HR 2022

11

Tematsko izvješće

Zaštita proračuna EU-a

Potrebno je poboljšati upotrebu „crne liste”

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Sadržaj

	Odlomak
Sažetak	I. – VII.
Uvod	01. – 14.
Odgovornost EU-a i država članica za zaštitu proračuna EU-a	01. – 04.
Isključenje nepouzdanih drugih ugovornih strana iz primanja financijskih sredstava	05. – 07.
Pravni okvir EU-a za isključenje	08. – 14.
Opseg revizije i revizijski pristup	15. – 20.
Opažanja	21. – 88.
Izravno upravljanje: unatoč određenim prednostima sustava isključenja djelotvornost tog sustava ograničena je zbog njegovih nedostataka	21. – 63.
Komisijin sustav isključenja ima široko područje primjene i stroge postupke isključenja	21. – 29.
„Crnom listom” EDES-a obuhvaćeno je tek nekoliko isključenih drugih ugovornih strana	30. – 34.
Djelotvornost EDES-a ograničena je zbog nedostataka u mehanizmima kojima se provjeravaju situacije za isključenje	35. – 63.
Neizravno upravljanje: provedba sustava ranog otkrivanja i isključenja traje dulje od onoga što je planirano	64. – 72.
Provedbeni partneri u maloj su mjeri doprinijeli ukupnom broju slučajeva ranog otkrivanja i isključenja	64. – 69.
Zabilježena su znatna kašnjenja u dovršenju procjena sustava isključenja provedbenih partnera	70. – 72.
Podijeljeno upravljanje: razlike u pristupu umanjuju ukupnu djelotvornost isključenja	73. – 88.
Različiti pristupi država članica isključenju doprinose neujednačenoj zaštiti financijskih interesa EU-a	73. – 81.
Države članice mogle bi se bolje koristiti podatcima i alatima na razini EU-a	82. – 87.
Komisiji nedostaje potreban pregled nad mehanizmima država članica za isključenje i njihovim podatcima o isključenju	88.

Zaključci i preporuke **89. – 97.**

Pokrate i skraćeni nazivi

Pojmovnik

Odgovori Komisije

Kronologija

Revizorski tim

Sažetak

I. Europska unija i države članice snose zajedničku odgovornost za zaštitu financijskih interesa EU-a kad su u pitanju financijska sredstva EU-a. „Crna lista” (ili isključenje) jedan je od ključnih alata kojim se međunarodna i nacionalna tijela koriste kako bi zaštitila svoje javne financije. Cilj je izbjeći sklapanje financijskih sporazuma s nepouzdanim drugim ugovornim stranama, primjerice onima koje su uključene u prijevaru, korupciju, povredu dužnosti, pranje novca ili neplaćanje poreza. EU je 2020. u okviru financijskih sporazuma isplatio otprilike 150 milijardi eura. Komisija je od 2016. odgovorna za upravljanje sustavom ranog otkrivanja i isključenja (EDES) za četvrtinu rashoda EU-a (39 milijardi eura) kojima upravlja izravno ili neizravno preko provedbenih partnera u skladu s financijskim pravilima EU-a. Za tri četvrtine rashoda EU-a u koje su uključena nacionalna tijela (111 milijardi eura) države članice moraju ispunjavati obveze povezane s isključenjem, ali nisu dužne uspostavljati sustave isključenja ili baze podataka kao takve.

II. Cilj ove revizije bio je procijeniti upotrebljava li se isključenje djelotvorno za zaštitu financijskih sredstava EU-a od drugih ugovornih strana koje su nepouzdane. Sud se u prvom redu usredotočio na procjenu toga djeluje li EDES djelotvorno u okviru izravnog i neizravnog upravljanja. Sud je posebno ispitao djelotvornost EDES-ovih situacija za isključenje, postupaka isključenja, crnih lista s isključenim drugim ugovornim stranama i mehanizama utvrđivanja drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje. Kad je riječ o podijeljenom upravljanju, Sud je odabrao četiri države članice za preispitivanje njihovih mehanizama isključenja i utvrđivanje primjera dobre prakse. Sud je obavio reviziju kako bi doprinio prijedlozima Komisije o izmjeni financijskih pravila EU-a i njezinim planovima za bolje korištenje digitalnih alata i podataka za zaštitu financijskih interesa EU-a.

III. Sud je zaključio da **se isključenje ne upotrebljava djelotvorno da bi se njime zaštitila financijska sredstva EU-a od nepouzdanih drugih ugovornih strana**. Iako EDES raspolaže širokim rasponom situacija za isključenje i pouzdanim postupcima donošenja odluka, službe Komisije zabilježile su tek nekoliko isključenja u okviru tog sustava zbog nedostataka u mehanizmima utvrđivanja drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje. Kad je riječ o podijeljenom upravljanju, u slučaju kojega se EDES ne upotrebljava, različiti pristupi država članica narušavaju ukupnu djelotvornost upotrebe isključenja za zaštitu proračuna EU-a.

IV. Kad je riječ o **izravnom upravljanju**, Sud je na temelju središnje procjene slučajeva koju je provelo neovisno povjerenstvo kojim se jamči dosljedno i pravedno postupanje prema drugim ugovornim stranama utvrdio da EDES ima široko područje primjene i pouzdan postupak isključenja. Međutim, niska razina isključenja može se jednim dijelom pripisati nedostatcima u mehanizmima utvrđivanja drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje. Konkretno, odgovornost za isključenje rascjepkana je i službe Komisije suočene su s pravnim i tehničkim poteškoćama u pristupu podatcima država članica o situacijama za isključenje, kao što su poslovni registri i kaznene evidencije. Čak i kada na razini EU-a relevantni podatci postoje, primjerice oni koji se odnose na istrage prijevara, oni se ne upotrebljavaju uvijek ili nisu uvijek upotrebljivi. U praksi se Komisija u velikoj mjeri oslanja na izjave o časti drugih ugovornih strana iz EU-a o nepostojanju situacije za isključenje. Sud je u tom kontekstu utvrdio ograničenost središnjeg praćenja utvrđivanja i evidentiranja slučajeva u okviru EDES-a te nadzora nad njima i dodatne mogućnosti za promicanje upotrebe EDES-a, kao i alata za razmjenu podataka i digitalnih alata.

V. Kad je riječ o **neizravnom upravljanju**, Sud je utvrdio da su provedbeni partneri dali malen doprinos broju slučajeva isključenja evidentiranih u okviru EDES-a. To se uvelike objašnjava istim čimbenicima koji utječu na izravno upravljanje. Ostali čimbenici koji doprinose trenutačnom stanju uključuju sporazume s provedbenim partnerima kojima nisu obuhvaćene sve situacije za isključenje i činjenica da provedbenim partnerima nije dopušteno isključiti druge ugovorne strane prije donošenja pravomoćne presude ili konačne upravne odluke. Sud je također utvrdio da je Komisija spora u dovršavanju svoje procjene mehanizama provedbenih partnera za isključenje.

VI. Kad je riječ o **podijeljenom upravljanju**, koje uglavnom obuhvaća rashode u području poljoprivrede i kohezije i koje nije obuhvaćeno EDES-om, pri posjetima četirima državama članicama istaknute su znatne razlike u pristupu isključenju koje doprinose neujednačenoj zaštiti financijskih sredstava EU-a. Sud je također utvrdio da bi neke države članice mogle bolje iskoristiti podatke i alate na razini EU-a, uključujući podatke o prijevarama i nepravilnostima te alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika Arachne. Naposljetku, Sud je utvrdio da Komisija nema pregled nad sustavima isključenja država članica ni dostupne podatke potrebne za izradu strategije za poboljšanje vlastite sposobnosti te sposobnosti provedbenih partnera i tijela država članica za utvrđivanje drugih ugovornih strana u situaciji za isključenje ili drugih ugovornih strana za koje postoji rizik da će se naći u situaciji za isključenje.

VII. Sud preporučuje Komisiji da:

- dodatno proširi opseg isključenja;
- ojača provedbu EDES-a;
- poboljša praćenje EDES-a u okviru neizravnog upravljanja;
- proširi EDES na podijeljeno upravljanje;
- bolje iskorištava podatke i digitalne alate za potrebe isključenja.

Uvod

Odgovornost EU-a i država članica za zaštitu proračuna EU-a

01. EU je 2020. u okviru financijskih sporazuma isplatio otprilike 150 milijardi eura[1]. Sporazumima su uglavnom obuhvaćene dodjele bespovratnih sredstava, ugovori o radu, robi ili uslugama te financijski instrumenti, kao što su zajmovi, jamstva ili vlasnička ulaganja. Druge ugovorne strane u sporazumima sežu od privatnih osoba, kao što su poljoprivrednici i istraživači, do velikih subjekata, kao što su komercijalna poduzeća, općine i nevladine organizacije.

02. Komisija snosi krajnju odgovornost za upravljanje proračunom EU-a. Tijekom 2020. Komisija je otprilike 19 % operativnih rashoda (28 milijardi eura) na temelju sporazuma izvršila izravno preko svojih glavnih uprava i drugih službi, a dodatnih 7 % neizravno (11 milijardi eura)[2] preko odabranih „provedbenih partnera", kao što je Grupa Europske investicijske banke (EIB). Tijela država članica uključena su u izvršenje preostalih 74 % (111 milijardi eura) godišnjih rashoda EU-a pod tzv. „podijeljenim upravljanjem", kojim su uglavnom obuhvaćeni rashodi za poljoprivredu i koheziju.

03. Komisija delegira odgovornost za upravljanje proračunom EU-a u različitim područjima politike „dužnosnicima za ovjeravanje" u svojim službama (glavnim upravama).[3] Njihove dužnosti uključuju potpisivanje financijskih sporazuma s drugim ugovornim stranama EU-a (u okviru izravnog upravljanja)[4] ili provedbenim partnerima (u okviru neizravnog upravljanja) kako bi im se povjerilo potpisivanje sporazuma s drugim ugovornim stranama u ime Komisije. U okviru podijeljenog upravljanja upravljačka tijela država članica i agencije za plaćanja odgovorne su za sklapanje sporazuma s drugim ugovornim stranama.

---

1 Odjeljak 2.1.1. „Annual Management and Performance Report for the 2020 EU Budget", osim „Ostale službe i administracija".

2 Ibid.

3 Članak 73. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 (Financijska uredba).

4 Članak 74. Financijske uredbe.

04. U skladu s pravom EU-a Komisija, provedbeni partneri i tijela država članica imaju obvezu zaštite proračuna EU-a od prijevara i nepravilnosti.[5] U tu svrhu dužni su uspostaviti djelotvorne sustave kontrole.[6] Radi suzbijanja prijevara koje utječu na financijske interese EU-a, države članice moraju poduzimati iste mjere koje poduzimaju u cilju suzbijanja prijevara usmjerenih protiv vlastitih financijskih interesa.[7] Komisija je odgovorna za jamčenje slične razine zaštite u svim vrstama mehanizama upravljanja – izravnim, neizravnim i podijeljenim.[8]

Isključenje nepouzdanih drugih ugovornih strana iz primanja financijskih sredstava

05. Isključenje (ili „izbacivanje”) važan je alat koji organizacije, kao što su međunarodna i nacionalna tijela, upotrebljavaju kako bi spriječili nepouzdane druge ugovorne strane da podnose zahtjeve za bespovratna sredstva ili ugovore o javnoj nabavi i da takva sredstva ili ugovore dobivaju. Ključni elementi sustava isključenja pojedine organizacije[9] obuhvaćaju:

- „crnu listu” drugih ugovornih strana isključenih iz sklapanja financijskih sporazuma s predmetnom organizacijom;
- niz razloga za isključenje druge ugovorne strane, kao što su povreda dužnosti, prijevara, korupcija, pranje novca ili neplaćeni porezi („situacije za isključenje”);
- postupak dodavanja drugih ugovornih strana na crnu listu i njihovog uklanjanja s crne liste („postupak isključenja”);
- mehanizme provjere jesu li druge ugovorne strane u situaciji za isključenje, uključujući upotrebu crne liste.

---

[5] Članci 36. i 63. Financijske uredbe.

[6] Uvodna izjava 5. Direktive (EU) 2017/1371 o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima (Direktiva o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima).

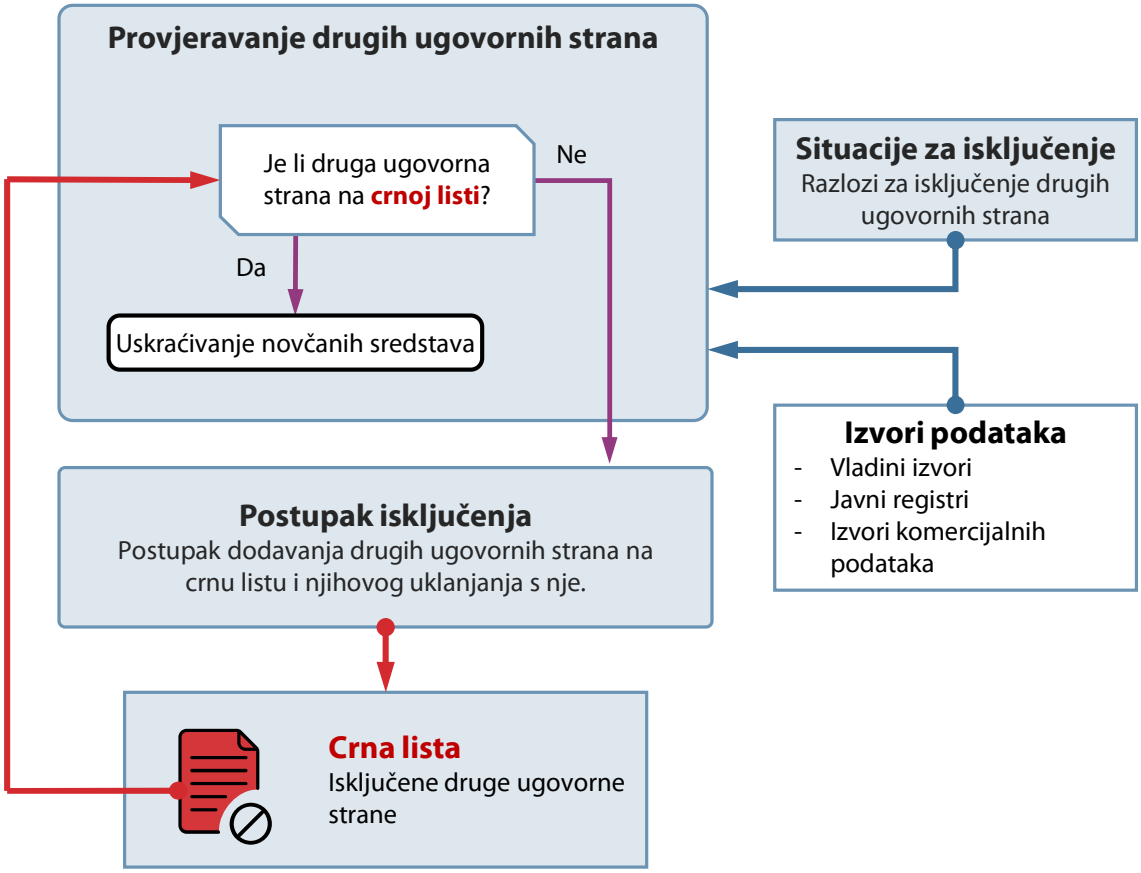
[7] Članak 325. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

[8] Uvodna izjava 5. Direktive o suzbijanju prijevara počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima.

[9] Kako ih je utvrdio Europski revizorski sud na temelju analize Grupe Svjetske banke i savezne vlade SAD-a.

06. Na *slici 1.* prikazani su odnosi među ključnim elementima sustava isključenja.

Slika 1. – Ključni elementi sustava isključenja



Izvor: Sud.

07. U praksi crna lista omogućuje financijskim upraviteljima u jednom dijelu organizacije da se oslanjaju na provjere koje su nad drugom ugovornom stranom u drugim dijelovima iste organizacije prethodno proveli financijski upravitelji. Objavljivanjem imena isključenih drugih ugovornih strana ta se korist proširuje na financijske upravitelje u drugim organizacijama i stvara se odvraćajući učinak. Savezna vlada SAD-a i Grupa Svjetske banke već dugo upotrebljavaju crnu listu i bile su izvor nadahnuća za sustav isključenja iz proračuna EU-a. U *okviru 1.* prikazan je pregled sustava isključenja savezne vlade SAD-a koje provode savezne agencije SAD-a.

Okvir 1.

Isključenje u saveznim agencijama SAD-a

Druge ugovorne strane uvrštene na crnu listu ne smiju sudjelovati u postupcima dodjele bespovratnih sredstava i ugovora saveznih agencija SAD-a. Sve savezne agencije upotrebljavaju iste sustave, kao što su Savezni informacijski sustav o uspješnosti i integritetu dobitnika ugovora i Sustav za upravljanje dodjelama ugovora, za provjeru drugih ugovornih strana u pogledu situacija za isključenje i evidentiranje drugih ugovornih strana uvrštenih na crnu listu.

Svaka savezna agencija ima „službenika za isključenje" koji je neovisan o funkciji ugovaranja i odgovoran za donošenje odluka o isključenju drugih ugovornih strana. Isključenja koja provodi jedna savezna agencija primjenjuju se na sve druge savezne agencije i sprečavaju drugu ugovornu stranu u dobivanju dodatnih bespovratnih sredstava ili dodjeli ugovora iz saveznog proračuna SAD-a. Imena isključenih drugih ugovornih strana objavljuju se na internetu.

Pravni okvir EU-a za isključenje

08. Sprečavanje slanja financijskih sredstava drugim ugovornim stranama kojima nije dopušteno primati ta financijska sredstva preduvjet je za zaštitu financijskih interesa EU-a.[10] Financijskim pravilima EU-a (Financijska uredba)[11] od Komisije se zahtijeva da uspostavi i primijeni sustav ranog otkrivanja i isključenja (EDES) za financijska sredstva EU-a koja se troše u okviru **izravnog i neizravnog upravljanja**. Komisija je 2016. uspostavila EDES.

09. Financijskom uredbom predviđa se isključenje i/ili financijsko sankcioniranje drugih ugovornih strana za koje je utvrđeno da su u situaciji za isključenje[12] (***okvir 2.***). U teškim slučajevima ime druge ugovorne strane može se objaviti u svrhu odvraćanja.[13]

[10] Članak 135. Financijske uredbe.

[11] Ibid.

[12] Ibid.

[13] Baza podataka EDES-a: Popis gospodarskih subjekata koji su isključeni ili podliježu financijskim sankcijama.

Okvir 2.

Situacije za isključenje u skladu s EDES-om

U skladu s EDES-om druga ugovorna strana može se isključiti iz sljedećih razloga:

- stečaj, nesolventnost i analogne situacije;
- neplaćanje poreza ili doprinosa za socijalno osiguranje;
- teška povreda dužnosti;
- prijevara, korupcija i druge nezakonite aktivnosti;
- nepravilnosti povezane s aktivnostima koje se financiraju sredstvima EU-a;
- znatna neusklađenost s glavnim obvezama iz ugovora koji se financiraju iz proračuna EU-a;
- izbjegavanje fiskalnih, socijalnih ili drugih pravnih obveza ili osnivanje subjekta u tu svrhu.

10. Komisijini dužnosnici za ovjeravanje odgovorni su za utvrđivanje potencijalno isključivih drugih ugovornih strana i za evidentiranje[14] slučajeva isključenja u bazi podataka EDES-a („crna lista”). Postupak isključenja koji je potrebno provesti ovisi o vrsti situacije za isključenje. Dužnosnici za ovjeravanje trebali bi izravno isključivati druge ugovorne strane u slučaju stečaja ili nesolventnosti kao i neplaćanja poreza ili doprinosa za socijalno osiguranje na temelju pravomoćnih presuda ili konačnih upravnih odluka.

11. U drugim situacijama za isključenje dužnosnik za ovjeravanje treba poslati zahtjev za isključenje povjerenstvu EDES-a. To se tijelo sastoji od neovisnog predsjedatelja, dva stalna člana koje imenuje Glavna uprava za proračun i predstavnika dužnosnika za ovjeravanje koji podnosi zahtjev za isključenje. Zadatak mu je procijeniti utvrđene činjenice i nalaze te, ako ne postoji pravomoćna presuda ili konačna upravna odluka, donijeti „preliminarnu pravnu ocjenu”.[15]

[14] Članak 135. stavak 3. Financijske uredbe.

[15] Članak 143. Financijske uredbe.

12. Povjerenstvo EDES-a[16] procjenjuje slučajeve koje mu upućuju dužnosnici za ovjeravanje i izdaje preporuke o tome treba li isključiti, financijski sankcionirati i/ili objaviti ime druge ugovorne strane.[17] Povjerenstvo je odgovorno i za zaštitu temeljnih prava drugih ugovornih strana, uključujući „pravo na saslušanje”. Nakon primitka preporuke povjerenstva dužnosnik za ovjeravanje koji je evidentirao predmetni slučaj odgovoran je za donošenje konačne odluke o sankcioniranju druge ugovorne strane.

13. Cilj je ranog otkrivanja upozoriti zajednicu dužnosnika za ovjeravanje na rizične druge ugovorne strane.[18] Dužnosnici za ovjeravanje trebaju evidentirati drugu ugovornu stranu u okviru mehanizma ranog otkrivanja ako pretpostavljaju da se ta druga strana nalazi u situaciji za isključenje, ali moraju prikupiti potrebne dokaze za isključenje. O tome trebaju obavijestiti drugu ugovornu stranu osim ako bi se time ugrozila istraga koja je u tijeku. Druga ugovorna strana označena kao slučaj ranog otkrivanja može i dalje podnositi zahtjeve za financijska sredstva EU-a i primati ih. Slučajevi ranog otkrivanja ne bi smjeli ostati otvoreni dulje od jedne godine. Kako bi se to razdoblje produljilo, dužnosnik za ovjeravanje treba slučaj uputiti povjerenstvu.

14. EDES je trenutačno jedini sustav isključenja koji djeluje na razini EU-a. Iako su države članice obvezne uspostaviti sustave kontrole u okviru podijeljenog upravljanja radi zaštite financijskih interesa EU-a, pravom EU-a ne zahtijeva se od država članica da uspostave sustave isključenja kao takve.[19] Na ***slici 2.*** istaknut je dio proračuna EU-a obuhvaćen EDES-om.

---

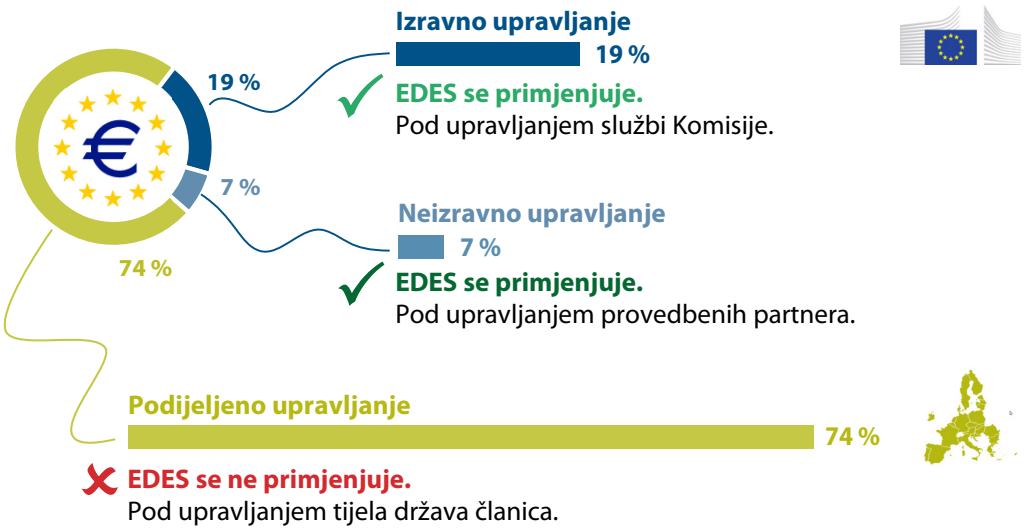
[16] Odluka Komisije (EU) 2018/1220.

[17] Članak 143. Financijske uredbe.

[18] Članak 135. Financijske uredbe.

[19] Članak 142. stavak 5. Financijske uredbe.

Slika 2. – Pokrivenost proračuna EU-a EDES-om



Izvor: Sud.

Opseg revizije i revizijski pristup

15. Svrha ove revizije bila je procijeniti upotrebljava li se isključenje djelotvorno kako bi se zaštitila financijska sredstva EU-a od drugih ugovornih strana koje su nepouzdane. Revizijom je obuhvaćeno razdoblje 2016. – 2020.

16. Sud se u prvom redu usredotočio na procjenu toga djeluje li EDES djelotvorno u okviru **izravnog i neizravnog upravljanja**. Konkretno, Sud je u vezi s EDES-om procijenio sljedeće:

- pruža li se situacijama za isključenje u okviru EDES-a dovoljno manevarskog prostora za isključenje nepouzdanih drugih ugovornih strana;
- predviđa li se postupkom isključenja u okviru EDES-a odlučno donošenje odluka o drugim ugovornim stranama za koje je utvrđeno da su u situaciji za isključenje;
- sadržava li baza podataka EDES-a s isključenim drugim ugovornim stranama („crna lista”) odgovarajuća imena kako bi se u znatnoj mjeri doprinijelo zaštiti financijskih interesa EU-a;
- jesu li mehanizmi u okviru EDES-a za utvrđivanje drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje prikladni.

17. Sud je prikupio i analizirao informacije o radu EDES-a od:

- dvije službe Komisije odgovorne za odobravanje operativnih rashoda u okviru izravnog upravljanja – Izvršne agencije za istraživanje (REA) – i u okviru neizravnog upravljanja – Glavne uprave za međunarodna partnerstva (GU INTPA);
- dvije službe Komisije odgovorne za zaštitu financijskih interesa EU-a u više područja politike – Glavne uprave za proračun (GU BUDG) i Europskog ureda za borbu protiv prijevara (OLAF);
- glavnih partnera u području neizravnog upravljanja odgovornih za provedbu financijskih instrumenata EU-a, odnosno Europske investicijske banke (EIB), Europskog investicijskog fonda (EIF) i odabira njegovih financijskih posrednika u četirima državama članicama (Estoniji, Italiji, Poljskoj i Portugalu).

18. Sud je usporedio EDES sa sustavima isključenja savezne vlade SAD-a i Grupe Svjetske banke, koje su revizori Suda posjetili u veljači 2020. Osim toga, Sud je analizirao i unakrsno provjerio informacije o drugim ugovornim stranama i situacijama

za isključenje u EDES-u, računovodstvenom sustavu EU-a i drugim bazama podataka na razini EU-a, nacionalnim izvorima podataka i komercijalno dostupnom alatu za podatke o usklađenosti.[20]

19. Kad je riječ o **podijeljenom upravljanju**, Sud je pregledao mehanizme u četirima državama članicama (Estoniji, Italiji, Poljskoj i Portugalu) koje je odabrao kako bi odrazio raznolikost pristupa u pogledu upravljanja javnim financijskim sredstvima. Za svaku od tih država članica Sud je odabrao jednu agenciju za plaćanja i jedno upravljačko tijelo odgovorno za rashode u području poljoprivrede i kohezije. Zbog pandemije bolesti COVID-19 Sud se oslonio na analizu službenih dokumenata, pisane odgovore tijela država članica na njegova pitanja o njihovoj upotrebi isključenja te na razgovore na daljinu s dužnosnicima u tim tijelima. Sud je također analizirao informacije o isključenju u području podijeljenog upravljanja prikupljene od obuhvaćenih glavnih službi Komisije, odnosno glavnih uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj, regionalnu i urbanu politiku te zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje. Sud se koristio i alatom za podatke o usklađenosti kako bi stratificirani uzorak drugih ugovornih strana u okviru podijeljenog upravljanja provjerio u pogledu mogućih situacija za isključenje.

20. Sud je proveo ovu reviziju kako bi doprinio prijedlogu Komisije o izmjeni Financijske uredbe 2022. i njezinim planovima za poboljšanje upotrebe digitalnih alata i podataka radi zaštite financijskih interesa EU-a na način da se stavi na raspolaganje integrirani i interoperabilni sustav za informiranje i praćenje koji obuhvaća sve korisnike financijskih sredstava EU-a.[21]

---

[20] Platforma LexisNexis Bridger Insight.

[21] Stavak 32. Međuinstitucijskog sporazuma od 16. prosinca 2020. o proračunskoj disciplini.

Opažanja

Izravno upravljanje: unatoč određenim prednostima sustava isključenja djelotvornost tog sustava ograničena je zbog njegovih nedostataka

Komisijin sustav isključenja ima široko područje primjene i stroge postupke isključenja

EDES obuhvaća širok raspon drugih ugovornih strana, vrsta financijskih sporazuma i situacija za isključenje

21. Sud bi očekivao da se, u cilju postizanja njegove najveće moguće korisnosti, djelotvoran sustav isključenja primjenjuje na sve vrste potencijalnih drugih ugovornih strana, da se njime obuhvate sve vrste financijskih sporazuma i da se u njega uključi sveobuhvatan popis situacija za isključenje.

22. Sud je utvrdio da se isključenje primjenjuje na sve **vrste drugih ugovornih strana iz EU-a** koje ispunjavaju uvjete za prijavu i primanje financijskih sredstava. Međutim, mogućnost isključenja povezanih strana, kao što su povezana društva, stvarni vlasnici i odgovorni rukovoditelji (ako sami nisu primatelji financijskih sredstava EU-a) relativno je ograničena u skladu s Financijskom uredbom.[22]

23. Sud je također utvrdio da se od izmjene Financijske uredbe 2016. situacije za isključenje primjenjuju na sve **vrste financijskih sporazuma**, posebno na ugovore, bespovratna sredstva, nagrade i financijske instrumente.

24. Naposljetku, Sud je utvrdio da se Financijskom uredbom predviđa širok raspon **situacija za isključenje**, usporediv s onima kojima se služi savezna vlada SAD-a. Sud je utvrdio samo jednu znatnu razliku: financijskim pravilima EU-a ne predviđa se isključenje drugih ugovornih strana koje imaju dugove prema proračunu EU-a, ali dužnosnici za ovjeravanje mogu taj rizik ublažiti prijebojem svih dugova budućim plaćanjima te stoga isključenje nije potrebno.

[22] Članak 136. stavak 4. Financijske uredbe.

Postupcima u okviru EDES-a omogućuje se pouzdano donošenje odluka o isključenju

25. Sud očekuje pouzdan postupak dodavanja i uklanjanja drugih ugovornih strana kako bi se zajamčilo da odluke o isključenju budu valjane, dosljedne, pravedne i razmjerne. U ***tablici 1.*** prikazan je pregled usporedbe EDES-a s američkim sustavom isključenja koju je proveo Sud. Sustav isključenja Grupe Svjetske banke ima zajedničke značajke s EDES-om i američkim sustavom isključenja.

Tablica 1. – Usporedba EDES-a s američkim sustavom isključenja

Značajka	EDES	Sustav SAD-a
Potrebni dokazi	Pravomoćna presuda ili upravna odluka. Ili dostatne činjenice i nalazi da situacija za isključenje postoji (preliminarna pravna ocjena)	Presuda ili osuđujuća presuda u građanskim stvarima. Ili dostatni dokazi o tome da je činjenica o situaciji za isključenje vjerojatnija nego što to nije (prevaga dokaza)
Donositelj odluke	Dužnosnik za ovjeravanje odgovorne službe ili agencije (nakon savjetovanja s povjerenstvom EDES-a)	Dužnosnik za suspenziju i isključenje odgovorne agencije
Obavješćivanje druge ugovorne strane	Da	Da
Pravo na saslušanje	Da	Da
Posljedice za druge ugovorne strane	Isključenje iz novih dodjela financijskih sredstava u trajanju od jedne godine do pet godina Objava u ozbiljnim slučajevima Mogućnost izricanja financijske sankcije	Isključenje iz novih dodjela financijskih sredstava u trajanju od jedne godine do pet godina Objava u svim slučajevima

Izvor: Sud.

26. Sud je utvrdio da EDES raspolaže **pouzdanim postupcima donošenja odluka** o isključenju. Valjanost donošenja odluka jamči se oslanjanjem na konačne presude ili upravne odluke. Osim toga, u nedostatku pravomoćne presude ili konačne upravne

odluke (čije donošenje može potrajati mjesecima ili čak godinama), Financijskom uredbom omogućuje se isključenje drugih ugovornih strana ako su financijski interesi EU-a izloženi znatnom riziku, a dostupne činjenice ili dostupni nalazi dovoljni za potkrepljivanje odluke o isključenju. U takvim okolnostima odgovorni dužnosnik za ovjeravanje mora uputiti slučaj povjerenstvu EDES-a.

27. Kao i u sustavu SAD-a, Financijskom uredbom zahtijeva se prethodno obavješćivanje drugih ugovornih strana i davanje prilike da dostave opažanja prije donošenja odluke o isključenju. Povjerenstvo EDES-a razmatra opažanja drugih ugovornih strana zajedno s činjenicama i nalazima dužnosnika za ovjeravanje te izdaje preporuke. Postupkom donošenja procjene povjerenstva štite se temeljna prava drugih ugovornih strana, kao što je pravo na saslušanje.[23]

28. U razdoblju od 2016. do 2020. dužnosnici za ovjeravanje uputili su povjerenstvu 98 predmeta. Povjerenstvo je izdalo 57 preporuka – 43 za isključenje i 14 za neisključenje predmetne druge ugovorne strane.[24] Preostalo 41 upućivanje sastojalo se od predmeta koje je dužnosnik za ovjeravanje povukao zbog promjene okolnosti, zatim predmeta u kojima povjerenstvo nije moglo izdati preporuku i predmeta koji su još bili u tijeku. Od 2016. nadalje dužnosnici za ovjeravanje uvijek su odabirali slijediti preporuke povjerenstva.[25] Zahvaljujući, među ostalim, sastavu i iskustvu povjerenstva u provedbi središnjih procjena slučajeva isključenja zajamčeno je dosljedno donošenje odluka. Tim dužnosnika GU-a BUDG koji pruža administrativnu potporu povjerenstvu EDES-a također pomaže zajamčiti dosljednost na način da pruža savjete dužnosnicima za ovjeravanje u drugim službama o tome trebali li pojedini predmet uputiti ili ne.

29. Nakon što odgovorni dužnosnik za ovjeravanje donese odluku o isključenju, drugi dužnosnici za ovjeravanje moraju je poštovati sve dok druga ugovorna strana ne dovrši razdoblje isključenja. Osim što mogu pristupiti bazi podataka EDES-a, službe mogu prije preuzimanja nove financijske obveze u računovodstvenom sustavu Komisije izravno provjeriti je li druga ugovorna strana uvrštena u bazu podataka EDES-a. Druge ugovorne strane automatski se uklanjaju s crne liste u EDES-u na kraju svojeg razdoblja isključenja. Dužnosnici za ovjeravanje također mogu zatražiti od povjerenstva da preispita preporuku o isključenju kako bi se u obzir uzele nove činjenice ili okolnosti, na

---

[23] Članak 143. Financijske uredbe.

[24] Godišnja izvješća o zaštiti financijskih interesa EU-a od 2016. do 2020.: SWD(2017)268, SWD(2018)382, SWD(2020)157, SWD(2021)256.

[25] Točka 7. radnog dokumenta SWD(2020)157.

primjer, nakon što relevantno tijelo donese pravomoćnu presudu ili konačnu upravnu odluku ili nakon što druga ugovorna strana poduzme korektivne mjere.

„Crnom listom” EDES-a obuhvaćeno je tek nekoliko isključenih drugih ugovornih strana

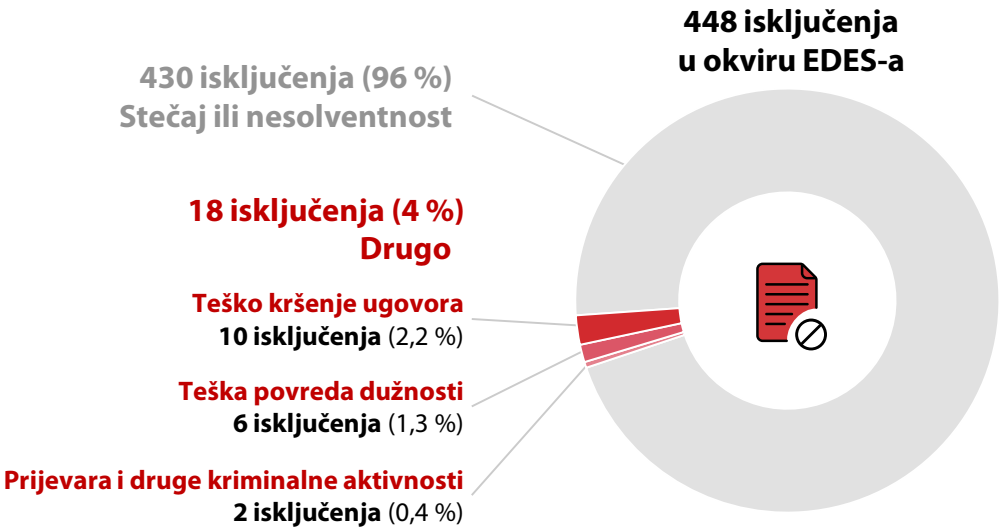
30. Korisnost „crne liste” uvelike ovisi o njezinoj veličini i području primjene, koje uglavnom određuju drugi ključni elementi sustava isključenja (vidjeti prethodnu ***sliku 1.***), primjerice:

- broj drugih ugovornih strana, vrste financijskih sporazuma i situacije za isključenje koji su obuhvaćeni;
- funkcioniranje postupka isključenja; i
- mehanizmi uspostavljeni kako bi se provjerilo nalaze li se druge ugovorne strane u situaciji za isključenje, na temelju kojih se dobivaju glavni podatci potrebni za postupak isključenja.

31. Sud je analizirao podatke o slučajevima isključenja koji su tijekom razdoblja 2016. – 2020. evidentirani u bazi podataka EDES-a. Na crnoj listi EU-a na dan 31. prosinca 2020. nalazila su se imena sveukupno 448 isključenih drugih ugovornih strana, od kojih je njih 430 onamo uvršteno zbog nesolventnosti i stečaja, a 18 iz drugih razloga. Nesolventne druge ugovorne strane i druge ugovorne strane u stečaju predstavljaju mali dodatni rizik za financijske interese EU-a jer nije vjerojatno da će se prijaviti za dodatna financijska sredstva EU-a.[26] Samo su dva slučaja povezana s prijevarom i korupcijom. Na ***slici 3.*** prikazan je pregled isključenja prema vrsti situacije.

[26] Članak 167. stavak 2. i članak 198. stavak 2. Financijske uredbe.

Slika 3. – Isključenja prema vrsti situacije za isključenje



Izvor: Sud, na temelju baze podataka EDES-a Europske komisije.

32. EU isključuje vrlo mali broj drugih ugovornih strana u usporedbi sa saveznom vladom SAD-a i Svjetskom bankom. Prilagodbom uključenog iznosa financijskih sredstava Sud je došao do procjene da savezna vlada SAD-a isključuje pedeset puta više drugih ugovornih strana nego što to čini EU u okviru EDES-a (***tablica 2.***). Iako postoje znatne razlike u proračunima i drugim ugovornim stranama vlade SAD-a i Svjetske banke u usporedbi s EU-om, relativno niska stopa isključenja u okviru EDES-a upućuje na moguće nedostatke u mehanizmima EU-a za utvrđivanje drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje.

Tablica 2. – Usporedba stopa isključenja

Opis	EDES	Savezna vlada SAD-a	Grupa Svjetske banke
Stopa isključenja (isključene druge ugovorne strane na milijardu eura)	**0,5**	**25**	**27**
Isključene druge ugovorne strane na dan 31. prosinca 2020. (ne uključujući slučajeve stečaja i nesolventnosti)	18	140 000	1 250
Povezani godišnji proračun za 2020. (u milijardama eura)	39*	5 500**	46***

* Odjeljak 2.1.1. Godišnjeg izvješća za 2020. o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, osim „Ostalih usluga i administracije”.

** Na temelju podataka vlade SAD-a za 2020., 1 EUR=1,1922 USD (InforEuro, prosinac 2020.).

*** Godišnje izvješće Grupe Svjetske banke za 2020., 1 EUR=1,1922 USD (InforEuro, prosinac 2020.).

Izvor: Sud.

33. Savezna vlada SAD-a objavljuje sva isključenja. U skladu s Financijskom uredbom objava se smatra dodatnom sankcijom koja se mora proporcionalno primjenjivati. Na dan 31. prosinca 2021. u internetskoj bazi podataka EDES-a[27] objavljena su imena sedam drugih ugovornih strana.

34. Sud je utvrdio da druge ugovorne strane, nakon što su isključene, vjerojatno neće primati bilo kakva daljnja financijska sredstva EU-a u okviru izravnog upravljanja. Sud je usporedio popis isključenih drugih ugovornih strana u EDES-u s popisom svih otvorenih preuzetih financijskih obveza evidentiranih u računovodstvenom sustavu Komisije. Nije utvrdio nijedan slučaj u kojem su dužnosnici za ovjeravanje preuzeli nove financijske obveze s isključenim drugim ugovornim stranama.

[27] Baza podataka EDES-a: Popis gospodarskih subjekata koji su isključeni ili podliježu financijskim sankcijama.

Djelotvornost EDES-a ograničena je zbog nedostataka u mehanizmima kojima se provjeravaju situacije za isključenje

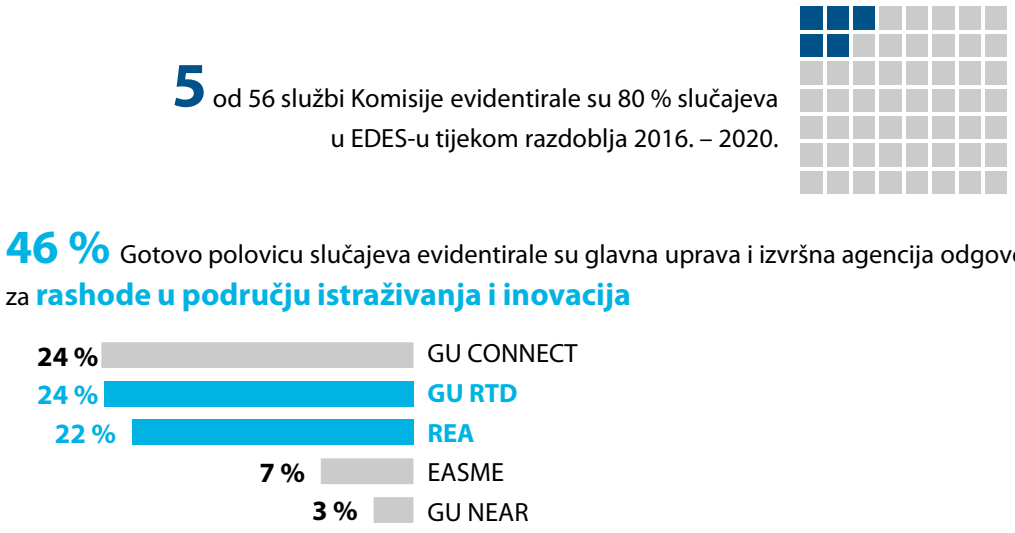
35. Iako EDES ima široko područje primjene i pouzdan postupak isključenja, postoji niz nedostataka u mehanizmima utvrđivanja drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje, koji je znatno doprinio relativno niskoj stopi isključenja (vidjeti pododjeljke u nastavku, odlomci ***36***. – ***63***.).

Odgovornost za utvrđivanje potencijalno isključivih drugih ugovornih strana rascjepkana je unutar Komisije

36. U skladu sa svojim modelom decentraliziranog upravljanja za financijsko upravljanje Komisija je svojim dužnosnicima za ovjeravanje delegirala ovlasti za donošenje odluka o isključenju. Međutim, stvarnu zadaću provjere toga jesu li druge ugovorne strane u situacijama za isključenje obično obavljaju „dužnosnici za ovjeravanje na temelju delegiranih ovlasti”, više članova osoblja svake službe koji su odgovorni za preuzimanje proračunskih i pravnih obveza i odobravanje plaćanja.

37. Velik broj potencijalno uključenih službenika povećava rizik od nedosljednosti u pristupima kad je riječ o utvrđivanju toga jesu li druge ugovorne strane u situaciji za isključenje. Pet službi odgovornih za upravljanje s otprilike 50 % financijskih sredstava pod izravnim upravljanjem utvrdilo je otprilike 80 % svih slučajeva (uključujući slučajeve stečaja), pri čemu su gotovo polovicu svih slučajeva evidentirale služba i izvršna agencija odgovorne za rashode u području istraživanja i inovacija (GU RTD i REA). Na ***slici 4.*** prikazani su slučajevi EDES-a po službama Komisije. Kad je riječ samo o situacijama koje ne uključuju stečaj i nesolventnost, Sud je utvrdio da je u razdoblju 2016. – 2020. od 56 službi i izvršnih agencija Komisije njih 17 evidentiralo slučajeve isključenja. Trideset devet službi i izvršnih agencija Komisije nikada u EDES-u nije evidentiralo slučaj nestečajnog isključenja.

Slika 4. – Slučajevi EDES-a po službama Komisije



Izvor: Sud, na temelju baze podataka EDES-a Europske komisije.

38. U tom kontekstu Sud napominje da je Služba Komisije za unutarnju reviziju (IAS) 2019.[28] izvijestila da Komisija nije imala sustavan pristup provjeri toga nalaze li se druge ugovorne strane u situaciji za isključenje te bi li se na njih trebao primjenjivati postupak isključenja. Sud je utvrdio da službe koje je pregledao nemaju osoblje specijalizirano za provjeru toga jesu li druge ugovorne strane u situacijama za isključenje i njihovo evidentiranje u EDES-u ili da to nisu zadaće koji su isključivo povjerene njima. IAS je izvijestio i o općenitoj nedovoljnoj informiranosti o EDES-u u cijeloj Komisiji. Kao odgovor na to izvješće Komisija provodi aktivnosti osposobljavanja i podizanja razine informiranosti, među ostalim o alatima koje dužnosnici za ovjeravanje moraju upotrebljavati za utvrđivanje drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje i izvješćivanje o njima.

39. Rascjepkanost odgovornosti za utvrđivanje drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje vidljiva je i u pogledu slučajeva u kojima se sumnja na prijevaru na štetu proračuna EU-a. U takvim slučajevima odgovorni dužnosnik za ovjeravanje dužan je obavijestiti OLAF o sumnji na prijevaru i trebao bi provjeriti treba li slučaj ranog otkrivanja evidentirati u EDES-u. OLAF je odgovoran za provođenje istraga i priopćavanje njihovih rezultata u izvješću s preporukama. Međutim, OLAF nije izričito obvezan preporučiti evidentiranje slučaja ranog otkrivanja ili isključenja.

[28] Revizijsko izvješće IAS-a: IAS.B4-2017-BUDG-001 od 25. siječnja 2019.

Odgovorni dužnosnik za ovjeravanje trebao bi općenito uzeti u obzir preporuke OLAF-a[29] i provjeriti hoće li slučaj uputiti povjerenstvu ako se istragom OLAF-a potvrdi prijevara.

40. Sud je utvrdio da nisu postojale jasne smjernice ili postupci kad je riječ o preporukama koje je OLAF davao dužnosnicima za ovjeravanje o evidentiranju slučajeva u EDES-u. U vrijeme revizije OLAF je preispitivao svoje postupke za davanje preporuka i praćenje njihove provedbe. OLAF je također surađivao s GU-om BUDG na novim uputama za izradu preporuka u vezi s EDES-om. Osim toga, iako OLAF u skladu sa zahtjevima u svojem izvješću navodi preliminarnu pravnu ocjenu utvrđenih činjenica[30], opisi činjenica iziskuju dodatnu analizu i više pojedinosti prije nego što dužnosnici za ovjeravanje slučaj isključenja mogu uputiti povjerenstvu EDES-a.

Službe Komisije suočavaju se s poteškoćama u pristupu podatcima država članica o drugim ugovornim stranama

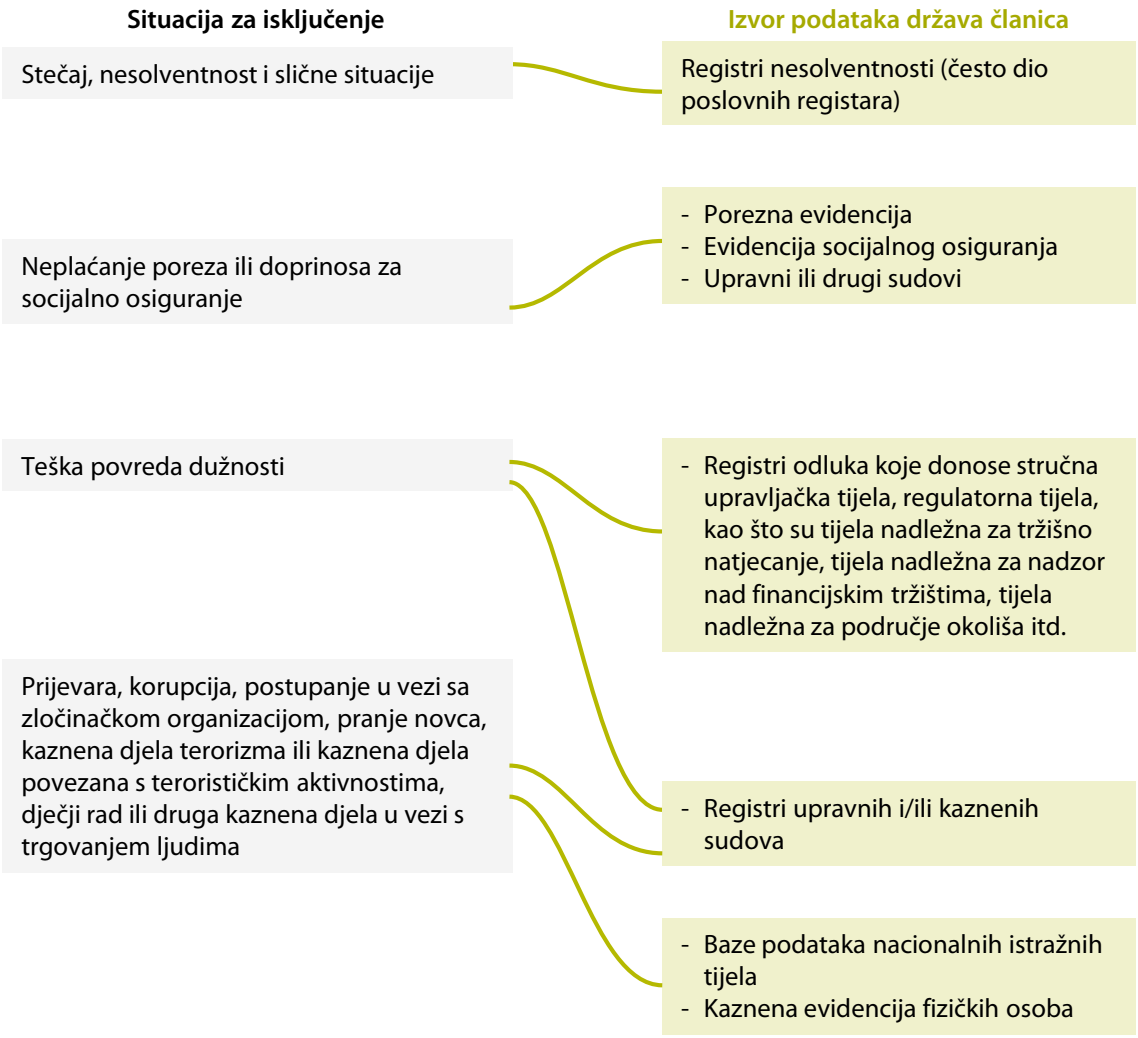
41. Mehanizmi Komisije za utvrđivanje toga jesu li druge ugovorne strane u situaciji za isključenje često se oslanjaju na pristup podatcima država članica jer ne postoje registri ili evidencije na razini EU-a. Na ***slici 5.*** istaknute su glavne vrste nacionalnih izvora podataka za niz situacija za isključenje u okviru EDES-a.[31]

[29] Članak 136. stavak 2. Financijske uredbe.

[30] Članak 11. Uredbe br. 883/2013 o istragama koje provodi Europski ured za borbu protiv prijevara (OLAF).

[31] Članak 136. stavak 1. točka (a) do (d) Financijske uredbe.

Slika 5. – Podatci država članica o situacijama za isključenje



Izvor: Sud, na temelju članka 136. Financijske uredbe.

42. Dužnosnici za ovjeravanje mogu se u okviru izravnog upravljanja zateći u situaciji da moraju ispitati druge ugovorne strane iz širokog raspona država članica i drugih zemalja. Pritom se suočavaju s velikim praktičnim, pravnim i tehničkim preprekama u pristupu podatcima. Službe s odgovornostima u području izravnog upravljanja u pravilu nemaju povlašteni pristup podatcima država članica te se stoga moraju oslanjati na javno dostupne baze podataka koje se mogu temeljiti na naknadama i koje su dostupne samo na jeziku predmetne države članice.

43. Sud je utvrdio da se pristup podatcima razlikuje ovisno o situaciji za isključenje i predmetnoj državi članici. Na primjer, pristup podatcima o **stečaju i nesolventnim** poduzećima općenito je dobar. Estonija, Italija, Poljska i Portugal dostavili su javno dostupne informacije o statusu solventnosti poduzeća, međutim, točna priroda informacija razlikuje se među tim državama članicama.

44. Mehanizmi provjere neplaćenih **poreza i doprinosa za socijalno osiguranje** također se razlikuju među četirima državama članicama. Primjerice, Estonija u okviru svojeg internetskog poslovnog registra pruža besplatan javni pristup podatcima o neplaćenim porezima i dugovanjima za socijalno osiguranje u iznosu većem od 100 eura. Poslovni registar Poljske sadržava i besplatne javne informacije o takvim dugovanjima u slučajevima u kojima ona još nisu podmirena 60 dana nakon pokretanja postupka naplate. U Italiji posebno tijelo izdaje potvrdu o neplaćenim porezima i doprinosima za socijalno osiguranje na posebnoj internetskoj stranici, ali samo ako podnositelj zahtjeva registrira svoj identitet. U Portugalu su informacije o neplaćenim porezima i doprinosima za socijalno osiguranje ograničene na ovlaštene korisnike državne IT platforme.

45. Osim toga, postoje pravna ograničenja pristupa relevantnoj **kaznenoj evidenciji**. Konkretno, za pristup informacijama koje se odnose na drugu ugovornu stranu može biti potrebno odobrenje nadležnih tijela države članice ili čak predmetne osobe. U određenim je slučajevima kaznena evidencija pojedine osobe dostupna samo u obliku potvrde čiju vjerodostojnost Komisija možda ne može lako provjeriti.

46. Dodatni problem s kojim se suočava Komisija **utvrđivanje je druge ugovorne strane** u različitim registrima. Nedostatak jedinstvenog identifikatora EU-a za određeno poduzeće ili osobu otežava povezivanje evidencija iz različitih skupova podataka. Takvi jedinstveni identifikatori upotrebljavaju se u nekim jurisdikcijama, kao što je SAD. U četiri države članice koje je Sud pregledao porezni identifikacijski brojevi poduzeća ili osobe bili su dostupni za upotrebu nacionalnih državnih ureda. Međutim, ti identifikatori nisu bili objavljeni u svim relevantnim javnim registrima te stoga nisu bili dostupni Komisiji.

47. Jedan od načina za ublažavanje učinka rascjepkanosti podataka i nedostatka jasnih identifikatora upotreba je **alata za rudarenje podataka**. Takvi se alati u velikoj mjeri upotrebljavaju u financijskom sektoru kako bi se utvrdile rizične druge ugovorne strane. Međutim, postojeći komercijalni alati za rudarenje podataka nisu dobro prilagođeni potrebama Komisije jer ne obuhvaćaju sve osnove na razini EU-a za isključenje te se oslanjaju na javne podatke neizvjesne kvalitete i cjelovitosti. Iako se takvim alatima mogu objediniti informacije relevantne za slučajeve ranog otkrivanja, njima se ne mogu pružiti činjenice i nalazi potrebni za isključenje u okviru EDES-a.

48. Komisija razvija alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika, prvenstveno za potrebe revizije i kontrole u okviru podijeljenog upravljanja (odlomak ***84***.). Taj bi alat mogao biti koristan i za izravno i neizravno upravljanje.

Međutim, kako bi taj alat bio koristan za utvrđivanje drugih ugovornih strana u situaciji za isključenje, njime će se morati pronaći rješenja za prethodno opisane **praktične, tehničke i pravne prepreke**. To će iziskivati da se zakonodavstvom na razini EU-a omogući pristup postojećim podatcima država članica, kao i daljnju digitalizaciju, razmjenu i analizu podataka u području upravljanja financijskim sredstvima EU-a.

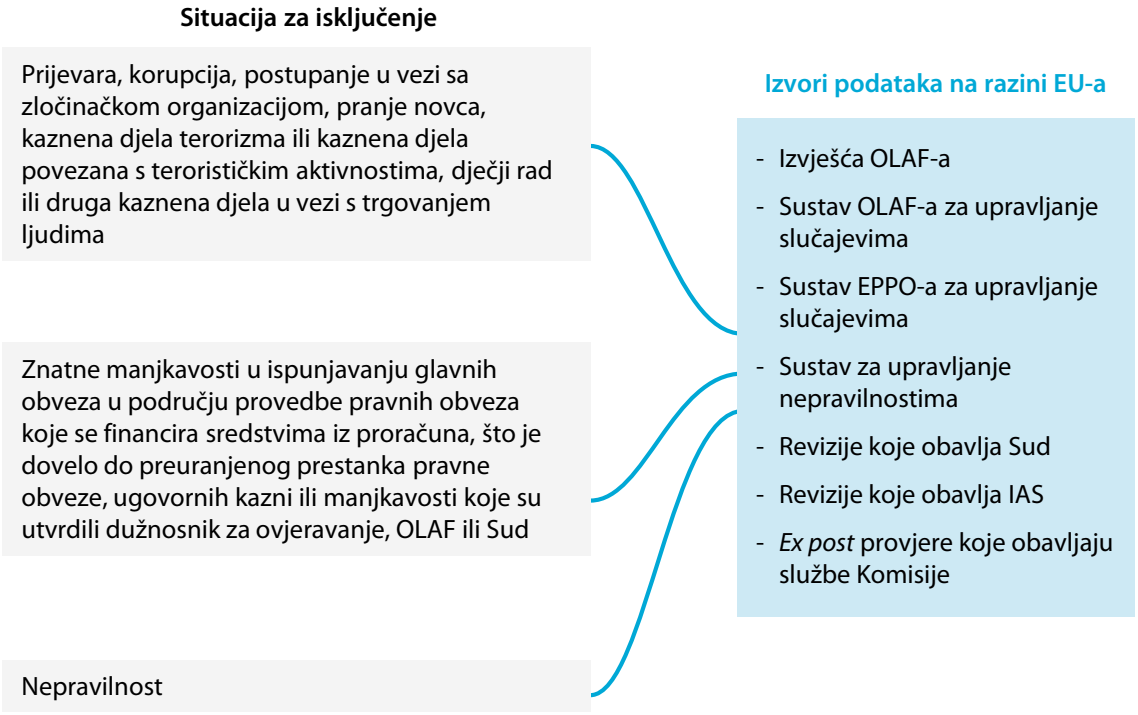
Izvori podataka na razini EU-a nedovoljno su iskorišteni za utvrđivanje potencijalno isključivih drugih ugovornih strana

49. Financijskom uredbom predviđa se da se dužnosnici za ovjeravanje koriste nizom izvora podataka na razini EU-a kako bi utvrdili druge ugovorne strane u određenim situacijama za isključenje.[32] Na ***slici 6.*** istaknute su glavne situacije za isključenje za koje postoje izvori podataka na razini EU-a. Ako informacije iz tih izvora podataka upućuju na rizik da je druga ugovorna strana u situaciji za isključenje, odgovorni dužnosnik za ovjeravanje trebao bi evidentirati slučaj ranog otkrivanja ili isključenja.[33] Izvori se u određenoj mjeri preklapaju jer rano otkrivanje i isključenje mogu proizaći iz OLAF-ovih istraga koje su izvorno pokrenute na temelju dokaza prikupljenih tijekom revizija ili drugih provjera na razini EU-a. Sud je ispitao korištenje ranog otkrivanja i drugih izvora podataka na razini EU-a u području provjere situacija za isključenje.

[32] Članak 136. stavak 1. točke (d), (e) i (f) Financijske uredbe.

[33] Članak 142. stavak 2. Financijske uredbe.

Slika 6. – Izvori podataka na razini EU-a o situacijama za isključenje



Izvor: Sud, na temelju članka 136. Financijske uredbe.

Rano otkrivanje

50. Budući da se **rano otkrivanje** odnosi na druge ugovorne strane za koje se pretpostavlja da su u situaciji za isključenje, Sud je očekivao da će to često dovesti do isključenja. U razdoblju 2016. – 2020. sveukupno je zaključeno samo 90 slučajeva ranog otkrivanja. Od tih 90 slučajeva samo ih je 15 dovelo do isključenja, osam zbog stečaja ili nesolventnosti, a sedam iz drugih razloga. Od preostalih 75 slučajeva 13 ih je zaključeno prije jednogodišnjeg datuma isteka, i to bez ikakvog razloga navedenoga u bazi podataka EDES-a, a 62 su istekla automatski na kraju jednogodišnjeg razdoblja. Uvidom u stanje na dan 31. prosinca 2020. utvrđeno je da je u bazi podataka EDES-a bilo otvoreno 11 slučajeva ranog otkrivanja. Čini se da je broj slučajeva nizak zbog izvora podataka koje su dužnosnici za ovjeravanje obvezni upotrebljavati.

51. Automatskim istekom slučajeva nakon jedne godine[34] mogla bi se ugroziti uloga ranog otkrivanja u praćenju rizičnih drugih ugovornih strana ako je potrebno više od godinu dana za primitak pravomoćne sudske presude ili konačne upravne odluke.

[34] Članak 142. stavak 4. Financijske uredbe.

Međutim, dužnosnici za ovjeravanje mogu produljiti datum isteka samo za slučajeve koji su povjerenstvu EDES-a upućeni radi isključenja.[35]

OLAF-ovi podatci o istragama prijevara

52. Sud je očekivao da će znatan udio **OLAF-ovih istraga** dovesti do toga da se uključene druge ugovorne strane evidentiraju kao slučajevi ranog otkrivanja. Sud je utvrdio da dužnosnici za ovjeravanje evidentiraju mali broj slučajeva u EDES-u kao odgovor na istrage koje provodi OLAF. Od 257 istraga koje je OLAF zaključio od 2016. do sredine 2020.[36] u vezi s rashodima u okviru izravnog upravljanja, u 143 slučaja postojala je sumnja na prijevaru (76 slučajeva) ili na nepravilnost (67 slučajeva). Deset predmetnih drugih ugovornih strana isključeno je, od kojih pet zbog stečaja, a pet iz drugih razloga. Usto, šest drugih ugovornih strana evidentirano je kao slučajevi ranog otkrivanja.

53. Kao što je prethodno navedeno (odlomci ***39***. i ***40***.), dužnosnici za ovjeravanje dobivaju informacije o rezultatima OLAF-ovih istraga u obliku izvješća. Izvješća se temelje na podatcima iz OLAF-ova sustava upravljanja slučajevima. Također je važno da dužnosnici za ovjeravanje budu upoznati s relevantnim istragama koje su u tijeku. Međutim, podatci relevantni za rano otkrivanje i isključenje nisu izravno dostupni Komisiji.

54. Od početka svojeg djelovanja u lipnju 2021. Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) odgovoran je za istrage, kaznene progone i podizanja optužnica za kaznena djela koja štete financijskim interesima EU-a. U vrijeme revizije EPPO je bio u procesu uspostave vlastitog sustava upravljanja slučajevima.[37] U skladu s uredbom o EPPO-u moguća je razmjena informacija između sustava upravljanja slučajevima OLAF-a i EPPO-a o tome je li pojedina druga ugovorna strana pod istragom. Osim toga, EPPO obavješćuje Komisiju o daljnjem postupanju u vezi sa slučajevima koji su mu upućeni.[38]

---

[35] Ibid.

[36] Podatci koje je OLAF dostavio na zahtjev Suda.

[37] Članak 44. Uredbe (EU) 2017/1939.

[38] Članak 6. Sporazuma o utvrđivanju modaliteta suradnje između Europske komisije i Ureda europskog javnog tužitelja.

Sustav za upravljanje nepravilnostima

55. Financijskom uredbom predviđa se i da dužnosnici za ovjeravanje u okviru izravnog upravljanja upotrebljavaju podatke koje su države članice dužne prijaviti u vezi s prijevarama i nepravilnostima u području podijeljenog upravljanja.[39] Prijava se provodi u okviru sustava za upravljanje nepravilnostima, koji je dostupan svim dužnosnicima za ovjeravanje. Dužnosnici za ovjeravanje odgovorni su za provjeru toga je li u sustavu navedena bilo koja od „njihovih" drugih ugovornih strana.[40] IAS je 2019. izvijestio da odgovorne službe sustavno ne provjeravaju jesu li te informacije prisutne u sustavu.[41] Analizom koju je Sud proveo nisu utvrđeni dokazi da je u EDES-u evidentiran bilo koji od 2 473 slučaja koji su države članice prijavile u razdoblju 2016. – 2020. Međutim, Sud je utvrdio sedam slučajeva u kojima je Komisija preuzela dodatne obveze u okviru izravnog upravljanja s drugim ugovornim stranama evidentiranima u sustavu, ali za njih Sud nije pronašao dokaze o bilo kakvim prethodnim procjenama isključenja. Ti nalazi upućuju na to da bi se podatci iz sustava za upravljanje nepravilnostima mogli bolje koristiti za potrebe isključenja u okviru izravnog upravljanja.

Revizije i *ex post* provjere

56. U Financijskoj uredbi kao mogući izvori slučajeva EDES-a priznaju se i revizije i *ex post* provjere koje provode Sud, IAS i službe Komisije. Pojedinosti o nepravilnostima koje utvrdi Sud dostavlja Komisiji i također, u slučajevima sumnje na prijevaru, OLAF-u i EPPO-u.[42] Slično tome, ako se revizijama ili *ex post* provjerama koje obavlja Komisija utvrdi sumnja na prijevaru, dužnosnici za ovjeravanje dužni su te informacije dostaviti OLAF-u radi istrage. Dužnosnici za ovjeravanje odgovorni su za upotrebu tih izvora podataka kao osnove za slučajeve ranog otkrivanja i isključenja. Komisija nije provela isključenja zbog nepravilnosti unatoč tome što je na temelju *ex post* provjera i revizija prijavila gotovo 8 000 nepravilnosti u izravnom upravljanju za razdoblje 2016. – 2020.[43]

---

[39] Članak 142. stavak 2. točka (d) Financijske uredbe.

[40] Članak 136. stavak 2. točka (d) Financijske uredbe.

[41] Revizijsko izvješće IAS-a: IAS.B4-2017-BUDG-001 od 25. siječnja 2019.

[42] Administrativni dogovor između Europskog revizorskog suda i Ureda europskog javnog tužitelja.

[43] Tablica DM3 na str. 133. dijela 2. Statističke evaluacije nepravilnosti prijavljenih za 2020. – SWD(2021) 258 final.

Komisija se previše oslanja na izjave drugih ugovornih strana o nepostojanju situacije za isključenje

57. U praksi, zbog poteškoća u provjeravanju druge ugovorne strane u odnosu na glavne izvore podataka na nacionalnoj razini i razini EU-a (odlomci ***41***. – ***56***.), odgovorne službe Komisije ne provjeravaju svaku drugu ugovornu stranu u pogledu svake situacije za isključenje prije sklapanja financijskih sporazuma. Financijskom uredbom u pravilu se od drugih ugovornih strana zahtijeva da prijave jesu li u situaciji za isključenje.[44] Primjerice, od njih se može tražiti da prijave sve[45] „činjenice utvrđene u kontekstu revizija ili istraga" koje provodi EPPO, Sud, OLAF ili unutarnji revizor, ili činjenice utvrđene u kontekstu „bilo koje druge provjere, revizije ili kontrole za čiju je provedbu odgovoran dužnosnik za ovjeravanje".

58. U većini slučajeva potrebne su izjave o časti o nepostojanju situacije za isključenje. Dužnosnici za ovjeravanje mogu odlučiti da od drugih ugovornih strana ne zahtijevaju dostavu dokaza kako bi se potkrijepila izjava o časti. Na primjer, GU INTPA ne zahtijeva izjavu o časti u slučaju dodjele bespovratnih sredstava u iznosu manjem od 15 000 eura ni podnošenje popratne dokumentacije za izjavu o časti u slučaju dodjele bespovratnih sredstava u iznosu manjem od 60 000 eura.[46] Kad je riječ o ugovorima o javnoj nabavi, dužnosnici za ovjeravanje često od drugih ugovornih strana zahtijevaju dostavu dokazne dokumentacije ili izjave koje se zahtijevaju u skladu s pravom njihove zemlje da se ne nalaze u situaciji za isključenje.

59. Oslanjanjem Komisije na izjave o časti u svojim postupcima dodjele bespovratnih sredstava i javne nabave smanjuje se vjerojatnost utvrđivanja da se druga ugovorna strana nalazi u situaciji za isključenje prije potpisivanja financijskog sporazuma. To se ujedno protivi glavnoj argumentaciji za uvođenje sustava isključenja, odnosno na taj se način odmiče od modela zaštite financija koji ovisi o otkrivanju i ispravljanju, a približava modelu koji se temelji na prevenciji.

Odgovornost za središnje praćenje utvrđivanja potencijalno isključivih drugih strana i nadzora nad njime ograničena je

60. S obzirom na to da je veći broj dužnosnika za ovjeravanje na razini cijele Komisije odgovoran za utvrđivanje drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje, praćenje njihovih aktivnosti i nadzor nad njima ključni su za jamčenje djelotvornog

---

[44] Članak 137. stavak 1. Financijske uredbe.

[45] Primjer Komisijina predloška izjave o časti.

[46] „Contract Procedures for European Union External Action – A practical guide".

rada EDES-a. Iako je Financijskom uredbom propisano da je potrebno provesti središnju procjenu evidentiranih slučajeva isključenja, njome se ne predviđa središnje praćenje djelotvornosti nadležnih službi u utvrđivanju takvih slučajeva ni izvješćivanje o njoj.

61. Sud je u praksi utvrdio ograničenost kad je riječ o središnjem praćenju utvrđivanja i evidencije slučajeva EDES-a u razdoblju 2016. – 2020. te nadzoru nad njima. U siječnju 2021. OLAF i GU BUDG izvijestili su Korporativni upravni odbor Komisije o daljnjem postupanju u vezi s preporukama izdanima u razdoblju od 2012. do sredine 2019.[47] U okviru te zadaće razmotreno je opažanje IAS-a o nepostojanju odgovarajućeg praćenja na korporativnoj razini kad je u pitanju daljnje postupanje u vezi s preporukama OLAF-a.[48] U vrijeme obavljanja ove revizije nije se provodilo nikakvo središnje praćenje načina na koji dužnosnici za ovjeravanje upotrebljavaju druge izvore podataka, kao što su slučajevi u vezi sa sustavom za upravljanje nepravilnostima, revizije Suda i IAS-a ili *ex post* provjere koje obavljaju službe Komisije.

62. IAS je istaknuo i da je potrebno ojačati smjernice te primjenjivati EDES u praksi.[49] IAS je posebno utvrdio da je potrebno unaprijediti mehanizme unutar službi za utvrđivanje slučajeva koji bi trebali potaknuti postupak u okviru EDES-a radi njihove bolje integracije u sustav unutarnje kontrole. Sud napominje da je korporativni vodič za EDES objavljen u listopadu 2018. U vodiču se daju jasne informacije o tome kada je potrebno evidentirati slučajeve EDES-a te informacije o području primjene i načinu na koji postupak isključenja funkcionira. Međutim, nedostaju smjernice o načinu na koji bi dužnosnici za ovjeravanje trebali upotrebljavati različite izvore podataka za utvrđivanje drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje.

63. Nedostatak središnjeg praćenja umanjuje sposobnost Komisije da poboljša djelotvornost EDES-a. Boljim praćenjem pružila bi se osnova za utvrđivanje primjera dobre prakse i izradu smjernica za dužnosnike za ovjeravanje. Takvim bi se smjernicama moglo doprinijeti promicanju sustavnijeg pristupa u pogledu upotrebe dostupnih izvora podataka za utvrđivanje drugih ugovornih strana u situaciji za isključenje i njihovo evidentiranje u bazi podataka EDES-a. Osim toga, služba odgovorna za provedbu tog središnjeg praćenja mogla bi uvelike poboljšati dostupnost podataka na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

---

[47] Zapisnik sa sastanka Korporativnog upravnog odbora od 27. siječnja 2021.

[48] Revizijsko izvješće IAS-a: IAS.B4-2017-BUDG-001 od 25. siječnja 2019.

[49] Ibid.

Neizravno upravljanje: provedba sustava ranog otkrivanja i isključenja traje dulje od onoga što je planirano

Provedbeni partneri u maloj su mjeri doprinijeli ukupnom broju slučajeva ranog otkrivanja i isključenja

64. EDES se od 2016. primjenjuje na financijska sredstva EU-a kojima Komisija neizravno upravlja na temelju sporazuma s provedbenim partnerima. Sud je ispitao provedbu ključnih elemenata EDES-a u okviru neizravnog upravljanja (baza podataka EDES-a koja sadržava druge ugovorne strane uvrštene na crnu listu, situacije i postupci za isključenje te mehanizmi provjere drugih ugovornih strana).

65. Komisija se na temelju Financijske uredbe može osloniti na provedbene partnere pod uvjetom da su oni sposobni pružiti odgovarajuću razinu zaštite financijskih interesa EU-a. U skladu s Financijskom uredbom[50] dužnosnici za ovjeravanje dužni su provesti „ocjenu na temelju stupova” mehanizama financijskog upravljanja glavnih provedbenih partnera Komisije.

66. Na temelju sporazuma sklopljenih s Komisijom provedbeni partneri ne bi trebali pružati financijsku potporu EU-a drugoj ugovornoj strani koja se nalazi u situaciji za isključenje te bi o svim drugim ugovornim stranama za koje se utvrdi da se u takvoj situaciji nalaze trebali obavijestiti Komisiju. Time se dužnosnicima za ovjeravanje omogućuje da procijene bi li takve druge ugovorne strane trebale podlijegati postupku isključenja kojim su obuhvaćena sva financijska sredstva kojima se izravno i neizravno upravlja. Međutim, u razdoblju 2016. – 2020. Sud nije pronašao nikakve dokaze u EDES-u o slučajevima isključenja povezanima s obavijestima provedbenih partnera. Na primjer, GU INTPA, služba Komisije s najvećim brojem provedbenih partnera, utvrdila je samo jedan takav slučaj.

[50] Članak 154. Financijske uredbe.

67. Nedostatan broj slučajeva EDES-a koji se odnose na druge ugovorne strane provedbenih partnera uvelike se objašnjava istim čimbenicima koji utječu na izravno upravljanje:

- **rascjepkanost odgovornosti za isključenje** – Komisija je potpisala sporazume s oko 200 provedbenih partnera, koji se pak za provedbu mjera EU-a mogu osloniti na podugovaratelje ili druge posrednike. Primjerice, EIF osigurava financijska sredstva malim i srednjim poduzećima preko financijskih posrednika. Na ***slici 7.*** prikazani su brojni akteri i razine sporazuma u okviru neizravnog upravljanja;

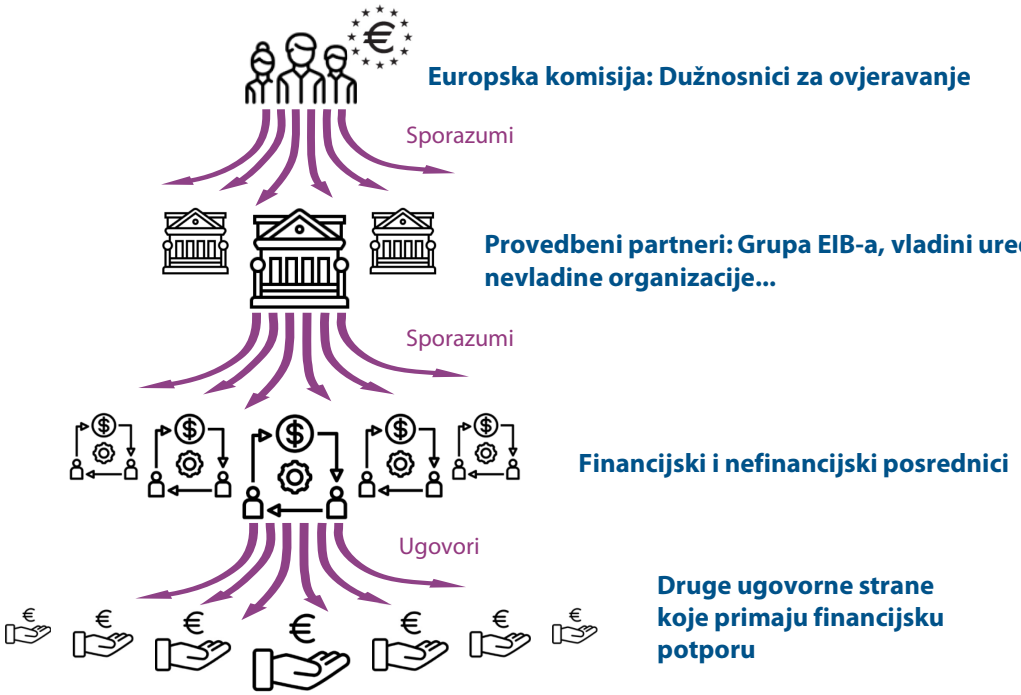
- **poteškoće u pristupanju nacionalnim podatcima** – provjere drugih ugovornih strana koje obavljaju provedbeni partneri ograničene su dostupnošću relevantnih nacionalnih podataka o određenim situacijama za isključenje. Mnogi glavni provedbeni partneri, kao što je Grupa EIB-a, posluju s drugim ugovornim stranama s poslovnim nastanom u širokom rasponu jurisdikcija;

- **izvori podataka na razini EU-a** – provedbeni partneri suočavaju se sa sličnim (ili čak većim) ograničenjima kao i Komisija kad je riječ o upotrebi izvora podataka na razini EU-a. Primjerice, za razliku od službi Komisije, posrednici nemaju pristup dijelu baze podataka EDES-a koji nije javan, kao ni sustavu za upravljanje nepravilnostima;

- **oslanjanje na izjave** – provedbeni partneri mogu se (i često se moraju) pri sklapanju sporazuma s drugim ugovornim stranama osloniti na izjave o časti o nepostojanju situacija za isključenje;

- **slaba središnja odgovornost za praćenje i nadzor** – Komisija još nije ispitala zašto su provedbeni partneri prijavili tako mali broj slučajeva drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje.

Slika 7. – Brojni akteri i razine sporazuma u okviru neizravnog upravljanja



Izvor: Sud.

68. Sud je utvrdio niz drugih čimbenika koji također možda doprinose niskoj razini obavijesti provedbenih partnera o drugim ugovornim stranama u situacijama za isključenje za bespovratna sredstva i ugovore:

- sporazumi s provedbenim partnerima ne moraju obuhvaćati sve situacije za isključenje jer se o odstupanjima pregovara na način kojim se odražavaju specifičnosti mehanizama provedbenih partnera. Primjerice, financijskim i administrativnim okvirnim sporazumima s EIB-om[51] i EIF-om[52] obuhvaćeno je pet od sedam situacija za isključenje u okviru EDES-a;

- provedbeni partneri možda nisu u mogućnosti isključiti druge ugovorne strane prije donošenja pravomoćne presuda ili konačne upravne odluke.

69. Kad je riječ o financijskim instrumentima, djelotvornim sustavima za pregled drugih ugovornih strana smanjuje se vjerojatnost da druge ugovorne strane u situacijama za isključenje primaju financijsku potporu EU-a. Primjerice, EIB provjerava pouzdanost svojih drugih ugovornih strana prije nego što razmotri ispunjavaju li te

[51] Financijski i administrativni okvirni sporazum od 8. listopada 2019.

[52] Financijski i administrativni okvirni sporazum od 14. veljače 2020.

strane uvjete za potporu EU-a. EIF-ovi financijski posrednici primjenjuju slične postupke.

Zabilježena su znatna kašnjenja u dovršenju procjena sustava isključenja provedbenih partnera

70. U vrijeme provedbe ove revizije Komisija nije imala sveobuhvatan pregled nad konkretnim situacijama za isključenje koje provedbeni partneri primjenjuju, kao ni nad njihovim mehanizmima isključenja. To je jednim dijelom prouzročeno kašnjenjima u donošenju „ocjena na temelju stupova" mehanizama financijskog upravljanja provedbenih partnera za rashode EU-a u razdoblju 2021. – 2027.

71. Za donošenje ocjena provedbeni partneri dužni su angažirati vanjske revizore koji njihove sustave ispituju i o njima izvješćuju. U razdoblju do 2019. ocjenama na temelju stupova nisu konkretno bili obuhvaćeni mehanizmi isključenja provedbenih partnera. Komisija je 2019. u ocjene provedbenih partnera za razdoblje 2021. – 2027. uvrstila novi stup o isključenju.[53] Odredbe EDES-a odražavaju se u opisu poslova za ocjenu na temelju stupova.

72. Do 31. prosinca 2020. ažurirano je samo 5 % ocjena na temelju stupova zbog kašnjenja prouzročenih pandemijom bolesti COVID-19. Komisija je rok za zaključivanje ocjena produljila do kraja 2021. Do kraja 2021. ažurirano je otprilike 42 % ocjena na temelju stupova. Očekuje se da će se ažuriranim ocjenama na temelju stupova poboljšati Komisijino razumijevanje načina na koji provedbeni partneri upotrebljavaju konkretne situacije za isključenje i njezino razumijevanje njihovih mehanizama utvrđivanja drugih ugovornih strana za isključenje. Međutim, bez praćenja načina budućega rada provedbenih partnera Komisija ne može u potpunosti zajamčiti da je njezin pregled nad primjenom sustava isključenja točan.

[53] Odluka Komisije 2019/C 191/02 od 17. travnja 2019.

Podijeljeno upravljanje: razlike u pristupu umanjuju ukupnu djelotvornost isključenja

Različiti pristupi država članica isključenju doprinose neujednačenoj zaštiti financijskih interesa EU-a

73. Sustavi isključenja, kao što je EDES, mogu pomoći zajamčiti ujednačenu zaštitu financijskih interesa EU-a u području financijskih sredstava EU-a pod podijeljenim upravljanjem. Sud je ispitao obveze država članica u skladu s pravom EU-a u vezi s isključenjem te je preispitao mehanizme koji se primjenjuju na rashode u području kohezije i poljoprivrede u četiri države članice (Estonija, Italija, Poljska i Portugal).

74. Pravom EU-a od država članica ne zahtijeva se da uspostavljaju sustave isključenja usporedive s EDES-om, bilo za financijska sredstva EU- ili vlastita javna financijska sredstva. Međutim, Financijskom uredbom, sektorskim zakonodavstvom za rashode pod podijeljenim upravljanjem i direktivama EU-a o javnoj nabavi stvara se niz obveza za države članice u vezi s isključenjem radi zaštite financijskih interesa EU-a.

75. U skladu s Financijskom uredbom tijela država članica dužna su uspostaviti djelotvorne sustave unutarnje kontrole radi sprečavanja ili otkrivanja i ispravljanja nepravilnosti i prijevara[54], ali se od njih ne zahtijeva da vode crnu listu i primjenjuju situacije za isključenje i postupke slične EDES-u, kojim su obuhvaćeni samo rashodi pod izravnim i neizravnim upravljanjem. Financijskom uredbom i sektorskim zakonodavstvom[55] propisuje se i da države članice primjenjuju sustav za upravljanje nepravilnostima za prijavu slučajeva prijevare i nepravilnosti u vezi s financijskim sredstvima EU-a pod podijeljenim upravljanjem.[56] Međutim, Komisija se mora savjetovati s državama članicama prije upotrebe tako dostavljenih podataka[57], a podatke može upotrijebiti samo kako bi druge ugovorne strane isključila iz primanja financijskih sredstava pod izravnim ili neizravnim upravljanjem.

---

[54] Članak 36. stavak 2. točka (d) Financijske uredbe.

[55] Članak 144. Financijske uredbe, članak 5. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/1971 i članak 5. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/1970.

[56] Članak 122. stavak 2. Uredbe(EU) br. 1303/2013; članak 50. stavak 1. Uredbe(EU) br. 1306/2013, članak 30. stavak 2. Uredbe (EU) br. 223/2014; članak 5. stavak 5. Uredbe (EU) br. 514/2014; članak 21. stavak 1. točka (d) Uredbe (EU) br. 1309/13.

[57] Članak 144. Financijske uredbe.

76. Sektorskim zakonodavstvom koje se odnosi na rashode pod podijeljenim upravljanjem od država članica ne zahtijeva se da uspostave sustave isključenja u odgovarajućim područjima iako su neke odredbe o rashodima u području kohezije i ruralnog razvoja relevantne za isključenje. Na primjer, kohezijskim propisima poduzećima u financijskim poteškoćama ne dopušta se primanje financijskih sredstava EU-a[58], što je usporedivo sa situacijom za isključenje u okviru EDES-a u pogledu stečaja i nesolventnosti.[59] U području poljoprivrede, osim u pogledu mogućnosti za isključenje iz istih mjera na razdoblje od dvije godine[60], ne postoje pravni zahtjevi za primjenu situacija za isključenje na druge ugovorne strane koje podnose zahtjev za plaćanja utemeljena na dodijeljenim pravima koja čine većinu rashoda EU-a u tom području iako primatelji mogu biti velika poduzeća ili imućni pojedinci.

77. U skladu s odredbama Direktive EU-a o javnoj nabavi[61] tijela država članica dužna su u određenim situacijama isključiti druge ugovorne strane. Taj se zahtjev primjenjuje na svu javnu nabavu u državama članicama, među ostalim i javnu nabavu koja uključuje financijska sredstva EU-a. U Direktivi se navode obvezujuće i neobvezujuće situacije za isključenje koje države članice trebaju uključiti u nacionalno pravo. Neobvezujuće situacije uključuju one koje su obvezujuće za EDES, kao što su stečaj, nesolventnost i sve slične situacije. U praksi se u nekim jurisdikcijama tijela država članica mogu služiti znatnim diskrecijskim pravom u pogledu toga koje situacije za isključenje primijeniti u određenim postupcima nabave.

78. Taj niz različitih obveza povezanih s isključenjem ne čini djelotvornu osnovu za upotrebu isključenja radi zaštite proračuna EU-a u okviru podijeljenog upravljanja. Konkretno, to znači da ne postoji zajednička pravna klasifikacija onoga što predstavlja situaciju za isključenje za druge ugovorne strane koje u okviru podijeljenog upravljanja primaju financijska sredstva EU-a. Također se ne predviđa ni da druge ugovorne strane isključene iz primanja financijskih sredstava EU-a u jednoj državi članici budu na sličan način isključene iz primanja u drugim državama članicama. Osim toga, tijela država članica nisu dužna pratiti ili primjenjivati popis za isključenje EDES-a (odlomak ***83***.).[62]

---

[58] Uredba (EU) br. 1301/2013 o Europskom fondu za regionalni razvoj i Uredba (EU) br. 1300/2013 o Kohezijskom fondu

[59] Članak 136. stavak 1. točka (a) Financijske uredbe.

[60] Članak 19. i članak 35. stavak 5. Uredbe br. 640/2014.

[61] Članak 57. Direktive 2014/24/EU o javnoj nabavi.

[62] Članak 142. stavak 5. Financijske uredbe.

79. U nedostatku usklađenog skupa obveza na razini EU-a Sud je uočio znatne razlike u pristupu isključenju koji države članice primjenjuju. Mjera u kojoj države članice primjenjuju isključenje kako bi spriječile nepouzdane druge ugovorne strane da primaju financijska sredstva pod podijeljenim upravljanjem ovisi o njihovu nacionalnom zakonodavstvu. Nijedna od četiriju država članica obuhvaćenih revizijom koju je proveo Sud nije uspostavila cjelovit sustav isključenja kojim bi bile obuhvaćene sve različite vrste financijskih sredstava EU-a kojima one upravljaju.

80. Nedostatak dosljednosti u podijeljenom upravljanju znači da se prema drugim ugovornim stranama u sličnim situacijama može postupati različito. Primjerice, poljskim nacionalnim zakonodavstvom o javnim financijama uspostavlja se ograničen sustav isključenja kojim su obuhvaćeni primatelji sredstava iz strukturnih fondova EU-a koji imaju dugove ili su osuđeni za prijevaru, korupciju ili druga kaznena djela protiv proračuna EU-a. U Estoniji se drugim ugovornim stranama može onemogućiti primanje financijskih sredstava EU-a ako su te strane osuđene za prijevaru, korupciju ili druge kriminalne aktivnosti koje nisu povezane s financijskim sredstvima EU-a. U Italiji se nacionalnim zakonodavstvom od krajnjih korisnika zahtijeva da prije primanja financijskih sredstava iz poljoprivrednih ili kohezijskih fondova EU-a prođu protumafijaške provjere i dobiju potvrdu. U Portugalu druge ugovorne strane s dugovima u okviru Kohezijskog fonda ne smiju primati dodatna financijska sredstva EU-a.

81. Osim toga, druge ugovorne strane u sličnim situacijama različito će se tretirati u okviru podijeljenog upravljanja u usporedbi s izravnim upravljanjem. Konkretno, u okviru podijeljenog upravljanja ne postoji pravna osnova EU-a za primjenu koncepta preliminarne zakonske ocjene kako bi se isključile druge ugovorne strane. Sud je u četirima državama članicama obuhvaćenima revizijom utvrdio razlike u pogledu raznih situacija za isključenje, i to u mjeri u kojoj su bile potrebne pravomoćne presude ili konačne upravne odluke prije nego što nadležna tijela mogu isključiti određenu drugu ugovornu stranu iz podnošenja zahtjeva za financijska sredstva EU-a ili primanja financijskih sredstava EU-a. Postojećim financijskim pravilima na razini EU-a u praksi se u okviru podijeljenog upravljanja daje manje prostora za primjenu isključenja radi zaštite financijskih interesa EU-a nego što je to slučaj u okviru izravnog upravljanja.

Države članice mogle bi se bolje koristiti podatcima i alatima na razini EU-a

82. Tijela država članica imaju na raspolaganju tri glavna izvora podataka na razini EU-a za potrebe isključenja: EDES, podatke OLAF-a o prijevarama i nepravilnostima i

Arachne, alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika. Sud je ispitao na koji se način države članice koriste dostupnim izvorima podataka i alatima na razini EU-a.

83. Iako se tijela država članica mogu savjetovati s EDES-om, ona nisu obvezna to činiti na temelju financijskih pravila EU-a. Kako je navedeno u izvješću IAS-a o EDES-u iz 2019., samo je 16 država članica imenovalo nacionalnog administratora za korisnike EDES-a, a samo su četiri države članice redovito pristupale EDES-u. Slično tome, IAS je utvrdio da upravljačka tijela nisu upoznata s OLAF-ovim istragama i slučajevima povezanima sa sustavom za upravljanje nepravilnostima koji se odnose na druge ugovorne strane upravljačkih tijela drugih država članica.

84. Arachne je alat za rudarenje podataka na razini EU-a radi zaštite financijskih interesa EU-a. Osmišljen je kako bi se utvrdile rizične druge ugovorne strane, iako ne konkretno one koje se nalaze u situacijama za isključenje. Komisija je izvorno razvila alat Arachne kako bi pomogla upravljačkim tijelima država članica koja djeluju u području kohezije u njihovoj provedbi revizija i kontrola. U okviru pilot-projekta u području poljoprivrede sedam agencija za plaćanja upotrebljavaju Arachne, a četiri agencije za plaćanja u fazi su testiranja.

85. Korisnost alata za rudarenje podataka uvelike ovisi o količini i kvaliteti dostupnih povezanih podataka. Sud je utvrdio da je korisnost aplikacije Arachne za potrebe isključenja bila ograničena njezinim ograničenim područjem primjene u okviru podijeljenog upravljanja (kohezija i pilot-projekt u području poljoprivrede), kao i nedostatkom:

- podataka na razini EU-a iz OLAF-a, sustava za upravljanje nepravilnostima i EDES-a;
- provjera cjelovitosti i točnosti u vezi s projektima koje provode države članice;
- jasno definiranih pokazatelja koji obuhvaćaju situacije za isključenje u okviru EDES-a.

86. Sud napominje da se Komisija obvezala istražiti mogućnosti za proširenje upotrebe aplikacije Arachne za sve vrste upravljanja (izravnog, neizravnog i podijeljenog) u okviru svoje strategije za borbu protiv prijevara.[63]

[63] Strategija Komisije za borbu protiv prijevara: pojačano djelovanje radi zaštite proračuna EU-a COM/2019/196 final.

87. Sektorskim zakonodavstvom za razdoblje 2021. – 2027., kojim su obuhvaćeni fondovi iz Uredbe o zajedničkim odredbama i zajednička poljoprivredna politika te Mehanizam za oporavak i otpornost, Europski fond za prilagodbu globalizaciji i pričuva za prilagodbu Brexitu, predviđena je upotreba jedinstvenog alata Komisije za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika (tj. Arachne). Iako će taj alat i dalje biti dobrovoljan za države članice, međuinstitucijskim sporazumom o proračunskoj disciplini za navedeno razdoblje Komisija se obvezuje da taj alat stavi na raspolaganje s ciljem da ga naposljetku upotrijebe sve države članice.[64]

Komisiji nedostaje potreban pregled nad mehanizmima država članica za isključenje i njihovim podatcima o isključenju

88. Razgovori koje je Sud obavio s glavnim upravama odgovornima za podijeljeno upravljanje pokazali su da te uprave nemaju pregled nad mehanizmima država članica za isključenje. Takav bi pregled mogao pomoći u usmjeravanju napora koji se ulažu u poboljšanje primjene isključenja radi zaštite financijskih interesa EU-a u svim vrstama upravljanja. Pregled bi se mogao upotrebljavati i za obavješćivanje financijskih aktera uključenih u izvršenje proračuna EU-a o dostupnosti nacionalnih izvora podataka relevantnih za isključenje. Bolja upotreba i ponovna upotreba podataka dostupnih na nacionalnoj razini i razini EU-a preduvjet su za stvaranje djelotvornog alata za rudarenje podataka kojim se Komisijinim dužnosnicima za ovjeravanje može pomoći da utvrde druge ugovorne strane u situacijama za isključenje ili druge ugovorne strane za koje postoji rizik da će se naći u situacijama za isključenje.

[64] Stavak 32. Međuinstitucijskog sporazuma od 16. prosinca 2020. o proračunskoj disciplini.

Zaključci i preporuke

89. Svrha ove revizije bila je procijeniti upotrebljava li se isključenje djelotvorno za zaštitu financijskih sredstava EU-a od drugih ugovornih strana koje su nepouzdane. Sud je zaključio da to nije slučaj. Iako EDES ima široko područje primjene i raspolaže pouzdanim postupcima donošenja odluka, službe Komisije evidentirale su krajem 2020. u okviru tog sustava samo 18 slučajeva isključenja neizazvanih stečajem. Razlog tomu bili su nedostatci u mehanizmima utvrđivanja drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje. To je uglavnom posljedica rascjepkane odgovornosti za isključenje, poteškoća u pristupu podatcima država članica, nedovoljnog iskorištavanja podataka EU-a, prekomjernog oslanjanja na osobne izjave drugih ugovornih strana te ograničenog središnjeg praćenja i nadzora. Kad je u pitanju podijeljeno upravljanje, u kojem se EDES ne primjenjuje, razlikama u pristupima država članica umanjuje se ukupna djelotvornost upotrebe isključenja u svrhu zaštite proračuna EU-a.

90. Kad je u pitanju izravno upravljanje, Sud je utvrdio da EDES obuhvaća širok raspon drugih ugovornih strana, različitih vrsta financijskih sporazuma i situacija za isključenje. Međutim, ima prostora za proširenje raspona situacija za isključenje (odlomci ***21***. – ***24***.).

1. preporuka – Potrebno je proširiti raspon isključenja

Komisija bi pri pripremi prijedloga zakonodavcu o izmjeni Financijske uredbe trebala razmotriti sljedeće pitanje: isključenje povezanih društava, stvarnih vlasnika i odgovornih rukovoditelja drugih ugovornih strana u EU-a, čak i ako oni sami nisu druge ugovorne strane u EU-u.

Ciljni rok provedbe: 2022.

91. Sud je također utvrdio da se postupcima isključenja u okviru EDES-a omogućuje pouzdano donošenje odluka o drugim ugovornim stranama u situacijama za isključenje. Konkretno, omogućeno im je isključenje drugih ugovornih strana bez dugogodišnjeg čekanja na donošenje pravomoćne presude ili konačne upravne odluke. Središnja procjena slučajeva koju provodi neovisno povjerenstvo pomaže zajamčiti usklađeno i pravedno postupanje prema drugim ugovornim stranama (odlomci ***25***. – ***29***.).

92. Međutim, Sud je utvrdio niz nedostataka u mehanizmima utvrđivanja drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje. Sljedeći čimbenici doprinijeli su malom broju isključenja:

- rascjepkana odgovornost za utvrđivanje potencijalno isključivih drugih ugovornih strana narušava sustavnu procjenu drugih ugovornih strana;
- Komisija se u dovoljnoj mjeri ne koristi nekima od glavnih izvora podataka na razini EU-a;
- Komisija se zbog pravnih ograničenja i tehničkih prepreka suočava s poteškoćama u pristupu nacionalnim podatcima o određenim situacijama za isključenje;
- Komisija se često, bez dodatnih provjera, oslanja na izjave drugih ugovornih strana o nepostojanju situacije za isključenje (odlomci ***30***. – ***59***.).

93. Ograničeno središnje praćenje i ograničen središnji nadzor koje službe Komisije provode u pogledu utvrđivanja potencijalno isključivih drugih ugovornih strana doprinijelo je daljnjoj prisutnosti tih nedostataka. Sud smatra da će snažniji mehanizmi praćenja i nadzora biti ključni za ostvarenje bolje upotrebe isključenja. Takvom praćenju doprinijelo bi se sustavom upravljanja slučajevima kojim se može pružiti pregled nad slučajevima koji su u tijeku i zaključenim slučajevima. Praćenju bi se doprinijelo i boljim *ex post* provjerama u pogledu toga jesu li druge ugovorne strane u situaciji za isključenje, smjernicama za dužnosnike za ovjeravanje o upotrebi dostupnih podataka i daljnjim promicanjem upotrebe EDES-a (odlomci ***60***. – ***63***.).

2. preporuka – Potrebno je ojačati provedbu sustava ranog otkrivanja i isključenja u području izravnog i neizravnog upravljanja

Komisija bi trebala:

(1) razviti sustav vođenja slučajeva kojim se može pružiti pregled nad slučajevima u tijeku i zaključenim slučajevima;

(2) ojačati korporativni nadzor nad djelotvornim radom EDES-a, uključujući praćenjem dužnosnika za ovjeravanje u pogledu:

  (i) njihova daljnjeg postupanja u vezi s preporukama OLAF-a u pogledu ranog otkrivanja ili isključenja;

(ii) njihovih aktivnosti i njihove upotrebe dostupnih izvora podataka kako bi se utvrdili slučajevi isključenja, kao što su slučajevi ranog otkrivanja, evidencija sustava za upravljanje nepravilnostima, slučajevi istraga OLAF-a i EPPO-a o prijevarama koji su u tijeku, konačni rezultati revizija, odluke o tržišnom natjecanju i obavijesti provedbenih partnera;

(iii) njihove provedbe preporuka koje izdaje povjerenstvo EDES-a.

(3) provoditi *ex post* provjere kako bi se utvrdilo jesu li druge ugovorne strane u situaciji za isključenje, posebno u slučajevima u kojima se dužnosnici za ovjeravanje oslanjaju na izjave o časti;

(4) razviti standardne postupke i smjernice za dužnosnike za ovjeravanje u pogledu upotrebe izvora podataka na razini EU-a, kao što su slučajevi ranog otkrivanja, evidencije sustava za upravljanje nepravilnostima, slučajevi istraga OLAF-a i EPPO-a o prijevarama, nalazi revizija, slučajevi koji se odnose na tržišno natjecanje i obavijesti provedbenih partnera;

(5) promicati svijest o ranom otkrivanju i isključenju među službama Komisije, provedbenim partnerima i tijelima država članica uključenima u upravljanje financijskim sredstvima EU-a.

Ciljni rok provedbe: 2023.

94. Kad je riječ o neizravnom upravljanju, Sud je utvrdio da su provedbeni partneri tek u maloj mjeri doprinijeli ukupnom broju slučajeva isključenja evidentiranih u EDES-u. To se uvelike objašnjava istim čimbenicima koji utječu na izravno upravljanje. Sud je utvrdio i druga tri čimbenika: sporazume s provedbenim partnerima kojima nisu obuhvaćene sve situacije za isključenje, nemogućnost provedbenih partnera da isključe druge ugovorne strane prije donošenja pravomoćne presude ili konačne upravne odluke i praksa provjere nepouzdanih drugih ugovornih strana prije nego što ih se razmotri za financijsku potporu EU-a (odlomci ***64***. – ***69***.).

95. Komisija je spora u dovršavanju procjene sustava provedbenih partnera za isključenje. Nakon što dovrši svoju procjenu, Komisija će biti u boljem položaju da istraži i riješi razloge zbog kojih je tako malen broj drugih ugovornih strana isključen u okviru neizravnog upravljanja. Od ključne će važnosti za Komisiju biti i da prati rad sustava isključenja koje su uspostavili provedbeni partneri (odlomci ***70***. – ***72***.).

3. preporuka – Potrebno je poboljšati praćenje ranog otkrivanja i isključenja u okviru neizravnog upravljanja

Kako bi se ostvarila ujednačena razina zaštite financijskih sredstava EU-a pod neizravnim upravljanjem, Komisija bi trebala zajamčiti da njezini partneri ispune svoju obvezu njezina obavješćivanja u slučajevima u kojima se utvrdi da se druge ugovorne strane nalaze u situacijama za isključenje.

Ciljni rok provedbe: početak 2023.

96. Kad je riječ o podijeljenom upravljanju, kojim su uglavnom obuhvaćeni rashodi u području poljoprivrede i kohezije, Sud je utvrdio da ne postoji mehanizam na razini EU-a za isključenje drugih ugovornih strana. Budući da ne postoji usklađeni skup obveza za upotrebu isključenja, Sud je u pregledu koji je proveo nad četirima državama članicama istaknuo znatne razlike u pristupu koje doprinose neujednačenoj zaštiti financijskih sredstava EU-a. Sud je također utvrdio da bi se neke države članice mogle bolje koristiti podatcima i alatima na razini EU-a, posebice bazom podataka EDES-a, podatcima OLAF-a o prijevarama i nepravilnostima te alatom za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika Arachne kako bi se zaštitili financijski interesi EU-a (odlomci ***73***. – ***87***.).

4. preporuka – Rano otkrivanje i isključenje potrebno je proširiti na podijeljeno upravljanje

Komisija bi pri pripremi prijedloga zakonodavcu o izmjeni Financijske uredbe trebala razmotriti pitanje primjene ključnih elemenata EDES-a na financijska sredstva pod podijeljenim upravljanjem kako bi se prema drugim ugovornim stranama za koje je utvrđeno da se nalaze u situaciji za isključenje postupalo na jednak način u okviru svih načina upravljanja.

Ciljni rok provedbe: 2022.

97. Naposljetku, Sud je utvrdio da Komisija nema pregled nad sustavima isključenja i podatcima o isključenju u državama članicama. Takav pregled mogao bi pomoći u usmjeravanju napora za ostvarenje bolje upotrebe isključenja i podataka za zaštitu financijskih interesa EU-a u svim vrstama upravljanja te za razvoj alata za rudarenje podataka koji bi pomogao u utvrđivanju drugih ugovornih strana u situacijama za isključenje ili drugih ugovornih strana za koje postoji rizik da će se naći u situacijama za isključenje (odlomak ***88***.).

5. preporuka – Potrebno je bolje se koristiti postojećim podatcima i digitalnim alatima

U kontekstu širih napora koje ulaže u upotrebu podataka i digitalnih alata za zaštitu proračuna EU-a Komisija bi trebala poduzeti mjere za poboljšanje upotrebe podataka koji su relevantni za isključenje, posebno sljedeće mjere:

(1) provođenje mapiranja radi utvrđivanja izvora podataka relevantnih za zaštitu proračuna EU-a, uključujući nacionalne podatke, i utvrđivanja načina na koji im se može pristupiti;

(2) predlaganje odgovarajuće pravne osnove za pristupanje podatcima o drugim ugovornim stranama iz EU-a i njihovu upotrebu, uključujući nacionalne podatke, za potrebe revizije i kontrole;

(3) razvoj zajedničkog alata za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika koji bi pripadao korporativnoj razini i koji bi imao pristup svim relevantnim podatcima na razini EU-a i nacionalnoj razini;

(4) jamčenje dostupnosti podataka i promicanje njihove razmjene na korporativnoj razini; i

(5) razvoj strategije kojom bi se zajamčilo da podatci na nacionalnoj razini i podatci na razini EU-a o drugim ugovornim stranama iz EU-a budu digitalni, dostupni, standardizirani i interoperabilni.

Ciljni rok provedbe: za 5. preporuku, 1. i 2. točku do 2023., za 5. preporuku, 3. točku do 2025., za 5. preporuku, 4. točku do početka sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira te za 5. preporuku, 5. točku do 2023. za podatke na razini EU-a i do datuma početka primjene izmijenjene Financijske uredbe za podatke na nacionalnoj razini

Ovo je tematsko izvješće usvojilo V. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Revizorskog suda Tony Murphy, na sastanku održanom u Luxembourgu 26. travnja 2022.

za Revizorski sud

Klaus-Heiner Lehne
predsjednik

Pokrate i skraćeni nazivi

Arachne: alat za rudarenje podataka i utvrđivanje razine rizika koji je razvila Europska komisija

EDES: sustav ranog otkrivanja i isključenja

EIB: Europska investicijska banka

EIF: Europski investicijski fond

EPPO: Ured europskog javnog tužitelja

GU BUDG: Glavna uprava za proračun

GU INTPA: Glavna uprava za međunarodna partnerstva

IAS: Služba Europske komisije za unutarnju reviziju

OLAF: Europski ured za borbu protiv prijevara

REA: Izvršna agencija za istraživanje

Pojmovnik

Agencija za plaćanja: tijelo koje je određena država članica zadužila za upravljanje rashodima EU-a u području poljoprivrede.

Digitalizacija: prelazak na uključivanje i upotrebu digitalne tehnologije i digitaliziranih informacija kako bi postupci i zadatci postali jednostavniji, brži, učinkovitiji i/ili ekonomičniji.

Dužnosnik za ovjeravanje: osoba odgovorna za izvršenje prihoda i rashoda određenog tijela EU-a.

Europska investicijska banka: banka na razini EU-a u vlasništvu država članica koja osigurava financiranje projekata kojima se podupire politika EU-a, i to uglavnom u EU-u, ali i izvan njega.

Europski investicijski fond: specijalizirani fond za rizično financiranje malih i srednjih poduzeća u EU-i i određenim zemljama izvan EU-a. EIF je dio Grupe Europske investicijske banke.

Financijski instrument: financijska potpora iz proračuna EU-a u obliku vlasničkih ili kvazivlasničkih ulaganja, zajmova ili jamstava, ili drugih instrumenata podjele rizika.

Grupa EIB-a: Europska investicijska banka i Europski investicijski fond.

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

Javna nabava: nabava radova, robe ili usluga koju javna ili druga tijela provode na temelju otvorenih i natječajnih postupaka kako bi se zajamčila kvaliteta i ostvarila odgovarajuća vrijednost za uloženi novac.

Mala i srednja poduzeća: pojam kojim se prema kriteriju veličine nazivaju određena društva i druge organizacije, na temelju broja zaposlenika i određenih financijskih kriterija. Mala poduzeća imaju manje od 50 zaposlenika i promet ili bilancu koji ne prelaze 10 milijuna eura. Srednja poduzeća imaju manje od 250 zaposlenika i promet koji ne prelazi 50 milijuna eura, odnosno bilancu koja ne prelazi 43 milijuna eura.

Ocjena na temelju stupova: Komisijina procjena mehanizma određenog provedbenog partnera za financijsko upravljanje.

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

Preliminarna pravna ocjena: pravna ocjena činjenica i nalaza o određenom predmetu koja je provedena prije nego što nadležno tijelo donese pravomoćnu presudu ili konačnu upravnu odluku.

Prijevara: namjerno i nezakonito korištenje obmanom radi stjecanja imovinske koristi oduzimanjem imovine ili novca drugoj strani.

Upravljačko tijelo: nacionalno, regionalno ili lokalno tijelo (javno ili privatno) koje je država članica zadužila za upravljanje određenim programom koji se financira sredstvima EU-a.

Uredba o zajedničkim odredbama: uredba kojom se utvrđuju pravila koja se primjenjuju na svih pet europskih strukturnih i investicijskih fondova u razdoblju 2014. – 2020.

Odgovori Komisije

https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=61175

Kronologija

https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=61175

Revizorski tim

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

Ovu reviziju uspješnosti provelo je V. revizijsko vijeće, kojim predsjeda član Suda Tony Murphy i koje je specijalizirano za rashodovna područja financiranja i administracije EU-a. Reviziju je predvodila članica Suda Helga Berger, a potporu su joj pružali voditeljica njezina ureda Silvia Janik, ataše u njezinu uredu Franz Ebermann, rukovoditeljica Judit Oroszki, voditelj radnog zadatka James McQuade, te revizori Tomasz Kokot i Attila Horvay-Kovács. Jezičnu podršku pružao je Thomas Everett.

Prvi red, slijeva nadesno: Judit Oroszki, James McQuade, Helga Berger, Silvia Janik, Attila Horvay-Kovács
drugi red, slijeva nadesno: Thomas Everett, Tomasz Kokot, Franz Ebermann

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2022.

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

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

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

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

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

Slika 7.: ikone izrađene u programu Pixel Perfect na stranici https://flaticon.com.

Softver ili dokumenti na koje se primjenjuju prava industrijskog vlasništva, kao što su patenti, žigovi, registrirani dizajn, logotipi i nazivi, nisu obuhvaćeni politikom Suda o ponovnoj uporabi sadržaja.

Na internetskim stranicama institucija Europske unije unutar domene europa.eu dostupne su poveznice na internetske stranice trećih strana. Sud nema nikakvu kontrolu nad njihovim sadržajem te je stoga preporučljivo da provjerite njihove politike zaštite osobnih podataka i autorskih prava.

Upotreba logotipa Suda

Logotip Suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Suda.

PDF	ISBN 978-92-847-7765-5	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/429324	QJ-02-22-006-HR-N
HTML	ISBN 978-92-847-7741-9	ISSN 2315-2230	doi:10.2865/218186	QJ-02-22-006-HR-Q

Uvrštavanje na crnu listu mjera je kojom se nastoje spriječiti prijevare. EU preko svoje baze podataka EDES-a nastoji isključiti nepouzdane druge ugovorne strane iz dodjele javnih financijskih sredstava, primjerice subjekte koji su uključeni u prijevaru, korupciju ili druge nepravilnosti. U okviru revizije koju je obavio Sud je procijenio primjenjuje li se praksa uvrštavanja na crnu listu djelotvorno kako bi se zaštitio proračun EU-a. Sud je zaključio da postojeći sustav nije djelotvoran jer ne postoji usklađeni skup obveza za različite načine plaćanja. Nadalje, kad su u pitanju financijska sredstva kojima upravljaju države članice, primjena sustava isključenja nije obvezujuća. Rascjepkana odgovornost i nedostatci u utvrđivanju potencijalno isključivih drugih ugovornih strana dovela je do uvrštavanja tek maloga broja slučajeva na crnu listu EDES-a. Sud stoga preporučuje proširenje primjene EDES-a na financijska sredstva kojima upravljaju države članice, na koja se trenutačno primjenjuje niz različitih pravnih obveza povezanih s isključenjem. Sud preporučuje i bolju upotrebu podataka i digitalnih alata za utvrđivanje nepouzdanih drugih ugovornih strana.

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

EUROPSKI REVIZORSKI SUD

Ured za publikacije Europske unije

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

Tel.: +352 4398-1

Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors