HR 2015

BR. 04

Tematsko izvješće

# Tehnička pomoć: koji je njezin doprinos poljoprivredi i ruralnom razvoju?

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

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

Tel. +352 4398-1

E-pošta: eca-info@eca.europa.eu
Internet: http://eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2015.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Print | ISBN 978-92-872-2179-7 | ISSN 2315-0548 | doi:10.2865/545111 | QJ-AB-15-003-HR-C |
| PDF | ISBN 978-92-872-2232-9 | ISSN 2315-2230 | doi:10.2865/763863 | QJ-AB-15-003-HR-N |
| EPUB | ISBN 978-92-872-2206-0 | ISSN 2315-2230 | doi:10.2865/317917 | QJ-AB-15-003-HR-E |

© Europska unija, 2015.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

*Printed in Luxembourg*

HR 2015 BR. 04

Tematsko izvješće

# Tehnička pomoć: koji je njezin doprinos poljoprivredi i ruralnom razvoju?

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

# Revizorski tim

02

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti usmjerenih na posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. Sud takve revizijske zadatke odabire i osmišljava tako da se njima postigne što veći učinak, uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost prihoda ili rashoda o kojima je riječ, nadolazeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju uspješnosti provelo je I. revizijsko vijeće pod predsjedanjem članice Suda Rase Budbergytė, koje je specijalizirano za rashode u upravljanju prirodnim resursima i njihovu očuvanju. Reviziju je predvodila članica Suda Kersti Kaljulaid, a potporu su joj pružali voditelj odjela Helder Faria Viegas, voditelj tima Csaba Bartos, zamjenica voditelja tima Blanka Happach, revizor Maciej Szymura, revizor Carlos Sanchez Rivero, revizor Roberto Resegotti, dok je pomoć pri sastavljanju izvješća pružio Tom Everett.

Slijeva nadesno: B. Happach, R. Resegotti, Cs. Bartos, M. Szymura, K. Kaljulaid, C. Sanchez Rivero, T. Everett, H. Faria Viegas.

# Sadržaj



Odlomak


Kratice

I.–VII. Sažetak

1.–16. Uvod

1.–4. Što je tehnička pomoć?

5.–10. Tehnička pomoć u području poljoprivrede i ruralnog razvoja u posljednjih nekoliko godina

11.–13. Pravila i propisi

14.–16. Izrada proračuna i razine potrošnje

17.–23. Opseg i ciljevi revizije te revizijski pristup

17.–19. Opseg i ciljevi revizije

20.–23. Revizijski pristup

24.–82. Opažanja

24.–51. Kako se sredstva za tehničku pomoć zapravo troše?

26.–28. Problem nejasne definicije

29.–35. Na razini Komisije sredstva se sve više preusmjeravaju na financiranje administrativnih troškova

36.–51. U državama članicama naglasak je na plaćama

52.–59. Ispunjavaju li troškovi uvjete prihvatljivosti?

52.–53. U Komisiji je prisutna određena formalna neprihvatljivost

54.–59. Najčešći problemi u državama članicama

60.–82. Koliko je prikladan okvir uspješnosti za tehničku pomoć?

64.–67. Nezadovoljavajuće planiranje i procjena potreba

68.–70. Ciljevi su bili daleko od ispunjavanja kriterija „SMART"

71.–75. Ograničeno praćenje i evaluacija

76.–78. Učinak neprikladnog okvira uspješnosti

79.–82. Umrežavanje: potencijal za djelotvornu mrežu uspješnosti

83.–93. Zaključci i preporuke

Prilog — Financijsko planiranje tehničke pomoći u ruralnom razvoju za razdoblja od 2007. do 2013. i od 2014. do 2020. godine

Odgovor Komisije

# Kratice

05

**EFJP**: Europski fond za jamstva u poljoprivredi

**EFSJP**: Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi – prethodnik (1962. – 2006.) EFJP-a i EPFRR-a

**EMRR**: Europska mreža za ruralni razvoj

**EPFRR**: Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

**PRR**: program ruralnog razvoja

**SAPARD**: Posebni pretpristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj – instrument uspostavljen radi pružanja pomoći zemljama kandidatkinjama (2000. – 2006.) u provedbi potrebnih strukturnih prilagodbi u poljoprivredi i ruralnim područjima prije pristupanja EU-u.

**ZOPE**: zajednički okvir praćenja i evaluacije

**ZPP**: zajednička poljoprivredna politika

# Sažetak




## I

Tehnička pomoć tradicionalno se odnosi na pružanje stručnog znanja i financijskih sredstava radi podupiranja državnih službi u provedbi programa povezanih s ciljevima politika. U području politike EU-a „Poljoprivreda i ruralni razvoj", tehnička pomoć ima oblik financijskih sredstava u odvojenim područjima zajedničke poljoprivredne politike – EFJP-u (prvi stup) i EPFRR-u (drugi stup). Rashodima bi se trebalo doprinijeti razvoju administrativnih kapaciteta i provedbi programa u okviru dvaju stupova koju vrše Komisija i države članice.

## II

Sud je obavio reviziju uporabe financijskih sredstava za tehničku pomoć u području poljoprivrede i ruralnog razvoja tijekom razdoblja od 2007. do 2013. godine. Do kraja 2013. godine, Komisija i države članice na ovo su područje politike utrošile polovicu svog proračuna za tehničku pomoć koji iznosi 1,8 milijardi eura, a ostatak im je na raspolaganju za trošenje do kraja 2015. godine.

## III

Revizija je bila usmjerena na upravljanje tehničkom pomoći i njezin doprinos temeljnim ciljevima politike. Provedena je na način da je ispitano kojim je aktivnostima pružena potpora u obliku financijskih sredstava za tehničku pomoć na razini Komisije i država članica, jesu li troškovi za koje je zatražen povrat bili prihvatljivi i jesu li mehanizmi za mjerenje uspješnosti tehničke pomoći bili primjereni i djelotvorni.

## IV

Sud je utvrdio da su Komisija i države članice u potpunosti iskoristile fleksibilnost propisa u ovom području. Međutim, sloboda izbora dovela je do nedostatka strogosti u pogledu ciljeva financijskih sredstava i načina na koji se ona mogu uporabiti. U razdoblju obuhvaćenom revizijom došlo je do odmaka od tumačenja tehničke pomoći kao sredstva za „jačanje kapaciteta" te se ona počela tumačiti kao potpora redovitim administrativnim troškovima kao što su plaće i održavanje informacijskih sustava. Uporabom tehničke pomoći na takav način postavljaju se pitanja u pogledu njezinog posebnog doprinosa općim ciljevima programa.

## V

Dodatna posljedica nedovoljno preskriptivnog pristupa Komisije tehničkoj pomoći odnosi se na područje prihvatljivosti. Budući da se administrativni troškovi često dijele između prvog i drugog stupa, može doći do nejasnoća u vezi s točnom raspodjelom rashoda za određeni fond. Taj se problem pretežno pojavljivao u državama članicama, u kojima uglavnom nije postojalo pravo na sufinanciranje za tehničku pomoć u okviru prvog stupa. Činjenica da su administrativni troškovi prihvatljivi samo u okviru drugog stupa ili se (u Komisiji) moraju dijeliti između dva stupa dovela je do složenih administrativnih postupaka za obrazloženje načina na koji su sredstva raspodijeljena, koji nisu u svakom slučaju prikladno primjenjivani.

## VI

Uporaba svih financijskih sredstava ZPP-a uređena je uvjetima koji se odnose na jamstva u vezi s prikladnošću rashoda putem okvira praćenja i evaluacije. Međutim, s obzirom na to da je pretežno neoperativna, tehnička pomoć izuzeta je iz tog okvira. Time su ugrožene transparentnost i odgovornost te nije moguće utvrditi je li uporaba resursa za tehničku pomoć djelotvorna i učinkovita. Postoji i rizik da će preusmjeravanje financijskih sredstava s mjera jačanja kapaciteta povezanih s temeljim ciljevima sredstava dovesti do sankcija za krajnje korisnike, i to posebno u siromašnijim regijama EU-a zbog strukture sufinanciranja.

## VII

Općenito gledajući, Sud zaključuje da, s obzirom na to da ne postoji prikladan okvir uspješnosti za rashode za tehničku pomoć u području poljoprivrede i ruralnog razvoja, ni Komisija ni države članice ne mogu prikazati u kojoj je mjeri tehnička pomoć pridonijela općim ciljevima zajedničke poljoprivredne politike.

Sud stoga iznosi sljedeće preporuke:

- Komisija bi trebala pojasniti opseg i primjenu tehničke pomoći u državama članicama u području ruralnog razvoja. Posebno bi trebala pojasniti razliku između operativnih rashoda/rashoda za „jačanje kapaciteta" i prihvatljivih administrativnih troškova/troškova „proračunske potpore", osobito kada je riječ o plaćama.
  Takvo pojašnjenje povećalo bi transparentnost načina na koje je sredstva moguće upotrijebiti. Komisija bi trebala pomno pratiti provedbu tehničke pomoći u državama članicama.

- Komisija bi također trebala poduzeti prikladne mjere kako bi zajamčila da se opći administrativni rashodi kao što su oni za redovito održavanje IT-a ne pokrivaju iz proračunskih stavki koje se odnose na tehničku pomoć.

- Komisija bi u budućnosti od država članica trebala zahtijevati da o administrativnim troškovima/troškovima „proračunske potpore" za ruralni razvoj izvješćuju zasebno kako bi bilo transparentnije da se dio financijskih sredstava za tehničku pomoć troši na takvu potporu.

- Komisija i države članice trebale bi uspostaviti prikladan okvir uspješnosti za rashode za tehničku pomoć. Posebno je potrebno izvršiti odgovarajuću procjenu potreba Komisije i država članica u vezi s tehničkom pomoći te uspostaviti mehanizam za utvrđivanje ciljeva i mjerenje napretka k njihovom ostvarenju.

# Uvod



## Što je tehnička pomoć?

### 01
Tehnička pomoć definira se u međunarodnom kontekstu kao „pružanje znanja i iskustva osiguravanjem osoblja, osposobljavanja, istraživanja i pokrivanjem povezanih troškova"[1]. U okviru razvojne pomoći OECD-a, UN-a i drugih međunarodnih organizacija općenito se pruža putem stručnog znanja i savjeta kako bi se državama pomoglo pri provedbi razvojnih programa.

### 02
Kada je riječ o EU-u, pružanje posebnog stručnog znanja svojstveno je mjerama tehničke pomoći u području vanjske pomoći za zemlje u razvoju i druge zemlje koje nisu države članice. Komisija također pruža tehničku pomoć u obliku financijskih sredstava putem tri druga glavna kanala:

- pokriva troškove izvršnih agencija koje su uspostavljene radi upravljanja projektima i programima u posebnim i međusektorskim područjima politike;
- utvrdila je naslove koji se financiraju iz operativnog proračuna[2] kako bi njezine glavne uprave provodile i koordinirale programe te njima upravljale u posebnim područjima politike;
- sufinancira uporabu tehničke pomoći u državama članicama povezanu s fondovima EU-a (npr. EPFRR, EFR, rashodi u području kohezije, EFRR) kako bi olakšala provedbu nacionalnih i regionalnih programa ili mjera.

### 03
Ovim revizijskim izvješćem obuhvaćena su zadnja dva od tih područja rashoda, u skladu s načinom na koji se financijska sredstva za tehničku pomoć upotrebljavaju u području politike „Poljoprivreda i ruralni razvoj".

### 04
Kategorije troškova koje se financiraju na taj način tradicionalno su troškovi pripreme studija i izvješća o evaluacijama, organizacije sastanaka i seminara, osposobljavanja i usluga vanjskih stručnjaka. Međutim, financijskim sredstvima mogu se pokrivati i troškovi osoblja, razvoj i održavanje informacijskih tehnologija, aktivnosti povezane s informiranjem i objavljivanjem te umrežavanje. Rashodi bi trebali biti povezani s pojedinim programom te bi se njima trebalo doprinijeti općim ciljevima politike u područjima razvoja administrativnih kapaciteta i provedbi programa.

1 Definicija OECD-a iz Direktive o statističkom izvješćivanju Odbora za razvojnu pomoć (DAC), 12. listopada 2010., odlomci 47. i 48.

2 S obzirom na to da je Komisija jedina institucija EU-a koja ima operativni proračun, ona snosi isključivu odgovornost za financiranje, provedbu i nadzor financijskih sredstava za tehničku pomoć na razini EU-a.

## Tehnička pomoć u području poljoprivrede i ruralnog razvoja u posljednjih nekoliko godina

**05**
Pravila o uporabi tehničke pomoći u području poljoprivrede nisu ista za prvi stup ZPP-a (tržišne mjere i izravna pomoć putem EFJP-a) i drugi stup (potpora ruralnom razvoju putem EPFRR-a).

**06**
U razdoblju od 2000. do 2004. godine, jedino sufinanciranje za tehničku pomoć koje je državama članicama bilo raspoloživo za ruralni razvoj dolazilo je iz komponente za „smjernice" Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP). Razine potpore bile su razmjerno niske (1 % ukupnih financijskih sredstava), a Komisija je pomno pratila način na koji se upotrebljavaju financijska sredstva za tehničku pomoć.

**07**
Tijekom programskog razdoblja od 2000. do 2006. godine, tehnička pomoć za poljoprivredu ponuđena je u okviru SAPARD-a desetorima zemljama kandidatkinjama iz središnje i istočne Europe[3]. SAPARD je bio jedan od triju strukturnih programa (uz Phare i ISPA-u) kojima se pokušalo naći rješenje za jačanje kapaciteta u području institucija, prometa, okoliša i poljoprivrede kako bi se uprave pripremilo za članstvo u EU-u. Tri navedena programa stoga su imala zajednička pravila o provedbi i prihvatljivosti tehničke pomoći. U slučaju SAPARD-a, EU je snosio cjelokupni iznos rashoda za tehničku pomoć nastalih u svakoj zemlji na inicijativu Komisije uz prosječnu stopu godišnjeg financiranja od 3 %.

**08**
Osam zemalja korisnica SAPARD-a koje su 2004. godine pristupile EU-u mogle su od te godine iskoristiti nove prijelazne mjere, uključujući dodatne resurse za tehničku pomoć iz komponente EFSJP-a pod nazivom „Jamstva" čiji je cilj bio pomoći im u jačanju administrativnih kapaciteta kako bi učinkovito upravljale svojim programima ruralnog razvoja (PRR).

**09**
Za razdoblje od 2007. do 2013. godine, koje je u središtu ovog izvješća, prekinuta je poveznica sa strukturnim rashodima te su rješenja za financijska sredstva (uključujući komponentu tehničke pomoći) u područjima poljoprivrede i ruralnog razvoja pronalažena zasebno putem zakonskih akata za pojedino područje politike. To nije dovelo do velikih promjena pravila za prvi stup, no postojale su znatne razvojne promjene u pristupu uporabi tehničke pomoći u okviru drugog stupa. Zakonski akti koji se primjenjuju u području tehničke pomoći opisani su u sljedećem odjeljku.

**10**
Jedan od osobito važnih elemenata u izradi programa za tehničku pomoć koji je uveden za razdoblje od 2007. do 2013. godine bio je uvjet umrežavanja u ruralnom razvoju, kako na nacionalnoj razini[4], tako i diljem EU-a[5]. Iako je umrežavanje imalo samo malen udio u sredstvima EPFRR-a koja su dodijeljena za tehničku pomoć, njegovo uključivanje imalo je važnu ulogu jer je njime uspostavljen okvir na razini cijelog EU-a kojim su obuhvaćeni brojni i raznoliki mogući partneri.

3 Sve zemlje koje su pristupile EU-u 2004. i 2007. godine osim Cipra i Malte.

4 Putem „nacionalnih ruralnih mreža".

5 Putem Europske mreže za ruralni razvoj.

## Pravila i propisi

### 11

Za razdoblje od 2007. do 2013. godine postoji nekoliko uredbi u kojima se navodi više pojedinosti o tehničkoj pomoći u području poljoprivrede i ruralnog razvoja[6]. U okviru prvog stupa, sufinanciranje tehničke pomoći u državama članicama bilo je dopušteno samo za nekoliko programa[7] čiji je udio u proračunu EFJP-a ukupno bio manji od 5 %. Usto je u članku 13. Uredbe o financiranju ZPP-a izričito navedeno: „Fond ne snosi izdatke za administrativne i kadrovske troškove država članica i korisnika pomoći EFJP-a". Za razliku od spomenutih ograničenja, nije navedena gornja granica iznosa financijskih sredstava koja Komisija upotrebljava za tehničku pomoć u okviru prvog stupa.

### 12

U području ruralnog razvoja, u skladu s pravilima, Komisija za financiranje aktivnosti tehničke pomoći ima pravo upotrijebiti do 0,25 % godišnjih dodijeljenih sredstava EPFRR-a. One su navedene kao „pripremne [mjere], kontrolne [mjere], [mjere] administrativne potpore, [...] [mjere] evaluacije i [mjere] kontrole"[8]. Utvrđeno je da države članice snose punu odgovornost za svoj proračun za tehničku pomoć, čija je gornja granica 4 % ukupnog iznosa pojedinog programa ruralnog razvoja te se troši na „pripremu, upravljanje, praćenje, evaluaciju, informiranje i aktivnosti kontrole pomoći programu"[9]. U okviru tih ograničenja i Komisiji i državama članicama prepušteno je utvrđivanje iznosa koji će dodijeliti za tehničku pomoć te projekata/aktivnosti koji će se financirati.

### 13

Komisija ni za područje ruralnog razvoja ni za opće područje poljoprivrede nije predložila nikakve veće izmjene načela kojima se uređuje pitanje sredstava za tehničku pomoć u tekućem programskom razdoblju (2014. – 2020.). Istodobno je predviđeno povećanje planiranog iznosa rashoda država članica i Komisije za tehničku pomoć (vidjeti ***prilog***).

6 Glavne odredbe za razdoblje od 2007. do 2013. godine sadržane su u članku 5. Uredbe (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (Uredba o financiranju ZPP-a) (SL L 209, 11.8.2005., str. 1.), članku 66. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 od 20. rujna 2005. o potporama ruralnom razvoju Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (Uredba o EPFRR-u) (SL L 277, 21.10.2005., str. 1.) te člancima 40. do 41.a Uredbe Komisije (EZ) br. 1974/2006 od 15. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (provedbena uredba za potporu EPFRR-a) (SL L 368, 23.12.2006., str. 15.). Kao i Financijska uredba iz 2002. godine (Uredba Vijeća br. 1605/2002), ti su tekstovi sada stavljeni izvan snage i zamijenjeni.

7 Kao što su mjere za vino i pčelarstvo, program opskrbe škola voćem i program POSEI za najudaljenije regije.

8 Članak 66. stavak 1. Uredbe o EPFRR-u.

9 Članak 66. stavak 2. Uredbe o EPFRR-u.

## Izrada proračuna i razine potrošnje

**14**
U glavi 05 proračuna EU-a („Poljoprivreda i ruralni razvoj"), odobrena sredstva za rashode za tehničku pomoć pojavljuju se i pod operativnim[10] i pod administrativnim naslovom[11].

**15**
U ***tablici*** se nalazi pregled tehničke pomoći u području poljoprivrede i ruralnog razvoja tijekom razdoblja od 2007. do 2013. godine.

**16**
Komisija do kraja tog programskog razdoblja nije potrošila svoje obveze za tehničku pomoć za prvi i drugi stup. U okviru drugog stupa dodijeljen je iznos od 0,19 % ukupnog proračuna EPFRR-a, što je znatno ispod dopuštene gornje granice, a do kraja 2013. godine potrošeno je samo oko četvrtine tog iznosa. Stanje je bilo slično i u državama članicama, gdje je prosječan planirani iznos za drugi stup bio manji od 1,9 % ukupnog proračuna za ruralni razvoj, dok je prosječno izvršenje do kraja 2013. godine iznosilo 0,8 % te su oba iznosa i u ovom slučaju znatno ispod gornje granice od 4 %. Međutim, budući da se računovodstvom mogu obuhvatiti troškovi nastali do 2015. godine (pravilo „n+2"), konačne razine izvršenja svih proračuna mogu biti mnogo veće.

10 Poglavlja 05 02 i 05 03 za posebne programe u okviru prvog stupa, poglavlje 05 04 za drugi stup. Neke sastavnice rashoda za tehničku pomoć obuhvaćene su i poglavljem 05 08 u koje su svrstane opće aktivnosti koordinacije ZPP-a, tj. one koje obuhvaćaju više od jednog određenog programskog područja.

11 Članak 05 01 04 (rashodi za potporu). Iako se svrstavaju u administrativna odobrena sredstva, troškovi ovakve prirode terete se kao operativni rashodi za program kojemu pridonose. Ključno je da postoji jasna poveznica između tih sredstava i EFJP-a ili EPFRR-a. Za ovu reviziju važan je još jedan dio poglavlja 05 01 koje se odnosi na (administrativne) rashode. Riječ je o „Ostalim rashodima upravljanja" (stavka 05 01 02 11), naslovu koji služi za financiranje aktivnosti koje su vrlo slične operativnoj tehničkoj pomoći, no nisu povezane s određenim programom te stoga ne ispunjavaju propisane uvjete.

Tablica

### Pregled rashoda za tehničku pomoć u okviru prvog i drugog stupa

*(u milijunima eura)*

| Područje politike | Program | Korisnik | Gornja granica (%) | Planirani proračun za tehničku pomoć (obveze) 2007. – 2013. | Financijsko izvršenje 2007. – 2013. |
|---|---|---|---|---|---|
| Poljoprivreda i ruralni razvoj | Prvi stup | Komisija | — | 73,5 | 54,4 |
| | | Države članice | — | Nisu raspoloživi konsolidirani podatci | |
| | Drugi stup | Komisija | 240,6 (0,25 %) | 188,0 | 47,9 |
| | | Države članice | 3 849,5 (4 %) | 1 513,0 | 788,4 |
| **UKUPNO „Poljoprivreda i ruralni razvoj"** | | | | **1 774,5** | **890,8** |

*Napomena:* Sve su brojčane vrijednosti zaokružene.

*Izvor:* Sud na temelju općeg proračuna EU-a i podataka koje je dostavila Komisija.

# Opseg i ciljevi revizije te revizijski pristup



## Opseg i ciljevi revizije

**17**
Sud je ispitao uporabu financijskih sredstava za tehničku pomoć u područjima poljoprivrede i ruralnog razvoja tijekom razdoblja od 2007. do 2013. godine. Revizija je bila usmjerena na pravilnost, djelotvornost i učinkovitost financijskih sredstava u Komisiji i državama članicama.

**18**
Revizijska tema odabrana je dijelom zbog raznolikosti tehničke pomoći (kao međusektorskog rashodovnog područja) koja se pojavljuje pod nizom naslova proračuna (odlomak 14.) te, konačno, za koju ne postoji jedinstvena jasna definicija u važećim zakonskim aktima.

**19**
Cilj revizije bio je procijeniti koliko je dobro bilo upravljanje tehničkom pomoći te je li njome ostvaren doprinos temeljnim ciljevima politike poljoprivrede i ruralnog razvoja. Posebno smo ispitali:

- koje su aktivnosti financirane sredstvima za tehničku pomoć (vidjeti odlomke 24. do 51.);
- jesu li troškovi za koje je zatražen povrat u okviru tehničke pomoći bili prihvatljivi (odlomci 52. do 59.);
- jesu li mehanizmi za mjerenje uspješnosti tehničke pomoći bili primjereni i djelotvorni (odlomci 60. do 82.).

## Revizijski pristup

**20**
Glavninu revizijskog posla činili su posjeti Komisijinoj Glavnoj upravi za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU za poljoprivredu i ruralni razvoj) te posjeti u pet država članica (Italija, Litva, Mađarska, Austrija i Poljska) koje su upotrebljavale financijska sredstva za tehničku pomoć u poljoprivredi i ruralnom razvoju. Navedene su zemlje odabrane jer je njihov zajednički udio u rashodima za tehničku pomoć tijekom razdoblja obuhvaćenog revizijom iznosio više od 50 %.

**21**
Naši nalazi temelje se na informacijama prikupljenim tijekom revizijskih posjeta i na temelju upitnika upućenog regionalnim i nacionalnim upravljačkim tijelima u 27 država članica. Od 92 takva upravljačka tijela, na upitnik je odgovorilo njih 50, no odgovori nisu u svim slučajevima bili potpuni ili sadržavali mnogo pojedinosti. Uzimajući sve navedeno u obzir, upitnikom i posjetima državama članica prikupljene su informacije o stanju na kraju 2013. godine u pogledu približno 76 % svih rashoda za tehničku pomoć koji su bili planirani u području ruralnog razvoja.

**22**
Revizori su posjetili glavne korisnike financijskih sredstava za tehničku pomoć u pet odabranih država članica: ministarstva poljoprivrede, agencije za plaćanja i druga tijela zadužena za provedbu mjera ruralnog razvoja. Održali su i sastanke s drugim dionicima, kao što su predstavnici udruženja poljoprivrednika, poljoprivrednih komora i nevladinih organizacija te drugi članovi nacionalnih ruralnih mreža. Konačno, revizori su pregledali 20 projekata GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj koji su financirani iz proračuna za tehničku pomoć i 91 projekt tehničke pomoći u pet navedenih država članica.

**23**

Zbog zabrane administrativnih rashoda u okviru EFJP-a iz članka 13. (vidjeti odlomak 11.) i nepostojanja konsolidiranih podataka o rijetkim slučajevima u kojima je tehnička pomoć dopuštena u okviru prvog stupa, revizija u državama članicama bila je usmjerena na rashode u području ruralnog razvoja (drugi stup). Financijska sredstva za tehničku pomoć za zemlje kandidatkinje EU-a nisu obuhvaćena revizijom jer je riječ o vrlo malim rashodima (samo 0,3 milijuna eura u cijelom programskom razdoblju).

## Kako se sredstva za tehničku pomoć zapravo troše?

### 24

Do 2007. godine financijska sredstva za tehničku pomoć u okviru ZPP-a u osnovi su se upotrebljavala za aktivnosti u vezi s jačanjem kapaciteta, a administrativni troškovi u državama članicama izričito su isključeni iz svih oblika potpore[12]. Trenutačno je opseg financijskih sredstava za tehničku pomoć dovoljno fleksibilan kako bi obuhvatio razne potrebe u vezi s razvojem administrativnih kapaciteta. Međutim, omogućavanje fleksibilnosti ne bi trebalo dovesti do zanemarivanja tradicionalnog tumačenja tehničke pomoći ili načina na koji se financijska sredstva trebaju upotrebljavati u praksi. Osim toga, kako bi se zajamčilo da se financijskim sredstvima za tehničku pomoć pruža dodana vrijednost, ona ne bi trebala zamijeniti administrativne rashode uprava EU-a ili država članica koji bi svejedno nastali u njihovom svakodnevnom upravljanju programima javne potpore.

### 25

Sud stoga smatra da bi uporaba sredstava za tehničku pomoć u svrhu pokrivanja administrativnih troškova, iako trenutačnim pravilima nije općenito zabranjena, trebala biti u cijelosti obrazložena i transparentna. Imajući to na umu, ispitali smo na koji su način isplaćena sredstva za tehničku pomoć i postoji li jasna zajednička definicija za njihovu uporabu kojom se jamči dodana vrijednost aktivnosti koje se podupiru.

## Problem nejasne definicije

### 26

U zakonskim aktima EU-a jedina službena definicija tehničke pomoći pojavljuje se u kontekstu javne nabave iz općeg proračuna: „[…] aktivnosti potpore i izgradnje kapaciteta koje su potrebne za izvršenje programa ili mjere, a posebno aktivnosti pripremanja, upravljanja, praćenja, evaluacije, revizije i kontrole"[13]. Do 2013. godine takva definicija nije postojala nigdje u Financijskoj uredbi, kao ni u uredbama koje su činile pravni temelj ZPP-a za razdoblje od 2007. do 2013. godine.

### 27

U razdoblju obuhvaćenom revizijom pojam tehničke pomoći navodio se kao stavka u okviru „ostalog financiranja" za „potporu pripremnim aktivnostima, te potporu nadzoru, administrativnu i tehničku potporu, evaluaciju, reviziju i inspekcijske mjere potrebne za provedbu zajedničke poljoprivredne politike, uključujući ruralni razvoj" (članak 5. Uredbe o financiranju ZPP-a)[14]. Navedeni se popis ističe po izostavljanju „jačanja kapaciteta". Pojavljuje se, uz malu razliku, dva puta u članku 66. Uredbe o EPFRR-u, i to u vezi s financiranjem tehničke pomoći u ruralnom razvoju na razini Komisije te nakon toga i na razini država članica (vidjeti odlomak 12.). U navedenoj uredbi upotrebljava se neodređeni pojam „administrativna potpora" ili „upravljanje", čime se omogućava da se tehnička pomoć po potrebi primjenjuje na administrativne troškove. Pod uvjetom da postoji poveznica s programom, odgovorna tijela zapravo imaju dozvolu upotrebljavati financijska sredstava za tehničku pomoć na način na koji žele.

12 U članku 1. stavku 4. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1258/1999 od 17. svibnja 1999. o financiranju ZPP-a (SL L 160, 26.6.1999., str. 103.) (Uredba je u cijelosti stavljena izvan snage na kraju 2006. godine) navodi se: „[EFJSP] ne preuzima rashode povezane s administrativnim troškovima i osobljem koje snose države članice i primatelji pomoći[...]".

13 Članak 121. stavak 7. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 362, 31.12.2012., str. 1.).

14 Tekst u članku 6. „nove" Uredbe o financiranju ZPP-a (Uredba (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) br. 485/2008 (SL L 347, 20.12.2013., str. 549.)) formuliran je jasnije, no bez znatnih razlika.

**28**
Nepostojanje jasne i ograničene definicije otežava utvrđivanje ciljnih vrijednosti i mjerljivih ciljeva te tako smanjuje razinu odgovornosti. Neutvrđivanjem jasne razlike između operativnih i administrativnih troškova umanjuje se i transparentnost proračuna. Konačno, veća sloboda izbora dovela je do nedostatka strogosti u pogledu ciljeva financijskih sredstava i načina na koji se ona mogu uporabiti.

## Na razini Komisije sredstva se sve više preusmjeravaju na financiranje administrativnih troškova

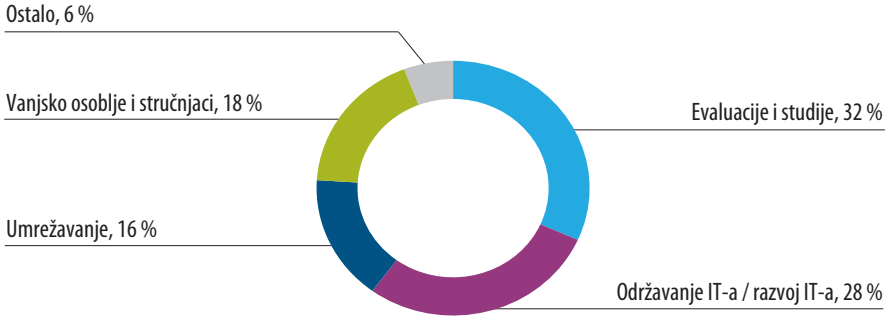
**29**
Propisima nije utvrđena gornja granica uporabe financijskih sredstava za tehničku pomoć u Komisiji u okviru prvog stupa. Za drugi stup, raspoloživi iznos ograničen je na 0,25 % ukupnih dodijeljenih sredstava EPFRR-a te ga je moguće potrošiti na širok raspon aktivnosti povezanih s operacijama u području ruralnog razvoja, uključujući „administrativnu potporu". Osim uvjeta uspostave Europske mreže za ruralni razvoj (EMRR), navedene aktivnosti nisu podrobnije definirane u Uredbi o EPFRR-u.

**30**
Komisija je uglavnom izbjegavala podrobnije tumačiti široke definicije navedene u uredbama o financiranju ZPP-a i EPFRR-u te nije razvila sveobuhvatne smjernice o prirodi operativnih aktivnosti tehničke pomoći. Jedini parametri takve vrste utvrđeni su u vezi s javnom nabavom i financiranjem rashoda za informacijsku tehnologiju i reviziju. Na središnjoj razini, odgovorne službe Komisije sastavile su opća pravila (priručnik) za financijsko upravljanje rashodima ZPP-a, no u njima nije razjašnjena razlika između prihvatljivih rashoda za tehničku pomoć u okviru prvog i drugog stupa s jedne strane i općih administrativnih troškova s druge strane.

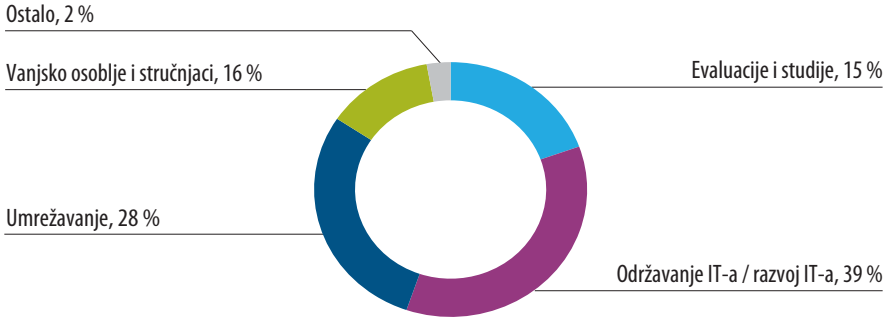
**31**
Najveći dio financijskih sredstava za tehničku pomoć koja su dodijeljena unutar Komisije tijekom razdoblja od 2007. do 2013. godine utrošen je na operativne aktivnosti i aktivnosti povezane s jačanjem kapaciteta (uglavnom u okviru naslova koji se odnose na umrežavanje, vanjsko savjetovanje i informacijsku tehnologiju). Ukupna vrijednost obveza u 2007. godini bila je 12,78 milijuna eura, dok je za 2013. godinu bila 71 % veća, odnosno 21,9 milijuna eura. Istodobno je došlo do izmjene u ravnoteži između različitih područja aktivnosti tehničke pomoći. Proračuni za evaluacije i savjetovanje ostali su uglavnom nepromijenjeni u apsolutnim vrijednostima, no iznosi rezerviranih sredstava za informacijsku tehnologiju i umrežavanje bili su daleko veći. Relativni udjeli navedenih kategorija rashoda u 2007. i 2013. godini prikazani su na ***slici 1***.

Slika 1.

## Grafikoni u kojima se prikazuje usporedba uporabe tehničke pomoći u GU-u za poljoprivredu i ruralni razvoj u 2007. i 2013. godini (preuzete obveze)




**2007.**




**2013.**

*Izvor:* Sud na temelju detaljnih proračunskih podataka GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj.

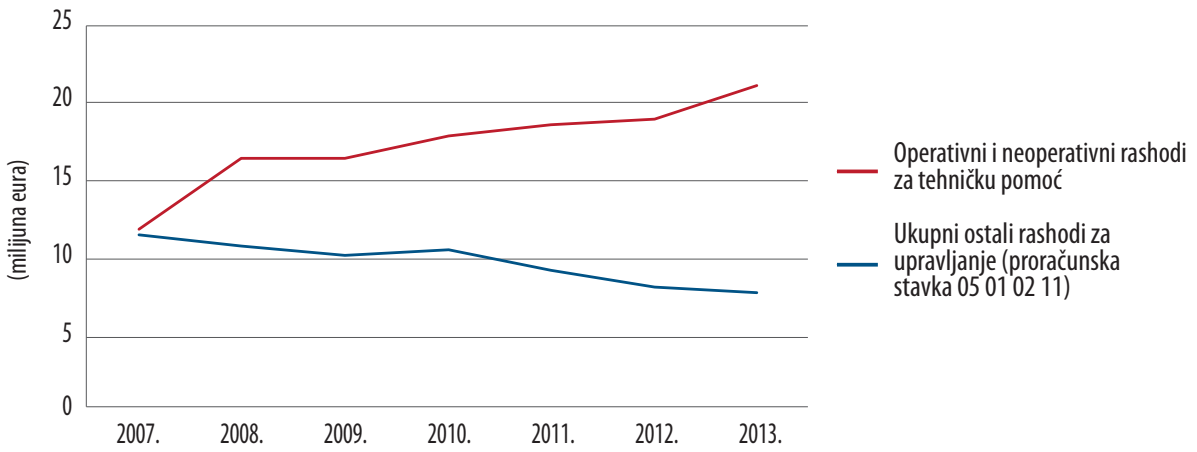
## 32

Uvođenje i razvoj sustava IT-a za određene potrebe može se lako svrstati pod tehničku pomoć povezanu s jačanjem kapaciteta, no troškove redovitog održavanja IT-a teže je svrstati na takav način. Razlog leži u tome to što je održavanje IT-a neophodan trošak upravljanja, a ne instrument povezan s određenim programom te se stoga prethodno financiralo isključivo iz administrativnog proračuna. Iako na temelju informacija koje je dostavila Komisija nije moguće napraviti jasnu raščlambu između održavanja i razvoja informacijske tehnologije, sada postoje jasne naznake trenda usmjerenog na potrošnju većeg udjela financijskih sredstava za tehničku pomoć na neoperativne troškove povezane s IT-om, o čemu je riječ u nastavku.

## 33

Kao prvo, u posljednjih nekoliko godina došlo je do pada u području „Ostalih rashoda upravljanja" (administrativni rashodi koji nisu povezani s određenim programom te se stoga ne mogu financirati iz proračunske linije tehničke pomoći). Komisija je kao cjelina postojano smanjivala svoje godišnje obveze za „ostalo upravljanje" s nešto manje od 180 milijuna eura u 2007. godini na manje od 145 milijuna eura u 2013. godini, što čini kumulativni pad za više od 20 %. Kao što je prikazano na ***slici 2.***, pad je bio još osjetniji u području poljoprivrede i ruralnog razvoja. Međutim, to je i više nego uravnoteženo istodobnim porastom ukupnih rashoda za tehničku pomoć (EFJP i EPFRR, operativni i neoperativni), koji su 2007. godine bili približno jednaki kao i rashodi za „ostalo upravljanje", a do 2013. godine bili su gotovo tri puta veći.

**Slika 2. Obrnuti trend u rashodima za tehničku pomoć GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj u usporedbi sa stavkama u okviru „ostalog upravljanja"**




*Izvor:* Sud na temelju brojčanih vrijednosti iz općih proračuna od 2007. do 2013. godine.

**34**
Kao drugo, Komisija je od 2014. godine odlučila financirati svoj sustav informacijske tehnologije u području poljoprivrede i ruralnog razvoja isključivo putem financijskih sredstava dodijeljenih za tehničku pomoć, pozivajući se na cilj „stalnog smanjenja uporabe administrativnog proračuna"[15]. S obzirom na to da je održavanje IT-a općenito neoperativno i nije povezano s određenim programom, ta je odluka zapravo službeno priznanje da su opći administrativni rashodi prihvatljivi kao rashodi za tehničku pomoć.

**35**
Svrstavanjem održavanja IT-a i drugih osnovnih troškova pod proračunske naslove koji ne odražavaju njihovu stvarnu prirodu otežava se razlikovanje između administrativnog i operativnog, što ima nepovoljan učinak na proračunsku disciplinu. U Komisiji je to dovelo do smanjenja transparentnosti u vezi s prirodom i koristima rashoda za tehničku pomoć te je pridonijelo lažnoj ekonomičnosti.

## Naglasak na plaćama u državama članicama

**36**
Financijska sredstva za tehničku pomoć koja su osigurana u području ruralnog razvoja prije 2006. godine putem SAPARD-a i EPFRR-a bila su usmjerena na jačanje kapaciteta za nacionalna nadležna tijela. U pozadini toga nalazilo se načelo potpore u skladu s kojim bi se uspostavom i razvojem kapaciteta u državama s vremenom omogućilo smanjenje količine financijskih sredstava. Međutim, za razdoblje od 2007. do 2013. godine povećane su opće stope financiranja, države članice dobile su veću kontrolu nad svojim rashodima za tehničku pomoć, a pravila su ublažena, čime je omogućeno financiranje troškova koji prije toga nisu bili prihvatljivi, kao što su svakodnevna administracija i isplata plaća. Slijedom toga, raspoloživa su se sredstva sve do početka 2000-ih godina trošila na vrlo različite načine.

**37**
Komisija je unutar svoje institucije iskoristila stanje velike fleksibilnosti na najbolji mogući način, dok je, kada je riječ o potrošnji u državama članicama, primjenjivala politiku „nemiješanja". Komisija je u tom pogledu pružila malen broj detaljnih smjernica ili ih uopće nije pružila, čime je podržala uporabu sufinanciranja za tehničku pomoć za širok raspon neoperativnih rashoda u državama članicama.

**38**
Države članice u okviru drugog stupa (EPFRR) imaju pravo iskoristiti do 4 % ukupnih programskih financijskih sredstava za pokrivanje svojih potreba u vezi s tehničkom pomoći. Određene države članice odlučile su obuhvatiti svojim proračunom znatan udio ovog najvećeg dozvoljenog postotka za razdoblje od 2007. do 2013. godine. Danska, Estonija, Mađarska, Litva, Latvija i Malta utvrdile su stopu koja je jednaka ili približna najvećoj dopuštenoj, a stopa je bila veća od 3 % i u Švedskoj. Pojedinosti u vezi sa svim državama članicama navedene su u ***prilogu***, u kojem je vidljivo i da je većina država članica za razdoblje od 2014. do 2020. godine povećala iznos financijskih sredstava dodijeljenih za tehničku pomoć, i to u određenim slučajevima u znatnoj mjeri.

15 Glavni plan informacijske tehnologije za 2013. godinu GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj, str. 12.

## 39

Na ***slici 3.*** prikazan je planirani proračun u državama članicama koje su posjećene tijekom revizije za tri najčešće kategorije rashoda u programima ruralnog razvoja koje odgovaraju aktivnostima navedenima u Uredbi o EPFRR-u[16].

## 40

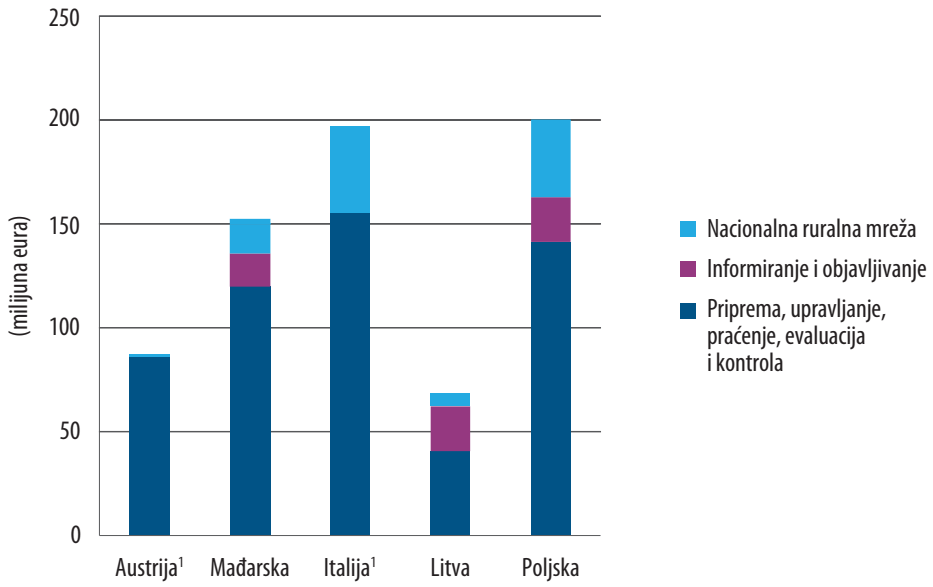
Posebno je zanimljiva kategorija koja se odnosi na „pripremu, upravljanje, praćenje, evaluaciju i kontrolu". Obuhvaća mnoge vrste administrativnih rashoda, prije svega isplatu plaća. Sve je češća pojava da, kada god je to legitimno, države članice i Komisija prebacuju teret sve manjeg proračuna za osoblje i administrativne troškove na druge izvore.

## 41

Četiri od pet država članica u svojim su izvješćima izričito navele da administrativni troškovi čine najveći dio njihovih stvarnih rashoda za tehničku pomoć. Tijekom razdoblja od 2007. do 2013. godine ovaj je naslov u Litvi zauzimao udio od 51 % ukupnih rashoda za tehničku pomoć, u Poljskoj i Mađarskoj odgovarajući je iznos bio veći od 60 %, dok je u Austriji bio malo manji od 95 %. U Italiji, gdje su mnoga tijela za upravljanje tehničkom pomoći vanjski savjetnici iz javnog sektora, administrativni rashodi (kojima se pokrivaju troškovi IT-a te osoblja koje pruža tehničku i administrativnu potporu) često su uključeni u kategoriju „jačanja kapaciteta". Visoke razine administrativnih rashoda stoga su sveprisutna pojava, te se javljaju čak i u državama članicama u kojima je ukupna stopa obveza za tehničku pomoć razmjerno niska – udio administrativnih troškova veći je u Poljskoj (sa stopom financijskih sredstava za tehničku pomoć od 1,49 %) nego u Mađarskoj (3,94 %).

16 Članak 66. stavci 2. i 3.

**Slika 3.** **Planirani rashodi za tehničku pomoć u pet država članica za razdoblje od 2007. do 2013. godine (sufinanciranje iz EPFRR-a)**




[1] Nisu raspoloživi konsolidirani podatci o informiranju i objavljivanju na razini država članica.

*Izvor:* programi ruralnog razvoja i podatci koje su dostavile države članice.

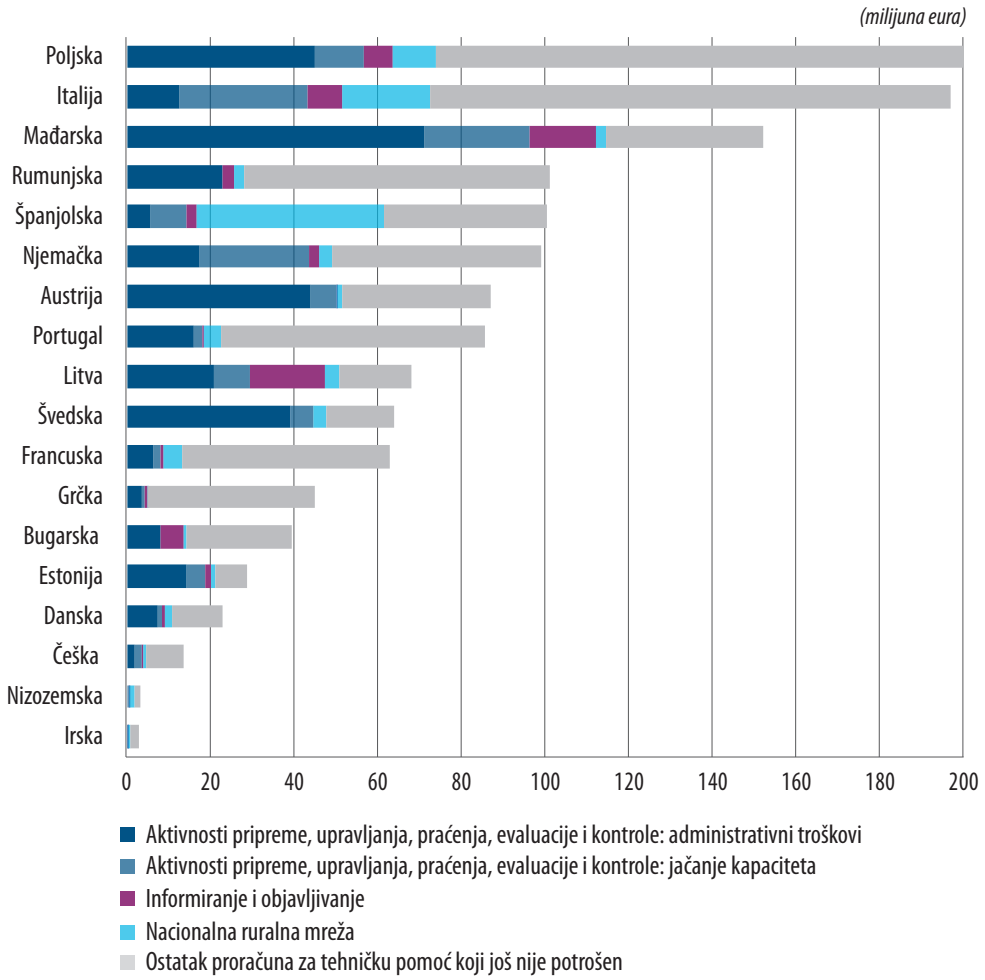
**42**

Na ***slici 4.*** sažeto su prikazani stvarni rashodi iz EPFRR-a u pet posjećenih zemalja te u drugim državama članicama koje su odgovorile na upitnik[17]. Prikazane su iste tri glavne skupine aktivnosti kao i na ***slici 3.***, ali kategorija koja se odnosi na „pripremu, upravljanje, praćenje, evaluaciju i kontrolu" razdvojena je na dva dijela. Time je omogućeno točnije shvaćanje pojma „administrativni troškovi", koji u ovom slučaju obuhvaćaju plaće za osoblje i povezane troškove, režijske troškove ureda i druge tekuće troškove, ali ne i troškove evaluacija, osposobljavanja i IT-a. Slični troškovi mogu se pojaviti i u obliku sastavnog dijela „informiranja i objavljivanja" te rashoda za „nacionalnu ruralnu mrežu", pri čemu u slučaju potonjih gornja granica iznosi do 25 % financijskih sredstava[18].

17 Naime, Bugarska i Rumunjska nisu odgovorile na upitnik, no potrebne informacije bile su dostupne u programima ruralnog razvoja navedenih zemalja te u detaljnom prikazu rashoda koje je dostavila Komisija.

18 Članak 41. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 1974/2006.

**Slika 4. Rashodi za tehničku pomoć u raznim državama članicama po kategorijama (2007. – 2013., sufinanciranje iz EPFRR-a)**




*Napomena:* vrijednosti za Španjolsku, Njemačku i Italiju, koje imaju sustav regionalnih programa ruralnog razvoja, ekstrapolirane su iz podataka koje su dostavile regije koje su odgovorile na upitnik. Bez obzira na to, odaziv se smatrao dostatno reprezentativnim u svakom pojedinom slučaju (95 % u Španjolskoj, 85 % u Njemačkoj, 77 % u Italiji).

**43**
Rezultatima upitnika potvrđeno je ono što je utvrđeno u pet država članica koje su obuhvaćene revizijom: pri utvrđivanju kriterija prihvatljivosti za financijska sredstva za tehničku pomoć, nadležna tijela općenito su tumačila regulatorne odredbe na vrlo fleksibilan način.

**44**
Ovo široko tumačenje pojma tehničke pomoći ni u kojem slučaju nije svojstveno samo poljoprivredi i ruralnom razvoju, već se pojavljuje i u drugim područjima financiranja EU-a. U nedavnom izvješću za Komisiju[19] o financiranju plaća iz strukturnih fondova zaključuje se da su „...sve države članice upotrebljavale tehničku pomoć za sufinanciranje osoblja. Točnije, većina država članica upotrebljava tehničku pomoć uglavnom za sufinanciranje plaća."[20]

**45**
Na početku tog razdoblja plaće su činile velik dio financijskih sredstava za tehničku pomoć koja su države članice upotrebljavale iz EPFRR-a te je u mnogim slučajevima došlo do dodatnog povećanja tog udjela. U Poljskoj su primjerice u 2013. godini prijenosom s mjera koje se odnose na informiranje i ruralnu mrežu osjetno porasla odobrena sredstva za troškove upravljanja (uglavnom troškove osoblja). Od sredine 2009. godine Litva je u financijska sredstva izdvojena za tehničku pomoć postepeno uključivala plaće za osoblje koje je samo djelomično radilo na provedbi programa ruralnog razvoja, uz jasan cilj uklanjanja tereta s državnog proračuna. Dok se u 2008. godini financiralo samo osoblje koje je na zadaćama povezanim s programom ruralnog razvoja radilo puno radno vrijeme, do kraja 2012. gotovo 75 % od ukupnog broja osoblja čije su se plaće financirale na taj način bavilo se i drugim, nepovezanim zadaćama.

U slučajevima u kojima se tehnička pomoć upotrebljava za financiranje plaća osoblja koje je već zaposleno, ona zapravo odgovara proračunskoj potpori. Problemi koji se pojavljuju razrađeni su u nastavku.

### Oportunitetni trošak financijskih sredstava za tehničku pomoć

**46**
Uzimajući u obzir široku definiciju tehničke pomoći i troškove povezane s radom fondova ZPP-a (vidjeti ***okvir 1.***), ne iznenađuje da države članice, kao i Komisija, izdvajaju sve više financijskih sredstava za tehničku pomoć za administrativne troškove koji su popratni troškovi financiranja ruralnog razvoja ili koji pripadaju neoperativnim proračunima. Problem leži u tome što je po prirodi stvari teško izmjeriti ostvarenu vrijednost za uloženi novac u vezi s takvim troškovima, kao i dokazati da se takvom uporabom financijskih sredstava za tehničku pomoć ostvaruje koristan i učinkovit doprinos učinku „šire omotnice" potpore za ruralni razvoj.

**47**
Što veći udio ukupnih financijskih sredstava EPFRR-a države članice izdvoje za aktivnosti tehničke pomoći, to je manje novca dostupno za osnovne mjere u području ruralnog razvoja kojima se ostvaruje više neposrednih koristi za poljoprivrednike i ruralne zajednice. U slučajevima kada tehnička pomoć ne predstavlja ništa više no proračunsku potporu, taj trošak zapravo snose krajnji korisnici.

19 Metis GmbH, Co-financing salaries, bonuses, top-ups from Structural Funds during the 2007-2013 period (hrv. Sufinanciranje plaća, bonusa i doplataka iz strukturnih fondova tijekom razdoblja 2007. – 2013.), Ured za publikacije Europske unije, Luxembourg, 2014.

20 Ibid, str. 67.

**48**

Na jedan način, uzimajući u obzir razlike u stopama sufinanciranja, rizik je veći za potrebitije korisnike financijskih sredstava EU-a. Za razdoblje od 2007. do 2013. godine, gornja granica doprinosa EPFRR-a iznosila je 50 % u Austriji i sjevernoj Italiji, ali 75 % u regijama obuhvaćenim ciljem „konvergencije" među koje se ubrajaju Poljska, Mađarska i Litva. Mogućnost doprinosa u omjeru 3:1 državama članicama može dati dodatan poticaj za potrošnju sredstava, no određeni dio moguće koristi gubi se u slučaju kada se znatan postotak sufinanciranja preusmjeri u neoperativne svrhe.

**49**

Uporabom sredstava EU-a na takav način, iako predstavlja razmjerno malen iznos kada se izrazi u postotcima, odvraćaju se znatni iznosi sredstava od ključnih ciljeva financiranja. Omogućavanje svrstavanja administrativnih troškova pod tehničku pomoć dovodi i Komisiju i države članice u sukob interesa. Budući da su odgovorne za upravljanje ZPP-om, one odlučuju koliko će se utrošiti na različite mjere uključujući tehničku pomoć, s ciljem ostvarivanja najveće vrijednosti za uloženi novac. Istodobno, kao korisnice tehničke pomoći koja se isplaćuje za administrativne rashode imaju poticaj što je više moguće povećati plaćanja za potrebne troškove upravljanja (vidjeti ***okvir 1.***).

Okvir 1.

## Tehnička pomoć i troškovi upravljanja programima

Provedba EFJP-a i EPFRR-a sa sobom donosi određene administrativne troškove. Na razini EU-a, Komisija je osim uspostave fondova i upravljanja njima bila zadužena i za osnivanje Europske mreže za ruralni razvoj (EMRR), koja je izravno povezana s rashodima za tehničku pomoć.

U državama članicama, nacionalna i/ili regionalna tijela bila su zadužena za provedbu mnoštva mjera koje mogu stvoriti potrebu za novim administrativnim rješenjima. U skladu s osnovnim zakonskim aktima kojima je uređen ZPP, moraju učiniti sve što je u njihovoj mogućnosti kako bi zaštitile financijske interese Unije. U tu su svrhu u Uredbi o EPFRR-u utvrđene obvezne mjere navedene u odjeljcima koji su naslovljeni „Upravljanje i kontrola", „Informiranje i objavljivanje" te „Praćenje i evaluacija". Zajedno s uvjetom izrade strategija lokalnog razvoja te uspostave lokalnih akcijskih skupina i nacionalnih mreža ruralnog razvoja, navedene mjere dovele su do znatnih troškova u vezi s pružanjem potpore za države članice, kako je opisano u nastavku.

U svom izvješću o radu za 2013. godinu, Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj iznijela je sažetak izvješća koje su države članice dostavile u vezi s njihovim ukupnim rashodima za provjere i kontrole plaćanja koja su priznata u okviru prvog i drugog stupa[21]. Troškovi kontrolnih tijela (uključujući plaće, osposobljavanje, održavanje i troškove izgradnje) zauzimali su udio od približno 5,13 % ukupnih rashoda za mjere EFJP-a u okviru prvog stupa. U okviru prvog stupa gotovo nema predviđenih sredstava za tehničku pomoć za države članice, stoga se za taj iznos ne može ostvariti pravo na potporu u obliku sufinanciranja EU-a. U okviru drugog stupa, odgovarajuća vrijednost koja je izračunana na temelju izvješća država članica bila je 8,13 %. U takvim okolnostima postoji snažan poticaj da se u okviru tehničke pomoći izvrši povrat najvećeg mogućeg iznosa, što je određene države članice dovelo do utvrđivanja gornje granice proračuna u vrijednosti približnoj ili jednakoj 4 %.

21 http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/doc/agri_aar_2013.pdf

**50**
Povećavši samostalnost država članica, trenutačni mehanizmi za tehničku pomoć doveli su do njihova većeg oslanjanja na financijska sredstva EU-a, koja se sve više koriste u područjima koja nemaju jasan učinak na jačanje i razvoj kapaciteta. Poljska i litavska nadležna tijela izrazila su tijekom revizije nezadovoljstvo u pogledu nepreciznosti pravila, kao i zanimanje za primanje dodatnih Komisijinih smjernica o učinkovitijim i djelotvornijim načinima uporabe tehničke pomoći.

**51**
Izgledno je da će se trenutačna visoka stopa financijskih sredstava namijenjenih tehničkoj pomoći koja se izdvajaju za administrativne troškove nastaviti i u razdoblju od 2014. do 2020. godine. Četiri od pet posjećenih država članica objasnilo je da tehničku pomoć u osnovi i dalje smatraju instrumentom za financiranje osnovne provedbene strukture svojih programa ruralnog razvoja[22]. Osim toga, tehnička pomoć u ukupnim rashodima sada zauzima veći udio. Kao što je vidljivo u ***prilogu***, iako je zbirni proračun za ruralni razvoj za sve države članice manji u novom razdoblju, ukupni iznos izdvojen za tehničku pomoć (1,9 milijardi eura) veći je za 24 %.

## Ispunjavaju li troškovi uvjete prihvatljivosti?

### Određena formalna neprihvatljivost na razini Komisije

**52**
Sud je na razini Komisije ispitao 20 projekata GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj iz razdoblja obuhvaćenog revizijom u svim područjima tehničke pomoći. Nepravilnosti su pronađene u četiri projekta te su se u svakom od slučajeva odnosile na nepravilnu uporabu neoperativnog proračuna EFJP-a. Tri od ta četiri projekta (51 500 eura za nabavu 40 prijenosnih računala, 10 000 eura za nabavu licencija za softver i 13 800 eura za ugovor o održavanju vatrozida) isključivo su svrstana pod EFJP iako su s pomoću njih ostvarene koristi i u okviru drugog stupa. S obzirom na to da neoperativni rashodi moraju biti povezani s određenim programom kako bi ih se moglo svrstati pod financijska sredstva za tehničku pomoć, ti su troškovi trebali biti ravnomjerno podijeljeni između proračuna EFJP-a i EPFRR-a. Četvrta stavka bila su bespovratna sredstva za tehničku pomoć u vrijednosti od 278 000 eura koja su isplaćena OECD-u, koja su također bila uključena u proračun EFJP-a iako su prethodna plaćanja u okviru istog ugovora o bespovratnim sredstvima bila pravilno financirana u okviru poglavlja o općoj koordinaciji ZPP-a.

**53**
U javnoj nabavi povezanoj s 20 odabranih projekata nije postojao ni jedan veći problem u vezi s neusklađenošću. Natječajni postupci su pravilno odabrani i oglašeni, a nakon toga i provedeni u skladu s propisanim uvjetima.

22 Iznimka je Mađarska koja je odlučila ograničiti svoja financijska sredstva za tehničku pomoć u razdoblju od 2014. do 2020. godine na rad nacionalne ruralne mreže i povezanih aktivnosti uz ukupnu stopu od 2,4 %. Sve druge potrebe u vezi s financiranjem ruralnog razvoja moraju se pokriti iz nacionalnog proračuna.

## Najčešći problemi u državama članicama

**54**

U pet država članica koje su obuhvaćene revizijom otkriveni su brojni slučajevi nepravilne uporabe sredstava za tehničku pomoć u okviru drugog stupa. Od 91 projekta tehničke pomoći koji je pregledan neprihvatljivi ili djelomično neprihvatljivi rashodi pronađeni su u njih 35. Glavni problemi odnose se ili na uporabu financijskih sredstava za aktivnosti koje se svrstavaju pod oba stupa (te stoga nisu u potpunosti prihvatljiva) ili na pitanja povezana sa zaključivanjem ugovora i nabavom. U nekim projektima postojale su obje vrste nepravilnosti.

## Određene aktivnosti država članica nisu se pripisivale isključivo drugom stupu

**55**

Kao što je već spomenuto, člankom 13. Uredbe o financiranju ZPP-a izričito je zabranjeno bilo kakvo financiranje administrativnih troškova i troškova osoblja u okviru EFJP-a (prvi stup). Međutim, utvrdili smo da je u državama članicama među projektima obuhvaćenim revizijom njih 25 sadržavalo plaćanja za tehničku pomoć koja su izvršena u okviru drugog stupa, a odnose se na administrativne troškove koji su zapravo nastali u okviru prvog stupa ili u vezi s aktivnostima koje inače nisu povezane s EPFRR-om. Rizik od takvog razvoja događaja osobito je visok u slučajevima kada su nabave ili projekti obuhvaćeni i prvim i drugim stupom. U takvim slučajevima dio rashoda naravno nije prihvatljive te ne bi trebao biti sufinanciran.

**56**

Primjeri u ***okviru 2.*** pokazuju da postoji rizik od nepravilnih rashoda zbog nedostataka u vođenju evidencija, uporabe koeficijenata ili drugih administrativnih postupaka koji je povezan s pretjerano složenim i u određenoj mjeri proizvoljnim razlikovanjem rashoda u dva vrlo slična područja aktivnosti. Uzimajući u obzir da u drugim aspektima nema razlike, nije jasno zašto bi administrativni troškovi i troškovi osoblja bili dopušteni u okviru drugog stupa, ali ne i u okviru prvoga.

Okvir 2.

## Rizik od neprihvatljivosti u slučajevima u kojima su troškovi obuhvaćeni i prvim stupom

Većina primjera u vezi s podjelom troškova odnosila se na isplatu naknade za osoblje koje se bavilo aktivnostima koje su povezane s PRR-om, ali i aktivnostima koje se ne odnose na PRR, a osobito na slučajeve u kojima nije bilo dovoljno dokaza za opravdanje udjela plaćanja koji je pripisan drugom stupu. U Litvi nije bilo moguće dokazati da su upotrijebljeni ispravni koeficijenti za povezivanje troškova sa zadaćama u vezi s PRR-om te stoga nije bilo moguće provjeriti prihvatljivost zahtjeva za povrat troškova. U Mađarskoj su troškovi osoblja bili prihvatljivi samo za zaposlenike koji su obavljali aktivnosti izričito povezane s PRR-om za razdoblje 2007. – 2013. u punom radnom vremenu. Međutim, neki zaposlenici koji su se bavili tehničkom pomoći bili su zaposleni u odjelima s redovitim obvezama koje obuhvaćaju više od PRR-a (tajništva ministara, financijski i pravni odjeli), no bez pravog jamstva da se bave aktivnostima u vezi s PRR-om u punom radnom vremenu. Slučajevi slični ovima pronađeni su u Poljskoj i Austriji.

Među područja troškova koji se dijele između prvog i drugog stupa također se ubraja nabava i održavanje računalne opreme ili softvera. Koeficijent koji se u Poljskoj upotrebljavao u agenciji za plaćanja za raspodjelu rashoda za održavanje IT-a po aktivnostima ruralnog razvoja nije bio ažuriran već barem četiri godine. U Italiji nije bilo jasno da je oprema za videokonferencije koju je kupilo Ministarstvo poljoprivrede i za čije je troškove teretilo isključivo EPFRR služila samo u svrhe drugog stupa.

Konačno, još jedno podijeljeno područje odnosi se na provjere višestruke sukladnosti[23], u kojima, ako nije jasno utvrđena razlika prema vrsti potpore, za mjere koje su poduzete u okviru EFJP-a nije moguće primiti potporu od financijskih sredstava koja su namijenjena isključivo EPFRR-u. Koeficijent koji se u Austriji upotrebljavao za povezivanje troškova inspekcija višestruke sukladnosti sa zahtjevima u okviru programa jedinstvenih plaćanja (neprihvatljivo) u usporedbi s agroekološkim zahtjevima u okviru ruralnog razvoja (prihvatljivo) nije ažuriran svake godine. To je u 2011. godini prvotno dovelo do prekomjernog plaćanja iz EPFRR-a u iznosu od 15 600 eura.

23 „Višestruka sukladnost" odnosi se na uvjet da poljoprivrednici koji primaju izravna plaćanja u okviru prvog stupa moraju ispuniti osnovne standarde u vezi s okolišem, sigurnošću hrane, zdravljem životinja i bilja te dobrobiti životinja. Vrijedi i za većinu ekoloških plaćanja u okviru drugog stupa.

## Nepravilnosti u nabavi

**57**

Revizijom su otkriveni brojni problemi u vezi s praksama zaključivanja ugovora i nabave u državama članicama (postojali su u 17 od 51 postupka nabave obuhvaćenog revizijom, prije svega u području aktivnosti povezanih s informiranjem i objavljivanjem). Problemi koji su se pojavili uključivali su uporabu izravnog pregovaranja umjesto natječajnog postupka za dodjelu ugovora, što nije u skladu s odredbama o transparentnosti, jednakom postupanju i nediskriminaciji iz Direktive o nabavi[24], te, u određenim slučajevima, s relevantnim nacionalnim pravilima. Uporaba pogrešnog postupka ne znači samo kršenje zakona EU-a ili država članica, nego se njome također narušavaju pravila otvorenog tržišta, diskriminiraju drugi mogući dobavljači te može doći do prekomjerne potrošnje.

24 Direktiva 2004/18/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 31. ožujka 2004. o usklađivanju postupaka za sklapanje ugovora o javnim radovima, ugovora o javnoj nabavi robe te ugovora o javnim uslugama (SL L 134, 30.4.2004., str. 114.).

Okvir 3.

### Primjeri nepravilnosti u nabavi

**Uporaba pogrešnog postupka**

U Italiji su zabilježena dva slučaja nabave usluga putničkih agencija izravnim pregovaranjem (u vrijednosti od redom 170 000 i 130 000 eura), što nije u skladu s nacionalnim pravilima prema kojima ugovori u vrijednosti iznad 40 000 eura moraju biti otvoreni za tržišno natjecanje.

U Poljskoj je za zaključivanje ugovora s državnom službom niže razine (hotelske, ugostiteljske i konferencijske usluge te usluge osposobljavanja) i s ranijim pružateljem usluga (usluge IT-a koje su pružene vladinoj agenciji) bez opravdanja upotrijebljeno izravno pregovaranje.

**Prekomjerne cijene ugovora**

U Mađarskoj je u 2008. godini zaključen složen okvirni ugovor s organizatorom događaja na temelju jediničnih cijena koje bi bile previsoke i šest godina kasnije. Preskupi ugovor kasnije je raskinut dvije godine prije isteka.

**Natječajne specifikacije kao prepreka transparentnosti i jednakom postupanju**

U Italiji je revizijom otkriveno nekoliko primjera javnih poziva na podnošenje ponuda s nedovoljnim ili nepreciznim informacijama o tehničkim kriterijima koji će se uzeti u obzir pri odabiru ponude. To je sposobnim, ali neiskusnim ponuditeljima otežalo pravilno oblikovanje njihovih ponuda te je učinilo složenijom zadaću procjenjivanja valjanosti pojedinačnih ponuda u odnosu na sve ostale i opravdavanja konačne odluke o dodjeli ugovora.

### Nezadovoljavajuća primjena kontrolnih sustava

**58**

Neovisno o primjedbama iz odlomka 56., utvrdili smo da sustavi kontrole u državama članicama namijenjeni utvrđivanju jesu li troškovi ispravno pripisani drugom stupu nisu pravilno funkcionirali. U mnogim slučajevima u kojima su države članice odredile koeficijente ili druge načine izračuna za utvrđivanje podjele troškova između EFJP-a i EPFRR-a, formule nisu primjenjivane sustavno ili nisu redovito ažurirane, ali navedene pogreške nisu otkrivene nijednom provjerom kako bi ih se ispravilo. U tom je pogledu ohrabrujuća činjenica da je Komisija nakon revizije pooštrila pravila kojima su uređene provjere rashoda za tehničku pomoć koje provode države članice[25].

**59**

Isto tako, relevantna nacionalna tijela već su bila provela administrativne provjere nad većinom projekata u kojima smo utvrdili nepravilnosti u vezi s nabavom. S obzirom na to da tim provjerama nisu utvrđeni nedostatci koje je otkrio Sud, pokazalo se da one nisu djelotvorne. Još jednom, kako bi odgovorila na potrebu za mjerama kojima će se poboljšati učinkovitost sustava upravljanja i kontrole za tehničku pomoć u državama članicama, Komisija je već objavila da radi na smjernicama u vezi s javnom nabavom za razdoblje od 2014. do 2020. godine.

## Koliko je prikladan okvir uspješnosti za tehničku pomoć?

**60**

U preambuli Financijske uredbe utvrđuje se da su ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost temeljna načela dobrog financijskog upravljanja u svim područjima potrošnje proračuna. Kako bi se ta načela očuvala, za svaki sektor aktivnosti potrebno je odrediti ciljeve koji ispunjavaju kriterije „SMART"[26] te ih je potrebno pratiti putem pokazatelja uspješnosti na temelju kojih se sastavljaju godišnji „izvještaji o aktivnostima". Konačno, obveza je institucija (u ovom slučaju Komisije) provoditi *ex ante* i *ex post* evaluacije.[27]

**61**

U kontekstu podijeljenog upravljanja, navedene se zadaće prenose na države članice, čija je odgovornost pobrinuti se da se sredstva upotrebljavaju u skladu sa svim važećim pravilima i načelima[28].

**62**

Uporaba svih financijskih sredstava ZPP-a stoga je strogo uređena uvjetima koji se odnose na jamstva u vezi s prikladnošću rashoda. Revizijom je otkriveno da provedbena tijela u mnogim slučajevima tehničku pomoć isključuju iz područja primjene navedenih pravila. Međutim, kako je objašnjeno u okviru 4., obveze iz Financijske uredbe u istoj su mjeri važeće za tehničku pomoć kao aktivnost u području politike „poljoprivreda i ruralni razvoj".

25 U skladu s člankom 62. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 809/2014 od 17. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, mjera ruralnog razvoja i višestruke sukladnosti (SL L 227, 31.7.2014., str. 69.) opći uvjet administrativnih provjera, provjera na terenu i izvješćivanja izravno se primjenjuje na rashode država članica za tehničku pomoć. Tim se člankom naglašava i neovisnost s obzirom na to da propisuje da kontrolna tijela moraju biti „funkcionalno neovisna" o tijelima koja odobravaju plaćanja.

26 Određeni, mjerljivi, dostižni, odgovarajući i vremenski utvrđeni (kratica SMART dolazi od engl. *specific, measurable, achievable, relevant and timed*).

27 Načela i pravila iz ovog odlomka obuhvaćena su člankom 27. Financijske uredbe iz 2002. godine.

28 Vidjeti članak 53.b Financijske uredbe iz 2002. godine.

Okvir 4.

## Je li riječ o aktivnosti u okviru tehničke pomoći ili samo o alatu?

Revizijom je općenito utvrđeno da regulatorna tijela smatraju da tehnička pomoć, kao izvor administrativne potpore za osnovne aktivnosti financiranja, nije obuhvaćena regulatornim uvjetima u vezi s uspješnošću. U Austriji je tehnička pomoć samo alat za provedbu PRR-a, a jedino je mjerilo njezine djelotvornosti uspjeh programa. Sa takvog stajališta tehničku pomoć nije moguće planirati, niti joj se mogu dodijeliti ciljevi ili pokazatelji, koji se u većoj mjeri odnose na temeljne mjere[29] kojima ona pridonosi. Za Komisiju bi zasebno prikazivanje tehničke pomoći kao izdvojene konsolidirane aktivnosti otežalo procjenu uloženih resursa u pojedino područje aktivnosti ruralnog razvoja.

Takvo poimanje, prema kojem se financijska sredstva za tehničku pomoć doimaju kao da su u određenoj mjeri pasivna i da ne čine dio okvira operativne uspješnosti, u suprotnosti je s propisima. U članku 66. Uredbe o EPFRR-u tehnička pomoć naziva se i „aktivnošću" i „mjerom", a u članku 2. točki (d) „mjera" se definira kao „niz aktivnosti koje pridonose provedbi osi". Osim toga, uzimajući u obzir količinu sredstava koja se izdvajaju za rashode povezane s tehničkom pomoći, posebno u državama članicama (više od 1,5 milijardi eura), ključno je jasno znati da se tim sredstvima dobro upravlja i da se doprinosi provedbi programa. To se najbolje može postići pravilnim planiranjem, praćenjem i evaluacijom pojedinačnih učinaka tih sredstava.

29 Kako je opisano u glavi IV. poglavlju I. Uredbe o EPFRR-u. O tehničkoj pomoći riječ je u glavi IV. poglavlju II.

**63**

Iako tehnička pomoć čini neznatan dio ukupne potrošnje, tijekom programskog razdoblja riječ je o znatnom iznosu novca koji je potrebno propisno evidentirati. Unatoč jamstvima Komisije i država članica da su njihovi rashodi u vezi s tehničkom pomoći za neoperativne troškove ne samo potrebni nego i razmjerni te da daju dragocjen doprinos uspjehu programa, općenito ne postoji okvir uspješnosti kojim bi se moglo dokazati da je to uistinu tako. Obilježja su ovog područja neprikladno višegodišnje planiranje, nepostojanje odgovarajuće procjene potreba, neprecizni ciljevi (odnosno ciljevi koji ne zadovoljavaju kriterije „SMART") te neprimjenjivanje praćenja i evaluacije usmjerenih na uspješnost programa tehničke pomoći (umjesto toga, najveća se važnost pridodaje financijskim aspektima).

## Nezadovoljavajuće planiranje i procjena potreba

### 64

Kako bi se na odgovarajući način mogli postaviti ciljevi i utvrditi ciljne vrijednosti, važno je izvršiti početnu procjenu potreba te utvrditi srednjoročne i dugoročne planove. Uostalom, to je i dio postupka *ex ante* evaluacije koji je utvrđen u Uredbi o EPFRR-u[30].

### 65

Na razini Komisije, jedna od posljedica poimanja rashoda u vezi s tehničkom pomoći kao administrativne potpore je ta da se oni uglavnom smatraju godišnjim rashodima. Za gotovo nijedno područje aktivnosti (izuzevši studije, evaluacije i EMRR) niti je provedena početna procjena potreba za predmetno razdoblje niti je postojao višegodišnji plan uporabe sredstava. To je značilo da su se u određenim slučajevima odobrena sredstva iz proračuna obnavljala iz godine u godinu bez potvrde da (kratkoročna) potreba za njima koja je izražena nekoliko godina ranije i dalje postoji. Osim toga, bez odgovarajuće procjene potreba provedba može postati nasumična i neusmjerena.

### 66

U skladu s Uredbom o EPFRR-u, države članice morale su provoditi *ex ante* evaluaciju svojih programa ruralnog razvoja kojom se „prepoznaje i procjenjuje srednjoročne i dugoročne potrebe, ciljeve koje je potrebno ostvariti, očekivane rezultate, kvantificirane ciljeve posebno u smislu učinka u odnosu na početno stanje, dodanu vrijednost Zajednice, opseg u kojem se u obzir uzimaju prioriteti Zajednice, pouke ranijih programiranja i kvalitetu postupaka provedbe, praćenja, evaluacije i upravljanja financijama.[31]"

### 67

Kao i Komisija, pet predmetnih država članica općenito je izostavljalo tehničku pomoć iz svoje procjene potreba u vezi s višegodišnjim ruralnim razvojem. Glavna posljedica navedene politike ogledala se u nestabilnim proračunima za tehničku pomoć koji su se mijenjali na temelju upravnih rješenja. Čak i u Poljskoj, gdje je izrađena procjena potreba u vezi s tehničkom pomoći za jednu sastavnicu programa ruralnog razvoja, početni je proračun procijenjen znatno manjim od potrebnog. U skladu sa svojim pristupom „nemiješanja" u potrošnju sredstava u državama članicama u okviru ovog naslova, Komisija je bez zadrške prihvatila potrebne izmjene programa.

30 Članak 85.

31 Članak 85.

## Ciljevi su bili daleko od ispunjavanja kriterija „SMART"

### 68

Svrha je ciljeva koji ispunjavaju kriterije „SMART" preciznije usmjeriti financijska sredstva i na taj način učinkovitije ostvariti pojedinačne ciljeve. Ciljevima koji ispunjavaju kriterije „SMART" također se pruža jasniji okvir za praćenje i evaluaciju rezultata.

### 69

Zbog neprikladnog planiranja i procjene potreba, Komisija općenito nije uspjela razviti ciljeve koji ispunjavaju kriterije „SMART" za financijska sredstva za tehničku pomoć. Iako su projekti i mjere koji se podupiru financijskim sredstvima za tehničku pomoć uključeni u detaljne godišnje planove upravljanja GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj u kojima se iznosi sažetak ciljeva i pokazatelja odjela za nadolazeću godinu, navedenim planovima nije obuhvaćena tehnička pomoć. Ni odluke o operativnom financiranju koje je pripremila Glavna uprava ne obuhvaćaju ciljeve koji ispunjavaju kriterije „SMART" i pokazatelje za projekte tehničke pomoći, prema kojima se postupa jednako kao da je riječ o općim administrativnim rashodima Komisije. Jedinu iznimku čini područje evaluacija i studija u vezi s kojima su, kao što je već rečeno, zabilježeni pozitivni učinci višegodišnjeg planiranja te za koje su ciljevi koji ispunjavaju kriterije „SMART" obuhvaćeni uvjetima relevantnih propisa za to područje.

### 70

U državama članicama nije uloženo mnogo napora u postavljanje posebnih ciljeva povezanih s tehničkom pomoći. Nedostatak višegodišnjeg planiranja u zasebnim područjima aktivnosti u vezi s tehničkom pomoći (npr. mjere za informiranje i komunikaciju u vezi s nacionalnom ruralnom mrežom) smanjio je transparentnost i otežao utvrđivanje ciljeva. Nije pomogao ni nedostatak jasnog razlikovanja pojedinačnih područja aktivnosti tehničke pomoći ili razlikovanja navedenih područja i sličnih aktivnosti koje nisu povezane s ciljevima EPFRR-a. Od pet posjećenih država članica, samo je Italija učinila više po tom pitanju nego što je propisano općim okvirom propisa. Međutim, čak ni u Italiji ciljevi nisu bili izmjereni te nisu postojali rokovi za njihovo ostvarivanje.

Okvir 5.

### Primjeri neprikladno formuliranih ciljeva iz programskih dokumenata država članica

Litavski ciljevi obuhvaćali su sljedeće: „osiguravanje odgovarajuće pripreme, učinkovite provedbe i evaluacije programa […] radi osiguravanja prikladnog prikazivanja i objavljivanja informacija […] kako bi se osigurala dostupnost informacija".

Poljski ciljevi u osnovi ne obuhvaćaju ništa više od nabrajanja aktivnosti koje su navedene u člancima 66. i 68. Uredbe o EPFRR-u. Stoga, iako su u skladu s regulatornim uvjetima, njima nisu podrobnije utvrđeni očekivani rezultati ili učinci tehničke pomoći niti oni obuhvaćaju način na koji bi bilo potrebno mjeriti uspješnost tehničke pomoći.

## Ograničeno praćenje i evaluacija

**71**
Financijska uredba sadržava određene odredbe o aktivnostima praćenja i evaluacije koje provodi Komisija. U osnovi je proračunskom tijelu potrebno dostavljati godišnja izvješća o ostvarenju ciljeva na temelju procjene prema pokazateljima uspješnosti[32].

**72**
U pogledu ruralnog razvoja[33], ključne točke za razdoblje od 2007. do 2013. godine obuhvaćale su uvjet uspostave zajedničkog okvira praćenja i evaluacije između Komisije i država članica s ograničenim brojem pokazatelja koji se odnose na sve programe ruralnog razvoja. Također se od svake države članice očekuje da utvrdi dodatne pokazatelje koji će omogućiti mjerenje napretka, učinkovitosti i djelotvornosti njezinog programa ruralnog razvoja u svim fazama provedbe. Također je predviđeno godišnje izvješće o napretku koje se dostavlja Komisiji te *ex ante*, srednjoročne i *ex post* evaluacije kvalitete, učinkovitosti i djelotvornosti programa.

**73**
Zajednički okvir praćenja i evaluacije uspostavljen je prema propisima. Međutim, u skladu sa stajalištem da se na tehničku pomoć ne primjenjuju uvjeti u vezi s uspješnošću, ona se ne spominje u općim smjernicama za zajednički okvir praćenja i evaluacije te je izostavljena i iz opisa mjera i zajedničkih pokazatelja.

**74**
Stoga su praćenje i evaluacija financijskih sredstava za tehničku pomoć na razini Komisije jednako ograničeni kao i planiranje tehničke pomoći. Ne postoje kriteriji koji bi predstavljali poveznicu s općom uspješnosti programa, dok postoji pretjerana usmjerenost na financijske i druge isključivo administrativne aspekte kao što su poštovanje gornjih granica rashoda i rokovi izvršenja ugovora.

**75**
Stanje je vrlo slično u državama članicama, i to iz istog razloga, odnosno neuključivanja tehničke pomoći u zajednički okvir praćenja i evaluacije. Praćenje programa ruralnog razvoja država članica koje vrši Komisija ograničeno je na provjere izvršenja proračuna i usklađenost s gornjom granicom od 4 %. Glavni je instrument praćenja kojim se koriste države članice godišnje izvješće o napretku koje svaka izrađuje za svoj PRR, međutim godišnja izvješća o napretku za tri od šest ispitanih PRR-ova nisu sadržavala evaluaciju tehničke pomoći. Usto, u slučajevima u kojima je postojala takva evaluacija, nedostatak pokazatelja uspješnosti i učinka ili jasnih smjernica za prikazivanje dobivenih rezultata ograničili su opseg praćenja na financijsko izvršenje.

32 Članak 27. stavak 3. Financijske uredbe iz 2002. godine.

33 Članci 77. do 87. Uredbe o EPFRR-u.

## Učinak neprikladnog okvira uspješnosti

**76**

Dužnost je Komisije, kao tijela odgovornog za izvršenje proračuna EU-a, jamčiti dobro financijsko upravljanje EPFRR-om. Taj zadatak uključuje pružanje jasnih smjernica za učinkovitu i djelotvornu uporabu tehničke pomoći. Međutim, s obzirom na to da nije utvrdila svoje vlastite potrebe u vezi s tehničkom pomoći kao djela okvira uspješnosti te nije ustrajala na tome da države članice to učine, Komisija je ostala bez alata za procjenu općeg učinka rashoda za tehničku pomoć i time i za usmjeravanje financijskih sredstava u područja u kojima bi se od njih ostvarila najveća korist.

**77**

Okvir uspješnosti bio bi koristan i kao temelj za predlaganje rješenja povezanih s tehničkom pomoći za posebne probleme koji se mogu pojaviti u pogledu EPFRR-a. Kada je 2011. i 2012. godine Komisija pozvala sve države članice na razvijanje akcijskih planova za smanjivanje neprihvatljive stope pogreške u ruralnom razvoju, izgubljena je mogućnost uspostave tehničke pomoći kao sredstva za poticanje ili podupiranje korektivnih mjera.

**78**

Sastavnice planiranja, praćenja i evaluacije koje su propisane Financijskom uredbom primjenjuju se na razini Komisije i država članica na takav način da obuhvaćaju operativne aktivnosti, ali ne i administrativne rashode koji sada zauzimaju najveći udio u proračunima za tehničku pomoć. Jedan od ključnih razloga za to je da je vrlo teško planirati i procijenit doprinos koji, na primjer, plaće daju općoj uspješnosti programa. Takvu vrstu potrošnje mnogo je teže povezati s potrebom za dokazivanjem usklađenosti s načelima dobrog financijskog upravljanja nego operativne rashode.

## Umrežavanje: potencijal za djelotvornu mrežu uspješnosti

**79**

EMRR[34] je jedini sastavni dio tehničke pomoći na razini Komisije koji je izričito definiran u zakonskim aktima EU-a o poljoprivredi i ruralnom razvoju. EMRR ima jasne ciljeve koji su povezani s konsolidacijom i jačanjem praksi u ruralnom razvoju i kapaciteta diljem Unije.

**80**

Jedna je od zadaća EMRR-a podupirati nacionalne ruralne mreže u državama članicama koje se također financiraju iz tehničke pomoći[35]. Za potrebne administrativne strukture određena je apsolutna gornja granica od 25 % izdvojenih sredstava za pojedinačne nacionalne ruralne mreže[36], a ostatak je namijenjen rashodima za akcijski plan koji sadrži precizne informacije i aktivnosti za jačanje kapaciteta[37].

34 Uspostavljena u skladu s člankom 67. Uredbe o EPFRR-u.

35 U skladu s člankom 68. Uredbe o EPFRR-u.

36 Članak 41. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 1974/2006.

37 „[...] barem identifikaciju i analizu prenosivih dobrih praksi i informacije o njima, upravljanje mrežom, organizaciju razmjene iskustava i *know-howa*, pripremu programa obuke za lokalne akcijske skupine u procesu stvaranja i tehničke pomoći međuteritorijalnoj i transnacionalnoj suradnji."

**81**
Stoga su u slučaju EMRR-a i nacionalnih mreža zakonskim aktima utvrđene preciznije smjernice za uporabu financijskih sredstava za tehničku pomoć, uz jasno razlikovanje onoga što se smatra operativnim, a što ne. Većina rashoda u vezi s mrežama u teoriji se može povezati s okvirom uspješnosti, što bi trebalo olakšati omogućavanje usklađenosti aktivnosti tehničke pomoći u ovom području te potaknuti evaluaciju i provjeru u skladu s općim načelima dobrog financijskog upravljanja.

**82**
Međutim, aktivnosti u okviru mreža često su, kao i tehnička pomoć u ruralnom razvoju kao cjelini, bile obilježene nepotpunim planiranjem, praćenjem i evaluacijom. Općenito govoreći, njihov je učinak teško procijeniti, iako se talijanska nacionalna ruralna mreža (vidjeti ***okvir 6.***) može smatrati iznimkom te u određenim aspektima predstavlja model planiranja i provedbe tehničke pomoći.

Okvir 6.

## Talijanska nacionalna ruralna mreža[38] kao primjer okvira uspješnosti koji ispunjava svoju svrhu

Revizijom je utvrđeno da je talijanska nacionalna ruralna mreža uglavnom ostvarila svoje opće operativne ciljeve (poboljšanje upravljanja, jačanje upravljačkih i administrativnih kapaciteta, razmjena znanja i dobrih praksi) te da je njome osigurana djelotvorna koordinacija i potpora talijanskim regionalnim programima ruralnog razvoja (prikupljanjem podataka i savjetovanjem) uz istodobno promicanje transnacionalne suradnje. Nacionalna ruralna mreža raspolaže popularnim internetskim stranicama te organizira raznolik niz inicijativa i događaja. Njezine komunikacijske aktivnosti širokog su opsega (uključujući internetsku zajednicu za mlade poljoprivrednike i školske projekte). Organizirane su videokonferencije za mlade poljoprivrednike s ciljem utvrđivanja i promicanja dobrih praksi, a rad pobjednika objavljen je na internetskim stranicama nacionalne ruralne mreže.

Postignuća i uspjeh nacionalne ruralne mreže kod njezinih dionika djelomično su rezultat detaljnog planiranja operativnih izlaznih proizvoda. Nakon toga slijedi praćenje i evaluacija nacionalne ruralne mreže prema raznim pokazateljima koji su povezani s ciljnim vrijednostima. Niz pokazatelja izlaznih proizvoda (npr. održani sastanci, objavljene smjernice) povezan je s posebnim mjerama u okviru programa, dok su pokazatelji rezultata (stope zadovoljstva korisnika, širenje dobrih praksi) i pokazatelji učinka (broj ključnih sudionika uključenih u upravljanje, javna percepcija vidljivosti politika ruralnog razvoja) utvrđeni na razini cijele nacionalne ruralne mreže.

Naposljetku, programom nacionalne ruralne mreže uzete su u obzir *ex ante* evaluacije financijskih sredstava za tehničku pomoć kao i one koje su trenutačno u tijeku. Talijanska tijela provela su sve preporuke koje je neovisni srednjoročni ocjenjivač iznio u 2010. godini u vezi s potrebom za okvirom pokazatelja za sve mjere tehničke pomoći s ciljem povećanja kvalitete praćenja.

38 Italija je jedna od svega nekoliko zemalja sa sustavom regionalnih programa ruralnog razvoja. To znači da nacionalna ruralna mreža nije samo mjera tehničke pomoći, već ima dvostruku ulogu tijela za koordinaciju i potporu regijama u svim područjima politike ruralnog razvoja. Na nju se stoga primjenjuju uvjeti zajedničkog okvira praćenja i evaluacije, kao da je riječ o nacionalnom programu ruralnog razvoja.

# Zaključci i preporuke

## 83
Općenito gledajući, Sud zaključuje da, s obzirom na to da ne postoji prikladan okvir uspješnosti za rashode za tehničku pomoć u području poljoprivrede i ruralnog razvoja, ni Komisija ni države članice ne mogu prikazati u kojoj je mjeri tehnička pomoć pridonijela općim ciljevima zajedničke poljoprivredne politike.

## 84
Unatoč tome što je riječ o znatnim iznosima, zakonski okvir ne daje jasnu definiciju tehničke pomoći te su pravila o njezinoj uporabi nejasna. Revizijom je utvrđeno da su Komisija i države članice u potpunosti iskoristile fleksibilnost propisa u ovom području. Međutim, sloboda izbora dovela je do nedostatka strogoće (odlomak 28.). Komisija nije izradila sveobuhvatne smjernice u vezi s financijskim sredstvima za tehničku pomoć, niti na unutarnjoj razini, niti za države članice (odlomci 30. i 37.).

## 85
Razlika između operativnih rashoda i općih administrativnih troškova u Komisiji postala je nejasna. Posebice rashodi za održavanje IT-a postali su sve izraženiji dio proračuna za tehničku pomoć (odlomci 32. do 35.). Istodobno su četiri od pet država članica obuhvaćenih revizijom u svojim izvješćima izričito navele da administrativni troškovi čine najveći dio njihovih rashoda za tehničku pomoć, uz naglasak na plaćama osoblja. U situacijama kada bi predmetno osoblje svejedno bilo zaduženo za provedbu politike, takva uporaba tehničke pomoći zapravo odgovara proračunskoj potpori. Financiranje plaća osoblja iz sredstava tehničke pomoći sada je postala uobičajena praksa u mnogim područjima politike EU-a (odlomci 39. do 45.).

## 86
Nedostatak jasnog razlikovanja operativnih i administrativnih troškova te nejasnoće u vezi s prirodom aktivnosti koje tehnička pomoć treba obuhvaćati umanjuju proračunsku transparentnost i otežavaju nadzor nad potrošnjom proračuna (odlomci 26. do 28.).

## 87
Revizijom je otkrivena određena formalna neprihvatljivost u Komisiji uzrokovana nepravilnom procjenom troškova koje treba pokriti proračunom (odlomak 52.). U svim državama članicama glavni problemi odnose se ili na uporabu financijskih sredstava za aktivnosti koje se svrstavaju pod oba stupa (te stoga nisu u potpunosti prihvatljiva) ili na pitanja povezana sa zaključivanjem ugovora i nabavom (odlomci 54. do 59.). Unatoč tome, Sud zaključuje da većina rashoda za tehničku pomoć ispunjava fleksibilne kriterije prihvatljivosti koji su trenutno na snazi.

## 88
Sud je utvrdio da se u praksi administrativni troškovi kao što su plaće ili troškovi IT-a često odnose na oba stupa ZPP-a. Stoga činjenica da su troškovi prihvatljivi samo u okviru drugog stupa (u državama članicama), ili razmjerno u okviru prvog i drugog stupa (u Komisiji) stvara potrebu za složenim postupcima opravdavanja načina na koji su oni raspodijeljeni (odlomci 52. i 54. do 56.).

**89**

Osim toga, mjerenje ostvarene vrijednosti za uloženi novac inherentno je otežano u kontekstu administrativnih troškova. U skladu s time, iako je izgledno da će apsorpcija takvih troškova putem tehničke pomoći na određen način pridonijeti ostvarenju ciljeva politike u okviru ZPP-a, gotovo je nemoguće pouzdano procijeniti taj doprinos te, posebno, dokazati da se ovakvim oblikom potrošnje sredstava za tehničku pomoć ostvaruje bolja vrijednost za uloženi novac nego izravnom potrošnjom sredstava na temeljne mjere ZPP-a (odlomci 46. do 48.).

**90**

Usto, omogućavanje svrstavanja administrativnih troškova pod tehničku pomoć dovodi i Komisiju i države članice u položaj sukoba interesa. Budući da su odgovorne za upravljanje ZPP-om, one odlučuju koliko će se utrošiti na različite mjere uključujući tehničku pomoć, s ciljem ostvarivanja najveće vrijednosti za uloženi novac. Istodobno, kao korisnice tehničke pomoći koja se isplaćuje u vezi s administrativnim rashodima imaju poticaj što je više moguće povećati plaćanja za potrebne troškove upravljanja (odlomak 49.).

## 1. preporuka

Komisija bi trebala pojasniti opseg i primjenu tehničke pomoći. Posebno bi trebala razjasniti razliku između operativnih rashoda/rashoda za „jačanje kapaciteta" i prihvatljivih administrativnih troškova/troškova „proračunske potpore", osobito kada je riječ o plaćama.

Takvo pojašnjenje povećalo bi transparentnost načina na koje je sredstva moguće upotrijebiti. Komisija bi trebala pomno pratiti provedbu tehničke pomoći u državama članicama.

## 2. preporuka

Komisija bi također trebala poduzeti prikladne mjere kako bi zajamčila da se opći administrativni rashodi kao što su oni za redovito održavanje IT-a ne pokrivaju iz proračunskih stavki koje se odnose na tehničku pomoć.

## 3. preporuka

Komisija bi u budućnosti od država članica trebala zahtijevati da o administrativnim troškovima/troškovima „proračunske potpore" za ruralni razvoj izvješćuju zasebno kako bi bilo transparentnije da se dio financijskih sredstava za tehničku pomoć troši na takvu potporu.

**91**

Sud je utvrdio da ni Komisija ni države članice nisu uspostavile prikladan okvir uspješnosti s ciljem dokazivanja potrebe za financijskim sredstvima za tehničku pomoć i njihove djelotvornosti. Neprecizan opis tehničke pomoći u propisima za razdoblje od 2007. do 2013. godine omogućio je upravljačkim tijelima njezino isključivanje iz ovog ključnog aspekta dobrog financijskog upravljanja. Budući da najveći dio rashoda za tehničku pomoć nije operativan, ti se rashodi uglavnom smatraju godišnjim rashodima te se ne pojavljuju u zajedničkom okviru evaluacije i praćenja. Slijedom toga, obilježava ih neprikladno višegodišnje planiranje te nedostatak odgovarajuće procjene potreba, što vodi do nepreciznih ciljeva i izostanka praćenja i evaluacije usmjerenih na rezultate (odlomci 60. do 75.).

**92**

S obzirom na to da nije utvrdila vlastite potrebe u vezi s tehničkom pomoći kao dijela okvira uspješnosti te nije ustrajala na tome da isto učine i države članice, Komisija je ostala bez instrumenta za procjenu općeg učinka rashoda za tehničku pomoć i za usmjeravanje financijskih sredstava u područja u kojima bi se s pomoću njih ostvarila najveća korist. Moguća djelotvornost financijskih sredstava za tehničku pomoć stoga je ozbiljno ugrožena (odlomci 76. do 78.).

**93**

Sud je utvrdio da su mehanizmi za umrežavanje omogućili veću kompatibilnost sa sastavnim dijelovima okvira uspješnosti, i to s pomoću preciznijih smjernica o uporabi financijskih sredstava za tehničku pomoć i jasnim razlikovanjem između onoga što je operativno, a što nije, zajedno s gornjom granicom rashoda država članica za upravljanje (odlomci 79. do 82.).

**4. preporuka**

Komisija i države članice trebale bi uspostaviti prikladan okvir uspješnosti za rashode za tehničku pomoć. Posebno je potrebno izvršiti odgovarajuću procjenu potreba Komisije i država članica u vezi s tehničkom pomoći te uspostaviti mehanizam za utvrđivanje ciljeva i mjerenje napretka k njihovom ostvarenju, čime bi se, zauzvrat, povećala odgovornost i omogućilo povećanje djelotvornosti i učinkovitosti potrošnje sredstava.

I. revizijsko vijeće, kojim predsjeda članica Revizorskog suda gospođa Rasa BUDBERGYTĖ, usvojilo je ovo izvješće na sastanku održanom u Luxembourgu 11. ožujka 2015.

*Za Revizorski sud*

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
*Predsjednik*

## Financijsko planiranje tehničke pomoći u ruralnom razvoju za razdoblja od 2007. do 2013. i od 2014. do 2020. godine na temelju podataka GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj

| Država članica | 2007. – 2013. | | | 2014. – 2020. | | | Izmjene između razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. (2007. – 2013. = 100 %) | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Financijski plan: ruralni razvoj *(u eurima)* | Financijski plan: tehnička pomoć *(u eurima)* | Tehnička pomoć kao udio u ruralnom razvoju | Financijski plan: ruralni razvoj *(u eurima)* | Financijski plan: tehnička pomoć *(u eurima)* | Tehnička pomoć kao udio u ruralnom razvoju | Izmjena u planu za ruralni razvoj | Izmjena u planu za tehničku pomoć |
| Belgija[1] | 487 484 306 | 5 653 734 | 1,16 % | 647 797 759 | 7 614 324 | 1,18 % | 132,89 % | 134,68 % |
| Bugarska[1] | 2 642 248 596 | 39 545 031 | 1,50 % | 2 338 783 966 | 54 500 000 | 2,33 % | 88,51 % | 137,82 % |
| Češka[1] | 2 857 506 354 | 13 514 430 | 0,47 % | 2 281 445 107 | 22 500 000 | 0,99 % | 79,84 % | 166,49 % |
| Danska[2] | 577 918 796 | 23 100 024 | 4,00 % | 629 400 690 | 25 175 839 | 4,00 % | 108,91 % | 108,99 % |
| Njemačka[1] | 9 078 378 263 | 92 685 319 | 1,02 % | 8 768 178 051 | 199 667 445 | 2,28 % | 96,58 % | 215,43 % |
| Estonija | 723 736 855 | 28 586 354 | 3,95 % | 823 341 558 | 28 083 108 | 3,41 % | 113,76 % | 98,24 % |
| Irska[1] | 2 494 540 590 | 2 160 000 | 0,09 % | 2 190 000 000 | 3 180 000 | 0,15 % | 87,79 % | 147,22 % |
| Grčka[1] | 3 906 228 424 | 45 000 000 | 1,15 % | 4 223 960 793 | 79 723 255 | 1,89 % | 108,13 % | 177,16 % |
| Španjolska[1] | 8 049 474 764 | 101 591 356 | 1,26 % | 8 214 328 821 | 118 952 677 | 1,45 % | 102,05 % | 117,09 % |
| Francuska[1] | 7 584 497 109 | 49 972 316 | 0,66 % | 11 353 567 383 | 127 974 320 | 1,13 % | 149,69 % | 256,09 % |
| Italija[1] | 8 985 781 883 | 191 256 136 | 2,13 % | 10 384 714 084 | 260 147 585 | 2,51 % | 115,57 % | 136,02 % |
| Cipar[1] | 164 563 574 | 2 913 089 | 1,77 % | 132 214 377 | 2 381 377 | 1,80 % | 80,34 % | 81,75 % |
| Latvija | 1 054 373 504 | 41 644 500 | 3,95 % | 1 074 576 782 | 42 983 070 | 4,00 % | 101,92 % | 103,21 % |
| Litva | 1 765 794 093 | 67 996 680 | 3,85 % | 1 613 088 240 | 57 323 530 | 3,55 % | 91,35 % | 84,30 % |
| Luksemburg[1] | 94 957 826 | - | 0,00 % | 100 574 600 | 1 058 045 | 1,05 % | 105,92 % | N/A |
| Mađarska[1] | 3 860 091 392 | 152 233 735 | 3,94 % | 3 430 667 653 | 74 055 333 | 2,16 % | 88,88 % | 48,65 % |
| Malta[1] | 77 653 355 | 3 063 355 | 3,94 % | 97 326 898 | 3 893 076 | 4,00 % | 125,34 % | 127,09 % |
| Nizozemska[2] | 593 197 167 | 3 251 167 | 0,55 % | 607 305 360 | 21 695 360 | 3,57 % | 102,38 % | 667,31 % |
| Austrija | 4 025 575 992 | 87 807 211 | 2,18 % | 3 937 551 997 | 114 181 478 | 2,90 % | 97,81 % | 130,04 % |
| Poljska[2] | 13 398 928 156 | 199 950 000 | 1,49 % | 8 598 280 814 | 132 527 195 | 1,54 % | 64,17 % | 66,28 % |
| Portugal[1] | 4 056 570 600 | 86 483 763 | 2,13 % | 4 057 788 354 | 77 095 212 | 1,90 % | 100,03 % | 89,14 % |
| Rumunjska[1] | 8 124 198 745 | 100 895 834 | 1,24 % | 8 015 663 402 | 178 367 919 | 2,23 % | 98,66 % | 176,78 % |
| Slovenija | 915 992 729 | 12 922 668 | 1,41 % | 837 849 803 | 24 946 000 | 2,98 % | 91,47 % | 193,04 % |
| Slovačka[2] | 1 996 908 078 | 42 238 362 | 2,12 % | 1 545 272 844 | 59 291 790 | 3,84 % | 77,38 % | 140,37 % |
| Finska | 2 155 018 907 | 23 082 183 | 1,07 % | 2 380 408 388 | 29 874 500 | 1,26 % | 110,46 % | 129,43 % |
| Švedska[1] | 1 953 061 954 | 64 188 151 | 3,29 % | 1 763 315 250 | 63 410 453 | 3,60 % | 90,28 % | 98,79 % |
| Ujedinjena Kraljevina[1] | 4 612 120 420 | 31 294 724 | 0,68 % | 5 190 459 683 | 67 171 685 | 1,29 % | 112,54 % | 214,64 % |
| **Ukupno/prosječni udio po državi članici[3]** | **96 236 802 432** | **1 513 030 122** | **1,57 %** | **95 237 862 657** | **1 877 774 575** | **1,97 %** | **98,96 %** | **124,11 %** |

1 Komisija program(e) ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020. još nije odobrila ili ih je odobrila djelomično (stanje na kraju veljače 2015. godine).

2 Fleksibilnost (prijenosi u okviru prvog stupa) još nije obuhvaćena za razdoblje 2014. – 2020.

3 Osim Hrvatske, koja je pristupila EU-u 2013. godine te stoga za razdoblje 2007. – 2013. nije imala rashoda iz EPFRR-a, dok za razdoblje 2014. – 2020. planirani proračun EPFRR-a za Hrvatsku iznosi 2 026 milijuna eura, uključujući 55 milijuna eura tehničke pomoći.

# Odgovori Komisije

## Sažetak

### IV
Komisija smatra da se člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1290/2005 pruža jedinstvena jasna pravna uputa za EFJP i EPFRR na razini Komisije i/ili u njezino ime.

Tehnička pomoć za novo programsko razdoblje na razini država članica utvrđena je člankom 59. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

Sloboda izbora koja proizlazi iz fleksibilnosti propisa nužna je za rješavanje velikog broja potreba s kojima se susreću nacionalna i regionalna tijela. Izgradnja kapaciteta u velikoj je mjeri povezana s određenom vrstom troškova kao što su administrativni troškovi i informatički alati. Rashodi koji se financiraju iz tehničke pomoći izravno su povezani s pripremom, provedbom i evaluacijom programâ ruralnog razvoja.

U pogledu programskog razdoblja 2014. – 2020. Komisija je državama članicama predstavila sveobuhvatne smjernice, a službenicima pružila političke smjernice kako bi uskladila pristupe u pregovorima o novim programima ruralnog razvoja.

### V
Države članice moraju osigurati mogućnost provjere i nadzora svih mjera ruralnog razvoja koje namjeravaju provesti. U tu svrhu, države članice uspostavljaju sustave kontrole kojima se na zadovoljavajući način osiguravaju poštovanje kriterija prihvatljivosti i ispunjavanje drugih obveza (članak 48. Uredbe (EZ) br. 1974/2006).

Za programsko razdoblje 2014. – 2020. tehnička pomoć podvrgnut će se administrativnim provjerama i provjerama na licu mjesta (članak 62. Uredbe (EU) br. 809/2014) čime će se bolje osigurati prihvatljivost rashoda.

Rashodi za tehničku pomoć moraju biti sljedivi, a sredstva koja su njima financirana moraju se moći identificirati kroz dobre računovodstvene prakse. Isto se načelo primjenjuje na druge rashode, korisnike i operacije koji bi mogli biti financirani iz drugih fondova EU-a ili općenito javnom potporom.

### VI
Države članice obvezne su u godišnjem izvješću o napretku pružiti podatke o kvaliteti i učinkovitosti provedbe programa, uključujući upotrebu tehničke pomoći (Prilog VII. Uredbi (EZ) br. 1974/2006).

Rashodi za tehničku pomoć doprinose neometanoj provedbi programâ, što naposljetku pogoduje korisnicima.

### VII
Tehnička pomoć doprinosi provedbi, praćenju, kontroli i evaluaciji programâ ruralnog razvoja. Samo sinteza *ex post* evaluacija programâ ruralnog razvoja moći će pokazati doprinos tehničke pomoći općim ciljevima ZPP-a.

Zakonodavac je odlučio državama članicama omogućiti fleksibilnost u upotrebi sredstava za tehničku pomoć.

### Prva preporuka
Komisija prihvaća preporuku i dalje će razvijati smjernice u tom pogledu.

### Druga preporuka
Komisija ne može prihvatiti preporuku. Smatra de je održavanje informacijskih tehnologija operativna aktivnost povezana s ažuriranjem i razvojem sustavâ. U skladu s Komisijinim proračunskim smjernicama za europske strukturne i investicijske fondove od 16. svibnja 2014. za programe s podijeljenim upravljanjem u pogledu upotrebe operativne i neoperativne (administrativne) tehničke pomoći u slučaju rashoda za informacijsku tehnologiju (IT) i reviziju, sve bi se vrste IT troškova povezanih s razvojem ili održavanjem informacijskih tehnologija trebale uvijek naplaćivati iz iste proračunske linije kao i pripadajući troškovi razvoja informacijske tehnologije. Tim se pristupom jača proračunska disciplina i dosljednost u svim područjima podijeljenog upravljanja proračunom Komisije.

### Treća preporuka
Komisija prihvaća preporuku.

U srednjoročnom razdoblju Komisija će zatražiti detaljnije informacije unutar postojećih sustava izvješćivanja u cilju poboljšanja praćenja vrste troškova (tj. administrativni i operativni troškovi) nastalih u okviru proračuna za tehničku pomoć.

### Četvrta preporuka

Komisija prihvaća preporuku. Potaknut će države članice da upotrebljavaju odgovarajuće pokazatelje za praćenje rashoda za tehničku pomoć, iako to neće biti obvezno.

## Uvod

### 13

Iznos rashoda za tehničku pomoć planira se u skladu s utvrđenim relevantnim potrebama. Na primjer, člankom 8. točkom (c) podtočkom vi. Uredbe (EU) br. 1305/2014 uvodi se obveza upravljačkih tijela da osiguraju odgovarajuće savjetodavne kapacitete vezano uz regulatorne zahtjeve i aktivnosti koje se odnose na inovacije što je moglo dovesti do dodatnih odgovarajućih potreba u pogledu tehničke pomoći.

Komisija je pojednostavnila pristup tehničkoj pomoći u svim europskim strukturnim i investicijskim fondovima uspostavljanjem zajedničkih pravnih odredaba primjenjivih za sve. Tom se odredbom (članak 59. Uredbe (EU) br. 1303/2013) neznatno povećava raspon rashoda prihvatljivih za potporu, uključujući komunikacije, umrežavanje, rješavanje pritužbi i revizorske poslove koji nisu bili obuhvaćeni definicijom tehničke pomoći u prethodnom pravnom okviru za ruralni razvoj.

### 16

U pogledu prvog stupa sve obveze moraju se preuzeti unutar zadane proračunske godine i isteći na kraju te godine, uz iznimku rijetkih dopuštenih prijenosa iz jedne proračunske godine u drugu. Međutim, plaćanja se mogu vršiti tijekom razdoblja duljeg od jedne proračunske godine.

U pogledu drugog stupa rezultat upotrebe planiranih sredstava tehničke pomoći još nije u potpunosti poznat jer države članice mogu podnijeti izjave o rashodima tijekom čitave 2015. Postoje velike razlike među državama članicama u pogledu udjela dodijeljenih sredstava za ruralni razvoj koje planiraju upotrijebiti za tehničku pomoć.

## Napomene

### 24

U pogledu prvog stupa Europski fond za jamstva u poljoprivredi ne uključuje financiranje administrativnih troškova država članica. Administrativni troškovi korisnika operativnih fondova ili programa prihvatljivi su i mogu biti uključeni u izjave država članica na temelju delegiranih akata koje je Komisija donijela u okviru nove Uredbe o zajedničkoj organizaciji tržišta br. 1308/2013.

### 25

Komisija prepoznaje važnost opravdavanja i transparentnosti administrativnih troškova pokrivenih iz tehničke pomoći. Za dobru provedbu programâ i naposljetku za politiku ruralnog razvoja potrebne su dobro opremljene uprave.

### 26

Komisija smatra da se člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1290/2005 pruža jedinstvena jasna pravna uputa za EFJP i EPFRR na razini Komisije i/ili u njezino ime.

Tehnička pomoć za novo programsko razdoblje na razini država članica utvrđena je člankom 59. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

### 27

Iako izraz „izgradnja kapaciteta" nije izričito naveden u članku 5., sve navedene aktivnosti naposljetku dovode do izgradnje kapaciteta službi Komisije i država članica za zakonitu i pravilnu primjenu pravila ZPP-a.

**28**
Pri donošenju uredbi zakonodavac je odabrao fleksibilan i širok pristup upotrebi tehničke pomoći od strane država članica. Komisija ne može utjecati na primjenu tih odredbi, pogotovo ako je utvrđeno da su rashodi prihvatljivi.

Ipak je za tekuće programsko razdoblje Komisija izdala posebne smjernice za države članice kao i političke smjernice i okvirne pokazatelje za službenike.

Administrativni troškovi podmireni iz sredstava tehničke pomoći moraju biti jasno povezani s provedbom programa. Fleksibilnost u upotrebi sredstava u okviru tehničke pomoći unutar utvrđenih gornjih graničnih vrijednosti ne podrazumijeva nedostatak strogosti. U okviru podijeljenog upravljanja države članice trebale bi osigurati da se proračun EU-a troši na temelju načela ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti (članak 30. Financijske uredbe 966/2012).

Rashodima za tehničku pomoć podupiru se aktivnosti nacionalne ruralne mreže država članica koje su jasno definirane i utvrđene pravnim okvirom (članak 68. Uredbe (EZ) br. 1698/2005) i u programima ruralnog razvoja.

**30**
Prema stajalištu Komisije „definiciju" i „prirodu" tehničke pomoći trebao bi utvrditi zakonodavac.

Cilj priručnika za način izravnog upravljanja jest pružiti smjernice o validaciji, financijskim krugovima, procesima i postupcima primijenjenima za provedbu proračuna, a ne pružiti pravila o dodijeljivanju sredstava među naslovima.

**31**
Prema računovodstvenim sustavima Komisije ukupna vrijednost obveza u 2013. iznosila je 21 879 114 eura. Komisija je pojačala aktivnosti umrežavanja na kraju programskog razdoblja 2007. – 2013., posebno u vezi s Europskim partnerstvom za inovacije. Aktivnosti umrežavanja bile su i ključan element pripreme za sljedeće programsko razdoblje. Ukupno gledajući, umrežavanje predstavlja važnu aktivnost usmjerenu na rezultate koja je u temelju osmišljavanja politika. U pogledu sustava informacijske tehnologije razvoj novih i sofisticiranijih alata (npr. RDIS2, SFC) za pripremu razdoblja 2014. – 2020. provodio se uglavnom od 2012. i stoga su povezani rashodi znatno viši nego 2007. Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke 32. do 35.

## Zajednički odgovor Komisije na odlomke 32. do 35.

Nadležne službe Komisije financirale su rashode za informacijsku tehnologiju preko više proračunskih članaka na temelju veze predmetnog rashoda s osnovnom djelatnošću:

Proračunski članci upotrijebljeni za to financiranje uključuju netehničku operativnu pomoć rashoda za potporne aktivnosti za operacije ZPP-a (EFJP i EPFRR bili su financirani odvojeno u skladu s člankom 05 01 04) i operativnu tehničku pomoć izravno povezanu s provedbom operativnih programa i aktivnosti ZPP-a (EFJP financira se u okviru članka 05 08 09, a EPFRR u okviru stavke 05 04 05 02).

Horizontalne službe unutar Komisije postupno su uzimale u obzir razvoj i održavanje administrativnih sustava informacijske tehnologije. Međutim Komisija je i dalje odgovorna za sustave informacijske tehnologije koji služe ZPP-u. Prethodno navedene proračunske stavke obuhvaćaju i početne troškove razvoja predmetnih sustava informacijske tehnologije i troškove njihova održavanja. Potonji troškovi uključuju i daljnji razvoj tih sustava prema potrebi (razvojno održavanje) i potrebno korektivno održavanje i djelovanje.

Komisija je izdala smjernice za programe s podijeljenim upravljanjem koje sadržavaju nužne upute o vrsti proračunske linije koja bi se trebala upotrijebiti za rashode za informacijsku tehnologiju (i reviziju) u cilju odgovarajuće usklađenosti donošenja proračuna za rashode za informacijsku tehnologiju. Te bi smjernice trebalo slijediti u svim vrstama troškova povezanih s informacijskom tehnologijom, bilo da je riječ o njihovu razvoju ili održavanju, a troškovi održavanja uvijek bi se trebali naplaćivati iz iste proračunske linije kao i odgovarajući troškovi za razvoj informacijske tehnologije. Tim se pristupom jača proračunska disciplina i dosljednost u svim glavnim upravama s podijeljenim upravljanjem.

**36**
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 28.

**37**
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 28.

**38**
Prosječni iznos u pogledu upotrebe tehničke pomoći za programsko razdoblje 2007. – 2013. (1,57 %) i predviđeni iznos za programsko razdoblje 2014. – 2020. (1,97 %) pokazuju da države članice umjereno dodjeljuju sredstva i upućuju na to da se ona troše samo na potrebne aktivnosti povezane s provedbom programa ruralnog razvoja. Osim toga, stvarni potrošeni iznos u razdoblju 2007. – 2013. (utvrđen 31.10.2014.) činio je samo 70 % predviđenog iznosa navedenog u Prilogu. Stoga je samo 1,16 % izvršenog proračuna za razdoblje 2007. – 2013. uistinu dodijeljeno tehničkoj pomoći.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 13.

## Zajednički odgovor Komisije na točke 40 i 41

Dobro financijsko upravljanje i ambiciozni politički ciljevi politika ruralnog razvoja zahtijevaju pojačane administrativne kapacitete u državama članicama. Kako bi se osigurala primjerena provedba, povećana upotreba sredstava posvećena je održavanju administrativnih kapaciteta u državama članicama.

Osim toga, u razdoblju obuhvaćenom revizijom došlo je do teške ekonomske krize, posebno u nekim državama članicama u kojima se nacionalna uprava suočila s velikim rezovima i nedostatkom sredstava. Kako bi osigurale dobru provedbu politika i smanjile rastuću razinu stope pogreške, te su uprave potražile financiranje EU-a iz potpore za tehničku pomoć.

**43**
U članku 66. stavku 2. Uredbe (EZ) br. 1698/2005 navodi se da „Na poticaj država članica, za svaki program ruralnog razvoja, EPFRR može financirati pripremu, upravljanje, praćenje, evaluaciju, informiranje i aktivnosti kontrole pomoći programu. Za ove se aktivnosti može odvojiti do 4 % ukupnog iznosa za svaki program." U skladu s člankom 71. stavkom 3. Uredbe (EZ) br. 1698/2005 nadležna nacionalna tijela trebaju utvrditi pravila prihvatljivosti rashoda koja podliježu posebnim uvjetima utvrđenima Uredbom (EZ) br. 1698/2005 za određene mjere ruralnog razvoja.

**45**
Komisija smatra da se preraspodjelom odobrenih sredstava upravi poboljšava obrada zahtjeva za potporu i savjetodavna usluga koja se pruža korisnicima programa za ruralni razvoj, posebno u pogledu složenih mjera ulaganja, čime se poboljšava sveukupna provedba programa.

**46**
Tehnička pomoć djelomično se upotrebljava za sveukupno upravljanje programima ruralnog razvoja što donositelji odluka smatraju važnom potporom za provedbu politika. Stoga bi trebala biti ocijenjena u svjetlu pokazatelja uspješnosti programa ruralnog razvoja.

**47**
Tehnička pomoć u velikoj se mjeri upotrebljava za olakšavanje administrativnog opterećenja za korisnike i za poboljšanje njihova znanja i informiranosti u pogledu provedbe programa ili potpuno iskorištavanje informatičkih alata i e-uprave. Stoga rashodi za tehničku pomoć, čak i ako su djelomično posvećeni potpori proračunu, imaju pozitivan učinak na korisnike.

**48**
Nacionalne uprave u gospodarski slabijim državama članicama trebaju povećanu potporu kako bi ispunile obveze i dužnosti EU-a u pogledu provedbe programa. Ti rashodi potrebni su za financiranje administrativnih sredstava povezanih s provedbom programa.

Rashodi tehničke pomoći u Poljskoj u smislu postotaka relativno su niski.

**49**
Tehničkom pomoći podržava se provedba ključnih ciljeva politike koji se ne bi postigli bez tih sredstava. Stoga Komisija smatra da se rashodima za tehničku pomoć ne preusmjeravaju znatna sredstva od ciljeva politike nego naprotiv ojačavaju provedbeni mehanizmi u državama članicama.

U razdoblju 2007. – 2013. samo 1,16 % rashoda utrošeno je na tehničku pomoć (od moguće gornje granice od 4 %). Taj relativno nizak postotak rashoda za ruralni razvoj ne upućuje na spremnost na uvećavanje plaćanja za administrativne troškove država članica.

**Okvir 1.**
Uzevši u obzir to da se proračunom za tehničku pomoć financiraju neki troškovi povezani s provedbom programa, udio tih rashoda u usporedbi s ukupnim proračunom za tu politiku (tj. 1,16 %) vrlo je ograničen.

Prema mišljenju Komisije, iako ne bi trebalo povećati troškove kontrola u državama članicama, trebalo bi staviti naglasak na potrebu poboljšanja kvalitete i učinkovitosti kontrola.

Obveze povezane s upravljanjem, kontrolom, informiranjem, promidžbom, praćenjem umrežavanja i ocjenjivanjem nužne su za učinkovito provođenje politike i njihove bi troškove trebalo sufinancirati EPFRR-om.

**50**
Komisija je državama članicama predstavila smjernice o upotrebi tehničke pomoći za programsko razdoblje 2014. – 2020. u okviru Odbora za ruralni razvoj.

**51**
Tablica u Prilogu temelji se na nacrtima programa za ruralni razvoj koje su predale države članice, a o većini njih još se raspravlja.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 13.

**54**
Komisija provodi niz revizija u državama članicama kako bi provjerila rashode za tehničku pomoć. Pogreške o kojima je izvjestila Komisija i Europski revizorski sud prate se i predlažu se financijski ispravci.

Pojačan je pravni okvir za programsko razdoblje 2014. – 2020. Smjernice predstavljene državama članicama uključuju sljedeću preporuku: „Administrativni troškovi korisnika financirani iz sredstava tehničke pomoći, uključujući troškove osoblja, trebaju se jasno utvrditi (vrsta administrativnog troška i kriteriji za dodjeljivanje). Osim toga, kada korisnici upotrebljavaju sredstva i iz drugih fondova (npr. ESIF ili EFJP), mora se osigurati provjerljivost i mjerljivost administrativnih troškova financiranih sredstvima tehničke pomoći."

**55**
Državama članicama objašnjeno je da se tehnička pomoć može odnositi isključivo na programe ruralnog razvoja i da se mora dokazati jasno odvajanje administrativnih troškova i troškova osoblja povezanih s prvim i drugim stupom.

Vidjeti i odgovor na odlomak 54.

## Okvir 2.

Prema litavskim nadležnim tijelima Ministarstvo redovito odobrava ažurirane popise zaposlenika djelomično zaduženih da rade na programima ruralnog razvoja s utvrđenim postocima njihova radnog vremena. U Agenciji za plaćanja proporcionalno dodjeljivanje radnog vremena osoblja utvrđuje se uzimanjem u obzir raznih fondova kojima Agencija upravlja, dodijeljenih zadataka i uloga, odobrenih akcijskih planova, planiranih poziva na podnošenje prijedloga i njihove obrade, provjera na terenu itd.

U pogledu Mađarske, 19. prosinca 2014. Komisija je podsjetila mađarska nadležna tijela da bi trebala pružiti popis korisnika tehničke pomoći za programsko razdoblje 2014. – 2020. Osim toga, kada korisnici upotrebljavaju i druge fondove (npr. ESIF ili EFJP), mora se osigurati provjerljivost i mjerljivost financiranih administrativnih troškova.

U pogledu Austrije, tijekom pregovora za programsko razdoblje 2014. – 2020. nadležnim tijelima je objašnjeno da se tehnička pomoć može odnositi isključivo na programe ruralnog razvoja i da se mora dokazati jasno odvajanje administrativnih troškova i troškova osoblja povezanih s prvim i drugim stupom.

U pogledu Poljske koeficijenti su procijenjeni na temelju pretpostavke da se raspodjela između prvog i drugog stupa vjerojatno neće mijenjati unutar zadanog razdoblja.

Treba napomenuti da Komisija tijekom svojih revizija uzima u obzir i zapažanja Suda.

Vidjeti i odgovor na odlomak 55.

## 56

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 54.

## Okvir 3.

Na bilateralnim sastancima i u raznim dokumentima razmijenjenima s upravljačkim tijelima Komisija opetovano naglašava važnost sukladnosti s pravilima o javnoj nabavi u skladu s člankom 82. stavkom 2. točkom (f) Uredbe (EU) br. 1698/2005.

Upravljačka tijela Italije navela su u godišnjem izvješću o napretku posebna jamstva u pogledu sukladnosti, posebno u pogledu pravila o tržišnom natjecanju i javnoj nabavi.

Člankom 62. Uredbe (EU) br. 1305/2013 prošireno je područje za koje neovisni stručnjak treba obaviti ili potvrditi izračune. Njime su obuhvaćene i sve operacije u kojima su upotrijebljene pojednostavnjene troškovne mogućnosti.

## 62

Tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. nacionalne ruralne mreže pratit će se na temelju tri specifična pokazatelja ostvarenja (Prilog IV. Uredbi (EU) br. 808/2014). U pogledu drugih aktivnosti financiranih iz sredstava za tehničku pomoć, smjernice predstavljene državama članicama uključuju sljedeću preporuku: „Kako bi bili usklađeni s općim načelima dobrog financijskog upravljanja fondovima EU-a, rashodi za tehničku pomoć moraju se temeljiti na operativnim ciljevima prema načelu SMART (članak 30. Financijske uredbe br. 966/2012) nakon primjerene procjene potreba. Rezultati se moraju pratiti i ocjenjivati na temelju pokazatelja uspješnosti. Države članice se potiče da utvrde dodatne posebne pokazatelje za tehničku pomoć."

## Okvir 4.

Programi ruralnog razvoja provode se uz pomoć mjera kojima treba potpora u obliku tehničke pomoći da bi sveukupna provedba bila dobra.
U tom smislu Komisija smatra da su mjere alati (skup alata) politika, a tehnička pomoć transverzalna aktivnost kojom se podupire učinkovito upravljanje programima ruralnog razvoja.

Namjera da se tehničku pomoć smatra odvojenom od mjera jasno je pokazana činjenicom da su te dvije stavke navedene u različitim poglavljima zakonodavstva o ruralnom razvoju. Na primjer u slučaju Uredbe (EU) br. 1305/2013 u poglavlju I. glave III. opisane su mjere, u poglavlju II. opisane su opće odredbe za nekoliko mjera, a u poglavlju III. opisana je tehnička pomoć i umrežavanje. Očigledno je da se tehnička pomoć odvaja od mjera. Međutim to odvajanje ne znači da se tehničku pomoć ne prati i ne ocjenjuje. Programi ruralnog razvoja pravilno se planiraju, prate i ocjenjuju, a učincima tehničke pomoći podupire se dobra provedba i učinkovita izvedba programa ruralnog razvoja u cjelini.

U pogledu Austrije, financiranje administrativnih troškova koje izvršava Agencija za plaćanja bilo je u skladu s relevantnim zakonodavstvom EU-a i stoga ga je Komisija odobrila.

**63**
Budući da se okvirom za praćenje i evaluaciju ocjenjuje sveukupna uspješnost programa ruralnog razvoja, prekomjerna potrošnja na (neoperativne) troškove koji ne doprinose uspješnosti programa dovela bi do niže ukupne uspješnosti. Stoga Komisija smatra da je doprinos tehničke pomoći neizravno uključen u procjenu.

**64**
Općeniti i konkretni ciljevi utvrđeni su na odgovarajući način na razini programa ruralnog razvoja.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 62.

**67**
Države članice obvezne su procijeniti kako srednjoročne i dugoročne potrebe mogu biti pokrivene programima ruralnog razvoja u cjelini.

Države članice moraju valjano opravdati izmjene programa i navesti konkretne razloge u slučaju izmjene rashoda za tehničku pomoć.

Osim toga primjer Poljske pokazuje moguće poteškoće u pripremi odvojene smislene dugoročne procjene potreba u području tehničke pomoći.

**69**
Komisija nije postavila odvojene ciljeve za ukupno financiranje tehničke pomoći jer smatra da to nije potrebno, učinkovito u smislu troškova ni proporcionalno. Međutim, u relevantnim slučajevima razvila je višegodišnje planiranje i povezane ključne etape (evaluacija, glavna shema informacijske tehnologije itd.).

**73**
Tehnička pomoć ne spominje se odvojeno u općim smjernicama o zajedničkom okviru za praćenje i evaluaciju jer su zahtjevi uspješnosti neizravno obuhvaćeni i mjereni u okviru uspješnosti mjera kojima doprinose.

Zajedničkim okvirom za praćenje i evaluaciju predviđa se da upotrebu dodatnih pokazatelja programâ ruralnog razvoja (članak 81. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 1698/2005) definiraju države članice kako bi se omogućilo praćenje i evaluacija specifičnosti programâ ruralnog razvoja. Njime su uvedena i zajednička pitanja za evaluaciju tehničke pomoći u srednjoročnim i *ex post* evaluacijama.

**75**
Uzevši u obzir široku raznolikost potreba obuhvaćenih tehničkom pomoći, odvajanje praćenja i evaluacije od elemenata programa ruralnog razvoja kojima doprinose iziskivalo bi vrlo velik i skup okvir za praćenje relativno niskih rashoda. U skladu s Prilogom VII. Uredbi (EZ) br. 1974/2006 godišnje izvješće o napretku trebalo bi sadržavati podatke o koracima koje su poduzela upravljačka tijela i odbor za praćenje u cilju osiguranja kvalitete i učinkovitosti provedbe programa, uključujući tehničku pomoć. Međutim, evaluacija programâ ruralnog razvoja (uključujući procjene uspješnosti i učinka) trebala bi se provesti u srednjoročnim i *ex post* evaluacijama.

**76**
Uzevši u obzir velik broj programa ruralnog razvoja i široku raznolikost obuhvaćenih potreba, smatra se da države članice mogu bolje procijeniti gdje i na koji način je potrebna potpora, kako je definirano u zakonodavstvu. Države članice na temelju procjene potreba određuju ciljeve te se sredstva dodjeljuju konkretnim područjima koja se smatraju relevantnima. Ta se područja znatno razlikuju od jedne države članice do druge, kao što pokazuju brojčani podaci.

**77**
Države članice u velikoj su mjeri povećale aktivnosti suradnje među agencijama za plaćanja u cilju procjene i ispravljanja postojećih nedostataka u provedbi koji uzrokuju visoke stope pogreške. Te se aktivnosti mogu financirati putem tehničke pomoći.

**78**
Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 75.

**82**
Za programsko razdoblje 2014. – 2020. jedan od zadataka Skupštine ruralnih mreža utvrđen člankom 3. točkom (d) Provedbene odluke Komisije (EU) br. 825/2014 jest osigurati odgovarajuće praćenje i procjenu aktivnosti Europske mreže za ruralni razvoj i mreže Europskog partnerstva za inovacije. U okviru iste uredbe člankom 8. točkom (c) predviđa se kontinuirana procjena djelotvornosti i učinkovitosti aktivnosti Europske mreže za ruralni razvoj i mreže Europskog partnerstva za inovacije.

## Zaključci i preporuke

**83**
Tehnička pomoć doprinosi provedbi, praćenju, kontroli i evaluaciji programa za ruralni razvoj. Samo sinteza *ex post* evaluacija programa ruralnog razvoja moći će pokazati doprinos tehničke pomoći općim ciljevima ZPP-a.

Zakonodavac je odlučio omogućiti državama članicama fleksibilnost u upotrebi sredstava za tehničku pomoć.

**84**
Komisija smatra da se člankom 5. Uredbe (EZ) br. 1290/2005 pruža jedinstvena jasna pravna uputa za EFJP i EPFRR na razini Komisije i/ili u njezino ime.

Tehnička pomoć za novo programsko razdoblje na razini država članica utvrđena je člankom 59. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

Sloboda izbora koja proizlazi iz fleksibilnosti propisa nužna je za rješavanje velikog broja potreba s kojima se susreću nacionalna i regionalna tijela. Dobra provedba programa za ruralni razvoj u velikoj je mjeri povezana s nužnim troškovima kao što su administrativni troškovi informatičkih alata. Rashodi koji se financiraju iz tehničke pomoći izravno su povezani s pripremom, provedbom i evaluacijom programâ ruralnog razvoja.

U pogledu programskog razdoblja 2014. – 2020. Komisija je državama članicama predstavila sveobuhvatne smjernice, a službenicima pružila političke smjernice kako bi uskladila pristupe u pregovorima o novim programima ruralnog razvoja.

**85**
U skladu s Komisijinim proračunskim smjernicama za europske strukturne i investicijske fondove za programe s podijeljenim upravljanjem u pogledu upotrebe operativne i neoperativne (administrativne) tehničke pomoći u slučaju rashoda za informacijsku tehnologiju (IT) i reviziju, sve bi se vrste IT troškova povezanih s razvojem ili održavanjem informacijske tehnologije trebale uvijek naplaćivati iz iste proračunske linije kao i pripadajući troškovi razvoja informacijske tehnologije. Tim se pristupom jača proračunska disciplina i dosljednost u svim područjima podijeljenog upravljanja proračunom Komisije. U pogledu tehničke pomoći na inicijativu država članica plaće su prihvatljiv rashod ako su sredstva utrošena za plaće izravno povezana s provedbom programâ ruralnog razvoja. U tom pogledu Smjernice za tehničku pomoć predstavljene državama članicama za razdoblje 2014. – 2020. uključuju posebne informacije o načinu dodjeljivanja i financiranja troškova osoblja.

**86**
Komisija potiče države članice da osiguraju da se jasno utvrde administrativni troškovi korisnika koji su financirani putem tehničke pomoći, uključujući troškove osoblja. Osim toga, mora se osigurati provjerljivost i mjerljivost administrativnih troškova financiranih iz sredstava tehničke pomoći u slučajevima kada korisnici upotrebljavaju i druge fondove (tj. ESIF ili EFJP)[1].

**Preporuka 1.**
Komisija prihvaća preporuku i dalje će razvijati smjernice u tom pogledu.

**Preporuka 2.**
Komisija ne može prihvatiti preporuku. Smatra de je održavanje informacijskih tehnologija operativna aktivnost povezana s ažuriranjem i razvojem sustavâ. U skladu s Komisijinim proračunskim smjernicama za europske strukturne i investicijske fondove od 16. svibnja 2014. za programe s podijeljenim upravljanjem u pogledu upotrebe operativne i neoperativne (administrativne) tehničke pomoći u slučaju rashoda za informacijsku tehnologiju (IT) i reviziju, sve bi se vrste IT troškova povezanih s razvojem ili održavanjem informacijskih tehnologija trebale uvijek naplaćivati iz iste proračunske linije kao i pripadajući troškovi razvoja informacijske tehnologije. Tim se pristupom jača proračunska disciplina i dosljednost u svim područjima podijeljenog upravljanja Komisijinim proračunom.

**Preporuka 3.**
Komisija prihvaća preporuku.

U srednjoročnom razdoblju Komisija će zatražiti detaljnije informacije unutar postojećih sustava izvješćivanja u cilju poboljšanja praćenja vrste troškova (tj. administrativni i operativni troškovi) nastalih u okviru proračuna za tehničku pomoć.

1 Smjernice za tehničku pomoć 2014. – 2020.

**91**
Budući da je tehnička pomoć transverzalna potporna aktivnost, praćenje i evaluacija njezine potrošnje uključeni su u praćenje i evaluaciju programa u cjelini.

Na tehničku pomoć primjenjuju se posebni financijski pokazatelji ostvarenja.

**92**
Moguća djelotvornost alata ne ovisi o postojanju sustava za procjenu njegovih učinaka.

**Preporuka 4.**
Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će potaknuti države članice da upotrebljavaju odgovarajuće pokazatelje za praćenje rashoda za tehničku pomoć, iako to neće biti obvezno.

## KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

**Besplatne publikacije:**

- jedan primjerak:
  u knjižari EU-a (http://bookshop.europa.eu);
- više od jednog primjerka ili plakati/zemljovidi:
  u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
  pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm),
  kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_hr.htm)
  ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatni poziv iz EU-a) (*).

(*) Informacije su besplatne, kao i većina poziva (premda neke mreže, javne govornice ili hoteli mogu naplaćivati pozive).

**Publikacije koje se plaćaju:**

- u knjižari EU-a (http://bookshop.europa.eu).

**Tehnička pomoć tradicionalno se odnosi na pružanje stručnog znanja i financijskih sredstava radi podupiranja državnih službi u provedbi politika. Sud je u okviru ove revizije ispitao na koji su se način upotrebljavala financijska sredstva EU–a za tehničku pomoć u području poljoprivrede i ruralnog razvoja tijekom razdoblja 2007. – 2013. Sud je utvrdio da je došlo do odmaka od tumačenja tehničke pomoći kao sredstva za „jačanje kapaciteta" te se ona počela tumačiti kao potpora redovitim administrativnim troškovima. Zbog toga, kao i zbog nepostojanja prikladnog okvira uspješnosti, ni Komisija ni države članice ne mogu prikazati u kojoj je mjeri tehnička pomoć pridonijela učinku zajedničke poljoprivredne politike.**

CURIA RATIONUM
EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Ured za publikacije