

Tematsko izvješće

## Način na koji agencije upotrebljavaju bespovratna sredstva nije uvijek primjeren ili dokazano djelotvoran



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD

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

Tel.: +352 4398-1

Upiti: [eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx)

Internetske stranice: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditorsECA

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

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2016.

Print	ISBN 978-92-872-4704-9	ISSN 2315-0548	doi:10.2865/494254	QJ-AB-16-009-HR-C
PDF	ISBN 978-92-872-4696-7	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/375794	QJ-AB-16-009-HR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-4691-2	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/169408	QJ-AB-16-009-HR-E

© Europska unija, 2016.

Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Tematsko izvješće

**Način na koji agencije  
upotrebljavaju  
bespovratna sredstva  
nije uvijek primjeren ili  
dokazano djelotvoran**

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

U tematskim izvješćima Suda iznose se rezultati revizija uspješnosti i usklađenosti koje su provedene za posebna proračunska područja ili teme povezane s upravljanjem. U odabiru i osmišljavanju takvih revizijskih zadataka Sud nastoji postići što veći učinak uzimajući u obzir rizike za uspješnost ili usklađenost, vrijednost predmetnih prihoda ili rashoda, predstojeće razvojne promjene te politički i javni interes.

Ovu reviziju provelo je IV. revizijsko vijeće, kojem je na čelu član Suda Milan Martin Cviki i koje je specijalizirano za revizije u području prihoda, istraživanja i unutarnjih politika, financijskog i gospodarskog upravljanja te institucija i tijela Europske unije. Reviziju je predvodio član Suda Louis Galea, a na njoj su radili i voditelj njegova ureda Jacques Sciberras te ataše Anna Fiteni. Voditelj radnog zadatka Marc Mc Guinness predvodio je revizorski tim koji su činili revizori Jasmine Mitterbuchner, Christos Alexandrou, Kostadin Dimov, Nour-Eddine Hachiby, Paris Kaklamanos, Alexandre-Kim Hugé, Juan Antonio Vazquez Rivera, Wolfgang Stolz i Eddy Struyvelt.



*Slijeva nadesno: J. Mitterbuchner, L. Galea, A. Fiteni, M. Mc Guinness.*

## Odlomak

### Popis pokrata

### Pojmovnik

### I. – IV. Sažetak

### 1. – 10. Uvod

### 7. – 8. Obilježja bespovratnih sredstava koja dodjeljuju agencije

### 9. – 10. Uloge i odgovornosti

### 11. – 15. Opseg revizije i revizijski pristup

### 11. – 13. Opseg revizije

### 14. – 15. Revizijski pristup

### 16. – 51. Opažanja

### 17. – 31. Agencije nisu uzele u obzir sve mogućnosti financiranja, bespovratna sredstva nisu uvijek bila najprimjereniji mehanizam, a programski dokumenti agencija nisu bili u potpunosti usklađeni s njihovim zadaćama i strateškim ciljevima

### 17. – 27. Neodgovarajuće praćenje mjera poduzetih u vezi s *ex ante* evaluacijama pridonijelo je tomu da su agencije odabirale neprikladne mehanizme financiranja i loše oblikovale bespovratna sredstva

### 28. – 31. Zbog nepotpunih godišnjih programskih dokumenata aktivnosti agencija u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava nisu bile potpuno usklađene s njihovim zadaćama i strateškim ciljevima

### 32. – 41. Dodjelu bespovratnih sredstava agencije su provodile uz općenitu usklađenost s pravilima, no bilo je nedostataka u određenim dodjelama bespovratnih sredstava, odabiru stručnjaka i postupcima unutarnje kontrole

### 32. – 37. U posebnim slučajevima postupak odabira i dodjele bespovratnih sredstava nije u potpunosti poštovao temeljna načela te i dalje postoji rizik od sukoba interesa

### 38. – 41. Agencije su općenito poboljšale provedbu i kontrolu dodjele bespovratnih sredstava, ali neki nedostaci i dalje postoje

### 42. – 51. Iako su bespovratna sredstva općenito pridonijela provedbi politika agencija obuhvaćenih revizijom, agencije nisu uspjele uspostaviti odgovarajuće sustave za praćenje kako bi se mjerila ukupna djelotvornost aktivnosti financiranih bespovratnim sredstvima, a *ex post* evaluacije bile su nepotpune ili su izostale

## 52. – 57. **Zaključci i preporuke**

- 53. **Primjerena upotreba mehanizma financiranja bespovratnim sredstvima**
- 54. **Godišnje programiranje aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava**
- 55. **Postupci dodjele bespovratnih sredstava**
- 56. ***Ex ante* i *ex post* kontrole**
- 57. **Ključni pokazatelji uspješnosti i *ex post* evaluacije**

**Prilog. — Uzorci**

**Odgovor Komisije i EIT-a**

**Odgovor ECDC-a**

**Odgovor EEA-e**

**Odgovor EFSA-e**

**Odgovor Frontexa**

**Cedefop:** Europski centar za razvoj strukovnog osposobljavanja, Solun

**CEPOL:** Europska policijska akademija, Budimpešta

**Ciljevi SMART:** Ciljevi koji su određeni (engl. *specific*), mjerljivi (engl. *measurable*), dostižni (engl. *achievable*), odgovarajući (engl. *relevant*) i vremenski utvrđeni (engl. *timed*)

**CPVO:** Ured zajednice za biljne sorte, Angers

**ECDC:** Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti, Stockholm

**EEA:** Europska agencija za okoliš, Kopenhagen

**EFSA:** Europska agencija za sigurnost hrane, Parma

**EIONET:** Europska informacijska i promatračka mreža za okoliš

**EIT:** Europski institut za inovacije i tehnologiju, Budimpešta

**EMCDDA:** Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama, Lisabon

**EPIET:** Europski program za osposobljavanje za epidemiološke intervencije

**ETC:** Europski tematski centri konzorciji su institucija iz zemalja članica EGP-a koji se bave posebnom temom okoliša i s kojima je EEA sklopila ugovore za obavljanje posebnih aktivnosti kako je utvrđeno u strategiji i godišnjem planu upravljanja EEA-e. Uspostavljeno je šest ETC-ova za sljedeće teme: ublažavanje zagađenja zraka i klimatskih promjena; biološka raznolikost; učinci klimatskih promjena, osjetljivost i prilagodba na klimatske promjene; ETC WMGE – otpad i materijali u zelenom gospodarstvu; kopnene, obalne i morske vode; urbani sustavi i sustavi upotrebe zemljišta/tla.

**EU, Unija:** Europska unija

**Eurojust:** Ured Europske unije za pravosudnu suradnju, Haag

**FP7:** Sedmi okvirni program za istraživanje, tehnološki razvoj i demonstracijske aktivnosti bio je glavni instrument Europske unije za podupiranje istraživanja i inovacija u razdoblju 2007. – 2013.

**Frontex:** Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama, Varšava

**FU:** Financijska uredba o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća). Njome se uređuje donošenje i izvršenje proračuna EU-a te jamči dobro financijsko upravljanje, kontrolu i zaštitu financijskih interesa EU-a.

**GIO land:** Početne operativne aktivnosti GMES-a (GIO)

**GMES:** Globalno praćenje okoliša i sigurnosti

**GPR:** Godišnji program rada

**GSA:** Agencija za europske globalne navigacijske satelitske sustave, Prag

**H2020:** Obzor 2020. slijednik je programa FP7. Uz izvorni proračun od približno 80 milijardi eura za razdoblje 2014. – 2020., njegov je glavni cilj zajamčiti da Europa razvija znanost svjetske klase, uklanja prepreke inovacijama i olakšava suradnju javnog i privatnog sektora pri osmišljavanju inovacija.

**KPU:** Ključni pokazatelji uspješnosti upotrebljavaju se za mjerenje čimbenika koji su ključni za uspjeh organizacije.

**OFU:** Okvirna financijska uredba koja se primjenjuje na agencije/delegirana tijela EU-a (Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1271/2013).

**RACER:** Ključni pokazatelji uspješnosti koji su relevantni (engl. *relevant*) (povezani s ciljevima), prihvaćeni (engl. *accepted*), vjerodostojni (engl. *credible*), jednostavni (engl. *easy*) i stabilni (engl. *robust*).

**RAP:** Pravila primjene (provedbena pravila) za financijsku uredbu (Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1268/2012). Pravilima primjene objašnjavaju se načini provedbe pravila financijske uredbе.

**ZZI:** Zajednica znanja i inovacija partnerstvo je vodećih institucija visokog obrazovanja, istraživačkih organizacija, poduzeća i drugih dionika u procesu inovacija koje se odlikuje visokom razinom samostalnosti i kojim će se rješavati društveni izazovi razvojem proizvoda, usluga i procesa te podupiranjem inovativnih poduzetnika.



**Agencija:** Decentralizirane agencije odvojena su tijela u odnosu na institucije EU-a. Riječ je o zasebnim pravnim subjektima osnovanima na neodređeno razdoblje s ciljem obavljanja tehničkih, znanstvenih ili upravljačkih zadaća kako bi se pomoglo institucijama EU-a u osmišljavanju i provedbi politika. Njima se također podupire suradnja između EU-a i nacionalnih vlada udruživanjem tehničkih stručnjaka i specijalista iz institucija EU-a i nacionalnih tijela.

**Okvirni sporazum o partnerstvu:** Okvirni sporazum o partnerstvu dugoročni je mehanizam suradnje između agencije i korisnika bespovratnih sredstava. Njime se određuju zajednički ciljevi, priroda planiranih aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava, postupak dodjele posebnih bespovratnih sredstava te opća prava i obveze svake strane prema posebnim sporazumima. Trajanje okvirnog partnerstva ograničeno je na četiri godine (osim za EIT koji dodjeljuje OSP-e zajednicama znanja i inovacija na razdoblje od sedam godina).

**Sporazum o razini usluga:** Sporazum o razini usluga može činiti sastavni dio ugovora o pružanju usluga i njime se može utvrditi razina usluge koja je potrebna u određenom broju ključnih područja aktivnosti koje čine najvažnije odlike koje očekuje javni naručitelj.

**Sporazum o suradnji:** Sporazum o suradnji instrument je za izbjegavanje udvostručavanja posla i poticanje sinergije u odgovarajućim područjima aktivnosti i često se službeno uređuje memorandumom o razumijevanju. Primjer takvog sporazuma može biti unapređenje tehničke suradnje između partnera radi dijeljenja znanja i razmjene iskustava i najbolje prakse o pitanjima od zajedničkog interesa.

**Tijela iz članka 36.:** Člankom 36. Uredbe o osnivanju EFSA-e utvrđuje se osnova za umrežavanje s organizacijama u državama članicama koje djeluju u okvirima misije EFSA-e. Upravni odbor EFSA-e sastavlja i ažurira popis nadležnih organizacija koje ispunjavaju uvjete prihvatljivosti za bespovratna sredstva iz članka 36.

**Trokut znanja:** Doprinos visokog obrazovanja stvaranju radnih mjesta i rastu može se poboljšati bliskim i djelotvornim poveznica između obrazovanja, istraživanja i inovacija – triju stranica trokuta znanja.

I  
Već nekoliko godina Sud se u posebnim godišnjim izvješćima o godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji određenih agencija negativno osvrće na aspekte upravljanja bespovratnim sredstvima. U trogodišnjem razdoblju 2013. – 2015. agencije su na bespovratna sredstva ukupno utrošile 740 milijuna eura. Kako bismo dobili horizontalni pregled upotrebe bespovratnih sredstava, odlučili smo ispitati sustave i kontrole uspostavljene u pet agencija: Europskom institutu za inovacije i tehnologiju (EIT), Europskoj agenciji za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (Frontex), Europskoj agenciji za okoliš (EEA), Europskoj agenciji za sigurnost hrane (EFSA) i Europskom centru za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC). Na tih pet agencija zajedno otpada približno 92 % ukupnih bespovratnih sredstava koja su agencije dodijelile tijekom navedenog razdoblja.

II  
Razmotrili smo:

- je li bilo primjereno upotrijebiti bespovratna sredstva (u odnosu na druge načine, kao što su nabava, sporazumi o razini usluga itd.) kako bi se postigli ciljevi politika odabranih agencija,
- jesu li se pri uporabi bespovratnih sredstava prijedlozi odabirali u skladu s primjenjivim pravilima te je li praćenje bilo djelotvorno,
- jesu li se rezultati i djelotvornost mjerili i vrednovali.

III  
Zaključili smo da su agencije obuhvaćene revizijom u načelu dodjeljivale i isplaćivale bespovratna sredstva u skladu s pravilima. Većina agencija obuhvaćenih revizijom nije dovoljno uzela u obzir alternativne mogućnosti financiranja te, slijedom toga, bespovratna sredstva nisu uvijek bila najbolji način za postizanje njihovih ciljeva. Agencije obuhvaćene revizijom nisu mjerile djelotvornost dodijeljenih bespovratnih sredstava. Ima prostora za poboljšanje u pogledu postupaka dodjele, sustava kontrole i mjerenja uspješnosti. Neki nedostaci svojstveni su pojedinim agencijama, no većina nedostataka odnosi se na nekoliko agencija ili na sve njih.

**IV**

Navodimo sljedećih pet preporuka koje bi trebale koristiti svim agencijama koje trenutačno upotrebljavaju bespovratna sredstva i onima koje razmatraju tu mogućnost:

- (a) prije pokretanja postupka dodjele bespovratnih sredstava agencije bi trebale istražiti jesu li bespovratna sredstva najdjelotvorniji mehanizam. Kad god je to opravdano, trebalo bi upotrijebiti pojednostavnjene mogućnosti financiranja i izravnu dodjelu;
- (b) u programima rada agencija trebalo bi navesti koje bi se aktivnosti trebale provoditi na temelju upotrebe bespovratnih sredstava, posebne ciljeve i očekivane rezultate koji bi se trebali postići aktivnostima financiranim bespovratnim sredstvima te planirane financijske i ljudske resurse koji su potrebni za provedbu aktivnosti financiranih bespovratnim sredstvima;
- (c) agencije koje primjenjuju posebne postupke dodjele bespovratnih sredstava trebale bi uspostaviti službene unutarnje postupke kojima se uređuju načela transparentnosti i jednakog postupanja te pruža zaštita od mogućih sukoba interesa;
- (d) agencije bi trebale ojačati svoj sustav provjere u vezi s provedbom projekata financiranih bespovratnim sredstvima;
- (e) agencije bi trebale uspostaviti sustave praćenja bespovratnih sredstava i izvješćivanja o njima na temelju rezultata i ključnih pokazatelja uspješnosti usmjerenih na učinke, kao i na temelju rezultata *ex post* evaluacija.

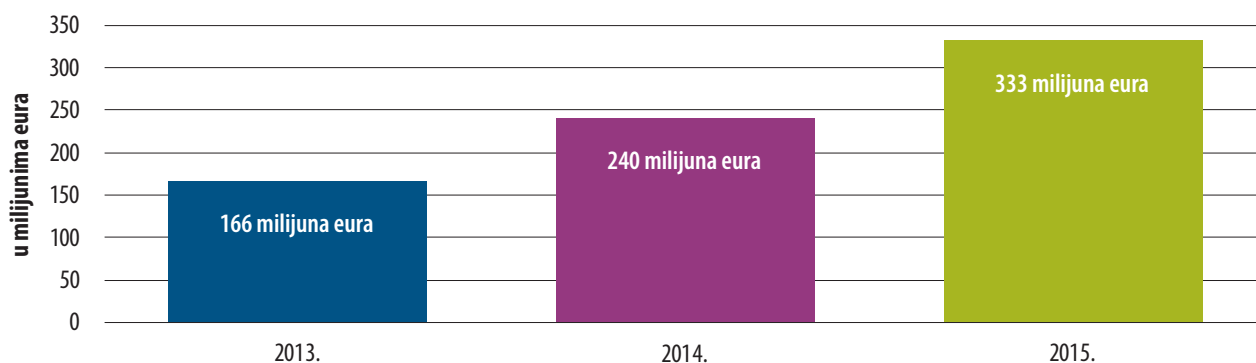
**01**

Europski parlament i Vijeće osnovali su 41 agenciju i ostala decentralizirana tijela. Ukupni proračun agencija za 2015. godinu iznosio je otprilike 2,4 milijarde eura, odnosno otprilike 1,5 % općeg proračuna EU-a za 2015. godinu. Riječ je o zasebnim pravnim subjektima osnovanim na neodređeno razdoblje s ciljem obavljanja tehničkih, znanstvenih ili upravljačkih zadaća kako bi se pomoglo institucijama EU-a u osmišljavanju i provedbi politika. Njima se također podupire suradnja između EU-a i nacionalnih vlada udruživanjem tehničkih stručnjaka i specijalista iz institucija EU-a i nacionalnih tijela. Kako bi ispunile svoje zadaće, agencijama na raspolaganju stoje različiti mehanizmi financiranja: financiranje bespovratnim sredstvima, javna nabava ili drugi mehanizmi kao što su sporazumi o suradnji ili eksternalizacija (sporazumi o razini usluga).

**02**

Financiranje bespovratnim sredstvima koja dodjeljuju agencije udvostručilo se s približno 166 milijuna eura 2013. godine na 333 milijuna eura 2015. godine (vidjeti **sliku 1.**). Razlog tomu u prvom je redu povećana aktivnost triju agencija: EIT-a, EEA-e i Europske agencije za globalne navigacijske satelitske sustave (GSA).

**Slika 1. Isplate bespovratnih sredstava koje su agencije provele u razdoblju 2013. – 2015.**



Izvor: Sud na temelju podataka agencija.

## 03

Jedanaest agencija koristi se bespovratnim sredstvima kako bi postigle svoje ciljeve politika (vidjeti **tablicu 1.**).

Tablica 1.

### Isplate bespovratnih sredstava po aktivnostima koje su agencije financirale u razdoblju 2013. – 2015.

	Istraživanja, razvoj i inovacije (IRI)	Znanstvena suradnja i suradnja država članica	Studije	Prikupljanje i analiza podataka	Osposobljavanje	Ukupno (u milijunima eura)	Udio po agenciji
EIT <sup>1</sup>	478,1					478,1	65 %
Frontex <sup>1</sup>		147,8				147,8	20 %
EEA <sup>1</sup>		17,2	25,1			42,3	5 %
GSA	42,0					42,0	5 %
EFSA <sup>1</sup>		4,1	1,5	3,0		8,6	1 %
EMCDDA		7,1				7,1	1 %
ECDC <sup>1</sup>			0,8		5,5	6,3	1 %
CEPOL					3,5	3,5	1 %
Cedefop		2,0				2,0	<1 %
Eurojust		1,8				1,8	<1 %
CPVO			0,3			0,3	<1 %
<b>Ukupne isplate bespovratnih sredstava</b>	<b>520,1</b>	<b>180,0</b>	<b>27,7</b>	<b>3,0</b>	<b>9,0</b>	<b>739,8</b>	<b>100 %</b>
<b>Postotak po aktivnosti</b>	<b>70 %</b>	<b>24 %</b>	<b>4 %</b>	<b>1 %</b>	<b>1 %</b>	<b>100 %</b>	

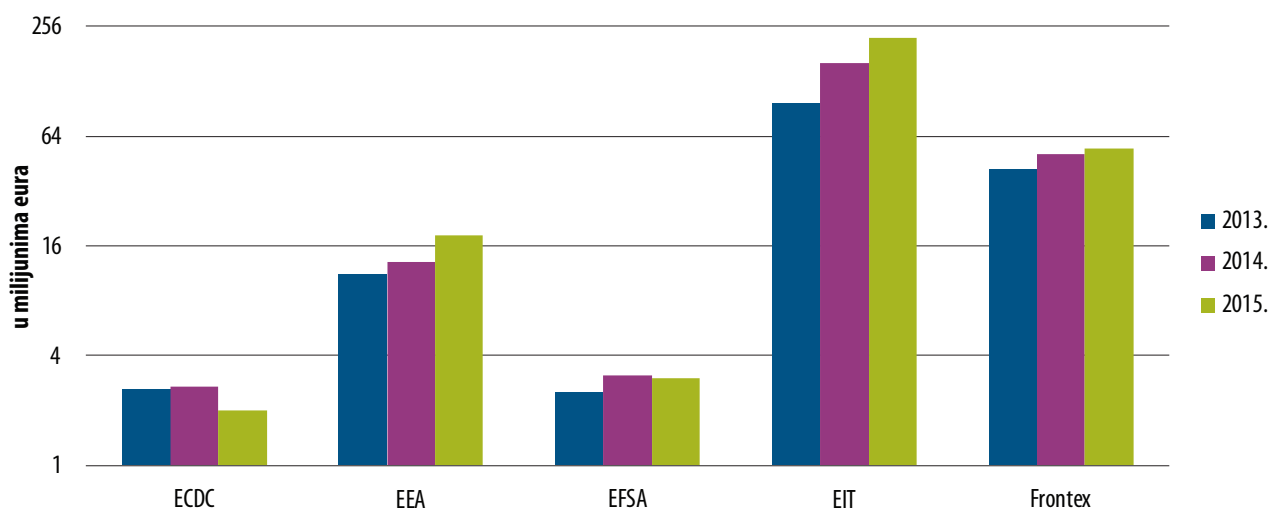
1 Agencije odabrane za reviziju.

Izvor: Sud na temelju podataka agencija.

04

Sud je revizijom obuhvatio pet agencija (EIT, Frontex, EEA-u, EFSA-u i ECDC), na koje otpada 92 % ukupnih bespovratnih sredstava koja su agencije dodijelile. Odabir tih agencija temeljio se na vrsti aktivnosti financiranih bespovratnim sredstvima, profilu korisnika i količini plaćanja tijekom razdoblja 2013. – 2015. (vidjeti *sliku 2.*).

Slika 2: Isplate bespovratnih sredstava koje su odabrane agencije provele u razdoblju 2013. – 2015.



Izvor: Sud na temelju podataka agencija.

05

U *okviru 1.* navodi se opis aktivnosti koje su odabrane agencije financirale bespovratnim sredstvima.

## Aktivnosti koje su agencije obuhvaćene revizijom financirale bespovratnim sredstvima

### Europski institut za inovacije i tehnologiju (EIT)



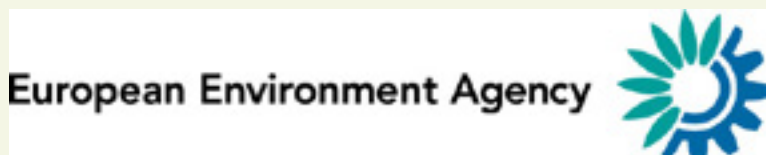
EIT dodjeljuje bespovratna sredstva zajednicama znanja i inovacija (ZZI) sastavljenima od mreža postojećih privatnih poduzeća, istraživačkih instituta i obrazovnih institucija koje surađuju na inovacijskim projektima te pomažu i financiraju pojedinačne inovatore i poduzetnike diljem Europe. EIT je 2014. godine dodijelio 214 milijuna eura aktivnostima ZZI-ja koje se financiraju bespovratnim sredstvima (97 % svojeg godišnjeg proračuna).

### Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama država članica Europske unije (Frontex)



Frontex koordinira zajedničke operacije (zračne, kopnene ili morske) među državama sudionicama s ciljem jačanja sigurnosti vanjskih granica. Tijekom 2014. godine za zračne je operacije utrošeno ukupno 2 milijuna eura, za morske operacije 28 milijuna eura te za kopnene operacije 7 milijuna eura. Frontex koordinira i aktivnosti repatrijacije među državama schengenskog prostora kako bi se u najvećoj mjeri povećala učinkovitost i isplativost zajedničkih operacija povrata te je obvezan zajamčiti da je njegova financijska potpora uvjetovana potpunim poštovanjem Povelje o temeljnim pravima. Tijekom 2014. godine za te je operacije Frontex izdvojio 8 milijuna eura. Operacije povezane s bespovratnim sredstvima čine 50 % godišnjeg proračuna Frontexa za 2014. godinu.

### Europska agencija za okoliš (EEA)



Odgovornost je EEA-e da Uniji i državama članicama pruža objektivne, pouzdane i usporedive informacije o okolišu na europskoj razini. U tom cilju EEA bespovratnim sredstvima podupire šest europskih tematskih centara (ETC) (8 milijuna eura, odnosno 18,5 % godišnjeg proračuna EEA-e za 2014. godinu). Osim toga, Komisija je EEA-i delegirala provedbu početnih operativnih aktivnosti globalnog praćenja okoliša i sigurnosti u okviru usluga praćenja stanja kopna (*GIO land*). U sklopu tog programa EEA je tijekom 2014. godine državama sudionicama dodijelila bespovratna sredstva u iznosu od 15 milijuna eura.

**Europska agencija za sigurnost hrane (EFSA)**

EFSA redovito dodjeljuje bespovratna sredstva zajedničkim znanstvenim projektima i aktivnostima kojima se doprinosi misiji EFSA-e da potiče sigurnost hrane u EU-u: prikupljanje podataka, rad na pripremi znanstvenih mišljenja i druga znanstvena i tehnička pomoć. Zahtjev za dodjelu bespovratnih sredstava mogu podnijeti samo javna tijela uvrštena na popis nadležnih organizacija<sup>1</sup> na temelju odluka država članica. Tijekom 2014. godine EFSA je dodijelila bespovratna sredstva u iznosu od približno 3,5 milijuna eura, odnosno 4 % svojeg godišnjeg proračuna.

**Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti (ECDC)**

ECDC financira aktivnosti kojima se podupire jačanje kapaciteta u državama članicama organiziranjem posebnih tečajeva i Europskim programom za osposobljavanje za epidemiološke intervencije (EPIET). Za te je aktivnosti osposobljavanja ECDC tijekom 2014. godine izdvojio približno 2 milijuna eura, odnosno 3 % svojeg godišnjeg proračuna.

<sup>1</sup> Člankom 36. Uredbe (EZ) br. 178/2002 Europskog parlamenta i Vijeća od 28. siječnja 2002. o utvrđivanju općih načela i uvjeta zakona o hrani, osnivanju Europske agencije za sigurnost hrane te utvrđivanju postupaka u područjima sigurnosti hrane (SL L 31, 1.2.2002., str. 1.) utvrđuje se osnova za umrežavanje organizacija država članica. Upravni odbor EFSA-e sastavlja i ažurira popis nadležnih organizacija koje ispunjavaju uvjete iz članka 36.



## 06

Aktivnosti agencija u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava uređuju se općim financijskim uredbama<sup>2</sup>, pravilima primjene<sup>3</sup> i okvirnom financijskom uredbom<sup>4</sup>, ako nije drugačije određeno uredbama o osnivanju agencija (poput EIT-a i Frontexa) ili temeljnim aktima. Osim toga, pravila programa FP7 ili Obzor 2020. primjenjuju se na agencije uključene u financiranje istraživačkih aktivnosti u okviru tih programa (EIT, GSA).

## Obilježja bespovratnih sredstava koja dodjeljuju agencije

### 07

Bespovratna sredstva koja dodjeljuju agencije izravni su financijski doprinosi korisnicima (obično specijaliziranim institucijama/tijelima država članica ili neprofitnim organizacijama). Rezultati aktivnosti financiranih bespovratnim sredstvima ostaju vlasništvo korisnika. Bespovratnim sredstvima financiraju se:

- (a) aktivnosti kojima se žele postići posebni ciljevi politike Unije (tzv. „bespovratna sredstva za aktivnosti“); ili
- (b) funkcioniranje tijela koje podupire poseban ili opći cilj politike agencije (Unije) (tzv. „bespovratna sredstva za poslovanje“)<sup>5</sup>.

### 08

U Financijskoj uredbi navode se sljedeća temeljna načela koja se primjenjuju na bespovratna sredstva:

- sufinanciranje: korisnici bi trebali snositi dio nastalih troškova,
- zabrana ostvarenja dobiti: bespovratna sredstva ne bi se trebala dodjeljivati s ciljem ili učinkom ostvarenja dobiti za korisnike,
- neretroaktivnost: bespovratna sredstva ne bi se trebala dodjeljivati retroaktivno,
- zabrana kumulativne dodjele: za istu se aktivnost bespovratna sredstva mogu dodijeliti samo jedanput,
- tijekom cjelokupnog postupka dodjele bespovratnih sredstava, od upućivanja poziva na podnošenje prijedloga do zatvaranja postupka, moraju se zajamčiti transparentnost i jednako postupanje.

- 2 Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.) (Financijska uredba).
- 3 Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima primjene 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.).
- 4 Delegirana uredba Komisije (EU) br. 1271/2013 od 30. rujna 2013. o okvirnoj financijskoj uredbi za tijela iz članka 208. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 328, 7.12.2013., str. 42.).
- 5 Vidjeti članak 121. Financijske uredbe.

## Uloge i odgovornosti

### 09

Agencije provode dodjelu bespovratnih sredstava s pomoću neizravnog centraliziranog upravljanja. U skladu s tim, agencije su odgovorne za izradu višegodišnjih i godišnjih programa te za (operativnu i financijsku) provedbu aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava. U slučajevima kada Komisija agenciji delegira provedbu posebne aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava, ona zadržava konačnu odgovornost za ukupnu provedbu proračuna bespovratnih sredstava<sup>6</sup>. Stoga je za ostvarivanje ciljeva i politika Unije ključno da agencije djelotvorno upravljaju aktivnostima u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava.

### 10

Kontrole upravljanja bespovratnim sredstvima na razini agencija obuhvaćaju sljedeće sustave<sup>7</sup>:

- (a) *ex ante* i *ex post* evaluacije aktivnosti i projekata agencija u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava;
- (b) postupke i evaluacijska povjerenstva u vezi s pozivima na podnošenje prijedloga;
- (c) *ex ante* i *ex post* kontrole za provjeru zakonitosti i pravilnosti troškovnika koje su podnijeli korisnici;
- (d) praćenje i izvješćivanje s ciljem mjerenja postignuća i rezultata aktivnosti financiranih bespovratnim sredstvima na temelju ključnih pokazatelja uspješnosti (KPU).

6 Primjerice, Komisija je decentralizirala provedbu početnih operativnih aktivnosti GMES-a u okviru usluga praćenja stanja kopna (*GIO land*) prebacivši je na EEA-u.

7 Vidjeti članke 133. i 135. Financijske uredbe te članak 29. stavak 4. Okvirne financijske uredbe.

## Opseg revizije

### 11

U svojim posebnim godišnjim izvješćima Sud je u više navrata naglasio nedostatke u upravljanju bespovratnim sredstvima, posebice u vezi s *ex ante* i *ex post* kontrolom troškovnika, pouzdanošću *ex ante* provjera koje obavlja vanjski revizor, praćenjem operativne provedbe dodjele bespovratnih sredstava i povratom nepravilno isplaćenih plaćanja.

### 12

Stoga je revizijom procijenjen način na koji agencije upravljaju bespovratnim sredstvima te je li se dodjela bespovratnih sredstava provodila u skladu s pravilima. To je pitanje bilo podijeljeno na sljedeća revizijska potpitanja:

- (a) Odabiru li agencije bespovratna sredstva kao najprimjereniji mehanizam financiranja i jesu li aktivnosti financirane bespovratnim sredstvima usklađene s misijom, strateškim zadaćama i ciljevima agencija?
- (b) Jamči li se postupcima agencija da je odabir prijedloga u skladu s primjenjivim pravilima te da se njihova provedba djelotvorno prati?
- (c) Provode li agencije primjereni mjerenje i evaluaciju ishoda aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava?

### 13

Revizija se usmjerila na cijeli proces upravljanja bespovratnim sredstvima. Njome nije ispitan društveno-gospodarski učinak bespovratnih sredstava koja dodjeljuju agencije.

### Revizijski pristup

#### 14

Revizija se temeljila na:

- (a) terenskim posjetima kojima je obuhvaćeno pet agencija (EIT, Frontex, EEA, EFSA i ECDC) s ciljem dobivanja revizijskih dokaza o praksama upravljanja bespovratnim sredstvima na temelju razgovora s ključnim operativnim i administrativnim osobljem, pregleda dokumentacije, analize postupaka unutarnje kontrole i ispitivanja uzorka iz **priloga**;
- (b) pregledu uredbi o osnivanju, višegodišnjih i godišnjih programa rada, programskih dokumenata u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava, smjernica za upravljanje bespovratnim sredstvima te izvješća o evaluaciji bespovratnih sredstava za pet agencija odabranih za revizijske posjete;
- (c) detaljnoj analizi 16 postupaka u vezi s pozivima na podnošenje prijedloga i 75 isplata bespovratnih sredstava u odabranih pet agencija u razdoblju od siječnja 2013. do ožujka 2015. (vidjeti **prilog**).

#### 15

Revizija je provedena u kontekstu opće financijske uredbe i njezinih provedbenih pravila, standarda unutarnje kontrole i uredbe o osnivanju agencije obuhvaćene revizijom, kao i višegodišnjeg okvira politike povezane s područjem politike agencije.

## 16

Naša su opažanja podijeljena u tri dijela u skladu s revizijskim potpitanjima u odlomku 12.: (a) strateški odabir mehanizma financiranja, (b) provedba te odluke i (c) mjerenje rezultata.

**Agencije nisu uzele u obzir sve mogućnosti financiranja, bespovratna sredstva nisu uvijek bila najprimjereniji mehanizam, a programski dokumenti agencija nisu bili u potpunosti usklađeni s njihovim zadaćama i strateškim ciljevima**

**Neodgovarajuće praćenje mjera poduzetih u vezi s *ex ante* evaluacijama pridonijelo je tomu da su agencije odabirale neprikladne mehanizme financiranja i loše oblikovale bespovratna sredstva**

**Neodgovarajuće praćenje mjera poduzetih u vezi s *ex ante* evaluacijama**

## 17

Agencije su dužne provesti *ex ante* evaluacije svojih programa i aktivnosti kako bi zadovoljile načelo dobrog financijskog upravljanja. Među ostalim, *ex ante* evaluacijom trebalo bi razmotriti dodanu vrijednost sudjelovanja EU-a, odabir najprimjerenijeg načina provedbe, isplativost odabranog načina i pouke iz prijašnjih sličnih iskustava<sup>8</sup>.

## 18

Prije pokretanja poziva na podnošenje prijedloga i EEA i EFSA provele su stroge *ex ante* evaluacije. Plan znanstvene suradnje EFSA-e za razdoblje 2014. – 2016. primjer je dobre prakse u pogledu *ex ante* evaluacija. Njegov je glavni cilj poboljšati djelotvornost i učinkovitost bespovratnih sredstava u budućnosti, pri čemu se uzima u obzir dodana vrijednost sudjelovanja EFSA-e (vidjeti **okvir 2**).

8 Članak 18.1. Pravila primjene.

### Na temelju pouka iz prošlosti EFSA je uvela nove i učinkovitije koncepte bespovratnih sredstava 2015. godine

EFSA je provela *ex ante* evaluaciju s ciljem jačanja svoje buduće znanstvene suradnje s državama članicama. U tu je svrhu 2013. godine EFSA pokrenula savjetovanja s mrežom kontaktnih točaka i skupinom savjetodavnog foruma za raspravu o znanstvenoj suradnji. Također je naručila vanjsko preispitivanje kako bi procijenila učinak svojih postojećih projekata u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava i nabavom na obavljanje svojih zadaća. Ishode i preporuke iz tih preispitivanja EFSA je analizirala pri oblikovanju svojeg plana znanstvene suradnje za razdoblje 2014. – 2016., kojim su uvedeni novi i učinkovitiji koncepti bespovratnih sredstava, tj. tematska bespovratna sredstva (npr. mikrobnih patogeni koji se prenose hranom) i bespovratna sredstva za zajedničke projekte (npr. VectorNet).

Tematska bespovratna sredstva sada se dodjeljuju širokom nizu prioritetnih tema koje se unaprijed utvrđuju u suradnji s državama članicama. Najveći iznos bespovratnih sredstava EFSA je povećala na 500 000 eura, čime se potiču prijedlozi za velike strateške projekte, a istodobno se stopa sufinanciranja EFSA-e ograničava na 50 % (u usporedbi s prijašnjom stopom sufinanciranja od 90 % za posebna bespovratna sredstva). EFSA predviđa da bi se tim novim bespovratnim sredstvima mogla ostvariti veća dodana vrijednost i isplativost aktivnosti znanstvene suradnje.

## 19

Primjena pouka iz prošlosti važan je element djelotvorne *ex ante* evaluacije. Procjenom učinka iz 2011. godine, kojom je razmotreno uključivanje zahtjeva u pogledu *ex ante* evaluacije u EIT-u<sup>9</sup>, naglašena je važnost uspostave strogih postupaka praćenja kako bi se mjerila uspješnost EIT-a i ZZI-ova<sup>10</sup>. EIT trenutno uspostavlja takav sustav praćenja (vidjeti **okvir 6.** i odlomak 45.). Nedostaci u praćenju uspješnosti utječu na sposobnost EIT-a da primijeni konkurentni mehanizam revizije<sup>11</sup>.

- 9 Tu *ex ante* evaluaciju provela je Komisija i priložila ju je uz prijedlog za izmijenjenu uredbu o osnivanju EIT-a.
- 10 SEC(2011) 1433 završna verzija od 30. studenoga 2011. „Impact Assessment - integrating *ex-ante* evaluation requirements” (Procjena učinka – uključivanje zahtjeva u pogledu *ex ante* evaluacije), preporuke 4. i 5.
- 11 Konkurentni mehanizam revizije uspostavljen je člankom 14. stavkom 7. Uredbe o osnivanju EIT-a te je temelj za dodjelu financijskog doprinosa EIT-a ZZI-ovima. Financijski doprinos obuhvaća element financijske potpore (60 % sredstava, ravnomjerno raspoređenih među ZZI-ovima) i element konkurentnog financiranja (40 %). Element konkurentnog financiranja dodjeljuje se na temelju tri kriterija jednake važnosti: (1) uspješnosti ZZI-ja u prošlosti, (2) predloženog poslovnog plana i procijenjenog proračuna ZZI-ja, (3) provedbe višegodišnje strategije ZZI-ja. Vidjeti također tematsko izvješće Suda br. 4/2016 „Europski institut za inovacije i tehnologiju mora izmijeniti svoje mehanizme provedbe i elemente ustroja kako bi postigao očekivani učinak”, odlomak 73. (<http://eca.europa.eu>).

## Neprimjereni mehanizmi financiranja

### 20

Pri odabiru mehanizama financiranja za provedbu posebnih zadaća agencije raspolažu ograničenim mogućnostima: financiranje bespovratnim sredstvima, javna nabava ili drugi mehanizmi kao što su sporazumi o suradnji ili eksternalizacija (sporazumi o razini usluga). Odabir bi trebao ovisiti o analizi potreba agencije, njezinih sredstava, ciljeva koje treba postići, potencijalnih korisnika na koje se treba usmjeriti, kao i razine konkurentnosti koja je potrebna kako bi se zajamčila isplativost. Sudionici moraju zadovoljiti relevantne uvjete za mogućnost financiranja koju je odabrala agencija.

### 21

U postupcima dodjele bespovratnih sredstava upotrebljavaju se stroži kriteriji prihvatljivosti te blaži financijski kriteriji dodjele u odnosu na nabavu. Na primjer, predloženi proračun bespovratnih sredstava ne procjenjuje se u smislu davanja prednosti najekonomičnijem prijedlogu<sup>12</sup>, kao što bi to bio slučaj u postupku nabave. Pri svakoj upotrebi financiranja bespovratnim sredstvima natjecanje, posebice u pogledu cijene, može biti vrlo ograničeno. Stoga financiranje bespovratnim sredstvima ne bi trebalo biti zadana mogućnost financiranja, već bi se trebalo primjenjivati kada iz opravdanih razloga upotreba javne nabave nije primjerena.

### 22

Agencije obuhvaćene revizijom nisu izradile posebne smjernice i kriterije, kako se zahtijeva u okviru standarda unutarnje kontrole, kojima bi se pomoglo upravi u donošenju odluka o najprimjerenijem mehanizmu financiranja za provedbu posebne zadaće ili aktivnosti.

### 23

Neke od agencija obuhvaćenih revizijom (Frontex, EFSA, ECDC) dodijelile su bespovratna sredstva za nabavu posebnih usluga ili roba od javnih tijela koja su visoko specijalizirana u području zadaća agencije. U prilog takvom pristupu agencije su navele svoju obvezu da povećaju suradnju i umrežavanje sa svojim javnim partnerima te su dodale da je prema pravilima nabave ograničavanje pristupa konzorcijima i isključenje privatnih tijela s mogućim sukobom interesa problematično. Sud je, međutim, uočio slučajeve u kojima su te agencije upotrijebile i bespovratna sredstva i nabavu za slične usluge (EFSA, Frontex) ili nisu istražile druge mogućnosti (EFSA, ECDC). Vidjeti primjere u **okviru 3**.

12 Člankom 203. Pravila primjene u vezi s kriterijima dodjele bespovratnih sredstava samo se zahtijeva da se evaluacijom zajamči pravilno upravljanje sredstvima Unije.

### Primjeri u kojima upotreba bespovratnih sredstava nije najdjelotvorniji mehanizam

#### EFSA upotrebljava posebna bespovratna sredstva i nabave za znanstvene studije i zadaće prikupljanja podataka

EFSA redovito dodjeljuje posebna bespovratna sredstva projektima i aktivnostima kojima se podupire misija EFSA-e u području prikupljanja podataka, radu na pripremi znanstvenih mišljenja i drugih znanstvenih studija. Na poziv na podnošenje prijedloga mogu se prijaviti samo javni partneri uvršteni na popis nadležnih organizacija.

EFSA također pokreće nabave za pripremu znanstvenih mišljenja i kratkoročne znanstvene studije koje su otvorene za javna i privatna tijela. U takvim slučajevima omjer uspješnosti između organizacija iz članka 36. uredbе o osnivanju<sup>13</sup> i drugih organizacija iznosi 50:50. Međutim, EFSA nije istražila mogućnost nabave za projekte bespovratnih sredstava obuhvaćene revizijom.

#### Nadzor iz zraka za zajedničke operacija Frontexa

Frontex obično financira te operacije bespovratnim sredstvima državnim tijelima koja sudjeluju u operacijama, a cijena se kreće u rasponu od 4 800 do 6 900 eura po satu nadzora. Frontex je 2012. i 2013. godine pokrenuo pilot-projekt za procjenu održivosti provođenja nadzora iz zraka na temelju javne nabave. To je dovelo do dogovorene sveobuhvatne cijene od 2 250 eura po satu nadzora. Na temelju rezultata pilot-projekta Frontex je 2015. godine pokrenuo postupak nabave za okvirne ugovore s ponovnim nadmetanjem. Postupak je doveo do 11 uspješnih ponuda (šest ugovora za nadzor mora iz zraka i pet ugovora za nadzor kopna iz zraka). Komparativna analiza nadzora mora iz zraka koju je proveo Sud pokazuje da privatna tijela mogu ponuditi prikladnije manje zrakoplove specijalizirane za nadzor iz zraka u odnosu na velike zrakoplove koji se obično upotrebljavaju za vojne svrhe ili civilno zrakoplovstvo koje predlažu države članice koje sudjeluju u operacijama. Slijedom toga, prosječna cijena po satu smanjila se na 2 300 eura s prijašnje cijene od 5 700 eura.

#### ECDC upotrebljava bespovratna sredstva za znanstvene studije

ECDC je upotrijebio bespovratna sredstva za sljedeće znanstvene studije: „Vaccine European New Integrated Collaboration Effort - Phase III” (VENICE III) (Nova europska integrirana suradnja u primjeni cjepiva – Faza III.) i „European Reference Laboratory Network for Tuberculosis” (ERLTB-net) (Europska mreža referentnih laboratorija za tuberkulozu). Upotrebu bespovratnih sredstava ECDC je opravdao pozivajući se na slučajeve iz prošlosti, činjenicu da su partneri upoznati s modelom financiranja bespovratnim sredstvima, zajedničko vlasništvo i važnost povjerljivosti dobivenih podataka. Međutim, prije pokretanja poziva na podnošenje prijedloga ECDC nije istražio mogućnost upotrebe nabave.

<sup>13</sup> Člankom 36. Uredbe (EZ) br. 178/2002 utvrđuje se osnova za umrežavanje s organizacijama u državama članicama koje djeluju u okvirima misije EFSA-e. Upravni odbor EFSA-e sastavlja i ažurira popis nadležnih javnih organizacija koje su imenovale države članice. Na popisu se trenutačno nalazi oko 330 javnih tijela.



## Loše oblikovanje bespovratnih sredstava

### 24

Kako bi se izbjeglo nametanje nepotrebnog administrativnog opterećenja agencijama i korisnicima, Financijskom uredbom i Pravilima primjene predviđeno je da se u iznimnim slučajevima bespovratna sredstva mogu dodijeliti izravno bez pokretanja poziva na podnošenje prijedloga<sup>14</sup> te se potiče upotreba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja kako bi se olakšalo upravljanje bespovratnim sredstvima, posebice u pogledu bespovratnih sredstava male vrijednosti (bespovratna sredstva u iznosu nižem od 60 000 eura)<sup>15</sup>.

### 25

Revizijom je utvrđeno nekoliko slučajeva u kojima su postupci dodjele bespovratnih sredstava agencija obuhvaćenih revizijom doveli do znatnog administrativnog opterećenja agencije i korisnika zbog toga što se nisu upotrijebile navedene mogućnosti dodjele (vidjeti primjer u **okviru 4.**).

- 14 Člankom 190. Pravila primjene omogućuje se izravna dodjela bespovratnih sredstava javnim tijelima ili državama članicama koje su temeljnim aktom utvrđene kao korisnici ili za aktivnosti posebnih obilježja koje zahtijevaju posebnu vrstu tijela zbog njihovih tehničkih sposobnosti i visokog stupnja specijalizacije.
- 15 Člancima 123. i 124. Financijske uredbe i člankom 181. Pravila primjene predviđa se nadoknada troškova na temelju jediničnih troškova, paušalnih iznosa ili paušalnog financiranja.

## Okvir 4.

### Primjer nepotrebno opsežnog postupka dodjele bespovratnih sredstava

#### Sporazumi o stipendijama ECDC-a

Svake godine ECDC poziva priznate centre za osposobljavanje, koji su bili domaćini članovima EPIET-a prethodne godine, da podnesu prijedlog okvirnog sporazuma o partnerstvu (OSP). Prije dodjele OSP-a za stipendije EPIET-a agencija provodi potpuni postupak evaluacije na temelju kriterija navedenih u ograničenom pozivu na podnošenje prijedloga. Taj postupak dovodi do nepotrebno teškog administrativnog opterećenja agencije i centara za osposobljavanje, posebice ako se uzme u obzir da je ECDC ta tijela već certificirao kao priznate centre za osposobljavanje. ECDC je mogao upotrijebiti postupak izravne dodjele<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Članak 190. stavak 1. točka (f) Pravila primjene.

### 26

Odabir neprimjerenog oblika bespovratnih sredstava također može prouzročiti znatnu neučinkovitost u provedbi i praćenju aktivnosti financiranih bespovratnim sredstvima. Agencije mogu češće upotrebljavati pojednostavnjene mogućnosti financiranja (vidjeti primjere u **okviru 5.**).

## Primjeri upotrebe neprimjerenog oblika bespovratnih sredstava

### Europski tematski centri EEA-e (ETC-ovi) i EIONET

ETC-ovi čine dio Europske informacijske i promatračke mreže za okoliš (EIONET) i podupiru agenciju u provedbi njezina programa rada. EEA sklapa OSP-ove s konzorcijima s ciljem uspostave ETC-ova uzimajući u obzir da partnerske organizacije moraju udružiti svoje stručno znanje kako bi ponudile rješenja za svaku temu. Većina partnera EEA-e tijela su javnog sektora jer se prikupljanje podataka, procjenjivanje i izvješćivanje o okolišu pretežno obavlja u tom sektoru. Priprema i naknadna analiza troškovnika više od 40 partnera izaziva znatan administrativni napor, koji je neophodan jer se financiranje bespovratnim sredstvima provodi na temelju izravnih prihvatljivih troškova. Za ta bi bespovratna sredstva EEA mogla dodatno istražiti upotrebu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja<sup>17</sup>.

### Frontexovi tekući troškovi za sredstva nadzora iz zraka

Frontex bespovratnim sredstvima financira kopnene/pomorske/zračne operacije na granicama država sudionica. Nadzor iz zraka sastavni je dio tih operacija. Sustav dodjele bespovratnih sredstava za takav nadzor oslanja se na nadoknadu prijavljenih tekućih troškova sredstava koji uglavnom obuhvaćaju izdatke za amortizaciju, održavanje, gorivo i naknade po satu leta za posadu. Tijela koja sudjeluju u tim aktivnostima primjenjuju različite pristupe za izračun i prijavu troškova održavanja i troškova misija (ponajprije naknada za posadu) tako da je upravljanje tim bespovratnim sredstvima posebno neučinkovito i zahtjevno.

<sup>17</sup> Članci 123. i 124. Financijske uredbe.

## 27

Pojednostavnjena mogućnost financiranja koju EFSA primjenjuje pri financiranju bespovratnim sredstvima svojih kontaktnih točaka primjer je dobre prakse u pogledu učinkovite provedbe bespovratnih sredstava male vrijednosti. Kontaktna točka podupiru EFSA-u u praktičnoj provedbi aktivnosti umrežavanja i znanstvene suradnje. Djeluju kao posrednik između EFSA-e i nacionalnih tijela za sigurnost hrane, istraživačkih instituta, potrošača i drugih dionika. EFSA je 2015. godine izravno sklopila višegodišnje sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava svojim kontaktnim točkama za pružanje unaprijed određenih periodičnih usluga. Godišnja bespovratna sredstva za svaku kontaktnu točku (bespovratna sredstva male vrijednosti u iznosu nižem od 60 000 eura) temeljila su se na paušalnim iznosima za izračun koji je EFSA izradila na osnovi dvaju izvora: (a) povijesnih podataka o prijavljenim troškovima (prikupljenih tijekom prethodnih sedam godina suradnje) i (b) podataka Eurostata o plaćama javnih djelatnika konkretnih država članica. Na kraju godine EFSA je mogla isplatiti ukupni godišnji iznos bespovratnih sredstava na temelju pruženih usluga, a da nije morala zatražiti popratnu dokumentaciju o točnom iznosu nastalih troškova, čime se znatno smanjuje administrativno opterećenje njezinih partnera i trošak *ex ante* provjera koje provodi EFSA.

## Zbog nepotpunih godišnjih programskih dokumenata aktivnosti agencija u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava nisu bile potpuno usklađene s njihovim zadaćama i strateškim ciljevima

### Nisu utvrđeni ciljevi za rezultate i učinke u skladu s kriterijima SMART

#### 28

Agencije su dužne izraditi višegodišnje i godišnje programe rada u kojima se daje pregled ciljeva, očekivanih rezultata i pokazatelja uspješnosti<sup>18</sup>. Utvrđeni ciljevi trebali bi biti određeni, mjerljivi, dostizni, odgovarajući i vremenski utvrđeni (engl. SMART) i trebali bi se odnositi na sve sektore aktivnosti<sup>19</sup>. Godišnji program rada trebao bi biti usklađen s višegodišnjim programom rada i trebao bi sadržavati aktivnosti koje je potrebno financirati<sup>20</sup>. Aktivnosti financirane bespovratnim sredstvima trebalo bi jasno povezati s ciljevima utvrđenima u programima rada agencija<sup>21</sup>.

#### 29

Pregledom najnovijih godišnjih programa rada svih agencija obuhvaćenih revizijom (za razdoblje 2013. – 2015.) pokazalo se da su ciljevi u skladu s kriterijima SMART općenito nedostajali. U većini slučajeva ciljevi su bili prikazani kao širok opis planiranih aktivnosti u vezi s bespovratnim sredstvima ili kao nejasan opis izlaznih proizvoda. Zbog nedostatka ciljeva u skladu s kriterijima SMART dovodi se u pitanje sposobnost agencija obuhvaćenih revizijom da pokažu da su njihove aktivnosti u vezi s bespovratnim sredstvima bile usklađene s njihovim strateškim ciljevima i zadaćama u okviru njihove uredbe o osnivanju (vidjeti primjere u **okviru 6.**).

18 Članak 32. Okvirne financijske uredbe.

19 Članak 29.4. Okvirne financijske uredbe.

20 Članak 32.3. Okvirne financijske uredbe.

21 Članak 121. stavak 1. Financijske uredbe.

### Primjeri nejasno utvrđenih ciljeva u godišnjim programima rada

#### **Godišnji programi rada EIT-a ne sadržavaju ciljeve na visokoj razini u skladu s kriterijima SMART za očekivana poboljšanja u pogledu inovacija**

U svojem godišnjem programu rada EIT nije utvrdio ciljeve na visokoj razini u skladu s kriterijima SMART za očekivane inovacije koje se trebaju postići na temelju sinergije koja proizlazi iz trokuta znanja ZZI-ova (istraživanje, obrazovanje i inovacije) te za održivost postojećih ZZI-ova. Slijedom toga, godišnjim programima rada nije se zajamčilo da su ciljevi u vezi s bespovratnim sredstvima navedeni u poslovnom planu ZZI-ja u potpunosti usklađeni sa postizanjem strateških ciljeva EIT-a, Programom strateških inovacija i programom Obzor 2020. te da ih podupiru.

#### **Godišnji programi ECDC-a ne sadržavaju ciljeve u skladu s kriterijima SMART za stalne aktivnosti u vezi s bespovratnim sredstvima**

ECDC je 2006. godine preuzeo odgovornost za program EPIET od Komisije i od tog je vremena osposobio približno 450 epidemiologa te trenutačno osposobljava 12 epidemiologa godišnje. Međutim, države članice također su osposobljavale svoje epidemiologe, a ECDC nema podataka o broju osposobljenih stručnjaka na razini država članica. Kao posljedica toga, u njegovoj strategiji osposobljavanja za javno zdravlje (usvojenoj u lipnju 2015.) nedostaju relevantne i vremenski određene strateške ciljne vrijednosti. U godišnjim programima rada ECDC-a nije se moglo utvrditi na koji bi način bespovratna sredstva koja se redovito dodjeljuju u području javnog zdravlja mogla doprinijeti ostvarenju njegovih ukupnih zadaća i strateških ciljeva u pogledu europskog epidemiološkog nadzora i sposobnosti utvrđivanja i kontrole izbijanja bolesti.

#### **Frontex nema kvantitativne ciljeve i ciljne vrijednosti za svoje zajedničke operacije**

Frontex je izradio operativne programe za svaku od svojih zajedničkih operacija financiranih bespovratnim sredstvima. Posljednjih je godina zadužen za *ad hoc* operacije potrage i spašavanja kao odgovor na brojne migracijske krize koje su utjecale na njegovo planiranje. Iako su u većini operativnih programa, uključujući tri najveća programa Frontexa (*Hermes*, *Triton* i *Poseidon Sea*), ciljevi bili utvrđeni, oni nisu bili kvantitativni i nisu bile navedene ciljne vrijednosti. Nedostatak kvantificiranih ciljnih vrijednosti otežava mjerenje djelotvornosti zajedničkih operacija u dugoročnom razdoblju.

## Odluke o financiranju bile su nepotpune

### 30

Prije nego što pokrenu poziv na podnošenje prijedloga, agencije moraju donijeti odluku o financiranju<sup>22</sup>. Ako ne postoji takva odluka, u godišnjim programima rada agencija moraju se navesti ciljevi, okvirni iznos i najveća moguća stopa sufinanciranja za planirane aktivnosti financirane bespovratnim sredstvima<sup>23</sup> te time oni služe kao pravno usklađene odluke o financiranju<sup>24</sup>.

### 31

Agencije obuhvaćene revizijom u većini slučajeva nisu donijele zasebne odluke o financiranju, a godišnji programi rada nisu sadržavali potrebne informacije<sup>25</sup> na temelju kojih bi činili valjanu odluku o financiranju za aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava (vidjeti primjere u **okviru 7.**).

22 Članak 68. stavci 2. i 3. Okvirne financijske uredbe.

23 Članak 188. Pravila primjene.

24 Članak 94. Pravila primjene i članak 68. Okvirne financijske uredbe.

25 U godišnjim programima rada trebalo bi navesti koje se planirane godišnje aktivnosti provode na temelju okvirnih partnerstava ili posebnih sporazuma o bespovratnim sredstvima, oblik bespovratnih sredstava, ciljeve i očekivane rezultate, okvirni iznos i najveću moguću stopu sufinanciranja planiranih aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava.

## Okvir 7.

### Primjeri godišnjih programa rada koji ne čine valjane odluke o financiranju

#### Godišnji program rada EEA-e za 2013. nije sadržavao okvirni iznos

EEA je 2013. godine potpisala okvirni sporazum o partnerstvu s ETC-ovima na razdoblje od četiri godine. Međutim, povezani programski dokumenti (godišnji program rada, pozivi na podnošenje prijedloga) nisu sadržavali okvirni iznos.

#### Godišnjim programima rada EIT-a nisu obuhvaćene važne informacije o bespovratnim sredstvima za zajednice znanja i inovacija

Godišnjim programima rada EIT-a nisu obuhvaćene važne informacije u vezi s planiranim godišnjim sporazumima o dodjeli posebnih bespovratnih sredstava sa zajednicama znanja i inovacija, primjerice najviši mogući godišnji iznosi posebnih bespovratnih sredstava po ZZI-jima, povezani godišnji ciljevi EIT-a, očekivani rezultati i pokazatelji.

### **Dodjelu bespovratnih sredstava agencije su provodile uz općenitu usklađenost s pravilima, no bilo je nedostataka u određenim dodjelama bespovratnih sredstava, odabiru stručnjaka i postupcima unutarnje kontrole**

**U posebnim slučajevima postupak odabira i dodjele bespovratnih sredstava nije u potpunosti poštovao temeljna načela te i dalje postoji rizik od sukoba interesa**

#### **32**

Pri dodjeli bespovratnih sredstava, kao i pri odabiru stručnjaka uključenih u postupke dodjele, agencije bi se trebale pridržavati načela transparentnosti i jednakog postupanja. Nadalje, trebale bi osigurati potrebne zaštitne mjere protiv mogućih sukoba interesa.

#### **33**

Agencije koje su primjenjivale postupke odabira i dodjele bespovratnih sredstava predviđene Financijskom uredbom (EEA, EFSA i ECDC) pridržavale su se utvrđenih načela. Utvrđeni su nedostaci u slučajevima u kojima su agencije primjenjivale posebne postupke odabira stručnjaka i dodjele bespovratnih sredstava na temelju iznimaka u uredbi o osnivanju i temeljnom aktu (EIT i Frontex).

### **Rizik od nepoštovanja načela transparentnosti i jednakog postupanja**

#### **34**

Na dodjelu bespovratnih sredstava primjenjuju se načela transparentnosti i jednakog postupanja<sup>26</sup>. Postupcima odabira i dodjele koje agencije primjenjuju, a koji su navedeni u pozivima na podnošenje prijedloga, trebalo bi se zajamčiti da se sa svim prijavama postupa jednako te da se bespovratna sredstva dodijele najprikladnijem prijedlogu na temelju kriterija objavljenih u pozivu<sup>27</sup>. U pozivu bi trebalo jasno razdvojiti kriterije odabira od kriterija dodjele. Kriteriji odabira moraju omogućiti procjenu financijske, profesionalne i operativne sposobnosti podnositelja zahtjeva da dovrše predloženu aktivnost financiranu bespovratnim sredstvima. Kriteriji dodjele moraju omogućiti procjenu kvalitete podnesenog prijedloga (uzimajući u obzir ciljeve i prioritete koji su utvrđeni za aktivnost financiranu bespovratnim sredstvima)<sup>28</sup>.

#### **35**

Sud je utvrdio da su Frontex i EIT donijeli postupke na temelju iznimki u svojim uredbama o osnivanju. Takvim postupcima ne jamči se da agencije u potpunosti štite načela transparentnosti i jednakog postupanja (vidjeti dodatne pojedinosti u **okviru 8.**).

26 Članak 125.1. Financijske uredbe.

27 Članci 203. stavak 2. i 204. stavak 1. Pravila primjene.

28 Članak 132. Financijske uredbe i članci 202. i 203. Pravila primjene.

**Postupci poziva na podnošenje prijedloga na temelju iznimki u uredbi o osnivanju****Upotreba pregovaračkih timova u bilateralnim pregovorima Frontexa**

U skladu sa svojom uredbom o osnivanju Frontex ne pokreće pozive na podnošenje prijedloga pri dodjeli bespovratnih sredstava za zajedničke operacije. Umjesto toga, izravno sklapa četverogodišnje okvirne sporazume o partnerstvu s tijelima država sudionica. Svake godine Frontexov odjel za operacije neslužbeno određuje pregovaračke timove i utvrđuje godišnja sredstva potrebna za zajedničke operacije u godini koja slijedi. Frontex zatim pregovara bilateralno s državama sudionicama i utvrđuje njihov doprinos u smislu ljudskih resursa i tehničke opreme. Pregovarački timovi Frontexa imaju ovlast da prihvate sredstva koja predlažu države sudionice ili da ponovno o njima pregovaraju. Međutim, odluku o sastavu tima i odluku o sredstvima koja će se zatražiti ne donosi ni direktor ni upravni odbor. Nadalje, ni direktor ni upravni odbor ne imenuju službeno pregovaračke timove. Slijedom toga, postupak koji dovodi do dodjele posebnih bespovratnih sredstava za zajedničke operacije ne štiti u potpunosti načela transparentnosti i jednakog postupanja.

**Postupak EIT-a za imenovanje zajednica znanja i inovacija**

Kriteriji navedeni u pozivu iz 2014. godine na podnošenje prijedloga za ZZI-je temeljili su se na odredbama o odabiru i imenovanju ZZI-ja iz uredbe o osnivanju EIT-a<sup>29</sup>. Međutim, ti su kriteriji poslužili i kao kriteriji odabira (tehnička, operativna i financijska sposobnost) i kao kriteriji dodjele (kvaliteta i potencijal predložene inovacijske strategije), uz izvjesno preklapanje utvrđeno na razini podkriterija. Nadalje, pozivom nije utvrđen prag koji su prijedlozi trebali dosegnuti u fazi rasprave.

Pri imenovanju ZZI-ja upravni odbor EIT-a uzima u obzir rezultat vanjskog stručnog evaluacijskog povjerenstva, izvješće povjerenstva za završne preporuke i ishod rasprave na odboru za tri najviše rangirana kandidata za ZZI. U vezi s pozivom iz 2014. godine Sud je utvrdio da je odbor donio kvalitativnu procjenu, bez bodovanja. Osim toga, ni u pozivu na podnošenje prijedloga ni u unutarnjim smjernicama EIT-a nije određeno na koji bi način odbor trebao ponderirati rezultate evaluacija koje su provela različita povjerenstva. Ti nedostaci mogu utjecati na jednako postupanje prema kandidatima i smanjiti djelotvornost postupka odabira i imenovanja ZZI-ja.

<sup>29</sup> Članak 7.2. Uredbe (EZ) br. 294/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2008. o osnivanju Europskog instituta za inovacije i tehnologiju (SL L 97, 9.4.2008., str. 1.).

## I dalje postoji rizik od sukoba interesa

### 36

Vanjske stručnjake koji pomažu agenciji u evaluaciji zahtjeva za bespovratna sredstva trebalo bi odabirati uzimajući u obzir moguće sukobe interesa<sup>30</sup>. Popisi stručnjaka moraju se sastavljati nakon provedbe poziva za iskaz interesa<sup>31</sup>.

### 37

Sud je utvrdio da Frontex i EIT nisu u dovoljnoj mjeri uzeli u obzir moguće sukobe interesa (vidjeti pojedinosti u **okviru 9**).

30 Članak 204. stavak 1. Pravila primjene. Vidjeti također tematsko izvješće Suda br. 15/2012 „Upravljanje sukobom interesa u odabranim agencijama EU-a” (<http://eca.europa.eu>).

31 Članak 287. Pravila primjene.

## Okvir 9.

### Imenovanje stručnjaka i mogući sukob interesa

#### Frontex nema primjerenu politiku o sukobima interesa

Iako cjelokupno osoblje Frontexa mora potpisati izjavu o interesima svake godine, ne postoji službena obveza za podnošenje izjave o nepostojanju sukoba interesa prije sudjelovanja u bilateralnim pregovaračkim timovima. Stoga, Frontex nije utvrdio primjerenu politiku o sukobima interesa za članove osoblja u pregovaračkim timovima.

#### Imenovanje stručnjaka u EIT-u

Pri odabiru vanjskih stručnjaka koji provode evaluacije prijedloga i poslovnih planova ZZI-ja EIT se koristi članom 89. svoje uredbe o osnivanju kojim se dopušta odstupanje od obveze pokretanja poziva za iskaz interesa. Međutim, EIT nije u potpunosti utvrdio unutarnje postupke kojima se uređuje provedba tog odstupanja.

U praksi, EIT je svoje skupine stručnjaka utvrdio na temelju postojećih popisa i baza podataka o stručnjacima iz ostalih institucija EU-a (pretežno Komisije) te odabirom pojedinaca koji se ne nalaze na tim popisima, već ih je preporučio upravni odbor ili članovi osoblja EIT-a. Ugovor za jednog od ključnih vanjskih stručnjaka dodijeljen je izravno za poziv za ZZI-je iz 2014. godine.

Moguće sukobe interesa procjenjuje direktor EIT-a, a odluka o mjerama ublažavanja donosi se od slučaja do slučaja. Nema dokaza o djelotvornoj procjeni situacija u kojima isti stručnjak ima nekoliko istodobnih obveza, pri čemu svaka od njih uključuje mogući sukob interesa. Ti nedostaci povećavaju rizik od povrede načela nediskriminacije i mogućeg sukoba interesa.



## Agencije su općenito poboljšale provedbu i kontrolu dodjele bespovratnih sredstava, ali neki nedostaci i dalje postoje

### 38

Isplate moraju podlijegati *ex ante* i *ex post* kontroli kako bi se potvrdilo da su u skladu s primjenjivim odredbama i da se primjenjuje načelo dobrog financijskog upravljanja<sup>32</sup>. Za bespovratna sredstva u vrijednosti iznad praga obvezna je prateća potvrda koju izdaje ovlašteni i neovisni vanjski revizor ili javni dužnosnik o financijskim izvještajima u vezi s aktivnošću koja se financira<sup>33</sup>. Za nadoknadu su prihvatljivi samo oni troškovi koji su zaista nastali i koji su bili neophodni korisniku pri izvedbi aktivnosti i koji su navedeni u proračunu aktivnosti<sup>34</sup>.

### Ex ante i ex post kontrole

### 39

Sud je za 2012. i 2013. godinu dao uvjetna mišljenja o transakcijama povezanim s računovodstvenom dokumentacijom EIT-a i Frontexa zbog izostanka djelotvornih *ex ante* i *ex post* kontrola u pogledu isplata bespovratnih sredstava. Slična opažanja Sud je iznio i u pogledu EEA-e i ECDC-a, no u tim slučajevima revizijsko mišljenje bilo je bezuvjetno. Kao odgovor na takva opažanja, agencije obuhvaćene revizijom znatno su pojačale svoje postupke provjere te su preispitale svoje politike o *ex post* provjerama i strategije revizije. Međutim, iako je revizorsko mišljenje Suda iz 2014. godine na temelju financijske revizije i revizije usklađenosti bilo bezuvjetno za sve agencije, primijećeno je da i dalje postoje nedostaci u postupcima provjere za isplate bespovratnih sredstava. Konkretno primjere stalnih nedostataka sustava vidjeti u **okviru 10**.

32 Članak 45. Okvirne financijske uredbe.

33 Člankom 207. Pravila primjene zahtijeva se potvrda za aktivnosti financirane bespovratnim sredstvima u iznosu iznad 750 000 eura, a za bespovratna sredstva za poslovanje u iznosu iznad 100 000 eura. Neke agencije utvrđuju niže pragove u svojim unutarnjim politikama.

34 Članak 126. Financijske uredbe.

**Primjeri nedostataka u postupcima *ex ante* provjera za bespovratna sredstva****EEA**

Jedan je ETC podnio završni troškovnik za aktivnosti u kojima je jedan partner prijavio troškove od 180 000 eura za godinu završenu 31. prosinca 2013. *Ex ante* provjerom otkrivene su pogreške u načinu izračuna prijavljenih bruto plaća za osoblje partnera (više od 40 % smatrano je neprihvatljivim), no isplaćen je puni iznos.

**Frontex**

Izvešća o aktivnostima koje su poduzete tijekom zajedničkih operacija nadzora zračnih granica (ABS), nadzora morskih granica (SBS) ili nadzora kopnenih granica (LBS) znatno se razlikuju po duljini, strukturi i sadržaju među različitim državama sudionicama. To je otežalo učinkovitu *ex ante* provjeru zahtjeva za povrat troškova.

**ECDC**

Tijekom 2014. godine provedene su *ex post* provjere aktivnosti koje je ECDC financirao bespovratnim sredstvima 2012. i 2013. godine. Revizijom je obuhvaćeno šest aktivnosti financiranih bespovratnim sredstvima u kojima su sudjelovala četiri korisnika. *Ex post* provjerom utvrđeno je da u slučaju jednog korisnika nije bilo dovoljno dokaza kako bi se utvrdili izravni troškovi aktivnosti. Zapravo, korisnikovo osoblje bilo je zaposleno na više projekata i nije postojao sustav za evidenciju radnog vremena. To pokazuje da bi se sustav *ex ante* provjera i dalje trebao unapređivati uzimajući u obzir ishod *ex post* revizije.

**Ostali nedostaci unutarnje kontrole****40**

Sud je utvrdio da su se u razdoblju 2011. – 2014. ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava koja dodjeljuje EIT u prosjeku potpisivali tri mjeseca nakon početka kalendarske godine. Potpisivanje ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za 2015. godinu odgođeno je do lipnja 2015. godine.

**41**

EEA je 2013. i 2014. godine potpisala okvirne sporazume o partnerstvu s pet ETC-ova koji će ostati na snazi do 2018. godine. EEA nije ni procijenila ni objavila proračun za cijelo razdoblje okvirnih sporazuma o partnerstvu. Slijedom toga, nije utvrđena financijska gornja granica. Potrošnja unutar okvirnog sporazuma o partnerstvu preko posebnih sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava prati se na godišnjoj osnovi, no zapravo je neograničena.

**Iako su bespovratna sredstva općenito pridonijela provedbi politika agencija obuhvaćenih revizijom, agencije nisu uspjele uspostaviti odgovarajuće sustave za praćenje kako bi se mjerila ukupna djelotvornost aktivnosti financiranih bespovratnim sredstvima, a ex post evaluacije bile su nepotpune ili su izostale**

35 Članak 29.4. Okvirne financijske uredbe.

36 Članak 32.3. Okvirne financijske uredbe.

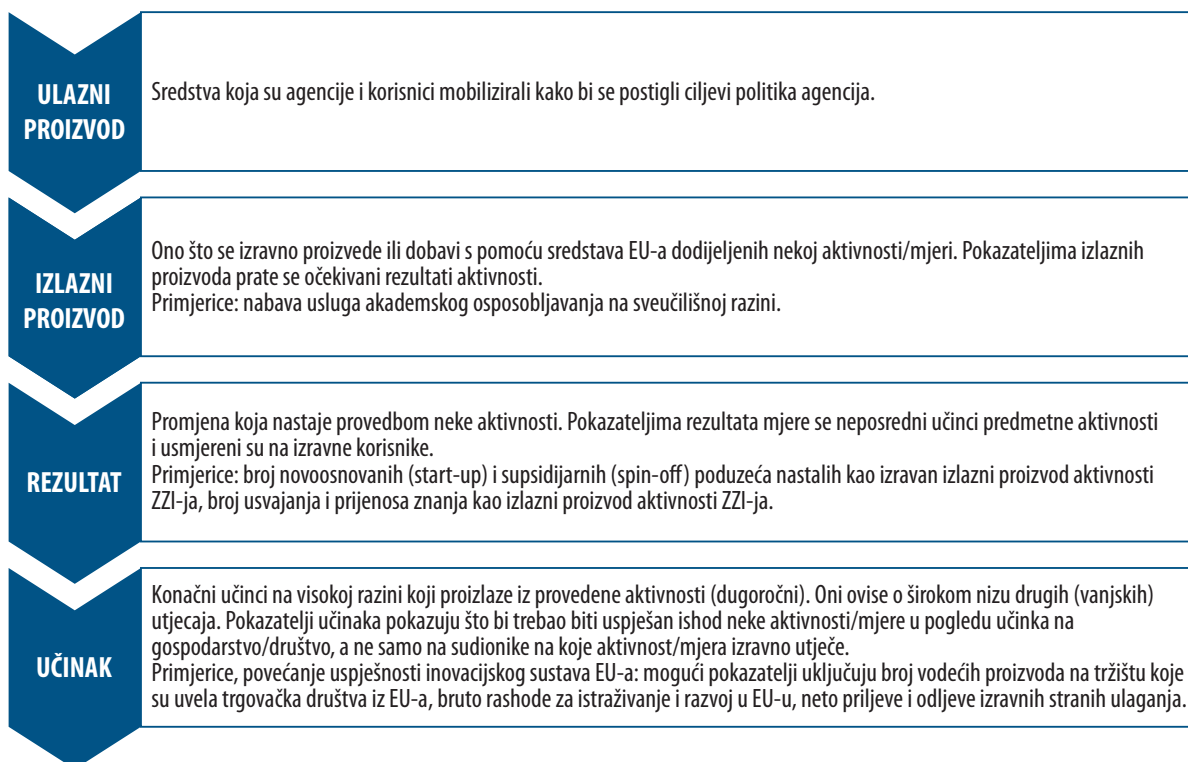
### Nedostatak ključnih pokazatelja uspješnosti

#### 42

Postizanje ciljeva mora se pratiti za svaku aktivnost primjenom pokazatelja uspješnosti<sup>35</sup>. Ti pokazatelji uspješnosti moraju se navesti u godišnjim programima rada agencija<sup>36</sup> (primjere pokazatelja vidjeti na **slici 3.**).

Slika 3.

### Primjeri pokazatelja ulaznih proizvoda, izlaznih proizvoda, rezultata i učinaka



Izvor: Sud na temelju smjernica Komisije u vezi s dokumentom „Horizon 2020 Indicators: Assessing the results and impact of Horizon 2020” (Pokazatelji programa Obzor 2020.: procjena rezultata i učinka programa Obzor 2020.).

## 43

Iako su u svojim višegodišnjim i godišnjim programima rada agencije obuhvaćene revizijom utvrdile nekoliko osnovnih pokazatelja povezanih s izlaznim proizvodima za aktivnosti financirane bespovratnim sredstvima, nisu utvrdile ključne pokazatelje uspješnosti (tzv. kriterije RACER<sup>37</sup>) za rezultate i učinak. Stoga nisu mogle pratiti usklađenost i djelotvornost svojih aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava ni mjeriti postignute rezultate i učinak.

## 44

Godišnji program rada Frontexa sadržavao je 38 pokazatelja uspješnosti za praćenje njegovih operacija i aktivnosti, ali samo se nekoliko pokazatelja upotrebljava za potrebe izvješćivanja. Nijednim od upotrijebljenih ključnih pokazatelja uspješnosti ne mjeri se na prikladan način djelotvornost aktivnosti agencije u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava. Nerazmjer između velikog broja pokazatelja uspješnosti i malog broja pokazatelja koji se doista analiziraju za potrebe izvješćivanja smanjuje djelotvornost Frontexova sustava praćenja i izvješćivanja.

## 45

EIT još nije uspostavio sveobuhvatan evaluacijski sustav za praćenje svojih aktivnosti i aktivnosti ZZI-ja kako se zahtijeva njegovom uredbom o osnivanju, uredbom o programu Obzor 2020. te Programom strateških inovacija EIT-a<sup>38</sup>. Temeljni pokazatelji uspješnosti EIT-a i dalje su usmjereni na ulazne ili izlazne proizvode, a ne na rezultate ili učinke. Stoga nije moguće procijeniti inovativni učinak koji proizlazi iz sinergijskih učinaka trokuta znanja.

### Nedostaju *ex post* evaluacije ili su nepotpune

## 46

Radi poboljšanja djelotvornosti i donošenja odluka agencije bi trebale provoditi *ex post* evaluacije važnih aktivnosti<sup>39</sup>. Rezultate aktivnosti koje se financiraju na godišnjoj osnovi trebalo bi vrednovati najmanje svakih šest godina<sup>40</sup>. U tim bi se evaluacijama trebalo analizirati rezultate višegodišnje aktivnosti financirane bespovratnim sredstvima, kao i periodične godišnje aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava, kako bi se provjerila njihova usklađenost s utvrđenim ciljevima<sup>41</sup>.

## 47

Međutim, agencije obuhvaćene revizijom nisu uvijek provodile *ex post* evaluacije, a one koje su to činile nisu uspjele upotrijebiti rezultate za poboljšanje svojeg praćenja i izvješćivanja o aktivnostima financiranim bespovratnim sredstvima.

37 Relevantni (engl. *relevant*) (povezani s ciljevima), prihvaćeni (engl. *accepted*), vjerodostojni (engl. *credible*), jednostavni (engl. *easy*) i stabilni (engl. *robust*).

38 Članak 7.a Uredbe (EZ) br. 294/2008.

39 Članak 29.5. Okvirne financijske uredbe, članak 18.3. Pravila primjene.

40 Članak 18.3.b Pravila primjene.

41 Članak 18.3. Pravila primjene.

## 48

EFSA je 2013. godine provela *ex post* evaluaciju učinka dodjele bespovratnih sredstava i nabave. Na temelju rezultata evaluacije EFSA je provela novi koncept dodjele bespovratnih sredstava u okviru svoje strategije znanstvene suradnje za razdoblje 2014. – 2016. (vidjeti odlomak 18.). Međutim, u godišnjim programima rada i dalje su bili navedeni nejasni ciljevi dodjele bespovratnih sredstava i osnovni pokazatelji u vezi s izvršenjem proračuna i izlaznim proizvodima (na primjer, udio proračuna bespovratnih sredstava koji je rezerviran/isplaćen na kraju godine, broj usvojenih znanstvenih izlaznih proizvoda). Zbog nedostatka odgovarajućih ključnih pokazatelja uspješnosti usmjerenih na rezultate EFSA nije mogla pratiti djelotvornost svojih provedenih aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava te neće moći procijeniti dodanu vrijednost EU-a i djelotvornost svojih novih programa bespovratnih sredstava.

## 49

Upravni odbor EEA-e zatražio je 2012. godine *ex post* evaluaciju djelotvornosti ETC-ova. U toj je evaluaciji naglašena važnost iskorištavanja sinergija kako bi se postiglo poboljšanje učinkovitosti u cjelokupnom rasponu tematskih područja, kao i sve veća potreba za sveobuhvatnom i integriranom analizom podataka o okolišu. Iako je evaluacija pružila osnovu za donošenje strateških odluka koje utječu na buduću dodjelu bespovratnih sredstava (npr. o razvoju specijaliziranih unutarnjih sposobnosti EEA-e za integriranu analizu podataka o okolišu), u njoj je izostala procjena sustava za mjerenje učinka za aktivnosti EEA-e i ETC-ova.

## 50

*Ex post* evaluacije trebale bi biti cjelovite kako bi se procijenilo ostvarenje strateških ciljeva. U tom pogledu i Frontexu i ECDC-u nedostaju podatci i informacije od država članica koji bi im omogućili takvu procjenu. Nadalje, nijedna od ovih dviju agencija nije prepoznala taj temeljni problem u svojim *ex post* evaluacijama i unutarnjim analizama. Zbog toga one nisu ispunile svoju obvezu da odrede relevantne strateške ciljeve za svoje aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava i uspostave djelotvoran (usmjeren na rezultate) sustav praćenja i izvješćivanja s relevantnim i mjerljivim pokazateljima uspješnosti.

## 51

Posljedice takvog stanja u pogledu aktivnosti ECDC-a i Frontexa u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava navedene su u **okviru 11**.

### Primjeri nepotpunih *ex post* evaluacija

#### Nemogućnost mjerenja djelotvornosti aktivnosti ECDC-a u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava

Zadaće ECDC-a obuhvaćaju podupiranje i usklađivanje programa osposobljavanja kako bi se državama članicama i Komisiji pomoglo da steknu dostatan broj osposobljenih stručnjaka, posebno za epidemiološki nadzor i terenska ispitivanja, kao i sposobnost utvrđivanja zdravstvenih mjera za kontrolu izbijanja bolesti<sup>42</sup>.

U recenziranoj znanstvenoj literaturi preporučuje se omjer od 1 epidemiologa na 100 000 osoba. S obzirom na to da u EU-u živi više od 500 milijuna ljudi, riječ je o približno 5 000 epidemiologa. Procjenjuje se da bi ECDC i države članice trebali osposobiti približno 500 stipendista godišnje. ECDC nema informacija o stvarnom broju osposobljenih stipendista u državama članicama na godišnjoj razini, niti o trenutnom broju aktivnih epidemiologa u EU-u. ECDC stoga nije u mogućnosti pratiti djelotvornost zadaća osposobljavanja financiranih bespovratnim sredstvima.

#### Nemogućnost mjerenja djelotvornosti Frontexovih aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava

Frontex koordinira zajedničke operacije s državama članicama schengenskog prostora, što može uključivati pomoć schengenskim državama pri humanitarnim akcijama spašavanja na moru.

Frontex je 2014. godine u sklopu različitih operacija zabilježio otprilike 340 000 nezakonitih ulazaka u schengenski prostor. Države članice odgovorne su za utvrđivanje statusa osoba koje ulaze u schengenski prostor (odobren azil, povratak, u bijegu). Međutim, razmjena takvih podataka između Frontexa i država članica nije dostatna. Slijedom toga, ne može se procijeniti djelotvornost Frontexovih zajedničkih operacija koje se financiraju bespovratnim sredstvima.

<sup>42</sup> Članak 9. stavak 6. Uredbe (EZ) br. 851/2004 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o osnivanju Europskog centra za sprečavanje i kontrolu bolesti (SL L 142, 30.4.2004., str. 1.).

## 52

Revizijom je utvrđeno da bespovratna sredstva nisu uvijek najprimjereniji mehanizam za ispunjenje zadaća i ciljeva politike agencija. Revizija je također pokazala da su agencije, osim u slučajevima posebnih postupaka odabira u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava, upravljale bespovratnim sredstvima uz općenitu usklađenost s pravilima. Iako su bespovratna sredstva općenito pridonijela provedbi politika i poticala suradnju s javnim tijelima država članica, agencije nisu mjerile dodanu vrijednost EU-a i sveukupnu djelotvornost svojih aktivnosti financiranih bespovratnim sredstvima. Preporuke u nastavku odnose se na sve agencije ili druga tijela koja upotrebljavaju bespovratna sredstva ili razmatraju njihovu upotrebu u budućnosti.

### **Primjerena upotreba mehanizma financiranja bespovratnim sredstvima**

## 53

Većina agencija obuhvaćenih revizijom nije dovoljno uzela u obzir je li financiranje bespovratnim sredstvima najdjelotvorniji i najučinkovitiji mehanizam za provedbu određene zadaće ili aktivnosti (vidjeti odlomke 17. – 19.) te ne bi li druge mogućnosti kao što su javna nabava, sporazumi o razini usluga ili sporazumi o suradnji bile primjerenije ili ekonomičnije (vidjeti odlomke 20. – 23.). Nadalje, postoji i neučinkovitost u vezi s odabranim postupkom dodjele bespovratnih sredstava ili oblikom bespovratnih sredstava (vidjeti odlomke 24. – 27.).

### **1. preporuka**

**Prije pokretanja postupka za dodjelu bespovratnih sredstava agencije bi trebale istražiti jesu li bespovratna sredstva najdjelotvorniji mehanizam. Kad god je to opravdano, trebalo bi upotrijebiti pojednostavnjene mogućnosti financiranja i izravnu dodjelu.**

Kad god agencije upotrebljavaju financiranje bespovratnim sredstvima za određenu aktivnost, to bi se trebalo temeljiti na detaljnijoj analizi potreba agencije, strateških ciljeva, dodane vrijednosti EU-a koju treba ostvariti, mogućih ciljnih kandidata, kao i razini tržišnog natjecanja potrebnog za ostvarivanje isplativosti. Kad god je to primjereno, agencije bi trebale iskoristiti pojednostavnjene mogućnosti financiranja. Bespovratna sredstva trebala bi se dodijeliti bez poziva na podnošenje prijedloga (tj. izravno) kad god je to opravdano člankom 190. Pravila primjene. Agencije bi trebale utvrditi jasne smjernice i kriterije za pomoć upravi pri odlučivanju o najdjelotvornijem, najučinkovitijem i najekonomičnijem mehanizmu za provedbu određene zadaće ili aktivnosti.

**Ciljni datum provedbe: što je prije moguće.**

### Godišnje programiranje aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava

#### 54

U višegodišnjim i godišnjim programima rada agencija obuhvaćenih revizijom nedostajali su određeni, mjerljivi i vremenski utvrđeni ciljevi u pogledu rezultata planiranih aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava. Ti nedostaci smanjuju sposobnost agencija da usklade svoje (godišnje) aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava sa strateškim ciljevima iz višegodišnjih programskih dokumenata i zadaćama utvrđenim u njihovim uredbama o osnivanju (vidjeti odlomke 28. i 29.). Često su nedostajale važne informacije u vezi s planiranim pozivima na podnošenje prijedloga. U takvim slučajevima godišnji program rada ne čini valjanu odluku o financiranju za aktivnosti agencija u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava (vidjeti odlomke 30. i 31.).

#### 2. preporuka

**U programima rada agencija trebalo bi navesti koje bi se aktivnosti trebale provoditi na temelju upotrebe bespovratnih sredstava, posebne ciljeve i očekivane rezultate koji bi se trebali postići aktivnostima financiranim bespovratnim sredstvima te planirane financijske i ljudske resurse koji su potrebni za provedbu aktivnosti financiranih bespovratnim sredstvima.**

Pri utvrđivanju svojih godišnjih programa rada agencije bi trebale utvrditi posebne ciljeve usmjerene na rezultate aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava koji moraju biti jasno usklađeni sa strateškim ciljevima i zadaćama iz njihovih uredbi o osnivanju. Kako bi godišnji program rada činio valjanu odluku o financiranju, agencije moraju u njemu navesti financijske i ljudske resurse koji su odobreni za provedbu aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava (proračunske linije i odobrena sredstva), kao i bitne informacije o planiranom pozivu na podnošenje prijedloga (kriterije odabira i dodjele, najveći mogući iznos bespovratnih sredstava, najveću moguću stopu sufinanciranja, vremenski raspored). U slučaju višegodišnjih okvirnih partnerstava moraju se navesti godišnji prioriteta i očekivani rezultati posebnih bespovratnih sredstava.

**Ciljni datum provedbe: godišnji programi rada za 2018.**



## Postupci dodjele bespovratnih sredstava

### 55

Postojali su nedostaci u slučajevima u kojima su agencije obuhvaćene revizijom primjenjivale posebne postupke odabira stručnjaka i dodjele bespovratnih sredstava na temelju iznimaka u uredbi o osnivanju (EIT i Frontex). Slijedom toga, nisu pronađena cjelovita rješenja za rizike u pogledu primjene načela jednakog postupanja, transparentnosti i izbjegavanja mogućih sukoba interesa (vidjeti odlomke 34. – 37.).

### 3. preporuka

#### **Agencije koje primjenjuju posebne postupke dodjele bespovratnih sredstava trebale bi uspostaviti službene unutarnje postupke kojima se uređuju načela transparentnosti i jednakog postupanja te pruža zaštita od mogućih sukoba interesa.**

U slučajevima u kojima uredbe o osnivanju agencija odstupaju od Financijske uredbe, agencije bi trebale uspostaviti službene unutarnje postupke za provedbu odstupanja. Unutarnjim postupcima trebalo bi ponajprije zajamčiti:

- transparentnost: nadležno tijelo (dužnosnik za ovjeravanje/upravni odbor) trebalo bi službeno imenovati i nedvojbeno ovlastiti unutarnje članove osoblja koji su uključeni u postupke dodjele bespovratnih sredstava; sve važne odluke trebalo bi nedvojbeno opravdati izvješćima o postignutoj suglasnosti; za svaku evaluacijsku fazu u pozivima na podnošenje prijedloga trebalo bi objaviti povezane kriterije i primijenjeno ponderiranje evaluacijske faze,
- jednako postupanje prema kandidatima: sve članove povjerenstava/odbora za odabir upoznati s usklađenim metodologijama i pragovima; utvrditi jasno razdvojene kriterije prihvatljivosti, odabira i dodjele; utvrditi kriterije odabira i dodjele koji nisu ni previše određeni ni nejasni; vanjske stručnjake ne imenovati izravno; utvrditi pragove koje prijedlozi trebaju dosegnuti kako bi dospjeli u završnu fazu rasprave te objaviti poziv,
- izostanak sukoba interesa: trebalo bi uspostaviti službenu politiku o sukobima interesa za vanjske stručnjake, unutarnje osoblje i članove upravnog odbora uključene u postupak odabira i dodjele; u toj politici pitanja u vezi sa sukobom interesa trebalo bi razvrstati uzimajući u obzir akumulirani učinak nekoliko manjih sukoba interesa te utvrditi djelotvorne mjere za ublažavanje posljedica.

**Ciljni datum provedbe: što je prije moguće.**

### Ex ante i ex post kontrole

#### 56

Iako su agencije obuhvaćene revizijom poboljšale svoje postupke provedbe i praćenja bespovratnih sredstava, i dalje postoje različiti nedostaci u sustavu unutarnje kontrole (vidjeti odlomke 39. – 41.).

#### 4. preporuka

##### **Agencije bi trebale ojačati svoj sustav provjere u vezi s provedbom projekata financiranih bespovratnim sredstvima.**

Agencija bi trebale uspostaviti standardizirane zahtjeve u pogledu izvješćivanja za korisnike kako bi se omogućio učinkovit i djelotvoran sustav praćenja. Ispode *ex post* kontrola trebalo bi preispitati najmanje jedanput godišnje kako bi se utvrdili i rješavali mogući sustavni problemi u sustavu *ex ante* kontrola. U okvirnim sporazumima o partnerstvu trebalo bi navesti najveći mogući iznos. Posebne sporazume o provedbi periodičnih bespovratnih sredstava i okvirne sporazume o partnerstvu trebalo bi potpisati prije planiranog datuma početka aktivnosti financirane bespovratnim sredstvima osim u slučajevima kad je kasnije potpisivanje opravdano.

**Ciljni datum provedbe: što je prije moguće.**

### Ključni pokazatelji uspješnosti i ex post evaluacije

#### 57

Iako su agencije obuhvaćene revizijom u svojim programima rada utvrdile osnovne pokazatelje izlaznih proizvoda za svoje aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava, nisu utvrdile odgovarajuće ključne pokazatelje uspješnosti u pogledu rezultata i učinka. Nadalje, agencije nisu provodile *ex post* evaluacije važnih aktivnosti ili nisu poduzimale mjere na temelju utvrđenih rezultata kako bi poboljšale svoje praćenje i izvješćivanje o aktivnostima financiranim bespovratnim sredstvima. Naposljetku, u nekim evaluacijama nije uzeto u obzir da su nedostajali ključni podatci iz država članica. Agencije stoga nisu mogle pratiti usklađenost i djelotvornost svojih aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava, a u izvješćima se nisu u dovoljnoj mjeri pokazali ostvareni rezultati i učinak (vidjeti odlomke 42. – 51.).

## Zaključci i preporuke

### 5. preporuka

#### **Agencije bi trebale uspostaviti sustave praćenja bespovratnih sredstava i izvješćivanja o njima na temelju rezultata i ključnih pokazatelja uspješnosti usmjerenih na učinke, kao i na temelju rezultata *ex post* evaluacija.**

Za svaki učinak i cilj usmjeren na rezultate koji su utvrđeni u višegodišnjim i godišnjim programima rada, agencije bi trebale odrediti najmanje jedan odgovarajući ključni pokazatelj uspješnosti u pogledu učinka i rezultata. Osim toga, agencije bi trebale provoditi *ex post* evaluacije važnih aktivnosti u vezi s dodjelom bespovratnih sredstava (uključujući aktivnosti u vezi s periodičnim bespovratnim sredstvima financiranim na godišnjoj osnovi) uzimajući u obzir potrebu da se obuhvate važni podatci i informacije iz država članica kako bi se zajamčila njihova usklađenost s utvrđenim strateškim ciljevima.

**Ciljni datum provedbe: godišnji program rada za 2018.**

Ovo je izvješće usvojilo IV. revizijsko vijeće, kojim predsjedava član Revizorskog suda Milan Martin CVIKL, na sastanku održanom u Luxembourggu 2. ožujka 2016.

*Za Revizorski sud*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Predsjednik*

Prilog **Uzorak poziva na podnošenje prijedloga obuhvaćenih revizijom (2013. – 2015.)**

Naziv agencije	Vrsta postupka	Naziv	Oznaka bespovratnih sredstava	Proračun bespovratnih sredstava (u eurima)
EFSa	Poziv na podnošenje prijedloga	Odnos između seroprevalencije u glavnim vrstama stoke i prisutnost <i>Toxoplasma gondii</i> u mesu	GP/EFSa/BIOHAZ/2013/01	400 000
EFSa	Poziv na podnošenje prijedloga	Prikupljanje podataka kojima se podupire uspostavu skupina za kumulativnu procjenu pesticida	GP/EFSa/PRAS/2013/02	160 000
EFSa	Poziv na podnošenje prijedloga	Biomarkeri izloženosti za mikotoksine, uglavnom za deoksivalenol – prikupljanje i stvaranje podataka	GP/EFSa/CONTAM/2013/04	300 000
EFSa	Poziv na podnošenje prijedloga	Studija o posljedicama za javno zdravlje i administrativne posljedice nacrtu revidiranih smjernica o materijalima koji dolaze u dodir s hranom (FCM)	GP/EFSa/FIP/2013/01	250 000
EFSa	Poziv na podnošenje prijedloga	Podatci o praćenju pojave tropskih alkaloida u hrani i hrani za životinje	GP.EFSa. BIOCONTAM.2014.01	530 000
EFSa	Bez poziva na podnošenje prijedloga, čl. 190. stavak 1.c	Provedba Okvirnog sporazuma o partnerstvu – Potpora regulatornoj provedbi kumulativne procjene rizika pesticida potpisana 15. 12. 2014.	GP/EFSa/PRAS/2014/02	400 000
EFSa	Bez poziva na podnošenje prijedloga, čl. 190. stavak 1.c	Višegodišnji sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava kontaktnim točkama	BELGIUM – FOCAL POINT AGREEMENT 2015 (Belgija – Sporazum o kontaktnim točkama 2015.)	45 000
ECDC	Otvoreni poziv na podnošenje prijedloga za Okvirni sporazum o partnerstvu	Praćenje Programa cijepljenja u zemljama Europske unije i EGP-a/EFTA-e: dijeljenje informacija za poboljšanje uspješnosti	GRANT/2013/001	1 600 000
ECDC	Ograničeni poziv na podnošenje prijedloga za Okvirni sporazum o partnerstvu	Prihvat stipendista EPIET-a	GRANT/2013/002	6 000 000
ECDC	Otvoreni poziv na podnošenje prijedloga za Okvirni sporazum o partnerstvu	Europska mreža referentnih laboratorija za tuberkulozu (ERLTB-net) – kako bi se ojačalo djelovanje u polju dijagnostičiranja tuberkuloze, ispitivanje osjetljivosti na lijekove i koordinaciju na razini Europske unije	GRANT/2013/003	800 000
ECDC	Poziv na podnošenje prijedloga za Okvirni sporazum o partnerstvu	Prihvat stipendista EPIET-a	GRANT/2014/001	6 000 000
ECDC	Poziv na podnošenje prijedloga za Okvirni sporazum o partnerstvu	Znanstvena koordinacija u vezi sa stipendistima EPIET-a (programi Epidemiologija i Mikrobiologija u javnom zdravlju (EUPHEM))	GRANT/2014/002	3 000 000
EEA	Poziv na podnošenje prijedloga za Okvirni sporazum o partnerstvu	Europski tematski centar za urbane sustave i sustave za upotrebu zemljišta i tla, 2015. – 2018.	EEA/NSV/14/001-ETC/ULS	—
EEA	Poziv na podnošenje prijedloga za Okvirni sporazum o partnerstvu	Europski tematski centar za otpad i tvari u zelenoj ekonomiji, 2014. – 2018.	EEA/IEA/13/003-ETC/WMGE	—
EIT	Poziv na podnošenje prijedloga za Okvirni sporazum o partnerstvu	Zajednica znanja i inovacija (ZZI) za zdrav život i aktivno starenje	—	—
EIT	Poziv na podnošenje prijedloga za Okvirni sporazum o partnerstvu	Zajednica znanja i inovacija (ZZI) za sirovine	—	—

Frontex ne objavljuje pozive na podnošenje prijedloga. Agencija svake godine pregovara izravno s državnim tijelima koja sudjeluju u programima u pogledu zahtjeva za ljudske resurse i tehničku opremu za godinu koja slijedi.

### Uzorak transakcija isplate bespovratnih sredstava obuhvaćenih revizijom (2013. – 2015.)

Naziv agencije	Službena stavka proračuna	Izvor financiranja	Godina transakcije	Oznaka vrste plaćanja	Korisnik	Iznos prihvaćenog plaćanja (u eurima)
EFSA	B3-010	C1	2013.	Završno plaćanje	(OSTERREICHISCHE AGENTUR FÜR GESUNDHEIT UND ERNÄHRUNGSSICHERHEIT GMBH) AUSTRIJSKA AGENCIJA ZA ZDRAVLJE I SIGURNOST HRANE	57 125,40
EFSA	B3-110	C1	2013.	Završno plaćanje	(NEMZETI ELELMISZERLANC-BIZTONSÁGI HIVATAL) NACIONALNI URED ZA SIGURNOST PREHRAMBENOG LANCA	327 865,88
EFSA	B3-110	C1	2013.	Završno plaćanje	ISTITUTO ZOOPROFILATTICO SPERIMENTALE DELL'ABRUZZO E DEL MOLISE G CAPORALE ENTE	32 160,00
EFSA	B3-010	C1	2014.	Završno plaćanje	INSTITUT SCIENTIFIQUE DE LA SANTE PUBLIQUE WETENSCHAPPELIJK INSTITUUTVOLKSGEZONDHEID WISSENSCHAFTLICHESINSTITUT FÜR VOLKSGESUNDHEIT IPH	86 012,72
EFSA	B3-110	C1	2014.	Završno plaćanje	STICHTING DLO STICHTING DIENST LANDBOUWKUNDIG ONDERZOEK	59 276,45
EFSA	B3-110	C1	2013.	Završno plaćanje	UJEDINJENA KRALJEVINA VELIKE BRITANIJE I SJEVERNE IRSKE	45 787,83
EFSA	B3-110	C1	2014.	Završno plaćanje	(ELINTARVIKETURVALLISUUSVIRASTO EVIRA) FINSKA AGENCIJA ZA SIGURNOST HRANE EVIRA	54 871,30
ECDC	B03002	C1	2013.	Pretfinanciranje	ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA	70 362,56
ECDC	B03002	C8	2014.	Završno plaćanje	ISTITUTO SUPERIORE DI SANITA	73 264,06
ECDC	B03003	C1	2014.	Pretfinanciranje	NARODOWY INSTYTUT ZDROWIA PUBLICZNEGO PANSTWOWY ZAKLAD HIGIENY	35 955,64
ECDC	B03003	C8	2015.	Završno plaćanje	NARODOWY INSTYTUT ZDROWIA PUBLICZNEGO PANSTWOWY ZAKLAD HIGIENY	13 881,00
ECDC	B03003	C8	2014.	Završno plaćanje	MINISTERIE VAN VWS AGENTSCHAP RIVM	148 925,66
ECDC	B03003	C8	2014.	Završno plaćanje	INSTITUTO DE SALUD CARLOS III	101 937,18
ECDC	B03003	C8	2014.	Završno plaćanje	INSTITUTO DE SALUD CARLOS III	51 749,50
ECDC	B3-003	C8	2013.	Završno plaćanje	UJEDINJENA KRALJEVINA VELIKE BRITANIJE I SJEVERNE IRSKE	242 090,00
ECDC	B3-003	C8	2013.	Završno plaćanje	(SMITTSKYDDSIINSTITUTET SMI) ŠVEDSKI INSTITUT ZA KONTROLU ZARAZNIH BOLESTI	100 476,59
ECDC	B3-003	C8	2013.	Završno plaćanje	KRALJEVINA NIZOZEMSKA	149 687,00
ECDC	B3-002	C8	2013.	Završno plaćanje	AGENCIJA ZA ZAŠTITU ZDRAVLJA – CENTAR ZA OPASNOSTI ZRAČENJA, KEMIJSKE OPASNOSTI I OPASNOSTI ZA OKOLIŠ – ODJEL ZA ZAŠTITU OD ZRAČENJA	200 000,00
ECDC	B3-002	C8	2014.	Završno plaćanje	UJEDINJENA KRALJEVINA VELIKE BRITANIJE I SJEVERNE IRSKE	228 599,60
ECDC	B03003	C8	2014.	Završno plaćanje	NORVEŠKI INSTITUT ZA JAVNO ZDRAVSTVO	71 129,00
EEA	B3-331	C8	2013.	Završno plaćanje	(RIJKSINSTITUUT VOOR VOLKSGEZONDHEIDEN MILIEU) NACIONALNI INSTITUT ZA JAVNO ZDRAVSTVO I OKOLIŠ	644 948,90
EEA	B3-332	C8	2013.	Završno plaćanje	(CENIA, ČESKA INFORMACNI AGENTURA ŽIVOTNIHO PROSTREDI CENIA) ČEŠKA INFORMATIVNA AGENCIJA ZA OKOLIŠ	420 000,00
EEA	B3-334	C8	2013.	Završno plaćanje	UNIVERSIDAD DE MALAGA	132 938,52

Naziv agencije	Službena stavka proračuna	Izvor financiranja	Godina transakcije	Oznaka vrste plaćanja	Korisnik	Iznos prihvaćenog plaćanja (u eurima)
EEA	B3-336	C8	2013.	Završno plaćanje	CENTRO EURO-MEDITERRANEO SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI SCARL MCC	174 039,47
EEA	B03540-R0-GISC	R0	2013.	Završno plaćanje	RIVM RIJKSINSTITUUT VOOR VOLKSGEZONDHEID EN MILIEUAGENTSCHAP MIN VOLKS	44 290,00
EEA	B3-331	C1	2013.	Međuplaćanje	KRALJEVINA NIZOZEMSKA	1 505 000,00
EEA	B3-333	C1	2013.	Međuplaćanje	MUSEUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE	787 500,00
EEA	B3-331	C8	2014.	Završno plaćanje	KRALJEVINA NIZOZEMSKA	2 070 068,76
EEA	B3-332	C8	2014.	Završno plaćanje	(CENIA,ČESKA INFORMACNI AGENTURA ZIVOTNIHO PROSTREDI CENIA) ČEŠKA INFORMATIVNA AGENCIJA ZA OKOLIŠ	1 460 000,00
EEA	B3-333	C8	2014.	Završno plaćanje	MUSEUM NATIONAL D'HISTOIRE NATURELLE	1 037 850,00
EEA	B3-334	C8	2014.	Završno plaćanje	UNIVERSIDAD DE MALAGA	1 159 628,00
EEA	B3-336	C8	2014.	Završno plaćanje	CENTRO EURO-MEDITERRANEO SUI CAMBIAMENTI CLIMATICI SCARL CMCC	603 169,26
EEA	B3-436	R0	2014.	Završno plaćanje	AZO – AGENCIJA ZA ZAŠTITU OKOLIŠA (HRVATSKA AGENCIJA ZA ZAŠTITU OKOLIŠA)	51 972,00
EEA	B3-436	R0	2014.	Završno plaćanje	SAVEZNA REPUBLIKA NJEMAČKA	121 093,00
EEA	B3-436	R0	2013.	Pretfinanciranje	Latvijska agencija za geoprostorne informacije	15 755,00
EEA	B3-436	R0	2013.	Međuplaćanje	Latvijska agencija za geoprostorne informacije	15 755,00
EEA	B3-436	R0	2014.	Završno plaćanje	Latvijska agencija za geoprostorne informacije	7 877,00
EEA	B3-436	R0	2013.	Pretfinanciranje	Norveški institut za šume i krajolik	142 676,00
EEA	B3-436	R0	2014.	Međuplaćanje	Norveški institut za šume i krajolik	142 676,00
EEA	B3-436	R0	2015.	Završno plaćanje	Norveški institut za šume i krajolik	16 344,00
EIT	B3-000	C1	2013.	Završno plaćanje	KIC INNOENERGY SE	32 199 586,00
EIT	B3-000	C1	2013.	Završno plaćanje	EIT ICT LABS IVZW	24 207 511,05
EIT	B3-000	C1	2013.	Međuplaćanje	ASSOCIATION CLIMATE-KIC	3 128 841,53
EIT	B3-000	C1	2013.	Završno plaćanje	ASSOCIATION CLIMATE-KIC	27 118 969,48
EIT	B3-000	C5	2014.	Završno plaćanje	KIC INNOENERGY SE	417 517,00
EIT	B3-000	C1	2014.	Završno plaćanje	EIT ICT LABS IVZW	39 241 064,71
EIT	B3-000	C1	2014.	Završno plaćanje	KIC INNOENERGY SE	40 100 022,64
EIT	B3-000	C1	2014.	Završno plaćanje	ASSOCIATION CLIMATE-KIC	42 096 006,57
Frontex	A-3010	C1	2013.	Pretfinanciranje	Islandska obalna straža	291 217,00
Frontex	A-3010	C8	2014.	Završno plaćanje	Islandska obalna straža	305 048,95
Frontex	A-3050	C1	2014.	Završno plaćanje	Ministero dell'Interno, Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere	230 592,05
Frontex	A-3050	C1	2014.	Pretfinanciranje	Služba za imigraciju i naturalizaciju	23 940,00

Naziv agencije	Službena stavka proračuna	Izvor financiranja	Godina transakcije	Oznaka vrste plaćanja	Korisnik	Iznos prihvaćenog plaćanja (u eurima)
Frontex	A-3050	C8	2015.	Završno plaćanje	Služba za imigraciju i naturalizaciju	27 304,20
Frontex	A-3010	C1	2014.	Pretfinanciranje	Finska granična straža	187 088,79
Frontex	A-3010	C8	2015.	Završno plaćanje	Finska granična straža	177 200,71
Frontex	A-3000	C1	2014.	Završno plaćanje	Središnji ured mađarske policije	74 997,35
Frontex	A-3000	C1	2014.	Završno plaćanje	Federalno ministarstvo unutarnjih poslova	129 913,50
Frontex	A-3000	C1	2013.	Završno plaćanje	REPUBLIKA POLJSKA	6 649,78
Frontex	A-3000	C8	2013.	Završno plaćanje	KRALJEVINA NIZOZEMSKA	26 748,18
Frontex	A-3010	C8	2013.	Završno plaćanje	REPUBLIKA PORTUGAL	589 441,25
Frontex	A-3010	C8	2013.	Završno plaćanje	TALIJANSKA REPUBLIKA	297 038,21
Frontex	A-3010	C8	2013.	Završno plaćanje	KRALJEVINA ŠPANJOLSKA	69 328,22
Frontex	A-3010	C8	2013.	Završno plaćanje	HELENSKA REPUBLIKA	1 539 693,09
Frontex	A-3020	C1	2013.	Završno plaćanje	ŠVICARSKA KONFEDERACIJA	6 413,84
Frontex	A-3050	C1	2013.	Završno plaćanje	REPUBLIKA AUSTRIJA	218 662,39
Frontex	A-3050	C8	2013.	Završno plaćanje	KRALJEVINA NORVEŠKA	44 593,26
Frontex	A-3050	C1	2013.	Završno plaćanje	KRALJEVINA NIZOZEMSKA	14 271,28
Frontex	A-3020	C1	2013.	Završno plaćanje	TALIJANSKA REPUBLIKA	15 824,45
Frontex	A-3000	C1	2014.	Završno plaćanje	KRALJEVINA ŠPANJOLSKA	11 777,87
Frontex	A-3000	C8	2014.	Završno plaćanje	SAVEZNA REPUBLIKA NJEMAČKA	26 793,97
Frontex	A-3010	C8	2014.	Međuplaćanje	TALIJANSKA REPUBLIKA	100 697,34
Frontex	A-3010	C8	2014.	Završno plaćanje	REPUBLIKA PORTUGAL	504 603,65
Frontex	A-3010	C8	2014.	Završno plaćanje	HELENSKA REPUBLIKA	429 722,67
Frontex	A-3010	C8	2014.	Završno plaćanje	REPUBLIKA ISLAND	291 218,57
Frontex	A-3010	C8	2014.	Završno plaćanje	KRALJEVINA ŠPANJOLSKA	160 627,33
Frontex	A-3050	C1	2014.	Završno plaćanje	KRALJEVINA ŠPANJOLSKA	78 735,84
Frontex	A-3050	C1	2014.	Završno plaćanje	UJEDINJENA KRALJEVINA VELIKE BRITANIJE I SJEVERNE IRSKE	44 312,15
Frontex	A-3050	C8	2014.	Završno plaćanje	TALIJANSKA REPUBLIKA	193 800,00
Frontex	A-3010	C1	2014.	Završno plaćanje	KRALJEVINA ŠPANJOLSKA	417 533,43
Frontex	A-3010	C8	2014.	Završno plaćanje	TALIJANSKA REPUBLIKA	33 774,29
Frontex	A-3050	C1	2014.	Završno plaćanje	REPUBLIKA FINSKA	32 346,26
Frontex	A-3000	C8	2014.	Završno plaćanje	REPUBLIKA MAĐARSKA	74 997,35

## Izvršni sažetak

### IV

U nastavku pogledajte odgovore EIT-a i Komisije na pet preporuka.

## Opažanja

### 19

Sljedeći preporuke iz ocjene provedene u 2011. godini, EIT je 2012. godine osmislio i počeo koristiti sustav za mjerenje uspješnosti (PMS) namijenjen pružanju podrške tijekom praćenja provedbe strategije EIT-a usmjerene na rezultate. Kao dio sustava za mjerenje uspješnosti, procjena dosadašnje uspješnosti Zajednica znanja i inovacija (ZZI) u konkurentnim mehanizmima za reviziju temelji se, između ostalih elemenata, na usporedbi rezultata međudjelovanja ZZI-ova sljedećih šest ključnih pokazatelja uspješnosti: (1) privlačnosti obrazovnih programa s oznakom EIT-a; (2) broju diplomanata s obrazovnim kvalifikacijama koje nose oznaku EIT-a; (3) razvoju poslovnih ideja; (4) osnivanju i odvajanju novih poduzeća; (5) prijenosu/usvajanju znanja; (6) stvaranju novih ili poboljšanju postojećih proizvoda/usluga/procesa.

Zato se EIT, osobito tijekom postupka natječaja godišnje dodjele financijskih sredstava, u usporedbi međudjelovanja ZZI-ova aktivno koristi glavnim ključnim pokazateljima uspješnosti.

EIT trenutačno također radi na jačanju vlastitog sustava praćenja. Važan korak u tom smjeru predstavlja činjenica da je Upravni odbor EIT-a 3. prosinca 2015. usvojio novu opsežnu strategiju praćenja.

### 20

Kada govorimo o EIT-u, važno je istaknuti da su i „alat za odabir programa financiranja” i tematska područja u kojima je EIT objavio pozive za dostavu prijedloga strogo regulirani Uredbom o osnivanju EIT-a<sup>1</sup>, Uredbom o financiranju EIT-a i Strateškim inovacijskim programom<sup>2</sup>. Odabir tematskih područja utemeljen je na prethodnom vrednovanju koje je proveo Institut za napredne tehnološke studije Zajedničkog istraživačkog centra Europske komisije, koji je između ostalog zaključio da bespovratna sredstva predstavljaju najprimjereniju metodu provedbe<sup>3</sup>.

Konačno, članak 14. stavak 2. Uredbe o osnivanju EIT-a i članak 90. stavak 2. i 3. Uredbe o financiranju EIT-a ne ostavljaju puno manevarskog prostora EIT-u za razmatranje zamjene bespovratnih sredstava koja EIT osigurava ZZI-ovima nekom drugom mogućnošću, poput ugovora o javnoj nabavi ili ugovora o razini usluge, koje preporučuje Sud.

1 UREDBA (EZ) br. 294/2008 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA, izmijenjena Uredbom (EU) br. 1292/2013 Europskog parlamenta i Vijeća.

2 ODLUKA br. 1312/2013/EU EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA.

3 <http://ipts.jrc.ec.europa.eu/publications/pub.cfm?id=4479>



### 29

Iako EIT-ov godišnji program rada ne navodi detaljne operativne ciljeve, konačne rezultate, pokazatelje i očekivane rezultate koje su postigli ZZI-ovi, oni su utvrđeni godišnjim poslovnim planovima ZZI-ova i temelje se na autonomiji ZZI-ova u skladu s člankom 6. stavkom 2. točkom (d) Uredbe o osnivanju EIT-a. EIT postupkom godišnje dodjele bespovratnih sredstava provjerava pridonose li godišnji operativni ciljevi ZZI-ova, koji su navedeni u godišnjim poslovnim planovima, višegodišnjim strategijama ZZI-ova, koje su navedene u strateškom programu ZZI-ova, i koji predstavlja dio Okvirnog sporazuma o partnerstvu sklopljenog s EIT-om. Ovaj se inovativni pristup namjerno razlikuje od drugih programa, a kako omogućuje učinkovit decentraliziran pristup inovacijama, treba ga smatrati jednom od prednosti EIT-a.

Višegodišnje strategije ZZI-ova koje su usklađene sa strateškim ciljevima EIT-a obuhvaćenima EIT-ovim postojećim trogodišnjim programom rada u obliku Priloga III. EIT-ovom Trogodišnjem programu rada sadrže predviđanje izgleda, strateške ciljeve i ključne prioritete pojedinog ZZI-ja za sljedeće tri godine. Konačno, EIT-ov Trogodišnji program rada temelji se na EIT-ovom strateškom inovacijskom programu.

Detaljniji opis EIT-ovih ciljeva i planiranih aktivnosti povezanih s financijskom održivosti ZZI-ova možete pronaći na stranici 21. EIT-ovog godišnjeg programa rada za 2016. godinu<sup>4</sup>.

EIT trenutačno također radi na razvoju ZZI-ova koji se temelje na učinku, na unaprjeđenje postupka mjerenja poboljšanja inovacija koje su postigli ZZI-ovi. Osim toga, EIT namjerava izraditi i zasebne ZZI-ove čiji će se rezultati mjeriti povezivanjem u trokut znanja. Nadalje, EIT je prihvatio obuhvatiti više informacija o dodjeli bespovratnih sredstava svojim budućim godišnjim programima rada.

### 31

EIT smatra da njegov godišnji program rada već sadrži sve informacije potrebne za donošenje važeće odluke o financiranju.

Konkretno, EIT-ov godišnji program rada u odjeljku 5.2. navodi maksimalan godišnji iznos globalnih bespovratnih sredstava dodijeljenih ZZI-ovima i najvišu moguću stopu sufinanciranja. Godišnji program rada navodi i EIT-ove godišnje ciljeve, očekivane rezultate i pokazatelje. Detaljni operativni ciljevi, konačni rezultati, pokazatelji i očekivani rezultati ZZI-ova utvrđeni su njihovim godišnjim poslovnim planovima, a EIT ih provjerava tijekom postupka dodjele bespovratnih sredstava.

EIT je također prihvatio uključiti više informacija o dodjeli bespovratnih sredstava, poput glavnih godišnjih ciljeva, tematskih područja djelovanja i planiranih aktivnosti ZZI-ova, u svoje buduće godišnje programe rada.

### 33

Pogledajte odgovore EIT-a i Komisije na odlomak 35. i 37.

### 35

EIT svojim postupcima za provedbu izuzetaka obuhvaćenima Uredbom o osnivanju EIT-a štiti načela transparentnosti i jednakog postupanja. EIT predano dodatno poboljšava učinkovitost i djelotvornost vlastitih postupaka.

<sup>4</sup> <http://eit.europa.eu/sites/default/files/EIT%20Annual%20Work%20Programme%202016.pdf>

Poziv za dostavu prijedloga ZZI-ova ne predstavlja dodjelu bespovratnih sredstava i stoga se, suprotno prijedlogu Suda, ne može usporediti s tim postupkom. On predstavlja samo jedan od koraka koji vode do sklapanja Okvirnog sporazuma o partnerstvu. Na odabir ZZI-ja nadovezuje se faza osnivanja tijekom koje se definiraju i provjeravaju kriteriji dodjele, koji zatim vode do sklapanja Okvirnog sporazuma o partnerstvu. Bespovratna se sredstva dodjeljuju naknadno, slijedom zasebnih postupaka reguliranih drugim odredbama.

EIT je dodatno poboljšao vlastite postupke i 5. listopada 2015. objavio niz revidiranih kriterija koji se odnose na poziv za dostavu prijedloga ZZI-ova za 2016. godinu. Kako je navedeno u objavljenom dokumentu, svaki će od tri kriterija koje koristi Upravni odbor donijeti najviše 10 bodova pa će stoga maksimalan broj bodova koji se može postići tijekom saslušanja iznositi 30 bodova. Ocjena Upravnog odbora izračunavat će se kao prosjek broja bodova koje dodijele pojedini članovi Upravnog odbora. Zbroju bodova koje Upravni odbor dodjeli tijekom saslušanja dodat će se bodovi koje stručno povjerenstvo dodijeli tijekom faze tehničke evaluacije. Upravni odbor EIT-a odabrat će prijedlog koji postigne najveći broj od mogućih 130 bodova (po jedan prijedlog za pojedino tematsko područje).

Konačno, slijedom iskustava stečenih tijekom poziva za dostavu prijedloga ZZI-ova za 2014. godinu, a u svrhu pojednostavljenja postupka, za pozive za dostavu prijedloga ZZI-ova za 2016. godinu ukinuta je konačna preporuka stručnog povjerenstva.

EIT smatra da je revidiran postupak koji će se koristiti za dostavu prijedloga ZZI-ova u 2016. godini u potpunosti transparentan i da osigurava jednako postupanje sa svim potencijalnim predlagateljima.

### 37

EIT je *posvetio dovoljno pažnje mogućem sukobu interesa.*

Važno je napomenuti da je samo jedan ključni stručnjak od 15 stručnjaka imenovanih u okviru evaluacije prijedloga ZZI-ova imenovan izravno. To je bilo neizbježno zbog posebnih uvjeta za obavljanje zadatka, posebice dubokog poznavanja modela EIT - ZZI, širokog poimanja i praktičnog razumijevanja sveukupnih ciljeva europskog programa za inovacije te praktičnog razumijevanja i iskustva stečenog u znanstvenom istraživanju i poslovnim okružjima. Osim toga, izvršena je pravovaljana provjera sukoba interesa navedenog stručnjaka.

Tijekom odabira vanjskih stručnjaka za evaluaciju prijedloga ZZI-ova prilikom poziva za dostavu prijedloga 2014. godine, EIT je u skladu s relevantnim odredbama programa Obzor 2020. pažljivo procijenio svaki slučaj mogućeg sukoba interesa i poduzeo odgovarajuće mjere. EIT-ova procjena i poduzete mjere odgovarajuće su opravdane i dokumentirane. Konkretno, za rješavanje slučajeva mogućeg sukoba interesa tijekom odabira stručnjaka, EIT je sukladno primjenjivim odredbama programa Obzor 2020. usvojio detaljne interne postupke. Na toj su osnovi poduzete mjere, ovisno o predviđenom riziku i razini sukoba interesa, bile u rasponu od potpunog isključenja do djelomičnog isključenja stručnjaka iz postupka. EIT se također zalaže za poboljšanje učinkovitosti i djelotvornosti postupka odabira stručnjaka tijekom poziva za dostavu prijedloga ZZI-ova za 2016. godinu. U skladu s posebnim preporukama Komisijine Službe za unutarnju reviziju, EIT će tijekom postupka odabira stručnjaka unaprijed izraditi popis potencijalno pogodnih stručnjaka, namijenjen isključivoj uporabi EIT-a, koji se zasniva na profilima stručnjaka koji odgovaraju potrebama postupka i obuhvaćaju stručnjake za nabavu. Takva će zbirka podataka identifikacijom, kada je to moguće, svih postojećih ugovornih odnosa ključnih igrača pojedinih područja ZZI-ova istovremeno služiti pružanju podrške tijekom ranog sprječavanja sukoba interesa.

## Odgovor Komisije i EIT-a

### 40

Budući da se proračun EIT-a donosi na godišnjoj razini, kao i zbog činjenice da se proračun EU-a općenito ne usvaja prije sredine prosinca, ugovore o dodjeli bespovratnih sredstava za određenu godinu nije moguće potpisati prije 1. siječnja predmetne godine. Europski se revizorski sud na ovu problematiku prvi put osvrnuo u zasebnom godišnjem izvješću za financijsku godinu 2011., za koje je EIT dostavio svoje komentare. EIT se obvezao smanjiti vremenski razmak između datuma početka djelovanja, definiranog poslovnim planovima ZZI-ova, i datuma potpisivanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava. Kao rezultat tog angažmana, Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava za 2013. i 2014. godinu s tri je ZZI-ja potpisan u veljači 2013. odnosno veljači 2014. godine.

2015. godina predstavlja iznimku budući da su, u svrhu dodatnog razjašnjenja posljedica posebnih odredbi između EIT-a, ZZI-ova i Europske komisije i u kontekstu usklađivanja s pravilima programa Obzor 2020., ZZI-ovi zatražili odgodu primjene novog Okvirnog sporazuma o partnerstvu. Osim toga, zbog potrebe za pravnim savjetovanjem, postupak prethodnog odobrenja novih ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava potrajao je dulje nego obično. Budući da će novi ugovori o dodjeli bespovratnih sredstava već biti na snazi, EIT očekuje ponovnu uspostavu pravovremenog potpisivanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za 2016., a kasno potpisivanje u 2015. godini smatra iznimkom.

### 45

Upravni odbor EIT-a 3. prosinca 2015. usvojio je EIT-ovu strategiju za praćenje, namijenjenu mjerenju podataka za program Obzor 2020., odnosno EIT-ovog utjecaja ostvarenog vlastitim aktivnostima i aktivnostima ZZI-ova te rezultata ZZI-ova.

Osim toga, EIT namjerava započeti s primjenom poboljšanog sustava praćenja „*usmjerenog na rezultate i utjecaj*“, a kao što je predviđeno EIT-ovim Trogodišnjim programom rada 2015. – 2017. EIT je 2015. objavio poziv za pružanje savjetodavnih usluga namijenjenih razvoju ZZI-ova koji se temelje na učinku i uspostavio radnu skupinu za rješavanje upravo tog pitanja, od koje se očekuje da završi s radom tijekom 2016. godine. Osim toga, EIT namjerava izraditi i zasebne ZZI-ove čiji će se rezultati mjeriti povezivanjem u trokut znanja. EIT će na osnovi rezultata ove revizije ZZI-ova tijekom 2016. godine revidirati sustav za mjerenje uspješnosti i ključne ZZI-ove koji se na njemu temelje.

### 47

U skladu s odredbama članka 16. stavka 2. Uredbe o osnivanju EIT-a, prva ocjena EIT-a provedena je tijekom 2011. godine, a sljedeća će se provesti do kraja 2016. godine.

## Zaključak i preporuke

### 53

Pogledajte odgovore EIT-a i Komisije na odlomke 17. – 19., 20. – 23. i 24. – 27.

### **Preporuka 1.: EIT prihvaća preporuku kada se primjenjuje.**

EIT prihvaća sljedeći dio preporuke: „*Agencije trebaju koristiti opcije pojednostavljenja troškova kada je to primjereno*“. Preostali dio preporuke ne odnosi se na EIT iz razloga objašnjenih u našim odgovorima.

### 54

Pogledajte odgovore EIT-a i Komisije na odlomke 28. – 29. i 30. – 31.

### **Preporuka 2.: EIT prihvaća preporuku.**

EIT svojim budućim godišnjim programima rada prihvaća obuhvatiti više informacija visoke razine o ciljevima EIT-a. Međutim, operativni ciljevi, konačni rezultati, pokazatelji i očekivani rezultati koje trebaju postići ZZI-ovi u skladu s člankom 6. stavkom 2. Uredbe o osnivanju EIT-a ostaju utvrđeni godišnjim poslovnim planovima ZZI-ova, odnosno neće biti uključeni u godišnji program rada.

### 55

Pogledajte odgovore EIT-a i Komisije na odlomke 34. – 37.

#### **Preporuka 3.: EIT djelomično prihvaća preporuku.**

EIT prihvaća preporuku uz izuzetak sljedeće rečenice: „*vanjske stručnjake ne imenuje izravno*“. U primjereno opravdanim i iznimnim slučajevima, EIT bi trebao imati mogućnost imenovati stručnjake izravno.

### 56

Pogledajte odgovore EIT-a i Komisije na odlomke 39. – 41.

#### **Preporuka 4.: EIT djelomično prihvaća preporuku.**

EIT prihvaća preporuku uz izuzetak sljedeće rečenice: „*Okvirni sporazumi o partnerstvu trebaju navesti maksimalan iznos*“. Budući da se Okvirni sporazumi o partnerstvu odnose na razdoblje u trajanju od 7 godina, navođenje maksimalnih iznosa bespovratnih sredstava unaprijed nije ni ostvarivo ni opravdano.

#### **Preporuka 5.: EIT prihvaća preporuku.**

## Sažetak

ECDC pozdravlja izvješće Europskog revizorskog suda.

Centar želi podnijeti sljedeće primjedbe na dio izvješća koji se odnosi na ECDC:

## Opažanja

### 17

ECDC prije pokretanja novih projekata provodi sustavna istraživanja mogućnosti i vrijednosti koja se smatraju prethodnim vrednovanjem. Svake se godine, prije uključivanja projekata u Godišnji program rada, vrši pregled istraživanja mogućnosti i vrijednosti. Međutim, istraživanja mogućnosti i vrijednosti u budućnosti će se dodatno poboljšati kako bi osigurala potpuno rješavanje svih navedenih aspekata.

### 23

Iako ECDC smatra da je mehanizam financiranja bespovratnim sredstvima najprikladniji za financiranje projekta VENICE III i projekata Mreže nacionalnih referentnih laboratorija za dijagnostiku tuberkuloze na razini EU-a (ERLTB-Net), ECDC se slaže da je odluka uporabe mehanizma bespovratnih sredstava mogla biti bolje dokumentirana. ECDC će u budućim radnim planovima detaljnije obrazložiti razloge za uporabu upravo ovog mehanizma financiranja, za svaki slučaj posebno.

### 25

Pristup koji uključuje potpuno vrednovanje smatran je najprikladnijim načinom dodjele bespovratnih sredstava EPIET-a korisnicima iz EU-a, koji istovremeno osigurava transparentnost i jednako postupanje. Interni odbor za nabavu, dodjelu bespovratnih sredstava i ugovore ECDC-a tijekom svog internog postupka revizije u 2015. godini identificirao je potencijalna pojednostavljenja postupka koja bi i dalje osiguravala transparentnost i jednako postupanje. Među njima je za primjenu u 2016. godini identificirano i odabrano izravno dodjeljivanje. To je kasnije potvrdio i ECA. Novi se okvirni sporazumi o partnerstvu od siječnja 2016. godine provode nakon postupka izravnog dodjeljivanja.

### 29

Nakon usvajanja strategije osposobljavanja iz područja javnog zdravlja u lipnju 2015. godine, ECDC provođenjem Istraživanja procjene potreba za osposobljavanjem diljem EU-a (prosinac 2015.) nastavlja s naporima da izmjeri taj dio potreba za osposobljavanjem. Dobiveni se podaci trenutno analiziraju i pregledavaju s dionicima.

### 31

Godišnji program rada 2016. u obliku priloga obuhvaća tablicu koja je posebno namijenjena unosu planiranih bespovratnih sredstava, uključujući vrstu, očekivani iznos i trajanje bespovratnih sredstava. Jedinstveni programski dokument 2017. obuhvatit će dodatne informacije poput ciljeva i očekivanih rezultata.

### 39

Trenutačni sustav prethodne provjere od korisnika konačnih sredstava za plaćanje zahtijeva da prilože revizijsku potvrdu ili uzorak popratnih dokumenata. ECDC rezultate naknadne provjere uzima u obzir tijekom ažuriranja postupaka prethodne provjere.

### 43

ECDC radi bolje procjene rezultata i utjecaja aktivnosti financiranih bespovratnim sredstvima koja su mu dodijeljena trenutno usavršava pokazatelje kojima se koristi.

### 47

Pogledajte odgovor na stavku 50.

### 50

U nedostatku mogućnosti za mjerenje broja epidemiologa osposobljenih u državama članicama u okviru ključnih pokazatelja uspješnosti, ECDC je neformalno, ali sustavno prikupljao godišnje pokazatelje koji se mogu smatrati zamjenskim pokazateljima potrebe za osposobljavanjem. Ovi pokazatelji, iako nisu obuhvaćeni izvješćima Upravnog odbora, uključuju: (1) godišnji broj pojedinačnih prijava za dodjelu stipendija EU-a; (2) godišnji broj iskaza interesa država članica EU-a za dodjelu stipendija; (3) godišnji pregled stanja zaposlenosti stipendiranih diplomanata koji se koriste otvorenim, javnim izvorima informacija. Valja spomenuti i da se od 2015. godine, kao dio godišnjeg istraživanja dionika, od dionika ECDC-a traži da pruže povratne informacije i ocijene svoje zadovoljstvo različitim programima osposobljavanja financiranim bespovratnim sredstvima. Pogledajte i odgovor na stavku 29.

## Zaključak i preporuke

### 53

Pogledajte odgovore na gore navedene stavke 17., 23. i 25.

#### Preporuka 1.

ECDC prihvaća preporuku.

### 54

Pogledajte odgovore na gore navedene stavke 29. i 31.

#### Preporuka 2.

ECDC prihvaća preporuku.

### 55

Uredbom o osnivanju ECDC-a ne predviđaju se takva odstupanja.

### **Preporuka 3.**

Preporuka se ne odnosi na ECDC.

### **56**

Pogledajte odgovor na gore navedenu stavku 39.

### **Preporuka 4.**

ECDC prihvaća preporuku.

### **57**

Pogledajte odgovore na gore navedene stavke 43. i 50.

### **Preporuka 5.**

ECDC prihvaća preporuku.

## Zapažanja

### Neodgovarajući instrumenti financiranja

#### 20

Za ona bespovratna sredstva dodijeljena prema sporazumu o delegiranju sklopljenom s upravom DG GROW za provođenje projekta GIO Land, odluku o instrumentu financiranja donijela je Komisija.

Također je potrebno istaknuti da je u nekim slučajevima (npr. u slučaju Luksemburga) u svrhu postizanja učinkovitosti odlučeno da se neće dodijeliti bespovratna sredstva, nego ugovor o uslugama.

Uredbom o osnivanju Agencije uspostavljena je sama agencija kao i Europska informacijska i promatračka mreža za okoliš s ciljem pružanja pouzdanih i usporedivih informacija na razini Europe Zajednici i državama članicama. U uredbi se navode partnerske organizacije koje čine tu mrežu. Dostupne opcije financiranja (bespovratna sredstva koja uključuju pozive za podnošenje prijedloga ili postupke nabave) mogu donijeti konkurentan element mreži i ugroziti suradnju potrebnu da bi agencija i mreža mogle izvršavati svoj posao.

#### 22

U kontekstu Europskih tematskih centara (ETC), tijekom revizije koje je provedena 2012. godine prije pokretanja poziva za podnošenje prijedloga, ponovno je pokrenuto pitanje odgovarajućih instrumenata financiranja.

Sveobuhvatno objedinjeno izvješće koje je sastavio imenovani Odbor za preispitivanje na poseban zahtjev Upravnog odbora omogućilo je dovoljno informacija za donošenje odluke o izboru mehanizma financiranja.

### Loš plan za bespovratna sredstva

#### 26

Upotreba pojednostavljenih opcija troška zahtijevala bi prethodno prikupljanje i analizu statističkih ili povijesnih podataka ili analizu uobičajenih praksi troškovnog računovodstva partnerske organizacije u razdoblju od nekoliko godina, u skladu s člankom 124. stavkom 2. financijske uredbe. Time bi se administrativno opterećenje samo prebacilo, ali ne nužno i smanjilo.

### Nisu određeni ciljevi SMART za rezultate i učinke

#### 29

Europska agencija za okoliš u svom će programskom dokumentu za 2017. godinu odrediti ciljeve SMART. Međutim, potrebno je napomenuti da su ciljevi za sporazume o bespovratnim sredstvima dodijeljenima prema sporazumu o delegiranju određeni u godišnjim programima rada Komisije i planu za provedbu projekta dotičnog sporazuma o delegiranju.

### Odluke o financiranju bile su nepotpune

#### 31

Godišnji program rada EEA-e za 2013. godinu sadržavao je informacije o podjeli proračuna na temelju aktivnosti plana upravljanja za tu godinu, dok su uvjeti poziva za podnošenje prijedloga za dodjeljivanje okvirnog sporazuma o partnerstvu pružali naznaku procjene godišnjeg proračuna.

Nakon opažanja Suda, Upravni odbor EEA-e usvojio je 25. 11. 2015. odluku o financiranju koja uključuje detaljni program rada za provedbu akcijskih planova Europskih tematskih centara za 2016. godinu.



## **Ex ante i ex post kontrole**

### **39**

Europska agencija za okoliš provela je razne mjere s ciljem poboljšanja postupka provjere, a posebno je razradila smjernice za provjere koje su podijeljene nadležnim dužnosnicima koji provode *ex ante* provjere bespovratnih sredstava, kao i odgovarajuće politike provjere s ciljem osiguranja pokrivenosti i prihvatljivosti troškova.

Nakon opažanja Suda vraćen je iznos koji je isplaćen korisniku u pitanju (vidjeti okvir 10.).

## **Ostali nedostaci unutarnje kontrole**

### **41**

U slučaju da okvirni sporazumi o partnerstvu i dodjeljivanje bespovratnih sredstava ostanu oblik financiranja aktivnosti koje provode Europski tematski centri, Europska agencija za okoliš odredit će procjenu ukupnog proračuna za cjelokupno razdoblje trajanja okvirnih sporazuma o partnerstvu kod relevantnih poziva za podnošenje prijedloga.

## **Nedostatak ključnih pokazatelja uspješnosti**

### **43**

Ključni pokazatelji uspješnosti (KPU) za 2016. za sve Europske tematske centre spomenuti su u tablici ključnih rezultata kao „očekivani rezultati” u skladu s rasporedom iz odluke o financiranju koju je Upravni odbor usvojio 16. 12. 2015.

Europska agencija za okoliš postaviti će određene ključne pokazatelje uspješnosti u sljedećoj odgovarajućoj odluci o financiranju za 2017. godinu.

## **Nedostatak ex post procjene ili nepotpuna ex post procjena**

### **49**

Godine 2016. uveden je sustav *ex ante* usporedbe nacrtu akcijskih planova, putem kojeg se traže sinergije između Europskih tematskih centara s ciljem poboljšanja usklađenosti, djelotvornosti i učinkovitosti njihovog rada na izvršavanju programa rada EEA-e.

Do kraja 2018. godine EEA će provesti procjenu učinkovitosti Europskih tematskih centara kojom će se, između ostalog, mjeriti rezultati i učinci aktivnosti koje izvršavaju Europski tematski centri.

## **Zaključci i preporuke**

### **Odgovarajuća upotreba instrumenta financiranja bespovratnim sredstvima**

#### **53**

Europska agencija za okoliš ponovno će razmotriti prethodnu procjenu mehanizama financiranja Europskih tematskih centara i istovremeno procijeniti učinke upotrebe drugih oblika bespovratnih sredstava u pripremi za određivanje budućih Europskih tematskih centara, do čega će doći 2018. godine.

Slična će se procjena provesti u suradnji s Europskom komisijom za slučajeve u kojima je predviđena upotreba bespovratnih sredstava kao instrumenta financiranja za provođenje delegiranih zadataka prema sporazumu o delegiranju za provođenje programa za promatranje Zemlje Kopernik i *in situ* komponente.

#### **Preporuka 1.**

EEA prihvaća preporuku.

## Godišnji program za mjere financirane bespovratnim sredstvima

### 54

Europska agencija za okoliš u svom će programskom dokumentu za 2017. godinu odrediti ciljeve SMART.

Osim toga, EEA će nadopuniti svoje buduće godišnje programe rada (od 2017. nadalje) dodatnim informacijama o ciljevima koje je potrebno ostvariti, očekivanim rezultatima, pokazateljima uspješnosti koji će se primjenjivati i procjenom dodjele proračuna za planirane sufinancirane mjere, tako da će godišnji program rada predstavljati osnovu za donošenje odluke o financiranju u smislu članka 84. financijskih pravila koja se primjenjuju na opći proračun Europske unije.

### Preporuka 2.

EEA prihvaća preporuku.

## Postupak dodjele bespovratnih sredstava

### 55

Uredba o osnivanju Europske agencije za okoliš ne odobrava takva izuzeća.

### Preporuka 3.

Ova se preporuka ne primjenjuje na Europsku agenciju za okoliš.

## Ex ante i ex post kontrole

### 56

Prilikom posljednjeg poziva za podnošenje prijedloga za dodjelu okvirnog sporazuma o partnerstvu u vezi s raznim Europskim tematskim centrima koji su uspostavljeni 2012. i 2013. godine, Europska agencija za okoliš razmotrila je ugovorne dokumente i razvila standardizirani predložak za podnošenje izvješća. U međuvremenu je Agencija uspostavila financijske smjernice za korisnike i nadležne dužnosnike koji provode *ex ante* provjere.

Europska agencija za okoliš nastojat će u 2016. godini poboljšati sustav provjere kroz strogo provođenje unutarnjih standarda kontrole i djelovanje na temelju ishoda provedenih *ex post* kontrola.

### Preporuka 4.

EEA prihvaća preporuku.

## Ključni pokazatelji uspješnosti i ex post procjene

### 57

Europska agencija za okoliš u svom će programskom dokumentu za 2017. odrediti relevantne ključne pokazatelje uspješnosti na temelju učinka i rezultata aktivnosti financiranih bespovratnim sredstvima.

Do kraja 2018. godine Europska agencija za okoliš provest će procjenu učinkovitosti Europskih tematskih centara kojom će se, između ostalog, mjeriti rezultati i učinci aktivnosti koje izvršavaju Europski tematski centri, s ciljem definiranja relevantnih ključnih pokazatelja uspješnosti u svrhu nadzora.

### Preporuka 5.

EEA prihvaća preporuku.

## Sažetak

### III

EFSA je provela temeljitu *ex ante* procjenu svojih projekata za dodjelu bespovratnih sredstava i javnu nabavu (okvir 2.), primjenjuje smjernice kao pomoć upravljačkim strukturama u odlučivanju o najprikladnijem mehanizmu financiranja i koristi se pojednostavljenim opcijama raspodjele troškova gdje je to prikladno (vidjeti stavak 27.). Postupci odobravanja provedbe projekata financijske potpore i dodjele sredstava dodatno su poboljšani u proljeće 2015.

U pogledu preporuka o sustavima za praćenje i izvješćivanje o dodjelama bespovratnih sredstava na temelju rezultata i ključnih pokazatelja uspješnosti orijentiranih na učinak, kao i rezultata *ex post* procjena, EFSA se slaže kako postoji prostor za daljnja poboljšanja u okviru određivanja relevantnih pokazatelja učinka u njezinim programskim dokumentima.

### IV

EFSA napominje kako preporuke dane u ovom izvješću nisu vezane samo uz agenciju.

## Opažanja

### 22

EFSA primjenjuje smjernice u 6 točaka za pomoć upravljačkim strukturama u odlučivanju o najprikladnijem mehanizmu financiranja.

### 23

U slučajevima kada EFSA ne dobije zadovoljavajuću ponudu u okviru dodjele bespovratnih sredstava, može se odlučiti na povećanje kruga ciljanih korisnika i odabrati postupak javne nabave koji je otvoren za sve zainteresirane organizacije (pazeći da izbjegne sukobe interesa).

### 48

Tijekom 2013. EFSA je provela posebnu opsežnu *ex post* procjenu svojeg programa dodjele bespovratnih sredstava i javne nabave u području znanosti i njegovog doprinosa osnovnim zadaćama EFSA-e.

## Zaključci i preporuke

### Odgovarajuća primjena alata za dodjelu bespovratnih sredstava

### 53

EFSA primjenjuje smjernice u 6 točaka za pomoć upravljačkim strukturama u odlučivanju o najprikladnijem mehanizmu financiranja.

U slučajevima kada EFSA ne dobije zadovoljavajuću ponudu u okviru dodjele bespovratnih sredstava, može se odlučiti na povećanje kruga ciljanih korisnika i odabrati postupak javne nabave koji je otvoren za sve zainteresirane organizacije (pazeći da izbjegne sukobe interesa).

## Preporuka 1.

**Prihvaćena.** EFSA se slaže s ovom preporukom koju je već usvojila i provela tijekom prethodnih godina. EFSA je utvrdila troškovno učinkovite smjernice za pomoć upravljačkim strukturama u odlučivanju o najprikladnijem mehanizmu financiranja.

## Godišnje programiranje aktivnosti za dodjelu bespovratnih sredstava

### 54

Od 2015. EFSA je poboljšala transparentnost planiranja povjeravanja poslova vanjskim izvršiteljima (engl. *outsourcing*) izradom jedinstvenog plana za dodjelu bespovratnih sredstava i javnu nabavu koji je objavljen na internetskim stranicama EFSA-e i redovito se ažurira.

## Preporuka 2.

**Prihvaćena.** EFSA se slaže s ovom preporukom koju je već usvojila i provela tijekom prethodnih godina, što je potvrdio i ERS u dodatnom osvrtu na prošlogodišnje komentare o godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske agencije za sigurnost hrane za financijsku godinu 2014.

## Postupci dodjele bespovratnih sredstava

Uredbom o osnivanju EFSA-e ne predviđaju se takva odstupanja.

## Preporuka 3.

Nije primjenjivo za EFSA-u

## Ex ante i ex post kontrole

### 56

EFSA primjenjuje odgovarajući postupak za provjeru dodjele financijskih potpora koji je, u skladu s pristupom na temelju rizika, usmjeren na osnovne elemente. Taj je postupak dodatno poboljšán u proljeće 2015.

## Preporuka 4.

**Prihvaćena.** EFSA se slaže s ovom preporukom koju je već usvojila i provela tijekom prethodnih godina. EFSA primjenjuje troškovno učinkovite postupke za provjeru dodjele bespovratnih sredstava.

## Ključni pokazatelji uspješnosti i ex post procjenjivanja

### 57

EFSA je provela posebnu opsežnu *ex post* procjenu svojeg programa dodjele bespovratnih sredstava i javne nabave u području znanosti i njegovog doprinosa osnovnim zadaćama EFSA-e (vidjeti stavak 48.).

## Preporuka 5.

**Prihvaćena.** EFSA je usvojila i provela ovu preporuku tijekom prethodnih godina u skladu s rezultatima *ex post* procjena. Agencija se slaže kako postoji prostor za daljnja poboljšanja u okviru određivanja relevantnih pokazatelja učinka u njezinim programskim dokumentima.

## Opažanja

### 17

Zakonodavac je 2003. godine, prije donošenja Uredbe o osnivanju Frontexa, već proveo *ex ante* evaluaciju o tome predstavljaju li aktivnosti Agencije dodanu vrijednost i je li odabran najprimjereniji način provedbe. Osim toga, kako bi se provela *ex ante* evaluacija isplativosti operativnih sredstava dodijeljenih Frontexu, iz zajedničkih operacija kojima koordinira izostavljen je poziv za operativnu solidarnost na vanjskoj granici EU-a i trenutna politička situacija.

### 20

Frontex ističe da se člankom 3. stavkom 4. uredbe o njegovu osnivanju ograničava Frontexovo financiranje „zajedničkih operacija“ na bespovratna sredstva. Stoga je izbor alata za odabir programa financiranja dostupnih Agenciji unaprijed ograničen.

Uredba o osnivanju Agencije trenutno se revidira (pogledajte Komunikaciju Komisije COM (2015) 671<sup>1</sup>) pa Frontex nastoji ostvariti vlastiti cilj da mehanizme financiranja proširi izvan okvira primjene bespovratnih sredstava.

### 22

Frontex ispituje mogućnost postojanja aktivnosti koje bi se nadovezale na „zajedničke operacije“, a koje je, unutar ograničenja nametnutih njegovim aktom o osnivanju, moguće financirati s pomoću drugih mehanizama financiranja. Ako se takve aktivnosti uspiju identificirati, utvrdit će se odgovarajuće smjernice i kriteriji namijenjeni pružanju podrške za odabir najprimjerenijeg mehanizma financiranja.

### 23

Frontexova je dužnost koordiniranje operativnom suradnjom država članica EU-a. Tehničkoj opremi nadležnih tijela država članica u operacijama Frontexa treba dati prioritetni status.

Člankom 7. stavkom 5. Uredbe o Frontexu propisuje se da će Agencija financirati dodjelu tehničke opreme. Jednu od mogućnosti za upotpunjavanje tehničkih sredstava osiguranih od strane država članica predstavlja prepuštanje pružanja usluga nadzora tvrtkama u privatnom vlasništvu. Isto, međutim, nikada neće u potpunosti nadomjestiti suradnju s državama članicama.

Sud navodi primjer Frontexovog prvog praktičnog iskustva nakon pilot-projekta. Stvarni će se troškovi i ograničenja uporabe zrakoplova u privatnom vlasništvu procijeniti tijekom provedbe okvirnog ugovora, odnosno ponavljanja natječaja.

Valja napomenuti da se u pogledu uporabe zrakoplova u skladu s ovim okvirnim ugovorom Agencija susrela s poteškoćama pri nadležnim tijelima država članica u kojima se njene aktivnosti odvijaju.

### 26

Zahtjevni sustav povrata sredstava uzrokovan je razlikama uvjeta financiranja raspoređivanja među državama članicama.

Frontex je u suradnji sa stručnjacima iz država članica, u obliku sustava tekućih izdataka za sredstva (engl. *Running Expenses of Means, REM*), razvio rješenje koje omogućuje sufinanciranje zajedničkog popisa utvrđenih prihvatljivih troškova za raspoređivanje tehničke opreme uz istovremeno uvažavanje nacionalnih pravila i osebujnosti različitih nadležnih tijela država članica.

<sup>1</sup> Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o europskoj graničnoj i obalnoj straži te o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 2007/2004, Uredbe (EZ) br. 863/2007 i Odluke Vijeća 2005/267/EZ.

### 29

Budući da je kvantitativni pristup proizvoljan i da je usmjeren na postizanje ciljnih vrijednosti bez detaljnijeg vrednovanja postignuća i izazova tijekom razdoblja provedbe, ciljevi obuhvaćeni operativnim planovima obično su podložni kvalitativnoj procjeni.

U području nezakonitih migracija, koje se nalazi u nadležnosti Frontexa, postoje određena ograničenja s obzirom na kvantifikaciju. Koordinaciju zajedničkih operacija/operacije traganja i spašavanja ili (u suradnji s drugim agencijama EU-a) razbijanje kriminalnih mreža odgovornih za nezakonite migracije teško je izraziti mjerljivim ciljevima. Frontex unatoč tomu smatra da može prikazati usklađenost vlastitih operativnih aktivnosti i strateških ciljeva s pomoću kvalitativnih, a ne čisto kvantitativnih ciljeva.

### 35

Određene su izmjene i dopune već obuhvaćene postupkom donošenja odluka. Nakon godišnjih bilateralnih pregovora održanih 2015. izvršni je direktor pisanim putem ovlastio članove osoblja koji sudjeluju u pregovorima.

U pogledu formalnog postupka donošenja odluka, Agencija razmatra mogućnost uspostavljanja evaluacijskih odbora koji bi bili sastavljeni od najmanje tri člana osoblja iz najmanje dva tijela.

### 37

Od jeseni 2015. članovi osoblja koji su imenovani za sudjelovanje u godišnjim bilateralnim pregovorima potpisuju zasebnu izjavu kojom potvrđuju nepostojanje bilo kakvog sukoba interesa.

### 39

Frontex upozorava da su poteškoće identificirane u okviru 10. uzrokovane zahtjevnim postupkom utvrđivanja tekućih izdataka za sredstva. Pogledajte i naš odgovor na stavak 26.

### 44

U svrhu godišnjeg izvješćivanja izračunavaju se glavni pokazatelji koji se potom pravovremeno pružaju na uvid.

Dogovoreno je da će se u svrhu upravljanja rabiti ograničeni broj pokazatelja, što nadležnom tijelu omogućuje upravljanje radom Agencije.

Iskustvo je pokazalo da utvrđivanje pokazatelja uspješnosti (kao na primjer 2012. i 2013.) i povezanih ciljnih vrijednosti koje treba postići te njihovo obuhvaćanje godišnjim programom rada, u tu svrhu, nije učinkovito. Isto je uzrokovalo i smanjeno izvješćivanje Upravnog odbora.

### 51

Frontex ističe da ne postoji pravni okvir kojim se uspostavlja prijenos podataka koji navodi Sud. Prema važećem pravnom okviru, države članice odgovorne su za daljnje provođenje postupaka utvrđenih za privođenje i spašavanje nezakonitih migranata tijekom zajedničkih operacija. Međutim, države članice u svim slučajevima utvrđuju i dodjeljuju status nezakonitog migranta u kasnijoj fazi. U skladu s važećim pravnim okvirom, Frontex niti posjeduje niti ima pravo posjedovati bilo koje osobne podatke koji se odnose na nezakonite migrante.

Prijedlogom Komisije COM (2015) 671 podnesenim u prosincu 2015. predlaže se poboljšanje postojeće situacije. Njime se također razmatra mogućnost da se Agenciji omogući pristup europskim bazama podataka poput SIS-a i EURODAC-a te raspravlja predstavljanje prijedloga za izmjenu pravnih akata na kojima se temelje ove baze podataka.

### Zaključak i preporuke

#### 53

Frontex ističe da se člankom 3. stavkom 4. uredbi o njegovu osnivanju ograničava Frontexovo financiranje „zajedničkih operacija“ na bespovratna sredstva. Stoga je izbor alata za odabir programa financiranja dostupnih Agenciji unaprijed ograničen.

Uredba o osnivanju Agencije trenutno se revidira. Međutim, navedeno ograničenje još uvijek nije otklonjeno.

Frontex ispituje mogućnost postojanja aktivnosti koje bi se nadovezale na „zajedničke operacije“, a koje je, unutar ograničenja nametnutih uredbom o njegovu osnivanju, moguće financirati s pomoću drugih mehanizama financiranja. Ako se takve aktivnosti uspiju identificirati, utvrdit će se odgovarajuće smjernice i kriteriji namijenjeni pružanju podrške za odabir najprimjerenijeg mehanizma financiranja.

Prepuštanje pružanja usluga nadzora tvrtkama u privatnom vlasništvu koje navodi Sud predstavlja Frontexovo prvo praktično iskustvo nakon pilot-projekta. Stvarni će se troškovi uporabe zrakoplova u privatnom vlasništvu i uvjeti te prakse procijeniti tijekom provedbe okvirnog ugovora.

Međutim, valja napomenuti da se u pogledu uporabe usluga tvrtki u privatnom vlasništvu Agencija susrela s poteškoćama pri nadležnim tijelima država članica.

Zahtjevni sustav povrata sredstava uzrokovan je razlikama uvjeta financiranja raspoređivanja među državama članicama.

#### Preporuka 1.

Iako Frontex prihvaća preporuku, primjena ove preporuke ovisit će o ishodu rasprave o prijedlogu izmjena uredbi o osnivanju.

#### 54

Budući da je kvantitativni pristup proizvoljan i da je usmjeren na postizanje ciljnih vrijednosti bez detaljnijeg vrednovanja postignuća i izazova tijekom razdoblja provedbe, ciljevi obuhvaćeni operativnim planovima obično su podložni kvalitativnoj procjeni.

U području nezakonitih migracija, koje se nalazi u nadležnosti Frontexa, postoje određena ograničenja s obzirom na kvantifikaciju. Koordinaciju zajedničkih operacija/operacije traganja i spašavanja ili (u suradnji s drugim agencijama EU-a) razbijanje kriminalnih mreža odgovornih za nezakonite migracije teško je izraziti mjerljivim ciljevima. Frontex unatoč tomu smatra da može prikazati usklađenost vlastitih operativnih aktivnosti i strateških ciljeva s pomoću kvalitativnih, a ne čisto kvantitativnih ciljeva.

### Preporuka 2.

Frontex prihvaća preporuku.

#### 55

Postupak donošenja odluka već je doživio određene izmjene. Nakon godišnjih bilateralnih pregovora održanih 2015. izvršni je direktor pisanim putem ovlastio članove osoblja koji sudjeluju u pregovorima.

U pogledu formalnog postupka donošenja odluka, Agencija razmatra mogućnost uspostavljanja evaluacijskih odbora koji bi bili sastavljeni od najmanje tri člana osoblja iz najmanje dva tijela.

Od jeseni 2015. članovi osoblja koji su imenovani za sudjelovanje u godišnjim bilateralnim pregovorima potpisuju zasebnu izjavu kojom potvrđuju nepostojanje bilo kakvog sukoba interesa.

### Preporuka 3.

Frontex prihvaća ovu preporuku te je njezin dio koji se odnosi na transparentnost i nepostojanje sukoba interesa već djelomično proveo. Frontex u obzir mora uzeti i kriterij solidarnosti.

#### 56

Frontex upozorava da su poteškoće identificirane u okviru 10. uzrokovane zahtjevnim postupkom utvrđivanja tekućih izdataka za sredstva. Pogledajte i naš odgovor na stavak 26.

### Preporuka 4.

Frontex prihvaća preporuku i nastaviti će poboljšavati vlastite sustave provjere.

#### 57

U svrhu godišnjeg izvješćivanja izračunavaju se glavni pokazatelji koji se potom pravovremeno pružaju na uvid.

Dogovoreno je da će se u svrhu upravljanja rabiti ograničeni broj pokazatelja, što nadležnom tijelu omogućuje upravljanje radom Agencije. Iskustvo je pokazalo da utvrđivanje pokazatelja uspješnosti (kao na primjer 2012. i 2013.) i povezanih ciljnih vrijednosti koje treba postići te njihovo obuhvaćanje godišnjim programom rada, u tu svrhu, nije učinkovito. Isto je uzrokovalo i smanjeno izvješćivanje Upravnog odbora.



Frontex ističe da ne postoji pravni okvir kojim se uspostavlja prijenos podataka koji navodi Sud. Prema važećem pravnom okviru, države članice odgovorne su za daljnje provođenje postupaka utvrđenih za privođenje i spašavanje nezakonitih migranata tijekom zajedničkih operacija. Međutim, države članice u svim slučajevima utvrđuju i dodjeljuju status nezakonitog migranta u kasnijoj fazi. U skladu s važećim pravnim okvirom, Frontex niti posjeduje niti ima pravo posjedovati bilo koje osobne podatke koji se odnose na migrante.

Prijedlogom Komisije COM (2015) 671 podnesenim u prosincu 2015. predlaže se poboljšanje postojeće situacije. Njime se također razmatra mogućnost da se Agenciji omogući pristup europskim bazama podataka poput SIS-a i EURODAC-a te raspravlja o predstavljanju prijedloga za izmjenu pravnih akata na kojima se temelje ove baze podataka.

### **Preporuka 5.**

Iako Frontex prihvaća preporuku, njezina provedba ovisi o izmjenama pravnog okvira i razmjeni informacija s državama članicama.



## 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](http://ec.europa.eu/represent_en.htm)),  
pri delegacijama u zemljama koje nisu članice EU-a ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_hr.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_hr.htm)),  
kontaktiranjem službe Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_hr.htm](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>).

U trogodišnjem razdoblju 2013. – 2015. agencije su na bespovratna sredstva ukupno utrošile 740 milijuna eura. Sud je u okviru ove revizije ispitao pravnu usklađenost i djelotvornost sustava i kontrolnih postupaka koji se primjenjuju za upravljanje bespovratnim sredstvima u pet agencija (na koje otpada približno 92 % ukupnih dodijeljenih bespovratnih sredstava). Sud je utvrdio da su agencije obuhvaćene revizijom u načelu dodjeljivale i isplaćivale bespovratna sredstva u skladu s pravilima. Međutim, većina njih nije dovoljno uzela u obzir alternativne mogućnosti financiranja te, slijedom toga, bespovratna sredstva nisu uvijek bila najbolji način za postizanje njihovih ciljeva. Povrh toga, agencije obuhvaćene revizijom nisu prikladno mjerile djelotvornost dodijeljenih bespovratnih sredstava.



EUROPSKI  
REVIZORSKI  
SUD



Ured za publikacije