

Tematsko izvješće

## Struktura Komisijina sustava kontrole za Mehanizam za oporavak i otpornost

Unatoč opsežnim aktivnostima koje su u planu nedostatak na razini EU-a u pogledu jamstva i odgovornosti i dalje je prisutan u novom modelu primjene



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

# Sadržaj

	Odlomak
<b>Sažetak</b>	I. – VII.
<b>Uvod</b>	01. – 16.
<b>Sažeto o RRF-u</b>	01. – 05.
<b>Primjena RRF-a</b>	06. – 12.
<b>Komisijin okvir za kontrolu RRF-a</b>	13. – 15.
<b>Aktivnosti Suda povezane s RRF-om</b>	16.
<b>Opseg revizije i revizijski pristup</b>	17. – 23.
<b>Opažanja</b>	24. – 88.
<b>Postoji nedostatak na razini EU-a u pogledu jamstva i odgovornosti za zaštitu financijskih interesa Unije</b>	24. – 36.
Komisijina ocjena aranžmana za kontrolu bila je sveobuhvatna, ali dijelom se temeljila na sustavima koji još nisu bili uspostavljeni	25. – 27.
Dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ocijenjeno je <i>ex ante</i> provjerama i <i>ex post</i> revizijama	28. – 31.
Izostanak informacija dovodi do nedostatka na razini EU-a u pogledu jamstva i odgovornosti za zaštitu financijskih interesa Unije	32. – 36.
<b>Komisija je osmislila opsežan postupak za provjeru dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti</b>	37. – 70.
Postupak <i>ex ante</i> provjera dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti opsežan je, ali i dalje postoje pitanja	40. – 55.
<i>Ex post</i> revizijama moglo bi se pomoći da se zajamči točnost dostavljenih podataka o dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti	56. – 65.
Rizik da se ukidanje mjera u vezi s prethodno dostignutim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima neće utvrditi povećan je zbog izostanka smjernica	66. – 70.
<b>Komisijinim kontrolama mogla bi se pružiti potpora njezinu ocjenjivanju sustava država članica, ali postoje ograničenja u postupcima za izvješćivanje o prijevarama i ispravljanje nedostataka</b>	71. – 88.

Planirane Komisijine revizije mogle bi omogućiti ocjenjivanje sustava kontrole koje su uspostavile države članice u vezi s prijevarama, korupcijom, sukobima interesa i dvostrukim financiranjem 71. – 76.

Ograničenost informacija o revizijama koje provode države članice može utjecati na dodanu vrijednost njihovih izvjava o upravljanju i sažetaka revizija 77. – 79.

Izješćivanje o prijevarama i smjernice u pogledu otklanjanja nedostataka u sustavima država članica nisu u potpunosti razrađeni 80. – 88.

**Zaključci i preporuke** 89. – 96.

**Pokrate**

**Pojmovnik**

**Odgovori Komisije**

**Kronologija**

**Revizorski tim**

## Sažetak

- I.** Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF) glavni je element instrumenta „NextGenerationEU”, a osmišljen je kako bi se pružila opsežna financijska potpora javnim ulaganjima i reformama u državama članicama. U tu se svrhu u okviru RRF-a stavlja na raspolaganje iznos od 723,8 milijardi eura (u tekućim cijenama), od čega 385,8 milijardi eura u obliku zajmova i 338 milijardi eura u obliku bespovratnih sredstava. Financiranje takvih reformi i ulaganja u državama članicama započelo je na početku pandemije u veljači 2020. te će se nastaviti do 31. prosinca 2026. Uredba o RRF-u stupila je na snagu 19. veljače 2021.
  
- II.** RRF se temelji na modelu potrošnje koji se razlikuje od ostalih programa potrošnje EU-a. Plaćanja državama članicama izvršavaju se nakon što Komisija procijeni da su povezane ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Uлагаčki projekti država članica financirani sredstvima iz RRF-a moraju biti u skladu s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima, npr. pravilima o javnoj nabavi ili odredbama kojima se utvrđuju prihvatljivi nadoknadivi troškovi, iako to nije uvjet za izvršenje tih plaćanja.
  
- III.** Sud je proveo ovu reviziju imajući na umu činjenicu da će se RRF primjenjivati do kraja 2026. te će se dotad iz tog mehanizma izvršiti još znatan broj isplata. Cilj revizije koju je proveo Sud bio je procijeniti je li Komisijin sustav kontrole za RRF prikladno osmišljen te doprinijeti nastojanjima da se zajamči prikladnost strukture tog sustava. U tom je pogledu Sud analizirao način na koji je do kraja travnja 2022. sustav bio uspostavljen kako bi se zajamčilo dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te zaštitu financijskih interesa Unije. Dokaze koje je prikupio tijekom ispitivanja Komisijinih postupaka dopunio je relevantnim opažanjima iznesenima u svojoj reviziji u svrhu davanja izjave o jamstvu u pogledu pravilnosti rashoda iz RRF-a za 2021.
  
- IV.** Sud zaključuje da je Komisija u relativno kratkom roku osmislila sustav kontrole kojim se propisuje opsežan postupak za provjeru dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Međutim, u okviru tog sustava kontrole pruža se tek malo provjerenih informacija na razini EU-a o usklađenosti ulagačkih projekata financiranih sredstvima iz RRF-a s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima. Izostanak takvih provjerenih informacija utječe na jamstvo koje Komisija može pružiti i dovodi do nedostatka u pogledu odgovornosti na razini EU-a.

**V.** Kad je riječ o dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, Sud je utvrdio da su postupci opsežni. *Ex ante* provjere za preliminarnu ocjenu dopunjavaju se dodatnim revizijama na terenu. Međutim, različite faze preliminarne ocjene nisu bile dovoljno precizirane niti u potpunosti dokumentirane. Sud napominje i da još uvijek ne postoji metoda kojom bi se kvantificirao učinak nedostizanja određene ključne etape ili ciljne vrijednosti, kao ni smjernice o riziku u vezi s neutvrđivanjem ukidanja pojedine mjere za koju je prije toga dostignuta određena ključna etapa ili ciljna vrijednost.

**VI.** Kad je riječ o zaštiti financijskih interesa Unije, Sud napominje da Komisija planira provesti revizije sustava u svakoj državi članici. Te revizije bit će usmjerene na sustave kontrole koje su države članice uspostavile u vezi s prijevarama, korupcijom, sukobima interesa i dvostrukim financiranjem. Međutim, u okviru tih revizija neće se analizirati provjeravaju li države članice na prikladan način usklađenost ulagačkih projekata financiranih sredstvima iz RRF-a s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima. Zbog toga postoji malo provjerenih informacija na razini EU-a o usklađenosti ulagačkih projekata financiranih sredstvima iz RRF-a s tim pravilima. Izostanak takvih provjerenih informacija utječe na jamstvo koje Komisija može pružiti u tom pogledu. Odgovornost koju Komisija snosi u smislu zaštite financijskih interesa Unije ograničena je na to da će Komisija povratiti sve iznose u slučajevima prijave, korupcije i sukoba interesa u kojima države članice taj povrat nisu primijenile ili u slučaju utvrđenog teškog kršenja obveza iz sporazuma o financiranju. Sud napominje i da sustav za upravljanje nepravilnostima ne sadržava centralizirane i standardizirane informacije o prijevarama povezanim s RRF-om te da su različite razine paušalnih ispravaka koje se primjenjuju u slučaju određene manjkavosti u sustavima kontrole koje su uspostavile države članice nedovoljno definirane.

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

- poboljša postupke za *ex ante* provjere;
- sastavi smjernice u pogledu ukidanja mjere povezane s prethodno dostignutom ključnom etapom ili ciljnom vrijednošću;
- otkloni nedostatak jamstva na razini EU-a u vezi s usklađenošću ulagačkih projekata financiranih sredstvima iz RRF-a s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima;
- uskladi izvješćivanje o prijevarama povezanim s RRF-om;
- izradi interne smjernice za ispravke, kao što je propisano u sporazumima o financiranju.

# Uvod

## Sažeto o RRF-u

**01.** „NextGenerationEU“ (instrument NGEU) privremeni je fond EU-a čiji je cilj državama članicama pružiti potporu u ublažavanju socioekonomskog učinka pandemije bolesti COVID-19 i u povratku na put prema ostvarenju održivog rasta. [Mehanizam za oporavak i otpornost](#) (RRF, od engl. *Recovery and Resilience Facility*) glavni je instrument u okviru kojeg će se raspodijeliti financijska sredstva iz instrumenta NGEU. U okviru RRF-a pruža se opsežna financijska potpora reformama i ulaganjima kako bi se ubrao gospodarski oporavak država članica od posljedica pandemije bolesti COVID-19 i povećala njihova otpornost.

**02.** RRF je uveden [Uredbom \(EU\) 2021/241](#) („Uredba“), koja je stupila na snagu 19. veljače 2021. Primjenom RRF-a pruža se potpora reformama i ulagačkim projektima u državama članicama čije razdoblje provedbe traje od početka pandemije u veljači 2020. do 31. prosinca 2026. U tu se svrhu u okviru RRF-a stavlja na raspolaganje iznos od 723,8 milijardi eura (u tekućim cijenama), od čega 385,8 milijardi eura u obliku zajmova i 338 milijardi eura u obliku bespovratnih sredstava.

**03.** RRF se temelji na posebnom modelu potrošnje. Komisija primjenjuje RRF u okviru izravnog upravljanja, a njegovi su korisnici države članice<sup>1</sup>. Zadovoljavajuće dostizanje unaprijed definiranih ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti u okviru provedbe reformi i ulagačkih projekata uvjet je koji države članice moraju ispuniti za izvršenje plaćanja iz RRF-a<sup>2</sup>.

**04.** Zakonitost i pravilnost (u daljnjem tekstu „pravilnost“) potrošnje u okviru ostalih programa EU-a uglavnom ovisi o prihvatljivosti korisnika, projekta i zahtjeva za povrat troškova. Prihvatljivost takvog financiranja često je uređena uvjetima koji se odnose na troškove koji mogu nastati ili čiji se povrat može zahtijevati. Jedan od uvjeta u vezi s tim troškovima ujedno može biti to da ih se može utvrditi ili provjeriti. Uvjeti prihvatljivosti za takvo financiranje uključuju i pravila EU-a kojima se jamči djelotvorno funkcioniranje jedinstvenog tržišta (npr. pravila o javnoj nabavi i državnim potporama) i usklađenost s nacionalnim pravilima.

---

<sup>1</sup> Članak 8. i članak 22. stavak 1. [Uredbe](#).

<sup>2</sup> Članak 24. stavak 3. [Uredbe](#).

**05.** Iako prihvatljivost korisnika, projekta i troškova za provedbu ulagačkih projekata koji se financiraju sredstvima iz RRF-a nije uvjet u Komisijinoj ocjeni u slučaju izvršavanja plaćanja iz RRF-a državi članici, taj je aspekt u Uredbi obuhvaćen zaštitom financijskih interesa Unije, koju bi u skladu s dužnostima koje su im dodijeljene trebale zajamčiti Komisija i države članice. U Uredbi se u tom pogledu nalaže da mjere koje se podupiru u okviru RRF-u moraju biti usklađene s primjenjivim pravom Unije i nacionalnim pravom, posebice u pogledu sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevара, korupcije i sukoba interesa te da se njima mora spriječiti ozbiljno kršenje obveza utvrđenih u sporazumu o financiranju, posebno u pogledu dvostrukog financiranja. U tu svrhu države članice moraju uspostaviti djelotvoran i učinkovit sustav unutarnje kontrole i povratiti nepropisno isplaćene ili nepravilno upotrijebljene iznose<sup>3</sup>. Ako države članice u slučaju prijevара, korupcije ili sukoba interesa ne uspiju povratiti određeni nepropisno isplaćen iznos, taj iznos može povratiti Komisija<sup>4</sup>.

## Primjena RRF-a

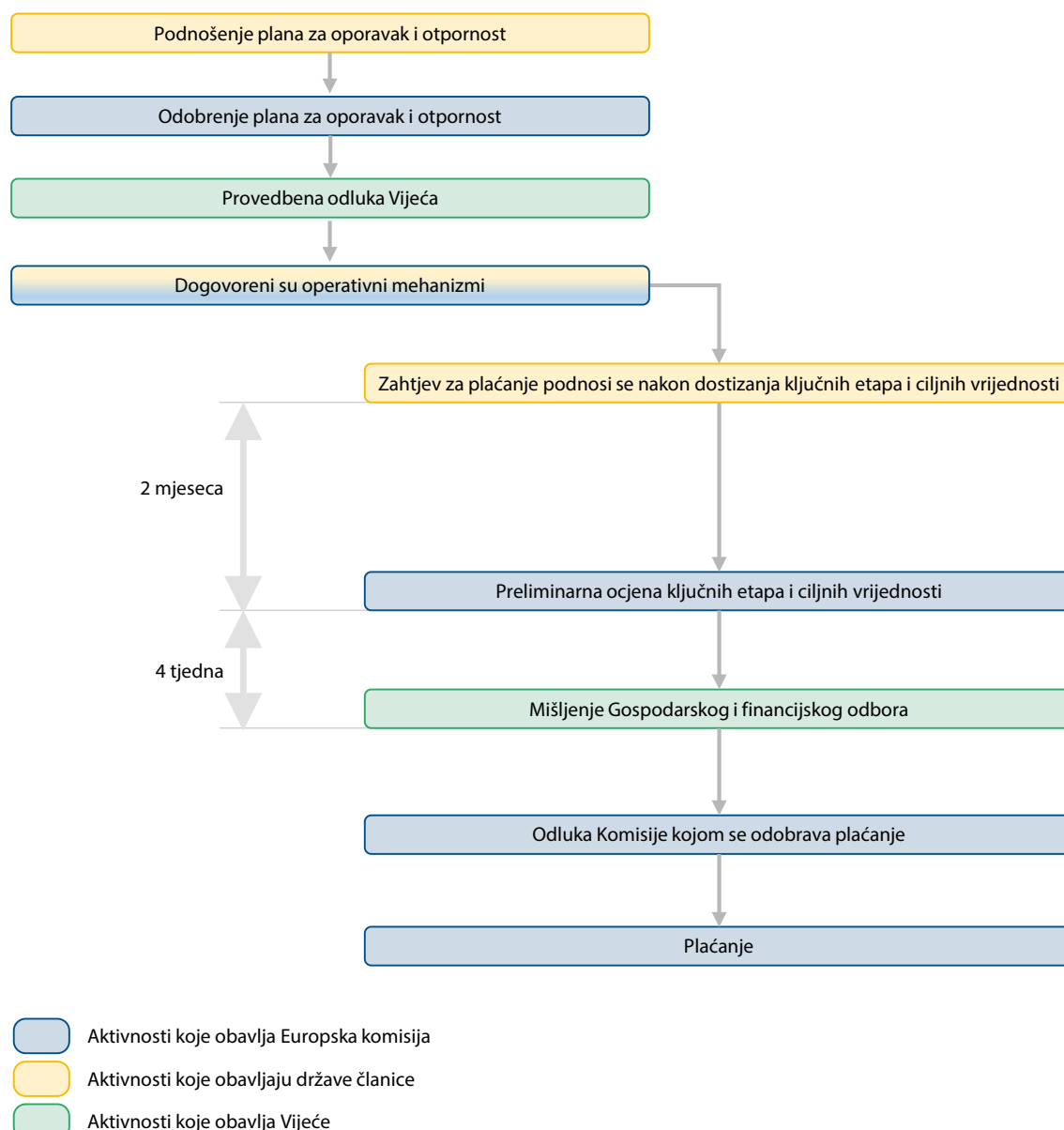
**06.** Budući da se model primjene RRF-a razlikuje od modela ostalih programa potrošnje EU-a, njegova primjena također podliježe posebnom procesu, koji je prikazan na [slici 1.](#) i detaljnije opisan u nastavku.

---

<sup>3</sup> Članak 22. stavak 1. [Uredbe](#).

<sup>4</sup> Članak 22. stavak 5. [Uredbe](#).

Slika 1. – Proces primjene RRF-a



Izvor: Sud.

**07.** Kako bi ostvarile korist od RRF-a, države članice moraju sastaviti nacionalne planove za oporavak i otpornost koji ispunjavaju uvjete utvrđene u Uredbi<sup>5</sup>. Planovi za oporavak i otpornost trebali bi sadržavati usklađen paket javnih ulaganja i reformi podijeljenih u mjere koje su pak podijeljene u tematske sastavnice. Države članice moraju utvrditi ključne etape i ciljne vrijednosti za svaki ulagački projekt i svaku reformu te dostaviti pojedinosti o povezanoj polaznoj vrijednosti.

<sup>5</sup> U članku 18. stavku 4. Uredbe izneseni su svi uvjeti koji se moraju ispuniti planovima za oporavak i otpornost.



**08.** Države članice moraju osmisлити i primjerene sustave upravljanja i kontrole. U tu svrhu mogu iskoristiti postojeće nacionalne sustave upravljanja i kontrole ili uspostaviti posebne sustave za RRF.

**09.** Plaćanja u okviru RRF-a uvjetovana su time da države članice u zadovoljavajućoj mjeri dostignu ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u prilogima provedbenih odluka Vijeća kojima su odobreni njihovi planovi za oporavak i otpornost. Dodatni element koji se mora uzeti u obzir činjenica je da ciljne vrijednosti ili ključne etape koje su prethodno u zadovoljavajućoj mjeri dostignute ne smiju biti ukinute. Države članice mogu zatražiti isplate do dvaput godišnje ako dostave dostatne dokaze o tome da su povezane ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri<sup>6</sup>.

**10.** Kako bi primile plaćanja iz RRF-a, države članice uz svaki zahtjev za plaćanje moraju podnijeti sljedeće dokumente:

- informacije i dokaze kojima se potvrđuje dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti utvrđenih u prilogu provedbenoj odluci Vijeća;
- sažetak revizija koje su obavila tijela država članica, uključujući pojedinosti u vezi sa svim utvrđenim nedostacima i poduzetim korektivnim mjerama<sup>7</sup>;
- izjavu o upravljanju<sup>8</sup> kojom se izjavljuje sljedeće:
  - da su sredstva iskorištena za predviđenu namjenu;
  - da su podatci podneseni uz zahtjev za plaćanje potpuni, točni i pouzdani;
  - da uspostavljeni sustavi kontrole pružaju potrebna jamstva da se sredstvima upravljalo u skladu sa svim primjenjivim pravilima, posebice s pravilima o sprječavanju sljedećeg:
    - sukoba interesa, prijevara, korupcije i
    - dvostrukog financiranja.

---

<sup>6</sup> Članak 24. Uredbe.

<sup>7</sup> Članak 22. stavak 2. točka (c) Uredbe.

<sup>8</sup> Članak 22. stavak 2. točka (c) Uredbe.

**11.** Komisijina ocjena proces je koji se provodi u dva koraka. Komisija prvo ocjenjuje zahtjeve za plaćanje na temelju podataka i informacija koje je dostavila država članica. Svrha je te preliminarnu ocjenu zajamčiti da su ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri<sup>9</sup>.

**12.** Na temelju tih aktivnosti Komisija podnosi preliminarnu ocjenu Gospodarskom i financijskom odboru Vijeća na mišljenje. Nakon što taj odbor da svoje mišljenje, Komisija donosi odluku o plaćanju koju u okviru postupka „komitologije” prvo mora iznijeti predstavnicima država članica, što je dio postupka ispitivanja. Komisija naposljetku donosi provedbenu odluku kojom se odobrava plaćanje i sredstva se zatim isplaćuju.

### Komisijin okvir za kontrolu RRF-a

**13.** Posebni model primjene RRF-a i iznos financijskih sredstava EU-a koja se pružaju u okviru tog mehanizma zahtijevaju poseban okvir za kontrolu na razini Komisije i razini država članica kojim se jamči dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te zaštita financijskih interesa Unije.

**14.** Okvir za kontrolu koji je Komisija uspostavila u tu svrhu prikazan je u godišnjem izvješću o radu Glavne uprave za gospodarske i financijske poslove (GU ECFIN) za 2021. te uključuje sljedeće:

- o ocjenu relevantnosti, djelotvornosti, učinkovitosti i koherentnosti planova za oporavak i otpornost koje su dostavile države članice prije izvršenja bilo kojeg plaćanja. U okviru te ocjene provodi se i provjera primjerenosti sustava kontrole koje su države članice uspostavile i iznijele u svojim planovima za oporavak i otpornost;
- o dvodijelni sustav kontrole kojim se propisuju *ex ante* provjere zahtjeva za plaćanje koje podnose države članice i dodatne *ex post* revizije nakon što se plaćanje izvrši. Propisuju se i revizije sustava koje su usmjerene na zaštitu financijskih interesa Unije. Na [slici 2.](#) prikazan je Komisijin sustav kontrole i ta dva njegova elementa koja slijede nakon ocjenjivanja planova za oporavak i otpornost.

---

<sup>9</sup> Članak 24. stavak 3. [Uredbe.](#)

Slika 2. – Elementi Komisijina sustava kontrole za RRF



Izvor: Sud.

**15.** Sud je u okviru jedne od svojih prethodnih revizija ispitao Komisijino ocjenjivanje planova za oporavak i otpornost te iznio rezultate u tematskom izvješću 21/2022<sup>10</sup>. Predmet ove revizije i ovog izvješća struktura je dvaju elemenata Komisijina sustava kontrole koji su prikazani na [slici 2](#).

### Aktivnosti Suda povezane s RRF-om

**16.** Ova revizija dio je niza revizija i pregleda povezanih s RRF-om. Više informacija o dosadašnjim aktivnostima Suda i njihovim rezultatima, s posebnom pozornošću na pitanjima kontrole, navedeno je u [okviru 1](#).

<sup>10</sup> Tematsko izvješće 21/2022 „Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost – Cjelokupno gledajući, prikladno, ali i dalje postoje rizici u pogledu provedbe”.

## Okvir 1.

### Aktivnosti Suda koje se odnose na RRF

Sud je donio svoje mišljenje o RRF-u u vrijeme njegove uspostave<sup>11</sup>. Iako je Sud općenito zaključio da se RRF-om može pružiti potpora državama članicama pri ublažavanju gospodarskog i financijskog učinka pandemije, istaknuo je važnost djelotvornih mjera protiv prijevara i nepravilnosti kako bi se otklonili rizici koji proizlaze iz činjenice da se znatna dodatna sredstva trebaju potrošiti u kratkom roku, što je slučaj s RRF-om.

Sud je 2022. ispitao Komisijino ocjenjivanje nacionalnih planova za oporavak i otpornost.<sup>12</sup> Zaključio je da je to ocjenjivanje, cjelokupno gledajući, bilo prikladno s obzirom na složenost tog procesa i vremenska ograničenja. Međutim, utvrdio je niz nedostataka u tom procesu, kao i rizike za uspješnu provedbu RRF-a. U tom kontekstu Sud je naglasio da se ocjenjivanje aranžmana za praćenje i kontrolu koje su predložile države članice u određenoj mjeri temeljilo na opisu sustava koje je tek trebalo uspostaviti.

Sud je u godišnje izvješće za 2021.<sup>13</sup> uključio procjenu jedinog plaćanja koje je Komisija izvršila te godine, i to u prosincu. Procijenio je da jedna ključna etapa nije bila dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri. Sud je smatrao da učinak te pogreške, u pogledu koje Komisija nije prihvatila procjenu, nije bio značajan. U tom je kontekstu Sud napomenuo da Komisija još nije bila utvrdila metodu za kvantificiranje učinka nedostizanja određene ključne etape ili ciljne vrijednosti.

Komparativnom analizom fondova kohezijske politike i RRF-a Sud je pokazao da između njih postoje velike sličnosti<sup>14</sup>. Istovremeno postoje i mnoge razlike jer su namijenjeni različitim svrhama. Sud u pogledu aranžmana za kontrolu i reviziju napominje da je u slučaju RRF-a naglasak na zadovoljavajućem dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. U slučaju fondova kohezijske politike aranžmani za kontrolu i reviziju na razini Komisije i na razini država članica uglavnom su usmjereni na pravilnost rashoda. U slučaju RRF-a Komisija mora zajamčiti djelotvornu zaštitu financijskih interesa Unije, a kako bi to mogla ostvariti, mora od država članica dobiti dovoljno jamstvo da RRF provode u skladu s pravom EU-a i nacionalnim pravom.

<sup>11</sup> Mišljenje br. 06/2020 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

<sup>12</sup> Tematsko izvješće 21/2022.

<sup>13</sup> Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2021., poglavlje 10. – Mehanizam za oporavak i otpornost.

<sup>14</sup> Pregled br. 01/2023 „Financiranje sredstvima EU-a u okviru kohezijske politike i Mehanizma za oporavak i otpornost: komparativna analiza”.

## Opseg revizije i revizijski pristup

**17.** Cilj ove revizije bio je ocijeniti strukturu Komisijina sustava kontrole za RRF. Sud je u tu svrhu ispitao Komisijin sustav kontrole kako bi utvrdio jamči li se njime sljedeće:

- da se državama članicama plaćanja izvršavaju za dostizanje unaprijed definiranih ključnih etapa i/ili ciljnih vrijednosti; i
- da su financijski interesi Unije zaštićeni.

**18.** Sud je najprije ispitao Komisijin sustav kontrole za RRF s konceptualnog, općenitijeg stajališta. Cilj tih aktivnosti bio je utvrditi što je obuhvaćeno sustavom kontrole i na koji se način njime jamči dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri te zaštita financijskih interesa Unije. Sud je tim ispitivanjem obuhvatio Komisijinu početnu ocjenu sustava kontrole opisanih u planovima za oporavak i otpornost država članica jer je ona sastavni dio okvira za kontrolu. Sud je dovršio svoju ocjenu strukture Komisijina sustava kontrole detaljnom analizom planiranih aktivnosti i postupaka definiranih za njegova dva elementa. Cilj te analize bio je utvrditi moguće nedostatke u postupcima i revizijama koji su dio tog sustava kontrole.

**19.** Sud je dokaze koji su mu bili potrebni kako bi potkrijepio svoja opažanja, zaključke i preporuke pribavio na sljedeće načine:

- održavanjem razgovora i sastanaka s predstavnicima Komisijina GU-a ECFIN i Radne skupine za oporavak i otpornost (SG RECOVER);
- ispitivanjem Komisijinih postupaka i drugih relevantnih dokumenata, kao što su sporazumi o financiranju i operativni mehanizmi;
- analizom Komisijinih postupaka za *ex ante* provjere i *ex post* revizije, kao i strategija revizije, smjernica o uzorkovanju te internih kontrolnih popisa i smjernica;
- uvidom u godišnje izvješće o radu GU-a ECFIN za 2021.

**20.** Sud je dopunio dokaze prikupljene tom revizijom opažanjima iz svoje revizije provedene u svrhu davanja izjave o jamstvu o pravilnosti rashoda iz RRF-a za 2021<sup>15</sup>. Revizijom provedenom u svrhu davanja izjave o jamstvu obuhvaćeno je zadovoljavajuće dostizanje sve 52 ključne etape povezane s jedinim plaćanjem koje je tijekom 2021. Komisija izvršila nekoj državi članici (Španjolskoj). Sud je pregledao i Komisijinu preliminarnu ocjenu četiriju odabranih ciljnih vrijednosti povezanih s plaćanjem koje je izvršeno Francuskoj u ožujku 2022.

**21.** Sud je reviziju proveo u ranoj fazi provedbe RRF-a, u trenutku u kojem je prvo plaćanje već bilo izvršeno, ali znatan broj plaćanja još nije bio izvršen. Revizija je stoga bila usmjerena na osmišljavanje sustava kontrole za RRF do travnja 2022., a ne na njegovo stvarno funkcioniranje.

**22.** Nadalje, Sud ovom revizijom nije obuhvatio strukturu ni djelotvornost sustava kontrole za RRF koje su uspostavile države članice, ali to planira učiniti u budućnosti.

**23.** Sud revizijom i preporukama želi doprinijeti nastojanjima da se zajamči uspostava prikladnog Komisijina sustava kontrole kojim će biti obuhvaćeni i uvjeti za plaćanje i djelotvorna zaštita financijskih interesa Unije imajući na umu činjenicu da će se tijekom primjene RRF-a do kraja 2026. još izvršiti znatan broj isplata iz tog mehanizma.

---

<sup>15</sup> Poglavlje 10. godišnjeg izvješća Suda za 2021.

## Opažanja

### Postoji nedostatak na razini EU-a u pogledu jamstva i odgovornosti za zaštitu financijskih interesa Unije

**24.** U ovom odjeljku izvješća Sud ispituje Komisijin sustav kontrole za RRF s konceptualnog i općenitijeg stajališta, jamči li se tim sustavom zadovoljavajuće dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, štite li se njime financijski interesi Unije te na koji se način to ostvaruje. Sud u tu svrhu uzima u obzir i Komisijinu ocjenu sustava kontrole koje su uspostavile države članice, a koji su opisani u njihovim planovima za oporavak i otpornost, jer je to prvi element okvira za kontrolu RRF-a<sup>16</sup>. Opažanja Suda utječu na jamstvo i odgovornost, o čemu će biti riječi u sljedećim odlomcima.

### Komisijina ocjena aranžmana za kontrolu bila je sveobuhvatna, ali dijelom se temeljila na sustavima koji još nisu bili uspostavljeni

**25.** Kako bi ostvarile korist od potpore u okviru RRF-a, države članice dostavile su Komisiji nacрте svojih nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Komisija je te planove ocijenila na temelju jedanaest kriterija utvrđenih u Uredbi. Jednim od tih kriterija u državama članicama predviđaju se primjereni sustavi kontrole i aranžmani za sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje korupcije, prijevara, nepravilnosti, sukoba interesa i dvostrukog financiranja.

**26.** Sud je u tematskom izvješću 21/2022 provjerio je li Komisija ocijenila aranžmane država članica za kontrolu, osobito jasnoću njihovih struktura, uloge i odgovornosti različitih tijela, planirane sustave i postupke te potrebne kapacitete.

**27.** Općenito govoreći, Sud je zaključio da je Komisijino ocjenjivanje planova za oporavak i otpornost bilo prikladno s obzirom na složenost tog procesa i vremenska ograničenja. Konkretnije, kad je riječ o sustavima kontrole, Sud je utvrdio da su Komisijinom ocjenom aranžmana za kontrolu koje su predložile države članice pravilno utvrđeni nedostatci i manjkavosti koje iziskuju dodatne mjere. Međutim, ta se ocjena u određenoj mjeri temeljila na opisu sustava koje je tek trebalo uspostaviti. Stoga ju je

---

<sup>16</sup> Tematsko izvješće 21/2022.

potrebno potvrditi dodatnim aktivnostima na terenu. Nadalje, Komisija je uvela dodatne ključne etape za 16 država članica u kojima je prije prvog plaćanja potrebno provesti dodatne mjere zbog tih nedostataka ili manjkavosti<sup>17</sup>. Budući da nije uspostavljen potpuno funkcionalan sustav kontrole, postoji rizik da financijski interesi EU-a neće biti dovoljno zaštićeni sve dok se ne dostignu te ključne etape.

### **Dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ocijenjeno je *ex ante* provjerama i *ex post* revizijama**

**28.** Komisijine *ex ante* provjere zahtjeva za plaćanje koje su podnijele države članice i s njima povezane *ex post* revizije usmjerene su na uvjet za plaćanje i dokaze zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje su dostavile države članice. Tim provjerama i *ex post* revizijama koje se odnose na ključne etape i ciljne vrijednosti nije obuhvaćeno nepoštovanje pravila EU-a i nacionalnih pravila (odlomak 09.).

**29.** Primjerice, u situaciji u kojoj ulagački projekt financiran sredstvima iz RRF-a nije usklađen s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima, npr. pravilima o javnoj nabavi, državnim potporama ili prihvatljivosti troškova ili projekata, to neće utjecati na ishod Komisijine preliminarne ocjene zadovoljavajućeg dostizanja predmetne ciljne vrijednosti. Dok god je ciljna vrijednost dostignuta u skladu s opisom iz priloga provedbenoj odluci Vijeća, Komisija je dužna izvršiti plaćanje predmetnoj državi članici<sup>18</sup>.

**30.** Nadalje, Sud napominje da se Uredbom propisuje poštovanje horizontalnih načela<sup>19</sup>. Tim se načelima propisuje da potpora iz RRF-a, osim u opravdanim slučajevima, ne smije zamijeniti stalne nacionalne rashode te se njome moraju poštovati načelo dodatnosti financijskih sredstava koje pruža Unija u smislu članka 9. Uredbe i načelo „ne nanosi bitnu štetu”. Budući da se usklađenost s tim načelima u Uredbi ne smatra uvjetom za plaćanje<sup>20</sup>, ona nisu obuhvaćena Komisijinim *ex ante* provjerama, osim ako usklađenost nije uvjetovana provedbenom odlukom Vijeća, što

---

<sup>17</sup> Godišnje izvješće o radu GU-a ECFIN za 2021., Prilog XIV.

<sup>18</sup> Članak 24. stavak 5. Uredbe.

<sup>19</sup> Članak 5. Uredbe.

<sup>20</sup> Članak 24. Uredbe.



može biti slučaj za načelo „ne nanosi bitnu štetu”. Usklađenost s tim načelom provjeravala se u okviru Komisijina ocjenjivanja nacionalnih planova za oporavak i otpornost. Sud je u vezi s tim u prethodnoj reviziji napomenuo da je rezultat Komisijine ocjene bio taj da su doneseni planovi za oporavak i otpornost obuhvaćali isključivo mjere usklađene s načelom „ne nanosi bitnu štetu”, što je bilo vidljivo u slučaju mjera iz revizijskog uzorka Suda. Međutim, mjere za ublažavanje učinka na okoliš nisu bile sustavno uključene u planove za oporavak i otpornost u obliku ključne etape ili ciljne vrijednosti te postoji mogućnost da se mjere koje nisu u skladu s tim načelom financiraju izvan RRF-a<sup>21</sup>.

**31.** Sud je u tematskom izvješću 21/2022 ujedno napomenuo da su ključne etape i ciljne vrijednosti općenito ograničene na mjerenje ostvarenja, a ne učinka<sup>22</sup>. Ocjena planova za oporavak i otpornost i plaćanje državama članicama stoga sami po sebi nisu uvjetovani učinkom reformi i ulaganja.

### **Izostanak informacija dovodi do nedostatka na razini EU-a u pogledu jamstva i odgovornosti za zaštitu financijskih interesa Unije**

**32.** Države članice i Komisija, u skladu s dužnostima koje su im dodijeljene, trebale bi zajamčiti djelotvornu zaštitu financijskih interesa Unije<sup>23</sup>. Države članice u tom kontekstu „poduzimaju sve odgovarajuće mjere kako bi zaštitile financijske interese Unije te kako bi osigurale da je upotreba sredstava u vezi s mjerama koje se podupiru Mehanizmom u skladu s primjenjivim pravom Unije i nacionalnim pravom, osobito u pogledu sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevara, korupcije i sukoba interesa”<sup>24</sup>. Ta je obveza navedena i u sporazumima o financiranju potpisanim s državama članicama. Ako države članice u slučaju prijave, korupcije ili sukoba interesa ili u slučaju ozbiljnog kršenja obveza iz sporazuma o financiranju, kao što je dvostruko financiranje, ne uspiju povratiti određeni nepropisno plaćen iznos, taj iznos može povratiti Komisija.

---

<sup>21</sup> Odlomci 56. – 61. [tematskog izvješća 21/2022](#).

<sup>22</sup> Odlomak VIII. [tematskog izvješća 21/2022](#).

<sup>23</sup> Odlomak 80. [pregleda 01/2023](#)

<sup>24</sup> Članak 22. stavak 1. i uvodna izjava 54 [Uredbe](#).

**33.** Komisija je u tom kontekstu u godišnjem izvješću o radu GU-a ECFIN za 2021. definirala svoju „preostalu odgovornost” za zaštitu financijskih interesa Unije kojom se podrazumijeva da „države članice snose isključivu odgovornost za provjeru toga je li financiranje iz RRF-a pravilno upotrijebljeno u skladu sa svim primjenjivim nacionalnim propisima i propisima EU-a”. Odgovornost Komisije ograničena je na tri ozbiljne nepravilnosti (prijevare, korupciju i sukobe interesa) te obveze temeljene na sporazumu o financiranju, posebice dvostruko financiranje<sup>25</sup>. U skladu s time strategijom revizije za RRF predviđeno je da Komisija neće provoditi revizije kojima se provjerava usklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima<sup>26</sup>. Komisijine revizije sustava usmjerene su na sustave koje su države članice uspostavile za sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje tih triju ozbiljnih nepravilnosti i dvostrukog financiranja.

**34.** Prethodne aktivnosti Suda pokazale su da je neusklađenost s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima, npr. o javnoj nabavi, državnim potporama i prihvatljivosti, raširena pojava u ostalim programima potrošnje EU-a<sup>27</sup> te stoga čini znatan rizik. Međutim, Sud napominje da usklađenost s tim pravilima nije obuhvaćena Komisijinim revizijama sustava te da za države članice u tom pogledu postoji vrlo malo smjernica.

**35.** Zbog toga je na razini EU-a dostupno malo provjerenih informacija o tome je li sustavima država članica na prikladan način obuhvaćen znatan rizik od neusklađenosti ulagačkih projekata financiranih sredstvima iz RRF-a s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima te kako je to učinjeno. To utječe na cjelovitost jamstva koje Komisija može pružiti. Ono ne obuhvaća usklađenost ulagačkih projekata financiranih sredstvima iz RRF-a s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima.

**36.** Odgovornost koju Komisija snosi za zaštitu financijskih interesa Unije prikazana je u izjavi o jamstvu uključenoj u godišnje izvješće o radu GU-a ECFIN za 2021. Ta izjava ograničena je na posebni aspekt utvrđen člankom 22. stavkom 5. Uredbe. Komisija pruža jamstvo da će povratiti sve iznose koji predstoje za proračun Unije u slučajevima prijevare, korupcije i sukoba interesa u kojima država članica taj povrat nije primijenila ili u slučaju da je utvrdila teško kršenje sporazuma o financiranju. Zbog toga postoji nedostatak u pogledu odgovornosti na razini EU-a.

---

<sup>25</sup> Godišnje izvješće o radu GU-a ECFIN za 2021., str. 52.

<sup>26</sup> Komisijina strategija revizije za RRF, str. 3.

<sup>27</sup> Slika 1.8. godišnjeg izvješća Suda za 2021.

## Komisija je osmislila opsežan postupak za provjeru dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti

**37.** Komisijinim sustavom kontrole mora se zajamčiti da se plaćanja u okviru RRF-a temelje na zadovoljavajućem dostizanju unaprijed definiranih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti<sup>28</sup>. Ujedno se mora spriječiti ukidanje prethodno dostignutih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

**38.** Komisija je u tu svrhu uspostavila proces kojim se propisuju *ex ante* provjere prije izvršenja plaćanja nekoj državi članici. Te se provjere uglavnom temelje na pregledu dokumentacije kojim su obuhvaćeni dokazi o zadovoljavajućem dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koje je dostavila država članica. Komisija provodi *ex post* revizije nakon što država članica primi plaćanje.

**39.** Sud je pregledao postupke i dokumentaciju Komisije kako bi procijenio jesu li Komisijine *ex ante* provjere i *ex post* revizije osmišljene na način da se njima pravilno procjenjuje dostizanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. U okviru revizije provedene u svrhu davanja izjave o jamstvu o RRF-u za 2021. Sud je ispitao i na koji način Komisija provodi *ex ante* provjere u praksi kako bi utvrdio moguće nedostatke u njezinim postupcima.

### Postupak *ex ante* provjera dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti opsežan je, ali i dalje postoje pitanja

#### ***Ex ante* provjerom dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti omogućuje se opsežan postupak ocjenjivanja**

**40.** Uredbom se od Komisije zahtijeva da ocijeni jesu li relevantne ključne etape i ciljne vrijednosti utvrđene u relevantnoj provedbenoj odluci Vijeća dostignute u zadovoljavajućoj mjeri<sup>29</sup>. *Ex ante* provjerama koje je Komisija propisala za plaćanja u okviru RRF-a trebalo bi joj se omogućiti da provjeri je li zahtjev za plaćanje koji je podnijela država članica potkrijepljen dokazima o zadovoljavajućem dostizanju predmetnih ključnih etapa i ciljnih vrijednosti i te bi provjere trebale biti dobro dokumentirane.

---

<sup>28</sup> Članak 24. stavak 3. Uredbe.

<sup>29</sup> Članak 24. stavak 3. Uredbe.

**41.** Nakon što se relevantne dogovorene ključne etape i ciljne vrijednosti dostignu, države članice Komisiji na ocjenu podnose propisno obrazložen zahtjev za plaćanje (odlomak 10.). Komisija provjerava dokaze koje su dostavile države članice u okviru svoje preliminarne ocjene kojom za cilj ima utvrditi jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti povezane sa zahtjevom za plaćanje dostignute u zadovoljavajućoj mjeri.

**42.** Brojni dionici sudjeluju u Komisijinu postupku preliminarne ocjene. Glavni su dionici uredi za zemljopisna područja GU-a ECFIN i radne skupine SG RECOVER, koji imaju vodeću ulogu u *ex ante* provjeri i ocjeni zahtjeva za plaćanje. Nakon što države članice podnesu zahtjeve za plaćanje, uredi za zemljopisna područja odgovorni su za provođenje pregleda dokumentacije i ocjenjivanje dokaza priloženih zahtjevu za plaćanje.

**43.** Proces preliminarne ocjene uključuje sljedeće različite elemente:

- Uredi za zemljopisna područja u stalnom su kontaktu s tijelima država članica u vezi s napretkom i dostizanjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti do trenutka podnošenja zahtjeva za plaćanje i nakon toga.
- Nekoliko horizontalnih odjela GU-a ECFIN uključeno je u ocjenjivanje, npr. njegov pravni odjel odgovoran je za pregled preliminarne ocjene kako bi se zajamčilo da je ona bila pravno utemeljena i ispravna.
- Komisija s relevantnim glavnim upravama i sa službama najprije provodi neformalno tehničko savjetovanje te potom formalno savjetovanje među službama kako bi iskoristila veća stručna znanja drugih odjela Komisije koji provode izravne i svakodnevne aktivnosti u relevantnim područjima politike u vezi s dostizanjem određene konkretne ključne etape ili ciljne vrijednosti.

**44.** Na temelju opisanog postupka *ex ante* ocjenjivanja i razgovora koje je održao sa službama Komisije Sud smatra da je Komisija osmislila opsežne *ex ante* provjere za ocjenu dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Međutim, Sud je utvrdio određene nedostatke koji se odnose na jasnoću postupka i dokumentiranje ocjene koji su opisani u odlomcima u nastavku.

### **Različite faze postupka ocjenjivanja nisu dovoljno precizirane ni dokumentirane**

**45.** U Financijskoj uredbi navodi se da se djelotvorna unutarnja kontrola temelji na najboljoj međunarodnoj praksi i posebno obuhvaća prikladne revizijske tragove<sup>30</sup>. U revizijskom tragu trebali bi jasno biti naznačeni svrha i opseg revizije te utvrđeni zaključci.

**46.** Komisija je odlučila upotrijebiti procesni kalendar, koji služi za usmjeravanje procesa za svaki zahtjev za plaćanje i u kojem su sažeto navedeni koraci koje trebaju poduzeti timovi uključeni u preliminarnu ocjenu i rokovi koje pritom trebaju poštovati.

**47.** Ocjenjivanje svake ključne etape ili ciljne vrijednosti dokumentira se i sažeto iznosi u „listu ocjenjivanja”. To uključuje registar koji sadržava prikupljene informacije i evidenciju o analizi koju je Komisija provela za preliminarnu ocjenu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

**48.** Iako i list ocjenjivanja i procesni kalendar sadržavaju relevantne informacije o postupku ocjenjivanja, opseg doprinosa koje daju različiti dionici u različitim fazama postupka ocjenjivanja, iz kojih nastaje privremena ocjena, nije u dovoljnoj mjeri preciziran i dokumentiran. Stoga taj list možda neće uvijek sadržavati dovoljne dokaze o tome da je određena ključna etapa ili ciljna vrijednost pravilno ocijenjena i dokumentirana s potrebnom razinom pojedinosti.

### **Nejasnoće u pogledu opsega tehničkog savjetovanja s relevantnim glavnim upravama i sa službama**

**49.** Iako su za ocjenjivanje dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti odgovorni SG RECOVER i GU ECFIN, tijekom *ex ante* provjera može se zatražiti tehnički doprinos procesu ocjenjivanja od relevantnih glavnih uprava i od službi.

**50.** Kada se od službenika za politiku u glavnim upravama i u službama zatraži tehnički doprinos, od njih se posebno traži da navedu postoji li kakav razlog zbog kojeg se ne može ocijeniti da je određena ključna etapa ili ciljna vrijednost dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri. Na kraju postupka preliminarne ocjene postupak savjetovanja zaključuje se na način da se glavnim upravama i službama daju dodatne mogućnosti da

---

<sup>30</sup> Članak 36. stavak 3. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije.

tijekom formalnog savjetovanja među službama izraze svoja stajališta o cjelokupnoj ocjeni.

**51.** Iako Sud savjetovanje sa stručnjacima smatra važnim elementom postupka ocjenjivanja, ni njegov opseg ni uloga glavnih uprava i uloga službi s kojima se u tom procesu savjetuje nisu jasno definirani (odlomak 47.). Nadalje, iz dokumentacije o tehničkom savjetovanju ponekad nije jasno o kojim su elementima/aspektima određene ključne etape ili ciljne vrijednosti glavne uprave s kojima se savjetovalo dale svoje mišljenje niti na koji su način došle do tog mišljenja. Budući da nema jasne evidencije o prirodi tehničkog savjetovanja i donesenoj odluci o ocjeni, nije jasno što je savjetovanjem zapravo obuhvaćeno. U *okviru 2.* prikazan je primjer iz revizije koju je Sud obavio u svrhu davanja izjave o jamstvu za 2021.

## Okvir 2.

### Primjer nejasnog doprinosa i nedovoljne dokumentacije tijekom tehničkog savjetovanja s glavnim upravama i sa službama

Ključna etapa 330.:

„Ta se dva podzakonska akta primjenjuju na jednake plaće za žene i muškarce te na planove za ravnopravnost i njihovu registraciju. Ciljevi uredaba su: i. osigurati načelo transparentnosti plaća kako bi se utvrdila diskriminacija zbog netočnih procjena radnih mjesta i ii. izraditi planove za ravnopravnost i osigurati njihovu registraciju u javnom registru.“

Provedeno je savjetovanje s Glavnom upravom za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL), od koje je zatražen doprinos procesu ocjenjivanja te ključne etape.

Iako su održane usmene rasprave sa službama koji pripadaju tom GU-u i iako on nije podnio nikakve primjedbe tijekom formalnog savjetovanja među službama, Sud nije pronašao nikakve dokaze o točnom opsegu doprinosa koji je GU EMPL dao u tom procesu ocjenjivanja. Nije jasno jesu li službe GU-a EMPL u vrijeme tehničkog savjetovanja ocijenile da je navedena ključna etapa bila dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri. Isto tako nije jasno koje su elemente ključne etape razmatrali niti jesu li samo potvrdili da nemaju nikakvih saznanja zbog kojih bi dostizanje te ključne etape bilo dovedeno u pitanje.

To vrijedi i za druge ključne etape (329. i 333.) koje su se ocjenjivale u isto vrijeme kad i ključna etapa 330.<sup>31</sup>

## Nedovoljno dokumentiranje ocjenjivanja

**52.** Komisija svoju ocjenu o zadovoljavajućem dostizanju ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti temelji na relevantnim elementima sadržanima u njihovu opisu i opisu povezane mjere, koji se utvrđuju u povezanoj provedbenoj odluci Vijeća, te uzima u obzir operativne mehanizme.

**53.** Sud je u [godišnjem izvješću za 2021.](#) utvrdio da opis mjere u prilogima provedbenoj odluci Vijeća nije uvijek bio usklađen s odgovarajućom ključnom etapom i/ili ciljnom vrijednošću. Stoga je taj opis bio nejasan i njime je ostavljen prostor za različita tumačenja u pogledu elemenata koji su bili relevantni za ocjenjivanje<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> Prilog [provedbenoj odluci Vijeća.](#)

<sup>32</sup> Odlomci 10.24. – 10.26. [godišnjeg izvješća Suda za 2021.](#)

Međutim, Sud nije pronašao nikakvo obrazloženje o tome zašto je Komisija određene elemente utvrđene u opisu mjere smatrala nevažnima za ocjenu. Sud je osim toga utvrdio da u Komisijinim smjernicama za ocjenu zadovoljavajućeg dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nije navedeno takvo obrazloženje te stoga nije izričito zatraženo da se ono dokumentira. Zbog izostanka jasnih smjernica i dokumentacije u takvim je situacijama trećoj osobi koja nije bila uključena u pregovore o planu za oporavak i otpornost ili koja nije imala prethodno znanje o tom postupku bilo teško, ako ne i nemoguće, razumjeti Komisijino izvođenje zaključaka i pridržavati ga se.

### **Još uvijek nije uspostavljena metoda za obustavu plaćanja**

**54.** Iznos koji se isplaćuje državi članici nakon podnošenja zahtjeva za plaćanje ne temelji se nužno na procijenjenim troškovima dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti iz zahtjeva za plaćanje, nego je utvrđen u pregovorima s predmetnom državom članicom. U tim pregovorima uzima se u obzir udio ključnih etapa i ciljnih vrijednosti te njihova relativna važnost<sup>33</sup>. U slučaju da Komisija utvrdi da ključne etape ili ciljne vrijednosti nisu dostignute u zadovoljavajućoj mjeri, Uredbom se propisuje sljedeće: „suspendira se isplata cijelog financijskog doprinosa ili dijela financijskog doprinosa i, ako je to primjenjivo, cijelog zajma ili dijela zajma”<sup>34</sup>. Obustave se mogu ukinuti samo ako države članice u roku od šest mjeseci dostave Komisiji dokaze o zadovoljavajućem dostizanju ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti. Komisija je u suprotnom obvezna razmjerno umanjiti iznos financijskog doprinosa ili zajma (prema potrebi). U godišnjem izvješću za 2021. Sud je utvrdio da Komisija nije osmislila metodologiju za utvrđivanje iznosa koji će se obustaviti<sup>35</sup>.

**55.** Izostanak te metodologije, iako ona ne bi utjecala na *ex ante* ocjenjivanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, znači da izostaje važan element sustava kontrole za RRF kojim bi se zajamčila pravilnost plaćanja u okviru RRF-a. Zbog tog izostanka umanjuje se i transparentnost aranžmana u okviru RRF-a u odnosu na države članice i druge dionike jer kriteriji za izračun financijskog učinka nedostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti nisu jasni. Sud u tom kontekstu upućuje na preporuku 10.2. iz svojeg [godišnjeg izvješća za 2021.](#)

---

<sup>33</sup> Odlomak 73. [tematskog izvješća Suda 21/2022.](#)

<sup>34</sup> Članak 24. stavak 6. [Uredbe.](#)

<sup>35</sup> Odlomak 10.28. [godišnjeg izvješća Suda za 2021.](#)



## **Ex post revizijama moglo bi se pomoći da se zajamči točnost dostavljenih podataka o dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti**

**56.** Dok se Komisijine *ex ante* provjere prvenstveno temelje na pregledima dokumentacije, *ex post* revizije omogućuju Komisiji da ispita situaciju na terenu. *Ex post* revizije predviđene su Financijskom uredbom<sup>36</sup> i sporazumima o financiranju potpisanim s državama članicama. Te revizije za cilj imaju otkriti i ispraviti svaku nedostignutu ključnu etapu ili ciljnu vrijednost koja se možda otkrije tek nakon što se plaćanja izvrše. Revizije bi se trebale temeljiti na svim relevantnim informacijama, jasnim i dobro osmišljenim postupcima te prikladnoj procjeni rizika.

**57.** Sud je ocijenio jesu li Komisijine *ex post* revizije primjereno osmišljene kako bi se taj cilj ostvario. Sud nije mogao ispitati praktičnu provedbu Komisijinih *ex post* revizija (odlomak 21.).

**58.** Kad je riječ o dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, Komisija provodi *ex post* revizije ključnih etapa i ciljnih vrijednosti temeljene na procjeni rizika, kojima se dopunjuju njezine *ex ante* provjere. Osim toga, Komisija provodi revizije sustava u pogledu ključnih etapa i ciljnih vrijednosti, koje su usmjerene na prikupljanje podataka i izvješćivanje o ključnim etapama i ciljnim vrijednostima u državama članicama.

**59.** Te revizije sustava za cilj imaju procijeniti upravljanje podacima te IT sustave ili druge sustava za pohranu, prikupljanje i objedinjavanje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti i izvješćivanje o njima, kao i provjeru pouzdanosti dostavljenih podataka o dostignutim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima, uključujući njihovo objedinjavanje.

**60.** Revizije ključnih etapa i ciljnih vrijednosti temelje se na procjeni rizika i obuhvaćaju sve ključne etape i ciljne vrijednosti koje su u okviru Komisijine procjene rizika utvrđene kao „visokorizične” te, ovisno o dostupnim resursima, što više njih koje su utvrđene kao „srednjorizične”. Svrha toga na terenu je potvrditi informacije koje su države članice dostavile Komisiji u fazi *ex ante* provjere.

**61.** Komisija odabire tijela država članica, ključne etape i ciljne vrijednosti koji će biti obuhvaćeni revizijom na temelju sveobuhvatne procjene rizika i procjene rizika za zahtjev za plaćanje. Početni odabir država članica koje će se obuhvatiti revizijom ovisi i o njihovoj pripremljenosti te o vremenu u kojem je podnesen zahtjev za plaćanje.

---

<sup>36</sup> Članak 74. stavak 6. [Financijske uredbe](#).

**62.** Procjene rizika temelje se na nizu čimbenika, uključujući sljedeće:

- o složenost nacionalnih sustava kontrole;
- o revizije koje provode države članice;
- o rizik od toga da će se mjere iz planova za oporavak i otpornost sufinancirati iz drugih fondova EU-a; i
- o vrste krajnjih korisnika.

**63.** Cilj revizija ključnih etapa i ciljnih vrijednosti pružiti je *ex post* dodatno jamstvo o njihovu dostizanju u zadovoljavajućoj mjeri, a cilj revizija sustava koje se odnose na ključne etape i ciljne vrijednosti zajamčiti je prikladnost i pouzdanost nacionalnih sustava za prikupljanje i pohranu informacija za izvješćivanje o ključnim etapama i ciljnim vrijednostima.

**64.** U „memorandumu za planiranje ispitivanja” koji je izradio GU ECFIN navode se detaljne smjernice o tim revizijama i tim revizijama sustava te brojni predlošci koji se mogu upotrijebiti u njihovoj provedbi.

**65.** Sud je pregledao dokumente za planiranje za *ex post* revizije i zaključio da su općenito dobro izrađeni u pogledu planiranih aktivnosti i planirane dokumentacije, ali djelotvornost njihove primjene moguće je ocijeniti tek u kasnijoj fazi. Početno planiranje revizijskih aktivnosti za 2022. i 2023. također upućuje na opsežan obuhvat. Revizije su bile planirane u 20 država članica, pri čemu je 20 revizija obuhvaćalo upravljanje podacima i informatičke sustave, a sedam revizija za svrhu ima provjeriti pouzdanost dostavljenih podataka.

**Rizik da se ukidanje mjera u vezi s prethodno dostignutim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima neće utvrditi povećan je zbog izostanka smjernica**

**66.** Da bi određena ključna mjera ili ciljna vrijednost koja je dostignuta i isplaćena bila smislena i djelotvorna, ona se u kasnijoj fazi ne smije ukinuti. Taj se rizik uzima u obzir u Uredbi, u kojoj se navodi da „zadovoljavajuće ostvarenje ključnih etapa i ciljnih vrijednosti podrazumijeva da dotična država članica nije preokrenula mjere povezane s prethodnim zadovoljavajuće ostvarenim ključnim etapama i ciljnim vrijednostima”<sup>37</sup>.

---

<sup>37</sup> Članak 24. stavak 3. Uredbe.

Prema sporazumima o financiranju u zahtjevu za plaćanje koji podnosi određena država članica trebalo bi potvrditi da je to zaista slučaj.

**67.** Potvrдна izjava koju daju države članice jedna je od ključnih komponenti za kontrolu ukidanja mjera povezanih s prethodno dostignutim ključnim etapama ili ciljnim vrijednostima. Nadalje, Komisija navodi da uredi za zemljopisna područja stalno prate tijela država članica i s njima održavaju rasprave te su stoga u mogućnosti utvrditi ključne etape i ciljne vrijednosti koje su ukinute.

**68.** Do ukidanja može doći tek nakon što je ocijenjeno da je određena ključna etapa ili ciljna vrijednost dostignuta u zadovoljavajućoj mjeri i ono se stoga ne može provjeriti *ex ante* postupcima. Aktivnosti pregleda koje se odnose na ukidanje mjera povezanih s prethodno dostignutim ključnim etapama stoga se moraju provoditi *ex post*.

**69.** Komisija dosad nije osmislila nikakve smjernice o točnoj prirodi ukidanja mjere povezane s određenom prethodno dostignutom ključnom etapom ili ciljnom vrijednošću, okolnostima u kojima se smatra da je došlo do takvog ukidanja ni načinu na koji bi Komisijine službe i tijela država članica to trebali pratiti. Zbog izostanka takvih smjernica povećan je rizik od toga da države članice i Komisija možda neće primjereno i dosljedno utvrditi sve ključne etape i ciljne vrijednosti koje su ukinute.

**70.** Komisija još nije ni pružila smjernice o učinku ukidanja određene mjere povezane s prethodno dostignutom ključnom etapom ili ciljnom vrijednošću na prijašnji ili aktualni zahtjev za plaćanje.

### **Komisijinim kontrolama mogla bi se pružiti potpora njezinu ocjenjivanju sustava država članica, ali postoje ograničenja u postupcima za izvješćivanje o prijevarama i ispravljanje nedostataka**

**Planirane Komisijine revizije mogle bi omogućiti ocjenjivanje sustava kontrole koje su uspostavile države članice u vezi s prijevarama, korupcijom, sukobima interesa i dvostrukim financiranjem**

**71.** Zaštita financijskih interesa Unije znači da provedba RRF-a mora biti usklađena s primjenjivim pravom Unije i nacionalnim pravom, posebno u pogledu sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevara, korupcije i sukoba interesa. To vrijedi i za rizik od dvostrukog financiranja.

**72.** Komisija svoju ulogu u zaštiti financijskih interesa EU-a vidi kao snošenje preostale odgovornosti, koju ograničava na to da će jamčiti da države članice uspostave prikladne sustave i da intervenira u slučaju da države članice ne ispune svoje obveze kontrole u pogledu sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja prijevara, korupcije i sukoba interesa, kao i dvostrukog financiranja (vidjeti odlomak **33.**).

**73.** To se ograničenje odražava u revizijama koje Komisija planira provesti, koje će biti usmjerene na sustave kontrole koje su države članice uspostavile za sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje prijevara, korupcije, sukoba interesa i dvostrukog financiranja. Te bi se revizije trebale temeljiti na svim relevantnim informacijama, jasnim i dobro osmišljenim postupcima te prikladnoj procjeni rizika. Sud je ispitao Komisijin postupak i dokumente za planiranje tih revizija.

**74.** Komisija je svoje revizijske aktivnosti u vezi sa zaštitom financijskih interesa Unije utvrdila u svojoj strategiji revizije.

**75.** U strategiji revizije za RRF predviđa se da će Komisija izvršiti najmanje jednu zasebnu reviziju sustava po državi članici tijekom primjene RRF-a. Cilj je tih revizija Komisiji pružiti jamstvo da se sustavima kontrole koje su uspostavile države članice mogu spriječiti, otkriti i ispraviti slučajevi prijevara, korupcije, sukoba interesa i dvostrukog financiranja. Prema prvotnom planu revizijskih aktivnosti za 2022. i 2023. bila je planirana 21 revizija u pogledu zaštite financijskih interesa Unije.

**76.** Revizijama sustava u pogledu prijevara, korupcije, sukoba interesa i dvostrukog financiranja Komisiji bi se moglo omogućiti ocjenjivanje sustava koje su države članice uspostavile u tu svrhu, ali djelotvornost takvih revizija može se ocijeniti tek u kasnijoj fazi. Osim toga, Sud je utvrdio ograničenja koja utječu na pojedinačne elemente Komisijina sustava kontrole, o kojima će biti riječi u sljedećim odlomcima.

### **Ograničenost informacija o revizijama koje provode države članice može utjecati na dodanu vrijednost njihovih izjava o upravljanju i sažetaka revizija**

**77.** Uz zahtjev za plaćanje koji podnosi država članica mora se priložiti izjava o upravljanju potkrijepljena sažetkom revizija provedenih na nacionalnoj razini (odlomak **10.**), koju GU ECFIN pregledava kako bi utvrdio informacije koje bi mogle biti relevantne za *ex ante* provjere dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti ili za svoje revizije. Izjave o upravljanju koje dostavljaju države članice moraju sadržavati jamstvo da se financijskim sredstvima upravljalo u skladu sa svim primjenjivim pravilima EU-a i

nacionalnim pravilima, posebice pravilima o izbjegavanju sukoba interesa, sprječavanju prijevare i korupciji. Države članice trebaju potvrditi i da su nepravilnosti utvrđene tijekom njihovih revizija prema potrebi ispravljene i da je propisno izvršen povrat financijskih sredstava od krajnjih korisnika. Komisija pregledava te dokumente kako bi provjerila jesu li utvrđeni bilo kakvi sustavni nedostaci ili pojedinačni slučajevi prijevare, korupcije ili sukoba interesa te jesu li poduzete korektivne mjere kako bi se zaštitili financijski interesi Unije. Ako je riječ o prvom zahtjevu za plaćanje, provjerava i jesu li dostignute kontrolne i revizijske ključne etape koje su dodane tijekom ocjenjivanja plana za oporavak i otpornost.

**78.** Dodana vrijednost izjava o upravljanju i sažetaka revizija ovisit će o opsegu i kvaliteti revizijskih aktivnosti koje su provela nacionalna tijela. Komisija je objavila „Smjernice državama članicama za pripremu sažetka revizija u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost” u kojima se definira vrsta informacija koje bi sažetci trebali sadržavati i u kojima se objašnjavaju vrste revizija čija se provedba očekuje od tijela država članica. Sud napominje da nema preciznih smjernica o obuhvatu i osmišljavanju takvih revizija jer se u tom pogledu Uredbom ne pruža pravna osnova.

**79.** Kad je riječ o četirima zahtjevima za plaćanje primljenima 2021., Komisija je napomenula da je opseg revizijskih aktivnosti koje su provela nacionalna tijela općenito bio ograničen zbog kratkog roka koji je protekao od odobrenja planova do podnošenja tih zahtjeva za plaćanje<sup>38</sup>. Komisijine informacije o kvaliteti revizijskih aktivnosti kojima je potkrijepljen sažetak revizija i informacije o tome na koje će elemente RRF-a biti usmjerene revizije koje će tijekom trajanja provedbe RRF-a provesti države članice temelje se na raspravama s nacionalnim revizijskim tijelima i njezinoj ocjeni njihovih nacionalnih strategija revizije. Komisija je Sud obavijestila da je namjeravala preuzeti jamstvo koje je dobiveno nacionalnim revizijskim nalazima jedino u slučaju da je njihovu pouzdanost potvrdila svojim revizijskim aktivnostima.

## **Izveščivanje o prijevarama i smjernice u pogledu otklanjanja nedostataka u sustavima država članica nisu u potpunosti razrađeni**

### **Izostaje centraliziran i standardiziran pristup za izvješćivanje o prijevarama**

**80.** Kad je riječ o sredstvima iz kohezijskih fondova, tijela država članica obvezna su Komisiji prijaviti sve nepravilnosti koje se smatraju prijevarama i koje se ne smatraju prijevarama otkrivene u sustavu za upravljanje nepravilnostima. Komisija informacije iz tog sustava upotrebljava kao jedan od elemenata za sastavljanje procjene rizika od

---

<sup>38</sup> Godišnje izvješće o radu GU-a ECFIN za 2021., str. 60.

prijevare i strategije za borbu protiv prijevare, što su važni elementi za usmjeravanje njezinih revizija i kontrola. Za razliku od obveze država članica u pogledu izvješćivanja o provedbi „kohezije” u okviru obveze da se nepravilnosti koje se smatraju prijevarom i koje se ne smatraju prijevarom otkrivene u primjeni RRF-a prijave Komisiji propisuje se izvješćivanje s pomoću izjave o upravljanju, no ne zahtijeva se upotreba integriranog IT sustava.

**81.** Države članice obvezne su u izjavi o upravljanju prijaviti sve otkrivene slučajeve prijevare, korupcije i sukoba interesa (i poduzete korektivne mjere). Za razliku od sustava za upravljanje nepravilnostima nejasno je kada bi trebalo prijaviti otkrivanje slučaja prijevare, postoji li prag za prijavljivanje i koje bi se standardne informacije trebale prijaviti za svaki slučaj i u vezi s poduzetim korektivnim mjerama. Zbog izostanka centraliziranih i standardiziranih informacija na razini Komisije o slučajevima u kojima postoji sumnja na prijevaru, sukob interesa ili korupciju koje su otkrila tijela država članica teško je provesti pravilnu procjenu rizika od prijevare, koja je ključna za djelotvorno usmjeravanje *ex post* revizija koje se odnose na zaštitu financijskih interesa Unije.

**82.** Komisija je zajedno s državama članicama obvezna svake godine izvješćivati Europski parlament i Vijeće o mjerama poduzetima za borbu protiv prijevara i drugih nezakonitih aktivnosti koje utječu na financijske interese EU-a (izvješće o zaštiti financijskih interesa). Godišnje informacije i podatci o prijevarama i nepravilnostima koje utječu na potrošnju EU-a neki su od ključnih elemenata tog izvješća. Zbog izostanka centraliziranih i standardiziranih informacija na razini Komisije o prijevarama i drugim nezakonitim aktivnostima koje utječu na plaćanja u okviru RRF-a postoji rizik da će se u tom Komisijinu izvješću pružiti nepotpun uvid.

#### **Nepouzdana druge ugovorne strane trenutačno se niti prijavljuju niti isključuju**

**83.** Za mjere u okviru RRF-a države članice trenutačno nisu dužne upotrebljavati Komisijin sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES). To znači da jedan od alata dostupnih za zaštitu financijskih interesa Unije nije primjenjiv na RRF.

**84.** Sud je u svojem mišljenju o prijedlogu preinake Financijske uredbe stoga pozdravio Komisijin prijedlog čiji je cilj zajamčiti primjenu odgovarajućih mehanizama isključenja kad je riječ o programima potrošnje u okviru izravnog upravljanja u kojima

su korisnice države članice<sup>39</sup>, kao što je RRF. Dostupnost i pouzdanost informacija o potencijalno nepouzdanim drugim ugovornim stranama bit će ključna za djelotvorno funkcioniranje EDES-a.

### **Nisu sastavljene posebne interne smjernice u pogledu ispravaka**

**85.** Uredbom se Komisiji daje pravo da intervenira ako utvrdi da se sustavom koji je uspostavila određena država članica ne pruža odgovarajuća zaštita financijskih interesa Unije. Daje joj se pravo da „u slučaju prijevare, korupcije i sukoba interesa koji utječu na financijske interese Unije i koje država članica nije ispravila ili u slučaju teškog kršenja obveze koja proizlazi iz takvih sporazuma proporcionalno umanju potporu u okviru Mehanizma i osigura povrat svih iznosa koji se duguju proračunu Unije ili da zatraži prijevremenu otplatu zajma”<sup>40</sup>.

**86.** U istom članku propisuje se i da „Komisija pri odlučivanju o iznosu povrata i smanjenja ili o iznosu koji se mora prijevremeno otplatiti poštuje načelo proporcionalnosti i uzima u obzir ozbiljnost prijevare, korupcije i sukoba interesa koji utječu na financijske interese Unije ili kršenja obveze”.

**87.** Iako u sporazumima o financiranju postoje opće odredbe o paušalnim ispravcima, Komisija još nije izradila posebne interne smjernice za primjenu tih paušalnih ispravaka. Sud kao primjer navodi „Smjernice za izračun financijskih ispravaka u okviru postupaka potvrde o sukladnosti i financijskog poravnanja računa”.

**88.** Zbog izostanka internih smjernica o primjeni tih paušalnih ispravaka smanjena je transparentnost i nije zajamčena dosljednost aranžmana u okviru RRF-a u odnosu na države članice i ostale dionike<sup>41</sup>.

---

<sup>39</sup> Mišljenje 06/2022 (u skladu s člankom 322. stavkom 1. UFEU-a) o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (preinaka).

<sup>40</sup> Članak 22. stavak 5. Uredbe.

<sup>41</sup> Odlomak 106. pregleda 01/2023.

## Zaključci i preporuke

**89.** RRF je novi model primjene u kojem se Komisijina plaćanja državama članicama temelje na dostizanju ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Sud zaključuje da je Komisija u relativno kratkom vremenu osmislila sustav kontrole koji se sastoji od skupa opsežnih *ex ante* provjera i kojim se nadopunjuju revizije na licu mjesta kako bi se ocijenilo jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute u zadovoljavajućoj mjeri. Međutim, u okviru tog sustava kontrole pruža se malo provjerenih informacija na razini EU-a o usklađenosti ulagačkih projekata financiranih sredstvima iz RRF-a s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima. Izostanak takvih informacija utječe na jamstvo koje Komisija može pružiti u pogledu zaštite financijskih interesa Unije i dovodi do nedostatka u pogledu odgovornosti na razini EU-a.

**90.** Sud je utvrdio da Komisija provodi opsežne *ex ante* provjere u svrhu procjene toga jesu li ključne etape i ciljne vrijednosti dostignute. Kako je izvijestio u poglavlju 10. [godišnjeg izvješća za 2021.](#), Sud je utvrdio da postoje ograničenja u pogledu dokumentiranja Komisijine ocjene te da metoda za (djelomično) obustavljanje ili smanjenje plaćanja još nije bila dostupna, u vezi s čim je donio preporuke 10.1. i 10.2. Sud je ujedno primijetio da bi definiranje i dokumentiranje opsega i ciljeva različitih faza preliminarne ocjene mogli biti bolji, posebice u pogledu tehničkog savjetovanja s drugim glavnim upravama i s drugim službama (odlomci [40.](#) – [55.](#)).

### 1. preporuka – Potrebno je poboljšati postupke za *ex ante* provjere

---

Komisija bi na temelju dosad stečenog iskustva trebala dodatno razraditi postupke kojima se jamči prikladno dokumentiranje njezine ocjene te pojasniti ulogu i opseg tehničkog savjetovanja s drugim glavnim upravama i s drugim službama.

**Ciljni rok provedbe: 2023.**

**91.** Komisija planira provesti opsežne *ex post* revizije u pogledu dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Planiranje revizijskih aktivnosti za 2022. također upućuje na to da su države članice opsežno obuhvaćene. Međutim, primjerenost planiranih *ex post* revizija može se procijeniti isključivo u budućnosti (odlomci [56.](#) – [65.](#)).

**92.** Uspješna primjena RRF-a ovisi o dostizanju ključnih etapa ili ciljnih vrijednosti, kao i o tome da se one naknadno ne ukinu. Sud napominje da trenutačno ne postoje smjernice kojima se jamči dosljedno shvaćanje značenja ukidanja mjere povezane s



određenom prethodno dostignutom ključnom etapom ili ciljnom vrijednošću, načina za ublažavanje rizika od takvog ukidanja i načina na koji bi ono utjecalo na prošla i trenutačna plaćanja (odlomci 66. – 70.).

## 2. preporuka – Potrebno je sastaviti smjernice u pogledu ukidanja mjere povezane s prethodno dostignutom ključnom etapom ili ciljnom vrijednošću

---

Komisija bi trebala izraditi smjernice i postupke u pogledu ukidanja mjere povezane s prethodno dostignutom ključnom etapom ili ciljnom vrijednošću kako bi se u vezi s tim zajamčilo dosljedno tumačenje i provedba.

**Ciljni rok provedbe: 2023.**

**93.** Komisija je izradila dokumente za planiranje revizija sustava kojima namjerava obuhvatiti sustave kontrole svake države članice namijenjene zaštiti financijskih interesa Unije (odlomci 71. – 76.). Međutim, Sud napominje da će tim revizijama biti obuhvaćeni samo sustavi država članica povezani s prijevarama, korupcijom, sukobima interesa i dvostrukim financiranjem. Zbog toga postoji nedovoljna količina provjerenih informacija na razini EU-a o usklađenosti ulagačkih projekata financiranih sredstvima iz RRF-a s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima. Izostanak takvih informacija utječe na jamstvo koje Komisija može pružiti na razini EU-a. Odgovornost koju Komisija snosi za zaštitu financijskih interesa Unije prikazana je u izjavi o jamstvu uključenoj u godišnje izvješće o radu GU-a ECFIN za 2021. Ta je odgovornost ograničena na to da će Komisija povratiti sve iznose u slučajevima prijevare, korupcije i sukoba interesa u kojima države članice taj povrat nisu primijenile ili u slučaju utvrđenog teškog kršenja obveza iz sporazuma o financiranju (odlomci 28. – 36.).

## 3. preporuka – Potrebno je otkloniti nedostatak jamstva na razini EU-a u pogledu usklađenosti s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima

---

Komisija bi trebala utvrditi mjere koje su potrebne za otklanjanje nedostatka jamstva na razini EU-a u pogledu usklađenosti ulagačkih projekata koji se financiraju sredstvima iz RRF-a s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima.

**Ciljni rok provedbe: 2023.**

**94.** Sud smatra da će stvarna vrijednost izjava o upravljanju i sažetaka revizija koje podnose države članice u velikoj mjeri ovisiti o opsegu i kvaliteti tih revizija te napominje da ne postoje precizne smjernice o obuhvatu i osmišljavanju takvih revizija. Opseg revizijskih aktivnosti koje su tijekom prve godine obavila nacionalna tijela bio je, općenito gledajući, ograničen. Komisijine informacije o kvaliteti revizijskih aktivnosti temelje se na raspravama s nacionalnim revizijskim tijelima i njezinoj ocjeni njihovih nacionalnih strategija revizije (odlomci [77.](#) – [79.](#)).

**95.** Kad je riječ o izvješćivanju o prijevarama u vezi s RRF-om (odlomci [80.](#) – [84.](#)), Sud je primijetio sljedeće:

- Budući da je utvrđen izostanak centraliziranih i standardiziranih informacija o prijevarama evidentiranim u sustavu za upravljanje nepravilnostima, podatci dostupni za potporu planiranju i usmjeravanju revizija sustava nisu potpuni.
- Nepouzdana druge ugovorne strane (krajnji korisnici) trenutačno se niti prijavljuju u sustavu ranog otkrivanja i isključenja niti se isključuju iz procesa primanja financijskih sredstava EU-a. Međutim, to se propisuje predloženim izmjenama odredbi Financijske uredbe (preinaka).

#### **4. preporuka – Potrebno je uskladiti izvješćivanje o prijevarama u vezi s RRF-om**

---

Komisija bi trebala uskladiti izvješćivanje o prijevarama u vezi s RRF-om i uključiti slučajeve prijevara i drugih nezakonitih aktivnosti u vezi s RRF-om u sustav za upravljanje nepravilnostima.

**Ciljni rok provedbe: 2023.**

**96.** U sporazumima o financiranju potpisanima s državama članicama propisuju se različite razine paušalnih ispravaka u slučaju da Komisija u sustavu kontrole koji je uspostavila određena država članica otkrije manjkavost koja čini ozbiljno kršenje obveze te države članice da štiti financijski interes Unije kako je utvrđen u sporazumu o financiranju. Međutim, trenutačnim definicijama na različitim razinama nedovoljno se podupire dosljedna primjena takvih paušalnih ispravaka (odlomci [85.](#) – [88.](#)).

## 5. preporuka – Potrebno je osmisliti interne smjernice u pogledu ispravaka

---

Komisija bi trebala osmisliti interne smjernice u pogledu primjene paušalnih ispravaka utvrđenih u sporazumima o financiranju kad je riječ o nedostacima u sustavima kontrole koje su države članice uspostavile za zaštitu financijskih interesa Unije.

**Ciljni rok provedbe: 2023.**

Ovo je izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Jan Gregor, na sastanku održanom u Luxembourggu 15. veljače 2023.

*za Revizorski sud*

Tony Murphy  
*predsjednik*

# Pokrate

**EDES:** sustav ranog otkrivanja i isključenja

**GU ECFIN:** Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove

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

**GU:** glavna uprava

**NGEU:** instrument „NextGenerationEU”

**RRF:** Mehanizam za oporavak i otpornost (od engl. *Recovery and Resilience Facility*)

**SG RECOVER:** Radna skupina za oporavak i otpornost u okviru Glavnog tajništva Komisije

# Pojmovnik

**„NextGenerationEU“:** finansijski paket čija je svrha pomoći državama članicama EU-a u oporavku od ekonomskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19.

**EDES:** sustav koji je Komisija uspostavila kako bi se ojačala zaštita finansijskih interesa Unije i zajamčilo dobro finansijsko upravljanje. Svrha je EDES-a zaštititi finansijske interese Unije od nepouzdanih osoba i subjekata koji podnose zahtjeve za finansijska sredstva EU-a ili su sklopili pravne obveze s Komisijom ili ostalim institucijama, tijelima, uredima ili agencijama Unije.

**Gospodarski i finansijski odbor:** odbor Europske unije koji je uspostavljen u svrhu promicanja koordinacije politika među državama članicama.

**Mehanizam za oporavak i otpornost:** mehanizam EU-a za finansijsku potporu namijenjen ublažavanju gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19 i promicanju zelene i digitalne transformacije.

**Plan za oporavak i otpornost:** dokument u kojem se utvrđuju reforme i ulaganja koja određena država članica planira provesti u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost.

**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/Pages/DocItem.aspx?did=63634>

## Kronologija

<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=63634>

## 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 predsjeda član Suda Jan Gregor i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i administracije EU-a. Reviziju je predvodio član Suda Tony Murphy, a potporu su mu pružali voditelj njegova ureda Wolfgang Stolz i atašei u njegovu uredu Brian Murphy i Peter Borsos, rukovoditeljica Judit Oroszki, voditelj radnog zadatka Gediminas Macys te revizori Kristina Kosor i Raymond Larkin. Tajničku pomoć pružala je Valérie Tempez.



*Slijeva nadesno:* Peter Borsos, Judit Oroszki, Kristina Kosor, Tony Murphy, Brian Murphy, Gediminas Macys, Wolfgang Stolz, Raymond Larkin, Valérie Tempez.

# AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2023.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja utvrđena je u [Odluci Suda br. 6-2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

Osim ako je drukčije navedeno (npr. u pojedinačnim napomenama o autorskim pravima), sadržaj Suda koji je u vlasništvu EU-a ima dozvolu [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Stoga je opće pravilo da je ponovna uporaba dopuštena pod uvjetom da se na odgovarajući način navede izvor i naznače eventualne promjene. Osoba koja ponovno upotrebljava sadržaj Suda ne smije izmijeniti izvorno značenje ili poruku. Sud ne snosi odgovornost za posljedice ponovne uporabe.

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, potrebno je zatražiti dodatno dopuštenje.

U slučaju dobivanja takvog dopuštenja njime se poništava i zamjenjuje prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje se po potrebi mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava:

Slika 2. – ikone: slika je izrađena 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.

PDF	ISBN 978-92-847-9623-6	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/76859	QJ-AB-23-008-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-9617-5	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/573840	QJ-AB-23-008-HR-Q



U okviru Mehanizma za oporavak i otpornost (RRF) stavlja se na raspolaganje iznos od 723,8 milijardi eura (u tekućim cijenama). RRF čini glavni instrument financiranja koji EU primjenjuje za ublažavanje gospodarskih i društvenih učinaka pandemije bolesti COVID-19. Sud je ispitao strukturu Komisijina sustava kontrole za RRF kako bi procijenio na koji se način njime doprinosi jamčenju toga da su ključne etape i ciljne vrijednosti u zadovoljavajućoj mjeri dostignute i da su financijski interesi Unije zaštićeni. Sud je utvrdio da je Komisija u relativno kratkom roku osmislila sustav kontrole kojim se propisuje opsežan postupak za provjeru dostizanja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Međutim, na razini EU-a i dalje postoji nedostatak u pogledu jamstva i odgovornosti za zaštitu financijskih interesa Unije. Sud preporučuje Komisiji da utvrdi mjere za otklanjanje tog nedostatka jamstva te izradi smjernice u pogledu ispravaka i u pogledu ukidanja mjere povezane s određenom prethodno dostignutom ključnom etapom ili ciljnom vrijednošću.

Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda (Sud) 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/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx)  
Internetske stranice: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors