na razini EU-a i na razini korisnika obuhvaćeni različiti rezultati (uspješnost polaznika/studenata nakon njihova sudjelovanja u osposobljavanju kad je riječ o upotrebi pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova na razini EU-a i troškovi tečajeva osposobljavanja kad je riječ o nacionalnoj upotrebi pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova). Stoga se očekuje da se nadoknađeni troškovi razlikuju između tih dvaju obračuna. Osim toga, u skladu s propisima, a osobito člankom 14. stavkom 1. Uredbe o ESF-u, ne postoji izravna povezanost između metoda koje se na nacionalnoj razini primjenjuju za utvrđivanje prihvatljivih troškova određenih operacija i metoda izračuna koje države članice i Komisija primjenjuju za određivanje nadoknade EU-a. Objema metodama utvrđuju se približni stvarni troškovi, a u skladu s člankom 14. stavkom 1. razlike između tih metoda izračuna ne bi se trebale smatrati neprihvatljivima. Komisija će nastaviti raditi s programskim tijelima na tome da se metoda prilagodbe za pojednostavnjenu mogućnost obračuna troškova koja je izričito predviđena člankom 14. stavkom 1. primjeni kad je to potrebno.

Kad je riječ o obnovljenom kulturnom centru u Italiji, Komisija je podsjetila programska tijela da se operacija mora fizički dovršiti najkasnije do 1. ožujka 2025. Pitanja povezana sa stvarnom svrhom operacija i njihovim doprinosom cilju programa jasno su istaknuta u ažuriranoj verziji smjernica Komisije o zaključenju koje su stavljene na raspolaganje državama članicama (Obavijest Komisije (2022/C 474/01) od 14. prosinca 2022.) te će se propisno pratiti u kontekstu zaključenja programa.

Rad revizijskih tijela

Upravljačka tijela i revizijska tijela

U okviru podijeljenog upravljanja programska tijela u prvom su redu odgovorna za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti u rashodima koje su prijavili korisnici ([odlomci 6.42. i 6.43.](#)) provjerama upravljanja koje provodi upravljačko tijelo (kad prihvaća rashode koje su prijavili korisnici) i revizijama reprezentativnih uzoraka rashoda koje provode revizijska tijela (druga razina kojom se ocjenjuje je li prva razina djelotvorno osigurala zakonitost i pravilnost prijavljenih rashoda, prije potvrđivanja rashoda u godišnjim financijskim izvještajima programa).

Komisija je 2022. nastavila opsežnu suradnju s programskim tijelima kako bi osigurala dosljedan i pouzdan okvir za jamstva i kontrolu, među ostalim nakon praktičnih ograničenja tijekom pandemije.

Kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL, Komisija je utvrdila nedostatke i zatražila poboljšanja za 52 upravljačka tijela zadužena za EFRR/KF/ESF i 10 revizijskih tijela ili njihovih kontrolnih tijela (koja su zadužena za reviziju 2,1 % i 8,5 % rashoda u okviru EFRR-a/KF-a i ESF-a, Inicijative za zapošljavanje mladih i Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD)) od ukupno 116 revizijskih tijela u području kohezije.

Komisija ocjenjuje djelotvornost i pouzdanost rada revizijskog tijela na temelju različitih aspekata, pri čemu je stopa pogreške samo jedan od njih. Neke dodatne pogreške koje Komisija otkriva u većoj su mjeri povremene: čak i ako znatno utječu na stopu pogreške, ne upućuju nužno na sustavni nedostatak revizijskog tijela.

Stope preostale pogreške

Za računovodstvenu dokumentaciju prihvaćenu 2022. ([odlomci od 6.44. do 6.47.](#)) Komisija je potvrdila stopu preostale pogreške:

— nižu od praga značajnosti (među ostalim u nekim slučajevima nakon prilagodbi bez značajnog utjecaja) za 278 programa u okviru EFRR-a/KF-a/Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA)/Europskog instrumenta za susjedstvo (ENI) (87 %) i 193 programa u okviru ESF-a/Inicijative za zapošljavanje mladih/FEAD-a (90 %), i

— višu od praga značajnosti za 41 program u okviru EFRR-a/KF-a/IPA-e/ENI-ja (13 %) odnosno 22 programa u okviru ESF-a/Inicijative za zapošljavanje mladih/FEAD-a (10 %). Ti su programi s preostalom stopom višom od praga značajnosti 2022. činili 12 % svih programa kohezijske politike. Posljednjih je godina taj udio stabilan za programe u okviru EFRR-a/KF-a (oko 13 %) i čak se smanjio za programe u okviru ESF-a/Inicijative za zapošljavanje mladih/FEAD-a (s 40 % u 2017. na 10 % u 2022.).

Komisija smatra da se slučajevi u kojima je Europski revizorski sud u paketima jamstava revidiranim 2022. preračunao stope preostale pogreške veće od 2 % djelomično mogu pripisati razlikama u procjeni pojedinačnih slučajeva ili tumačenju primjenjivih pravila koje se mogu razlikovati između Europskog revizorskog suda i Komisije i/ili predmetnih revizijskih tijela.

U tom pogledu Komisija upućuje na svoje odgovore na odlomke 6.16., 6.17., 6.21., 6.24., 6.28. i 6.32. u kojima je navela razloge za neslaganje o nizu pogrešaka koje je prijavio Europski revizorski sud, a koje pridonose tim ponovnim izračunima stopa preostale pogreške većima od 2 % za niz programa. Od 16 paketa jamstava u kojima je Europski revizorski sud preračunao stopu veću od 2 %, Komisija je već prilagodila deset. Na temelju ocjene prijavljenih činjenica i primjenjivih pravila (na temelju kojih su revizijska tijela trebala učinkovito otkriti i kvantificirati dodatne pogreške u predmetnim slučajevima), Komisija smatra da bi za samo četiri od preostalih šest paketa jamstava o kojima je izvijestio Europski revizorski sud trebalo preračunati stopu veću od 2 %.

Nadalje, Komisija ne ocjenjuje pouzdanost revizijskih tijela samo na temelju preračunanih stopa pogreške (na koje mogu utjecati pojedinačne pogreške koje imaju statistički značajan utjecaj), nego i na temelju niza kriterija koji, ako nisu zadovoljavajuće ocijenjeni, odražavaju sustavne nedostatke u radu revizijskih tijela.

Uzimajući u obzir te kriterije, revizijske dokaze koje je Komisija prikupila i rezultate revizije Europskog revizorskog suda iz ove godine, Komisija ocjenjuje da je djelotvornost rada revizijskih tijela slična onoj koja je prijavljena prethodnih godina.

Komisija upućuje i na zajednički odgovor na odlomke 6.48. i 6.51. u nastavku.

Revizije koje su provela revizijska tijela 2022.

Komisija smatra da ima razumno jamstvo o aktivnostima većine revizijskih tijela ([odlomci od 6.48. do 6.51.](#)), osim za nekoliko (deset) revizijskih tijela koja moraju znatno poboljšati svoje kapacitete za reviziju kako bi otklonila utvrđene nedostatke (vidjeti zajednički odgovor Komisije na odlomke 6.43. i 6.44.).

Ciljane korektivne mjere koje su preporučene u nekoliko slučajeva omogućile su uklanjanje utvrđenih nedostataka i dovele do konkretnih poboljšanja (npr. bugarsko revizijsko tijelo za koje posljednjih godina nije utvrđena nijedna pogreška nakon niza godina sustavnih nedostataka u kvantificiranju pogrešaka u javnoj nabavi).

Osim preporuka za poboljšanje ciljanih nedostataka utvrđenih za određena revizijska tijela, Komisija je uspostavila čvrstu kontinuiranu suradnju s revizorskom zajednicom. To uključuje razmjenu zajedničkih revizijskih alata i dobre prakse u skladu s „Poveljom o dobroj praksi koju promiče Revizorska zajednica pri reviziji ESI fondova”.

Komisija isto tako kontinuirano podsjeća revizijska tijela da vode odgovarajući revizijski trag svojeg revizijskog rada, u skladu s „Dokumentom za razmatranje o revizijskoj dokumentaciji” koji su zajednički izradili predstavnici revizijskih tijela i Komisije (vidjeti godišnje izvješće Europskog revizorskog suda za 2020.).

Kad je riječ o nedostacima za koje Europski revizorski sud smatra da su se pojavili u radu revizijskih tijela na provjeri niza pitanja, Komisija upućuje i na svoj odgovor na odlomak 6.16., ističući činjenicu da revizijska tijela nemaju temelj za razmatranje i izvješćivanje o nekim pogreškama koje je kvantificirao Europski revizorski sud zbog razlika u pristupima i tumačenju primjenjivih pravila.

Odgovor na okvir 6.9.

Revizijska tijela nisu provjerila osobne izjave korisnika u odnosu na pouzdane i provjerene izvore

Općenito, Komisija smatra da su osobne izjave koristan alat za dobivanje jamstva ako bi pronalaženje alternativnih popratnih dokaza bilo teško ili predstavljalo preveliki administrativni trošak za korisnike, promotore ili sudionike projekata. Mogu se pojaviti i pitanja povezana s Općom uredbom o zaštiti podataka. Stoga je pri provjeri takvih izjava potreban određeni stupanj proporcionalnosti. Komisija će nastaviti surađivati s revizijskim tijelima na promicanju proaktivnog revizijskog pristupa kad god je to moguće (kao što je, na primjer, učinila u provjeri statusa sudionika u pogledu toga jesu li „nezaposleni, u sustavu redovitog obrazovanja ili osposobljavanja” (NEET) u Francuskoj u skladu s preporukom Europskog revizorskog suda iz godišnjeg izvješća za 2021.).

Manjkavosti u provjerama koje su revizijska tijela obavila nad financijskim instrumentima (odlomak 6.51.)

Komisija upućuje na svoje odgovore u odlomcima od 6.38. do 6.40.

Višegodišnja narav operacija koje treba uzeti u obzir pri utvrđivanju financijskih ispravaka

Zahtjev za provedbu financijskih ispravaka za sve prethodne rashode, neovisno o obračunskoj godini, ako se utvrdi nedostatak/nepravilnost, uobičajena je praksa za Komisiju i revizijska tijela (odlomci 6.52. i 6.53.). To je obično slučaj s pogreškama u javnoj nabavi koje utječu na sve rashode koje je operacija prijavila do tog trenutka (kao i na sve buduće rashode koji se prijavljuju u okviru predmetnog ugovora). Međutim, Komisija će svojim revizijama i dalje osiguravati da se isprave sve nepravilnosti u operaciji otkrivene u okviru nacionalnih revizija ili revizija EU-a za sve odgovarajuće prethodne rashode.

Mjere za borbu protiv prijevara koje štete proračunu EU-a i njihovo prijavljivanje

Komisija ima nultu toleranciju prema prijevarama (odlomci od 6.54. do 6.56.). Sustavi upravljanja i kontrole utvrđeni u Uredbi o zajedničkim odredbama uključuju i „provedbu razmjernih i učinkovitih mjera za borbu protiv prijevara razmjernih utvrđenim rizicima” za svaki program (ključni zahtjev 7., članak 125. stavak 4. točka (c) i Prilog IV. Uredbi 480/2014, kako je izmijenjena). U okviru revizijskih strategija, koje Komisija nadzire i prati, revizijska tijela provode revizije sustava učinkovite provedbe ključnog zahtjeva 7. za svaki program.

Osim toga, u skladu s preporukom Europskog revizorskog suda br. 5.2. iz godišnjeg izvješća za 2020., Komisija je od revizijskih tijela zatražila i da bolje dokumentiraju svoj rad na otkrivanju znakova upozorenja o prijevarama (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 5.55. godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2020.). Rezultati Europskog revizorskog suda ove godine odražavaju

poboljšanja u odnosu na prethodne godine u tom pogledu, što pokazuje stalan napredak u dokumentiranju tog dijela rada revizijskih tijela.

Strategijom Komisije za borbu protiv prijevара i Zajedničkom strategijom za borbu protiv prijevара specifičnom za kohezijsku politiku predviđa se i nekoliko drugih mjera za borbu protiv prijevара koje su sve provedene 2022. (vidjeti godišnja izvješća o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL, str. 52. odnosno str. 78.).

To uključuje kontinuirano poticanje Komisije da se programska tijela, uključujući revizijska tijela, u svojem radu sustavno koriste alatom Komisije za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika ARACHNE, kojim se jača njihova sposobnost utvrđivanja i sprečavanja prijevара i korupcije koje utječu na fondove kohezijske politike (vidjeti odgovor Komisije u odlomcima od 6.60. do 6.62.).

Prijavljivanje slučajeva u kojima postoji sumnja na prijevара u sustavu za upravljanje nepravilnostima koje provode države članice

Komisija je planirala nekoliko mjera u okviru akcijskog plana svoje strategije za borbu protiv prijevара (koja se trenutačno ažurira) kako bi podsjetila tijela država članica na njihove obveze prijavljivanja sumnje na prijevара u OLAF-ovu sustavu za upravljanje nepravilnostima, IMS-u (odlomci 6.57. i 6.58.): osposobljavanje, informiranje na redovitim sastancima, na primjer sa službama za usklađivanje borbe protiv prijevара (AFCOS) ili programskim tijelima, te ažuriranje smjernica o izvješćivanju (Priručnik o IMS-u). Revizijska tijela u okviru revizija sustava osiguravaju i posebnu provjeru djelotvornosti postojećih mjera za borbu protiv prijevара (ključni zahtjev 7.), koristeći se posebnim kontrolnim popisima izrađenima u suradnji s Komisijom. GU REGIO i GU EMPL također su 2021. u kontrolnim popisima revizije dodali jasno upućivanje na prijavljivanje u IMS-u kako bi se osigurali jasni mehanizmi prijavljivanja sumnji na prijevара i nedostataka u kontrolama.

U dva od tri slučaja na koja upućuje Europski revizorski sud predmetna tijela u međuvremenu su ispravila svoju početnu pogrešku i prijavila slučajeve nepravilnosti i moguće prijevара u IMS-u. Treći slučaj nije ispunjavao kriterije za prijavljivanje u trenutku podnošenja računovodstvene dokumentacije jer nacionalna tijela nisu znala za istragu koja je tada pokrenuta.

Osim toga, u odjeljku 1.5. Priloga XII. Uredbi o zajedničkim odredbama navodi se sljedeće: „Ako je nacionalnim odredbama predviđena povjerljivost istraga, može se izvijestiti samo o informacijama koje podliježu odobrenju nadležnog suda ili drugog tijela u skladu s nacionalnim pravilima.” Stoga bi povjerljivost istraga mogla biti razlog kašnjenja ili neprijavlivanja određenih slučajeva.

Novi informatički alati za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika

Komisija od 2010. razvija svoj alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika ARACHNE te je državama članicama ponudila da se tim alatom sustavno koriste u radu, bez naknade, kako bi ojačale svoje kapacitete za utvrđivanje i sprečavanje prijevара i korupcije koje utječu na fondove kohezijske politike (odlomci od 6.59. do 6.61.). Nedavno objavljen *ex ante* modul omogućuje preventivnu upotrebu alata u fazi odabira projekta i dodjele sredstava, uz *ex post* provjere radi kontrole provedbe projekata. Upotreba alata ARACHNE u državama članicama pozitivno se razvija (stalno raste broj veza i aktivnih korisnika). Osim toga, pregovorima o preinaci Financijske uredbe, uz prijedlog da upotreba alata za rudarenje podataka postane obvezna nakon 2027., ponovno je pokrenuta rasprava o dobrovoljnoj upotrebi postojećeg alata u nizu država članica koje oklijevaju (Švedska se pridružila alatu u okviru pilot-projekta za niz programa).

Primjena novih odredaba samo na programe koji su doneseni u okviru višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje nakon 2027. i financiraju se iz njega trebala bi omogućiti dovoljno vremena za potrebnu prilagodbu elektroničkih podatkovnih sustava te za savjetovanje i

osposobljavanje. Dobrovoljna primjena (s obveznim prijenosom podataka u sustav) i dalje će biti moguća i poticati će se tijekom tog prijelaznog razdoblja.

Dobrovoljna upotreba alata doista se temelji na zajednički dogovorenoj povelji o pravima i obvezama kojom se predviđaju ograničenja za vanjske strane pri korištenju podataka država članica koje se prenose u alat. Komisija je dosad u pravilu omogućila pristup ciljanim rezultatima u alatu ARACHNE za određene slučajeve kad god bi OLAF, Europski revizorski sud ili Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) podnijeli zahtjev za potrebe svojih aktivnosti. Trenutačno se razvija i ciljani modul za elektronički pristup tim kontrolnim tijelima trećih strana kako bi se omogućio izravan, specifičan (umjesto općenitog, u skladu s prethodno navedenom poveljom) pristup potrebnim informacijama u alatu.

Praćenje provedbe preporuka tematskog izvješća Europskog revizorskog suda o prijevarama u rashodima u području kohezije (odlomak 6.62.)

Komisija se obvezala da neće objaviti smjernice u programskom razdoblju 2021.–2027. kako bi se pojednostavnila pravila za programska tijela i korisnike. Umjesto toga, države članice, koje su naviknute na te dokumente, i dalje se koriste smjernicama za razdoblje 2014.–2020. o tome kako osmisлити razmjerne mjere za borbu protiv prijevара i priloženi alat za procjenu rizika.

Komisija je poduzela nekoliko mjera kako bi pomogla državama članicama da donesu i ažuriraju službene politike za borbu protiv prijevara. „Smjernice za nacionalne strategije za borbu protiv prijevara za europske strukturne i investicijske fondove (ESIF)” objavljene su i distribuirane 2014. Dokument se i dalje primjenjuje na programsko razdoblje 2021.–2027. Nadalje, Komisija je prikupila dokaze da su određena upravljačka tijela u pet država članica koje je naveo Europski revizorski sud donijela službene politike za borbu protiv prijevara ili izjave za svoje programe za razdoblje 2021.–2027. ili da su pojačala svoje mjere za borbu protiv prijevara u kontekstu tehničke pomoći koja se financira sredstvima EU-a.

Aktivnosti koje Komisija provodi radi dobivanja jamstva i izvješćivanje o stopi preostale pogreške u njezinim godišnjim izvješćima o radu

Ključni pokazatelj uspješnosti Komisije u pogledu pravilnosti u godišnjim izvješćima o radu (odlomci od 6.64. do 6.67.)

Komisija je osmislila svoj sustav davanja jamstva kako bi direktorima glavnih uprava omogućila da daju jamstvo za svaki od 416 pojedinačnih programa u okviru kohezijske politike, u skladu s njihovim obvezama u svojstvu dužnosnika za ovjeravanje. Komisija je u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL zaključila da „ukupno gledajući u području kohezije u prihvaćenoj računovodstvenoj dokumentaciji i dalje postoji znatna razina nepravilnih rashoda unatoč razinama kontrole i ispravcima koji se primjenjuju na razini država članica”. Međutim, na temelju svih raspoloživih revizijskih dokaza Komisija je sigurna u svoju procjenu rizika u trenutku plaćanja navedenu u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, izraženu kao stopa od najviše 2,6 % relevantnih rashoda. Komisija je u godišnjim izvješćima o radu detaljno izvijestila o programima za koje svi rezultati revizije na temelju temeljite i pouzdane metodologije koja se primjenjuje za svaki program upućuju na moguće dodatne financijske ispravke. Komisija upućuje i na svoj odgovor o jamstvu koje je dobila s obzirom na rad revizijskih tijela u odlomcima od 6.49. do 6.51.

Nadalje, zbirni ključni pokazatelj uspješnosti (KPU) naveden je u godišnjim izvješćima o radu kao ponderirani prosjek svih potvrđenih stopa pogreške, među ostalim uzimajući u obzir rezultate revizije koji su bili proturječni u vrijeme ove ocjene. Komisija navodi i maksimalnu razinu tog KPU-a (najgori mogući scenarij) uzimajući u obzir sve prijavljene informacije koje su još u postupku provjere. Od prošle godine ta maksimalna razina uključuje „dodatni” rizik za programe koje sama

Komisija nikad nije revidirala ili za koje su prethodnim revizijama otkrivene određene nepravilnosti koje bi se mogle ponoviti u programima koji nisu obuhvaćeni revizijom.

U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti Komisija se koristi rizicima u trenutku plaćanja koje su GU-ovi objavili u svojim godišnjim izvješćima o radu i koji odgovaraju njihovoj najboljoj procjeni stope pogreške u potvrđenim rashodima, nakon pažljive i strukturirane ocjene kvalitete prijavljenih rezultata za svaki program. S obzirom na tu detaljniju segmentaciju rashoda prema profilima rizika i sustavima kontrole, Komisija pri otkrivanju pogrešaka i uzimajući u obzir rad Europskog revizorskog suda može utvrditi određeni dio programskog statističkog skupa koji će najvjerojatnije biti podložan riziku. Taj pristup omogućuje jasno utvrđivanje područja u kojima su potrebna poboljšanja, primjenu financijskih ispravaka kada je to opravdano i pravno moguće te pružanje diferenciranog pregleda razine pogreške u izvršenim plaćanjima.

Nadalje, nacionalna tijela i Komisija mogu provoditi revizije i sve dodatne potrebne financijske ispravke u višegodišnjem razdoblju (uključujući do tri godine nakon godine u kojoj je prihvaćena računovodstvena dokumentacija). Ta mogućnost koju pruža suzakonodavac važna je za Komisiju kako bi mogla ispuniti svoje odgovornosti koje se odnose na izvršenje proračuna EU-a u okviru višegodišnjih programa.

Kako bi se uzele u obzir te višegodišnje mjere, Komisija utvrđuje rizik u trenutku zaključenja, što znači preostali rizik od pogreške u rashodima nakon provedbe svih kontrola i ispravaka. Rizik u trenutku zaključenja za 2022. procijenjen je na 1,3 % za podnaslov 2.a VFO-a, slično kao i prethodnih godina. Na temelju dodatnog revizijskog rada i dodatnih financijskih ispravaka koji su učinkovito provedeni za prethodne obračunske godine Komisija je ponovno izračunala rizik u trenutku zaključenja u području kohezije za prethodne izvještajne godine i zaključila da je sada znatno niži od 2 %, kako se očekivalo. Zbog razloga objašnjenih u odgovorima na odlomke 6.16., 6.17., 6.21., 6.24., 6.28. i 6.32. Komisija smatra da može učinkovito primijeniti financijske ispravke za 30 od 48 pogrešaka koje je prijavio Europski revizorski sud nakon njegova kontradiktornog postupka s predmetnim programskim tijelima.

Komisija nastavlja provoditi revizije usklađenosti i preglede dokumentacije

Komisija smatra da su pregledi dokumentacije ([odlomci od 6.68. do 6.70.](#)) koje svake godine provodi za sve programe učinkovit i razmjeran pristup za programe za koje se pouzdano utvrdi da iz godine u godinu imaju niske stope pogreške.

Komisija u ocjeni dokumentacije uzima u obzir sva kumulativna znanja i rezultate revizije u odnosu na prethodne revizije predmetnog revizijskog tijela i predmetnog programa (uključujući revizije Komisije, Europskog revizorskog suda i nacionalne revizije) kako bi se kritički preispitali zaključci revizije navedeni u godišnjem izvješću o kontroli. Komisija surađuje s revizijskim tijelima kada su joj potrebna pojašnjenja. Kad je riječ o rizičnijim programima, pregled dokumentacije dopunjen je posjetima u svrhu utvrđivanja činjenica ili ponovnim provođenjem revizija.

GU EMPL i GU REGIO 2022. preračunali su samo na temelju pregleda dokumentacije prijavljenu stopu preostale pogreške za 35 odnosno 79 programa, koja je u dvanaest slučajeva viša od 2 %. To jasno pokazuje dodanu vrijednost tog pristupa.

Kad je riječ o procjeni stope pogreške (KPU) u godišnjim izvješćima o radu, Komisija je, kako bi uzela u obzir preporuke Europskog revizorskog suda iz [tematskog izvješća br. 26/2021](#) (vidjeti bilješku 26. u tekstu Europskog revizorskog suda), svoj izračun maksimalnog rizika za programe koji nisu obuhvaćeni revizijom dopunila dodatnim rizikom po paušalnoj stopi. Komisija u svojem izračunu uzima u obzir i rezultate revizije Europskog revizorskog suda dostavljene prije potpisivanja godišnjeg izvješća o radu. Dodatni rizici (maksimalni rizici) i dalje su procjena koja se temelji na

najboljoj stručnoj prosudbi Komisije koja se može potvrditi daljnjim revizijskim radom. Ta metodologija omogućuje utvrđivanje najbolje procjene rizika u trenutku plaćanja u vrijeme odobranja godišnjih izvješća o radu jer Komisija ne provodi (i ne može provoditi) reviziju na terenu svake godine za svaki pojedinačni program.

Nakon završetka pregleda dokumentacije Komisija provodi procjenu rizika kako bi utvrdila programe koji će biti predmet revizije na terenu. Komisija je u potpunosti izvijestila o rezultatima svojih revizija u godišnjim izvješćima o radu.

Komisija upućuje i na svoje neslaganje s 18 pogrešaka uključenih u stopu pogreške koju je procijenio Europski revizorski sud (vidjeti odgovore Komisije na odlomke 6.16., 6.17., 6.21., 6.24., 6.28. i 6.32.).

Neto financijski ispravci (odlomci 6.71. i 6.72.)

Suzakonodavac je utvrdio stroge kriterije u pravnom okviru kako bi Komisija provela neto financijske ispravke koji podliježu strogim kumulativnim zahtjevima sa znatnim ograničenjem njihova područja primjene i u praksi dovode do znatnih izazova u primjeni takvih neto ispravaka. To je razlog nedostatka takvih odluka i pokazuje volju suzakonodavca da omogući tu primjenu samo u slučajevima utvrđenih ozbiljnih nedostataka, nakon što su državama članicama dane sve mogućnosti da isprave predmetne rashode.

Međutim, Komisija napominje da je samo postojanje te pravne odredbe, kojom se jača nadzorna uloga Komisije, u praksi imalo odvratajući učinak i pridonijelo povećanju korektivnih mjera koje su poduzele države članice u usporedbi s prethodnim programskim razdobljima, čime se smanjila potreba za djelovanjem Komisije putem službenih odluka o neto financijskim ispravcima. To je vidljivo iz znatnih kumulativnih iznosa koje su države članice privremeno ili trajno povukle iz godišnjih potvrđenih iznosa (ukupno 14,5 milijardi EUR od 2014.), kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL za 2022.

Zaključenje programskog razdoblja 2007.–2013.

Komisija napominje da je zaključenje razdoblja 2007.–2013. (odlomci od 6.73. do 6.75.) skoro dovršeno, sa samo šest programa koji su još uvijek potpuno otvoreni za sva sredstva zbog neriješenih ozbiljnih problema. Komisija neće izvršiti konačno plaćanje od 5 % za te preostale programe dok se ne riješe svi problemi, među ostalim donošenjem odluke Komisije o financijskom ispravku za smanjenje financiranja programa (neto ispravci) ako je to potrebno. Za sve programe iz razdoblja 2007.–2013. koji su dosad zaključeni, kao rezultat znatnih dodatnih financijskih ispravaka provedenih do i tijekom zaključenja, GU REGIO i GU EMPL u svojim su godišnjim izvješćima o radu za 2022. prijavili preostali rizik u trenutku zaključenja od 0,3 % odnosno 0,6 %.

Ne postoji regulatorni rok za nastavak zaštite proračuna EU-a. Ispravci (često neto ispravci) mogu se izvršiti mnogo godina nakon završetka programskog razdoblja ili zaključenja programa, kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu.

Komisija je 2021. izdala rane smjernice za države članice kako bi osigurala odgovarajuću pripremu za zaključenje programa za razdoblje 2014.–2020. (planirano za 2025.). Zaključenje će biti pojednostavnjeno zbog godišnjeg prihvaćanja računovodstvene dokumentacije i (djelomičnog) odobranja pitanja zakonitosti/pravilnosti za prethodne obračunske godine, ali će i dalje uključivati niz važnih provjera konačne prihvatljivosti operacija i rashoda, kako je naveo Europski revizorski sud. Budući da se u propisu financijsko poravnanje svake obračunske godine razlikuje od procjene zakonitosti i pravilnosti, takva će se procjena za posljednji skup rashoda provesti nakon zaključenja programa (definirano kao financijsko poravnanje posljednje obračunske godine i prihvaćanje posljednjeg izvješća o provedbi). Vremenski okvir za konačno rješavanje svih otvorenih pitanja

zakonitosti i pravilnosti ovisit će o ozbiljnosti utvrđenih problema i potrebi za kontradiktornim postupcima za pitanje koje osporavaju predmetne države članice. Međutim, za programe niskog i srednjeg rizika za razdoblje 2014.–2020. sva tri aspekta (obračun, izvješće o provedbi i procjena zakonitosti i pravilnosti povezanih rashoda) mogu se, prema najboljim procjenama, zaključiti do kraja 2025.

Komisija će izvijestiti tijelo nadležno za davanje razrješenice o napretku zaključenja za razdoblje 2014.–2020. u godišnjim izvješćima o radu, kao što je izvijestila o zaključenju prethodnog programskog razdoblja.

Izvješćivanje o nekoliko procedura za zaštitu vladavine prava (odlomak 6.76.)

Dužnosnici za ovjeravanje GU-a REGIO i GU-a EMPL u svojoj su procjeni rizika uzeli u obzir sve relevantne elemente koji se mogu pojaviti u kontekstu procedure na temelju Uredbe o uvjetovanosti i prema kojoj mogu djelovati na temelju sektorske pravne osnove.

Pretfinanciranje ne podliježe ispunjenju uvjeta koji omogućuju provedbu. Jedina posljedica neispunjavanja uvjeta koji omogućuje provedbu jest da Komisija neće nadoknaditi rashode za operacije povezane s predmetnim posebnim ciljem, iako oni mogu biti uključeni u zahtjeve za plaćanje, sve dok Komisija ne obavijesti državu članicu o ispunjenju uvjeta koji omogućuje provedbu (članak 15. stavak 5. Uredbe o zajedničkim odredbama). Komisija je stoga u godišnjim izvješćima o radu za 2022. i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti izvijestila da se ne može izvršiti međuplaćanje za mađarske i poljske programe sve dok se ne procijeni da je ispunjen horizontalni uvjet koji omogućuje provedbu povezan s Poveljom o temeljnim pravima.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Zaključak

Komisija prima na znanje povećanje stope pogreške koju je Europski revizorski sud procijenio ove godine (odlomci 6.77. i 6.78.) u usporedbi s relativno stabilnom stopom pogreške prijavljenom u posljednjih pet godina. Rizik u trenutku plaćanja koji je procijenila Komisija i objavljen je u godišnjim izvješćima o radu za 2022. ostao je usporediv s rizikom u trenutku plaćanja iz prethodnih godina.

Komisija tu razliku pripisuje činjenici da Europski revizorski sud izvješćuje o svim pogreškama povezanim s kršenjem primjenjivih pravila. Komisija ne smatra da su povezani rashodi nužno neprihvatljivi. Kako bi programska tijela i Komisija odredila financijske ispravke, pogreška mora biti nepravilnost u smislu članka 2. stavka 36. Uredbe o zajedničkim odredbama. Ne pripadaju sve pogreške o kojima je izvijestio Europski revizorski sud toj kategoriji.

Nadalje, Komisija se ne slaže s procjenom u pogledu 18 od 48 pogrešaka koje je Europski revizorski sud prijavio i kvantificirao za sredstva kohezijske politike u 2022.

Za 13 tih pogrešaka Komisija smatra da, u skladu s prethodno navedenim odredbama Uredbe o zajedničkim odredbama, nije mogla utvrditi nepravilnost koja vodi do neprihvatljivih rashoda. To uključuje dvije transakcije za koje je Europski revizorski sud ocijenio da su veliki projekti o kojima Komisija nije obaviještena. Komisija se ne slaže da povezane operacije odgovaraju definiciji velikih projekata iz Uredbe o zajedničkim odredbama (vidjeti dodatne pojedinosti u odgovoru Komisije na odlomke 6.24. i 6.25.).

Nadalje, u pet slučajeva Komisija ne može primijeniti kvantifikaciju kojom se koristio Europski revizorski sud. To uključuje dvije javne nabave za koje Komisija smatra da je razina ispravka koju su primijenila programska tijela opravdana vrstom kršenja koje je utvrdilo revizijsko tijelo ili Komisija (vidjeti odgovor na odlomke 6.32. i 6.33.). Općenito, Komisija je za tih 18 slučajeva ocijenila da ne bi imala pravnu osnovu za određivanje financijskih ispravaka (ili većih ispravaka od onih koji su već primijenjeni).

Komisija će pozorno pratiti sve ostale slučajeve i prema potrebi zatražiti financijske ispravke. Komisija će predmetnim programskim tijelima preporučiti i korektivne mjere kako bi se, prema potrebi, dodatno poboljšali sustavi upravljanja i kontrole.

Cilj je trenutnog modela jamstva ([odlomak 6.79.](#)) u okviru kohezijske politike da se svake godine za svaki pojedinačni program postigne stopa preostale pogreške koja je niža od 2 %. Ako se ne postigne taj cilj, Komisija raspolaže alatima za utvrđivanje predmetnih pojedinačnih programa i za primjenu potrebnih dodatnih financijskih ispravaka kad su pojedinačne preostale pogreške više od 2 %.

Provjere upravljanja ([odlomak 6.80.](#)) prva su linija obrane od pogrešaka i trebale bi biti učinkovitije u sprečavanju i otkrivanju pogrešaka na prvoj razini za brojne programe (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 6.42.).

Komisija izvješćuje o učinkovitosti funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL (stranice 43. i 69.) te je na temelju svih dostupnih kumulativnih revizijskih dokaza zaključila da sustavi upravljanja i kontrole funkcioniraju dobro ili dovoljno dobro za 88 % programa u području kohezije.

Komisija smatra da se općenito može pouzdati u rad revizijskih tijela i njihovih kontrolnih tijela ([odlomak 6.81.](#)), uz iznimku deset slučajeva koji su jasno navedeni u godišnjim izvješćima o radu. U drugim su slučajevima otkrivene dodatne pogreške koje su povremene i ne ukazuju na sustavne nedostatke na razini revizijskog tijela.

Činjenica da je stopa preostale pogreške u određenoj godini viša od 2 %, unatoč tome što je revizijsko tijelo prijavilo stopu nižu od 2 %, ne mora nužno ukazivati na ozbiljne ili sustavne nedostatke u radu revizijskog tijela. Pojedinačne pogreške koje su ostale neotkrivene, a ponekad su složene, ne moraju ukazivati na kvalitetu rada revizijskog tijela i mogu biti posljedica različitih tumačenja primjenjivog zakonodavstva.

Nadalje, osim ponovno izračunanih stopa pogreške Komisija ocjenjuje rad revizijskih tijela uzimajući u obzir različite parametre, uključujući rezultate revizija sustava.

Komisija će nastaviti blisko surađivati s tijelima za upravljanje predmetnim programima i tijelima za njihovu reviziju kako bi pratila dogovorene zaključke i s vremenom postigla razinu preostale pogreške nižu od 2 % za sve programe s pomoću regulatornih instrumenata za primjenu dodatnih financijskih ispravaka kad se to smatra potrebnim.

Komisija uspostavlja postupke revizije kako bi dobila razumno jamstvo za svaki program s obzirom na to jesu li stope pogreške koje svake godine prijavljuju različita revizijska tijela prihvatljive ili postoje li naznake ili dokazi da i dalje postoje znatne razine pogreške ([odlomak 6.82.](#)).

Komisija smatra da njezine detaljne procjene dovode do iznijansirano i diferenciranog zaključka za svaki program kao i do kumulativnog zaključka za fondove kohezijske politike. Revizijski dokazi dostupni Komisiji i navedeni u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu ne upućuju na povećanje njezine procjene stope pogreške (KPU) navedene u godišnjim izvješćima o radu, za razliku od one koju je ove godine prijavio Europski revizorski sud.

Komisija u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti upotrebljava rizike u trenutku plaćanja koje su glavne uprave (GU-ovi) objavili u svojim godišnjim izvješćima o radu nakon pomnog i strukturiranog pregleda kvalitete. S obzirom na detaljnu segmentaciju rashoda prema profilima rizika i sustavima kontrole, Komisija pri otkrivanju pogrešaka i uzimajući u obzir rad Europskog revizorskog suda može utvrditi određeni dio programa koji će najvjerojatnije biti podložan riziku. Stoga može pružiti diferencirani pregled razine pogreške u izvršenim plaćanjima i jasno utvrditi područja u kojima su potrebna poboljšanja.

Preporuke

Kad je riječ o preporukama iz godišnjih izvješća za 2020. i 2021. (6.84.) koje je pregledao Europski revizorski sud, Komisija napominje da nije prihvaćena preporuka 5.6. o izvješćivanju o postupcima u vezi s vladavinom prava protiv država članica, objavljena u godišnjem izvješću za 2021.

Preporuka 6.1. – Potrebno je provoditi mjere ublažavanja za pogreške koje se ponavljaju

Ojačati mjere osmišljene u svrhu uklanjanja pogrešaka koje se ponavljaju, posebno pogrešaka povezanih s neprihvatljivim troškovima i projektima, zajamčiti dostatno izvještavanje u okviru revizijskog rada svih revizijskih tijela i širiti rezultate kako bi se smanjila učestalost i posljedice nepravilne potrošnje.

(Ciljni rok provedbe: prosinac 2025.)

Komisija **prihvaća** preporuku.

Kontinuiranim aktivnostima s revizijskim tijelima nastoje se poboljšati njihove sposobnosti otkrivanja i osigurati odgovarajuće izvještavanje u okviru njihova revizijskoga rada putem Komisijina revizijskog plana. Konkretno, Komisija programskim tijelima redovito pruža povratne informacije o pogreškama koje nisu otkrila upravljačka i/ili revizijska tijela. Stalno praćenje i analiza temeljnih uzroka takvih neotkrivenih pogrešaka uključuju se u Komisijinu godišnju procjenu rizika za odabir programa s obzirom na naknadne revizije koje se temelje na riziku.

Komisija i dalje nastoji postići cilj osiguravanja usklađenosti i postizanja preostalog rizika nižeg od praga značajnosti za sve programe, najbolje svake godine, a u svakom slučaju kontinuirano.

Preporuka 6.2. – Potrebno je prijaviti velike projekte

Pri zaključenju programa za razdoblje 2014.–2020. provjeriti da su prihvaćeni samo rashodi povezani s prijavljenim velikim projektima, pri čemu se posebna pozornost posvećuje stanju utvrđenom u aktualnoj godini.

(Ciljni rok provedbe: najkasnije do ožujka 2025.)

Iako se Komisija ne slaže s ocjenama Europskog revizorskog suda o pojedinačnim operacijama koje navodi kao velike projekte, Komisija **prihvaća** preporuku da se provedu odgovarajuće provjere pri zaključenju.

Komisija prati velike projekte s pomoću popisa takvih projekata koji je uključen u operativne programe i koji se razvija na temelju kontinuiranog dijaloga s državama članicama.

Od država članica tražit će se da pri zaključenju potvrde prihvatljivost prijavljenih rashoda u skladu s primjenjivim pravilima za velike projekte. Međutim, Komisija smatra da se neprijavlivanje velikog

projekta ne može pravno tumačiti kao nepravilnost u skladu s odredbama članka 2. stavka 36. Uredbe o zajedničkim odredbama zbog kojih bi svi povezani rashodi i operacije bili neprihvatljivi.

Preporuka 6.3. – Potrebno je provoditi tematske revizije o sukobu interesa

Planirati i provesti usmjerene tematske revizije sukoba interesa za programe za razdoblje 2021.–2027. na temelju vlastite procjene rizika i s obzirom na utvrđene manjkavosti.

(Ciljni rok provedbe: prosinac 2024.)

Komisija **prihvaća** preporuku.

U skladu sa svojom strategijom jedinstvene revizije za razdoblje 2021.–2027. Komisija namjerava provesti različite tematske revizije, među ostalim o mjerama koje su na snazi za sprečavanje i ublažavanje rizika od sukoba interesa, na temelju vlastite procjene rizika. U tu svrhu Komisija će se osloniti i na metodologiju i iskustvo stečeno u okviru takvih tematskih revizija sukoba interesa provedenih u razdoblju 2014.–2020.

Preporuka 6.4. – Potrebno je provoditi ciljane provjere financijskih ispravaka za višegodišnje operacije tijekom zaključenja

Provesti posebne ciljane provjere u okviru revizija povodom zaključenja za razdoblje 2014.–2020. kako bi se osiguralo da su države članice primijenile potreban financijski ispravak za pogreške koje su uočene u jednoj obračunskoj godini, a utječu i na rashode u drugim obračunskim razdobljima.

(Ciljni rok provedbe: od veljače 2025. do kraja zaključenja svih operativnih programa za razdoblje 2014.–2020.)

Komisija **prihvaća** preporuku.

Komisija će zatražiti od revizijskih tijela da potvrde da su svi ispravci ispravno provedeni, najkasnije u posljednjem godišnjem izvješću o kontroli, kao rezultat revizija financijskih izvještaja koje revizijska tijela moraju provesti svake godine.

Komisija je planirala niz tematskih revizija pripreme za postupak zaključenja programa, među ostalim u pogledu preporuke.

Preporuka 6.5. – Potrebno je pružiti smjernice o osobnim izjavama

Osigurati smjernice revizijskim tijelima o odgovarajućim načinima provjere valjanosti i pouzdanosti osobnih izjava te razmjenjivati primjere dobre prakse, uzimajući pritom u obzir stanje utvrđeno u tekućoj godini.

(Ciljni rok provedbe: prosinac 2023.)

Komisija **prihvaća** preporuku.

Komisija je spremna prikupiti i razmijeniti utvrđene dobre primjere iz prakse o tome kako provjeriti osobne izjave.

Međutim, Komisija podsjeća da osobne izjave pružaju alternativno jamstvo za programska tijela ako pouzdani i provjereni izvori nisu lako i izravno dostupni. Osobne izjave mogu podlijegati provjerama u skladu s odgovarajućom metodologijom u odnosu na druge izvore informacija, ako su dostupne, ali se moraju pojedinačno procijeniti.

Preporuka 6.6. – Potrebno je povećati razinu osviještenosti o rizicima od prijevara kako bi se zajamčilo djelotvornije prijavljivanje slučajeva u kojima postoji sumnja na prijevaru

- (a) Planirati i provesti posebne tematske revizije u pogledu razine osviještenosti upravljačkih tijela o rizicima i upotrebe alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika za programe za razdoblje 2021.–2027.**
- (b) Utvrditi minimalne zahtjeve za revizijska tijela kako bi se rizik od prijevara obuhvatio njihovim kontrolnim popisima i revizijskim aktivnostima.**
- (c) Ponovno istaknuti državama članicama njihove obveze prijavljivanja slučajeva prijevara.**

(Ciljni rok provedbe: za preporuku 6.6. točku (a) do prosinca 2025., za preporuku 6.6. točku (b) i preporuku 6.6. točku (c) do prosinca 2023.)

Komisija **prihvaća** preporuku.

- a) Tematske revizije provedbe učinkovitih mjera za borbu protiv prijevara dio su strategije za borbu protiv prijevara i strategije jedinstvene revizije za programe za razdoblje 2021.–2027. Osim toga, programskim tijelima nudi se posebna metodološka potpora za provjere upravljanja na temelju rizika, uključujući radionice i rane preventivne revizije sustava. Komisija sustavno promiče i potiče upotrebu alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika te osigurava pomno praćenje upotrebe alata ARACHNE.
- b) Djelotvorna provedba razmjernih mjera za borbu protiv prijevara dio je sustavnih zahtjeva koje revizijska tijela moraju obuhvatiti u svojoj procjeni funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole. Komisija je uključila posebna područja u ažurirane kontrolne popise za revizije operacija i sustava koji su podijeljeni s revizijskim tijelima kao nastavak na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 6/2019 o temi „Suzbijanje prijevara pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju: upravljačka tijela moraju poboljšati otkrivanje prijevara, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti”. Komisija će i dalje osiguravati da revizijska tijela u svojim kontrolnim popisima na odgovarajući način dokumentiraju kako su tijekom revizija operacija obuhvatila rizik od prijevara.
- c) Revizori Komisije u svoje revizije namjeravaju uključiti dodatnu provjeru odražava li prijavljivanje programskih tijela u sustavu upravljanja nepravilnostima (IMS) otkrivene pogreške i nepravilnosti na odgovarajući način. Službe Komisije, pod vodstvom OLAF-a, nastaviti će podsjećati države članice na njihove obveze prijavljivanja prijevara. OLAF namjerava pokrenuti i reviziju „Priručnika o prijavljivanju nepravilnosti u okviru podijeljenog upravljanja” prije kraja 2023. U taj će postupak biti uključeni stručnjaci iz drugih službi Komisije i država članica.

Preporuka 6.7. – Potrebno je primijeniti alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika

Pomaknuti rok za primjenu jedinstvenog integriranog informatičkog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika s 2028. na 2025., prvu godinu u kojoj se očekuje prijava znatnog iznosa rashoda za razdoblje 2021.–2027. U međuvremenu osigurati da OLAF, EPPO i Europski revizorski sud imaju pristup alatu ARACHNE.

(Ciljni rok provedbe: prosinac 2025.)

Komisija **djelomično prihvaća** preporuku.

Komisija ne može prihvatiti prvi dio preporuke čiji je cilj pomaknuti rok uvođenja jedinstvenog integriranog informatičkog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika s 2028. na 2025. O prijedlogu Komisije o preinaci Financijske uredbe trenutno raspravlja zakonodavac koji će u konačnici odlučiti je li upotreba alata za rudarenje podataka obvezna i od kada. Preporuka Europskog revizorskog suda stoga kasni u odnosu na zakonodavni postupak. Nadalje, predviđanje upotrebe takvog alata 2025. tehnički je neizvedivo jer je potrebno proširiti postojeći alat za korporativnu upotrebu i uključiti napredne funkcionalnosti i tehnologije u nastajanju.

Komisija prihvaća drugi dio preporuke čiji je cilj osigurati da OLAF, EPPO i Europski revizorski sud u međuvremenu imaju pristup alatu ARACHNE pojedinačno za svaki slučaj. Kad je riječ o Europskom revizorskom sudu, tim izravnim pristupom obuhvatit će se subjekti uključeni u operacije koje su predmet revizija koje su u tijeku. Trenutno se razvija takav izravan pristup povezan sa slučajevima u okviru postojeće povelje o pravima i obvezama koju dogovaraju Komisija i države članice u pogledu upotrebe alata ARACHNE.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022., POGLAVLJE 7.: PRIRODNI RESURSI I OKOLIŠ

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Naslovom 3. višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) „Prirodni resursi i okoliš” obuhvaćeni su rashodi EU-a za zajedničku poljoprivrednu politiku, pomorsku i ribarstvenu politiku te program LIFE za okoliš i klimatsku politiku.

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP), koja ima najveći udio u rashodima u tom naslovu, europska je politika u pravom smislu riječi jer države članice udružuju resurse za provođenje jedinstvene zajedničke politike s jedinstvenim europskim proračunom. Ciljevi ZPP-a navedeni u Ugovoru i uredbama o ZPP-u jesu sljedeći: povećati poljoprivrednu produktivnost; osigurati primjeren životni standard u poljoprivrednoj zajednici; stabilizirati tržišta; osigurati dostupnost opskrbe; pobrinuti se da roba dođe do potrošača po razumnim cijenama.

S obzirom na to da ZPP broji 6,3 milijuna korisnika, rashodi Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) provode se podijeljenim upravljanjem u okviru sveobuhvatnog sustava upravljanja i kontrole, koji je osmišljen kako bi se osigurala zakonitost i pravilnost tekućih transakcija na razini krajnjih korisnika. Pouzdan model jamstva u okviru ZPP-a uključuje kontrole prve razine koje provode agencije za plaćanja, reviziju koju provode neovisna tijela za ovjeravanje i rad Komisije u okviru poravnanja računa.

Tim modelom jamstva uspostavljenim za ZPP, a time i opsegom i detaljnošću informacija dostupnih Komisiji o funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole na razini svake agencije za plaćanja, pridonosi se što preciznijoj procjeni razine pogreške u ZPP-u, kako je prikazano u godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI.

Komisija pozdravlja zaključak Europskog revizorskog suda da u izravnim plaćanjima i dalje nema značajnih pogrešaka, što potvrđuje važnu ulogu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, uključujući sustav za identifikaciju zemljišnih čestica, u sprečavanju i smanjenju razine pogreške. Komisija prima na znanje razinu pogreške koju je Revizorski sud procijenio za naslov 3. VFO-a u cjelini te razinu pogreške za ruralni razvoj i tržišne mjere, koja je i dalje značajna, što je i u skladu s procjenom Komisije. ([odlomak 7.35.](#)).

Komisija na temelju pouzdanog okvira jamstva i detaljne procjene smatra da je njezina procjena rizika u trenutku plaćanja, kako je prikazana u godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI, i dalje u skladu s rezultatima koje su Komisija i Europski revizorski sud ostvarili posljednjih godina. To je u skladu s činjenicom da se rashodi u 2022. odnose na programsko razdoblje 2014. – 2020. te da su pravila, sustavi i tijela i dalje stabilni.

Kad je riječ o povećanju broja malih prekoračenja u prijavi površina u odnosu na 2021. koje je utvrdio Europski revizorski sud, Komisija napominje da je, s obzirom na stanje tijekom nekoliko godina, broj malih prekoračenja u prijavi u 2022. i dalje u skladu s razinama koje je Europski revizorski sud utvrdio za 2020. i prethodne godine. Iako se geoprostorni zahtjev za potporu temelji na sustavu za identifikaciju zemljišnih čestica, do prekoračenja u prijavi može doći i zbog pogrešaka poljoprivrednika. Stoga Komisija smatra da mala prekoračenja u prijavi ne upućuju nužno na konkretne nedostatke u načinu na koji države članice upravljaju sustavom za identifikaciju zemljišnih čestica.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Rezultati ispitivanja transakcija

Kad je riječ o naslovu 3. VFO-a, Komisija prima na znanje razinu pogreške koju je Revizorski sud procijenio na 2,2 %.

Provjere usklađenosti kontrolnih statistika i podataka o plaćanjima država članica

Komisija pozdravlja ocjenu Europskog revizorskog suda da su sustavi agencija za plaćanja općenito pouzdani i da osiguravaju točan izračun iznosa potpore (odlomak 7.27.). Komisija provodi vlastitu analizu u obliku godišnjih pregleda kvalitete podataka o plaćanju i kontroli koje dostavlja agencija za plaćanja te revizije cjelovitosti podataka o informacijskim sustavima agencija za plaćanja, koji potvrđuju procjenu Europskog revizorskog suda.

2. Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Izvješće GU-a AGRI i GU-a MARE o pravilnosti rashoda (odlomci 7.28. – 7.32.)

Tijela za ovjeravanje već osam godina daju mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda. Zahvaljujući mjerama Komisije za izgradnju kapaciteta (izdavanje smjernica, redoviti sastanci stručnih skupina) njihova izvješća sadržavaju pouzdane, bitne i vrijedne informacije o zakonitosti i pravilnosti rashoda. Te informacije detaljno ispituje GU AGRI i na njima je utemeljen izračun prilagođene stope pogreške GU-a AGRI za financijsku godinu 2022. Komisija nadalje naglašava da je kao rezultat svih korektivnih mjera za ZPP (procijenjenih na 1,5 %) konačni rizični iznos (rizik u trenutku zaključenja) za ZPP u 2022. procijenjen na 0,35 %, kako je prikazano u godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI.

Komisija pozdravlja opažanje Europskog revizorskog suda da je metodologija GU-a AGRI i GU-a MARE za izračun konačnog rizika u trenutku plaćanja (ili zaključenja) bila u skladu sa smjernicama Komisije.

Godišnje izvješće Komisije o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (odlomak 7.33.)

Komisija u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti upotrebljava rizike u trenutku plaćanja koji su objavljeni u godišnjim izvješćima o radu GU-ova i odgovaraju njihovoj najboljoj procjeni razine pogreške u rashodima nakon pozornog i strukturiranog pregleda kvalitete.

Kad je riječ o naslovu 3. „Prirodni resursi i okoliš”, Komisija općenito izvješćuje o riziku koji nije značajan u trenutku plaćanja na temelju stotina tisuća provjera koje svake godine provode države članice i revizija Komisije, u skladu s pozorno utvrđenim strategijama kontrole, prilagođenima posebnostima fondova. Komisija svojim detaljnim pristupom može utvrditi posebne dijelove programske populacije na koje će najvjerojatnije utjecati pogreške, jasno utvrditi područja u kojima su potrebna poboljšanja, prema potrebi primijeniti financijske ispravke i dati diferencirani pregled razine pogreške među izvršenim plaćanjima. Kad je riječ o naslovu 3. „Prirodni resursi i okoliš”, Komisija na temelju obavljenog rada smatra da je rizik u trenutku plaćanja prikazan u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti reprezentativan za razinu pogreške.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 7.1. – Praćenje kvalitete podataka o poljoprivrednim površinama

S obzirom na to da će se pokazatelji uspješnosti u okviru novog ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. temeljiti na poljoprivrednim površinama, potrebno je i dalje pratiti koliko precizno države članice procjenjuju prihvatljivu površinu u sustavu za identifikaciju zemljišnih čestica.

(Ciljni rok provedbe: 2024.)

Komisija **prihvaća** ovu preporuku i upućuje na pravni zahtjev za ocjenu kvalitete sustava za identifikaciju zemljišnih čestica iz članka 68. Uredbe (EU) 2021/2116 i uvodne izjave 59. navedene uredbe o obvezi države članice da izvješćuje o kvaliteti svojeg sustava za identifikaciju zemljišnih čestica. U skladu s time, Komisija nastavlja s godišnjom evaluacijom ocjena kvalitete sustava za identifikaciju zemljišnih čestica koje provode države članice. Komisija stoga smatra da će se preporuka provesti uz sljedeće praćenje ocjena kvalitete sustava za identifikaciju zemljišnih čestica.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA OSMO POGLAVLJE GODIŠNJEG IZVJEŠĆA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022.: 8 MIGRACIJE I UPRAVLJANJE GRANICAMA – SIGURNOST I OBRANA

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Komisija pozdravlja opažanja Europskog revizorskog suda, prihvaća preporuku u poglavlju, koja se već provodi, i obvezuje se angažirati u područjima u kojima je utvrđena potreba za poboljšanjima radi smanjenja rizika od pogrešaka u budućnosti.

Upravljanje većinom sredstava Fonda za azil, migracije i integraciju (AMIF) i Fonda za unutarnju sigurnost (ISF) za razdoblje 2014.–2020. i većinom sredstava iz AMIF-a, Instrumenta za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike (BMVI) i ISF-a za razdoblje 2021.–2017. dijeli se s državama članicama (ili zemljama pridruženima Schengenu). Komisija pozdravlja potvrdu da revizijska tijela država članica koja je Europski revizorski sud ispitao napreduju u pripremama za razdoblje 2021.–2027., pomno će pratiti razvoj događaja i prema potrebi davati smjernice. Budući da Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove (GU HOME) primjenjuje Uredbu o zajedničkim odredbama, kao i uprave za regionalnu politiku i zapošljavanje (GU REGIO i GU EMPL), revizijska tijela pridružuju se tehničkim sastancima koje organizira Zajednička uprava za reviziju koju čine GU REGIO i GU EMPL (DAC).

Komisija smatra rashode za migracije, upravljanje granicama, sigurnost i obranu rashodima niskog rizika. Pozivajući se na odlomak 8.19., Komisija smatra da ima iscrpne i čvrste dokaze iz kojih se da zaključiti da je rizik pri plaćanju ispod 2 % za rashode za migracije i upravljanje granicama te za sigurnost i obranu. Procjena Komisije temelji se na svim provedenim kontrolama i revizijama, pri čemu je obuhvat revizije za programsko razdoblje 2014.–2020. dosegao 21,7 % rashoda 31. prosinca 2022.¹

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

U slučaju ispitanih transakcija na koje su utjecale pogreške (odlomak 8.10.) Komisija je prionula na rješavanje utvrđenih problema i unapređenje potrebnih smjernica kako bi se smanjio broj pogrešaka u budućnosti.

¹ Procjena razina rizika provodi se prema metodologiji Komisije, a objavljuje se u godišnjem izvješću Komisije o upravljanju i uspješnosti za 2022. (AMPR, sv. I, str. 18. ili sv. II, Prilog 2., odjeljak 2.1.3, naslovi 4 i 5).

Komisija, međutim, naglašava da u jednom slučaju koji je dio okvira 8.1. (troškovi smještaja zbog nepravilnosti u postupcima javne nabave) kontrole provjera države članice nisu bile dovršene u trenutku revizije Europskog revizorskog suda.

Odgovor na okvir 8.1.

Neprihvatljivi troškovi osoblja i opreme

Komisija prima na znanje nalaze Europskog revizorskog suda.

Kad je riječ o primjerima navedenima u vezi s neprihvatljivim troškovima osoblja, Komisija želi istaknuti da zbog različitih nacionalnih fiskalnih pravila i pravila socijalnog osiguranja te posebnosti tržišta rada sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava nisu utvrđena ograničenja nominalnih naknada pri zapošljavanju osoba na temelju ugovora o izravnom pružanju usluga u usporedbi s ugovorom o radu, što dužnosniku za ovjeravanje ostavlja prostora za procjenu.

U slučajevima neprihvatljivih troškova za opremu prijavljen je trošak nabave računala premda su prema sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava bili prihvatljivi samo troškovi amortizacije opreme. Komisija želi napomenuti da su u oba slučaja računala već bila korištena i da su potom obnovljena te je cijena pojedinačnih računala bila otprilike 300–350 EUR.

Neprihvatljivost prijavljenih troškova smještaja zbog nepravilnosti u postupcima javne nabave

Dok je Europski revizorski sud obavljao reviziju, odgovorna i revizijska tijela nisu dovršila odgovarajuće kontrole provjera prije konačnog plaćanja u vezi s projektom AMIF pod podijeljenim upravljanjem u Španjolskoj. Transakcija koju je odabrao Europski revizorski sud bila je uplata koju su španjolska tijela izvršila korisniku projekta i prijavila kao predujam Komisiji, za koju su ispunjeni svi zahtjevi u pogledu zakonitosti i pravilnosti (tj. u toj fazi nije potrebna nikakva izjava o nastalim troškovima).

Države članice trebale bi u skladu s odredbama pravne osnove s računa povući sve nepravilnosti otkrivene u kontrolama završne provjere. Komisija prati konačna plaćanja koja vrše tijela država članica i iznose povučene s računa.

2. Ispitivanje sastavnica sustavâ unutarnje kontrole

Komisija pozdravlja činjenicu da u reviziji sustava šest revizijskih tijela država članica nije bilo nalaza.

Paket jamstava treba osigurati za „svaku obračunsku godinu za koju su podneseni zahtjevi za plaćanje” (članak 98. stavak 1. CPR-a). Budući da u obračunskoj godini 2022. nije podnesen nijedan zahtjev za plaćanje, nijedna država članica nije predstavila paket jamstava u veljači 2023.

3. Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Komisija u pogledu ispitivanja godišnjeg izvješća o radu ([odlomak 8.18.](#)) podsjeća da se izjava o jamstvu glavnog direktora temelji na ispitivanju nekoliko informacija iz više izvora (samoprocjena, *ex post* kontrole, Služba za unutarnju reviziju i izvješća Europskog revizorskog suda), čime se osigurava njezina pouzdanost.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 8.1: bolje ciljane provjere prihvatljivosti troškova projekata za aktivnosti Unije kojima izravno upravlja GU HOME

Provedite bolje ciljane *ex ante* provjere prihvatljivosti rashoda za aktivnosti Unije s posebnim naglaskom na mogućim rizicima povezanim s, na primjer, vrstom rashoda (npr. troškovi osoblja, oprema, javna nabava) ili vrstom korisnika.

Pri pripremi procjene rizika Komisija bi trebala uzeti u obzir da revizijske potvrde koje potkrepljuju zahtjeve korisnika za plaćanje imaju ograničenja.

(Ciljni rok provedbe: krajem 2024.)

Komisija **prihvaća** preporuku i smatra da se već provodi.

Pouzdana, ciljana metodologija za analizu konačnih zahtjeva za plaćanje u kontekstu aktivnosti Unije već postoji, a Komisija svojom *ex ante* provjerom obuhvaća 100 % transakcija. Namjenski kontrolni popisi već se pojačano provode u kontekstu provedbe preporuka iz godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2018. Prije nego što se izvrše konačna plaćanja, prema potrebi se primjenjuju *ex ante* kontrole.

Da bi se održala troškovna učinkovitost sustava kontrole, Komisija primjenjuje niz preventivnih mjera, pri čemu obraća pozornost na prihvatljivost troškova u svim fazama projektnog ciklusa, uzima u obzir različite vrste rashoda i poboljšava smjernice koje se daju korisnicima, posebno novima, među ostalim na uvodnim sastancima.

Komisija već provodi ponovnu procjenu *ex ante* metodologije kako bi se prilagodila različitim izmjenama predložka sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava za VFO 2021.–2027. U skladu s preporukom Europskog revizorskog suda Komisija će se pobrinuti da se metodologija posebno usmjeri na provjere vrste korisnika i temeljne uzroke pogrešaka utvrđenih u svim revizijama.

U predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava utvrđuju se zahtjevi za potvrdu o financijskim izvještajima i revizijska metodologija koju će revizori primjenjivati.

Revizijska potvrda samo je jedan od elemenata za *ex ante* jamstvo Komisije u provedbi aktivnosti Unije. Prije nego što se izvrše konačna plaćanja, prema potrebi primjenjuju se druge *ex ante* kontrole.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA DEVETO POGLAVLJE GODIŠNJEG IZVJEŠĆA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022.: SUSJEDSTVO I SVIJET

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Komisija prima na znanje nalaze Europskog revizorskog suda za spomenuto poglavlje i obvezuje se da će prema potrebi provesti odgovarajuće korektivne mjere. U odgovoru na neka opažanja povezana sa studijom GU-a NEAR o stopi preostale pogreške Komisija pojašnjava značajke studije i njezin doprinos izradi godišnje izjave o jamstvu uz ostale elemente okvira za unutarnju kontrolu. Slično tomu, odgovori i pojašnjenja dostavljeni su kao odgovor na neka opažanja povezana s godišnjim izvješćem o radu GU-a NEAR.

Komisija u pogledu određenih opažanja o pravilnosti revidiranih transakcija daje pojašnjenja o pogreškama navedenima u tom poglavlju godišnjeg izvješća. Komisija smatra da su pogreške u poravnanju prefinansiranja privremene jer se svako poravnanje prekomjernih iznosa prilagođava konačnom prihvaćanju troškova.

Komisija dodatno pojašnjava da rashode dijeli u segmente s različitim razinama rizika: niži (ispod 2 %), srednji (između 2 % i 2,5 %) i viši (iznad 2,5 %). Rashodi pod naslovom VFO-a „Susjedstvo i svijet” u 2022., koje je Komisija ocijenila kao „srednje rizične”, segment je koji odgovara samo bespovratnim sredstvima pod izravnim upravljanjem. Procjenjuje se da je razina rizika ostalih segmenata niža. Procjena razina rizika provodi se prema metodologiji Komisije, a objavljuje se u godišnjem izvješću Komisije o upravljanju i uspješnosti za 2022.: [godišnja izvješća o upravljanju i uspješnosti \(europa.eu\)](#).

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Komisija napominje da pogreške koje su prijavljene kao rashodi koji nisu nastali ([odlomak 9.8.](#) i okvir 9.1) obuhvaćaju pogreške koje su posljedica **poravnanja prekomjernih iznosa**, što znači da su rashodi koji nisu nastali uključeni u računovodstvenu dokumentaciju kao nastali rashodi. Komisija te pogreške smatra privremenima jer će nestati nakon konačnog poravnanja. Komisija je poduzela nekoliko mjera, npr. od svojih je partnera zatražila da pregledaju svoje predloške za izvješćivanje kako bi se omogućila lakša identifikacija nastalih rashoda i na tome će još intenzivnije raditi. Pozitivni rezultati očekuju se u nadolazećim godinama.

Odgovor na okvir 9.1

Ozbiljan propust u primjeni pravila o dodjeli bespovratnih sredstava

GU INTPA

Komisija se slaže s nalazom Europskog revizorskog suda o primjeni pravila o dodjeli bespovratnih sredstava i naglašava da su trenutne odredbe vrlo stroge i onemogućuju izmjene prijedloga u fazi ugovaranja.

Komisija priznaje da bi se postupci mogli poboljšati kako bi se izbjegli drugi slučajevi slični slučaju otkrivenom u Ruandi. U tom će se smislu postojeće smjernice o „izradi i potpisivanju ugovora” proširiti pojašnjenjima o obvezama javnog naručitelja, kao što su poštovanje uvjeta prihvatljivosti objavljenih u smjernicama tijekom sastavljanja ugovora i zabrana izmjena dostavljenih prijedloga.

Uključivanje neprihvatljivih rashoda u zahtjev za povrat troškova

GU NEAR

U kontekstu revizije održivog korištenja prirodnih resursa u Palestini* Europski revizorski sud utvrdio je da je krajem 2021. razvojna agencija još uvijek izvješćivala Komisiju u svojim izvješćima o napretku da se projekt financira iako se nije provodio. Europski revizorski sud u zaključku navodi da je Komisija projekt smatrala nastalim rashodom.

Komisija je poravnala iznos na temelju prijavljenih nastalih rashoda, izjave o upravljanju i revizorskog mišljenja razvojne agencije. Komisija smatra da privremeno poravnanje nije istovjetno konačnom prihvaćanju rashoda, koje će se dogoditi tek nakon primitka završnog izvješća i konačnog poravnanja ukupnih rashoda u okviru projekta. Na temelju financijskih podataka dobivenih od razvojne agencije Komisija nije mogla otkriti pogrešku.

Razvojna agencija smatra sredstva prenesena bankama preuzetim obvezama, a nastalim rashodima smatra samo sredstva prenesena krajnjem korisniku. U tom je slučaju uzrok netočnog privremenog izvješća bilo pogrešno tumačenje lokalne podružnice razvojne agencije.

** Ovaj naziv ne tumači se kao priznanje Države Palestine niti se njime dovode u pitanje pojedinačna stajališta država članica o tome.*

Odgovor na okvir 9.2

Nije provedena obvezna procjena rizika

GU NEAR

Europski revizorski sud utvrdio je da je Komisija izvršila plaćanje pretfinanciranja bez provođenja obvezne procjene rizika i bez bankovnog jamstva.

Komisija se slaže s tim nalazom, ali ističe da je riječ o izoliranom slučaju te da su primjenjivi postupci jasni i dostupni osoblju. Budući da relevantne kontrole postoje, ali nisu pravilno primijenjene u navedenom slučaju, korektivna mjera sastojat će se od slanja podsjetnika svim delegacijama o pravilima za procjene rizika.

Komisija u pogledu pravilnosti transakcija navedenih u odlomku 9.8. smatra da neke pogreške u nabavi nemaju financijski učinak i stoga ne postoji pravna osnova za povrat sredstava.

U okviru teoretskog pristupa zahtjevi EU-a za prihvatljivost troškova ispunjeni su ako djelovanje uključuje iznos troškova prihvatljivih u skladu s pravilima EU-a koji je jednak doprinosu EU-a, a

iznos doprinosa drugih donatora dovoljan je za pokrivanje troškova koji su neprihvatljivi u skladu s pravilima EU-a (članak 155. stavak 5. Financijske uredbe). Na taj način EU može doprinijeti djelovanjima s više donatora bez osiguravanja namjenskih sredstava (tj. zajednički sufinancirana djelovanja). Komisija nije pravno obvezna odvojeno izvijestiti o udjelu sredstava povjerenih provedbenim partnerima na koje se primjenjuje teoretski pristup.

2. Ispitivanje sastavnica sustavâ unutarnje kontrole

Odgovor na okvir 9.4

Izvješće o provjeri rashoda primljeno je nakon konačnog plaćanja

GU NEAR

Komisija obično zahtijeva od korisnika bespovratnih sredstava da angažiraju izvođača koji će provjeriti njihove dotadašnje rashode i izraditi izvješća o provjeri rashoda. Europski revizorski sud utvrdio je da je u jednoj delegaciji EU-a konačno plaćanje izvršeno korisniku prije primitka izvješća o provjeri rashoda.

Komisija smatra da nema nedostataka u funkcioniranju sustava unutarnje kontrole delegacije EU-a jer su dopuštene različite razine kontrole (ne nužno kumulativne). Komisija smatra da prema članku 15.7.¹ Općih uvjeta i članku 5.2. Posebnih uvjeta sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava izvješće o provjeri rashoda nije potrebno ako je delegacija EU-a sama izvršila provjeru. U konkretnom slučaju delegacija EU-a izvršila je provjere prije isplate.

Delegacije EU-a u pravilu provode analizu dokumentacije i posjete na licu mjesta prije konačnih plaćanja za ugovore o dodjeli bespovratnih sredstava s izvješćem o provjeri rashoda ili bez njega u skladu s postojećom metodologijom kontrole.

Osoblje delegacije nije bilo na osposobljavanju za sprečavanje prijevара u posljednjih pet godina

GU NEAR i GU INTPA

Neki članovi osoblja revidiranih delegacija EU-a nisu pohađali tečajeve osposobljavanja za sprečavanje prijevара posljednjih pet godina (okvir 9.4). Pohađanje osposobljavanja za sprečavanje prijevара samo je jedan od dostupnih resursa za informiranje osoblja o sprečavanju prijevара u suvremenoj organizaciji. Zbog toga cilj učenja strategija za borbu protiv prijevара jest bolje unutarnje informiranje osoblja o problemima povezanim s prijevarama i ne podrazumijeva da sve osoblje pohađa osposobljavanje za sprečavanje prijevара svakih pet godina.

Svi članovi osoblja u području vanjskih odnosa imaju pristup raznim relevantnim mogućnostima učenja. Osim toga, Komisija osigurava brojne alate i resurse za omogućivanje vremenski i zemljopisno neograničenog pristupa potrebnim informacijama o sprečavanju prijevара. Štoviše, Komisija nudi niz dodatnih aktivnosti i smjernica o pitanjima povezanim s prijevarama, uključujući mrežu za borbu protiv prijevара s imenovanim kontaktnim točkama, prezentacije tijekom

¹„Koordinator ne dostavlja izvješće o provjeri rashoda ako provjeru izravno obavlja osoblje javnog naručitelja, Komisija ili tijelo ovlašteno da to čini u njihovo ime, u skladu s člankom 5.2. posebnih uvjeta.”

Članak 5.2.: „Provjere rashoda iz članka 15.7. Priloga II. provest će javni naručitelj ili bilo koje vanjsko tijelo koje je javni naručitelj ovlastio.”

relevantnih seminara i sastanaka, bilješke osoblja, priručnik i smjernice, intranetske stranice, ankete, biltene, misije nadzora itd.

Informacijski sustav OPSYS nije u potpunosti funkcionalan

Za vrijeme posjeta Europskog revizorskog suda osoblje delegacije EU-a izvijestilo je o problemima s informatičkim programom OPSYS koji su doveli do kašnjenja, poremećaja u funkcioniranju delegacije i povećane potrošnje resursa. Kao što je Sud primijetio, GU NEAR izvijestio je o poteškoćama s provedbom OPSYS-a u godišnjem izvješću o radu.

Komisija smatra da te poteškoće ipak nisu dovele do nepouzdanih podataka ili nepotpunih informacija o upravljanju. Znatni izazovi u prijelaznom razdoblju za delegacije EU-a bili su neizbježni pri uvođenju OPSYS-a zbog određenih tehničkih nedostataka, posebice tijekom predviđanja. Međutim, Komisija je bila svjesna tih problema tijekom prijelaznog razdoblja i poduzela je mjere za ublažavanje povezanih rizika, osobito radi rješavanja najproblematičnijih nedostataka na kraju postupka (potvrda predviđanja).

3. Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Godišnje izvješće o radu i studija o stopi preostale pogreške GU-a NEAR

Komisija smatra da studija o stopi preostale pogreške ne podliježe ograničenjima koja mogu doprinijeti podcjenjivanju pogrešaka. Naprotiv, moglo bi biti slučajeva precjenjivanja. Ekstrapolacija pogreške na neproverene transakcije zapravo može dovesti do precjenjivanja stope pogreške s obzirom na to da pogreška utvrđena u određenom proračunskom naslovu financijskog izvješća koje podnosi korisnik nije nužno prisutna i u drugim naslovima.

Kad je riječ o oslanjanju na rad drugih, Komisija podsjeća da se u skladu s metodologijom izračuna stope preostale pogreške izvođač može potpuno ili djelomično osloniti na rezultate provjera rashoda koje provode neovisni revizori za GU NEAR i na revizije Europskog revizorskog suda. Usto je važno pojasniti da potpuno i djelomično oslanjanje na njih nije isto te da je za svako od njih potrebno testiranje u nekoliko koraka. Komisija ograničava broj slučajeva potpunog oslanjanja na studije o stopi preostale pogreške, koji su i dalje skladu s povijesnim prosjekom (14 % u studijama o stopi preostale pogreške GU-a NEAR za 2021. i 2022.).

U godišnjem izvješću o radu GU-a NEAR podsjeća se i da studija o stopi preostale pogreške nije angažman s izražavanjem uvjerenja ni revizija. Studija o stopi preostale pogreške temelji se na posebnoj metodologiji koja služi određenoj svrsi: mjerenju cjelokupnog učinka sustava kontrola procjenom reprezentativne stope preostale pogreške.

Globalna stopa pogreške GU-a NEAR temelji se na pogreškama utvrđenima u svim segmentima rashoda, uključujući bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem, što je segment rashoda koji Komisija smatra „srednje rizičnim”. Međutim, provode se dodatne kontrole bespovratnih sredstava kako bi se izračunala konkretna stopa pogreške za taj segment rashoda koji se smatra „srednje rizičnim”. Tim se kontrolama dobivaju potkrepljujuće informacije koje su važne za GU NEAR jer nadopunjuju informacije povezane s bespovratnim sredstvima koje proizlaze iz glavne stope pogreške, u koje su uključena i neka bespovratna sredstva.

Komisija u vezi s pogreškama koje je Europski revizorski sud utvrdio u procjeni korektivnog kapaciteta u godišnjem izvješću o radu GU-a NEAR ističe da su, usprkos provjerama 298 naloga za povrat, tri naloga za povrat pogrešno uključena u procjenu rizičnog iznosa u trenutku plaćanja GU-a NEAR. Ukupna vrijednost tih triju naloga za povrat iznosi 745 285 EUR. Pogreška je prouzročila

razliku od 840 000 EUR u procjeni rizičnog iznosa u trenutku plaćanja: 46,99 milijuna EUR umjesto 46,15 milijuna EUR, od ukupnih relevantnih rashoda od 5,14 milijardi EUR.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Praćenje preporuka iz prethodnih godina

Komisija u pogledu 2. preporuke iz godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2019. podsjeća da nije prihvatila preporuku, pa je u odgovorima na godišnje izvješće za 2019. jasno dala do znanja da je neće provesti.

Kad je riječ o 1. preporuci iz godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2020., Komisija je pojačala komunikaciju s međunarodnim organizacijama o pristupu Suda dokumentima. Komisija aktivno surađuje s predmetnim međunarodnim organizacijama čije su transakcije pridonijele stopi pogreške davanjem praktičnih rješenja i vođenjem dijaloga na visokoj razini.

O pitanju omogućivanja pristupa Europskog revizorskog suda dokumentima raspravljalo se i na nedavnim sastancima radne skupine za financijski i administrativni okvirni sporazum EU-a i UN-a (FAFA) i bilateralnim sastancima Komisije i međunarodnih organizacija. Usto je sustavno uključivano u redoviti dijalog s Komisijinim partnerima kao što su organizacije UN-a. Komisija je olakšala i tehničke rasprave između UN-a i Europskog revizorskog suda radi međusobnog razumijevanja ograničenja svih strana i utvrđivanja konkretnih i praktičnih koraka za omogućivanje neometanog pristupa dokumentima. Zajednička osposobljavanja s osobljem UN-a nastavljena su 2023., a Komisija je s UN-om dogovorila i uspostavljanje zajedničkih referentnih skupina za redovite rasprave o pitanjima revizije i kontrole.

Međutim, pružanje pristupa dokumentima određenih međunarodnih organizacija, osobito organizacija UN-a, koji nije „samo za čitanje” protivno je njihovim internim pravilima.

Komisija će nastaviti poduzimati mjere kako bi pronašla praktična i dugoročna rješenja za ta pitanja.

Preporuka 9.1: spriječiti nepravilne izmjene prijedloga u fazi ugovaranja

Pojačajte kontrole kako bi se spriječile nepravilne izmjene prijedloga u fazi ugovaranja tijekom dodjele bespovratnih sredstava na temelju poziva na podnošenje prijedloga.

(Ciljni rok provedbe: lipanj 2024.)

Komisija **prihvaća** preporuku i proširit će odgovarajuće smjernice.

Preporuka 9.2: poduzeti korake kako bi osoblje izvršilo procjenu rizika prije plaćanja pretfinanciranja bez bankovnog jamstva

Provedite procjene rizika, kako je propisano priručnikom o postupcima, da biste bili sigurni da se plaćanja pretfinanciranja između 60 000 EUR i 300 000 EUR vrše bez bankovnog jamstva samo ako je rizik procijenjen kao nizak.

(Ciljni rok provedbe: krajem 2024.)

Komisija **prihvaća** preporuku i podsjetit će osoblje na postojeća pravila.

Preporuka 9.3: odrediti odgovarajući vremenski okvir tijekom izravnog angažiranja izvođača za provjeru rashoda

Odredite odgovarajući vremenski okvir kako bi izvješća o provjeri rashoda koja izdaju izvođači za ugovore o dodjeli bespovratnih sredstava bila dostupna prije obrade plaćanja ili poravnanja rashoda.

(Ciljni rok provedbe: krajem 2025.)

Komisija **ne prihvaća** preporuku. Komisija smatra da je postupcima koji su na snazi već postavljen odgovarajući vremenski okvir. Kad posebne okolnosti to zahtijevaju, ugovorne odredbe omogućuju Komisiji da obradi plaćanje na temelju provjera koje provodi njezino osoblje.

Preporuka 9.4: poboljšati kontrole kako bi se isključili nalozi za povrat nepotrošenog pretfinanciranja iz izračuna korektivnog kapaciteta

Poboljšajte kontrole za isključivanje naloga za povrat nepotrošenog pretfinanciranja iz izračuna korektivnog kapaciteta GU-a NEAR.

(Ciljni rok provedbe: od godišnjeg izvješća o radu za 2023. nadalje)

Komisija **prihvaća** preporuku.



Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eirpas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlement Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

ODGOVORI EUROPSKOG PARLAMENTA NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022.

POGLAVLJE 10.: Europska javna uprava

- 10.9. U skladu s člankom 1. Pravilnika o korištenju odobrenim sredstvima s proračunske stavke 400. („Pravilnik za stavku 400.”), klubovi zastupnika upravljaju sredstvima koja su im dodijeljena u skladu s načelima neizravnog upravljanja sredstvima uz analognu primjenu članka 62. stavka 1. točke (c) Financijske uredbe. Taj Pravilnik zamjenjuje „sporazume o doprinosu” (iz članka 155. stavka 6. Financijske uredbe).

Uprava Parlamenta podliježe Financijskoj uredbi i njezinim pravilima o javnoj nabavi. Međutim, za klubove zastupnika, i isključivo za njih, Predsjedništvo je usvojilo Pravilnik za stavku 400., koji sadrži niz posebnih odredbi za postupke javne nabave uzimajući u obzir administrativne kapacitete klubova zastupnika.

Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda. Prema članku 1.4. Pravilnika klubovi zastupnika odgovaraju instituciji za upravljanje odobrenim sredstvima u okviru ovlasti za primjenu tog Pravilnika koje im je dodijelilo Predsjedništvo. Oni osiguravaju da se odobrenim sredstvima upravlja u skladu s tim Pravilnikom i poduzimaju odgovarajuće radnje kako bi spriječili nastanak rashoda koji nisu u skladu s tim Pravilnikom.

Uprava Parlamenta u prethodnim je navratima već pokazala da pomaže klubovima zastupnika da poboljšaju svoje unutarnje financijsko upravljanje. Također će im pružiti opsežne dodatne smjernice.

- 10.10. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda.

- 10.11. Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda.

- 10.12. Parlament se slaže sa zaključkom Revizorskog suda i predložit će da se tijekom predstojećeg postupka zaključenja predmetna sredstva odbiju od prihvatljivih troškova.

Preporuka 10.1. – Europski parlament

Uprava Parlamenta pristaje pružiti klubovima zastupnika dodatne smjernice za pravilno korištenje financijskim sredstvima u skladu s Pravilnikom za stavku 400. te pomoći klubovima zastupnika da poboljšaju svoje unutarnje financijsko upravljanje. Konkretno, dodatno će pojasniti smjernice za nabavu koju provode klubovi zastupnika i predložiti bolje usklađivanje Pravilnika za stavku 400. s Financijskom uredbom.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2022., POGLAVLJE 11.: MEHANIZAM ZA OPORAVAK I OTPORNOST

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Komisija prima na znanje poglavlje 11. izvješća Europskog revizorskog suda, koje se odnosi na Mehanizam za oporavak i otpornost i njegov jedinstven model financiranja.

Europski revizorski sud proveo je reviziju 281 od 311 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za koje su 2022. isplaćene bespovratne potpore i u 15 slučajeva utvrdio je probleme povezane s pravilnošću. Nakon što je pažljivo ispitala te slučajeve, Komisija smatra da je izvorna ocjena da su „dostignute u zadovoljavajućoj mjeri” točna i napominje da se zaključci Europskog revizorskog suda da neke ključne etape i ciljne vrijednosti „nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri” uglavnom temelje na **različitom tumačenju pravnih zahtjeva ili različitoj kvalitativnoj prosudbi**.

U jednom konkretnom slučaju Europski revizorski sud zaključio je da je došlo do *dvostrukog financiranja* iako za predmetnu mjeru nisu predviđeni troškovi u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. Komisija naglašava da je, u skladu s tekstem Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, pojam dvostrukog financiranja izričito povezan s troškovima. U pravilu, ako je država članica predvidjela da će se mjera u potpunosti financirati iz drugih izvora i zato u planu za oporavak i otpornost nije navela procjenu troškova¹, troškovi provedbe mjere ne pokrivaju se iz Mehanizma za oporavak i otpornost i stoga ne može postojati „dvostruko financiranje”. Komisija naglašava da su reforme ključan kriterij za njezinu pozitivnu ocjenu planova za oporavak i otpornost. Uključivanjem reformi koje ne zahtijevaju troškove u plan ne povećava se iznos dodijeljenih financijskih sredstava, ali se osigurava učinkovita i pravodobna provedba tih reformi.

Drugi nalazi Europskog revizorskog suda odnose se na *prihvatljivost* mjera koje je utvrdilo Vijeće. Komisija se ne slaže ni s jednom prosudbom tih nalaza Europskog revizorskog suda i smatra da su te mjere prihvatljive. Osim toga, smatra da ti nalazi ne utječu na zakonitost i pravilnost plaćanja. Člankom 24. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost² Komisija se obvezuje ocjenjivati ključne etape i ciljne vrijednosti koje Vijeće utvrdi u svojoj provedbenoj odluci, a ne ponovno ocjenjivati *prihvatljivost* mjera utvrđenih u provedbenim odlukama Vijeća. Ako su ključne etape i ciljne vrijednosti koje Vijeće utvrdi u svojim provedbenim odlukama ostvarene u zadovoljavajućoj mjeri, Komisija mora izvršiti isplatu.

Kako bi kvantificirao financijski učinak svojih nalaza i utvrdio razinu značajnosti, Europski revizorski sud primjenjuje objavljenu metodologiju Komisije za djelomičnu suspenziju plaćanja. Iako Komisija

¹ U okviru Mehanizma za oporavak i otpornost države članice trebaju podnijeti procjenu troškova za svaku mjeru koju uključuju u svoj plan za oporavak i otpornost. Ti procijenjeni troškovi mogu iznositi i 0 EUR ako se u potpunosti financiraju iz drugih izvora. Procjenom troškova opravdavaju se ukupna sredstva dodijeljena državi članici. Države članice samo u procjeni troškova Komisiji priopćuju troškove jer se naknadna plaćanja u potpunosti temelje na *rezultatima*, a ne na nastalim troškovima.

² Uredba (EU) 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. veljače 2021. o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

ostaje pri stajalištu da su ključne etape i ciljne vrijednosti pravilno ocijenjene kao dostignute u zadovoljavajućoj mjeri, napominje da Europski revizorski sud smatra da je minimalni financijski učinak nalaza blizu praga značajnosti tog suda. Europski revizorski sud taj nalaz temelji na uzorku od 281 od 311 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti odabranom na temelju rizika (odlomak 8. Priloga 11.1.).

Komisija nadalje napominje da bi u skladu s tom metodologijom unijela drukčije prilagodbe kako bi se u potpunosti uzeo u obzir napredak u provedbi i/ili važnost mjere, što bi dovelo do znatno niže vrijednosti koja se smatra pogreškom.

Stoga Komisija smatra da ključne etape i ciljne vrijednosti nisu pogrešno isplaćene, nego u skladu s godišnjim izvješćem o radu GU-a ECFIN³ smatra da su plaćanja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost u 2022. bila niskorizična.

Međutim, Komisija priznaje da se postupak ocjenjivanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ubuduće može dodatno poboljšati te u tu svrhu uvodi promjene. U tom pogledu **Komisija uglavnom prihvaća preporuke koje je Europski revizorski sud iznio u tom poglavlju.**

Komisija pozdravlja činjenicu da je Europski revizorski sud prepoznao da je ona općenito djelotvorno provela svoj plan *ex post* revizija i prima na znanje da sud nije imao primjedbe na zadovoljavajuće dostizanje ključnih etapa u reviziji i kontroli koje su ocijenjene 2022.

Naposljetku, Komisija želi naglasiti da se u godišnjem izvješću o radu GU-a ECFIN⁴ jasno ističe Komisijin rad na dobivanju razumnog jamstva da su sustavi kontrole država članica u skladu s njihovim obvezama, među ostalim u području državnih potpora i javne nabave. Komisija je na temelju preporuka Europskog revizorskog suda i Europskog parlamenta pojačala svoj rad u tom području. U godišnjem izvješću o radu GU-a ECFIN detaljno se opisuje rad revizora Komisije, među ostalim revizije o tijelima koja su zajednička Mehanizmu za oporavak i otpornost i fondovima kohezijske politike, kao i način na koji je Komisija uzela u obzir revizijski rad nacionalnih revizijskih tijela.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pravilnost transakcija

Zadovoljavajuće dostizanje ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti

Komisija prima na znanje da Europski revizorski sud prepoznaje široko diskrecijsko pravo koje joj je dodijeljeno Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost pri ocjenjivanju jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri (odlomak 11.22.). Komisija primjenjuje to diskrecijsko pravo pri tehničkom ocjenjivanju zadovoljavajućeg dostizanja u skladu sa zahtjevima utvrđenima u relevantnim provedbenim odlukama Vijeća i u skladu s Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Transparentno je izvršila svoje diskrecijsko pravo tako što je Europski parlament, države

³ https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-economic-and-financial-affairs_hr

⁴ https://commission.europa.eu/publications/annual-activity-report-2022-economic-and-financial-affairs_hr

članice, Europski revizorski sud i širu javnost informirala o okviru za ocjenjivanje zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti⁵. Sva se plaćanja ocjenjuju u odnosu na taj okvir, čime se osigurava transparentnost i jednako postupanje. U skladu s *načelom de minimis* i općenito primjenjivim metodama tumačenja, minimalna odstupanja od utvrđenih zahtjeva iz provedbene odluke Vijeća mogu se prihvatiti u posebnim okolnostima, kako je objašnjeno u okviru. Komisija podsjeća na obvezno sudjelovanje Odbora za gospodarska i financijska pitanja, sastavljenog od svih država članica, koji daje mišljenje o zadovoljavajućem dostizanju i na taj način ocjenjuje kako je Komisija u svakom pojedinom slučaju iskoristila to diskrecijsko pravo. U skladu s prethodnom preporukom Europskog revizorskog suda⁶ Komisija transparentnije izvješćuje o svakom korištenju tog diskrecijskog prava. Tako se državama članicama omogućuje da izraze pozitivno ili negativno mišljenje o Komisijinu pristupu pojedinim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima. Nadalje, Komisija podsjeća da svaka odluka o plaćanju podliježe kontroli odbora stručnjaka iz država članica u okviru postupka odbora. U kontekstu pripreme općeg mišljenja za 2022. Komisijina Služba za unutarnju reviziju provela je posebnu reviziju kojom je obuhvaćen uzorak plaćanja povezanih s Mehanizmom za oporavak i otpornost, koja je Europski revizorski sud revidirao 2022. Tijekom te revizije analizirala je ključnu dokumentaciju na kojoj se temelji rad Europskog revizorskog suda, kao i stajalište službi Komisije.

Na temelju svojeg okvira za ocjenjivanje zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti Komisija se ne slaže s ocjenom Europskog revizorskog suda da za osam ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nisu bili u zadovoljavajućoj mjeri ispunjeni zahtjevi iz provedbene odluke Vijeća ([odlomak 11.23.](#)). U većini slučajeva Europski revizorski sud dovodi u pitanje način na koji su Komisija i države članice pri ocjenjivanju ključne etape ili ciljne vrijednosti tumačile zahtjeve Vijeća ili donosi drukčiju kvalitativnu prosudbu. Komisija je u svakom pojedinom slučaju transparentno objavila svoju ocjenu i obrazložila svoje tumačenje u skladu s primjenjivim okvirom te je za svoj pristup i tumačenje svakog slučaja dobila pozitivno mišljenje Odbora za gospodarska i financijska pitanja i odbora stručnjaka iz država članica. Komisija ističe da u svakom pojedinom slučaju ocjena Komisije i Europskog revizorskog suda odstupaju na način specifičan za taj slučaj.

Komisija prima na znanje slučajeve u kojima Europski revizorski sud iznosi vlastito, različito, pravno tumačenje ključne etape ili ciljne vrijednosti i na temelju toga utvrđuje da nije ispunjen određeni element, koji Europski revizorski sud smatra da je uvjet. Prvi primjer u odlomku 11.23. okviru 11.1. ([ključna etapa 42.](#) za Grčku) takav je slučaj: Europski revizorski sud i Komisija različito tumače koje su ministarske odluke predviđene Zakonom 4710/2020 potrebne za „organizaciju tržišta električnih vozila”. Od 18 sekundarnih akata navedenih u primarnom pravu, Komisija i Europski revizorski sud slažu se da šest akata nije relevantno i da nije potrebno ispuniti njihove uvjete. Devet akata obje institucije smatraju relevantnima i provedenima. Naposljetku, institucije se ne slažu oko preostala tri sekundarna akta: Komisija smatra da nisu potrebni, dok Europski revizorski sud smatra da su potrebni, ali nisu bili na snazi u trenutku plaćanja pa zaključuje da ključna etapa nije dostignuta. Komisija je u svojoj ocjeni transparentno istaknula da ti akti nisu bili na snazi, ali nisu bili potrebni za organizaciju tržišta jer su postojale pravne odredbe koje obuhvaćaju sva tri elementa, što su države članice potvrdile pozitivnim mišljenjem. Unatoč tome, Europski revizorski sud smatra da ključna etapa nije dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri. To uključuje, na primjer, način na koji će se mjesta za punjenje

⁵ COM(2023) 99 final, Prilog I.

⁶ Europski revizorski sud, Godišnje izvješće za 2021., Poglavlje 10. „Mehanizam za oporavak i otpornost”, Preporuka 1.

postaviti u tradicionalnim naseljima (kao što su arheološki lokaliteti i lokaliteti kulturne baštine). Komisija smatra da se tržište električnih vozila u Grčkoj može organizirati bez tog elementa te da je stoga ispravna ocjena o zadovoljavajućem dostizanju te ključne etape.

U drugom primjeru iz [odlomka 11.23. okvira 11.1.](#) (ključna etapa 142. za Rumunjsku) Europski revizorski sud zahtjeve također drukčije pravno tumači od Komisije i država članica. Europski revizorski sud smatra da radna skupina nije bila operativna jer je u trenutku isplate bilo zaposleno samo 11 od 17 osoba, a u opisu radnog mjesta četiri osoba nije bilo potrebno radno iskustvo ni obrazovanje u području koje Europski revizorski sud smatra da je uvjet. Komisija⁷ se ne slaže s pristupom da je za ključnu etapu potrebna operativna radna skupina i ne smatra da je za dostizanje tog cilja potrebna potpunost svih radnih mjesta.

Prihvatljivost mjera

Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost sadržava niz posebnih uvjeta prihvatljivosti koje treba poštovati tijekom ocjenjivanja planova za oporavak i otpornost. Jedan od tih uvjeta prihvatljivosti je da su mjere morale započeti od 1. veljače 2020.⁸ U kontekstu pandemije bolesti COVID-19 suzakonodavci su predvidjeli tu „**klausulu o retroaktivnosti**” kako bi se državama članicama omogućilo da odmah poduzmu mjere za borbu protiv pandemije, izgradnju otpornosti i oporavak Europe, čak i prije nego je sama Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost stupila na snagu. Kao potpuno zaseban uvjet, Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost propisano je da Mehanizam, osim u propisno opravdanim slučajevima, ne smije zamijeniti **stalne nacionalne proračunske rashode**. Neovisno o trenutku nastanka troškova, tom se klauzulom predviđa da se Mehanizam za oporavak i otpornost ne može koristiti za pokrivanje redovitih godišnjih ili mjesečnih troškova, koje bi država članica imala i bez Mehanizma za oporavak i otpornost. Treći zasebni uvjet prihvatljivosti je **koncept „dodatnosti” specifičan za Mehanizam za oporavak i otpornost utvrđen u članku 9. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost**: „Potpora u okviru Mehanizma pruža se dodatno uz potporu u okviru drugih programa i instrumenata Unije. Reforme i projekti ulaganja mogu dobiti potporu iz drugih programa i instrumenata Unije pod uvjetom da takva potpora ne pokriva iste troškove⁹.” Tom se klauzulom onemogućuje dvostruko financiranje iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a. Međutim, ta klauzula ne utječe na nacionalno financiranje: doprinos iz Mehanizma za oporavak i otpornost u trenutku plaćanja *postaje* nacionalno financiranje. Stoga ne može doći do „dvostrukog financiranja” iz Mehanizma za oporavak i otpornost i nacionalnih fondova na razini država članica. Dodatnost u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost stoga se odnosi samo na dodatnost između Mehanizma za oporavak i otpornost i drugih fondova EU-a.

Komisija i Europski revizorski sud različito tumače te klauzule i njihov trenutak ocjenjivanja, što neizbježno dovodi do različitih zaključaka. U primjeru iz [odlomka 11.26. okvira 11.2.](#), Europski revizorski sud napominje da je Španjolska prethodno poduzimala takvu *vrstu* aktivnosti koja se mjeri ciljnom vrijednošću. Europski revizorski sud stoga uzimajući u obzir samo određenu ciljnu vrijednost,

⁷ Preliminarna ocjena Europske komisije o prvom zahtjevu za plaćanje koji je podnijela Rumunjska, 14. rujna 2022.

⁸ Članak 17. stavak 2. Uredbe (EU) 2021/241: „Mjere započete od 1. veljače 2020. nadalje prihvatljive su pod uvjetom da su u skladu sa zahtjevima utvrđenima u ovoj Uredbi.”

⁹ Kako se navodi i u članku 5. stavku 1. Uredbe (EU) 2021/241: „Osim u propisno opravdanim slučajevima, potpora iz Mehanizma ne smije zamjenjivati stalne nacionalne proračunske rashode te se njome mora poštovati načelo dodatnosti financiranja od strane Unije iz članka 9.”

a ne osnovanost temeljne mjere zaključuje da je mjera uključena u plan za oporavak i otpornost „nastavak stalne aktivnosti” i proglašava je neprihvatljivom jer zamjenjuje stalne nacionalne proračunske rashode, među ostalim unatoč činjenici da država članica nije prijavila troškove za mjeru koji se pokrivaju planom za oporavak i otpornost. Europski revizorski sud na temelju tog pristupa u nekoliko slučajeva proglašava mjere (ili njihove dijelove) neprihvatljivima. Komisija prima na znanje to stajalište, ali podsjeća da ono nema uporište u Uredbi o Mehanizmu za oporavak i otpornost. Prije Mehanizma za oporavak i otpornost države članice poduzimale su standardne i stalne mjere čije je pojačanje ili poboljšanje kasnije uključeno u planove za oporavak i otpornost. Komisija nadalje podsjeća da se Uredbom izričito predviđa da se ti stalni nacionalni proračunski rashodi mogu uključiti u planove za oporavak i otpornost ako je to propisno opravdano. Osim toga, budući da se okolnosti mijenjaju, posebno u kontekstu ozbiljnih gospodarskih i socijalnih poremećaja uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19, moguće je i da su se postojeće mjere prestale provoditi, a da nisu uključene u plan za oporavak i otpornost.

Naposljetku, Komisija podsjeća da, nakon ocjene prihvatljivosti mjera tijekom ocjenjivanja planova za oporavak i otpornost, Vijeće provedbenom odlukom odlučuje je li mjera prihvatljiva. U fazi isplate Komisija ne može poništiti odluku Vijeća i odlučiti da određenu mjeru ne bi trebalo isplatiti u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost. U tom pogledu, ako su u zadovoljavajućoj mjeri dostignute ključne etape i ciljne vrijednosti iz provedbene odluke Vijeća, dotična Komisijina isplata ne može biti zahvaćena pogreškom.

Dvostruko financiranje

Mehanizam za oporavak i otpornost instrument je koji se temelji na rezultatima, što znači da se plaćanje ne izvršava na temelju troškova, nego na temelju postignutih rezultata, koji se mjere ključnim etapama i ciljnim vrijednostima. U okviru Mehanizma za oporavak i otpornost „troškovi” se uzimaju u obzir jedino kada država članica prvi put dostavi svoj plan za oporavak i otpornost. Ta „procjena troškova” služi za utvrđivanje ukupnog iznosa financijskih sredstava koji će se dodijeliti toj državi članici. Kako bi se osiguralo učinkovito i komplementarno izvršenje sredstava Unije, Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost izričito se predviđa da se ulaganja i reforme mogu poduprijeti sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost i drugim sredstvima Unije „pod uvjetom da takva potpora ne pokriva iste troškove”. Komisija je tu odredbu uzela u obzir pri ocjenjivanju planova za oporavak i otpornost te konkretnih ulaganja i reformi koje su predložile države članice. Konkretno, pri podnošenju procjena troškova za mjere u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost države članice prijavile su „procijenjene troškove za koje se traži financiranje iz Mehanizma za oporavak i otpornost” te „financiranje iz drugih izvora” (uključujući financiranje „iz drugih programa EU-a”), za koje nisu zatražena sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost. To je Komisiji omogućilo da sustavno osigurava da se sredstvima iz Mehanizma za oporavak i otpornost ne pokrivaju troškovi ulaganja ili reformi za koje se već isplaćuje potpora iz drugih instrumenata Unije.

Mehanizam za oporavak i otpornost instrument je koji se temelji na rezultatima i u okviru kojeg se plaćanja izvršavaju isključivo nakon zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti (članak 24. stavak 1. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost). Komisija želi pojasniti da je, u skladu s člankom 5., „načelo nekršenja dvostrukog financiranja” horizontalno načelo koje treba poštovati pri provedbi mehanizma. Stvarni slučajevi dvostrukog financiranja mogu dovesti do „teškog kršenja obveze” prema sporazumu o financiranju u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost, pri čemu se Uredbom Komisiji u takvim okolnostima daje pravo na smanjenje i povrat sredstava (članak 22. stavak 5. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost). Stoga Komisija smatra da „načelo nekršenja dvostrukog financiranja” nije uvjet za isplatu sredstava iz Mehanizma za oporavak i

otpornost, kako je navedeno u [odlomku 11.11.](#) izvješća Europskog revizorskog suda, koji bi utjecao na pravilnost plaćanja ([odlomak 11.19.](#)). To razdvajanje zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti od rješenja za izbjegavanje dvostrukog financiranja nije samo zahtjev iz Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, već je svojstveno ključnim etapama i ciljnim vrijednostima. Komisija se u potpunosti slaže s izjavom Europskog revizorskog suda da se „isti rezultat u biti ne može dva puta financirati iz proračuna EU-a, bilo da je riječ o financijskom instrumentu koji se temelji ili ne temelji na troškovima”. Međutim, Komisija podsjeća da se Mehanizmom za oporavak i otpornost ne „financiraju” ključne etape ni ciljne vrijednosti, koje su „sredstva za mjerenje napretka prema ostvarenju reforme ili ulaganja” (članak 2. stavak 4. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost), a ne mjere koje se mogu financirati same po sebi. Činjenica da se neki element spominje (ili zahtijeva) kao dio ključne etape ili ciljne vrijednosti, kao što je stupanje na snagu zakona ili porezne istrage koje provode nadležna tijela, ne može se ni na koji pravni ni praktični način tumačiti tako da se „financira” iz Mehanizma za oporavak i otpornost. Kako je prethodno navedeno, financiranje iz Mehanizma za oporavak i otpornost određuje se na temelju procijenjenih troškova.

Kad je riječ o slovačkoj reformi za pripremu projekata ulaganja u promet, Europski revizorski sud prepoznaje da u plan za oporavak i otpornost koji je podnijela ta država članica nisu uključeni troškovi. Unatoč tome, Europski revizorski sud zaključio je da je došlo do dvostrukog financiranja jer je za tu ključnu etapu dostavljeno posebno izvješće izrađeno uz potporu drugog fonda Unije ([odlomak 11.30.](#)). Komisija smatra da ne postoje dokazi o dvostrukom financiranju tog izvješća i ističe da je taj pristup Europskog revizorskog suda ovom predmetu u suprotnosti s tekstom Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost kojom se predviđa da se određena mjeru može poduprijeti iz više instrumenata Unije pod uvjetom da se njima ne pokrivaju isti troškovi. U pravilu, ako je država članica navela da će se određena reforma ili ulaganje u potpunosti financirati bez doprinosa iz Mehanizma za oporavak i otpornost, ne može postojati „dvostruko financiranje”, čak i ako se njihova provedba djelomično ili u cijelosti financira iz drugog fonda jer se iz Mehanizma za oporavak i otpornost nisu pokrili nikakvi troškovi. Osim pravnih razmatranja, to bi značilo da ne bi Mehanizam za oporavak i otpornost i drugi instrumenti Unije ne bi mogli biti komplementarni, kako je dopušteno Uredbom¹⁰, te bi se time smanjio učinak proračunskih rashoda Unije, što bi Komisija smatrala vrijednim žaljenja. Činjenica da plan za oporavak i otpornost može uključivati ciljne vrijednosti ili ključne etape povezane s mjerama koje nemaju troškova ne znači da se Mehanizmom pokrivaju troškovi povezani s tim mjerama.

Poništenje mjere

Budući da države članice nastavljaju s provedbom svojih planova za oporavak i otpornost, važno je da ne ponište ključne etape i ciljne vrijednosti koje su u zadovoljavajućoj mjeri već dostignule. Komisija se slaže s Europskim revizorskim sudom da je važno pružiti jasne smjernice te izrađuje interne smjernice i postupke za slučaj kada država članica poništi ključnu etapu ili ciljnu vrijednost za koju je plaćanje već izvršeno (npr. ukidanjem reforme).

Komisija smatra da bi njezin svaki pristup u slučaju mogućeg poništenja ključne etape ili ciljne vrijednosti koja je u zadovoljavajućoj mjeri dostignuta i povezanih plaćanja koja su izvršena trebao biti ugrađen u pravne zahtjeve koji proizlaze iz Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost. To uključuje i slučajeve u kojima „dotična država članica nije preokrenula mjere povezane s prethodnim zadovoljavajućim dostignutim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima” (članak 24. stavak 3.). Ako dotična država članica ne poništi ključnu etapu ili ciljnu vrijednost (npr. ako prirodna katastrofa uništi

¹⁰ Komplementarnost je izričito propisana u člancima 9. i 28. Uredbe (EU) 2021/241.

izvršeno ulaganje), Komisija smatra da nije došlo do „poništenja” u smislu Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

Kad je riječ o konkretnom slučaju iz [odlomka 11.33. okvira 11.3.](#) (ciljna vrijednost M1C1 – 54 za Italiju), koji se odnosi na ciljnu vrijednost za broj „dovršenih postupaka zapošljavanja” za stručnjake, Europski revizorski sud potvrđuje Komisijinu ocjenu da je ciljna vrijednost ispunjena u okviru prvog zahtjeva za plaćanje. Međutim, Europski revizorski sud obavijestio je Komisiju da smatra da se provedbenom odlukom Vijeća „izričito zahtijeva zapošljavanje stručnjaka koji će djelovati tijekom trogodišnjeg razdoblja” i, s obzirom na to da nije zaposleno 1 000 stručnjaka, zaključuje da je ciljna vrijednost poništena u trenutku druge isplate Italiji. Komisija smatra da se ta ciljna vrijednost odnosila na postupke zapošljavanja, a ne na stalan broj zaposlenih, te da, čak i sa stajališta Revizorskog suda da je predviđen konkretan broj zaposlenih, država članica ne može spriječiti određene promjene broja zaposlenih, na primjer u slučajevima kad pojedini stručnjaci mijenjaju radna mjesta. Komisija stoga ne smatra da je država članica „poništila” tu ciljnu vrijednost zbog privremenog smanjenja broja zaposlenih. Konkretno, država članica odmah je poduzela mjere kako bi zapošljavanjem novog osoblja zamijenila zaposlenike koji su otišli, što je Europski revizorski sud prepoznao. Općenito bi se premašio okvir zakonodavstva kad bi događaji izvan kontrole države članice doveli do poništenja, čak i ako je država članica odmah poduzela mjere za rješavanje situacije.

Ostala pitanja

Komisija podsjeća da su kvaliteta i potpunost izjave o upravljanju u nadležnosti država članica. Istodobno priznaje da nisu sve države članice uključile zadržke u svoje izjave o upravljanju ([odlomak 11.35.](#)) kada su zabilježena mala kašnjenja u zadovoljavajućem dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ili kada su dokazi podneseni tek nakon podnošenja zahtjeva za plaćanje. Komisija će u takvim slučajevima poduzeti daljnje mjere i slaže se s Europskim revizorskim sudom da to nije utjecalo na dostizanje predmetnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

2. Procjena odabranih sustava praćenja i kontrole koju je proveo Europski revizorski sud

Ex ante ocjenjivanje Komisije

Komisija podsjeća da je tijekom ocjenjivanja planova za oporavak i otpornost, kako se zahtijeva Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost, provjerila prihvatljivost svih mjera (ulaganja i reformi) uključenih u planove. U skladu s Uredbom, to ocjenjivanje prihvatljivosti svake mjere provodi se tijekom odobrenja plana za oporavak i otpornost jer svako ulaganje ili reforma mogu imati više ključnih etapa i ciljnih vrijednosti kojima se prati njihova provedba. Europski revizorski sud žali da Komisijinim *ex ante* provjerama nisu otkrivene neprihvatljive mjere ([odlomci 11.38. i 11.39.](#)). Komisija podsjeća na tvrdnje u odjeljku 1., a posebno na to da mjere utvrđuje Vijeće nakon ocjenjivanja prihvatljivosti pri prvotnom podnošenju planova za oporavak i otpornost. Stoga se Komisija ne slaže sa stajalištem Europskog revizorskog suda jer bi takvim ocjenjivanjem dovela u pitanje provedbenu odluku Vijeća. Isto tako, ocjenjivanje prihvatljivosti svake mjere pri ocjeni svake ključne etape i ciljne vrijednosti nije pravno osnovano ni potrebno. Ponavljanje ocjenjivanja u svakom slučaju dovelo bi i do neučinkovitog korištenja resursa.

Europski revizorski sud usto žali da Komisija tijekom svojeg *ex ante* ocjenjivanja nije otkrila poništenje koje je utvrdio Europski revizorski sud. Komisija podsjeća na svoje prethodno objašnjenje i ne slaže se da je došlo do poništenja.

Komisijine ex post revizije

Komisija pozdravlja činjenicu da je Europski revizorski sud priznao da je ona općenito djelotvorno provela svoj plan *ex post* revizija.

Kad je riječ o Komisijinim *ex post* revizijama ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za koje je Europski revizorski sud zaključio da „nisu bile dostignute u zadovoljavajućoj mjeri”, Sud smatra da je Komisija trebala utvrditi iste probleme. Komisija u reviziji uzima u obzir razne pravne osnove, tkao što su provedbena odluka Vijeća kojom se odobravaju planovi i svoje odluke kojima se odobravaju plaćanja. Komisija se ne slaže sa stajalištem Europskog revizorskog suda da te ključne etape i ciljne vrijednosti nisu u zadovoljavajućoj mjeri dostignute u vrijeme početnog ocjenjivanja i stoga ne smatra da su ti problemi trebali biti otkriveni u *ex post* revizijama ili da bi trebali predstavljati nedostatak u njezinim *ex post* provjerama.

Kad je riječ o praćenju poništenja putem *ex post* revizija, Komisija u praksi provodi provjere na temelju rizika kako bi utvrdila jesu li nakon plaćanja poništene revidirane ciljne vrijednosti za koje je prethodno ocijenjeno da su dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Međutim, Komisija priznaje da taj postupak nije kodificiran u njezinim postupcima *ex post* revizije. Komisija napominje i da Europski revizorski sud smatra da bi se *ex post* revizijama ključnih etapa i ciljnih vrijednosti trebali provjeriti uvjeti prihvatljivosti povezani s temeljnim mjerama. U skladu s prethodno navedenim (vidjeti odjeljak *Prihvatljivost mjera*) Komisija ne može prihvatiti tu tvrdnju.

Uspostava i funkcioniranje sustava država članica

U članku 19. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost izričito je predviđena *ex ante* ocjena planova za oporavak i otpornost, uključujući sustave praćenja i kontrole. U kontekstu ocjene plana za oporavak i otpornost države članice obvezale su se, prema potrebi, poduzeti dodatne mjere te su uvele posebne „ključne etape revizije i kontrole” kako bi sustavi bili posve primjereni za zaštitu financijskih interesa Unije. Logično je da ti sustavi u praksi slijede svoj prvotni koncept i ocjenu. Sama Uredba o Mehanizmu za oporavak i otpornost pravna je osnova isključivo za uvođenje tih ključnih etapa¹¹. Europski revizorski sud smatra da uvođenje ključnih etapa kontrole predstavlja „rizik u vezi s pravilnošću plaćanja iz RRF-a i sa zaštitom financijskih interesa EU-a” (odlomak 11.49.). Komisija napominje da je isto pitanje već istaknuto u tematskom izvješću Europskog revizorskog suda 07/2023, na koje je Komisija dostavila odgovarajuće pisane odgovore¹². Komisija nadalje podsjeća da *ex ante* ocjena i odredbe o retroaktivnosti u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost znače da se sustavi kontrole ne mogu u potpunosti uspostaviti na početku provedbe planova.

Svaka takva ključna etapa mora biti svojstvena državi članici i njezinom sustavu kontrole. Komisija se stoga ne slaže s izjavom Europskog revizorskog suda da „ne postoji opravdanje” za razlike u tim ključnim etapama (odlomak 11.50.). Komisija nadalje podsjeća da je njezina ocjena planova za

¹¹ Članak 20. stavak 5. točka (e) Uredbe (EU) 2021/241.

¹² Odgovori na tematsko izvješće 07/2023 dostupni su na internetskim stranicama Europskog revizorskog suda, dio II. odjeljak 1.: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECARepplies/COM-Replies-SR-2023-07/COM-Replies-SR-23-07_HR.pdf

oporavak i otpornost, uključujući uvođenje tih ključnih etapa, opsežno obuhvaćena prethodnim izvješćima Europskog revizorskog suda, na primjer u tematskom izvješću 21/2022 („Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost”), te da je Europski revizorski sud utvrdio da je „Komisija djelotvorno upravljala procesom ocjenjivanja”¹³.

Komisija prima na znanje da Europski revizorski sud nije utvrdio probleme u zadovoljavajućem dostizanju ključnih etapa revizije i kontrole koje su ocijenjene 2022. Komisija to pozdravlja i smatra da su te ključne etape važni koraci u provedbi sustava kontrole Mehanizma za oporavak i otpornost.

Nije neuobičajeno pronaći razlike između prvotnog koncepta i primjene sustava u praksi. U tu svrhu i kako bi potvrdila provedbu odgovarajućih sustava, Komisija revidira sustave svake države članice i provodi dodatne revizije na temelju rizika kako bi provjerila ispunjava li sustav regulatorne zahtjeve. Do kraja 2022. Komisija je provela 16 revizija sustava kojima su obuhvaćena 64 ministarstva i agencije. Prema potrebi, izdane su preporuke za poboljšanje, a Komisija aktivno prati učinkovitu provedbu tih preporuka.

Kad je riječ o francuskom sustavu prikupljanja podataka (odjeljak 11.53.), Komisija napominje da su francuska nadležna tijela poduzela mjere za poboljšanje nedostataka koje su utvrdili nacionalni i Komisijini revizori. Napominje i da Europski revizorski sud nije primio sve informacije zatražene na temelju svojih zahtjeva za informacije upućenih francuskim tijelima.

3. Godišnja izvješća o radu i godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti

Komisija je odgovorila na probleme koje su istaknuli Europski revizorski sud¹⁴ i Europski parlament¹⁵ (a) usklađivanjem teksta izjave o jamstvu glavnog direktora GU-a ECFIN s tekstom izjave o jamstvu svih ostalih glavnih direktora u Komisiji i (b) navođenjem dodatnih pojedinosti u godišnjem izvješću o radu GU-a ECFIN koje se odnosi na rad Komisije, posebno na rad u vezi sa zaštitom financijskih interesa Unije. U godišnjem izvješću o radu GU-a ECFIN detaljno se opisuje rad Komisijinih revizora, među ostalim revizija tijela koja su zajednička za Mehanizam za oporavak i otpornost te za fondove kohezijske politike, kao i način na koji je Komisija uzela u obzir revizijski rad nacionalnih revizijskih tijela. U tom pogledu, kao što je to slučaj sa svim izjavama o jamstvu svakog glavnog direktora Komisije, izjavu o jamstvu glavnog direktora GU-a ECFIN treba čitati zajedno s cjelokupnim godišnjim izvješćem o radu. Zbog toga se izjava o jamstvu objavljuje u okviru godišnjeg izvješća o radu.

Iako Europski revizorski sud skreće pozornost na određene elemente izjave o jamstvu koji izravno proizlaze iz Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, u godišnjem izvješću o radu jasno se i sveobuhvatno opisuje Komisijin rad na dobivanju razumnog jamstva da su sustavi kontrolne država članica u skladu s njihovim obvezama, među ostalim u području državnih potpora i javne nabave.

U godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti za Mehanizam za oporavak i otpornost Komisija primjenjuje razinu rizika koju je GU ECFIN objavio u svojem godišnjem izvješću o radu, čija se kvaliteta

¹³ Odlomak 113. tematskog izvješća 21/2022.

¹⁴ Tematsko izvješće 07/2023 Europskog revizorskog suda o strukturi Komisijina sustava kontrole za Mehanizam za oporavak i otpornost” doneseno 8. ožujka 2023.

¹⁵ Rezolucija Europskog parlamenta od 10. svibnja 2023. s primjedbama koje su sastavni dio odluka o razrješnici za izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2021.

pažljivo i strukturirano provjerava. Na temelju obavljenog rada Komisija smatra da je niska razina rizika prikazana u godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti za Mehanizam za oporavak i otpornost reprezentativna. Ta se procjena temelji na metodologiji na kojoj Komisija, kao upravitelju proračuna Unije, može utvrditi i razlikovati područja visokog, srednjeg i niskog rizika te usmjeriti svoj rad na ublažavanje rizika.

4. Zaključci i značajnost pogrešaka

Komisija prima na znanje da Europski revizorski sud ne navodi stopu pogreške, već smatra da je „minimalni financijski učinak” njegovih nalaza blizu njegova praga značajnosti od dva posto. Komisija nadalje prima na znanje da je Europski revizorski sud revidirao 281 od 311 ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, koje su odabrane na temelju rizika (odlomak 8. Priloga 11.1.). Komisija pozdravlja činjenicu da Europski revizorski sud pri procjeni financijskog učinka primjenjuje metodologiju Komisije za utvrđivanje suspenzije plaćanja¹⁶ te da je o kvantifikaciji raspravljao s Komisijom. Međutim, Komisija se u nekim aspektima ne slaže s načinom na koji je Europski revizorski sud primijenio Komisijinu metodologiju da bi utvrdio financijski učinak. Komisija i dalje smatra da su ključne etape i ciljne vrijednosti ispravno ocijenjene zadovoljavajuće dostignutima, a da je morala primijeniti tu metodologiju u dotičnim slučajevima, potvrdila bi zaključak dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja u godišnjem izvješću o radu GU-a ECFIN da su isplate bespovratne potpore u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost u 2022. bile izložene niskoj razini rizika.

Osim što se ne slaže s nalazima koji se, kako je već navedeno u prethodnim odjeljcima, uglavnom temelje na razlikama u tumačenju ili prosudbi, Komisija napominje:

Kad je riječ o nalazima prema kojima ključne etape i ciljne vrijednosti „nisu dostignute” te su „poništene”, Komisija razumije da Europski revizorski sud ne primjenjuje metodologiju na isti način na koji bi je ona primijenila. Konkretno, u skladu s diskrecijskim pravom koje je Uredbom o Mehanizmu za oporavak i otpornost predviđeno za Komisijinu ocjenu zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, metodologijom se predviđa diskrecijsko pravo Komisije da primijeni koeficijente povećanja i smanjenja te prilagodbe naviše i naniže. Te se prilagodbe primjenjuju, na primjer, kako bi se uzelo u obzir da je reforma manje važna i/ili da je država članica ostvarila znatan napredak prema postizanju općeg cilja reforme. Ovisno o primjeni koeficijenata i prilagodbi, za iste nalaze mogu postojati različite procjene financijskog učinka.

Kad je riječ o nalazima neprihvatljivih mjera, Komisija smatra da bi te „neprihvatljive mjere”, ako se stvarno potvrde, trebalo ispraviti uklanjanjem tih mjera iz provedbenih odluka Vijeća. Budući da sve mjere obuhvaćene tom vrstom nalaza ne uključuju nikakve troškove za Mehanizam za oporavak i otpornost, financijski učinak iznosio bi 0 EUR.

Kad je riječ o nalazu o „dvostrukom financiranju”, Komisija tvrdi da se Mehanizmom za oporavak i otpornost ne financiraju ključne etape ni ciljne vrijednosti, koje su „sredstva za mjerenje napretka prema ostvarenju reforme ili ulaganja” (članak 2. stavak 4. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost), a ne mjere koje se mogu financirati same po sebi. Komisija stoga ne smatra da mjera koje nema troškova može na bilo koji način podrazumijevati „dvostruko financiranje” iz Mehanizma za

¹⁶ COM(2023) 99 final, PRILOG II. – Metoda Komisije za određivanje suspenzije plaćanja na temelju Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost.

oporavak i otpornost i drugog fonda Unije. Financijski učinak dvostrukog financiranja podrazumijevao bi ispravak dvostruko isplaćenih sredstava pa bi iznosio 0 EUR.

Ukratko, prema mišljenju Komisije u svakom se slučaju može smatrati da na razinu značajnosti utječu samo prva dva nalaza (ključne etape ili ciljne vrijednosti nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri ili su poništene). Nadalje, Komisija smatra da bi, čak i da se prihvate temeljni nalazi, učinak bio znatno ispod razine značajnosti.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Preporuka 11.1. Potrebno je poboljšati preliminarne procjene i *ex post* revizije

Komisija bi trebala:

- a) svojim preliminarним procjenama i *ex post* revizijama obuhvatiti pitanje poštivanja razdoblja prihvatljivosti i načelo nezamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda;**
- b) revidirati svoje postupke *ex post* revizije kako bi oni uključivali provjere kojima se utvrđuje jesu li nakon plaćanja poništene revidirane ciljne vrijednosti za koje je prethodno ocijenjeno da su dostignute.**

(Ciljni rok provedbe: odmah)

Komisija **djelomično prihvaća** ovu preporuku za buduće podneske zahtjeva za plaćanje.

Komisija prvo podsjeća da se, u skladu s člankom 24. Uredbe o Mehanizmu za oporavak i otpornost, zakonitost i pravilnost plaćanja u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost temelje isključivo na zadovoljavajućem dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Preporuka za „proširenje” područja primjene izvan tog konteksta nadilazi ono što je propisano pravnom osnovom.

Komisija **prihvaća** preporuku da u svojem *ex ante* radu provjeri jesu li dokazi za dostizanje ključne etape ili ciljne vrijednosti dostavljeni izvan razdoblja prihvatljivosti. Komisija smatra da u svojoj *ex post* reviziji već provjerava je li država članica dokaze dostavila izvan razdoblja prihvatljivosti.

Komisija **prihvaća** i preporuku da preispita svoje postupke *ex post* revizije kako bi oni uključivali provjere kojima se utvrđuje jesu li revidirane ciljne vrijednosti za koje je prethodno ocijenjeno da su dostignute poništene nakon plaćanja.

Međutim, Komisija **ne prihvaća** preporuku da se u kontekstu rada na zakonitosti i pravilnosti *plaćanja* ponovno ocijene zahtjevi koji se u skladu s Uredbom primjenjuju na početnu ocjenu plana za oporavak i otpornost. Konkretno, Komisija ne može pravno osnovano ponovno ocijeniti prihvatljivost mjera iz plana za oporavak i otpornost koje je Vijeće utvrdilo u svojim provedbenim odlukama i koje smatra prihvatljivima te se stoga ne može očekivati da provede to ocjenjivanje. Prema tome, ne prihvaća preporuku da se sa svakom *ex ante* i *ex post* isplatom ponovno ispita je li ispunjeno načelo nezamjenjivanja stalnih nacionalnih proračunskih rashoda.

Preporuka 11.2. – Potrebno je provjeriti jesu li sve ključne etape i ciljne vrijednosti jasno definirane pri reviziji planova

Na temelju iskustva stečenog tijekom provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost, treba provjeriti jesu li u revidiranim planovima jasno definirane sve ključne etape i ciljne vrijednosti te jesu li svi ključni elementi mjere obuhvaćeni ključnim etapama i ciljnim vrijednostima.

(Ciljni rok provedbe: odmah)

Komisija **prihvaća** ovu preporuku za predstojeće revizije planova za oporavak i otpornost.

Komisija ističe da je za podnošenje prijedloga za izmjenu elemenata provedbene odluke Vijeća potrebno pravno opravdanje za te izmjene. Stoga Komisija prihvaća preispitati definicije opisa mjera te zahtjeve o ključnim etapama i ciljnim vrijednostima za nove mjere i, prema potrebi, za postojeće mjere za koje je država članica dostavila izmijenjeni ili revidirani plan i za koje pravna osnova opravdava izmjene mjera u okviru posebne revizije plana za oporavak i otpornost.

**Godišnje izvješće o aktivnostima koje
se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog
razvojnog fonda za financijsku
godinu 2022.**

Sadržaj

Stranica

**Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 9.,
10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku
godinu 2022.** **471**

Odgovori Europske komisije **508**

Sadržaj

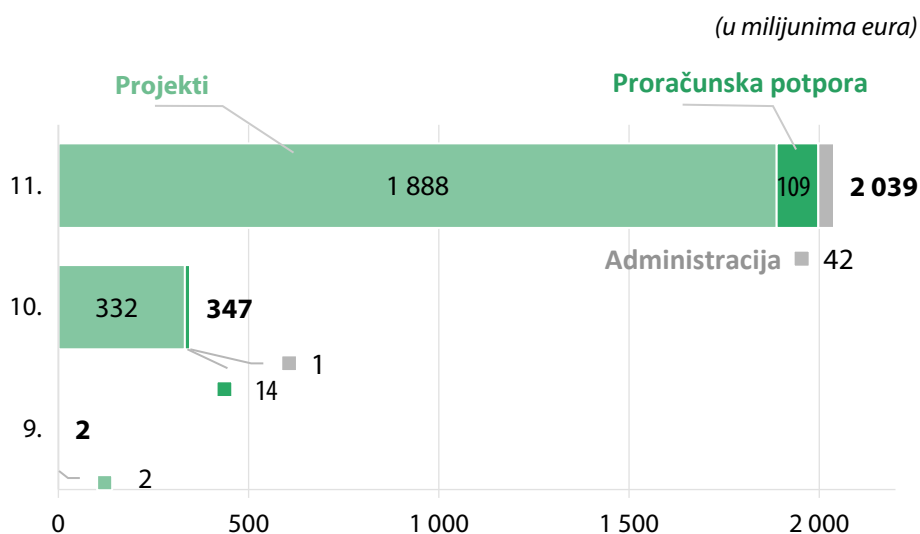
	Odlomak
Uvod	01 – 07.
Kratak opis ERF-ova	02. – 07.
Financijsko izvršenje 9., 10. i 11. ERF-a	08. – 11.
Izjava o jamstvu u pogledu ERF-ova	I. – 38.
<i>Izjava o jamstvu u pogledu 9., 10. i 11. ERF-a koju Sud podnosi Europskom parlamentu i Vijeću</i>	I. – XXI.
Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu	12. – 38.
Opseg revizije i revizijski pristup	12. – 16.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	17. – 19.
Pravilnost transakcija	20. – 38.
Zaključak i preporuke	39. – 44.
Zaključak	39. – 40.
Preporuke	41. – 44.
Procjena pokazatelja uspješnosti projekata tijekom revizijskih posjeta koje je obavio Sud	45. – 46.
Prilozi	
Prilog I – Plaćanja iz ERF-ova 2022. po glavnim regijama	
Prilog II – Stanje provedbe akcijskih planova	
Prilog III – Praćenje provedbe preporuka	

Uvod

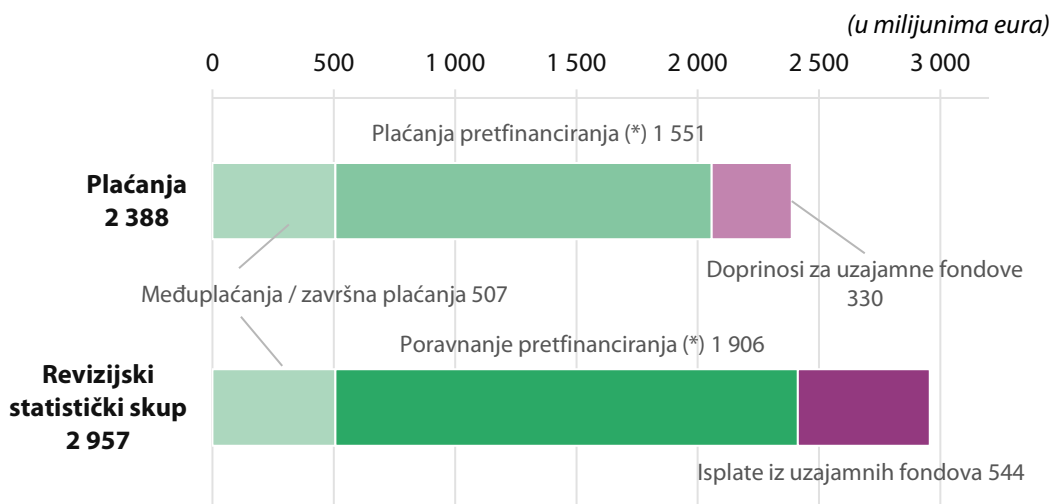
01. U ovom godišnjem izvješću iznose se nalazi Suda za 9., 10. i 11.¹ europski razvojni fond (ERF). Na [slici 1.](#) prikazan je pregled aktivnosti i potrošnje sredstava u tom području za 2022.

Slika 1. – Europski razvojni fondovi: financijski pregled za 2022.

Plaćanja iz ERF-ova po proračunskim linijama i vrstama



Plaćanja iz ERF-ova i revizijski statistički skup



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak **18. Priloga 1.1.**).

Izvor: Sud, na temelju računovodstvene dokumentacije 9., 10. i 11. ERF-a za 2022.

Kratak opis ERF-ova

02. Europski razvojni fondovi, koji su uvedeni 1959., bili su do kraja 2020. glavni instrumenti izvan općeg proračuna Europske unije (EU), kojima je EU financirao razvojnu suradnju s afričkim (supsaharskim), karipskim i pacifičkim zemljama (AKP), kao i *prekomorskim zemljama i područjima (PZP)*. 11. ERF² obuhvaća višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje 2014. – 2020. Okvir kojim su bili uređeni odnosi EU-a sa zemljama AKP-a i PZP-ovima bio je *sporazum o partnerstvu* potpisan 23. lipnja 2000. u Cotonouu („*Sporazum iz Cotonoua*“) na razdoblje od 20 godina. Primjena odredbi tog sporazuma produžena je, trenutačno do 30. lipnja 2023. Glavni je cilj ERF-ova bio smanjiti i, u konačnici, iskorijeniti siromaštvo, u skladu s glavnim ciljem razvojne suradnje utvrđenim u članku 208. [Ugovora o funkcioniranju Europske unije](#) (UFEU).

03. Kad je riječ o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027., razvojna suradnja sa zemljama i regijama AKP-a obuhvaćena je *Instrumentom za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa („NDICI – Globalna Europa“)*, a suradnja s PZP-ovima uključena je u [Odluku o prekomorskom pridruživanju, uključujući Grenland](#). Međutim, 9., 10. i 11. ERF sami po sebi nisu uključeni u opći proračun EU-a te će se do njihova zaključenja i dalje upotrebljavati i o njima će se izvješćivati zasebno.

04. Komisija je 2019. zaključila preostale neizvršene *transakcije* za projekte u okviru 8. ERF-a. Sva salda i *opozvana sredstva* prenesena su u 9. ERF. Komisija je 2021. najavila financijsko i operativno zaključenje 8. ERF-a, zaključivši sve ugovore i financijske odluke u njegovoj računovodstvenoj dokumentaciji.

05. ERF-ovi imaju nekoliko posebnih obilježja:

- (a) financiraju se izravno doprinosima država članica na temelju kvota, odnosno „ključeva raspodjele“, koje su vlade država članica i Vijeće Europske unije utvrdili u naknadnim internim sporazumima sklopljenima između predstavnika država članica EU-a koji su se sastali u okviru Vijeća;
- (b) pod upravljanjem su Komisije, izvan okvira općeg proračuna EU-a, i Europske investicijske banke (EIB);

¹ Financijska uredba koja se primjenjuje na 11. ERF.

² *Ibid.*

- (c) zbog međuvladine naravi ERF-ova uloga Europskog parlamenta u njihovu funkcioniranju u većoj je mjeri ograničena od one u instrumentima razvojne suradnje koji se financiraju iz općeg proračuna EU-a. Drugim riječima, Europski parlament ne sudjeluje u utvrđivanju i raspodjeli sredstava ERF-ova. Međutim, Europski parlament tijelo je nadležno za davanje *razrješnice*, osim za investicijski instrument kojim upravlja EIB i koji stoga nije obuhvaćen opsegom revizije koju provodi Sud³. Trostranim sporazumom sklopljenim 2012. između EIB-a, Komisije i Suda (članak 134. [Uredbe \(EZ\) br. 215/2008](#) o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 10. europski razvojni fond) utvrđena su pravila prema kojima Sud provodi reviziju tih operacija;
- (d) na ERF-ove se ne primjenjuje načelo *jedne godine*: sporazumi o ERF-ovima obično su se sklapali na *obvezujuće* razdoblje od pet do sedam godina, a plaćanja se mogu obavljati i tijekom znatno duljeg razdoblja.

06. ERF-ovima gotovo u potpunosti upravlja Komisijina Glavna uprava za međunarodna partnerstva (GU INTPA). Malim dijelom (5 %) plaćanja ERF-ova za 2022. upravljala je Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO).

07. Rashodi obuhvaćeni ovim izvješćem ostvaruju se u 78 zemalja (vidjeti [Prilog I.](#)) primjenom niza metoda kao što su ugovori o izvođenju radova, nabavi robe i pružanju usluga, *bespovratna sredstva*, *proračunska potpora*, *procjene programa* te sporazumi o doprinosima i *sporazumi o delegiranju* sklopljeni sa subjektima koji su *ocijenjeni na temelju stupova* (npr. međunarodnim organizacijama).

³ Članak 38., članci od 42. do 44. i članak 52. [Uredbe \(EU\) 2018/1877](#) o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond.

Financijsko izvršenje 9., 10. i 11. ERF-a

08. Proračun 9. ERF-a (2000. – 2007.) iznosio je 13,8 milijardi eura, dok je proračun 10. ERF-a (2008. – 2013.) iznosio 22,7 milijardi eura.

09. Unutarnji sporazum o uspostavi 11. ERF-a (2015. – 2020.) stupio je na snagu 1. ožujka 2015. U razdoblju 2013. – 2015. financijska sredstva rezervirala su se s pomoću prijelaznog instrumenta za *premošćivanje* kako bi se zajamčio kontinuitet do ratifikacije 11. ERF-a. Ukupna vrijednost 11. ERF-a iznosi 30,5 milijardi eura, od čega je zemljama AKP-a dodijeljena 29,1 milijarda eura, PZP-ovima su dodijeljene 0,4 milijarde eura, dok je 1 milijarda eura izdvojena za administrativne troškove.

10. Na [slici 2.](#) prikazana je uporaba sredstava iz ERF-ova tijekom 2022. i kumulativno za 9., 10. i 11. ERF.

Slika 2. – Uporaba sredstava iz ERF-ova na dan 31. prosinca 2022.*

(u milijunima eura)

	Stanje na kraju 2021.		Izvršenje proračuna tijekom financijske godine 2022. (neto) ⁶				Stanje na kraju 2022.				
	Ukupni iznos	Stopa izvršenja ²	9. ERF ³	10. ERF	11. ERF ³	Ukupni iznos	9. ERF	10. ERF	11. ERF	Ukupni iznos	Stopa izvršenja ²
A – SREDSTVA¹	66 092		-20	337	-721	-404	15 245	21 284	29 157	65 686	
B – UPORABA											
1. Ukupne obveze ⁴	65 348	98,9 %	-5	356	-18	333	15 245	21 162	29 275	65 682	100,0 %
2. Pojedinačne obveze ⁵	63 040	95,4 %	-1	241	611	851	15 244	20 841	27 806	63 891	97,3 %
3. Plaćanja	55 046	83,3 %	2	347	2 039	2 388	15 218	20 302	21 912	57 432	87,4 %
C – Nepodmirene obveze (B1 – B3)	10 302	15,6 %					27	860	7 363	8 250	12,6 %
D – Raspoloživi saldo (A – B1)⁷	744	1,1 %					0	122	-118	4	0,0 %

* Zaokruženo.

¹ Uključuju početna sredstva dodijeljena za 9., 10. i 11. ERF, sufinanciranje, kamate, razna sredstva i prijenose iz prethodnih ERF-ova.

² Kao postotak sredstava.

³ Negativni iznosi odnose se na opozvana sredstva.

⁴ Ukupne obveze odnose se na Komisijine odluke o financiranju.

⁵ Pojedinačne obveze odnose se na pojedinačne ugovore s korisnicima projekata.

⁶ Neto obveze nakon opoziva sredstava. Neto plaćanja nakon povrata sredstava.

⁷ Raspoloživi saldo uključuje „pričuvu koja se ne može mobilizirati” (za čiju je upotrebu potrebna jednoglasna odluka Vijeća).

Izvor: Sud, na temelju računovodstvene dokumentacije 9., 10. i 11. ERF-a za 2022. Navedenim vrijednostima nije obuhvaćen dio ERF-ova kojim upravlja EIB.

11. Svake godine GU INTPA utvrđuje *ključne pokazatelje uspješnosti* i povezane ciljne vrijednosti za mjerenje vlastitog *dobrog financijskog upravljanja* i učinkovite uporabe resursa. Pokazatelji i povezane ciljne vrijednosti odnose se na cjelokupno područje nadležnosti GU-a INTPA, koje obuhvaća opći proračun EU-a, ERF-ove i uzajamne fondove EU-a. Kad je riječ o 2022., GU INTPA dosegnuo je svoju ciljnu vrijednost smanjenja „starog” pretfinanciranja (tj. pretfinanciranja koje nije poravnano nakon dvije godine) za 40 % u odnosu na 2021., kao i ciljnu vrijednost zadržavanja udjela otvorenih isteklih ugovora (tj. onih koji nisu zaključeni nakon završetka njihovih operativnih aktivnosti) u svojem portfelju ispod 13 %. Za ključni pokazatelj uspješnosti u pogledu smanjenja nepotrošenih sredstava za preuzete obveze njegov je rezultat neznatno niži od ciljne vrijednosti – vidjeti [okvir 1.](#)

Okvir 1.

Ključni pokazatelji uspješnosti u vezi sa smanjenjem starog pretfinanciranja, nepotrošenih sredstava za preuzete obveze i postotka otvorenih isteklih ugovora

GU INTPA odlučio je 2022. odrediti novu ciljnu vrijednost za ključni pokazatelj uspješnosti za smanjenje starog pretfinanciranja (KPI br. 10) i povećati ga s 35 % na 40 %. Nadmašio je ciljnu vrijednost i dosegnuo visinu od 54,31 % za ERF-ove, odnosno 52,51 % za cijelo područje za koje je nadležan. Tim se ključnim pokazateljem uspješnosti u obzir uzima iznos svake transakcije pretfinanciranja, ali ne i broj godina za koje je taj iznos ostao otvoren. Kao rezultat toga, u činjenici da je GU INTPA postigao taj ključni pokazatelj uspješnosti ne ogledaju se poteškoće s kojima se susreo pri *poravnanju* starijih transakcija pretfinanciranja, od kojih su neke bile otvorene i do 12 godina (vidjeti odlomak [19.](#)). Nadalje, GU INTPA postavio je novu ciljnu vrijednost za ključni pokazatelj uspješnosti u pogledu maksimalnog udjela otvorenih isteklih ugovora u svojem portfelju (KPI br. 11), pri čemu ga je smanjio s 15 % na 13 %. I u ovom je slučaju nadmašio postavljenu ciljnu vrijednost i za ERF-ove (10,56 %) i za opći proračun EU-a (8,39 %).

Kad je riječ o ključnom pokazatelju uspješnosti u pogledu smanjenja nepotrošenih sredstava za preuzete obveze, GU INTPA zadržao je svoju ciljnu vrijednost od 35 % koja je vrijedila i prethodne godine. Tu je ciljnu vrijednost dosegnuo za ERF-ove (36,83 %), ali ne i za opći proračun EU-a (34,85 %), i to zbog tehničkih problema s IT sustavom OPSYS⁴.

⁴ **Okvir 4. u poglavlju 9.** sadržava više pojedinosti o tehničkim pitanjima u vezi sa sustavom OPSYS.

Izjava o jamstvu u pogledu ERF-ova

Izjava o jamstvu u pogledu 9., 10. i 11. ERF-a koju Sud podnosi Europskom parlamentu i Vijeću

Mišljenje

I. Sud je obavio reviziju:

- (a) odobrene godišnje računovodstvene dokumentacije 9., 10. i 11. ERF-a, koja se sastoji od bilance, izvještaja o financijskom rezultatu, izvještaja o novčanom toku, izvještaja o promjenama u neto imovini i izvješća o financijskom izvršenju za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2022.;
- (b) zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija, za čije je financijsko upravljanje odgovorna Komisija⁵.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

II. Prema mišljenju Suda godišnja računovodstvena dokumentacija 9., 10. i 11. ERF-a za godinu koja je završila 31. prosinca 2022. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova na dan 31. prosinca 2022. te rezultate njihova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama Financijske uredbe ERF-a i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

⁵ U skladu s člankom 43., člancima od 48. do 50. i člankom 58. Financijske uredbe koja se primjenjuje na 11. ERF ovom izjavom o jamstvu nisu obuhvaćena sredstva ERF-ova kojima upravlja EIB.

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda

III. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2022. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Rashodi

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda

IV. Prema mišljenju Suda, zbog važnosti pitanja opisanog u odlomku pod naslovom „Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda”, u rashodima prihvaćenima u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2022. postoje značajne pogreške.

Osnova za mišljenje

V. Sud provodi reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Odgovornosti Suda u skladu s tim standardima i kodeksom detaljnije su opisane u odjeljku ovog izvješća o odgovornostima revizora. Sud je također ispunio zahtjeve u pogledu neovisnosti i postupio u skladu sa svojim etičkim odgovornostima predviđenima Kodeksom etike za profesionalne računovođe Odbora za međunarodne standarde etike za računovođe. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i prikladnima da budu osnova za njegovo mišljenje.

Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda

VI. U rashodima evidentiranim za 2022. u okviru 9., 10. i 11. ERF-a postoje značajne pogreške. *Procijenjena stopa pogreške* koju je Sud izračunao za rashode prihvaćene u računovodstvenoj dokumentaciji iznosi 7,1 %.

Ključna revizijska pitanja

VII. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju koju je proveo nad financijskim izvještajima za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije financijskih

izvještaja kao cjeline i izražavanja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje.

Obračunani troškovi

VIII. Sud je obavio procjenu obračunanih troškova prikazanih u računovodstvenoj dokumentaciji, koji se sami po sebi u velikoj mjeri temelje na procjenama. Prema procjeni koju je iznijela Komisija prihvatljivi rashodi koji su nastali, ali ih korisnici još nisu prijavili, iznosili su na kraju 2022. 5 427 milijuna eura (kraj 2021.: 5 381 milijuna eura).

IX. Sud je ispitao način na koji su izračunane predmetne procjene obračunanih troškova i pregledao uzorak sastavljen od 30 pojedinačnih plaćanja pretfinanciranja i 28 računa u prvoj fazi obrade kako bi obradio pitanje rizika od pogrešnog prikazivanja tog obračuna. Sud je na temelju obavljene revizije zaključio da su obračunani troškovi priznati u završnoj računovodstvenoj dokumentaciji primjereni.

Mogući učinak povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije na računovodstvenu dokumentaciju ERF-ova za 2022.

X. Od 1. veljače 2020. Ujedinjena Kraljevina više nije država članica EU-a. Nakon sklapanja Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju („sporazum o povlačenju”) između predmetnih dviju strana Ujedinjena Kraljevina obvezala se da će ostati stranka u ERF-ovima do zaključenja 11. ERF-a i svih prethodnih ERF-ova koji nisu zaključeni. Ujedinjena Kraljevina preuzet će iste obveze kao i države članice u okviru unutarnjeg sporazuma kojim je uspostavljen 11. ERF, kao i obveze koje proizlaze iz prethodnih ERF-ova do njihova zaključenja.

XI. U sporazumu o povlačenju također stoji da se doprinos Ujedinjene Kraljevine u sredstvima iz projekata u okviru 10. ERF-a ili prethodnih ERF-ova za koja nisu preuzete obveze ili koja su opozvana do dana stupanja na snagu tog sporazuma neće ponovno upotrijebiti. Isto vrijedi i za doprinos Ujedinjene Kraljevine u sredstvima za koja nisu preuzete obveze ili koja su opozvana u okviru 11. ERF-a nakon 31. prosinca 2022.

XII. Na temelju toga nema financijskog učinka na računovodstvenu dokumentaciju ERF-ova za 2022. o kojem bi bilo potrebno izvijestiti. Sud zaključuje da računovodstvena dokumentacija ERF-ova na dan 31. prosinca 2022. točno prikazuje stanje procesa povlačenja na taj dan.

Odgovornosti uprave

XIII. U skladu s člancima od 310. do 325. UFEU-a i Financijskom uredbom 11. ERF-a uprava je odgovorna za pripremu i prikazivanje računovodstvene dokumentacije ERF-ova na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor te za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje oblikovanje, uspostavu i provedbu unutarnje kontrole koja je važna za pripremu i prikazivanje financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog *prijevare* ili pogreške. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom ERF-ova.

XIV. U pripremi računovodstvene dokumentacije ERF-ova odgovornost je Komisije procijeniti mogućnost ERF-ova da nastave s trajnim poslovanjem, objavljivati informacije o svim relevantnim pitanjima i služiti se računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja, osim ako namjerava likvidirati predmetni subjekt ili prestati s poslovanjem, ili ako je prestanak poslovanja jedina realna mogućnost.

XV. Komisija je odgovorna za nadgledanje procesa ERF-ova za financijsko izvještavanje.

Odgovornosti revizora u pogledu revizije računovodstvene dokumentacije ERF-ova i povezanih transakcija

XVI. Ciljevi su Suda dobiti razumno jamstvo o tome ima li u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne te, na temelju provedene revizije, podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Razumno jamstvo visoka je razina jamstva, ali nije garancija da su revizijom otkriveni svi slučajevi u kojima postoji značajno pogrešno prikazivanje ili neusklađenost. Njihov uzrok mogu biti prijevara ili pogreška te se smatraju značajnima ako bi bilo razumno očekivati da bi, pojedinačno ili skupno, mogli utjecati na ekonomske odluke donesene na temelju računovodstvene dokumentacije ERF-ova.

XVII. Kad je riječ o prihodima, Sud ispituje sve doprinose država članica, kao i uzorak ostalih vrsta prihodovnih transakcija.

XVIII. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje platne transakcije nakon što su rashodi nastali, evidentirani i prihvaćeni. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja u trenutku njihova izvršenja (osim predujmova). Isplate predujmova ispituju se nakon što *primatelj* sredstava dostavi dokaze o njihovoj pravilnoj uporabi te nakon što relevantna institucija ili tijelo prihvati te dokaze i

obračuna predujam, što se u nekim slučajevima može dogoditi tek neke naredne godine.

XIX. Sud primjenjuje stručnu prosudbu i zadržava profesionalni skepticizam tijekom čitavog trajanja revizije. Sud također:

- utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima iz pravnog okvira ERF-ova do kojih je došlo zbog prijevare ili pogreške. Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se vodi računa o tim rizicima te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevarom teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći;
- stječe uvid u unutarnje kontrole koje su relevantne za reviziju kako bi pripremio primjerene revizijske postupke, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnjih kontrola;
- obavlja evaluaciju primjerenosti računovodstvenih politika koje je uprava primijenila te razumnosti njezinih računovodstvenih procjena i povezanih objavljenih informacija;
- donosi zaključak o primjerenosti načina na koji se uprava služila računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja i, na temelju prikupljenih dokaza, o tome postoji li značajna nesigurnost koja proizlazi iz događaja ili uvjeta kojima bi se ozbiljno mogla ugroziti mogućnost ERF-ova da nastave s trajnim poslovanjem. U slučajevima u kojima Sud zaključi da postoji takva značajna nesigurnost dužan je u svojem revizijskom izvješću skrenuti pozornost na povezane informacije koje su objavljene u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova ili, ako te informacije nisu objavljene na odgovarajući način, izraziti mišljenje koje nije bezuvjetno. Zaključci Suda temelje se na revizijskim dokazima koji su prikupljeni do datuma sastavljanja izvješća. Ipak, budući događaji ili uvjeti mogu dovesti do toga da predmetni subjekt prestane s trajnim poslovanjem;
- obavlja evaluaciju cjelokupnog prikaza, strukture i sadržaja godišnje računovodstvene dokumentacije, uključujući sve objavljene informacije, te procjenjuje jesu li povezane transakcije i događaji vjerno prikazani u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

XX. Sud obavještava upravu o, među ostalim, planiranom opsegu i vremenskom okviru revizije te važnim nalazima revizije, uključujući nalaze u vezi sa svim znatnim nedostacima u unutarnjoj kontroli.

XXI. Sud među pitanjima koja su bila predmet rasprave s Komisijom utvrđuje ona koja su bila najvažnija za reviziju računovodstvene dokumentacije ERF-ova i koja time čine ključna revizijska pitanja za tekuće razdoblje. Sud ta pitanja opisuje u svojem izvješću, osim ako zakoni ili propisi ne dopuštaju njihovo javno objavljivanje ili ako, što je iznimno rijedak slučaj, Sud utvrdi da određeno pitanje ne bi trebalo objaviti u izvješću jer je razumno očekivati da će povezane nepovoljne posljedice biti veće od koristi za javni interes.

6. srpnja 2023.

Tony Murphy
predsjednik

Europski revizorski sud
12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu

Opseg revizije i revizijski pristup

12. Revizijski pristup i metodologija Suda opisani su u **Prilogu 1.1.** godišnjem izvješću Suda o izvršenju proračuna EU-a za 2022. te se primjenjuju i na reviziju ERF-ova.

13. Opažanja Suda o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije ERF-ova temelje se na financijskim izvještajima⁶ 9., 10. i 11. ERF-a koje je odobrila Komisija⁷, i na izjavi

⁶ Članak 39. Uredbe (EU) 2018/1877.

⁷ *Ibid.*, članak 38.

računovodstvenog službenika koju je Sud zaprimio 20. lipnja 2023. Sud je ispitao iznose i objavljene informacije te obavio procjenu primjenjivanih računovodstvenih načela, kao i svih bitnih procjena koje je Komisija obavila i sveukupnog prikaza računovodstvene dokumentacije.

14. Kako bi obavio reviziju pravilnosti transakcija, Sud je ispitao uzorak od 140 transakcija (sva plaćanja izvršio je GU INTPA) koje su reprezentativne za sve rashode u okviru ERF-ova. To je obuhvaćalo 27 transakcija povezanih s Kriznim uzajamnim fondom za Afriku, 98 transakcija koje je odobrilo 20 delegacija EU-a (Benin, Bocvana, Burkina Faso, Džibuti, Etiopija, Fidži, Gabon, Sveti Toma i Prinsipe, Gvineja Bisau, Haiti, Côte d'Ivoire, Liberija, Madagaskar, Malavi, Nigerija, Tanzanija, Gambija, Togo, Uganda i Zimbabve) i 15 transakcija koje je odobrilo sjedište Komisije. Ako su u transakcijama otkrivene pogreške, Sud je analizirao povezane uzroke kako bi se utvrdili mogući nedostatci.

15. Sud je za 2022. također ispitao sljedeće:

- (a) sve doprinose država članica i uzorak ostalih vrsta prihodovnih transakcija, kao što su doprinosi drugih zemalja namijenjeni sufinanciranju;
- (b) sustave kojima se GU INTPA i delegacije EU-a služe za sljedeće: (1) *ex ante* provjere koje su obavili osoblje Komisije i vanjski revizori (koje su angažirali Komisija ili korisnici) prije nego što su plaćanja izvršena i (2) praćenje i nadzor, s naglaskom na mjere poduzete na temelju vanjskih revizija i na studiju o *stopi preostale pogreške*;
- (c) pouzdanost informacija o pravilnosti koje su iznesene u *godišnjem izvješću o radu* GU-a INTPA, usklađenost metodologije za procjenu rizičnih iznosa, budućih ispravaka i povrata sredstava te prikazivanje tih stavki u Komisijinu *godišnjem izvješću o upravljanju proračunom i uspješnosti (AMPR)*; te
- (d) mjere poduzete u pogledu prijašnjih preporuka Suda.

16. Kako je navedeno u odlomku **06.**, većinu instrumenata vanjske pomoći koji se financiraju iz općeg proračuna EU-a i ERF-ova primjenjuje GU INTPA. Opažanja Suda o sustavima i prikazu informacija u godišnjem izvješću o radu odnose se na cjelokupno područje nadležnosti GU-a INTPA, ne samo na ERF-ove.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

17. Sud je utvrdio da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja.

18. Komisija je Vijeću u listopadu 2021 najavila zaključenje 8. ERF-a. U godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji ERF-a za financijsku godinu 2022. Komisija je navela da su sve aktivnosti 8. ERF-a dovršene. To je, među ostalim, značilo da su svi ugovori i financijske odluke zaključeni u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova, a preostali otvoreni nalozi za povrat preneseni u 9. ERF. Međutim, financijske informacije o 8. ERF-u i dalje su prikazane u računovodstvenoj dokumentaciji, a neka salda 8. ERF-a još su bila otvorena 2022. Stoga do potpunog računovodstvenog zaključenja 8. ERF-a nije došlo pravodobno.

19. Sud je pri ispitivanju transakcija pretfinanciranja utvrdio da su neke bile otvorene i do 12 godina. Komisija nije uvijek redovito poravnavala pretfinanciranje čime bi se na pravilan način prikazali stvarni iznosi koje joj korisnici trebaju vratiti. Osim toga, Komisija nije poravnala račune (primljene račune koje Komisija treba provjeriti i prihvatiti) na temelju kojih bi se prikazali stvarni iznosi koje Komisija treba platiti korisnicima. Sud je 2021. obavijestio Komisiju o takvim slučajevima koje je utvrdio u uzorku koji je ispitao. Komisijine mjere za ispravljanje tih problema nisu polučile očekivane rezultate. Sud je i 2022. utvrdio transakcije u vezi s pretfinanciranjem i računima koje su dugo bile otvorene, a nisu bile poravnane.

Pravilnost transakcija

Prihodi

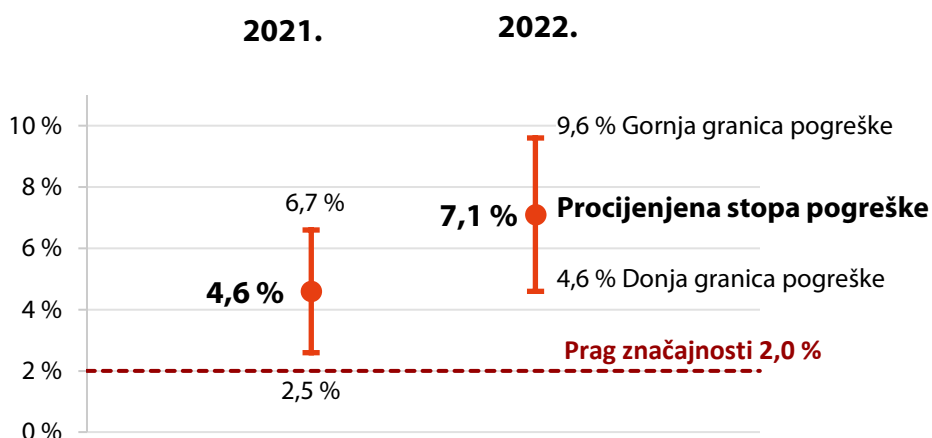
20. U prihodovnim transakcijama nije postojala značajna stopa pogreške.

Rashodi

21. Od 140 transakcija koje je Sud ispitao njih 57 (40,7 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 48 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 7,1 % (vidjeti [sliku 3.](#)).

Slika 3. – Rezultati ispitivanja transakcija

Procijenjeni učinak mjerljivih pogrešaka



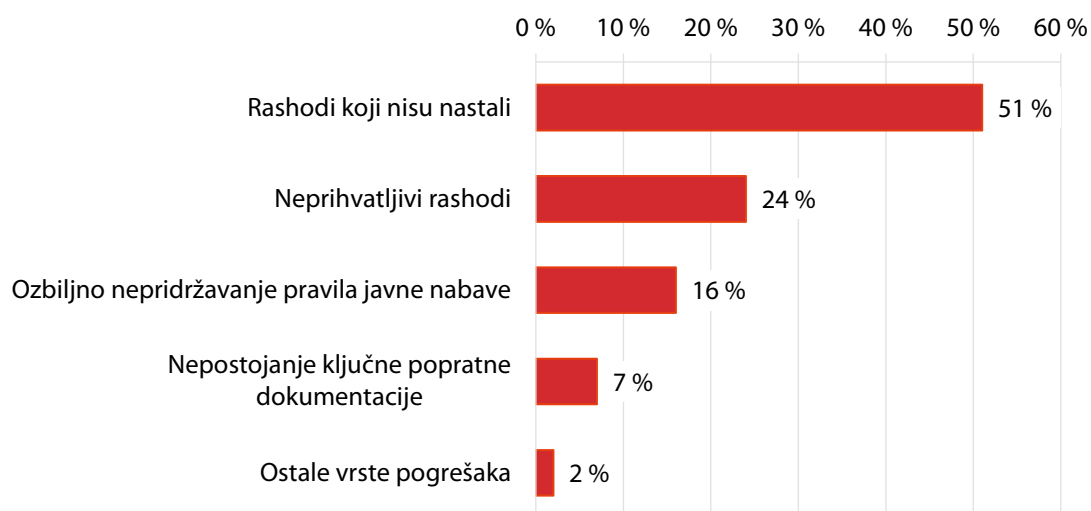
Veličina uzorka

2021.	2022.
140 transakcija	140 transakcija

Izvor: Sud.

22. Na [slici 4.](#) nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2022. po vrsti pogreške.

Slika 4. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrsti pogreške



Izvor: Sud.

23. U [okviru 2.](#) izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud kvantificirao, također po vrsti pogreške.

Okvir 2.

Rashodi koji nisu nastali: nedostaci u kontrolnim sustavima delegacija EU-a kad je riječ o poravnanju pretfinanciranja

Sud je u jednoj delegaciji EU-a koju je posjetio ove godine utvrdio da u šest transakcija od njih devet obuhvaćenih revizijom postoji ista vrsta pogreške. Komisija je poravnala transakcije pretfinanciranja na temelju prijavljenih rashoda korisnika u ukupnom iznosu od 11 milijuna eura. Provjerama koje je obavio Sud pokazalo se da su stvarni rashodi za predmetne projekte iznosili 3,8 milijuna eura. Razlika od 7,2 milijuna eura odnosila se na sredstva za preuzete obveze koja još nisu bila potrošena. Sud je stoga smatrao da ti rashodi nisu nastali i da stoga nisu prihvatljivi.

Činjenica da je Sud tu pogrešku utvrdio u dvjema trećinama transakcija koje je obuhvatio revizijom upućuje na nedostatak u funkcioniranju sustava unutarnje kontrole u delegacijama kad je riječ o poravnanju pretfinanciranja.

Neprihvatljiv porez na dodanu vrijednost (PDV) naplaćen na teret projekta

Komisija je s jednom međunarodnom organizacijom sklopila *sporazum o doprinosu* za mjeru u Malaviju namijenjenu poboljšanju prehrane i zdravlja učenika osiguravanjem raznolikih školskih obroka te poboljšanjem higijene i sanitarnih uvjeta. Ukupni troškovi te mjere iznosili su 19 milijuna eura, pri čemu je doprinos EU-a iznosio 16 milijuna eura.

U svrhu provedbe mjere ta je međunarodna organizacija iznajmila skladište te je za projekt naplatila 33 000 eura, uključujući 4 700 eura PDV-a. Odbitni PDV ne smatra se prihvatljivim rashodom i stoga nije trebao biti naplaćen na teret projekta.

Ozbiljan slučaj nepridržavanja pravila o javnoj nabavi: neutemeljene odluke nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje

Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje za ERF-ove u Beninu dodijelio je jednom konzultantskom društvu ugovor u svrhu jačanja sudjelovanja civilnog društva u toj zemlji. Vrijednost ugovora iznosila je 1,4 milijuna eura, a EU ga je financirao u 100 %-tnom iznosu.

Za dodjelu tog ugovora nacionalni dužnosnik primijenio je ograničeni poziv na podnošenje ponuda. U završnu fazu evaluacije ušla su četiri ponuditelja. Odbor za evaluaciju odbio je jednog od tih ponuditelja zbog neispunjavanja jednog tehničkog zahtjeva iz natječajne dokumentacije.

Sud je utvrdio da se to odbijanje temeljilo na metodi izračuna koja se razlikovala od one uključene u natječajnu dokumentaciju. Sud je zaključio da je nacionalni dužnosnik za ovjeravanje donio neopravdanu odluku kojom su prekršena pravila o javnoj nabavi. Osim toga, Sud je utvrdio da odbor za evaluaciju nije u dovoljnoj

mjeri dokumentirao postupak. Slijedom toga, u toj transakciji postoji mjerljiva pogreška od 100 %.

Nepostojanje ključne popratne dokumentacije

Komisija je s jednom međunarodnom organizacijom sklopila sporazum o delegiranju za mjeru kojom bi se doprinijelo održivom rastu u poljoprivrednom sektoru i smanjila nesigurnost opskrbe hranom i pothranjenost u Gambiji.

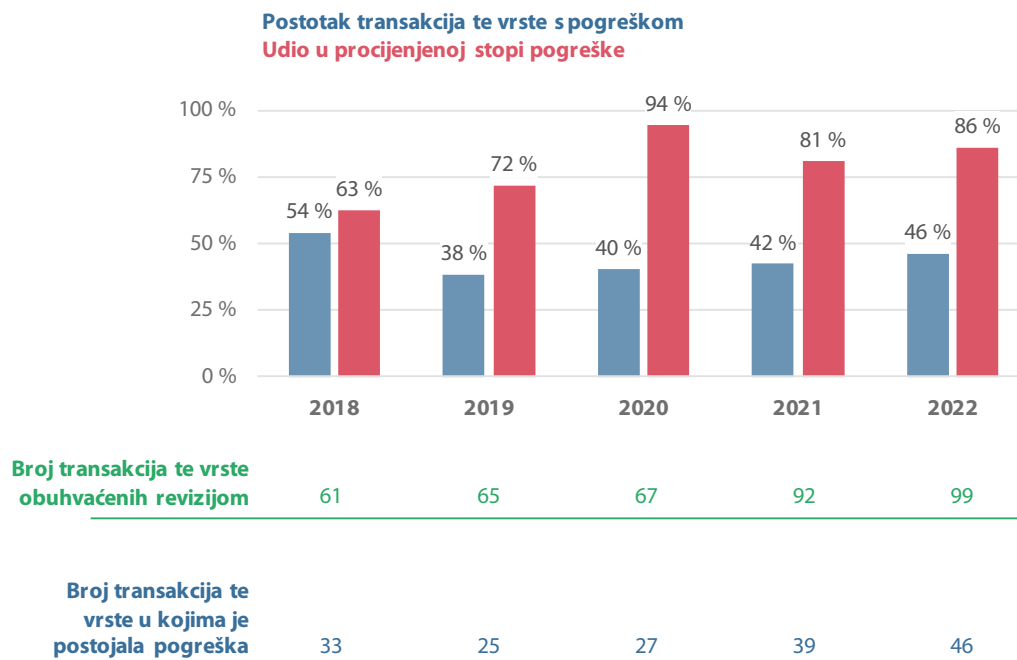
Jedna od sastavnica projekta bila je raspodjela gotovine školama radi nabave obroka. Predmetna međunarodna organizacija nije mogla dostaviti ključne popratne dokumente za ukupne rashode te projektne sastavnice u iznosu od 11 200 eura, kao što su dokazi o prihvatljivosti obitelji koje su primile potporu ili dokazi da su krajnji korisnici primili potporu.

Druga sastavnica projekta bila je provedba aktivnosti osposobljavanja. Sudu nisu dostavljeni ključni popratni dokazi za plaćanja u vrijednosti od 5 400 eura, koja obuhvaćaju dnevnice za određene sudionike i rashode za gorivo.

S obzirom na nepostojanje ključnih popratnih dokumenata Sud je za te dvije komponente smatrao da je ukupni iznos od 16 600 eura neprihvatljiv.

24. Kao i prethodnih godina, Komisija i njezini provedbeni partneri napravili su više pogrešaka u transakcijama povezanim s procjenama programa i *bespovratnim sredstvima* te *sporazumima o doprinosu* i *sporazumima o delegiranju* sa zemljama korisnicima, međunarodnim organizacijama i agencijama država članica nego u drugim oblicima potpore (primjerice za ugovore o izvođenju radova, dobavljanju robe i pružanju usluga). Od 99 transakcija te vrste koje je Sud ispitaio njih 46 sadržavalo je *mjerljive pogreške*, koje su činile 86 % procijenjene stope pogreške (vidjeti [sliku 5.](#)).

Slika 5. – Pogreške koje se odnose na procjene programa, bespovratna sredstva te sporazume o doprinosima i sporazume o delegiranju u razdoblju 2018. – 2022.



Izvor: Sud.

25. U 23 slučajevima mjerljivih pogrešaka i pet slučajeva nemjerljivih pogrešaka Komisija je raspolagala s dovoljno informacija da spriječi ili otkrije i ispravi pogreške prije prihvatanja rashoda. Da je Komisija pravilno upotrijebila sve informacije kojima je raspolagala, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 5,5 postotnih bodova.

26. Osim toga, 22 transakcije u kojima su postojale mjerljive pogreške, koje čine 2,3 postotna boda procijenjene stope pogreške, već su bile obuhvaćene revizijom ili provjerom rashoda. Kontrolni sustav GU-a INTPA temelji se na *ex ante* provjerama kojima se procjenjuje prihvatljivost rashoda prije njihova prihvatanja. Na temelju informacija iznesenih u izvješćima o reviziji/provjeri u vezi sa stvarno provedenim aktivnostima Sud nije mogao procijeniti jesu li se tim *ex ante* provjerama pogreške mogle otkriti i ispraviti. *ex ante* provjere koje provodi GU INTPA odabiru se pristupom koji se temelji na riziku i kao takve nisu namijenjene pokrivanju 100 % prijavljenih rashoda. Ta izvješća ne sadržavaju uvijek dovoljno pojedinosti na temelju kojih bi se potvrdilo jesu li stavke za koje je Sud utvrdio pogreške bile dio uzorka na osnovi kojeg su izvješća sastavljena.

27. Sud je utvrdio dva rashodovna područja u kojima su transakcije zbog specifičnih uvjeta plaćanja manje podložne pogreškama. Riječ je o (i) proračunskoj potpori i

(ii) projektima s više donatora koje provode međunarodne organizacije i na koje se primjenjuje „teoretski pristup”. Sud je 2022. proveo reviziju dviju transakcija proračunske potpore i osam projekata na koje se primjenjuje „teoretski pristup” i kojima su upravljale međunarodne organizacije. U odlomcima **9.11.** i **9.12. poglavlja 9.** godišnjeg izvješća Suda o izvršenju proračuna za 2022. navedeno je više pojedinosti o proračunskoj potpori i teoretskom pristupu.

28. Kao i prethodnih godina, Sud je traženu dokumentaciju od nekih međunarodnih organizacija primao s kašnjenjem, zbog čega je dolazilo do kašnjenja i u obavljanju njegovih zadaća. Navedene su organizacije omogućile samo ograničen pristup dokumentima (npr. u formatu samo za čitanje), što je Sudu otežalo planiranje, provedbu i kontrolu kvalitete revizije. Te su poteškoće i dalje bile prisutne unatoč pokušajima Komisije da ih otkloni održavanjem stalne komunikacije s predmetnim međunarodnim organizacijama.

Godišnje izvješće o radu i ostali mehanizmi upravljanja

29. Kao i prethodnih godina, GU INTPA donio je akcijski plan za pronalaženje rješenja za nedostatke u primjeni vlastitog sustava kontrole. Sud je 2020. i 2021. izvijestio o zadovoljavajućem napretku u provedbi akcijskih planova za 2019. i 2020.

30. Stupanj provedbe akcijskog plana za 2020. ostao je do travnja 2023. na istoj razini kao 2022.: od sedam mjera njih četiri bile su dovršene, dok su njih tri još bile u tijeku. U akcijskom planu za 2021. GU INTPA povećao je broj mjera na osam. Četiri mjere bile su dovršene, a njih četiri još su bile u tijeku.

31. Akcijski plan za 2022. sastoji se od deset mjera. Dodane su četiri nove mjere: (1) poboljšati praćenje mjera u vezi s nalazima iz izvješća Suda i iz studija o stopi preostale pogreške; (2) ojačati kontrole pri izradi nacrtu sporazuma o financiranju za operacije proračunske potpore; (3) pojačati kontrole prije sklapanja ugovora u pogledu pravnih osnova; te (4) podsjetiti partnere da ispune svoju obvezu obavješćivanja Komisije u slučaju da se utvrdi da su druge ugovorne strane u situacijama za isključenje. Do travnja 2023. dovršena je jedna mjera, a njih devet još je bilo u tijeku (vidjeti [Prilog II.](#)).

Studija o stopi preostale pogreške za 2022.

32. Tijekom 2022. za potrebe GU-a INTPA vanjski izvođač proveo je 11. studiju o stopi preostale pogreške. Svrha je te studije procijeniti stopu za one pogreške koje nisu otkrivene tijekom svih upravljačkih provjera koje je GU INTPA proveo radi sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja takvih pogrešaka u svim područjima za koja je nadležan kako bi

se donio zaključak o djelotvornosti tih provjera. Studija je važan element za *izjavu o jamstvu* glavnog direktora i uzima se u obzir pri iznošenju informacija o pravilnosti u području *vanjskog djelovanja* koje se objavljuju u AMPR-u.

33. Studija o stopi preostale pogreške nije *postupak izražavanja jamstva* ni revizija, već se njezina izrada temelji na metodologiji i priručniku koje je pripremio GU INTPA. Sud je u prijašnjim godišnjim izvješćima⁸ o ERF-ovima već opisao ograničenja u studijama koja mogu doprinijeti procjenjivanju stope preostale pogreške manjom od stvarne. Za studiju o stopi preostale pogreške za 2022. GU INTPA upotrijebio je, kao i prethodnih godina, uzorak od 480 transakcija (neke od uzorkovanih transakcija imale su vrijednost veću od *intervala uzorkovanja* te je konačni uzorak stoga činilo 407 transakcija). U studiji je ukupna stopa preostale pogreške procijenjena na 1,15 %, što je sedmu godinu zaredom ispod Komisijina *praga značajnosti* od 2 %.

34. Sud je pregledao metodu izračuna upotrijebljenu za studiju o stopi preostale pogreške za 2022. i utvrdio da metodologija ekstrapolacije stavki visoke vrijednosti nije dovoljno jasna. Zbog toga vanjski izvođač nije ispravno ekstrapolirao iz uzorka stavke visoke vrijednosti (tj. one čija je vrijednost veća od intervala uzorkovanja). Sud smatra da je stopa preostale pogreške prikazana manjom od stvarne. Stopa preostale pogreške prema izračunu koji je obavio Sud iznosi 1,35 %.

35. Kao i prethodnih godina, Sud je među ostalim uočio da se metodologijom za izračun stope preostale pogreške izvođaču dopušta da se u potpunosti osloni na rezultate upravljačkih provjera koje je proveo GU INTPA. Sud je i dalje pri stajalištu da je takvo oslanjanje na rad drugih revizora u suprotnosti sa svrhom studije o stopi preostale pogreške, a to je procijeniti stopu za pogreške koje su nisu otkrivene tijekom svih upravljačkih provjera koje je GU INTPA proveo radi sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja takvih pogrešaka. U slučajevima u kojima su takve prethodne provjere provedene na temelju *financijskog i administrativnog okvirnog sporazuma* između Europske komisije i Ujedinjenih naroda izvođač nije uvijek u mogućnosti provoditi dodatno dokazno ispitivanje jer se financijskim i administrativnim okvirnim sporazumom ograničavaju prava Komisije na provjeru.

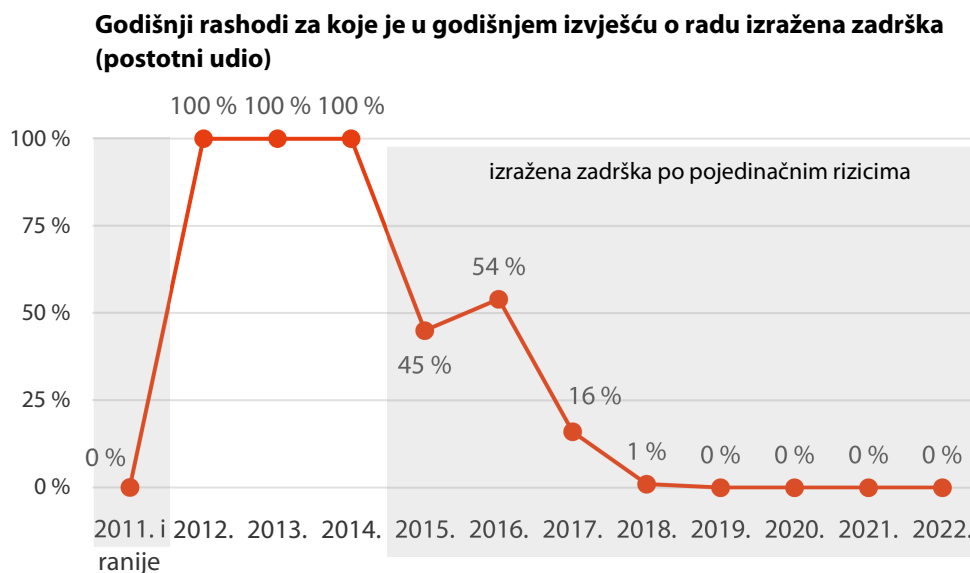
Pregled godišnjeg izvješća o radu za 2022.

36. Izjava o jamstvu glavnog direktora u godišnjem izvješću o radu za 2022. ne sadržava nijednu *zadržku*. Od 2018. GU INTPA znatno je smanjio opseg zadržki (tj. udio rashoda koji su njima obuhvaćeni), tj. od prvotnih 16 % na 1 % i potom na 0 %. Na

⁸ Godišnja izvješća Suda o ERF-ovima za 2017., 2018., 2019. i 2020.

slici 6. prikazan je opseg zadržki koje su izražene u godišnjim izvješćima o radu tijekom razdoblja 2011. – 2022.

Slika 6. – Zadržke GU-a INTPA u godišnjim izvješćima o radu u razdoblju 2011. – 2022.



Izvor: Sud, na temelju podataka iz godišnjih izvješća o radu GU-a INTPA za razdoblje 2011. – 2022.

37. Sud smatra da je nepostojanje zadržki u godišnjem izvješću o radu za 2022. neopravdano i ocjenjuje da je to djelomično posljedica ograničenja studije o stopi preostale pogreške. Nalazi Suda o toj studiji odnose se i na procjene rizičnih iznosa koje se na njoj temelje. Zbog netočne ekstrapolacije stavki visoke vrijednosti (vidjeti odlomak **34.**) stopa pogreške za rashode povezane s *neizravnim upravljanjem* s trećim organizacijama prekoračila je *prag značajnosti* od 2 %. Komisija je stoga trebala izraziti zadržku za tu kategoriju rashoda, koja čini 42,7 % relevantnih rashoda GU-a INTPA.

38. GU INTPA procjenjuje ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja na 83,3 milijuna eura (1,4 % rashoda za 2022.), a ukupni rizični iznos u trenutku zaključenja na 71,7 milijuna eura⁹. Na temelju povijesnih podataka GU INTPA procjenjuje da će se od rizičnog iznosa u trenutku plaćanja iznos od 11,6 milijuna eura (19 %) ispraviti provjerama koje će provesti narednih godina (taj je iznos poznat kao „*korektivni kapacitet*”). Primjenom stope preostale pogreške od 1,35 %, koja proizlazi iz izračuna Suda, dobiva se ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja u visini od 95,5 milijuna eura i ukupni rizični iznos u trenutku zaključenja u visini od 83,9 milijuna eura. Kao i prijašnjih

⁹ Godišnje izvješće o radu GU-a INTPA za 2022., str. 36.

godina, GU INTPA proveo je ciljane provjere naloga za povrat sredstava radi ispravka utvrđenih odstupanja. Sud je pregledao izračun korektivnog kapaciteta za 2022. Nakon ispitivanja 64,5 % (po vrijednosti) ukupnog statističkog skupa koji obuhvaća povrate Sud je utvrdio jedan slučaj u kojem je Komisija u svojem IT sustavu netočno evidentirala *nalog za povrat*.

Zaključak i preporuke

Zaključak

39. Revizija koju je proveo Sud pokazuje da računovodstvena dokumentacija ERF-ova za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2022. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova te rezultate njihova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama *Financijske uredbe* i računovodstvenim pravilima koja je usvojio računovodstveni službenik.

40. Za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2022. revizija koju je proveo Sud pokazuje sljedeće:

- (a) u prihodima ERF-ova ne postoji značajna stopa pogreške;
- (b) u platnim transakcijama ERF-ova postoji značajna stopa pogreške (vidjeti odlomke **21.** – **26.**). Na temelju provedenog ispitivanja transakcija Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 7,1 %.

Preporuke

41. U *Prilogu III.* prikazani su nalazi praćenja provedbe dviju preporuka koje je Sud iznio u godišnjem izvješću o ERF-ovima za 2019. Komisija je jednu od tih preporuka provela u određenoj mjeri, a u pogledu druge nisu poduzete nikakve mjere.

42. Sud je također pregledao tri preporuke iz godišnjeg izvješća Suda o ERF-ovima za 2020. (vidjeti *Prilog III.*). Komisija je jednu od tih preporuka provela u potpunosti, jedna je provedena u određenoj mjeri, a u pogledu treće nisu poduzete nikakve mjere.

43. Sud smatra da je provedena 3. preporuka, u skladu s kojom je GU INTPA trebao uspostaviti obvezu za izvođača studije o stopi preostale pogreške da Komisiju izvijesti o svim slučajevima sumnje na prijevaru počinjenju na štetu proračuna EU-a. Metodologija GU-a INTPA za izračun stope preostale pogreške uključuje novi postupak kojim izvođač prijavljuje sumnje na prijevaru te seksualno iskorištavanje, zlostavljanje i uznemiravanje.

44. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2022. Sud preporučuje Komisiji da učini sljedeće:

1. preporuka – Potrebno je provjeriti jesu li računovodstvena salda za zaključene ERF-ove pravodobno poravnana

Potrebno je provjeriti jesu li sva računovodstvena salda za zaključene ERF-ove pravodobno poravnana i jesu li informacije u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji pravodobno ažurirane.

Ciljni rok provedbe: na vrijeme za pripremu računovodstvene dokumentacije za 2023.

2. preporuka – Potrebno je provjeriti jesu li pretfinanciranje i računi pravodobno poravnani u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji

Potrebno je provjeriti jesu li pretfinanciranje i računi pravodobno poravnani.

Ciljni rok provedbe: kraj 2024.

3. preporuka – Potrebno je poduzeti mjere za poboljšanje kontrolnih sustava u delegacijama EU-a kad je riječ o poravnanju pretfinanciranja

Potrebno je poduzeti odgovarajuće mjere za poboljšanje kontrolnih sustava u delegacijama EU-a tako da se iznosi koji još nisu potrošeni, ali su prijavljeni kao nastali troškovi, utvrde prije izvršenja plaćanja ili poravnanja rashoda.

Ciljni rok provedbe: kraj 2024.

4. preporuka – Potrebno je ponovno istaknuti obvezu poštovanja pravila o PDV-u i provesti odgovarajuće provjere

Potrebno je ponovno istaknuti korisnicima projekata EU-a da moraju poštovati ugovorne uvjete koji se odnose na prihvatljivost PDV-a te provesti potrebne provjere kako bi se zajamčilo da se odbitni PDV ne naplaćuje na teret projekata.

Ciljni rok provedbe: kraj 2024.

5. preporuka – Potrebno je ojačati *ex ante* kontrole prije prihvaćanja rashoda

Potrebno je uzeti u obzir sve dostupne tehničke i financijske informacije kako bi se prije prihvaćanja rashoda spriječile ili otkrile i ispravile pogreške.

Ciljni rok provedbe: kraj 2024.

6. preporuka – Potrebno je poboljšati metodologiju za izračun stope preostale pogreške i provjeriti primjenjuje li se ona pravilno

Potrebno je poboljšati metodologiju koja se upotrebljava za studiju o stopi preostale pogreške kako bi se stavke visoke vrijednosti pravilno ekstrapolirale i provjeriti primjenjuje li je izvođač na odgovarajući način.

Ciljni rok provedbe: kraj 2024.

Procjena pokazatelja uspješnosti projekata tijekom revizijskih posjeta koje je obavio Sud

45. Sud je ove godine u okviru revizijskih posjeta procijenio jesu li postignuti pokazatelji *uspješnosti* za projekte koji su dovršeni ili koji su blizu dovršetka. Cilj Suda bio je iznijeti opažanja o aspektima uspješnosti koji nadilaze pravilnost transakcija. Procjena koju je proveo Sud uključivala je, među ostalim, pregled pokazatelja *ostvarenja* i ishoda, kao i rezultate projekata.

46. Tijekom provjera Sud je utvrdio slučajeve u kojima su se financijska sredstva upotrebljavala djelotvorno i u svrhu postizanja projektnih ciljeva. Sud je također utvrdio slučajeve u kojima su sredstva EU-a potrošena manje učinkovito jer se nabavljena roba nije upotrebljavala u skladu s planom te slučajeve u kojima ciljevi i ciljne vrijednosti u pogledu uspješnosti nisu postignuti – vidjeti [okvir 3](#).

Okvir 3.

Primjeri opažanja u vezi s uspješnošću

(a) Uspješna provedba projekta

Komisija je s jednim poduzećem sklopila sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava u vrijednosti od dva milijuna eura za projekt kojim će se doprinijeti participativnom i odgovornom upravljanju u Zimbabveu s ciljem poboljšanja rodne ravnopravnosti i prava djece. Sud je u okviru revizijskog posjeta potvrdio da je projekt doprinio znatnom povećanju kapaciteta organizacija civilnog društva, što im je omogućilo da sudjeluju u dijalogu o politikama. To je, na primjer, dovelo do toga da je u Zimbabveu sprječavanje dječjih brakova uvršteno u njegov nacionalni program. Organizacije civilnog društva svojim su trajnim zalaganjem doprinijele tome da se donese Zakon o brakovima, kojim se rješava pitanje dječjih brakova.

(b) Neučinkovita uporaba kupljene opreme

Komisija je s jednom međunarodnom organizacijom sklopila sporazum o doprinosu u vezi s jednim projektom potpore za strukovno obrazovanje u Côte d'Ivoireu u vrijednosti od 17 milijuna eura. Sud je tijekom revizijskog posjeta utvrdio da jedna od škola korisnica nije upotrebljavala dio laboratorijske opreme kupljene na temelju tog sporazuma. Neki su predmeti ostali neotvoreni u

skladištu, dok se druge nije moglo pronaći u školi tijekom posjeta koji je obavio Sud.

To upućuje na to da je dio opreme kupljene na temelju tog sporazuma bio nepotreban ili da se nije upotrebljavao za predviđenu namjenu.

(c) Neuspjeh u postizanju očekivanih rezultata projekta zbog preambicioznih ciljeva

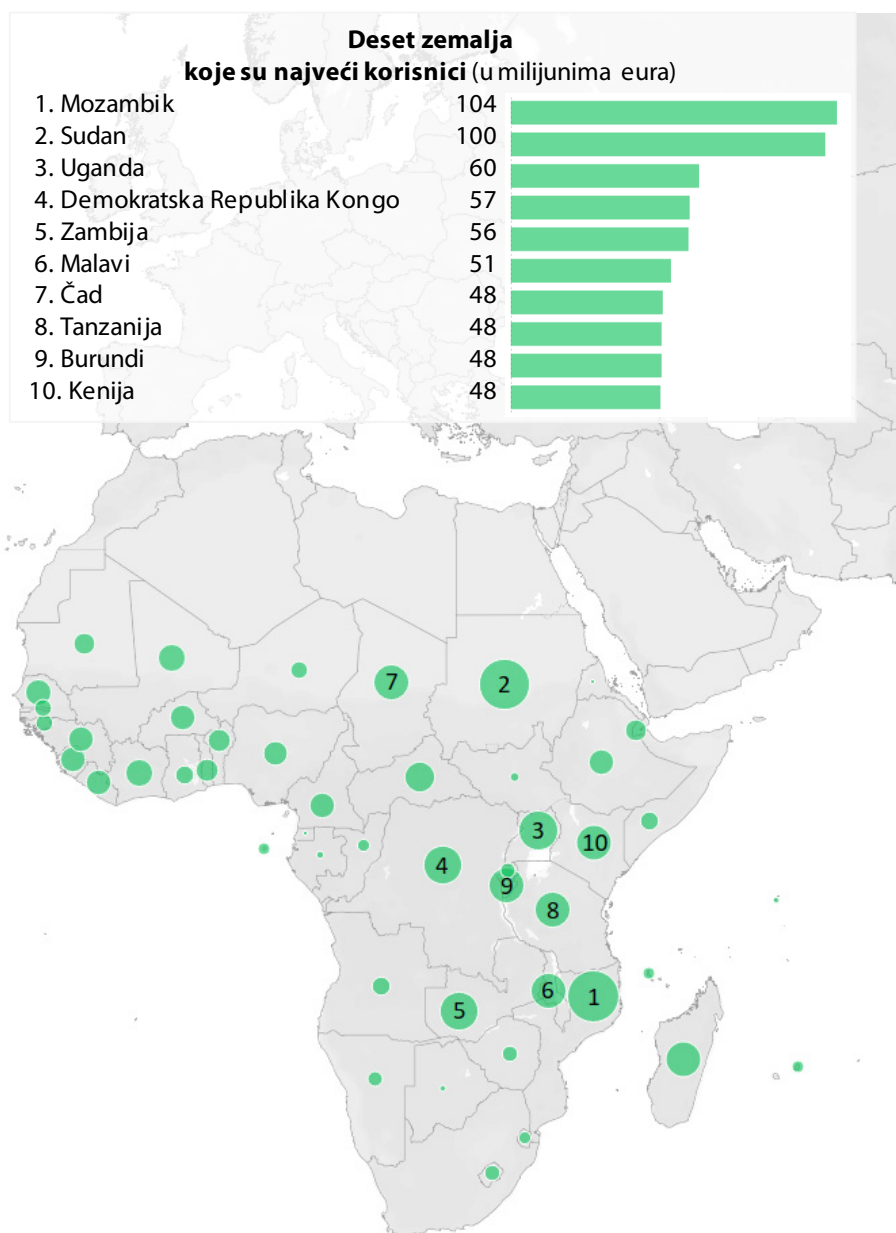
Komisija je s jednim konzultantskim poduzećem sklopila ugovor o procjeni programa u vrijednosti od 2,8 milijuna eura za projekt promicanja održivog razvoja i smanjenja siromaštva na Madagaskaru. Ti su se ciljevi trebali postići povećanjem konkurentnosti madagaskarskih poduzeća na nacionalnoj i međunarodnoj razini.

Sud je tijekom revizijskog posjeta potvrdio da projektom nisu postignuta neka od planiranih ostvarenja, kao što su ciljne vrijednosti za broj poduzeća kojima treba izdati potvrde ili novih tržišta koja treba razviti. Jedan od razloga za to bio je taj što su postavljene ciljne vrijednosti bile preambiciozne s obzirom na trajanje projekta i njegov proračun. Osim toga, tome su doprinijela i kašnjenja u provedbi nekih aktivnosti.

Prilozi

Prilog I – Plaćanja iz ERF-ova 2022. po glavnim regijama

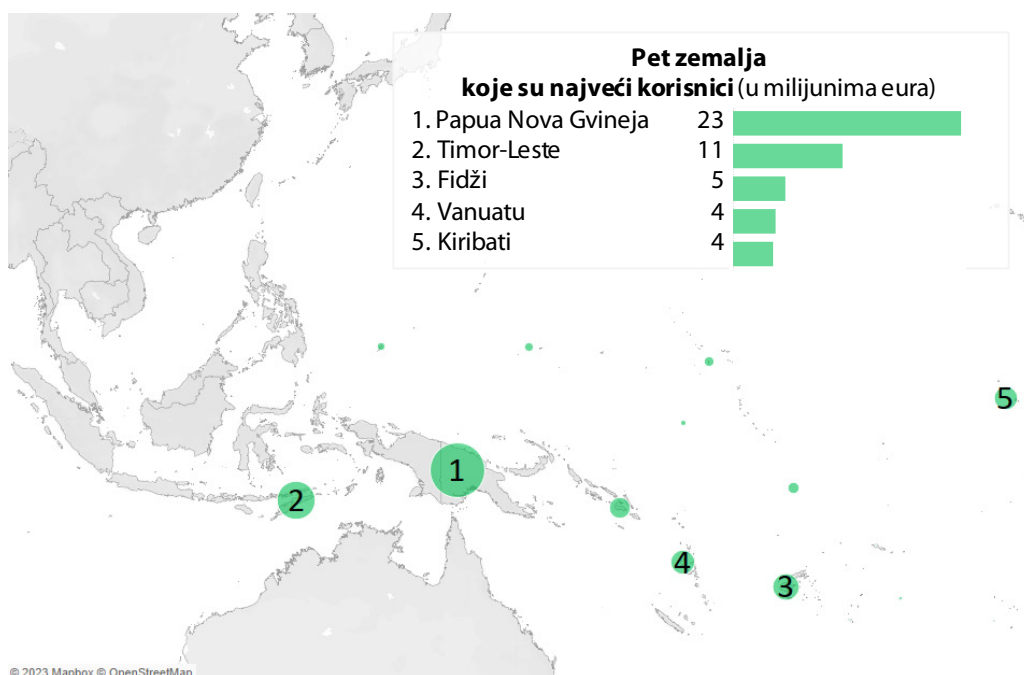
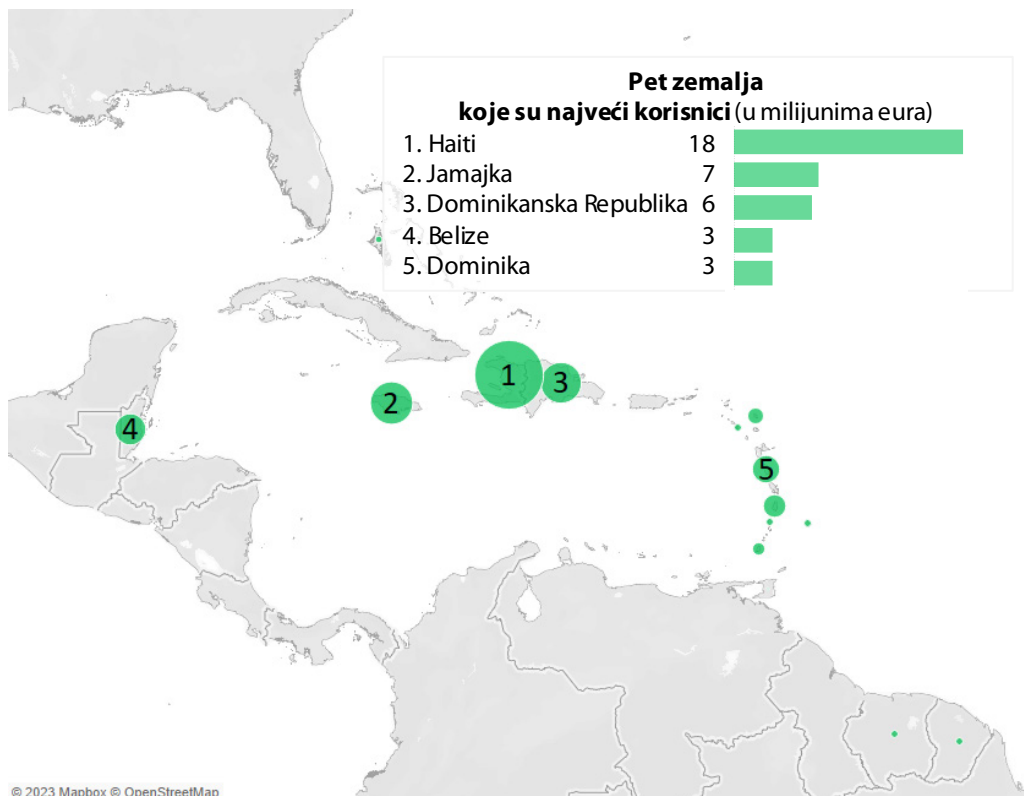
Plaćanja iz europskih razvojnih fondova – afričke zemlje



© 2023 Mapbox © OpenStreetMap

Izvor: Sud, izrađeno s pomoću alata „Tableau“, pozadinski zemljovid © Mapbox i © OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Plaćanja iz europskih razvojnih fondova – karipske i pacifičke zemlje



Izvor: Sud, izrađeno s pomoću alata „Tableau”, pozadinski zemljovid © Mapbox i © OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Prilog II – Stanje provedbe akcijskih planova

Akcijski plan za 2020.			
A.1	Pojednostavniti i pojasniti postupke i ugovorne uvjete u vezi s bespovratnim sredstvima.	●	U tijeku
A.2	Zajamčiti informiranost o učestalim pogreškama u upravljanju financijama i dokumentima pri provedbi ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava.	●	Provedeno
B.1	Nastaviti i produbiti suradnju s međunarodnim organizacijama s ciljem održivog smanjenja pogrešaka.	●	Provedeno
C.1	Pojasniti i promicati financiranje na temelju rezultata.	●	U tijeku
C.2	Poboljšati metodologiju i priručnik za studiju o stopi preostale pogreške (nova mjera koja se temelji na mjeri D.4 iz akcijskog plana za 2019.).	●	Provedeno
C.3	Smanjiti poravnana prekomjernih iznosa pretfinanciranja (nova mjera).	●	U tijeku
C.4	Provesti evaluaciju uporabe opisa poslova za provjeru rashoda (EV) (nova mjera).	●	Provedeno
Akcijski plan za 2021.			
A.1	Pojednostavniti i pojasniti postupke i ugovorne uvjete u vezi s bespovratnim sredstvima.	●	U tijeku
B.1	Nastaviti i produbiti suradnju s međunarodnim organizacijama s ciljem održivog smanjenja pogrešaka.	●	Provedeno
B.2	Poduzeti mjere u pogledu opažanja o visokom riziku koja je Komisijina Služba za unutarnju reviziju iznijela na temelju revizije u vezi s procjenom na temelju stupova u području vanjskog djelovanja (nova mjera).	●	Provedeno
C.1	Pojasniti i promicati financiranje na temelju rezultata.	●	U tijeku
C.2	Poboljšati metodologiju i priručnik za studiju o stopi preostale pogreške.	●	Provedeno
C.3	Poduzeti mjere u pogledu nedostataka povezanih s poravnanjem prekomjernih iznosa pretfinanciranja.	●	U tijeku
C.4	Provesti evaluaciju uporabe opisa poslova za provjeru rashoda (EV).	●	Provedeno
C.5	Razmjenjivati informacije o čestim pogreškama s relevantnim dionicima u području kontrole (nova mjera).	●	U tijeku

Akcijski plan za 2022.			
A.1	Pojednostavniti i pojasniti postupke i ugovorne uvjete u vezi s bespovratnim sredstvima.	●	U tijeku
B.1	Nastaviti i produbiti suradnju s međunarodnim organizacijama s ciljem održivog smanjenja pogrešaka.	●	Provedeno
C.1	Pojasniti i promicati financiranje na temelju rezultata.	●	U tijeku
C.2	Poduzeti mjere u pogledu nedostataka povezanih s poravnanjem prekomjernih iznosa pretfinanciranja.	●	U tijeku
C.3	Pojačati opis poslova za provjeru rashoda (EV) (na temelju mjere C.4 iz akcijskog plana za 2021.).	●	U tijeku
C.4	Razmjenjivati informacije o čestim pogreškama s relevantnim dionicima u području kontrole (na temelju mjere C.5 iz akcijskog plana za 2021.).	●	U tijeku
C.5	Poboljšati praćenje u vezi s nalazima Suda / studije o stopi preostale pogreške (nova mjera).	●	U tijeku
C.6	Ojačati kontrole pri izradi nacrtu sporazuma o financiranju operacija proračunske potpore (nova mjera).	●	U tijeku
C.7	Ojačati kontrole u pogledu pravnih osnova prije sklapanja ugovora (nova mjera).	●	U tijeku
C.8	Podsjetiti partnere da ispune svoju obvezu obavješćivanja Komisije kada se utvrdi da su druge ugovorne strane u situacijama za isključenje (nova mjera).	●	U tijeku

Izvor: akcijski planovi Europske komisije za 2020., 2021. i 2022.

Prilog III – Praćenje provedbe preporuka

Razina provedbe:  u potpunosti;  u većoj mjeri;  u određenoj mjeri;  nije provedeno.

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2019.	1. preporuka: Potrebno je dodatno poboljšati metodologiju i priručnik koji se upotrebljavaju za studiju o stopi preostale pogreške kako bi se otklonili problemi na koje je Sud upozorio u relevantnom izvješću, i to kako bi stopa pogreške koja se iznosi u studiji postala pouzdanija. Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.		Komisija je kontinuirano ažurirala pravila o stopi preostale pogreške, ali većina opažanja iz prethodnih revizija koje je Sud obavio (npr. pregled studije o stopi preostale pogreške za 2021.) i dalje vrijedi.
	2. preporuka: Potrebno je izražavati zadržke za sva područja za koja je utvrđena visoka razina rizika, bez obzira na njihov udio u ukupnim rashodima i njihov financijski učinak. Preporučeni rok provedbe: do objave godišnjeg izvješća o radu za 2020.		

Godina	Preporuka Suda	Analiza koju je Sud proveo u pogledu napretka postignutog u provedbi preporuke	
		Razina provedbe	Primjedbe
2020.	1. preporuka: Potrebno je poduzeti korake kako bi međunarodne organizacije Sudu omogućile potpun, neograničen i pravodoban pristup dokumentima koji su potrebni za obavljanje zadaće Suda u skladu s UFEU-om, a ne samo u formatu koji omogućuje samo čitanje. Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.		Komisija je pojačala komunikaciju s međunarodnim organizacijama u pogledu pristupa Suda dokumentima. Neke organizacije u sklopu Ujedinjenih naroda (UN), kao što su Fond Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF), Svjetska zdravstvena organizacija (SZO) i Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP), i dalje ne omogućavaju pristup popratnoj dokumentaciji ni u jednom drugom formatu nego samo za čitanje.
	2. preporuka: Potrebno je izražavati zadržke za sva područja za koja je utvrđena visoka razina rizika, bez obzira na njihov udio u ukupnim rashodima i njihov financijski učinak. Preporučeni rok provedbe: do objave godišnjeg izvješća o radu za 2021.		
	3. preporuka: Potrebno je uspostaviti obvezu za izvođača studije o stopi preostale pogreške da Komisiju izvijesti o slučajevima sumnje na prijevaru počinjene na štetu proračuna EU-a koje otkrije tijekom svojeg rada u vezi sa stopom preostale pogreške. Preporučeni rok provedbe: do kraja 2022.		

Izvor: Sud.

**Odgovori Europske komisije na
godišnje izvješće o aktivnostima koje
se financiraju iz 9., 10. i 11. europskog
razvojnog fonda za financijsku
godinu 2022.**

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA O AKTIVNOSTIMA KOJE SE FINANCIRAJU IZ 9., 10. I 11. EUROPSKOG RAZVOJNOG FONDA ZA FINACIJSKU GODINU 2022.

I. SAŽETAK ODGOVORÂ KOMISIJE

Komisija pozdravlja izvješće Suda o europskim razvojnim fondovima (ERF). Komisija želi naglasiti da se provedba ERF-a odvija u rizičnim i složenim okolnostima koje se sve brže mijenjaju. Obilježava je raznolikost:

- u smislu geografske raspršenosti jer obuhvaća mnoge delegacije EU-a u cijelom svijetu,
- u smislu provedbenih subjekata i partnerskih zemalja s različitim kapacitetima za upravljanje i kontrolu, od malih lokalnih NVO-a do međunarodnih organizacija, i
- u smislu metoda pružanja pomoći, uključujući tradicionalne projekte, proračunsku potporu, programe potpore sektorskoj politici, doprinose globalnim instrumentima, mješovito financiranje, proračunska jamstva i druge načine provedbe potpora. Osim toga, otežano je raspoređivanje osoblja u delegacije u zemljama koje su suočene s poteškoćama i nedostaje specijaliziranih profila u delegacijama EU-a i sjedištu.

Komisija smatra da u tim teškim okolnostima scenarij nulte stope pogreške nije vjerojatan i ne bi bio troškovno učinkovit. Međutim, poduzima sve potrebne mjere za potpunu i učinkovitu provedbu ERF-a u skladu s postojećim pravnim i financijskim okvirom. Komisija i dalje prilagođava i usavršava svoje postupke kako bi se rizik od pogreške dodatno smanjio te u obzir, među ostalim, uzima rezultate izjave o jamstvu Europskog revizorskog suda. Akcijski plan koji svake godine donose službe Komisije obuhvaća, među ostalim, mjere za smanjenje pogrešaka, kao što su pojednostavnjenje postupaka, ažuriranje smjernica, osposobljavanje i kampanje za informiranje njezina osoblja i partnera. Kako bi provela preporuke Revizorskog suda o ERF-u iz 2022., Komisija će prema potrebi poduzeti daljnje mjere za jačanje svojeg sustava unutarnje kontrole, a pritom će u obzir uzeti i troškovnu učinkovitost.

II. ODGOVORI KOMISIJE NA GLAVNA OPAŽANJA EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

1. Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Europska komisija potvrđuje da su sve aktivnosti osmog ERF-a dovršene 2021. Međutim, neka se salda još pojavljuju u računovodstvenoj dokumentaciji osmog ERF-a. Komisija će poravnati relevantne račune na vrijeme za izradu računovodstvene dokumentacije za 2023.

Kad je riječ o zastarijevanju otvorenih faktura i pretfinanciranja koja nisu poravnana do 12 godina ([odlomak 19.](#)), Komisija primjećuje da je većina tih starih pretfinanciranja povezana s parničnim predmetima.

Kako bi smanjila stara otvorena pretfinanciranja i riješila problem zastarijevanja faktura, Komisija je već uvela godišnje kontrole. Osim toga, Komisija upotrebljava nadzornu ploču portfelja koja njezinu osoblju omogućuje:

- praćenje zastarijevanja pretfinanciranja na temelju određenog pokazatelja¹,
- praćenje faktura koje su suspendirane dulje od godine dana. Sve fakture s velikim kašnjenjem označene su na nadzornoj ploči kako bi ih dužnosnik za ovjeravanje mogao identificirati i poduzeti potrebne mjere.

Komisija će nastaviti pomno pratiti otvorene transakcije i izdat će daljnje interne upute za njihovo smanjenje.

2. Pravilnost transakcija

Rashodi

Komisija u pogledu raščlambe pogrešaka ([odlomak 22.](#)) primjećuje da je 2022. približno 50 % zbrojenih pogrešaka bilo posljedica **poravnanja prekomjernih iznosa**, što znači da su rashodi koji nisu nastali uključeni u računovodstvenu dokumentaciju kao nastali rashodi. Komisija te pogreške smatra privremenima jer će nestati nakon konačnog poravnanja. Komisija je poduzela nekoliko mjera, npr. od svojih je partnera zatražila da pregledaju svoje predloške za izvješćivanje kako bi se omogućila lakša identifikacija nastalih rashoda i na tome će još intenzivnije raditi. Pozitivni rezultati očekuju se u nadolazećim godinama.

Pogreške u **postupcima javne nabave** čine približno 15 % svih pogrešaka. Razlog tomu može biti nedostatak važnog dokumenta ili pogreška za vrijeme evaluacije. Međutim, takve pogreške ne moraju nužno značiti da relevantni projekti nisu uspješno provedeni ili da postoje pravne osnove za povrat sredstava.

Druga vrsta pogreške koju je Komisija osporavala u prošlim godišnjim izvješćima i koja je uključena u neprihvatljive rashode na slici 4 odnosi se na **7 % neizravnih troškova primatelja podugovorenih bespovratnih sredstava** koji su prijavljeni kao izravni troškovi za provedbene partnere. Prema mišljenju Komisije to je u skladu s Financijskom uredbom. Komisija smatra da i provedbeni partner i primatelji podugovorenih bespovratnih sredstava imaju pravo na najviše 7 % neizravnih troškova/naknade.

Konačno, Komisija primjećuje da je jedna od delegacija EU-a odgovorna za otprilike 30 % svih pogrešaka. Trenutačno se poduzimaju korektivne mjere kako bi se otklonili nedostaci unutarnje kontrole u toj delegaciji.

Komisija u vezi s izvješćima o reviziji/provjeri iz odlomka 26. naglašava da redovito ažurira referentni okvir za provjere rashoda kako bi bio učinkovitiji i svrhovitiji. Na primjer, izvješća o reviziji/provjeri sad moraju sadržavati popis transakcija koje su predmet revizije/provjere i u njima je potrebno identificirati one koje su uključene u uzorak. Tom se revizijom nastoje poboljšati cjelovitost i jasnoća izvješćivanja.

Odgovor na okvir 2

Rashodi koji nisu nastali: nedostatak u sustavima kontrole delegacija EU-a za poravnanje pretfinanciranja

1. Pokazatelj I08: smanjenje starog pretfinanciranja.

Komisija priznaje pogrešku. Paket korektivnih mjera za poboljšanje sustava kontrole delegacija EU-a iz sjedišta, uključujući osposobljavanje osoblja i misiju nadzora, već je donesen i njihova je provedba započela.

Neprihvatljiv porez na dodanu vrijednost (PDV) zaračunan za projekt/nepostojanje ključne popratne dokumentacije

Komisija prati predmetnu međunarodnu organizaciju i poduzet će odgovarajuće korektivne mjere.

Ozbiljno nepridržavanje pravila javne nabave: neutemeljene odluke nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje

Komisija smatra da je evaluacija postupka javne nabave trebala biti bolje dokumentirana. Ističe da je Odbor za evaluaciju iskoristio svoju diskrecijsku ovlast da primijeni metodu izračuna potrebnu za provjeru usklađenosti s tehničkim zahtjevom.

Godišnje izvješće o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Glavna uprava za međunarodna partnerstva (GU INTPA) nastavlja poduzimati mjere za rješavanje svih pitanja kontrole prema potrebi. GU INTPA svake godine donosi novi akcijski plan koji se odnosi na unutarnju kontrolu, a svaki se novi plan temelji na procjeni prethodnog, na nalazima Europskog revizorskog suda i Službe Komisije za unutarnju reviziju te na procjeni temeljnih rizika. Stoga akcijski planovi u većini slučajeva uključuju i mjere u područjima za koja su u prethodnim godišnjim izvješćima o radu izražene zadržke.

Provedba trenutnog akcijskog plana za 2022., u kojemu se razmatraju rješenja za utvrđene nedostatke kontrole i visoke rizike, dobro napreduje. Ciljni je rok za većinu mjera (njih šest) krajem 2023. ili nakon toga. GU INTPA procijenit će provedbu akcijskog plana za 2022. u jesen 2023., uzimajući u obzir, među ostalim, nalaze Europskog revizorskog suda u godišnjem izvješću o ERF-u za 2022.

Studija o stopi preostale pogreške

Studija o stopi preostale pogreške važan je element na kojem se temelji izjava o jamstvu glavnog direktora, ali nije jedini izvor jamstva. GU INTPA ima sveobuhvatan okvir za unutarnju kontrolu i strategiju kontrole, koji obuhvaćaju cijeli ciklus provedbe. Svi elementi kontrolnog okvira služe kao temelji za njegovo jamstvo, koje je navedeno u njegovu godišnjem izvješću o radu. Potonje izvješće osnova je za informacije o pravilnosti uvrštene u godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti.

Komisija u pogledu odlomka 34. smatra da je vanjski izvođač primijenio ekstrapolaciju stavki visoke vrijednosti u skladu s metodologijom studija o stopi preostale pogreške. Komisija stoga smatra da stopa preostale pogreške (1,15 %) nije podcijenjena.

Kad je riječ o stajalištu da je oslanjanje na rad drugih revizora u suprotnosti sa svrhom studije o stopi preostale pogreške (odlomak 35.), Komisija je nakon prethodnih opažanja o navodnom pretjeranom oslanjanju izmijenila dokumente kojima se uređuju studije o stopi preostale pogreške. Sad Komisija zahtijeva da se slučajevi potpunog i djelomičnog oslanjanja na prethodne kontrole trebaju pratiti u kontekstu povijesnih prosjeka, koji se ne smiju znatno prekoračiti bez detaljnog obrazloženja.

Europski revizorski sud smatra da je nedostatak zadržki u godišnjem izvješću o radu za 2022. neopravdan i da je to dijelom posljedica ograničenja studije o stopi preostale pogreške, ali i netočne ekstrapolacije pogrešaka. Komisija, u skladu s prethodnim objašnjenjem u odgovoru na odlomak 34., smatra da je nepostojanje zadržki opravdano. To je posljedica točne provedbe metodologije o stopi preostale pogreške i uputa njezinih središnjih službi prema kojima se zadržka, osim one povezane s ugledom, mora izraziti kad je stopa preostale pogreške za odgovarajući segment rashoda veća od praga značajnosti od 2 %.

III. ODGOVORI KOMISIJE NA PREPORUKE

Praćenje preporuka iz prethodnih godina

Kad je riječ o 1. preporuci iz godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda o ERF-u za 2019., koja se odnosi na poboljšanje metodologije i priručnika koji se primjenjuju za studiju o stopi preostale pogreške, Komisija je u siječnju 2022. ažurirala priručnik i metodologiju za studije o stopi preostale pogreške u koje je prema potrebi uključila preporuke Suda, bez mijenjanja prirode studije. Stoga Komisija smatra da je u najvećoj mjeri provela preporuke Revizorskog suda.

Kad je riječ o 2. preporuci iz godišnjih izvješća Europskog revizorskog suda o ERF-u za 2019. i 2020., koja se odnosi na izricanje zadržki za sva područja u kojima je utvrđena visoka razina rizika, Komisija nije prihvatila te preporuke zbog razloga navedenih u odgovorima objavljenima uz izvješće Suda. Od financijske godine 2019. pravilo *de minimis* za izricanje zadržki u godišnjim izvješćima o radu uvedeno je na razini poduzeća i primjenjivo je na sva godišnja izvješća o radu Komisije. Njegova je svrha ograničiti broj zadržki samo na one bitne i usto očuvati transparentnost izvješćivanja o upravljanju jer su slučajevi na koje se primjenjuje pravilo *de minimis* propisno navedeni u godišnjem izvješću o radu. Zbog toga su preporuke odbijene.

Kad je riječ o 1. preporuci iz godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda o ERF-u za 2020., koja se odnosi na osiguranje pravodobnog, neograničenog i potpunog pristupa Suda dokumentima međunarodnih organizacija, Komisija je pojačala komunikaciju s međunarodnim organizacijama o pristupu Suda dokumentima. Komisija aktivno surađuje s predmetnim međunarodnim organizacijama čije su transakcije pridonijele stopi pogreške, uz praktična rješenja i dijalog na visokoj razini. Komisija ima i stalnu kontaktnu točku koja se odmah povezuje s relevantnim međunarodnim organizacijama kad god je Europski revizorski sud upozori na problem kako bi ubrzala podnošenje dokumenata.

O pitanju omogućivanja pristupa Europskog revizorskog suda dokumentima raspravljalo se na nedavnim sastancima radne skupine za financijski i administrativni okvirni sporazum EU-a i UN-a i bilateralnim sastancima Komisije i njezinih partnera. Također je sustavno uključivano u redoviti dijalog s organizacijama UN-a. Komisija je olakšala i tehničke rasprave između UN-a i Revizorskog suda radi međusobnog razumijevanja ograničenja svih strana i utvrđivanja konkretnih i praktičnih koraka za omogućivanje neometanog pristupa dokumentima. Zajednička osposobljavanja s osobljem UN-a nastavljena su 2023., a Komisija je s UN-om dogovorila i uspostavu zajedničkih tehničkih skupina za redovite rasprave o pitanjima revizije i kontrole. Međutim, omogućivanje pristupa koji nije „samo za čitanje” dokumentima organizacija UN-a protivno je njihovim internim pravilima. Komisija će nastaviti poduzimati mjere kako bi pronašla praktična i dugoročna rješenja za ta pitanja.

1. preporuka: provjeriti jesu li računovodstvene bilance za zatvorene ERF-ove pravodobno poravnane

Provjerite jesu li sve računovodstvene bilance za zatvorene ERF-ove poravnane i jesu li informacije u godišnjim financijskim izvještajima ažurirane na vrijeme.

(Ciljni rok provedbe: na vrijeme za izradu računovodstvene dokumentacije za 2023.)

Komisija **prihvaća** preporuku i provest će odgovarajuće mjere.

2. preporuka: provjeriti jesu li pretfinanciranje i fakture pravodobno poravnani u godišnjim financijskim izvještajima

Provjerite jesu li pretfinanciranje i fakture pravodobno poravnani.

(Ciljni rok provedbe: krajem 2024.)

Komisija **prihvaća** preporuku i nastaviti će pomno pratiti otvorene transakcije. Osim postojećih kontrola Komisija će izdati daljnje interne upute i podsjetiti na potrebu pravodobnog poravnanja pretfinanciranja i faktura.

3. preporuka: poduzeti mjere za unapređenje sustava kontrole delegacija EU-a za poravnanje pretfinanciranja

Poduzmite odgovarajuće mjere za unapređenje sustava kontrole delegacija EU-a kako bi se iznosi koji još nisu potrošeni, ali prijavljeni su kao nastali troškovi, identificirali prije plaćanja ili poravnanja rashoda.

(Ciljni rok provedbe: krajem 2024.)

Komisija **prihvaća** preporuku i smatra da je već djelomično provedena. Već smo poduzeli nekoliko mjera, primjerice novi kontrolni popis, dodatne smjernice i seminare za osposobljavanje osoblja, kako bi se skrenula pozornost na tu učestalu računovodstvenu pogrešku i spriječilo njezino ponavljanje.

4. preporuka: ponoviti obvezu pridržavanja pravila o PDV-u i provođenja odgovarajućih provjera

Ponovite korisnicima projekata EU-a da se moraju pridržavati ugovornih uvjeta koji se odnose na prihvatljivost PDV-a i provoditi potrebne provjere kako se za projekte ne bi naplaćivao PDV koji se može odbiti.

(Ciljni rok provedbe: krajem 2024.)

Komisija **prihvaća** preporuku i ponoviti će tu obvezu korisnicima projekata EU-a.

5. preporuka: pojačati *ex ante* kontrole prije prihvaćanja rashoda

Uzmite u obzir sve dostupne tehničke i financijske informacije kako biste spriječili ili otkrili i ispravili pogreške prije prihvaćanja rashoda.

(Ciljni rok provedbe: krajem 2024.)

Komisija **prihvaća** preporuku i nastaviti će informirati svoje osoblje kako bi se ugovorni okvir i relevantni postupci pravilno provodili kad je u pitanju razmatranje dostupnih tehničkih i financijskih informacija prije prihvaćanja rashoda. Pritom će pojačati analizu ponavljajućih nalaza kako bi se spriječile, otkrile i ispravile pogreške.

6. preporuka: poboljšati metodologiju izračuna stope preostale pogreške i provjeriti njezinu pravilnu primjenu

Poboljšajte metodologiju za studije o stopi preostale pogreške tako da se stavke visoke vrijednosti točno ekstrapoliraju i provjerite primjenjuje li je izvođač pravilno.

(Ciljni rok provedbe: krajem 2024.)

Komisija **ne prihvaća** preporuku. Komisija smatra da nije potrebno mijenjati metodologiju za studije o stopi preostale pogreške za ekstrapolaciju stavki visoke vrijednosti.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2023.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Poglavlje 3.:

- Slika 3.1.:
slika je izrađena s pomoću ikona dostupnih na stranici [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.
- Prilog 3.1., Prilog 3.2., Prilog 3.3.:
tablice su izrađene s pomoću ikona , ,  i , dostupnih na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

Poglavlje 6.:

- Slika 6.2.:
slika je izrađena s pomoću ikona dostupnih na stranici [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.
- Slika 6.3.:
slika je izrađena s pomoću ikona  i , dostupnih na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.
- Slika 6.5.:
  upotrijebljenu ikonu zupčanika prilagodio je Sud,
© By Ramziia – [stock.adobe.com](#)

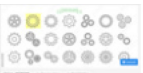
Poglavlje 7.:

- Okvir 7.1. i okvir 7.2.:
Sud, s dopuštenjem [AGEA-e](#), sva prava pridržana.
- Okvir 7.3.:
satelitska fotografija vlasništvo je [AGEA-e](#) te ju je ona uredila, © [CGR SpA](#) (Compagnia Generale Ripresearee), sva prava pridržana.

Poglavlje 9.:

- Prilog 9.1.:
izradio Sud s pomoću alata „Tableau”, pozadinski zemljovid © [Mapbox](#) i © [OpenStreetMap](#) koji ima dozvolu [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#)

Poglavlje 11.:

- Slika 11.1.:
slika je izrađena s pomoću ikona dostupnih na stranici [Flaticon.com](#).
© Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.
- Slika 11.5.:
tablice su izrađene s pomoću ikona ,  i , dostupnih na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.
- Slika 11.5.:
upotrijebljenu ikonu zupčanika  prilagodio je Sud,
© [By Ramziia](#) – [stock.adobe.com](#)

Europski razvojni fondovi:Prilozi I. i II.:

izradio Sud s pomoću alata „Tableau”, pozadinski zemljovid © [Mapbox](#) i © [OpenStreetMap](#) koji ima dozvolu [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#)

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

Sud u godišnjem izvješću iznosi mišljenje o tome je li godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a pouzdana i jesu li prihodovne i rashodovne transakcije povezane s tom računovodstvenom dokumentacijom usklađene s važećim pravilima i propisima. Sud u godišnjem izvješću ujedno donosi analizu proračunskog i financijskog upravljanja te aspekata uspješnosti izvršenja proračuna EU-a.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije