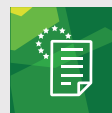


Tematsko izvješće

## Komisijini sustavi za povrat nepravilnih rashoda EU-a

Postoji potencijal za brži povrat većeg iznosa



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

# Sadržaj

	Odlomak
<b>Sažetak</b>	I. – VII.
<b>Uvod</b>	01. – 18.
<b>Povrat nepravilnih rashoda od primatelja financijskih sredstava EU-a</b>	01. – 06.
<b>Sustavi za evidentiranje nepravilnih rashoda i iznosa za povrat</b>	07. – 09.
<b>Uloge i obveze</b>	10. – 14.
Komisija, nacionalna tijela i provedbeni partneri	10. – 12.
Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF)	13.
Ured europskog javnog tužitelja (EPPO)	14.
<b>Objavljene informacije o nepravilnim rashodima i povratima</b>	15. – 18.
<b>Opseg revizije i revizijski pristup</b>	19. – 24.
<b>Opažanja</b>	25. – 72.
<b>Komisija evidentira nepravilne rashode u okviru izravnog i neizravnog upravljanja točno i brzo, ali postoje velika kašnjenja u procesu povrata</b>	25. – 49.
Komisija evidentira nepravilne rashode točno i brzo	25. – 28.
Komisija ne ispituje potencijalno sustavne nepravilne rashode u okviru vanjskih djelovanja na isti način kao i one u sklopu unutarnjih politika	29. – 31.
Postoje velika kašnjenja pri povratu nepravilnih rashoda u okviru izravnog i neizravnog upravljanja	32. – 46.
Na odricanje od povrata utječu kašnjenja u procesu povrata i solventnost dužnika	47. – 49.
<b>Komisija prati sustave država članica za evidentiranje i povrat nepravilnih rashoda u okviru podijeljenog upravljanja ako takvi rashodi utječu na proračun EU-a</b>	50. – 63.
Kad je riječ o poljoprivrednim fondovima, Komisija prati sustave država članica za povrat jer povrat utječu na proračun EU-a	51. – 57.
Kad je riječ o području kohezije, Komisija ne prati sustave država članica za povrat jer se nepravilni rashodi povlače i ne utječu na proračun EU-a	58. – 63.

<b>Podatci koje Komisija objavljuje o nepravilnim rashodima nisu uvijek potpuni i dosljedni</b>	<b>64. – 72.</b>
Objavljeni podatci o nepravilnim rashodima i korektivnim mjerama nisu uvijek potpuni	65. – 68.
Podatci o povratima nisu uvijek dosljedni	69. – 72.
<b>Zaključci i preporuke</b>	<b>73. – 79.</b>

## **Prilozi**

**Prilog I. – Sustavi za otkrivanje, evidentiranje i prijavljivanje nepravilnih rashoda te korektivne mjere za odabrane programe EU-a**

**Prilog II. – Sustavi Europske komisije za otkrivanje nepravilnih rashoda i provedbu korektivnih mjera u okviru izravnog i neizravnog upravljanja**

**Prilog III. – Sustavi država članica za otkrivanje nepravilnih rashoda i provedbu korektivnih mjera u okviru podijeljenog upravljanja**

**Prilog IV. – Stope povrata nepravilnih rashoda za odabrane glavne uprave Komisije**

**Prilog V. – Povrati od korisnika u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi za slučajeve otkrivene od 2007.**

## **Pokrate i skraćeni nazivi**

## **Pojmovnik**

## **Odgovori Komisije**

## **Kronologija**

## **Revizorski tim**

## Sažetak

- I. Povrat nepravilnih rashoda od korisnika financijskih sredstava EU-a ključan je element sustava unutarnje kontrole EU-a jer bi se njime trebali zaštititi financijski interesi EU-a i primatelji odvratiti od budućih nepravilnih aktivnosti. Komisija je izvijestila da su u razdoblju 2014. – 2022. nepravilni rashodi iznosili 14 milijardi eura.
- II. Svrha je ove revizije bila procijeniti jesu li Komisijini sustavi za upravljanje nepravilnim rashodima nastalim za korisnike financijskih sredstava EU-a i praćenje takvih rashoda djelotvorni. Odgovornosti Komisije u tom području razlikuju se ovisno o vrsti upravljanja i području politike proračuna EU-a. U okviru podijeljenog upravljanja Komisija državama članicama delegira odgovornost za evidentiranje i povrat nepravilnih rashoda, ali zadržava krajnju odgovornost. Ovom revizijom Sud želi pomoći u povećanju zaštite financijskih interesa EU-a i razvoju djelotvornih sustava za povrat nepravilnih rashoda od primatelja financijskih sredstava EU-a.
- III. Sud je zaključio da su Komisijini sustavi za upravljanje nepravilnim rashodima nastalim za korisnike financijskih sredstava EU-a i praćenje takvih rashoda djelomično djelotvorni.
- IV. U okviru izravnog i neizravnog upravljanja Komisija jamči točno i brzo evidentiranje nepravilnih rashoda, ali njihov povrat traje predugo. Komisija ne prati potencijalno sustavne nepravilne rashode u okviru vanjskih djelovanja na isti način kao i one u sklopu unutarnjih politika. U pogledu dugova koji su otpisani riječ je obično o dužnicima koji su bili financijski slabi ili onima koji su se nalazili u zemljama u kojima Komisija nije mogla naplatiti dugove preko lokalnih sudova.

**V.** U okviru podijeljenog upravljanja države članice imaju primarnu odgovornost za evidentiranje i povrat nepravilnih rashoda, a Komisija prati njihove sustave u području poljoprivrede. Sud je utvrdio da su za Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) stope povrata na razini korisnika općenito niže od onih za izravno i neizravno upravljanje te da se od 2006. nisu povećale i da među državama članicama postoje znatne razlike u stopama povrata i otpisa. Nadalje, u ZPP-u za razdoblje 2023. – 2027. nije zadržan poticaj koji je Komisija uvela 2006. za države članice kako bi brže naplatile dugove. U tim okolnostima Komisijino praćenje možda neće biti samo po sebi dovoljno da bi se zaista zajamčilo djelotvorno funkcioniranje sustava država članica za povrat. Kad je riječ o području kohezije, proračun EU-a zaštićen je tako da države povlače nepravilne iznose iz potvrđenih rashoda. Komisija ne prati mjeru u kojoj su države članice od korisnika povratile povučene nepravilne rashode. Povrat nepravilnih iznosa ključan je alat za odvratanje korisnika od počinjenja daljnjih nepravilnosti i za smanjenje rizika za ugled EU-a na najmanju moguću mjeru.

**VI.** Nadalje, korisnost informacija koje Komisija pruža o nepravilnim rashodima i naknadnim korektivnim mjerama ograničena je jer one nisu uvijek potpune niti su dosljedno predstavljene.

**VII.** Sud Komisiji preporučuje da učini sljedeće:

- ispita financijski učinak sustavnih nepravilnosti u području vanjskih djelovanja;
- poboljša planiranje revizijskih aktivnosti u području vanjskih djelovanja kako bi se smanjilo vrijeme potrebno za utvrđivanje nepravilnih rashoda;
- procijeni jesu li potrebni dodatni poticaji za države članice kako bi povećale stope povrata nepravilnih rashoda u području poljoprivrede; i
- pruži potpune informacije o utvrđenim nepravilnim rashodima i poduzetim korektivnim mjerama.

# Uvod

## Povrat nepravilnih rashoda od primatelja financijskih sredstava EU-a

**01.** U skladu s člankom 325. stavkom 1. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) EU i države članice dijele odgovornost za zaštitu financijskih interesa Unije od prijevара i svih drugih nepravilnosti. Nepravilnost se definira kao svaka povreda odredbi ugovora ili propisa EU-a koja proizlazi iz učinjene ili propuštene radnje, koja uzrokuje ili može uzrokovati štetu za proračun EU-a<sup>1</sup>. Kad nepravilnost utječe na rashode evidentirane u proračunu EU-a, riječ je o nepravilnim rashodima.

**02.** Komisija i države članice moraju uspostaviti unutarnje kontrole kako bi zaštitile proračun EU-a od nepravilnih rashoda<sup>2</sup>. Provode *ex ante* provjere prije odobravanja i plaćanja financijskih operacija kako bi se spriječilo prihvaćanje nepravilnih rashoda te *ex post* provjere nakon što su operacije odobrene i plaćene kako bi se otkrili i ispravili nepravilni rashodi ako sprečavanje nije bilo uspješno<sup>3</sup>. Na *slici 1.* prikazan je Komisijin višegodišnji ciklus kontrole za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnih rashoda.

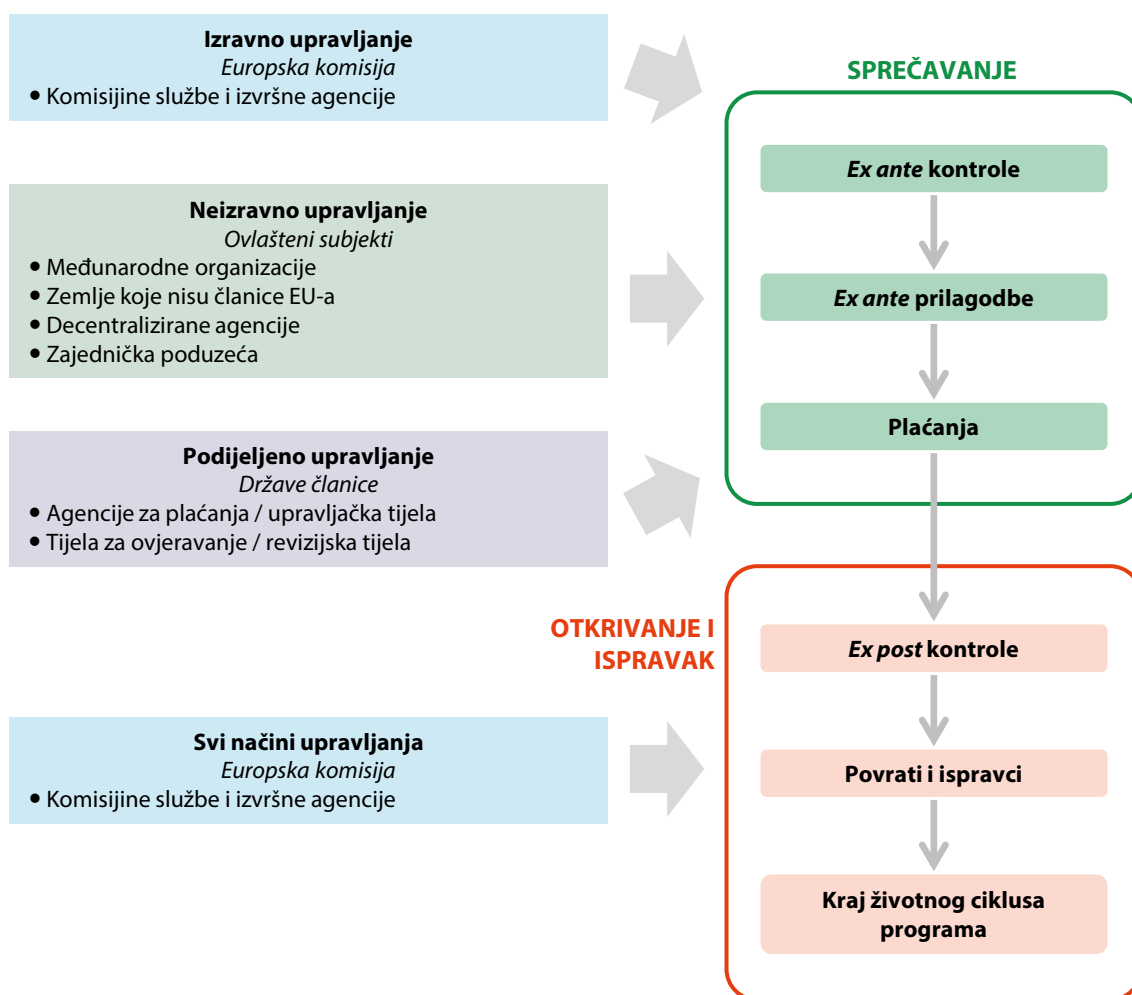
---

<sup>1</sup> Članak 1. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ, Euroatom) br. 2988/95 od 18. prosinca 1995. o zaštiti financijskih interesa Europskih zajednica.

<sup>2</sup> Članci 36. i 63. Financijske uredbe.

<sup>3</sup> *Ibid.*, Članci 63. i 202.

**Slika 1. – Komisijin višegodišnji ciklus kontrole za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnih rashoda**



*Izvor:* Sud, na temelju Komisijina godišnjeg izvješća za 2022. o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti, svezak II., Prilog 2., str. 51.

**03.** Kad se *ex post* provjerama otkriju nepravilni rashodi, postoje dvije glavne mjere za zaštitu financijskih interesa EU-a:

- o izravni povrat od korisnika koji je počinio nepravilnost<sup>4</sup>; ili
- o financijski ispravak nametnut državi članici koja je financirala nepravilne rashode kako bi takve rashode kompenzirala<sup>5</sup>.

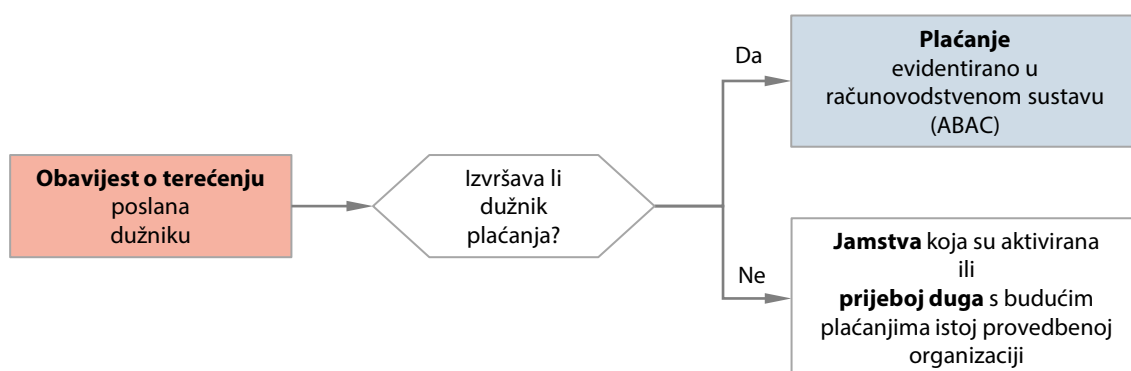
<sup>4</sup> *Ibid.*, članak 63. stavak 2. i članak 202. stavak 2.

<sup>5</sup> *Ibid.*, članak 101. stavak 8.

**04.** Za potrebe ove revizije „povrat” znači mjera za zaštitu financijskih interesa EU-a zahtijevanjem povrata dijela ili svih iznosa isplaćenih provedbenoj organizaciji ili korisniku projekta ili programa koji podupire EU i koji se nije pridržavao zahtjeva za financiranje sredstvima EU-a. Provedbene organizacije korisnice su financijskih sredstava EU-a koje pružaju robu i/ili usluge krajnjim primateljima i odgovorne su ako oni ne ispunjavaju uvjete iz svojih ugovora ili sporazuma.

**05.** Organizacije odgovorne za upravljanje programom ili projektom koji se financira sredstvima EU-a (Komisija u okviru izravnog upravljanja, partnerske organizacije ili druga tijela unutar i izvan EU-a u okviru neizravnog upravljanja te nacionalna tijela u okviru podijeljenog upravljanja) mogu ostvariti povrate od korisnika na dva načina, kako je prikazano na [slici 2.](#)

**Slika 2. – Povrat dugovanih iznosa**

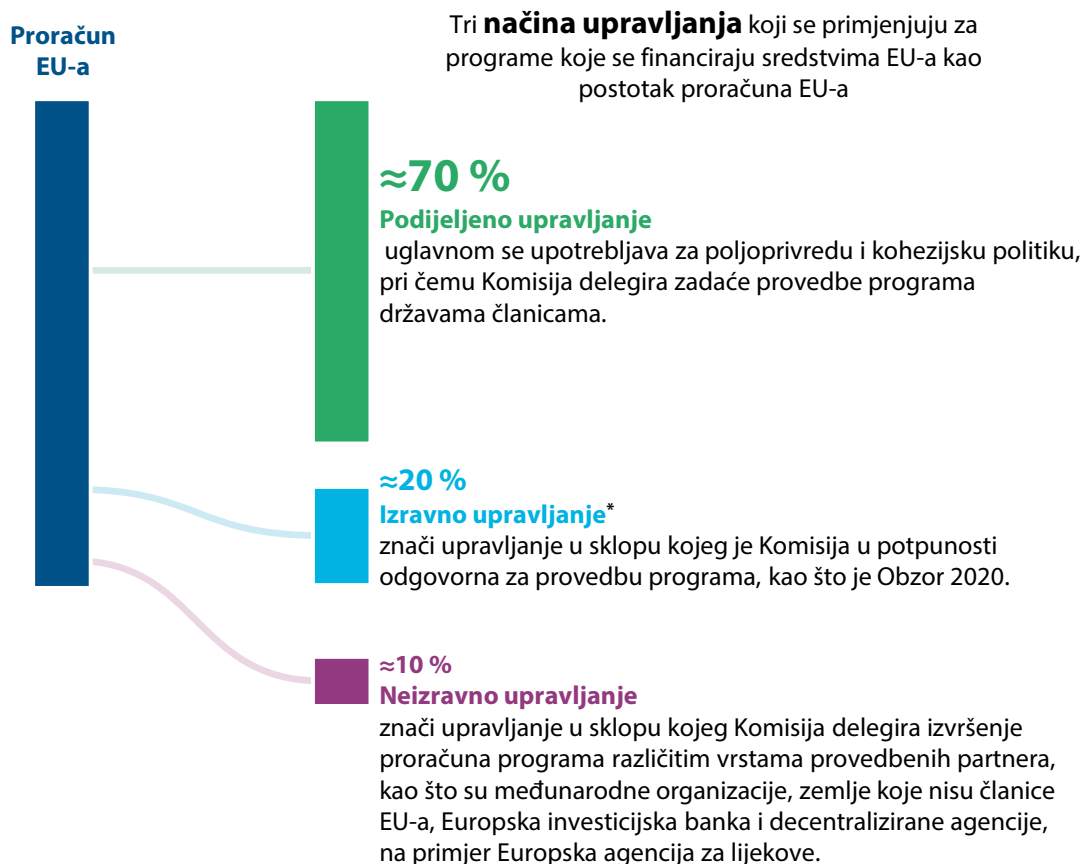


Izvor: Sud.

**06.** Postupci povrata nepravilnih rashoda od korisnika ovise o vrsti upravljanja i području politike proračuna EU-a. Detaljnije objašnjenje postupaka kontrole i povrata za svako glavno područje politike nalazi se u [prilozima I. – III.](#) Tri vrste upravljanja koje se primjenjuju za programe koji se financiraju sredstvima EU-a prikazane su na [slici 3.](#)



Slika 3. – Načini upravljanja



\* Izravno upravljanje ne obuhvaća financijska sredstva iz Mehanizma za oporavak i otpornost.

Izvor: Sud, na temelju članka 62. Financijske uredbe i [https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode\\_hr](https://commission.europa.eu/funding-tenders/find-funding/funding-management-mode_hr).

## Sustavi za evidentiranje nepravilnih rashoda i iznosa za povrat

**07.** Komisija evidentira nepravilne rashode koje otkrije ili koji su joj prijavljeni u vezi s izravnim i neizravnim upravljanjem u lokalnim bazama podataka o upravljanju revizijama. One obuhvaćaju revizijski modul za vanjska djelovanja i AUDEX za glavne uprave za istraživanje u području unutarnjih politika.

**08.** Nakon što se utvrdi učinak nepravilnih rashoda, Komisija u svojem računovodstvenom sustavu ABAC upotrebljava funkciju „kontekst povrata” kako bi evidentirala sve iznose za povrat. Ta se funkcija uglavnom primjenjuje na područja politike u okviru izravnog i neizravnog upravljanja jer su u okviru podijeljenog upravljanja države članice odgovorne za izvršavanje povrata od korisnika, njihovo evidentiranje u svojim nacionalnim knjigama dužnika i, po potrebi, za redovito dostavljanje podataka Komisiji.

**09.** U skladu s pravom EU-a države članice i države kandidatkinje za članstvo u EU-u moraju upotrebljavati sustav za upravljanje nepravilnostima, kojim u ime Komisije upravlja Europski ured za borbu protiv prijevара (OLAF), kako bi evidentirale slučajeve nepravilnih rashoda (uključujući slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru i one u kojima je prijevara utvrđena) koje su otkrile i koji uključuju financijska sredstva EU-a u vrijednosti većoj od 10 000 eura<sup>6</sup>. Svrha je toga analiza rizika, a ne praćenje povrata.

## Uloge i obveze

### Komisija, nacionalna tijela i provedbeni partneri

**10.** U okviru izravnog upravljanja glavne uprave Komisije koje upravljaju programima ili bespovratnim sredstvima koji se financiraju sredstvima EU-a odgovorne su za provedbu provjera i povrat otkrivenih nepravilnih rashoda. GU BUDG pruža smjernice i potporu tijekom procesa povrata.

**11.** U okviru neizravnog upravljanja provedbeni partneri trebali bi jamčiti razinu zaštite financijskih sredstava EU-a jednaku onoj koju pruža Komisija u sklopu izravnog upravljanja. Oni su odgovorni za provedbu provjera i povrat nepravilnih rashoda od korisnika. Ako se pri provjerama financijskih izvještaja podnesenih Komisiji otkriju nepravilni rashodi, Komisija zahtijeva da provedbeni partneri nadoknade financijska sredstva EU-a. Ako je primjenjivo, provedbeni partneri pak zahtijevaju da im krajnji korisnici ta sredstva vrata.

**12.** U okviru podijeljenog upravljanja države članice odgovorne su za evidentiranje i povrat nepravilnih rashoda, a Komisija ima krajnju odgovornost za jamstvo u vezi sa sustavom koji su države članice uspostavile za upravljanje financijskim sredstvima. Tijela država članica imaju primarnu odgovornost za provedbu provjera i povrat nepravilnih rashoda izravno od korisnika. Svake godine izvješćuju Komisiju o rezultatima svojih provjera koje se odnose na upotrebu financijskih sredstava EU-a. Komisija provodi revizije kako bi procijenila djelotvornost sustava država članica i može nametnuti financijske ispravke ako otkrije nedostatke koji bi mogli utjecati na proračun EU-a.

---

<sup>6</sup> Pravni akti kojima se utvrđuju prijavljivanje nepravilnih rashoda i upotreba sustava za upravljanje nepravilnostima navedeni su na [internetskim stranicama OLAF-a](#).

## Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF)

**13.** OLAF istražuje slučajeve u kojima se sumnja na nepravilne rashode koji se smatraju prijevarom i one koji se ne smatraju prijevarom te zatim šalje svoja izvješća o istragama relevantnim institucijama EU-a ili tijelima država članica. Može preporučiti i koje stegovne, administrativne, financijske ili pravne mjere trebaju poduzeti. OLAF u svojim financijskim preporukama poziva relevantna tijela EU-a ili nacionalna tijela da povrate financijska sredstva EU-a na koja su utjecali nepravilni rashodi koji se smatraju prijevarom ili oni koji se ne smatraju prijevarom.

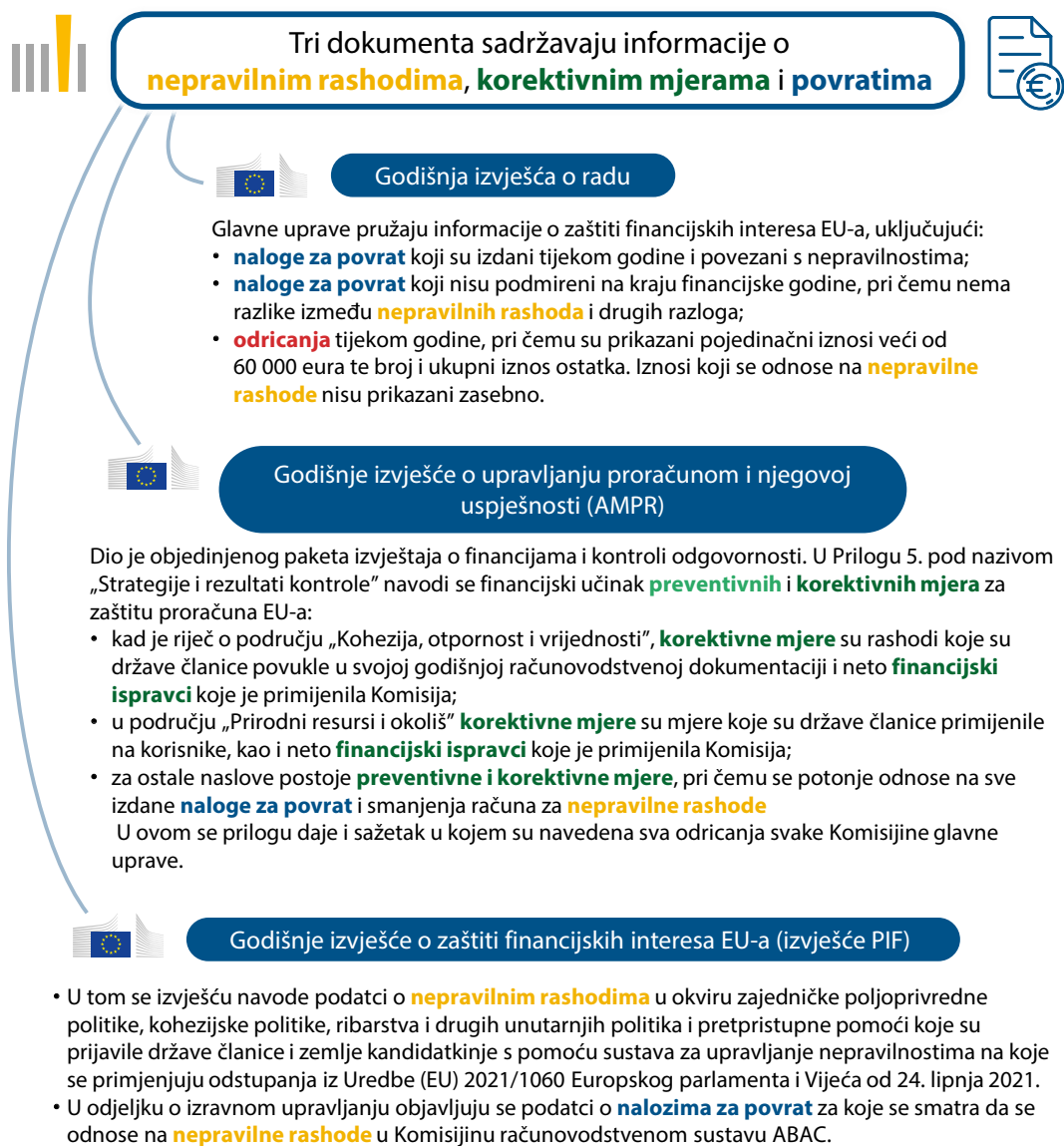
## Ured europskog javnog tužitelja (EPPO)

**14.** EPPO, koji je osnovan 2017., neovisan je i decentraliziran ured tužiteljstva Europske unije, s ovlastima za provedbu istraga, kazneni progon i podizanje optužnica za kaznena djela na štetu proračuna EU-a, kao što su prijevara, korupcija ili ozbiljne prekogranične prijevare u vezi s PDV-om, kako je definirano u Direktivi o zaštiti financijskih interesa Unije i [Uredbi Vijeća \(EU\) 2017/1939](#). S radom je započeo u lipnju 2021. U skladu sa [sporazumom o suradnji](#) koji su potpisali Komisija i EPPO, kad EPPO pokrene istragu na temelju informacija koje je dostavila Komisija, o tome obavještava Komisiju i dostavlja joj dovoljno informacija za poduzimanje korektivnih mjera, kao što je povrat nepropisno isplaćenih financijskih sredstava.

## Objavljene informacije o nepravilnim rashodima i povratima

**15.** Dokumenti koje je Komisija objavila i koji sadržavaju informacije o nepravilnim rashodima, korektivnim mjerama i povratima nepravilnih rashoda prikazani su na *slici 4*.

### Slika 4. – Dokumenti koje je Komisija objavila o nepravilnim rashodima i povratima



Izvor: Sud, na temelju godišnjeg izvješća o radu, AMPR-a i izvješća PIF koja je objavila Komisija.

**16.** U odjeljku 5.4. Priloga 5. AMPR-u za 2022. navedeni su iznosi koji se odnose na povrate nepravilnih rashoda od korisnika koji su otkriveni i nadoknađeni ili koji se trebaju vratiti u proračun EU-a (vidjeti [tablicu 1.](#)).

**Tablica 1. – Nalozi za povrat nepravilnih rashoda izdani 2021. i 2022. o kojima se izvještava u okviru AMPR-a (u milijunima eura)**

Naslov VFO-a	Povrati 2021.	Povrati 2022.
Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija	19	27
Kohezija, otpornost i vrijednosti	— *	— *
Prirodni resursi i okoliš	191 *, **	220 *, **
Migracije i upravljanje granicama	1 *	1 *
Sigurnost i obrana	0	0
Susjedstvo i svijet	21	16
Europska javna uprava	0	1

\* Nisu uključeni ispravci koje je Komisija primijenila na države članice. U području kohezije se rashodi koje su izravno povukle države članice navode u godišnjem izvješću o radu i AMPR-u.

\*\* Taj je iznos vraćen u proračun EU-a povrh iznosa od 118 milijuna eura (244 milijuna eura 2021.) koji su države članice ponovno iskoristile.

*Izvor:* Sud, na temelju preventivnih i korektivnih mjera iz odjeljka 5.4. AMPR-ova za 2022. i 2021.

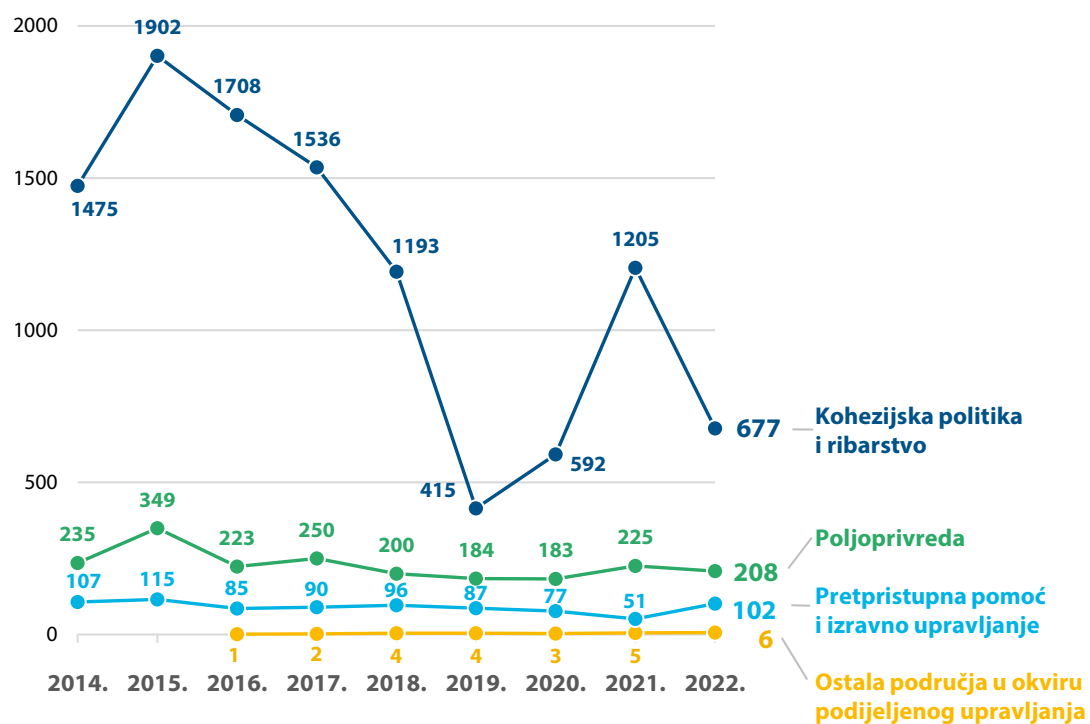
**17.** Komisija u AMPR-u daje i sažetak u kojem se navode iznosi kojih se svaka glavna uprava odrekla<sup>7</sup>. Komisija je 2023. izvijestila da se 2022. odrekla dugova u ukupnom iznosu od 40 milijuna eura<sup>8</sup> (31 milijun eura 2021.). Te se brojke odnose na odricanja od svih vrsta dugova, a ne samo na povrate nepravilnih rashoda.

**18.** Nepravilni rashodi (oni koji se smatraju prijevarom i oni koji se ne smatraju prijevarom) navedeni u izvješćima PIF za proračun EU-a za razdoblje 2014. – 2022. ukupno su iznosili 14 milijardi eura. Taj iznos uključuje 10,7 milijardi eura za kohezijsku politiku i ribarstvo, a u tim područjima države članice moraju povući nepravilne rashode čim se oni otkriju kako ne bi utjecali na proračun EU-a. Raščlamba po područjima politika i godinama prikazana je na [slici 5.](#)

<sup>7</sup> U skladu s člankom 101. stavkom 5. [Financijske uredbe.](#)

<sup>8</sup> [Godišnje izvješće za 2022. o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti, Prilog 9.](#)

**Slika 5. – Nepravilni rashodi prijavljeni za razdoblje 2014. – 2022.  
(u milijunima eura)**



Izvor: Sud, na temelju podataka koje je dostavio OLAF.

## Opseg revizije i revizijski pristup

**19.** Svrha je ove revizije bila procijeniti jesu li Komisijini sustavi za upravljanje povratom nepravilnih rashoda nastalih za korisnike financijskih sredstava EU-a djelotvorni. Sud je obuhvatio programe EU-a iz razdoblja 2014. – 2021. s najvećim povratima u okviru izravnog, neizravnog i podijeljenog upravljanja, a odnosili su se na unutarnje politike, vanjska djelovanja te kohezijsku politiku i poljoprivredu.

**20.** Kad je riječ o izravnom i neizravnom upravljanju, u okviru kojih je Komisija odgovorna za utvrđivanje i evidentiranje nepravilnih rashoda te zatim za povrat financijskih sredstava, Sud je procijenio djelotvornost Komisijinih sustava. To je bilo težište revizije. U području podijeljenog upravljanja državama članicama se u skladu s uredbama povjerava odgovornost za povrat nepravilno potrošenih financijskih sredstava, ali Komisija ima krajnju odgovornost za jamstvo. Budući da je revizija koju je proveo Sud s obzirom na njezin opseg bila usredotočena na Komisiju, Sud je za to područje procijenio jamči li se Komisijinim praćenjem da su sustavi država članica djelotvorni. Sud je za sve načine upravljanja procijenio i izvješćuje li Komisija na odgovarajući način o nepravilnim rashodima i povratima u svojim ključnim objavljenim dokumentima koji se odnose na odgovornost.

**21.** Revizijske aktivnosti obuhvatile su GU BUDG, kao i najvažnije glavne uprave kad je riječ o iznosima povrata u njihovim godišnjim izvješćima o radu za 2021. (GU CONNECT i GU RTD za unutarnje politike te GU INTPA i GU NEAR za vanjska djelovanja) i vodeće glavne uprave za podijeljeno upravljanje (GU REGIO i GU EMPL za kohezijsku politiku te GU AGRI za poljoprivredu).

**22.** Revizijom nisu bili obuhvaćeni:

- povrati neiskorištenih financijskih sredstava, koji se većinom odnose na pretfinanciranje (koje nije rashod), pri čemu se financijska sredstva vraćaju jer nisu iskorištena (a ne zbog nepravilnih rashoda);
- financijski ispravci koje Komisija primjenjuje na države članice u području poljoprivrede i kohezije ili povlačenja koja su izvršila tijela država članica jer se Sud tim pitanjima bavio u prethodnim tematskim izvješćima<sup>9</sup>;

---

<sup>9</sup> Tematsko izvješće 08/2011, tematsko izvješće 04/2017 i tematsko izvješće 14/2022.

- o sustavi država članica za povrat nepravilnih rashoda u kohezijskim programima i programima ruralnog razvoja jer se Sud usredotočio na provjere koje Komisija provodi radi praćenja djelotvornosti sustava država članica za povrat; i
- o Mehanizam za oporavak i otpornost jer je Sud već objavio tematsko izvješće o strukturi Komisijinih sustava za zaštitu financijskih interesa EU-a<sup>10</sup> te planira 2024. objaviti tematsko izvješće o sustavima kontrole koje su uspostavile države članice za Mehanizam za oporavak i otpornost.

### 23. U okviru revizije kombinirani su dokazi iz niza izvora, uključujući:

- o pregled sustava koji se upotrebljavaju za otkrivanje, evidentiranje i zatim povrat nepravilnih rashoda od korisnika;
- o analizu podataka iz Komisijine baze podataka o upravljanju iz sustava ABAC u vezi s izvršenim i nepodmirenim povratima te odricanjima od povrata u razdoblju 2014. – 2022. kako bi se usporedila Komisijina uspješnost u različitim područjima;
- o preglede praćenja uzorka od 144 izvješća o revizijama i provjerama financijskih izvještaja o rashodima financiranim sredstvima EU-a (na temelju visine provjerenih iznosa i uključujući različite vrste provjera), uzorka od 75 naloga za povrat od njih 858 otvorenih krajem 2021. (na temelju starosti i visine iznosa) i uzorka od 52 odricanja od naloga za povrat od njih 113 izdanih tijekom 2021. (na temelju visine iznosa) za četiri glavne uprave odabrane za izravno i neizravno upravljanje. Kad god je to bilo moguće, u uzorke su bili uključeni slučajevi OLAF-a i slučajevi koje je prijavio Sud; i
- o ispitivanje informacija koje je Komisija objavila o nepravilnim rashodima i povratima 2022. i 2023. (odlomci 15 – 18.), uključujući usklađivanje s upotrijebljenim izvorima podataka, kako bi se procijenilo jesu li ti podatci potpuni i dosljedni.

### 24. Cilj je ovog izvješća pomoći u povećanju zaštite financijskih interesa EU-a i razvoju djelotvornih sustava za povrat nepravilnih rashoda od korisnika financijskih sredstava EU-a.

---

<sup>10</sup> Tematsko izvješće 07/2023.



## Opažanja

### **Komisija evidentira nepravilne rashode u okviru izravnog i neizravnog upravljanja točno i brzo, ali postoje velika kašnjenja u procesu povrata**

#### **Komisija evidentira nepravilne rashode točno i brzo**

**25.** Sud očekuje da će se sustavima Komisije u okviru izravnog i neizravnog upravljanja zajamčiti pravilno i pravodobno evidentiranje nepravilnih rashoda u relevantnim bazama podataka o upravljanju kako bi se što prije mogle poduzeti korektivne mjere. Unatoč tome što se u okviru izravnog i neizravnog upravljanja utvrđuju i ostvaruju različiti ciljevi, postupci za evidentiranje i povrat nepravilnih rashoda slični su.

**26.** Operativne glavne uprave za istraživanje i inovacije u proračunskom području unutarnjih politika, koje obuhvaćaju GU CONNECT i GU RTD koje je Sud odabrao za ovu reviziju, uspostavile su Zajedničku službu za reviziju radi odabira financijskih izvještaja o projektima u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja nad kojima treba provesti reviziju. Zajednička služba za reviziju obavlja *ex post* financijske revizije, a provodi ih njezino osoblje ili privatna revizorska društva koja ta služba angažira na temelju okvirnog ugovora za provedbu financijskih revizija i koja nadzire predstavnik te službe. Zajednička služba za reviziju i angažirani revizori raspravljaju s provedbenim organizacijama o glavnim nalazima tijekom raspravnog postupka (poznat i kao kontradiktorni postupak), a nakon toga se pojedini otkrivenim nepravilnim rashodima, uključujući nepravilne rashode sustavne i/ili ponavljajuće prirode, automatski i trenutačno prenose iz baze podataka o reviziji u bazu podataka o upravljanju. Zajednička služba za reviziju analizira i druge financijske izvještaje koje su dostavile iste provedbene organizacije na koje bi mogli utjecati isti sustavni nepravilni rashodi. Predmetne operativne glavne uprave mogu zatim službeno provesti dodatni kratak raspravni postupak i obavijestiti provedbene organizacije o rashodima koji su odbijeni.

**27.** Operativne glavne uprave i delegacije EU-a u proračunskom području za vanjska djelovanja, koje obuhvaćaju GU INTPA i GU NEAR koje je Sud odabrao za ovu reviziju, upotrebljavaju okvirni ugovor za angažiranje privatnih revizorskih društava za provedbu revizija ili provjera rashoda za operacije u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja. Voditelji revizijskih zadataka odgovorni su za praćenje njihova napretka te za održavanje kontakta između provedbenih organizacija i angažiranih revizora dok ti revizori ne podnesu svoja izvješća Komisiji.

**28.** Sud je na temelju svojih provjera uzorka od 144 izvješća o revizijama i provjerama operacija u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja utvrdio da je Komisija pravilno evidentirala nepravilne rashode u svojim bazama podataka o upravljanju u roku od nekoliko dana od primitka izvješća revizora.

### **Komisija ne ispituje potencijalno sustavne nepravilne rashode u okviru vanjskih djelovanja na isti način kao i one u sklopu unutarnjih politika**

**29.** Sud bi očekivao da su u iznose koji su evidentirani kao nepravilni uvršteni i svi njihovi učinci. Za utvrđivanje učinka nepravilnih rashoda sustavne prirode potrebne su dodatne provjere.

**30.** Sud je utvrdio da u slučaju otkrivanja potencijalno sustavnih nepravilnih rashoda u području vanjskih djelovanja angažirani revizori ne moraju proširiti uzorke transakcija koje provjeravaju. Osim toga, Komisija ne provodi nikakve vlastite dodatne provjere rashoda obuhvaćenih revizijom ili drugih rashoda financiranih sredstvima EU-a koji uključuju iste provedbene organizacije.

**31.** Komisija i Ujedinjeni narodi sklopili su financijski i administrativni okvirni sporazum o suradnji. Zajedničkim dogovorom o upotrebi opisa poslova za provjere rashoda ograničavaju se veličine uzoraka koje verifikatori mogu odabrati za provjeru prihvatljivosti neke operacije kojom je agencija UN-a upravljala uz financijska sredstva EU-a<sup>11</sup>. U **okviru 1.** prikazano je kako postojeći okvir ograničava otkrivanje sustavnih nepravilnih rashoda i njihov naknadni povrat.

---

<sup>11</sup> Godišnje izvješće za 2020., str. 312., odlomak 34.

## Okvir 1.

### Ograničenja u vezi s otkrivenim sustavnim nepravilnim rashodima

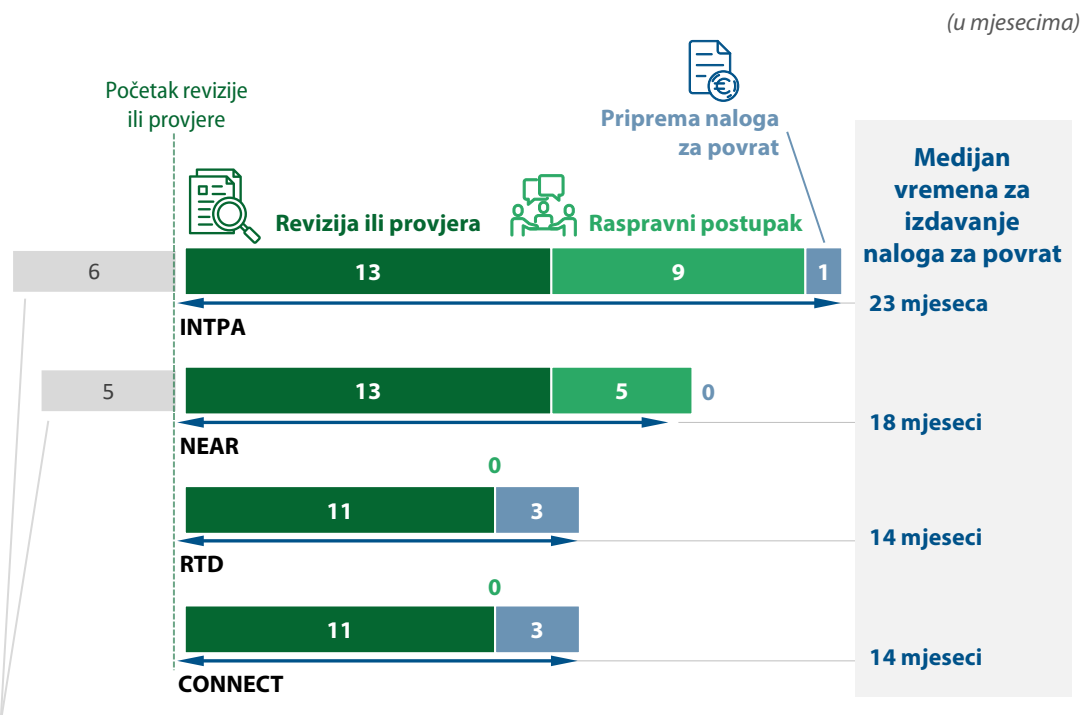
Revizor je provjerio rashode koje je agencija UN-a prijavila za sporazum o doprinosu s EU-om. Izvijestio je da 19,2 % uzorka odabranog u skladu s financijskim i administrativnim okvirnim sporazumom nije bilo prihvatljivo i zaključio da su pogreške bile raširene. Revizor nije mogao provesti daljnje provjere kako bi potvrdio da su nepravilni rashodi sustavne prirode, a Komisija je vratila samo nepravilne rashode koji su bili otkriveni u ograničenom uzorku koji je bio provjeren.

### Postoje velika kašnjenja pri povratu nepravilnih rashoda u okviru izravnog i neizravnog upravljanja

**32.** Otkrivanje i povrat nepravilnih rashoda od provedbenih organizacija ključan je element sustava unutarnje kontrole jer služi za odvratanje provedbenih organizacija od budućih nepravilnih aktivnosti. Nepravilne rashode trebalo bi što prije otkriti i ispraviti kako bi se povećala vjerojatnost povrata prije nego što provedbene organizacije odu u stečaj ili prije nego što im se izgubi svaki trag.

**33.** Pregled uzorka revizija i provjera koji je Sud proveo nad financijskim izvještajima podnesenim četirima glavnim upravama pokazao je da su te glavne uprave dovršile provedbu svojih korektivnih mjera u 135 slučajeva od njih 144. Kako bi izračunao medijan vremena koje je Komisiji bilo potrebno za glavne faze između dovršetka aktivnosti obuhvaćenih revizijom i izdavanja naloga za povrat koji su sažeti na [slici 6.](#), Sud je upotrijebio podatke iz primjera u uzorku koji je sastavio.

**Slika 6. – Znatna kašnjenja prije nego što Komisija može izdati naloga za povrat, 2020. i 2021.**



Osim toga, GU-u INTPA obično je potrebno šest, a GU-u NEAR pet mjeseci za pokretanje postupaka za sklapanje ugovora s angažiranim revizorima. Te informacije nisu dostupne za GU RTD i GU CONNECT.

*Napomena:* AUDEX ne sadržava podatke potrebne za izračun toga koliko je dana prošlo prije nego što je zatražena revizija. Podatci o vremenu potrebnom za dovršetak revizija preuzeti su iz cjelokupnog statističkog skupa jer nije moguće dobiti podatke koji se odnose samo na GU CONNECT i GU RTD.

*Izvor:* Sud, na temelju baza podataka revizijskog modula i AUDEX-a te dokumentacije koju je dostavila Komisija.

**34.** Ako se doda vrijeme potrebno za to da se zatraže i dovrše revizije te zatim za raspravu o rezultatima prije izdavanja naloga za povrat, prema analizi koju je proveo Sud postoje znatna kašnjenja prije nego što se od provedbenih organizacija zatraži povrat nepravilnih rashoda otkrivenih tijekom provjera prijave rashoda:

- o dvjema glavnim upravama za istraživanje, GU-u CONNECT i GU-u RTD, bilo je od početka revizija obično potrebno 14 mjeseci da izdaju naloga za povrat u usporedbi s 23 mjeseca koliko je bilo potrebno GU-u INTPA odnosno 18 mjeseci potrebnih GU-u NEAR;
- o GU-u INTPA obično je bilo potrebno šest, a GU-u NEAR pet mjeseci za pokretanje postupka za sklapanje ugovora s privatnim revizorskim društvima nakon isteka razdoblja obuhvaćenog financijskim izvještajima nad kojima treba provesti reviziju. Sud nije mogao dobiti takve podatke za GU CONNECT i GU RTD jer te informacije nisu unesene u njihov sustav za upravljanje revizijom AUDEX.

**35.** Kad je riječ o vanjskim djelovanjima, iako angažirani revizori raspravljaju s provedbenim organizacijama o svojim nalazima prije nego što Komisiji podnesu svoja izvješća, Komisija provodi daljnji cjelovit raspravni postupak s provedbenim organizacijama (*Prilog I.*). Kao što je prikazano na *slici 6.*, to traje znatno dulje nego u glavnim upravama za istraživanje u području unutarnjih politika jer u tom slučaju Zajednička služba za reviziju sudjeluje u raspravnim postupcima između revizora i provedbenih organizacija tako da operativne glavne uprave moraju provesti samo službeni raspravni postupak koji obično traje manje od jednog mjeseca (odlomak *26.*).

**36.** Ta velika kašnjenja mogu ugroziti djelotvornost revizija i povrat nepravilnih rashoda, posebno u slučaju manjih korisnika, koji možda ne mogu uvijek zajamčiti da su dostupni potrebni popratni dokazi (vidjeti primjer u *okviru 2.*).

## Okvir 2.

### Popratna dokumentacija više nije bila dostupna i korisnici nisu mogli vratiti primljena financijska sredstva

Revizor za projekt kojim upravlja lokalna nevladina organizacija u Africi prijavio je da u okviru prijavljenih rashoda postoje nepravilni rashodi zbog toga što nije postojala popratna dokumentacija. Provedbena organizacija izjavila je da spomenuta nevladina organizacija i druge male lokalne nevladine organizacije koje su četiri godine ranije dovršile projektne aktivnosti više nisu mogle pronaći dokumentaciju koja nedostaje unatoč tome što u skladu sa zakonodavstvom svi korisnici moraju čuvati dokumentaciju pet godina. Neke nevladine organizacije više nisu postojale, a druge nisu mogle vratiti iznos koji je zatražila Komisija. U vrijeme obavljanja revizije koju je provodio Sud Komisija je razmatrala odricanje od duga jer je njezina evaluacija pokazala da su aktivnosti provedene u cijelosti i da će troškovi sudskih postupaka vjerojatno premašiti očekivani iznos koji bi se mogao povratiti.

*Napomena:* čuvanje popratne dokumentacije uređeno je ugovorima kojima se prenosi odredba članka 132. [Financijske uredbe](#).

**37.** Kako je objašnjeno u odlomku **35.**, Komisijine korektivne mjere u području vanjskih djelovanja temelje se na financijskom učinku nepravilnih rashoda koji su se smatrali neopravdanim i nakon raspravnih postupaka između Komisije i provedbenih organizacija koji su održani nakon što su angažirani revizori objavili svoja izvješća. Sud je na temelju podataka iz uzorka koji je sastavio izračunao da su GU INTPA i GU NEAR tijekom rasprava s provedbenim organizacijama smanjili nepravilne rashode objavljene u završnim revizijskim izvješćima za prosječno 35 % odnosno 38 %. Postojali su brojni razlozi za ta smanjenja, na primjer provedbene organizacije dostavile su popratnu dokumentaciju koju nisu bile dostavile revizorima ili koju revizori nisu bili prihvatili kao dostatnu (vidjeti primjer u **okviru 3.**). Komisijin raspravni postupak bio bi učinkovitiji kad bi se provodio zajedno s angažiranim revizorima jer u tom slučaju ne bi više bila potrebna rasprava i provjera prijavljenih nepravilnih rashoda u kasnijoj fazi.

### **Okvir 3.**

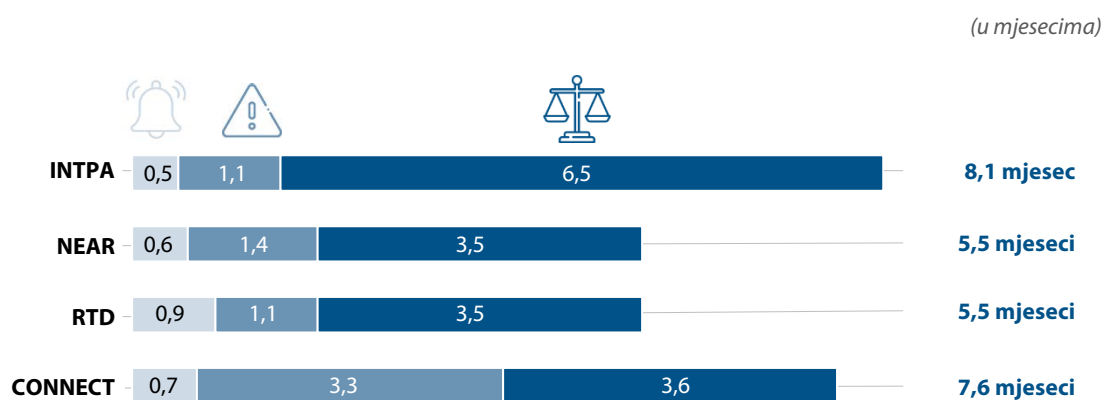
#### **Komisija je nakon vlastitog raspravnog postupka prihvatila većinu rashoda koje su revizori prijavili kao nepravilne**

Vanjsko revizorsko društvo koje je provjerilo rashode za program financiran sredstvima EU-a prijavilo je različite slučajeve nepravilnih rashoda. Najveći se iznos odnosio na troškove osoblja koji se nisu mogli potkrijepiti jer se nije vodila evidencija radnog vremena na temelju koje bi se moglo dokazati koliko je vremena bilo potrošeno za program. Međunarodna organizacija koja je upravljala programom snažno je prosvjedovala i pritom se žalila na to da je prošlo dosta vremena od razdoblja obuhvaćenog revizijom i da joj revizor nije dao priliku da dostavi sve dokaze. Komisija je prihvatila neke popratne dokumente koje je provedbena organizacija naknadno dostavila i složila se s tim da za osoblje koje je na programu radilo u punom radnom vremenu nije potrebna evidencija radnog vremena. Zbog toga je Komisija smanjila iznos za povrat za 63 % u odnosu na svoj prvobitni izračun.

**38.** U Financijskoj uredbi navodi se da bi Komisijin dužnosnik za ovjeravanje, kad izda nalog za povrat, trebao dužniku odmah poslati obavijesti o terećenju u kojima se navodi iznos koji se duguje, podrijetlo potraživanja, datum dospijeća plaćanja i broj bankovnog računa za plaćanje. Ako dužnik ne plati do datuma dospijeća, obračunavaju se zatezne kamate<sup>12</sup>. Računovodstveni službenik Komisije zatim šalje dužniku barem jedan podsjetnik, nakon čega slijedi službena opomena prije pokretanja prisilne naplate. Nakon što istekne datum dospijeća, računovodstveni službenik može zatražiti i naplatu bilo kojeg jamstva koja je dužnik eventualno dostavio ili izvršiti prijebod duga sa svim nepodmirenim iznosima koji se duguju dužniku<sup>13</sup>.

**39.** Sud je pregledao i uzorak utemeljen na riziku koji se sastoji od 75 naloga za povrat koji su na kraju 2021. bili otvoreni (neplaćeni) i uključeni u godišnja izvješća o radu četiriju glavnih uprava koje je Sud odabrao za izravno i neizravno upravljanje kako bi procijenio djelotvornost Komisijina procesa povrata duga. Medijani vremena potrebnog za sljedeće faze procesa povrata duga prikazani su na [slici 7.](#)

**Slika 7. – Kašnjenja u postupcima povrata u vezi s uzorkom naloga za povrat otvorenih 31. prosinca 2021.**



**Vrijeme potrebno za slanje podsjetnika:** vrijeme koje je Komisiji bilo potrebno za slanje podsjetnika dužniku nakon isteka datuma dospijeća koji je dužniku određen za plaćanje.



**Vrijeme potrebno za slanje službene opomene:** vrijeme koje je Komisiji bilo potrebno, nakon slanja podsjetnika, za slanje službene opomene kako bi dužnika upozorila na sudske postupke.



**Vrijeme potrebno za početak naplate:** vrijeme koje je dužnosniku za ovjeravanje bilo potrebno, nakon slanja službene opomene, da od Pravne službe Komisije službeno zatraži da započne postupak naplate.

Izvor: Sud, na temelju skladišta podataka sustava ABAC.

<sup>12</sup> Članak 98. [Financijske uredbe.](#)

<sup>13</sup> *Ibid.*, članak 102.

**40.** U odluci Komisije o unutarnjim postupcima iz 2018. navodi se da bi Komisija trebala dužnicima poslati podsjetnike u roku od 21 dana od isteka roka za primitak cjelokupnog iznosa te da bi službenu opomenu trebalo poslati 21 dan nakon tog roka. Odabrane glavne uprave obično nisu poštovale te rokove. Nije utvrđen rok u kojem se od Pravne službe Komisije može zatražiti da pokrene postupke naplate. Analiza koju je proveo Sud pokazuje da su najveća kašnjenja u fazi u kojoj se od Pravne službe traži da pokrene postupke naplate protiv dužnika nakon što im je Komisija poslala podsjetnike i službene opomene.

**41.** U svojem prijedlogu izmjene pravila za povrat u Financijskoj uredbi<sup>14</sup> Komisija je priznala da su njezini trenutačni postupci povrata dulji i skuplji:

- o ako dužnici mijenjaju sjedište, a da o tome ne obavijeste Komisiju ili službeni registar;
- o ako Komisija mora platiti lokalnim odvjetnicima i službenicima zaduženim za provedbu kako bi pratili određeni predmet s različitim postupovnim koracima na nacionalnim sudovima; i
- o ako su dužnici nesolventni i Komisija mora prikupiti informacije za odricanje od potraživanja.

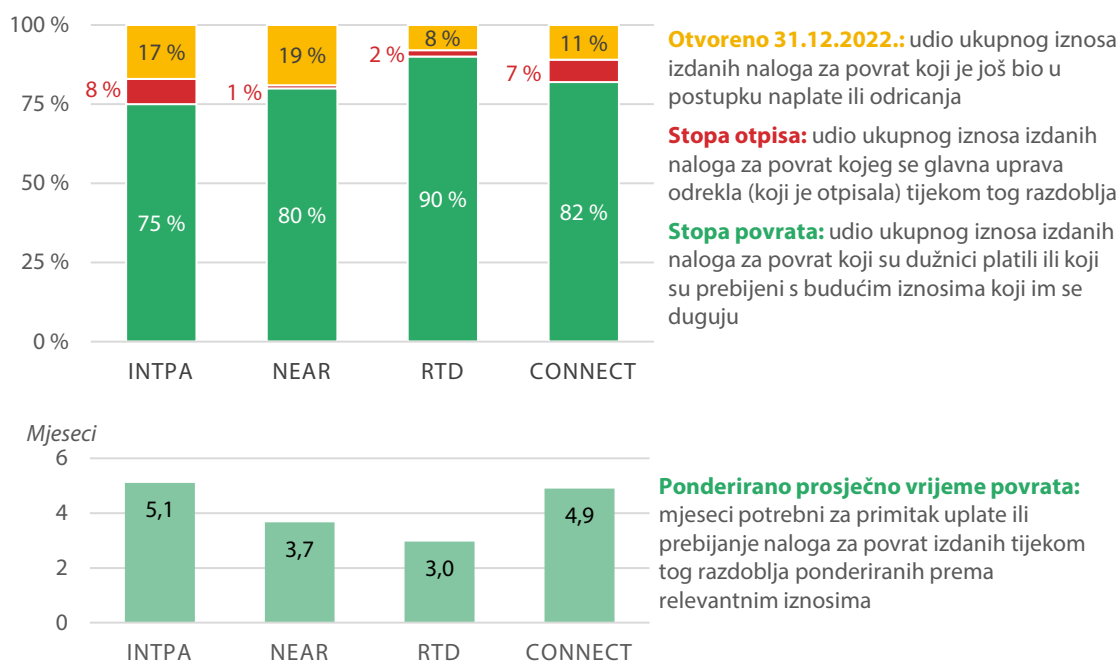
**42.** Sud je analizirao podatke o naložima za povrat nepravilnih rashoda koje su u razdoblju 2014. – 2022. izdale iste četiri glavne uprave. Ključni pokazatelji uspješnosti povrata duga prikazani su na [slici 8](#).

---

<sup>14</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka), COM(2022) 223 final, članak 104.



**Slika 8. – Najmanje 75 % ukupnog iznosa izdanih naloga za povrat namireno je, ali s velikim kašnjenjima, 2014. – 2022.**



Izvor: Sud, na temelju skladišta podataka sustava ABAC.

**43.** Podatci pokazuju da dvije glavne uprave za vanjsko djelovanje, odnosno GU INTPA i GU NEAR, imaju veće poteškoće u naplati dugova jer su stope povrata niže i nepodmireni dugovi na kraju 2022. viši nego za glavne uprave za istraživanje, tj. za GU CONNECT i GU RTD. Razlog za to možda je okruženje u kojem djeluju koje se razlikuje za vanjska djelovanja i unutarnje politike. Za GU-a INTPA je povrat duga posebno zahtjevna zadaća jer operacije kojima izravno upravlja uključuju provedbene organizacije koje se nalaze u 130 zemalja.

**44.** GU BUDG je 2022. službama Komisije pružio smjernice<sup>15</sup> za praćenje povrata povezanih s istragama koje provode OLAF i EPPO kako bi ta dva ureda povratila što veći iznos u što kraćem roku. Taj se dokument odnosio na praćenje financijskih preporuka koje je OLAF iznio u razdoblju 2012. – 2020., uz napomenu da su glavne uprave u stvarnosti povratile samo 27 % ukupne vrijednosti dugovanih iznosa iako su nastojale povratiti oko 50 % te vrijednosti.

<sup>15</sup> „Follow-up of recoveries as regards suspected fraud and other irregularities: Guidance to Commission departments”, veljača 2022.

**45.** U istim se smjernicama dužnosnici za ovjeravanje pozivaju da utvrde iznose potraživanja i bez odgode izdaju naloge za povrat ako to ne utječe na istrage u tijeku koje provode OLAF i EPPO. Njima je predviđeno i bolje praćenje povrata povezanih s tim istragama i izvješćivanje o njima.

**46.** Nakon što je Sud dovršio rad na terenu, GU BUDG je 2024. predložio novu inicijativu za smanjenje znatnih kašnjenja u procesu povrata u cijeloj Komisiji<sup>16</sup>. U tom je dokumentu navedeno da se procesu povrata ne posvećuje uvijek odgovarajuća pozornost na upravljačkoj razini i da su zbog nekih složenih postupaka za njega potrebni nerazmjerno veliki resursi. GU BUDG je napomenuo da je rok za povrat dugova u ukupnom iznosu od 450 milijuna eura istekao u listopadu 2023. Predložene su sljedeće nove mjere za izravno i neizravno upravljanje:

- standardi uspješnosti povrata kako bi se kvantificirali zahtjevi iz Financijske uredbe;
- praćenje usklađenosti i izvješćivanje radi usporedbe uspješnosti;
- jačanje odgovornosti s pomoću unutarnjih mehanizama eskalacije; i
- djelomična centralizacija radi postizanja sinergija i učinkovitosti kombiniranjem odluka o odricanju u slučaju naloga za povrat koji uključuju iste dužnike iako njima upravljaju različite službe Komisije.

### **Na odricanje od povrata utječu kašnjenja u procesu povrata i solventnost dužnika**

**47.** Financijskom uredbom Komisiji se omogućuje otpis duga tako da se odrekne cijelog iznosa određenog naloga za povrat ili njegova dijela<sup>17</sup>. To je moguće samo u određenim situacijama, na primjer ako očekivani troškovi povrata premašuju iznos koji se treba povratiti ili ako se dug ne može naplatiti zbog starosti potraživanja ili nesolventnosti dužnika.

---

<sup>16</sup> Komunikacija Komisiji: „An enhanced corporate strategy for the management of the Commission’s debtors”, veljača 2024.

<sup>17</sup> Članak 101. stavak 2. [Financijske uredbe](#).

**48.** Godišnja izvješća o radu četiriju glavnih uprava za 2021. pokazuju da se Komisija tijekom godine odrekla iznosa od 10 milijuna eura (2020.: 8 milijuna eura). Od 113 odricanja od dugova za koja su četiri glavne uprave Komisije izdale naloge 2021. Sud je pregledao uzorak od njih 52 kako bi procijenio jesu li se te uprave pridržavale Komisijinih postupaka povrata i jesu li razlozi za otpis dugova bili opravdani. Razlozi za odricanje od dugova prikazani su na [slici 9](#).

**Slika 9. – Razlozi za odricanje od dugova, 2021.**



Izvor: Sud, na temelju skladišta podataka sustava ABAC.

**49.** Sud je na temelju pregleda dokumentacije koju je dostavila Komisija utvrdio da je ona imala dostatno opravdanje za odricanje od dugova te ih je prije toga pokušala naplatiti. Međutim, zbog velikih kašnjenja u pokretanju postupaka naplate smanjila se vjerojatnost za njihov povrat. Osim toga, Sud napominje da su dužnici bili financijski slabi ili nisu htjeli prihvatiti posljedice nastale zbog neispunjavanja zahtjeva za financiranje sredstvima EU-a. Komisija u tim okolnostima nije imala dostatna sredstva za zaštitu financijskih interesa EU-a jer nije imala jamstva koja je mogla aktivirati ni plaćanja za prijeboj dugova ([okvir 4](#)).

**Okvir 4.****Dugovi otpisani zbog poteškoća u naplati izvan EU-a**

Komisija je od triju nevladinih organizacija izvan EU-a koje su se nalazile u azijsko-pacifičkoj regiji zatražila da vrate iznos primljen u okviru pretfinanciranja nakon što su odbile ispuniti zahtjeve iz svojih ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava. Te su nevladine organizacije odbile nadoknaditi primljena financijska sredstva, a lokalni odvjetnik kojeg je angažirala Pravna služba Komisije ne samo da je procijenio da će pravni troškovi biti visoki, nego je smatrao i da nijedan sudski postupak vjerojatno neće biti uspješan. Činjenica je bila da zemlja u kojoj su se nalazile nevladine organizacije nije priznala odluke europskih sudova o izvršenju naplate, a nevladine organizacije imale su malo imovine. Ta su tri duga morala biti otpisana.

### **Komisija prati sustave država članica za evidentiranje i povrat nepravilnih rashoda u okviru podijeljenog upravljanja ako takvi rashodi utječu na proračun EU-a**

**50.** Ako se otkriju nepravilni rashodi u području poljoprivrede i kohezije, države članice moraju u skladu s pravom EU-a i nacionalnim pravom od korisnika povratiti neopravdana plaćanja (uključujući kazne i kamate ako je primjenjivo). Sud je ispitao prati li Komisija djelotvorno da države članice jamče pravilno evidentiranje i povrat nepravilnih rashoda bez nepotrebnih kašnjenja.

### **Kad je riječ o poljoprivrednim fondovima, Komisija prati sustave država članica za povrat jer povrat utječu na proračun EU-a**

**51.** Financijska sredstva iz poljoprivrednih fondova troše se u obliku izravnih plaćanja poljoprivrednicima u EU-u, tržišnih mjera ili programa ruralnog razvoja koje provode države članice. Pravnom osnovom za zajedničku poljoprivrednu politiku (ZPP) utvrđuje se opći zahtjev da nacionalna tijela moraju evidentirati nepravilne rashode i dugovane iznose u knjizi dužnika u roku od 18 mjeseci od njihova utvrđivanja<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Članak 54. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.

**52.** Kad je riječ o izravnim plaćanjima i tržišnim mjerama (Europski fond za jamstva u poljoprivredi – EFJP), države članice moraju sve povrate vratiti u proračun EU-a nakon odbitka administrativne naknade. Taj povrat u proračun uključuje i to da se od povrata oduzmu rashodi koji se prijavljuju Komisiji u sljedećem mjesečnom zahtjevu za povrat troškova. U području ruralnog razvoja (Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj – EPFRR) države članice mogu ponovno upotrijebiti sve iznose koje su korisnici vratili, ali samo u okviru istog programa. GU AGRI zahtijeva od agencija za plaćanja da poduzimaju daljnje mjere za povrat duga u roku od jedne godine od posljednjeg događaja ili mjere koja je relevantna u skladu s mjerodavnim nacionalnim postupkom. Ako agencija za plaćanja otpiše dug nakon što je poduzela sve moguće korake za povrat nepravilnih rashoda<sup>19</sup>, može za taj iznos teretiti proračun EU-a. U suprotnom, gubitak mora snositi nacionalni proračun.

---

<sup>19</sup> Članak 54. stavak 3. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.

**53.** Sud je u svojim prijašnjim izvješćima već procijenio povrat nepravilnih plaćanja u okviru ZPP-a 2004. i 2011.<sup>20</sup>:

- Sud je 2004. utvrdio vrlo nisku stopu povrata nepravilnih plaćanja na kraju 2002. (ukupna stopa povrata u visini od samo 17 % od 1971.) i velik opseg starih dugova koji nisu bili ni naplaćeni ni otpisani. Sud je utvrdio da ne postoje jasni kriteriji na temelju kojih bi se donijela odluka o tome trebaju li nenaplativa nepravilna plaćanja snositi države članice ili proračun EU-a te je Komisiji preporučio da riješi to pitanje;
- na preporuku Suda je 2006. uvedeno pravilo 50/50 kojim se države članice potiču da brže naplate dugove. Ako do povrata nije došlo u roku od četiri godine od datuma izdavanja naloga za povrat ili u roku od osam godina ako je povrat u postupku pred nacionalnim sudovima, predmetna država članica mora snositi 50 % financijskih posljedica neizvršenog povrata, a proračun EU-a preostalih 50 %, ne dovodeći u pitanje zahtjev da predmetna država članica mora provoditi postupke povrata<sup>21</sup>; Stoga je datum priznavanja duga važan za primjenu tog pravila.
- U reviziji koju je proveo 2011. Sud je zaključio da su se sustavi država članica za povrat nepravilnih rashoda poboljšali od 2004., pri čemu je stopa povrata iznosila oko 50 % za dugove koji su nastali od 2006. nadalje, među ostalim i zbog pravila 50/50. Međutim, Sud je istaknuo da se zbog tog pravila pojavio i rizik od toga da države članice „upravljaju” procesom prijavljivanja i otpisa u svoju korist, posebno odgađanjem datuma priznavanja duga kako bi izbjegle ili odgodile primjenu tog pravila (i time da dug snosi nacionalni proračun).

---

<sup>20</sup> „Special report 03/2004 on recovery of irregular payments under the Common Agricultural Policy”; „special report 08/2011 on recovery of undue payments made under the Common Agricultural Policy”.

<sup>21</sup> Članak 32. stavak 5. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005.

**54.** Sud je analizirao podatke o stopama povrata za Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR):

- o kad je riječ o EFJP-u, nepravilni rashodi otkriveni u razdoblju 2007. – 2022. iznosili su ukupno 2,4 milijarde eura. Do kraja 2022. ostvaren je povrat u visini od 52 %, dok je preostalih 48 % bilo otpisano (9 %) ili i dalje nepodmireno (39 %) <sup>22</sup>. Sud je utvrdio znatne razlike u stopi povrata i stopi otpisa među državama članicama, kako je prikazano u *Prilogu V*. Stope povrata kretale su se od 17 % do 92 %, dok se stopa odricanja od duga kretala od 0 % do 48 %;
- o u svojem godišnjem izvješću o radu GU AGRI ne navodi stope povrata za EPFRR. Na temelju podataka koje je dobio od GU-a AGRI Sud je utvrdio da je prosječna stopa povrata za razdoblje 2015. – 2021. (za koje su podatci bili dostupni) iznosila 78 %;
- o pri usporedbi stopa povrata između EFJP-a i EPFRR-a za slična razdoblja (2015. – 2021.) Sud utvrđuje da je stopa povrata za EPFRR, u sklopu kojeg države članice mogu ponovno upotrijebiti povraćena financijska sredstva i u okviru kojeg su uključena nacionalna sredstva u obliku sufinanciranja, znatno viša (78 %) nego za EFJP (49 %);
- o stope povrata na razini korisnika za EFJP općenito su niže od stopa za programe koje je Sud ispitao za izravno i neizravno upravljanje (*Prilog IV.*).

**55.** Sud je pregledao i rezultate praćenja koje je GU AGRI proveo nad sustavima država članica za povrat za financijsku godinu 2021. GU AGRI i tijela za ovjeravanje utvrdili su nedostatke u evidentiranju i povratu nepravilnih rashoda u 18 agencija za plaćanja od njih 76. Nedostatci su se odnosili na velika kašnjenja (dulja od 18 mjeseci) agencija za plaćanja pri evidenciji nepravilnih rashoda koje su otkrile ili nedostataka koje su prijavila tijela za ovjeravanje, kao što su neispunjavanje zahtjeva da se od korisnika zatraže povrati ili da se prate neplaćeni dugovi.

**56.** Ako države članice ne uklone nedostatke koje su u sustavima povrata utvrdila tijela za ovjeravanje, GU AGRI može primijeniti financijske ispravke u okviru poravnanja računa ili postupaka utvrđivanja sukladnosti te je u razdoblju 2010. – 2023. primijenio financijske ispravke za iznos od ukupno 513 milijuna eura. U slučaju većine agencija za plaćanja u kojima su utvrđeni nedostatci pri povratima prijavljenim za financijsku godinu 2021. praćenje koje je provodio GU AGRI još je bilo u tijeku u vrijeme revizije. U *okviru 5*. prikazan je primjer daljnjih mjera.

---

<sup>22</sup> Tablica: Prilog 7–5.4–2 na str. 239. *Godišnjeg izvješća o radu GU-a AGRI za 2022. – prilozi.*

## Okvir 5.

### Financijski ispravak koji je GU AGRI primijenio za nedostatke u sustavu povrata hrvatske agencije za plaćanja

Hrvatsko tijelo za ovjeravanje utvrdilo je slučajeve u kojima je agencija za plaćanja pokrenula postupak povrata tek nakon isteka roka od 18 mjeseci utvrđenog u Uredbi. U okviru postupka poravnanja računa GU AGRI je od Hrvatske zatražio detaljnu analizu svih slučajeva duga. Slijedom toga, hrvatska su tijela potvrdila ukupno 411 slučajeva u kojima su postojali nedostaci u njezinu sustavu povrata (EFJP i EPFRR), a ukupan rizični iznos pritom je iznosio 0,8 milijuna eura. GU AGRI je primijenio financijski ispravak odgovarajućeg iznosa.

**57.** Pravilo 50/50 nije zadržano kao dio zahtjeva za upravljanje povratom koji su uvedeni u okviru novog ZPP-a za razdoblje 2023. – 2027. i nisu bili predviđeni nikakvi alternativni poticaji. Sud smatra da bez pravila 50/50, zahvaljujući kojem su u proračun EU-a vraćena 234 milijuna eura u razdoblju 2015. – 2022., ili alternativnog poticaja kao što je onaj uveden za ruralni razvoj (odlomak **54.** treća alineja.) ili područje kohezije (odlomci **58.** – **63.**) postoji rizik od pogoršanja stope povrata na razini proračuna EU-a u području poljoprivrede.

### Kad je riječ o području kohezije, Komisija ne prati sustave država članica za povrat jer se nepravilni rashodi povlače i ne utječu na proračun EU-a

**58.** Okvir za kontrolu i jamstvo za rashode u području kohezije izmijenjen je za programsko razdoblje 2014. – 2020. tako što se od država članica zahtijeva da Komisiji podnose godišnje jamstvene pakete, uključujući potvrđenu računovodstvenu dokumentaciju, koju Komisija mora prihvatiti svake godine. Ta je izmjena obuhvaćala promjene u načinu na koji države članice prate i ispravljaju nepravilne rashode.



**59.** Upravljačka tijela u državama članicama moraju provoditi provjere prije nego što se Komisiji podnesu potvrđeni rashodi i nakon toga. Ako utvrde nepravilnosti u rashodima koje je EU nadoknadio, ali koji još nisu dostavljeni Komisiji u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji, moraju evidentirati nepravilne rashode i povući ih izravno iz te dokumentacije. Ako se u rashodima koji su već dostavljeni Komisiji utvrde nepravilnosti, države članice imale su mogućnost povući te rashode odmah u sljedećem zahtjevu za plaćanje ili ih u računovodstvenoj dokumentaciji evidentirati kao očekivani povrat i nakon izvršenja povrata povući taj iznos iz rashoda EU-a. U programskom razdoblju 2021. – 2027. potonja opcija više nije dostupna i države članice moraju povući nepravilne rashode<sup>23</sup>.

**60.** Prije nego što Komisiji dostave potvrđenu računovodstvenu dokumentaciju, nacionalna revizijska tijela provjeravaju zahtjeve korisnika odabirom uzoraka iz rashoda koji su prethodno dostavljeni Komisiji tijekom obračunske godine. Njihove revizijske aktivnosti sažete su u godišnjem izvješću o kontroli. Sve otkrivene nepravilne rashode trebalo bi evidentirati u sustavu države članice.

**61.** U skladu s pravnom osnovom za područje kohezije države članice moraju ispraviti nepravilne rashode i osigurati povrat iznosa koji su neopravdano isplaćeni korisnicima, zajedno s mogućim kamatama<sup>24</sup>. Države članice trebale bi poduzeti korektivne mjere u roku od 12 mjeseci od otkrivanja nepravilnih rashoda i pokrenuti postupak povrata u roku od sljedećih 12 mjeseci<sup>25</sup>. Komisija je izdala smjernice za pomoć nacionalnim tijelima pri povratu nepravilnih rashoda od korisnika, u kojima navodi da je povrat povučenih nepravilnih rashoda pitanje pojedinačne države članice<sup>26</sup>.

**62.** Tijela za ovjeravanje u državama članicama odgovorna su za potvrđivanje računovodstvene dokumentacije. Tijela za ovjeravanje moraju također svake godine izvještavati Komisiju o iznosima koji su povučeni, povraćeni, koje tek treba povratiti (očekivani povrat) ili čiji povrat nije moguć.

---

<sup>23</sup> Članak 98. stavak 3. Uredbe (EU) br. 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021.

<sup>24</sup> Članak 122. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.

<sup>25</sup> Članak 2. točke (e) i (f) Delegirane uredbe Komisije (EU) 2016/568 od 29. siječnja 2016.

<sup>26</sup> „Guidance for member states on amounts withdrawn, recovered, to be recovered and irrecoverable amounts”, izmjena iz 2018., str. 7.

**63.** Komisija prati provedbu povlačenja u okviru pregleda dokumentacije godišnjih jamstvenih paketa. Iako je proračun EU-a u području kohezije općenito zaštićen čim države članice povuku nepravilne iznose, Komisija ne prati jesu li države članice povratile povučene nepravilne rashode od korisnika. Povrat nepravilnih iznosa ključan je alat za odvratanje korisnika od počinjenja daljnjih nepravilnosti i smanjenje rizika za ugled EU-a ako korisnici projekata financiranih sredstvima EU-a smatraju da korektivne mjere nisu djelotvorne.

### **Podatci koje Komisija objavljuje o nepravilnim rashodima nisu uvijek potpuni i dosljedni**

**64.** Komisija objavljuje nekoliko izvješća koja sadržavaju podatke o nepravilnim rashodima i naknadnim mjerama za povrat tih iznosa (odlomci **15.** – **18.**). Sud očekuje da se u tim izvješćima dionicima pruže potpuni i dosljedni podatci o nepravilnim rashodima koji su otkriveni u rashodima EU-a te da se u interesu transparentnog i pouzdanog nadzora u njima navedu načini na koji su se takvi rashodi pratili i ispravili.

### **Objavljeni podatci o nepravilnim rashodima i korektivnim mjerama nisu uvijek potpuni**

**65.** Podatci objavljeni za izravno i neizravno upravljanje ograničeni su na preventivne mjere (neprihvatljive rashode isključene iz zahtjeva za povrat troškova) i korektivne mjere (izdane naloge za povrat) koje je Komisija provela tijekom godine. Dokumenti koje Komisija objavljuje ne sadržavaju podatke o nepravilnim rashodima koje otkrije tijekom godine i evidentira ih u svojim lokalnim revizijskim bazama podataka. Podatci Komisije o preventivnim i korektivnim mjerama temelje se na godini provedbe, a ne na tome kad su nepravilni rashodi otkriveni. Kao što je prikazano na **slici 6.**, ovisno o glavnoj upravi te vremenske razlike mogu varirati do tri mjeseca. Stoga nije moguće dobiti podatke o nepravilnim rashodima otkrivenim tijekom godine niti utvrditi kako je Komisija s njima postupila.

**66.** Kad je riječ o podijeljenom upravljanju, ni u godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI ni u AMPR-u ne navodi se ukupan iznos nepravilnih rashoda otkrivenih provjerama i revizijama tijekom godine za ZPP ili za korektivne mjere donesene na temelju tih provjera i revizija. Komisija ne navodi ukupan iznos nepravilnih rashoda koji su evidentirani tijekom obračunske godine za područje kohezije. Budući da države članice povlače nepravilne rashode iz svoje potvrđene računovodstvene dokumentacije, Komisija smatra da su takvi rashodi isključeni iz računovodstvene dokumentacije EU-a i da se ne moraju prijaviti.

**67.** Godišnja izvješća o radu glavnih uprava u području kohezije sadržavaju podatke koje su države članice dostavile za financijske ispravke koji su provedeni u godini nakon provjera, revizija i istraga. U travnju 2022. bila je riječ o iznosima od 557,6 milijuna eura za GU REGIO i 67,9 milijuna eura za GU EMPL za obračunsku godinu 2020./2021.<sup>27</sup> Ukupno je otkriveno 625,5 milijuna eura koji su povučeni iz rashoda podnesenih Komisiji koji se trebaju sufinancirati sredstvima EU-a. Komisija ne izvješćuje o tome koji je udio tih iznosa vraćen od korisnika jer to nema učinak na računovodstvenu dokumentaciju EU-a.

**68.** Izvješće PIF jedini je dokument koji pruža podatke o nepravilnim rashodima u okviru podijeljenog upravljanja. U izvješću PIF za 2021.<sup>28</sup> navodi se da su države članice preko sustava za upravljanje nepravilnostima prijavile nepravilne rashode u području poljoprivrede u ukupnom iznosu od 30 milijuna eura koji se smatraju prijevarom i 204 milijuna eura koji se ne smatraju prijevarom. Za područje kohezije te brojke iznose 1 624 milijuna eura odnosno 812,9 milijuna eura. Treba napomenuti da se u izvješću PIF navode samo pojedinačni iznosi veći od 10 000 eura. Sud je u prethodnim izvješćima utvrdio da Komisija nije provela sustavne provjere pouzdanosti iznosa koje su prijavile države članice<sup>29</sup>.

### Podatci o povratima nisu uvijek dosljedni

**69.** Sud je analizirao brojke iz različitih publikacija u vezi s naložima za povrat koje su 2021. za nepravilne rashode izdale četiri glavne uprave koje je Sud ispitao tijekom ove revizije za izravno i neizravno upravljanje. U **tablici 2.** pruža se pregled objavljenih informacija.

---

<sup>27</sup> Godišnje izvješće o radu GU-a REGIO za 2021., Prilog 7., str. 140. i godišnje izvješće o radu GU-a EMPL za 2021., Prilog 7., str. 115.

<sup>28</sup> 33. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa EU-a i borbi protiv prijevara, tablica 4., str. 36.

<sup>29</sup> Tematsko izvješće 06/2019, odlomak 48. i tematsko izvješće 01/2019, odlomci 21. – 32.

**Tablica 2. – Informacije u objavljenim dokumentima o nalogima za povrat izdanim 2021.**

Brojke preuzete iz objavljenih dokumenata o nalogima za povrat izdanim 2021. (u milijunima eura)								
Dokument	GU INTPA	GU NEAR	Susjedstvo i svijet *	Vanjska djelovanja i pretpristupna pomoć	GU CONNECT	GU RTD	Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija **	Istraživanja i inovacije
Godišnja izvješća o radu	8,4	15,4			3	3,5		
AMPR			21				19	
Izvješće PIF				5,39				5,81

\* Uključeni su podatci za GU ECHO, Službu za instrumente vanjske politike, GU INTPA, GU NEAR i GU TRADE.

\*\* Uključeni su prije svega podatci GU-a CONNECT i GU-a RTD te izvršnih agencija ERCEA-e, INEA-e i REA-e.

Izvor: godišnja izvješća o radu glavnih uprava za 2021., AMPR i izvješće PIF koji su objavljeni 2022.

## 70. Sud je uočio sljedeće nedosljednosti:

- o iznos od 23,8 milijuna eura iz godišnjih izvješća o radu dviju glavnih uprava za vanjsko djelovanje, tj. GU-a INTPA i GU-a NEAR (8,4 milijuna eura odnosno 15,4 milijuna eura)<sup>30</sup>, veći je od ukupnog iznosa prikazanog u AMPR-u za područje „Susjedstvo i svijet”, koji obuhvaća i GU ECHO, Službu za instrumente vanjske politike i GU TRADE. Komisija je Sudu objasnila da informacije navedene u AMPR-u obuhvaćaju prilagodbe na razini konsolidacije koje su bile potrebne zbog određenih ograničenja sadašnjeg računovodstvenog sustava i koje 2021. nisu uzete u obzir u godišnjim izvješćima o radu. Komisija je to pitanje nastojala riješiti tako što je ručno unijela prilagodbe u godišnja izvješća u radu i uskladila prikaz dokumenata objavljenih za obračunsku godinu 2022.; i
- o iznosi u izvješću PIF<sup>31</sup> za ukupne povrate za područja povezana s četirima glavnim upravama niži su od onih u AMPR-u i godišnjim izvješćima o radu. Razlike se ne mogu objasniti informacijama navedenim u izvješću PIF.

<sup>30</sup> Godišnje izvješće o radu GU-a INTPA za 2021., Prilog 3., tablica 8. i godišnje izvješće o radu GU-a NEAR za 2021., Prilog 3., tablica 8.

<sup>31</sup> Statističko vrednovanje nepravilnosti prijavljenih za 2021., odjeljak 6.3.1., str. 159., tablica DM4, u kojoj su zajedno prikazane brojke za vanjska djelovanja i pretpristupnu pomoć.

**71.** Sud je analizirao podatke navedene u AMPR-u za 2021. za poljoprivredu („Prirodni resursi i okoliš“) te utvrdio da su preventivne i korektivne mjere koje su države članice provele 2021. iznosile ukupno 794 milijuna eura. To je uključivalo korektivne mjere u iznosu od 528 milijuna eura prije isplate korisnicima tijekom godine, što je u skladu s godišnjim izvješćem o radu GU-a AGRI<sup>32</sup>. Međutim, Sud je utvrdio i da se neki podatci objavljeni u AMPR-u ne mogu uskladiti s onima iz godišnjeg izvješća o radu zbog vremenskih razlika u upotrijebljenim podacima<sup>33</sup>:

- o u AMPR-u za 2021. navedeno je da su države članice ponovno iskoristile 244 milijuna eura nepravilnih rashoda otkrivenih na temelju provjera korisnika provedenih 2021. i prethodnih godina. Ti se iznosi ne mogu uskladiti s informacijama navedenim u godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI;
- o korektivne mjere koje provodi Komisija uključuju iznos od „191 milijun eura u ispravcima koje su države članice nametnule korisnicima nakon plaćanja i koji su vraćeni u proračun EU-a“<sup>34</sup>. Iako je 2021. taj iznos bio vraćen u proračun EU-a, provedene su provjere te su zahtjevi za povrat bili izdani 2021. i prethodnih godina. Komisija je Sudu objasnila da taj iznos uglavnom obuhvaća 112,7 milijuna eura za Europski fond za jamstva u poljoprivredi, što je potvrđeno u godišnjem izvješću o radu glavne uprave<sup>35</sup>, i 68,6 milijuna eura za projekte ruralnog razvoja, što je uključeno u Komisijine financijske račune i nije prikazano u godišnjem izvješću o radu.

---

<sup>32</sup> Godišnje izvješće za 2021. o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti – Svezak III., str. 32. i Godišnje izvješće o radu GU-a AGRI za 2021., tablica 2.1.1.3.1.–6., str. 70.

<sup>33</sup> Godišnje izvješće o radu priprema se na temelju podataka iz godišnjih jamstvenih paketa država članica, dok se u AMPR-u upotrebljavaju podatci iz računovodstvenog sustava Komisije.

<sup>34</sup> Godišnje izvješće za 2021. o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti – Svezak III., str. 32.

<sup>35</sup> Godišnje izvješće o radu GU-a AGRI za 2021. – prilozi, Prilog 7., str. 264., tablica 5.2.–2.

**72.** Kad je riječ o području kohezije, u AMPR-u se navodi da su države članice 2021. provele preventivne i korektivne mjere u iznosu od 3 763 milijuna eura<sup>36</sup>, a ta brojka obuhvaća financijske ispravke navedene u odlomku 67. To je udio EU-a u povlačenjima i odbitcima koje su države članice izvršile od rashoda prijavljenih Komisiji. Taj iznos ne odgovara iznosu od 3 204 milijuna eura i 838 milijuna eura u godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava u području kohezije za 2021., tj. GU-a REGIO i GU-a EMPL, jer je uključeno nacionalno sufinanciranje<sup>37</sup>. To je ispravljeno u godišnjim izvješćima o radu za 2022. u kojima je prikazan udio EU-a.

---

<sup>36</sup> Godišnje izvješće za 2021. o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti – Svezak III., odjeljak: „Kohezija, otpornost i vrijednosti”, str. 32.

<sup>37</sup> Godišnje izvješće o radu za 2021., Regionalna i urbana politika – prilozi, tablica na str. 140. i Godišnje izvješće o radu za 2021. Zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje – prilozi, tablica na str. 115. i 116.

## Zaključci i preporuke

**73.** Sud zaključuje da su Komisijini sustavi za upravljanje nepravilnim rashodima nastalim za korisnike finansijskih sredstava EU-a i praćenje takvih rashoda djelomično djelotvorni. Iako Komisija jamči točno i brzo evidentiranje nepravilnih rashoda, njihov povrat traje predugo i u okviru izravnog i u okviru neizravnog upravljanja. Kad je riječ o podijeljenom upravljanju, znatan udio nevraćenih nepravilnih rashoda u području poljoprivrede i činjenica da se stope povrata nisu povećale od 2006. upućuju na to da Komisijino praćenje možda nije samo po sebi dovoljno kako bi se zajamčilo djelotvorno funkcioniranje sustava država članica za povrat. U području kohezije, kad se nepravilni rashodi povuku iz zahtjeva za plaćanje, proračun EU-a zaštićen je i Komisija ne prati jesu li ti iznosi naknadno povraćeni od korisnika. Nadalje, korisnost informacija koje Komisija pruža o nepravilnim rashodima i naknadnim korektivnim mjerama ograničena je jer one nisu uvijek potpune i dosljedne.

**74.** Sud je na temelju pregleda uzorka revizija i provjera operacija u okviru izravnog ili neizravnog upravljanja utvrdio da je Komisija pravilno i pravodobno evidentirala nepravilne rashode (odlomci **26.** – **28.**). Međutim, Sud je utvrdio da u slučaju vanjskih djelovanja cjelokupni finansijski učinak sustavnih nepravilnih rashoda nije evidentiran u Komisijinim sustavima upravljanja. To je zato što revizori u skladu s ugovorom nisu obvezni provoditi dodatne provjere nepravilnih rashoda koji mogu biti sustavne prirode i Komisija ne jamči da sustavni nepravilni rashodi ne utječu na druga bespovratna sredstva koja su primile iste provedbene organizacije (odlomak **30.**). Rizik od neprijavljenih sustavnih nepravilnih rashoda posebno je visok u slučaju agencija UN-a zbog ograničenog opsega provjera (odlomak **31.**).

### **1. preporuka – Potrebno je ispitati finansijski učinak sustavnih nepravilnih rashoda u području vanjskih djelovanja**

---

Komisija bi trebala zajamčiti da se cjelokupni finansijski učinak nepravilnih rashoda koji mogu biti sustavne prirode utvrdi, evidentira i ispravi, prema potrebi, provođenjem dodatnih provjera predmetnih operacija koje se financiraju sredstvima EU-a.

**Ciljni rok provedbe: lipanj 2026.**

**75.** Sud je utvrdio da je od trenutka kad su provedbene organizacije provele aktivnosti financirane sredstvima EU-a do trenutka kad je Komisija izdala naloge za povrat obično bilo potrebno od 14 mjeseci do 23 mjeseca. Vrijeme potrebno za raspravne postupke u području vanjskog djelovanja obično je od pet do devet mjeseci dulje nego za unutarnje politike. Unatoč činjenici da postoje inherentne razlike između tih dviju vrsta upravljanja, Sud smatra da razina praćenja i nadzora koju pruža Zajednička služba za reviziju u području istraživanja pomaže u tome da se skрати vrijeme potrebno za otkrivanje i ispravljanje nepravilnih rashoda (odlomci **33.** – **37.**).

**76.** Sud je utvrdio i da je za neplaćene naloge za povrat službama Komisije obično potrebno od pet do osam dodatnih mjeseci za pokretanje postupka naplate kako bi se povratila financijska sredstva (odlomci **38.** – **43.**). Zbog kašnjenja u povratu nepravilnih rashoda smanjuju se Komisijini izgledi za povrat ukupnih dugovanih iznosa, posebno ako provedbene organizacije ne mogu ili ne žele otplatiti svoje dugove (odlomci **48.** i **49.**). GU BUDG nedavno je pokušao riješiti problem kašnjenja u Komisijinu procesu povrata (odlomci **44.** – **46.**). Tom bi se inicijativom, nakon što se u potpunosti provede, mogao riješiti problem kašnjenja u postupcima naplate u kojima dužnici ne vraćaju financijska sredstva EU-a nakon što Komisija izda konačnu ili službenu opomenu.

## **2. preporuka – Potrebno je poboljšati planiranje revizijskih aktivnosti u području vanjskih djelovanja kako bi se smanjilo vrijeme potrebno za utvrđivanje nepravilnih rashoda**

---

Komisija bi u području vanjskih djelovanja trebala skratiti vrijeme između završetka aktivnosti koje se financiraju sredstvima EU-a i utvrđivanja nepravilnih rashoda koje treba ispraviti, i to na sljedeće načine:

- (a) preispitivanjem svoje metodologije za planiranje revizija kako bi se *ex post* provjere provele čim Komisija primi usklađene financijske izvještaje; i
- (b) primjenom postupaka i alata za praćenje koji će omogućiti detaljnije praćenje revizijskog procesa kako bi se skratilo trajanje raspravnih postupaka.

**Ciljni rok provedbe: kraj 2025.**



**77.** U okviru podijeljenog upravljanja države članice imaju primarnu odgovornost za evidentiranje i povrat nepravilnih rashoda. U području poljoprivrede, u kojem Komisija prati sustave država članica, od 2,4 milijarde eura povrata za izravna plaćanja i tržišne mjere koje su agencije za plaćanja izdale od 2007. i koje nisu ukinule 48 % bilo je nenaplativo ili još nije bilo vraćeno na kraju 2022. Nadalje, stope povrata na razini korisnika za EFJP općenito su niže od onih za izravno i neizravno upravljanje. Pravilo 50/50 čiji je cilj bio potaknuti agencije za plaćanja da pravodobno naplate dugove više se ne primjenjuje u zajedničkoj poljoprivrednoj politici za razdoblje 2023. – 2027. Bez poticaja za povrat postoji rizik od pogoršanja stope povrata u području poljoprivrede (odlomci [51.](#) – [57.](#)).

### **3. preporuka – Potrebno je procijeniti jesu li potrebni dodatni poticaji za države članice kako bi povećale stope povrata nepravilnih rashoda u području poljoprivrede**

---

Kako bi se zajamčilo da države članice brže povrate nepravilne rashode u okviru ZPP-a i povećaju stope povrata, Komisija bi trebala procijeniti potrebu za uključivanjem dodatnih poticaja u sljedeće programsko razdoblje.

**Ciljni rok provedbe: kraj 2025.**

**78.** U području kohezije države članice ispravljaju nepravilne rashode tako što ih povlače iz potvrđenih rashoda odmah nakon njihova otkrivanja. To znači da je proračun EU-a zaštićen čim se nepravilni rashodi otkriju i povuku. Komisija ne prati jesu li države članice povratile povučene nepravilne rashode od korisnika. Povrat nepravilnih iznosa ključan je alat za odvratanje korisnika od počinjenja daljnjih nepravilnosti i za smanjenje rizika za ugled EU-a na najmanju moguću mjeru (odlomci [59](#) – [63.](#)).

**79.** Sud je utvrdio da informacije koje Komisija objavljuje o nepravilnim rashodima, povratima i drugim korektivnim mjerama nisu uvijek potpune i dosljedne. Nijedan od dokumenata koje Komisija objavljuje ne pruža potpun pregled utvrđenih nepravilnih rashoda i vezu s poduzetim korektivnim mjerama (odlomci [65.](#) – [72.](#)).

#### 4. preporuka – Potrebno je pružiti potpune informacije o utvrđenim nepravilnim rashodima i poduzetim korektivnim mjerama

---

Komisija bi u svojim godišnjim izvješćima o radu trebala navesti podatke o:

- (a) nepravilnim rashodima utvrđenim tijekom godine i poduzetim korektivnim mjerama; i
- (b) nepravilnim rashodima koji su utvrđeni tijekom prethodne godine ili prethodnih godina, ali za koje korektivne mjere nisu dovršene na kraju prethodne godine, te okorektivnim mjerama koje su poduzete u tekućoj izvještajnoj godini.

**Ciljni rok provedbe: lipanj 2026.**

Ovo je izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Jan Gregor, na sastanku održanom u Luxembourg 22. ožujka 2024.

*za Revizorski sud*

Tony Murphy  
*predsjednik*

## Prilozi

### Prilog I. – Sustavi za otkrivanje, evidentiranje i prijavljivanje nepravilnih rashoda te korektivne mjere za odabrane programe EU-a

#### Prirodni resursi (poljoprivreda)

Agencije za plaćanja provode administrativne provjere svih korisnika, kao i terenske provjere, te statističke podatke šalju GU-u AGRI do 15. srpnja svake godine. Stopa obuhvata terenskih provjera obično iznosi 5 %, ali se razlikuje ovisno o mjeri.

Tijela za ovjeravanje provjeravaju i potvrđuju godišnju računovodstvenu dokumentaciju agencija za plaćanja, njihove postupke unutarnje kontrole, sustave povrata te zakonitost i pravilnost rashoda koje EU nadoknađuje. Ponovno provode i terenske provjere na uzorku koje je provela svaka agencija za plaćanja. Agencije za plaćanja podnose GU-u AGRI svoju godišnju računovodstvenu dokumentaciju i izvješća o potvrđivanju do 15. veljače svake godine radi odobrenja.

U slučaju nepravilnih rashoda ili nepažnje države članice moraju od korisnika zatražiti povrat neopravdanih plaćanja (što obuhvaća i kazne ako je primjenjivo) u roku od 18 mjeseci od odobrenja ili primitka izvješća o kontroli<sup>38</sup>. Kad se podnese zahtjev za povrat, agencije za plaćanja trebale bi evidentirati dugovane iznose u knjizi dužnika i poduzimati daljnje mjere za povrat duga u roku od jedne godine od posljednjeg događaja ili radnje koja je relevantna, na temelju nacionalnog postupka<sup>39</sup>.

Države članice mogu ponovno iskoristiti sve iznose koji su vraćeni za programe ruralnog razvoja, ali sve povrate za izravna plaćanja i tržišne mjere moraju vratiti u proračun EU-a kao namjenski prihod nakon što odbiju administrativnu naknadu u iznosu od 20 % (25 % za višestruku sukladnost). Taj povrat u proračun uključuje i to da se povrat, uključujući kazne i kamate, oduzme od sljedećeg mjesečnog zahtjeva za povrat troškova.

---

<sup>38</sup> Članak 54. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.

<sup>39</sup> Smjernice GU-a AGRI „Key and ancillary controls concerning irregularities and debts management and control systems in relation to conformity clearance procedures launched as from 1.1.2015”, odjeljak II.

Agencije za plaćanja mogu izvršiti prijeboj povrata za izravna plaćanja s budućim plaćanjima istom korisniku. Međutim, to ne mogu učiniti u slučaju povrata financijskih sredstava EU-a za tržišne mjere (u okviru EFJP-a) i dovršenih aktivnosti u području ruralnog razvoja ako nema drugih plaćanja koja trebaju dospjeti.

Ako agencija za plaćanja otpiše dug nakon što su iscrpljene mogućnosti za njegov povrat, može za taj dug teretiti proračun EU-a u sljedećoj izjavi o rashodima, a u protivnom taj gubitak mora snositi nacionalni proračun. Do 2022. agencije za plaćanja primjenjivale su odredbu 50/50 ako nisu mogle naplatiti dug u roku od četiri godine (osam godina u slučaju sudskih postupaka), što znači da su troškovi bili ravnomjerno raspodijeljeni između proračuna EU-a i nacionalnih proračuna. Nakon primjene tog mehanizma agencije za plaćanja morale su nastaviti sa svojim postupcima povrata jer bi u suprotnom morale same snositi cjelokupni gubitak i ishode evidentirati u sljedećoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

GU AGRI ne provodi često terenske provjere za svoje godišnje financijsko poravnanje računa i višegodišnje posjete u okviru revizije sukladnosti. Financijsko poravnanje obuhvaća potpunost, točnost i istinitost računovodstvene dokumentacije agencija za plaćanja, dok su revizije sukladnosti (2022. proveo je njih 92) osmišljene kako bi se isključili rashodi koji nisu nastali u skladu s pravilima. Ako Komisija otkrije nepravilne rashode, agencije za plaćanja moraju zatražiti nadoknadu od krajnjih korisnika i zatim vratiti nadoknađene iznose u proračun EU-a<sup>40</sup>.

## Kohezija

Upravljačka tijela provode administrativne provjere svih zahtjeva za plaćanje i terenske provjere uzoraka zahtjeva za plaćanje zaprimljenih od korisnika. Svi neprihvatljivi iznosi koje otkriju oduzimaju se od iznosa koji im se trebaju nadoknaditi ili ona zahtijevaju povrat ako iznosi koji se trebaju isplatiti korisnicima nisu dostatni. Komisija od upravljačkih tijela ne zahtijeva da dostavljaju podatke o neprihvatljivim iznosima.

---

<sup>40</sup> Članak 43. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.

Ako upravljačka tijela utvrde nepravilne rashode koji su već prijavljeni Komisiji, odbijaju nepravilan iznos jer nije prihvatljiv za sufinanciranje i ne bi ga trebalo uključiti u rashode prijavljene Komisiji. Upravljačka tijela imaju dvije mogućnosti za prilagodbu prihvatljivih rashoda prijavljenih Komisiji:

- te iznose mogu prikazati kao povlačenja prihvatljivih rashoda. U tom slučaju mogu ponovno upotrijebiti financijska sredstva EU-a za isti operativni program iz kojeg su povučena; ili
- nepravilne rashode mogu ostaviti u operativnim programima dok taj iznos ne naplate od korisnika. Ta opcija ima prednost u pogledu novčanog toka, ali upravljačkim tijelima daje manje vremena za ponovnu upotrebu financijskih sredstava nakon njihova povrata. Tu je opciju iskoristilo samo pet država članica tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. i ona više ne postoji u tekućem razdoblju.

Tijela za ovjeravanje odgovorna su za potvrđivanje završne računovodstvene dokumentacije koja se podnosi Komisiji. Konsolidiraju „ispravljene” brojke koje su dostavila upravljačka tijela i primjenjuju sve druge ispravke koje treba izvršiti u računovodstvenoj dokumentaciji nakon provjera koje su proveli revizijska tijela, Komisija ili Europski revizorski sud. Osim toga, tijela za ovjeravanje provode vlastite provjere na temelju kojih se rashodi mogu smatrati visokorizičnim i kategorizirati kao rashodi koji su predmet „tekuće procjene”. Iako je dio računovodstvene dokumentacije, ta se vrsta rashoda mora prijaviti zasebno i Komisija je ne uzima u obzir za sufinanciranje. Nakon što se provedu daljnje provjere, ti se iznosi mogu djelomično ili u cijelosti ponovno uvrstiti u naknadne zahtjeve za plaćanje.

Prije nego što upravljačka tijela Komisiji dostave računovodstvenu dokumentaciju, revizijska tijela provjeravaju i zahtjeve korisnika odabirom uzoraka iz rashoda u zahtjevima za plaćanje koje su upravljačka tijela dostavila Komisiji tijekom obračunske godine. Njihove revizijske aktivnosti sažete su u godišnjem izvješću o kontroli. Nepravilni rashodi otkriveni u revizijama operacija ispravljaju se u računovodstvenoj dokumentaciji. Ako njihov rad pokaže da je ukupna stopa pogreške viša od 2 %, obvezna su provesti dodatne ekstrapolirane financijske ispravke kako bi se preostali rizik spustio ispod praga značajnosti od 2 %.

Godišnji jamstveni paket koji države članice dostavljaju Komisiji sadržava računovodstvenu dokumentaciju operativnih programa koji su odobreni za programsko razdoblje, godišnja izvješća o kontroli koja su sastavila revizijska tijela, njihova revizorska mišljenja, godišnje sažetke i izjave upravljačkih tijela. Komisija provodi preglede te dokumentacije.

Komisija provodi i revizije nad nacionalnim tijelima odabranim na temelju analiza rizika. Te revizije imaju različite ciljeve, kao što su usklađenost, utvrđivanje činjenica, tematska pitanja, sustavi i pouzdanost informacija o uspješnosti te mogu uključivati ponovnu provedbu provjera koje provode revizijska tijela države članice. Na temelju takvih revizija uglavnom dolazi do financijskih ispravaka zbog kojih nacionalna tijela ponovno upotrebljavaju te iznose za svoje programe. Države članice odgovorne su za poduzimanje korektivnih mjera u pogledu korisnika za sve nepravilne rashode koji su otkriveni.

### **Unutarnje i vanjske politike**

Komisija obično angažira privatna revizorska društva za provjeru prihvatljivosti rashoda koje su prijavile provedbene organizacije za projektne ugovore ili sporazume kojima Komisija izravno ili neizravno upravlja. Te se provjere mogu provoditi u okviru godišnjih planova revizija u vezi s projektima odabranim na temelju analize rizika ili kao dio mjerenja stope preostale pogreške za nasumično odabrane projekte. U nekim se ugovorima ili sporazumima može od provedbenih organizacija zahtijevati da angažiraju privatna revizorska društva za reviziju financijskih računa koje podnose Komisiji.

Glavne uprave za istraživanje uspostavile su Zajedničku službu za reviziju koja na temelju okvirnog ugovora angažira privatna revizorska društva ili provodi reviziju uz pomoć vlastitog osoblja. Ako revizije provode privatna revizorska društva, predstavnik Zajedničke službe za reviziju pomno ih nadzire. Prije nego što objave svoja završna revizijska izvješća, angažirani revizori i Zajednička služba za reviziju raspravljaju tijekom raspravnog postupka sa subjektima revizije o svojim nalazima. Zajednička služba za reviziju evidentira puni učinak nepravilnih rashoda u AUDEX-u, bazi podataka o upravljanju revizijama, u sklopu koje se podatci automatski prenose u sustav za upravljanje bespovratnim sredstvima SyGMA tako da dužnosnici za ovjeravanje mogu provesti dodatan kratak raspravni postupak i pritom poslati revizijska izvješća provedbenim organizacijama prije poduzimanja korektivnih mjera u vezi s nepravilnim rashodima koji su prijavljeni.

Glavne uprave za vanjska djelovanja uspostavile su i okvirni sporazum o angažiranju privatnih revizorskih društava. Voditelji revizijskih zadataka surađuju s dužnosnicima za ovjeravanje kako bi se angažirali revizori i koordinirao njihov rad te odobrili nacrti revizijskih izvješća prije nego što se ona podnesu kao konačna. Dužnosnici za ovjeravanje zatim šalju završna revizijska izvješća provedbenim organizacijama, koje potom mogu iznijeti primjedbe u vezi sa svim otkrivenim nepravilnim rashodima i dostaviti dodatnu popratnu dokumentaciju. Na kraju tog raspravnog postupka dužnosnici za ovjeravanje odlučuju o korektivnim mjerama koje treba poduzeti za nepravilne rashode koje su potvrdili.

U području vanjskih djelovanja Komisija neizravno upravlja nekim rashodima s provedbenim partnerima, kao što su međunarodne organizacije i javnopravna tijela za koje države članice financijski jamče. Za otkrivanje i povrat nepravilnih rashoda nastalih za korisnike Komisija se oslanja na svoje sustave upravljanja. Komisija je uspostavila metodologiju ocjenjivanja na temelju stupova<sup>41</sup> kako bi zajamčila da njezini provedbeni partneri pružaju jednaku razinu zaštite financijskih interesa EU-a kao što Komisija pruža za izravno upravljanje.

Komisija i Ujedinjeni narodi sklopili su financijski i administrativni okvirni sporazum radi međusobne suradnje. Zajedničkim dogovorom o upotrebi opisa poslova za provjere rashoda ograničavaju se uzorci koje verifikatori mogu odabrati za provjeru prihvatljivosti neke operacije kojom je agencija UN-a upravljala uz financijska sredstva EU-a<sup>42</sup>. Broj uzoraka ne smije biti veći od 40 transakcija s primarnog popisa transakcija agencije i 20 % prijavljenih rashoda. Ako popis uključuje transakcije s provedbenim partnerima za koje je potrebno uzorkovanje na podrazini, može se odabrati maksimalno 20 dodatnih stavki za najviše pet transakcija iz uzorka. Naposljetku, verifikatori rashoda ne smiju čuvati preslike popratnih dokumenata koje su provjerili.

Komisijini dužnosnici za ovjeravanje ispravljaju nepravilne rashode uz pomoć povrata ili manjih naknadnih plaćanja. S vraćenim sredstvima Komisija postupa kao s namjenskim приходima.

Dužnosnici za ovjeravanje odgovorni su za izradu procjena iznosa potraživanja, utvrđivanje prava na povrat, njihovo evidentiranje u sustavu ABAC te izdavanje naloga za povrat i obavijesti o terećenju. Prije dovršetka postupka odobrenja u sustavu ABAC Komisijin računovodstveni službenik ispituje naloge za povrat kako bi zajamčio da su ispunjeni svi potrebni zahtjevi i da su poduzeti koraci potrebni za jamčenje djelotvornog postupka povrata.

---

<sup>41</sup> Prvi stup koji se odnosi na unutarnju kontrolu obuhvaća i sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje pogrešaka, prijevara i nepravilnosti.

<sup>42</sup> Zajednički dogovor o upotrebi opisa poslova za provjere rashoda u vezi s operacijama koje provode organizacije UN-a koje su među strankama potpisnicama financijskog i administrativnog okvirnog sporazuma između EU-a i UN-a iz ožujka 2020.

Ako dužnik nije platio u roku navedenom u obavijesti o terećenju, nalog za povrat dodjeljuje se u timu GU-a BUDG koji je zadužen za povrat duga (naplatu). Ako dužnik i dalje ne plati dug nakon što su mu poslani podsjetnik i službena opomena te ne postoji mogućnost za prijeboj ili poravnanje na temelju bankovnog jamstva, računovodstveni službenik poziva dužnosnika za ovjeravanje da pokrene prisilnu naplatu. Dužnosnik za ovjeravanje to čini slanjem zahtjeva i popratne dokumentacije Pravnoj službi Komisije. Naplata se može izvršiti na imovini dužnika: bilo donošenjem odluke Komisije (članak 299. UFEU-a) bilo na temelju sudskog postupka.

Dužnosnici za ovjeravanje mogu se odreći dugova u sljedećim slučajevima<sup>43</sup>:

- (a) ako bi predviđeni trošak povrata bio viši od iznosa čiji povrat treba osigurati te odricanje ne bi naštetilo ugledu EU-a;
- (b) ako se povrat iznosa potraživanja ne može osigurati zbog starosti potraživanja, kašnjenja pri slanju obavijesti o terećenju ili nesolventnosti dužnika; i
- (c) ako povrat nije u skladu s načelom proporcionalnosti.

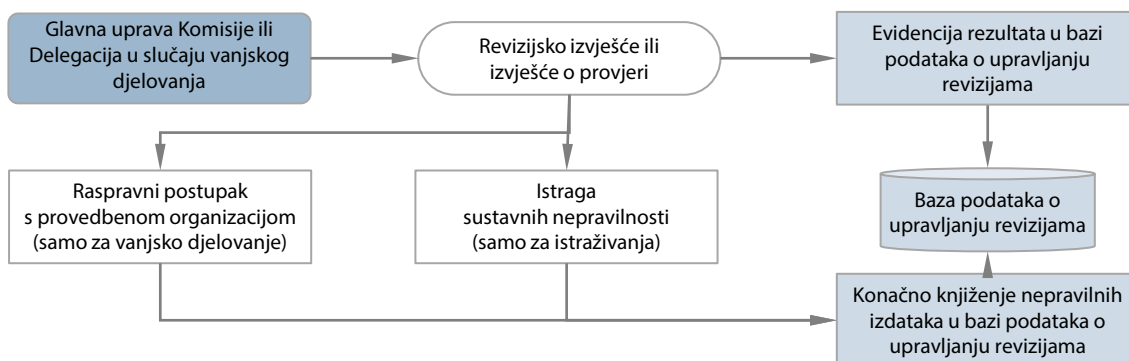
---

<sup>43</sup> Članak 101. stavak 2. [Financijske uredbe](#).

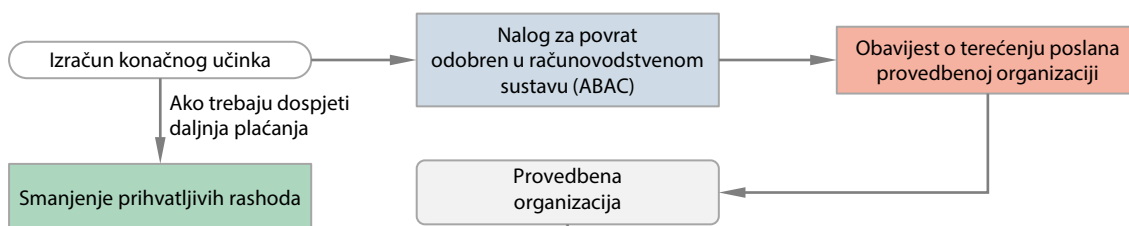


## Prilog II. – Sustavi Europske komisije za otkrivanje nepravilnih rashoda i provedbu korektivnih mjera u okviru izravnog i neizravnog upravljanja

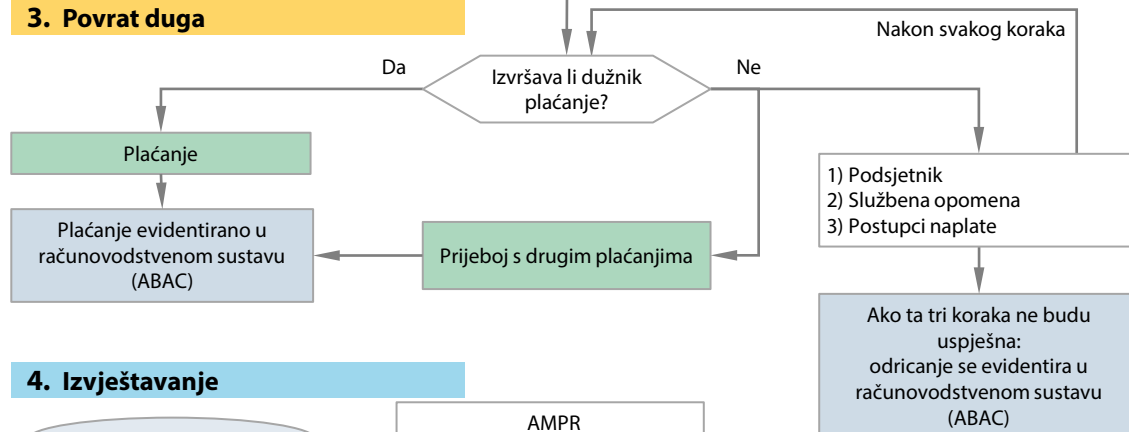
### 1. Utvrđivanje nepravilnih rashoda



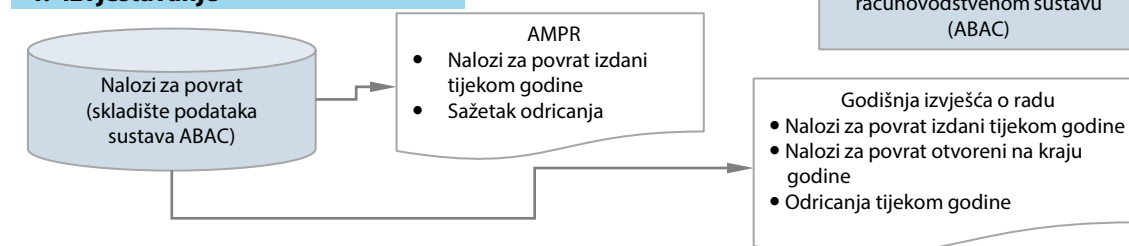
### 2. Ispravak nepravilnih rashoda



### 3. Povrat duga



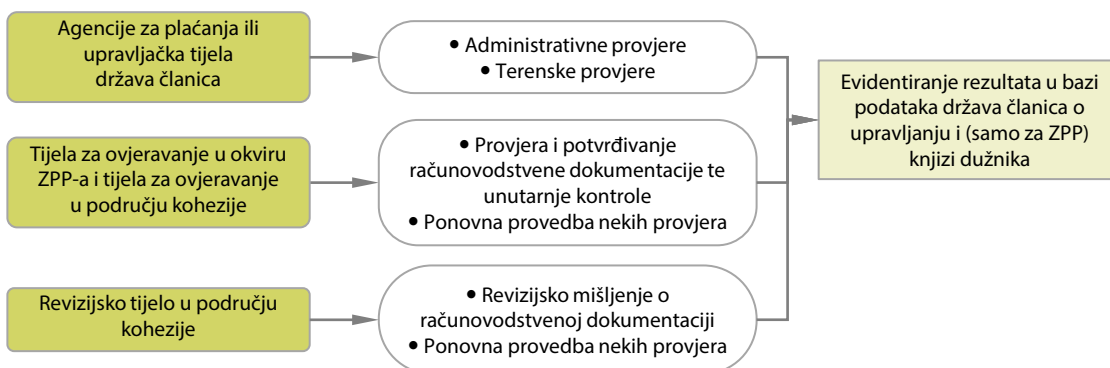
### 4. Izvještavanje



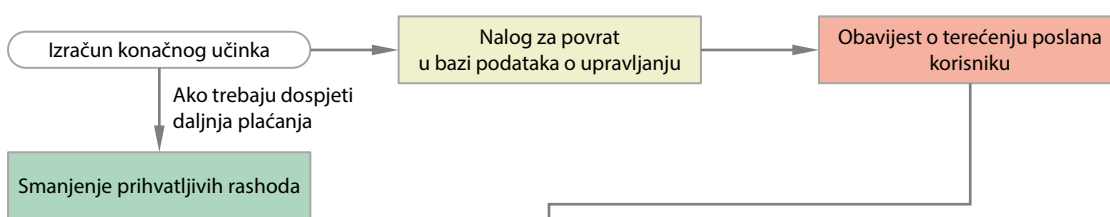
Izvor: Sud.

## Prilog III. – Sustavi država članica za otkrivanje nepravilnih rashoda i provedbu korektivnih mjera u okviru podijeljenog upravljanja

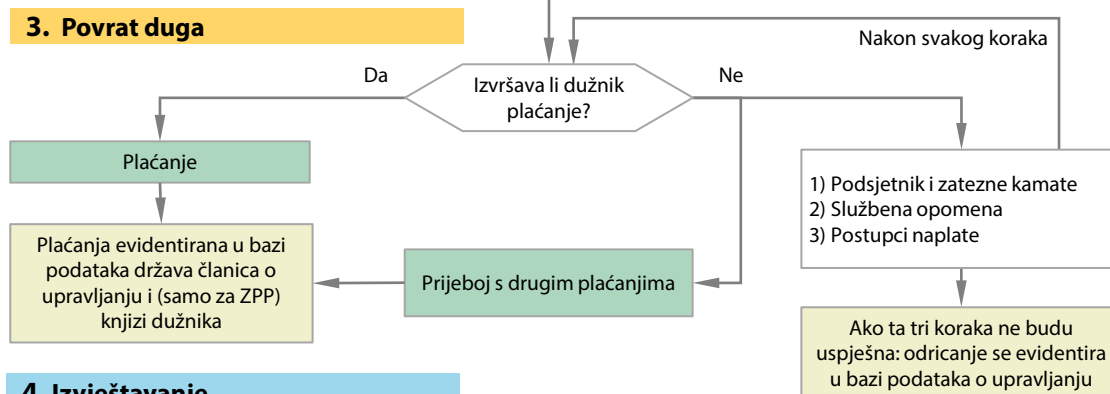
### 1. Otkrivanje nepravilnih rashoda



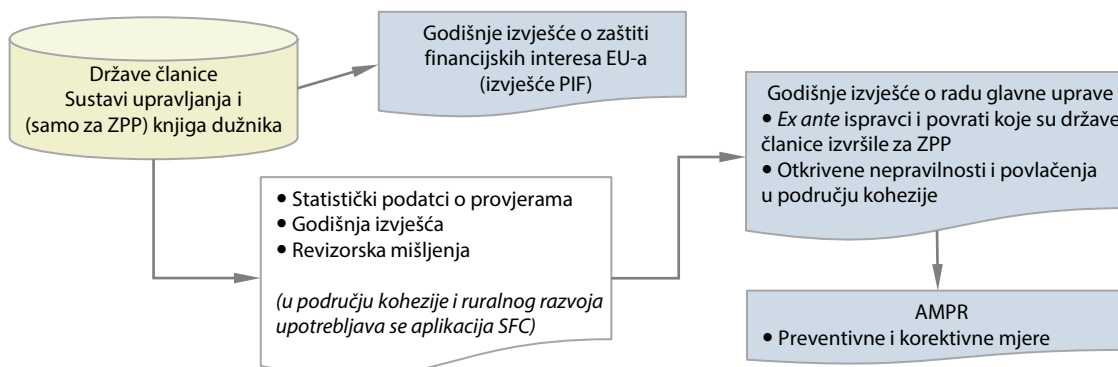
### 2. Ispravak nepravilnih rashoda



### 3. Povrat duga



### 4. Izvještavanje



Izvor: Sud.

## Prilog IV. – Stope povrata nepravilnih rashoda za odabrane glavne uprave Komisije

AGRI (samo EFJP)		Stopa povrata do kraja								
		2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Godina izdavanja naloga za povrat	2014.	14 %	28 %	32 %	33 %	34 %	38 %	39 %	39 %	47 %
	2015.		45 %	61 %	64 %	67 %	72 %	73 %	77 %	81 %
	2016.			39 %	38 %	41 %	45 %	46 %	47 %	48 %
	2017.				21 %	32 %	35 %	36 %	38 %	40 %
	2018.					50 %	60 %	66 %	69 %	70 %
	2019.						26 %	35 %	38 %	43 %
	2020.							37 %	49 %	54 %
	2021.								27 %	56 %
	2022.									39 %

RTD		Stopa povrata do kraja								
		2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Godina izdavanja naloga za povrat	2014.	54 %	88 %	91 %	92 %	93 %	93 %	93 %	93 %	93 %
	2015.		65 %	87 %	93 %	93 %	93 %	93 %	93 %	94 %
	2016.			71 %	96 %	97 %	97 %	97 %	98 %	98 %
	2017.				50 %	78 %	80 %	80 %	80 %	80 %
	2018.					79 %	96 %	96 %	96 %	96 %
	2019.						70 %	91 %	93 %	96 %
	2020.							77 %	81 %	82 %
	2021.								49 %	51 %
	2022.									79 %

CNECT		Stopa povrata do kraja								
		2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Godina izdavanja naloga za povrat	2014.	44 %	72 %	76 %	78 %	78 %	78 %	78 %	78 %	78 %
	2015.		64 %	86 %	86 %	88 %	88 %	88 %	88 %	88 %
	2016.			41 %	58 %	68 %	68 %	68 %	68 %	68 %
	2017.				58 %	67 %	91 %	91 %	91 %	92 %
	2018.					65 %	86 %	87 %	87 %	87 %
	2019.						79 %	83 %	83 %	83 %
	2020.							72 %	82 %	82 %
	2021.								38 %	49 %
	2022.									72 %

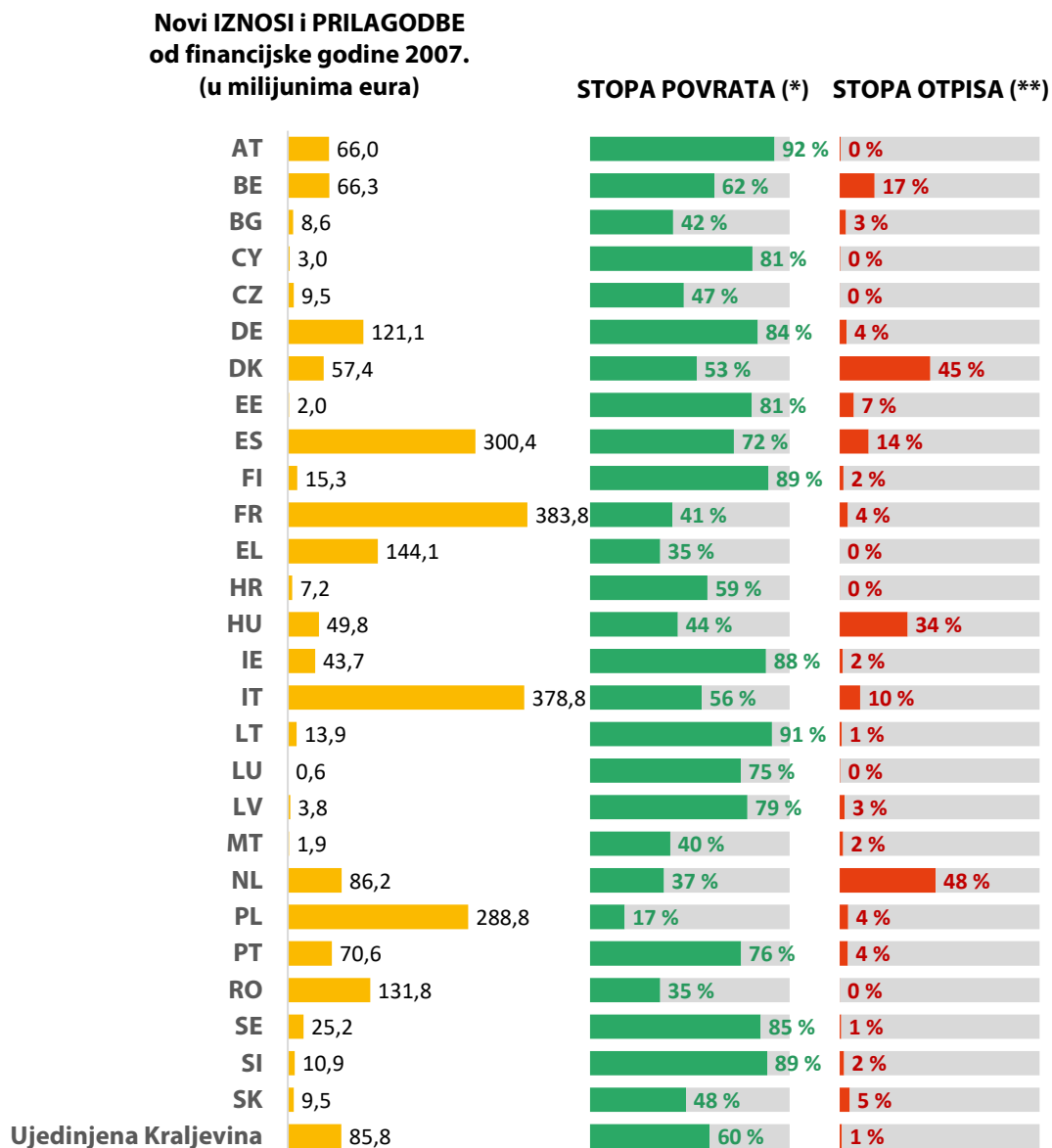
NEAR		Recovery Rate until end								
		2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Year of issue of recovery order	2014.	52 %	79 %	96 %	96 %	96 %	96 %	96 %	97 %	97 %
	2015.		65 %	74 %	75 %	78 %	78 %	78 %	78 %	78 %
	2016.			70 %	84 %	84 %	85 %	85 %	85 %	87 %
	2017.				78 %	83 %	84 %	84 %	84 %	84 %
	2018.					68 %	75 %	75 %	75 %	75 %
	2019.						61 %	68 %	74 %	74 %
	2020.							39 %	61 %	66 %
	2021.								82 %	96 %
	2022.									59 %

INTPA		Stopa povrata do kraja								
		2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.	2022.
Godina izdavanja naloga za povrat	2014.	36 %	50 %	54 %	58 %	59 %	59 %	59 %	61 %	61 %
	2015.		61 %	84 %	84 %	84 %	86 %	86 %	86 %	87 %
	2016.			53 %	68 %	71 %	71 %	71 %	74 %	74 %
	2017.				73 %	86 %	89 %	89 %	89 %	91 %
	2018.					42 %	50 %	59 %	59 %	59 %
	2019.						65 %	83 %	84 %	93 %
	2020.							54 %	71 %	76 %
	2021.								57 %	81 %
	2022.									60 %

*Napomena:* pri stopama povrata u obzir se ne uzimaju iznosi koji se prebijaju s plaćanjima korisnicima tijekom iste godine potraživanja za EFJP ili za projekt u okviru izravnog i neizravnog upravljanja.

*Izvor:* tablica: Prilog 7.–5.4–1 za EFJP na str. 238. [Godišnjeg izvješća o radu za 2022. – Poljoprivreda i ruralni razvoj – prilozi](#) i Sud na temelju sustava ABAC.

## Prilog V. – Povrati od korisnika u okviru Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi za slučajeve otkrivene od 2007.



(\*) STOPA POVRATA = POVRATI / (IZNOSI i PRILAGODBE)

(\*\*) STOPA OTPISA = OTPISI / (IZNOSI i PRILAGODBE)

Izvor: tablica: Prilog 7.–5.4.–1. za EFJP na str. 238. i 239. Godišnjeg izvješća o radu za 2022. – Poljoprivreda i ruralni razvoj – prilozi.

## Pokrate i skraćeni nazivi

**AMPR:** godišnje izvješće o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti

**GU AGRI:** Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj

**GU BUDG:** Glavna uprava za proračun

**GU CONNECT:** Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije

**GU EMPL:** Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje

**GU INTPA:** Glavna uprava za međunarodna partnerstva

**GU MARE:** Glavna uprava za pomorstvo i ribarstvo

**GU NEAR:** Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju

**GU REGIO:** Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku

**GU RTD:** Glavna uprava za istraživanje i inovacije

**OLAF:** Europski ured za borbu protiv prijevara

**ZPP:** zajednička poljoprivredna politika

# Pojmovnik

**ABAC:** Komisijin elektronički sustav za upravljanje njezinim proračunskim i računovodstvenim operacijama.

**Financijski i administrativni okvirni sporazum:** Sporazum između Komisije i UN-a kojim se uređuje njihova suradnja u vezi s milenijskim razvojnim ciljevima.

**Godišnje izvješće o radu:** izvješće koje sastavljaju sve glavne uprave Komisije te sve institucije ili tijela EU-a u kojem se navodi koji su rezultati ostvareni u odnosu na postavljene ciljeve te kako su upotrijebljeni financijski i ljudski resursi.

**Godišnje izvješće o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti:** izvješće u kojem Komisija svake godine iznosi informacije o svojem upravljanju proračunom EU-a i postignutim rezultatima i koje sadržava sažeti prikaz informacija iz godišnjih izvješća o radu njezinih glavnih uprava i izvršnih agencija.

**Izravno upravljanje:** upravljanje fondom ili programom EU-a koje, za razliku od podijeljenog ili neizravnog upravljanja, izravno obavlja sama Komisija.

**Kohezija:** politika EU-a čiji je cilj smanjiti gospodarske i socijalne nejednakosti među regijama i državama članicama promicanjem otvaranja novih radnih mjesta, konkurentnosti poduzeća, gospodarskog rasta, održivog razvoja te prekogranične i međuregionalne suradnje.

**Neizravno upravljanje:** metoda izvršenja proračuna EU-a u okviru koje Komisija povjerava zadaće izvršenja proračuna drugim subjektima (kao što su zemlje izvan EU-a i međunarodne organizacije).

**Podijeljeno upravljanje:** način izvršenja proračuna EU-a u okviru kojeg, za razliku od izravnog upravljanja, Komisija delegira provedbu relevantnih zadaća državama članicama, ali i dalje snosi krajnju odgovornost.

**Raspravni postupak:** postupak u kojem revizor i/ili Komisija raspravljaju o rezultatima svojih kontrola sa subjektom revizije kako bi se zajamčilo da su rezultati utemeljeni.

**Sustav za upravljanje nepravilnostima:** aplikacija kojom se države članice koriste za prijavljivanje nepravilnosti OLAF-u, uključujući slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru.

## Odgovori Komisije

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2024-07>

## Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/publications/sr-2024-07>

## Revizorski tim

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

Ovu reviziju uspješnosti provelo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Suda Jan Gregor i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i administracije EU-a. Reviziju je predvodio član Suda Jorg Kristijan Petrovič, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Martin Puc, ataše u njegovu uredu Mirko Iaconisi, rukovoditeljica Judit Oroszki, voditelj radnog zadatka Anthony Balbi te revizori Bruno Scheckenbach i Ilias Nikolakopoulou. Grafičku podršku pružao je Jesús Nieto Muñoz, a tajničku podršku pružala je Valérie Tempez.



*Slijeva nadesno:* Mirko Iaconisi, Judit Oroszki, Jorg Kristijan Petrovič, Anthony Balbi, Martin Puc.



# AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2024.

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.

Slike 4., 6. i 7. – Ikone: slike su izrađene s pomoću alata dostupnih na stranici [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Sva prava pridržana.

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.

HTML	ISBN 978-92-849-2051-8	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/446547	QJ-AB-24-007-HR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2038-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/23798	QJ-AB-24-007-HR-N

Sud je procijenio jesu li Komisijini sustavi za upravljanje nepravilnim rashodima nastalim za korisnike financijskih sredstava EU-a te za povrat takvih rashoda djelotvorni za zaštitu proračuna EU-a i odvratanje od budućih nepravilnih aktivnosti. U okviru izravnog i neizravnog upravljanja Komisija jamči točno i brzo evidentiranje nepravilnih rashoda, ali njihov povrat traje predugo. U okviru podijeljenog upravljanja, u kojem države članice imaju primarnu odgovornost za evidentiranje i povrat nepravilnih rashoda, stope povrata općenito su niske, ali postoje znatne razlike među državama članicama.

Sud preporučuje da se ispituju sistavne nepravilnosti i poboljša planiranje revizija u području vanjskih djelovanja. Kad je riječ o poljoprivredi, Komisija bi trebala procijeniti jesu li potrebni poticaji za države članice kako bi povećale stope povrata. Naposljetku, Komisija bi trebala pružiti potpune informacije o utvrđenim nepravilnim rashodima i njihovu ispravljanju.

Tematsko izvješće Suda u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU-a.



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije  
Europske unije

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

Tel.: +352 4398-1

Upiti: [eca.europa.eu/hr/contact](https://eca.europa.eu/hr/contact)  
Internetske stranice: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors