

Uradni list

Evropske unije

C 373



Slovenska izdaja

Informacije in objave

Zvezek 58

10. november 2015

Vsebina

IV Informacije

INFORMACIJE INSTITUCIJ, ORGANOV, URADOV IN AGENCIJ EVROPSKE UNIJE

Računsko sodišče

2015/C 373/01	Letno poročilo Računskega sodišča o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2014 z odgovori institucij	1
2015/C 373/02	Letno poročilo Računskega sodišča o dejavnostih, financiranih iz 8., 9., 10. in 11. evropskega razvojnega sklada (ERS), za proračunsko leto 2014 z odgovori Komisije	289

SL

IV

(Informacije)

INFORMACIJE INSTITUCIJ, ORGANOV, URADOV IN AGENCIJ EVROPSKE UNIJE

RAČUNSKO SODIŠČE



V skladu z določbami člena 287(1) in (4) PDEU ter členov 148(1) in 162(1) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 ter v skladu s členi 43, 48 in 60 Uredbe Sveta (ES) št. 215/2008 z dne 18. februarja 2008 o finančni uredbi, ki se uporablja za 10. evropski razvojni sklad, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 567/2014,

je Računsko sodišče Evropske unije na svojem zasedanju 10. septembra 2015 sprejelo svoji

LETNI POROČILI

za proračunsko leto 2014.

Poročili z odgovori institucij na opažanja Sodišča sta bili poslani organoma, odgovornima za podeljevanje razrešnice, in drugim institucijam.

Člani Računskega sodišča so:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (predsednik), Igors LUDBORŽS, Jan KINŠT, Kersti KALJULAIID, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, Augustyn KUBIK, Milan Martin CVIKL, Rasa BUDBERGYTĖ, Lazaros S. LAZAROU, Hans Gustaf WESSBERG, Pietro RUSSO, Ville ITÄLÄ, Kevin CARDIFF, Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Iliana IVANOVA, George PUFAN, Neven MATES, Alex BRENNINKMEIJER, Danièle LAMARQUE, Nikolaos MILIONIS, Phil WYNN OWEN, Klaus-Heiner LEHNE, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN.

LETNO POROČILO O IZVRŠEVANJU PRORAČUNA

(2015/C 373/01)

KAZALO

	Stran
Splošni uvod	7
Poglavje 1 – Izjava o zanesljivosti in podporne informacije	9
Poglavje 2 – Upravljanje proračuna in finančno poslovanje	65
Poglavje 3 – Doseganje rezultatov proračuna EU	83
Poglavje 4 – Prihodki	127
Poglavje 5 – Konkurenčnost za rast in delovna mesta	147
Poglavje 6 – Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija	165
Poglavje 7 – Naravni viri	213
Poglavje 8 – Evropa v svetu	261
Poglavje 9 – Uprava	275

SPLOŠNI UVOD

0.1 Evropsko računsko sodišče je s Pogodbo ustanovljena institucija za revidiranje financ Evropske unije (EU). Kot zunanji revizor Unije je neodvisni varuh finančnih interesov njenih državljanov in prispeva k izboljševanju njenega finančnega poslovanja. Več informacij o delu Sodišča je mogoče najti v njegovem letnem poročilu o dejavnostih, ki je tako kot njegova posebna poročila o programih porabe in prihodkih EU ter njegova mnenja o novi ali spremenjeni zakonodaji dostopna na njegovem spletišču www.eca.europa.eu.

0.2 To je 38. letno poročilo Sodišča o izvrševanju proračuna EU, zajema pa proračunsko leto 2014. Evropski razvojni skladi so obravnavani v posebnem letnem poročilu.

0.3 Splošni proračun EU vsako leto sprejmeta Svet in Evropski parlament. Letno poročilo Sodišča in njegova posebna poročila so osnova za postopek razrešnice, pri katerem Evropski parlament na podlagi priporočila Sveta odloči, ali je Komisija zadovoljivo izpolnila svojo odgovornost za izvrševanje proračuna. Sodišče svoje letno poročilo pošlje hkrati nacionalnim parlamentom ter Evropskemu parlamentu in Svetu.

0.4 Osrednji del letnega poročila je izjava Sodišča o zanesljivosti konsolidiranih računovodskih izkazov EU ter o zakonitosti in pravilnosti transakcij (v poročilu: pravilnost transakcij). To izjavo dopolni s posebnimi ocenami za vsa glavna področja dejavnosti EU.

0.5 Zaradi večje uporabnosti poročila struktura poglavij temelji na razdelkih večletnega finančnega okvira, ki je začel veljati leta 2014 in naj bi določil velikost in porazdelitev porabe EU v obdobju do leta 2020. To bi moralo bralcem olajšati povezavo ugotovitev v našem poročilu z ustreznimi proračunskimi in računovodskimi informacijami.

0.6 Za posamezne razdelke večletnega finančnega okvira ni posebnih računovodskih izkazov, zato zaključki, predstavljeni v posebnih ocenah, niso revizijska mnenja. Namesto tega ta poglavja prikazujejo bistvene zadeve za vsak razdelek večletnega finančnega okvira.

0.7 Letos naše poročilo sestavljajo:

- poglavje 1, ki vsebuje izjavo o zanesljivosti in povzetek rezultatov naše revizije zanesljivosti računovodskih izkazov in pravilnosti transakcij,
- poglavje 2, ki predstavlja naše ugotovitve o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju,
- poglavje 3, ki prispeva k našemu strateškemu cilju izboljševanja javne odgovornosti v EU in se osredotoča na vprašanje, koliko okvir smotrnosti omogoča Komisiji spremljati in usmerjati napredek pri izvajanju strategije Evropa 2020,
- poglavje 4, ki prikazuje naše ugotovitve o prihodkih,
- poglavja 5 do 9 (za razdelke večletnega finančnega okvira 1a, 1b, 2, 4 in 5) ⁽¹⁾, ki prikazujejo rezultate našega preizkušanja pravilnosti transakcij in preučitve izbranih sistemov in letnih poročil o dejavnostih.

0.8 V letnem poročilu so predstavljeni tudi odgovori Komisije (ali institucij in organov EU, kadar je smiselno) na naša opažanja, opis naših ugotovitev in zaključkov pa upošteva ustrezne odgovore revidiranja. Kljub temu pa Sodišče kot zunanji revizor ostaja odgovorno, da poroča o svojih revizijskih ugotovitvah in na njihovi podlagi sprejme zaključke ter tako zagotovi neodvisno in nepristransko oceno zanesljivosti računovodskih izkazov ter pravilnosti transakcij.

⁽¹⁾ Sodišče ne daje posebne ocene za porabo v okviru razdelkov večletnega finančnega okvira 3 (varnost in državljanstvo) in 6 (nadomestila).

POGLAVJE 1

Izjava o zanesljivosti in podporne informacije

KAZALO

	<i>Odstavek</i>
Izjava o zanesljivosti, ki jo Sodišče predloži Evropskemu parlamentu in Svetu – poročilo neodvisnega revizorja	I–XII
Uvod	1.1–1.3
Poraba EU je pomembno orodje za doseganje ciljev politik	1.1–1.3
Revizijske ugotovitve za proračunsko leto 2014	1.4–1.58
V zaključnem računu ni bilo pomembno napačnih navedb	1.4–1.8
Pravilnost transakcij: naši skupni revizijski rezultati – čeprav se niso spreminjali – kažejo pomembno stopnjo napake	1.9–1.29
Obstaja veliko vrst popravljalnih ukrepov z različnimi učinki	1.30–1.44
Zbirno poročilo Komisije potrjuje pomemben učinek napak na transakcije	1.45–1.57
Sodišče primere domnevnih goljufij pošlje Evropskemu uradu za boj proti goljufijam	1.58
Zaključki	1.59–1.66
Priloga 1.1 – Revizijski pristop in metodologija	
Priloga 1.2 – Spremljanje izvajanja opažanj o zanesljivosti računovodskih izkazov iz prejšnjih let	
Priloga 1.3 – Izvlečki iz konsolidiranega zaključnega računa za leto 2014	
Priloga 1.4 – Ocenjena stopnja napake (najverjetnejša napaka) – neprilagojeni zgodovinski podatki za obdobje 2009–2013	
Priloga 1.5 – Pogostost odkritih napak v revizijskem vzorčenju za leto 2014	

IZJAVA O ZANESLJIVOSTI, KI JO SODIŠČE PREDLOŽI EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU – POROČILO NEODVISNEGA REVIZORJA

I. Sodišče je revidiralo:

- (a) konsolidirani zaključni račun Evropske unije, ki ga sestavljajo konsolidirani računovodski izkazi ⁽¹⁾ in zbirna poročila o izvrševanju proračuna ⁽²⁾ za proračunsko leto, končano 31. decembra 2014, ki ga je Komisija odobrila 23. julija 2015, ter
- (b) zakonitost in pravilnost z zaključnim računom povezanih transakcij, kot je zahtevano v členu 287 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Odgovornost posloводства

II. V skladu s členoma 317 in 318 PDEU in finančno uredbo je Komisija odgovorna za pripravo in pošteno predstavitev konsolidiranega zaključnega računa Evropske unije na podlagi mednarodno sprejetih računovodskih standardov za javni sektor ter za zakonitost in pravilnost transakcij, povezanih z zaključnim računom. Ta odgovornost vključuje zasnovano, izvajanje in vzdrževanje notranje kontrole, ki se uporablja za pripravo in predstavitev računovodskih izkazov brez pomembno napačne navedbe zaradi goljufije ali napake. Končno odgovornost za zakonitost in pravilnost transakcij, povezanih z računovodskimi izkazi Evropske unije, ima Komisija (člen 317 PDEU).

Revizorjeva odgovornost

III. Sodišče je odgovorno, da na podlagi svoje revizije Evropskemu parlamentu in Svetu zagotovi izjavo o zanesljivosti zaključnega računa ter o zakonitosti in pravilnosti z njim povezanih transakcij. Sodišče je revizijo izvedlo v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja in etičnim kodeksom MZRS ter mednarodnimi standardi za vrhovne revizijske institucije INTOSAI. Ti standardi določajo, da mora Sodišče revizijo načrtovati in opraviti tako, da pridobi razumno zagotovilo, da je konsolidirani zaključni račun Evropske unije brez pomembno napačnih navedb in da so z njim povezane transakcije zakonite in pravilne.

IV. Revizija zajema izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o zneskih in razkritjih v konsolidiranem zaključnem računu ter o zakonitosti in pravilnosti z njim povezanih transakcij. Postopki so odvisni od revizorjeve presoje, vključno z oceno tveganja pomembno napačne navedbe v konsolidiranem zaključnem računu in pomembne neskladnosti med transakcijami, povezanimi z zaključnim računom, in zahtevami pravnega okvira Evropske unije, ne glede na to, ali gre za goljufijo ali napako. Pri oceni tega tveganja se upošteva notranja kontrola, ki se izvaja za pripravo in pošteno predstavitev konsolidiranega zaključnega računa ter zakonitost in pravilnost z njim povezanih transakcij, da se pripravijo okoliščinam primerni revizijski postopki, vendar ne za izrekanje mnenja o uspešnosti notranje kontrole. Med revizijo se tudi ovrednotijo primernost uporabljenih računovodskih usmeritev, sprejemljivost računovodskih ocen ter celotna predstavitev konsolidiranega zaključnega računa.

V. V zvezi s prihodki Sodišče pri preučitvi lastnih sredstev iz naslova davka na dodano vrednost in bruto nacionalnega dohodka izhaja iz relevantnih makroekonomskih agregatov, na podlagi katerih se ta izračunajo, in oceni sisteme Komisije za obdelavo agregatov do takrat, ko so prispevki držav članic prejeti in evidentirani v konsolidiranih računovodskih izkazih. Pri tradicionalnih lastnih sredstvih preučimo računovodske izkaze carinskih organov in analiziramo tok dajatev do trenutka, ko zneske prejme Komisija in so evidentirani v računovodskih izkazih.

⁽¹⁾ Konsolidirani računovodski izkazi zajemajo bilanco stanja, izkaz poslovnega izida, izkaz denarnih tokov, izkaz sprememb čistih sredstev ter povzetek pomembnih računovodskih usmeritev in druga pojasnila (skupaj s poročanjem po segmentih).

⁽²⁾ Zbirna poročila o izvrševanju proračuna zajemajo zbirna poročila o izvrševanju proračuna in pojasnila.

VI. Pri odhodkih Sodišče preuči plačilne transakcije ob nastanku, evidentiranju in sprejetju odhodkov. Ta preučitev zajema vse kategorije plačil (vključno z nakupom sredstev) razen predujmov ob njihovem nastanku. Predujme preučimo, ko bi prejemnik sredstev moral dokazati ali dokaže, da so sredstva pravilno porabljena, in je predujem obračunan ali postane izterljiv.

VII. Sodišče meni, da so pridobljeni revizijski dokazi zadostna in ustrezna osnova za njegova mnenja.

Zanesljivost zaključnega računa

Mnenje o zanesljivosti zaključnega računa

VIII. Po mnenju Sodišča konsolidirani zaključni račun Evropske unije za leto, ki se je končalo 31. decembra 2014, v vseh pomembnih pogledih pošteno predstavlja njen finančni položaj na dan 31. decembra 2014 ter njen poslovni izid, denarne tokove in spremembe čistih sredstev za tedaj končano leto v skladu s finančno uredbo in računovodskimi pravili, ki temeljijo na mednarodno sprejetih računovodskih standardih za javni sektor.

Zakonitost in pravilnost transakcij, povezanih z zaključnim računom

Prihodki

Mnenje o zakonitosti in pravilnosti prihodkov, povezanih z zaključnim računom

IX. Sodišče meni, da so prihodki, povezani z zaključnim računom za leto, ki se je končalo 31. decembra 2014, v vseh pomembnih pogledih zakoniti in pravilni.

Plačila

Osnova za negativno mnenje o zakonitosti in pravilnosti plačil, povezanih z zaključnim računom

X. Na odhodke v okviru razdelkov 1 do 4 ⁽³⁾ večletnega finančnega okvira, ki so operativni odhodki, so pomembno vplivale napake. Po oceni Sodišča znaša stopnja napake za plačila, povezana z zaključnim računom, 4,4 %. Naš zaključek potrjuje analiza zneskov, pri katerih obstaja tveganje, v zbirnem poročilu Komisije.

Negativno mnenje o zakonitosti in pravilnosti plačil, povezanih z zaključnim računom

XI. Zaradi pomembnosti zadev, opisanih v odstavku o osnovi za negativno mnenje o zakonitosti in pravilnosti plačil, povezanih z zaključnim računom, so po mnenju Sodišča na plačila, povezana z računovodskimi izkazi za leto, ki se je končalo 31. decembra 2014, pomembno vplivale napake.

⁽³⁾ Ti razdelki so zajeti v poglavjih 5 do 8 tega letnega poročila.

Druge informacije

XII. Dokument Razprava o računovodskih izkazih in njihova analiza ni del računovodskih izkazov. Informacije v tem dokumentu so skladne z računovodskimi izkazi.

10. september 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsednik

Evropsko računsko sodišče

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUKSEMBURG

UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

Poraba EU je pomembno orodje za doseganje ciljev politik

1.1 Poraba EU je pomemben instrument za doseganje ciljev politik. Drugi pomembni instrumenti so uporaba zakonodaje ter prosti pretok blaga, storitev, kapitala in oseb po vsej Uniji. V povprečju poraba EU dosega 1,9 % skupnih javnofinančnih odhodkov držav članic EU (glej **diagram 1.1**).

1.2 Naše naloge, določene v Pogodbi, so med drugim:

- pregledati, ali se proračun EU porablja v skladu z veljavnimi zakoni in drugimi predpisi,
- izreči mnenje o zaključnem računu EU,
- poročati o gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ⁽⁴⁾ porabe EU ter
- dajati mnenja o predlagani zakonodaji s finančnim vplivom.

Delo, ki ga opravljamo za podporo izjave o zanesljivosti, ustreza prvemu in drugemu od teh ciljev. Pomaga nam pri odkrivanju tveganj, ki vplivajo na gospodarnost, učinkovitost in uspešnost, in nam daje pomembne vhodne informacije za naša mnenja o predlagani finančni zakonodaji.

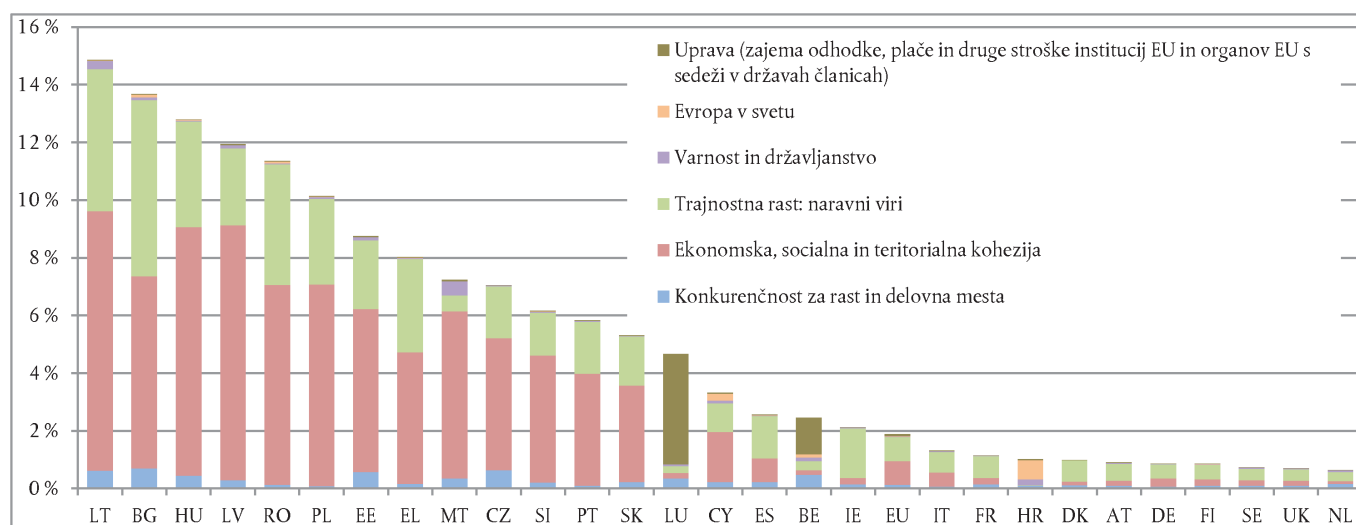
⁽⁴⁾ Opredeljeno v členu 30(2) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (UL L 298, 26.10.2012, str. 1):

„Načelo gospodarnosti zahteva, da se sredstva, ki jih institucija uporablja za izvajanje svojih dejavnosti, dajo na voljo pravočasno, v primerni količini in primerni kakovosti ter za najugodnejšo ceno.

Načelo učinkovitosti se nanaša na najboljše razmerje med uporabljenimi sredstvi in doseženimi rezultati.

Načelo uspešnosti se nanaša na doseganje zadanih specifičnih ciljev in želenih rezultatov.“

Diagram 1.1 – Poraba EU v posameznih državah članicah v letu 2014 kot delež skupnih javnofinančnih odhodkov



Viri:

Poraba Evropske unije (računovodski podatki Evropske komisije, ki jih je zbralo Evropsko računsko sodišče).

Skupni izdatki države držav članic (Eurostat – Državna statistika – Prihodki in izdatki ter temeljni agregati sektorja država – Skupni izdatki države za leto 2014) (<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>).

Glej **Prilogo 1.5** za pojasnilo za kode držav.

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.3 V tem poglavju letnega poročila:

- je opisano ozadje za našo izjavo o zanesljivosti, poleg tega pa so v njem povzeti naši revizijski pristop (glej **Prilogo 1.1**), ugotovitve in zaključki,
- je analizirana narava različnih tveganj, povezanih s porabo EU, ter
- so predstavljeni ukrepi, ki jih je Komisija uvedla v odziv na naša opažanja in priporočila iz prejšnjih letnih poročil o zanesljivosti računovodskih izkazov (glej **Prilogo 1.2**).

UGOTOVITVE SODIŠČA

REVIZIJSKE UGOTOVITVE ZA PRORAČUNSKO LETO 2014

V zaključnem računu ni bilo pomembno napačnih navedb

1.4 Naša opažanja se nanašajo na konsolidirani zaključni račun⁽⁵⁾ (v nadaljevanju zaključni račun) Evropske unije za proračunsko leto 2014. Zaključni račun in predstavitevno listino, ki jo je pripravil računovodja, smo prejeli 23. julija 2015⁽⁶⁾. Zaključnemu računu je priložen dokument Razprava o računovodskih izkazih in njihova analiza (*Financial Statement Discussion and Analysis*)⁽⁷⁾. Ta analiza ni zajeta v našem revizijskem mnenju. Toda v skladu s standardi revidiranja smo ocenili njeno skladnost s podatki v izkazih.

1.5 Zaključni račun (povzet v **Prilogi 1.3**) kaže, da so 31. decembra 2014 obveznosti skupaj znašale 220,7 milijarde EUR, sredstva skupaj pa 162,7 milijarde EUR. Poslovni izid za leto 2014 torej kaže primanjkljaj v višini 11,3 milijarde EUR (glej tudi odstavka 2.12 in 2.13).

1.6 Med revizijo smo ugotovili, da v zaključnem računu ni bilo pomembno napačnih navedb (glej tudi **Prilogo 1.2**). Naša opažanja o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju sredstev EU so v poglavju 2.

⁽⁵⁾ Konsolidirani zaključni račun vsebuje:

- (a) konsolidirane računovodske izkaze, ki vključujejo bilanco stanja (v kateri so navedena sredstva in obveznosti ob koncu leta), izkaz poslovnega izida (v katerem so navedeni prihodki in stroški v tem letu), izkaz denarnih tokov (v katerem je prikazano, kako spremembe v računovodskih izkazih vplivajo na denarna sredstva in njihove ustrezni) in izkaz sprememb čistih sredstev ter s tem povezana pojasnila;
- (b) zbirna poročila o izvrševanju proračuna, ki zajemajo prihodke in odhodke za leto ter s tem povezana pojasnila.

⁽⁶⁾ Začasni zaključni račun skupaj s predstavitevno listino računovodje smo prejeli 31. marca 2015, kar je v skladu s finančno uredbo (glej člen 147 Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012) zadnji datum za predložitev teh dokumentov. Končni zaključni račun smo prejeli osem dni pred datumom za njegovo predložitev, ki je v skladu s členom 148. 31. julij. Komisija je svojo popravljeno različico spremnega dokumenta Razprava o računovodskih izkazih in njihova analiza dostavila Sodišču 1. septembra 2015.

⁽⁷⁾ Glej smernico o priporočeni praksi št. 2 Odbora za mednarodne računovodske standarde za javni sektor *Recommended Practice Guideline 2 „Financial Statements Discussion and Analysis“*.

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.7 Leta 2014 je Komisija uvedla več sprememb v predstavitev izkazov, pri katerih je upoštevala nov večletni finančni okvir in še povečala usklajenost z mednarodnimi standardi. Predstavitev nekaterih pojasnil k izkazom je vidno izboljšana ⁽⁸⁾.

Zadeve, ki vplivajo na zaključni račun

1.8 Na zaključni račun vpliva naslednje:

- (a) Komisija je dosegla napredek pri pripravi pojasnila 6 k izkazom (o zaščiti proračuna), kot je omenjeno v odstavku 1.13 letnega poročila za leto 2013 in v točki 2 letošnje tabele spremljanja izvajanja opažanj iz prejšnjih let (**Priloga 1.2**). Informacije v tem pojasnilu so zdaj bolj osredotočene. Za področje kohezije je navedeno, koliko popravkov je narejenih pred knjiženjem odhodkov, med izvrševanjem in ob zaključitvi izkazov. V pojasnilu je zdaj opisan učinek popravljalnih ukrepov (npr. oblikovanje namenskih prihodkov, umiki in nadomestitev odhodkov, ki jih izvršijo države članice, itd.) na proračun EU (čeprav ni vedno količinsko opredeljen) ⁽⁹⁾;
- (b) v pojasnilu 2.5.2 o predfinanciranju (predujmi državam članicam) je navedeno, da ima Komisija nepopolne informacije o porabi sredstev, nakazanih kot predujmov za finančne instrumente v okviru deljenega upravljanja (3,8 milijarde EUR) in druge sheme pomoči (3,6 milijarde EUR). To lahko vpliva na njihovo vrednotenje ob koncu leta. Komisija bo morda morala izvesti bistvene prilagoditve ob zaključevanju za programsko obdobje 2007–2013.

ODGOVORI KOMISIJE

1.7 Komisija je zadovoljna, da je Sodišče priznalo dosežene izboljšave. Te izboljšave, kot so prostovoljna razkritja v obravnavi in analizi računovodskih izkazov, so narejene tako, da ostanejo v ospredju računovodskega poročanja javnega sektorja, saj uporabnikom računov EU zagotavljajo uporabne finančne informacije.

1.8

- (a) V pojasnilu 6 je povzetek rezultatov popravilnih ukrepov Komisije (sprejetih in izvedenih) ter tudi njenih preventivnih ukrepov za leto 2014. Podrobnejše informacije o tej temi so vključene v letno sporočilo Komisije o zaščiti proračuna EU.

⁽⁸⁾ Vključno s konsolidirano predstavitevijo kratkoročnih in nekratkoročnih sredstev in obveznosti ter poenostavljeno predstavitevijo informacij po segmentih.

⁽⁹⁾ Namen Komisije je v pojasnilu 6 k izkazom za leto 2015 prikazati sklepa Sodišča EU iz junija 2015 o razveljavitvi odločb o finančnih popravkih v višini 457 milijonov EUR. Ta sklepa sta že obravnavana kot popravljalna dogodka po datumu bilance stanja v pojasnilu 2.10 „Rezervacije“ (sodbi Sodišča EU z dne 24. junija 2015 v združenih zadevah C-549/12 P in C-54/13 P o razveljavitvi dveh odločb Komisije v zvezi s programi Evropskega sklada za regionalni razvoj v Nemčiji v višini 94 milijonov EUR ter zadevi C-263/13 P o razveljavitvi odločb Komisije v zvezi s programi Evropskega sklada za regionalni razvoj v Španiji v višini 363 milijonov EUR). Te odločbe so vplivale na porabo v okviru operativnih programov za obdobje 1994–1999.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Pravilnost transakcij: naši skupni revizijski rezultati – čeprav se niso spreminjali – kažejo pomembno stopnjo napake

1.9 Sodišče preučuje prihodke in porabo EU, da oceni, ali sta v skladu z veljavnimi zakoni in drugimi predpisi. Rezultate svoje revizije prihodkov predstavlja v poglavju 4, odhodkov pa v poglavjih 5 do 9 (glej **tabelo 1.1**).

1.10 V prihodkih ni bilo pomembnih napak (glej odstavek 4.26). Pri odhodkih pa še naprej odkrivamo pomembno stopnjo napake. Ocenjena stopnja napake za odhodke (po upoštevanju ustreznih popravljivih ukrepov, glej odstavek 1.32 ⁽¹⁰⁾) je bila 4,4 %, kar je podobno kot v letu 2013 (4,5 % ⁽¹¹⁾) (glej **tabelo 1.1**). Pri porabi v okviru razdelka 5 večletnega finančnega okvira (uprava) ni bilo pomembnih napak (glej odstavek 9.15). Na odhodke za vse ostale razdelke, ki zajemajo operativno porabo, je vplivala pomembna napaka (glej odstavke 5.32 in 5.33, 6.76 in 6.77, 7.72 in 7.73 ter 8.26 in 8.27).

1.10 Komisija se strinja z oceno Sodišča glede večine napak, sporočenih v zvezi s prihodki v poglavju 4 in v zvezi z odhodki v poglavjih 5 do 9, ter bo ustrezno obravnavala te napake, da zaščiti proračun EU.

Tabela 1.1 – Povzetek rezultatov revizije pravilnosti transakcij za leto 2014

Poglavje letnega poročila	Razdelek večletnega finančnega okvira	Revidirane transakcije (v milijardah EUR)	Ocenjena stopnja napake za leto 2014 (%)	Interval zaupanja (%)		Ocenjena stopnja napake za leto 2013 (%)
				Spodnja meja napake (LEL)	Zgornja meja napake (UEL)	
5 Konkurenčnost	Razdelek 1a	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6 Kohezija	Razdelek 1b	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7 Naravni viri	Razdelek 2	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8 Evropa v svetu	Razdelek 4	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9 Uprava	Razdelek 5	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ Primerjava popravkov zahtevkov „na izvoru“, ki niso privedli do plačil, in tistih, ki so privedli do zmanjšanih plačil, z višino končnih plačil, ni primerna.

⁽¹¹⁾ Ocenjena stopnja napake, ki smo jo navedli v letnem poročilu za leto 2013, je bila 4,7 %. Primerljiva ocenjena stopnja, prikazana tukaj, je za 0,2 odstotne točke nižja, ker smo posodobili našo količinsko opredelitev napak pri javnem naročanju (glej odstavek 1.13 in 1.14).

Poglavje letnega poročila	Razdelek večletnega finančnega okvira	Revidirane transakcije (v milijardah EUR)	Ocenjena stopnja napake za leto 2014 (%)	Interval zaupanja (%)		Ocenjena stopnja napake za leto 2013 (%)
				Spodnja meja napake (LEL)	Zgornja meja napake (UEL)	
Drugo ⁽¹⁾	Razdelki 3, 6 in drugo	2,1	—	—	—	—
Skupaj		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Prihodki		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ Sodišče ne daje posebne ocene ali posebnega poglavja za porabo v okviru razdelkov večletnega finančnega okvira 3 (varnost in državljanstvo) in 6 (nadomestila) niti za drugo porabo (posebni instrumenti zunaj večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, kot so rezerva za nujno pomoč, Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji, Solidarnostni sklad Evropske unije in instrument prilagodljivosti), vendar delo na teh področjih prispeva k skupnemu zaključku o porabi za leto 2014.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.11 Skupni revizijski rezultati v zadnjih treh letih ostajajo razmeroma nespremenjeni na stopnji, ki močno presega našo referenčno vrednost za pomembnost (glej **diagram 1.2**).

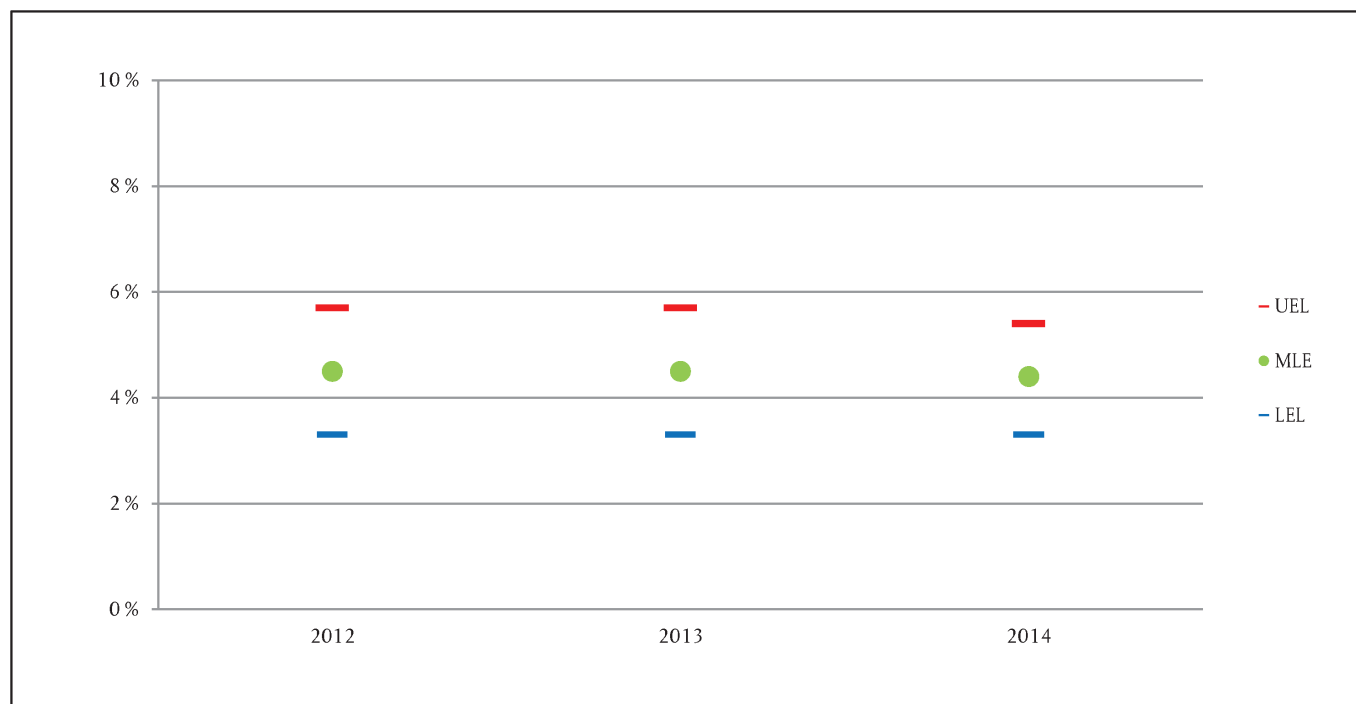
ODGOVORI KOMISIJE

1.11 Komisija ugotavlja, da je stopnja napak, ki jo je sporočilo Sodišče, letna ocena, v kateri upošteva popravke odhodkov projekta, ugotovljene pred najavo revizije Sodišča.

Komisija poudarja, da jo zavezuje finančna uredba, ki v členu 32(2)(e) določa, da mora njen sistem notranjih kontrol med drugim zagotoviti doseganje „ustreznega obvladovanja tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij ob upoštevanju večletne narave programov in narave zadevnih plačil“.

V zbirnem poročilu za leto 2014 (COM(2015) 279 final) je Komisija ocenila prihodnji učinek popravilnih mehanizmov na 2,7 milijarde EUR, kar predstavlja 1,9 % plačil iz proračuna EU.

Komisija bo še naprej opravljala svojo nadzorno vlogo, tako da bo izvajala finančne popravke in izterjave na ravni, ki ustreza ravni nepravilnosti in pomanjkljivosti, ugotovljenih med celotnim obdobjem in tudi po zaključku programov.

Diagram 1.2 – Ocenjena stopnja napake (najverjetnejša stopnja napake) (2012–2014) ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Ocenjena stopnja napake za leti 2012 in 2013 je bila prilagojena, tako da je bil upoštevan posodobljen pristop h količinskemu opredeljevanju napak pri javnem naročanju (glej odstavek 1.13).

Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.12 V porabi EU prevladujeta dve vrsti odhodkovnih programov z značilnimi vzorci tveganja ⁽¹²⁾:

- programi na podlagi pravic, pri katerih plačilo temelji na izpolnjevanju določenih pogojev. Ti programi vključujejo štipendije za študente in raziskovalce (poglavje 5), neposredno pomoč za kmete (poglavje 7), neposredno proračunsko podporo ⁽¹³⁾ (poglavje 8) ter plače in pokojnine (poglavje 9),
- sheme na podlagi povračila stroškov, pri katerih EU povrne upravičene stroške za upravičene dejavnosti. Te sheme vključujejo raziskovalne projekte (poglavje 5), sheme naložb v regionalni razvoj in razvoj podeželja (poglavji 6 in 7), programe usposabljanja (poglavje 6) in razvojne projekte (poglavje 8).

⁽¹²⁾ V odstavkih 1.20 do 1.22 je podrobnejša analiza teh značilnih tveganj.

⁽¹³⁾ Neposredna proračunska podpora se nakazuje v splošni proračun države ali njen proračun za posebno politiko ali cilj (glej tudi odstavka 8.7 in 8.8).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Sodišče je posodobilo svoj revizijski pristop ...

1.13 Za leto 2014 smo posodobili svoj pristop h količinski opredelitvi hujših kršitev pravil o javnem naročanju. Zaradi te posodobitve je način, na katerega Sodišče ocenjuje vpliv teh kršitev, razumljivejši. Za izračun napak, povezanih s spremembami naročil, smo uvedli pristop na podlagi sorazmernosti.

1.14 Zaradi zagotovitve primerljivosti rezultatov, prikazanih v tem poročilu, smo številčne podatke za leti 2013 in 2012 v **tabeli 1.1** ter **diagramih 1.2, 1.3, 1.4, 1.5** in **1.6** prilagodili v skladu s posodobljenim pristopom. Neprilagojeni zgodovinski podatki o ocenjeni stopnji napake, navedeni za obdobje 2009–2013, so v **Prilogi 1.4**. Posledica prilagoditve je bilo zmanjšanje skupne ocenjene stopnje napake za 0,2 % leta 2013 in 0,3 % leta 2012. Ta prilagoditev ne vpliva na zaključke, ki smo jih sprejeli za ti leti. Jasno je, da je stopnja napake še naprej pomembna.

1.15 Leta 2015 bomo prilagodili svoj pristop k navzkrižni skladnosti spremenjenemu pravnemu okviru za skupno kmetijsko politiko. Poročali bomo o informacijah, ki jih daje Komisija za navzkrižno skladnost, vendar tega elementa ne bomo več vključevali revizijsko preizkušanje. Letos smo odkrili veliko napak v zvezi z navzkrižno skladnostjo, ki so se nanašale na vsako četrto obiskano kmetijo. K naši skupni ocenjeni stopnji napake so prispevale 0,2 odstotne točke (leta 2013: 0,2) ⁽¹⁴⁾, k ocenjeni stopnji napake za poglavje o naravnih virih pa 0,6 odstotne točke (leta 2013: 0,5).

1.13 Komisija pozdravlja nov pristop Sodišča h količinski opredelitvi hujših kršitev pravil o javnem naročanju.

1.15 Komisija pozdravlja spremembo pristopa Sodišča od leta 2015. Za leto 2014 ponavlja svoje stališče, da kršitve zahtev v zvezi z navzkrižno skladnostjo ne vplivajo na pogoje za upravičenost do plačil (glej odgovor Komisije na odstavek 7.7).

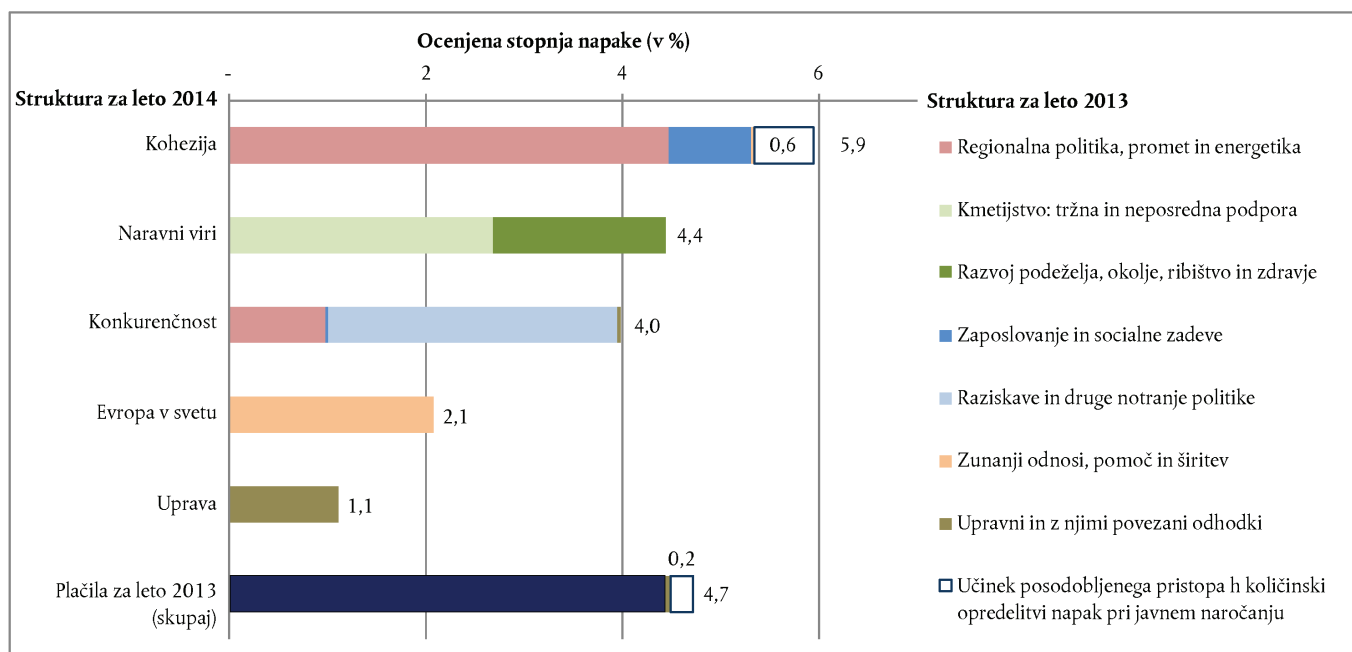
⁽¹⁴⁾ Glej tudi odstavek 1.21 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

... in strukturo svojega letnega poročila

1.16 Posodobili smo tudi strukturo poglavij v letnem poročilu, kot je opisano v splošnem uvodu (odstavki 0.5 do 0.7). Zaradi ohranitve primerljivosti v nadaljevanju (**diagram 1.3**) prikazujemo, kakšni bi bili lanski revizijski rezultati pri novi strukturi in ob upoštevanju posodobljenega pristopa h količinski opredelitvi kršitev pravil o javnem naročanju (glej odstavka 1.13 in 1.14). Te številke smo uporabili v **tabeli 1.1**.

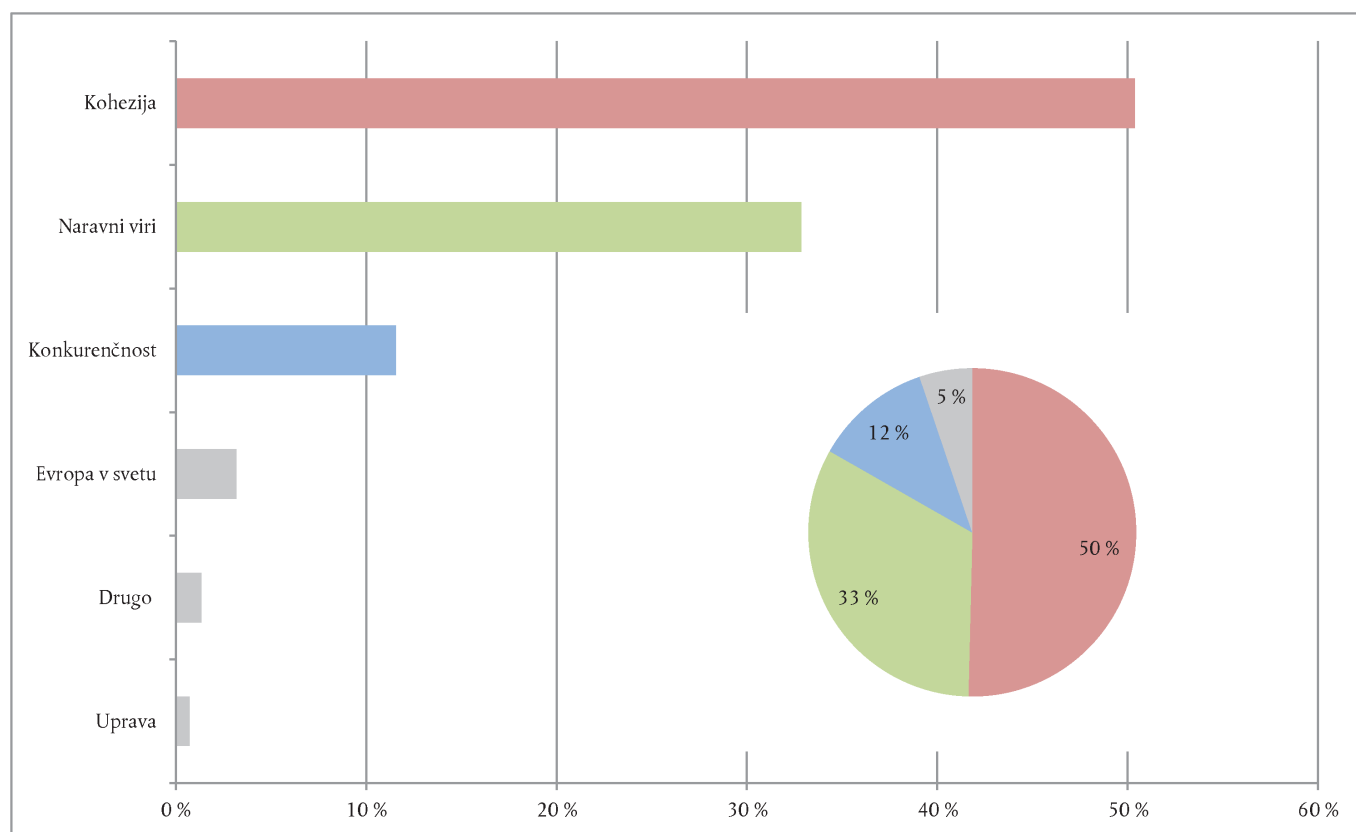
Diagram 1.3 – Prekvalifikacija rezultatov revizije za leto 2013 na podlagi strukture letnega poročila za leto 2014 in ob upoštevanju posodobljenega pristopa h količinski opredelitvi napak pri javnem naročanju



Vir: Evropsko računsko sodišče ob upoštevanju sprememb strukture letnega poročila in posodobljenega pristopa h količinskemu opredeljevanju hujših kršitev pravil o javnem naročanju.

1.17 Kot je prikazano v **diagramu 1.4**, je k naši oceni stopnje napake za leto 2014 največ prispevalo področje kohezije, sledila pa so mu področja naravni viri, konkurenčnost in Evropa v svetu. Ta porazdelitev je skladna z našimi ugotovitvami za leto 2013.

Diagram 1.4 – Deleži v skupni ocenjeni stopnji napake za leto 2014 po razdelkih večletnega finančnega okvira



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.18 Napake v zvezi z upravičenostjo v okviru shem na podlagi povračila stroškov so v večini med napakami, odkritimi za leto 2014 (glej tudi odstavke 1.20 do 1.22 ter **diagrama 1.5** in **1.6**).

- (a) Ocenjena stopnja napake za odhodke za povračila stroškov je 5,5 % (leta 2013: 5,6 %). Značilne napake na tem področju vključujejo:
- neupravičene stroške v zahtevkih za povračilo stroškov,
 - neupravičene projekte, dejavnosti in upravičence,
 - resne kršitve pravil o javnem naročanju med postopkom ter
 - resne kršitve pravil o javnem naročanju med izvajanjem naročila (npr. spremembe naročila in oddaja dodatnih naročil).

ODGOVORI KOMISIJE

1.18

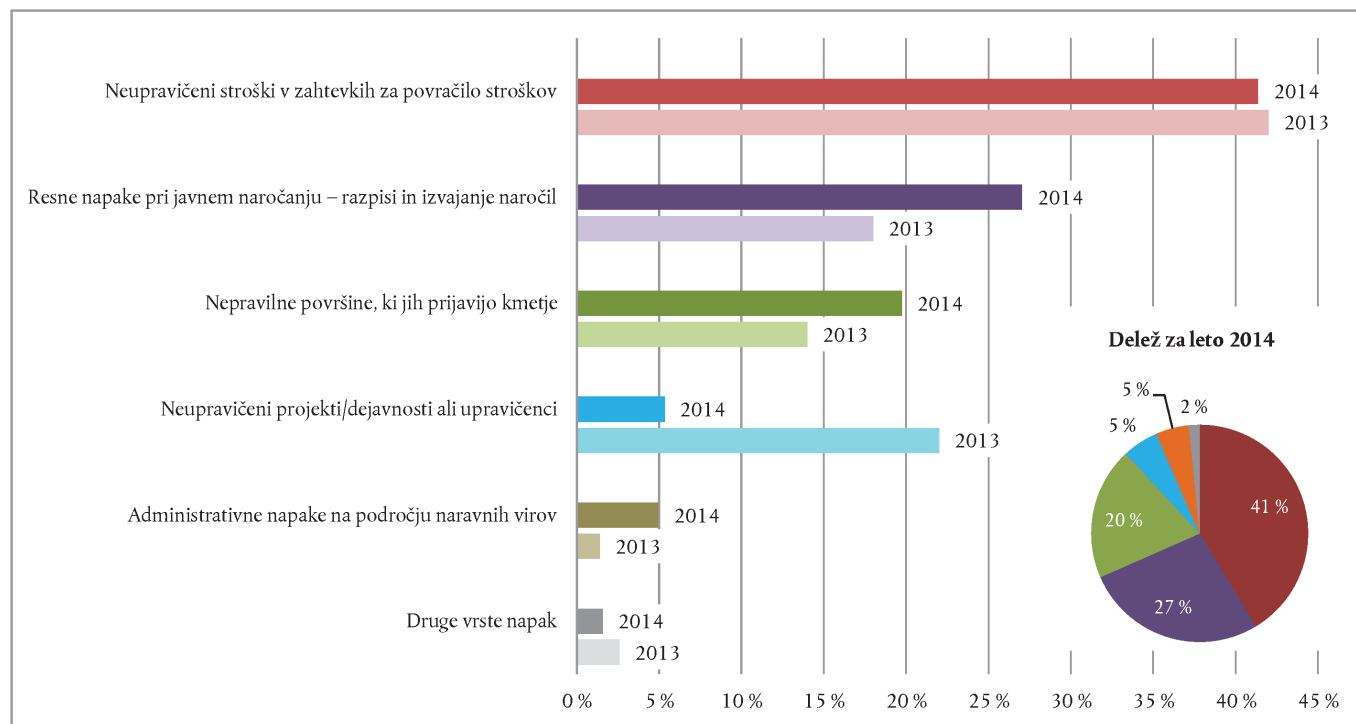
- (a) Komisija je podobne težave ugotovila tudi med svojimi revizijami. Komisija si je v zadnjem programskem obdobju 2007–2013 znatno prizadevala ugotoviti temeljni razlog težav in po potrebi izvesti popravne ukrepe.

UGOTOVITVE SODIŠČA

(b) Ocenjena stopnja napake za programe na podlagi pravic je 2,7 % (leta 2013: 3,0 %). Značilne napake na tem področju vključujejo:

- prevelike kmetijske površine, ki jih prijavijo kmetje, in
- administrativne napake, ki vplivajo na plačila kmetom.

Diagram 1.5 – Delež posameznih vrst napake v skupni ocenjeni stopnji napake



Vir: Evropsko računsko sodišče.

1.19 Številčni podatki za leto 2013 v **diagramu 1.5** imajo enako osnovo kot za leto 2014, tj. pristop, opisan v odstavku 1.13.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Vrsta odhodkov in stopnja napake sta tesno povezani

1.20 Analizirali smo povezavo med vrsto odhodkov in tveganjem napake. Ena od značilnosti porabe EU je, da je pravilen izračun plačil upravičencem do financiranja lahko odvisen od informacij, ki jih zagotovijo sami upravičenci. To velja za največjo kategorijo odhodkov na podlagi pravic, in sicer subvencije, izplačane kmetom na podlagi površine zemljišč, in je zlasti obsežno pri dejavnostih, upravičenih do povračila. Upravičenci morajo zagotoviti informacije, ki utemeljujejo njihovo trditev, da so vključeni v dejavnost, upravičeno do podpore, in da so imeli stroške, za katere so upravičeni prejeti povračilo. To velja za vse načine upravljanja ⁽¹⁵⁾.

1.21 **Diagram 1.6** temelji na celotnem revizijskem preizkušanju porabe EU v zadnjih dveh letih ⁽¹⁶⁾ za letni poročili za splošni proračun in evropske razvojne sklade. Tokovi plačil so zbrani v skupine glede na njihovo naravo. Velikost krogov v tem diagramu je odraz njihove pomembnosti v skupni porabi, njihov položaj vzdolž premice pod kotom 45° odraža sorazmerne stopnje ocenjenih napak, njihova barva pa kaže, ali odhodki temeljijo na pravicah ali povračilu stroškov.

1.22 Ta diagram vključuje oba elementa strokovne presoje (oceno učinka sistemov in tveganja glede na vrsto transakcije – glej odstavek 1 **Priloge 1.1**) ter empirične elemente (meritve ocenjenih stopenj napake v dvoletnem obdobju). Odgovoril naj bi na zahteve deležnikov po več informacijah o razlikovanju profilov tveganja ter pomagal Komisiji pri ukrepanju na področjih s stalno visokimi stopnjami napake.

1.20 Integrirani administrativni in kontrolni sistem (IAKS), ki vključuje identifikacijski sistem za zemljišča (LPIS), znatno prispeva k preprečevanju napak in zmanjšanju stopnje napak (glej odstavek 7.32).

LPIS so ustanovili nacionalni organi, ki ga tudi vzdržujejo. Plačila končnim upravičencem so mogoča šele po tem, ko je njihov zahtevek navzkrižno preverjen z informacijami, ki so na voljo v LPIS.

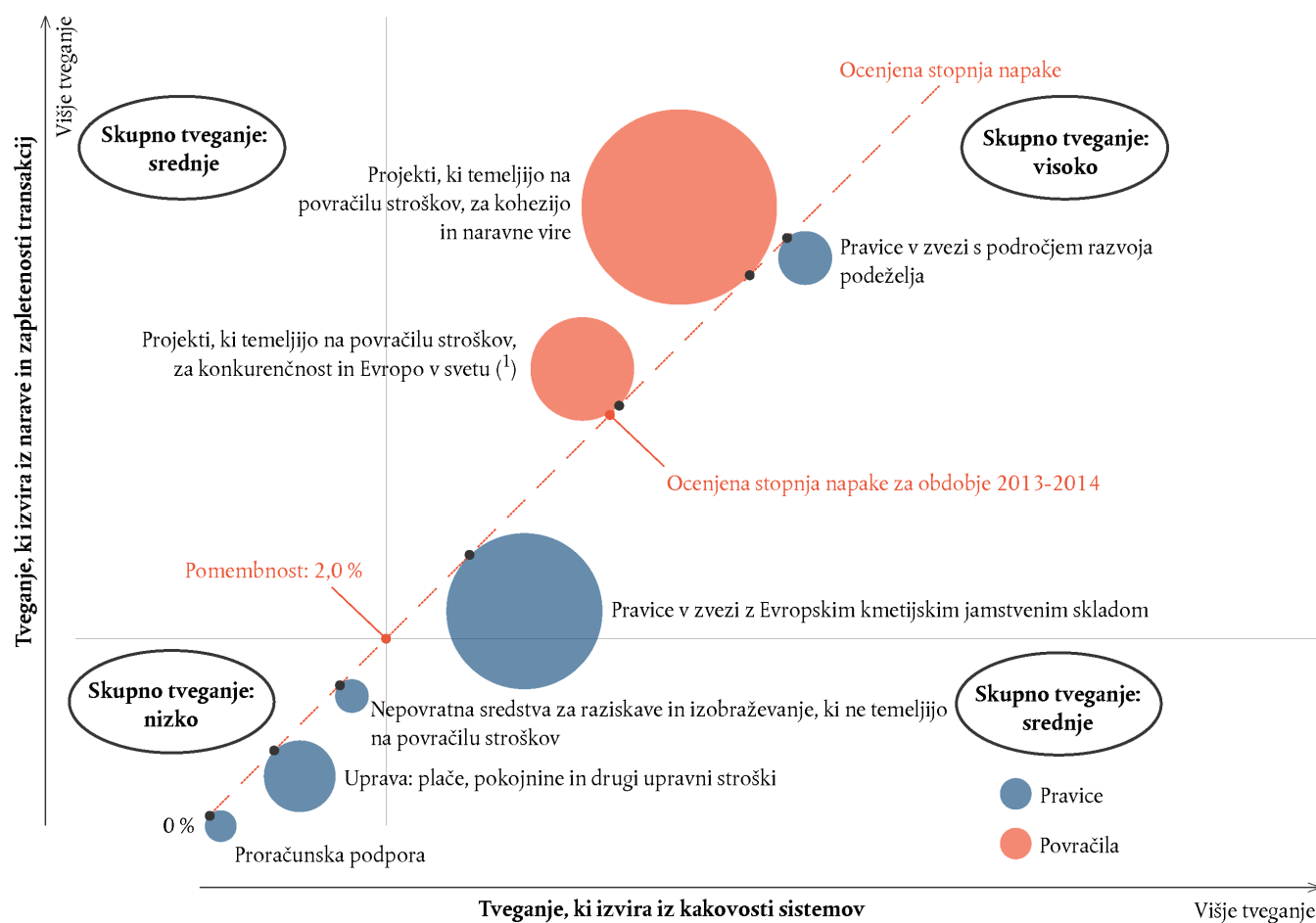
Zaradi LPIS je stopnja napak za subvencije glede na površino zemljišča nižja kot za druge vrste subvencij v okviru deljenega upravljanja.

Komisija meni, da okvirja 1.2 in 1.3 potrjujeta to stališče.

⁽¹⁵⁾ Neposredno upravljanje (proračun, ki ga izvršuje neposredno Evropska komisija), posredno upravljanje (izvrševanje proračuna je preneseno na partnerske države, nečlanice EU, mednarodne organizacije itd.) ter deljeno upravljanje (proračun izvršujejo Komisija in države članice).

⁽¹⁶⁾ Ocenjeno po istem pristopu za obe leti (glej odstavka 1.13 in 1.14).

Diagram 1.6 – Povezava med vrstami transakcij, tveganjem in ocenjeno stopnjo napake v transakcijah EU (2013–2014)



⁽¹⁾ Povračila v okviru razdelka Evropa v svetu vključujejo večdonatorske projekte, ki imajo v praksi veliko lastnosti porabe na podlagi pravic in pri katerih so stopnje napake nižje.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Rezultati na posameznih področjih porabe kažejo značilne vzorce napak

1.23 Konkurenčnost (poglavje 5): ocenjena stopnja napake znaša 5,6 %, kar je več od ustreznih rezultatov v letu 2013 (4,0 % ⁽¹⁷⁾). Veliko odhodkov je izvršenih na podlagi povračila stroškov. Napake pri njih so v bistvu odraz različnih kategorij neupravičenih stroškov (zlasti stroškov dela, drugih neposrednih stroškov in posrednih stroškov).

1.24 Kohezija (poglavje 6): ocenjena stopnja napake znaša 5,7 %, kar je več od ustreznih rezultatov v letu 2013 (5,3 % ⁽¹⁷⁾). Skoraj vsa poraba na tem področju so povračila stroškov. Glavni vzroki napak vključujejo hujše kršitve pravil o javnem naročanju (približno polovica ocenjene stopnje napake), ki jim sledijo neupravičeni stroški v izjavah o odhodkih (več kot četrtnina ocenjene stopnje napake). Preostanek so napake zaradi nespoštovanja pravil o državni pomoči in neupravičenih projektov.

1.25 Naravni viri (poglavje 7): ocenjena stopnja napake znaša 3,6 %, kar je manj od ustreznih rezultatov v letu 2013 (4,4 % ⁽¹⁷⁾). Za Evropski kmetijski jamstveni sklad se porabi več kot tri četrtine odhodkov na tem področju, vendar je napak manj kot na področju razvoja podeželja, za katerega že dolgo odkrivamo visoke stopnje napak, zlasti pri porabi na podlagi povračila stroškov. V celoti znaša delež napak, ki so posledica previsokih zahtevkov kmetov za kmetijske površine ali število živali, približno tretjino ocenjene stopnje napake. Napake v zvezi z neupravičenimi upravičenci, dejavnostmi ali odhodki so na drugem mestu (skoraj četrtnina ocenjene stopnje napake). Preostala bistvena elementa sta kršitve zahtev v zvezi z navzkrižno skladnostjo (ena šestina) in administrativne napake (ena šestina).

1.23 Glej odgovore Komisije na poglavje 5 letnega poročila (odstavki 5.6 do 5.17).

1.24 Glej odgovore Komisije na poglavje 6 letnega poročila (odstavki 6.23 do 6.45 in odstavek 6.76).

1.25 Nižja stopnja napak za EKJS odraža učinkovitost IAKS, zlasti LPIS, kjer se ustrezno izvaja, pri preprečevanju napak od samega začetka postopka. Komisija meni, da je IAKS kot celota zanesljiv sistem za upravljanje odhodkov SKP.

Glej tudi odgovore v odstavkih 1.15 in 1.20, 7.15 do 7.19 in 7.25 do 7.29.

⁽¹⁷⁾ Ta primerjalna vrednost upošteva preračunskih proračunskih vrstic, ki zagotavlja, da poglavja odražajo razdelke večletnega finančnega okvira, in posodobljen pristop k napakam pri javnem naročanju. Glej tudi **diagram 1.3**.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

1.26 Evropa v svetu (poglavje 8): ocenjena stopnja napake znaša 2,7 %, kar je več od ustreznih rezultatov v letu 2013 (2,1 % ⁽¹⁸⁾) ⁽¹⁹⁾. Neupravičeni stroški, ki jih je Komisija povrnila, znašajo več kot polovico celote. Plačila za gradnje in storitve, ki niso bile izvršene, ali blago, ki ni bilo dobavljeno, znašajo četrtno celote. Preostanek pa je posledica neobstoja dokazil (približno desetina ocenjene stopnje napake), nepravilnega izračuna odhodkov in nespoštovanja pravil o javnem naročanju.

1.27 Uprava (poglavje 9): ocenjena stopnja napake znaša 0,5 %, kar je manj od ustreznih rezultatov v letu 2013 (1,1 % ⁽¹⁸⁾). Večina sredstev na tem področju se porabi za plače, pokojnine in nadomestila, ki jih plačujejo institucije in agencije EU. Večina napake na tem področju je posledica majhnega števila napak pri nadomestilih, ki pa skupaj niso pomembne.

1.28 Kot smo pojasnili v splošnem uvodu, ni posebnega poglavja za porabo, ki ne sodi pod razdelke večletnega finančnega okvira 1–2 in 4–5. Zato o preostali porabi, ki znaša 2,1 milijarde EUR (1,5 % porabe, zajete z našo revizijo), poročamo v tem poglavju ⁽²⁰⁾. Od skupaj 2,1 milijarde EUR je bilo 0,5 milijarde EUR porabljene v okviru desetih agencij, zajetih v naših specifičnih letnih poročilih, ali za te agencije ⁽²¹⁾. Glavne napake, odkrite na tem področju, so bile povračila neupravičenih stroškov (glej okvir 1.1).

1.26 Glej odgovore Komisije na poglavje 8 letnega poročila (odstavki 8.11 do 8.15).

1.27 Glej odgovore Komisije na poglavje 9 letnega poročila (odstavki 9.13 do 9.17).

⁽¹⁸⁾ Ta primerjalna vrednost upošteva prerazvrstitev proračunskih vrstic, ki zagotavlja, da poglavja odražajo razdelke večletnega finančnega okvira, in posodobljen pristop k napakam pri javnem naročanju. Glej tudi **diagram 1.3**.

⁽¹⁹⁾ Večina odhodkov iz poglavja zunanji odnosi, pomoč in širitev iz leta 2013 je ostala v ustreznem poglavju za razdelek večletnega finančnega okvira Evropa v svetu, majhen delež pa jih je bilo prenesenih v poglavje ekonomska, socialna in teritorialna kohezija; glej tudi **diagram 1.3**.

⁽²⁰⁾ Glej opombo 1 k **tabeli 1.1**.

⁽²¹⁾ Urad za evropsko pravosodno sodelovanje, Evropska agencija za upravljanje operativnega sodelovanja na zunanjih mejah držav članic Evropske unije, Evropska agencija za operativno upravljanje obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice, Evropski azilni podporni urad, Evropski center za preprečevanje in obvladovanje bolezni, Evropska agencija za varnost hrane, Evropski center za spremljanje drog in zasvojenosti z drogami, Evropska policijska akademija, Evropski policijski urad, Agencija Evropske unije za temeljne pravice.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 1.1 – Primer napak pri povrnjenih stroških za projekt v okviru razdelka 3 večletnega finančnega okvira varnost in državljanstvo

V vzorec smo zajeli plačilo Komisije upravičencu, ki je bil koordinator skupnega projekta v okviru programa Temeljne pravice in državljanstvo.

Upravičenec, ki je bil oseba javnega prava, je za delni delovni čas dva stalna delavca (javna uslužbenca) napotil na delo na projektu in del njunih plač vključil v izkaz stroškov projekta. Napoteni delavci morajo biti dodatni stroški, ki so lahko upravičeni samo, če stroški dejansko nastanejo z zaposlitvijo drugih delavcev, ki javne uslužbence nadomestijo pri opravljanju njihovih običajnih nalog. Ker upravičenec javnih uslužbencev ni nadomestil, so ti stroški neupravičeni.

V celoti so neupravičeni stroški, ki jih je prijavil upravičenec, znašali 58 000 EUR od skupaj prijavljenih stroškov v višini 237 000 EUR.

Sodišče je odkrilo, da je Komisija povrnila neupravičene stroške pri 8 od 25 projektov iz vzorca za razdelek 3 večletnega finančnega okvira.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 1.1 – Primer napak pri povrnjenih stroških za projekt v okviru razdelka 3 večletnega finančnega okvira varnost in državljanstvo

Komisija se je dobro zavedala težav, s katerimi se srečujejo javni organi pri upoštevanju pravila glede upravičenosti, ki velja za stroške osebja javnih organov (zaposlovanje drugega osebja za nadomeščanje javnega uslužbenca pri izvajanju njegovih običajnih nalog). Zato je z letom 2011 Komisija spremenila pravila glede upravičenosti, ki veljajo za osebje javnih organov, za kar uporablja prožnost, ki jo v ta namen omogočajo izvedbena pravila k finančni uredbi. Zato bi se neupravičeni stroški, ki jih je Sodišče ugotovilo pri navedenih nepovratnih sredstvih (stroški za osebje za zaposlene v javnih organih brez nadomeščanja), zdaj šteli za upravičene.

1.29 Ocenjena stopnja napake za odhodke v okviru deljenega upravljanja kot celote je znašala 4,6 % (leta 2013: 4,9 % ⁽²²⁾), za vse druge vrste operativnih odhodkov ⁽²³⁾ pa 4,6 % (leta 2013: 3,7 % ⁽²³⁾). Ocenjena stopnja napake za upravne odhodke je znašala 0,5 % (leta 2013: 1,0 % ⁽²²⁾).

⁽²²⁾ Ta primerjalna vrednost upošteva posodobljen pristop k napakam pri javnem naročanju. Glej tudi odstavka 1.13 in 1.14.

⁽²³⁾ V glavnem odhodki, zajeti v poglavji 7 in 8, ter deli odhodkov, zajeti v poglavji 5 in 6. Ekstrapolirana napaka za odhodke v okviru deljenega upravljanja temelji na preučitvi 687 transakcij (iz populacije v vrednosti 113 milijard EUR), ekstrapolacija za druge vrste operativnih odhodkov pa na preučitvi 497 transakcij (iz populacije v vrednosti 23 milijard EUR).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Obstaja veliko vrst popravljalnih ukrepov z različnimi učinki

1.30 Napake in popravke smo preučili zaradi pojasnitve zapletenih mehanizmov za izvajanje in evidentiranje popravljalnih ukrepov ter različnih učinkov, ki jih lahko imajo ti mehanizmi na naše revizijsko delo. Na nekaterih področjih porabe bo imela Komisija nova orodja, ko bodo odhodki za novo programsko obdobje postali redni.

Popravljalni ukrepi

1.31 Sodišče si prizadeva upoštevati popravljalne ukrepe držav članic in Komisije, kadar so ti izvedeni pred plačilom ali pred našim preučevanjem. Upoštevamo tudi popravke, izvršene po obvestilu o naši reviziji, vendar ne moremo zmanjšati ocene napake, kadar do popravljalnega ukrepa pride zaradi revizije⁽²⁴⁾. Preverimo uporabo teh popravkov (ki vključujejo izterjave od upravičencev in popravke na projektni ravni) ter prilagodimo količinsko opredelitev napake, kadar je ustrezno. Vendar je učinek popravljalnih ukrepov po posameznih področjih porabe in po posameznih popravljalnih ukrepih zelo različen.

1.32 Komisija in organi držav članic so uporabili popravljalne ukrepe, ki so imeli neposreden vpliv na transakcije in so bili pomembni za naše izračune, za 24 transakcij, zajetih v vzorec leta 2014. Ti popravljalni ukrepi so zmanjšali našo ocenjeno stopnjo napake za 1,1 odstotne točke (leta 2013: 1,6 odstotne točke), kar je približno 1,6 milijarde EUR. Spremembe števila transakcij, na katere je to vplivalo, in učinka na našo ocenjeno stopnjo napake ne pomenijo, da je popravljalni ukrep postal bolj oz. manj uspešen, kajti ukrepi se uporabljajo za razmeroma majhen delež našega vzorca in je zato pričakovati spremembe od enega do drugega leta.

1.30 Komisija meni, da je treba letno reprezentativno stopnjo napake, ki jo poda Sodišče, razumeti v okviru popravne zmogljivosti Komisije, kakor je predstavljena v različnih letnih poročilih o dejavnostih in v zbirnem poročilu. Finančna uredba zahteva ustrezno obravnavo tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo osnovnih transakcij ob upoštevanju večletne narave sistemov nadzora in naravne plačil.

1.31 Skupni odgovor na odstavka 1.31 in 1.32:

V zbirnem poročilu za leto 2014 (COM(2015) 279 final) je Komisija ocenila prihodnji učinek popravni mehanizmov na 2,7 milijarde EUR, kar predstavlja 1,9 % plačil iz proračuna EU.

Razčlenitev zneskov po področjih politike je razvidna v tabeli 1 zbirnega poročila.

Komisija poudarja, da vse vrste finančnih popravkov in izterjav izključujejo povračilo odhodkov, ki kršijo zakonodajo (glej pojasnilo 6 k zaključnemu računu), iz proračuna EU.

⁽²⁴⁾ Glej odstavke 1.19 do 1.37 letnega poročila za leto 2012.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Obstaja veliko popravljalnih ukrepov

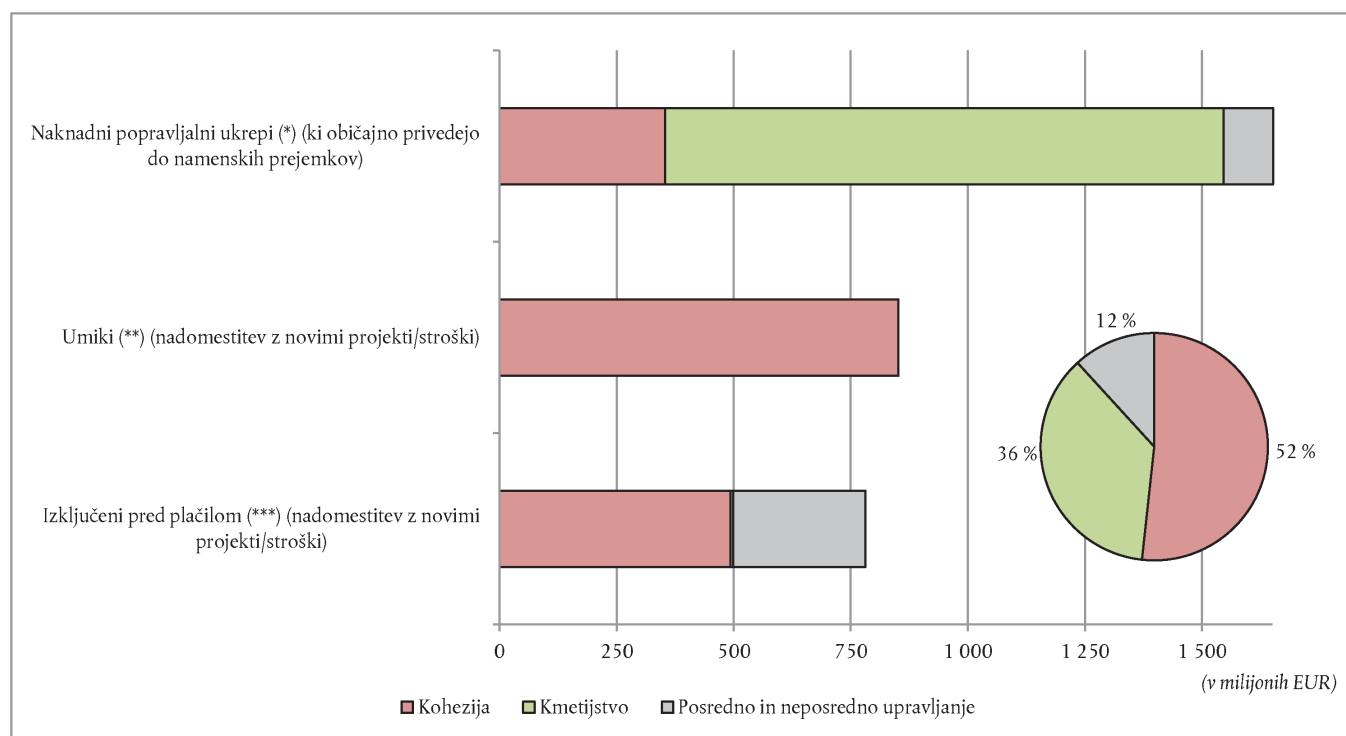
1.33 Komisija uporablja izraza finančni popravek in izterjava za širok nabor popravljalnih ukrepov, ki se uporabljajo preden pride do odhodka (ali ga Komisija povrne) in potem.

1.34 V pojasnilu 6.2.2 k izkazom je naveden skupni znesek v višini 3 285 milijonov EUR za izvedene popravljalne ukrepe v letu 2014. V **diagramu 1.7** je prikazana naša klasifikacija zneskov popravkov, izvršenih v različnih fazah ciklusa porabe. Četrtnina vseh popravljalnih ukrepov, izvedenih leta 2014, so popravki in izterjave „na izvoru“ (preden Komisija izvrši ustrezno plačilo)⁽²⁵⁾. Naslednja četrtnina so umiki in nadomestitve kohezijskih projektov (med izvajanjem ali ob zaključitvi operativnih programov).

1.33 Komisija meni, da se izraza „finančni popravki“ in „izterjave“ uporabljata v skladu s pravnim okvirom, opredeljenim v finančni uredbi in v ustrezni zakonodaji sektorja. Podrobnejše informacije o različnih preventivnih in popravnihih mehanizmihi, predvidenih v veljavni zakonodaji, je mogoče najti v pojasnilu 6 zaključnega računa EU in v sporočilu o zaščiti proračuna EU.

⁽²⁵⁾ Za Evropski sklad za razvoj podeželja in Kohezijski sklad znašajo popravki „na izvoru“, o katerih se poroča, da so bili izvršeni v letu 2014, 430 milijonov EUR. Od tega jih je bilo 75 % izvršenih že v predhodnih letih.

Diagram 1.7 – Klasifikacija popravljivih ukrepov, izvedenih leta 2014



(*) Sklepi Komisije (večinoma sklepi o skladnosti za kmetijstvo), popravki ob zaključku, ki so privedli do razveljavitev, in izterjave od upravičencev.

(**) Znižanje povrnjenih stroškov in uvedba novih projektov/stroškov med izvajanjem in ob zaključku programov.

(***) Popravki pred plačilom v okviru deljenega upravljanja, neupravičeni zneski in dobropisi v okviru neposrednega in posrednega upravljanja (zabeleženi kot izterjave v pojasnilu 6).

Vir: Pojasnilo 6 h konsolidiranim računovodskim izkazom EU za leto 2014 in z njimi povezanimi podatki. Za kohezijo temelji uvrščanje zneskov med izločene pred plačilom in umaknjene zahtevke na analizi bistvenih popravkov v tem obdobju.

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.35 Popravljalni ukrepi, obravnavani v tem delu letnega poročila, vključujejo tudi delo, ki so ga opravili organi držav članic, in izterjave, ki so jih izvršili nacionalni organi in Komisija.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Popravljalni ukrepi v veliki meri učinkujejo že takrat, ko Komisija sprejme odhodke

1.36 Vse ustrezne sektorske uredbe za deljeno upravljanje določajo pravila za preglede na prvi stopnji ali zmanjšanja zneskov, ki jih zahtevajo končni upravičenci, ki jih izvedejo nacionalni organi, preden je kakršen koli odhodek potrjen. Nacionalni organi se včasih strinjajo, da zaradi napak z dolgoročni učinkom (npr. stalna plačila v okviru naročila, pri katerem je prišlo do napake pri postopku javnega naročanja) nekatere stalne stroške v prijavah znižajo ali jih izbrišejo iz prijav. Te spremembe imajo lahko ugotovljiv učinek na višino povračila, ki se zahteva za posamezen projekt, ali na subvencijo, ki se izplača posameznim kmetom. Tako lahko popravek zniža našo ocenjeno stopnjo napake.

1.37 Pri neposrednem in posrednem upravljanju izterjave, ki jih evidentira Komisija, vključujejo odbitke neupravičenih zneskov od zahtevkov za povračilo stroškov pred odobritvijo plačila. Upravičenost zneskov se ugotavlja pri pregledih razpoložljive dokumentacije ali na podlagi rezultatov opravljenih pregledov (glej tudi **diagram 1.7**). Tudi to nam omogoča, da znižamo ocenjeno stopnjo napake.

Sklepi o skladnosti vodijo do namenskih prejemkov, s katerimi se financira poraba za kmetijstvo

1.38 Sklepi o skladnosti (finančni popravki v kmetijstvu) so pogosto sprejeti na pavšalni osnovi. V glavnem se nanašajo na sistemske slabosti in ne na napake na ravni končnih upravičencev. Redko vodijo do izterjav od kmetov. Ti popravljalni ukrepi so spodbuda za države članice, da izboljšajo svoje sisteme upravljanja in nadzora. Če so njihov rezultat stalne izboljšave zahtevkov, ki jih plačilne agencije sprejmejo, prispevajo k zakonitosti in pravilnosti transakcij na ravni končnih upravičencev (glej okvir 1.2 in 1.3).

1.37 Službe Komisije opravljajo tudi izterjave pri viru, tako da neupravičene stroške (ki so bili ugotovljeni v predhodnem ali tekočem zahtevku za povračilo stroškov) odštejejo od izvršenih plačil.

1.38 Finančni popravki, ki jih je Komisija izvedla pri odhodkih za kmetijstvo, naj bi ščitili proračun EU in veljajo za države članice.

Njihov rezultat niso neposredne izterjave od kmetov, ker Komisija ne plačuje neposredno končnim upravičencem, ampak povrne plačila državam članic kmetom. Če se takšna nepravilna plačila ugotovijo med postopkom potrditve skladnosti, Komisija pričakuje, da bodo države članice zoper upravičence sprejele ustrezne ukrepe izterjave. Glej odgovor na okvir 1.3.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

1.39 Plačilne agencije izvršijo sklepe o skladnosti tako, da zmanjšajo bodoče zahtevke za povračilo za plačila kmetom, ki jih nakaže Komisija. Komisija knjiži celotni znesek, izplačan kmetom, kot porabo (tj. zaradi popravka se ne zmanjša višina knjiženih plačil). Namesto tega je razlika med plačili kmetom in zneski, vrnjenimi plačilnim agencijam, na kontih knjižena kot namenski prejemek, ki je na voljo za financiranje porabe za kmetijstvo ⁽²⁶⁾.

Leta 2014 sta bili več kot dve tretjini finančnih popravkov na področju kohezije izvršeni z nadomestitvijo z novo porabo ...

1.40 Na področju kohezije pri finančnih popravkih organi v državah članicah za več kot dve tretjini knjiženega skupnega zneska umaknejo prijavljene odhodke in jih nadomestijo z novimi. Včasih pri umiku ne opredelijo nobenih projektov kot umaknjenih. Namesto tega države članice prijavijo dodatne projekte, zaradi česar je v resnici raven sofinanciranja nižja. Umiki so učinkoviti kot popravljalni ukrep samo, kadar so nadomestni odhodki brez pomembnih napak.

1.40 Komisija meni, da so vsi finančni popravki, vključno s popravki, v okviru katerih je državam članicam dovoljeno, da predložijo nove projekte in nove odhodke za ponovno uporabo popravljenih zneskov, ščitijo proračun EU pred odhodki, nastalimi v kršitvi zakonodaje, in spodbudno vplivajo na države članice, da izterjajo neupravičena izplačila od upravičencev (in tako prispevajo k izboljšanju sistemov upravljanja in nadzora). Kljub temu je odvratilni učinek neto finančnih popravkov, pri katerih države članice ne morejo ponovno uporabiti popravljenih in izterjanih zneskov ter zato ta sredstva izgubijo, zagotovo večji.

⁽²⁶⁾ Na primer, če za kmetijsko plačilno agencijo velja finančni popravek v višini 5 % in ta agencija kmetom izplača 100 milijonov EUR, ji bo Komisija povrnila 95 milijonov EUR. Kljub temu bo Komisija knjižila odhodek v višini 100 milijonov EUR, konto pa saldirala z namenskim prejemkom v višini 5 milijonov EUR.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

... neto popravki pa so manj pogosti

1.41 Kadar nadomestitev ni mogoča, država članica zaradi popravkov izgubi sredstva EU⁽²⁷⁾. Do tega lahko pride, kadar države članice ne morejo predložiti dovolj upravičenih odhodkov in kadar nadomestitev ni več mogoča⁽²⁸⁾ ali dovoljena⁽²⁹⁾, kar je razmeroma neobičajno. Komisija pričakuje, da bodo zaradi sprememb zakonodaje neto popravki v prihodnosti običajnejši.

1.41 Po zgledu s področja kmetijstva se je zakonodajalec odločil, da bi bilo treba podoben mehanizem neto finančnih popravkov uporabiti za kohezijsko politiko za programsko obdobje 2014–2020. To uvaja dodatno spodbudo za države članice, da preprečijo ali odkrijejo in obravnavajo resne pomanjkljivosti v sistemih upravljanja in nadzora, preden Komisiji predložijo zaključne račune. Če tega ne storijo ter Komisija ali Sodišče ob prejemu zaključnih računov odkrije resne pomanjkljivosti, mora Komisija uporabiti neto popravek pod pogoji, ki so določeni v ustreznih predpisih, kar pomeni, da država članica izgubi sredstva.

Poleg tega Komisija meni, da imajo pri deljenem upravljanju vsi finančni popravki in izterjave negativen učinek na nacionalne proračune, ne glede na njihovo metodo izvajanja. Če želi država članica preprečiti izgubo sredstev EU, mora neupravičene odhodke nadomestiti z dodatnimi upravičenimi dejavnostmi.

To pomeni, da država članica iz svojega nacionalnega proračuna krije finančne posledice izgube sofinanciranja EU za odhodke, ki se štejejo za neupravičene, razen če te zneske izterja od posameznih upravičencev.

⁽²⁷⁾ Kot zmanjšanje plačil ali kot gotovinski odtok nazaj v proračun EU. Rezultat vračila v proračun EU so namenski prihodki (glej **diagram 2.2**).

⁽²⁸⁾ Po zaključku programov.

⁽²⁹⁾ Kadar pride do nesoglasja med državami članicami in Komisijo (glej odstavek 1.25(b) letnega poročila za leto 2012).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Leta 2014 so Komisija in države članice uporabljale vse te popravljalne ukrepe

1.42 V okvirih 1.2 do 1.4 so prikazane različne vrste in učinki popravljalnih ukrepov.

Okvir 1.2 – Primer izboljšanja sistemov upravljanja in nadzora: čiščenje LPIS v Grčiji

Komisija je vztrajala pri izboljšanju identifikacijskega sistema za zemljišča (LPIS), ki se uporablja kot osnova za kmetijska plačila, npr. v okviru sheme enotnih plačil (največja samostojna shema porabe EU). Proces je potekal v več fazah, njegova posledica pa je bilo zmanjšanje upravičenih trajnih pašnikov v grškem LPIS s 3,6 milijona hektarov leta 2012 na 1,5 milijona hektarov oktobra 2014. Po naši oceni so bili nepravilni zahtevki za trajne pašnike, ki niso upravičeni do podpore EU, več let ključni dejavnik pri naši ocenjeni stopnji napake na področju naravnih virov.

Upoštevali smo posledice popravkov pri posameznih plačilih končnim upravičencem, zajetih v vzorec za Evropski kmetijski jamstveni sklad in Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja. Druga posledica pa je, da je plačilna agencija zavrnila veliko neupravičenih zahtevkov in jih tako odstranila iz porabe, ki smo jo zajeli v naš vzorec.

Okvir 1.2 – Primer izboljšanja sistemov upravljanja in nadzora: čiščenje LPIS v Grčiji

Sodišče v poglavju 7 navaja druge primere pozitivnega učinka akcijskih načrtov. Akcijski načrti se izvajajo vsakič, ko se zdi potrebno, Komisija pa pazljivo spremlja njihovo izvajanje in poroča o popravnihi ukrepih, sprejetih v letnem poročilu o dejavnostih generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja.

LPIS preprečuje upravičencem, da bi vložili zahtevek za zemljišča, ki ne obstajajo ali ne izpolnjujejo pogojev za upravičenost, ali za zemljišča, za katera je zahtevek že vložil drugi upravičenec. Ob pravilnem izvajanju je LPIS zelo učinkovito orodje za zmanjševanje napak. Zajema 75 % odhodkov SKP. Stopnje napak za plačila na površino zemljišča so nižje kot za druge ukrepe, kot je prikazano v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 1.3 – Primer popravkov, ki so posledica postopkov potrjevanja skladnosti⁽³⁰⁾: sklep o skladnosti št. 47 in njegove posledice za francoske kmete

Leta 2014 je Francija sprejela popravek v višini 1,1 milijarde EUR (984 milijonov EUR za Evropski kmetijski jamstveni sklad in 94 milijonov EUR za Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja)⁽³¹⁾. Nacionalni organi so napovedali, da ne bo imel nobenih posledic za kmete in da bo znesek krit iz nacionalnega proračuna. V preteklih letnih poročilih smo navedli, da take prakse upravičencev ne spodbujajo k odpravi napak⁽³²⁾.

Glavni vzroki za popravek so bile slabosti v LPIS-GIS (695 milijonov EUR) in prekoračitve zgornje meje za pravice, ki je privedla do prevelikega plačila kmetom (141 milijonov EUR). Manjši del so sestavljale kršitve obveznosti v zvezi z navzkrižno skladnostjo, da je treba pravočasno prijaviti premike živali (123 milijonov EUR). Vse to se nanaša na plačila, izvršena od leta 2009 do leta 2013. Za leto 2014 niso bili izvršeni nobeni popravki, kršitve zgornje meje za pravice in neupravičene površine, evidentirane v LPIS v Franciji, pa so prispevale 0,3 odstotne točke k naši letošnji ocenjeni stopnji napake za naravne vire.

Okvir 1.4 – Primer popravkov, katerih rezultat je dodatna poraba: Evropski socialni sklad v Romuniji

V letnih poročilih za leti 2012 in 2013 smo omenili popravljalne dejavnosti v Romuniji. Leta 2013 smo lahko zmanjšali našo ocenjeno napako za več romunskih projektov Evropskega socialnega sklada, ker so nacionalni organi navedli posledice popravkov na projektni ravni. Tako je bilo tudi leta 2014. Napake ostajajo v nekaterih projektih, ki smo jih preučili v zvezi s problemi, niso bili zajeti v popravke. Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 poroča, da še naprej spremlja izvajanje dogovorjenega akcijskega načrta. Izvršeni finančni popravki ne pomenijo nujno, da bo Romunija prejela manj sredstev EU, ker imajo države članice možnost prijaviti večji znesek porabe⁽³³⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 1.3 – Primer popravkov, ki so posledica postopkov potrjevanja skladnosti: sklep o skladnosti št. 47 in njegove posledice za francoske kmete

Pri deljenem upravljanju morajo države članice zagotoviti, da sistemi nadzora pravilno delujejo. Finančni popravek v višini 1,1 milijarde EUR bo povrnjen v proračun EU v treh letnih obrokih (v letih 2015, 2016 in 2017).

Komisija želi poudariti, da se zaradi narave postopka za potrditev skladnosti, ki se izvaja naknadno, potem ko so letni zaključni računi potrjeni in se izteče kontradiktorna faza, med katero lahko države članice predložijo svoje ugovore in izračune, zelo redko zgodi, da bi bil finančni popravek lahko sprejet že v letu, ki sledi letu nastanka zadevnega odhodka. Postopek za potrditev skladnosti, ki je trenutno v teku, bo zaščitil proračun EU za leto 2014.

⁽³⁰⁾ Večletni postopek, ki omogoča izterjavo zneskov, izplačanih državam članicam, če izvršena plačila kršijo pravila EU ali če obstajajo slabosti v sistemih upravljanja in nadzora držav članic. Glej tudi odstavek 7.59.

⁽³¹⁾ Francija je nato na Sodišče Evropske unije vložila pritožbo na sklep o uvedbi finančnega popravka.

⁽³²⁾ Glej odstavka 1.26 in 1.32 letnega poročila za leto 2012.

⁽³³⁾ V bistvu bi znižalo stopnjo sofinanciranja EU.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Pri poročanju Komisije o popravljalnih ukrepih njihovi različni učinki niso vedno količinsko opredeljeni ...

1.43 Pojasnilo 6 k izkazom je v glavnem prostovoljno razkritje informacij, ki niso zahtevane v računovodskih standardih. Velik del teh informacij ne temelji na računovodskih sistemih. V pojasnilu so razlike med učinki različnih popravljalnih prilagoditev na proračun opisane, vendar ne vedno količinsko opredeljene.

... dodatne izboljšave pa bi omogočile boljšo analizo

1.44 Zmogljivost Komisije za izboljšanje kakovosti porabe ni vedno odvisna od zneskov, ampak od njihovega učinka. Za natančno oceno učinka popravljalnih ukrepov so potrebne boljše informacije o vrsti popravljene napake in načinu izvedbe popravkov⁽³⁴⁾. Potem ko ustrezni generalni direktorati Komisije ocenijo učinek svojih popravljalnih ukrepov, prilagodijo zneske iz pojasnila 6, kot je potrebno (glej odstavek 1.55).

Zbirno poročilo Komisije potrjuje pomemben učinek napake na transakcije

1.45 Vsak generalni direktorat Komisije pripravi letno poročilo o dejavnostih, ki vključuje:

- poročilo o doseganju ključnih ciljev politike (obravnavano v poglavju 3),
- poslovno poročilo generalnega direktorja kolegiju komisarjev,
- izjavo, v kateri generalni direktor daje zagotovilo, da poročilo pravilno prikazuje finančne informacije in da so transakcije, za katere je odgovoren, zakonite in pravilne.

1.43 Zakonodajalec je Komisiji zagotovil instrument finančnih popravkov za zagotovitev, da se odhodki, ki nastanejo s kršitvijo zakonodaje, ne financirajo iz proračuna EU. Ti finančni popravki se predvsem nanašajo na sistemske nepravilnosti, ki lahko vodijo do tveganja za napake. Države članice in ne Komisija so zadolžene za odkrivanje neupravičenih zneskov in njihovo izterjavo od upravičencev. Če tega ne storijo, sredstva EU nadomestijo nacionalna sredstva, ker je treba finančne popravke kriti iz nacionalnih proračunov.

1.44 Številne službe so ustrezno prilagodile svoje številke, ki so povezane z zaščito proračuna EU in vključene v pojasnilo 6, da bi zagotovile oceno prihodnjih popravkov ob upoštevanju njihovih specifičnih okoliščin.

⁽³⁴⁾ Glej odstavke 1.13 do 1.15 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.46 Zbirno poročilo povzema te informacije in vključuje izjavo, da Komisija z njegovim sprejetjem prevzema splošno politično odgovornost za upravljanje proračuna EU.

1.47 Ta del prikazuje rezultate naše analize letnih poročil o dejavnostih generalnih direktorats in zbirnega poročila Komisije⁽³⁵⁾. Osredotoča se na doslednost in ustreznost ocen Komisije o:

- stopnji napake, ki ostane, ko Komisija povrne stroške ali poravnava svoje lastne odhodke (Komisija to imenuje znesek, pri katerem obstaja tveganje), ter
- obsegu, v katerem se napake odpravijo s kasnejšimi popravki (Komisija to imenuje popravna zmogljivost ali ocenjeni bodoči popravki⁽³⁶⁾).

Generalni direktorji vsako leto poročajo o pravilnosti

1.48 Kadar generalni direktorji ne morejo dati izjave o zanesljivosti za bistveni del porabe, izrečejo pridržek (glej okvir 1.5). Generalni direktorji bi morali izreči pridržek, kadar:

- pride do dogodka z resnimi posledicami za ugled Komisije ali
- učinek ocenjenih stopenj napake brez že izvršenih finančnih popravkov in izterjav ostane pomemben.

⁽³⁵⁾ Zbirno poročilo in letna poročila Komisije o dejavnostih so na voljo na spletišču Komisije, in sicer zbirno poročilo na http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_sl.htm, letna poročila o dejavnostih pa na http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm.

⁽³⁶⁾ Glej opombi 10 in 13 na str. 12 zbirnega poročila.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 1.5 – Pridrški v letnih poročilih o dejavnostih za leto 2014

Generalni direktorji so leta 2014 izrekli skupaj 20 količinsko opredeljenih pridrzkov, leta 2013 pa 17. To povečanje skupnega števila pridrzkov je posledica:

- treh novih pridrzkov, ki so jih izrekli generalni direktor za komunikacijska omrežja, vsebine in tehnologijo ⁽³⁷⁾, generalni direktor za sosedstvo in širitvena pogajanja ⁽³⁸⁾ ⁽³⁹⁾ ter vodja Službe za instrumente zunanje politike ⁽⁴⁰⁾,
- razdelitve ponavljajočega se pridrška na dva pridrška ⁽⁴¹⁾ ter
- umika enega pridrška ⁽⁴²⁾.

Znesek porabe, na katerega se nanaša pridržek, se je znižal z 2,4 milijarde EUR leta 2013 na 2,3 milijarde EUR leta 2014 ⁽⁴³⁾.

1.49 Evropski parlament je v resoluciji o razrešnici za leto 2013 ⁽⁴⁴⁾ Komisijo pozval, naj dodatno obrazloži izračun zneska, pri katerem obstaja tveganje, tako, da razloži ocenjeni učinek popraviljalnih mehanizmov na ta znesek.

⁽³⁷⁾ Pridržek v zvezi s podpornim programom za politiko informacijskih in komunikacijskih tehnologij držav iz okvirnega programa za konkurenčnost in inovativnost, ker je bila stopnja preostale napake nad 2 % (2,94 %).

⁽³⁸⁾ Pridržek v zvezi s posrednim upravljanjem, ki ga izvajajo države upravičenke, ker je bila stopnja preostale napake nad 2 % (2,67 %).

⁽³⁹⁾ Zadeve, ugotovljene v letnem poročilu za leto 2013, so privedle do novega pridrška zaradi tveganja za ugled v Generalnem direktoratu za sosedstvo in širitvena pogajanja (nekdanji Generalni direktorat za širitev, glej odstavek 7.16 letnega poročila za leto 2013).

⁽⁴⁰⁾ Pridržek v zvezi s porabo za skupno zunanjo in varnostno politiko, ker je bila stopnja preostale napake nad 2 % (2,13 %).

⁽⁴¹⁾ Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko je svoj ponavljajoči se pridržek v zvezi z Evropskim skladom za regionalni razvoj/Kohezijskim skladom/instrumentom za predpristopno pomoč razdelil na dva pridrška, in sicer enega za Evropski sklad za regionalni razvoj/Kohezijski sklad in drugega za instrument za predpristopno pomoč.

⁽⁴²⁾ Generalni direktorat za zdravje in varnost hrane je umaknil svoj pridržek v zvezi s programi za izkoreninjenje in spremljanje živalskih bolezni na področju hrane in krme.

⁽⁴³⁾ Glej Prilogo 2 k zbirnemu poročilu.

⁽⁴⁴⁾ Poročilo o razrešnici glede izvrševanja splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2013, oddelek III – Komisija in izvajalske agencije 2014/2075(DEC) (A8-0101/2015).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

1.50 Komisija se je odzvala na zahtevo organa za razrešnico in leta 2014 izpopolnila interna navodila⁽⁴⁵⁾ za pripravo informacij v letnih poročilih o dejavnostih. Od generalnih direktorjev je zahtevala, naj prikažejo povprečno odkrito stopnjo napake⁽⁴⁶⁾. Če se ta stopnja napake uporabi za skupna plačila za to leto, dobimo znesek, pri katerem obstaja tveganje⁽⁴⁷⁾. V zbirnem poročilu je ta znesek prikazan skupaj z oceno bodoče popravne zmogljivosti naknadnih pregledov, ki jih izvede Komisija.

Komisija se zaveda, da na porabo vpliva pomembna stopnja napake ...

1.51 Komisija v zbirnem poročilu za leto 2014 prikazuje znesek, pri katerem obstaja tveganje, kot razpon od 3,7 milijard EUR do 5 milijard EUR, kar je od 2,6 % do 3,5 % plačil v letu 2014, zajetih v zbirnem poročilu⁽⁴⁸⁾. Te številke kažejo, da na skupne odhodke vpliva pomembna stopnja napake.

... vendar se sklicuje na ocenjeni učinek bodočih popravkov

1.52 Zbirno poročilo za leto 2014 daje napoved za agregirani znesek ocenjenih bodočih popravkov (ali popravne zmogljivosti). Na podlagi evidentiranih popravkov v zadnjih šestih letih⁽⁴⁹⁾ Komisija ocenjuje, da bo v prihodnjih letih odkrila in popravila napake v skupni višini približno 2,7 milijarde EUR⁽⁵⁰⁾.

1.50 Ocena „povprečne ugotovljene stopnje napake“ pomeni nov koncept z različnim namenom, in sicer da bi odredbodajalcem na podlagi prenosa pooblastil dopustili, da v letno poročilo o dejavnostih za leto 2014 prvič vključijo svojo najboljšo oceno celotnega ogroženega zneska za celoten proračun, za katerega so odgovorni. V preteklih letih je bilo to narejeno zgolj za tisti del odhodkov, za katerega veljajo rezervacije.

1.51 Komisija priznava, da na vsaki stopnji, na kateri generalni direktor uveljavi finančni pridržek, „na porabo vpliva pomembna stopnja napake“.

1.52 V zbirnem poročilu iz leta 2014 Komisija navaja, da bo nadaljevala z izvajanjem popravni kontrol, ter poda svojo najboljšo oceno zneskov popravkov na podlagi preteklega izvajanja v obdobju, ki je dovolj dolgo, da se ublažijo ciklični učinki. Namen tega je izpolnitev zahteve iz razrešnice, da „razloži ocenjeni vpliv popravljivih ukrepov“.

⁽⁴⁵⁾ Veljavna navodila za letna poročila o dejavnostih za leto 2014 (SEC(2014) 553).

⁽⁴⁶⁾ To je odkrita ali ocenjena stopnja napake v času izvršitve plačil (ne preostala stopnja napake), tj. brez prilagoditev za naknadno popravljene napake. Stopnja napake se izračuna s ponderiranjem za generalni direktorat kot celoto.

⁽⁴⁷⁾ Znesek, pri katerem obstaja tveganje, je vrednost, povezana s tistim delom odhodkov, za katere šteje, da po uporabi kontrol, namenjenih zmanjševanju tveganj za skladnost, niso v skladu z veljavnimi regulativnimi in pogodbenimi zahtevami. Kadar za nekatere kategorije odhodkov ali nadzorne sisteme posamezne stopnje napake niso na voljo, se povprečna stopnja napake in znesek, pri katerem obstaja tveganje, prikažeta kot razpon, pri čemer se predpostavlja, da je stopnja napake za zadevne kategorije odhodkov ali nadzorne sisteme med 0 % in 2 %.

⁽⁴⁸⁾ Glej tabelo 1 v zbirnem poročilu.

⁽⁴⁹⁾ Glej tudi odstavek 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Glej oddelek 2.4 na str. 13 zbirnega poročila.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Toda na zneske je vplivalo nekaj problemov v zvezi z natančnostjo in doslednostjo

Generalni direktorati z deljenim upravljanjem so prilagodili podatke, ki so jih zagotovili nacionalni organi

1.53 Generalni direktorati za več kot tri četrtine odhodkov v letu 2014 (razdelka 1b in 2 večletnega finančnega okvira) kot osnovo za svoje ocene zneskov, pri katerih obstaja tveganje, uporabijo podatke, ki jih zagotovijo nacionalni organi. Toda Komisija v zbirnem poročilu ugotavlja, da je zanesljivost poročil držav članic o kontrolah še vedno problematična⁽⁵¹⁾. Zato generalni direktorati uporabljajo pomembne prilagoditve sporočenih stopenj napak⁽⁵²⁾. Te prilagoditve so potrebne, vendar Komisija ne predloži povzetka svojega dela (na katerem temeljijo prilagoditve).

Večina generalnih direktorats, vključenih v neposredno in posredno upravljanje, je dosledno uporabljala novo metodologijo za ocenjevanje zneskov, pri katerih obstaja tveganje

1.54 Večina generalnih direktorats je pri neposrednem in posrednem upravljanju uporabila novo metodologijo, vendar je Komisija za zbirno poročilo povečala ocenjeni znesek, pri katerem obstaja tveganje, za Generalni direktorat za mednarodno sodelovanje in razvoj za približno 60 milijonov EUR⁽⁵³⁾.

1.53 Na ravni držav članic obstajajo težave s pravilnostjo. Zato je Komisija sprejela ukrepe za izboljšanje pravilnosti in je po potrebi prilagodila številke z uporabo razumnih in preudarnih meril. Zato je kakovost ocene boljša.

Vsako zadevno letno poročilo o dejavnostih vključuje (a) opis postopka nadzora in validacije ali prilagoditve informacij, ki jih sporočijo države članice, (b) zbirno tabelo, v kateri so poudarjeni učinki prilagoditve po državah članicah, in (c) od letos naprej natančne podatke o vsakem operativnem programu ali plačilni agenciji za vse zadevne generalne direktorate.

1.54 Medtem ko GD DEVCO v svojem letnem poročilu o dejavnostih predlaga neto znesek, tudi ustrezno navaja, da bi bila več kot polovica povprečnih popravkov povezanih s posegom pred plačilom. Zato je bila v zbirnem poročilu številka GD DEVCO prilagojena, da se odpravi vsak tovrsten učinek neto izravnave.

⁽⁵¹⁾ Glej oddelek 2.3 na str. 9 zbirnega poročila.

⁽⁵²⁾ Na področju kohezije je bila povprečna stopnja napake za Evropski sklad za regionalni razvoj/Kohezijski sklad prilagojena z 1,8 %, kot so sporočili revizijski organi, na 2,6 %, za Evropski socialni sklad pa z 1,9 % na 2,8 %. Na področju kmetijstva so bile stopnje napake, ki so jih sporočile plačilne agencije, prilagojene z 0,55 % na 2,54 % za neposredna plačila in z 1,52 % na 5,09 % za razvoj podeželja.

⁽⁵³⁾ Ta prilagoditev je povezana z Generalnim direktoratom za mednarodno sodelovanje in razvoj. Komisija je ustrezno prilagodila oceno bodoče popravne zmogljivosti.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija je izboljšala izračun popravne zmogljivosti

1.55 Generalni direktorat za proračun je generalne direktorje obvestil o povprečnem znesku izterjav in finančnih popravkov za njihove službe od leta 2009 na podlagi informacij iz pojasnila 6 k izkazom (glej odstavka 1.8 in 1.44). Več generalnih direktorjev je te zneske prilagodilo, da so upoštevali probleme v zvezi z doslednostjo, ki so vplivali na neobdelane podatke. Ključne prilagoditve so bile:

- odprava vnaprejšnjih popravkov ali popravkov „na izvoru“, ki niso bili pomembni za popravek izvršenih plačil (glej **diagram 1.7**) (Izvajalska agencija za izobraževanje, avdio-vizualno področje in kulturo, Izvajalska agencija za mala in srednja podjetja, Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje, Generalni direktorat za pomorske zadeve in ribištvo, Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko in Generalni direktorat za zdravje in varnost hrane) ⁽⁵⁴⁾,
- odprava popravkov za obdobja, ki so bila le malo pomembna za sedanje programe (npr. Generalni direktorat za pomorske zadeve in ribištvo je izločil popravke za programsko obdobje 1994–1999, katerih pomembnost za sedanje programe je po njegovem mnenju majhna, Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja pa je uporabil povprečni letni znesek neto finančnih popravkov in izterjav, ki so bili izvršeni samo v zadnjih treh letih),
- odprava popravkov v zvezi s problemi, ki ne spadajo v okvir njihove opredelitve tveganja (npr. navzkrižna skladnost pri Generalnem direktoratu za kmetijstvo in razvoj podeželja).

1.56 Več generalnih direktorats je bodoče popravke ocenilo višje od ocenjenih zneskov, pri katerih obstaja tveganje ⁽⁵⁵⁾. Za področje kohezije Komisija ugotavlja, da do tega prihaja v glavnem zato, ker popravna zmogljivost temelji na šestletnem povprečju, znesek, pri katerem obstaja tveganje, pa se nanaša na ocenjeno stopnjo napake, določeno leta 2014, ki je nižja kot v prejšnjih letih.

1.55 Komisija ne vidi težav z doslednostjo, ki jih je omenjalo Sodišče. Prilagoditve preteklih podatkov o zaščiti proračuna EU, vključene v pojasnilo 6, so bile izvedene za zagotovitev razumne ocene za povezano, vendar drugačno temo, tj. za prihodnjo popravno zmogljivost sistemov, kot se zahteva v resoluciji EP.

⁽⁵⁴⁾ Te prilagoditve so imele bistven učinek: npr. za Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko se je zaradi odprave vnaprejšnjih popravkov ocena popravne zmogljivosti zmanjšala za 153 milijonov EUR na 1,2 milijarde EUR.

⁽⁵⁵⁾ Za osem generalnih direktorats, ki so prikazali samo eno oceno zneska, pri katerem obstaja tveganje, je ocenjena popravna zmogljivost višja kot ta ocena. Pri štirih od tistih generalnih direktorats, ki so navedli oceno zgornje in spodnje meje, je ocenjena stopnja bodočega popravka višja od ocene spodnje meje, pri enem pa je višja od ocene zgornje meje.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Druge zadeve, obravnavane v zbirnem poročilu

1.57 Bistvena novost v zadnji veliki spremembi finančne uredbe, ki je bila sprejeta oktobra 2012, je bila uvedba zahteve, da mora Komisija oceniti področja s stalno visokimi stopnjami napake. V skladu z internimi navodili ⁽⁵⁶⁾ bi to morala storiti po treh letih, toda Komisija je v svojem zbirnem poročilu navedla, da ne namerava izvajati teh pregledov, dokler ne bo sposobna opredeliti učinkov novih sistemov upravljanja in nadzora za programsko obdobje 2014–2020 na stopnjo napake ⁽⁵⁷⁾.

Sodišče primere domnevnih goljufij pošlje Evropskemu uradu za boj proti goljufijam

1.58 Primere domnevnih goljufij, ki jih ugotovimo med svojo revizijo, posredujemo Evropskemu uradu za boj proti goljufijam v analizo in morebitno preiskavo. Sodišče ne more govoriti o posameznih primerih ali odzivu Evropskega urada za boj proti goljufijam nanje. Vendar pa smo med revizijo za leto 2014:

- ocenili zakonitost in pravilnost približno 1 200 transakcij,
- odkrili 22 primerov domnevnih goljufij (leta 2013: 14), ki smo jih posredovali Evropskemu uradu za boj proti goljufijam ⁽⁵⁸⁾,
- ugotovili, da so se najpogostejši primeri domnevnih goljufij nanašali na prijave stroškov, ki niso izpolnjevali meril za upravičenost, sledili pa so jim nasprotja interesov in druge nepravilnosti pri javnem naročanju ter umetno ustvarjeni pogoji za prejemanje subvencij.

1.58

Komisija poudarja, da je znotraj obstoječega pravnega okvira težko dokazati umetno ustvarjanje pogojev, kot to razlaga Sodišče Evropske unije.

Glej tudi odgovore in opombe v okvirju 7.4.

⁽⁵⁶⁾ Str. 33 veljavnih navodil za letna poročila o dejavnostih za leto 2014.

⁽⁵⁷⁾ Glej oddelek 3.1 na strani 16 in 17 zbirnega poročila.

⁽⁵⁸⁾ V koledarskem letu 2014 smo Evropskemu uradu za boj proti goljufijam poslali 16 primerov (v zvezi z revizijskima letoma 2013 in 2014) (leta 2013: 14). Nekateri od teh primerov so rezultat dela, ki ni povezano z izjavo o zanesljivosti.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČKI

1.59 Ključna funkcija tega poglavja je podkrepitev revizijskih mnenj v izjavi o zanesljivosti.

Rezultati revizije

1.60 Rezultati naše revizije kažejo precejšnjo skladnost z rezultati iz prejšnjih let.

1.61 Ti rezultati, prikazani v **diagramu 1.6**, kažejo močno povezavo med vrsto odhodkov in stopnjami napake. Analiza odgovarja na zahteve deležnikov po več informacijah o različnih profilih tveganja ter si prizadeva pomagati Komisiji pri ukrepanju na področjih s stalno visokimi stopnjami napake.

Napake in popravki

1.62 Popravljalni ukrepi, navedeni v pojasnilu 6 k izkazom, vključujejo nekaj pomembnih instrumentov za izločitev nepravilnih odhodkov in zagotavljanje spodbud za izboljšanje nadzornih sistemov. Kadar je bilo mogoče, smo pri svoji oceni posameznih transakcij upoštevali ustrezne popravljalne ukrepe, kar je znižalo našo ocenjeno stopnjo napake za leto 2014.

Letna poročila o dejavnostih in zbirno poročilo

1.63 Komisija v zbirnem poročilu priznava, da na skupne odhodke vpliva pomembna stopnja napake.

1.64 Komisija je sprejela ukrepe za izboljšanje svoje analize učinka popravljalnih ukrepov. S tem je tveganje, da bo učinek popravljalnih ukrepov previsoko ocenjen ali da bo njegov pomen majhen, zmanjšala, ni pa ga odpravila.

1.64 V zbirnem poročilu iz leta 2014 Komisija navaja, da bo nadaljevala z izvajanjem popravni kontrol, ter poda svojo najboljšo oceno zneskov popravkov na podlagi preteklega izvajanja v obdobju, ki je dovolj dolgo, da se ublažijo ciklični učinki. Namen tega je izpolnitev zahteve iz razrešnice, da „razloži ocenjeni vpliv popravljalnih ukrepov“.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

1.65 Doseganje usklajenosti pri predstavitvi zneskov, pri katerih obstaja tveganje, in popravne zmogljivosti je velik izziv. Na Komisiji in v državah članicah je veliko različnih sistemov za zagotavljanje informacij o zneskih, pri katerih obstaja tveganje, in popravni zmogljivosti. Doseganje usklajenosti med temi sistemi ni lahko naloga. Nova navodila, ki jih je izdala Komisija (glej odstavek 1.50), so prinesla nekaj izboljšav pri predstavitvi njene ocene verjetne stopnje napake, niso pa odpravila tveganja, da bodo ocene napake bistveno prenizke niti (v manjši meri) da bo ocena popravne zmogljivost previsoka. Prilagoditve, ki so jih opravili številni generalni direktorati (glej str. 12 zbirnega poročila), naj bi Komisiji zagotovile osnovo za dodatno izboljšanje informacijskih sistemov.

1.66 Komisija še ni izvedla analize področij s stalno visokimi stopnjami napake. Menimo, da je pomembno, da se ta analiza opravi prej ali kot del vmesnega pregleda večletnega finančnega okvira 2014–2020.

1.65 Na ravni držav članic obstajajo težave s pravilnostjo. Zato je Komisija sprejela ukrepe za izboljšanje pravilnosti in je po potrebi prilagodila številke z uporabo razumnih in preudarnih meril. Zato je kakovost ocene boljša.

Poleg tega prilagoditve izhajajo iz preverjanj kakovosti, ki jih opravi Komisija. Kot je navedeno v zbirnem poročilu, Komisija meni, da je to najboljši razpoložljivi pokazatelj za oceno prihodnje popravne zmogljivosti.

(Glej odgovor na odstavek 1.53.)

1.66 Komisija bo čim prej, ko bo na voljo dovolj podatkov o novih programih, izvedla preglede področij, kjer se vztrajno pojavljajo visoke stopnje napak.

PRILOGA 1.1

REVIZIJSKI PRISTOP IN METODOLOGIJA

1. Revizijski pristop Sodišča je prikazan v priročniku za revizije računovodskih izkazov in skladnosti poslovanja s predpisi, ki je na voljo na našem spletišču. Za načrtovanje dela uporabljamo model zagotovila. Pri našem načrtovanju upoštevamo tveganje nastanka napak (tveganje pri delovanju) in tveganje, da napake ne bodo preprečene ali odkrite in popravljene (tveganje pri kontroliranju).

Del 1 – Revizijski pristop in metodologija za zanesljivost računovodskih izkazov

2. Konsolidirani zaključni račun sestavljajo:

- A. konsolidirani računovodski izkazi in
- B. zbirna poročila o izvrševanju proračuna.

Konsolidirani zaključni račun bi moral v vseh pomembnih pogledih ustrezno predstavljati:

- finančni položaj Evropske unije ob koncu leta,
- njen poslovni izid in denarne tokove ter
- spremembe čistih sredstev za končano leto.

Naša revizija vključuje:

- (a) vrednotenje okolja računovodskega kontroliranja;
- (b) preglede delovanja ključnih računovodskih postopkov in procesa zaključevanja ob koncu leta;
- (c) analitične preglede (doslednost in razumnost) glavnih računovodskih podatkov;
- (d) analize in uskladitve računovodskih izkazov in/ali saldov;
- (e) preizkušanje podatkov na podlagi reprezentativnih vzorcev za prevzete obveznosti, plačila in posamezne bilančne postavke;
- (f) kolikor mogoče in v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja uporabo dela drugih revizorjev. To še zlasti velja za revizijo dejavnosti jemanja in dajanja posojil, ki jih upravlja Komisija, za katere obstajajo potrdila o zunanji reviziji.

Del 2 – Revizijski pristop in metodologija za pravilnost transakcij

3. Revizija pravilnosti izkazov povezanih transakcij vključuje neposredno preizkušanje transakcij (glej **tabelo 1.1**). Ugotavljamo, ali so v skladu z ustreznimi pravili in predpisi.

Kako preizkušamo transakcije

4. Za vsako posebno oceno (poglavja 4 do 9) izvajamo neposredno preizkušanje transakcij na podlagi reprezentativnega vzorca transakcij. S tem preizkušanjem se dobi ocena obsega nepravilnosti transakcij v zadevni populaciji.

5. Preizkušanje transakcij pomeni preučitev vsake izbrane transakcije. Ugotovimo, ali sta bila zahtevki ali plačilo izvršena v skladu z namenom, odobrenim v proračunu in opredeljenim v ustrezni zakonodaji. Preučimo izračun zneska zahtevka ali plačila (za večje zahtevke na osnovi reprezentativnega izbora postavk, ki so osnova za subvencijo). To zajema sledenje transakciji od kontov proračuna do ravni končnega prejemnika (npr. kmet, organizator tečaja usposabljanja ali nosilec projekta razvojne pomoči) in preizkušanje skladnosti na vseh ravneh. Napaka obstaja, kadar transakcija (na kateri koli ravni):

- ni pravilno izračunana ali
- ne izpolnjuje neke regulativne zahteve ali pogodbene določbe.

6. Za prihodke pri preučevanju lastnih virov iz naslova davka na dodano vrednost in bruto nacionalnega dohodka izhajamo iz ustreznih makroekonomskih agregatov, na podlagi katerih se ta izračunajo. Ocenimo sisteme nadzora Komisije za obdelavo agregatov do takrat, ko so prispevki držav članic prejeti in evidentirani v konsolidiranih računovodskih izkazih. Pri tradicionalnih lastnih sredstvih preučimo računovodske izkaze carinskih organov in tok dajatev do trenutka, ko zneske prejme Komisija in so evidentirani v računovodskih izkazih.

7. Pri odhodkih preučimo plačila ob nastanku, evidentiranju in sprejetju odhodkov („plačila, ki so bila pripoznana kot stroški“). Ta preučitev zajema vse kategorije plačil (vključno z nakupom sredstev). Predujmov ne preučimo ob njihovem plačilu, ampak:

- ko končni upravičenec do sredstev EU (npr. kmet, raziskovalni inštitut, družba, ki izvaja gradnje ali storitve na podlagi javnega naročila) pošlje dokazilo o njihovi ustrezni uporabi in
- ko Komisija (ali neka druga institucija ali organ, ki upravlja sredstva EU) potrdi predujem in s tem upravičenost končne uporabe sredstev.

8. Naš revizijski vzorec je zasnovan tako, da zagotavlja oceno stopnje napake v revidirani populaciji kot celoti. Večje zahtevke ali plačila preučimo tako, da za revizijo z vzorčenjem po denarni enoti izberemo elemente (npr. račune za neki projekt, parcele iz kmetovega zahtevka, glej odstavek 5) v posameznih transakcijah. Kadar so preučeni elementi del projekta ali kmetovega zahtevka, javljena stopnja napake zanje tako ne pomeni stopnje napake za revidirani projekt ali kmetov zahtevek, ampak prispeva k skupni oceni odhodkov EU.

9. Sodišče ne preučuje vsako leto transakcij v vsaki državi članici, državi in/ali regiji upravičenki. Primeri, navedeni v letnem poročilu, so namenjeni za ponazoritev in kažejo najznačilnejše ugotovljene napake. Omemba nekaterih držav članic, držav in/ali regij upravičenk ne pomeni, da se predstavljeni primeri drugje ne dogajajo. Ponazoritveni primeri v tem poročilu niso osnova za oblikovanje zaključkov o zadevnih državah članicah, državah in/ali regijah upravičenkah.

10. Naš pristop ni zasnovan za zbiranje podatkov o pogostosti napak v populaciji. Zato številke o pogostosti napak ne kažejo pogostosti napak v transakcijah, ki jih financira EU, ali v posameznih državah članicah. Naš pristop k vzorčenju za različne transakcije uporablja različno ponderiranje. Naše vzorčenje odraža vrednost zadevnih odhodkov in intenzivnost revizijskega dela. To ponderiranje v tabeli pogostosti ni upoštevano. V tabeli je zato uporabljen enak ponder za razvoj podeželja in neposredno podporo na področju naravnih virov, odhodke Evropskega socialnega sklada ter regionalna plačila in plačila za kohezijo v poglavju o koheziji. Na osnovi relativne pogostosti napak v vzorcih za posamezne države članice ni mogoče sklepati o relativni stopnji napake v različnih državah članicah.

Kako Sodišče ovrednoti in predstavi rezultate preizkušanja transakcij

11. Vzroki za napake so različni. Napake se pojavljajo v številnih različnih oblikah, odvisno od vrste kršitve in posameznega kršenega pravila ali pogodbene zahteve. Na posamezne transakcije lahko v celoti ali delno vpliva napaka. Napake, ki so ugotovljene in odpravljene pred pregledi Sodišča in neodvisno od njih, niso vštete v izračun napake in njene pogostosti, saj kažejo, da sistemi nadzora delujejo uspešno. Sodišče ugotavlja, ali so posamezne napake količinsko opredeljive ali ne, kar je odvisno od tega, ali je mogoče izmeriti, koliko so napake vplivale na revidirani znesek.

12. Veliko napak se pojavi pri uporabi zakonodaje o javnem naročanju. Zaradi upoštevanja osnovnih načel konkurenčnosti, določenih v zakonodaji in predpisih EU, je treba pomembne postopke objaviti. Ponudbe je treba oceniti v skladu z opredeljenimi merili, naročil pa se ne sme umetno razdeliti, zato da ne bi presežala mejnih vrednosti⁽¹⁾.

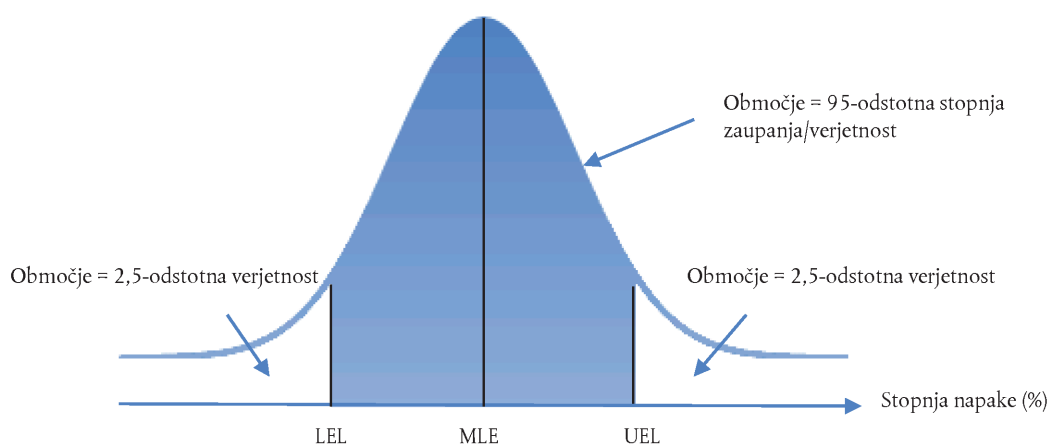
⁽¹⁾ Glej tudi odstavke 6.30 do 6.35 in Posebno poročilo št. 10/2015 – Prizadevanja za reševanje problemov pri javnem naročanju na področju odhodkov EU za kohezijo bi bilo treba povečati.

13. Naša merila za količinsko opredelitev napak pri javnem naročanju so opisana v dokumentu o neskladnosti s pravili o javnem naročanju z naslovom *Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification* ⁽²⁾.

14. Naša količinska opredelitev napak se lahko razlikuje od tiste, ki jo pripravijo Komisija ali države članice, ko se odločajo o odzivu na napačno rabo pravil o javnem naročanju.

Ocenjena stopnja napake (najverjetnejša napaka)

15. Stopnjo napake ocenimo na podlagi najverjetnejše stopnje napake (MLE). To naredimo za vsak razdelek večletnega finančnega okvira in za proračunsko porabo kot celoto. V izračunu se upoštevajo samo količinsko opredeljene napake. Odstotek najverjetnejše stopnje napake je statistična ocena verjetnega odstotka napake v populaciji. Primeri napak so količinsko opredeljive kršitve veljavnih predpisov, pravil ter pogojev za naročila in nepovratna sredstva. Ocenimo tudi spodnjo mejo napake (LEL) in zgornjo mejo napake (UEL) (glej spodnji prikaz).



16. Delež osenčenega območja pod krivuljo kaže verjetnost, da je stopnja napake v populaciji med spodnjo in zgornjo mejo napake.

17. Svoje delo načrtujemo na podlagi praga pomembnosti v višini 2 %. Stopnjo pomembnosti uporabljamo kot usmeritev za svoje mnenje. Pri oblikovanju svojega mnenja upoštevamo tudi naravo, število in ozadje napak.

Kako Sodišče ocenjuje sisteme in poroča o rezultatih

18. Komisija, druge institucije in organi EU, organi držav članic ter države in/ali regije upravičenke vzpostavijo sisteme, ki jih uporabljajo za obvladovanje tveganj za proračun, vključno s pravilnostjo transakcij. Preučevanje sistemov je zlasti koristno za opredeljevanje priporočil za izboljšave.

19. Za vsak razdelek večletnega finančnega okvira, vključno s prihodki, se uporablja več posameznih sistemov. Sodišče vsako leto izbere vzorec sistemov, ki ga oceni. Rezultate predstavimo s priporočili za izboljšave.

Kako Sodišče oblikuje svoja mnenja v izjavi o zanesljivosti

20. Podlaga za naše mnenje o pravilnosti transakcij, povezanih s konsolidiranim zaključnim računom Evropske unije, je naše celotno delo, o katerem poročamo v poglavjih 4 do 9. Naše mnenje je prikazano v izjavi o zanesljivosti. Pri pripravi mnenja preverimo, ali je napaka vseobsegajoča. Opravljeno delo nam omogoča, da oblikujemo argumentirano mnenje o tem, ali napake v populaciji presegajo meje pomembnosti ali so znotraj njih. Po naši najboljši oceni je v letu 2014 stopnja napake za porabo kot celoto znašala 4,4 %. Sodišče z več kot 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je stopnja napake v revidirani populaciji pomembna. Ocenjena stopnja napake, ugotovljena za različne razdelke večletnega finančnega okvira, so različne, kot je opisano v poglavjih 4 do 9. Ocenili smo, da je napaka vseobsegajoča – prisotna na večini področij porabe.

⁽²⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

Sum goljufije

21. Če ima Sodišče vzrok za sum, da je prišlo do goljufije, to sporoči Evropskemu uradu za boj proti goljufijam OLAF, ki je odgovoren za izvedbo vseh iz tega izhajajočih preiskav. Sodišče vsako leto Evropski urad za boj proti goljufijam obvesti o več primerih suma.

Del 3 – Povezava med revizijskimi mnenji o zanesljivosti računovodskih izkazov in o pravilnosti transakcij

22. Izdali smo:

- (a) revizijsko mnenje o konsolidiranih računovodskih izkazih Evropske unije za končano proračunsko leto ter
- (b) revizijska mnenja o pravilnosti prihodkov in plačil, povezanih s temi izkazi.

23. Naše delo in naša mnenja so v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja in etičnim kodeksom MZRS ter mednarodnimi standardi za vrhovne revizijske institucije INTOSAI.

24. Ti standardi upoštevajo tudi situacije, v katerih revizorji izrečejo revizijsko mnenje o zanesljivosti računovodskih izkazov in pravilnosti transakcij, povezanih s temi računovodskimi izkazi, tako da navedejo, da prilagojeno mnenje o pravilnosti transakcij ne vodi samo po sebi do prilagojenega mnenja o zanesljivosti računovodskih izkazov. Računovodski izkazi, ki so podlaga za mnenje Sodišča, zlasti pojasnilo 6, pripoznavajo, da so kršitve pravil, ki urejajo stroške, knjižene v breme proračuna EU, pomembna zadeva. V skladu s tem se je Sodišče odločilo, da pomembna stopnja napake, ki vpliva na pravilnost, sama po sebi ni razlog za to, da bi bilo tudi njegovo ločeno mnenje o zanesljivosti računovodskih izkazov prilagojeno.

PRILOGA 1.2

SPREMLJANJE IZVAJANJA OPAŽANJ O ZANESLJIVOSTI RAČUNOVODSKIH IZKAZOV IZ PREJŠNJIH LET

Opažanja iz prejšnjih let	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče	Odgovor Komisije
1. Predfinanciranje, kratkoročne obveznosti in postopki časovnega preseka	1. Predfinanciranje, kratkoročne obveznosti in postopki časovnega preseka	1. Predfinanciranje, kratkoročne obveznosti in postopki časovnega preseka
<p>Sodišče od proračunskega leta 2007 za predfinanciranje, kratkoročne obveznosti in s tem povezan časovni presek ugotavlja računovodske napake, ki skupaj nimajo pomembnega finančnega učinka, vendar so zelo pogoste. To kaže, da je treba uvesti dodatne izboljšave na ravni nekaterih generalnih direktorotov.</p> <p>V zvezi z obračunavanjem zneskov predfinanciranja je Sodišče ugotovilo, da v več generalnih direktoratih knjižbe v računovodskih izkazih še vedno temeljijo na ocenah, tudi kadar imajo ustrezno osnovo za obračun zadevnega predfinanciranja. Sodišče je tudi ugotovilo, da bi bilo treba v več generalnih direktoratih izboljšati, uskladiti in avtomatizirati postopke časovnega preseka.</p> <p>Komisija je prvič zajela instrumente finančnega inženiringa v računovodske izkaze za leto 2010, predplačila iz drugih shem pomoči pa v računovodske izkaze za leto 2011. Nepravna stanja so v obeh primerih ocenjena na podlagi predpostavke, da se sredstva v celoti v obdobju delovanja uporabljajo enakomerno. Komisija bi morala preveriti to predpostavko.</p>	<p>Komisija si je še naprej prizadevala izboljšati točnost svojih računovodskih podatkov.</p> <p>Pri preučitvi reprezentativnih vzorcev predfinanciranj in računov/zahtevkov za povračilo stroškov smo ponovno odkrili napake z na splošno nepomembnim finančnim učinkom, ki pa so zelo pogoste.</p> <p>Več generalnih direktorotov predfinanciranja še ne obračunava pravočasno ali nima dovolj natančnih postopkov za izračun obsega uporabe predfinanciranja ter ločitev med kratkoročnim in nekratkoročnim predfinanciranjem.</p> <p>Nepravna stanja so še vedno ocenjena na podlagi predpostavke, da se sredstva v celoti v obdobju delovanja uporabljajo enakomerno in da se upoštevajo informacije, ki jih države članice zagotovijo za finančne instrumente v okviru deljenega upravljanja, če obstajajo. Za finančne instrumente v okviru deljenega upravljanja (prej instrumente finančnega inženiringa) obdobje delovanja temelji na predpostavljenem podaljšanju od 31. decembra 2015 do 31. marca 2017 na podlagi nove razlage ustreznih smernic za zaključek programov. Malo razpoložljivih informacij o porabi predujmov za finančne instrumente v okviru deljenega upravljanja in druge sheme pomoči bi lahko vplivalo na njihovo vrednotenje ob koncu leta in privedlo do velikih prilagoditev ob zaključku programskega obdobja 2007–2013. Pomembno je, da ustrezni generalni direktorati preverijo porabo teh sredstev.</p>	<p>Komisija priznava, da so izboljšave vedno mogoče, vendar poudarja, da so bili v preteklih osmih letih predhodno financiranje in računi pravilno obračunani.</p>

Opažanja iz prejšnjih let	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče	Odgovor Komisije
<p>2. Razkritja glede izterjav in finančnih popravkov (varovanje proračuna EU)</p> <p>Računovodja je izboljšal predstavitev informacij o izterjavah in finančnih popravkih v pojasnilu 6 k računovodskemu izkazu. To pojasnilo je zdaj bolj skoncentrirano in krajše, vendar vsebuje tudi informacije, ki ne temeljijo na računovodskem sistemu. Te informacije bi bilo bolje predstaviti v poročilu o varovanju proračuna EU v skladu s členom 150(4) finančne uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012, ki se proračunskima organoma predloži septembra vsakega leta.</p> <p>Niti v pojasnilu 6 niti v prej omenjenem poročilu o varovanju proračuna EU ni povzeta različnega učinka posameznih popravilnih prilagoditev.</p>	<p>2. Razkritja glede izterjav in finančnih popravkov (varovanje proračuna EU)</p> <p>Komisija je dosegla dodaten napredek pri prikazu pojasnila 6. Za kohezijo pojasnilo 6 zdaj razkriva, v kakšnem obsegu so popravki narejeni pred knjiženjem odhodkov („pri viru“), med izvajanjem in ob zaključku.</p> <p>Pojasnilo zdaj opisuje učinek popravilnih ukrepov na proračun EU. Ugotovili smo, da se v pojasnilu 6 še vedno ne razlikuje med:</p> <ul style="list-style-type: none"> — prilagoditvami na projektni ravni ali popravki na programski ravni ter — neto finančnimi popravki in sporazumi, ki omogočajo nadomestitev nepravilnih odhodkov. <p>Komisija namerava v pojasnilu 6 k računovodskemu izkazu za leto 2015 prikazati sklepe Sodišča EU iz junija 2015 o razveljaviti odločb o finančnih popravkih v višini 457 milijonov EUR.</p> <p>V pojasnilu so še vedno informacije, ki se ne črpajo iz računovodskega sistema. Komisija trenutno analizira položaj, da bi uvedla nove postopke za evidentiranje teh transakcij v tradicionalnih računovodskih sistemih.</p> <p>Uvedeni postopki še niso uspešni.</p>	<p>2. Razkritja glede izterjav in finančnih popravkov (varovanje proračuna EU)</p> <p>Kolikor je to mogoče in ob upoštevanju stroškov in koristi, se ločitev informacij, ki jo omenja Sodišče, sedaj vključuje v letno sporočilo o zaščiti proračuna EU.</p> <p>Sodni postopki, ki jih omenja Sodišče, se nanašajo na programsko obdobje 1994–1999 in na odločbe, sprejete med 2008 in 2010. Prejete sodbe odražajo procesna vprašanja, ki izhajajo iz Uredbe (ES) št. 1083/2006. Komisija proučuje učinek.</p> <p>Kot priznava Sodišče, Komisija proučuje možne nove postopke, vendar mora to izvajati znotraj omejitev veljavnega regulativnega sistema in tako dobljenih razpoložljivih informacij.</p> <p>Komisija bo skupaj z državami članicami preverila, kako je obstoječe informacijske sisteme mogoče nadalje izboljšati na način, ki ga predlaga Sodišče.</p>

PRILOGA 1.3

IZVLEČKI IZ KONSOLIDIRANEGA ZAKLJUČNEGA RAČUNA ZA LETO 2014⁽¹⁾

Tabela 1 – Bilanca stanja (*)

	(v milijonih EUR)	
	31.12.2014	31.12.2013
Nekratkoročna sredstva		
Neopredmetena sredstva	282	237
Opredmetena osnovna sredstva	7 937	6 104
Finančne naložbe, obračunane po kapitalski metodi	409	349
Finančna sredstva	56 438	59 844
Predhodno financiranje	18 358	38 072
Terjatve iz naslova menjalnih poslov in izterljivi zneski iz naslova nemenjalnih poslov	1 198	498
	84 623	105 104
Kratkoročna sredstva		
Finančna sredstva	11 811	5 571
Predhodno financiranje	34 237	21 367
Terjatve iz naslova menjalnih poslov in izterljivi zneski iz naslova nemenjalnih poslov	14 380	13 182
Zaloge	128	128
Denarna sredstva in njihovi ustrezniki	17 545	9 510
	78 101	49 758
Sredstva skupaj	162 724	154 862
Nekratkoročne obveznosti		
Pokojnine in drugi prejemki zaposlenih	(58 616)	(46 818)
Rezervacije	(1 537)	(1 323)
Finančne obveznosti	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Kratkoročne obveznosti		
Rezervacije	(745)	(545)
Finančne obveznosti	(8 828)	(3 163)
Obveznosti iz poslovanja	(43 180)	(36 213)
Pasivne časovne razmejitve	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Obveznosti skupaj	(220 730)	(200 714)
Čista sredstva	(58 006)	(45 852)
Rezerve	4 435	4 073
Zneski za vpoklic iz držav članic	(62 411)	(49 925)
Čista sredstva	(58 006)	(45 852)

(*) Bilanca stanja je prikazana v enaki obliki kot v konsolidiranemu zaključnemu računu Evropske unije.

⁽¹⁾ Bralcu se priporoča, naj prebere celotno besedilo konsolidiranega zaključnega računa Evropske unije za proračunsko leto 2014, vključno s konsolidiranimi računovodskimi izkazi in pojasnili ter zbirnimi poročili o izvrševanju proračuna s pojasnili.

Tabela 2 – Izkaz poslovnega izida (*)

	(v milijonih EUR)	
	2014	2013 (prerazporejeno)
Prihodki		
Prihodki iz nemenjalnih poslov		
Sredstva iz naslova BND	104 688	110 194
Tradicionalna lastna sredstva	17 137	15 467
Sredstva iz naslova DDV	17 462	14 019
Globe	2 297	2 757
Izterjava stroškov	3 418	1 777
Drugo	5 623	4 045
Skupaj	150 625	148 259
Prihodki iz menjalnih poslov		
Finančni prihodki	2 298	1 991
Drugo	1 066	1 443
Skupaj	3 364	3 434
	153 989	151 693
Odhodki (**)		
Izvršile države članice.		
Evropski kmetijski jamstveni sklad	(44 465)	(45 067)
Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in drugi instrumenti za razvoj podeželja	(14 046)	(13 585)
Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad	(43 345)	(47 767)
Evropski socialni sklad	(12 651)	(12 126)
Drugo	(2 307)	(1 525)
Izvršile Komisija in izvajalske agencije.	(15 311)	(12 519)
Izvršile druge agencije in organi EU.	(1 025)	(656)
Izvršile tretje države in mednarodne organizacije.	(2 770)	(2 465)
Izvršili drugi subjekti.	(1 799)	(1 694)
Stroški dela in pokojnin	(9 662)	(9 058)
Spremembe aktuarskih predpostavk za prejemke zaposlenih	(9 170)	(2 033)
Stroški financiranja	(2 926)	(2 383)
Delež čistega primanjkljaja skupnih podjetij in pridruženih subjektov	(640)	(608)
Drugi stroški	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
Poslovni izid v zadevnem letu	(11 280)	(4 365)

(*) Izkaz poslovnega izida je prikazan v enaki obliki kot v konsolidiranemu zaključnemu računu Evropske unije.

(**) Izvršile države članice: deljeno upravljanje; izvršile Komisija in izvajalske agencije: neposredno upravljanje; izvršile druge agencije in organi EU, tretje države, mednarodne organizacije in drugi subjekti: posredno upravljanje.

Tabela 3 – Izkaz denarnih tokov (*)

	(v milijonih EUR)	
	2014	2013
Poslovni izid v zadevnem letu	(11 280)	(4 365)
Poslovanje		
Odplačevanje	61	48
Amortizacija	408	401
(Povečanje)/zmanjšanje posojil	(1 298)	20
(Povečanje)/zmanjšanje predhodnega financiranja	6 844	(1 695)
(Povečanje)/zmanjšanje terjatev iz naslova menjalnih poslov in izterljivih zneskov iz naslova nemenjalnih poslov	(1 898)	923
(Povečanje)/zmanjšanje zalog	—	10
Povečanje/(zmanjšanje) obveznosti za pokojnine in druge zaslužke zaposlenih	11 798	4 315
Povečanje/(zmanjšanje) rezervacij	414	(196)
Povečanje/(zmanjšanje) finančnih obveznosti	1 146	(330)
Povečanje/(zmanjšanje) obveznosti iz poslovanja	6 967	14 655
Povečanje/(zmanjšanje) pasivnih časovnih razmejitev	(309)	(12 154)
Proračunski presežek iz prejšnjega leta, obravnavan kot nadenarni prihodki	(1 005)	(1 023)
Drugo gibanje nadenarnih sredstev	130	(50)
Naložbenje		
(Povečanje)/zmanjšanje neopredmetenih sredstev ter opredmetenih osnovnih sredstev	(2 347)	(624)
(Povečanje)/zmanjšanje naložb, obračunanih po kapitalski metodi	(60)	43
(Povečanje)/zmanjšanje za prodajo razpoložljivih finančnih sredstev	(1 536)	(1 142)
Čisti denarni tok	8 035	(1 164)
Čisto povečanje/(zmanjšanje) denarnih sredstev in njihovih ustreznikov	8 035	(1 164)
Denarna sredstva in njihovi ustrezniki na začetku leta	9 510	10 674
Denarna sredstva in njihovi ustrezniki na koncu leta	17 545	9 510

(*) Izkaz denarnih tokov je prikazan v enaki obliki kot v konsolidiranemu zaključnemu računu Evropske unije.

Tabela 4 – Izkaz sprememb čistih sredstev (*)

(v milijonih EUR)

	Rezerve (A)		Zneski, ki bodo vpoklicani od držav članic (B)		Čista sredstva = (A) + (B)
	Rezerva zaradi vrednotenja na pošteno vrednost	Druge rezerve	Skupni presežek/ (primanjkljaj)	Poslovni izid v zadevnem letu	
Stanje na dan 31. 12. 2012	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Gibanje rezerve za Jamstveni sklad	—	46	(46)	—	—
Gibanje poštene vrednosti	(51)	—	—	—	(51)
Drugo	—	12	(9)	—	3
Razporeditev poslovnega izida za leto 2012	—	5	(5 334)	(5 329)	—
Proračunski rezultat za leto 2012, knjižen v dobro držav članic	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Poslovni izid v zadevnem letu	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Stanje na dan 31. 12. 2013	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Gibanje rezerve za Jamstveni sklad	—	247	(247)	—	—
Gibanje poštene vrednosti	139	—	—	—	139
Drugo	—	(24)	16	—	(8)
Razporeditev poslovnega izida za leto 2013	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Proračunski rezultat za leto 2013, knjižen v dobro držav članic	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Poslovni izid v zadevnem letu	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Stanje na dan 31. 12. 2014	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) Izkaz sprememb čistih sredstev je prikazan v enaki obliki kot v konsolidiranemu zaključnemu računu Evropske unije.

Tabela 5 – Proračunski rezultati EU (*)

(v milijonih EUR)

	2014	2013
Prihodki za zadevno proračunsko leto	143 940	149 504
Plačila na podlagi proračunskih odobritev za tekoče leto	(141 193)	(147 567)
Odobritve plačil, prenesene v leto N+1	(1 787)	(1 329)
Razveljavljene neporabljene odobritve plačil, prenesene iz leta N-1	25	34
Gibanje namenskih prejemkov	336	403
Tečajne razlike za zadevno leto	110	(42)
Proračunski rezultat (**)	1 432	1 002

(*) Rezultat proračuna EU je prikazan v enaki obliki kot v konsolidiranemu zaključnemu računu Evropske unije.

(**) Od tega znašajo zneski Efte skupaj (3) milijone EUR v letu 2014 in (4) milijonov EUR v letu 2013.

Tabela 6 – Uskladitev poslovnega izida in proračunskega rezultata (*)

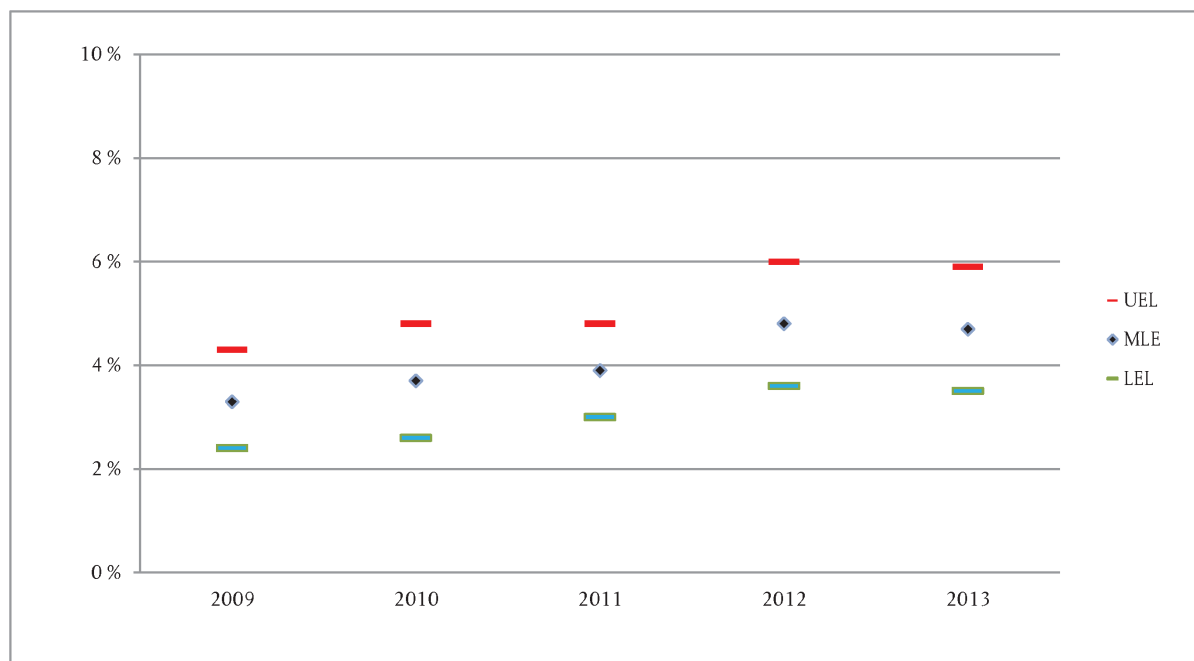
(v milijonih EUR)

	2014	2013
Poslovni izid v zadevnem letu	(11 280)	(4 365)
Prihodki		
Upravičenosti, ugotovljene v tekočem letu, a še nepobrane	(6 573)	(2 071)
Upravičenosti, ugotovljene v prejšnjih letih in pobrane v tekočem letu	4 809	3 357
Prehodno nezaračunani prihodki (čisti)	(4 877)	(134)
Odhodki		
Vnaprej vračunani odhodki (čisti)	9 223	3 216
Odhodki prejšnjega leta, plačani v tekočem letu	(821)	(1 123)
Čisti učinek predhodnega financiranja	457	(902)
Odobritve plačil, prenesene v naslednje leto	(1 979)	(1 528)
Plačila, izvedena iz prenosov, in razveljavljene neporabljene odobritve plačil	1 858	1 538
Gibanje rezervacij	12 164	4 136
Drugo	(1 719)	(1 027)
Poslovni izid agencij in ESPJ	170	(93)
Proračunski rezultat za zadevno leto	1 432	1 002

(*) Uskladitev poslovnega izida in proračunskega rezultata je prikazana v enaki obliki kot v konsolidiranemu zaključnemu računu Evropske unije.

PRILOGA 1.4

OCENJENA STOPNJA NAPAKE (NAJVERJETNEJŠA NAPAKA) – NEPRILAGOJENI ZGODOVINSKI PODATKI ZA OBDOBJE 2009–2013



Ta diagram vključuje neprilagojene, zgodovinske ocenjene stopnje napake, kot so bile objavljene v diagramih 1.1 in tabelah 1.2 letnih poročil za leta od 2009 do 2013 (glej odstavek 1.14).

PRILOGA 1.5

POGOSTOST ODKRITIH NAPAK V REVIZIJSKIH VZORCIH ZA LETO 2014

Pogostost odkritih napak v revizijskih vzorcih za leto 2014 po generalnih direktoratih in institucijah (samo odhodki)

Evropska komisija Generalni direktorat (GD) Druge institucije in organi (vse vrste upravljanja)	Skupno število preučenih transakcij	Število transakcij, na katere je vplivala vsaj ena napaka	Število transakcij, na katere so vplivali:					
			drugi primeri neskladja in količinsko neopredeljene napake	količinsko opredeljene napake	količinsko opredeljene napake <20%	količinsko opredeljene napake 20 %-80 %	količinsko opredeljene napake 80 %-100 %	
Evropska komisija:								
AGRI	GD za kmetijstvo in razvoj podeželja	345	172	46	126	107	13	6
EMPL	GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje	178	62	32	30	18	7	5
REGIO	GD za regionalno in mestno politiko	161	75	50	25	10	10	5
DEVCO	GD za mednarodno sodelovanje in razvoj	102	31	12	19	14	4	1
RTD	GD za raziskave in inovacije	54	37	12	25	18	6	1
PMO	Urad za vodenje in plačevanje posameznih pravic	58	7	3	4	4	0	0
ECHO	GD za humanitarno pomoč in civilno zaščito	37	6	0	6	6	0	0
NEAR	GD za sosedstvo in širitvena pogajanja	23	4	2	2	2	0	0
CNECT	GD za komunikacijska omrežja, vsebine in tehnologijo	20	9	2	7	6	1	0
EAC	GD za izobraževanje in kulturo	20	5	0	5	4	1	0
ERCEA	Izvajalska agencija Evropskega raziskovalnega sveta	14	10	7	3	3	0	0
EACEA	Izvajalska agencija za izobraževanje, avdiovizualno področje in kulturo	12	5	1	4	4	0	0
MARE	GD za pomorske zadeve in ribištvo	12	4	2	2	1	1	0

Evropska komisija Generalni direktorat (GD) Druge institucije in organi (vse vrste upravljanja)		Skupno število preučenih transakcij	Število transakcij, na katere je vplivala vsaj ena napaka	Število transakcij, na katere so vplivali:				
				drugi primeri neskladja in količinsko neopredeljene napake	količinsko opredeljene napake	količinsko opredeljene napake <20 %	količinsko opredeljene napake 20 %–80 %	količinsko opredeljene napake 80 %–100 %
HOME	GD za migracije in notranje zadeve	11	5	0	5	4	1	0
JRC	Skupno raziskovalno središče	11	2	1	1	0	0	1
REA	Izvajalska agencija za raziskave	9	5	2	3	2	1	0
GROW	GD za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja	8	1	0	1	1	0	0
OIB	Urad za infrastrukturo in logistiko v Bruslju	7	3	3	0	0	0	0
ENER	GD za energetiko	6	3	1	2	2	0	0
MOVE	GD za mobilnost in promet	6	2	0	2	1	1	0
DIGIT	GD za informatiko	5	0	0	0	0	0	0
SANTE	GD za zdravje in varnost hrane	5	2	0	2	2	0	0
JUST	GD za pravosodje in potrošnike	4	1	0	1	0	1	0
FPI	Služba za instrumente zunanje politike	4	1	1	0	0	0	0
COMM	GD za komuniciranje	3	0	0	0	0	0	0
ECFIN	GD za gospodarske in finančne zadeve	3	0	0	0	0	0	0
CLIMA	GD za podnebno politiko	2	0	0	0	0	0	0
FISMA	GD za finančno stabilnost, finančne storitve in unijo kapitalnih trgov	2	0	0	0	0	0	0
HR	GD za človeške vire in varnost	2	0	0	0	0	0	0
TAXUD	GD za obdavčenje in carinsko unijo	2	0	0	0	0	0	0
BUDG	GD za proračun	1	0	0	0	0	0	0
ENV	GD za okolje	1	1	0	1	0	1	0
ESTAT	Eurostat	1	0	0	0	0	0	0
Evropska komisija skupaj		1 129	453	177	276	209	48	19

Evropska komisija Generalni direktorat (GD) Druge institucije in organi (vse vrste upravljanja)	Skupno število preučenihi transakcij	Število transakcij, na katere je vplivala vsaj ena napaka	Število transakcij, na katere so vplivali:				
			drugi primeri neskladja in količinsko neopredeljene napake	količinsko opredeljene napake	količinsko opredeljene napake <20 %	količinsko opredeljene napake 20 %–80 %	količinsko opredeljene napake 80 %–100 %
Druge institucije in organi							
Evropski parlament	28	3	0	3	3	0	0
Evropska služba za zunanje delovanje	11	5	2	3	3	0	0
Svet Evropske unije	7	1	0	1	1	0	0
Sodišče Evropske unije	4	0	0	0	0	0	0
Evropsko računsko sodišče	2	0	0	0	0	0	0
Drugi organi	3	0	0	0	0	0	0
Druge institucije in organi skupaj	55	9	2	7	7	0	0
Skupaj	1 184	462	179	283	216	48	19

Pogostost odkritih napak v revizijskih vzorcih za leto 2014 po državah članicah (razdelka 1b in 2 večletnega finančnega okvira)

Država članica (deljeno upravljanje)	Razdelek 1b večletnega finančnega okvira – Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija										Razdelek 2 večletnega finančnega okvira – Naravni viri										Doljeno upravljanje za razdelka 1b in 2 večletnega finančnega okvira (skupaj)														
	Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)/Kohizijski sklad (KS)					Evropski socialni sklad (ESS)					Tržna in neposredna podpora					Razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo																			
	Število transakcij, na katere so vplivale:					Število transakcij, na katere so vplivale:					Število transakcij, na katere so vplivale:					Število transakcij, na katere so vplivale:					Število transakcij, na katere so vplivale:														
	Število napak	drugi primeri neskladja/količinsko neopredeljene napake	Količinsko opredeljene napake	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %	Število napak	drugi primeri neskladja/količinsko neopredeljene napake	Količinsko opredeljene napake	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %	Število napak	drugi primeri neskladja/količinsko neopredeljene napake	Količinsko opredeljene napake	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %	Število napak	drugi primeri neskladja/količinsko neopredeljene napake	Količinsko opredeljene napake	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %											
BE	7	4	3	1	1	0	0					4	4	0	4	4	0	0					11	8	3	5	5	0	0						
Bolgarija							8	0	0	0	0								5	2	0	0	0	13	2	2	0	0	0						
Češka	18	8	5	3	1	1	14	2	1	1	0	0	4	2	0	2	0	0	5	4	2	2	1	0	1	41	16	8	8	5	1	2			
Danska												8	2	0	2	2	0	0					8	2	0	2	2	0	0						
Nemčija	8	7	5	2	2	0	0	14	6	3	2	0	1	20	5	0	5	0	0	15	8	1	7	6	0	1	57	26	9	17	15	0	2		
Estonija												4	2	0	2	2	0	0					4	2	0	2	2	0	0						
Irska												4	3	0	3	3	0	0					4	3	0	3	3	0	0						
Grčija	13	3	2	1	0	1	0	20	4	0	4	0	1	3	12	3	0	3	1	2	0	10	3	2	1	0	1	0	55	13	4	9	1	5	3
Španija	7	3	3	0	0	0						28	10	2	8	5	3	0	12	3	3	1	2	1	1	0	47	16	6	10	6	4	0		
Francija							7	2	1	1	1	0	0	35	30	0	30	30	0	9	6	4	2	2	0	0	51	38	5	33	33	0	0		
Hrvaška																																			
Italija	8	5	4	1	0	1	0	20	10	7	3	1	2	0	16	8	1	7	6	1	0	16	12	10	2	2	0	0	60	35	22	13	9	4	0
Ciper																																			
Latvija	7	1	1	0	0	0													5	1	1	0	0	0	12	2	2	0	0	0	0	0	0	0	

Država članica (deljeno upravljanje)	Razdelek 1b večletnega finančnega okvira – Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija										Razdelek 2 večletnega finančnega okvira – Naravni viri										Doljeno upravljanje za razdelka 1b in 2 večletnega finančnega okvira (skupaj)						
	Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)/ Kohezijski sklad (KS)					Evropski socialni sklad (ESS)					Tržna in neposredna podpora					Razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo											
	Število transakcij, na katere so vplivale:					Število transakcij, na katere so vplivale:					Število transakcij, na katere so vplivale:					Število transakcij, na katere so vplivale:											
	Število napak	drugi primeri neskladja/količinsko neopredeljene napake	Količinsko opredeljene napake	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %	Število napak	drugi primeri neskladja/količinsko opredeljene napake	količinsko opredeljene napake	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %	Število napak	drugi primeri neskladja/količinsko opredeljene napake	količinsko opredeljene napake	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %	Število napak	drugi primeri neskladja/količinsko neopredeljene napake						količinsko opredeljene napake	<20 %
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
LT	7	1	1	0	0	0								5	3	1	2	0	1	1	12	4	2	2	0	1	1
LU																											
HU	12	6	3	3	1	2	0	7	0	0	0	0	0	5	2	0	2	1	1	0	32	11	4	7	4	3	0
MT	4	2	1	1	0	0	1														4	2	1	1	0	0	1
NL								7	6	4	2	2	0	0	5	4	1	1	0	0	16	13	8	5	5	0	0
AT								7	5	4	1	0	1	0	10	2	0	2	2	0	17	7	4	3	2	1	0
PL	34	20	16	4	2	1	1	21	3	1	2	2	0	0	20	9	6	3	2	0	87	37	24	13	9	2	2
PT	11	3	2	1	1	0	0	15	9	5	4	3	1	0	15	7	5	2	1	1	45	19	12	7	5	2	0
RO	7	2	0	2	0	1	1	8	4	2	2	0	1	1	5	1	1	0	0	0	20	7	3	4	0	2	2
SI																											
SK								7	1	1	0	0	0	0	5	3	0	3	3	0	16	8	1	7	7	0	0
SF								7	4	1	3	2	1	0							11	5	1	4	3	1	0
SE	7	5	1	4	2	2	0	8	4	2	2	2	0	0	5	2	2	0	0	0	20	11	5	6	4	2	0
ZK	7	5	3	2	0	1	1	12	9	0	9	9	0	0	21	9	1	8	4	2	40	23	4	19	13	3	3

Država članica (deljeno upravljanje)	Razdelek 1b večletnega finančnega okvira – Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija					Razdelek 2 večletnega finančnega okvira – Naravni viri					Deljeno upravljanje za razdelka 1b in 2 večletnega finančnega okvira (skupaj)																										
	Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR)/Kohezijski sklad (KS)					Evropski socialni sklad (ESS)					Tržna in neposredna podpora					Razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo					Deljeno upravljanje za razdelka 1b in 2 večletnega finančnega okvira (skupaj)																
	Število transakcij, na katere so vplivali:					Število transakcij, na katere so vplivali:					Število transakcij, na katere so vplivali:					Število transakcij, na katere so vplivali:					Število transakcij, na katere so vplivali:																
	Število napak	drugi primeri neskladja/neopredeljene napake	Količinsko opredeljene napake	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %	Število transakcij	Število napak	drugi primeri neskladja/nekoličinsko opredeljene napake	količinsko opredeljene napake	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %	Število transakcij	Število napak	drugi primeri neskladja/količinsko opredeljene napake	količinsko opredeljene napake	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %	Število transakcij	Število napak	drugi primeri neskladja/količinsko opredeljene napake	količinsko opredeljene napake	<20 %	20 %–80 %	80 %–100 %										
Čezmejno sodelovanje	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0								
	161	75	50	25	10	10	5	170	60	32	28	16	7	5	183	93	5	88	81	7	0	173	82	43	39	26	7	6	687	310	130	180	133	31	16		
	Skupaj																																				

(1) Skupno število preučenihih transakcij

(2) Število transakcij, na katere je vplivala vsaj ena napaka

(3) Količinsko opredeljene napake

(4) Drugi primeri neskladja in količinsko neopredeljene napake

(5) Količinsko opredeljene napake <20 %

(6) Količinsko opredeljene napake 20 %-80 %

(7) Količinsko opredeljene napake 80 %-100 %

Sodišče upošteva popravilne ukrepe, kar vpliva na posamezne ugotovitve v tabeli (glej tudi odstavek 1.32). Sodišče ne preučuje vsako leto transakcij v vsaki državi članici, državi in/ali regiji upravičenki. Kadar so celice v tabeli prazne, to pomeni, da niso bile preučene nobene transakcije. Naš pristop ni zasnovan za zbiranje podatkov o pogostosti napak v populaciji. Zato število o pogostosti napak ne kažejo pogostosti napak v transakcijah, ki jih financira EU, ali v posameznih državah članicah. Na osnovi relativne pogostosti napak v vzorcih za posamezne države članice ni mogoče sklepati o relativni stopnji napake v različnih državah članicah.

POGLAVJE 2

Upravljanje proračuna in finančno poslovanje

KAZALO

	<i>Odstavki</i>
Uvod	2.1–2.3
Opažanja	2.4–2.26
Proračun za plačila je bil leta 2014 drugi največji doslej	2.4
Odobritve plačil in plačila leta 2014 so bili višji od napovedi v večletnem finančnem okviru	2.5–2.9
Kljub temu se je znesek neplačanih zahtevkov za izplačilo malo povečal ...	2.10
... raven prevzetih obveznosti pa je bila znotraj splošne meje	2.11
Rezultat proračuna za leto 2014 je bil presežen ...	2.12
... pri poslovnem izidu pa je bil primanjkljaj	2.13
Zmanjšanje neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti naj bi bilo po napovedih začasno	2.14–2.16
Zaostanek pri črpanju sredstev večletnih evropskih strukturnih in investicijskih skladov (ESI) je znaten	2.17–2.19
Komisija je predstavila plačilni načrt, s katerim želi vrniti proračun EU „v vzdržne okvire“	2.20–2.22
Neporabljeni zneski v finančnih instrumentih, za katere se uporablja deljeno upravljanje, ostajajo visoki ...	2.23
... isto velja za gotovino v finančnih instrumentih, za katere se uporablja posredno upravljanje	2.24–2.26
Zaključki in priporočila	2.27–2.30
Zaključki za leto 2014	2.27–2.29
Priporočila	2.30

UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

2.1 V tem poglavju je pregled ključnih zadev v zvezi z upravljanjem proračuna in finančnim poslovanjem v letu 2014. Te vključujejo splošne ravni porabe in razmerje do proračunskih zgornjih mej in zgornjih mej večletnega finančnega okvira (glej odstavke 2.4 do 2.9), ravni neplačanih zahtevkov za izplačilo in neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti (glej odstavke 2.10 do 2.22) ter ravni gotovine v finančnih instrumentih (glej odstavke 2.23 do 2.26).

2.2 Leto 2014 je bilo prvo leto večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020. V praksi je bila večina plačil, izvršenih v letu 2014, povezanih s programi iz prejšnjih večletnih finančnih okvirov. Plačila v letu 2014 so na primer pokrivala stroške subvencij za kmete za leto 2013, povračilo stroškov z zahtevkov kohezijskih projektov v okviru operativnih programov v obdobju 2007–2013 ter raziskovalnih projektov v okviru sedmega okvirnega programa, ki se je začel leta 2007.

2.3 Večletni finančni okvir je sedemletni program, ki določa ključne parametre za letni proračun Evropske unije. Opredeli se v Uredbi Sveta ⁽¹⁾ s soglasjem Evropskega parlamenta, v njem pa so določene splošne letne zgornje meje za odobritve plačil in odobritve za prevzem obveznosti. V novem večletnem finančnem okviru je zgornja meja za odobritve za prevzem obveznosti 1 083 milijard EUR, za odobritve plačil pa 1 024 milijard EUR za sedemletno obdobje ⁽²⁾. Novost v tem večletnem finančnem okviru je, da so neporabljeni zneski, ki ne presežejo zgornje meje, avtomatično dani na voljo v naslednjih letih ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 1311/2013 (UL L 347, 20.12.2013, str. 884).

⁽²⁾ Zneski so navedeni v tekočih cenah.

⁽³⁾ V skladu s členom 5 Uredbe (EU, Euratom) št. 1311/2013 mora Komisija navzgor prilagoditi zgornjo mejo plačil za posamezno leto z zneskom, ki ustreza razliki med izplačili in zgornjo mejo za izplačila večletnega finančnega okvira za predhodno leto. Te letne prilagoditve v letih 2018, 2019 in 2020 ne smejo preseči največjih dovoljenih zneskov v višini 7 milijard EUR, 9 milijard EUR oz. 10 milijard EUR (v cenah iz leta 2011).

UGOTOVITVE SODIŠČA

OPAŽANJA

Proračun za plačila je bil leta 2014 drugi največji doslej

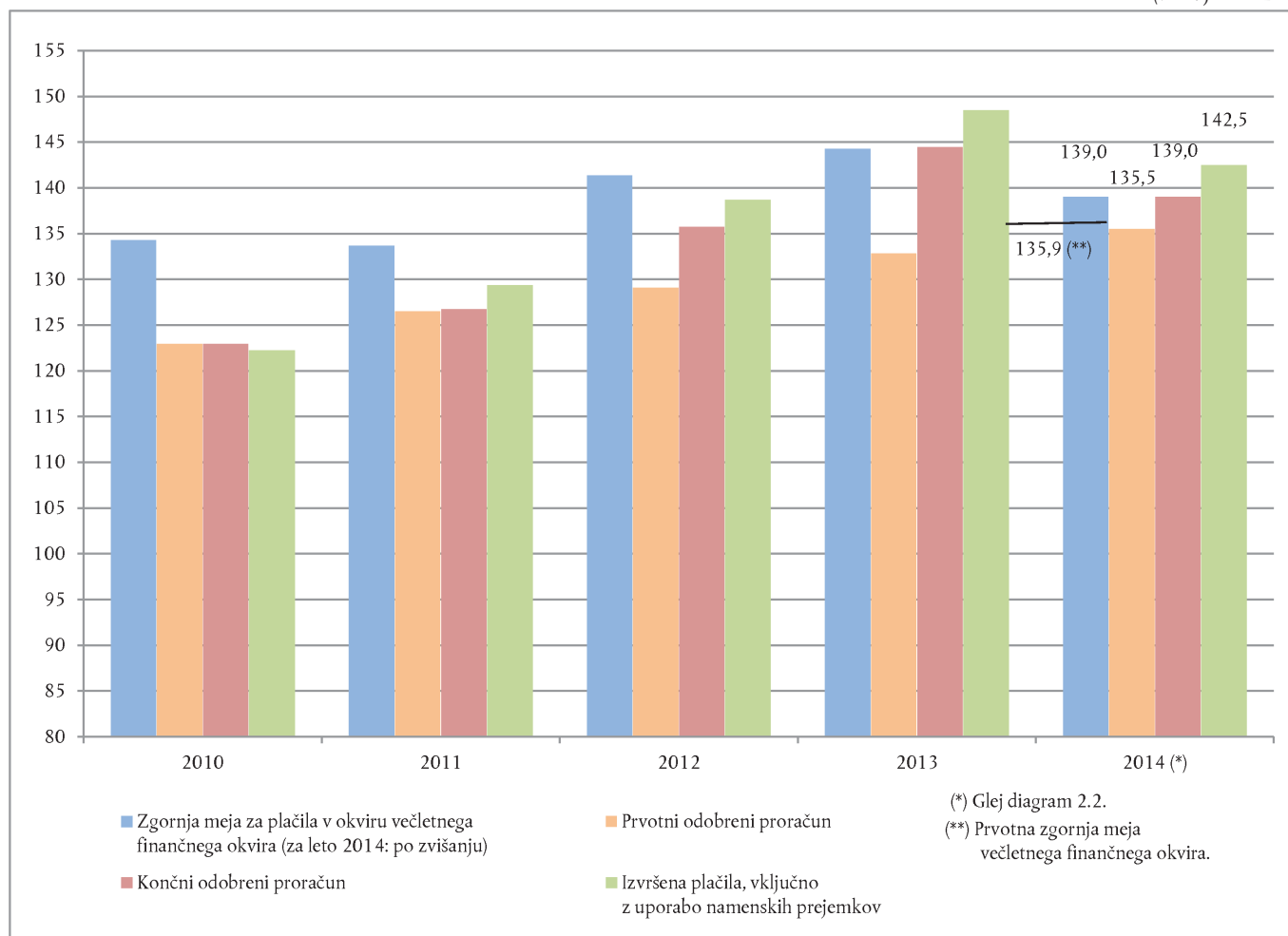
2.4 Proračun EU se načrtuje in o njem se poroča po načelu denarnega toka. Pripravi se zaradi uravnoteženja prejemkov in plačil, ne sme se namreč financirati z izposojanjem⁽⁴⁾ (glej odstavka 2.12 in 2.13). Prvotni proračun za plačila v letu 2014 je bil največji v zgodovini EU. Končna raven plačil⁽⁵⁾ je bila višja le leta 2013 in je bila, kot leta 2013, višja od zgornje meje večletnega finančnega okvira (glej *diagrama 2.1* in *2.2*).

⁽⁴⁾ Člen 17 finančne uredbe – Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).

⁽⁵⁾ Vključno s 350 milijoni EUR za posebne instrumente.

Diagram 2.1 – Spremembe proračunov in plačil v obdobju 2010–2014

(v milijardah EUR)



Vir: Konsolidirani zaključni račun Evropske unije – proračunska leta 2010–2014.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Odobritve plačil in plačila leta 2014 so bili višji od napovedi v večletnem finančnem okviru

2.5 V **diagramu 2.2** je pregled ključnih podatkov o odobritvah plačil in plačilih, izvršenih leta 2014.

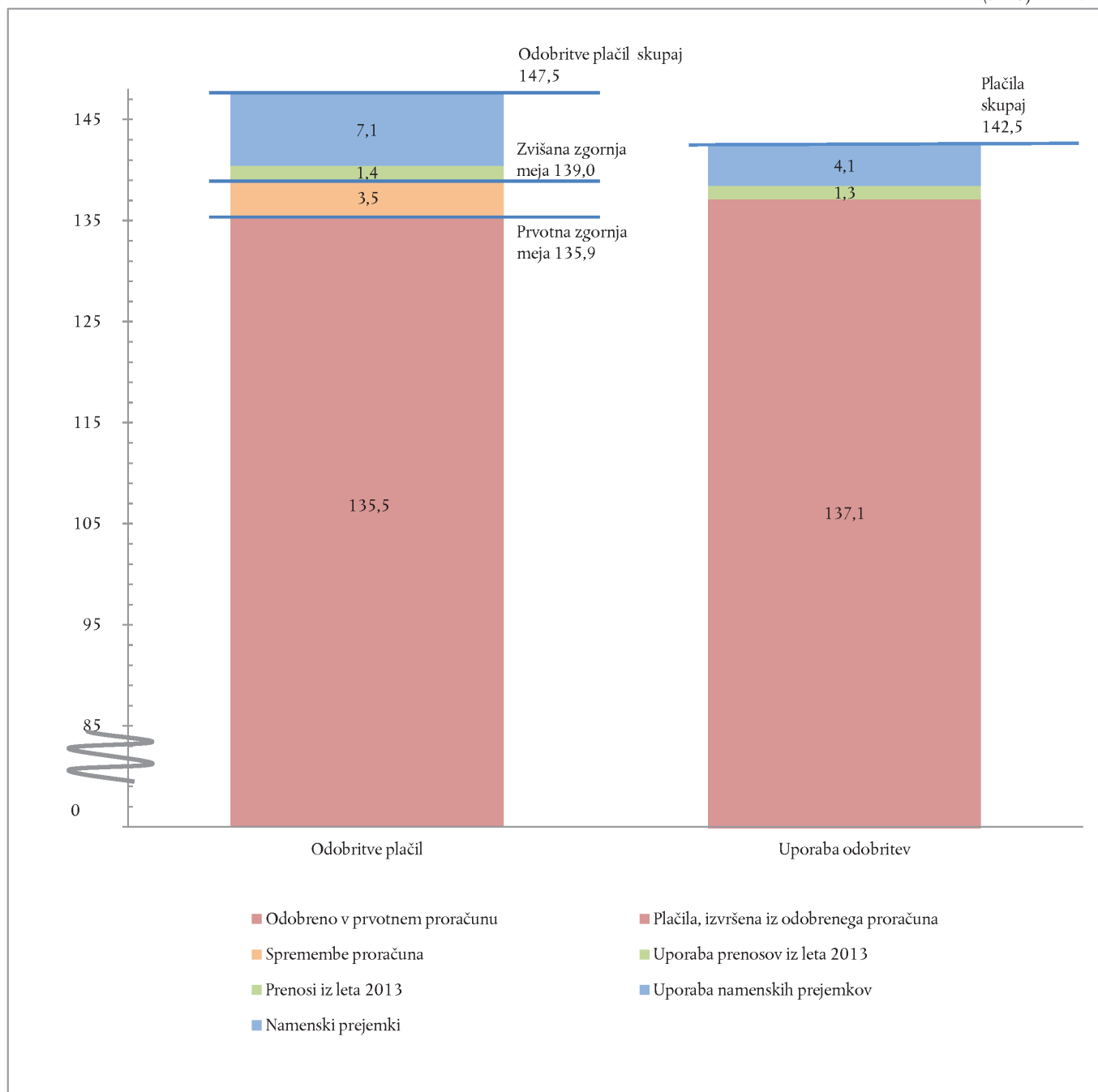
2.6 V uredbi o večletnem finančnem okviru ⁽⁶⁾, sprejeti leta 2013, najvišja dovoljena raven odobritev plačil za leto 2014 znaša 135,9 milijarde EUR ⁽⁷⁾. Prvotni proračun je bil določen tik pod to zgornjo mejo, in sicer na 135,5 milijarde EUR.

⁽⁶⁾ Uredba (EU, Euratom) št. 1311/2013.

⁽⁷⁾ Vključno s 350 milijoni EUR za posebne instrumente.

Diagram 2.2 – Odobritve plačil in plačila, izvršena v letu 2014

(v milijardah EUR)



Vir: Konsolidirani zaključni račun Evropske unije – proračunsko leto 2014, „Zbirna poročila o izvrševanju proračuna in pojasnila“, tabeli 5.1 in 5.3.

UGOTOVITVE SODIŠČA

2.7 Parlament in Svet sta odobrila sedem sprememb proračuna ⁽⁸⁾, od tega šest 17. decembra 2014. Najpomembnejši spremembi proračuna (št. 2 in 3) sta bili odziv na prošnjo Komisije za dodatnih 3,5 milijarde EUR odobritev plačil. Za to zvišanje ravni proračuna je bila potrebna aktivacija varnostne rezerve (ki je „skrajna možnost za odziv na nepredvidene okoliščine“ ⁽⁹⁾). Komisija je njeno uporabo zahtevala maja 2014, v zgodnji fazi novega obdobja večletnega finančnega okvira.

2.8 Zaradi uporabe varnostne rezerve se je zgornja meja za odobritve plačil za leto 2014, določena v večletnem finančnem okviru, zvišala za 3,2 milijarde EUR na 139,0 milijarde EUR. Posledično se bo zgornja meja za odobritve plačil za vsako leto v obdobju 2018–2020 znižala za 0,9 milijarde EUR. Komisija do dokončanja tega poročila ni predlagala znižanja za kritje varnostne rezerve ⁽¹⁰⁾.

2.9 S spremembo proračuna, prenosi ⁽¹¹⁾ iz prejšnjih let (1,4 milijarde EUR) in namenski prejemki (7,1 milijarde EUR) ⁽¹²⁾ se je končni proračun za plačila povečal na 147,5 ⁽¹³⁾ milijarde EUR (glej **diagram 2.2**). Skupna plačila, izvršena v letu 2014, so znašala 142,5 milijarde EUR ⁽¹⁴⁾. Od neporabljenih odobritev plačil (5,0 milijarde EUR) je bilo 4,8 milijarde EUR prenesenih v leto 2015.

ODGOVORI KOMISIJE

2.7 Aktivacija varnostne rezerve je bila upravičena zaradi naraščajoče ravni neplačanih zahtevkov za programe kohezijske politike iz obdobja 2007–2013 konec leta 2013 v višini 23,4 milijarde EUR. To je bilo posledica kombinacije nezadostnih sredstev za plačila, izglasovanih v letnih proračunih za zadnja leta prejšnjega večletnega finančnega okvira, in tesne zgornje meje za plačila v prvem letu sedanjega večletnega finančnega okvira.

2.8 Tri institucije so se ob priznanju, da med njimi ni dokončnega dogovora o tej razlagi, v okviru postopka sprejemanja proračuna za leto 2015 dogovorile o skupni izjavi, da si je treba prizadevati za „hitro sprejetje dogovora o tem, ali in v kakšnem obsegu se lahko nad zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira za plačila uporabijo drugi posebni instrumenti, da bi določili, ali in v kakšnem obsegu bi se moral znesek 350 milijonov EUR izravnati z razlikami pri plačilih v okviru večletnega finančnega okvira za sedanje in prihodnja proračunska leta.“

2.9 Kljub poznemu sprejetju sprememb proračuna decembra 2014 je bilo za kohezijsko politiko konec leta 2014 doseženo polno izvrševanje, zato niso bile prenesene nobene odobritve plačil.

⁽⁸⁾ Tri so se nanašale na tehnične prilagoditve, dve pa sta imeli relativno majhen neto učinek (manj kot 0,1 milijarde EUR) na prevzete proračunske obveznosti.

⁽⁹⁾ Uvedeno s členom 13 Uredbe o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 (EU, Euratom) št. 1311/2013.

⁽¹⁰⁾ V členu 2 Sklepa (EU) 2015/435 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2014 o sprostitvi varnostne rezerve (UL L 72, 14.3.2015, str. 4) je navedeno: „Komisija naj pravočasno predstavi predlog glede ostalega zneska 350 milijonov EUR.“

⁽¹¹⁾ Prenosi so sredstva, ki v nekem finančnem letu niso bila porabljena in so bila prenesena v proračun naslednjega leta.

⁽¹²⁾ Namenski prejemki so prejemki, namenjeni za specifične dejavnosti. Izhajajo predvsem iz kazni na področju kmetijstva in drugih izterjav (3,6 milijarde EUR) ter od tretjih strani, vključno z Efto in državami kandidatkami (3,0 milijarde EUR).

⁽¹³⁾ Ta znesek je višji od končnega odobrenega proračuna iz **diagrama 2.1**, ker vključuje prenose in namenske prejemke.

⁽¹⁴⁾ Glej tabelo 5.3: Večletni finančni okvir: Izvajanje odobritev plačil (str. 126 zaključnega računa).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Kljub temu se je znesek neplačanih zahtevkov za izplačilo malo povečal ...

2.10 Kljub temu, da je raven plačil še naprej višja od zgornje meje večletnega finančnega okvira, in uporabi varnostne rezerve se je znesek neplačanih zahtevkov za izplačilo povečal za 1,4 milijarde EUR na 25,8 milijarde EUR ⁽¹⁵⁾. Čeprav to kaže na dodatno kopičenje predloženih zahtevkov, jih je večina prispela proti koncu leta ⁽¹⁶⁾. Od teh so bili zahtevki za 4,8 milijarde EUR prekinjeni na koncu leta, zahtevki za 10,2 milijarde EUR pa so bili predloženi prepozno, da bi jih bilo mogoče obdelati (v zadnjih štirih dneh leta). Zato bi bil za kohezijo (največji element celote) največji znesek, ki bi ga Komisija lahko plačala po odobritvi drugih zahtevkov, 9,7 milijarde EUR (če bi bilo v proračunu na voljo dovolj sredstev). Zneski, ki jih je Komisija potrdila kot pravilne in so bili v njenem računovodskem sistemu evidentirani kot pripravljeni za plačilo pred koncem leta, so znašali 1,9 milijarde EUR.

... raven prevzetih obveznosti pa je bila znotraj splošne meje

2.11 V proračunu so bile odobrene odobritve za prevzem obveznosti v višini 142,7 milijarde EUR ⁽¹⁷⁾ za leto 2014. Prevzete obveznosti so znašale 109,3 milijarde EUR (76,6 % razpoložljivih odobritev), kar odraža raven novih programov ⁽¹⁸⁾, ki jih je Komisija odobrila v prvem letu novega večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020. Zato je v letu 2015 na voljo zelo visoka raven odobritev za prevzem obveznosti. Zgornja meja večletnega finančnega okvira za odobritve za prevzem obveznosti je bila prilagojena v letu 2015 zaradi upoštevanja nizke ravni porabe v letu 2014. Zgornja meja je bila zvišana za 16,5 milijarde EUR ⁽¹⁹⁾ in znesek v višini 12,1 milijarde EUR je bil prenesen v leto 2015.

2.11 Uredba o večletnem finančnem okviru določa, da se lahko neporabljene obveznosti iz leta 2014 reprogramirajo v poznejših letih. Zaradi poznega sprejetja večletnega finančnega okvira in pravne podlage za kohezijsko politiko (uredba o skupnih določbah (EU) št. 1303/2013) je bilo to uporabljeno za programe kohezijske politike v znesku 11,2 milijardi EUR. Reprogramiranje je sprejel Svet 22. aprila 2015.

Komisija bo pozorno spremljala izvajanje programov, pri čemer bo uporabljala finančne informacije, ki jih trikrat na leto predložijo države članice (člen 112 uredbe o skupnih določbah).

⁽¹⁵⁾ Glej pojasnilo 2.12 na str. 66 zaključnega računa.

⁽¹⁶⁾ Komisija je v dokumentu *Analysis of the budgetary implementation of the European Structural and Investment Funds in 2014* navedla, da je od zahtevkov za plačilo v višini 23,4 milijarde EUR, ki so bili predloženi v zadnjih dveh mesecih leta, približno 92 % (21,5 milijarde EUR) prispelo šele decembra, zahtevki za približno 19 milijard EUR pa so bili predloženi po 15. decembru. Kot v prejšnjih letih je razlog za to veliko zgoščenost zahtevkov za plačilo na koncu leta deloma tudi omejitev z avtomatično sprostitevjo, saj je bilo leto 2014 zadnje konično leto za pravilo $n + 2$.

⁽¹⁷⁾ To vključuje neto znesek v višini 50 milijonov EUR iz sprememb proračuna št. 3, 4 in 6.

⁽¹⁸⁾ Odobrenih je bilo 345 od 645 programov.

⁽¹⁹⁾ Zgornja meja večletnega finančnega okvira bo tudi v letu 2016 zvišana za 4,5 milijarde EUR, v letu 2017 pa za 0,1 milijarde EUR.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Rezultat proračuna za leto 2014 je bil presežek ...

2.12 Rezultat proračuna za leto 2014 je bil presežek v višini 1,4 milijarde EUR ⁽²⁰⁾. To je znesek, za katerega so zneski, prejeti od držav članic, presegli izvršena plačila. Presežek je predplačilo držav članic za proračun naslednjega leta. Proračunski presežek je običajen, saj plačila ne smejo preseči prejemkov ⁽²¹⁾.

... poslovni izid pa je bil primanjkljaj

2.13 Poslovni izid je bil primanjkljaj v višini 9,6 milijarde EUR. Glavni razlog za ta primanjkljaj so nedenarne prilagoditve, ki izhajajo iz neto učinka zvišanj terjatev in rezervacij. Do zvišanja terjatev je prišlo, ker je šest držav članic uporabilo možnost odloga poravnave prispevkov za nazaj po prilagoditvi ocen BND ⁽²²⁾ (glej odstavke 4.6 do 4.13). Do zvišanja ravni rezervacij je prišlo predvsem zaradi učinka znižanja obrestnih mer za vrednotenje nastalih pokojninskih obveznosti na kapitalskih trgih ⁽²³⁾. Komisija poslovni izid uskladi z rezultatom proračuna na str. 109 konsolidiranega zaključnega računa Evropske unije za leto 2014 z dodatnimi pojasnili na str. 118 (glej **tabelo 6 Priloge 1.3**).

⁽²⁰⁾ Glej **tabelo 5 Priloge 1.3** na str. 108 zaključnega računa.

⁽²¹⁾ Načeloma do primanjkljaja lahko pride, če so prejemki nižji od izvršenih plačil. V praksi pa do tega ni prišlo od leta 1986.

⁽²²⁾ Glej pojasnilo 2.6.1.1 na str. 59 zaključnega računa.

⁽²³⁾ Glej pojasnilo 2.9 zaključnega računa.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Zmanjšanje neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti naj bi bilo po napovedih začasno

2.14 Kot je pojasnjeno v odstavku 2.2, je bila večina plačil izvršena za kritje obveznosti, prevzetih v okviru prejšnjega večletnega finančnega okvira za obdobje 2007–2013. To je prispevalo k zmanjšanju neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti ⁽²⁴⁾ z 222,4 milijarde EUR na 189,6 milijarde EUR.

2.15 V **diagramu 2.3** so prikazane spremembe neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti za razdelek 1b večletnega finančnega okvira ⁽²⁵⁾ (58 % skupnih neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti). Iz njega je razvidno znatno zmanjšanje neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti, ki odraža število operativnih programov za novo obdobje, ki jih Komisija še ni odobrila. Komisija je porabila 28,0 milijarde EUR (58 %) od 47,5 milijarde EUR odobritev za prevzem obveznosti za leto 2014. Za razdelek 1b večletnega finančnega okvira so bile porabljene vse odobritve plačil v višini 54,4 milijarde EUR.

2.16 Znižanje ravni neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti naj bi bilo po napovedih začasno zaradi zahtevanega zvišanja zgornje meje večletnega finančnega okvira za leto 2015 in naslednja leta (glej odstavek 2.11 in **diagram 2.3**).

2.15 Za kohezijsko politiko so se neporavnane obveznosti za obdobje 2007–2013 v letu 2014 zmanjšale za skoraj 40 % (52 milijard EUR) na 80,6 milijarde EUR, kar pomeni konec trenda naraščanja, značilnega do konca leta 2013. Te bi se lahko še bolj zmanjšale, če zmogljivost Komisije za poravnavanje zahtevkov za plačila, prejetih proti koncu leta, ne bi bila omejena s pomanjkanjem odobritev plačil (glej odgovor na odstavek 2.10).

Poleg tega je zmanjšanje neporavnanih obveznosti v letu 2014 povezano z visoko stopnjo plačil v višini 51,8 milijarde EUR (ali 111 % prvotnega odobrenega proračuna), izvršenih za programe kohezijske politike iz obdobja 2007–2013, za katere se bliža konec njihovega obdobja upravičenosti (tj. 31. december 2015).

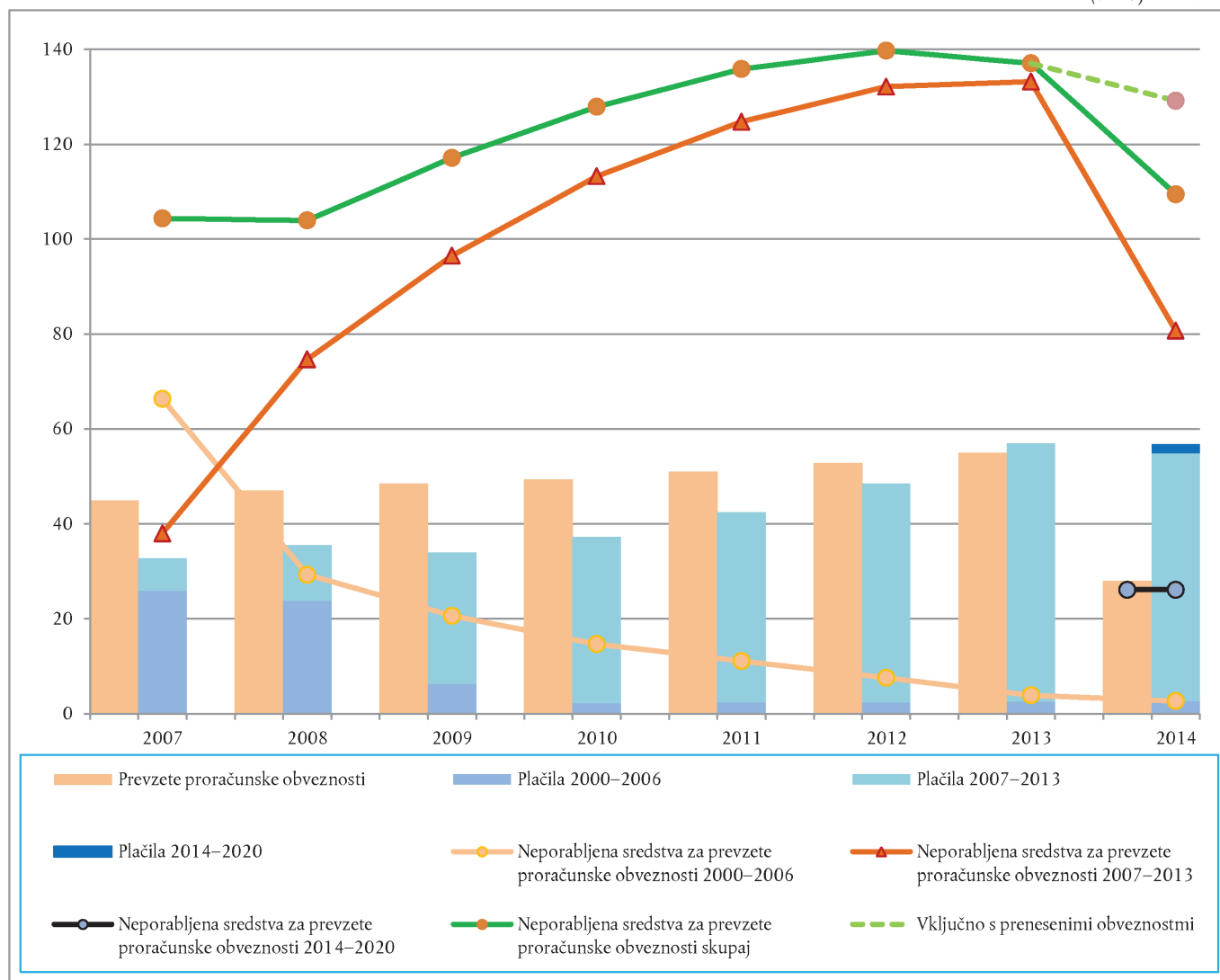
(Glej: „Analiza proračunskega izvrševanja evropskih strukturnih in investicijskih skladov v letu 2014“.)

⁽²⁴⁾ Odobritve za prevzem obveznosti, ki so bile odobrene, vendar še ne plačane.

⁽²⁵⁾ Skladi v okviru razdelka 1b „Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija“, in sicer Evropski socialni sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj in Kohezijski sklad.

Diagram 2.3 – Spremembe akumuliranih neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti iz razdelka 1b večletnega finančnega okvira

(v milijardah EUR)



Vir: Poročila o upravljanju proračuna in finančnem poslovanju za proračunska leta od 2007 do 2014.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Zaostanek pri črpanju sredstev večletnih evropskih strukturnih in investicijskih skladov (ESI) je znaten

2.17 Do konca leta 2014 so plačila državam članicam za večletne sklade ESI⁽²⁶⁾ za obdobje 2007–2013 dosegla 309,5 milijarde EUR (77 % skupnega zneska v višini 403,0 milijarde EUR za vse odobrene operativne programe)⁽²⁷⁾. V **diagramu 2.4** je analiza tega, v kolikšnem obsegu je Komisija izvršila plačila za prevzete obveznosti za vsako državo članico. Stopnje črpanja so od 50 % do 92 %⁽²⁸⁾.

2.18 Iz **diagrama 2.4** je razvidno tudi, da pet držav članic⁽²⁹⁾ pomeni več kot polovico neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti v okviru večletnih skladov ESI.

2.19 V nekaterih državah članicah so bili prispevki EU, za katere niso bili vloženi zahtevki, skupaj z zahtevanim nacionalnim sofinanciranjem enakovredni znatnemu delu skupnih javnofinančnih odhodkov (glej **diagram 2.5**). V štirih državah članicah je akumulirani del, ki bi se lahko zahteval iz skladov EU, enak 15 % ali več letnih javnofinančnih odhodkov⁽³⁰⁾.

2.17 Končni datum upravičenosti je 31. december 2015. Dokumenti o zaključku morajo biti poslani do 31. marca 2017. Plačila na nacionalni ravni predstavljajo višje stopnje, saj potrjevanje zahteva svoj čas. Uredba določa, da se 5 % skupnih dodeljenih sredstev zadrži do zaključka programov.

Sozakonodajalca sta se odločila, da spremenita Uredbo (ES) št. 1083/2006 in podaljšata rok N+3 za samodejno prenehanje obveznosti za dve državi članici (prav tako tudi za Hrvaško v skladu s pogodbo o njenem pristopu). To je zmanjšalo pritisk na plačila za zadevne države članice.

Leta 2014 je bila tudi ustanovljena delovna skupina za boljše izvrševanje, ki naj bi državam članicam pomagala optimizirati uporabo sredstev kohezijske politike, ki so jim bila dodeljena za obdobje 2007–2013. Napredek, dosežen pri posameznih ukrepih, se spremlja za vsako državo članico.

2.18 Skupni odgovor na odstavka 2.18 in 2.19.

Komisija meni, da obstaja povezava med težo prvotne dodelitve in obsegom neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti.

Komisija aktivno pomaga državam članicam, pri katerih je največja nevarnost, da izgubijo sredstva. V letu 2014 je ustanovila delovno skupino za boljše izvrševanje, da bi izboljšala izvrševanje v državah članicah, ki močno zaostajajo za povprečnim finančnim izvrševanjem EU-28 in imajo sorazmerno najvišje neporavnane prispevke EU.

⁽²⁶⁾ Skladi ESI vključujejo Evropski socialni sklad (ESS), Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo.

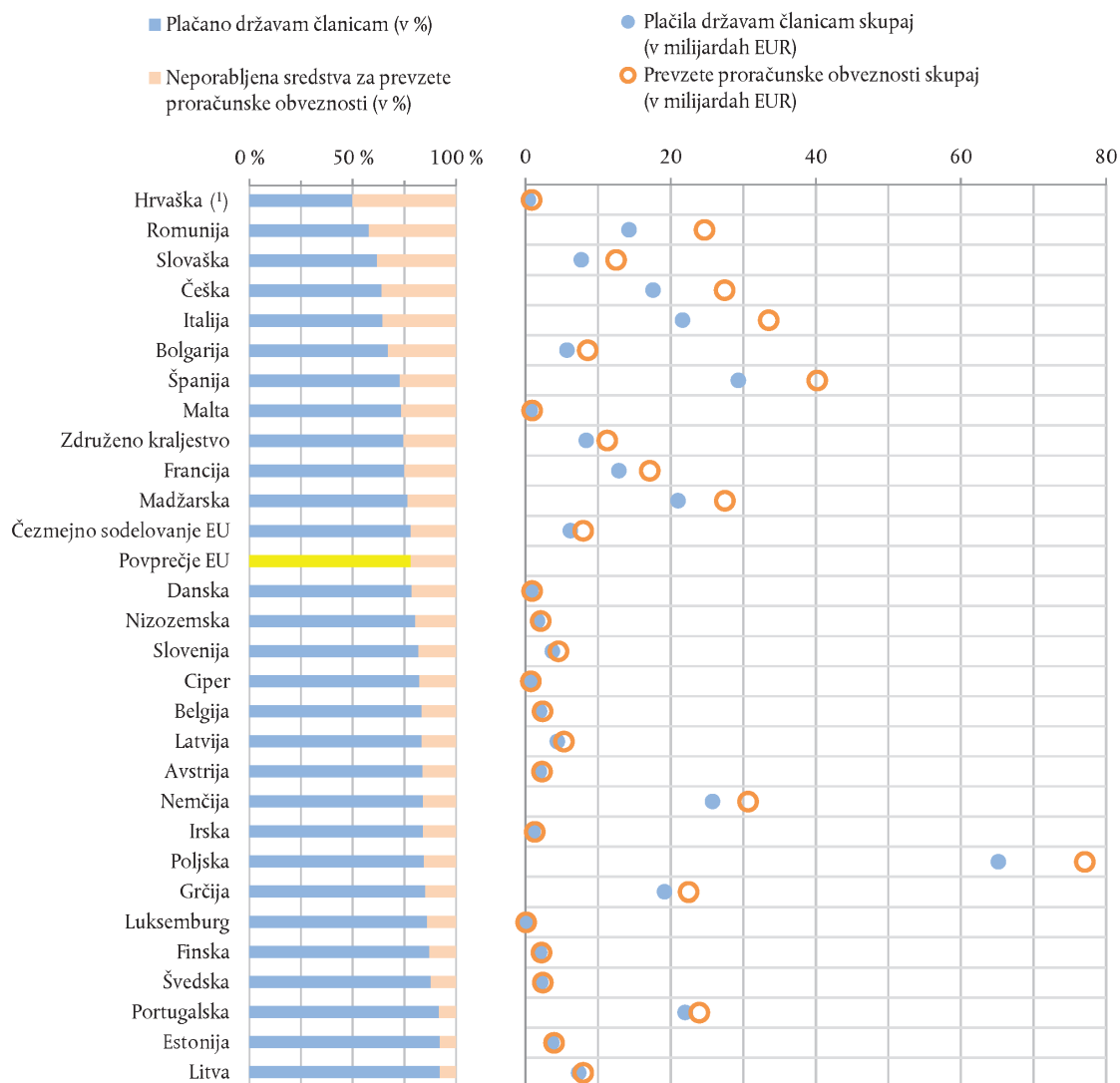
⁽²⁷⁾ Osi 2 in 6 Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) sta bili izključeni iz zneskov za sklade ESI, ker sta letna ukrepa, ki ne vplivata na stopnjo črpanja držav članic.

⁽²⁸⁾ Najvišja stopnja izplačila pred zaključkom je 95 % skupne dodelitve.

⁽²⁹⁾ Češka, Španija, Italija, Poljska in Romunija pomenijo 54,9 milijarde EUR neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti skladov ESI.

⁽³⁰⁾ Akumulirani del, ki bi se lahko zahteval od skladov EU, je sestavljen iz plačil, ki jih mora izvršiti Komisija. Države članice bodo morale predstaviti odhodke, enakovredne temu znesku, in nacionalno sofinanciranje.

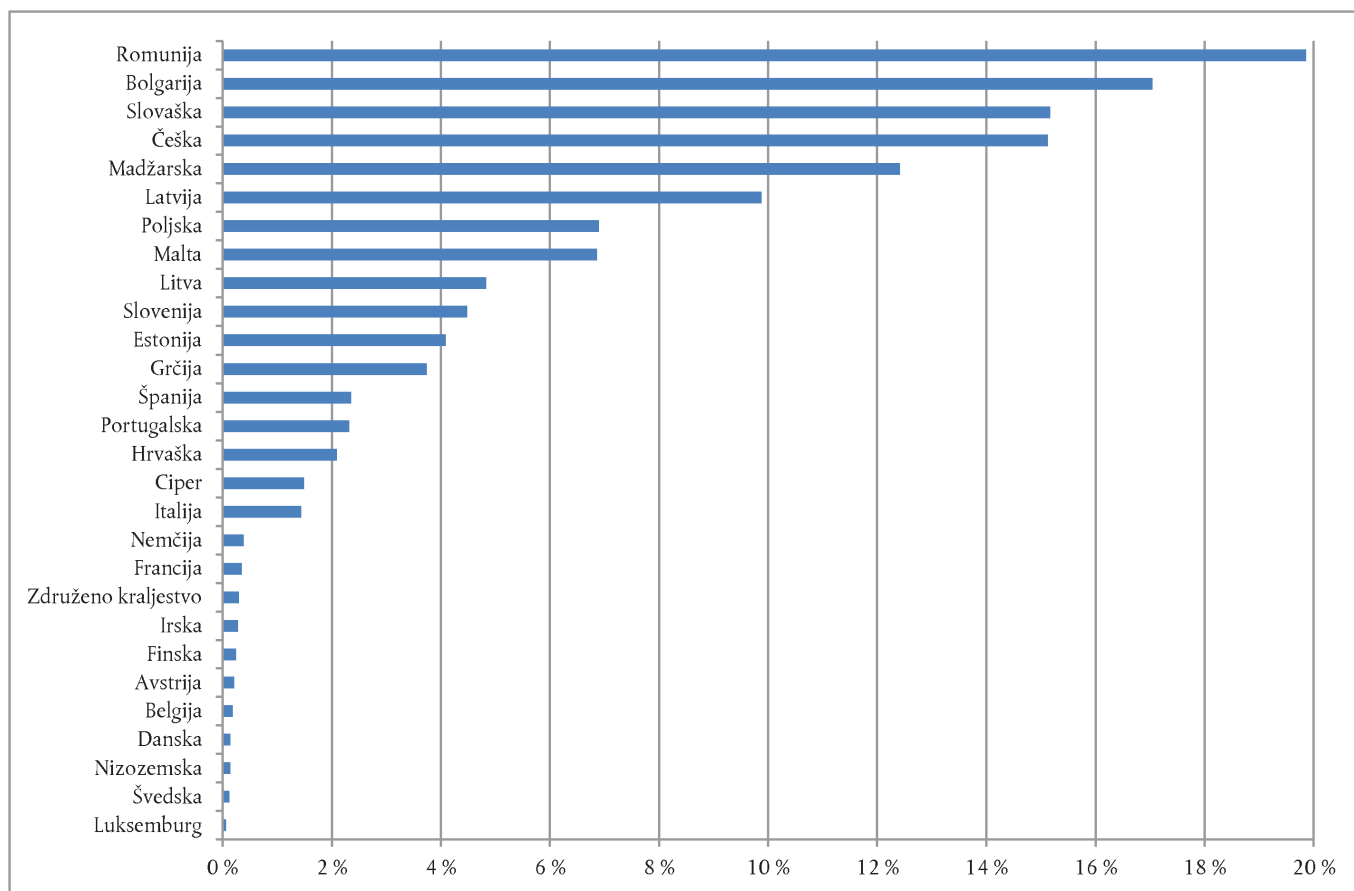
Diagram 2.4 – Črpanje v odstotkih in skupni zneski skladov ESI v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2007–2013 na dan 31. decembra 2014



⁽¹⁾ Hrvaška je k EU pristopila julija 2013. Podatki o črpanju za Hrvaško zato niso primerljivi s podatki za druge države članice.

Vir: Izračun Evropskega računskega sodišča na podlagi računovodskih podatkov Komisije.

Diagram 2.5 – Neporabljena sredstva za prevzete obveznosti skladov ESI na dan 31. decembra 2014 kot odstotek javnofinančnih odhodkov v letu 2014



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Komisija je predstavila plačilni načrt, s katerim želi vrniti proračun EU „v vzdržne okvire“

2.20 V obdobju od leta 2007 do leta 2013 so institucije in organi EU prevzeli obveznosti v višini 994 milijard EUR in izvršili plačila v višini 888 milijard EUR⁽³¹⁾. Neporabljena sredstva za prevzete obveznosti so se povečala s 132 milijard EUR na začetku leta 2007 na 222 milijard EUR na koncu leta 2013. Razveljavljene prevzete obveznosti so v tem obdobju znašale 16 milijard EUR, raven razveljavitve je bila tako 1,6-odstotna.

⁽³¹⁾ Namenski prejemki so prispevali prevzete obveznosti v višini 24 milijard EUR k skupnim prevzetim obveznostim v višini 994 milijard EUR in plačila v višini 24 milijard EUR k skupnim plačilom v višini 888 milijard EUR.

UGOTOVITVE SODIŠČA

2.21 Komisija je marca 2015 Parlamentu in Svetu predstavila plačilni načrt, s katerim želi vrniti proračun EU „v vzdržne okvire“⁽³²⁾. V načrtu so kratkoročni ukrepi za zmanjšanje ravni neplačanih računov. Komisija je predvidela naslednje blažilne ukrepe za izboljšanje upravljanja odobritev plačil:

- pospešitev izterjave neupravičeno izplačanih zneskov,
- omejitev zneskov, ki mirujejo na fiduciarnih računih,
- zmanjšanje odstotkov predfinanciranja,
- uporaba skrajnih rokov za plačila,
- preložitev razpisov za zbiranje predlogov/javnih razpisov in z njimi povezanih pogodb.

2.22 Sodišče je v predhodnih letnih poročilih⁽³³⁾ podprlo dejavnosti v okviru prvih dveh ukrepov, ki skupaj z ostalimi temeljita na normalnih elementih finančnega poslovanja. Ukrepi, ki jih je predlagala Komisija, so sicer namenjeni izboljšanju kratkoročnejšega upravljanja denarnih tokov, vendar je za obravnavo visoke ravni neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti potrebna dolgoročna perspektiva. Po mnenju Sodišča bi morala Komisija še naprej pripravljati in letno objavljati dolgoročno napoved, ki bi zajemala proračunske zgornje meje, potrebe po plačilih, omejitve zmogljivosti in morebitne razveljavitve⁽³⁴⁾. To bi deležnikom zelo pomagalo pri oceni potreb po plačilih in proračunskih prioritet v prihodnosti.

ODGOVORI KOMISIJE

2.21 Kratkoročni ukrepi za zmanjšanje zaostanka pri neplačanih računih so opisani v plačilnem načrtu. Ta vsebuje oceno verjetnega zaostanka pri neplačanih zahtevkih konec leta 2015 (20 milijard EUR) in poziva k zadostnim sredstvom za plačila v proračunu za leto 2016, da se zaostanek zmanjša na minimalno raven. Predlog proračuna za leto 2016, ki ga je pripravila Komisija in je bil sprejet 27. maja 2015, vključuje ustrezno raven sredstev. Končno sprejetje teh sredstev je odločilen blažilni ukrep za zmanjšanje neporavnanih obveznosti, kot je predstavljeno v analizi plačilnega načrta.

Komisija pozorno spremlja izvajanje programov in bo proračunski organ obvestila o ugotovljenih težavah.

2.22 Plačilni načrt je namenjen odpravi zaostanka pri plačilih, kar naj bi se zgodilo konec leta 2016.

Glej odgovor na priporočilo 4.

⁽³²⁾ Dokument *Financial statement discussion and analysis*, predstavljen z zaključnim računom, str. 25. Plačilni načrt je na voljo na povezavi: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_/2015_elements_payment_plan_en.pdf.

⁽³³⁾ V letnem poročilu za leto 2013 na primer v odstavkih 1.48 in 1.49.

⁽³⁴⁾ Glej odstavek 1.50 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Neporabljeni zneski v finančnih instrumentih, za katere se uporablja deljeno upravljanje, ostajajo visoki ...

2.23 V zadnjem razpoložljivem poročilu o finančnih instrumentih, za katere se uporablja deljeno upravljanje, je opisano stanje na koncu leta 2013 ⁽³⁵⁾. Po podatkih iz tega poročila so se prispevki v instrumente v kratkem času povečali za 1,7 milijarde EUR z 12,6 milijarde EUR na 14,3 milijarde EUR. Znesek, izplačan končnim prejemnikom, se je povečal za 2,0 milijarde EUR s 4,7 milijarde EUR na 6,7 milijarde EUR. To pomeni 47 % izplačil iz skupnih vplačanih prispevkov, kar je v primerjavi s 37 %, izplačanimi na koncu leta 2012, omejen napredek ⁽³⁶⁾.

... isto velja za gotovino v finančnih instrumentih, za katere se uporablja posredno upravljanje

2.24 Denarna sredstva in njihove ustreznike v okviru finančnih instrumentov za izvajanje specifičnih programov, ki se financirajo iz proračuna EU, v imenu Komisije upravljajo upravitelji. Na koncu leta 2014 so skupaj znašali 1,3 milijarde EUR (leta 2013: 1,4 milijarde EUR).

2.23 Skupna stopnja izplačil je konec leta 2013 znašala 47 % v primerjavi s 37 % konec leta 2012 in Komisija pričakuje podoben napredek tudi za leto 2014. Ukrepi za povečanje stopenj izplačil iz finančnih instrumentov končnim prejemnikom vključujejo ukrepe za spremljanje prek odborov za spremljanje, obiskov na kraju samem, promocijskih kampanj in v nekaterih primerih reprogramiranja (v primerih, ko je jasno, da sredstev, prvotno namenjenih finančnim instrumentom, ni mogoče izplačati končnim prejemnikom zaradi spremenjenih tržnih pogojev, na primer). Komisija je poleg tega s spremembo smernic o zaključevanju programov pojasnila prožnost, ki jo omogoča splošna uredba v zvezi s podporo končnim upravičencem iz instrumentov finančnega inženiringa.

Glej tudi odgovor na priporočilo 5.

2.24 Številni finančni instrumenti za svoje delovanje potrebujejo določeno minimalno rezervo. Zlasti je precejšen del denarnih sredstev in njihovih ustreznikov (730 milijonov EUR) v jamstvenih instrumentih, ki morajo po svoji naravi ohranjati denarna sredstva in kratkoročne depozite, da lahko opravljajo svojo funkcijo.

⁽³⁵⁾ Zadnji razpoložljivi podatki se nanašajo na konec leta 2013 in izhajajo iz poročila Komisije *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2) (j) of Council Regulation (EC) No 1083/2006*, iz septembra 2014.

⁽³⁶⁾ Glej odstavek 6.49 in 6.50 in odstavek 1.48 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

2.25 Glavni razlog za neto znižanje zneskov na fiduciarnih računih za 0,1 milijarde EUR je, da je Komisija zdaj ukrepala v zvezi z obračunom vrnjenih sredstev ⁽³⁷⁾ iz posojil in operacij tveganega kapitala v okviru programa MEDA ⁽³⁸⁾. Do 31. decembra 2013 se je na fiduciarnem računu na EIB nabralo in ostalo 259 milijonov EUR ⁽³⁹⁾. Leta 2014 je bilo 110 milijonov EUR prenesenih v Jamstveni sklad za zunanje ukrepe ⁽⁴⁰⁾. Preostalih 149 milijonov EUR je bilo vrnjenih v splošni proračun Unije.

2.26 Učinek obračuna vrnjenih sredstev iz programa MEDA deloma izravnava prenos več kot 200 milijonov EUR na fiduciarne račune, odprte za finančne instrumente v okviru novega večletnega finančnega okvira. Ti prenosi so v proračunu za leto 2014 evidentirani kot plačila.

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

Zaključki za leto 2014

2.27 Plačila so v letu 2014 kot v letu 2013 ostala nad zgornjo mejo večletnega finančnega okvira. Prvotne odobritve plačil so bile s spremembami proračuna zvišane za 3,5 milijarde EUR. Za določitev proračuna v taki višini je bila potrebna aktivacija varnostne rezerve kmalu po začetku novega večletnega finančnega okvira (glej odstavke 2.4 do 2.9).

2.28 Neporabljena sredstva za prevzete proračunske obveznosti za večletne odhodke ostajajo na visoki ravni. Večina teh neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti se nanaša na prejšnji večletni finančni okvir (glej odstavek 2.14).

2.29 Neporabljena sredstva za prevzete obveznosti skladov ESI so za nekatere države članice zelo visoke (glej odstavke 2.17 do 2.19).

2.27 Glej odgovore Komisije na odstavke 2.4 do 2.9.

2.29 Glej odgovore Komisije na odstavke 2.17 do 2.19.

⁽³⁷⁾ Plačila obresti in vračila posojil, dividende in vračila kapitala.
⁽³⁸⁾ Glavni instrument gospodarskega in finančnega sodelovanja v okviru evro-sredozemskega partnerstva.
⁽³⁹⁾ Glej odstavek 1.49 letnega poročila za leto 2013.
⁽⁴⁰⁾ Sklep št. 466/2014/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o odobritvi jamstva EU Evropski investicijski banki za izgube pri financiranju v podporo naložbenim projektom zunaj Unije (UL L 135, 8.5.2014, str. 1).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Priporočila

2.30 Sodišče priporoča:

- **priporočilo 1:** Komisija naj ukrepa za zmanjšanje ravni neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti. Poleg kratkoročnih ukrepov, predlaganih marca 2015, je potrebna dolgoročna perspektiva (glej odstavke 2.14 do 2.16),

- **priporočilo 2:** Komisija naj pri upravljanju proračuna in finančnem poslovanju upošteva omejitve zmogljivosti v nekaterih državah članicah, da bi se izognila prenizki porabi sredstev in zvišala stopnje črpanja, zlasti na področju skladov ESI (glej odstavke 2.19),

2.30.

Komisija sprejema priporočilo in izvaja zahtevane ukrepe.

Pomembno je razlikovati med neporavnanimi obveznostmi (RAL), ki izhajajo iz časovnega zamika med prevzemom obveznosti in plačili pri večletnih programih („normalne“ RAL) in RAL, ki izhajajo iz „nenormalnega zaostanka pri plačilih“, ki je posledica pomanjkanja odobritev plačil v zadnjih letih. Plačilni načrt, dogovorjen z Evropskim parlamentom in Svetom, v celoti obravnava ta nenormalni zaostanek pri plačilih, ki naj bi bil postopno odpravljen do konca leta 2016. To ne bo odpravilo normalnih neporavnanih obveznosti, saj se bodo še naprej prevzemale nove obveznosti, ki bodo plačane v poznejših letih, kot je običajno pri večletnem programiranju.

Komisija meni, da plačilni načrt vsebuje dolgoročno perspektivo za zmanjšanje zaostankov pri plačilih in nenormalnih neporavnanih obveznosti (glej odgovor na odstavek 2.21).

Komisija sprejema to priporočilo. Doslej je že sprejela naslednje ukrepe:

- začasno 10-odstotno povečanje stopnje sofinanciranja za države s programi, ki se soočajo s težavami pri črpanju sredstev,
- posebna podpora za organe zadevnih držav članic,
- posodobitev smernic o zaključevanju programov, da se zagotovi pravilna uporaba prožnosti, ki je na voljo državam članicam (glej odgovor na odstavek 2.23).

Ustanovitev notranje delovne skupine za boljše izvrševanje novembra 2014, odgovorne za ocenjevanje razmer v osmih državah članicah, ugotavljanje ozkih grl, ki ovirajo uspešno izvrševanje ter določitev in spremljanje izvrševanja konkretnih akcijskih načrtov za odpravljanje potencialnih tveganj za prenehanje obveznosti.

Poleg tega je GD za regionalno in mestno politiko leta 2013 ustanovil strokovni center za izgradnjo upravnih zmogljivosti, ki je pristojen za določanje in izvajanje ciljno usmerjenih ukrepov za odpravo upravnih ozkih grl in slabosti, ki ovirajo uspešno in učinkovito uporabo skladov ESI v državah članicah in regijah.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- **priporočilo 3:** Komisija naj razmisli zlasti o ukrepih za zmanjšanje neporabljenih sredstev za prevzete proračunske obveznosti, hitrejše zaključevanje programov iz obdobja 2007–2013, zmanjšanje denarnih sredstev, ki jih imajo upravitelji, in pripravo plačilnih načrtov in napovedi na področjih, na katerih neporabljena sredstva za prevzete proračunske obveznosti presegajo večkratnik ustreznih letnih odobritev (glej odstavek 2.20 in 2.21),
- **priporočilo 4:** Komisija naj pripravi dolgoročno napoved denarnih tokov za boljše usklajevanje potreb po plačilih in razpoložljivih sredstev (glej odstavek 2.22),
- **priporočilo 5:** Komisija naj okrepi prizadevanja za zmanjšanje prekomernih stanj denarnih sredstev v finančnih instrumentih (glej odstavke 2.23 do 2.26).

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija se sooča z omejitvami pri doseganju hitrejšega zaključevanja programov iz obdobja 2007–2013.

Komisija meni, da je najpomembnejši ukrep za zmanjšanje neporavnanih obveznosti za obdobje 2007–2013 odobritev zahtevanih sredstev v predlogu proračuna za leto 2016, da se v letu 2016 postopno odpravi nenormalen zaostanek pri neplačanih zahtevkih.

Komisija sprejema to priporočilo in izvaja priporočeno ukrepanje, tako da analizira, kako bi bilo mogoče najbolje pripraviti in razkriti dolgoročno napoved denarnih tokov.

Komisija sprejema to priporočilo in izvaja priporočene ukrepe. Ob zaključku bodo sredstva, ki so na voljo v finančnih instrumentih in niso bila porabljena vsaj za prvi krog naložb/jamstev, za zadevno državo članico izgubljena.

Za obdobje 2014–2020 so bila uvedena jasnejša in prožnejša pravila, ki omogočajo boljše ciljno usmerjanje instrumentov (predhodna ocena) in plačilo po tranšah. Poleg tega je bilo uvedenih več pobud za nadaljnje olajšanje izvrševanja instrumentov, kot so standardni instrumenti in platforma za tehnično pomoč „FI-compass“, ki nudi splošno svetovanje, usposabljanje in izmenjavo izkušenj za organe upravljanja.

(Glej odgovor na odstavek 2.23 in priporočilo 2.)

POGLAVJE 3

Doseganje rezultatov proračuna EU

KAZALO

	<i>Odstavek</i>
Uvod	3.1–3.2
Del 1 – Strategija Evropa 2020 ter spremljanje in poročanje, ki ju izvaja Komisija	3.3–3.34
Obdobje strategije Evropa 2020 ni usklajeno s proračunskim ciklom EU	3.7–3.12
Prednostne naloge, krovne ciljne vrednosti, vodilne pobude in tematski cilji strategije Evropa 2020 ne služijo kot operativni cilji	3.13–3.25
Komisija zaenkrat ni celovito poročala o prispevku proračuna EU k ciljem strategije Evropa 2020	3.26–3.34
Del 2 – Kako se cilji strategije Evropa 2020 odražajo v sporazumih o partnerstvu in programih držav članic	3.35–3.65
Potencialne koristi združevanja petih evropskih strukturnih in investicijskih skladov niso bile v celoti dosežene	3.39–3.43
Strategija Evropa 2020 v sporazumih o partnerstvu in programih ni sistematično prenesena prek tematskih ciljev v operativne ciljne vrednosti	3.44–3.48
Uvedba skupnih kazalnikov za vsak sklad je pomemben korak, vendar obstajajo omejitve v zasnovi	3.49–3.56
Dodatno bi bilo treba izboljšati osredotočenost na rezultate, zlasti pri sporazumih o partnerstvu	3.57–3.60
Slabosti v zasnovi okvira smotrnosti poslovanja	3.61–3.65
Del 3 – Poročanje Komisije o smotrnosti poslovanja	3.66–3.75
Centralizirano usmerjanje se je izboljšalo, toda še vedno je treba obravnavati slabosti	3.68–3.70
Načrtovanje smotrnosti poslovanja in poročanje o njej na ravni generalnih direktorats je mogoče dodatno izboljšati	3.71–3.75
Del 4 – Rezultati naše revizije smotrnosti poslovanja	3.76–3.86
Ugotovili smo, da je osredotočenost na rezultate šibka	3.79–3.82
Niso bili vedno izbrani projekti, za katere je bilo verjetno, da bodo imeli največji vpliv	3.83–3.86
Zaključek in priporočila	3.87–3.97
Zaključek za leto 2014	3.87–3.95
Priporočila	3.96–3.97
Priloga 3.1 – Posebna poročila, ki jih je Računsko sodišče sprejelo v letu 2014	
Priloga 3.2 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za vprašanja smotrnosti poslovanja	

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

UVOD

3.1 Tema tega poglavja je smotrnost poslovanja (glej okvir 3.1). Letos se je Sodišče odločilo osredotočiti na dolgoročno strategijo Evropske unije (EU), strategijo Evropa 2020. Tako se prvi od štirih delov poglavja nanaša na spremljanje strategije Evropa 2020 in poročanje o njej, ki ju izvaja Komisija. Drugi del preučuje, kako se ta strategija odraža v sporazumih o partnerstvu in programih financiranja, o katerih se dogovorijo Komisija in države članice. Zadnja dela se ukvarjata s temami, ki smo jih preučevali tudi v prejšnjih letih. V tretjem delu so predstavljena naša opažanja o letnih poročilih o dejavnostih, ki jih pripravijo generalni direktorji Komisije. In nazadnje, v četrtem delu je osvetljenih nekaj glavnih tem iz naših posebnih poročil⁽¹⁾ o smotrnosti poslovanja iz leta 2014.

Okvir 3.1 – Smotrnost poslovanja v EU

Smotrnost poslovanja se v EU ocenjuje na podlagi načel dobrega finančnega poslovanja (gospodarnost, učinkovitost in uspešnost)⁽²⁾ in zajema:

- (a) vložke – finančna, kadrovska, materialna, organizacijska ali zakonska sredstva, potrebna za izvedbo programa;
- (b) izloške – kaj je bilo narejeno v okviru programa;
- (c) rezultate – takojšnje učinke programa na neposredne nosilce ali prejemnike;
- (d) vplive – dolgoročne spremembe v družbi, ki jih je vsaj delno mogoče pripisati ukrepanju EU.

3.1 Proračun večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 je eden od vzvodov EU, ki prispeva k doseganju ciljev strategije Evropa 2020. Vendar pa imajo pri doseganju ciljev strategije EU glavno vlogo nacionalne vlade. Sam proračun EU predstavlja zgolj približno 2 % skupne javne porabe v EU in 1 % bruto nacionalnega dohodka EU. Zato so skupni nacionalni proračuni in ukrepi ključni dejavniki pri doseganju ciljev strategije EU.

Komisija je zavezana poročanju o prispevku proračuna EU k doseganju ciljev strategije Evropa 2020. To je zahtevna naloga, saj je še posebej težko razlikovati učinek proračuna EU od učinka, ki ga imajo nacionalni proračuni in zunanji dejavniki. Za to je potrebna kombinacija informacij in dokazov, ki izhajajo iz spremljanja, modeliranja in vrednotenja.

Poleg tega je cilje programov financiranja in načine izvajanja novega večletnega finančnega okvira oblikoval zakonodajalec. Te programe izvajajo pretežno države članice z deljenim upravljanjem.

⁽¹⁾ Posebna poročila Sodišča obravnavajo proračun EU in evropske razvojne sklade (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Člen 27 Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 z dne 25. junija 2002 o finančni uredbi, ki se uporablja za splošni proračun Evropskih skupnosti, ki je bil razveljavljen s členom 30 Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 298, 26.10.2012, str. 1) (začetek veljavnosti: 1. januar 2013).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.2 Lansko letno poročilo je vsebovalo poseben oddelek, v katerem je bilo za vzorec priporočil iz posebnih poročil analizirano, kako je Komisija spremljala njihovo izvajanje⁽³⁾. V letošnjem poglavju takega oddelka ni. Namesto tega bomo objavili ločeno posebno poročilo, osredotočeno na vprašanje, kako se spremlja izvajanje priporočil iz posebnih poročil.

DEL 1 – STRATEGIJA EVROPA 2020 TER SPREMLJANJE IN POROČANJE, KI JU IZVAJA KOMISIJA

3.3 Evropa 2020 je desetletna strategija EU za delovna mesta in rast. Izvajati se je začela leta 2010, da bi ustvarila pogoje za pametno, trajnostno in vključujočo rast, in je naslednica lizbonske strategije iz obdobja 2000–2010. Strategija Evropa 2020 zajema pet krovnih ciljnih vrednosti, ki naj bi jih do konca obdobja strategije dosegla vsa EU.

3.4 Odgovornost za izvedbo strategije Evropa 2020 si delijo EU in njenih 28 držav članic. Tako ima pet krovnih ciljnih vrednosti povezano nacionalno ciljno vrednost v vseh posameznih državah članicah, ki odraža različne razmere v njih.

3.5 Čeprav je strategija Evropa 2020 osrednjega pomena za veliko dejavnosti EU, njeni cilji niso povsem enaki ciljem EU, saj ima EU poleg ciljev iz strategije še številne druge cilje, kot so tisti, ki se nanašajo na njene dejavnosti zunaj njenih geografskih meja. Leta 2014 je bil znaten del proračuna EU povezan s strategijo Evropa 2020. Toda ker to ni le strategija EU, pač pa tudi posameznih držav članic, imajo te veliko odgovornosti za doseganje ciljev strategije in tudi za njeno financiranje izven proračuna EU.

3.5 Cilji Unije so opredeljeni v pogodbah in jim je treba slediti in jih spoštovati (npr. skupna kmetijska politika). V tem okviru se proračun EU dodeli različnim dejavnostim in je kar se da usklajen s spreminjajočimi se krovnimi prednostnimi nalogami EU (tj. lizbonska strategija, strategija Evropa 2020). Z novim večletnim finančnim okvirom so se predsedniki držav in vlad odločili, da je treba za izpolnitev ciljev strategije uporabiti vse politike EU, instrumente in pravne akte ter finančne instrumente. Zato je bil predlagan proračun z močno vseevropsko naravnostjo, ki bo glavno gibalno strategije za rast Evropa 2020.

V skladu z oceno Komisije je bilo strategiji Evropa 2020 za leto 2014 dodeljenih približno 58 % proračuna EU. Prav tako je bil zasnovan nov pristop, ki naj bi zagotovil učinkovito uporabo evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladov ESI), zlasti z močno uskladitvijo s prednostnimi nalogami strategije Evropa 2020, opiranjem na pogojevanje, spodbujanjem koncentracije virov in njihovega prednostnega razvrščanja ter uvedbo spodbud za smotrnost poslovanja.

⁽³⁾ Glej odstavke 10.53 do 10.55 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.6 Ta del poglavja se posveča razmerju med strategijo in proračunskim ciklom EU, povezavam med strategijo in cilji na nižji ravni ter spremljanju prispevka proračuna EU k strategiji Evropa 2020 in poročanju o njem, ki ju opravlja Komisija. Zato Sodišče ni preučilo prispevkov držav članic k strategiji, pa tudi ne drugih odgovornosti Komisije, kot je njena zakonodajna vloga, vloga pri oblikovanju politik ali vloga pri evropskem semestru⁽⁴⁾. Posledično to poglavje ne preučuje dosedanjih dosežkov politik, ki jih je imela strategija Evropa 2020.

Obdobje strategije Evropa 2020 ni usklajeno s proračunskim ciklom EU

3.7 Proračunski cikel EU je znan pod imenom večletni finančni okvir⁽⁵⁾, ki se izvaja v sedemletnih obdobjih. V večletnem finančnem okviru je določen najvišji znesek, ki se lahko vsako leto porabi iz proračuna EU za široka področja. Za strategijo Evropa 2020 sta ustrezni obdobji večletnega finančnega okvira obdobje 2007–2013 in obdobje 2014–2020. Dodelitev sredstev razdelkom večletnega finančnega okvira in državam članicam poteka med pogajanjem o večletnem finančnem okviru. Ta okvir povzroča številne spremembe zakonodajnega okvira, ki ureja porabo sredstev EU, vključno z zahtevami glede spremljanja in poročanja.

3.8 Obdobja večletnega finančnega okvira niso nikoli usklajena z obdobji strategij EU (2000–2010 in 2010–2020). Zato je Komisija težje spremljala prispevek proračuna EU k skupni strategiji EU za obdobje večletnega finančnega okvira 2007–2013 in poročala o njem.

3.9 Zato je Komisija v odgovoru na naše letno poročilo za leto 2013 navedla, da „strategija Evropa 2020 v času sprejetja večletnega finančnega okvira 2007–2013 še ni bila sprejeta in ureditve za spremljanje, vrednotenje in poročanje še niso bile vzpostavljene. To v veliki meri pojasnjuje, zakaj ni bilo mogoče izločiti prispevka posameznih finančnih programov k doseganju ciljev iz te strategije“⁽⁶⁾.

3.8 Obdobje večletnega finančnega okvira 2007–2013 morda ni v celoti sovpadalo z obdobjem, ki ga zajema strategija Evropa 2020. Vendar pa to ne pomeni neusklajenosti s splošno strategijo. Poleg tega večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 v celoti sovпада z obdobjem trenutne strategije Evropa 2020 in ima isti zaključni datum.

Večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 je bil zasnovan tako, da se osredotoča na izvedbo strategije Evropa 2020.

⁽⁴⁾ Strategija Evropa 2020 se izvaja in spremlja tudi kot del evropskega semestra, letnega cikla gospodarskega in proračunskega usklajevanja EU z državami članicami.

⁽⁵⁾ Na sedemletnem večletnem finančnem okviru temelji letni proračun EU.

⁽⁶⁾ Odgovor Komisije na odstavek 10.24 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.10 Sredi obdobja večletnega finančnega okvira ni lahko spremeniti okvira za spremljanje in poročanje. Poleg tega, da bi bilo treba za to spremeniti veljavno zakonodajo, bi morala na področjih, na katerih se uporablja deljeno upravljanje, vsaka država članica spremeniti svoje postopke. Okvir za spremljanje in poročanje za večletni finančni okvir je bil z večletnim finančnim okvirom za obdobje 2014–2020 usklajen s strategijo Evropa 2020. V tem novem večletnem finančnem okviru so bile, kot so priporočala vrednotenja lizbonske strategije, postavke proračuna EU usklajene tako, da odražajo prednostne naloge za rast iz strategije Evropa 2020.

3.11 Plačila, izvršena v okviru večletnega finančnega okvira za obdobje 2007–2013, se bodo nadaljevala po letu 2015. Posledično prva polovica desetletnega obdobja strategije Evropa 2020 poteka pod večletnim finančnim okvirom, ki je bil zasnovan za drugačno strategijo. Zbirno poročanje o izvajanju evropskih strukturnih in investicijskih skladov⁽⁷⁾ (skladi ESI), glavnih skladov, ki se v obdobju 2014–2020 uporabljajo za izvajanje strategije Evropa 2020, se bo začelo leta 2016⁽⁸⁾, strateški poročili z informacijami za razpravo o prispevku skladov ESI k strategiji Evropa 2020 pa se pričakujeta v letih 2017 in 2019⁽⁹⁾.

3.12 Glede na to naslednja oddelka tega dela poglavja preučujeta glavna elementa za uspešno spremljanje strategije Evropa 2020 in poročanje o njej: prenos političnih prizadevanj na visoki ravni v operative cilje na ravni proračuna EU in vprašanje, ali je Komisiji uspelo obravnavati težave, ki neločljivo sodijo k spremljanju in poročanju.

3.10 Komisija spremlja prispevek proračuna EU k splošnim ciljem EU, zlasti k strategiji Evropa 2020, in o njem poroča.

⁽⁷⁾ Skladi ESI vključujejo Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Kohezijski sklad (KS), Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo.

⁽⁸⁾ Razen poročanja o pobudi za zaposlovanje mladih, ki se je začelo aprila 2015.

⁽⁹⁾ Člen 53 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 347, 20.12.2013, str. 320).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Prednostne naloge, krovne ciljne vrednosti, vodilne pobude in tematski cilji strategije Evropa 2020 ne služijo kot operativni cilji

3.13 Strategija Evropa 2020 je politična strategija na visoki ravni. Kot smo že navedli, splošni cilji na visoki ravni morda niso dovolj osredotočeni, da bi bili uporabni na nižjih, operativnih ravneh⁽¹⁰⁾. Za upravljanje je treba določiti operativne cilje (po potrebi s kazalniki, ciljnim vrednostmi in mejniki), ki jih je treba povezati s strategijo Evropa 2020.

Tri prednostne naloge, pet krovnih ciljnih vrednosti in sedem vodilnih pobud

3.14 S strategijo Evropa 2020 so povezani številni ciljne vrednosti, pobude in cilji, kot je prikazano v okviru 3.2. Ta in naslednji oddelek torej preučujeta, ali je razmerje med temi različnimi elementi skladno: ali so cilji na visoki ravni, izraženi v strategiji Evropa 2020, preneseni v operativne elemente, ki upraviteljem omogočajo, da spremljajo prispevek proračuna EU k strategiji in poročajo o njem.

3.13 Vse od začetka se strategija zanaša na tesno sodelovanje z državami članicami, ki so ključne za njen uspeh. S tem namenom so ciljne vrednosti strategije Evropa 2020 na ravni EU razčlenjene na nacionalne ciljne vrednosti. Strategija Evropa 2020 je daleč od tega, da bi bila strategija na ravni EU, ki temelji na pristopu od zgoraj navzdol, temveč temelji na vključitvi vseh zadevnih udeležencev na evropski, nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

Politična prizadevanja strategije Evropa 2020 se uresničujejo z opredelitvijo ciljnih vrednosti ter so vplivale na strukturo proračuna EU. Prenesene so bile v pravno podlago programov, financiranih iz proračuna EU.

3.14 Glej odgovor Komisije na odstavek 3.1.

⁽¹⁰⁾ Glej odstavek 10.10 letnega poročila za leto 2012.

Okvir 3.2 – Prednostne naloge strategije Evropa 2020 – pametna, trajnostna in vključujoča rast (odstavki 3.15)

Krovne ciljne vrednosti strategije Evropa 2020 (odstavki 3.16 in 3.17)	Vodilne pobude strategije Evropa 2020 (odstavki 3.18 do 3.21)	Tematski cilji (samo za sklade ESI) (odstavki 3.22 do 3.25)
<p>1. Zaposlovanje: zaposlenih 75 % prebivalstva v starosti 20 do 64 let.</p> <p>2. Raziskave in razvoj: raziskavam in razvoju nameniti 3 % bruto domačega proizvoda (BDP) EU.</p> <p>3. Podnebne spremembe in energetska trajnost: zmanjšati emisije toplogrednih plinov za 20 % (ali celo za 30 %, če bodo pogoji ugodni) v primerjavi z ravnmi iz leta 1990; pridobivati 20 % energije iz obnovljivih virov in za 20 % povečati energetska učinkovitost.</p> <p>4. Izobraževanje: zmanjšati raven osipa na pod 10 %; vsaj 40 % prebivalstva v starosti od 30 do 34 let z dokončanim terciarnim izobraževanjem.</p> <p>5. Boj proti revščini in socialni izključenosti: zmanjšati število ljudi, ki sta jih prizadela ali jih ogrožata revščina in socialna izključenost, za vsaj 20 milijonov.</p>	<p><i>Pametna rast:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Evropska digitalna agenda. 2. Unija inovacij. 3. Mladi in mobilnost. <p><i>Trajnostna rast:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Evropa, gospodarna z viri. 5. Industrijska politika za dobo globalizacije. <p><i>Vključujoča rast:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 6. Program za nova znanja in spretnosti ter nova delovna mesta. 7. Evropska platforma za boj proti revščini. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Krepitev raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij. 2. Povečanje dostopnosti do IKT ter njihove uporabe in kakovosti. 3. Povečanje konkurenčnosti malih in srednjih podjetij (MSP), kmetijskega sektorja (za EKSRP) ter ribiškega sektorja in sektorja akvakulture (za Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo). 4. Podpora prehodu na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika v vseh sektorjih. 5. Spodbujanje prilagajanja podnebnim spremembam ter preprečevanje in obvladovanje tveganj. 6. Ohranjanje in varstvo okolja ter spodbujanje učinkovite rabe virov. 7. Spodbujanje trajnostnega prometa in odprava ozkih grl v ključnih omrežnih infrastrukturah. 8. Spodbujanje trajnostnega in kakovostnega zaposlovanja ter podpora mobilnosti delovne sile. 9. Spodbujanje socialnega vključevanja ter boj proti revščini in kakršni koli diskriminaciji. 10. Naložbe v izobraževanje, usposabljanje in poklicno usposabljanje za spretnosti in vseživljenjsko učenje. 11. Izboljšanje institucionalnih zmogljivosti javnih organov in deležnikov ter prispevanje k učinkoviti javni upravi.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.15 Na najvišji ravni strategije Evropa 2020 so tri prednostne naloge za pametno, trajnostno in vključujočo rast, skupaj s petimi krovnimi ciljnim vrednostmi, navedenimi v okviru 3.2. Vendar so razmerja med prednostnimi nalogami in krovnimi ciljnim vrednostmi številna in zapletena. Krovne ciljne vrednosti so na primer opredeljene kot neizčrpne in reprezentativne za tri prednostne naloge ⁽¹¹⁾. Med posameznimi ciljnim vrednostmi in prednostnimi nalogami ni jasne povezave.

3.16 Krovne ciljne vrednosti so v bistvu politična prizadevanja ⁽¹²⁾. Krovni ciljni vrednosti, z izjemo ciljnih vrednosti v zvezi z emisijami toplogrednih plinov in energijo iz obnovljivih virov, ne podpira pravno zavezujoč okvir na ravni EU. Prispevek proračuna EU ni opredeljen ločeno v kontekstu doseganja krovni ciljnih vrednosti.

3.17 To, da krovne ciljne vrednosti niso konkretne operativne ciljne vrednosti, je ponazorjeno tudi z načinom, kako so bile prenesene v ločene ciljne vrednosti za posamezne države članice. Pri dveh krovni ciljnih vrednostih v primeru, da bi vsaka država članica uspešno dosegla svoje nacionalne ciljne vrednosti, skupne krovne ciljne vrednosti na ravni EU še vedno ne bi bile dosežene:

- (a) dosega vseh nacionalni ciljnih vrednosti bi pomenila, da je stopnja zaposlenosti prebivalstva v starosti 20 do 64 let 74-odstotna, kar je manj od krovne ciljne vrednosti EU v višini 75 %;

ODGOVORI KOMISIJE

3.15 Namen teh ciljnih vrednosti ni, da bi se vzajemno izključevale, niti da bi služile samo eni od treh prednostnih nalog. Obstaja jasna povezava med posameznimi ciljnim vrednostmi in tremi prednostnimi nalogami pametne, trajnostne in vključujoče rasti. Te vrednosti so bile izbrane, da bi se vzajemno krepile in skupaj prispevale k vsem trem prednostnim nalogam. Ciljne vrednosti so namenoma neizčrpne in ne zajemajo vseh vzvodov rasti. So primer za vrste sprememb, ki jih strategija spodbuja, njihov cilj pa je osredotočenost na izbrano število ključnih gonil rasti, ki so pomembna za vse države članice in bi lahko vodila njihove ukrepe. Izbrani pristop prav tako temelji na izkušnjah, pridobljenih med izvajanjem lizbonske strategije, pri kateri je bilo število prednostnih nalog zmanjšano zaradi prevelikega števila ciljnih vrednosti. Strategija Evropa 2020 se skuša osredotočiti na bistva.

3.16 Večina področij strategije Evropa 2020 z vidika pristojnosti ostaja v rokah držav članic. Tako lahko EU deluje kot vzor ter si zastavlja ambiciozne in izvedljive ciljne vrednosti, vendar pa opredelitev nacionalni ciljnih vrednosti ostaja politična odločitev, ki se sprejme na nacionalni ravni.

Komisija/EU nimata pravnih pristojnosti, da bi vzpostavili pravno zavezujoč okvir. Unija lahko na primer na področju zaposlovanja izvaja samo ukrepe, s katerimi zagotavlja usklajevanje politik zaposlovanja držav članic, zlasti z določitvijo smernic za te politike.

3.17 Komisija je v svojem sporočilu ⁽¹⁾ pojasnila, da je to posledica nacionalni politični odločitev.

- (a) Glej odgovor Komisije na odstavek 3.16 o razdelitvi pristojnosti med Unijo in državami članicami, kot je opredeljeno v členu 5 PEU.

⁽¹¹⁾ Poglavje 2 sporočila Komisije COM(2010) 2020 final z dne 3. marca 2010 z naslovom Evropa 2020 – Strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

⁽¹²⁾ Razdelek 1 sporočila Komisije COM(2015) 100 final z dne 2. marca 2015 Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom Rezultati javnega posvetovanja o strategiji Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

⁽¹⁾ Ocena izvajanja strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast (COM(2014) 130 z dne 5. marca 2014).

UGOTOVITVE SODIŠČA

- (b) dosega vseh nacionalnih ciljnih vrednosti na področju raziskav in razvoja bi pomenila naložbo v višini 2,6 % BDP do leta 2020, kar je pod krovno ciljno vrednostjo v višini 3,0 % ⁽¹³⁾.

3.18 Naslednja raven v strukturi strategije Evropa 2020 je sedem vodilnih pobud. Porazdeljene so v tri prednostne naloge za rast in niso bile zasnovane tako, da bi predstavljale podrobnejši sklop ciljev ali kazalnikov. Namesto tega pomagajo zagotavljati okvir za ukrepe na ravni EU in držav članic ⁽¹⁴⁾.

3.19 Vse vodilne pobude, razen pobude industrijska politika za dobo globalizacije, neposredno prispevajo k eni ali več krovnih ciljnih vrednosti in vse krovne ciljne vrednosti so neposredno obravnavane v vsaj eni vodilni pobudi. Vendar pa Komisija ni izvedla nobene podrobne analize razmerja med ciljnim vrednostmi in vodilnimi pobudami. Poleg tega ni uporabila vodilnih pobud kot upravljalvskega orodja (za določanje mejnikov, redno poročanje o teh pobudah itd.), ki bi spodbujalo napredek pri doseganju ciljev strategije.

3.20 Marca 2015 so bile po poročanju Komisije povratne informacije z javnega posvetovanja o strategiji Evropa 2020, da so vodilne pobude na splošno dosegle svoj namen, ukrepe na njihovih posameznih področjih pa je treba izvajati na drugačne načine. Anketiranci, ki so sodelovali v javnem posvetovanju, so menili, da bi bilo treba vodilne pobude nadomestiti z bolj usklajenimi in splošnimi političnimi programi ⁽¹⁵⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) Komisija poudarja, da je na področju raziskav in razvoja naložba v višini 3 % BDP do leta 2020 ciljna vrednost na ravni Evropske unije. Države članice so odgovorne za to, da določijo svoje nacionalne ciljne vrednosti na področju raziskav in razvoja, in sicer v višini, ki se jim zdi najbolj primerna, Komisija pa ima pri tem omejene možnosti za vplivanje na te ciljne vrednosti. Če bi države članice dosegle ciljne vrednosti, bi to resda pomenilo skupno stopnjo naložbe v višini zgolj 2,6 %, vendar tudi ta predstavlja bistveno povečanje. Približevanje cilju 3 % se spremlja v okviru evropskega semestra, ki države članice tudi spodbuja, da povečajo svoje naložbe na področju raziskav in razvoja.

3.18 Namen vodilnih pobud je bil zasnovati sklop političnih ukrepov/prednostnih nalog, da bi dosegli cilje strategije Evropa 2020. Te prednostne naloge naj bi predvsem dopolnjevale strukturne reforme, uvedene po priporočilih za posamezne države.

3.19 Glede na to, da je strategija Evropa 2020 krovna strategija, ne bi bilo smiselno, vsako ciljno vrednost vezati na eno vodilno pobudo in obratno.

V prvih letih po sprejetju strategije Evropa 2020 je Komisija v svojem letnem pregledu rasti redno poročala o napredku na področju izvajanja krovnih ciljnih vrednosti in o vodilnih pobudah. To poročanje je z zaključitvijo številnih vodilnih pobud postalo manj redno.

⁽¹³⁾ Pametnejša, bolj zelena, bolj vključujoča? – Kazalniki za podporo strategiji Evropa 2020, Eurostat (izdaja 2015), str. 16, 46 in 77 (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ Poglavlje 2 COM(2010) 2020 final z dne 3. marca 2010.

⁽¹⁵⁾ Razdelek 3.3 COM(2015) 100 final z dne 2. marca 2015.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.21 Enako kot pri krovnih ciljnih vrednostih (odstavek 3.16) je glavna funkcija vodilnih pobud, da služijo kot politično usmerjeni akcijski načrti. Niso zasnovane za to, da bi cilje strategije Evropa 2020 na visoki ravni prenesle v operativne cilje.

Enajst tematskih ciljev

3.22 Eno od glavnih orodij EU za doseganje ciljev strategije Evropa 2020 je večletni finančni okvir (odstavek 3.7), vključno s skladi ESI (odstavek 3.11). Način delovanja teh skladov, ki vključujejo sporazume o partnerstvu med Komisijo in posameznimi državami članicami ter programe na ravni držav članic, ki določajo, kako bodo sredstva porabljena, je podrobneje opisan v delu 2 tega poglavja.

3.23 Ključni element teh struktur na ravni držav članic, ki naj bi zagotovil povezavo s strategijo Evropa 2020, je 11 tematskih ciljev. Zanje v okviru zakonodaje velja: „Vsak sklad ESI za prispevek k strategiji Unije za pametno, trajnostno in vključujočo rast [...] podpira naslednje tematske cilje“. Navedeni so v okviru 3.2. Te tematske cilje je treba nato prenesti v prednostne naloge, specifične za posamezne sklade ESI⁽¹⁶⁾. To smo podrobneje analizirali v delu 2 tega poglavja.

3.21 Komisija ni nikoli nameravala prenesti ciljev strategije Evropa 2020 na visoki ravni v operativne cilje, temveč je želela opredeliti niz ključnih področij, ki bi vodila načrt reform držav članic ter spodbujala rast in nastanek delovnih mest.

⁽¹⁶⁾ Člen 9 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.24 Tematski cilji niso operativni cilji s povezanimi ciljnimi vrednostmi, mejniki in kazalniki. Po naravi so na visoki ravni in široki, saj zajemajo celotna področja, ki se financirajo iz skladov ESI. Področje uporabe tematskih ciljev je širše od strategije Evropa 2020 (odstavek 3.5) ter njenih krovnih ciljnih vrednosti in vodilnih pobud. Ključna zakonodaja, ki ureja sklade ESI in tematske cilje, ne določa razmerja med tematskimi cilji ter krovnimi ciljnimi vrednostmi in vodilnimi pobudami. Tako razmerje je Sodišče našlo le v delovnem dokumentu Komisije⁽¹⁷⁾, v katerem je bilo pet tematskih ciljev izrecno povezanih s petimi krovnimi ciljnimi vrednostmi, še trije pa so bili povezani posredno. Preostali trije tematski cilji (št. 2, 5 in 11 v okviru 3.2) niso bili povezani s krovno ciljno vrednostjo. Z vodilnimi pobudami so bili povezani štirje tematski cilji v delovnem dokumentu služb Komisije, zato tri vodilne pobude v tem dokumentu niso imele povezanega tematskega cilja.

3.25 Tematski cilji (kot tudi krovne ciljne vrednosti in vodilne pobude) sami po sebi niso zasnovani za prenašanje strategije Evropa 2020 v koristne operativne cilje.

3.24 Namen oblikovanja izčrpnega seznama tematskih področij na visoki ravni, ki jih bodo podpirali skladi ESI, je bil ustvariti povezavo med petimi skladi, od katerih ima vsak svoje poslanstvo na podlagi Pogodbe, in strategijo Evropa 2020. Tematski cilji so na ravni prednostnih naložb v vsakem programu skladov ESI⁽²⁾ preneseni v specifične cilje skupaj s kazalniki, izhodišči in ciljnimi vrednostmi.

Namen ni bil vzpostaviti neposrednega odnosa med vsemi tematskimi cilji in krovnimi ciljnimi vrednostmi. Krovne ciljne vrednosti so ponazoritvene in ne zajemajo celovitosti strategije Evropa 2020. Dejanski prispevek skladov k splošnim ciljem politike je mogoče oceniti zgolj z vrednotenjem po pregledu dejansko financiranih ukrepov in njihovih rezultatov.

Dejstvo, da določene vodilne pobude niso navedene v 2. delu delovnega dokumenta služb Komisije, ne pomeni, da jih ni mogoče povezati s tematskim ciljem. Tri vodilne pobude, ki jih navaja Sodišče, so dejansko povezane s tematskimi cilji (8, 9 in 10 v tem vrstnem redu). Prva ocena glede vodilnih pobud na podlagi operativnih programov za obdobje 2014–2020 kaže na to, da skladi ESI prispevajo k vsem vodilnim pobudam⁽³⁾.

3.25 Tematski cilji odražajo cilje strategije Evropa 2020 in določajo okvir za opredelitev uporabnih operativnih ciljev na ravni vsakega programa skladov ESI ob upoštevanju posebnih značilnosti države članice in področja programa.

⁽¹⁷⁾ Del II delovnega dokumenta služb Komisije, SWD (2012) 61 final z dne 14. marca 2012 z naslovom Elementi za skupni strateški okvir za obdobje 2014–2020 za Evropski sklad za regionalni razvoj, Evropski socialni sklad, Kohezijski sklad, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo. Pet tematskih ciljev, ki so izrecno povezani s krovnimi ciljnimi vrednostmi, so cilji št. 1, 4, 8, 9 in 10; posredno povezani so cilji št. 3, 6 in 7. Tematski cilji 1, 2, 3 in 6 so povezani z vodilnimi pobudami.

⁽²⁾ Kot je navedeno v točki 34 člena 2 uredbe o skupnih določbah, „posebni cilj“ pomeni rezultat, h kateremu prispeva prednostna naložba ali prednostna naloga Unije v posebnih nacionalnih ali regionalnih okoliščinah, in sicer z dejavnostmi ali ukrepi, sprejetimi v okviru take prednostne naloge“.

⁽³⁾ Unija inovacij: tematski cilj 1; Mladi in mobilnost: tematska cilja 8 in 10; Evropska digitalna agenda: tematski cilj 2; Evropa, gospodarna z viri: tematski cilji 4, 5 in 6; Industrijska politika za dobo globalizacije: tematska cilja 3 in 7; Program za nova znanja in spretnosti ter nova delovna mesta: tematska cilja 8 in 10; Evropska platforma za boj proti revščini: tematski cilj 9. Za podrobnosti glej Delovni dokument 1, priložen osnutku proračuna za leto 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija zaenkrat ni celovito poročala o prispevku proračuna EU k ciljem strategije Evropa 2020

3.26 V tem oddelku je preučeno, v kakšnem obsegu je lahko Komisija spremljala prispevek proračuna EU (torej ločeno od prizadevanj držav članic z nacionalnimi sredstvi) k ciljem strategije Evropa 2020 in poročala o njem. Preučena sta tudi pomembna dejavnika sistemov spremljanja in poročanja: ali obstaja lastna odgovornost za strateške rezultate in ali obstaja strategija za sporočanje rezultatov pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020.

Spremljanje strategije Evropa 2020 in poročanje o njej

3.27 Merjenje in ocenjevanje prispevka proračuna EU k doseganju ciljev strategije Evropa 2020 je lahko smiselno opravljeno le, če so Komisiji na voljo ustrezne, zanesljive in pravočasne informacije, pridobljene s trdnim sistemom upravljanja smotrnosti poslovanja in poročanja ⁽¹⁸⁾. Za zdaj še ni tako. Z letnimi poročili o dejavnostih ⁽¹⁹⁾, ki smo jih preučili v letnih poročilih za prejšnja leta, se ni skušalo analizirati napredka pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020. Koliko je to vprašanje obravnavano v letnih poročilih o dejavnostih za leto 2014, je preučeno v nadaljevanju, v delu 3 tega poglavja.

3.27 Okvir, ki sta ga opredelila sozakonodajalca, vzpostavlja trden sistem poročanja za obdobje 2014–2020, ki bo od leta 2016 naprej posredoval več informacij o dosežkih po posameznih tematskih ciljeh v povezavi s cilji strategije Evropa 2020. To bo omogočilo kvalitativno oceno, saj je naloga vrednotenja, da postopoma oceni prispevek skladov ESI k ciljem strategije Evropa 2020.

Kjer je mogoče vzpostaviti bolj neposredno povezavo med skladi in ciljnim vrednostmi strategije Evropa 2020, je Komisija sprejela konkretne ukrepe za vzpostavitev sistema spremljanja smotrnosti poslovanja ⁽⁴⁾.

Letna poročila o dejavnostih so bila v preteklih letih povezana z večletnim finančnim okvirom za obdobje 2007–2013, ki je bil zasnovan pred določitvijo ciljev strategije Evropa 2020.

⁽¹⁸⁾ Glej odstavek 10.32 letnega poročila za leto 2012.

⁽¹⁹⁾ Poglavje 8 letnega poročila za leto 2010: generalni direktorati za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI), za regionalno in mestno politiko (GD REGIO) ter za raziskave in inovacije (GD RTD); poglavje 10 letnega poročila za leto 2011: GD AGRI, GD za razvoj in sodelovanje – EuropeAid (DEVCO) ter GD REGIO; poglavje 10 letnega poročila za leto 2012: generalni direktorati za konkurenco (GD COMP), za pomorske zadeve in ribištvo (GD MARE) ter za mobilnost in promet (GD MOVE); poglavje 10 letnega poročila za leto 2013: generalni direktorati za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (GD EMPL), za zdravje in varstvo potrošnikov (SANCO) ter Urad za infrastrukturo in logistiko v Luxembourg (OIL).

⁽⁴⁾ Odbor za zaposlovanje in Odbor za socialno zaščito sta na podlagi obsežne podatkovne zbirke velikega števila zaposlitvenih in socialnih kazalnikov, povezanih s krovnimi ciljnim vrednostmi, razvila prikaz uspešnosti zaposlovanja. Tudi Odbor za ekonomsko politiko ima vzpostavljen obsežen sistem spremljanja v okviru delovne skupine za lizbonsko metodologijo (LIME), ki je namenjen spremljanju napredka strategije Evropa 2020.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.28 Nekateri elementi uspešnega sistema spremljanja in poročanja za strategijo Evropa 2020 so vzpostavljeni. Statistična veja Komisije Eurostat daje na voljo statistične podatke o smotnosti pri doseganju krovnih ciljnih vrednosti strategije Evropa 2020 na ravni EU in nacionalni ravni. Na njegovi spletni strani so objavljeni redno posodabljeni podatki o ciljnih vrednostih, v namenskih poročilih pa so predstavljene bolj poglobljene analize trendov in preučeni razlogi za razvoj krovnih kazalnikov.

3.29 Pregled strategije Evropa 2020, ki bi ga morala Komisija pripraviti in dati na voljo Svetu marca 2015, je odložen do začetka leta 2016. Komisija je marca 2014 izdala sporočilo z oceno izvajanja, da bi začela javno posvetovanje o strategiji Evropa 2020 ⁽²⁰⁾. Vendar pa povzetek rezultatov posvetovanja ne zagotavlja povratnih informacij o vlogi programov EU za strategijo Evropa 2020 ⁽²¹⁾.

3.28 Poročila o posameznih državah, ki jih je Komisija razvila v okviru evropskega semestra, podrobno preučujejo socialno-ekonomsko stanje in obete vsake države članice ter najpomembnejše ukrepe, potrebne za izboljšanje socialno-ekonomskega napredka. Ta analiza je podlaga za nadaljnja priporočila za posamezne države, ki jih predlaga Komisija in sprejme Evropski svet.

Pomemben cilj pogajanj je bil zagotoviti, da sporazumi o partnerstvu in operativni programi za obdobje 2014–2020 upoštevajo podana priporočila za posamezne države, da bi nadalje okrepili doslednost specifičnih ciljev na ravni operativnih programov in ciljev strategije Evropa 2020 na visoki ravni.

⁽²⁰⁾ COM(2014) 130 final/2 z dne 19. marca 2014, sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom Ocena izvajanja strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 final z dne 2. marca 2015.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.30 Komisija je lani v svojem četrtem finančnem poročilu ugotovila, da v programskem obdobju 2007–2013 „ni mogoče določiti, kakšen je bil točen prispevek posameznih finančnih programov k doseganju ciljev strategije Evropa 2020“⁽²²⁾. Svoje peto finančno poročilo (za proračunsko leto 2014) je Komisija objavila junija 2015⁽²³⁾. To poročilo vsebuje več informacij o strategiji Evropa 2020 kot prejšnje. Strategiji je namenjen poseben oddelek, ki zajema kratek povzetek o napredku pri doseganju ciljnih vrednosti strategije Evropa 2020. Poročilo vsebuje tudi več sklicev na prispevek posameznih programov k doseganju ciljev strategije, vendar pa so ti sklici omejenega obsega. Večletni finančni okvir za obdobje 2007–2013 ne podpira celovitega poročanja o prispevku proračuna EU k strategiji Evropa 2020, saj je bil zasnovan pred njenim sprejetjem.

3.31 Zato finančno poročilo še vedno ne zagotavlja popolne slike prispevka proračuna EU k ciljem strategije Evropa 2020 (glej tudi odstavek 3.9). Na podlagi okvira za programsko obdobje 2014–2020 Komisija pričakuje, da bo lahko od proračunskega leta 2017 finančno poročilo zagotavljalo boljše in popolnejše informacije o smotrnosti poslovanja, vključno z napredkom pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020⁽²⁴⁾. Vendar pa Sodišče v delu 2 tega poglavja opozarja na nekatera vprašanja, zaradi katerih bo Komisija težko poročala o prispevku skladov ESI k ciljem strategije Evropa 2020 za to programsko obdobje.

ODGOVORI KOMISIJE

3.30 Komisija je v svojem četrtem finančnem poročilu izpostavila, da je „strategija Evropa 2020 [...] skupen projekt držav članic in Komisije, na doseganje njenih ciljev pa vplivajo številni zunanji dejavniki“. Sodišče je v odstavku 10.24 letnega poročila za leto 2013 opozorilo, da je bilo četrto finančno poročilo boljše kot prejšnja, saj je poskušalo povezati glavne finančne programe, prikazane po razdelkih večletnega finančnega okvira, in razpoložljive informacije o smotrnosti poslovanja, pomembne za strategijo Evropa 2020.

V petem finančnem poročilu se Komisija sklicuje na omejen obseg proračuna EU v primerjavi s skupno javno porabo v EU ter na različne zunanje dejavnike, ki vplivajo na doseganje ciljev strategije Evropa 2020.

Komisija je zavezana poročanju o prispevku proračuna EU k doseganju ciljev strategije Evropa 2020. To je zahtevna naloga, saj je še posebej težko razlikovati učinek proračuna EU od učinka, ki ga imajo nacionalni proračuni in zunanji dejavniki (glej tudi odgovor Komisije na odstavek 3.1).

3.31 Ureditev poročanja o programih za obdobje 2007–2013 je bila določena pred opredelitvijo ciljev strategije Evropa 2020. V tem trenutku zato ni smiselno pričakovati, da bo finančno poročilo zagotovilo celotno sliko prispevka proračuna EU k strategiji Evropa 2020.

⁽²²⁾ COM(2014) 383 final z dne 26. junija 2014 z naslovom Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni financ Unije glede na dosežene rezultate.

⁽²³⁾ COM(2015) 313 final z dne 26. junija 2015 z naslovom Poročilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu o oceni financ Unije glede na dosežene rezultate. Pogodba (člena 318 in 319 PDEU) določa, da mora Komisija pripraviti tako poročilo, ki je del dokazov, na podlagi katerih Parlament Komisiji vsako leto podeli razrešnico za proračun.

⁽²⁴⁾ Glej odstavek 10.25 letnega poročila za leto 2013 in odgovor Komisije nanj.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Lastna odgovornost in zavezanost

3.32 Da bi bila strategija Evropa 2020 uspešna, morajo zanjo imeti polno lastno odgovornost tisti, za katere veljajo njeni cilji: države članice in EU. Pregleda lizbonske strategije sta pokazala, da pomanjkanje jasnih zavez njenih deležnikov omejuje uspešnost strategije. Zaključek poročila skupine na visoki ravni je bil, da je pomanjkanje zavezanosti na nacionalni in evropski ravni pomenilo, da koristi niso bile pridobljene in so se pokazale nedoslednosti in neskladnost⁽²⁵⁾. Vrednotenje lizbonske strategije je podobno prišlo do zaključka, da „so izvajanje ovirale razlike pri prevzemanju odgovornosti“⁽²⁶⁾.

3.33 Za strategijo Evropa 2020 si je Komisija prizadevala, da bi deležniki razvili močnejši občutek lastne odgovornosti in zavezanosti ciljem strategije. Sporočilo, ki je spremljalo začetek izvajanja strategije, zajema poseben oddelek o tem, kako je delo razdeljeno. Obravnava vloge Evropskega sveta, Sveta ministrov, Komisije, Evropskega parlamenta, nacionalnih, regionalnih in lokalnih organov ter deležnikov in civilne družbe⁽²⁷⁾.

3.34 Za večletni finančni okvir za obdobje 2014–2020 bodo večino informacij o prispevku proračuna EU za strategijo Evropa 2020 enako kot v preteklosti morale posredovati države članice (v skladu z načeli deljenega upravljanja). Zato bo za zagotovitev razpoložljivosti kakovostnih informacij in njihove uporabe pri spremljanju in poročanju potrebna zavezanost na vseh ravneh (nacionalnih in EU). Za uspešno izvajanje takšnega sistema upravljanja smotrnosti poslovanja in poročanja je potreben čas. Nekateri elementi takega sistema so analizirani v delu 2 tega poglavja. Ko bo sistem vzpostavljen, bi moral Komisiji omogočiti, da v izjavah generalnih direktorjev o zanesljivosti v letnih poročilih o dejavnostih prevzame odgovornost za dobro finančno poslovanje proračuna EU in njegov prispevek k dosežkom politik⁽²⁸⁾.

3.34 Kot je že bilo opredeljeno v odgovoru Komisije na priporočilo 3 v poglavju 10 letnega poročila Evropskega računskega sodišča za leto 2013, je treba razlikovati med, na eni strani, neposredno odgovornostjo generalnih direktorjev za upravljanje finančnih programov in izvrševanje proračuna ter, po drugi strani, dosežki politike, kot je učinek finančnih programov. Za slednje so odgovorni tudi sozakonodajalca, ki prispevata k načrtovanju programov in jih sprejemata, ter države članice, ki imajo pogosto pomembno vlogo pri izvajanju programov. Poleg tega na splošno smotrnost poslovanja programov vplivajo številni drugi gospodarski in družbeni dejavniki, na katere nimajo generalni direktorji prav nobenega vpliva.

Komisija zato meni, da bi moral biti obseg izjave o zanesljivosti, ki jo zagotovijo generalni direktorji, še naprej osredotočen na upravljavske in finančne zadeve, kar je v celoti v skladu s finančno odgovornostjo Komisije za izvrševanje proračuna EU. Komisija s sprejetjem zbirnega poročila prevzema skupno odgovornost za upravljanje proračuna EU.

⁽²⁵⁾ Soočanje z izzivom – Lizbonska strategija za rast in zaposlovanje, str. 40.

⁽²⁶⁾ SEC(2010) 114 final z dne 2. junija 2010, str. 6.

⁽²⁷⁾ COM(2010) 2020 final z dne 3. marca 2010, poglavje 5.2.

⁽²⁸⁾ Vprašanja, povezana s smotrnostjo poslovanja, zdaj niso zajeta v letne izjave o zanesljivosti generalnih direktorjev. Glej odstavek 10.65 in priporočilo 3 letnega poročila za leto 2013 z odgovorom Komisije.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

**DEL 2 – KAKO SE CILJI STRATEGIJE EVROPA 2020
ODRAŽAJO V SPORAZUMIH O PARTNERSTVU IN
PROGRAMIH DRŽAV ČLANIC**

3.35 Dobra uporaba skladov ESI je pomembna za prizadevanja EU za doseg ciljev strategije Evropa 2020 (odstavek 3.11). Sporazumi o partnerstvu med Komisijo in posameznimi državami članicami so temelj okvira za sklade ESI. Očrtujejo razvojne potrebe posamezne države in za vsak sklad ESI zagotavljajo povzetek glavnih pričakovanih rezultatov za vsak izbran tematski cilj⁽²⁹⁾. Na osnovi teh sporazumov države članice pripravijo programe za vsak sklad (ali za več skladov), v katerih so navedene prednostne naloge za zadevno državo ali regijo.

3.36 Za doseganje ciljev strategije Evropa 2020 morajo biti sporazumi o partnerstvu in programi osredotočeni na smotrnost poslovanja in ne samo na črpanje razpoložljivih finančnih sredstev. Komisija mora spremljati obseg, v katerem skladi ESI prispevajo k strategiji Evropa 2020, in redno poročati o njem. Predvsem bo Komisija morala pripraviti strateški poročili (do leta 2017 in do leta 2019) o prispevku skladov ESI k doseganju ciljev strategije Evropa 2020⁽³⁰⁾.

3.37 Zato je v tem oddelku preučeno, ali:

- (a) se dosegajo koristi združevanja petih skladov ESI v sporazumih o partnerstvu in programih (odstavki 3.39 do 3.43);
- (b) države članice prenašajo strategijo Evropa 2020 na ravni sporazumov o partnerstvu in programov prek tematskih ciljev v operativne elemente, ki bodo upraviteljem na Komisiji omogočali spremljanje prispevka proračuna EU k strategiji Evropa 2020 in poročanje o njem (odstavki 3.44 do 3.48);
- (c) je verjetno, da bo uvedba skupnega sklopa kazalnikov za sklade ESI olajšala poročanje o smotrnosti poslovanja (odstavki 3.49 do 3.56);
- (d) se države članice v sporazumih o partnerstvu in programih osredotočajo na rezultate (odstavki 3.57 do 3.60);
- (e) novi okvir smotrnosti poslovanja državam članicam zagotavlja spodbude za doseganje rezultatov (odstavki 3.61 do 3.65).

3.35 Komisija se sklicuje na svoj odgovor na odstavek 3.1. Proračun EU je zgolj eden od vzvodov EU, ki prispeva k doseganju ciljev strategije Evropa 2020.

⁽²⁹⁾ Členi 15 do 17 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

⁽³⁰⁾ Člen 53 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.38 Osnova za našo preučitev je analiza zakonodajnega okvira in vzorca petih sporazumov o partnerstvu⁽³¹⁾ skupaj s po enim programom⁽³²⁾ za vsak analiziran sporazum o partnerstvu. Letos smo preučitev teh dokumentov za Poljsko in Portugalsko izvedli v sodelovanju z vrhovnima revizijskima institucijama teh držav članic. Sodelovanje je vključevalo vzporedno revizijsko delo, izmenjavo dokumentov načrtovanja in ugotovitev ter dejavnosti, namenjene izmenjavi znanja in izkušenj, pridobljenih na tem področju.

Potencialne koristi združevanja petih evropskih strukturnih in investicijskih skladov niso bile v celoti dosežene

3.39 Novost v obdobju 2014–2020 je bila, da je bilo pet skladov ESI združenih pod krovno uredbo (znana kot uredba o skupnih določbah)⁽³³⁾ in da je za vsako državo članico načrtovana poraba sredstev iz petih skladov ESI določena v enem sporazumu o partnerstvu. Namen tega je bil poenostaviti in uskladiti pristop k izvajanju skladov ESI ter zagotoviti medsektorsko dopolnjevanje in spodbujanje sinergij.

Poenostavljen in usklajen pristop

3.40 Kot smo že navedli, ostaja splošna struktura zakonodajnega paketa zapletena. V njej je več ravni (skupne določbe, splošne določbe, določbe za posamezne sklade, delegirani akti in izvedbeni akti). V nekaterih primerih lahko nacionalna zakonodaja pomeni dodatno raven⁽³⁴⁾.

3.38 Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 3.28.

⁽³¹⁾ Z Nemčijo, Francijo, Latvijo, Poljsko in Portugalsko.

⁽³²⁾ Francija: ESS – Alzacija; Nemčija: EKSRP – Saška-Anhalt; Poljska: združeno ESS in ESRR – Podkarpatsko vojvodstvo; Portugalska: ESS – človeški kapital; Latvija: združeno ESS, ESRR in KS – zaposlovanje in rast.

⁽³³⁾ Uredba (EU) št. 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Glej tudi odstavek 5 Mnenja Sodišča št. 7/2011 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o nekaterih skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, ki jih zajema splošni strateški okvir, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1083/2006 (UL C 47, 17.2.2012) (<http://eca.europa.eu>). To ugotovitev potrjuje služba za notranjo revizijo (končno poročilo službe za notranjo revizijo o pregledu analize vrzeli za uredbo za sklade ESI za obdobje 2014–2020).

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.41 Ustrezni sporazumi o partnerstvu za obdobje 2007–2013 (nacionalni strateški referenčni okviri) so zajemali sklade na področju kohezije: KS, ESRR in ESS ⁽³⁵⁾. Sporazumi o partnerstvu za obdobje 2014–2020 zajemajo še dva sklada, EKSRP in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo. Uredba o skupnih določbah vključuje sklop pravil, ki se uporabljajo za vse sklade in pokrivajo pomembne elemente, kot so načela podpore Unije za sklade ESI, strateški pristop, spremljanje itd. Nekateri deli uredbe o skupnih določbah veljajo samo za sklade na področju kohezije, EKSRP ali Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo pa sta iz njih izključena. Uredba o skupnih določbah na primer določa specifična pravila za načrtovanje programov, ki se nanašajo le na sklade na področju kohezije.

3.42 Na ravni programov je mogoče združevati le sredstva iz skladov na področju kohezije (na primer s programi, ki se financirajo iz več skladov). V obdobju 2007–2013 je bilo to mogoče le za KS in ESRR. Pravila, ki določajo, kako se sredstva porabljajo, se razlikujejo glede na posamezen sklad, zlasti med skladi na področju kohezije ter EKSRP/Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo. Te razlike so razvidne tudi iz tega, kakšno strukturo skladi na področju kohezije ter EKSRP/Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo uporabljajo za cilje (glej odstavek 3.45).

Dopolnjevanje in spodbujanje sinergij

3.43 Ker se o petih skladih ESI skupaj razpravlja samo v sporazumu o partnerstvu, je treba v njem iskati dopolnjevanja in sinergije med temi petimi skladi. Pri preučitvi vzorca sporazumov o partnerstvu smo našli malo dokazov o tem, da bi države članice v praksi udeleževale načela dopolnjevanja in sinergije. Poleg tega so programi, ki smo jih preučili, dali malo uporabnih informacij o dopolnjevanju in sinergijah. Primeri sklicev so bili redki, če so obstajali, pa so bili pogosto nejasni. Ni bilo operativnega usmerjanja za to, kako naj bi v sporazumih o partnerstvu in programih dosegli medsektorsko dopolnjevanje in spodbujanje sinergij pri uporabi petih skladov ESI.

ODGOVORI KOMISIJE

3.41 Predmet skupnih pravil za vse sklade ESI so tudi drugi pomembni elementi, kot so pravila načrtovanja, vrednotenja in upravičenosti.

3.42 Poleg odgovora Komisije na odstavek 3.41 so pravila, ki urejajo sistem izvajanja ESPR, enaka kot tista za ESRR, ESS in Kohezijski sklad, vključena v četrti del uredbe o skupnih določbah.

3.43 Sporazum o partnerstvu zahteva opis ureditve, da bi se zagotovila usklajenost med skladi ESI. Programi morajo za zagotovitev takšne usklajenosti vzpostaviti natančnejše mehanizme.

⁽³⁵⁾ EKSRP in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo sta bila zajeta v posebne sporazume.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Strategija Evropa 2020 v sporazumih o partnerstvu in programih ni sistematično prenesena prek tematskih ciljev v operativne ciljne vrednosti

3.44 Združevanje petih skladov ESI v en sporazum o partnerstvu naj bi po navedbah Komisije državam članicam in Komisiji olajšalo poročanje o prispevku petih skladov ESI k doseganju splošnih tematskih ciljev⁽³⁶⁾. V prvem delu tega poglavja smo omenili, da tematski cilji niso zasnovani za prenašanje ciljev strategije Evropa 2020 v operativne cilje, pač pa zagotavljajo povezavo s strategijo Evropa 2020 in strukturirajo informacije iz sporazumov o partnerstvu in programov (odstavki 3.22 do 3.25). V tem oddelku je zato preučeno, ali je strategija Evropa 2020 na ravni sporazumov o partnerstvu in programov prek tematskih ciljev prenesena v operativne elemente (cilje, z njimi povezane kazalnike, mejnike in ciljne vrednosti), ki upraviteljem omogočajo, da spremljajo prispevek skladov ESI k strategiji in poročajo o njem.

3.45 Skupni sklop 11 tematskih ciljev (odstavek 3.23) se ne uporablja neposredno in dosledno za vseh pet skladov ESI, torej tudi ne za programe, ki črpajo sredstva iz teh skladov. Pri skladih na področju kohezije so tematski cilji element strukturiranja, saj jih neposredno podpira hierarhija ciljev, zahtevanih v ustreznih uredbah. Vendar EKSRP/Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo uporabljata drugačno strukturo. Na najvišji ravni morata podpirati prednostne naloge Unije, vendar zakonodaja ne določa, kako so te prednostne naloge povezane s tematskimi cilji. Čeprav zakonodajni okvir vzpostavlja splošno povezavo med EKSRP/Evropskim skladom za pomorstvo in ribištvo ter strategijo Evropa 2020, se tematski cilji ne uporabljajo za usmerjanje ali strukturiranje teh skladov. V okviru 3.3 so povzete različne strukture, ki se uporabljajo za sklade.

3.44 Komisija se glede vloge in namena tematskih ciljev sklicuje na svoj odgovor na odstavek 3.24. Tematski cilji so način, kako se skladi s svojimi poslanstvi na podlagi Pogodbe osredotočajo na prednostne naloge strategije Evropa 2020. Vendar pa cilj programov financiranja ni zgolj izvajanje strategije Evropa 2020.

3.45 To je v skladu s poslanstvi zadevnih skladov.

Prednostne naloge razvoja podeželja so mišljene kot prenos tematskih ciljev v specifični kontekst politike razvoja podeželja.

Pravni okvir EKSRP vzpostavlja jasno povezavo: prispevek k strategiji Evropa 2020 se uresničuje s pomočjo šestih prednostnih nalog, nadalje razdeljenih v prednostna področja. Ta zahteva se v celoti odraža v strukturi programov EKSRP. Napredek pri doseganju ciljnih vrednosti, določenih za prednostne naloge/prednostna področja, spremljajo letna poročila o izvajanju. Da bi se zagotovila skladnost s tematskimi cilji, so navodilom priložene preglednice povezav.

Prednostne naloge Unije za ESPR in njihove povezave s tematskimi cilji so opredeljene tako v skupnem strateškem okviru kot na programski ravni v logiki posredovanja, o kateri se je razpravljalo z državami članicami na zaporednih srečanjih strokovne skupine ESPR v letu 2014.

⁽³⁶⁾ Oddelek 5.2 dela I COM(2011) 500 final z dne 29. junija 2011, sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij z naslovom Proračun za strategijo Evropa 2020, in oddelek 1.3 dela II SWD (2012) 61 final z dne 14. marca 2012.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 3.3 – Hierarhija ciljev za sklade na področju kohezije ter za EKSRP/Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo v skladu z zakonodajnim okvirom

ESS/ESRR/KS: tematski cilji -> prednostne naložbe -> specifični cilji -> vrste ukrepov.

EKSRP: prednostne naloge Unije na področju razvoja podeželja -> prednostna področja -> ukrepi.

Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo: prednostne naloge Unije za trajnostni razvoj ribištva in akvakulture -> specifični cilji -> ukrepi.

3.46 Pri vseh sporazumih o partnerstvu in štirih od petih programov, ki smo jih preučili, so bili tematski cilji uporabljeni za strukturiranje informacij. Pri enem preučenem programu, pri katerem ni bilo tako (program EKSRP – Nemčija), je program odražal zakonodajne zahteve in se je le mimogrede skliceval na tematske cilje. Pri tem programu ni bilo mogoče videti povezave med tematskimi cilji, kot so določeni v nemiškem sporazumu o partnerstvu, ter prednostnimi nalogami in prednostnimi področji programa. Celo z uporabo korelacijske tabele iz usmerjanja Komisije, ki zagotavlja povezave med prednostnimi nalogami in tematskimi cilji, je bilo težko zbrati informacije za posamezen tematski cilj, saj ima prednostna naloga 4 dva povezana tematska cilja. To smo sicer ugotovili v programu za Nemčijo, vendar bo problem skupen vsem programom EKSRP.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 3.3 – Hierarhija ciljev za sklade na področju kohezije ter za EKSRP/Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo v skladu z zakonodajnim okvirom

EKSRP: kot je pojasnjeno v odgovoru Komisije na odstavek 3.45 in med drugim prikazano v smernicah za strateško načrtovanje programov za obdobje 2014–2020, so prednostne naloge in prednostna področja EKSRP povezani s strategijo Evropa 2020 in tematskimi cilji.

ESPR: čeprav uredba za ESPR povezuje prednostne naloge Unije s specifičnimi cilji in nato z ukrepi sklada, logika posredovanja, ki je bila uporabljena za načrtovanje programov in predstavljena državam članicam na srečanju strokovne skupine ESPR 25. junija 2014, prikazuje hierarhijo ciljev, ki vključuje tematske cilje -> prednostne naloge Unije za trajnostni razvoj ribištva in akvakulture -> specifične cilje -> ukrepe.

3.46 Kot že navedeno, obstaja povezava med 11 tematskimi cilji in prednostnimi nalogami/prednostnimi področji EKSRP. Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 3.45.

V EKSRP obstajajo ločeni kazalniki rezultatov, ki omogočajo vzpostavljanje povezav s posameznimi tematskimi cilji. Posledično je mogoče rezultate združiti po tematskih ciljih.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.47 Sporazumi o partnerstvu morajo vsebovati nacionalne krovne ciljne vrednosti (odstavek 3.17). Vsebovali so jih vsi sporazumi o partnerstvu, ki smo jih pregledali. Pri preučenih programih so bile samo v poljskem nacionalne ciljne vrednosti nadalje razčlenjene v operativne ciljne vrednosti prek tematskih ciljev.

3.48 Portugalska in Latvija sta v svojih sporazumih o partnerstvu opredelili operativne cilje, ki sta jih nato uporabili na ravni programov, ki smo jih preučili. Vendar pa ti cilji niso bili neposredno povezani z njunimi nacionalnimi krovni ciljnimi vrednostmi.

Uvedba skupnih kazalnikov za vsak sklad je pomemben korak, vendar obstajajo omejitve v zasnovi

3.49 Da bi lahko Komisija zbrala informacije o smotrnosti poslovanja na ravni EU, tudi informacije o strategiji Evropa 2020, potrebuje skupne kazalnike, vključno s kazalniki rezultatov, ki se, kadar je mogoče, uporabljajo za sklade in jih vse države članice dosledno uporabljajo. Te kazalnike bi morali spremljati mejniki in ciljne vrednosti. V prejšnjem obdobju večletnega finančnega okvira sta samo ESS in EKSRP zahtevala sklop skupnih kazalnikov. Za obdobje 2014–2020 je bil z uredbami uveden skupen sklop kazalnikov za vsakega od petih skladov ESI.

3.50 To je lahko pomemben korak proti krepitvi osredotočenosti na smotrnost poslovanja. Vendar pa naša analiza, predstavljena v spodnjih odstavkih, kaže, da so v zasnovi sistema za skupne kazalnike nekateri elementi, ki bi lahko omejili uporabnost in ustreznost teh kazalnikov ter posledično zmožnost Komisije za zbiranje informacij o smotrnosti poslovanja.

3.47 *Vključitev sklicev na krovne ciljne vrednosti v sporazume o partnerstvu temelji na smernicah Komisije. Razčlenitev ciljnih vrednosti v dodatne operativne ciljne vrednosti je odločitev posameznih držav članic. Določitev posebnih operativnih ciljev z ustreznimi ciljnimi vrednostmi poteka na ravni programa.*

3.49 *Vsak od petih skladov ESI ima svojo poslanstvo na podlagi Pogodbe in je usmerjen v različne projekte in naložbe. Enoten niz skupnih kazalnikov bi bilo tako težko doseči. Ciljna vrednost obstaja za vsak kazalnik, mejnik pa za vsak kazalnik, ki je del okvira smotrnosti poslovanja.*

Komisija je za ESRR in KS spodbujala prostovoljno uporabo skupnih ali „ključnih“ kazalnikov, pri čemer so do leta 2013 vse države članice poročale na podlagi teh kazalnikov. Obvezna zahteva glede uporabe skupnih kazalnikov za obdobje 2014–2020 temelji na pridobljenih izkušnjah iz obdobja 2007–2013. Spremljanje skupne smotrnosti poslovanja na ravni EU je prav tako mogoče izračunati glede na stopnjo doseganja ciljnih vrednosti.

Komisija bo do konca leta 2015 pripravila poročilo o rezultatih pogajanj, ki bo vključevalo analizo skupnih ciljnih vrednosti, ki jih je treba doseči do konca programskega obdobja 2014–2020.

3.50 *Glej odgovore Komisije na odstavke 3.51 do 3.56.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.51 V skladu z zakonodajo države članice niso dolžne vključiti skupnih kazalnikov v svoje programe⁽³⁷⁾, vendar pa Komisija pri poročanju o smotrnosti poslovanja te skupne kazalnike uporablja kot temelj (na primer njeni načrti upravljanja in letna poročila o dejavnostih za sklade na področju kohezije temeljijo izključno na skupnih kazalnikih). Zato obstaja tveganje, da bo nedosledna uporaba skupnih kazalnikov bistveno vplivala na kakovost poročanja Komisije.

3.52 Vsak sklad ESI ima skupne kazalnike izlozkov, toda samo trije imajo tudi skupne kazalnike rezultatov⁽³⁸⁾. Poleg tega nekateri kazalniki za EKSRP, ki so bili razvrščeni kot kazalniki rezultatov, niso pravi kazalniki rezultatov (glej okvir 3.4). Zato bo Komisija težko zbrala informacije o rezultatih za nekatere sklade.

ODGOVORI KOMISIJE

3.51 Kjer je mogoče uporabiti skupne kazalnike izlozkov (tj. kjer so ustrezni), uredba zahteva, da se uporabljajo, Komisija pa je v pogajanjih pri tem tudi vztrajala. Države članice morajo poročati na podlagi vseh skupnih kazalnikov. Poročanje Komisije o skupnih kazalnikih bo tako zajelo smotrnost poslovanja ob upoštevanju teh kazalnikov za vse ustrezne programe.

Uporaba kazalnikov izlozkov in kazalnikov rezultatov je obvezna. Države članice morajo prav tako letno poročati o napredku pri doseganju vseh ciljnih vrednosti, določenih v programu, ne glede na to, ali so povezani s skupnimi kazalniki ali ne. Komisija bo napredek tako lahko ocenila na letni ravni.

3.52 Za ESRR in KS ni skupnih kazalnikov rezultatov zaradi veliko različnih vrst naložb, ki jih je mogoče podpreti, in številnih različnih sprememb, na katere se programi osredotočajo. Komisija bo ocenila rezultate in o njih poročala, vendar ne s preprostim zbiranjem informacij, saj to ni bil nikoli njen namen in se ji zaradi različnih rezultatov ne zdi uporabno.

Za EKSRP so skupni kazalniki, uporabljeni v vseh programih za razvoj podeželja, opredeljeni v Prilogi IV k Izvedbeni uredbi (EU) št. 808/2014.

Ciljni kazalniki, ki so podmnožica skupnih kazalnikov rezultatov, pragmatično odražajo to, kar lahko vse države članice s sistemom spremljanja predhodno količinsko opredelijo, izmerijo, zberejo in dajo na voljo. Ciljni kazalniki se tako ne bi smeli obravnavati ločeno, temveč v povezavi s celotnim nizom kazalnikov rezultatov, določenih v pravnem okviru.

Medtem ko bodo vedno obstajale možnosti za izboljšave, so sami kazalniki podvrženi premislekom o stroškovni učinkovitosti, saj sta vzpostavitev in spremljanje kazalnikov povezana s stroški. Kazalniki, ki se ohranijo v skupnem sistemu, morajo biti operativni, tj. podatki morajo biti dejansko na voljo.

Glej tudi odgovor Komisije na okvir 3.4.

⁽³⁷⁾ Razen pobude za zaposlovanje mladih in EKSRP.

⁽³⁸⁾ KS in ESRR nimata skupnih kazalnikov rezultatov.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 3.4 – Primeri kazalnikov EKSRP, ki so nepravilno razvrščeni kot kazalniki rezultatov

Kazalnik „odstotek kmetijskih gospodarstev s podporo programa za razvoj podeželja za naložbe v prestrukturiranje ali posodabljanje“ meri število upravičencev, kar je izložek zagotavljanja podpore, namesto da bi meril povečanje učinkovitosti v proizvodnji, kar bi bil rezultat.

Kazalnik „odstotek podeželskega prebivalstva, zajetega v strategije lokalnega razvoja“ meri število oseb, za katere je bila razvojna strategija pripravljena, namesto da bi se osredotočal na izboljšave, ki so rezultat izvajanja strategije.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 3.4 – Primeri kazalnikov EKSRP, ki so nepravilno razvrščeni kot kazalniki rezultatov

Odstotek kmetijskih gospodarstev: kot je navedeno v odgovoru Komisije na odstavek 3.52, morajo biti kazalniki, ki se uporabljajo za spremljanje in analizo politike, operativni, kar nekoliko omejuje tiste kazalnike, ki jih je mogoče ohraniti.

Ti vključujejo niz skupnih kazalnikov na ravni izložkov, rezultatov, vpliva in okolja. Uporabljali se bodo za pripravo skupnih podatkov na ravni EU, in sicer ne le za izložke, temveč tudi za rezultate.

Prvi omenjeni kazalnik ni zgolj preprost kazalnik izložkov, temveč delež prebivalstva, ki ga zadeva zagotovljena podpora. Tako nekoliko že nakazuje stopnjo in obseg izpolnjevanja ciljev programa za razvoj podeželja: naložbena pomoč za 38 % kmetijskega prebivalstva kaže na povsem drugačen rezultat v kmetijskem sektorju kot na primer pomoč za 0,5 % prebivalstva. Vendar pa se v celoti priznava, da samo ta ciljni kazalnik ne zagotavlja ustrezne slike o prispevku programa za razvoj podeželja ali politike razvoja podeželja kot celote k razvoju konkurenčnosti kmetij. Skupni sistem spremljanja in vrednotenja tako vključuje tudi obvezen skupni dopolnilni kazalnik rezultatov „sprememba kmetijske proizvodnje na podprtih kmetijah/letno število delovnih enot“. Ta kazalnik je kompleksnejši za ocenjevanje, saj ne zahteva zgolj več podatkov na ravni kmetij, temveč tudi primerjavo s podobnimi nepodprtimi kmetijami, da bi lahko ocenili neto rezultate ukrepov v okviru programa za razvoj podeželja. Kazalnik bo tako ocenjen ne s spremljanjem, temveč z vrednotenjem na treh točkah programskega cikla (leta 2017, leta 2019 in naknadno vrednotenje) namesto na letni ravni.

Odstotek podeželskega prebivalstva: ta kazalnik se nanaša na delež zajetega zadevnega prebivalstva in ne na število oseb ter tako kaže na obseg zajetja. Ta kazalnik bi bilo treba obravnavati v povezavi s kazalnikom R24/T23 (delovna mesta, ustvarjena s podprtimi projekti (Leader)).

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.53 Vzpostavljeni skupni kazalniki bi morali omogočiti zbiranje informacij znotraj vsakega sklada. Vendar bi na primer poročanje o napredku, doseženem pri ciljnih strategije Evropa 2020, zahtevalo višjo raven zbiranja, vključno z združitvijo rezultatov različnih skladov. Samo KS in ESRR uporabljata enake skupne kazalnike (skupni kazalniki KS so podmnožica kazalnikov, ki se uporabljajo za ESRR).

3.54 Tematski cilji (odstavek 3.23) bi morali zagotoviti povezavo med skladi in strategijo, zato veljajo za vseh pet skladov. Skupni kazalniki niso neposredno povezani s tematskimi cilji. Ker skupni kazalniki ne veljajo za vseh pet skladov, poleg tega ne bodo pripomogli k zbiranju informacij na ravni tematskih ciljev.

3.55 Uredbe določajo različne zahteve za izhodišča, mejnike in ciljne vrednosti za različne sklade⁽³⁹⁾. Izhodišča niso vedno potrebna in mejniki so zahtevani samo za tiste kazalnike, ki so del okvira smotrnosti poslovanja (ta je obravnavan v naslednjem oddelku). Ni treba, da so ciljne vrednosti za rezultate vedno količinsko opredeljene. Brez mejnikov za rezultate je težko spremljati napredek pred rokom za doseg ciljnih vrednosti leta 2023, tri leta po koncu sedanjega programskega obdobja.

3.56 Da bi bile ciljne vrednosti koristna spodbuda za smotrnost poslovanja, bi bilo treba pri njih doseči pravo razmerje med ambicijami in stvarnostjo. Pri nekaterih od petih pregledanih programov je bilo za več ciljnih vrednosti verjetno, da niso dovolj zahtevne.

ODGOVORI KOMISIJE

3.53 Glede na to, da se skladi osredotočajo na različne naložbe, je malo verjetno, da bi se lahko isti skupni kazalniki uporabljali za vse sklade (glej odgovor Komisije na odstavek 3.49). Opozoriti je treba, da bodo v letih 2017 in 2019 države članice poročale o napredku pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020 s pomočjo prispevka vseh skladov ESI k izbranim tematskim ciljem. Komisija bo pripravila strateško poročilo, v katerem bo povzela vsa poročila o napredku. V okviru vrednotenja bo prav tako ocenjen prispevek skladov k ciljem vsake prednostne naloge.

3.54 Za sklade kohezijske politike bo poročanje o kazalnikih mogoče glede na prednostno os in posamezen cilj, tako da bo povezano s tematskimi cilji. Za EKSRR glej odgovor Komisije na odstavek 3.45.

3.55 Komisija letno spremlja niz kazalnikov izločkov in rezultatov. Okvir smotrnosti poslovanja spremlja zlasti smotrnost poslovanja v povezavi z napredkom programov v smeri doseganja rezultatov, hkrati pa upošteva mejnike za kazalnike izločkov. S spremljanjem napredka vsako leto od leta 2016 naprej (2015 za pobudo za zaposlovanje mladih) bo Komisija lahko sledila napredku pri doseganju ciljnih vrednosti, določenih v programih, in tako presodila, ali so na pravi poti, da dosežejo pričakovane rezultate.

Različne zahteve glede uporabe izhodišč so odvisne od narave kazalnikov (kazalniki izločkov ali rezultatov). V primeru ESS so izhodišča za kazalnike izločkov glede na naravo kazalnikov določena na vrednost nič. Vendar pa v primeru kazalnikov rezultatov izhodišča niso vedno na voljo, obstaja pa postopek za njihovo poznejšo določitev glede na izkušnje z izvajanjem.

3.56 Komisija si v pogajanjih glede programov prizadeva, da bi dosegla pravo ravnovesje pri določanju ciljnih vrednosti.

⁽³⁹⁾ KS: člen 5 Uredbe (EU) št. 1300/2013; ESRR: člen 6 Uredbe (EU) št. 1301/2013; ESS: člen 5 Uredbe (EU) št. 1304/2013; EKSRR: člen 69 Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 347, 20.12.2013, str. 487) ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo: člen 109 Uredbe (EU) št. 508/2014 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 149, 20.5.2014, str. 1).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Dodatno bi bilo treba izboljšati osredotočenost na rezultate, zlasti pri sporazumih o partnerstvu

3.57 V našem letnem poročilu za leto 2012 smo navedli, da je izziv pridobiti dobre kvalitativne rezultate s shemami, pri katerih so sredstva vnaprej razdeljena med državami članicami, črpanje teh sredstev pa je impliciten cilj⁽⁴⁰⁾. V odziv je Komisija kot enega od elementov za obravnavanje te slabosti v obdobju 2014–2020 navedla okrepljeno logiko posredovanja⁽⁴¹⁾: ta je, da bi morale države članice opredeliti svoje potrebe in se zavezati pričakovanim rezultatom, preden razmišljajo o tem, kje in kako porabiti sredstva. Zato smo preučili naš vzorec sporazumov o partnerstvu in programov, da bi ugotovili, ali so se države članice zavezale pričakovanim rezultatom.

3.58 Države članice morajo v svojih sporazumih o partnerstvu in programih upoštevati zgoraj opisano logiko posredovanja. V vseh sporazumih o partnerstvu in programih, ki smo jih preučili, so bile potrebe ugotovljene pred analizo, kako in za kaj bi bilo mogoče porabiti sredstva EU.

3.59 Vendar pa je v sporazumih o partnerstvu, ki jih je preučilo Sodišče, osredotočenost na rezultate šibka. Države članice morajo navesti pričakovane rezultate v sporazumih o partnerstvu⁽⁴²⁾ in programih. Sicer so v vseh petih sporazumih o partnerstvu, ki smo jih preučili, opredelile rezultate, toda v treh⁽⁴³⁾ je bila več kot polovica pričakovanih rezultatov nejasna. Poleg tega so bili opredeljeni rezultati običajno izraženi kvalitativno, ne da bi bil naveden obseg spremembe. Dober primer tematskega cilja, ki so ga spremljale količinsko opredeljene ciljne vrednosti za rezultate, je podpora prehodu na gospodarstvo z nizkimi emisijami ogljika (št. 4 v okviru 3.2). Tako je verjetno zato, ker je ta tematski cilj neposredno povezan z eno od krovnih ciljnih vrednosti, podprtih s pravno zavezujočim okvirom (odstavek 3.16).

3.57 Cilj logike posredovanja je vzpostaviti povezavo med dejavnostmi in pričakovanimi učinki ukrepov (izložki, prispevek k rezultatom), ki bi naj obravnavali prepoznane potrebe, ter postaviti predpostavke za pojasnitev, kako bodo dejavnosti vodile do učinkov v okviru ukrepov.

3.58 V skladu z regulativnim okvirom države članice logiko posredovanja uporabljajo na ravni programov in ne na ravni sporazumov o partnerstvu.

3.59 Zakonodaja zahteva povzetek glavnih rezultatov na ravni sporazumov o partnerstvu.

⁽⁴⁰⁾ Glej odstavek 10.4 letnega poročila za leto 2012.

⁽⁴¹⁾ Glej odgovor Komisije na odstavek 10.3 letnega poročila za proračunsko leto 2012.

⁽⁴²⁾ V členu 15 Uredbe (EU) št. 1303/2013 je navedeno, da bi moral biti v okviru sporazumov o partnerstvu za vsak izbrani tematski cilj zagotovljen povzetek glavnih pričakovanih rezultatov.

⁽⁴³⁾ Nemčija, Francija in Latvija.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.60 Države članice so na ravni programov, ki jih je preučilo Sodišče, določile količinsko opredeljene ciljne vrednosti za rezultate, toda pri programu EKSRP v Nemčiji je bilo to omejeno na eno od šestih prednostnih nalog (prednostna naloga 6).

Slabosti v zasnovi okvira smotrnosti poslovanja

3.61 Rezerva za smotrnost poslovanja, pri kateri se majhen delež financiranja EU za države članice zadrži in se jim da na voljo le, če dosežejo nekatere ciljne vrednosti, je glavna spodbuda za to, da države članice ostanejo osredotočene na smotrnost poslovanja tudi po začetku programov. Rezerva za smotrnost poslovanja, ki je opisana v okviru 3.5, je torej ključni element v okviru smotrnosti poslovanja.

Okvir 3.5 – Okvir smotrnosti poslovanja

V programih države članice določijo kazalnike z mejniki za leto 2018 in ciljnim vrednostmi za leto 2023, oboje na ravni prednostnih nalog sklada. Komisija bo leta 2019 izvedla pregled smotrnosti poslovanja na podlagi informacij iz letnih poročil držav članic o izvajanju za prejšnje leto, ki se nanašajo na doseganje teh mejnikov. Glede na izid tega pregleda bo Komisija dodelila rezervo za smotrnost poslovanja (od 5 do 7 % dodeljenih sredstev za vsako prednostno nalogo v okviru programa) za prednostne naloge, pri katerih so bili doseženi mejniki. Če bo pregled smotrnosti poslovanja leta 2019 pokazal resno neizpolnitev zahteve po doseganju mejnikov, lahko Komisija zadrži izplačila. Podobno lahko uporabi finančne popravke, če končna poročila o izvajanju pokažejo resno nedoseganje ciljnih vrednosti za leto 2023 ⁽⁴⁴⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

3.60 Kot je določeno v Izvedbeni uredbi (EU) št. 808/2014, so količinsko opredeljene ciljne vrednosti za rezultate vključene v vse prednostne naloge. Program za razvoj podeželja zvezne dežele Saška-Anhalt za obdobje 2014–2020 (tako kot vsi drugi programi za razvoj podeželja) v poglavju 11 vključuje niz količinsko opredeljenih ciljnih vrednosti, ki zajemajo vsa prednostna področja, vključena v program za razvoj podeželja, ob uporabi skupnih ciljnih kazalnikov (podmnožica kazalnikov rezultatov, kot je določeno v pravnem okviru).

3.61 To je dodatna spodbuda in ne glavna spodbuda.

⁽⁴⁴⁾ Členi 20 do 22 Uredbe (EU) št. 1303/2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.62 V lanskem letnem poročilu smo opozorili, da bo uspešnost rezerve za smotrnost poslovanja deloma odvisna od uspeha Komisije pri pogajanjih o ustreznih ciljnih vrednostih, določenih ustrezno visoko, ter dobivanju točnih, zanesljivih in pravočasnih podatkov od držav članic⁽⁴⁵⁾. V poročilu iz oktobra 2014 je služba Komisije za notranjo revizijo prišla do podobnih zaključkov. Ugotovila je, da obstajajo tveganja pri delovanju, in sicer, da bodo države članice določile neambiciozne mejnike in ciljne vrednosti, da bi se izognile njihovem nedoseganju, ter da si ne bodo dovolj prizadevale, da bi sporočale točne in zanesljive podatke, da bi se izognile sankcijam za premajhno smotrnost poslovanja. Pregled smotrnosti poslovanja bo potekal šele leta 2019, skoraj na koncu obdobja večletnega finančnega okvira. Poleg tega se bodo morebitne težave pri kakovosti podatkov, ki jih zagotovijo države članice, pokazale šele leta 2016, v prvem letu, ko bo morala Komisija v strateških poročilih pripraviti povzetke letnih poročil o izvajanju (glej odstavek 3.36) glede prispevka skladov ESI k strategiji Evropa 2020. Tako za obe področji tveganja še nekaj let ne bo mogoče presojati uspeha Komisije in držav članic.

3.63 V lanskem letnem poročilu⁽⁴⁶⁾ in z delom, ki smo ga na tem področju opravili za sedanje poročilo, smo ugotovili nekaj potencialnih napak v zasnovi ureditev, ki veljajo za okvir smotrnosti poslovanja:

- (a) če prednostne naloge programov ne dosežejo pomembnih mejnikov, država članica ne izgubi financiranja iz rezerve za smotrnost poslovanja, pač pa ga je mogoče prerazporediti na druge prednostne naloge, ki so mejnike dosegle⁽⁴⁷⁾. To zmanjšuje učinek spodbude;
- (b) finančne sankcije, ki jih lahko uporabi Komisija – zadržanje izplačil ali finančni popravki – ne morejo temeljiti na kazalnikih rezultatov⁽⁴⁸⁾. To zmanjšuje osredotočenost na rezultate;

3.63

- (a) O tem sta se dogovorila sozakonodajalca.

Komisija se ne strinja s trditvijo v zvezi z zmanjšanjem učinka spodbude. Upravitelji zadevne prednostne osi ali ukrepa izgubijo financiranje, kar torej deluje kot spodbuda. Poleg tega prerazporeditev sredstev na prednostne naloge, ki učinkovitejše zagotavljajo rezultate, dejansko poveča splošno smotrnost poslovanja proračuna.

- (b) Tudi o tem sta se dogovorila sozakonodajalca.

Z vidika vsebine sankcij ni mogoče uporabiti na podlagi kazalnikov rezultatov, in sicer zaradi časovnega vidika (rezultate je v nekaterih primerih mogoče oceniti šele precej po izločkih) in zaradi vpliva zunanjih dejavnikov.

⁽⁴⁵⁾ Glej odstavek 10.14 letnega poročila za leto 2013.

⁽⁴⁶⁾ Glej odstavek 10.15 letnega poročila za leto 2013.

⁽⁴⁷⁾ Člen 22(4) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

⁽⁴⁸⁾ Člen 22(5) in (7) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- (c) poleg tega možnost, da Komisija takrat, ko ciljne vrednosti niso bile dosežene, naloži finančne popravke, omejujejo mnogi pogoji in izjeme: sorazmernost, stopnje črpanja, neopredeljeni zunanji dejavniki, socialno-ekonomski dejavniki, okoljski dejavniki, gospodarske razmere in višja sila ⁽⁴⁹⁾.

3.64 Poleg tega smo opozorili na tveganje, da bo osredotočenost na smotrnost poslovanja omejena, ker naj bi se v skladu z zakonodajo ⁽⁵⁰⁾ kazalniki rezultatov v okviru smotrnosti poslovanja uporabljali „samo kadar je ustrezno“. Komisija se je odločila, da bo mogočo rabo kazalnikov rezultatov omejila le na ESS, saj naj bi programi, ki jih financira EU, sami po sebi ne vplivali dovolj na doseganje rezultatov, med porabo sredstev in dosegom rezultatov pa lahko mine veliko časa ⁽⁵¹⁾.

3.65 Čeprav je pet programov (od tega so štirje zajemali ESS), ki smo jih preučili, vključevalo kazalnike, mejnike za leto 2018 in ciljne vrednosti za leto 2023, pa ni nobeden vključeval kazalnikov rezultatov v okviru smotrnosti poslovanja. Zato bo za preučene programe pregled smotrnosti poslovanja temeljil na kazalnikih vložkov (kot je znesek porabljenih javnih sredstev) in izložkov (kot je število financiranih upravičencev). Okvir 3.6 vsebuje dodatne primere vrst kazalnikov, mejnikov in ciljnih vrednosti, ki se bodo uporabljali za okvir smotrnosti poslovanja in se bo tako morda z njimi določalo, ali države članice izpolnjujejo pogoje za rezervo za smotrnost poslovanja. Dokazi iz preučeni programov podpirajo naš lanski zaključek, da bo vpliv rezerve za smotrnost poslovanja pri spodbujanju večje osredotočenosti na rezultate verjetno samo postranski, ker v obdobju 2014–2020 še vedno ni nobenih pravih finančnih spodbud niti sankcij v zvezi z rezultati, doseženimi s sredstvi EU.

ODGOVORI KOMISIJE

- (c) Pogoji so rezultat zakonodajnega postopka med Komisijo, Svetom in Parlamentom. Komisija meni, da bo cilj te določbe kljub temu dosežen.

3.64 To vprašanje zadeva zgolj okvir smotrnosti poslovanja. Skupno spremljanje smotrnosti poslovanja programov bo vključevalo kazalnike rezultatov.

3.65 Rezerva za smotrnost poslovanja je zgolj eden od elementov, ki spodbujajo večjo osredotočenost na rezultate.

Temeljni element osredotočenosti na rezultate je logika posredovanja, ki je del vsakega programa in povezana s kazalniki izločkov in rezultatov.

Okvir smotrnosti poslovanja zagotavlja mehanizem za spremljanje, ali izvajanje prednostnih nalog poteka po načrtu. Rezerva za smotrnost poslovanja zagotavlja spodbudo za doseganje mejnikov, ki so nujen pogoj za doseganje želenih rezultatov.

⁽⁴⁹⁾ Člen 22(7) Uredbe (EU) št. 1303/2013. Služba Komisije za notranjo revizijo je prišla do podobnega zaključka v poročilu iz oktobra 2014, ki je nastalo po njenem pregledu analize vrzeli za to uredbo.

⁽⁵⁰⁾ Priloga II k Uredbi (EU) št. 1303/2013.

⁽⁵¹⁾ Glej odstavek 10.15 letnega poročila za leto 2013; v podkrepitev mu je dokument Komisije za države članice z naslovom *Guidance fiche – Performance framework review and reserve in 2014–2020* (usmerjevalni dokument – pregled okvira smotrnosti poslovanja in rezerve za smotrnost poslovanja v obdobju 2014–2020), različica 6 z dne 4. marca 2014, str. 7.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 3.6 – Primeri kazalnikov, mejnikov in ciljnih vrednosti, ki se uporabljajo za okvir smotrnosti poslovanja

Latvija: združeno za ESS, ESRR in KS – zaposlovanje in rast: uporabljeni kazalniki

V tem programu je bilo opredeljenih skupno 46 kazalnikov, od katerih jih je 16 kazalnikov vložkov, 30 pa kazalnikov izločkov. 16 kazalnikov vložkov je po naravi enakih: „finančna dodelitev“.

Nemčija: EKSRP – Saška-Anhalt: dva značilna primera kazalnikov z mejniki in ciljnim vrednostmi

Za kazalnik „skupni znesek skupnih javnih odhodkov“ je ciljna vrednost za leto 2023 znesek v višini 135,7 milijona EUR, mejnik za leto 2018 pa znesek v višini 31,1 milijona EUR.

Za kazalnik „število kmetijskih subjektov, ki sodelujejo v programu obvladovanja tveganja“ je ciljna vrednost programa 113 kmetijskih subjektov, mejnik za leto 2018 pa je 20 % teh subjektov.

Francija: ESS – Alzacija: značilna kazalnika z mejniki in ciljnim vrednostmi

V tem programu je opredeljenih skupno šest kazalnikov, od katerih so trije kazalniki vložkov, trije pa izločkov.

Za kazalnik vložkov „finančna dodelitev“ je ciljna vrednost za leto 2023 znesek v višini 35,4 milijona EUR, mejnik za leto 2018 pa je znesek v višini 11,8 milijona EUR.

Za kazalnik izločkov „število brezposelnih oseb, ki so deležne podpore“ je ciljna vrednost za leto 2023 4 067 ljudi, mejnik pa 2 324.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 3.6 – Primeri kazalnikov, mejnikov in ciljnih vrednosti, ki se uporabljajo za okvir smotrnosti poslovanja

Nemčija, EKSRP – Saška-Anhalt – kazalnik „skupni znesek skupnih javnih odhodkov“: mejnik za leto 2018 je določen v skladu s pravilom „n+2“, saj so dodeljena sredstva EKSRP iz preteklega programskega obdobja še vedno na voljo za plačila do konca leta 2015 za tovrstne naloge (izvedene v skladu s programom za razvoj podeželja za obdobje 2007–2013). Pri tem se upošteva tudi čas, potreben za odobritev programa za razvoj podeželja in pripravo notranjih smernic za izvajanje.

DEL 3 – POROČANJE KOMISIJE O SMOTRNOSTI POSLOVANJA

3.66 Ta del poglavja zajema notranje usmerjanje, ki so ga bili deležni generalni direktorati (GD) Komisije, prehod s starega večletnega finančnega okvira (2007–2013) na novega (2014–2020) in poročanje o smotrnosti poslovanja na ravni generalnih direktorátov.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.67 Pregledali smo izjave o programih za leto 2014⁽⁵²⁾, načrte upravljanja⁽⁵³⁾ in letna poročila o dejavnostih⁽⁵⁴⁾ šestih generalnih direktorats⁽⁵⁵⁾. Pregled je temeljil na zahtevah iz finančne uredbe, standardih notranjega kontroliranja Komisije in navodilih za pripravo načrtov upravljanja in letnih poročil o dejavnostih, ki sta jih izdala Generalni sekretariat Komisije in Generalni direktorat za proračun (GD BUDG). Pregled ni zajemal informacij v zvezi z dejavnostmi, ki niso povezane s porabo, saj so ustrezne zahteve zdaj v postopku spreminjanja.

Centralizirano usmerjanje se je izboljšalo, toda še vedno je treba obravnavati slabosti

3.68 Da bi generalnim direktoratom olajšala pripravo izjav o programih, načrtov upravljanja in letnih poročil o dejavnostih, Generalni sekretariat in GD BUDG zagotavljata stalna navodila in z njimi povezane smernice. Ugotovili smo, da je to usmerjanje sčasoma postalo bolj specifično, doslednejše in lažje razumljivo⁽⁵⁶⁾. Izboljšavo prinaša tudi zahteva, da generalni direktorati v svoje izjave o programih vključijo informacije o prispevku programov porabe k strategiji Evropa 2020 (torej povezavo s povezanimi krovnimi ciljnimi vrednostmi in vodilnimi pobudami). Toda pri preučevanju, ki ga je opravilo Sodišče, se je pokazalo, da informacije o strategiji Evropa 2020 niso vključene v nadaljnje faze programskega načrtovanja (v načrte upravljanja) in poročanja (v letna poročila o dejavnostih).

3.68 Kot je navedeno v zbirnih poročilih za letošnje in preteklo leto kot tudi v odgovorih Komisije na predhodna letna poročila, je Komisija postopoma nadalje razvijala okvir smotrnosti poslovanja in sprejela več ukrepov, da bi dokazala pomembnost kakovosti porabe in dodane vrednosti proračuna EU. Če začnemo s pravnim okvirom novega večletnega finančnega okvira, ki je zasnovan tako, da bi prispeval k strategiji Evropa 2020, in vključuje obsežnejše spremljanje, vrednotenje in poročanje o strategiji, je Komisija to osredotočenost na smotrnost poslovanja vključila tudi v svoje strateško načrtovanje in programski cikel, kot je razvidno iz centraliziranega usmerjanja. Ker bodo rezultati med ciklom trenutnega večletnega finančnega okvira postajali vedno bolj razpoložljivi, je pričakovati, da se bo tudi poročanje o teh rezultatih postopoma bolj osredotočalo na strateške cilje EU.

⁽⁵²⁾ COM(2013) 450 final z dne 28. junija 2013 z naslovom Predlog – Splošni proračun Evropske unije za proračunsko leto 2014. Z izjavami o programih so bile nadomeščene izjave o dejavnostih, s katerimi se upravičujejo sredstva, zahtevana v predlogih letnih proračunov. Za vsak program porabe vsebujejo cilje, podprte s kazalniki in ciljnimi vrednostmi, ki bi jih bilo nato treba uporabiti v načrtih upravljanja in letnih poročilih o dejavnostih generalnih direktorats.

⁽⁵³⁾ Vsak generalni direktorat pripravi letni načrt upravljanja, da svojo dolgoročno strategijo prenese v splošne in specifične cilje ter načrtuje in upravlja svoje dejavnosti za doseganje teh ciljev.

⁽⁵⁴⁾ Letno poročilo o dejavnostih je poročilo o upravljanju, ki poroča o doseganju ključnih ciljev politik in osnovnih dejavnostih. Za to poglavje preučujemo del 1 letnih poročil o dejavnostih v zvezi z doseženimi rezultati in obsegom, v katerem so imeli rezultati načrtovani vpliv.

⁽⁵⁵⁾ GD AGRI, GD DEVCO, GD EMPL, GD za podjetništvo in industrijo (GD ENTR), ki se zdaj imenuje GD za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja (GD GROW), GD za okolje (GD ENV) in GD REGIO.

⁽⁵⁶⁾ Povratne informacije o usmerjanju, ki ga izvajajo operativni generalni direktorati, pridobljene z anketo, ki so jo avgusta 2014 izvedle osrednje službe, so bile večinoma pozitivne.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.69 Čeprav se je novo obdobje večletnega finančnega okvira začelo leta 2014, se pomemben del porabe do leta 2016 še vedno nanaša na prejšnji večletni finančni okvir. Zato mora poročanje o smotrnosti poslovanja zajeti tako stari kot novi okvir. Poročila šestih generalnih direktorats, ki smo jih preučili, niso jasno prikazovala prehoda s starega na novi okvir. Pogosto ni bilo mogoče ugotoviti, kateri cilji in ciljne vrednosti so bili ohranjeni iz starega večletnega finančnega okvira ali posodobljeni in kateri so bili opuščeni. Brez primerljivih informacij obstaja tveganje, da ne bo mogoče oceniti, ali so bili prejšnji cilji in ciljne vrednosti doseženi.

3.70 Eden od specifičnih ciljev GD AGRI v starem večletnem finančnem okviru je bil na primer „spodbujanje ekološke pridelave in razvoj trga za ekološke proizvode v EU“. GD AGRI je še naprej dejaven na področju ekološkega kmetovanja, vendar ta cilj ni več vključen v poročila o upravljanju. S tem povezani kazalnik ostaja, vendar ni primerljiv s prejšnjim večletnim finančnim okvirom. GD AGRI še naprej poroča o kazalniku „celotna površina za ekološko kmetovanje“, vendar se je opredelitev tega kazalnika spremenila (s celotne površine v ekološkem obdelovanju na celotno površino v ekološkem obdelovanju, za katero se prejemajo sredstva EU).

ODGOVORI KOMISIJE

3.69 V smernicah za letna poročila o dejavnostih za leto 2014 je posebna pozornost namenjena načinu poročanja o nadaljevanjih ali opuščeni programih. Zakonodajalec se je morda prav tako odločil, da preusmeri poudarek nekaterih programov, druge pa opusti.

Cilje GD EMPL za obdobje 2007–2013 je zamenjal en sam cilj, in sicer nadaljevanje učinkovitega izvajanja programov za obdobje 2007–2013 s samo dvema kazalnikoma. To je bila zavestna odločitev z namenom, da bi poročilo ostalo kratko in jedrnato ter usmerjeno k upravljanju, npr. da bi poudarilo ukrepe GD v treh obdobjih (priprava 2014–2020, zaključevanje izvajanja 2007–2013, zaključek 2000–2006).

Za GD REGIO in od načrta upravljanja za leto 2014 so vsi kazalniki, povezani s specifičnimi cilji, razvrščeni glede na programsko obdobje, na katero se nanašajo⁽⁵⁾. Poleg tega so informacije o smotrnosti poslovanja strukturirane na tak način, da bo mogoče razlikovati dosežke v obdobju 2007–2013 in obdobju 2014–2020. To se v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 še ni odražalo, saj za nove operative programe ni bilo na voljo informacij o smotrnosti poslovanja.

3.70 V okviru reforme skupne kmetijske politike za leto 2013 je GD AGRI razvil okvir spremljanja in vrednotenja skupne kmetijske politike kot celote. Glede na to, da ima ekološko kmetovanje pozitiven vpliv na podnebje in okolje ter da so kmetje, ki se ukvarjajo z ekološkim kmetovanjem, upravičeni do s tem povezanih plačil, so bili ustrezni kazalniki prilagojeni.

⁽⁵⁾ „Kazalniki za obdobje 2007–2013, opuščeni v obdobju 2014–2020“; „kazalniki, ki so skupni programskima obdobjema 2007–2013 in 2014–2020“ ter „kazalniki za obdobje 2014–2020, za katere od obdobja 2007–2013 ni podatkov, ki bi jih bilo mogoče uporabiti“.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Načrtovanje smotrnosti poslovanja in poročanje o njej na ravni generalnih direktorats je mogoče dodatno izboljšati

Cilji generalnih direktorats niso primerni za upravljanje

3.71 V skladu z navodili Komisije, ki so veljala za pripravo načrtov upravljanja za leto 2014, bi morali generalni direktorati določiti (dolgoročne) splošne cilje s kazalniki vpliva in (kratkoročne/srednjeročne) specifične cilje s kazalniki rezultatov. V skladu s finančno uredbo morajo biti cilji generalnih direktorats SMART – specifični, merljivi, dosegljivi, ustrezni in časovno opredeljeni ⁽⁵⁷⁾.

3.72 V skladu z opažanji iz prejšnjih let za druge generalne direktorate smo pri reviziji ugotovili, da je vseh šest pregledanih generalnih direktorats veliko (splošnih in specifičnih) ciljev za načrte upravljanja in letna poročila o dejavnostih neposredno prevzelo iz dokumentov o politikah ali zakonodaje, vendar pa niso bili preneseni v bolj operativne cilje. Zato so bili na previsoki ravni, da bi bili koristni kot instrumenti za upravljanje (glej okvir 3.7).

Okvir 3.7 – Primeri ciljev, ki jih je Komisija opredelila kot specifične, ki niso primerni za upravljanje

GD DEVCO: „podpora demokraciji“ je določena kot specifičen cilj. Ni oblikovana kot cilj in ne opredeljuje, kaj bi bilo treba doseči.

GD ENTR: cilj „spodbujanje podjetništva in podjetniške kulture“ ne opredeljuje, katere vrste dejavnosti naj bi se izvajale in kaj naj bi dosegle.

3.72 Cilji (splošni in specifični), kot so določeni v politiki ali zakonodajnih dokumentih, predstavljajo politično stvarnost, v kateri deluje Komisija. Poleg tega mora Komisija upravljati programe in o njih poročati na podlagi ciljev in kazalnikov, ki jih določi zakonodajna oblast.

Okvir 3.7 – Primeri specifičnih ciljev, ki niso primerni za upravljanje

GD DEVCO: podpora demokraciji je splošen, pravilno oblikovan cilj politike. Je dolgoročen postopek, posebej občutljiv na politični razvoj v ciljnih državah, vendar to ne pomeni, da podpora demokraciji sama po sebi ni veljaven cilj. V številnih primerih si je treba zastaviti vprašanje, v kolikšni meri bi se razmere še poslabšale, če Komisija ne bi zagotavljala podpore akterjem, ki delujejo v prid demokraciji, in demokratičnim procesom v določeni državi.

GD ENTR: v skladu s prakso Komisije ta specifični cilj in dva povezana kazalnika izhajata iz pravne podlage programa COSME ⁽⁶⁾. Komisija meni, da je ta specifični cilj ustrezno opredeljen, saj so kazalniki, izložki in pojasnilo na voljo v načrtih upravljanja GD in letnih poročilih o dejavnostih.

⁽⁵⁷⁾ Člen 30(3) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012.

⁽⁶⁾ Za cilje in kazalnike COSME glej prilogo <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=SL>.

UGOTOVITVE SODIŠČA

GD REGIO: cilj „podpora za politične reforme“ ni merljiv, saj znesek podpore, ki naj bi se zagotovila, ni količinsko opredeljen.

3.73 Pregledali smo skupno 34 specifičnih ciljev, od katerih sta le dva izpolnila vsa merila SMART. Ta rezultat je podoben tistim, o katerih smo poročali v prejšnjih letih. Preučeni cilji so bili sicer ustrezni za področja delovanja generalnih direktorátov, vendar velikokrat s kazalniki, ki spremljajo cilj, ni mogoče temeljito meriti vseh vidikov na ustrezni ravni.

Pri kazalnikih za spremljanje smotrnosti poslovanja težave še niso odpravljene

3.74 Izbira kazalnikov bi morala temeljiti na relevantnosti, merljivosti in razpoložljivosti časovno opredeljenih in zanesljivih podatkov o smotrnosti poslovanja. Kazalniki bi morali čim bolj izpolnjevati merila RACER⁽⁵⁸⁾. Kazalnike, s katerimi se merijo izidi, na katere imajo generalni direktorati omejen vpliv, bi morali dopolnjevati drugi kazalniki, ki neposredno merijo dejavnosti generalnih direktorátov.

3.75 Vseh šest generalnih direktorátov ima vsaj po en kazalnik smotrnosti poslovanja na cilj, da vodstvo lažje spremlja in vrednoti dosežke ter poroča o njih. Pri preučitvi 98 kazalnikov v teh generalnih direktoratih se je pokazalo, da jih je samo 34 ustrezno izpolnilo vsa merila RACER. To pomeni izboljšanje v primerjavi s tem, o čemer smo poročali v prejšnjih letih. Toda enako kot v prejšnjih letih smo ugotovili nekaj dodatnih pomanjkljivosti v kazalnikih, ki se uporabljajo (glej okvir 3.8).

ODGOVORI KOMISIJE

GD REGIO: kot je pojasnjeno v zvezi z odstavkom 3.72, so cilji, ki so vključeni v izjave o programih, načrte upravljanja in letna poročila o dejavnostih, vzeti iz pravnih podlag. V skladu s prakso Komisije je ta specifični cilj skladen s pravno podlago glede instrumenta za predpristopno pomoč II⁽⁷⁾.

3.74 V skladu z odgovorom na odstavek 3.72 so cilji in kazalniki, kot jih je določila zakonodajna oblast v pravnih podlagah, osnova, v skladu s katero mora Komisija poročati. Vsi ti kazalniki ne bi izpolnjevali meril RACER.

3.75 Glej odgovor Komisije na odstavek 3.74.

⁽⁵⁸⁾ Ustrezna, sprejeta, verodostojna, preprosta in trdna: Part III: Annexes to impact assessment guidelines (del III: priloge k smernicam za oceno vpliva) (Evropska komisija, 15. januar 2009 – http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Uredba (EU) št. 231/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. marca 2014 o vzpostavitvi instrumenta za predpristopno pomoč (IPA II).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 3.8 – Primeri težav pri kazalnikih

(a) Kazalniki, na katere generalni direktorati niso mogli vplivati

GD ENV: „skupna količina ustvarjenih odpadkov“ – na ta kazalnik vpliva veliko dejavnikov, kot so potrošniške navade ali industrijski standardi. Na številne od teh dejavnikov GD ENV ne more vplivati.

(b) Kazalniki, pri katerih je bila zanesljivost podpornih podatkov vprašljiva

GD AGRI: „podpora lokalni proizvodnji za ohranjanje/razvoj kmetijske proizvodnje“ – podatki za ta kazalnik so iz letnih poročil o izvajanju, ki jih predložijo države članice. Toda Komisija je ugotovila pomanjkljivosti v kakovosti predloženih podatkov in prišla do zaključka, da je treba ta kazalnik vrednotiti z ustrezno skrbnostjo ⁽⁵⁹⁾.

(c) Kazalniki, prikazani kot kazalniki rezultatov, ki pa so bili usmerjeni v izloške

GD EMPL: „število oseb, ki prejemajo pomoč iz sklada“ – ta kazalnik meri število upravičencev, namesto da bi se osredotočal na izboljšanje, doseženo z zagotavljanjem podpore.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 3.8 – Primeri težav pri kazalnikih

(a) GD ENV: čeprav je doseganje ugodnega trenda na področju „skupne količine ustvarjenih odpadkov“ odvisno tudi od dejavnikov, na katere Komisija ne more vplivati, številne direktive vključujejo zavezujoče ciljne vrednosti recikliranja in preprečevanja nastajanja odpadkov.

(b) GD AGRI: v splošnem je kazalnike treba uporabljati s pridržkom, njihovo kakovost pa bi bilo vedno treba oceniti glede na predvideno uporabo. Komisija je v sodelovanju z državami članicami že razmislila o tem, da bi izboljšala kazalnik in kakovost zagotovljenih podatkov.

(c) GD EMPL: ta kazalnik je v skladu s cilji Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim (FEAD), katerega cilj je ublažiti najhujše oblike revščine in spremeniti relativni položaj tistih, ki jih revščina prizadeva (izhod iz revščine). Takšen kazalnik je razvrščen kot kazalnik rezultatov v naknadno sprejetem delegiranem aktu (Uredba (EU) št. 1255/2014), ki vključuje seznam skupnih kazalnikov vložkov, izloškov in rezultatov.

Število oseb, ki so deležne podpore, že kaže na prispevek Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim k ublažitvi pomanjkanja hrane in hude materialne prikrajšanosti. Narava sklada ne omogoča (vsekakor ne stroškovno učinkovito) zagotavljanje informacij glede na „izboljšanje, doseženo z zagotavljanjem podpore“. Ta izboljšanja bi bili vplivi zagotovljene podpore in bi presegala naravo kazalnikov, ki je spremljanje.

⁽⁵⁹⁾ Glej načrt upravljanja GD AGRI za leto 2014, str. 35 (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

UGOTOVITVE SODIŠČA

DEL 4 – REZULTATI NAŠE REVIZIJE SMOTRNOSTI POSLOVANJA

3.76 Sodišče v posebnih poročilih preverja, ali se pri porabi EU upoštevajo načela dobrega finančnega poslovanja. Teme za posebna poročila – posebna področja proračuna ali upravljalvske teme – izbira tako, da dosega čim večji učinek, in sicer na podlagi več meril, kot so zadevna raven prihodkov ali odhodkov, tveganja za dobro finančno poslovanje in raven zanimanja deležnikov. Leta 2014 je Sodišče sprejelo ⁽⁶⁰⁾ 24 posebnih poročil, ki so naštetá v **Prilogi 3.1**.

3.77 Vsako posebno poročilo pomembno prispeva k zahtevanju odgovornosti za upravljanje sredstev EU od revidirancev in jim pomaga pri doseganju izboljšav v prihodnosti. Posebna poročila zajemajo celoten razpon upravljalvskega življenjskega ciklusa od zasnove do ovrednotenja. Tako pogosto vsebujejo informacije o tem, koliko so sredstva EU privedla do oprijemljivih rezultatov. V našem letnem poročilu o dejavnostih ⁽⁶¹⁾ so na kratko povzeta posebna poročila iz leta 2014, razvrščena glede na razdelke večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020.

3.78 Prejšnja leta je Sodišče v svojih letnih poročilih prikazalo omejeno število tem iz vseh posebnih poročil za posamezna leta, za katere je menilo, da so posebej pomembne ⁽⁶²⁾. V tem letnem poročilu za preučena področja osvetljujemo to, ali je na njih obstajala osredotočenost na rezultate in ali je bilo za izbrane projekte verjetno, da bo pri njih razmerje med stroški in koristmi kar najboljše.

⁽⁶⁰⁾ Sprejeto pomeni odobreno za objavo.

⁽⁶¹⁾ Glej odstavke 17 do 32 letnega poročila Sodišča o dejavnostih za leto 2014 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ V letnem poročilu za leto 2011 so te teme vključevale analizo potreb, zasnovo in dodano vrednost EU, v letnem poročilu za leto 2012 cilje in kazalnike, podatke o smotrnosti poslovanja ter trajnost projektov, financiranih s sredstvi EU; v letnem poročilu za leto 2013 pa dodano vrednost EU in mrtve izgube.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Ugotovili smo, da je osredotočenost na rezultate šibka

3.79 V odstavkih 3.57 do 3.60 je analizirana premajhna osredotočenost na rezultate v sporazumih o partnerstvu. Pomembnost tega vprašanja je bila omenjena tudi v našem panoramskem pregledu tveganj za finančno upravljanje proračuna EU iz leta 2014⁽⁶³⁾. V njem smo navedli, da je pomanjkanje informacij o tem, kaj je bilo s financiranjem dejansko doseženo, eden od razlogov za slabo razmerje med stroški in koristmi (odstavek 25(l)). Pregled je pozval k trdnemu sistemu upravljanja smotrnosti poslovanja z jasno opredeljenimi in splošno uporabljanimi kazalniki smotrnosti poslovanja, osredotočenimi na izloške, izide in vplive⁽⁶⁴⁾.

3.80 Prišli smo na primer do zaključka, da sistemi spremljanja in vrednotenja, ki jih uporablja EuropeAid, ne zagotavljajo ustreznih informacij o doseženih rezultatih. Kot je bilo omenjeno v poročilu, na to slabost nismo opozorili prvič⁽⁶⁵⁾.

3.81 Do podobnega zaključka smo prišli v posebnem poročilu o Skladu za zunanje meje, pri katerem so slabosti pri spremljanju in v končnih poročilih, informacijskih sistemih in pri naknadnih ocenah pomenile, da odgovorni organi niso spremljali doseganja rezultatov ali pa je bilo takšno spremljanje nezadostno. Posledično Sodišče – prav tako pa ne države članice in Komisija – ni moglo oceniti, v kolikšni meri je Sklad za zunanje meje podpiral prednostne naloge, ki so bile zanj določene⁽⁶⁶⁾.

3.80 Šibkost, o kateri so poročala prejšnja poročila, ni zadevala vrednotenja, temveč sistem poročanja, ki ga uporablja EuropeAid in ki naj ne bi zagotavljal zadostnih informacij o rezultatih ter bi naj bil bolj osredotočen na izvedene dejavnosti kot na dosežke politike.

3.81 Pravni okvir naslednika Sklada za zunanje meje, tj. Sklad za notranjo varnost, za obdobje 2014–2020 je v veliki meri odgovoril na pomisleke iz poročila Evropskega računskega sodišča. Obsega zlasti okrepljen okvir poročanja in spremljanja na podlagi sistema skupnih kazalnikov ter namenskega elektronskega sistema SFC2014. V skladu z novim okvirom izvajanja bodo morale države članice letno poročati o rezultatih, doseženih v okviru skladov.

⁽⁶³⁾ Glej panoramski pregled Sodišča – Kako najbolje porabiti sredstva EU: panoramski pregled tveganj za finančno upravljanje proračuna EU z dne 25. novembra 2014 (<http://eca.europa.eu>). Ta pregled je bil eden od dveh panoramskih pregledov, objavljenih v letu 2014. Drugi je bil Vrzeli, prekrivanja in izzivi: panoramski pregled ureditev odgovornosti in javnega revidiranja v EU z dne 10. septembra 2014 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Glej odstavka 25(l) in 54(c) panoramskega pregleda Sodišča – Kako najbolje porabiti sredstva EU: panoramski pregled tveganj za finančno upravljanje proračuna EU z dne 25. novembra 2014 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Odstavki 69 ter 51 in 52 Posebnega poročila št. 18/2014 – Sistem vrednotenja in sistem v rezultate usmerjenega spremljanja, ki ju uporablja EuropeAid (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Odstavka 76 in 77 Posebnega poročila št. 15/2014 – Sklad za zunanje meje je okreplil finančno solidarnost, vendar je treba izboljšati merjenje rezultatov in zagotoviti nadaljnjo dodano vrednost EU (<http://eca.europa.eu>).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.82 V našem posebnem poročilu o uspešnosti kombiniranja nepovratnih sredstev regionalnih naložbenih instrumentov s posojili finančnih institucij pri podpori zunanjim politikam EU smo prišli do zaključka, da potencialne koristi kombiniranja zaradi pomanjkljivega upravljanja Komisije niso bile v celoti dosežene. Priporočili smo, naj Komisija izvaja okvir za merjenje rezultatov, ki vključuje kazalnike za spremljanje vpliva nepovratnih sredstev EU, ter zagotovi jasna navodila delegacijam EU glede njihove vloge pri spremljanju podpore EU, dodeljene projektom, ki se financirajo s kombiniranjem virov sredstev ⁽⁶⁷⁾.

Niso bili vedno izbrani projekti, za katere je bilo verjetno, da bodo imeli največji vpliv

3.83 V našem letnem poročilu za leto 2013 smo opozorili na težavo, da za države članice sindrom „porabi ali izgubi“ pomeni, da ima pri izbiranju projektov za financiranje glavno vlogo potreba po porabi razpoložljivih sredstev EU ⁽⁶⁸⁾. Primeri te težnje so se pojavili v številnih posebnih poročilih iz leta 2014.

3.82 Komisija opozarja, da so priporočila v poročilu v celoti usklajena z nedavnim reformnim procesom regionalnih instrumentov ter z opravljenim tehničnim delom in zaključki, ki jih je predstavila platforma EU za kombiniranje pri zunanjem sodelovanju (EUBEC).

Okvir za merjenje rezultatov je že bil vzpostavljen in s spremljajočimi navodili vključen v prijavnico.

V pripravi je priročnik o dejavnostih kombiniranja, ki bo povzemal ključne značilnosti, načine in operativne vidike (vključno s spremljanjem) kombiniranja. Zagotavljal bo splošna navodila za dejavnosti kombiniranja, med drugim tudi za delegacije Unije.

3.83 V skladu s pravnim okvirom za obdobje 2014–2020 je treba zdaj v izbirna merila vključiti prispevek dejavnosti k pričakovanim rezultatom prednostne osi.

⁽⁶⁷⁾ Odstavka 53 in 59 Posebnega poročila št. 16/2014 – Uspešnost kombiniranja nepovratnih sredstev regionalnih naložbenih instrumentov s posojili finančnih institucij pri podpori zunanjim politikam EU (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Glej odstavke 10.57 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.84 Države članice lahko uporabijo Evropski sklad za regionalni razvoj za financiranje poslovnih inkubatorjev zaradi podpore rasti malih in srednjih podjetij. V posebnem poročilu Sodišča o tej temi smo ugotovili, da so šibka izbirna merila in pomanjkanje razvojnih ciljev za gostujoča podjetja negativno vplivali na uspešnost revidiranih inkubatorjev in tudi na splošno učinkovitost njihovih dejavnosti inkubatorja. Pri postopku za izbiro inkubatorjev za sofinanciranje niso bili ustrezno upoštevani številni elementi, ključni za dejavnosti inkubatorja, kot so usposobljenost osebja, obseg in ustreznost storitev inkubatorja ter finančna vzdržnost⁽⁶⁹⁾.

3.85 Sodišče je pri reviziji podpore za akvakulturo iz Evropskega sklada za ribištvo prišlo do zaključka, da so bili revidirani projekti v obiskanih državah članicah pogosto slabo izbrani. Na primer: nekateri projekti so bili ob odločitvi o dodelitvi pomoči že končani; v nekaterih državah je bil razpoložljivi proračun za ukrepe za podporo akvakulture večji od skupne vrednosti prejetih vlog, zato je bilo financiranje odobreno za vse projekte, ki so izpolnjevali osnovna merila upravičenosti; v eni državi pa so bili projekti financirani skladno z načelom „kdor prej pride, prej melje“, zaradi česar so bili projekti, ki so bili predloženi v poznejši fazi programskega obdobja, samodejno zavrženi, ker je bil proračun že izčrpan⁽⁷⁰⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

3.84 Komisija pozdravlja zaključek Sodišča glede finančnega prispevka ESRR k ustvarjanju poslovne infrastrukture.

Komisija opozarja, da opredelitev smotrnosti poslovanja revidiranih inkubatorjev kot skromne temelji na primerjavi rezultatov teh pred kratkim ustanovljenih inkubatorjev z referenčnim merilom, ki so ga postavili starejši, že uveljavljeni inkubatorji. Zlasti v državah članicah, ki so se EU pridružile leta 2004 in pozneje, takšne vrste poslovne infrastrukture v preteklosti ni bilo in se šele zdaj vzpostavlja, tudi s pomočjo strukturnih skladov. Posledično so v zvezi s tem pridobile le malo izkušenj, zato bi si morale še naprej prizadevati, da se naučijo učinkoviteje uporabljati to infrastrukturo, da bodo lahko ustrezno podpirale nove poslovne ideje/nova zagonska podjetja.

Poleg tega so v pravnem okviru za obdobje 2007–2013 za ocenjevanje projektov in izbirni postopek odgovorni nacionalni organi, organi upravljanja in odbor za spremljanje, Komisija pa ima pri slednjem zgolj svetovalno vlogo. V skladu s pravnim okvirom za obdobje 2014–2020 je treba zdaj v izbirna merila vključiti prispevek dejavnosti k pričakovanim rezultatom prednostne osi.

3.85 V okviru deljenega upravljanja so za izbiro in dodelitev podpore projektom odgovorne države članice, ki morajo zagotoviti, da imajo izbrani projekti dodano vrednost.

V skladu s splošnim razvojem skladov ESI so zakonodajalca in Komisija znatno okrepili sisteme spremljanja in vrednotenja, da bi okrepili usmerjenost ESFR k rezultatom.

Poleg tega bo Komisija v programskem obdobju 2014–2020 spodbujala države članice, da sprejmejo ustrezna izbirna merila za svoje projekte akvakulture.

⁽⁶⁹⁾ Odstavka V (v povzetku) in 58 Posebnega poročila št. 7/2014 – Ali je ESRR uspešno podpiral razvoj podjetniških inkubatorjev? (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Odstavek 62 in okvir 8 Posebnega poročila št. 10/2014 – Uspešnost podpore za akvakulturo iz Evropskega sklada za ribištvo (<http://eca.europa.eu>).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.86 Primer za potencialni učinek slabe izbire projektov je opisan v našem posebnem poročilu o letalski infrastrukturi, financirani s sredstvi EU. Potrebo po takih naložbah je bilo mogoče dokazati samo za približno polovico preučenih projektov; približno tretjina preučenih letališč ni bila donosna in obstajalo je tveganje, da jih bo brez stalne javnofinančne podpore treba zapreti. Naš splošni zaključek je bil, da je bila stroškovna učinkovitost naložb v letališča, financiranih s sredstvi EU, slaba ⁽⁷¹⁾.

3.86 V skladu s pravnim okvirom za obdobje 2007–2013 bi lahko Komisija neposredno ocenjevala in potrjevala projekte letalske infrastrukture le, če bi šlo za večje projekte. Komisija je pri ocenjevanju 17 večjih projektov, ki jih je prejela, veliko pozornost namenila premislekom glede stroškovne učinkovitosti, zlasti vprašanjem glede analize povpraševanja in finančne vzdržnosti infrastrukture. Komisija je na primer pozvala nacionalne organe, da zaradi nezadostnega povpraševanja in pomislekov, povezanih s finančno vzdržnostjo letališč, opustijo določene projekte ⁽⁸⁾.

Upoštevane so že bile pridobljene izkušnje, kot je razvidno iz bistveno drugačnega pristopa v obdobju 2014–2020 ⁽⁹⁾ in sprejetja delegiranih in izvedbenih aktov Komisije v zvezi z večjimi projekti, s čimer so se nadalje izboljšali postopek pregleda kakovosti in elementi kakovosti analize stroškov in koristi, ki jo morajo upoštevati vsi večji projekti.

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

Zaključek za leto 2014

3.87 Obdobji, ki ju zajemata desetletna strategija EU in njen sedemletni proračunski cikel, nista usklajeni. Ker je sredi zajetega obdobja zelo težko spremeniti postopke poročanja o proračunu, ima Komisija v prvi polovici obdobja strategije le omejeno sposobnost za spremljanje prispevka proračuna EU k strategiji Evropa 2020 (glej odstavke 3.7 do 3.12).

3.88 Evropa 2020 je dolgoročna in obsežna strategija, ki jo mora poleg EU sprejeti tudi vseh njenih 28 držav članic. Zato so bili njeni glavni cilji – pametna, trajnostna in vključujoča rast – neizogibno zastavljeni na visoki ravni. Na ravneh pod političnimi prizadevanji je zapletena struktura, ki vsebuje pet krovnih ciljnih vrednosti, sedem vodilnih pobud, za sklade ESI pa 11 tematskih ciljev. Vendar pa te različne ravni niti posamezno niti kot celota niso zasnovane tako, da bi prenašale politična prizadevanja strategije Evropa 2020 v koristne operativne cilje (glej odstavke 3.13 do 3.25).

3.87 Glej odgovore Komisije na odstavke 3.7 do 3.12.

3.88 Prenos ciljev strategije Evropa 2020 in 11 tematskih ciljev v uporabne operativne cilje poteka na ravni programov. Poleg tega se ocene rezultatov skladov ESI izvajajo na podlagi modelov, o njih pa se poroča na primer v zadevnih kohezijskih poročilih (ki jih je treba v skladu z določbami Pogodbe objavljati vsaka tri leta).

⁽⁷¹⁾ Odstavki 68 do 70 Posebnega poročila št. 21/2014 – Letalska infrastruktura, financirana s sredstvi EU: slaba stroškovna učinkovitost (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Npr. letališči v krajih Kielce in Białystok.

⁽⁹⁾ Npr. obstoj prometnih načrtov na regionalni ali nacionalni ravni je prepoznan kot specifična predhodna pogojenost, naložbe so omejene na izboljšanje okoljske učinkovitosti ali varnostnih elementov infrastrukture, pogajanja glede programov skladov ESI za obdobje 2014–2020 so se osredotočala na letališča, ki spadajo v osrednje omrežje TEN-T itd.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.89 Pri poročanju Komisije o prispevku proračuna EU k ciljem strategije Evropa 2020 so za zdaj obstajale omejitve. Med razlogi za to je pomanjkanje kakovostnih informacij. Lastna odgovornost za ciljne vrednosti in rezultate strategije na Komisiji in v državah članicah je predpogoj za trden sistem spremljanja in poročanja (glej odstavke 3.26 do 3.34).

3.90 Združevanje petih skladov ESI pod eno krovno uredbo in v po en sporazum o partnerstvu s posamezno državo članico prinaša potencialne koristi za skladnost ukrepanja EU. Vendar pa te potencialne koristi niso bile v celoti dosežene. Na ravni sklada in torej tudi na ravni programa še naprej veljajo različna pravila. Primeri dopolnjevanja in sinergije v preučenih sporazumih o partnerstvu in programih so bili redki in površinski (glej odstavke 3.39 do 3.43).

3.91 Ciljne vrednosti strategije Evropa 2020 na visoki ravni se ne prenašajo sistematično v operativne ciljne vrednosti v sporazumih o partnerstvu in programih, zakonodaja pa ne zahteva, da bi bila EKSRP in Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo strukturirana glede na tematske cilje. Zato bo Komisija zelo težko dosledno spremljala tematske cilje za vseh pet skladov ESI in njihov prispevek k strategiji Evropa 2020 ter poročala o njih (glej odstavke 3.44 do 3.48).

3.92 Določitev sklopa skupnih kazalnikov v uredbah je dobrodošel poskus za zagotovitev doslednih podatkov o vseh državah članicah, ki bi bili lahko nato zbrani za ocenjevanje smotrnosti strategije Evropa 2020 na evropski ravni in poročanje o njej. V skladu z zakonodajo državam članicam ni treba vključiti skupnih kazalnikov v svoje programe⁽⁷²⁾. Razen dveh skladov (ESRR in KS) se skupni kazalniki ne uporabljajo za različne sklade. Pravi kazalniki rezultatov obstajajo za samo dva od petih skladov ESI. Mejniki obstajajo le za okvir smotrnosti poslovanja, ciljne vrednosti pa so včasih premalo ambiciozne. Zaradi teh dejavnikov bo težko poročati o prispevku skladov ESI k strategiji Evropa 2020 (glej odstavke 3.49 do 3.56).

ODGOVORI KOMISIJE

3.89 Programi financiranja za obdobje 2007–2013 niso bili posebej zasnovani, da bi prispevali k strategiji Evropa 2020. Pri programih za obdobje 2014–2020 bo obvezno posredovanje strukturiranih podatkov omogočilo trdno spremljanje prispevka proračuna EU k ciljem strategije Evropa 2020 in poročanje o njem, kar bo nadalje podprto z vrednotenjem.

Kar zadeva odgovornost za rezultate iz odstavka 3.33, Komisija ponovno poudarja, da je treba razlikovati med neposredno odgovornostjo za upravljanje finančnih programov ter rezultati in vplivi teh programov, ki zadevajo tudi odgovornost zakonodajalcev in držav članic. Na splošno smotrnost poslovanja v enaki meri vplivajo tudi različni zunanji gospodarski in družbeni dejavniki.

3.91 Komisija bo v poročilu iz člena 16 lahko z uporabo skupnih kazalnikov do konca leta 2015 poročala o pričakovanih rezultatih cilja „rast in delovna mesta“, ki bodo doseženi s podporo skladov ESI. Od leta 2016 naprej bo Komisija vsako leto poročala Svetu in Parlamentu o postopnem doseganju ciljnih vrednosti iz programov.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavke 3.45.

3.92 Kjer je mogoče uporabiti skupne kazalnike izločkov (tj. kjer so ustrezni), uredba zahteva, da se uporabljajo, Komisija pa je v pogajanjih pri tem tudi vztrajala. Komisija zaradi različnih poslanstev skladov in različnih vrst naložb, ki jih podpirajo, vidi zgolj majhno možnost uporabe skupnih kazalnikov pri drugih skladih. Komisija meni, da ji bo obvezno poročanje držav članic v letih 2017 in 2019 omogočilo, da bo lahko poročala o prispevku skladov ESI k strategiji Evropa 2020.

⁽⁷²⁾ Razen pobude za zaposlovanje mladih in EKSRP.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

3.93 Pri preučitvi sporazumov o partnerstvu in programov smo ugotovili nekaj napredka pri opredeljevanju rezultatov, ki jih je treba doseči, zlasti za programe. Toda osredotočenost na rezultate je treba dodatno izboljšati, zlasti pri sporazumih o partnerstvu (glej odstavke 3.57 do 3.60).

3.94 V zasnovi okvira smotrnosti poslovanja so slabosti. Države članice zaradi slabe smotrnosti poslovanja v smislu doseženih rezultatov ne izgubijo rezerve za smotrnost poslovanja, finančne sankcije, ki so na voljo Komisiji, pa so omejene na več načinov, tudi s tem, da ni mogoče upoštevati kazalnikov rezultatov. Glede rezerve za smotrnost poslovanja smo lani opozorili na nekatera tveganja in letošnja preučitev nekaterih sporazumov o partnerstvu in programov kaže, da se uresničujejo (glej odstavke 3.61 do 3.65).

3.95 V letnih poročilih generalnih direktoratsv o smotrnosti poslovanja je bilo uvedenih nekaj izboljšav, zlasti pri centraliziranem usmerjanju. Vendar poročanje ni v celoti prilagojeno prehodu s starega na nov večletni finančni okvir, cilji generalnih direktoratsv enako kot v prejšnjih letih niso primerni za upravljanje in pri kazalnikih za spremljanje smotrnosti poslovanja težave še niso odpravljene (glej odstavke 3.66 do 3.75).

Priporočila

3.96 V **Prilogi 3.2** so prikazani rezultati pregleda, ki ga je Sodišče izvedlo v zvezi z napredkom pri izvajanju priporočil iz prejšnjih letnih poročil. V letnih poročilih za leti 2011 in 2012 smo predstavili pet priporočil. Od teh eno ni bilo relevantno, tri so bila izvedena deloma, eno pa ni bilo izvedeno.

3.93 Skoraj vsi programi, ki jih je preučilo Sodišče, so vsebovali količinsko opredeljene rezultate (čeprav ti niso bili obvezni).

3.94 Zasnova okvira smotrnosti poslovanja je rezultat razprav med sozakonodajalcema. Komisija verjame, da ima okvir smotrnosti poslovanja spodbujevalni učinek na smotrnost poslovanja, saj noben upravitelj prednostne osi ne želi izgubiti dostopa do rezerve.

Poleg tega je treba opozoriti, da namen rezerve za smotrnost poslovanja ni zgolj zagotoviti spodbud za upravitelje programov, temveč tudi zagotoviti, da so sredstva dodeljena uspešnim prednostnim nalogam. Zadržanje sredstev v primeru, ko je mogoče podpreti pomembne dejavnosti, bi lahko spodkopalo splošni vpliv skladov. Kot je že bilo opredeljeno (glej odgovor Komisije na odstavek 3.63), kazalniki rezultatov zaradi časovnih vprašanj in vpliva zunanjih dejavnikov večinoma niso primerni za okvire smotrnosti poslovanja programov in za uporabo finančnih sankcij.

3.95 Kot je navedeno v odgovoru Komisije na odstavek 3.69, je bila v smernicah za letna poročila o dejavnostih za leto 2014 posebna pozornost namenjena načinu poročanja o nadaljevanjih ali opuščanjih programih. Zakonodajalec se je morda prav tako odločil, da preusmeri poudarek nekaterih programov, druge pa opusti.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.97 Priporočili 1 in 2, navedeni v nadaljevanju, sta nastali na podlagi naših zaključkov za del 1 tega poglavja, ki je bil osredotočen na sposobnost Komisije za spremljanje strategije Evropa 2020 in poročanje o njej:

- **priporočilo 1:** strategijo EU in večletni finančni okvir je treba bolje uskladiti, zlasti glede časovnega obdobja in prednostnih nalog. To bi pomagalo zagotoviti, da so vzpostavljene ustrezne ureditve za spremljanje in poročanje, kar bi Komisiji olajšalo uspešno poročanje o prispevku proračuna EU k strategiji EU. Komisija naj da zakonodajalcu ustrezne predloge za obravnavanje tega vprašanja,
- **priporočilo 2:** politične cilje strategije EU na visoki ravni je treba prenesti v koristne operativne ciljne vrednosti za upravitelje. Za naslednika strategije Evropa 2020 naj Komisija predlaga zakonodajalcu, naj:
 - (a) se politični cilji na visoki ravni odražajo v ciljnih na ravni EU;
 - (b) nato sporazumi o partnerstvu in programi⁽⁷³⁾ te cilje na ravni EU prenesejo v operativne cilje na ravni držav članic; takšna povezava je potrebna tudi za programe, ki jih neposredno upravlja Komisija,
- **priporočilo 3:** osredotočenost na rezultate naj bo čim prej okrepljena. Komisija naj predlaga zakonodajalcu, naj:
 - (a) države članice v svoje sporazume o partnerstvu in programe⁽⁷⁴⁾ vključijo količinsko opredeljene rezultate, ki naj bi jih doseglo financiranje;
 - (b) vsi sporazumi o partnerstvu in programi⁽⁷⁵⁾ vključujejo skupne kazalnike rezultatov, ki se, kadar je mogoče, uporabljajo za vse sklade in so zasnovani za spremljanje napredka na lokalni ravni, ravni držav članic in na ravni EU;
 - (c) okvir smotrnosti poslovanja (vključno z vsako rezervo za smotrnost poslovanja)⁽⁷⁶⁾ temelji, kolikor je mogoče, na teh skupnih kazalnikih rezultatov.

ODGOVORI KOMISIJE

3.97 Komisija je zavezana k temu, da zagotavlja dobro finančno poslovanje in kar največjo smotrnost poslovanja ter dodano vrednost izvedenih ukrepov.

Komisija delno sprejema to priporočilo.

Medtem ko se Komisija ne more zavezati k podajanju konkretnih predlogov zakonodajalcu, je pripravljena preučiti predloge Sodišča, naj pri pripravi ustreznih zakonodajnih pobud zagotavlja popolno usklajenost prednostnih nalog porabe EU s cilji krovne politike. Strategija Evropa 2020 je trenutno v postopku pregleda. Vsi predlogi, ki bi jih Komisija lahko dala zakonodajalcu za lažje poročanje in spremljanje, bi morali upoštevati v osnovi politično naravo strategije.

Komisija delno sprejema to priporočilo.

Strategija Evropa 2020 je trenutno v postopku pregleda. Vsi predlogi, ki bi jih Komisija lahko dala zakonodajalcu za lažje poročanje in spremljanje, bi morali upoštevati v osnovi politično naravo strategije. Medtem ko se Komisija ne more zavezati k podajanju konkretnih predlogov zakonodajalcu, bo upoštevala predloge Sodišča skupaj s cilji na ravni EU, da bi lahko pripravila predloge za obdobje po letu 2020, ki temeljijo na dokazih, tako da bi se lahko dosegla kar najučinkovitejša uporaba sredstev EU.

Komisija delno sprejema to priporočilo.

Glede na to, da so bili sporazumi o partnerstvu in programi za obdobje 2014–2020 šele pravkar vzpostavljeni, bi bilo prezgodaj predlagati spremembe, preden je mogoče v celoti oceniti učinkovito izvajanje novih določb, povezanih s smotrnostjo poslovanja. Za pripravo večletnega finančnega okvira za obdobje po letu 2020 bodo ocenjene prednosti in slabosti trenutnega okvira.

Medtem ko se Komisija ne more zavezati k podajanju konkretnih predlogov zakonodajalcu za naslednji večletni finančni okvir, bo upoštevala predloge Sodišča skupaj z rezultati študij, ki bodo izvedene, za preučitev učinkovitosti različnih mehanizmov iz uredbe o skupnih določbah za krepitev osredotočenosti na rezultate, da bi lahko pripravila predloge za obdobje po letu 2020, ki temeljijo na dokazih, tako da bi se lahko dosegla kar najučinkovitejša uporaba sredstev EU.

⁽⁷³⁾ Ali njihovi ustrezniki v prihodnosti.

⁽⁷⁴⁾ Ali njihove ustreznike v prihodnosti.

⁽⁷⁵⁾ Ali njihovi ustrezniki v prihodnosti.

⁽⁷⁶⁾ Ali njegov ustreznik v prihodnosti.

PRILOGA 3.1

POSEBNA POROČILA, KI JIH JE RAČUNSKO SODIŠČE SPREJELO V LETU 2014

- št. 1/2014 Uspešnost projektov javnega mestnega prometa, ki prejemajo podporo EU
- št. 2/2014 Ali je upravljanje preferencialnih trgovinskih režimov ustrezno?
- št. 3/2014 Izkušnje, pridobljene pri razvoju schengenskega informacijskega sistema druge generacije (SIS II), za katerega je bila odgovorna Evropska komisija
- št. 4/2014 Vključitev ciljev vodne politike EU v SKP: delni uspeh
- št. 5/2014 Oblikovanje evropskega bančnega nadzora – Evropski bančni organ in njegovo spreminjajoče se okolje
- št. 6/2014 Podpora iz skladov kohezijske politike za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov – ali je dosegla dobre rezultate?
- št. 7/2014 Ali je ESRR uspešno podpiral razvoj podjetniških inkubatorjev?
- št. 8/2014 Ali je Komisija uspešno upravljala vključitev vezane podpore v shemo enotnega plačila?
- št. 9/2014 Ali je upravljanje naložbene in promocijske podpore EU vinskemu sektorju dobro in ali so rezultati podpore pri konkurenčnosti vin EU dokazani?
- št. 10/2014 Uspešnost podpore za akvakulturo iz Evropskega sklada za ribištvo
- št. 11/2014 Ustanovitev Evropske službe za zunanje delovanje
- št. 12/2014 Ali je ESRR uspešen pri financiranju projektov, ki neposredno spodbujajo biotsko raznovrstnost v okviru strategije EU za biotsko raznovrstnost do leta 2020?
- št. 13/2014 Podpora EU za sanacijo po potresu na Haitiju
- št. 14/2014 Kako institucije in organi EU izračunajo, zmanjšujejo in izravnavajo svoje emisije toplogrednih plinov?
- št. 15/2014 Sklad za zunanje meje je okrepil finančno solidarnost, vendar je treba izboljšati merjenje rezultatov in zagotoviti nadaljnjo dodano vrednost EU
- št. 16/2014 Uspešnost kombiniranja nepovratnih sredstev regionalnih naložbenih instrumentov s posojili finančnih institucij pri podpori zunanjim politikam EU
- št. 17/2014 Ali lahko pobuda za centre odličnosti EU uspešno prispeva k blaženju kemičnih, bioloških, radioloških in jedrskih tveganj iz držav zunaj EU?
- št. 18/2014 Sistem vrednotenja in sistem v rezultate usmerjenega spremljanja, ki ju uporablja EuropeAid
- št. 19/2014 Predpristopna pomoč EU Srbiji
- št. 20/2014 Ali je bila podpora Evropskega sklada za regionalni razvoj malim in srednje velikim podjetjem na področju e-trgovanja uspešna?
- št. 21/2014 Letališka infrastruktura, financirana s sredstvi EU: slaba stroškovna učinkovitost
- št. 22/2014 Doseganje gospodarnosti: obvladovanje stroškov projektov za razvoj podeželja, ki jih z nepovratnimi sredstvi financira EU
- št. 23/2014 Napake pri porabi za razvoj podeželja: Kakšni so vzroki in kako se obravnavajo?
- št. 24/2014 Ali je bilo upravljanje podpore EU za preprečevanje in obnavljanje škode v gozdovih, ki so jo povzročili požari in naravne nesreče, dobro?

PRILOGA 3.2

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA VPRAŠANJA SMOTRNOSTI POSLOVANJA

Leto	Priporočilo Sodišča	Dosežen napredek po analizi Sodišča						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni več relevantno (*)	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2012	Priporočilo 1: Komisija in zakonodajalec naj zagotovita osredotočenost na smotrnost poslovanja v prihodnjem programskem obdobju (2014–2020). Zato je treba v uredbah za posamezne sektorje ali drugače obvezujoče določiti omejeno število dovolj specifičnih ciljev z relevantnimi kazalniki, pričakovanimi rezultati in učinki.			X				
	Priporočilo 2: Komisija naj zagotovi jasno povezavo med dejavnostmi in zastavljenimi cilji generalnih direktorátov. Pri opredeljevanju teh ciljev naj vsak generalni direktorat upošteva relevanten način upravljanja, če je ustrezno, ter svojo vlogo in odgovornosti.				X			
2011	Priporočilo 1: Komisija naj si pri zasnovi novih programov porabe prizadeva, da bodo njene dejavnosti osredotočene na rezultate in učinke, ki jih želi doseči. Če rezultatov in učinkov ni mogoče zlahka meriti, naj uvede kazalnike in mejnike na podlagi ciljev „SMART“, s katerimi bi pokazala, da njene dejavnosti prispevajo k doseganju želenih ciljev.			X				
	Priporočilo 2: Komisija naj si v sodelovanju z državnimi članicami prizadeva, da bodo pridobljeni podatki kakovostnejši in pravočasno predloženi. Zlasti naj upošteva izkušnje, pridobljene pri ukrepih v zvezi s skladi skupnega strateškega okvira, namenjenih spodbujanju držav članic k zagotavljanju visokokakovostnih podatkov o smotrnosti poslovanja.			X				
	Priporočilo 3: Komisija naj v naslednjem programskem obdobju 2014–2020 pokaže, kako zagotavlja dodano vrednost EU in poroča o tem.					X		

*) Sedaj poročanje za obdobje 2014–2020 ne poteka.

(*) Sedaj poročanje za obdobje 2014–2020 ne poteka.

POGLAVJE 4

Prihodki

KAZALO

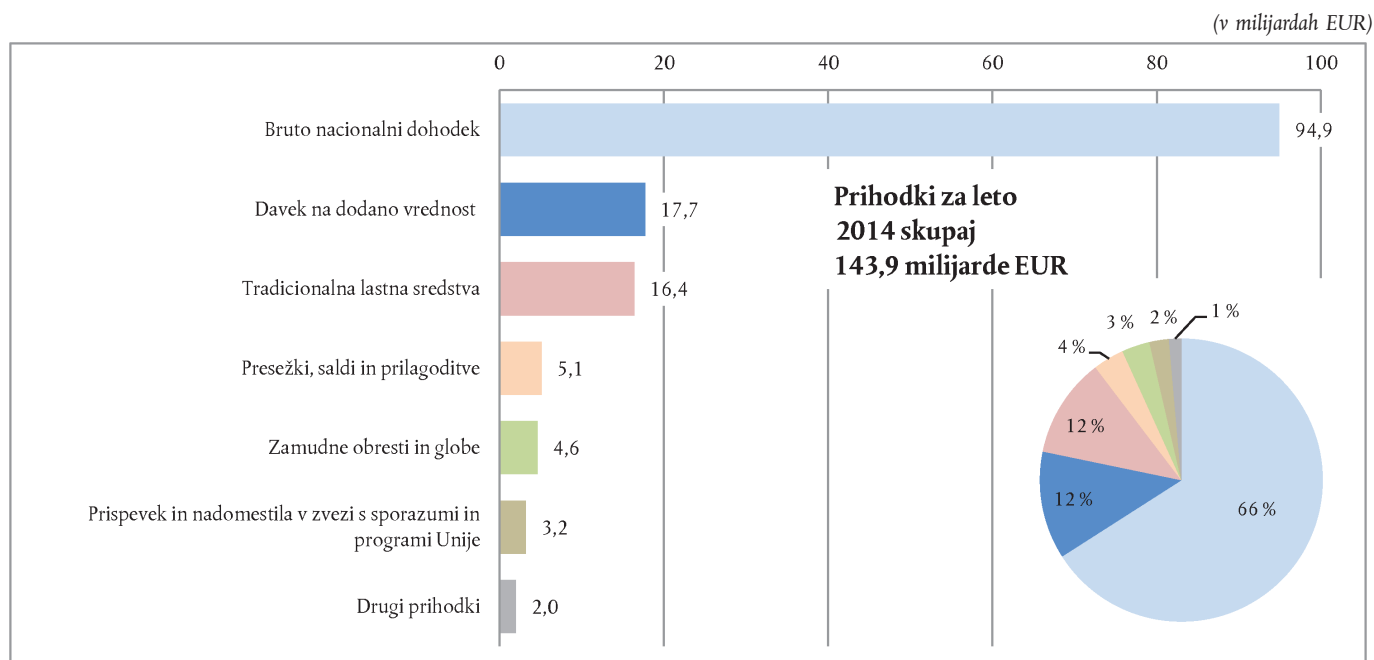
	<i>Odstavek</i>
Uvod	4.1–4.4
Posebne značilnosti prihodkov	4.2–4.3
Obseg revizije in revizijski pristop	4.4
Pravilnost transakcij	4.5
Preučitev izbranih sistemov in letnih poročil o dejavnostih	4.6–4.25
Lastna sredstva iz naslova BND	4.6–4.17
Tradicionalna lastna sredstva	4.18–4.23
Lastna sredstva iz naslova DDV	4.24
Letni poročili o dejavnostih	4.25
Zaključek in priporočila	4.26–4.28
Zaključek za leto 2014	4.26
Priporočila	4.27–4.28
 Priloga 4.1 – Rezultati preizkušanja transakcij za prihodke	
Priloga 4.2 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za prihodke	

UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

4.1 V tem poglavju je predstavljena posebna ocena o prihodkih, ki jih sestavljajo lastna sredstva in drugi prihodki. Ključne informacije o prihodkih v letu 2014 so v **diagramu 4.1**.

Diagram 4.1 – Prihodki



Vir: Konsolidirani zaključni račun Evropske unije za leto 2014.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Posebne značilnosti prihodkov

4.2 Večina prihodkov izvira iz lastnih sredstev (90 %) ⁽¹⁾, to so prispevki držav članic ⁽²⁾, ki se delijo na tri vrste:

- Lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka (BND) (66 % prihodkov) so prispevki, odmerjeni po enotnih stopnjah na BND držav članic. Izračun prispevkov držav članic temelji na napovedih podatkov o BND ⁽³⁾. Po upoštevanju vseh drugih virov prihodkov se za uravnoteženje proračuna EU uporabijo lastna sredstva iz naslova BND ⁽⁴⁾. Glavni tveganji sta, da s tem povezani statistični podatki niso zbrani v skladu s pravili Unije in da jih Komisija pri izračunu prispevkov držav članic vključno s saldi in prilagoditvami ne obdela v skladu s temi pravili. Tretje tveganje je, da preverjanje podatkov o BND držav članic, ki ga izvaja Komisija, ni učinkovito.
- Tradicionalna lastna sredstva (12 %) so carinske dajatve pri uvozu in proizvodna dajatev za sladkor. Ugotavljajo in zbirajo jih države članice. Tri četrtine se plačajo v proračun EU, preostala četrtina pa se zadrži za stroške zbiranja. Glavna tveganja pri tradicionalnih lastnih sredstvih so povezana s popolnostjo, točnostjo in pravočasnostjo dajatev, ki se dajo na voljo Uniji.

⁽¹⁾ Sedaj veljavna zakonodaja je Sklep Sveta 2007/436/ES, Euratom z dne 7. junija 2007 o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (sklep o virih lastnih sredstev) (UL L 163, 23.6.2007, str. 17) in Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000 z dne 22. maja 2000 o izvajanju Sklepa 2007/436/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (UL L 130, 31.5.2000, str. 1), kakor je bila nazadnje spremenjena z Uredbo (EU, Euratom) št. 1377/2014 (UL L 367, 23.12.2014, str. 14). 26. maja 2014 je Svet uradno odobril nov zakonodajni sveženj o lastnih sredstvih. Ko ga bodo ratificirale države članice, bo začel veljati retroaktivno od 1. januarja 2014.

⁽²⁾ V sklepu o virih lastnih sredstev so bila določena znižanja, ki veljajo za prispevke iz naslova BND in DDV nekaterih držav članic za obdobje 2007–2013. Takoj ko bo ratificiran nov zakonodajni sveženj (glej opombo 1), bodo nekatere države članice retroaktivno upravičene do znižanja za obdobje 2014–2020. Poleg tega je bil v sklepu o virih lastnih sredstev določen popravek glede proračunskih neravnovesij, ki je bil odobren eni državi članici. Ta popravek je še vedno veljal v letu 2014 in se bo nadaljeval tudi v skladu z novim zakonodajnim svežnjem.

⁽³⁾ O teh podatkih se na zasedanju Svetovalnega odbora za lastna sredstva dogovorijo Komisija in države članice.

⁽⁴⁾ Vsaka prijava prenizkega (ali previsokega) BND za neko državo članico, ki sicer ne vpliva na skupna lastna sredstva iz naslova BND, povzroči povečanje (ali zmanjšanje) prispevkov drugih držav članic, dokler podatki o BND niso popravljeni.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- Lastna sredstva iz naslova davka na dodano vrednost (DDV) (12 %) se odmerijo po enotnih stopnjah od teoretično usklajenih osnov za odmero DDV držav članic. Glavna tveganja so povezana s popolnostjo in točnostjo informacij, ki jih zagotovijo države članice, točnostjo izračunov dolgovanih prispevkov, ki jih opravi Komisija, ter pravočasnostjo plačil držav članic.

4.3 Glavna tveganja pri drugih prihodkih zajemajo to, kako Komisija upravlja globe, in napake pri izračunavanju prispevkov, povezanih s sporazumi Unije/Skupnosti.

Obseg revizije in revizijski pristop

4.4 V *delu 2 Priloge 1.1* k poglavju 1 sta opisana splošni revizijski pristop in metodologija Sodišča. Pri revidiranju področja prihodkov je treba upoštevati naslednje točke:

- (a) pri oceni sistemov so bili preučeni:
- (i) sistemi Komisije za zagotavljanje, da so podatki držav članic o BND ustrezni kot podlaga za namene lastnih sredstev, in sistemi Komisije za izračun in zbiranje prispevkov lastnih sredstev iz naslova BND ⁽⁵⁾, pa tudi saldov BND (glej odstavek 4.6);
 - (ii) sistemi Komisije za tradicionalna lastna sredstva ⁽⁶⁾, vključno z njenim spremljanjem revizij po carinjenju, ki jih izvajajo države članice;
 - (iii) računovodski sistemi za tradicionalna lastna sredstva v treh izbranih državah članicah (Španija, Avstrija in Združeno kraljestvo) ⁽⁷⁾ in pregled njihovih sistemov za revizije po carinjenju;

⁽⁵⁾ Izhodišče te revizije so bile dogovorjene napovedi podatkov o BND. Sodišče ne more presoati kakovosti podatkov, o katerih so se dogovorile Komisija in države članice.

⁽⁶⁾ Glej tudi Posebno poročilo št. 2/2014 – Ali je upravljanje preferencialnih trgovinskih režimov ustrezno? (www.eca.europa.eu).

⁽⁷⁾ Izhodišče te revizije so bili podatki iz računovodskih sistemov za tradicionalna lastna sredstva obiskanih držav članic. Sodišče v revizijo ne more zajeti neprijavljenega uvoza ali uvoza, ki se je izognil carinskemu nadzoru.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- (iv) sistemi Komisije za zagotavljanje, da so sredstva iz naslova DDV in saldi DDV (glej odstavek 4.6) pravilno izračunani in zbrani ⁽⁸⁾;
- (v) to, kako Komisija upravlja globe in kazni;
- (b) pri reviziji je bil na ravni Komisije preučen vzorec 55 nalogov za izterjavo ⁽⁹⁾. Vzorec je zasnovan tako, da je reprezentativen za vse vire prihodkov;
- (c) ocena letnih poročil o dejavnostih je vključevala poročili Generalnega direktorata za proračun (GD za proračun) in Eurostata.

PRAVILNOST TRANSAKCIJ

4.5 Rezultati preizkušanja transakcij so povzeti v **Prilogi 4.1**. Na nobeno od 55 transakcij, ki jih je preučilo Sodišče, niso vplivale napake.

- Sodišče ni pri reviziji odkrilo nobenih napak v izračunih prispevkov držav članic na podlagi podatkov o DDV in BND, ki jih je opravila Komisija, ali plačilnih držav članic.
- Sodišče je ugotovilo, da nalogi za izterjavo, ki jih je izdala Komisija, na splošno odražajo izkaze tradicionalnih lastnih sredstev, ki so jih poslale države članice.
- Sodišče ni pri reviziji odkrilo nobenih napak v izračunih ali plačilnih za transakcije, povezane z drugimi prihodki.

⁽⁸⁾ Izhodišče te revizije so bile usklajene osnove za odmero DDV, ki so jih pripravile države članice. Pri reviziji niso bili neposredno preizkušeni statistični in drugi podatki, ki so jih zagotovile države članice.

⁽⁹⁾ Nalog za izterjavo je dokument, v katerem Komisija evidentira zneske, ki se ji dolgujejo.

UGOTOVITVE SODIŠČA

PREUČITEV IZBRANIH SISTEMOV IN LETNIH POROČIL O DEJAVNOSTIH**Lastna sredstva iz naslova BND****Saldi BND**

4.6 Države članice morajo vsako leto posodobiti svoje podatke o BND in DDV za leta, za katera se ti podatki še lahko spremenijo (štiri leta), ali zaradi obravnave vprašanj, za katera so bili uvedeni pridržki⁽¹⁰⁾. Komisija te informacije uporabi za ponovni izračun prispevkov držav članic na osnovi DDV in BND za prejšnja leta (t. i. saldi DDV in BND). Posodobitve podatkov o BND iz leta 2014 so povzročile doslej največje prilagoditve prispevkov držav članic v višini 9 813 milijonov EUR⁽¹¹⁾ (glej **tabelo 4.1**). Te posodobitve mora oceniti še Eurostat in šele po umiku pridržkov bodo podatki veljali za dokončne.

4.7 K temu znatnemu učinku sta prispevali predvsem dve vrsti posodobitev: tiste za obravnavo pridržkov in tiste, do katerih je prišlo zaradi sprememb metod in virov držav članic za pripravo njihovih podatkov o BND.

⁽¹⁰⁾ Te podatke je mogoče spreminjati vsaj štiri leta, nato pa spremembe niso več dovoljene, razen če se uvedejo pridržki (glej odstavek 4.14).

⁽¹¹⁾ Neto prilagoditev je znašala 9 528 milijonov EUR, kar ustreza negativnemu znesku 285 milijonov EUR za salde DDV in pozitivnemu znesku 9 813 milijonov EUR za salde BND.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Obravnavani pridržki

4.8 Države članice so leta 2014 obravnavale večino pridržkov v zvezi z BND, ki jih je Komisija uvedla leta 2012⁽¹²⁾ na koncu ciklusa preverjanja⁽¹³⁾, ki je zajemal obdobje, ki se je začelo leta 2002⁽¹⁴⁾. Zaradi dolžine obdobja (10 let) so posledično uvedeni popravki znatno vplivali na prispevke nekaterih držav članic. Spremembe prispevka Združenega kraljestva so bile na primer predvsem povezane z obravnavo pridržkov in so pomenile 21 % njegovega skupnega v proračunu predvidenega prispevka iz naslova DDV in BND za leto 2014 (glej **tabelo 4.1**).

4.9 Velike spremembe zaradi obravnave pridržkov bi bilo mogoče ublažiti, če bi bil ciklus preverjanja Komisije krajši (da bi države članice pri obravnavi pridržkov uvajale popravke za krajše obdobje). Sodišče je že opozorilo na to, da dolg ciklus preverjanja vodi do proračunske negotovosti za države članice⁽¹⁵⁾.

4.10 Komisija je oktobra 2014 obvestila Odbor BND⁽¹⁶⁾, da namerava naslednji ciklus preverjanja zaključiti leta 2019. Pridržki (glej odstavek 4.16), uvedeni leta 2014, se nanašajo na podatke o BND iz leta 2010 in jih bo mogoče umakniti šele po tem, ko bo Komisija analizirala opise metodologije BND⁽¹⁷⁾ držav članic. Zato bodo pridržki, ko bo naslednji ciklus preverjanja zaključen, zajemali vsaj devet let (podobno kot v prejšnjem ciklusu preverjanja).

4.9 Uvedeni bodo ukrepi za skrajšanje naslednjega ciklusa preverjanja s strani Komisije (s sprejetjem modela preverjanja, ki v večji meri temelji na tveganju, ob upoštevanju načela stroškovne učinkovitosti), pridržke pa bi bilo mogoče določiti in obravnavati v zgodnejši fazi (s čimer bi se zmanjšala vrzel med zaključkom ciklusa in reševanjem pridržkov).

4.10 Ciklus preverjanja se začne, ko prispejo opisi metodologije BND držav članic in ne s prvim referenčnim letom. Opisi metodologije bodo na voljo od začetka leta 2016. Komisija se je zavezala, da bo ciklus zaključila do konca leta 2019.

⁽¹²⁾ Pridržki za Bolgarijo in Romunijo so bili uvedeni šele leta 2013.

⁽¹³⁾ Obdobje, v katerem Komisija preverja vire in metode, ki so jih države članice uporabile za zbiranje podatkov o BND.

⁽¹⁴⁾ Za države članice, ki so se pridružile EU v letih 2004 in 2007, se pridržki nanašajo na obdobje, ki se je začelo v teh letih.

⁽¹⁵⁾ Glej odstavke 68 do 73 Posebnega poročila št. 11/2013 – Zagotavljanje pravih podatkov o bruto nacionalnem dohodku: bolj strukturiran in bolj osredotočen pristop bi izboljšal uspešnost preverjanja Komisije (www.eca.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Sestavljajo ga predstavniki držav članic, predseduje pa mu predstavnik Komisije. Komisiji pomaga pri njenih postopkih in pregledih v zvezi z izračunom BND. Glej Uredbo Sveta (ES, Euratom) št. 1287/2003 z dne 15. julija 2003 o uskladitvi bruto nacionalnega dohodka po tržnih cenah (uredba BND) (UL L 181, 19.7.2003, str. 1).

⁽¹⁷⁾ Opis metodologije države članice je podrobna razlaga virov in metod, uporabljenih za oceno BND. Je osnova za oceno kakovosti in izčrpnosti podatkov o BND, ki jo opravi Eurostat, v okviru BND za namene lastnih sredstev.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Spremembe metod in virov

4.11 Mnoge države članice so leta 2014 predstavile tudi spremembe svojih metod in virov, ki so imeli velik učinek na njihove podatke o BND za leta, za katera so bile spremembe še dovoljene (leta 2010, 2011 in 2012). Na primer za Ciper in Nizozemsko je do povečanja prispevkov na osnovi DDV/BND (41 % oz. 21 %) prišlo predvsem zaradi teh dejavnikov (glej **tabelo 4.1**).

4.12 Učinek teh velikih sprememb na salde BND bi lahko bil manjši, če bi obstajala skupna politika EU za spremembe, s katero bi se uskladił časovni razpored velikih sprememb. To bi izboljšalo primerljivost podatkov med državami članicami in zmanjšalo tveganje znatnih prilagoditev, ki jih povzročajo neredne spremembe, ki vplivajo na več let. Komisija je leta 2013 pripravila predlog za tako politiko ⁽¹⁸⁾. Čeprav je 19 držav članic navedlo, da se bodo vsaj delno uskladile s politiko EU za spremembe do septembra 2014, Komisija ni sprejela dodatnih ukrepov za njeno uvedbo.

4.13 Učinek teh dveh vrst posodobitev je bil tako velik, da je Svet na predlog Komisije spremenil uredbo o virih lastnih sredstev ⁽¹⁹⁾ in nekaterim državam članicam omogočil odlog njihovih plačil. Sedem držav članic ⁽²⁰⁾ je zahtevalo odlog svojih plačil (v celoti ali delno) do leta 2015. Skupni znesek, za katerega se je zahteval odlog do leta 2015, je 5 432 milijonov EUR.

4.12 Komisija priznava dejstvo, da bi lahko skupna politika za spremembe privedla do manj obsežnih sprememb podatkov o BND, čeprav bi te postale pogostejše. Eurostat bo še naprej preučeval, ali koristi skupne politike EU presegajo slabosti (npr. pomanjkanje subsidiarnosti, odložitev uvajanja zanesljivejših podatkov in/ali virov ter možnost, da se lahko zaradi takšne politike odloži reševanje pridržkov).

⁽¹⁸⁾ Odboru za monetarno, finančno in plačilnobilančno statistiko je bil predstavljen 4. julija 2013.

⁽¹⁹⁾ Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 1377/2014 z dne 18. decembra 2014 o spremembi Uredbe (ES, Euratom) št. 1150/2000 o izvajanju Sklepa 2007/436/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti. Glej tudi Mnenje Sodišča št. 7/2014 o predlogu uredbe Sveta o spremembi Uredbe (ES, Euratom) št. 1150/2000 o izvajanju Sklepa 2007/436/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (www.eca.europa.eu).

⁽²⁰⁾ Bolgarija, Francija, Italija, Ciper, Malta, Slovenija in Združeno kraljestvo. Bolgarija pa je na koncu leta 2014 vseeno dala na razpolago salde BND in DDV.

Tabela 4.1 – Saldi DDV/BND za leto 2014

(v milijonih EUR)

Država članica	Saldi DDV in BND	Skupni znesek v proračunu za DDV in BND	Ponder saldom DDV in BND v skupnem v proračunu predvidenem znesku za leto 2014
	(A)	(B)	(C) = (A)/(B)
Belgija	119	3 252	3,7 %
Bolgarija	36	338	10,8 %
Češka	79	1 131	6,9 %
Danska	- 126	2 146	- 5,9 %
Nemčija	1 359	24 063	5,6 %
Estonija	7	157	4,7 %
Irska	112	1 202	9,3 %
Grčija	222	1 474	15,1 %
Španija	589	8 638	6,8 %
Francija	562	17 933	3,1 %
Hrvaška	- 1	359	- 0,4 %
Italija	1 502	12 867	11,7 %
Ciper	54	131	41,1 %
Latvija	25	199	12,3 %
Litva	8	286	2,6 %
Luksemburg	- 67	277	- 24,2 %
Madžarska	40	807	4,9 %
Malta	18	60	30,6 %
Nizozemska	1 103	5 205	21,2 %
Avstrija	- 57	2 706	- 2,1 %
Poljska	- 27	3 282	- 0,8 %
Portugalska	122	1 391	8,7 %
Romunija	75	1 172	6,4 %
Slovenija	8	300	2,7 %
Slovaška	- 7	578	- 1,2 %
Finska	- 34	1 669	- 2,1 %
Švedska	190	3 638	5,2 %
Združeno kraljestvo	3 616	17 042	21,2 %
Skupaj	9 528	112 303	8,5 %

Vir: Stolpec A, predlog spremembe proračuna (DAB) 6/2014; stolpec B, sprememba proračuna Evropske unije št. 7 za proračunsko leto 2014.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Upravljanje pridržkov

4.14 Pridržek je sredstvo, ki omogoča, da se dvomljiv element v podatkih o BND, ki so jih predložile države članice, popravi tudi po izteku zakonsko določenega roka štirih let. Pridržki so lahko splošni ali posebni. Splošni zajemajo vse elemente sestave BND, posebni pa ločene elemente BND in se lahko nanašajo na posebne transakcije⁽²¹⁾, lahko so horizontalni⁽²²⁾, lahko pa se nanašajo na posebne procese⁽²³⁾. V **tabeli 4.2** so navedeni pridržki, ki so veljali na koncu leta 2014. Zaradi poenostavitve tabela vsebuje tudi informacije v zvezi z DDV in tradicionalnimi lastnimi sredstvi, ki so obravnavane v nadaljevanju poglavja.

Tabela 4.2 – Pridržki držav članic v zvezi z BND/BNP⁽²⁴⁾, pridržki v zvezi z DDV in odprta vprašanja v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi

Država članica	Pridržki v zvezi z BND/BNP (stanje na dan 31. decembra 2014)	Pridržki v zvezi z DDV (stanje na dan 31. decembra 2014)	Odprta vprašanja v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi (stanje na dan 31. decembra 2014)
Belgija	7	5	18
Bolgarija	12	7	13
Češka	7	0	5
Danska	5	4	21
Nemčija	8	8	10
Estonija	7	1	3
Irska	4	6	13
Grčija	15	5	32
Španija	9	2	21
Francija	7	3	40
Hrvaška	0	0	1
Italija	9	11	15
Ciper	12	0	6
Latvija	16	1	0

⁽²¹⁾ Ti pridržki zajemajo posebno transakcijo BND v državi članici.

⁽²²⁾ Horizontalni pridržki zajemajo posebno transakcijo v vseh državah članicah.

⁽²³⁾ Ti pridržki se uporabljajo, kadar gre za posebno fazo procesa, glej odstavek 4.16.

⁽²⁴⁾ Pridržki, ki se nanašajo na posebne procese (glej odstavek 4.16), in splošni pridržki (glej odstavek 4.17) niso vključeni v tabelo.

Država članica	Pridržki v zvezi z BND/BNP (stanje na dan 31. decembra 2014)	Pridržki v zvezi z DDV (stanje na dan 31. decembra 2014)	Odprta vprašanja v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi (stanje na dan 31. decembra 2014)
Litva	4	0	5
Luksemburg	6	3	1
Madžarska	12	1	9
Malta	12	0	2
Nizozemska	4	7	42
Avstrija	6	12	8
Poljska	15	5	11
Portugalska	7	0	15
Romunija	18	2	13
Slovenija	6	0	0
Slovaška	6	1	3
Finska	6	7	6
Švedska	7	5	14
Združeno kraljestvo	12	5	21
SKUPAJ na dan 31. decembra 2014	239	101	348
SKUPAJ na dan 31. decembra 2013	283	103	341

Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

4.15 Na koncu leta 2014 je veljalo 239 pridržkov (glej **tabelo 4.2**), od tega se jih je 106 nanašalo na posebne transakcije, 133 pa je bilo horizontalnih posebnih pridržkov. Med letom 2014 je bilo 44 pridržkov umaknjenih (8 se jih je nanašalo na specifične transakcije, 36 pa je bilo horizontalnih). Še vedno velja en poseben pridržek v zvezi z BNP, ki se nanaša na specifične transakcije in zajema obdobje 1995–2001 ⁽²⁵⁾. Sodišče je izračunalo finančni učinek pridržkov v zvezi z BND, ki so bili umaknjeni leta 2014 ⁽²⁶⁾, kot neto povišanje lastnih sredstev iz naslova BND v višini 75,2 milijona EUR ⁽²⁷⁾ za zadevna leta.

⁽²⁵⁾ Bruto nacionalni proizvod (BNP) je bil agregat nacionalnih računov, ki se je uporabljal do leta 2001.

⁽²⁶⁾ Sodišče je finančni učinek umika pridržkov določilo ob upoštevanju vseh sprememb osnove za BND zaradi vpliva pridržkov, umaknjenih leta 2014, za leta, za katera niso bile več dovoljene spremembe. Te pridržke je Komisija umaknila leta 2014. Toda do finančnega učinka je prišlo v letih 2012 in 2013, ko so države članice te pridržke obravnavale.

⁽²⁷⁾ Razlika med povečanjem za 77,3 milijona EUR in zmanjšanjem za 2,1 milijona EUR.

ODGOVORI KOMISIJE

4.15 Komisija je leta 2015 že umaknila 18 posebnih in 15 horizontalnih pridržkov.

Komisija meni, da finančni učinek umaknjenih pridržkov v zvezi z BND ni primeren kazalnik za izid preverjanja lastnih sredstev iz naslova BND in da ga ni mogoče uporabiti kot kazalnik kakršnega koli trenda.

UGOTOVITVE SODIŠČA

4.16 Poleg tega je bilo uvedenih 27 pridrzkov, ki se nanašajo na posebne procese in zajemajo leto 2010. To so bili edini pridržki, uvedeni v letu 2014. Zajemajo leto 2010 in 27 držav članic, da bi Komisija lahko pregledala podatke, pripravljene v skladu z ESR 2010⁽²⁸⁾. Ta pregled mora temeljiti na opisih metodologije BND, ki jih morajo države članice še zagotoviti leta 2015.

Splošni pridržki

4.17 Edina splošna pridržka, ki sta bila veljavna ob koncu leta 2014, sta se nanašala na grške podatke o BND za leti 2008 in 2009. Čeprav je prišlo do nekega napredka pri obravnavi teh pridrzkov, nista bila umaknjena. Prav tako ni bil umaknjen dolgo neodpravljen pridržek v zvezi z BNP (glej odstavek 4.15). Toda med letom 2014 je Komisija še naprej skrbno spremljala situacijo v zvezi s problemi pri grški sestavi nacionalnih računov in vzpostavila program tehnične pomoči za ustanovitev neodvisnega in okrepljenega nacionalnega statističnega organa. Sodišče meni, da so prizadevanja za izboljšanje zanesljivosti grških podatkov o BND pomembna, saj kakovost podatkov lahko vpliva na prispevke vsake posamezne države članice za lastna sredstva iz naslova BND.

Tradicionalna lastna sredstva**Revizije po carinjenju**

4.18 Carinski organi lahko po prepustitvi blaga preverijo poslovne dokumente in podatke, ki se nanašajo na uvozne operacije, da se prepričajo o točnosti navedb v deklaraciji⁽²⁹⁾. Ti pregledi, ki zajemajo revizije po carinjenju⁽³⁰⁾, se imenujejo kontrole po carinjenju. Temeljiti morajo na analizi tveganj na osnovi meril, razvitih na nacionalni ravni, na ravni EU in, če je primerno, na mednarodni ravni⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov (ESR 2010) je najnovejši mednarodno združljiv računovodski okvir EU, ki se uporablja za sistematičen in podroben opis gospodarstva. Uveden je bil septembra 2014 in od takrat države članice Eurostatu pošiljajo podatke v skladu s pravili ESR 2010.

⁽²⁹⁾ Člen 78 Uredbe Sveta (EGS) št. 2913/92 z dne 12. oktobra 1992 o carinskem zakoniku Skupnosti (UL L 302, 19.10.1992, str. 1).

⁽³⁰⁾ „Metoda naknadne revizije je metoda kontrole gospodarskih zavezancev s preverjanjem njihovih poslovnih knjig, evidenc in sistemov.“ Vir: Navodila za carinsko revizijo.

⁽³¹⁾ Člen 13(2) carinskega zakonika Skupnosti.

UGOTOVITVE SODIŠČA

4.19 Sodišče je med svojimi obiski v državah članicah v zvezi z revizijami po carinjenju ugotovilo podobne probleme kot v prejšnjih letih⁽³²⁾. Slabosti so bile znova odkrite pri identifikaciji, izboru in inšpekcijskem pregledu uvoznikov, ki so jih revidirale države članice. Poleg tega so se kakovost, obseg in rezultati revizij po carinjenju v treh obiskanih državah članicah bistveno razlikovali⁽³³⁾.

4.20 Komisija je februarja 2014 izdala posodobljeno različico Navodil za carinsko revizijo. Po mnenju Sodišča je to, da je Komisija državam članicam zagotovila nova navodila, dobro, vendar ta ne zajemajo nekaterih pomanjkljivosti, ugotovljenih med obiski v državah članicah:

- (a) ni navodil o tem, kako obravnavati uvoze, ki so bili carinjeni v drugih državah članicah (za izbor podjetij, ki se revidirajo, ali celo v procesu inšpekcijskih pregledov);
- (b) ni jasnih navodil o tem, kako obravnavati tveganje, da bo med fazo revizije potekel čas, v katerem so dovoljene spremembe⁽³⁴⁾;

ODGOVORI KOMISIJE

4.19 Čeprav je izmenjava informacij o tveganju pravna zahteva, merila za ocenjevanje tveganja, kakor so opredeljena v Navodilih za carinske revizije, niso pravno zavezujoča. Kljub temu navodila za carinske revizije vsebujejo skupen usklajen pristop k izvajanju revizij po carinjenju.

V akcijskem načrtu EU (COM(2014) 527 final) je predviden nadaljnji razvoj skupnih meril in standardov za ocenjevanje tveganja na ravni EU. Komisija je ustanovila projektno skupino za poglobljeno preučitev področja finančnih tveganj, sestavljeno iz strokovnjakov iz držav članic. Pri tem delu bo skrbno preučila vprašanje uvozov, ki jih izvrši subjekt s sedežem v drugi državi članici.

Spremljala bo slabosti, ki jih je ugotovilo Sodišče, in po potrebi zahtevala sprejetje primernih popravnih ukrepov. V okviru svojih inšpekcijskih pregledov bo nadaljevala s preverjanjem nacionalnega carinskega nadzora in v primeru odkritja pomanjkljivosti od držav članic zahtevala sprejetje ukrepov za njihovo odpravo.

4.20

- (a) Glede blaga, ki ga v eni državi članici carini prijavijo uvozniki s sedežem v drugi državi članici, bo Komisija preučila možnost priprave dodatnih navodil o obravnavanju meril za finančno tveganje za države članice.

Glej tudi odgovor na odstavek 4.19.

- (b) Službe Komisije v svojem inšpekcijskem poročilu, pri prečitvi neizterljivih zneskov v skladu s členom 17 Uredbe (ES, Euratom) št. 1150/2000 in na polletnih srečanjih Svetovalnega odbora za lastna sredstva redno opozarjajo države članice, da je treba postopke izterjave izvajati s potrebno skrbnostjo. Če pride do izgube tradicionalnih lastnih sredstev zaradi zastaranja, ker država članica ni ravnala s potrebno skrbnostjo, je država članica finančno odgovorna za neizterjane zneske.

⁽³²⁾ Glej odstavek 2.31 letnega poročila za leto 2012 in odstavek 2.14 letnega poročila za leto 2013.

⁽³³⁾ Španija, Avstrija in Združeno kraljestvo.

⁽³⁴⁾ Člen 221(3) carinskega zakonika Skupnosti (Uredba (EGS) št. 2913/92) določa, da dolžniku sporočila ni več mogoče posredovati po poteku roka treh let od dneva nastanka carinskega dolga.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- (c) ni priporočene minimalne pokritosti (vrednost ali delež deklaracij) glede števila revizij, ki se izvedejo vsako leto.

Računi A in B

4.21 Vsaka država članica pošlje Komisiji mesečni izkaz ugotovljenih carinskih dajatev in prelevmanov na sladkor („računi A“) in četrtni izkaz tistih ugotovljenih obveznosti, ki niso vključene vanj („računi B“) ⁽³⁵⁾.

4.22 Sodišče je med svojimi obiski v državah članicah v zvezi z upravljanjem računov B ugotovilo podobne probleme kot v prejšnjih letih ⁽³⁶⁾, kar kaže na sistematčne slabosti ⁽³⁷⁾. Na primer v Združenem kraljestvu je postopek za pripravo izkazov računov B zapleten, saj temelji na informacijah iz različnih podatkovnih zbirk, ki jih je treba ročno konsolidirati. Zato je prišlo do napak in zamud pri posodabljanju zneskov, vključenih v račune B. V Španiji so nepravilni postopki pri upravljanju odpisanih zneskov privedli do previsoke navedbe podatkov v računih B. Poleg tega so bile med inšpekcijskimi pregledi, ki jih je izvedla Komisija (glej odstavek 4.23), v 19 od 21 obiskanih držav članic ugotovljene pomanjkljivosti pri upravljanju računov B.

ODGOVORI KOMISIJE

- (c) Strategija EU za obvladovanje tveganja, katere del je revizija, obravnava lajšanje trgovine, poenostavitve in kontrole na podlagi tveganja. Določitev enotnega priporočenega minimalnega pokritja (na podlagi vrednosti ali deleža deklaracij) ne bi bila skladna s pristopom na podlagi tveganja, ki mora upoštevati različne vrste prometa blaga in tveganja v različnih časovnih obdobjih.

Komisija lahko kljub temu z državami članicami razmisli o možnih minimalnih pokritjih, pri katerih bi se upoštevale navedene razlike.

4.22 Razen osamljenih primerov sistematičnih slabosti, ki se občasno pojavijo, so večino pomanjkljivosti, ki jih je ugotovila Komisija pri svojih inšpekcijskih pregledih, sestavljale posamične napake, kar je pri tovrstnem računu razumljivo (register problematičnih in izpodbijanih primerov). Čeprav je Sodišče ugotovilo težave pri upravljanju računov B v letu 2014 in prejšnjih letih, te težave in napake po mnenju Komisije ne omogočajo zaključka o obstoju sistematičnih slabosti na splošno. Odkritje napak v ročno vodenem računu (zakonodaja ne vsebuje zahteve, da morajo države članice za upravljanje teh računov uporabljati avtomatizirane metode), na katerega lahko vplivajo občasne pomote, ni nujno sistematična slabost. Če postopek ni pravilen, je lahko slabost sistematična. Pomanjkljivosti, ki jih je ugotovilo Sodišče pri upravljanju računov v teh državah članicah, in nepravilen postopek v Španiji bo Komisija spremljala med svojim rednim nadaljnjim ukrepanjem na podlagi ugotovitev Sodišča.

⁽³⁵⁾ Če dajatve ali prelevmani še niso plačani in zanje ni bilo zagotovljeno jamstvo, oziroma jih krije jamstvo, vendar se izpodbijajo, lahko države članice zadržijo dajanje teh sredstev na voljo tako, da jih knjižijo na te ločene račune.

⁽³⁶⁾ Glej odstavek 2.16 letnega poročila za leto 2013 in odstavek 2.32 in 2.33 letnega poročila za leto 2012.

⁽³⁷⁾ Ti primeri niso vplivali na zanesljivost celotnega zneska, določenega v ločenem računu (1 617 milijonov EUR), in s tem povezanega odpisa (1 144 milijonov EUR), kot je bil razkrit v konsolidiranem zaključnem računu Evropske unije.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Upravljanje odprtih vprašanj

4.23 Pri inšpekcijskih pregledih, ki jih izvede Komisija v državah članicah, se ugotovijo t. i. „odprta vprašanja“⁽³⁸⁾. Ta odprta vprašanja imajo lahko potencialen finančni vpliv, umaknjena pa so, če jih države članice ustrezno obravnavajo. Na koncu leta 2014 je bilo skupaj 348 (glej **tabelo 4.2**) odprtih vprašanj⁽³⁹⁾, vendar Komisija ni izračunala skupnega finančnega vpliva.

Lastna sredstva iz naslova DDV

4.24 Na koncu leta je bil veljaven 101 pridržek (v primerjavi s 103 pridržki leta 2013) (glej **tabelo 4.2**), od tega jih je 84 uvedla Komisija, 17 pa države članice. Komisija je v letu 2014 umaknila 29 pridržkov. Število dolgo neodpravljenih pridržkov⁽⁴⁰⁾, ki jih je uvedla Komisija, se je z 12 zmanjšalo na 10. Sodišče je izračunalo neto finančni učinek obravnave pridržkov v letu 2014⁽⁴¹⁾, in sicer kot povišanje lastnih sredstev iz naslova DDV v višini 16,1 milijona EUR⁽⁴²⁾.

Letni poročili o dejavnostih

4.25 Letni poročili o dejavnostih GD za proračun in Eurostata za leto 2014 pošteno ocenjujeta finančno poslovanje v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo z izkazi povezanih transakcij, ki se nanašajo na lastna sredstva in druge prihodke, zagotovljene informacije pa potrjujejo opažanja in zaključke Sodišča.

4.23 Komisija si z ukrepanjem po ugotovitvah inšpekcijskih pregledov prizadeva za količinsko opredelitev potencialnega finančnega vpliva pri vsakem odprtem vprašanju v vsakem poročilu za vsako državo članico za vsak primer posebej. Komisija ne vodi evidence skupnega zneska potencialno dolgovanih tradicionalnih lastnih sredstev za vsa vprašanja iz vseh odprtih poročil za vse države članice, saj to ne bi bilo koristno za nadaljnje ukrepanje, ki mora biti izvedeno na podlagi vsakega vprašanja iz vsakega poročila za vsako državo članico. Vendar Komisija vedno ve, ali ima vprašanje potencialni finančni vpliv, in ga tudi oceni, ko ima vse potrebne informacije.

4.24 Komisija je leta 2014 še naprej sodelovala z državami članicami, da bi rešila težave, na podlagi katerih so bili določeni pridržki.

Komisija meni, da neto finančni učinek umaknjenih pridržkov ni primeren kazalnik za izid programa inšpekcijskih pregledov lastnih sredstev iz naslova DDV in da ga ni mogoče uporabiti kot kazalnik kakršnega koli trenda.

⁽³⁸⁾ V letu 2014 je bilo skupaj izdanih 28 poročil o inšpekcijskih pregledih, v katerih je bilo določenih 89 novih „odprtih vprašanj“.

⁽³⁹⁾ 38 vprašanj je odprtih že več kot pet let. Najstarejša še odprta vprašanja so bila uvedena leta 2002 in zadevajo Nemčijo, Grčijo in Portugalsko.

⁽⁴⁰⁾ Sodišče kot dolgo neodpravljene pridržke opredeljuje tiste, ki so bili uvedeni pred najmanj desetimi leti, torej pridržke, ki konec leta 2014 še vedno veljajo in se nanašajo na leto 2005 in leta pred tem.

⁽⁴¹⁾ Sodišče je finančni učinek umika pridržkov določilo ob upoštevanju vseh sprememb osnove za DDV zaradi kontrolnih dejavnosti Komisije za leta 2002–2010. Za leto 2010 od leta 2014 niso več dovoljene spremembe in osnove za DDV za leto 2010 in predhodna leta se lahko spremenijo samo, če je obstajal veljaven pridržek. Učinki določitve najvišje meje so bili pri tem upoštevani.

⁽⁴²⁾ Razlika med povečanjem za 18,2 milijona EUR in zmanjšanjem za 2,1 milijona EUR.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

Zaključek za leto 2014

4.26 Splošni revizijski dokazi kažejo, da na prihodke ne vpliva pomembna stopnja napake. Za prihodke:

- so preučeni sistemi ocenjeni kot uspešni za lastna sredstva iz naslova BND in DDV ter druge prihodke,
- so preučeni sistemi ocenjeni kot na splošno uspešni za tradicionalna lastna sredstva. Ključne notranje kontrole v obiskanih državah članicah so ocenjene kot delno uspešne ⁽⁴³⁾,
- Sodišče pri preizkušenih transakcijah ni ugotovilo napak.

Priporočila

4.27 V **Prilogi 4.2** so prikazani rezultati pregleda, ki ga je Sodišče izvedlo v zvezi z napredkom pri izvajanju priporočil iz prejšnjih letnih poročil. V letnih poročilih za leti 2011 in 2012 je Sodišče dalo tri priporočila. Dve sta bili izvedeni v večini pogledov, eno pa v nekaterih.

4.28 Sodišče glede na ta pregled ter ugotovitve in zaključke za leto 2014 Komisiji priporoča:

Lastna sredstva iz naslova BND

- **priporočilo 1:** naj v naslednjem ciklusu preverjanja sprejme ukrepe za zmanjšanje števila let, ki jih zajemajo pridržki na koncu ciklusa,
- **priporočilo 2:** naj sprejme ukrepe za zmanjšanje učinka sprememb, ki jih predstavijo države članice,

4.27.

Komisija sprejema to priporočilo. Ciklus preverjanja bo skrajšan, pridržki pa bodo določeni in obravnavani v zgodnejši fazi (med ciklusom preverjanja).

Komisija sprejema to priporočilo.

⁽⁴³⁾ Glej tudi odstavke 107 do 120 Posebnega poročila št. 2/2014.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Tradicionalna lastna sredstva

- **priporočilo 3:** naj izboljša obstoječa navodila za revizije po carinjenju in države članice spodbuja k njihovemu izvajanju,
- **priporočilo 4:** naj zagotovi, da imajo države članice ustrezne računovodske sisteme za evidentiranje postavk v računih B, in jih spodbuja, da izboljšajo svoje upravljanje postavk v teh računih. Na primer tako, da jih redno pregleduje zaradi zagotavljanja, da so starejše postavke posodobljene ali odpisane kot ustrezne.

Komisija sprejema to priporočilo. Opažanja Sodišča bo obravnavala v sedanjem okviru skupne strategije za obvladovanje tveganja in svojem akcijskem načrtu, zlasti med tekočim delom, povezanim z merili za ocenjevanje finančnega tveganja.

Komisija sprejema to priporočilo. Račune B bo še naprej preverjala med svojimi inšpekcijskimi pregledi in ob odkritju pomanjkljivosti od držav članic zahtevala, da izboljšajo upravljanje računa z rednimi pregledi, da se zagotovi, da se odpisana sredstva izbrišejo z računa.

PRILOGA 4.1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA PRIHODKE

	2014	2013
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Transakcije skupaj	55	55
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake	0,0 %	0,0 %
Zgornja meja napake	0,0 %	
Spodnja meja napake	0,0 %	

POGLAVJE 5

Konkurenčnost za rast in delovna mesta

KAZALO

	<i>Odstavek</i>
Uvod	5.1–5.5
Posebne značilnosti področja konkurenčnost za rast in delovna mesta	5.2–5.4
Obseg revizije in revizijski pristop	5.5
Pravilnost transakcij	5.6–5.17
Raziskave in inovacije: zapletena pravila 7. okvirnega programa so povečala tveganje napak	5.9–5.15
Drugi instrumenti porabe: neupravičeni in neutemeljeni stroški ter nespoštovanje pravil o javnem naročanju	5.16–5.17
Preučitev izbranih sistemov in letnih poročil o dejavnostih	5.18–5.31
Revizije porabe za raziskave in inovacije, ki jih je opravila Komisija	5.18–5.24
Letna poročila o dejavnostih	5.25–5.31
V letnih poročilih o dejavnostih GD za energetiko ter Izvajalske agencije za inovacije in omrežja je tveganje za pravilnost transakcij podcenjeno	5.27–5.28
Nedosledni pristopi k oceni zneskov, pri katerih obstaja tveganje	5.29–5.31
Zaključek in priporočila	5.32–5.35
Zaključek za leto 2014	5.32–5.33
Priporočila	5.34–5.35
Priloga 5.1 – Rezultati preizkušanja transakcij za področje konkurenčnost za rast in delovna mesta	
Priloga 5.2 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za področje konkurenčnost za rast in delovna mesta	

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

UVOD

5.1 V tem poglavju so predstavljene naše ugotovitve v zvezi z našo posebno oceno za področje konkurenčnost za rast in delovna mesta. Ključne informacije o vključenih dejavnostih in porabi v letu 2014 so v **diagramu 5.1**.

Posebne značilnosti področja konkurenčnost za rast in delovna mesta

5.2 Poraba je namenjena izboljševanju raziskav in inovacij, krepitvi izobraževalnih sistemov in spodbujanju zaposlovanja, zagotavljanju enotnega trga digitalnih vsebin, spodbujanju energije iz obnovljivih virov in energetske učinkovitosti, posodabljanju prometnega sektorja ter izboljševanju poslovnih okolij, zlasti za mala in srednja podjetja (MSP).

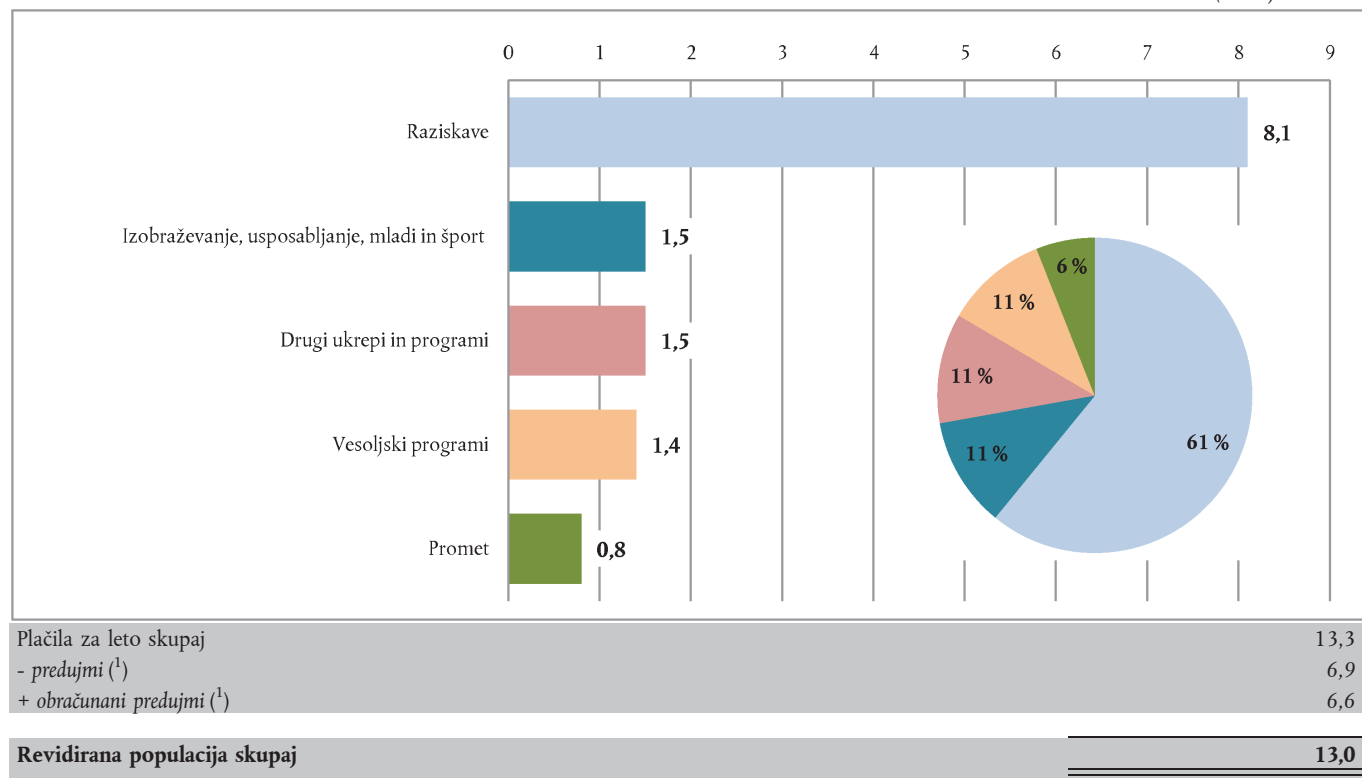
5.3 Za raziskave in inovacije je namenjenih 61 % porabe, in sicer iz sredstev 7. okvirnega programa za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti 2007–2013 (v nadaljnjem besedilu: 7. okvirni program) in okvirnega programa za raziskave in inovacije Obzorje 2020 (v nadaljnjem besedilu: Obzorje 2020). Drugi pomembni instrumenti porabe so program vseživljenjsko učenje in Erasmus+ za področje izobraževanja, usposabljanja, mladih in športa, program vseevropsko prometno omrežje TEN-T, iz katerega se financira razvoj prometne infrastrukture, evropski energetski program za oživitev, s katerim se podpirajo projekti v energetskem sektorju, instrument za povezovanje Evrope, s katerim se podpira razvoj omrežij v sektorjih prometa, telekomunikacij in energetike, ter program Galileo za evropski satelitski navigacijski sistem.

5.4 Skoraj 90 % porabe so nepovratna sredstva, izplačana zasebnim in javnim upravičencem, ki sodelujejo v projektih. Poleg plačil predfinanciranja, ki se izvršijo ob podpisu sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev ali sklepa o financiranju, so plačila sredstev EU namenjena povračilu stroškov, ki jih prijavijo upravičenci. Glavno tveganje za pravilnost transakcij so neupravičeni stroški, ki jih prijavijo upravičenci in ki jih Komisija pred povračilom ne odkrije niti popravi.

5.3 Sestava porabe v tem poglavju je drugačna od tiste iz lanskega poročila, saj sledi novemu večletnemu finančnemu okviru za obdobje 2014–2020.

Diagram 5.1 – Podrazdelek večletnega finančnega okvira 1a – konkurenčnost za rast in delovna mesta – ključne informacije za leto 2014

(v milijardah EUR)



⁽¹⁾ V skladu z usklajeno opredelitvijo o izkazi povezanih transakcij (za podrobnejše informacije glej odstavek 7 **Priloge 1.1**).

Vir: Konsolidirani zaključni račun EU za leto 2014.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Obseg revizije in revizijski pristop

5.5 V **delu 2 Priloge 1.1** k poglavju 1 sta opisana splošni revizijski pristop in metodologija Sodišča. V zvezi z revizijo področja konkurenčnost za rast in delovna mesta je treba omeniti:

- (a) pri reviziji je bil preučen vzorec 166 transakcij, kot je navedeno v odstavku 7 **Priloge 1.1**. Vzorec je zasnovan tako, da je reprezentativen za vse vrste transakcij na področju tega podrazdelka večletnega finančnega okvira. Leta 2014 je vzorec vseboval 95 transakcij v zvezi z raziskavami in inovacijami (92 za 7. okvirni program in tri za prejšnji 6. okvirni program), 21 transakcij za izobraževanje in poklicno usposabljanje (v okviru programa vseživljenjsko učenje) in 50 transakcij za druge programe in dejavnosti;

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) ocena letnih poročil o dejavnostih je vključevala poročila GD za raziskave in inovacije, GD za izobraževanje in kulturo, GD za mobilnost in promet, GD za podjetništvo in industrijo ⁽¹⁾, GD za energetiko ter Izvajalske agencije za inovacije in omrežja.

PRAVILNOST TRANSAKCIJ

5.6 Rezultati preizkušanja transakcij so povzeti v **Prilogi 5.1**. Revidiranih je bilo 166 transakcij. Na 79 (48 %) od teh transakcij je vplivala napaka. Na podlagi 53 napak, ki smo jih količinsko opredelili, ocenjujemo, da stopnja napake znaša 5,6 % ⁽²⁾.

5.7 V **diagramu 5.2** je prikazan obseg, v katerem so različne vrste napak prispevale k ocenjeni stopnji napake za leto 2014. Glavni vir količinsko opredeljivih napak je bilo povračilo neupravičenih stroškov, ki so jih prijavili upravičenci pri raziskovalnih in inovacijskih projektih.

5.6 Stopnja napake, o kateri poroča Sodišče, je eden izmed kazalnikov uspešnosti izvrševanja odhodkov EU. Vendar pa Komisija uporablja večletno kontrolno strategijo, v okviru katere službe Komisije izračunajo stopnjo preostale napake, pri kateri upoštevajo izterjave, popravke in učinke vseh njihovih kontrol in revizij v obdobju izvajanja programa. Konec leta 2014 je izračunana stopnja preostale napake za Evropski energetski program za oživitve (EEPR) znašala 0,42 % in 0,84 % za vseevropsko prometno omrežje (TEN-T), za področje raziskav pa je bila ocenjena na 3 %.

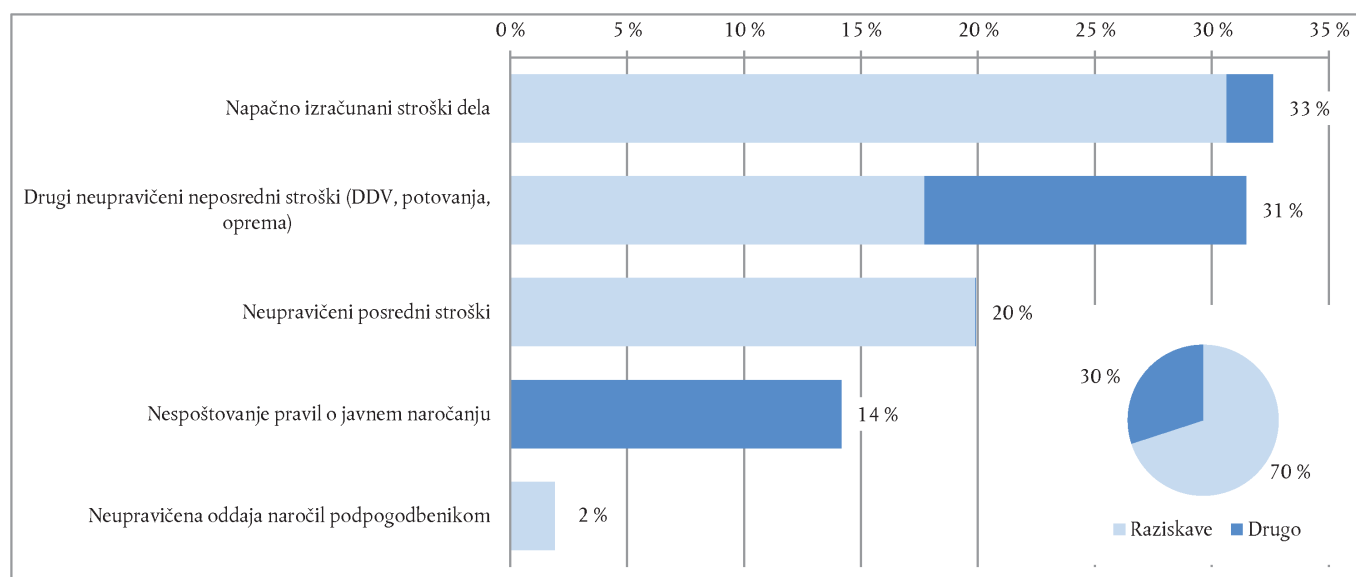
5.7 Pri raziskovalnih in inovacijskih projektih največji del projektnih stroškov predstavljajo stroški dela in posredni stroški. Da bi upoštevali raznolikost stroškovnih struktur v evropskem raziskovalnem prostoru, je bila sprejeta zavestna politična odločitev, da se povračila teh kategorij stroškov izvajajo na osnovi dejanskih stroškov, ne na osnovi stroškov na enoto ali pavšalnih stopenj. To pojasnjuje nagnjenost k napakam, ki se odraža v diagramu.

Program Obzorje 2020 je bil zasnovan tako, da bi z uvedbo številnih poenostavitev v kar največji meri odpravil te vire napak (glej odstavek 5.9).

⁽¹⁾ Z letom 2015 bo GD za podjetništvo in industrijo nadomestil GD za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja.

⁽²⁾ Sodišče svojo oceno napake izračuna na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je stopnja napake v populaciji med 3,1 % in 8,1 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

Diagram 5.2 – Delež posameznih vrst napake v ocenjeni stopnji napake



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

5.8 Pri 27 količinsko opredeljivih napakah so imeli Komisija, nacionalni organi ali neodvisni revizorji ⁽³⁾ dovolj podatkov ⁽⁴⁾, da bi lahko preprečili ali odkrili in popravili napake, preden so bili odhodki sprejeti. Če bi bili vsi ti podatki uporabljeni za odpravo napak, bi bila ocenjena stopnja napake za to poglavje nižja za 2,8 odstotne točke.

ODGOVORI KOMISIJE

5.8 Komisija uporablja zanesljiv sistem predhodnih kontrol, ki vključuje podrobne avtomatizirane kontrolne sezname, pisna navodila in stalna usposabljanja. Nenehno se spopada z izzivom, kako izboljšati ta sistem ter hkrati zagotoviti hitra izplačila, ne da bi upravičencem naložila dodatno upravno breme. Na podlagi ugotovitev Sodišča bo dodatno izboljšala predhodne kontrole, vključno z nadaljnjim izboljšanjem kontrolnih seznamov in navodil ter morebitno dodatno avtomatizacijo kontrol. Komisija prav tako sodeluje z nacionalnimi agencijami in organi, da bi zagotovila kar najboljše delovanje njihovih kontrolnih mehanizmov ter s tem preprečevanje, odkrivanje in popraviljanje napak.

Napake neodvisnih revizorjev pri potrjevanju zahtevkov za povračila stroškov so znana težava, ki je bila obravnavana v preteklih poročilih. V odgovor na priporočila Sodišča je Komisija organizirala vrsto srečanj za upravičence in neodvisne revizorje za potrjevanje stroškov (> 300), da bi jih opozorila na najpogostejše napake. Prav tako so revizorji za potrjevanje stroškov dobili povratne informacije o svojih napakah, za program Obzorje 2020 pa je bila uvedena tudi bolj didaktična predloga za revizijska potrdila. Za področje raziskav se ocenjuje, da revizijska potrdila zmanjšajo stopnjo napake za 50 % v primerjavi z nepotrjenimi zahtevki. Zato so pomembno orodje za zmanjšanje skupne stopnje napake, čeprav je znano, da ne ugotovijo vseh napak.

⁽³⁾ V nekaterih primerih, na primer pri izkazih stroškov za projekte 7. okvirnega programa, pri katerih prispevek EU presega 375 000 EUR, mora neodvisni revizor potrditi upravičenost prijavljenih stroškov.

⁽⁴⁾ Na podlagi podporne dokumentacije, vključno s standardnimi navzkrižnimi preverjanji in obveznimi preverjanji.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Raziskave in inovacije: zapletena pravila 7. okvirnega programa so povečala tveganje napak

5.9 V celotnem 7. okvirnem programu smo odkrili isto vrsto in obseg napak: nepravilno izračunane stroške dela, druge neupravičene neposredne stroške, kot so neutemeljeni stroški za potovanja ali opremo, neupravičene posredne stroške na podlagi napačnih deležev režijskih stroškov ali vključitve kategorij neupravičenih stroškov, ki niso bili povezani s projektom (glej okvir 5.1).

Okvir 5.1 – Primer napak pri povrnjenih stroških za raziskovalno-inovacijski projekt

V vzorec smo zajeli plačilo Komisije mednarodni organizaciji, ki je v okviru 7. okvirnega programa sodelovala s štirimi partnerji pri skupnem nadnacionalnem projektu na področju zdravja. Na podlagi izkaza stroškov, ki ga je predložila organizacija, ji je Komisija povrnila približno 132 000 EUR. Toda pri stroških, ki jih je prijavila organizacija upravičenka, smo odkrili več napak:

- previsoko obračunane stroške dela,
- prijavljene stroške potovanj, ki niso bili povezani s projektom,
- napačno izračunane posredne stroške.

Poleg tega je upravičenka pri preračunu prijavljenih stroškov iz lokalne valute v eure uporabila napačen menjalni tečaj, zaradi česar se je previsoko prijavljeni znesek še povečal. Skupaj so neupravičeni stroški, ki jih je prijavila upravičenka, znašali 73 000 EUR ali 55 % zahtevka.

Pri 39 od 95 raziskovalnih in inovacijskih projektov v vzorcu smo odkrili neupravičene stroške, ki jih je Komisija povrnila. Pri 13 od teh primerov so neupravičeni stroški presegli 10 % skupnih stroškov, ki so jih prijavili upravičenci.

5.10 Komisija izvaja svoj program revizij izkazov stroškov za raziskovalne in inovacijske projekte, ki so bili povrnjeni (glej odstavke 5.18 do 5.24), in odkriva podobne napake v primerljivem obsegu in pogostosti.

5.9 Revizije, ki jih je izvedla Komisija, so prav tako pokazale, da vrsta in stopnja napak ostajata stabilni, kar je posledica zapletenosti pravil 7. okvirnega programa.

Vendar nadaljnje spremembe pravnega okvira 7. okvirnega programa niso več možne, saj so bile vse pogodbe za 7. okvirni program že podpisane. Kljub temu je med izvajanjem 7. okvirnega programa Komisija poskušala poenostaviti sistem znotraj obstoječega pravnega okvira, tako je na primer 24. januarja 2011 (Sklep C(2011) 174) sprejela poenostavitvene ukrepe.

Program Obzorje 2020 vključuje korenito poenostavitev pravnega okvira, da bi izpolnil pričakovanja deležnikov in zakonodajnih organov, osredotoča pa se predvsem na stroške dela in posredne stroške kot glavna vira napak.

Okvir 5.1 – Primer napak pri povrnjenih stroških za raziskovalno-inovacijski projekt

Komisija bo izterjala neupravičena izplačila. Primer kaže tudi na izzive pri delu z mednarodnimi partnerji, kajti čeprav je sodelovanje z raziskovalci zunaj Evrope nujno za obravnavanje svetovnih izzivov, s katerimi se srečuje družba, ti pogosto niso navajeni pravil EU za upravičenost.

UGOTOVITVE SODIŠČA

5.11 Stalna pomembna stopnja napake pri porabi za raziskave in inovacije odraža tveganja, neločljivo povezana z zasnovo in izvajanjem 7. okvirnega programa. Pravila za upravičenost so zapletena, v okviru programa pa se uporablja več različnih deležev za financiranje. Projekte izvaja po več partnerjev, ki so geografsko zelo razpršeni, vključeni pa so tudi upravičenci v državah nečlanicah EU. Vrste upravičencev so zelo različne, njihovi računovodski sistemi pa velikokrat niso združljivi z zahtevami programa.

5.12 Leta 2014 je Komisija podpisala prve sporazume o nepovratnih sredstvih in začela nakazovati plačila predfinanciranja za nov okvirni program za raziskave in inovacije. Pravila za financiranje za program Obzorje 2020 so enostavnejša od tistih za 7. okvirni program, Komisija pa si je zelo prizadevala zmanjšati upravno zapletenost.

5.13 Toda nekateri elementi, ki so bili uvedeni z Obzorjem 2020, pomenijo povečano tveganje za pravilnost transakcij. Na primer, zaradi podpiranja boljših raziskav in inovacij ter zagotavljanja rasti in delovnih mest je program zasnovan tako, da bi pritegnil k sodelovanju več malih in srednjih podjetij in novih udeležencev (od katerih so mnogi mala in srednja podjetja). Komisija je ugotovila, da sta ti kategoriji sodelujočih še zlasti dovzetni za napake, kar kaže tudi primer v okviru 5.2.

ODGOVORI KOMISIJE

5.11 Zaradi zapletenosti pravil je Komisija v program Obzorje 2020 uvedla številne poenostavitve.

Vendar so večnacionalna in večdisciplinarna partnerstva in široka vključenost zasebnega sektorja, še posebej malih podjetij, ter povračilo stroškov dela in posrednih stroškov na osnovi dejanskih stroškov bistvenega pomena za doseganje ciljev politike, posebej za spodbujanje rasti in nastanka novih delovnih mest, ter za reševanje družbenih izzivov s pomočjo raziskav in inovacij. Kot opozarja Sodišče, tak pristop vključuje številna neločljivo povezana tveganja.

Po drugi strani pa so stopnje napak na področjih, kjer cilji politike omogočajo uporabo preprostejših mehanizmov, nižje od 2 %. Upravljanje teh nepovratnih sredstev (sredstva Evropskega raziskovalnega sveta in sredstva Marie Skłodowska Curie) je preprosto – večinoma zadevajo javne organe, pogosteje se uporabljajo pavšalne stopnje in pavšalni zneski ter imajo večinoma enega upravičenca.

5.13 Skupni odgovor na odstavka 5.13 in 5.14:

Elemente, na katere se sklicuje Sodišče, so uvedli zakonodajni organi in so bili posledica zavestnih političnih odločitev zakonodajalca ter namenjeni doseganju ciljev programa.

Sodelovanje malih in srednjih podjetij (MSP) je ključno za uspeh programa, spodbujanje rasti in ustvarjanja novih delovnih mest ter iskanje rešitev za družbene izzive.

Upravne zmogljivosti MSP so omejene. Zato so bila pravila za njih poenostavljena v največji možni meri, da bi se zmanjšalo njihovo upravno breme. Toda povečano tveganje vseeno ostaja.

Povračila stroškov, povezana z veliko infrastrukturo, so namenjena pravičnemu nadomestilu za strateške raziskovalne partnerje, ki so veliko investirali v infrastrukturo. Dodatni osebni prejemki pa so namenjeni pravičnemu nadomestilu za evropske raziskovalce, širjenju odličnosti, premagovanju razkoraka na področju inovacij in ohranjanju privlačnosti programa.

Komisija bo za zmanjšanje tveganja izvedla predhodne ocene vseh udeležencev, ki prejemajo plačila za velike raziskovalne infrastrukture, prav tako pa je pripravila obsežna navodila za uporabo dodatnih osebnih prejemkov v okviru programa.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 5.2 – Primer napak pri stroških za raziskovalno-inovacijski projekt, za katere je MSP zahtevalo povračilo

Preučili smo izkaz stroškov v višini 764 000 EUR, ki ga je predložilo MSP, ki je pri projektu v zvezi z energijo iz obnovljivih virov v okviru 7. okvirnega programa sodelovalo s 16 partnerji. Ugotovili smo, da so bili stroški, ki jih je prijavilo MSP, skoraj v celoti neupravičeni:

- lastnik MSP je zaračunaval urno postavko, ki je bila veliko nad zneskom, določenim v smernicah Komisije,
- obračunani so bili stroški za podpogodbenike, kar ni spadalo med upravičene stroške, poleg tega pa naročila podpogodbnikom niso bila oddana po postopku javnega naročanja,
- prijavljeni posredni stroški so vključevali neupravičene postavke, temeljili so na ocenah in ni jih bilo mogoče uskladiti z računovodskimi evidencami upravičenca.

Neupravičeni stroški, ki jih je povrnila Komisija, so povzročili napako pri več kot 90 % skupnih preučenih stroškov.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 5.2 – Primer napak pri stroških za raziskovalno-inovacijski projekt, za katere je MSP zahtevalo povračilo

Komisija poudarja, da je upravičenec bistveno prispeval k projektu. Vendar je stroške prijavil z uporabo svojih standardnih poslovnih praks (predvsem zaračunavanje komercialnih urnih postavk namesto dejanskih stroškov in najemanje podizvajalcev po svojih običajnih postopkih namesto po načelu najugodnejše ponudbe, ki ga narekujejo pravila EU). Vse to ponazarja izzive, ki jih prinaša sodelovanje z MSP.

5.14 Poleg tega se z uvedbo posebnih meril za upravičenost v nekaterih primerih, npr. kadar raziskovalci prejmejo dodatne osebne prejemke ali kadar udeleženci uporabljajo veliko raziskovalno infrastrukturo, poveča tveganje za pravilnost transakcij.

5.15 V programu Obzorje 2020 je število organov, ki upravljajo porabo, še vedno veliko. V resnici se je število organov, vključenih v upravljanje programa Obzorje 2020, povečalo v primerjavi z njihovim številom za 7. okvirni program. Komisija mora zagotoviti ustreznost njegovih internih sistemov za preprečevanje različne obravnave upravičencev.

5.15 Komisija priznava, da je usklajeno obravnavanje udeležencev zahtevno. Zato si zelo prizadeva, da bi zagotovila enotno obravnavo za program Obzorje 2020, zlasti z ustanovitvijo skupnega podpornega centra, ki združuje pravno svetovanje, poslovne procese, informacijske tehnologije in revizije v okviru enega samega direktorata, ki podpira vse službe Komisije, pristojne za upravljanje raziskav.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Drugi instrumenti porabe: neupravičeni in neutemeljeni stroški ter nespoštovanje pravil o javnem naročanju

5.16 Napake smo odkrili tudi pri povrnjenih stroških pri drugih pomembnih instrumentih porabe na področju konkurenčnosti za rast in delovna mesta, ki imajo podoben obseg in naravo kot tiste, odkrite v prejšnjih letih. Mednje spadajo neutemeljeni in neupravičeni stroški ter nespoštovanje pravil o javnem naročanju (glej primere v okviru 5.3).

Okvir 5.3 – Primeri napak pri stroških, povrnjenih za projekte iz drugih programov na področju konkurenčnosti za rast in delovna mesta

- (a) Pri projektu v okviru programa TEN-T na Švedskem je upravičenec oddal naročilo za svetovalne storitve IT neposredno brez objave. Vrednost teh storitev je bila nad veljavnimi zgornjimi mejami, določenimi v evropskih direktivah o javnem naročanju, zaradi česar bi bilo treba uporabiti mednarodni odprti postopek javnega naročanja.
- (b) Pri projektu v okviru evropskega energetskega programa za oživitve v Združenem kraljestvu je upravičenec prijavil odhodke, ki niso bili skladni s pogoji, opredeljenimi v sklepu o financiranju, s katerim so bila dodeljena sredstva za projekt. Metodologija, uporabljena za izračun stroškov dela, je vključevala stroške, ki niso zakonsko predpisani (bonuse na podlagi dobička družbe) in so torej neupravičeni, ter neupravičene posredne stroške, ki niso bili povezani s projektom.
- (c) Pri projektu izgradnje hitre železniške povezave v okviru programa TEN-T v Italiji je upravičenec prijavil neupravičene stroške za pravno poravnavo, doseženo s podpogodbnikom v zvezi s kršitvijo pogodbe.
- (d) Pri nadnacionalnem projektu poklicnega usposabljanja v okviru podprograma Leonardo da Vinci programa vseživljenjsko učenje v Grčiji je upravičenec, odgovoren za izvajanje projekta, zahteval previsoke potne stroške za prevoz študentov, ki so sodelovali pri projektu, z letališča v mestno središče. Nacionalna agencija, odgovorna za dajanje zagotovila o upravičenosti dejavnosti, financiranih s sredstvi EU, je izvedla dokumentacijski pregled projekta, vendar ni poročala o nobenih ugotovitvah.

Okvir 5.3 – Primeri napak pri stroških, povrnjenih za projekte iz drugih programov na področju konkurenčnosti za rast in delovna mesta

- (a) Komisija bo izterjala neupravičena izplačila.
- (b) Komisija bo izterjala neupravičena izplačila.
- (c) Komisija bo izterjala neupravičena izplačila.
- (d) Komisija bo prek nacionalne agencije od upravičenca še naprej terjala zadevne zneske. Poleg tega bo uvedba pavšalnih zneskov in pavšalnih stopenj v programu Erasmus+ zmanjšala možnost previsokih zahtevkov te narave.

5.17 Skupaj smo za programe in dejavnosti, ki ne spadajo na področje raziskav in inovacij, odkrili in količinsko opredelili napake pri 14 od 71 transakcij iz vzorca.

UGOTOVITVE SODIŠČA

PREUČITEV IZBRANIH SISTEMOV IN LETNIH POROČIL O DEJAVNOSTIH**Revizije porabe za raziskave in inovacije, ki jih je opravila Komisija**

5.18 Komisija je pri raziskavah in inovacijah upoštevala potrebo po omejitvi upravnega bremena in lažji pravočasni izvedbi projektov, ki so jo izrazili upravičenci in zakonodajni organi⁽⁵⁾. Zato je zmanjšala število pregledov pred plačili in si prizadeva dobiti večino zagotovil s svojimi revizijami povrnjenih stroškov.

5.19 Komisija je začela izvajati svoj program revizij projektov v okviru 7. okvirnega programa leta 2009. Program ima dve glavni sestavini: (i) naključno izbrane revizije, katerih namen je ugotoviti reprezentativno stopnjo napake za 7. okvirni program, in (ii) popravljalne revizije ali revizije na podlagi tveganja, izbrane na podlagi meril za tveganje in namenjene zmanjšanju nepravilnih odhodkov.

5.20 Revizije izvajajo uslužbenci Komisije in zunanje revizijske družbe v imenu Komisije. Rezultati dajejo bistvene informacije za letne izjave o zanesljivosti generalnih direktorjev o pravilnosti transakcij in so podlaga za izterjavo sredstev od upravičencev, za katere se ugotovi, da so dobili povrnjene neupravičene stroške.

5.21 Od januarja 2014 revizije usklajuje skupna revizijska služba, ki jo je Komisija ustanovila kot del skupnega podpornega centra. Center deluje v okviru GD za raziskave in inovacije in ponuja skupne upravljalne storitve za vse generalne direktorate, izvajalske agencije in skupna podjetja, ki so vključeni v porabo za raziskave in razvoj.

5.22 Do konca leta 2014 je Komisija revidirala povrnjene stroške v višini 2 milijard EUR ali 8 % plačil od 24,5 milijarde EUR za 7. okvirni program. Komisija je zaključila 2 860 revizij od 3 000, načrtovanih v njeni revizijski strategiji.

5.23 Kot rezultat teh revizij je Komisija do konca 2014 izterjala 47,6 milijona EUR (2013: 29,6 milijona EUR), še neizterjani zneski pa so se povečali na skoraj 20 milijonov EUR (2013: 17 milijonov EUR).

5.24 Komisija pričakuje, da bo njena revizijska strategija zelo zmanjšala višino nepravilnih odhodkov v končnih zahtevkih, vendar ne bo zmanjšala končne stopnje napake pod 2 %.

⁽⁵⁾ Na primer, Evropski parlament je v svoji resoluciji o razrešnici za leto 2012 poudaril potrebo po doseganju pravega ravnovesja med manjšim upravnim bremenom in uspešnim finančnim nadzorom.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Letna poročila o dejavnostih

5.25 Sodišče je preučilo poročila za GD za izobraževanje in kulturo, GD za podjetništvo in industrijo ter GD za raziskave in inovacije ter ocenilo, da dajejo v glavnem pošteno oceno finančnega poslovanja v zvezi s pravilnostjo transakcij, informacije v njih pa večinoma potrjujejo ugotovitve in zaključke Sodišča. Na primer, v vseh letnih poročilih o dejavnostih GD za raziskave in inovacije ter GD za podjetništvo in industrijo ter GD za komunikacijska omrežja, vsebine in tehnologijo, GD za energetiko ter GD za mobilnost in promet je pridržek glede točnosti zahtevkov za povračilo stroškov v zvezi z nepovratnimi sredstvi iz 7. okvirnega programa.

5.26 Sodišče je podobno kot v prejšnjih letih v projektih programa TEN-T in evropskega energetskega programa za oživitve, zajetih v vzorec, našlo več napak v zvezi z nespoštovanjem pravil EU in nacionalnih pravil o javnem naročanju ter neupravičenimi stroški, ki so jih prijavili upravičenci. Zato morata GD za energetiko ter Izvajalska agencija za inovacije in omrežja zagotoviti ustrezno obvladovanje tveganj za pravilnost transakcij, zlasti v zvezi s spoštovanjem pravil EU in nacionalnih pravil o javnem naročanju.

V letnih poročilih o dejavnostih GD za energetiko ter Izvajalske agencije za inovacije in omrežja je tveganje za pravilnost transakcij podcenjeno

5.27 V metodologiji za izračun kazalnikov za pravilnost transakcij, ki jo uporabljata GD za energetiko ter Izvajalska agencija za inovacije in omrežja, smo odkrili naslednje:

- Komisija je za program TEN-T in evropski energetski program za oživitve v svoj izračun vključila rezultate revizij Sodišča, vendar z drugačno količinsko opredelitvijo napak,
- Komisija pri programu TEN-T napak, odkritih v vzorcu, ne ekstrapolira sistematično.

5.26 Komisija priznava, da sta programa EEPR in TEN-T neločljivo povezana s tveganji v zvezi z javnim naročanjem. Kontrolni sistemi, ki sta jih uvedla GD ENER in Izvajalska agencija za inovacije in omrežja, so zasnovani tako, da bi zagotavljali stopnje preostale napake, nižje od praga pomembnosti, ki znaša 2 %.

Konec leta 2014 je večletna stopnja preostale napake za program TEN-T znašala 0,84 %, za program EEPR pa 0,42 %.

5.27 Komisija poudarja naslednje:

- Komisija v svoje izračune vključi rezultate revizij, ki jih je opravilo Sodišče, vendar upošteva le tiste zneske, v zvezi s katerimi se strinja z ugotovitvami Sodišča.
- Rezultati naknadnih kontrol so dali omejene ugotovitve v zvezi s preizkušanjem vzorca transakcij. Preizkušanje javnega naročanja ne poteka znotraj preizkušanja vzorca transakcij. Če se v vzorcu odkrije napaka, se nerevidirane transakcije pregledajo, in če je ugotovljena napaka sistemska, se ta ekstrapolira s preizkušanjem vseh z izkazi povezanih transakcij, na katere bi lahko vplivala (npr. za stroške dela). Za napake izolirane narave se domneva, da so bile po reviziji popravljene.

UGOTOVITVE SODIŠČA

5.28 Zaradi teh zadev prihaja do prenizko izražene odkrite stopnje napake in precenitve učinka popravljalnih ukrepov na zneske, pri katerih obstaja tveganje. Zato menimo, da ustrezni kazalniki v letnih poročilih o dejavnostih GD za energetiko ter Izvajalske agencije za inovacije in omrežja podcenjujejo tveganja za pravilnost transakcij.

Nedоследni pristopi k oceni zneskov, pri katerih obstaja tveganje

5.29 Leta 2014 so morali generalni direktorati prvič pripraviti celovito oceno tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo z izkazi povezanih transakcij, in sicer so izračunali ponderirano povprečno stopnjo napake za celoten znesek odhodkov, za katere so odgovorni, in znesek, pri katerem zaradi tega obstaja tveganje (glej odstavek 1.50).

5.30 Za ta izračun bi morali uporabiti ugotovljeno stopnjo napake, vendar smo odkrili, da sta GD za mobilnost in promet in GD za energetiko uporabila stopnjo napake po popravkih. Za porabo v okviru programa razgradnje jedrskih elektrarn v DG za energetiko so bili uporabljeni ocenjeni zneski namesto revizijskih rezultatov.

5.31 Zaradi različnih pristopov k izračunu ponderirane povprečne stopnje napake in iz tega izhajajočih zneskov, pri katerih obstaja tveganje, ocene v letnih poročilih o dejavnostih niso neposredno primerljive.

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA**Zaključek za leto 2014**

5.32 Splošni revizijski dokazi kažejo, da je na porabo v okviru področja konkurenčnost za rast in delovna mesta vplivala pomembna stopnja napake.

5.33 Za področje tega podrazdelka večletnega finančnega okvira preizkušanje transakcij kaže, da je ocenjena stopnja napake v populaciji 5,6 % (glej **Prilogo 5.1**).

ODGOVORI KOMISIJE

5.28 Komisija meni, da so skupni zneski, pri katerih obstaja tveganje, pripravljeni preudarno, da ne bi prišlo do bistvenega podcenjevanja tveganja za pravilnost.

5.29 Kot je bilo omenjeno v odstavku 1.50, nova navodila od generalnih direktoratsv zahtevajo, da pripravijo oceno stopnje ugotovljene napake, da bi lahko ocenili zneske, pri katerih obstaja tveganje, za celotni proračun, za katerega so odgovorni. Ta ocena se navede skupaj z ocenjenimi prihodnjimi popravki.

5.30 GD MOVE in GD ENER sta ugotovljene stopnje napake (ali najboljše ocene, če ugotovljene stopnje napake niso bile na voljo) uporabila za vse dejavnosti razen za 7. okvirni program, pri katerem je bila zaradi administrativne napake uporabljena stopnja preostale napake v višini 3 % (namesto 5 %). Vendar je vpliv te napake na povprečno stopnjo napake omejen (0,06 % za GD MOVE in 0,41 % za GD ENER).

Na podlagi najnovejših revizijskih poročil o programu razgradnje jedrskih elektrarn, ki ga izvaja GD ENER, so stopnje napake daleč pod ocenjeno ugotovljeno stopnjo napake v višini 0,5 %, ki je bila navedena v letnem revizijskem poročilu GD ENER, kar kaže na preudaren pristop.

5.33 Glej odgovor Komisije na odstavek 5.6.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Priporočila

5.34 V **Prilogi 5.2** so prikazani rezultati pregleda, ki ga je Sodišče izvedlo v zvezi z napredkom pri izvajanju priporočil iz prejšnjih letnih poročil. V letnih poročilih za leti 2011 in 2012 je Sodišče dalo devet priporočil. Tri je Komisija izvedla v celoti, šest pa večinoma.

5.35 Sodišče glede na ta pregled ter ugotovitve in zaključke za leto 2014 priporoča:

- **priporočilo 1:** Komisija, nacionalni organi in neodvisni revizorji naj uporabljajo vse razpoložljive informacije, da bi preprečili ali odkrili in popravili napake pred povračilom stroškov (glej odstavek 5.8),

- **priporočilo 2:** Komisija naj na podlagi svojih izkušenj s 7. okvirnim programom pripravi ustrezno strategijo za obvladovanje tveganj in za Obzorje 2020 ustrezno strategijo za nadzor, vključno z ustreznimi pregledi upravičencev z visokim tveganjem, kot so MSP in novi udeleženci, ter stroškov, prijavljenih v skladu s posebnimi merili za upravičenost, po načelu sorazmernosti (glej odstavka 5.13 in 5.14),

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija uporablja zanesljiv sistem predhodnih kontrol, ki vključuje podrobne avtomatizirane kontrolne sezname, pisna navodila in stalna usposabljanja. Nenehno se spopada z izzivom, kako izboljšati ta sistem ter hkrati zagotoviti hitra izplačila, ne da bi upravičencem naložila dodatno upravno breme. Na podlagi ugotovitev Sodišča bo dodatno izboljšala predhodne kontrole, vključno z nadaljnjim izboljšanjem kontrolnih seznamov in navodil ter morebitno dodatno avtomatizacijo kontrol. Komisija prav tako sodeluje z nacionalnimi agencijami in organi, da bi zagotovila kar najboljše delovanje njihovih kontrolnih mehanizmov ter s tem preprečevanje, odkrivanje in popravljanje napak.

Napake neodvisnih revizorjev pri potrjevanju zahtevkov za povračila stroškov so znana težava, ki je bila obravnavana v preteklih poročilih. V odgovor na priporočila Sodišča je Komisija organizirala vrsto srečanj za upravičence in neodvisne revizorje za potrjevanje stroškov (> 300), da bi jih opozorila na najpogostejše napake. Prav tako so revizorji za potrjevanje stroškov dobili povratne informacije o svojih napakah, za program Obzorje 2020 pa je bila uvedena tudi bolj didaktična predloga za revizijska potrdila. Za področje raziskav se ocenjuje, da revizijska potrdila zmanjšajo stopnjo napake za 50 % v primerjavi z nepotrjenimi zahtevki. Zato so pomembno orodje za zmanjšanje skupne stopnje napake, čeprav je znano, da ne ugotovijo vseh napak.

Komisija sprejema priporočilo in se strinja, da je za program Obzorje 2020 treba pripraviti ustrezno strategijo za obvladovanje tveganj in za nadzor, ki bo upoštevala tveganja, povezana s programom, pa tudi politične cilje, še posebej potrebo po spodbujanju MSP in novih udeležencev programa.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- **priporočilo 3:** Komisija naj zagotovi, da bodo njene službe uporabljale dosleden pristop k izračunu ponderiranih povprečnih stopenj napake ter iz tega izhajajočih ocen zneskov, pri katerih obstaja tveganje (glej odstavke 5.29 do 5.31).

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija sprejema to priporočilo. Osrednje službe Komisije bodo spoznanja, pridobljena v prvem letu uporabe ponderirane povprečne stopnje napake in povezanega koncepta celotnega zneska, pri katerem obstaja tveganje, po potrebi uporabile za podrobnejšo obrazložitev navodil in/ali smernic. Vendar je mogoče, da bo treba te koncepte prilagoditi specifičnim področjem porabe, za katera so odgovorne različne službe Komisije.

PRILOGA 5.1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA PODROČJE KONKURENČNOST ZA RAST IN DELOVNA MESTA

	2014	2013 ⁽¹⁾
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Transakcije skupaj	166	160
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake	5,6 %	4,0 %
Zgornja meja napake	8,1 %	
Spodnja meja napake	3,1 %	

⁽¹⁾ Številčni podatki za leto 2013 so bili preračunani, da se ujemajo s strukturo letnega poročila za leto 2014 in tako omogočajo primerjavo med letoma. Na **diagramu 1.3** v poglavju 1 je prikazano, kako so bili rezultati za leto 2013 prerazvrščeni na podlagi sestave strukture letnega poročila za leto 2014.

PRILOGA 5.2

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNIH PRIPOROČIL ZA PODROČJE KONKURENČNOST ZA RAST IN DELOVNA MESTA

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2012	Komisija naj: priporočilo 1: dodatno okrepi prizadevanja za obravnavo napak, odkritih v vmesnih in končnih plačilih ter obračunih, predvsem z opozarjanjem upravičencev in neodvisnih revizorjev na pravila za upravičenost in zahtevo, da morajo upravičenci utemeljiti vse prijavljene stroške, priporočilo 2: opozori koordinatorje projektov v okviru okvirnih programov za raziskave na njihovo odgovornost razdeljevanja prejetih sredstev drugim projektnim partnerjem brez nepotrebnih zamud, priporočilo 3: pregleda primere slabosti v predhodnih pregledih, ki jih je ugotovilo Sodišče, da bi ocenila, ali je treba te preglede spremeniti, priporočilo 4: skrajša zamude pri izvajanju naknadnih revizij in poveča stopnjo izviševanja za primere ekstrapolacije,		X					Komisija izvaja obveščevalno kampanjo, ki se je udeležilo več kot 4 500 udeležencev, da bi upravičence in revizorje opozorila na pravila za upravičenost. Komisija bo še naprej pisno obveščala revizorje za potrjevanje stroškov, če bo pri naknadnih revizijah ugotovila pomembne razlike med potrjenimi izkazi stroškov in lastnimi ugotovitvami.
	X							
		X						Komisija nenehno obravnava slabosti predhodnih pregledov, ki so jih odkrili različni viri (tudi Sodišče). Ta postopek je tako vključila tudi v poslovni proces programa Obzorje 2020.
		X						Komisija redno nadzira izvajanje poročil o njenih naknadnih revizijah. Informacije o napredku na tem področju nudijo tudi letna poročila o dejavnostih generalnih direktoriatov Komisije.

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče					Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi
			večinoma	deloma			
2012	priporočilo 5: okrepi nadzorne in kontrolne sisteme za PKI PPP IKT.		X				<p>Komisija (GD CONNECT) je sprejela revizijsko strategijo za tisti del ponabe generalnega direktorata, ki ni povezan z raziskavami, s čimer želi dati zagotovilo generalnemu direktorju GD CONNECT glede upravljanja financiranja, ki ni povezano z raziskavami.</p> <p>Leta 2014 je bilo zaključenih 30 revizij, ki niso bile povezane z raziskavami, zajele pa so znesek v višini 10 milijonov EUR. Prav tako se je začelo izvajati 42 novih revizij za program za konkurenčnost in inovativnost v podpornem programu za politiko informacijskih in komunikacijskih tehnologij (PKI PPP IKT). 98 novih revizij se bo začelo izvajati leta 2015.</p> <p>Napredek izvajanja strategije se pregleda vsak mesec na srečanjih odbora „Audit Budget and Control (ABC)“, ki jim predseduje generalni direktor, udeležujejo pa se jih predstavniki vseh direktorotov.</p> <p>Leta 2012 so bili uvedeni poenostavitveni ukrepi za lastnike MSP. Poleg tega je bil po začetku veljavnosti nove finančne uredbe leta 2013 pregledan vzorčni sporazum okvirnega programa za konkurenčnost in inovativnost, da bi zajel ekstrapolacijo in tretje strani.</p>

POGLAVJE 6

Ekonomsko, socialna in teritorialna kohezija

KAZALO

	<i>Odstavek</i>
Uvod	6.1–6.22
Posebne značilnosti tega razdelka večletnega finančnega okvira	6.3–6.20
Obseg revizije in revizijski pristop	6.21–6.22
Del 1: Ocena pravilnosti	6.23–6.79
Pravilnost transakcij	6.23–6.45
Preučitev finančnih instrumentov, za katere se uporablja deljeno upravljanje	6.46–6.52
Preučitev izbranih sistemov in letnih poročil o dejavnostih	6.53–6.75
Ocena nadzora Komisije nad revizijskimi organi	6.53–6.68
Pregled letnih poročil Komisije o dejavnostih	6.69–6.75
Zaključek in priporočila	6.76–6.79
Zaključek za leto 2014	6.76–6.77
Priporočila	6.78–6.79
Del 2: Vprašanja v zvezi s smotrnostjo poslovanja	6.80–6.86
Ocena smotrnosti poslovanja projektov	6.80–6.86
 Priloga 6.1 – Rezultati preizkušanja transakcij za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo	
Priloga 6.2 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo	

UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

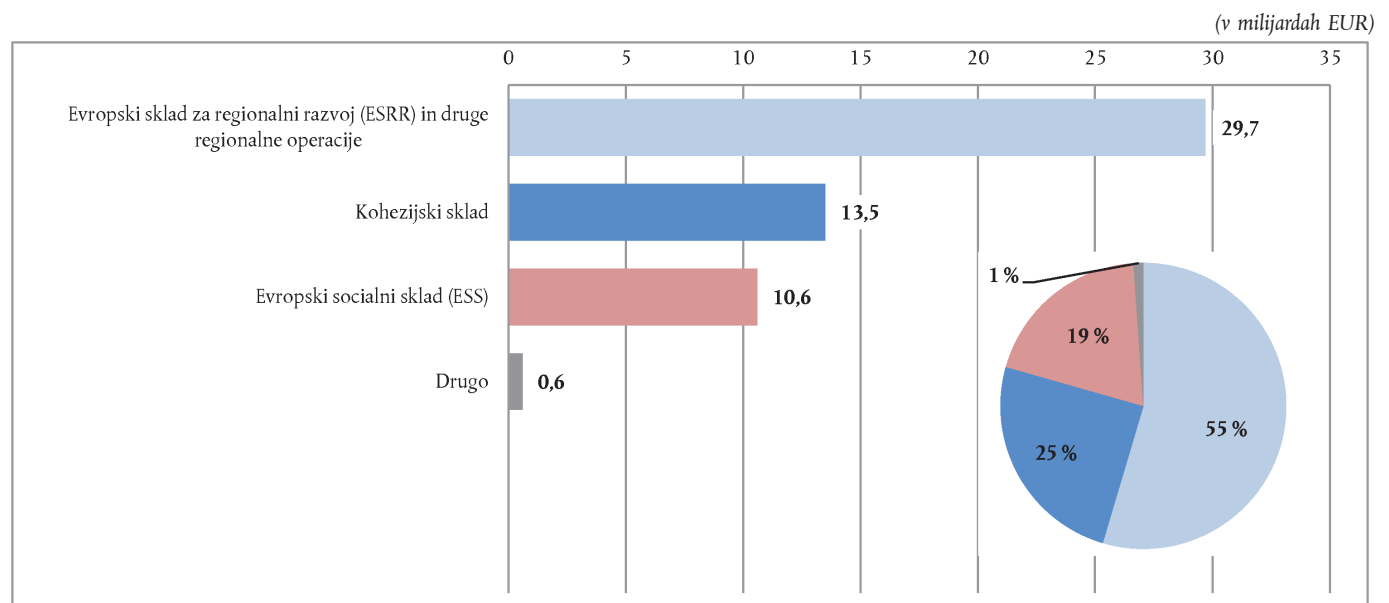
6.1 V tem poglavju so predstavljene ugotovitve Sodišča za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo (razdelek 1b večletnega finančnega okvira). V delu 1 poglavja so predstavljeni rezultati preizkušanja:

- Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijskega sklada, ki sta glavna instrumenta na področju regionalne in mestne politike EU, vključno s prispevkom te politike za čezmejno sodelovanje evropskega instrumenta sosedstva,
- Evropskega socialnega sklada (ESS) in Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim, ki sta glavna instrumenta na področju zaposlovanja in socialnih zadev.

V delu 2 tega poglavja so predstavljena vprašanja v zvezi s smotrnostjo poslovanja, povezana s preučeniimi projekti na področju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije.

Ključne informacije o sestavi razdelka 1b večletnega finančnega okvira so v **diagramu 6.1**.

Diagram 6.1 – Razdelek 1b večletnega finančnega okvira – ekonomska, socialna in teritorialna kohezija



Plačila za leto skupaj	54,4
– predujmi ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ obračunani predujmi ⁽¹⁾	2,2
+ izplačila končnim prejemnikom iz finančnih instrumentov, za katere se uporablja deljeno upravljanje	1,7
+ predujmi, ki so jih porabili končni upravičenci projektov državne pomoči	1,2
Revidirana populacija skupaj	55,7

⁽¹⁾ V skladu z usklajeno opredelitvijo z izkazi povezanih transakcij (za podrobnejše informacije glej odstavek 7 **Priloge 1.1**).

⁽²⁾ V ta znesek je vključenih 1,7 milijarde EUR prispevkov za finančne instrumente, za katere se uporablja deljeno upravljanje, in predujme, plačane upravičencem projektov državne pomoči.

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.2 Med letom 2014 je bila velika večina plačil vmesnih plačil za operative programe programskega obdobja 2007–2013, za katere se obdobje upravičenosti konča 31. decembra 2015. Plačila predujmov za programsko obdobje 2014–2020 so znašala približno 2 milijardi EUR ⁽¹⁾.

Posebne značilnosti tega razdelka večletnega finančnega okvira*Cilji politike*

6.3 Cilj razdelka 1b večletnega finančnega okvira – ekonomska, socialna in teritorialna kohezija je zmanjševanje razlik v stopnjah razvoja različnih regij, prestrukturiranje nazadujočih industrijskih območij, diverzifikacija podeželskih območij ter spodbujanje čezmejnega, nadnacionalnega in medregionalnega sodelovanja ⁽²⁾.

Instrumenti politike

6.4 Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija je sestavljena iz dveh delov:

- področja regionalne in mestne politike, ki se večinoma izvaja z ESRR in Kohezijskim skladom ter prispevkom za evropski instrument sosedstva. Pomeni 80 % porabe, obravnavane v tem poglavju,
- področja zaposlovanja in socialnih zadev, ki se izvaja predvsem z ESS. Pomeni 20 % porabe, obravnavane v tem poglavju.

Področje regionalne in mestne politike

6.5 ESRR financira infrastrukturne projekte, ustvarjanje ali ohranjanje delovnih mest, pobude za regionalni ekonomski razvoj ter dejavnosti v podporo malim in srednjim podjetjem v 28 državah članicah.

6.6 Kohezijski sklad financira naložbe v infrastrukturo na področju okolja in prometa v državah članicah, katerih bruto nacionalni dohodek na prebivalca je nižji od 90 % povprečja EU (tj. 16 od 28 držav članic) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Plačila predujmov za programsko obdobje 2014–2020 so po skladih znašala: 661 milijonov EUR za ESRR, 270 milijonov EUR za Kohezijski sklad, 634 milijonov EUR za ESS in 410 milijonov EUR za Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim.

⁽²⁾ Členi 174 do 178 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

⁽³⁾ Bolgarija, Češka, Estonija, Grčija, Hrvaška, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovenija in Slovaška. Španija je upravičena do prehodne podpore Kohezijskega sklada.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

6.7 Druga poraba vključuje prispevek s področja regionalne in mestne politike za čezmejno sodelovanje v okviru evropskega instrumenta sosedstva, katerega cilj je zblizanje EU in njenih sosednjih držav ⁽⁴⁾.

Področje zaposlovanja in socialnih zadev

6.8 ESS vlaga v človeški kapital in podpira ukrepe v 28 državah članicah, katerih cilj je izboljšanje prilagodljivosti delavcev in podjetij spremembam v delovnih vzorcih, povečanje dostopa do delovnih mest, krepitev socialnega vključevanja prikrajšanih oseb ter krepitev zmogljivosti in učinkovitosti uprav in javnih storitev.

6.9 Druga poraba se izvaja v obliki subvencij in nepovratnih sredstev organizacijam, ki izvajajo in usklajujejo socialne ukrepe s Skladom za evropsko pomoč najbolj ogroženim. Ta zagotavlja materialno pomoč ⁽⁵⁾ najbolj ogroženim, da bi jim omogočil izhod iz revščine.

Upravljanje in kontrola porabe v okviru skladov kohezijske politike (ESRR, Kohezijski sklad in ESS)

6.10 Za ESRR, Kohezijski sklad in ESS veljajo enaka pravila, ob upoštevanju izjem, določenih v uredbah za posamezen sklad. Izvajajo se v okviru večletnih programov, upravljanje pa si delijo Komisija in države članice.

6.11 Komisija za vsako programsko obdobje na podlagi predlogov držav članic odobri operativne programe (OP) skupaj z okvirnimi finančnimi načrti ⁽⁶⁾. Projekti, ki jih izberejo organi držav članic, se financirajo v okviru operativnih programov, izvajajo pa jih zasebniki, združenja, zasebne ali javne družbe ali lokalni, regionalni in nacionalni javni organi. Pravila, v skladu s katerimi je mogoče stroške povrniti iz proračuna EU, so določena v uredbah in/ali nacionalnih pravilih o upravičenosti.

6.11 *Določitev pravil o upravičenosti na nacionalni ravni (člen 56 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006) je bila eden glavnih elementov poenostavitve, uvedene v programskem obdobju 2007–2013. Državam članicam naj bi zagotovila več prožnosti pri prilagoditvi pravil o upravičenosti posebnim potrebam regij ali programov ter njihovi uskladitvi z veljavnimi pravili za druge nacionalne javne sheme.*

⁽⁴⁾ Dodatne informacije o evropskem instrumentu sosedstva so predstavljene v poglavju 8 (odstavki 8.2 do 8.4), v katerem je obravnavan razdelek 4 večletnega finančnega okvira – Evropa v svetu.

⁽⁵⁾ To vključuje hrano, oblačila in druge bistvene izdelke za osebno rabo.

⁽⁶⁾ Komisija je za programsko obdobje 2007–2013 odobrila skupaj 440 operativnih programov: 322 za ESRR/Kohezijski sklad (od tega je 25 operativnih programov vsebovalo projekte Kohezijskega sklada) in 118 za ESS.

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.12 Upravičenci prijavijo nastale stroške za vsak projekt nacionalnim organom. Te posamezne prijave se združijo v redne izjave o odhodkih za posamezne operativne programe, ki jih potrdijo organi držav članic, nato pa se predložijo Komisiji ⁽⁷⁾. Skupni znesek sofinanciranja EU se nato povrne državi članici iz proračuna EU.

Raven držav članic in regij

6.13 Za preprečevanje ali odkrivanje in popravljanje nepravilnih odhodkov so v prvi vrsti odgovorne države članice, ki o tem poročajo Komisiji. Za tekoče upravljanje so odgovorni pooblaščen organi upravljanja in posredniški organi ⁽⁸⁾. Z upravljalnim preverjanjem (dokumentacijski pregledi in inšpekcijski pregledi na kraju samem) morajo zagotoviti, da so vsi projekti upravičeni do financiranja EU ter da prijavljeni stroški ustrezajo vsem pogojem iz uredb in/ali nacionalnih pravil. Organi za potrjevanje morajo pred prijavo odhodkov Komisiji zaradi njihovega povračila zagotoviti, da so bili opravljeni ustrezni pregledi, in opraviti dodatna preverjanja.

6.14 Poleg tega revizijski organi v državah članicah za vsak operativni program (ali skupino operativnih programov) izvedejo revizije sistemov, na podlagi vzorca pa naknadne revizije operacij ⁽⁹⁾. O teh revizijah poročajo Komisiji v letnih poročilih o nadzoru, ki vsebujejo letno revizijsko mnenje o delovanju sistemov in njihovo oceno stopnje napake (glej odstavke 6.53 do 6.57) ⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Obseg povračila stroškov se določi v skladu s stopnjo, ki je za take projekte določena v operativnem programu, toda upoštevajo se tudi druga merila (kot so specifične zgornje meje v skladu z uredbami in/ali pravili o državni pomoči).

⁽⁸⁾ Posredniški organ je javni ali zasebni organ, ki deluje pod odgovornostjo organa upravljanja in izvaja naloge v njegovem imenu.

⁽⁹⁾ Člen 62 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 210, 31.7.2006, str. 25).

⁽¹⁰⁾ Dodatne podrobnosti o vlogi in odgovornostih revizijskih organov ter njihovem prispevku k procesu dajanja zagotovil Komisije so v odstavkih 5 do 11 Posebnega poročila št. 16/2013 – Ocena enotne revizije in zanašanja Komisije na delo nacionalnih revizijskih organov na področju kohezije.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Raven Komisije

6.15 Komisija (Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko ter Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje) mora pridobiti zagotovilo, da so države članice vzpostavile upravljaljske in kontrolne sisteme, ki so skladni z zahtevami iz uredb, in da ti sistemi uspešno delujejo⁽¹¹⁾.

6.16 Če Komisija ugotovi, da država članica ni popravila nepravilnih odhodkov, ki so bili potrjeni in prijavljeni, ali da so v upravljaljskih in kontrolnih sistemih hujše pomanjkljivosti, lahko prekine ali začasno ustavi plačila⁽¹²⁾. Če država članica ne umakne nepravilnih odhodkov (ki jih lahko do konca programskega obdobja nadomesti z upravičenimi odhodki za druge projekte istega operativnega programa) in/ali ne popravi napak, odkritih v sistemih, lahko Komisija izvede finančne popravke⁽¹³⁾⁽¹⁴⁾.

Tveganja za pravilnost

6.17 Organi držav članic se pri izvajanju operativnih programov srečujejo z nasprotujočimi si prioritetami. Za porabo je treba izvajati ustrezne preglede, da se zagotovita pravilnost in dobro finančno poslovanje. Hkrati pa obstaja interes za črpanje sredstev, ki jih dodeli EU. To lahko v praksi ovira dosledno izvajanje uspešnih kontrol, zaradi česar se kršitve pravil ne ugotovijo in popravijo, iz proračuna EU pa se na koncu povrnejo neupravičeni odhodki. Pride lahko tudi do financiranja projektov, ki so predragi, se ne izvajajo učinkovito ali ki verjetno ne bodo dosegli načrtovanih rezultatov⁽¹⁵⁾ (glej tudi odstavek 6.80). Ta napetost se proti koncu obdobja upravičenosti povečuje, saj države članice tvegajo izgubo neporabljenega deleža sredstev, ki jim je bil sprva dodeljen.

6.17 Ustrezni pregledi morajo zagotoviti pravilnost vseh odhodkov, prijavljenih v obdobju izvajanja in vse do zaključka. Ker se obdobje upravičenosti konča 31. decembra 2015, Komisija predvideva, da bo tveganje, na katerega se sklicuje Sodišče, večje za odhodke, prijavljene leta 2015 in pozneje.

Države članice morajo do 31. marca 2017 predložiti dokumente o zaključku, s katerimi se bo pridobilo dodatno zagotovilo. Komisija je 20. marca 2013 proaktivno sprejela smernice o zaključku (Sklep C (2013) 1573), ki so bile dopolnjene in posodobljene 30. aprila 2015. Službe Komisije so za države članice organizirale več seminarjev o zaključku ter posodobile svoje ocene tveganja in nato revizijsko strategijo za obdobje 2007–2013, da bi se obravnavala vsa možna tveganja v zvezi z zadnjim delom obdobja izvajanja.

Komisija je novembra 2014 ustanovila tudi delovno skupino za boljše izvajanje, da bi se izboljšalo izvajanje ESRR/KS v osmih državah članicah ter hkrati zagotovilo polno spoštovanje zakonitosti in pravilnosti odhodkov (glej tudi odgovor Komisije na odstavek 2.18).

⁽¹¹⁾ Člen 72 Uredbe (ES) št. 1083/2006.

⁽¹²⁾ Člen 39(2) Uredbe Sveta (ES) št. 1260/1999 (UL L 161, 26.6.1999, str. 1), člena 91 in 92 Uredbe (ES) št. 1083/2006.

⁽¹³⁾ Člen 99 Uredbe (ES) št. 1083/2006.

⁽¹⁴⁾ Dodatne informacije o tem, kako je Komisija nalagala prekinitev ali začasne ustavitve plačevanja ter uporabljala finančne popravke, so navedene tudi v odstavkih 1.30 do 1.44 poglavja 1 „Izjava o zanesljivosti in podporne informacije“.

⁽¹⁵⁾ Dodatne informacije o zadevah v zvezi s smotrnostjo poslovanja so predstavljene v odstavkih 3.76 do 3.86 poglavja 3 „Doseganje rezultatov proračuna EU“.

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.18 Več let smo odkrivali visoko pojavnost nepravilnosti na področju kohezije. Od leta 2009, ko se je večina odhodkov nanašala na programsko obdobje 2007–2013, je ocenjena stopnja napake znašala med 4,5 % in 7,7 %⁽¹⁶⁾. Ta stopnja je bistveno nižja kot v prejšnjih letih, ko so bili odhodki povezani s programskim obdobjem 2000–2006.

6.19 Glavna tveganja pri odhodkih ESRR in Kohezijskega sklada so povezana z neupoštevanjem pravil o javnem naročanju na ravni EU in/ali nacionalni ravni pri dodeljevanju naročil ter s financiranjem projektov, ki niso upravičeni ali niso skladni s pravili EU o državni pomoči⁽¹⁷⁾. Poleg tega obstaja tveganje, da upravičenci prijavijo stroške, ki so neupravičeni glede na uredbe in/ali nacionalna pravila o upravičenosti.

6.20 Glavno tveganje za odhodke ESS je povezano z neopredmeteno naravo naložb v človeški kapital in s tem, da pri izvajanju projektov sodeluje več partnerjev, pogosto v manjšem obsegu. Ti dejavniki lahko prispevajo k neskladnosti s pravili o upravičenosti na ravni EU in/ali nacionalni ravni, zaradi česar vzpostavljeni sistemi odobrijo neupravičene stroške.

ODGOVORI KOMISIJE

6.18 Komisija meni, da je zmanjšanje stopnje napake glede na predhodno programsko obdobje povezano z izboljšanjem upravljalvskih in kontrolnih sistemov za programsko obdobje 2007–2013.

6.19 Kot je podrobneje navedeno v delovnem dokumentu služb Komisije z naslovom „Analysis of errors in the Cohesion Policy for the years 2006–2009“ (Analiza napak v kohezijski politiki za obdobje 2006–2009) (SEC(2011) 1179 z dne 5. oktobra 2011), se Komisija s to oceno strinja. Komisija je nadaljevala z izvajanjem specifičnih ukrepov za ublažitev teh tveganj, med katerimi so dodatne smernice in usposabljanje za organe upravljanja glede ugotovljenih tveganj, pravočasna izvedba finančnih popravkov, postopki za prekinitev plačilnih rokov in začasno ustavitev plačil ter revizije, usmerjene v najbolj tvegana področja. Ti preventivni in popravljalni ukrepi so bili združeni z novimi pobudami v okviru celovitega akcijskega načrta, ki sta ga leta 2013 pripravila GD za regionalno in mestno politiko ter GD za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja za izboljšanje izvajanja pravil o javnem naročanju (glej odgovor Komisije na odstavke 6.30–6.33).

GD za konkurenco izvaja še en akcijski načrt za zagotovitev podpore organom, pristojnim za programe, pri izvajanju pravil o državni pomoči, ki so bila pregledana in poenostavljena leta 2014.

6.20 Komisija je sprejela posebne ukrepe za zmanjšanje ugotovljenih tveganj, ki po potrebi vključujejo zlasti preventivne in popravljalne ukrepe, kot so usmerjanje, usposabljanje, poenostavitev, stroga politika glede prekinitev in začasnih ustavitev plačil ter pravočasna izvedba finančnih popravkov. Komisija to tveganje obravnava tudi z dejavnim spodbujanjem uporabe poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov v državah članicah in vztrajanjem pri pomembnosti pregledov na prvi stopnji, ki jih izvajajo države članice. Poleg tega Komisija vsako leto posodobi svoj revizijski načrt, da bi obravnavala najpomembnejša ugotovljena tveganja.

⁽¹⁶⁾ Glej odstavek 23 in diagram 6 našega poročila „Kmetijstvo in kohezija: pregled porabe EU v obdobju 2007–2013“ na podlagi neprilagojenih preteklih podatkov.

⁽¹⁷⁾ Tveganje na tem področju je bilo zmanjšano z retroaktivno uporabo uredbe o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014. Ta uredba določa deloma manj restriktivna pravila, zato Komisija nekaterih primerov kršitev, ki bi se odprli v skladu s prejšnjimi pravili, ne odpira več. Sodišče je pri svoji reviziji uporabilo isti pristop. Dodatne informacije o vlogi in odgovornostih Komisije v zvezi z državno pomočjo so v Posebnem poročilu št. 15/2011 – Ali postopki Komisije zagotavljajo uspešno upravljanje nadzora državne pomoči?

UGOTOVITVE SODIŠČA

Obseg revizije in revizijski pristop

6.21 V **delu 2 Priloge 1.1** k poglavju 1 sta opisana splošni pristop in metodologija Sodišča. V zvezi z revizijo ekonomske, socialne in teritorialne kohezije je treba za del 1 o oceni pravilnosti opozoriti na naslednje posebne zadeve:

- (a) revizija je obsegala preučitev vzorca 161 transakcij za področje regionalne in mestne politike⁽¹⁸⁾ ter dodatnega vzorca 170 transakcij za področje zaposlovanja in socialnih zadev⁽¹⁹⁾, kot je opredeljeno v odstavku 7 **Priloge 1.1**. Vsak vzorec je zasnovan tako, da je reprezentativen za vse vrste transakcij v okviru vsakega področja. Leta 2014 sta oba vzorca skupaj vsebovala transakcije iz 21 držav članic⁽²⁰⁾;
- (b) revizija je vključevala preučitev finančnih instrumentov, za katere se uporablja deljeno upravljanje, predvsem njihove stopnje izplačil (tj. delež sredstev, porabljenih na ravni končnih prejemnikov). Zato je bilo pregledano poročanje Komisije o napredku za leto 2013 in sedem finančnih instrumentov ESRR in ESS;
- (c) pri oceni sistemov so bili preučeni:
 - (i) nadzorne dejavnosti Komisije v zvezi z nacionalnimi in regionalnimi revizijskimi organi v 18 državah članicah⁽²¹⁾;
 - (ii) letni poročili o dejavnostih Generalnega direktorata za regionalno in mestno politiko ter Generalnega direktorata za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje.

⁽¹⁸⁾ Od teh transakcij je 101 zadevala projekte ESRR, 55 projekte Kohezijskega sklada in pet finančne instrumente, vse pa se nanašajo na programsko obdobje 2007–2013 (glej **Prilogo 6.1**). Vzorec je bil izbran iz vseh plačil, razen predujmov, ki so v letu 2014 znašali 2,563 milijarde EUR. Vzorec preučениh finančnih instrumentov je bil izbran iz sredstev, za katera so bila v letu 2014 izvršena izplačila končnim prejemnikom (kot so posojila, jamstva ali naložbe v lastniški kapital).

⁽¹⁹⁾ Od teh transakcij jih je 168 zadevalo projekte ESS in dve finančne instrumente, vse pa se nanašajo na programsko obdobje 2007–2013 (glej **Prilogo 6.1**). Vzorec je bil izbran iz vseh plačil, razen predujmov, ki so v letu 2014 znašali 1,215 milijarde EUR.

⁽²⁰⁾ Za področje regionalne in mestne politike: Belgija, Češka, Nemčija, Grčija, Španija, Francija, Italija, Latvija, Litva, Madžarska, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Švedska in Združeno kraljestvo (glej **Prilogo 1.5**).

Za področje zaposlovanja in socialnih zadev: Bolgarija, Češka, Nemčija, Grčija, Francija, Italija, Madžarska, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Finska in Švedska (glej **Prilogo 1.5**).

⁽²¹⁾ Belgija, Bolgarija, Češka, Nemčija, Grčija, Španija, Francija, Italija, Litva, Madžarska, Malta, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Romunija, Slovaška, Švedska in Združeno kraljestvo.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

6.22 Pri reviziji je bilo poskusno ocenjeno tudi to, ali in koliko so preučeni zaključeni projekti ESRR, Kohezijskega sklada in ESS dosegli svoje cilje glede izločkov in rezultatov, določenih v sporazumih o dodelitvi nepovratnih sredstev. Sodišče je preverilo tudi, ali so bili ti cilji v skladu s cilji operativnega programa. To je bilo opravljeno za 186 od 331 preučениh projektov, ki so bili zaključeni v času revizije. Rezultati ocene so predstavljeni v delu 2 o vprašanjih v zvezi s smotrnostjo poslovanja.

DEL 1: OCENA PRAVILNOSTI

PRAVILNOST TRANSAKCIJ

6.23 V **Prilogi 6.1** so povzeti rezultati preizkušanja transakcij za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo kot celoto, pa tudi za vsako področje posebej (regionalna in mestna politika ter zaposlovanje in socialne zadeve).

6.24 Od 331 transakcij, ki jih je Sodišče preučilo, je na 135 (41 %) vplivala napaka. Na podlagi 53 napak, ki jih je količinsko opredelilo, ocenjena stopnja napake za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo kot celoto znaša 5,7 % ⁽²²⁾. Rezultati za področji v tem poglavju so:

6.24 Komisija ugotavlja, da je stopnja napake, o kateri poroča Sodišče, letna ocena, ki upošteva popravke odhodkov projekta ali vračila, na katere so vplivale napake, ki so bile odkrite in evidentirane, preden je Sodišče opravilo revizijo. Komisija poudarja, da jo zavezuje finančna uredba, ki v členu 32(2)(e) določa, da mora njen sistem notranjih kontrol med drugim zagotoviti doseganje „ustreznega obvladovanja tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij ob upoštevanju večletne narave programov in narave zadevnih plačil“. Komisija bo še naprej izvajala nadzorno vlogo, zlasti z nalaganjem finančnih popravkov in izvajanjem izterjav na ravni, ki ustreza ravni ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti.

Poleg tega Komisija ob upoštevanju večletne narave upravljaljskih in kontrolnih sistemov v okviru kohezijske politike ugotavlja, da se lahko napake, storjene leta 2014, popravijo tudi v poznejših letih, kot je predstavljeno v oddelku 4.2.2 letnih poročil o dejavnostih GD za regionalno in mestno politiko ter GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje za leto 2014.

Za obdobje 2014–2020 se je zmogljivost Komisije za nalaganje popravkov v zvezi z resnimi pomanjkljivostmi, ki jih ugotovi, dodatno okrepila, saj lahko naloži neto finančne popravke, s čimer se zmanjša možnost, da bi države članice ponovno uporabile sredstva. To bo pomembna spodbuda za države članice, da odkrijejo, sporočijo in popravijo resne nepravilnosti, preden Komisiji potrdijo letne računovodske izkaze.

⁽²²⁾ Sodišče svojo oceno napake izračuna na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je stopnja napake v populaciji med 3,1 % in 8,2 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

UGOTOVITVE SODIŠČA

- na področju regionalne in mestne politike je od 161 preučenih transakcij na 75 (47 %) vplivala napaka. Na podlagi 25 napak, ki jih je Sodišče količinsko opredelilo, ocenjena stopnja napake znaša 6,1 % ⁽²³⁾,
- na področju zaposlovanja in socialnih zadev je od 170 preučenih transakcij na 60 (35 %) vplivala napaka. Na podlagi 28 napak, ki jih je Sodišče količinsko opredelilo, ocenjena stopnja napake znaša 3,7 % ⁽²⁴⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija ugotavlja, da je najverjetnejša stopnja napake, izračunana za leto 2014, nižja kot leta 2013 in v skladu s stopnjami napake, ki jih je Sodišče predstavilo v zadnjih štirih letih, ter stopnjo napake iz letnega poročila o dejavnostih GD za regionalno in mestno politiko za leto 2014 ob upoštevanju razlik iz odstavka 6.70.

To potrjuje, da je stopnja napake za programsko obdobje 2007–2013 še vedno stabilna in bistveno nižja od stopenj za obdobje 2000–2006, kot je navedeno v odstavku 6.18. Ta razvoj izhaja iz okrepljenih določb o kontroli iz obdobja 2007–2013 in stroge politike Komisije, da v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti takoj prekine ali začasno ustavi plačila, kakor je sporočeno v letnem poročilu o dejavnostih GD za regionalno in mestno politiko za leto 2014 (glej str. 53–54). Komisija bo še naprej osredotočala svoje ukrepe na najbolj tvegane programe/države članice, po potrebi izvajala popravljalne ukrepe v okviru stroge politike glede prekinitev in začasnih ustavitev plačil vse do zaključka ter ob zaključku uporabljala stroge postopke za izključitev kakršnega koli pomembnega preostalega tveganja nepravilnih odhodkov.

Komisija tudi ugotavlja, da se je pogostost napak v primerjavi z letom 2013 zmanjšala.

Komisija ugotavlja, da je najverjetnejša stopnja napake, izračunana za leto 2014, v skladu s stopnjami napake, ki jih je Sodišče predstavilo v zadnjih štirih letih, ter stopnjo napake iz letnega poročila o dejavnostih GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje za leto 2014 ob upoštevanju razlik iz odstavka 6.70.

To potrjuje, da je stopnja napake za programsko obdobje 2007–2013 še vedno stabilna in bistveno nižja od stopenj za obdobje 2000–2006, kot je navedeno v odstavku 6.18. To izboljšanje izhaja iz okrepljenih določb o kontroli iz obdobja 2007–2013 in stroge politike Komisije, da v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti takoj prekine ali začasno ustavi plačila in izvede vse potrebne finančne popravke, kakor je sporočeno v letnem poročilu o dejavnostih GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje za leto 2014 (glej str. 59–62). Komisija bo še naprej osredotočala svoje ukrepe na najbolj tvegane programe/države članice, po potrebi izvajala popravljalne ukrepe v okviru stroge politike glede prekinitev in začasnih ustavitev plačil in finančnih popravkov vse do zaključka ter ob zaključku uporabljala stroge postopke za izključitev kakršnega koli pomembnega preostalega tveganja za nepravilne odhodke.

⁽²³⁾ Spodnja in zgornja meja napake za področje regionalne in mestne politike znašata 3,0 % oziroma 9,2 %.

⁽²⁴⁾ Spodnja in zgornja meja napake za področje zaposlovanja in socialnih zadev znašata 1,9 % oziroma 5,6 %.

UGOTOVITVE SODIŠČA

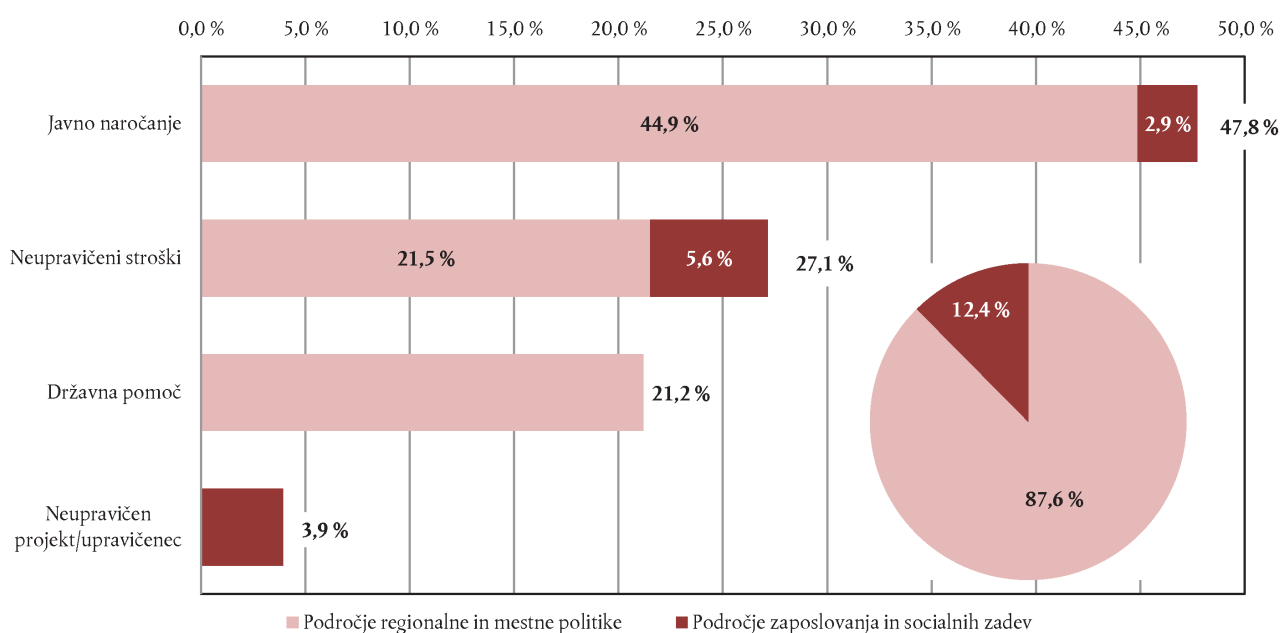
ODGOVORI KOMISIJE

6.25 V poglavju 1 je ocena točnosti in zanesljivosti zneskov finančnih popravkov iz pojasnila 6 h konsolidiranemu zaključnemu računu EU (glej odstavka 1.43 in 1.44). V poglavju 1 letnega poročila za leto 2012 je pojasnjeno tudi, kako se finančni popravki upoštevajo pri izračunu ocenjene stopnje napake ⁽²⁵⁾.

6.26 V **diagramu 6.2** je prikazano, koliko so različne vrste napak prispevale k ocenjeni stopnji napake za leto 2014 za področje regionalne in mestne politike, za področje zaposlovanja in socialnih zadev ter za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo kot celoto.

6.25 Komisija se sklicuje na svoje odgovore na odstavka 1.43 in 1.44.

Diagram 6.2 – Delež posameznih vrst napake v ocenjeni stopnji napake za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo kot celoto



Vir: Evropsko računsko sodišče.

⁽²⁵⁾ Glej odstavke 1.19 do 1.37 letnega poročila za leto 2012.

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.27 Glavni viri napak za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo kot celoto so še vedno kršitve pravil o javnem naročanju, sledijo jim vključevanje neupravičenih odhodkov v izjave upravičencev o stroških, kršitve pravil o državni pomoči in, nazadnje, izbira v celoti neupravičenih projektov.

6.28 Za področje zaposlovanja in socialnih zadev je delež transakcij v okviru postopkov javnega naročanja precej manjši kot za področje regionalne in mestne politike. Glavni vir napak na tem področju so neupravičeni stroški.

6.29 V zadnjih treh letih Sodišče ni odkrilo nobenih količinsko opredeljivih napak v zvezi z uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov⁽²⁶⁾. Vzorec Sodišča za leto 2014 je zajemal 42 transakcij, ki so se nanašale na 16 plačil za operativne programe ESS od 24, pri katerih so izjave o stroških vsebovale poenostavljene možnosti obračunavanja stroškov. Sodišče je odkrilo samo dve količinsko neopredeljivi napaki, ki sta se nanašali posebej na uporabo teh možnosti. To kaže, da je pri projektih, pri katerih se uporabljajo te možnosti, manjša verjetnost napak kot pri projektih, pri katerih se uporablja obračunavanje dejanskih stroškov. Ta vidik je zlasti pomemben za programsko obdobje 2014–2020⁽²⁷⁾.

⁽²⁶⁾ Glej odstavek 6.16 letnega poročila za leto 2013.

⁽²⁷⁾ V Uredbo (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem socialnem skladu (UL L 347, 20.12.2013, str. 470) je vključena obveznost uporabe poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov za manjše projekte z vrednostjo pod 50 000 EUR, države članice pa se še vedno lahko odločijo za širšo uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov za programe iz obdobja 2014–2020, ki so v začetni fazi izvajanja.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Kršitve pravil o javnem naročanju

6.30 Pravila o javnem naročanju so ključni instrument za gospodarno in uspešno porabo javnih sredstev ter za vzpostavitev notranjega trga v EU. Tako kot v prejšnjih letih je bilo zlasti veliko možnosti za napake v postopkih javnega naročanja⁽²⁸⁾. To je glavni vir napak za področje regionalne in mestne politike ter za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo kot celoto.

6.30 Skupni odgovor Komisije na odstavke 6.30–6.32:

Pravila o javnem naročanju se uporabljajo za vso javno porabo v državah članicah in ne le za kohezijsko politiko. Neupoštevanje pravil o javnem naročanju na ravni EU ali nacionalni ravni je glavni vir napak na tem področju politike, zlasti na področju regionalne in mestne politike, predvsem zaradi vrst sofinanciranih projektov. Zato je Komisija od zaključka zadnjih programskih obdobj sprejela različne preventivne in popravljalne ukrepe, da bi obravnavala slabosti, opredeljene na tem področju.

Cilj akcijskega načrta Komisije za javno naročanje, ki so ga leta 2013 pripravili GD za regionalno in mestno politiko, GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje ter GD za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja, je nadaljnje izboljšanje izvajanja pravil o javnem naročanju v državah članicah z dodatnimi preventivnimi ukrepi. Pripravljajo se novi ukrepi, ki vključujejo predvsem smernice in usposabljanje, opredelitev in izmenjavo dobrih praks med državami članicami, oblikovanje celovitega priročnika za izvajalce, vzpostavitev nove platforme za medsebojno izmenjavo in akcijske načrte, prilagojene posamezni državi.

S pravnim okvirom za evropske strukturne in investicijske sklade za obdobje 2014–2020 so bile uvedene tudi predhodne pogojenosti za učinkovito in uspešno uporabo sredstev Unije, ki med drugim zajemajo sisteme javnega naročanja držav članic. V tem kontekstu je bilo sprejetih 12 državnih akcijskih načrtov, ki jih bo treba oceniti do leta 2016. V primeru neizpolnjevanja veljavne predhodne pogojenosti do konca leta 2016 se lahko sprejme odločitev o začasni ustavitvi vmesnih plačil (člen 19 Uredbe (EU) št. 1303/2013).

Direktive o javnem naročanju iz leta 2014 uvajajo poenostavitve in bodo prenesene v nacionalne zakonodaje do aprila 2016, ko bo njihov učinek viden tudi v praksi.

Komisija ugotavlja, da Sodišče v svojem posebnem poročilu o napakah pri javnem naročanju na področju kohezijske politike poziva države članice k izboljšanju upravnih zmogljivosti na tem področju. Komisija pričakuje, da bodo zdaj države članice izkoristile vse ponujene priložnosti za izboljšanje zmogljivosti svojih programov in javnih naročnikov za izpolnjevanje pravil o javnem naročanju.

⁽²⁸⁾ Glej odstavka 4.26 in 4.27 letnega poročila za leto 2010, odstavke 5.31 do 5.33 letnega poročila za leto 2011, odstavke 5.30 do 5.34 letnega poročila za leto 2012 ter odstavke 5.23 do 5.26 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.31 V poglavju 1 je oddelek, v katerem je razložena posodobitev pristopa Sodišča h količinski opredelitvi resnih kršitev pravil o javnem naročanju. Zaradi te posodobitve je način, na katerega Sodišče ocenjuje vpliv teh kršitev, razumljivejši (glej odstavek 1.13). Sodišče je objavilo tudi posebno poročilo o ukrepih, ki so jih sprejele države članice in Komisija, za rešitev problema napak pri javnem naročanju na področju kohezije ⁽²⁹⁾.

6.32 Sodišče je za leto 2014 preučilo 175 postopkov javnega naročanja v zvezi z naročili za gradnje in storitve, povezanimi z odhodki za preizkušene transakcije za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo. Ocenjena vrednost naročil pri teh postopkih javnega naročanja je znašala približno 3,3 milijarde EUR ⁽³⁰⁾. Velika večina teh naročil je za projekte, ki se sofinancirajo iz operativnih programov v okviru ESRR in Kohezijskega sklada ⁽³¹⁾.

6.33 Sodišče je v 39 od 175 preučenih postopkov odkrilo primere neupoštevanja pravil EU o javnem naročanju in/ali nacionalnih pravil o javnem naročanju. Pri 13 je šlo za resno neupoštevanje teh pravil, zato so bili ti primeri uvrščeni med količinsko opredeljive napake (glej okvir 6.1). Te napake pomenijo 25 % vseh količinsko opredeljivih napak in približno 2,7 odstotne točke ocenjene stopnje napake.

Okvir 6.1 – Primeri resnega neupoštevanja pravil o javnem naročanju

- (a) *Neupravičena neposredna oddaja naročila*: Projekt Kohezijskega sklada na Malti se je nanašal na obnovo in nadgradnjo avtocestnega odseka cestnega omrežja TEN-T (dolgega 7 km). Javni naročnik je brez predhodnega javnega razpisa z nekim podjetjem neposredno izpogajal pogodbo, katere vrednost je presegala pragove EU. Odhodki, ki so bili prijavljeni za to pogodbo, so zato neupravičeni.

Podobni primeri so bili ugotovljeni pri drugih projektih ESRR na Švedskem in v Združenem kraljestvu ter pri projektih ESS v Nemčiji in Italiji.

ODGOVORI KOMISIJE

6.31 Komisija bo spremljala vse napake, o katerih poroča Sodišče, v skladu s Sklepom Komisije C(2013) 9527 final o „opredelitvi in odobritvi smernic za določanje finančnih popravkov pri izdatkih, financiranih s strani Unije v okviru deljenega upravljanja, ki jih izvede Komisija zaradi neskladnosti s pravili o javnih naročilih“.

6.33 Komisija bo spremljala primere, ki jih je opredelilo Sodišče, in po potrebi predlagala ukrepe.

⁽²⁹⁾ Glej Posebno poročilo št. 10/2015 – Prizadevanja za reševanje problemov pri javnem naročanju na področju odhodkov EU za kohezijo bi bilo treba povečati.

⁽³⁰⁾ Znesek pomeni skupne odhodke za oddana naročila, del katerih je bil potrjen v okviru preučenih izjav o odhodkih.

⁽³¹⁾ Pri približno 53 % od 175 preučenih postopkov javnega naročanja je vrednost naročila presegala prag, zaradi česar so zanje veljala pravila EU o javnem naročanju, kakor so bila prenesena v nacionalno zakonodajo (71 preučenih postopkov javnega naročanja, pri katerih je vrednost naročila presegala prag, se je nanašalo na ESRR/Kohezijski sklad, 23 pa na ESS).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) *Neupravičena neposredna oddaja naročila za dodatna dela/storitve (ni bilo nepredvidenih okoliščin):* Pri projektu ESRR v Nemčiji v zvezi z obnovo in sanacijo univerzitetne stavbe so bili odhodki, povezani s spremembo naročila, prijavljeni za sofinanciranje. Pri tem je šlo za povišanje arhitektovega honorarja zaradi kompleksnosti gradnje, tveganja zamud in prekoračitve stroškov. Toda navedeni razlogi, ki pojasnjujejo povečanje plačila, niso posledica nepredvidljivih okoliščin. Zato povečanje honorarja v okviru te spremembe naročila šteje za neupravičeno.

Podobni primeri so bili ugotovljeni pri drugih projektih ESRR v Belgiji in Italiji.

- (c) *Nezakonita izločitev ponudnikov:* Pri projektu Kohezijskega sklada na Madžarskem, ki se je nanašal na obnovo železniške proge, javni naročnik ni dosledno ocenjeval skladnosti z izbirnimi merili. Tako so bili izločeni vsi ponudniki razen enega. Če bi se razlogi za izločitev uporabljali dosledno, bi bil izid razpisnega postopka drugačen. To je kršitev načel preglednosti ter enake in nediskriminatorne obravnave, zato so odhodki, prijavljeni za to pogodbo, neupravičeni.

Podobni primeri nezakonitih meril za oddajo naročila so bili ugotovljeni pri drugem projektu Kohezijskega sklada na Madžarskem in projektu ESRR na Švedskem.

- (d) *Navzkrižje interesov in diskriminatorna izbirna merila:* Pri projektu ESS na Finskem v zvezi z ukrepi za spodbujanje rasti podjetij je bilo ugotovljenih več nepravilnosti v postopku javnega naročanja. Do navzkrižja interesov je prišlo, ker je bil izvršni direktor podjetja, ki je bilo edini ponudnik, v času izvedbe razpisnega postopka zaposlen pri javnem naročniku. Poleg tega so razpisne zahteve vsebovale diskriminatorna izbirna merila, ki so ponudnikom v postopku onemogočala enak dostop. Zato so vsi odhodki, povezani s tem javnim naročilom, nepravilni in neupravičeni do sofinanciranja.

6.34 Druge napake v zvezi z razpisnimi postopki in postopki javnega naročanja so se pojavile še pri 26 od 175 preučenih postopkov javnega naročanja. Med temi napakami so bili primeri neupoštevanja zahtev za obveščanje in objave, nepravilna uporaba izbirnih meril ter pomanjkljivosti pri razpisnih zahtevah. Te napake ne prispevajo k stopnji napake, ki jo je ocenilo Sodišče ⁽³²⁾.

6.34 Komisija bo spremljala primere, ki jih je opredelilo Sodišče, in po potrebi predlagala ukrepe.

⁽³²⁾ Dodatne informacije o pristopu Sodišča h količinskemu opredeljevanju napak pri javnem naročanju so v odstavkih 13 in 14 **Priloge 1.1**.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

6.35 Pri osmih transakcijah v šestih državah članicah ⁽³³⁾ so nacionalni organi ugotovili primere resnih kršitev skladnosti s pravili o javnem naročanju in naložili posebne finančne popravke na ravni projektov ⁽³⁴⁾. Ti popravljalni ukrepi so se upoštevali pri izračunu ocenjene stopnje napake, saj so bili sprejeti pred obvestilom o reviziji Sodišča.

Neupravičeni odhodki

6.36 Ob prijavi stroškov Komisiji nacionalni organi potrdijo, da so ti nastali v skladu z vrsto posebnih določb iz uredb EU, nacionalne zakonodaje ali nacionalnih pravil o upravičenosti, posebnih pravil operativnega programa, razpisov za prijavo interesa, sklepov o odobritvi sofinanciranja projektov ali sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev (glej odstavek 6.13).

6.37 Neupravičeni odhodki so glavni vir napak za področje zaposlovanja in socialnih zadev in drugi najpomembnejši za področje regionalne in mestne politike. Sodišče je ugotovilo, da so bili v 10 % preučenih transakcij prijavljeni neupravičeni stroški (glej okvir 6.2). Ti primeri pomenijo 60 % vseh količinsko opredeljivih napak in približno 1,5 odstotne točke ocenjene stopnje napake.

Okvir 6.2 – Primeri prijavljenih neupravičenih stroškov

- (a) *Odhodki, prijavljeni izven obdobja upravičenosti:* Pri projektu ESRR na Češkem, ki je obsegal razširitev in obnovo tramvajske proge, so bili nekateri računi, prijavljeni za sofinanciranje, izdani in plačani pred začetkom upravičenosti projekta. Ti odhodki niso upravičeni do sofinanciranja EU.

Podoben primer je bil ugotovljen pri drugem projektu ESRR v Nemčiji.

6.35 Komisija ugotavlja, da nekateri organi, pristojni za programe, iz navedenih držav članic dejansko sprejmejo ustrezne popravljalne ukrepe, čeprav ne v vseh primerih, ki jih je opredelilo Sodišče. Cilj akcijskega načrta, na katerega se Komisija sklicuje v odgovoru na odstavke 6.30–6.32, je povečati uporabo takšnih proaktivnih popravljalnih ukrepov na ravni držav članic.

6.37 Komisija bo spremljala primere, ki jih je opredelilo Sodišče, in po potrebi predlagala ukrepe.

Ugotavlja, da so v nekaterih primerih nacionalna ali regionalna pravila, ki se uporabljajo za odhodke na področju kohezijske politike, zahtevnejša od pravil, ki so predvidena v nacionalni zakonodaji za podobne odhodke, ki jih financira država. Te dodatne zahteve se lahko obravnavajo kot primer nepotrebnega upravnega bremena in zapletenosti v zvezi z odhodki na področju kohezijske politike, ki si ju nalogajo države članice, kot je opisano v poročilih GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje iz leta 2013 o čezmernem prenašanju in poenostavitvah.

⁽³³⁾ Češka, Madžarska, Poljska, Portugalska, Romunija in Slovaška.

⁽³⁴⁾ V skladu s Sklepom Komisije C(2013) 9527 final z dne 19. decembra 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- (b) *Prekomerno zaračunane plače:* Pri projektu ESS na Portugalskem, ki je obsegal triletni program usposabljanja za mlade, s katerim pridobijo srednješolsko izobrazbo in poklicno kvalifikacijo, je upravičenec za izračunavanje upravičenih plač učiteljev uporabil drugo metodo, kot je bila predvidena v sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev. Poleg tega so učitelji delali manj ur, kot je bilo prijavljeno. To je povzročilo višje stroške za zaposlene, ki so bili prijavljeni za sofinanciranje. Razlika med prijavljenimi odhodki in odhodki, izračunanimi po odobreni formuli, ni upravičena do sofinanciranja EU.

Podobni primeri so bili ugotovljeni pri še enem projektu ESRR na Poljskem in projektih ESS v Nemčiji in na Finskem.

- (c) *Stroški niso bili povezani s projektom:* Pri projektu ESS na Nizozemskem je upravičenec organiziral tečaje za usposabljanje in zaposljivost v letalskem sektorju in najel svetovalca za pomoč pri administraciji za projekte, povezane z ESS. V nasprotju s pravili o upravičenosti je bil pri preučnem projektu zaračunan del stroškov za svetovalne storitve, opravljene za neki drug projekt.

Podobni primeri so bili ugotovljeni pri drugih projektih ESS na Poljskem in Portugalskem.

- (d) *Neupoštevanje nacionalnih pravil o upravičenosti:* Središče za usposabljanje na Poljskem je organiziralo tečaje usposabljanja in zagotavljalo svetovalne storitve za izboljšanje konkurenčnosti in sposobnosti prilagajanja 50 mikro, malih in srednjih podjetij v zvezi z okolju prijaznimi rešitvami. Za zagotovitev teh storitev je najelo štiri učitelje, od katerih pa noben ni imel ustrezne izobrazbe niti poklicnih izkušenj na zadevnem področju. Zato so stroški v zvezi z vsemi štirimi učitelji neupravičeni. Upravičenec je izvajal 84 projektov, financiranih s sredstvi EU med letoma 2008 in 2015, v skupni vrednosti 17 milijonov EUR.
- (e) *Prihodki niso bili odšteti:* Projekt ESS v Avstriji je obsegal vključevanje brezposelnih, ki imajo težave pri iskanju zaposlitve, na trg dela z začasnimi delovnimi mesti v neprofitnih organizacijah. Prihodek, ki ga je ustvaril projekt, npr. prihodek od prodaje v trgovinah, ni bil odštet od postavk, ki se financirajo iz ESS. To je v nasprotju z nacionalnimi pravili o upravičenosti in prihodek bi bilo treba odšteti od prijavljenih stroškov.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Kršitev pravil o državni pomoči

6.38 Državna pomoč šteje za načeloma nezdružljivo z notranjim trgov, ker lahko izkrivi trgovino med državami članicami⁽³⁵⁾. Komisija neposredno izvršuje pravila EU o državni pomoči. Države članice morajo o vseh primerih državne pomoči obvestiti Komisijo (v okviru sheme ali za vsak projekt posebej), razen če ni projekt pod pragom *de minimis* ali pa ne sodi v obseg uredbe o splošnih skupinskih izjemah⁽³⁶⁾. Generalni direktorat za konkurenco za vsak priglašen primer oblikuje stališče o tem, ali je pomoč združljiva z notranjim trgov ali ne. Pri tem oceni, ali bi bil projekt izveden tudi brez te pomoči.

6.39 Sodišče je za to leto našlo 14 projektov ESRR/Kohezijskega sklada v osmih državah članicah, pri katerih so bila kršena pravila EU o državni pomoči⁽³⁷⁾. Po potrebi je prosilo za predhodno oceno Generalnega direktorata za konkurenco in jo tudi dobilo. Ta ocena in sodna praksa Sodišča Evropske unije sta bili upoštevani pri razvrščanju napak.

6.40 Za tri od teh projektov Sodišče meni, da v skladu s pravili o državni pomoči ne bi smeli prejeti javnega financiranja EU in/ali države članice ali pa bi ga morali prejeti manj. Glavna razloga za neupoštevanje pravil o državni pomoči sta to, da ni učinka ekonomske spodbude in da je Komisiji priglašenih premalo projektov, na katere vplivajo pravila o državni pomoči. Te količinsko opredeljene napake pomenijo približno 1,5 odstotne točke ocenjene stopnje napake za področje regionalne in mestne politike (glej okvir 6.3). V dveh drugih primerih je Sodišče za nazaj uporabilo uredbo o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014, zato teh napak ni količinsko opredelilo⁽³⁸⁾. Preostalih devet primerov neupoštevanja pravil o državni pomoči ne vpliva na ocenjeno stopnjo napake, ki jo je izračunalo Sodišče.

6.38 Skupni odgovor Komisije na odstavke 6.38–6.40:

Pri priglasitvi državne pomoči Komisija oceni, ali podpora pomeni državno pomoč in ali je v tem primeru združljiva z notranjim trgov. Odločitev glede državne pomoči pomeni sklep Komisije.

Ocene, ali „bi bil projekt izveden tudi brez te pomoči“, ni treba izvesti v zvezi z vsakim sklepom o državni pomoči. Poleg tega se zahteve v zvezi s tako imenovanim spodbujevalnim učinkom razlikujejo glede na veljavna pravila o državni pomoči.

Uredba o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2014 je uvedla naslednje spremembe v zvezi z določbami o spodbujevalnem učinku:

- v zvezi s pomočjo za mala in srednja podjetja poleg dejstva, da je treba vlogo za pomoč vedno predložiti pred začetkom del ali dejavnosti (kot je določala že uredba o splošnih skupinskih izjemah iz leta 2008), velja, da mora ta vloga izpolnjevati minimalne zahteve glede vrste informacij, ki jih je treba predložiti,
- v zvezi s pomočjo za velika podjetja zahteva glede nasprotnega scenarija zaradi prikaza učinka ekonomske spodbude ni več potrebna, če ukrep temelji na shemi. Vendar ostaja ocena obvezna za ad hoc pomoč.

6.39 Komisija bo spremljala primere, ki jih je opredelilo Sodišče, in po potrebi predlagala ukrepe.

⁽³⁵⁾ Člen 107(1) PDEU.

⁽³⁶⁾ Uredba Komisije (ES) št. 800/2008 (UL L 214, 9.8.2008, str. 3).

⁽³⁷⁾ Belgija, Češka, Nemčija, Španija, Malta, Poljska, Romunija in Združeno kraljestvo.

⁽³⁸⁾ Glej tudi opombo 17.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 6.3 – Primer projekta, pri katerem so bila kršena pravila o državni pomoči

Pomoč ni združljiva z notranjim trgov: Projekt ESRR v Romuniji se je nanašal na nakup tovornjaka za prevoz gramoza in peska iz kamnolomov. V skladu s pravili o državni pomoči je bil razpis za zbiranje predlogov odprt samo za mala in srednja podjetja ter združna podjetja. Toda Sodišče je ugotovilo, da upravičenec ni bil malo ali srednje podjetje, temveč del velike skupine. Zato upravičenec ni upravičen do sofinanciranja, odobrena pomoč pa ni združljiva z notranjim trgov.

Neupravičeni projekti

6.41 Sodišče je odkrilo pet projektov ESS, pri katerih pogoji za upravičenost iz uredb in/ali nacionalnih pravil o upravičenosti niso bili izpolnjeni, napake pa so bile količinsko opredeljene. Ti projekti pomenijo 9 % vseh količinsko opredeljivih napak, kar pomeni približno 1,2 odstotne točke ocenjene stopnje napake na področju zaposlovanja in socialnih zadev (glej okvir 6.4).

Okvir 6.4 – Primer neupravičenega projekta

Sofinancirani projekt ni bil v skladu s cilji, določenimi v operativnem programu: Projekt ESS v Grčiji za krepitev lokalnega zaposlovanja s programi v javnem interesu je bil sprva odobren v okviru operativnega programa za razvoj človeških virov. Komisija je leta 2013 spremenila operativni program za upravno reformo, da je bilo vanj mogoče vključiti dodatne projekte, pri čemer je poudarila, da morajo nacionalni organi zagotoviti, da so ti projekti upravičeni v okviru tega operativnega programa. Nacionalni organi so preučili projekt po njegovi izvedbi prestavili iz operativnega programa za razvoj človeških virov v spremenjeni operativni program za upravno reformo v okvir cilja, povezanega z e-upravo, čeprav ni izpolnjeval nobenega cilja tega operativnega programa. Zato so bili v izjavo o odhodkih vključeni stroški za neupravičene operacije.

ODGOVORI KOMISIJE

6.41 Komisija bo spremljala primere, ki jih je opredelilo Sodišče, in po potrebi predlagala ukrepe.

Okvir 6.4 – Primer neupravičenega projekta

Komisija razume izpostavljeno vprašanje in ugotavlja, da je bil sistem javnih del, dogovorjen v memorandumu o soglasju, ki sta ga podpisali takratna trojka in grška vlada, zasnovan kot začasni nujni ukrep, da bi se dolgotrajno brezposelnim in mladim, ki niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposablajo, omogočilo pridobiti osnovne delovne izkušnje v zvezi z dejavnostmi, ki koristijo lokalni skupnosti. Za izvajanje takega programa je bila ključna podpora ESS, ki ga je odločno zagovarjal v izjemnih okoliščinah, s katerimi se je Grčija soočala takrat in tudi danes. Zato je Komisija decembra 2013 sklenila, da bo zadevni program ESS spremenila v glavni razpoložljivi vir financiranja, da bi se uvedel sistem javnih del, ki so ga grški organi uresničili ob sodelovanju lokalnih javnih organov in nevladnih organizacij.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Upravičenci niso pravočasno dobili povrnjenih stroškov in državam članicam so bili izplačani neupravičeni predujmi

6.42 Upravičenci plačane odhodke prijavijo nacionalnim organom, ki jih povrnejo kar se da hitro in Komisiji za povračilo predložijo redne agregirane izjave o odhodkih. Toda Sodišče je ugotovilo, da so države članice v nekaterih primerih ustvarile državne rezerve, kar ni v skladu s pravili. V uredbi⁽³⁹⁾ je določeno, da se plačila nacionalnih organov upravičencem izvršijo „kar se da hitro in v celoti“. Sodišče je v treh državah članicah ugotovilo 12 primerov, v katerih so upravičenci plačilo prejeli šele nekaj mesecev po tem, ko je Komisija poravnala zadevne izjave o odhodkih, ali pa v času revizije še niso prejeli povračila, in to sedem do devet mesecev po tem, ko je Komisija poravnala odhodke (glej okvir 6.5(a)).

6.43 Poleg tega je v uredbi določeno tudi, da se predujmi izplačujejo, če z njimi povezani projekti pomenijo državno pomoč, kar je izjema od pravila, da se lahko zahteva samo povračilo nastalih in plačanih odhodkov⁽⁴⁰⁾. Kljub temu je Sodišče ugotovilo, da je ena država članica (Grčija) prijavila predujme za projekte, ki so bili napačno razvrščeni med državno pomoč. To ni bilo odkrito in Komisija je sprejela in plačala zahtevani znesek, ne da bi preverila, ali so bili pogoji za ta plačila izpolnjeni (glej okvir 6.5(b)).

Okvir 6.5 – Primeri držav članic, ki upravičencem nista pravočasno povrnila stroškov, in neupravičenih izplačil predujmov državam članicam

- (a) Upravičenec je prejel povračilo pet mesecev po plačilu Komisije: Za projekt ESS v Italiji za pripravo poročila za opredelitev potreb po usposabljanju v različnih italijanskih regijah je upravičenec organu upravljanja marca 2014 predložil zahtevek za povračilo stroškov. Stroške v zahtevku so potrdili nacionalni organi, potem pa so bili predloženi Komisiji. Čeprav je Komisija prijavljene stroške poravnala že junija 2014, je upravičenec vmesno plačilo prejel šele pet mesecev kasneje, in sicer novembra 2014.

Podobni primeri so bili ugotovljeni pri štirih drugih projektih ESS v Italiji, enem projektu v Franciji in šestih projektih na Nizozemskem.

6.42 Komisija poudarja, da je uredba o skupnih določbah v programskem obdobju 2014–2020 okrepila pravila o uporabi predhodnega financiranja (člen 82(1) navedene uredbe) in izplačilu upravičencem (člen 132(1) navedene uredbe).

6.43 Komisija ugotavlja, da so za preverjanje, ali so pogoji za zahtevek za predujem v zvezi z državno pomočjo izpolnjeni, odgovorni pristojni nacionalni organi. Še naprej bo sodelovala z grškimi organi, da bi okrepila kontrole na tem področju. Pozorno bo spremljala zahtevke za zagotovitev, da so vsi predujmi, ki so jih države članice neupravičeno zahtevale, izterjani v skladu z zadevno uredbo.

Okvir 6.5 – Primeri držav članic, ki upravičencem nista pravočasno povrnila stroškov, in neupravičenih izplačil predujmov državam članicam

⁽³⁹⁾ Člen 80 Uredbe (ES) št. 1083/2006.

⁽⁴⁰⁾ Člen 78(2) Uredbe (ES) št. 1083/2006.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- (b) Neupravičena plačila predujmov državi članici: Za projekt ESS v Grčiji za neekonomске raziskave, ki ga je izvedla neka univerza, je država članica vložila zahtevek za plačilo predujma, čeprav zadevni projekt ni pomenil državne pomoči. Komisija je sprejela in plačala neupravičeni znesek zahtevka.

Podobni primeri so bili ugotovljeni pri drugih projektih ESS v Grčiji.

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) Glej odgovor Komisije na odstavek 6.43.

Pregledi na ravni držav članic niso dovolj zanesljivi

6.44 V 21 primerih količinsko opredeljivih napak, ki so jih naredili upravičenci, so imeli nacionalni organi dovolj informacij⁽⁴¹⁾, da bi napake lahko preprečili ali odkrili in popravili, preden so bili odhodki prijavljeni Komisiji. Če bi vse te informacije uporabili za popravilo napak, bi bila ocenjena stopnja napake za to poglavje za 1,6 odstotne točke nižja. Poleg tega je Sodišče v 13 primerih ugotovilo, da so napake, ki jih je odkrilo, naredili nacionalni organi. Te napake so k ocenjeni stopnji napake prispevale 1,7 odstotne točke.

6.45 Pregledi na ravni držav članic za obe področji niso bili popolnoma zanesljivi. Ocenjeno stopnjo napake bi bilo mogoče za področje regionalne in mestne politike znižati za 3,3 odstotne točke, za področje zaposlovanja in socialnih zadev pa za 3,2 odstotne točke.

6.44 Skupni odgovor Komisije na odstavka 6.44 in 6.45:

Komisija natančno spremlja te primere in se strinja, da je treba zagotoviti dobra in pravočasna upravljalna preverjanja, da bi se preprečil pojav nepravilnosti ali njihova vključitev v zahtevke za plačila.

Komisija od leta 2010 izvaja ciljno usmerjene revizije upravljalnih preverjanj pri programih z visokim tveganjem v primerih, v katerih je ugotovila, da bi pomanjkljivosti lahko ostale neodkrita ali pa bi jih revizijski organ za program opazil prepozno. V zvezi z GD za regionalno in mestno politiko ter GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje so rezultati teh revizij, izvedenih do leta 2014, predstavljeni v njunih letnih poročilih o dejavnostih za leto 2014 (glej str. 50 oziroma str. 56).

Komisija se sklicuje na okrepljene postopke v regulativnem okviru za programsko obdobje 2014–2020, v katerem bo treba upravljalna preverjanja in kontrole (vključno s pregledi na kraju samem) izvesti pravočasno za predložitev letnih računovodskih izkazov programa v potrditev Komisiji in vsakoletno predložitev izjav o upravljanju s strani organov upravljanja. Revizijski organi bodo morali oceniti zanesljive stopnje preostale napake v računovodskih izkazih, ki so posledica vseh preverjanj, kontrol in popravkov, izvedenih od konca poslovnega leta. Komisija meni, da bodo ti okrepljeni kontrolni postopki zagotovili trajno znižanje stopnje napake.

Poleg tega je Komisija pripravila nove smernice, da bi dodatno okrepila zanesljivost upravljalnih preverjanj v programskem obdobju 2014–2020. Te smernice, ki temeljijo na izkušnjah, pridobljenih v prejšnjih programskih obdobjih, so bile predložene državam članicam in bodo objavljene julija 2015.

⁽⁴¹⁾ Na podlagi dokazil, vključno z informacijami v podatkovnih zbirkah o standardnih navzkrižnih pregledih in zahtevanimi obveznimi pregledi.

UGOTOVITVE SODIŠČA

PREUČITEV FINANČNIH INSTRUMENTOV, ZA KATERE SE UPORABLJA DELJENO UPRAVLJANJE

6.46 Finančni instrumenti, za katere se uporablja deljeno upravljanje, zagotavljajo pomoč podjetjem ali mestnim projektom z naložbami v lastniški kapital, posojili ali jamstvi⁽⁴²⁾. V glavnem se lahko uporabljajo na treh področjih: za podporo za mala in srednja podjetja (MSP)⁽⁴³⁾, za razvoj mest⁽⁴⁴⁾ in za spodbujanje energetske učinkovitosti.

6.47 Do konca leta 2013 je bilo v okviru 176 OP za ESRR in ESS v vseh državah članicah razen treh (Hrvaška, Irska in Luksemburg) vzpostavljenih 941 finančnih instrumentov. Njihova skupna finančna sredstva znašajo približno 14 278 milijonov EUR⁽⁴⁵⁾.

6.48 Na splošno skladi, ki izvajajo finančne instrumente, prejmejo prispevek iz operativnega programa, ko je vzpostavljena njihova pravna struktura, nato pa ta denar uporabljajo za podporo projektom. Tako finančno podporo je mogoče zagotoviti samo projektom, ki spadajo v obseg operativnega programa. Ti finančni instrumenti so zasnovani tako, da se obnavljajo, pri nekaterih vrstah jamstvenih skladov pa tako, da dosegajo velik učinek finančnega vzvoda. Vsa sredstva, ki se povrnejo iz izvedenih naložb ali posojil, vključno z dobički, se znova uporabijo za dejavnosti, izvedene v okviru finančnih instrumentov.

⁽⁴²⁾ Člen 44 Uredbe (ES) št. 1083/2006.

⁽⁴³⁾ To zajema program skupnih evropskih sredstev za mikro, mala in srednja podjetja (JEREMIE), ki se izvaja v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko (EIB) in Evropskim investicijskim skladom (EIS) za podporo dodatnemu financiranju MSP.

⁽⁴⁴⁾ To zajema skupno evropsko podporo za trajnostne naložbe v mestna območja (JESSICA), ki se izvaja v sodelovanju z EIB zaradi zagotavljanja vračljivih naložb (v obliki lastniškega kapitala, posojil ali jamstev) v razvoj mest.

⁽⁴⁵⁾ Evropska komisija, *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 December 2013*, EGESIF_14-0033-00, 19. september 2014. Podatki za leto 2014 bodo objavljeni septembra 2015.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Počasno izvajanje finančnih instrumentov

6.49 Po podatkih Komisije je povprečna stopnja izplačil za 941 finančnih instrumentov ESRR in ESS, za katere se uporablja deljeno upravljanje, na koncu leta 2013 znašala 47 %. To pomeni povečanje za 10 odstotnih točk v primerjavi z letom 2012 in povečanje za 13 odstotnih točk v primerjavi z letom 2011 ⁽⁴⁶⁾.

6.50 V skladu z uredbami o strukturnih skladih štejejo za upravičene samo plačila ali jamstva, zagotovljena končnim prejemnikom, ter stroški upravljanja in honorarji upravljavcev skladov ob zaključku, ko je treba vsa neporabljena finančna sredstva finančnih instrumentov vrniti v proračun EU ⁽⁴⁷⁾. Splošna stopnja izplačil, o kateri je poročala Komisija, je še vedno prenizka, da bi bilo mogoče pričakovati, da bodo vsa razpoložljiva sredstva uporabljena vsaj enkrat. Posebni problemi so bili ugotovljeni pri finančnih instrumentih v petih državah članicah (v Bolgariji, Grčiji, Španiji, Romuniji in na Slovaškem), v katerih so stopnje izplačil bistveno nižje od povprečja EU za leto 2013.

6.49 Skupni odgovor Komisije na odstavka 6.49 in 6.50:

Stopnja izplačil konec leta 2013 se razlikuje med državami članicami in finančnimi instrumenti, vzpostavljenimi med letoma 2008 in 2013. Medtem ko so nekateri finančni instrumenti premalo učinkoviti, jih je 459, ki predstavljajo 15 % skupnih zneskov, vplačanih v finančne instrumente, že doseglo 100-odstotno črpanje in se zdaj ponovno vlagajo v obnovljive sklade.

Komisija bo 1. oktobra 2015 poročala o razmerah konec leta 2014 in pričakuje nadaljnji napredek pri izvajanju.

Komisija je skupaj z državami članica sprejela številne ukrepe za zagotovitev, da bodo preostale naložbe finančnih instrumentov pravočasno dosegle končne prejemnike, in sicer je zlasti:

- izboljšala pozorno spremljanje uspešnosti finančnih instrumentov s strani zadevnih organov upravljanja in spodbudila dejavno upravljanje skladov s prerazporeditvijo sredstev iz skladov z nizko uspešnostjo v sklade z visoko uspešnostjo,
- spodbudila organe upravljanja in finančne institucije, ki izvajajo finančne instrumente, da spremenijo ponujene instrumente in finančne produkte, da bi se prilagodili spreminjajočim se tržnim razmeram,
- pri finančnih instrumentih, ki podpirajo dolgoročne naložbe v razvoj mest ali energetske učinkovitosti, kjer se plačila izvajajo postopno v skladu z napredkom projekta, organom upravljanja svetovala, naj zahtevajo poročanje o naložbah v pripravi in predložitve povratnih informacij Komisiji, da bi se omogočilo tesnejše spremljanje napredka teh instrumentov.

Komisija ugotavlja, da je za podrobno analizo s strani države članice potrebna ocena raznih omejitev, ki vplivajo na izvajanje posameznega finančnega instrumenta, pri čemer je treba zlasti upoštevati tudi dejstvo, da je finančne instrumente ESRR v Bolgariji, Grčiji, Španiji, Romuniji in na Slovaškem resno prizadela gospodarska in finančna kriza.

⁽⁴⁶⁾ Glej odstavke 5.33 do 5.36 in okvir 5.5 letnega poročila za leto 2013.

⁽⁴⁷⁾ Člen 78(6) Uredbe (ES) št. 1083/2006.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Nepopolno in/ali netočno poročanje držav članic o finančnih instrumentih

6.51 Informacije o izvajanju finančnih instrumentov, za katere se uporablja deljeno upravljanje, temeljijo na podatkih, prejetih neposredno iz držav članic. Od leta 2011 si je Komisija zelo prizadevala izboljšati kakovost teh podatkov. Kljub temu v svojem poročilu o napredku pri izvajanju finančnih instrumentov priznava, da so podatki, predstavljeni v tem poročilu, v nekaterih primerih nepopolni ali netočni. Tako je bilo tudi pri petih od sedmih finančnih instrumentov, ki jih je leta 2014 preučilo Sodišče.

Podaljšanje obdobja upravičenosti za obdobje 2007–2013 le s sklepom Komisije

6.52 V členu 56(1) Uredbe (ES) št. 1083/2006 je 31. december 2015 določen kot rok za obdobje upravičenosti plačil. Komisija se je aprila 2015 odločila podaljšati obdobje upravičenosti do 31. marca 2017 s sklepom Komisije⁽⁴⁸⁾, namesto da bi prosila Svet in Parlament, naj spremenita uredbo. Sodišče meni, da pri tem načinu podaljšanja obdobja upravičenosti ni bila upoštevana hierarhija pravnih aktov, v skladu s katero je mogoče pravne določbe spreminjati le z zakonodajo z enako ali večjo pravno veljavnostjo.

6.51 Komisija je maja 2015 državam članicam predložila posodobljena navodila za poročanje o finančnih instrumentih, v katerih je pojasnila zahteve glede poročanja. Poleg tega je izboljšala svoja orodja za poročanje.

6.52 Komisija je prepričana, da je v okviru omejitev, ki jih določa obstoječi regulativni okvir, ravnala v skladu s spodbudo Evropskega sveta iz decembra 2014.

Sklep Komisije o spremembi smernic o zaključku ne vpliva na člen 56(1), v skladu s katerim je treba prispevek iz skladov v instrumente finančnega inženiringa plačati najpozneje do 31. decembra 2015. To pravilo še vedno velja.

Sprememba pojasnjuje, da člen 78(6) Uredbe (ES) št. 1083/2006 določa posebne načine za prijavo izdatkov instrumentov finančnega inženiringa ob zaključitvi. V odstavku 6 je navedeno, da „z odstopanjem od odstavka 1 v zvezi z instrumenti finančnega inženiringa, kakor so opredeljeni v členu 44, zajema izkaz o izdatkih skupne izdatke, plačane pri vzpostavljanju teh skladov ali holdinskih skladov ali s prispevanjem vanje.“

Člen določa tudi upravičene izdatke pri zaključitvi: pri delni ali končni zaključitvi operativnega programa upravičeni izdatki predstavljajo skupno vso podporo, zagotovljeno končnim prejemnikom iz skladov, skupaj z upravičenimi stroški upravljanja in pristožbinami.

Ker je 31. marec 2017 končni datum za predložitev dokumentov o zaključku Komisiji, sprememba smernic o zaključku pojasnjuje, da je zaključitev iz člena 78(6) splošne uredbe datum predložitve dokumentov o zaključku, tj. 31. marec 2017.

⁽⁴⁸⁾ Sklep Komisije C(2015) 2771 o spremembi Sklepa C(2013) 1573 o odobritvi smernic o zaključku operativnih programov za pomoč iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada (2007–2013).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

PREUČITEV IZBRANIH SISTEMOV IN LETNIH POROČIL O DEJAVNOSTIH**Ocena nadzora Komisije nad revizijskimi organi****Komisija za oceno ravni napake uporablja delo revizijskih organov v državah članicah**

6.53 Revizijski organi dajejo Komisiji zagotovilo o uspešnem delovanju upravljaljskih sistemov in notranjih kontrol operativnih programov ter o zakonitosti in pravilnosti potrjenih odhodkov. To informacijo zagotovijo v svojih letnih poročilih o nadzoru, revizijskih mnenjih in poročilih o revizijah sistemov (glej odstavek 6.14) ⁽⁴⁹⁾. Komisija od leta 2009 opravlja poizvedbe pri glavnih revizijskih organih, vključno s pregledi njihovega dela na kraju samem, da bi ocenila, koliko se lahko zaneše na njihovo delo.

6.53 Komisija tesno sodeluje in se usklajuje z revizijskimi organi ter že od leta 2009 pregleduje njihove metodologije in rezultate revizij. Tako je Komisija na podlagi ponovne izvedbe revizij, ki so jih opravili revizijski organi, zagotavljala smernice, navodila in priporočila revizijskim organom, s čimer je prispevala h krepitvi zmogljivosti.

Komisija poudarja, da je treba njeno oceno zanesljivosti dela, ki ga opravljajo revizijski organi, obravnavati v tem kontekstu. GD za regionalno in mestno politiko je na podlagi svojega programa revizij, ki je vključeval 265 revizijskih obiskov na kraju samem, kumulativno izvedenih od leta 2009, konec leta 2014 sklenil, da se je na splošno mogoče zanesti na delo 42 pregledanih revizijskih organov, odgovornih za revidiranje približno 91 % dodeljenih sredstev ESRR/KS za obdobje 2007–2013. V zvezi z ostalimi petimi pregledanimi revizijskimi organi so se zahtevale izboljšave.

V zvezi z GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje je bilo konec leta 2014 ocenjenih 87 od 92 revizijskih organov (94,6 %). Ti pokrivajo 113 od 118 operativnih programov, ki predstavljajo 99,1 % finančnega načrtovanja v programskem obdobju 2007–2013.

V svojih letnih poročilih o dejavnostih za leto 2014 sta GD za regionalno in mestno politiko ter GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje zagotovila podrobno oceno točnosti in zanesljivosti revizijskih informacij in rezultatov, o katerih so leta 2014 v svojih letnih poročilih o nadzoru v zvezi z odhodki leta 2013 poročali revizijski organi (glej strani 40–45 letnega poročila o dejavnostih GD za regionalno in mestno politiko za leto 2014 ter strani 51–54 letnega poročila o dejavnostih GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje za leto 2014).

⁽⁴⁹⁾ Države članice EU-28 so ustanovile skupaj 113 revizijskih organov za 440 operativnih programov ESRR/Kohezijskega sklada in ESS, odobrenih za programsko obdobje 2007–2013. 63 od teh organov je zadolženih tako za operativne programe ESRR/Kohezijskega sklada kot tudi za operativne programe ESS. Revizijski organi so do konca decembra 2014 za vseh 440 operativnih programov pripravili 199 letnih poročil o nadzoru in revizijskih mnenj.

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.54 Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko ter Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje uporabljata te informacije pri pripravi svojih letnih poročil o dejavnostih ter med letom zaradi odločanja o morebitnih prekinitvah in/ali začasnih ustavitvah plačil operativnim programom.

6.55 Da bi generalni direktorati ocenili, ali se na te informacije lahko zanesejo, preverijo stopnje napake, ki so jih revizijski organi sporočili za posamezne operativne programe (ali skupino operativnih programov) ⁽⁵⁰⁾:

- če Komisija meni, da je stopnja napake, ki jo je sporočil revizijski organ, zanesljiva (in reprezentativna za potrjene odhodke), to stopnjo sprejme. Lahko jo tudi ponovno izračuna zaradi svoje ocene na podlagi dodatnih informacij, pridobljenih od revizijskega organa,
- če so stopnje napake nezanesljive, Komisija uporabi pavšalno stopnjo napake (med 2 % in 25 %) v skladu z rezultati svoje ocene delovanja upravljavskih sistemov in sistemov notranje kontrole.

ODGOVORI KOMISIJE

6.54 GD za regionalno in mestno politiko je leta 2014 v svojem letnem poročilu o dejavnostih navedel, da sta približno dve tretjini prekinitev in predhodnih začasnih ustavitev plačil temeljili na rezultatih revizij, o katerih so revizijski organi Komisiji poročali med letom ali ob koncu leta (glej str. 54 letnega poročila o dejavnostih GD za regionalno in mestno politiko za leto 2014).

Postopki za prekinitev in predhodnih začasnih ustavitev plačil so se leta 2014 nanašali na 121 programov ESRR/KS in skoraj 7,9 milijarde EUR zahtevkov za plačila, ki so jih predložile države članice in za katere je Komisija plačila izvršila šele, ko je prejela dodatne dokaze, da so zadevne države članice izvedle vse potrebne popravke.

Kot je GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje poročal na strani 60 letnega poročila o dejavnostih za leto 2014, je Komisija v zvezi z ESS poslala 11 opozoril in 18 dopisov o predhodni začasni ustavitvi, sprejela 31 sklepov o prekinitvi plačil in začasno ustavila 11 operativnih programov. Plačila so bila prekinjena za zahteve v skupni višini 1,3 milijarde EUR.

6.55 Komisija poudarja, da ta vsakoletna ocena zanesljivosti stopnje napake temelji na poglobljeni dokumentacijski analizi vseh razpoložljivih informacij, ki jo po potrebi dopolnjujejo na tveganju temelječe misije za ugotavljanje dejstev na kraju samem, pri čemer se upošteva tudi splošna ocena zanesljivosti dela, ki ga opravljajo revizijski organi, dobljena v okviru obsežne revizijske poizvedbe iz odgovora na odstavek 6.53. Komisija po potrebi od revizijskih organov zahteva in pridobi vse potrebne dodatne informacije.

⁽⁵⁰⁾ Stopnje napake, ki so jih sporočili revizijski organi za leto n, se izračunajo na podlagi vzorca revizij operacij, ki bi moral biti statistično reprezentativen za odhodke, potrjene Komisiji v letu n – 1 (odstavek 11 Posebnega poročila št. 16/2013).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

6.56 Komisija izračuna tudi stopnjo preostale napake za vsak operativni program, pri čemer upošteva vse finančne popravke od začetka programskega obdobja. To zajema popravke, ki so že izvedeni na ravni EU in/ali nacionalni ravni ⁽⁵¹⁾.

6.57 Komisija na podlagi teh dveh kazalnikov in dodatnih informacij, ki jih ima na voljo, oblikuje oceno upravljalškega in kontrolnega sistema za operativni program. Pri tej oceni upošteva tudi revizije sistemov, ki so jih med letom predložili revizijski organi, in dodatne informacije, ki so ji na voljo. O oceni nato poroča v letnem poročilu o dejavnostih generalnega direktorata ⁽⁵²⁾.

6.57 Komisija oceni učinkovito delovanje upravljalškega in kontrolnega sistema za vsak program in vsak organ (organe upravljanja, organe za potrjevanje in revizijske organe) na podlagi vseh razpoložljivih rezultatov revizij sistemov EU in nacionalnih sistemov v zvezi s 15 ključnimi regulativnimi zahtevami v skladu z metodologijo, ki jo uporabljajo revizijski organi. Stopnje napake, ki jih sporočijo države članice, in stopnje preostale napake, ki jih izračuna Komisija, so pomembni, vendar ne edini elementi te ocene. Upravljalci operativnih vrstic in odredbodajalci na podlagi nadaljnjega prenosa ocenijo tudi stopnjo zagotovila.

Za namene zagotovila, navedenega v letnih poročilih o dejavnostih, je torej mnenje o posameznem operativnem programu rezultat skupne ocene na podlagi vseh informacij, ki so na voljo Komisiji. S tem se zagotovi celovita in podrobna ocena uspešnosti upravljalških in kontrolnih sistemov v posamezni državi članici, v zvezi z operativnimi programi, vključenimi v pridržke za leto 2014, pa informacije o glavnih opredeljenih vprašanjih in sprejetih ukrepih.

⁽⁵¹⁾ Letno poročilo o dejavnostih Generalnega direktorata za regionalno in mestno politiko, str. 49. Letno poročilo o dejavnostih Generalnega direktorata za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje, str. 63.

⁽⁵²⁾ Glej odstavke 5 do 11 Posebnega poročila št. 16/2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Komisija lahko z oceno letnih poročil o nadzoru le delno obravnava tveganje, da nacionalni organi pri poročanju podcenjujejo napake in precenjujejo finančne popravke

6.58 Zanesljivost ocene ESRR, Kohezijskega sklada in ESS, ki jo pripravi Komisija, je odvisna od točnosti in zanesljivosti informacij, o katerih so poročali organi držav članic. Pri revizijah Sodišča iz prejšnjih let sta bili v zvezi s tem ugotovljeni dve glavni tveganji:

- revizijski organi lahko pri poročanju podcenjujejo napake in/ali jih ne ekstrapolirajo ustrezno. Zato stopnje napake, o katerih poročajo, morda niso vedno popolnoma zanesljive,
- informacije o finančnih popravkih, o katerih poročajo države članice, morda niso vedno zanesljive in točne, zato lahko Komisija s svojo metodo za izračun dobi podcenjeno kumulativno preostalo tveganje.

ODGOVORI KOMISIJE

6.58 Skupni odgovor Komisije na odstavke 6.58–6.60:

Kot sta oba generalna direktorata pojasnila v svojih letnih poročilih o dejavnostih, sta sprejela ukrepe za izboljšanje zanesljivosti revizijskih informacij in finančnih popravkov, ki jih sporočijo države članice. Komisija izvaja dve revizijski poizvedbi za zmanjšanje tveganja:

- ocena zanesljivosti revizijskih informacij, ki jih sporočijo revizijski organi, vključno s stopnjo napake, se izvede po programu poglobljenih revizij, da se preveri, ali so revizijske ugotovitve potrjene, med drugim s ponovno izvedbo revizij na kraju samem s strani revizorjev Komisije. Dokumentacijski pregled, ki ga dopolnjujejo misije za ugotavljanje dejstev, zajema širok razpon preverjanj, ki so povezana npr. s točnostjo izračunov, uporabljenimi parametri, obravnavanjem ugotovljenih napak ali uskladitvijo revidirane populacije (glej tudi odgovor Komisije na odstavke 6.53),
- posebne revizije na kraju samem, ki temeljijo na tveganju (in so v zadnjih treh letih zajele 68 operativnih programov), za zagotovitev, da so sporočeni popravki učinkovito izvedeni in da se v primeru dvomov ali nezadostnih dokazov zadevnih zneskov odbijejo od kumulativnih finančnih popravkov, ki se upoštevajo za namene izračuna stopnje preostale napake. Službe Komisije so se na podlagi svojih revizij in dokumentacijskih pregledov doslednosti v zvezi z zanesljivostjo izkazov iz člena 20, ki so bili predloženi do 31. marca 2014 za vse programe, odločile, da bodo za izračun kumulativnega preostalega tveganja izključile nekatere sporočene finančne popravke (77 % sporočenih finančnih popravkov je bilo uporabljenih za izračune ESRR in KS, 91 % pa za ESS).

Razvil se je tudi pravni okvir za programsko obdobje 2014–2020. Revizijski organi bodo svoje revizijsko mnenje oblikovali na podlagi stopenj preostale napake po izvedbi popravkov, zato se bo točnost finančnih popravkov sistematično preverjala v okviru revizije računovodskih izkazov.

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.59 Komisija letna poročila o nadzoru večinoma preverja z dokumentacijskimi pregledi, zato lahko ta tveganja obravnava le delno. Po mnenju Sodišča je možnost Komisije, da potrdi (in po potrebi prilagodi) stopnje napake iz poročil, omejena, saj se od revizijskih organov ne zahteva sistematično, da Komisiji za njeno preverjanje letnih poročil o nadzoru sporočijo natančnejše informacije o svojih revizijah operacij (obseg, pokritost/podvzorčenje, podrobnosti o razvrščanju napak).

6.60 Med letom 2014 sta oba generalna direktorata izvajala preglede na kraju samem glede finančnih popravkov, ki jih je izvedlo 12 držav članic. Za sedem od 12 obiskanih držav članic so bile ugotovljene pomanjkljivosti, zaradi katerih so bile potrebne prilagoditve finančnih popravkov iz poročil. Te ugotovitve potrjujejo lastno oceno Sodišča in kažejo, kako pomembno je v kontekstu novega programskega obdobja 2014–2020 zagotoviti, da so vzpostavljeni zanesljivi sistemi poročanja ⁽⁵³⁾.

Komisija meni, da v prijavljenih odhodkih v okviru 57 % vseh operativnih programov ni pomembne stopnje napake

6.61 Komisija meni, da ima za leto 2014 zagotovilo, da v 250 od 440 operativnih programov ESRR/Kohezijskega sklada in ESS (57 %) ni bilo pomembne stopnje napake. Stopnje napake, ki so jih sporočili revizijski organi, so pod 2-odstotnim pragom pomembnosti, ki ga je določila Komisija, Komisija pa je te stopnje potrdila. Ti operativni programi pomenijo približno 55 % plačil v letu 2014.

6.62 Tako kot za prejšnja leta je Sodišče tudi za leto 2014 preučilo, ali je Komisija uspešno preverjala točnost in zanesljivost stopenj napake, o katerih so poročali revizijski organi. Preučitev je bila opravljena na podlagi delovnih spisov Komisije za vzorec 139 operativnih programov v 20 državah članicah (105 od 322 operativnih programov ESRR/Kohezijskega sklada in 34 od 118 operativnih programov ESS). V vzorec Sodišča so bili vključeni operativni programi, za katere je Komisija sprejela stopnje, o katerih so poročali revizijski organi, pa tudi operativni programi, za katere so bile stopnje ponovno izračunane ali uvedene pavšalne stopnje.

⁽⁵³⁾ Glej odstavke 35 do 40 Posebnega poročila št. 16/2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

6.63 V **tabeli 6.1** je povzetek rezultatov sistemov, ki jih je preučilo Sodišče.

6.63 Komisija ugotavlja izboljšanje pri ocenjevanju preverjanj, ki jih je opravila v zvezi s stopnjami napake, o katerih so poročali revizijski organi, in zlasti dejstvo, da pri nobenem vprašanju, ki ga je opredelilo Sodišče, niso potrebni dodatni pridržki ali drugačne količinske opredelitve, saj je narava teh vprašanj predvsem tehnična.

Tabela 6.1 – Ocena preverjanja, ki ga je opravila Komisija v zvezi s stopnjami napake, o katerih so poročali revizijski organi

	2014			2013		
	preučeni operativni programi ESRR/Kohezijskega sklada	preučeni operativni programi ESS	SKUPAJ	preučeni operativni programi ESRR/Kohezijskega sklada	preučeni operativni programi ESS	SKUPAJ
Ugotovitve Sodišča:						
— nobenih zadev v zvezi s pregledi, ki jih izvaja Komisija (*),	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— bistvene zadeve v zvezi s pregledi, ki jih izvaja Komisija, vendar brez vpliva na število pridržkov v letnih poročilih o dejavnostih (ali na njihovo količinsko opredelitev),	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— bistvene zadeve v zvezi s pregledi, ki jih izvaja Komisija, zaradi katerih so potrebni dodatni pridržki ali drugačna količinska opredelitev.	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
Skupno število preučenih operativnih programov	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Glej tudi odstavek 6.65.

Vir: Evropsko računsko sodišče.

Potrditve (ali ponovni izračun) stopenj napake, ki jo izvede Komisija, je skladna z dokazi, ki so jih zagotovili revizijski organi

6.64 Sodišče je v zvezi s 25 operativnimi programi ugotovilo slabosti, ki niso bile odkrite (ali jih Komisija ni ustrezno obravnavala) (glej okvir 6.6). Toda Sodišče meni, da noben od teh primerov ne bi smel privedi do tega, da Komisija v letnih poročilih o dejavnostih za leto 2014 izreče dodatne pridržke (ali pridržke z večjim finančnim vplivom).

Okvir 6.6 – Primeri slabosti v potrjevanju, ki ga je opravila Komisija v zvezi s stopnjami napake, o katerih so poročali revizijski organi

- (a) *Populacija, ki jo je pregledal revizijski organ, ni bila skladna s prijavljenimi odhodki:* Za osem od 139 operativnih programov v vzorcu ni bilo mogoče, da bi populacijo, ki jo je pregledal revizijski organ, uskladili s prijavljenimi odhodki. Pri treh operativnih programih Komisija z dokumentacijskimi pregledi tega ni ugotovila.

Okvir 6.6 – Primeri slabosti v potrjevanju, ki ga je opravila Komisija v zvezi s stopnjami napake, o katerih so poročali revizijski organi

UGOTOVITVE SODIŠČA

- (b) *Revizijski organ je uporabljal nepravilno metodologijo vzorčenja:* Revizijski organ je za 11 od 139 operativnih programov uporabil nepravilno metodologijo vzorčenja: pri nekaterih se je razlikovala od tiste, ki je bila opisana v revizijski strategiji, ki jo je odobrila Komisija, pri drugih pa je vključevala parametre, ki niso v skladu z veljavnimi navodili Komisije za vzorčenje. V teh primerih je bila velikost vzorca manjša od običajno zahtevane. Komisija je to zadevo v vseh primerih z dokumentacijskimi pregledi ugotovila in pravilno zaključila, da to ne vpliva bistveno na njeno revizijsko mnenje.
- (c) *Nepravilna ekstrapolacija napak, ugotovljenih v podvzorcih:* Za 59 od 139 preučenih operativnih programov je revizijski organ revizije izvedel na podlagi vzorca računov (podvzorec). Če se uporabi ta pristop, je treba finančni vpliv napak, ugotovljenih v podvzorcu, ekstrapolirati na revidirane projekte ali zahtevke, preden se vključijo v izračun ocene napake za celotno populacijo. Za pet operativnih programov napake, ugotovljene v pregledanih podvzorcih, niso bile pravilno ekstrapolirane. To je povzročilo podcenitev skupne projicirane stopnje napake, vendar ni vplivalo na revizijsko mnenje.

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) *Metodologija vzorčenja se lahko razvija v skladu z značilnostmi populacije, vključene v revizijo. O tem razvoju in o spremembah odobrene revizijske strategije razpravljata Komisija in zadevni revizijski organ na letnem usklajevalnem sestanku.*
- (c) *Komisija revizijskim organom priporoča, naj v letnih poročilih o nadzoru sistematično razkrijejo primere, v katerih ni bila učinkovito revidirana celotna populacija in se je uporabil sistem „podvzorčenja“.*

Revizijski organi so pomanjkljivo pregledovali državno pomoč

6.65 Leta 2014 je Sodišče preučilo tudi to, ali nacionalni revizijski organi izvajajo ustrezne preglede pravil o državni pomoči. Za 42 od 139 operativnih programov v vzorcu so bili pregledi državne pomoči, ki so jih izvedli revizijski organi, neustrezni (na primer ponudniki storitev splošnega gospodarskega pomena niso bili zajeti ali priglašene sheme pomoči in intenzivnost pomoči niso bile preverjene). Ustrezna vključenost državne pomoči se zahteva v skladu s smernicami Komisije, vendar te pomanjkljivosti niso bile vedno ugotovljene z dokumentacijskimi pregledi leta 2014.

6.65 Komisija pri pregledu letnega poročila o nadzoru preveri, ali mnenje revizijskega organa resnično temelji na rezultatih revizij sistemov in operacij.

Preverjanje dela, ki ga revizijski organi opravljajo v zvezi z državno pomočjo, je poleg drugih vprašanj del pregleda revizijskih organov, ki ga opravi Komisija in zajema preverjanje metodologije za revizije sistemov in operacij (vključno s kontrolnimi seznamami) ter ponovno izvedbo revizij, ki so jih že izvedli revizijski organi (glej odgovor na odstavke 6.53).

V nekaterih primerih je Komisija v okviru lastnega revizijskega poročanja zadevnim revizijskim organom že priporočila, naj izboljšajo svoje kontrolne sezname, da bi se zagotovila boljša pokritost vprašanj v zvezi z državno pomočjo. Komisija bo še naprej zagotavljala, da revizijski organi uporabljajo ustrezne kontrolne sezname.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

V navodilih Komisije se zahteva, da revizijski organi vključijo prispevke finančnim instrumentom v revidirano populacijo, namesto da pregledujejo dejanska izplačila

6.66 Finančni prispevki iz operativnih programov za sklade, ki izvajajo finančne instrumente, se na splošno izvedejo z enim plačilom za celo obdobje, takoj ko je vzpostavljena pravna struktura holdinških skladov. Alternativne ureditve financiranja je mogoče določiti v sporazumih o financiranju. V skladu z uredbo se ta plačila Komisiji potrdijo kot nastali odhodki⁽⁵⁴⁾. Naknadna preverjanja teh plačil, ki jih izvajajo revizijski organi, se na splošno nanašajo na proračunsko leto, v katerem je bilo plačilo izvršeno. Ti pregledi so na splošno omejeni, saj je v prvem letu malo operacij izbranih za podporo, končnim prejemnikom in projektom pa se izplačajo omejeni zneski.

6.67 Če posebna preverjanja niso predvidena, je malo verjetno, da bodo revizijski organi pregledali dejansko izvajanje operacij finančnega instrumenta pred zaključkom programskega obdobja 2007–2013. Pri finančnih instrumentih, ki jih upravlja Evropska investicijska banka, revizijski organ ne more preveriti prispevkov v sklad zaradi omejitev, ki jih Evropska investicijska banka uporablja za pravice dostopa.

Revizijski organi so poročali o zelo nizkih stopnjah napake za operativne programe, za katere je Sodišče ugotovilo bistvene napake

6.68 Za 110 od 440 operativnih programov ESRR/Kohezijskega sklada in ESS je Komisija potrdila stopnje napake v višini 0,5 % ali manj. 13 od teh operativnih programov je Sodišče v zadnjih dveh proračunskih letih preučilo vsaj enkrat. Pri petih operativnih programih je pri preučeni projektih ugotovilo bistvene napake (glej odstavka 6.61 in 6.62).

6.66 Skupni odgovor Komisije na odstavka 6.66 in 6.67

V skladu s členom 78(6) Uredbe (ES) št. 1083/2006 je prispevek iz skladov za finančne instrumente vključen v zahtevke za plačilo, predložene Komisiji. Ta plačila predstavljajo del populacije, ki jo bodo revizijski organi revidirali s pregledi vzorcev v skladu s posodobljenimi smernicami Komisije. Kot določata skupna revizijska strategija za strukturne sklade in revizijski okvir Komisije za sklade ESI, lahko revizijski organi in Komisija izvajajo tematske revizije finančnih instrumentov, ki zajemajo sestavo sklada in dejansko izvedbo projektov, na podlagi revizije vzorca projektov, ki jih izvajajo končni prejemniki. Revizijski organi preverijo izvajanje pregledov na prvi stopnji s strani organov upravljanja in morajo do zaključka pridobiti ustrezno zagotovilo v zvezi s skladi.

V zvezi s skladom, ki ga upravlja Evropska investicijska banka, Komisija obžaluje omejitve pravic do dostopa. Komisija in Investicijska banka bosta podpisali memorandum o soglasju, tako da bodo imeli organi upravljanja in revizijski organi v prihodnosti možnost, da za preverjanja in revizijsko delo Evropske investicijske banke uporabijo storitve izvajalca, ki ga izbere Komisija.

⁽⁵⁴⁾ Člen 78a Uredbe (ES) št. 1083/2006.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Pregled letnih poročil Komisije o dejavnostih

6.69 Sodišče je ocenilo letni poročili o dejavnostih za leto 2014 in spremni izjavi generalnih direktoratsv za regionalno in mestno politiko ter za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje⁽⁵⁵⁾. Sodišče je zlasti:

- pregledalo doslednost in točnost izračuna zneskov, pri katerih obstaja tveganje, ki ga je pripravila Komisija,
- ocenilo pridržke, izrečene za leto 2014.

Izračun, ki ga je Komisija pripravila za zneske, pri katerih obstaja tveganje, za operativne programe ESRR/Kohezijskega sklada in ESS

6.70 Izračun, ki ga je Komisija pripravila za zneske v letnih poročilih o dejavnostih za leto 2014, pri katerih obstaja tveganje, je dosleden in skladen z razpoložljivimi informacijami, o katerih so poročali in/ali jih zagotovili revizijski organi. Toda Sodišče opozarja, da letne stopnje napake, o katerih poroča Komisija v letnih poročilih o dejavnostih, niso neposredno primerljive s stopnjami, kot jih je ocenilo Sodišče⁽⁵⁶⁾.

- Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko je ocenil, da obstaja tveganje napake pri od 2,6 % do 5,3 % vmesnih in končnih plačil za operativne programe ESRR/Kohezijskega sklada za programsko obdobje 2007–2013, ki so bila odobrena med letom. Komisija je 52 % plačil izplačala operativnim programom, za katere je ocenila, da je nanje vplivala pomembna stopnja napake nad 2 %.

6.70 Komisija se strinja, da stopnje napake, ki jo ugotovi Sodišče, in stopnje napake, ki jo ugotovi Komisija, ni mogoče neposredno primerjati. Vendar je cilj tega postopka v bistvu enak, tj. oceniti tveganje za proračun EU v določenem letu.

Komisija pri svoji oceni upošteva vse razlike, ki jih je Sodišče navedlo v posebnem poročilu št. 16/2013 (glej odgovor Komisije na odstavek 11 navedenega poročila). Komisija meni, da je, razen teh razlik, rezultat njene ocene za letno poročilo za leto 2014 tako kot v zadnjih štirih zaporednih letih za GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje ter v treh zaporednih letih za GD za regionalno in mestno politiko pred tem letnim poročilom v skladu s stopnjami napake, ki jih je izračunalo Sodišče (glej strani 90 in 92 ustreznih letnih poročil o dejavnostih).

GD za regionalno in mestno politiko je opravil 52 % plačil operativnim programom, na katera je po njegovi oceni vplivala pomembna stopnja napake nad 2 %, vendar so bili za veliko večino teh programov izvedeni ustrezni popravki, da bi se kumulativno preostalo tveganje zmanjšalo pod prag pomembnosti. Plačila programom s stopnjo napake nad 5 % so zadevala le 4 % plačil (glej zadevno letno poročilo o dejavnostih za leto 2014, str. 44). Pridržki so bili izrečeni za vse zadevne programe, razen treh, kot je bilo razkrito v letnem poročilu o dejavnostih.

⁽⁵⁵⁾ Vsak generalni direktorat vsakega marca pripravi letno poročilo o dejavnostih za predhodno leto, ki ga predloži Evropskemu parlamentu in Svetu ter objavi. Generalni direktor mora skupaj s poročilom dati izjavo o tem, ali se je proračun, za katerega je odgovoren, izvrševal na zakonit in pravilen način. Tako izjavo da, če je stopnja nepravilnosti pod 2-odstotnim pragom pomembnosti, ki ga je določila Komisija. Če to ne drži, lahko generalni direktor za nekatera področja (ali programe) v celoti ali delno izreče pridržke.

⁽⁵⁶⁾ Glej odstavek 11 Posebnega poročila št. 16/2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- Generalni direktorat za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje je ocenil, da obstaja tveganje napake pri od 2,8 % do 4,0 % vmesnih in končnih plačil za operativne programe ESS za programsko obdobje 2007–2013, ki so bila odobrena med letom. Komisija je 45 % plačil izplačala operativnim programom, za katere je ocenila, da je nanje vplivala pomembna stopnja napake nad 2 %.

Pridržki Komisije za operativne programe ESRR/Kohezijskega sklada in ESS

6.71 Za kohezijsko politiko Komisija izreče pridržke za operativne programe (ali skupine operativnih programov), če:

- so bile ugotovljene bistvene slabosti v upravljaljskih in kontrolnih sistemih operativnih programov ali
- potrjena stopnja napake pri operativnem programu presega 5 %.

Za operativne programe s potrjeno stopnjo napake med 2 % in 5 % Komisija upošteva tudi, ali kumulativno preostalo tveganje presega 2 %.

6.72 Število operativnih programov, za katere so bili izrečeni pridržki, se je leta 2014 povečalo s 73 na 77 za operativne programe ESRR/Kohezijskega sklada, za operativne programe ESS pa je ostalo nespremenjeno, in sicer 36. Ocenjeni finančni vpliv teh pridržkov se je s 423 milijonov EUR leta 2013 zmanjšal na 224 milijonov EUR leta 2014 za ESRR/Kohezijski sklad⁽⁵⁷⁾ in s 123,2 milijona EUR leta 2013 povečal na 169,4 milijona EUR leta 2014 za ESS. Sodišče je pri analizi ugotovilo, da so bili pridržki, ki jih je Komisija izrekla v letnih poročilih o dejavnostih za leto 2014, v skladu z navodili Komisije in informacijami, ki so bile na voljo tema generalnima direktoratom.

6.73 Komisija ocenjuje, da kumulativno preostalo tveganje pomeni 1,1 % plačil za vse operativne programe ESRR/Kohezijskega sklada in 1,2 % za vse operativne programe ESS. Ti podatki temeljijo na stopnjah napake, o katerih so poročali revizijski organi. Pri njih so upoštevani tudi finančni popravki, o katerih so države članice poročale Komisiji.

ODGOVORI KOMISIJE

GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje je opravil 45 % plačil operativnim programom, na katere je po njegovi oceni vplivala pomembna stopnja napake, vendar so bili za veliko večino teh programov izvedeni ustrezni popravki, da bi se kumulativno preostalo tveganje zmanjšalo pod prag pomembnosti. Plačila programom s stopnjo napake nad 5 % so zadevala 25 % plačil (glej zadevno letno poročilo o dejavnostih za leto 2014, str. 53). Pridržki so bili izrečeni za vse zadevne programe.

6.72 To dokazuje zrelost metodologije, uporabljene v zvezi s pridržki v zadevnih letnih poročilih o dejavnostih, ter njeno strogo izvajanje s strani Generalnega direktorata za regionalno in mestno politiko ter Generalnega direktorata za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje.

Oba generalna direktorata uporabljata strog pristop k prekinitvi in začasni ustavitvi plačil. Pri plačilih uporabljata tudi preventivni pristop, tj. programom, za katere se načrtuje revizijski obisk, se do zaključka revizijskega obiska ne odobrijo nobena plačila. Zatem se plačila spet izvajajo, razen če so bile ugotovljene pomembne pomanjkljivosti.

⁽⁵⁷⁾ Ti podatki zajemajo v celoti ali delno količinsko opredeljene pridržke za operativne programe, za katere so bila med letom odobrena vmesna in/ali končna plačila (55 leta 2013 in 25 leta 2014), in za operativne programe, za katera takšna plačila niso bila izvršena (19 leta 2013 in 15 leta 2014).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

6.74 Zanesljivost izračunanega kumulativnega preostalega tveganja je odvisna od točnosti in zanesljivosti informacij, o katerih poročajo države članice, in zmogljivosti Komisije za obravnavo teh problemov. Sodišče znova opozarja, da je bilo pri delu revizijskih organov nekaj slabosti, ki jih Komisija s sedanjim obsegom preverjanj ne more popraviti⁽⁵⁸⁾. Poleg tega znesek finančnih popravkov, o katerem so države članice poročale Komisiji, ni popolnoma zanesljiv (glej odstavke 6.58 do 6.60). Zato Sodišče meni, da še vedno obstaja tveganje, da je kumulativno preostalo tveganje, ki ga je izračunala Komisija, za nekatere operativne programe podcenjeno.

Komisija je ponovno izračunala oceno stopnje napake Sodišča za leto 2013

6.75 Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko je v svoje letno poročilo o dejavnostih za leto 2014 vključil tudi ponovni izračun ocenjene stopnje napake, ki je bila objavljena v letnem poročilu Sodišča za leto 2013⁽⁵⁹⁾. Sodišče načeloma meni, da ni primerno, da Komisija (ki je njegov revidiranec) v svojem letnem poročilu o dejavnostih predstavi mnenje o njegovih revizijskih ugotovitvah in jih pri tem napačno prikaže⁽⁶⁰⁾.

6.74 Za „ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo“ je uporaba „kumulativnega preostalega tveganja“ le dodatno merilo za morebitne dodatne pridržke v letnem poročilu o dejavnostih po oceni sistemov in upoštevanju potrjene stopnje napake (glej skupno Prilogo 4 „Merila pomembnosti“ k letnima poročiloma o dejavnostih GD za regionalno in mestno politiko ter GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje).

Komisija je seznanjena s tveganji v zvezi s stopnjami napake in zneski finančnih popravkov, ki so jih sporočile države članice, ter je sprejela ustrezne blažilne ukrepe (glej odgovor Komisije na odstavke 6.53–6.60 zgoraj).

Zato meni, da ni velikega tveganja, da je kumulativno preostalo tveganje, ki ga je izračunala, podcenjeno.

6.75 Namen ponovnega izračuna, ki ga je v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 zagotovil GD za regionalno in mestno politiko, je bil prikazati učinek različnih metodoloških pristopov, ki jih Komisija in Sodišče uporabljata pri količinski opredelitvi napak, zlasti v zvezi z napakami pri javnem naročanju in pavšalnimi popravki, ki se že uporabljajo na ravni programov. To ni bila ocena veljavnosti ugotovitev Sodišča.

⁽⁵⁸⁾ Na primer, državne pomoči deset revizijskih organov ne preverja sistematično.

⁽⁵⁹⁾ V oddelku 2.1.1.2.B letnega poročila o dejavnostih Generalnega direktorata za regionalno in mestno politiko je na strani 45 navedeno: V zvezi s tem je treba poudariti, da metodološki pristop generalnega direktorata za pridobitev najboljše ocene letne stopnje napake in stopnja napake, ki jo je izračunalo Sodišče v svojem letnem poročilu, nista neposredno primerljiva, kot je navedlo Sodišče. Če se vračunajo elementi, ki jih je upoštevala Komisija, ne pa tudi Sodišče, dobljena ocenjena stopnja napake za odhodke v letu 2013 znaša 4,8 % (in ne 6,9 %). Ta ponovno izračunana stopnja napake je znotraj obsega, ki ga je Komisija navedla v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2013 (tj. med 2,8 % in 5,3 %).

⁽⁶⁰⁾ Glej odstavke 0.7 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

Zaključek za leto 2014

6.76 Revizijski dokazi na splošno kažejo, da je na porabo za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo ter obe področji, ki ju zajema ta posebna ocena (glej odstavki 6.24), vplivala pomembna stopnja napake.

6.77 Za področje tega razdelka večletnega finančnega okvira se je pri preizkušanju transakcij pokazalo, da ocenjena stopnja napake v populaciji za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo kot celoto znaša 5,7 % (za področje regionalne in mestne politike 6,1 % in za področje zaposlovanja in socialnih zadev 3,7 %) (glej **Prilogo 6.1**).

6.76 Skupni odgovor Komisije na odstavki 6.76 in 6.77

Komisija ugotavlja, da je najverjetnejša stopnja napake, izračunana za leto 2014, v skladu s stopnjami napake, ki jih je Sodišče predstavilo v zadnjih štirih letih (glej odstavki 6.18 zgoraj). Prav tako je v skladu s stopnjami napake, sporočenimi v zadevnih letnih poročilih o dejavnostih, ob upoštevanju razlik iz odstavka 6.70. Stopnja napake za programsko obdobje 2007–2013 je še vedno stabilna in bistveno nižja od stopenj za obdobje 2000–2006. Ta razvoj izhaja iz okrepljenih določb o kontroli iz obdobja 2007–2013 in stroge politike Komisije, da v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti takoj prekine ali začasno ustavi plačila, kakor je sporočeno v letnih poročilih o dejavnostih za leto 2014. Vendar je stopnja napake še vedno previsoka in Komisija bo še naprej osredotočala svoje revizije in ukrepe na najbolj tvegane programe/države članice, po potrebi izvajala popravljalne ukrepe v okviru stroge politike glede prekinitev in začasnih ustavitev plačil vse do zaključka ter ob zaključku uporabljala stroge postopke za izključitev kakršnega koli pomembnega preostalega tveganja za nepravilne odhodke.

Poleg tega Komisija ob upoštevanju večletne narave upravljavskih in kontrolnih sistemov v okviru kohezijske politike ugotavlja, da se lahko napake, storjene leta 2014, popravijo tudi v poznejših letih, kot je predstavljeno v oddelku 4.2.2 zadevnih letnih poročil o dejavnostih GD za regionalno in mestno politiko ter GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje za leto 2014.

Okrepljene zahteve glede zakonitosti in pravilnosti za obdobje 2014–2020 vključujejo uvedbo letnih računovodskih izkazov, okrepljena upravljalna preverjanja in odgovornost ter vsakoletna revizijska mnenja na podlagi stopenj preostale napake. Popravljalna zmogljivost Komisije je dodatno okrepljena z možnostjo uporabe neto finančnih popravkov za resne pomanjkljivosti pod določenimi pogoji, s čimer se zmanjša možnost, da bi države članice ponovno uporabile sredstva. To bo pomembna spodbuda za države članice, da odkrijejo, sporočijo in popravijo resne pomanjkljivosti, preden Komisiji potrdijo letne računovodske izkaze. Vsi ti elementi bi morali prispevati k trajnemu znižanju stopnje napake.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavki 6.24.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Priporočila

6.78 V **Prilogi 6.2** so prikazani rezultati pregleda, ki ga je Sodišče izvedlo v zvezi z napredkom pri izvajanju priporočil iz prejšnjih letnih poročil. V letnih poročilih za leti 2011 in 2012 je Sodišče dalo 11 priporočil. Od teh priporočil je Komisija štiri izvedla v celoti, šest večinoma, eno pa deloma.

6.79 Glede na ta pregled ter ugotovitve in zaključke za leto 2014 Sodišče za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo priporoča:

- **priporočilo 1:** Komisija naj izvede osredotočeno analizo nacionalnih pravil o upravičenosti za programski obdobji 2007–2013 in 2014–2020, da bi ugotovila dobre prakse. Na podlagi te analize naj zagotovi navodila državam članicam o tem, kako naj poenostavijo in preprečijo nepotrebno zapletena in/ali obremenjujoča pravila, ki ne prinašajo dodane vrednosti v smislu rezultatov, ki naj bi se s politiko dosegli (čezmerno prenašanje),

Komisija sprejema to priporočilo. Vendar opozarja, da so v okviru deljenega upravljanja za določitev nacionalnih pravil o upravičenosti odgovorne države članice, ki morajo predvsem pregledati in poenostaviti svoja nacionalna pravila o upravičenosti ter razširjati dobre prakse na podlagi kumulativnih rezultatov revizij na nacionalni ravni in ravni EU iz programskega obdobja 2007–2013 ter izkušenj organov upravljanja in posredniških teles. Komisija tudi navaja, da zagotavlja opažanja o izbirnih merilih, ki jih določijo odbori za spremljanje, ter da je državam članicam v začetni fazi programskega obdobja 2014–2020 izdala obsežne in pravočasne smernice. Še naprej bo usmerjala države članice, da bi se poenostavila in preprečila nepotrebna zapletena in obremenjujoča pravila, če se ugotovijo specifični primeri čezmernega prenašanja. Komisija in države članice se v zvezi s tem redno sestajajo, da bi razpravljale o teh vprašanjih in jih pojasnile. Komisija zelo veliko vlaga tudi v uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov v programskem obdobju 2014–2020 (glej odgovor Komisije na priporočilo 3).

Poleg tega bo Komisija še naprej sodelovala z nacionalnimi revizijskimi organi, da bi jih spodbudila, da v okviru revizij sistemov in drugih revizij ugotovijo, katera pravila o upravičenosti so nepotrebno zapletena in jih je mogoče poenostaviti, ne da bi se ogrozili zakonitost in pravilnost odhodkov, ter poročajo o tem.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- **priporočilo 2:** organi upravljanja in posredniška telesa v državah članicah naj okrepijo svoja prizadevanja za obravnavo slabosti pri „pregledih na prvi stopnji“ z upoštevanjem vseh razpoložljivih informacij. Komisija naj poleg tega od revizijskih organov zahteva, da s svojimi revizijami sistemov ponovno izvedejo nekatere preglede in izmenjajo dobre prakse in pridobljene izkušnje,

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija ugotavlja, da je prvi del tega priporočila naslovljen na države članice. Strinja se, da so „pregledi na prvi stopnji“, ki jih izvajajo države članice, pomembni in da jih je treba dodatno okrepiti. Zato je državam članicam zagotovila smernice o tem, kako naj bi organi upravljanja zasnovali in izvajali upravljalna preverjanja, vključno v zvezi z javnim naročanjem in vprašanji, povezanimi z državno pomočjo. Ta celovita navodila o upravljalnih preverjanjih za programsko obdobje 2014–2020, ki temeljijo na izkušnjah, pridobljenih v programskem obdobju 2007–2013, in ugotovitvah Sodišča, so bila oblikovana in obravnavana v sodelovanju z državami članicami v drugi polovici leta 2014 in bodo objavljena julija 2015.

Za izvajanje revizij upravljavskih in kontrolnih sistemov so odgovorni revizijski organi. Komisiji zagotavljajo poročila o revizijah sistemov in letna poročila o nadzoru, v katerih poročajo o delovanju teh sistemov ter zlasti o kakovosti in uspešnosti pregledov na prvi stopnji, ki jih izvajajo organi upravljanja. Komisija v tem kontekstu sprejema drugi del priporočila, naj od revizijskih organov zahteva, da v okviru revizij sistemov in preizkušanja kontrol ponovno izvedejo nekatere preglede ter izmenjajo dobre prakse in pridobljene izkušnje. V zvezi s tem je Komisija leta 2015 uvedla novo orodje za medsebojne izmenjave med organi upravljanja, organi za potrjevanje in revizijskimi organi v državah članicah (orodje „Taix Regio Peer 2 Peer“). Namen tega orodja je pomagati državam članicam pri izboljšanju njihovih upravnih zmogljivosti za upravljanje Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada, tudi na področju upravljalnih preverjanj.

Poleg tega bo Komisija v skladu z revizijsko strategijo, kot je bila posodobljena leta 2015, še naprej osredotočala svoje revizije na upravljalna preverjanja, pri čemer bo za programe v obdobju 2007–2013 vse do zaključka uporabila pristop na podlagi tveganja.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- **priporočilo 3:** države članice naj bolje izkoristijo možnosti iz uredbe o skupnih določbah in uredbe o ESS za programsko obdobje 2014–2020 o poenostavljenih možnostih obračunavanja stroškov za projekte, pri katerih javna podpora presega 50 000 EUR,

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija je seznanjena s tem priporočilom, ki je naslovljeno na države članice.

Od uvedbe poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov v okviru uredb si dejavno prizadeva za postopno povečanje njihove uporabe v državah članicah in meni, da so pozitivni rezultati že vidni, zlasti v zvezi z ESS. Komisija še naprej dejavno spodbuja uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov v državah članicah v programskem obdobju 2014–2020, pri čemer so bile te možnosti bistveno okrepljene v uredbi o skupnih določbah in uredbi o ESS na podlagi pridobljenih izkušenj in dobrih praks iz prejšnjega programskega obdobja, da bi se zmanjšalo upravno breme za upravičence, povečala osredotočenost na rezultate in dodatno zmanjšalo tveganje napake. Kar zadeva ESRR in KS, Komisija spodbuja države članice k nadaljnjemu raziskovanju možnosti, ki jih ponuja pravni okvir za obdobje 2014–2020 v zvezi s poenostavljenimi možnostmi obračunavanja stroškov, da bi se razširila uporaba teh možnosti, zlasti za tematska cilja 1 in 3.

Poleg tega je Komisija v okviru prizadevanj, da bi v državah članicah spodbudila uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov, nedavno izdala obsežne praktične smernice o možnostih iz uredbe o skupnih določbah in uredbe o ESS ter v velikem številu prednostnih držav članic, v katerih možnosti za poenostavitve v prejšnjem programskem obdobju niso bile ustrezno izkoriščene, izvedla drugi krog seminarjev o poenostavitvah. Komisija je junija 2015 začela tudi izvajati ankete, da bi ocenila načrtovano izvajanje možnosti za poenostavitve, vključno s poenostavljenimi možnostmi obračunavanja stroškov v državah članicah v tekočem programskem obdobju.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- **priporočilo 4:** države članice naj zagotovijo pravočasno plačilo celotnega zneska financiranja v programskem obdobju 2007–2013 s povračilom upravičencem v razumnem roku, potem ko so predložili zahtevek za povračilo. V skladu s pravili, ki veljajo za programsko obdobje 2014–2020, Sodišče meni, da je treba vsa ta plačila izvršiti v 90 dneh po predložitvi pravega zahtevka upravičenca za plačilo,
- **priporočilo 5:** Komisija naj Svetu in Parlamentu predloži zakonodajni predlog za spremembo Uredbe (ES) št. 1083/2006 z zakonodajnim aktom z enako pravno veljavnostjo, in sicer v zvezi s podaljšanjem obdobja upravičenosti za finančne instrumente, za katere se uporablja deljeno upravljanje,
- **priporočilo 6:** Komisija naj svojo oceno zanesljivosti finančnih popravkov, o katerih so poročali organi za potrjevanje, in vpliv, ki ga ima to na njen izračun stopnje preostale napake, razširi na vse države članice,

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija je seznanjena s tem priporočilom, ki je naslovljeno na države članice.

Komisija se strinja, da morajo države članice ravnati v skladu s členom 80 Uredbe (ES) št. 1083/2006. Ta člen ne določa posebnih primerjalnih vrednosti. Za programsko obdobje 2014–2020 člen 132 Uredbe (EU) št. 1303/2013 o skupnih določbah o skladih ESI določa posebna pravila, v skladu s katerimi nacionalni organi povrnejo financiranje upravičencem. V skladu z razpoložljivostjo financiranja organ upravljanja zagotovi, da upravičenec prejme celotni znesek upravičenih javnih odhodkov najpozneje 90 dni od datuma, ko je vložil zahtevek za plačilo.

Komisija ne sprejema tega priporočila.

Komisija meni, da so spremembe, ki jih je uvedla s smernicami o zaključku, spadale na področje uporabe člena 78(6) Uredbe (ES) št. 1083/2006, kakor je bila spremenjena, zato ni potrebna sprememba z zakonodajnim aktom.

Komisija sprejema to priporočilo, ki ga že izvaja v skladu s prejšnjimi priporočili zunanjih in notranjih revizorjev v zvezi s tem.

Komisija je razširila obseg svoje ocene, tako da zdaj izvaja preglede doslednosti in dokumentacijske preglede izkazov finančnih popravkov za vse države članice in operativne programe, katerih rezultati so izraženi v izračunu kumulativnega preostalega tveganja. Poleg tega vsako leto izvede oceno tveganja, da bi se odločila, katere revizijske obiske je treba izvesti v posameznih državah članicah za pridobitev razumnega zagotovila, ki v tem primeru zadeva poročanje o finančnih popravkih. Komisija v okviru te ocene tveganja upošteva tudi potrebo, da se do konca programskega obdobja izvedejo revizije na kraju samem v vseh državah članicah, ki pomembno vplivajo na izračun kumulativnega preostalega tveganja.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- **priporočilo 7:** Komisija naj dodatno okrepi kontrolni sistem za revizijske organe:
- tako da od revizijskih organov zahteva, da zagotovijo specifične informacije o revizijah operacij (predvsem o pokritosti), da bi preverila točnost in zanesljivost informacij v letnih poročilih o nadzoru,
 - tako da zagotovi, da vsi revizijski organi v svoje revizije operacij ustrezno zajamejo preglede skladnosti s pravili o državni pomoči in javnem naročanju,
 - tako da od revizijskih organov zahteva, da potrdijo točnost podatkov o finančnih popravkih, o katerih so poročali organi za potrjevanje za posamezne operativne programe, kadar koli se ji to zdi potrebno.

ODGOVORI KOMISIJE

- Komisija sprejema priporočilo, ki ga že izvaja s tem, da od revizijskih organov zahteva in pridobi dodatne specifične informacije vedno, ko se ji to zdi potrebno, zlasti v primeru dvomov, ter z izvajanjem dokumentacijskih pregledov ali pregledov letnih poročil o nadzoru na kraju samem. GD za regionalno in mestno politiko je na primer v svoji posodobljeni strategiji za obdobje 2007–2013 predvidel izvedbo okrepljenih misij pred letnimi poročili o nadzoru, da bi se pripravil na pregled letnih poročil o nadzoru, ki bodo zadnjič predložena decembra 2015, ter pregled izjav in mnenj o zaključku, načrtovanih za marec 2017. Poleg tega nameravata GD za regionalno in mestno politiko ter GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje v okviru misij na kraju samem na podlagi tveganja še naprej obravnavati veliko število letnih poročil o nadzoru.
- Komisija sprejema to priporočilo, ki ga že izvaja v okviru revizijskih poizvedb v zvezi s pregledom dela revizijskih organov. Razposlala bo ugotovitve Sodišča, da bi po potrebi zagotovila, da se do konca programskega obdobja 2007–2013 in v naslednjem uporabljajo izboljšani kontrolni seznam.
- Komisija sprejema to priporočilo, ki je bilo sprejeto že leta 2014. Revizijski organi morajo v programskem obdobju 2014–2020 vsako leto izdati revizijsko mnenje na podlagi stopnje preostale napake v potrjenih računovodskih izkazih. V okviru revizije izračuna te stopnje morajo revizijski organi preveriti točnost finančnih popravkov, o katerih so poročali organi za potrjevanje v zadevnem obdobju za posamezne operativne programe in kot so navedeni v potrjenih računovodskih izkazih.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

DEL 2: VPRAŠANJA V ZVEZI S SMOTRNOSTJO POSLOVANJA**OCENA SMOTRNOSTI POSLOVANJA PROJEKTOV**

6.80 Izvrševanje proračuna EU v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja pomeni, da poraba ne sme biti osredotočena samo na skladnost s pravili, temveč tudi na doseganje zastavljenih ciljev⁽⁶¹⁾. 186 od 331 preučenih projektov ESRR/Kohezijskega sklada in ESS je bilo v času revizije zaključenih (glej odstavek 6.22). Sodišče je poleg pregledovanja pravilnosti teh 186 transakcij poskusno in na podlagi informacij, ki so jih zagotovili upravičenci, ocenilo tudi to, ali in koliko:

- so bili cilji, ki so za projekte, financirane iz ESRR/Kohezijskega sklada in ESS, določeni v projektni vlogi, sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev, pogodbi in/ali sklepu o sofinanciranju, skladni s tistimi, ki so bili določeni v operativnih programih,
- so projekti dosegli te cilje. Sodišče se je pri analizi osredotočilo na izloške projektov, kadar je bilo mogoče, pa je ocenilo tudi to, koliko so bili rezultati doseženi⁽⁶²⁾.

Sodišče je poleg tega ocenilo tudi to, ali so bili projekti izvedeni v skladu z načeli dobrega finančnega poslovanja.

Tri četrtine preučenih projektov so v celoti ali deloma dosegle svoje cilje

6.81 Na podlagi ugotovljenih izlozkov projektov (in po možnosti ocene načrtovanih rezultatov) je Sodišče prišlo do zaključka, da je 89 od 186 projektov (48 %) doseglo (ali preseglo) vse cilje, ki so bili določeni za merjenje smotrnosti poslovanja projekta. Za 56 projektov (30 %) je ugotovilo, da eden ali več kazalnikov, določenih za projekt, ni dosegel načrtovane ciljne vrednosti. Od 17 primerov (9 %) se je do časa revizije za nekatere rok za doseglo ciljev že iztekel, vendar ciljev še niso dosegli.

6.81 Komisija ugotavlja, da je 143 od 186 preučenih projektov (v celoti ali delno) doseglo ali preseglo svoje cilje.

Države članice spremljajo izvajanje projektov od začetka do konca. Vendar bo končna ocena uspešnosti projektov, financiranih v okviru operativnih programov, izvedena in sporočena Komisiji šele v fazi zaključka programov leta 2017.

Komisija je seznanjena, da so se v okviru uredb za programsko obdobje 2007–2013 okrepile zahteve glede merjenja uspešnosti projektov, ki jih financira EU.

Ocenjevanje uspešnosti programov je bilo za obdobje 2014–2020 še dodatno okrepljeno: kot je predvideno v regulativnem okviru (člen 22 (6) in (7) Uredbe (EU) št. 1303/2013), bo lahko Komisija v primeru hudega neuspeha, ugotovljenega pri pregledu uspešnosti poslovanja (člen 22(6) Uredbe (EU) št. 1303/2013) in ob zaključku (člen 22 (7)), kaznovala države članice.

⁽⁶¹⁾ Glej odstavek 10.10 letnega poročila za leto 2013.

⁽⁶²⁾ Pojma izlošek in rezultat sta pojasnjena v okviru 3.1 v poglavju 3.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

6.82 Pri treh primerih (2 %) ni bil dosežen noben od ciljev projekta (kot so določeni v operativnem programu in/ali sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev). Ti projekti ne prinašajo dodane vrednosti, saj se naložbe ne uporabljajo ali pa jih ni mogoče uporabiti (glej okvir 6.7). Če ti problemi ne bodo obravnavani do zaključka operativnih programov, bo to pomenilo potrat pri porabi sredstev EU.

Okvir 6.7 – Primeri projektov, ki ne prinašajo dodane vrednosti

Projekt je zaključen, vendar se ne uporablja: Projekt Kohezijskega sklada v Grčiji je obsegal gradnjo čistilne naprave in kanalizacijskega omrežja za dve občini. Gradnja infrastrukture je bila končana leta 2013. Toda projekta ni mogoče uporabljati, dokler ne bodo zgrajeni tudi priključki gospodinjstev in industrijskih obratov na kanalizacijsko omrežje. Od prvotne razglasitve projekta (leta 2006) je imela občina dovolj časa za zasnovo in izvedbo teh priključkov na kanalizacijsko omrežje. Toda Sodišče je pri reviziji na koncu leta 2014 ugotovilo, da ti priključki še vedno niso vzpostavljeni. Naročilo za projekt gradnje zasebnih priključkov je bilo oddano leta 2015.

6.83 Za 13 projektov (7 %) doseganja ciljev ni bilo mogoče oceniti, ker niso bili zagotovljeni nobeni ustrezni podatki.

6.84 Sodišče je ugotovilo tudi, da je imelo osem projektov (4 %) cilje, ki niso bili v skladu s tistimi, ki so navedeni za operativni program in prednostno os, v okviru katere so se projekti financirali (glej okvir 6.8). Glede smotrnosti poslovanja teh projektov je bilo zaključeno, da je ni mogoče ugotoviti.

Okvir 6.8 – Primeri kazalnikov, ki niso v skladu z operativnim programom

Kazalnik za projekt ni bil določen: Projekt ESRR v Italiji je obsegal nakup opreme za bolnišnico. Zanj ni bil opredeljen noben ustrezen kazalnik smotrnosti poslovanja. Poleg tega tudi za ukrep, v okviru katerega je bil projekt odobren, ni bil ugotovljen noben poseben kazalnik. Namesto tega organ upravljanja spremlja nekatere kazalnike, opredeljene na nacionalni ravni (kot so na primer površine v kvadratnih metrih, zajete v projekt, skupno število opravljenih delovnih dni in število projektov, ki so fizično zaključeni), ki pa ne omogočajo merjenja smotrnosti poslovanja za preučeni projekt.

6.82 Komisija bo skupaj z zadevnimi organi, pristojnimi za programe, zagotovila, da bodo te naložbe do zaključka postale uporabne, kar je pogoj za upravičenost zadevnih odhodkov.

Okvir 6.8 – Primeri kazalnikov, ki niso v skladu z operativnim programom

Uredbe za obdobje 2007–2013 določajo uporabo zbirnih kazalnikov rezultatov na ravni ukrepov in ne sistematične uporabe kazalnikov uspešnosti na ravni projektov. Ti kazalniki merijo napredek glede na prvotno stanje in uspešnost izbranih intervencij pri doseganju določenih ciljev.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Ureditve za financiranje na podlagi smotrnosti poslovanja so prej izjema kot pravilo

6.85 Doseganje ciljev v zvezi s smotrnostjo poslovanja je le v zelo redkih primerih vplivalo na raven financiranja EU. V enem od teh primerov pa je Sodišče ugotovilo, da nedoseganje dogovorjenih ciljev še ni privedlo do kakršnih koli popravljalnih ukrepov organa upravljanja (glej okvir 6.9).

Okvir 6.9 – Primeri projektov s sistemom financiranja na podlagi smotrnosti poslovanja

Odhodke je treba umakniti, kadar kazalniki rezultatov niso doseženi: V sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev za projekt ESRR v Romuniji, ki je obsegal nakup opreme za optimizacijo proizvodnje obrata, je bilo predvideno, da mora upravičenec vrniti del prejetih nepovratnih sredstev, če ob zaključku projekta ne bodo doseženi kazalniki rezultatov, opredeljeni v sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev. Ob zaključku projekta kazalniki rezultatov iz sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev niso bili v celoti doseženi. Toda organ upravljanja še ni prilagodil financiranja za ta projekt.

Nekatera nacionalna pravila o upravičenosti vsebujejo določbe, ki niso v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja

6.86 V drugih primerih pa nacionalna pravila o upravičenosti vsebujejo določbe, ki upravičencem omogočajo, da zahtevajo povračilo stroškov, ki so čezmerni v primerjavi z običajnimi tržnimi cenami v zadevni državi članici (okvir 6.10).

Okvir 6.10 – Primer nacionalnih pravil o upravičenosti, ki niso v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja

Za projekt, ki ga je sofinancirala EU, je bil dodeljen drugačen delež plače: Pri projektu ESS v Romuniji za financiranje štipendij za mlade doktorske raziskovalce in plač za vodstveno ekipo, ki upravlja podoktorski program na področju nanomaterialov, so bili deleži plač za ure, porabljene za projekt, do trikrat višji od tržnih. Ta praksa je v skladu z nacionalnimi pravili o upravičenosti, ki omogočajo različne zgornje meje za plače tistih, ki delajo za projekte EU, in tiste, ki delajo za nacionalne projekte ali projekte, ki se financirajo z lastnimi sredstvi. Po reviziji Komisije in eni od revizij Sodišča iz leta 2012⁽⁶³⁾ so bile zgornje meje za plače za tiste, ki delajo za projekte EU, znižane, vendar so še vedno previsoke. Zgornje meje so bile znova prilagojene julija 2014.

Podobni primeri so bili ugotovljeni pri drugih projektih ESS v Italiji in Romuniji.

Okvir 6.10 – Primer nacionalnih pravil o upravičenosti, ki niso v skladu z načelom dobrega finančnega poslovanja

Težavo v zvezi s plačami, izplačanimi v Romuniji v okviru projektov, financiranih iz ESS, je opredelil že GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje v reviziji leta 2012. Za ta operativni program se je sistematično uporabljal 25-odstotni pavšalni finančni popravek. Zato je zadevni organ upravljanja naročil študijo o strukturi stroškov in masi plač, na podlagi katere naj bi se določile najvišje ravni plač pri prihodnjih projektih.

Komisija je organu upravljanja zagotovila dodatna priporočila v zvezi s parametri za določitev najvišjih plač za osebe, ki delajo pri projektih, financiranih iz ESS, saj so sedanje plače še vedno previsoke.

⁽⁶³⁾ Glej odstavek 6.23 in okvir 6.4 letnega poročila za leto 2013.

PRILOGA 6.1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA EKONOMSKO, SOCIALNO IN TERITORIALNO KOHEZIJO

	2014	2013 ⁽¹⁾
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Regionalna in mestna politika	161	168
Zaposlovanje in socialne zadeve	170	175
Transakcije za področje ekonomske, socialne in teritorialne kohezije skupaj	331	343
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake: regionalna in mestna politika	6,1 %	7,0 %
Ocenjena stopnja napake: zaposlovanje in socialne zadeve	3,7 %	3,1 %
Ocenjena stopnja napake: ekonomska, socialna in teritorialna kohezija	5,7 %	5,9 %
Zgornja meja napake	8,2 %	
Spodnja meja napake	3,1 %	

Spodnja in zgornja meja napake za regionalno in mestno politiko sta: 3,0 % in 9,2 %.

Spodnja in zgornja meja napake za zaposlovanje in socialne zadeve sta: 1,9 % in 5,6 %.

⁽¹⁾ Številčni podatki za leto 2013 so bili preračunani, da se ujemajo s strukturo letnega poročila za leto 2014 in tako omogočajo primerjavo med letoma. V **diagramu 1.3** v poglavju 1 je prikazano, kako so bili rezultati za leto 2013 na novo razvrščeni na podlagi strukture letnega poročila za leto 2014. Ocenjena stopnja napake za leto 2013 je bila izračunana na osnovi pristopa h količinski opredelitvi napak pri javnem naročanju, ki se je uporabljal v času revizije. Ponovni izračun rezultatov revizije za leto 2013 z upoštevanjem posodobljenega pristopa h količinski opredelitvi teh napak (glej odstavek 1.13) je predstavljen v **tabeli 1.1** in **diagramu 1.3**.

PRILOGA 6.2

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA EKONOMSKO, SOCIALNO IN TERITORIALNO KOHEZIJO

E = GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje; R = Gd za regionalno in mestno politiko; X = skupna ocena za oba generalna direktorata

Leto	Priporočilo Sodišča	Dosežen napredek po analizi Sodišča						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2012	priporočilo 1 (priporočilo 2 iz poglavja 6 in priporočilo 3 iz poglavja 5 poročila za leto 2011): Komisija naj obravnava slabosti pri „pregledih na prvi stopnji“, ki jih izvajajo organi upravljanja in posredniška telesa za ESRR in KS, s specifičnimi navodili in, kadar je primerno, okrepi usposabljanja.	E	R ⁽¹⁾					
	priporočilo 2 (priporočilo 1 za leto 2011): Komisija naj na podlagi izkušenj, ki jih je pridobila v programskem obdobju 2007–2013, izvede oceno uporabe nacionalnih pravil za upravičenost, da se ugotovijo možna področja za nadaljnjo poenostavitev in odpravijo nepotrebno kompleksna pravila („čezmerno prenašanje“).		E ⁽²⁾	R ⁽³⁾				
	priporočilo 3 iz poglavja 5: Komisija naj natančno določi jasna pravila in zagotovi stroga in jasna navodila za ocenjevanje upravičenosti projektov in izračun sofinanciranja za projekte ESRR in KS, ki ustvarjajo prihodke, v programskem obdobju 2014–2020.		R ⁽⁴⁾					
	priporočilo 3 iz poglavja 6: Komisija naj spodbuja široko uporabo poenostavljenega obračunavanja stroškov zaradi zmanjšanja tveganja napak v prijavah stroškov in upravnega bremena za upravičence. Pavšalne stopnje za poenostavljeno obračunavanje stroškov bi morala Komisija sistematično vnaprej odobriti/potrditi, da se zagotovi njihova usklajenost z regulativnimi zahtevami (pošten, pravičen in preverljiv izračun).		E					
	priporočilo 4 : Komisija naj si še naprej prizadeva za boljše delo revizijskih organov ter kakovost in zanesljivost informacij v letnih poročilih o nadzoru in revizijskih mnenjih.		X ⁽⁵⁾					

Leto	Priporočilo Sodišča	Dosežen napredek po analizi Sodišča						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
Priporočila iz letnega poročila za leto 2011, ki so zelo podobna tistim iz poročila za leto 2012, so bila analizirana skupaj.								
	priporočilo 3 iz poglavja 6: Komisija naj nacionalne organe spodbuja k strogi uporabi mehanizmov za izvajanje popravkov, preden odhodke potrdijo Komisiji (2008). Komisija bi morala, kadar se ugotovijo pomanjkljivosti delovanja upravljaljskih in kontrolnih sistemov, prekiniti ali začasno ustaviti plačila, dokler država članica ne sprejme popravljalnega ukrepa in izvede morebitnih finančnih popravkov.	X						
	priporočilo 4: Komisija naj revizijskim organom zagotovi dodatno usmerjanje za sedanje programsko obdobje, zlasti o vzorčenju, obsegu preverjanj, ki jih je treba izvesti pri reviziji projektov, in kontroli kakovosti. Komisija naj spodbuja revizijske organe k izvajanju posebnih revizij sistemov v zvezi s „pregledi na prvi stopnji“, ki jih izvajajo organi upravljanja in posredniška telesa.		X ⁽⁵⁾					
	priporočilo 5 iz poglavja 6: Komisija naj dosledno preverja točnost in popolnost podatkov, ki jih revizijski organi razkrijejo v svojih letnih poročilih o nadzoru in revizijskih mnenjih. Pri preverjanju bi morala v celoti upoštevati dostopne informacije o revizijah sistemov in revizijah operacij, ki jih izvajajo revizijski organi.		E					
	priporočilo 6 iz poglavja 6: Komisija naj spodbuja države članice k uporabi možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, ki jih dopuščajo uredbe, da bi zmanjšale število napak.	E						
	priporočilo 1 iz poglavja 5: Komisija naj poveča učinek finančnih popravkov in zmanjša možnosti za nadomeščanje neupravičenih odhodkov z drugimi odhodki, tako da bo sistem sankcij učinkovitejši, kar je za naslednje programsko obdobje predlagala Komisija za področje kohezije. Vsi udeleženci bi morali predpostavljati, da bo vsaka nepravilnost, odkrita po predstavitvi letnih računovodskih izkazov, povzročila neto finančni popravek.	R						

2011

Leto	Priporočilo Sodišča	Dosežen napredek po analizi Sodišča						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2011	<p>priporočilo 5 iz poglavja 5: Komisija naj za učinkovitejši postopek zaključevanja večletnih programov na področju kohezije:</p> <ul style="list-style-type: none">— države članice opomni, naj poskrbijo, da bodo končne izjave, predložene za programe iz obdobja 2007–2013, zanesljive,— preuči specifične slabosti, ki jih je Sodišče odkrilo v izjavah o zaključku pri zaključevanju programov iz obdobja 2000–2006,— razmisli, ali so se te težave pojavile tudi pri drugih operativnih programih, in po potrebi uporabi finančne popravke,— poskrbi, da se pri tekočih zaključnih revizijah ustrezno obravnavajo zadeve, na katere je opozorilo Sodišče.	R						
		R						
		R						
		R						
<p>¹⁾ Glej odstavka 6.42 in 6.43 ter priporočili 1 in 2 iz poglavja 5 letnega poročila za leto 2013.</p> <p>²⁾ Stanje se leta 2014 ni spremenilo.</p> <p>³⁾ Sistematična ocena nacionalnih pravil o upravičenosti zaradi poenostavitve ni bila izvedena.</p> <p>⁴⁾ Za oceno upravičenosti projektov niso bila zagotovljena nobena navodila. Navodila glede pravil o upravičenosti odhodkov so še vedno v fazi priprave in niso bila poslana državam članicam. Decembra 2014 je bil izdan priročnik za analizo stroškov in koristi investicijskih projektov za kohezijsko politiko za obdobje 2014–2020.</p> <p>⁵⁾ Glej okvir 6.6. Sodišče je kljub novim navodilom za revizijske organe, izdanim leta 2013, še vedno ugotovilo nekatere posebne slabosti v navodilih, ki jih je Komisija izdala za revizijske organe, in sicer na področju obravnave finančnih instrumentov – glej odstavka 6.66 in 6.67. Poleg tega ni bilo dokazov o priporočilu v zvezi s tem, da morajo revizijski organi izvajati posebne revizije sistemov v zvezi s „pregledi na prvi stopnji“, ki jih izvajajo organi upravljanja in posredniška telesa.</p>								

⁽¹⁾ Glej odstavka 6.42 in 6.43 ter priporočili 1 in 2 iz poglavja 5 letnega poročila za leto 2013.

⁽²⁾ Stanje se leta 2014 ni spremenilo.

⁽³⁾ Sistematična ocena nacionalnih pravil o upravičenosti zaradi poenostavitve ni bila izvedena.

⁽⁴⁾ Za oceno upravičenosti projektov niso bila zagotovljena nobena navodila. Navodila glede pravil o upravičenosti odhodkov so še vedno v fazi priprave in niso bila poslana državam članicam. Decembra 2014 je bil izdan priročnik za analizo stroškov in koristi investicijskih projektov za kohezijsko politiko za obdobje 2014–2020.

⁽⁵⁾ Glej okvir 6.6. Sodišče je kljub novim navodilom za revizijske organe, izdanim leta 2013, še vedno ugotovilo nekatere posebne slabosti v navodilih, ki jih je Komisija izdala za revizijske organe, in sicer na področju obravnave finančnih instrumentov – glej odstavka 6.66 in 6.67. Poleg tega ni bilo dokazov o priporočilu v zvezi s tem, da morajo revizijski organi izvajati posebne revizije sistemov v zvezi s „pregledi na prvi stopnji“, ki jih izvajajo organi upravljanja in posredniška telesa.

POGLAVJE 7

Naravni viri

KAZALO

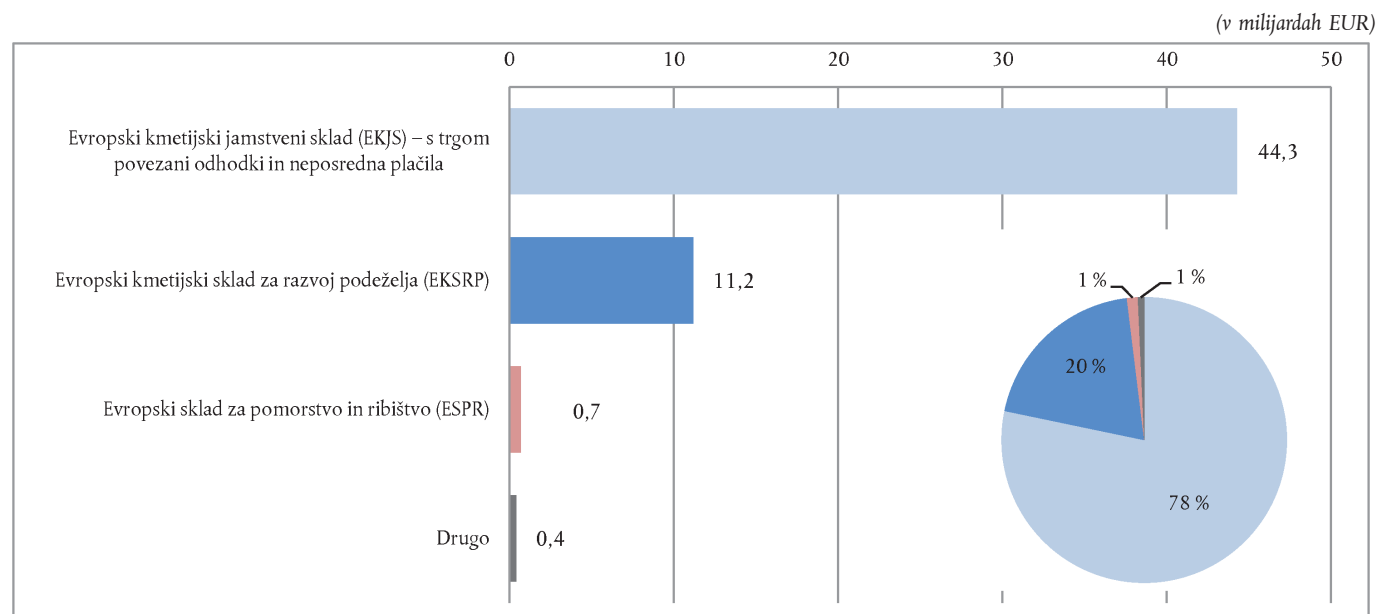
	<i>Odstavek</i>
Uvod	7.1–7.14
Posebne značilnosti razdelka večletnega finančnega okvira	7.3–7.13
Obseg revizije in revizijski pristop	7.14
Del 1: Ocena pravilnosti	7.15–7.78
Pravilnost transakcij	7.15–7.34
Preučitev izbranih sistemov in letnih poročil o dejavnostih	7.35–7.73
Zaključek in priporočila	7.74–7.78
Del 2: Vprašanja s področja razvoja podeželja, povezana s smotnostjo poslovanja	7.79–7.89
Ocena smotnosti poslovanja projektov	7.79–7.88
Zaključek	7.89
 Priloga 7.1 – Rezultati preizkušanja transakcij za naravne vire	
Priloga 7.2 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za naravne vire	

UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

7.1 V tem poglavju so predstavljene naše ugotovitve v zvezi z našimi posebnimi ocenami za naravne vire. Posebej so predstavljeni rezultati preizkušanja za Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) in za drugo porabo (razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo) v razdelku večletnega finančnega okvira. Ključne informacije o sestavi tega razdelka večletnega finančnega okvira so v **diagramu 7.1**.

Diagram 7.1 – Razdelek 2 večletnega finančnega okvira – naravni viri



Plačila za leto skupaj	56,6
– predujmi ⁽¹⁾	0,5
+ obračunani predujmi	1,4

Revidirana populacija skupaj	57,5
-------------------------------------	-------------

⁽¹⁾ V skladu z usklajeno opredelitvijo z izkazi povezanih transakcij (za podrobnejše informacije glej odstavek 7 **Priloge 1.1**).

Vir: Konsolidirani zaključni račun Evropske unije za leto 2014.

7.2 Poleg naših ugotovitev v zvezi s pravilnostjo za posebne ocene so v posebnem oddelku tega poglavja predstavljeni tudi rezultati nekaterih vprašanj, povezanih s smotrnostjo poslovanja, za vzorec projektov na področju razvoja podeželja.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Posebne značilnosti razdelka večletnega finančnega okvira*Skupna kmetijska politika*

7.3 Cilji skupne kmetijske politike (SKP) ⁽¹⁾ so povečati kmetijsko produktivnost, da se zagotovi primerna življenjska raven kmetijske skupnosti, stabilizirajo trgi in zagotovi redna preskrba, ki je potrošnikom dostopna po primernih cenah.

7.4 SKP se izvaja v okviru deljenega upravljanja Generalnega direktorata Komisije za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI) in držav članic prek dveh skladov ⁽²⁾: EKJS, ki v celoti financira neposredno pomoč EU in tržne ukrepe ⁽³⁾, ter Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ki skupaj z državami članicami sofinancira programe razvoja podeželja.

7.5 Glavni ukrepi, ki se financirajo iz EKJS, so:

- shema neposredne pomoči, ki se imenuje „shema enotnega plačila“ (SEP) in je v letu 2014 dosegala 30,8 milijarde EUR. Ta shema zagotavlja nevezano ⁽⁴⁾ dohodkovno podporo, ki temelji na „pravica“^h. Vsaka pravica se uveljavi z enim hektarom upravičenega zemljišča,
- shema neposredne pomoči, ki se imenuje „shema enotnega plačila na površino“ (SEPP) in je v letu 2014 dosegala 7,4 milijarde EUR. Je poenostavljena nevezana dohodkovna podpora, ki se uporablja v desetih ⁽⁵⁾ od držav članic, ki so se EU pridružile v letih 2004 in 2007, ter določa plačilo enotnih zneskov na upravičen hektar kmetijskega zemljišča,
- druge sheme neposredne pomoči, ki so v letu 2014 dosegale 3,5 milijarde EUR in večinoma zagotavljajo vezana plačila ⁽⁶⁾, povezana s posebnimi vrstami kmetijske proizvodnje,
- intervencije na kmetijskih trgih, ki so v letu 2014 dosegale 2,5 milijarde EUR in zajemale predvsem posebno podporo za sektorje vina in sadja/zelenjave ter posebne ukrepe za najbolj oddaljene regije.

⁽¹⁾ Člen 39 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

⁽²⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1290/2005 z dne 21. junija 2005 o financiranju skupne kmetijske politike (UL L 209, 11.8.2005, str. 1).

⁽³⁾ Razen nekaterih ukrepov, kot so promocijski ukrepi in shema šolskega sadja, ki so sofinancirani.

⁽⁴⁾ Plačila nevezane pomoči se dodelijo za upravičeno kmetijsko zemljišče, ne glede na to, ali se to uporablja za proizvodnjo ali ne.

⁽⁵⁾ Bolgarija, Češka, Estonija, Ciper, Latvija, Litva, Madžarska, Poljska, Romunija in Slovaška.

⁽⁶⁾ Plačila vezane pomoči se izračunajo na podlagi števila živali (npr. krave dojilje, ovce in koze) in/ali števila hektarov z določenim posevkom (npr. bombaž, riž, sladkorna pesa).

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.6 EKSRP sofinancira odhodke za razvoj podeželja, ki se izplačajo v okviru programov razvoja podeželja držav članic. Odhodki zajemajo 46 ukrepov⁽⁷⁾, tako tiste, ki so vezani na površino⁽⁸⁾, kot tiste, ki niso⁽⁹⁾. Razvoj podeželja je leta 2014 pomenil 11 186 milijonov EUR odhodkov.

7.7 V okviru vseh shem neposredne pomoči EKJS in vseh ukrepov EKSRP, vezanih na površino⁽¹⁰⁾, morajo upravičenci izpolnjevati zahteve navzkrižne skladnosti. Te zahteve zajemajo predpisane zahteve ravnanja, ki se nanašajo na varovanje okolja, javno zdravje, zdravje živali in rastlin, dobro počutje živali, ter ohranjanje zemljišča v dobrih kmetijskih in okoljskih pogojih (obveznosti GAEC). Če kmetje ne izpolnjujejo teh zahtev, se njihov znesek pomoči zniža⁽¹¹⁾ (glej tudi odstavek 7.14(b)).

ODGOVORI KOMISIJE

7.7 Navzkrižna skladnost je mehanizem za kaznovanje kmetov, če ne spoštujejo vrste pravil, ki na splošno izvirajo iz politik, ki niso SKP, ter se neodvisno od SKP uporabljajo za državljane EU. Spoštovanje obveznosti navzkrižne skladnosti ni merilo za upravičenost do kakršnega koli plačila SKP in zato kontrole teh zahtev niso povezane z zakonitostjo in pravilnostjo katere koli z njim povezane transakcije. Ta načela veljajo od začetka uporabe sheme enotnega plačila leta 2005. Dejstvo, da navzkrižna skladnost ne vpliva na upravičenost plačil, je izrecno potrdilo Sodišče Evropske unije (zadeva T-588/10) in je nadalje pojasnjeno v členu 97(4) Uredbe (EU) št. 1306/2013 za leto predložitve zahtevkov 2015 in pozneje.

Komisija tako ponovno poudarja svoje stališče, da se znižanja, uvedena za kršitve zahtev navzkrižne skladnosti, ne bi smela upoštevati pri izračunu stopenj napake za SKP.

⁽⁷⁾ Ukrepi so navedeni v točki 7a Priloge II k Uredbi Komisije (ES) št. 1974/2006 z dne 15. decembra 2006 o podrobnih pravilih glede uporabe Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 o podpori za razvoj podeželja iz Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) (UL L 368, 23.12.2006, str. 15).

⁽⁸⁾ Pri ukrepih, vezanih na površino, kot so kmetijsko-okoljska plačila in kompenzacijska plačila kmetom na območjih z naravnimi omejitvami, je plačilo povezano s številom hektarjev.

⁽⁹⁾ Ukrepi, ki niso vezani na površino, so običajno naložbeni ukrepi, kot sta posodobitev kmetijskih gospodarstev in vzpostavitev osnovnih storitev za gospodarstvo in podeželsko prebivalstvo.

⁽¹⁰⁾ Uredba Sveta (ES) št. 73/2009 z dne 19. januarja 2009 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor za kmete v okviru skupne kmetijske politike in o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete, spremembi uredb (ES) št. 1290/2005, (ES) št. 247/2006, (ES) št. 378/2007 in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1782/2003 (UL L 30, 31.1.2009, str. 16).

⁽¹¹⁾ Skladno s členoma 66 in 67 Uredbe Komisije (ES) št. 796/2004 z dne 21. aprila 2004 o podrobnih pravilih za izvajanje navzkrižne skladnosti, modulacije in integriranega administrativnega in kontrolnega sistema, predvidenih z Uredbo Sveta (ES) št. 1782/2003 o skupnih pravilih za sheme neposrednih podpor v okviru skupne kmetijske politike ter o uvedbi nekaterih shem podpor za kmete (UL L 141, 30.4.2004, str. 18), lahko raven znižanja pri neskladnosti s posamezno predpisano zahtevo ravnanja ali dobrimi kmetijskimi in okoljskimi pogoji v primeru malomarnosti znaša med 1 % in 5 %, v primeru namerne neskladnosti pa lahko pride do popolne izključitve iz pomoči. Zneski, ki nastanejo na podlagi znižanj pomoči, se zadržijo iz plačila pomoči in knjižijo v dobro proračuna EU kot namenski kmetijski prejemki.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

7.8 Odhodke v okviru obeh skladov izvršuje približno 80 plačilnih agencij, ki so odgovorne za pregledovanje upravičenosti vlog za pomoč in izvrševanje plačil upravičencem. Računovodske izkaze in plačilne evidence plačilnih agencij preučijo neodvisni revizijski organi (certifikacijski organi), ki o tem poročajo Komisiji v letnih potrdilih in poročilih.

7.9 Pri plačilih neposredne pomoči so glavna tveganja za pravilnost, da se pomoč izplača za neupravičeno zemljišče, neupravičenemu upravičencu, več kot enemu upravičencu za isto parcelo, da so pravice nepravilno izračunane ali da se premije za živali izplačajo za neobstoječe živali. Pri intervencijah na kmetijskih trgih je glavno tveganje za pravilnost, da se pomoč dodeli neupravičenim vlagateljem zahtevkov ali za neupravičene ali previsoko navedene stroške ali količine.

7.10 Pri razvoju podeželja je glavno tveganje, da so odhodki neupravičeni, ker niso izpolnjena pogosto zapletena pravila ali pogoji za upravičenost, zlasti pri naložbenih ukrepih.

7.10 Komisija se strinja s stališčem Sodišča, da področja odhodkov za razvoj podeželja urejajo zapletena pravila in pogoji za upravičenost. Komisija meni, da je to posledica ambicioznih ciljev politike razvoja podeželja, in pojasnjuje, zakaj je v tej politiki še posebej veliko možnosti za napake.

Pravni okvir SKP za programsko obdobje 2014–2020 vsebuje določbe v zvezi s poenostavitvijo in uvedbo preventivnih ukrepov (npr. predhodna analiza programov razvoja podeželja, začasna ustavitve in prekinitev plačil).

Komisija je zavezana poenostavitvi pravil SKP in bo vztrajala pri poenostavitvi nacionalnih pravil držav članic, ne da bi bilo pri tem ogroženo dobro finančno poslovanje.

Okoljska politika in skupna ribiška politika

7.11 Namen okoljske politike Unije je prispevati k varovanju in izboljševanju kakovosti okolja in življenja njenih državljanov ter k preudarni rabi naravnih virov z odhodki, ki jih centralizirano izvršujeta generalna direktorata Komisije za okolje (GD ENV) in za podnebno politiko (GD CLIMA). Najpomembnejši je program za okolje (LIFE) ⁽¹²⁾. LIFE v državah članicah sofinancira projekte, povezane z naravo in biotsko raznovrstnostjo, okoljsko politiko in upravljanjem ter informiranjem in komuniciranjem (221 milijonov EUR odhodkov v letu 2014).

⁽¹²⁾ Uredba (EU) št. 1293/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2013 o vzpostavitvi programa za okolje in podnebne ukrepe (LIFE) in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 614/2007 (UL L 347, 20.12.2013, str. 185).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

7.12 Skupna ribiška politika ima podobne skupne cilje kot skupna kmetijska politika (glej odstavek 7.2). Evropski sklad za ribištvo ⁽¹³⁾ (ESR), ki ga v okviru deljenega upravljanja upravljajo Generalni direktorat Komisije za pomorske zadeve in ribištvo (GD MARE) in države članice, je glavno orodje za izvajanje skupne ribiške politike (569 milijonov EUR odhodkov v letu 2014).

7.13 Na področjih okolja in ribištva je glavno tveganje za pravilnost, da se pomoč dodeli za neupravičene ali previsoko navedene stroške.

Obseg revizije in revizijski pristop

7.14 V delu 2 Priloge 1.1 k poglavju 1 sta opisana splošni revizijski pristop in metodologija Sodišča. Pri revidiranju naravnih virov je treba upoštevati naslednje:

7.14

- (a) za posebni oceni je revizija zajemala preučitev vzorca 183 transakcij za EKJS ter 176 transakcij za razvoj podeželja, okolje, podnebne ukrepe in ribištvo, kot je določeno v odstavku 7 Priloge 1.1. Vsak vzorec je zasnovan tako, da je reprezentativen za vse transakcije znotraj vsake posebne ocene. Leta 2014 je vzorec EKJS vseboval transakcije iz 17 držav članic ⁽¹⁴⁾. Vzorec za drugo posebno oceno je zajemal 162 transakcij v zvezi z razvojem podeželja in 14 transakcij v zvezi z okoljem, podnebnimi ukrepi in ribištvo v 18 državah članicah ⁽¹⁵⁾;

⁽¹³⁾ Uredba Sveta (ES) št. 1198/2006 z dne 27. julija 2006 o Evropskem skladu za ribištvo (UL L 223, 15.8.2006, str. 1).

⁽¹⁴⁾ Belgija, Češka, Danska, Nemčija (Bavarska, Brandenburg, Spodnja Saška, Schleswig Holstein, Porenje-Pfalz), Estonija, Irska, Grčija, Španija (Andaluzija, Aragonija, Kastilja in Manča, Katalonija, Ekstremadura, Kanarski otoki), Francija, Italija (Lombardija, agencija za dodelitev pomoči v kmetijstvu (AGEA)), Madžarska, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Slovaška, Finska in Združeno kraljestvo (Anglija, Wales).

⁽¹⁵⁾ Bolgarija, Češka, Nemčija (Mecklenburg-Predpomorska, Porenje-Pfalz, Saška-Anhalt), Grčija, Španija (Galicija, Kastilja in Manča), Francija, Italija (Apulija, Umbrija, Benečija), Latvija, Litva, Madžarska, Nizozemska, Avstrija, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Švedska in Združeno kraljestvo (Anglija, Wales). Vzorec je zajemal tudi tri transakcije v okviru neposrednega upravljanja.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- (b) za navzkrižno skladnost smo preizkušanje osredotočili na izbrane obveznosti GAEC⁽¹⁶⁾ in izbrane predpisane zahteve ravnanja⁽¹⁷⁾, za katere je bilo mogoče v času revizijskih obiskov pridobiti dokaze in oblikovati zaključke⁽¹⁸⁾ (glej tudi odstavek 1.15);
- (c) za EKJS so bili v okviru ocene izbranih sistemov⁽¹⁹⁾ preučeni integrirani administrativni in kontrolni sistem (IAKS) na Hrvaškem, popravljalni ukrepi, sprejeti na podlagi večjih slabosti sistemov v šestih državah članicah⁽²⁰⁾, o katerih smo poročali v prejšnjih letnih poročilih, in delo, opravljeno v okviru postopka okrepitve zagotovitve⁽²¹⁾ v Grčiji. Poleg tega smo pregledali 14 od revizij skladnosti, ki jih je opravila Komisija;
- (d) za razvoj podeželja smo pregledali 12 od revizij skladnosti, ki jih je opravila Komisija, ter ponovno izvedli preglede, ki jih je opravila Komisija, in za pet primerov⁽²²⁾ preizkusili izbrane ključne kontrole na kraju samem. Za druga področja smo preučili sisteme Evropskega sklada za ribištvo v Italiji in GD ENV;
- (e) da bi ocenili podlago za sklepe Komisije o potrditvi obračunov, smo pregledali tudi revizijsko delo, ki ga je GD AGRI opravil za potrditev obračunov (za EKJS in EKSRP);
- (f) ocena letnih poročil o dejavnostih je zajemala poročila GD AGRI in GD ENV.

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) Komisija pozdravlja spremembo pristopa, ki jo je napovedalo Računsko sodišče od leta 2015, in poudarja pomembnost pregledovanja ocenjene stopnje napake neodvisno od elementa navzkrižne skladnosti.

Glej odgovore Komisije na odstavke 7.7, 7.22 in 7.33.

⁽¹⁶⁾ Preprečevanje razraščanja nezaželene vegetacije, ohranjanje teras, vzdrževanje oljčnih nasadov ter izpolnjevanje zahtev v zvezi z minimalno obremenitvijo živine ali košnje.

⁽¹⁷⁾ Zahteve za predpisane zahteve ravnanja 4 (direktiva o nitratih) in 6 do 8 (v zvezi z identifikacijo in registracijo živali).

⁽¹⁸⁾ Zahteve navzkrižne skladnosti so vsebinske pravne zahteve, ki jih morajo izpolnjevati vsi prejemniki neposredne pomoči EU. So osnovni in pogosto edini pogoji, ki jih je treba izpolnjevati, da se upraviči izplačilo polnega zneska neposredne pomoči, zato smo se odločili, da bomo neizpolnjevanje teh zahtev obravnavali kot napake.

⁽¹⁹⁾ Izbor revidiranih držav članic in sistemov je temeljil na tveganju, zato rezultati ne morejo šteti kot reprezentativni za EU kot celoto.

⁽²⁰⁾ Bolgarija, Grčija, Španija (Andaluzija, Kastilja in Manča, Ekstremaadura), Italija (Lombardija), Portugalska in Romunija.

⁽²¹⁾ Glej odstavek 7.44.

⁽²²⁾ Irska, Italija (Kampanija), Portugalska, Romunija in Švedska.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

DEL 1: OCENA PRAVILNOSTI

Pravilnost transakcij

7.15 **Priloga 7.1** vsebuje povzetek rezultatov preizkušanja transakcij za naravne vire kot celoto in tudi za posamezni posebni oceni (EKJS ter razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo). Revidirali smo 359 transakcij, na 177 (49 %) pa je vplivala napaka. Na podlagi 129 napak, ki smo jih količinsko opredelili, ocenjujemo, da stopnja napake za naravne vire kot celoto znaša 3,6 % ⁽²³⁾ ⁽²⁴⁾.

7.16 V **diagramu 7.2** je prikazano, koliko so različne vrste napak prispevale k naši skupni ocenjeni stopnji napake za leto 2014.

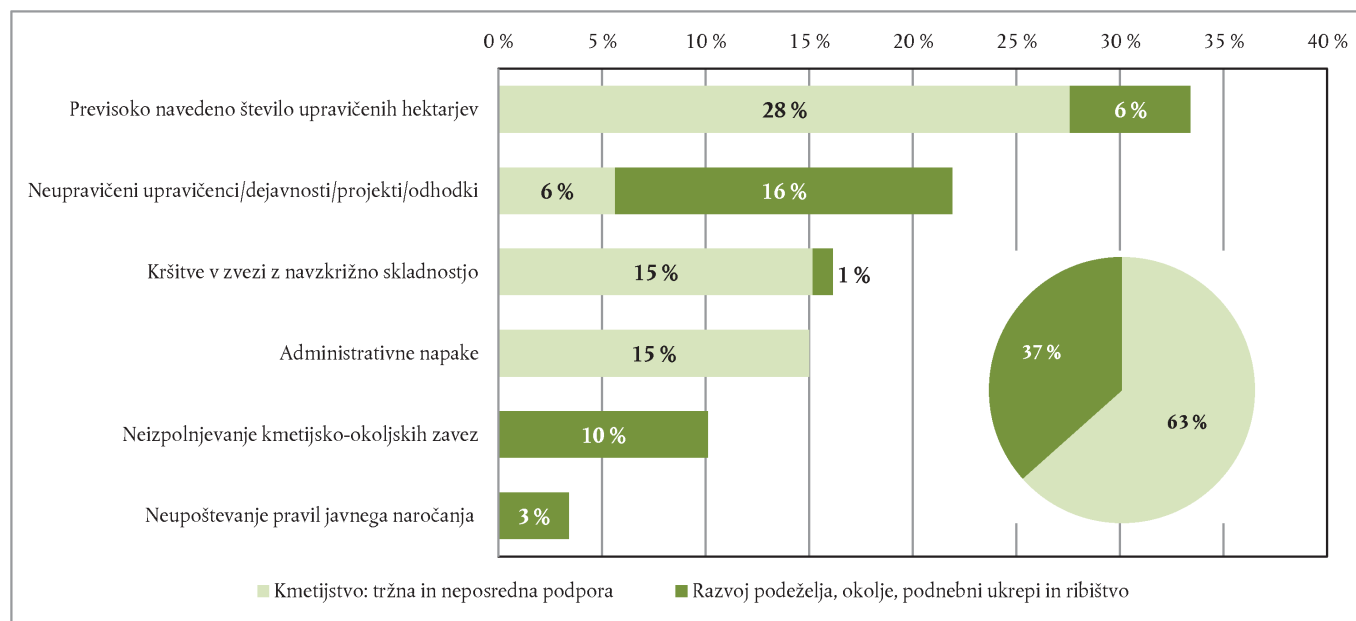
7.15 Komisija je seznanjena z najverjetnejšo stopnjo napake, kakor jo je ocenilo Sodišče, ki je nižja od lanske.

Komisija meni, da neto finančni popravki, ki so posledica večletnih postopkov revizije skladnosti, kot tudi izterjave od upravičencev, povrnjene v proračun EU, pomenijo popravno zmogljivost, ki jo je treba upoštevati pri celostni oceni celotnega sistema notranje kontrole. Komisija je prav tako seznanjena, da je glede na letno poročilo o dejavnostih Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja za leto 2014 popravna zmogljivost v letu 2014 znašala 863,5 milijona EUR (1,55 % skupnih odhodkov SKP) (glej odstavka 7.70 in 7.71 poročila Sodišča).

Komisija meni, da kršitve obveznosti navzkrižne skladnosti (0,6 odstotne točke) ne bi smele biti upoštevane pri oceni stopnje napake (glej odgovor Komisije na odstavek 7.7). Brez navzkrižne skladnosti je najverjetnejša stopnja napake 3,0 %.

⁽²³⁾ Sodišče svojo oceno napake izračuna na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je stopnja napake v populaciji med 2,7 % in 4,6 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

⁽²⁴⁾ Od tega je učinek napak v zvezi z navzkrižno skladnostjo znašal 0,6 odstotne točke.

Diagram 7.2 – Delež posameznih vrst napake v ocenjeni stopnji napake – naravni viri

Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.17 Narava in vzorec napak se pri obeh posebnih ocenah bistveno razlikujeta. Zato se oceni v naslednjih odstavkih obravnavata ločeno.

EKJS – Tržna in neposredna podpora

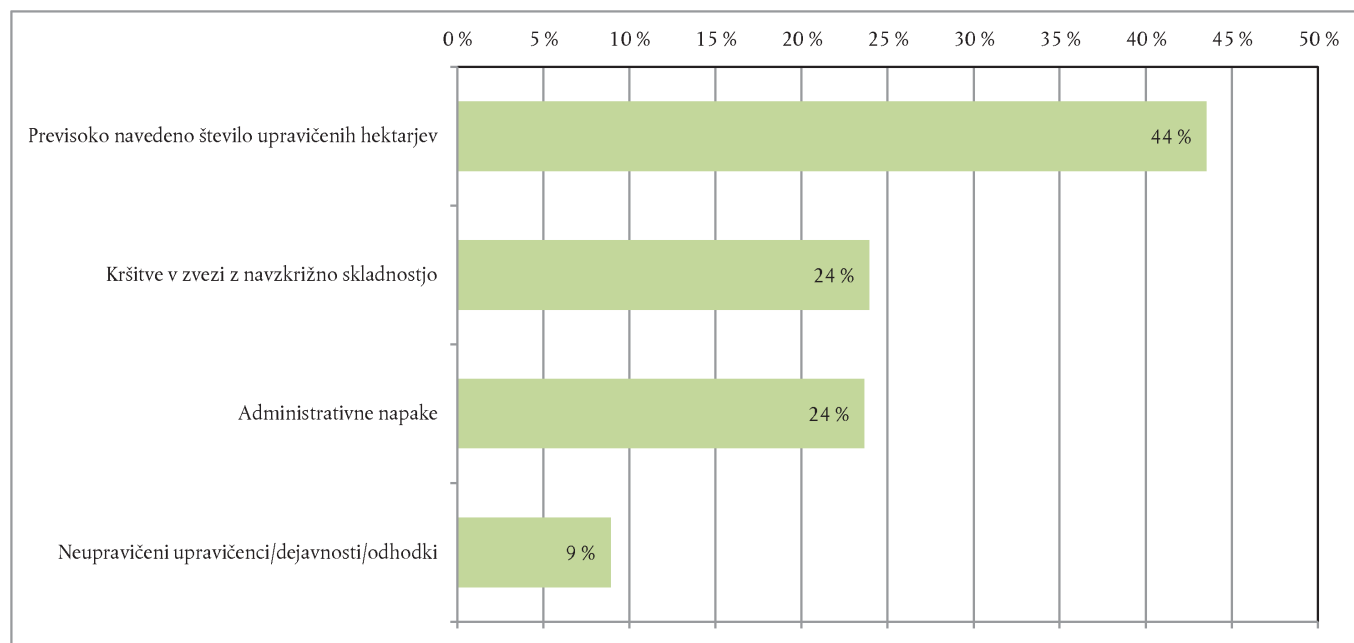
7.18 Pri EKJS je na 93 (51 %) transakcij od revidiranih 183 vplivala napaka. Na podlagi 88 napak, ki smo jih količinsko opredelili, ocenjujemo, da stopnja napake znaša 2,9 %.

7.19 V **diagramu 7.3** je prikazano, koliko so različne vrste napak prispevale k naši ocenjeni stopnji napake za leto 2014 za EKJS.

ODGOVORI KOMISIJE

7.18 Komisija je seznanjena z najverjetnejšo stopnjo napake, kakor jo je ocenilo Sodišče, ki je nižja od lanske. Brez navzkrižne skladnosti, ki pomeni 0,7 odstotne točke, je najverjetnejša stopnja napake za EKJS 2,2 %.

Diagram 7.3 – Delež posameznih vrst napake v ocenjeni stopnji napake – EKJS



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.20 V 26 primerih količinsko opredeljivih napak, ki so jih naredili končni upravičenci, so imeli nacionalni organi dovolj informacij⁽²⁵⁾, da bi napake lahko preprečili ali odkrili in popravili, preden so bili odhodki prijavljeni Komisiji. Če bi vse te informacije uporabili za popravo napak, bi bila ocenjena stopnja napake za to posebno oceno za 0,6 odstotne točke nižja. Poleg tega smo v 34 primerih ugotovili, da so napake, ki smo jih odkrili, naredili nacionalni organi. Te napake so prispevale 0,7 odstotne točke k ocenjeni stopnji napake.

ODGOVORI KOMISIJE

7.20 Komisija pozdravlja oceno Sodišča o vlogi držav članic in meni, da bi države članice morale storiti več za zmanjšanje napak. Komisija še naprej sodeluje z državami članicami za zmanjšanje napak.

⁽²⁵⁾ Na podlagi dokazil, vključno s standardnimi navzkrižnimi pregledi in obveznimi pregledi.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

7.21 V zvezi s previsoko navedenimi upravičenimi hektarji ni bilo nobene posebne koncentracije napak v posameznih državah članicah. Leta 2014 so bile take napake ugotovljene v 12 od 17 obiskanih držav članic. Polovica teh napak je znašala manj kot 2 %, zato so imele samo omejen učinek na skupno ocenjeno stopnjo napake. Tako kot prejšnja leta so se večje napake v tej kategoriji nanašale na plačila za neupravičena zemljišča, prijavljena kot upravičeni trajni pašniki (glej okvir 7.1). V okviru 7.1 je tudi primer napake, ki se nanaša na previsoko navedena upravičena orna zemljišča.

Okvir 7.1 – Primeri plačil za previsoko navedena upravičena zemljišča
Trajni pašniki

V Grčiji sta dva od 12 preučenih upravičencev prejela pomoč iz sheme enotnega plačila za zemljiške parcele, prijavljene kot trajni pašniki, čeprav je bilo ugotovljeno, da so bile pokrite z gostim grmičevjem, grmovjem, drevesi in kamenjem. Parcele bi morale biti v celoti ali delno izključene iz pomoči EU. Do teh napak je prišlo zato, ker so bile upravičene površine za zadevne parcele v podatkovni zbirki grškega identifikacijskega sistema za zemljišča (LPIS) previsoko navedene (glej tudi okvir 7.8 in odstavek 7.43). Grški organi so pri obeh primerih ponovno ocenili upravičenost parcel in odkrili previsoka plačila, vendar za nobenega od njiju niso sprožili postopka izterjave. Sodišče je pri enem od njiju ugotovilo, da so bile upravičene površine, evidentirane v LPIS, po ponovni oceni še vedno previsoko navedene.

Primeri pomoči iz shem pomoči na površino, plačanih za parcele, delno pokrite z neupravičeno vegetacijo, so bili odkriti tudi na Češkem, v Španiji, Franciji, na Poljskem in Slovaškem.

Orno zemljišče

V Španiji (Kastilja in Manča) je bila pomoč iz sheme enotnega plačila plačana za parcelo, ki je bila v LPIS prijavljena in evidentirana kot orno zemljišče, v resnici pa je bila proga za motokros.

Primeri previsoko navedenih upravičenih ornih zemljišč so bili ugotovljeni tudi na Češkem, Danskem, v Nemčiji (Porenje-Pfalz in Schleswig-Holstein), Španiji (Andaluzija, Aragonija), Franciji, Italiji (Lombardija), na Poljskem, Slovaškem, Finskem in v Združenem kraljestvu (Anglija).

7.21 Komisija je seznanjena s slabostmi v zvezi s trajnimi pašniki. V različnih državah se izvajajo akcijski načrti in Sodišče priznava njihovo uspešnost v okviru 7.7.

Okvir 7.1 – Primeri plačil za previsoko navedena upravičena zemljišča

Komisija je že ugotovila podobne pomanjkljivosti v Grčiji in Španiji ter zagotovila njihovo obravnavo prek akcijskih načrtov, ki so privedli do pomembnih izboljšav.

V Grčiji je bil akcijski načrt namenjen izločitvi neupravičenih zemljišč iz identifikacijskega sistema za zemljišča (LPIS). Grški organi so ga izvedli, kar je privedlo do zmanjšanja površin, evidentiranih kot trajni pašniki v grškem LPIS, s 3,6 milijona hektarjev v letu 2012 na 1,5 milijona hektarjev oktobra 2014 (glej okvir 7.8).

Poleg popravkov v LPIS so grški organi ugotovili tudi neupravičene zneske.

Komisija je za zneske, ki jih grški organi niso izterjali, že sprejela finančne popravke za proračunska leta 2010, 2011 in 2012. Postopek skladnosti za proračunski leti 2013 in 2014 bo predvidoma zaključen do konca leta 2015.

Komisija je izvedla revizije v navedenih državah članicah. Za Poljsko in Češko niso bile ugotovljene pomembne pomanjkljivosti. Kadar je potrebno, so slabosti, ugotovljene v kontrolnem sistemu za navzkrižno skladnost, naknadno obravnavane v okviru postopkov potrditve skladnosti, ki privedejo do neto finančnih popravkov, s čimer se zagotovi ustrezna pokritost tveganja za proračun EU.

Nacionalni organi so to odkrili februarja 2014, ko so posodobili svoje sisteme LPIS z najnovejšimi razpoložljivimi ortografskimi posnetki (iz leta 2012). Vendar pa je bilo plačilo izvedeno decembra 2013 pred to posodobitvijo. Novembra 2014 je bil uveden postopek izterjave za zadevna leta.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.22 Pri preučevanju izbranih obveznosti navzkrižne skladnosti (glej odstavek 7.14(b)) smo ugotovili kršitve pri 46 od 170 plačil, za katera veljajo te zahteve. Pogostost napak v zvezi z navzkrižno skladnostjo (27 %) je skladna s pogostostjo, ki so jo države članice navedle v svojih kontrolnih statističnih podatkih. Napake v zvezi z navzkrižno skladnostjo so za 0,7 odstotne točke vplivale na ocenjeno stopnjo napake, navedeno v odstavku 7.18. Primeri napak v zvezi z navzkrižno skladnostjo so predstavljeni v okviru 7.2.

Okvir 7.2 – Primeri napak v zvezi z navzkrižno skladnostjo

Na podlagi zakonodaje EU o navzkrižni skladnosti je treba vse premike/rojstva/smrti govedi v sedmih dneh sporočiti za vnos v nacionalno podatkovno zbirko o živalih. Taka pravila so pomembna za zmanjšanje tveganja širjenja bolezni z nadziranjem premikov živali in izboljšanjem njihove sledljivosti. Tudi za zmanjšanje onesnaževanja vode obstaja pravilo navzkrižne skladnosti, ki določa zgornjo mejo za nitrate živalskega izvora, ki se lahko v območjih, občutljivih za nitrate, uporabljajo na hektar zemljišča, v višini 170 kg.

V Italiji (Lombardija) je upravičenec prijavil 370 premikov ali smrti govedi, od katerih je bilo 291 obvestil poslanih prepozno. Isti upravičenec je za skoraj 200 % presegel zgornjo mejo za nitrate na hektar, ki znaša 170 kg. Za drugega upravičenca smo ugotovili, da je 237 od 627 obvestil o živalih poslal prepozno ter za 380 % presegel zgornjo mejo za nitrate.

Neupoštevanje rokov za predložitev obvestil o premikih živali je bilo ugotovljeno tudi v Belgiji, na Danskem, v Nemčiji (Bavarska), Estoniji, Španiji (Kanarski otoki), Franciji, na Madžarskem, Nizozemskem, Poljskem, Slovaškem in v Združenem kraljestvu (Wales).

ODGOVORI KOMISIJE

7.22 Glej odgovora Komisije na odstavka 7.7 in 7.14(b).

Okvir 7.2 – Primeri napak v zvezi z navzkrižno skladnostjo

Komisija izvaja revizije navzkrižne skladnosti v državah članicah ter je v številnih ugotovila slabosti pri nadzoru in kaznovanju kršitev zahtev poročanja in na splošno v zvezi z identifikacijo in registracijo živali. Komisija ugotovljeno sistematično neskladnost vedno nadalje obravnava v postopku potrditve skladnosti. Glede težav pri identifikaciji in registraciji živali se Komisija strinja z opažanjem Sodišča in tem zahtevam v svojih revizijah navzkrižne skladnosti namenja posebno pozornost.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

7.23 Ugotovili smo tudi številne primere napak nacionalnih organov pri upravni obdelavi vlog za pomoč. Najpogostejša napaka se je nanašala na prekoračitev zgornje meje pri pravicah v okviru sheme enotnega plačila v Franciji. Čeprav smo o tej sistematični napaki poročali že v letnih poročilih za leta 2011, 2012 in 2013 ⁽²⁶⁾, je bila ta v letu 2014 še vedno prisotna ⁽²⁷⁾. Vendar pa je Komisija sprejela sklep o skladnosti, da bi se iz financiranja EU za (proračunski) leti 2011 in 2012 izključil del odhodkov.

7.24 Odkrili smo dva primera, v katerih upravičenec ali odhodki niso bili upravičeni do pomoči EU (glej okvir 7.3).

Okvir 7.3 – Primer plačila za neupravičene odhodke

V Franciji je bila pomoč EU iz programa podpore vinskemu sektorju dodeljena vinarni za posodobitev njenih zmogljivosti za skladiščenje. S pomočjo so bili deloma povrnjeni stroški za razstavljanje in odstranjevanje stare opreme, ki niso bili upravičeni do podpore EU.

Na Poljskem je bil ugotovljen primer pomoči, izplačane neupravičenemu upravičencu.

7.23 Komisija je v okviru tega postopka potrditve skladnosti natančno ocenila tveganje za sklad. To je že pokrito z neto finančnimi popravki za leti predložitve zahtevkov 2011 in 2012, postopki potrditve skladnosti za preostala zadevna leta predložitve zahtevkov pa so v teku.

Namen uvedenega akcijskega načrta je v celoti popraviti stanje za leto predložitve zahtevkov 2014 in Komisija ga skrbno spremlja.

⁽²⁶⁾ Primer 3.2 letnega poročila za leto 2011, okvir 3.1 letnega poročila za leto 2012 in okvir 3.5 letnega poročila za leto 2013.

⁽²⁷⁾ Francoski organi so leta 2013 sprejeli popravljalni ukrep, da bi popravili vrednost pravic za obdobje od proračunskega leta 2015 (leto predložitve zahtevkov 2014).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo

7.25 Pri razvoju podeželja, okolju, podnebnih ukrepih in ribištvo je na 84 (48 %) transakcij od revidiranih 176 vplivala napaka. Na podlagi 41 napak, ki smo jih količinsko opredelili, ocenjujemo, da stopnja napake znaša 6,2 %.

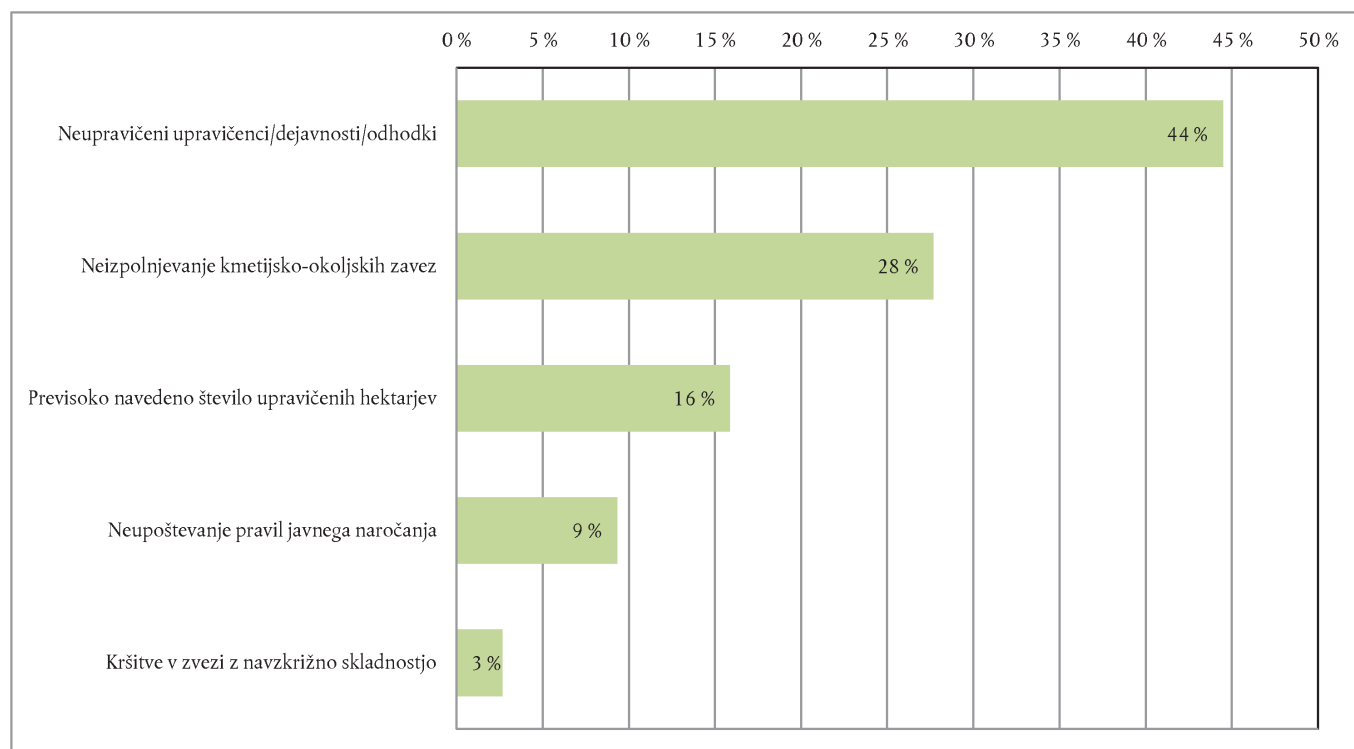
7.26 V **diagramu 7.4** je prikazano, koliko so različne vrste napak prispevale k naši oceni stopnje napake za leto 2014 za razvoj podeželja, okolje, podnebne ukrepe in ribištvo.

7.25 Komisija je seznanjena z najverjetnejšo stopnjo napake, kakor jo je ocenilo Sodišče, ki je nižja od lanske.

Brez navzkrižne skladnosti je najverjetnejša stopnja napake za „razvoj podeželja, okolje, podnebne ukrepe in ribištvo“ 6,0 %.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 7.18.

Diagram 7.4 – Delež posameznih vrst napake v ocenjeni stopnji napake – razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

7.27 Pri razvoju podeželja je bilo od 162 transakcij 71 vezanih na površino, 91 pa ne. Na 79 (49 %) transakcij od 162 je vplivala napaka. Na področju okolja, podnebnih ukrepov in ribištva so na pet (36 %) od 14 transakcij v vzorcu vplivale napake, od katerih so bile tri količinsko opredeljive.

7.28 V 15 primerih količinsko opredeljivih napak, ki so jih naredili končni upravičenci, so imeli nacionalni organi dovolj informacij⁽²⁸⁾, da bi napake lahko preprečili ali odkrili in popravili, preden so bili odhodki prijavljeni Komisiji. Če bi vse te informacije uporabili za popravilo napak, bi bila ocenjena stopnja napake za to posebno oceno za 3,3 odstotne točke nižja. Poleg tega smo v treh primerih ugotovili, da so napake, ki smo jih odkrili, naredili nacionalni organi. Te napake so prispevale 0,6 odstotne točke k ocenjeni stopnji napake.

7.27 Pogostost napak (količinsko opredeljenih in količinsko neopredeljenih), ki jo je ugotovilo Sodišče pri razvoju podeželja, se je zmanjšala s 57 % v letu 2013 na 49 % v letu 2014. Pri oceni stopnje napake za razvoj podeželja je treba upoštevati tudi ambiciozne cilje politike razvoja podeželja.

Komisija ugotavlja, da se je deset transakcij, na katere so vplivale napake, nanašalo samo na kršitve navzkrižne skladnosti. Zato glede na to, da zahteve navzkrižne skladnosti ne vplivajo na upravičenost kmetov do podpore SKP (1. in 2. steber) niti na pravilnost plačil, po mnenju Komisije izključitev teh napak zmanjša število transakcij, na katere vplivajo napake, na 69 (43 %).

Spodnja stopnja napake za ukrepe, vezane na površino, potrjuje, da IAKS ostaja učinkovit sistem za preprečevanje in popravljanje napak.

7.28 Komisija se zaveda, da bi nacionalni organi lahko odkrili veliko napak, ki jih je ugotovilo Računsko sodišče. Pravila SKP državam članicam zagotavljajo vse potrebne instrumente za zmanjšanje večine tveganja za napake.

Pomanjkljivosti v kontrolnih sistemih, ki jih je ugotovila Komisija, so sprožile akcijske načrte držav članic za ugotavljanje temeljnih vzrokov za napake in sprejetje ustreznih popravilnih ukrepov.

⁽²⁸⁾ Na podlagi dokazil, vključno z navzkrižnimi pregledi in obveznimi pregledi.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.29 Napake pri transakcijah v vzorcu so bile ugotovljene v vseh 18 državah članicah, ki jih je obiskalo Sodišče. Stopnja in vrste napak so bile zelo podobne tistim iz prejšnjih let. Tako kot v preteklih letih se je največji del (54 %) ocenjene stopnje napake, navedene v odstavku 7.25, nanašal na ukrepe, ki niso vezani na površino. V tem okviru smo februarja 2015 objavili posebno poročilo z analizo vzrokov za napake pri porabi na področju razvoja podeželja in načinov njihovega obravnavanja⁽²⁹⁾.

7.30 Posebne zahteve za naložbene projekte pomagajo usmerjati pomoč na določene kategorije upravičencev, da bi se izboljšala uspešnost porabe na področju razvoja podeželja. Kljub temu pri 14 (15 %) od 91 preučenih transakcij, ki niso bile vezane na površino, zahteve za upravičenost niso bile izpolnjene. Ocenili smo, da so v treh od 14 primerov upravičenci umetno ustvarili pogoje, da bi obšli merila za upravičenost. Dodatne podrobnosti so navedene v okviru 7.4. Pri okolju, podnebnih ukrepih in ribištvi sta bili dve od treh količinsko opredeljivih napak posledica neupravičenih odhodkov.

ODGOVORI KOMISIJE

7.29 Komisija je med svojimi revizijami v nekaterih državah članicah ugotovila podobne pomanjkljivosti, kot jih je odkrilo Računsko sodišče. Zadevnim državam članicam so bili naloženi precejšnji neto finančni popravki za zaščito proračuna EU. Postopki za potrditev obračunov so v teku. Poleg tega morajo zadevne države članice izvesti popravljalne ukrepe na področjih, kjer so bili izrečeni pridržki.

Generalni direktor Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja je v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 izrazil pridržke v zvezi z odhodki za razvoj podeželja za 16 držav članic (28 plačilnih agencij). Pridržki so bili izraženi za odkrite slabosti v upravljavskem in kontrolnem sistemu, po potrebi pa jih je spremljala zahteva zadevni državi članici, da izvede popravljalne ukrepe za odpravo pomanjkljivosti.

Komisija ceni analizo Sodišča glede temeljnih vzrokov za napake v posebnem poročilu št. 23/2014, ki je v veliki meri potrdila analizo Komisije, predloženo Evropskemu parlamentu in Svetu junija 2013 (SWD(2013) 244), ki je pokazala, da ambiciozni cilji politike in nezadostni kontrolni sistemi prispevajo k stopnji napake.

Komisija poudarja, da visoka stopnja napake pri ukrepih, ki niso vezani na površino, ne pomeni nujno goljufije ali nepravilne uporabe sredstev EU. Zelo pogosto so cilji politike za posamezni ukrep dejansko izpolnjeni in davkoplačevalski denar ni izgubljen.

V programskem obdobju 2014–2020 so morali vsi programi razvoja podeželja vključevati predhodno oceno o preverljivosti in možnosti nadzorovanja ukrepov, ki jo skupaj opravita organ upravljanja in plačilna agencija.

7.30 Umetni pogoji, kakor jih je ocenilo Sodišče, pomenijo le tri od 91 transakcij, ki so bile pregledane za ukrepe, ki niso vezani na površino. Glavne pomanjkljivosti pri naložbenih transakcijah so povezane z vprašanji glede neupravičenosti (odhodkov ali upravičenca).

Komisija je tako kot Sodišče zaskrbljena glede umetnih pogojev, vendar želi poudariti, da je te težko dokazati in jih je mogoče ugotoviti samo ob upoštevanju strogih pogojev, ki jih določa Sodišče Evropske unije.

Po izvedbi svojih revizij je Komisija uporabila neto finančne popravke za ukrepe, ki niso vezani na površino, in bo to po potrebi delala še naprej. Najpogostejši razlogi za finančne popravke so bile slabosti v pregledih meril za upravičenost, razumnosti stroškov ali uporabe izbirnih meril. V akcijskih načrtih za zmanjševanje stopnje napake na področju razvoja podeželja je posebna pozornost namenjena popravilnim ukrepom za zahteve za upravičenost pri ukrepih, ki niso vezani na površino.

⁽²⁹⁾ Glej Posebno poročilo št. 23/2014 – Napake pri porabi za razvoj podeželja: Kakšni so vzroki in kako se obravnavajo?

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 7.4 – Napake v zvezi z upravičenostjo – morda umetno ustvarjeni pogoji za pridobitev pomoči v nasprotju s cilji naložbenega ukrepa

Našli smo tri primere domnevnega namernega izogibanja pravilom z namenom pridobitve pomoči v nasprotju s cilji zadevnega ukrepa (v dveh primerih posodobitev kmetijskih gospodarstev ter v enem ustanovitvi in razvoj podjetja). Ti primeri so bili posredovani Evropskemu uradu za boj proti goljufijam za analizo in morebitno preiskavo. Zaradi zaupnosti posebnih podrobnosti o njih ne moremo razkriti, ponazarjamo pa nekaj značilnih primerov:

- dobro uveljavljene družbe, ki ne bi bile upravičene do financiranja, če bi zanj zaprosile neposredno, ustanovijo nove subjekte, pod okriljem katerih je projekt zasnovan, tako da formalno izpolnjuje merila za upravičenost in izbirna merila. Pogoji, ki so bili morda tako umetno izpolnjeni, se nanašajo na izpolnjevanje meril, da je družba mikropodjetje (z manj kot 10 zaposlenimi in manj kot 2 milijonoma EUR prometa ali vrednosti iz bilance stanja) ali da je lastnik ali upravljaec podjetja mlad kmet (oseba v starosti do 40 let, ki začne izvajati dejavnosti v kmetijskem sektorju),
- skupine oseb (del iste družine ali iste ekonomske skupine) ustanovijo več subjektov z namenom pridobitve pomoči, ki presega zgornjo mejo, ki jo dovoljujejo pogoji naložbenega ukrepa. Čeprav so upravičenci izjavili, da ti subjekti delujejo neodvisno, to dejansko ni bilo tako, ker so bili zasnovani, da bi delovali skupaj. Praktično so bili del iste ekonomske skupine z istim sedežem podjetja, istimi zaposlenimi, strankami, dobavitelji in viri financiranja.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.4 – Napake v zvezi z upravičenostjo – morda umetno ustvarjeni pogoji za pridobitev pomoči v nasprotju s cilji naložbenega ukrepa

V oceni Sodišča so trije primeri domnevno umetno ustvarjenih pogojev, da se obidejo merila za upravičenost. Na podlagi sodbe Sodišča Evropske unije C-434/12 je treba neodvisno dokazati tako subjektivne kot objektivne elemente, da bi dokazali „umetno ustvarjene pogoje“. V tem pogledu želi Komisija poudariti, da „umetno ustvarjeni pogoji“ pomenijo dokaz namernega dejanja, ki vključuje uporabo zavajanja za pridobitev neupravičene ali nezakonite prednosti.

Komisija se strinja s pomisleki Sodišča. Da bi dokazali umetne pogoje, je treba upoštevati stroge pogoje, kakor jih je določilo Sodišče Evropske unije. Nujno je ohraniti pravno varnost upravičencev, ki delujejo v skladu z veljavno zakonodajo. Zato lahko plačilne agencije zavrnejo plačilo samo na podlagi jasno ugotovljenih dokazov in ne le na podlagi sumov. V skladu s tem pogosto vložijo čas in trud v zbiranje trdnih dokazov in naknadno uvedejo postopke izterjave.

Država članica je zlasti v enem od primerov, o katerih poroča Sodišče, sama ugotovila tveganje „umetno ustvarjenih pogojev“ veliko pred revizijo Sodišča in pred izvedbo kakršnih koli plačil končnemu upravičencu ter ravnala vestno, tako da je izvedla vse postopkovne korake, potrebne v skladu z nacionalno zakonodajo v primeru domnevnih umetno ustvarjenih pogojev, vključno z obveščanjem pristojnih nacionalnih organov za boj proti goljufijam. Pred izplačilom sredstev končnemu upravičencu je država članica ugotovila, da ni imela zadostnih dokazov za zavrnitev plačila. Vendar pa je država članica nadalje spremljala to zadevo in na podlagi naknadnih dokazov sprejela ukrepe za izterjavo sredstev.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.31 Preučeni vzorec je zajemal 36 transakcij za kmetijsko-okoljska plačila, ki zadevajo uporabo metod kmetijske proizvodnje, skladnih z varstvom okolja, krajine in naravnih virov. Ugotovili smo, da v šestih primerih (17 %) kmetje niso izpolnjevali vseh pogojev za plačilo. Primer takšne napake je naveden v okviru 7.5.

Okvir 7.5 – Primer neupoštevanja kmetijsko-okoljskih zavez

Upravičenec v Združenem kraljestvu (Wales) se je iz okoljskih razlogov⁽³⁰⁾ odločil vsako leto pred 15. majem zapreti travnik za živali, ki se pasejo, in imeti zaprtega še vsaj 10 tednov. Ugotovili smo, da nobena od teh zavez ni bila upoštevana.

Podobni primeri neizpolnjevanja kmetijsko-okoljskih zahtev so bili odkriti tudi v Nemčiji (Porenje-Pfalz), Italiji (Umbrija) in Združenem kraljestvu (Anglija).

7.32 Pri 27 preučениh transakcijah so upravičenci morali upoštevati pravila javnega naročanja. Ta so oblikovana tako, da zagotavljajo, da se potrebno blago in storitve kupijo pod najbolj ugodnimi pogoji, hkrati pa jamčijo enakopraven dostop do javnih naročil in skladnost z načeloma preglednosti in nediskriminacije. Ugotovili smo, da je bilo v 13 primerih (48 %) kršeno vsaj eno od teh pravil. Primer takšne napake je naveden v okviru 7.6.

ODGOVORI KOMISIJE

7.31 Komisija je opravila revizijo izvajanja kmetijsko-okoljskih ukrepov v vseh državah članicah v programskem obdobju 2007–2013, uporabljeni so bili finančni popravki in bodo po potrebi tudi v prihodnje. Ne glede na preostale slabosti se je kakovost izvajanja v obdobju na splošno izboljšala.

Okvir 7.5 – Primer neupoštevanja kmetijsko-okoljskih zavez

Komisija je podobne slabosti v nekaterih državah članicah odkrila že med svojimi revizijami. Za kritje tveganja za proračun EU so bili uporabljeni neto finančni popravki in bodo po potrebi še naprej.

7.32 Komisija je že ugotovila podobne pomanjkljivosti pri javnem naročanju. V nekaterih državah članicah, ki jih Sodišče navaja v okviru 7.6, so že bili uporabljeni znatni neto finančni popravki ali pa potekajo postopki potrditve skladnosti in bodo neto finančni popravki uporabljeni po potrebi. Javno naročanje je tudi eden od osrednjih elementov akcijskih načrtov za razvoj podeželja.

Komisija ugotavlja, da je bila količinsko opredeljena samo ena napaka, o kateri poroča Sodišče.

Poleg tega je Komisija 19. decembra 2013 sprejela nove smernice za določanje finančnih popravkov za odhodke, ki so financirani v okviru deljenega upravljanja, zaradi neupoštevanja pravil javnega naročanja. V skladu s temi smernicami se nespoštovanje pravil o naročanju oceni na podlagi načela sorazmernosti.

Državam članicam so že bile predstavljene smernice o najpogostejših nepravilnostih v upravljanju evropskih strukturnih in investicijskih skladov.

⁽³⁰⁾ Tovrstne kmetijske prakse imajo številne okoljske koristi, kot je spodbujanje ponovne vzpostave rastlinskih vrst, ki so v upadu, v raznovrstnem naravnem okolju, ki bo divjim živalim zagotovilo vire hrane in zavetje.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.6 – Primer neupoštevanja pravil javnega naročanja

Na Poljskem je javni organ, zadolžen za gospodarjenje z vodo, prejel podporo za obnovo dveh črpalnih postaj. Gradbena dela so bila s postopkom oddaje javnega naročila dodeljena zasebni družbi. Upravičenec je hudo kršil zakon o javnem naročanju, saj je potencialnim ponudnikom omejil enak dostop in pošteno konkurenco. Izbrana ponudba – ki je bila tudi edina predložena – ni izpolnjevala izbirnih meril. Poleg tega je bila ponudba pripravljena v povezavi z isto družbo, ki je pripravila tudi tehnične specifikacije in seznam količin za razpis. Družba, ki je bila izbrana, bi zato morala biti izključena iz razpisa.

Primeri neupoštevanja pravil javnega naročanja so bili ugotovljeni tudi v Bolgariji, Nemčiji (Saška-Anhalt), Grčiji, Španiji (Kastilja in Manča), Franciji, Italiji (Apulija), na Nizozemskem in v Romuniji, vendar te napake niso bile količinsko opredeljene.

7.33 Pri preučevanju izbranih obveznosti navzkrižne skladnosti (glej odstavek 7.14(b)) smo ugotovili kršitve pri 17 (27 %) od 64 plačil, za katera veljajo te obveznosti. Napake v zvezi z navzkrižno skladnostjo so za 0,2 odstotne točke vplivale na ocenjeno stopnjo napake, navedeno v odstavku 7.25.

7.34 Nacionalni organi morajo pregledati razumnost stroškov. Ugotovili smo, da pri 20 naložbenih projektih ta pregled ni bil opravljen tako, kot bi bilo treba. Vendar pa takih napak običajno ni mogoče količinsko opredeliti, ker se ne da določiti zneska neupravičenih odhodkov. Nadaljnje informacije o razumnosti stroškov so v oddelku Vprašanja s področja razvoja podeželja, povezana s smotrnostjo poslovanja (glej odstavek 7.88).

7.33 Glej odgovora Komisije na odstavka 7.7 in 7.14(b).

7.34 Komisija meni, da so administrativni pregledi razumnosti stroškov nujni za zagotovitev uspešnosti kontrolnega sistema. Tudi Komisija je med svojo revizijo skladnosti odkrila slabosti v oceni razumnosti stroškov in je v zvezi s tem uvedla finančne popravke za zaščito finančnega interesa EU.

Komisija želi opozoriti, da se bo v naslednjem programskem obdobju 2014–2020 poenostavljeno obračunavanje stroškov za povračilo plačil (pavšalno financiranje, standardni stroški na enoto in enkratni zneski) uporabljalo v širšem obsegu. To bi moralo prispevati k učinkovitejši in pravilnejši uporabi sredstev.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 7.88.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Preučitev izbranih sistemov in letnih poročil o dejavnostih

Sistemi držav članic, povezani s pravilnostjo transakcij EKJS

Integrirani administrativni in kontrolni sistem

7.35 IAKS je glavni upravljavski in kontrolni sistem za zagotavljanje pravilnosti plačil neposredne pomoči ⁽³¹⁾. Zajema več kot 90 % odhodkov EKJS in bistveno prispeva k preprečevanju in zmanjšanju stopenj napake v shemah pomoči, za katere se uporablja, kakor potrjujejo Komisija ⁽³²⁾ in tudi naše revizije.

7.36 Sistem obsega podatkovne zbirke o kmetijskih gospodarstvih in zahtevkih za pomoč ter LPIS, podatkovne zbirke o živalih in podatkovno zbirko pravic v državah članicah, ki izvajajo shemo enotnega plačila. Plačilne agencije izvajajo administrativne navzkrižne preglede med temi podatkovnimi zbirkami, ki naj bi zagotovili, da so plačila izvršena za točne zneske in upravičenim upravičencem za upravičena zemljišča ali živali. Večina vlagateljev (95 %) prejme plačila po uspešnem zaključku teh administrativnih pregledov. Ostalih 5 % je predmet dodatnih pregledov, ki se izvedejo na kraju samem.

7.37 Preučili smo IAKS na Hrvaškem in ugotovili le manjše pomanjkljivosti pri tem, kako so hrvaški organi administrativno obravnavali vloge, in pri kakovosti njihovih inšpekcijskih pregledov na kraju samem. Te pomanjkljivosti ne vplivajo na zanesljivost sistema.

7.38 Poleg tega smo izvedli pregled dokumentacije vzorca 14 revizij skladnosti za odhodke EKJS, ki jih je opravila Komisija. Komisija je poročala o bistvenih slabostih 10 od 14 zadevnih sistemov držav članic. Ugotovili smo, da je kakovost dela Komisije zadovoljiva (glej odstavek 7.62).

7.35 Komisija pozdravlja oceno Sodišča, da IAKS pomembno prispeva k preprečevanju in zmanjševanju stopnje napake. Komisija meni, da sta kakovost in pokritost IAKS nujni za zagotavljanje pravilnosti plačil neposredne pomoči.

Poleg tega je Komisija ugotovila, da IAKS pokriva tudi 40,2 % odhodkov EKSRP, zlasti za kmetijsko-okoljske ukrepe in območja z omejenimi možnostmi.

7.37 Komisija se strinja s stališčem Sodišča.

7.38 Komisija pozdravlja stališča Sodišča.

⁽³¹⁾ Pri ukrepih za razvoj podeželja, vezanih na površino, se nekateri ključni elementi, kot je upravičena površina, preverjajo tudi z IAKS.

⁽³²⁾ Za neposredno pomoč, ki se skoraj celoti upravlja v okviru IAKS, je v letnem poročilu za dejavnosti GD AGRI za leto 2014 navedena prilagojena stopnja napake v višini 2,54 % (Priloga 10, del 3.2), za tržne ukrepe, ki se upravljajo v okviru drugih sistemov in ne IAKS, pa v višini 3,87 % (Priloga 10, del 3.1).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Popravljalni ukrepi, sprejeti na podlagi poročanj o slabostih IAKS v prejšnjih letnih poročilih

7.39 V obdobju 2007–2013 smo izvedli revizije sistemov IAKS v 35 plačilnih agencijah in v ustreznih letnih poročilih poročali o glavnih pomanjkljivostih, ki smo jih ugotovili. Za pripravo tega poročila smo obiskali osem plačilnih agencij v šestih državah članicah, da bi ocenili, ali so uspešno in pravočasno obravnavale pomanjkljivosti v zvezi z LPIS ter ali je Komisija uporabila finančne popravke⁽³³⁾, ki odražajo izgube sredstev EU za vsa proračunska leta, na katera so te pomanjkljivosti vplivale. Točne informacije o upravičenosti zemljišč v podatkovni zbirki LPIS so predpogoj za zanesljive administrativne navzkrižne preglede in ustrezna plačila pomoči.

7.40 Pri naši oceni je bilo ugotovljeno, da so ob natančnem usmerjanju in dejavnem nadzoru Komisije vse preučene plačilne agencije sprejele popravljalne ukrepe, ki so na splošno pripeljali do izboljšanja stanja. Vendar pa popravljalni ukrepi niso bili vedno takoj sprejeti in v več primerih slabosti še vedno obstajajo, čeprav v manjšem obsegu. Komisija je v vseh preučenihi primerih uvedla finančne popravke ali postopke potrditve skladnosti.

7.41 Ugotovili smo, da so bile slabosti LPIS obravnavane v vseh revidiranih državah članicah. Za tri države članice so bili skupni rezultati zadovoljivi (glej okvir 7.7). Kljub temu pa v preostalih treh državah članicah še vedno obstajajo nekatere pomembne slabosti (glej okvir 7.8).

7.40 Glej tudi odgovora Komisije na okvira 7.7 in 7.8.

V nekaterih primerih je obseg popravljalnih ukrepov zahteval dolg akcijski načrt ali vključitev novih elementov v obstoječe akcijske načrte. Kljub temu pa so vsi akcijski načrti, ki so bili zaključeni ali še potekajo, prinesli pomembne izboljšave kakovosti LPIS in Komisija bo še naprej pozorna, da se te izboljšave nadaljujejo in/ali ohranijo. Do popolne izvedbe popravljalnih ukrepov bodo tveganje za sklad pokrivali finančni popravki.

7.41 Glej tudi odgovora Komisije na okvira 7.7 in 7.8.

V vseh primerih potekajo postopki potrditve skladnosti in tam, kjer ostajajo slabosti, bodo ti privedli do nadaljnjih neto finančnih popravkov.

Več informacij o akcijskih načrtih je mogoče najti v delu 3.2 Priloge 10 k letnemu poročilu o dejavnostih Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja za leto 2014.

⁽³³⁾ Za zneske, izterjane od zadevne države članice na podlagi postopka potrditve skladnosti, glej člen 52 Uredbe (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL L 347, 20.12.2013, str. 549).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 7.7 – Države članice, v katerih so bili popravljalni ukrepi v zvezi s slabostmi LPIS zadovoljivi

Bolgarija: V prejšnjih letnih poročilih ⁽³⁴⁾ smo poročali, da upravičene površine, evidentirane v bolgarskem LPIS, niso bile zanesljive in da je bila kakovost rezultatov pregledov na kraju samem nezadovoljiva. Za obravnavanje teh pomanjkljivosti je bil pripravljen akcijski načrt, ki se je začel izvajati leta 2009 in končal leta 2011. Pri pregledu smo ugotovili, da so bili sprejeti uspešni popravljalni ukrepi. LPIS je bil izboljšán in se redno posodablja. Izboljšala se je tudi kakovost inšpekcijskih pregledov na kraju samem.

Portugalska: V letnem poročilu za leto 2007 ⁽³⁵⁾ smo poročali o resnih pomanjkljivostih portugalskega LPIS. Portugalska je leta 2011 sprožila pomemben pregled LPIS, ki je bil končan leta 2013. Vendar pa se je pri revizijah, ki jih je opravila Komisija, pokazalo, da je na kakovost dela negativno vplivalo to, da je pregled temeljil na ortografskih posnetkih iz let 2010 in 2011. Leta 2013 se je začel nov pregled, ki je temeljil na novjših ortografskih posnetkih, zato naj bi odpravil preostale slabosti. Naša revizija je pokazala, da je kakovost podatkov o upravičenosti, ki temeljijo na analizi najnovejših ortografskih posnetkov, na splošno ustrezna.

Romunija: V prejšnjih letnih poročilih ⁽³⁶⁾ smo poročali o resnih pomanjkljivostih pri posodabljanju LPIS v Romuniji. Romunija je leta 2009 sprejela akcijski načrt, ki ga je zaključila leta 2011. Ugotovili smo, da je bil dosežen napredek pri izboljšanju kakovosti LPIS.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.7 – Države članice, v katerih so bili popravljalni ukrepi v zvezi s slabostmi LPIS zadovoljivi

Revizije, ki jih je izvedla Komisija, so potrdile, da so popravljalni ukrepi, izvedeni v Bolgariji, Romuniji in na Portugalskem, izboljšali sistem.

⁽³⁴⁾ Glej Prilogo 5.2 letnega poročila za leto 2008 in primer 3.4 letnega poročila za leto 2010.

⁽³⁵⁾ Glej Prilogo 5.1.2 letnega poročila za leto 2007.

⁽³⁶⁾ Glej Prilogo 5.2 letnega poročila za leto 2008 in primer 3.3 letnega poročila za leto 2011.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 7.8 – Države članice, v katerih so slabosti LPIS še vedno prisotne

Grčija: V prejšnjih letnih poročilih⁽³⁷⁾ smo poročali o slabostih grškega LPIS, zlasti v zvezi z upravičenostjo parcel s trajnimi pašniki. Prvi obsežnejši pregled LPIS s posebnim poudarkom na ekstenzivnih pašnikih je bil zaključen šele leta 2013. Drugi pregled je bil opravljen leta 2014 na zahtevo Komisije. Na podlagi teh pregledov so bili upravičeni trajni pašniki v grškem LPIS zmanjšani s 3,6 milijona hektarjev v letu 2012 na 1,5 milijona hektarjev v letu predložitve zahtevkov 2014.

Ugotovili smo, da nove upravičene površine po zadnjem pregledu na splošno bolje odražajo dejansko stanje. Vendar pa so potrebni znatni nadaljnji popravljalni ukrepi, zlasti za parcele ekstenzivnih pašnikov. Za dve od 15 naključno izbranih parcel trajnih pašnikov, ki smo jih pregledali, je pri upravičenih površinah, evidentiranih v LPIS, po obeh pregledih še vedno previsoko navedena dejanska pokritost s travo na parceli (podoben primer je predstavljen v okviru 7.1)⁽³⁸⁾. Poleg tega smo opazili, da je grško ministrstvo za kmetijstvo sklenilo, da od upravičencev ne bo izterjalo nobenih preplačil, izplačanih v preteklosti zaradi nepravilne navedbe upravičene površine ekstenzivnih pašnikov v grškem LPIS.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.8 – Države članice, v katerih so slabosti LPIS še vedno prisotne

Glej tudi odgovor Komisije na okvir 7.1.

V naknadnih revizijah, ki jih je opravila Komisija v zvezi z izvajanjem akcijskih načrtov, so bile ugotovljene podobne pomanjkljivosti. Komisija meni, da v Grčiji in Španiji ostajajo nekatere pomanjkljivosti v zvezi z upravičenostjo za trajne pašnike, čeprav so bili izvedeni precejšnji popravki. Komisija želi vseeno poudariti, da so se popravljalni ukrepi, izvedeni v letih 2014 in 2015, izkazali za zadovoljive za obe državi in privedli do izključitve neupravičenih površin iz obeh LPIS: v Grčiji so se površine, evidentirane kot trajni pašniki, zmanjšale s 3,6 milijona hektarjev na 1,5 milijona hektarjev, v Španiji pa so se upravičene površine zmanjšale z 18,4 milijona hektarjev na 15,6 milijona hektarjev.

Vse preostale odkrite slabosti se nadalje obravnavajo s postopki potrditve skladnosti, ki zagotavljajo, da je tveganje za proračun EU ustrezno krito z neto finančnimi popravki.

Informacije o izvajanju akcijskih načrtov, ki jih je zahtevala Komisija, so na voljo v letnem poročilu o dejavnostih Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja za leto 2014.

⁽³⁷⁾ Glej Prilogo 3.2 letnega poročila za leto 2009, primer 3.2 letnega poročila za leto 2010 in okvir 3.1 letnega poročila za leto 2013.

⁽³⁸⁾ Pri reviziji, ki jo je Komisija opravila novembra 2014, je bilo ugotovljeno, da posodobitev sistema LPIS za trajne pašnike ni dokončana, ker so bile neupravičene površine, kot so zemljišča, pokrita z grmovjem, grmičevjem ali kamenjem, v mnogih primerih v LPIS še vedno evidentirane kot upravičene. Zaradi tega je GD AGRI v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 za Grčijo izrazil pridržek, ker v okviru svojega akcijskega načrta ni ustrezno obravnavala vprašanja trajnih pašnikov (glej tudi odstavek 7.43).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Španija (Andaluzija, Kastilja in Manča ter Ekstremadura): V prejšnjih letnih poročilih ⁽³⁹⁾ smo poročali o znatnih pomanjkljivostih španskega LPIS (Andaluzija ⁽⁴⁰⁾, Kastilja in Manča ter Ekstremadura). Referenčne parcele, ki so bile v resnici v celoti ali deloma pokrite s kamenjem, gostim gozdom ali grmovjem, so bile prijavljene in plačane kot stalni pašniki. Španski organi so izvajali akcijski načrt za izboljšanje LPIS na nacionalni ravni in leta 2013 sporočili, da je zaključen. Vendar je Komisija ugotovila, da ocene upravičenosti pašnikov niso bile zanesljive, ter od španskih organov zahtevala, da upravičenost pašnikov dodatno pregledajo in svoje ocene izboljšajo tako, da od leta 2015 uporabljajo veliko strožja merila.

Ugotovili smo tudi, da rezultati popravljalnih ukrepov za leto predložitve zahtevkov 2013 niso bili zadovoljivi. Vendar smo opazili, da so bili v letih 2014 in 2015 sprejeti nadaljnji popravljalni ukrepi za izboljšanje stanja.

Italija: V letnem poročilu za leto 2011 ⁽⁴¹⁾ smo poročali o pomanjkljivostih italijanskega LPIS (Lombardija) v zvezi s parcelami ekstenzivnih pašnikov na gorskih območjih. Ugotovili smo, da slabosti glede upravičenih trajnih pašnikov, evidentiranih v LPIS, še niso bile ustrezno obravnavane, zlasti pri majhnih parcelah. Za 12 od 18 izbranih parcel trajnih pašnikov, ki so jih italijanski organi pregledali, smo ugotovili, da je bila upravičena površina, evidentirana v LPIS, še vedno previsoko navedena.

ODGOVORI KOMISIJE

Izvajanje akcijskega načrta za izboljšanje informacij v LPIS se je nadaljevalo v letih 2014 in 2015 pod skrbnim spremljanjem Komisije (revizije julija in novembra 2014).

Ker je Komisija presodila, da stanje ni v celoti zadovoljivo, je sklenila Grčiji znižati plačila za proračunsko leto 2015 (leto predložitve zahtevkov 2014).

Grški organi so odkrili neupravičeno plačan znesek zaradi preteklih preplačil. Ti zneski se obravnavajo v okviru postopka potrditve skladnosti.

Komisija meni, da so bili ukrepi, ki so jih sprejeli španski organi, delno zadovoljivi. Kakor je ugotovilo Sodišče, potekajo nadaljnji popravljalni ukrepi za leti 2014 in 2015.

Komisija bo še naprej spremljala stanje in nadalje obravnavala morebitne preostale slabosti v okviru postopkov potrditve skladnosti, da bi zagotovila, da je tveganje za proračun EU ustrezno pokrito.

⁽³⁹⁾ Glej Prilogo 3.2 letnega poročila za leto 2010 in prvo zadevo primera 3.1 letnega poročila za leto 2011.

⁽⁴⁰⁾ Prvi primer v okviru 3.1 letnega poročila za leto 2011 se nanaša na Andaluzijo.

⁽⁴¹⁾ Glej Prilogo 3.2 letnega poročila za leto 2011.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Spremljanje, ki ga je na podlagi naših ugotovitev izvedla Komisija

7.42 Komisija je v svoje revizije vključila spremljanje slabosti, ki smo jih ugotovili. Za vse države članice je naložila finančne popravke ali uvedla postopke potrditve skladnosti ⁽⁴²⁾. Podrobnosti so navedene v **tabeli 7.1**.

7.42 V primeru Španije in Italije finančni popravki še ne zajemajo navedenih proračunskih let, saj postopek potrditve skladnosti še poteka.

Tabela 7.1 – Finančni popravki, ki jih je Komisija naložila zaradi sistemskih slabosti LPIS

Država članica	Sistemska slabost, o kateri je poročalo Sodišče v proračunskem letu	Zadnje proračunsko leto, na katero je vplivala sistemska slabost	Proračunska leta, ki jih pokrivajo finančni popravki	Skupni znesek finančnih popravkov (v milijonih EUR)	Proračunska leta, ki jih ne pokrivajo finančni popravki, stanje konec leta 2014	Postopki potrditve skladnosti potekajo, a niso še zaključeni
Bolgarija	2008	2012	2008–2012	65,8	—	
Grčija	2009	2014	2007–2012	608,6	2013, 2014	da
Španija (Andaluzija)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	da
Španija (Kastilja in Manča)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	da
Španija (Ekstremadura)	2010	2014			2010, 2012, 2013, 2014	da
Italija (Lombardija)	2011	2014	2009–2011	0,1	2012, 2013, 2014	da, razen 2012
Portugalska	2007	2013	2007–2012	186,4	2013	da
Romunija	2008	2014	2008–2012	80,8	2013, 2014	da

Vir: Evropsko računsko sodišče.

⁽⁴²⁾ Zajemajo vse slabosti, povezane z IAKS, vključno s tistimi, o katerih smo poročali mi.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

7.43 Komisija je poleg uporabe finančnih popravkov za pretekla proračunska leta, na katera so vplivale večje pomanjkljivosti, v okviru nove zakonodaje skupne kmetijske politike (SKP)⁽⁴³⁾ okrepila pooblastila za zmanjšanje ali začasno ustavitev plačil državam članicam, kadar se v nacionalnih sistemih ugotovijo bistvene in nenehne pomanjkljivosti. Ta okrepljeni instrument velja od proračunskega leta 2014. Komisija je do maja 2015 to možnost uporabila enkrat, in sicer ko je Grčiji znižala plačila EKJS za proračunsko leto 2015.

Ocena okrepitve zagotovila

7.44 Komisija je leta 2010 za države članice uvedla „postopek okrepitve zagotovila“, ki deluje na prostovoljni osnovi. S tem postopkom neodvisen revizijski organ (certifikacijski organ), ki ga določi država članica, da mnenje o pravilnem delovanju notranjih sistemov ter na podlagi natančnega pregleda reprezentativnega statističnega vzorca transakcij tudi o zakonitosti in pravilnosti odhodkov, prijavljenih EU. Vzorec se naključno izbere med vlogami, za katere je plačilna agencija izvedla inšpekcijske preglede na kraju samem. Od proračunskega leta 2015 naprej bodo morali certificacijski organi dati mnenje o zakonitosti in pravilnosti transakcij, povezanih z odhodki, za katere se zahteva povračilo iz proračuna EU.

7.45 Če Komisija meni, da država članica te postopke pravilno uporablja, in če je stopnja preostale napake, ki jo ugotovi država članica, nižja od 2 % v dveh zaporednih letih, lahko zadevna država članica v okviru prostovoljnega postopka zniža stopnjo pregledov na kraju samem, in sicer s 5 % na 1 %⁽⁴⁴⁾.

7.46 V obdobju 2011–2013 smo revidirali postopek okrepitve zagotovila v petih⁽⁴⁵⁾ od šestih držav članic ali regij, ki so se prostovoljno odločile za uporabo postopka. Leta 2014 smo zaključili preučitev tega postopka tudi v preostali državi članici (Grčija).

7.47 Grčija je izvedla postopek okrepitve zagotovila za proračunski leti 2013 in 2014. Pregledali smo delo za proračunsko leto 2014, za katero je certificacijski organ dal pozitivno mnenje in sporočil stopnjo napake v višini 0,2 % za sheme pomoči EKJS IAKS.

7.44 Komisija želi pojasniti, da se okrepitev zagotovila, kakor je opisana v odstavkih 7.44 do 7.50, po uvedbi Uredbe (EU) št. 1306/2013 ne uporablja več.

Komisija je za podporo in navodila za novo delo, ki ga bodo od proračunskega leta 2015 opravljali certificacijski organi, oblikovala natančne smernice za vzorčenje in poročanje o rezultatih ponovnega preverjanja kontrol na primarni ravni, ki so jih prvotno opravile plačilne agencije. Če bo ponovno preverjanje pravilno izvedeno, bodo njegovi rezultati podlaga za statistično veljavno mnenje o zakonitosti in pravilnosti osnovnih transakcij.

Podrobne smernice so bile obširno pojasnjene plačilnim agencijam in certificacijskim organom, njihovo izvajanje pa skrbno spremlja Komisija.

⁽⁴³⁾ Člen 41(2) Uredbe (EU) št. 1306/2013.

⁽⁴⁴⁾ Pogoj za zmanjšanje stopnje pregledov je tudi to, da je zadevna država članica svoj LPIS ocenila kot zanesljiv.

⁽⁴⁵⁾ Bolgarija, Romunija (glej odstavek 3.38 letnega poročila za leto 2011), Luksemburg, Združeno kraljestvo (Severna Irska) (glej odstavek 4.36 letnega poročila za leto 2012) in Italija (glej odstavke 3.30 do 3.35 letnega poročila za leto 2013).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

7.48 Certifikacijski organ ni v celoti upošteval smernic Komisije v zvezi z vzorčenjem, obsegom in časovnim razporedom pregledov. Zlasti v svoji količinski opredelitvi napake sistematično ni upošteval nobenih preplačil, ki so bila izplačana, ker so bili upravičeni trajni pašniki napačno evidentirani v LPIS. Poleg tega ni upošteval preplačil, ki so posledica tega, da je plačilna agencija upravičencem dovolila, da so po izteku roka neupravičene parcele v svojih vlogah zamenjali z upravičenimi. To je bilo v nasprotju s pristopom, ki ga je certifikacijski organ uporabljal za proračunsko leto 2013, v katerem so bila tovrstna preplačila vključena v količinsko opredelitev skupne stopnje napake. Ta sprememba pristopa je glavni razlog, da se je stopnja napake v višini 10,2 %, o kateri je poročal certifikacijski organ za leto 2013, za leto 2014 znižala na 0,2 %.

7.49 Glede na te slabosti je bila stopnja napake, o kateri je grški certifikacijski organ poročal za proračunsko leto 2014, bistveno podcenjena.

7.50 Za šest držav članic, ki so se odločile za prostovoljno uporabo postopka, smo na splošno ugotovili, da slabosti pri njegovem izvajanju za vse razen Luksemburga pomenijo, da so sporočene stopnje napake nezanesljive.

Sistemi držav članic, povezani s pravilnostjo transakcij na področju razvoja podeželja

7.51 Organi držav članic so odgovorni, da vzpostavijo in izvajajo:

- (a) ustrezne administrativne in kontrolne postopke za zagotovitev točnosti izjav vlagateljev in izpolnjevanja zahtev za upravičenost;
- (b) preglede na kraju samem, ki morajo glede na shemo pomoči zajeti vsaj 5 % vseh upravičencev ali zadevnih odhodkov⁽⁴⁶⁾.

7.52 Naša preučitev sistemov na tem področju je delno temeljila na revizijah, ki jih je opravila Komisija (GD AGRI) (glej tudi odstavek 7.62). Izvedli smo pregled dokumentacije vzorca 12 revizij skladnosti za razvoj podeželja, ki jih je opravila Komisija, in obiskali pet zadevnih plačilnih agencij⁽⁴⁷⁾. Komisija je poročala o bistvenih slabostih devetih od 12 zadevnih sistemov držav članic. Ugotovili smo, da je kakovost dela Komisije zadovoljiva.

7.48 Komisija je seznanjena, da nekateri certifikacijski organi, vključno z grškimi, niso spoštovali smernic za vzorčenje. Zato ni sprejela sporočenih stopenj napake, temveč je za izračun stopnje napake za letno poročilo o dejavnostih Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja za leto 2014 uporabila rezultate lastnih revizij.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 7.44.

7.49 Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja je v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 za izračun prilagojene stopnje napake v višini 4,5 % uporabil rezultate lastnih revizij.

7.50 Glej odgovor Komisije na odstavek 7.44.

7.51 Enaka načela veljajo tudi za EKJS od leta 2007. Od leta 2014 za EKJS in EKSRP velja skupna horizontalna uredba (Uredba (EU) št. 1306/2013).

⁽⁴⁶⁾ Člena 12 in 25 Uredbe Komisije (EU) št. 65/2011 z dne 27. januarja 2011 o določitvi podrobnih pravil za izvajanje Uredbe Sveta (ES) št. 1698/2005 glede izvajanja kontrolnih postopkov in navzkrižne skladnosti v zvezi z ukrepi podpore za razvoj podeželja (UL L 25, 28.1.2011, str. 8).

⁽⁴⁷⁾ Irska, Italija (Kampanija), Portugalska, Romunija in Švedska.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.53 Ugotovili smo, da so bile sistemske slabosti v petih plačilnih agencijah, ki smo jih obiskali na kraju samem, zelo podobne slabostim, ki smo jih odkrili in o njih poročali v prejšnjih letih ⁽⁴⁸⁾. Ugotovili smo, da obstajajo pomanjkljivosti pri administrativnih pregledih v zvezi s pogoji za upravičenost, zlasti tistimi, ki zadevajo okoljske pogoje in največjo dovoljeno velikost družb. Tako kot v prejšnjih letih smo ugotovili tudi nenehne slabosti pri pregledovanju postopkov oddaje javnih naročil. Sistemske pomanjkljivosti so pomemben vzrok za napake, odkrite pri preizkušanju transakcij (glej odstavek 7.27).

7.54 Za javna naročila smo preučili vzorec 32 projektov, ki so predmet projektov, za katere veljajo pravila javnega naročanja, v petih obiskanih državah članicah, in na 15 (47 %) med njimi so vplivale napake. Zlasti pri pregledu postopkov za izbiro ekonomsko najugodnejše ponudbe smo ugotovili bistvene pomanjkljivosti. Pregledali smo tudi vzorec osmih primerov, za katere države članice niso uporabile postopkov oddaje javnih naročil. V dveh od teh primerov bi bilo treba uporabiti postopek oddaje javnega naročila, zato so odhodki, prijavljeni EU, neupravičeni.

Akcijski načrti

7.55 V prizadevanju za zmanjšanje stopnje napake pri porabi na področju razvoja podeželja je Komisija leta 2012 dejavno spodbujala vse države članice, naj pripravijo akcijske načrte, da se ugotovijo vzroki napak in izvedejo usmerjeni popravilni ukrepi za zmanjšanje tveganja njihovega nastanka. Pregledali smo, ali so bili temeljni vzroki pogosto odkritih napak zajeti v akcijskem načrtu zadevne države članice.

ODGOVORI KOMISIJE

7.53 Skupni odgovor na odstavka 7.53 in 7.54:

Komisija je seznanjena s slabostmi v kontrolnih sistemih držav članic za EKSRP in poudarja, da so za izvajanje politike in kontrolnih sistemov v prvi vrsti odgovorne države članice. V letnem poročilu o dejavnostih Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja za leto 2014 je bil izražen pridržek za odhodke EKSRP za 35 % plačilnih agencij z zahtevo za sprejetje potrebnih popravilnih ukrepov (razen preteklih akcijskih načrtov, ki se še izvajajo). Kakor je Sodišče navedlo v odstavku 7.52, del njegove ocene sistemov držav članic temelji na ugotovitvah iz revizij skladnosti, ki so jih izvedle službe Komisije.

Komisija se strinja z zaključki Sodišča v posebnem poročilu št. 23/2014, da bi morale države članice povečati obseg administrativnih pregledov.

Komisija je seznanjena s pomanjkljivostmi, povezanimi z upravičenostjo, vključno s postopki naročanja in največjo dovoljeno velikostjo družb. Ta vprašanja so v ospredju pri revizijah naložbenih ukrepov, izvedenih v državah članicah. Te težave so bile obravnavane in se še obravnavajo v akcijskih načrtih, določenih z državami članicami za zmanjševanje stopenj napake.

⁽⁴⁸⁾ Glej odstavek 4.20 letnega poročila za leto 2013, odstavke 4.21 do 4.25 letnega poročila za leto 2012 in odstavke 4.22 do 4.32 letnega poročila za leto 2011.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

7.56 Pregledali smo 24 bistvenejših količinsko opredeljivih napak, ki smo jih med preizkušanjem transakcij odkrili v 14 državah članicah⁽⁴⁹⁾. Od tega bi bilo devet napak (37,5 %) lahko povezanih s posebnim ukrepom v akcijskem načrtu države članice, 15 (62,5 %) pa ne. Podobna analiza slabosti, ugotovljenih v okviru naše revizije sistemov držav članic, je te odstotne podatke potrdila. Večina vrst napak in sistemskih slabosti torej ni bila obravnavana v akcijskih načrtih, ki smo jih pregledali (glej okvir 7.9).

Okvir 7.9 – Primeri, ki kažejo, da akcijski načrti držav članic še niso povsem uspešni

Irski akcijski načrt zajema 20 ukrepov, od katerih nobeden ni bil izveden v času revizije. Poleg tega se vseh 20 ukrepov nanaša na ukrepe, vezane na površino, čeprav so naložbeni ukrepi bolj tvegani. Ugotovili smo šest sistemskih pomanjkljivosti, od katerih jih je pet privedlo do neupravičenih odhodkov. Vse ugotovitve so se nanašale na naložbene ukrepe, zato v akcijskem načrtu niso bile obravnavane.

Romunski akcijski načrt za obravnavanje temeljnih vzrokov za napake na področju razvoja podeželja kaže, da so romunski organi izvedli usmerjene ukrepe za obravnavanje tveganja umetnega ustvarjanja pogojev za ukrepa „posodobitev kmetijskih gospodarstev“ ter „ustanovitve in razvoj podjetij“.

Ugotovili smo, da bi ukrepi, ki so jih sprejeli romunski organi, lahko obravnavali vprašanje za novoodobrene projekte, ampak da bodo na plačila, izvršena za projekte, odobrene v preteklosti, še naprej vplivale bistvene nepravilnosti. Pri sedmih od 20 naključno izbranih projektov za zgoraj navedena ukrepa smo odkrili jasne kazalnike za umetno ustvarjene pogoje za pridobitev pomoči v nasprotju s cilji ukrepa. Značilni primeri so vključevali razdelitev naložbe na dva ali več podprojektov, ki se izvedejo hkrati, z namenom, da se obidejo posebna merila za upravičenost in izbirna merila ter da se pridobi pomoč, ki presega dovoljene zgornje meje. Komisija je poročala o podobnih slabostih in uvedla postopek potrditve skladnosti.

7.56 Skrbno spremljanje, ki ga izvaja Komisija, je pokazalo, da nekatere pomanjkljivosti, odkrite med njenimi revizijami in revizijami Sodišča, za nekatere države članice niso bile zadostno obravnavane. Komisija je zadevne države članice pozvala, da ustrezno okrepijo svoje akcijske načrte.

Okvir 7.9 – Primeri, ki kažejo, da akcijski načrti držav članic še niso povsem uspešni

Ukrepi so vključeni takrat, ko nacionalni organi, Komisija ali Evropsko računsko sodišče odkrijejo in ugotovijo pomanjkljivosti. Komisija skrbno spremlja akcijski načrt in zagotavlja obravnavo novih ugotovitev v akcijskih načrtih.

Revizije, ki jih je Komisija leta 2013 in 2014 izvedla na Irskem, so pokazale slabosti v administrativnih pregledih in pregledih na kraju samem. Država članica je uvedla akcijski načrt in Komisiji poročala o napredku, čeprav načrt še ni v celoti izveden. Komisija je irske organe spodbudila, naj nadaljujejo z izvajanjem akcijskega načrta, da bi odpravili slabosti, ugotovljene v okviru nedavne revizije, in naj redno obveščajo o izvajanju.

Ker Komisija v primeru Irske leta 2014 ni povrnila nobenih odhodkov EKSRRP, se v letnem poročilu o dejavnostih Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja za leto 2014 ni zdel potreben pridržek v zvezi z razvojem podeželja.

Kar zadeva romunski akcijski načrt, je Romunija uvedla mnoge popravljalne ukrepe, ki so izboljšali stanje, vendar še niso prinesli potrebnega učinka za odpravo vseh slabosti v upravljalnem in kontrolnem sistemu, ki so bile ugotovljene v revizijah, ki sta jih izvedla Komisija in Sodišče. Komisija se zaveda, da v upravljanju naložbenih ukrepov ostajajo slabosti, vključno s slabostmi pri ocenjevanju ustvarjanja umetnih pogojev. Za nadaljnje izboljšanje stanja se je od romunskih organov zahtevala okrepitev izvajanja akcijskega načrta, vključno s pregledom projektov pred plačilom, da se izključijo tisti, na katere vplivajo umetni pogoji.

⁽⁴⁹⁾ Napake nad 5 % brez napak v zvezi z navzkrižno skladnostjo.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Sistemi držav članic, povezani s pravilnostjo transakcij v okviru Evropskega sklada za ribištvo (ESR)

7.57 Revizijski organi držav članic pregledajo uspešnost delovanja upravljavskih in kontrolnih sistemov, ki jih upravljajo organi upravljanja in organi za potrjevanje v okviru ESR. Ocenili smo uspešnost teh pregledov, ki jih je opravil revizijski organ v Italiji. Poleg tega smo ponovno opravili izbrane revizije operacij, financiranih iz ESR, ki jih je opravil revizijski organ.

7.58 Ugotovili smo, da je metodologija za revizije operacij in sistemov uspešna, našli pa smo slabosti pri upravljanju in dokumentiranju revizijskih nalog ter pri preverjanju pogojev za upravičenost. Revizijski organ svojih revizijskih dejavnosti ni izvedel po načrtu. Ni bilo formalnih postopkov za pregled kontrole kakovosti, revizijska dokumentacija je bila pomanjkljiva in metodologija vzorčenja ni bila v skladu s smernicami Komisije. Čeprav je Komisija te slabosti opazila že pri svojih prejšnjih revizijah, pa jih do časa naše revizije revizijski organ še vedno ni v celoti obravnaval. Poleg tega v nekaterih primerih revizijski organ ni opravil potrebnih pregledov na kraju samem in ustreznih pregledov pogojev za upravičenost plovil, ki so prejela financiranje za trajno prenehanje dejavnosti.

*Sistemi in letno poročilo o dejavnostih GD AGRI***Postopka Komisije za potrjevanje obračunov**

7.59 Države članice in Komisija si delijo upravljanje večine odhodkov za kmetijstvo. Plačilne agencije držav članic izplačajo pomoč kmetom in drugim upravičencem, Komisija pa državam članicam te stroške vsak mesec (za EKJS) ali vsako četrtoletje (za EKSRP) povrne. Da lahko Komisija prevzame končno odgovornost za izvrševanje proračuna, izvede dva ločena postopka:

- (a) *letni postopek finančne potrditve*, ki zajema zaključni račun in notranje sisteme za vsako od akreditiranih plačilnih agencij. Sprejeti sklep o potrditvi obračunov temelji na revizijah, ki jih v državah članicah izvedejo neodvisni certifikacijski organi in jih predložijo Komisiji;
- (b) *večletni postopek potrditve skladnosti*, ki lahko privede do finančnih popravkov za posamezne države članice, če odhodki niso bili v skladu s pravili EU. Sprejeti sklepi o skladnosti temeljijo na revizijah, ki jih je opravila Komisija.

7.58 Komisija je med svojimi revizijami odkrila večino teh zadev in jih nadalje spremlja.

V zvezi s trajnim prenehanjem bo Komisija od revizijskega organa zahtevala izvedbo ustreznih pregledov, da potrdi izpolnjevanje nacionalnih zahtev za upravičenost.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

7.60 Pregledali smo postopek finančne potrditve za leto 2014. Tako kot v preteklih letih smo ugotovili, da je Komisija to nalogo zadovoljivo opravila.

7.61 Z revizijami skladnosti, ki jih opravi Komisija, se oceni, ali sistemi države članice zagotavljajo, da so plačila pomoči upravičencem redna. Ugotovljene sistemske slabosti vodijo do finančnih popravkov, ki se pogosto obračunajo pavšalno in zajemajo odhodke, ki se nanašajo na več proračunskih let. Pavšalni popravki, ki običajno znašajo 2 % ali 5 %, se uporabljajo ne glede na število ugotovljenih sistemskih slabosti in redko vodijo do izterjav od upravičencev (glej tudi odstavek 1.36 in 1.37).

7.62 Na vzorcu 26 ⁽⁵⁰⁾ od 120 revizij skladnosti ⁽⁵¹⁾ smo pregledali skladnost s standardom MSVRI 4100 (mednarodni standardi vrhovnih revizijskih institucij) in z glavnimi regulativnimi določbami. Večina ključnih elementov je bila vzpostavljena in skladna z glavnimi regulativnimi določbami. Menimo tudi, da so bile revizije, ki jih je opravila Komisija, dovolj kakovostne, da lahko njihove rezultate uporabimo kot del svojih ocen sistemov držav članic (glej odstavek 7.38 in 7.52).

7.63 Leta 2014 je Komisija sprejela tri sklepe o skladnosti (ki so zajemali 56 ločenih finančnih popravkov), ki so privedli do popravkov v višini 443,1 milijona EUR (403,2 milijona EUR v zvezi z EKJS in 39,9 milijona EUR v zvezi z EKSRP). Nadaljnji sklep je bil sprejet januarja 2015 in je privedel do bistvenega popravka v višini 1 409 milijonov EUR (1 243 milijonov EUR v zvezi z EKJS in 166 milijonov EUR v zvezi z EKSRP), kar je bilo vključeno v zaključni račun za leto 2014 kot prehodno nezaračunani prihodki (glej tudi odstavek 7.24 in okvir 1.3).

7.61 Kjer je mogoče, se znesek finančnih popravkov izračuna na podlagi izgube, dejansko povzročene proračunu EU. Kjer pa to ni mogoče, se uporabijo pavšalni zneski, ki kažejo težo pomanjkljivosti v nacionalnih kontrolnih sistemih. Sodišče Evropske unije je potrdilo, da je uporaba pavšalnih popravkov v skladu z pravnimi pravili, ki urejajo dejavnosti v zvezi s skladnostjo. Člen 52, „Potrditev skladnosti“, Uredbe (EU) št. 1306/2013 izrecno potrjuje, da se lahko, kadar zneskov, ki jih je treba izključiti, ni mogoče ugotoviti s sorazmernim prizadevanjem, uporabijo ekstrapolacijski ali pavšalni popravki.

Poleg tega so države članice v boljšem položaju, da ocenijo in zagotovijo dokaze o resnični finančni izgubi ali tveganju za proračun EU, kot pa Komisija, saj so kmetijski odhodki izvedeni v okviru deljenega upravljanja. Zato je za natančnejši izračun finančne izgube za proračun EU potrebno dejavno sodelovanje zadevne države članice na vseh ravneh postopka potrditve skladnosti, ker ima samo država članica vse potrebne informacije za takšen izračun. Sodišče Evropske unije je zlasti potrdilo, da Komisiji ni treba izvesti pregledov, potrebnih za določitev natančnega zneska nastale izgube, temveč morajo države članice dokazati, da je bila ocena Komisije pretirana.

7.62 Komisija pozdravlja zaključek Sodišča, da kakovost revizij, ki jih izvede Komisija, omogoča uporabo rezultatov v okviru ocene sistemov držav članic.

⁽⁵⁰⁾ 14 za EKJS in 12 za EKSRP.

⁽⁵¹⁾ Število revizij, zajetih v poročilo leta 2014.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.64 V nedavnih letnih poročilih smo opozarjali na ponavljajoč se problem časovno predolgih postopkov preverjanja skladnosti, zaradi česar prihaja do bistvenih zaostankov pri nezaključenih spisih⁽⁵²⁾. Teh zaostankov je bilo konec leta 2014 za 15 % manj kot konec leta 2013. Kljub temu pozitivnemu trendu je še vedno nezaključenih precej revizij, in sicer 180.

Letno poročilo o dejavnostih GD AGRI

7.65 GD AGRI v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 ocenjuje tvegane odhodke za glavna področja porabe. Izhodišče te ocene so stopnje napake, ki so jih sporočile države članice (za vsako plačilno agencijo) v okviru svojih kontrolnih statističnih podatkov. Komisija nato te stopnje napake prilagodi predvsem na podlagi svojih revizij in revizij Sodišča, opravljenih v zadnjih treh letih. Tako dobljene prilagojene stopnje napake se nato zberejo in uporabijo za izračun skupnih tveganih odhodkov, tj. stopnje napake, ki po oceni Komisije vpliva na proračun EU. Razen slabosti, opisanih v nadaljevanju, menimo, da je to na splošno veljaven pristop, ki lahko zagotovi zadostno podlago za pridržke na ravni posamezne plačilne agencije.

7.66 Certifikacijski organi morajo zagotoviti oceno kakovosti pregledov na kraju samem, ki jih opravijo plačilne agencije, in rezultatov, kot se izražajo v kontrolnih statističnih podatkih. Certifikacijski organi so leta 2014 dali pozitivno oceno o vseh statističnih podatkih IAKS EKJS in o 88 % statističnih podatkov EKS RP, zato je Komisija svojo oceno tveganih odhodkov zasnovala pretežno na lastnih prilagoditvah. To kaže, da se je Komisija zelo malo opirala na kontrolne statistične podatke držav članic. Ta situacija je natančneje opisana v posebnem poročilu št. 18/2013⁽⁵³⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

7.64 Komisija je namenila posebna sredstva za odpravo zaostankov in še naprej obravnava nezaključene spise kot visoko prednostne. Za določene posebne zaostanke (zadeve, odprte od leta 2012 in prej) so bili postavljeni jasni vmesni cilji, ki so bili do zdaj izpolnjeni in preseženi, Komisija pa deluje po načrtu, da bi vse zadeve zaključila v ciljnem roku.

7.66 Komisija želi pojasniti, da so morali certifikacijski organi do proračunskega leta 2014 v okviru letnega poročila o certificiranju sprejeti zaključek o tem, ali plačilne agencije pravilno zbirajo in usklajujejo kontrolne statistične podatke s podatkovno zbirko in z zadostno revizijsko sledjo.

Poleg tega in na podlagi rezultatov ločenega vzorca je moral certifikacijski organ poročati o ravni razhajanja, ki jo je ugotovil. Certifikacijski organi so v vseh primerih poročali, da so bili kontrolni statistični podatki pravilno zbrani in usklajeni z ustreznimi podatki plačilnih agencij.

Vendar pa to zagotovilo ne zadostuje za zaključek, da je mogoče kontrolne statistične podatke uporabiti za oceno zanesljive stopnje napake, saj kontrole, ki jih opravijo plačilne agencije, morda niso dovolj uspešne.

Certifikacijski organi bodo morali od proračunskega leta 2015 (leto predložitve zahtevkov 2014) podati mnenje o zakonitosti in pravilnosti transakcij, ki bo vključevalo ponovno preverjanje reprezentativnega vzorca transakcij, ki jih je že pregledala plačilna agencija. To naj bi med drugim zagotovilo trdno mnenje o kakovosti kontrol in višjo raven zagotovila o stopnjah napake, ki jih sporočijo države članice.

⁽⁵²⁾ Komisija za revizijo v zaostanku šteje revizijo, ki ni zaključena v dveh letih po tem, ko je bila opravljena.

⁽⁵³⁾ Posebno poročilo št. 18/2013 – Zanesljivost rezultatov pregledov, ki jih države članice izvajajo za kmetijske odhodke (www.eca.europa.eu).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

7.67 Komisija je uporabila prilagoditve, da bi ugotovila prilagojene stopnje napake za del odhodkov, za katerega so bili na voljo rezultati njenih ali naših revizij. Vendar GD AGRI v svojem letnem poročilu o dejavnostih ni razkril, kateri del odhodkov ni bil prilagojen, ker taki rezultati revizij niso bili na voljo. V takih primerih se Komisija opira na kontrolne statistične podatke držav članic, kar lahko privede do podcenjene prilagojene stopnje napake.

7.68 Povprečna višina finančnih popravkov v zadnjih treh letih za EKJS ustreza 1,2 % zadevnih odhodkov, za EKSRP pa 1 %. To kaže, da je Komisija na splošno uporabila finančne popravke, ki znašajo nekoliko manj kot polovico stopnje prilagojene stopnje napake za EKJS. Za EKSRP pa je ta pokritost znašala približno eno petino. Eden glavnih razlogov za ta precej manjši odstotek za EKSRP je veliko število posameznih sistemov,

7.69 Veliko število sistemov za EKSRP je posledica tega, da se politika izvaja v okviru 46 ukrepov⁽⁵⁴⁾ in pogosto v okviru podukrepov, za katere veljajo različni pogoji. Ti ukrepi se izvajajo v okviru programov razvoja podeželja. Nekatere države članice imajo nacionalne programe, druge (na primer Nemčija, Španija in Italija) pa regionalne. Politika na področju razvoja podeželja se je v obdobju 2007–2013 izvajala v okviru 94 nacionalnih ali regionalnih programov razvoja podeželja⁽⁵⁵⁾. Posledično to pomeni zapleteno in razdrobljeno strukturo izvajanja politik s številnimi sistemi in omejuje pokritost z revizijami, ki jih opravlja Komisija za odhodke EKSRP.

7.70 Odhodki, zajeti v revizije skladnosti, ki jih opravi Komisija, so povezani s finančnimi popravki. Če Komisija za posamezne kontrolne sisteme ugotovi sistemske slabosti, se lahko finančni popravki ekstrapolirajo le na revidirane sisteme. GD AGRI je v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 poročal, da so v letu 2014 te revizije zajemale odhodke v višini 24 % za tržne ukrepe EKJS, 35 % za neposredno pomoč EKJS in 19 % za EKSRP. **Tabela 7.2** prikazuje ključne podatke, uporabljene za oceno letnega poročila o dejavnostih GD AGRI za leto 2014.

7.67 Komisija pregleda stanje za vsako plačilno agencijo na podlagi ugotovitev lastnih revizij in revizij, ki jih je izvedlo Sodišče, v preteklih treh letih ter na podlagi mnenj, prejetih za zadevno proračunsko leto od certifikacijskega organa za vsako plačilno agencijo. Tako so v vseh zadevah na voljo rezultati revizij.

7.68 Popravna zmogljivost Komisije vsebuje finančne popravke in izterjave od upravičencev, ki jih opravijo države članice. Ob upoštevanju izterjav, povrnjenih v proračun EU, popravna zmogljivost dosega 1,5 % za EKJS in 1,8 % za EKSRP – glej tabelo „stopnja napake in popravna zmogljivost“ na strani 18 letnega poročila o dejavnostih Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja za leto 2014.

7.69 Glede na omejene razpoložljive vire bi bilo treba vsako povečanje pokritosti za razvoj podeželja uravnotežiti s potrebo po vzdrževanju ustrezne pokritosti za EKJS, ki pomeni 79 % proračuna SKP.

Komisija je za razvoj podeželja ugotovila, da bi bilo lahko 576 različnih področij revizije (pari plačilna agencija/kontrolni sistem). Z razumnimi viri ni mogoče pregledati vseh področij revizije vsake tri leta. Komisija je lahko leta 2014 v državah članicah izvedla 48 revizij na kraju samem na področju razvoja podeželja. Zaradi heterogenosti ukrepov za razvoj podeželja zato obstaja omejitev tako glede odhodkov, ki jih lahko pokrijejo revizije, kot tudi glede obsega morebitnih uvedenih finančnih popravkov.

⁽⁵⁴⁾ Glej odstavek 7.6.

⁽⁵⁵⁾ Za programsko obdobje 2014–2020 so države članice predložile 118 nacionalnih ali regionalnih programov.

Tabela 7.2 – Pregled ključnih podatkov, relevantnih za oceno letnega poročila o dejavnostih GD AGRI za leto 2014

Glavno področje porabe	Odhodki za leto 2014 (v milijonih EUR)	Povprečna stopnja napake, ki so jo sporočile države članice, v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014	Agregirana prilagojena stopnja napake v letnem poročilu o dejavnostih (GD AGRI) za leto 2014	Popravna zmogljivost v letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014				
				Povprečje finančnih popravkov v zadnjih treh letih iz letnega poročila o dejavnostih za leto 2014 (v milijonih EUR)		Povprečje izterjav v zadnjih treh letih iz letnega poročila o dejavnostih za leto 2014 (v milijonih EUR)		Skupaj
EKJS	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
EKSRP	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi letnega poročila o dejavnostih GD AGRI.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.71 Komisija določi popravno zmogljivost kot mehanizem za popravljanje storjenih napak in zaščito proračuna EU. Za EKSRP podatki za leto 2014 kažejo, da popravna zmogljivost ne zadostuje za zmanjšanje tveganih odhodkov pod prag pomembnosti do konca programskega obdobja.

ODGOVORI KOMISIJE

7.71 V letnem poročilu o dejavnostih za leto 2014 daje generalni direktor za kmetijstvo in razvoj podeželja zagotovilo za SKP kot celoto ob upoštevanju skupnega zneska, pri katerem obstaja tveganje, za zadevno leto in popravne zmogljivosti.

Za EKSRP je generalni direktor poudaril, da „razvoj podeželja ostaja področje, ki si zasluži zelo natančen nadzor in stalno ocenjevanje, ali bo mogoče z razumnim prizadevanjem prilagojeno stopnjo napake spustiti pod 2 %“.

Sistemi in letno poročilo o dejavnostih GD ENV

7.72 Pregledali smo sisteme notranje kontrole GD za okolje, pri čemer smo se osredotočili na upravljanje poznih plačil, začasne ustavitve plačil in postopke izterjave. Slabosti smo ugotovili predvsem pri upravljanju zapadlih plačil. Tudi leta 2014 je bilo podobno kot v prejšnjih letih 11 % plačil izvršenih po predpisanem roku.

7.73 Preučili smo letno poročilo o dejavnostih GD za okolje za leto 2014, pri čemer smo se osredotočili na to, ali so predložene informacije v skladu z našimi ugotovitvami in ali so ocene, ki jih je Komisija uporabila za izračun povprečne stopnje napake, razumne. Naše razpoložljive revizijske ugotovitve ne izpodbijajo informacij, zagotovljenih v letnem poročilu o dejavnostih, in ocene, ki jih je uporabila Komisija, so razumne.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Zaključek in priporočila*Zaključek za leto 2014*

7.74 Splošni revizijski dokazi kažejo, da na porabo za naravne vire in obe področji, za kateri je bila opravljena posebna ocena (glej odstavka 7.18 in 7.25), vpliva pomembna stopnja napake.

7.75 Preizkušanje transakcij za ta razdelek večletnega finančnega okvira kaže, da je ocenjena stopnja napake v populaciji 3,6 % (glej **Prilogo 7.1**).

Priporočila

7.76 V **Prilogi 7.2** so prikazani rezultati pregleda, ki ga je Sodišče izvedlo v zvezi z napredkom pri izvajanju priporočil iz prejšnjih letnih poročil. V letnih poročilih za leti 2011 in 2012 je Sodišče dalo 21 priporočil. Komisija in države članice so v celoti izvedle pet priporočil, štiri pa so bila izvedena večinoma in 12 deloma.

7.77 Glede na ta pregled ter ugotovitve in zaključke za leto 2014 za EKJS priporočamo:

- **priporočilo 1:** naj si države članice še naprej prizadevajo za to, da v svoje podatkovne zbirke LPIS vključujejo zanesljive in posodobljene informacije o velikosti in upravičenosti kmetijskih zemljišč, zlasti trajnih pašnikov, ter v okviru administrativnih pregledov sistematično analizirajo in uporabljajo vse informacije, ki so na voljo, tudi posodobljene ortografske posnetke, in se tako izognejo plačilom za neupravičena zemljišča,

7.75 Komisija je seznanjena z najverjetnejšo stopnjo napake, kakor jo je ocenilo Sodišče, ki je nižja od lanske. Komisija meni, da je to znižanje posledica vseh popravljalnih ukrepov, ki so jih izvedle Komisija in države članice za izboljšanje upravljavskih in kontrolnih sistemov.

Brez navzkrižne skladnosti, ki pomeni 0,6 odstotne točke, je najverjetnejša stopnja napake 3,0 %.

7.76 Komisija je seznanjena z najnovejšo oceno Sodišča o napredku pri obravnavi priporočil iz preteklih letnih poročil.

Komisija bo še naprej sodelovala z državami članicami, da bi nadalje izboljšale nadaljnje ukrepanje po priporočilih Sodišča.

7.77 Po svoji naravi in obliki so nekatera priporočila Sodišča trajna. Komisija meni, da je veliko let upoštevala podobna priporočila in storila vse, da bi prišlo do zahtevanih izboljšav.

Komisija podpira to priporočilo.

Za pomoč in navodila državam članicam pri izvajanju neposrednih plačil, vezanih na površino, je bila namensko ustvarjena nova enota v okviru Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja.

Poleg tega se pomanjkljivosti upravljavskih in kontrolnih sistemov držav članic po potrebi obravnavajo z usmerjenimi in celovitimi akcijskimi načrti. Ko Komisija med revizijami odkrije take težave, od države članice zahteva popravljalne ukrepe. Če je težava še posebno velika, mora država članica izvesti popravni akcijski načrt, kar službe Komisije podrobno spremljajo. Doslej so se taki načrti izkazali za zelo uspešne.

Kadar se izvajanje akcijskega načrta ne zdi uspešno, je mogoče plačila znižati ali začasno ustaviti, da bi zaščitili proračun EU.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

za razvoj podeželja naj Komisija:

- **priporočilo 2:** sprejme ustrezne ukrepe, na podlagi katerih bodo morali akcijski načrti držav članic vključevati popravljalne ukrepe za obravnavanje pogosto ugotovljenih vzrokov za napake,

- **priporočilo 3:** pregleda strategijo za svoje revizije skladnosti na področju razvoja podeželja, da se ugotovi, ali so sistemske slabosti, ugotovljene v dani regiji (za države članice z regionalnimi programi), prisotne tudi v drugih regijah, zlasti kadar gre za naložbene ukrepe,

Komisija sprejema to priporočilo. Komisija tesno sodeluje z državami članicami, da bi odkrila in odpravila vzroke napak pri izvajanju politike. To delo bo nadaljevala, da bi nadalje obravnavala ugotovljene pomanjkljivosti, vključno s tistimi, ki jih odkrije Računsko sodišče.

V okviru postopka spremljanja izvajanja akcijskih načrtov v zvezi z zniževanjem stopenj napake, izvedenega leta 2014, so bile vse države članice že pozvane, naj akcijske načrte in blažilne ukrepe povežejo z različnimi revizijskimi ugotovitvami, ki jih je sporočila Komisija ali Računsko sodišče.

Komisija to vprašanje zlasti obravnava na vseh letnih pregledovalnih sejah in v odborih za spremljanje pri organih upravljanja, pri tem pa vztraja pri celovitosti in uspešnosti akcijskih načrtov.

Vzpostavljeno je novo informacijsko orodje za spremljanje izvajanja potrebnih popravljalnih ukrepov.

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija širi revizijsko pokritost na področju razvoja podeželja. To vključuje preverjanje, ali so slabosti, odkrite v eni regiji ali ukrepu, morda prisotne tudi v drugih regijah ali ukrepih.

Komisija prav tako krepi uporabo zunanjih revizorjev pri posebnih zadevah.

UGOTOVITVE SODIŠČA

za EKJS in tudi za razvoj podeželja naj Komisija:

- **priporočilo 4:** zagotovi, da certifikacijski organi pravilno izvajajo novi postopek zagotovila v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij, ki bo od proračunskega leta 2015 postal obvezen, in da ta zagotavlja zanesljive informacije o stopnji napake, tako da se je mogoče nanje opirati.

7.78 Poleg tega priporočamo, naj Komisija na področju ribištva:

- **priporočilo 5:** zagotovi, da revizijski organi držav članic izvajajo svoje naloge temeljiteje, zlasti z opravljanjem potrebnih kontrol na kraju samem, uporabo postopkov za kontrolo kakovosti in izboljšanjem revizijske dokumentacije.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija sprejema to priporočilo.

V letih 2013 in 2014 so bile pripravljene in obravnavane podrobne smernice o novi vlogi certifikacijskih organov.

Komisija skrbno spremlja njihovo izvajanje. V okviru tega potekajo s plačilnimi agencijami in certifikacijskimi organi dvakrat letno sestanki strokovnih skupin, kjer se pojasnijo praktična vprašanja, povezana z delom na področju zakonitosti in pravilnosti.

Izvajajo se redni revizijski obiski v državah članicah, kjer se pregledajo delovne metode certifikacijskih organov v okviru zakonitosti in pravilnosti transakcij.

Predstavniki certifikacijskih organov so vabljeni tudi k sodelovanju pri rednih revizijah skladnosti za namene usposabljanja.

Komisija sicer sprejema to priporočilo, a ob tem poudarja, da bo treba pri certifikacijskih organih upoštevati učno krivuljo in da bo o doseženem napredku poročala v letnih poročilih o dejavnostih od leta 2015.

Komisija sprejema to priporočilo in meni, da se to izvaja s tekočimi revizijami in po potrebi z zagotavljanjem navodil, ter sprejema ukrepe v okviru deljenega upravljanja, da bi revizijskim organom držav članic pomagala uspešno izvajati njihove naloge.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

**DEL 2: VPRAŠANJA S PODROČJA RAZVOJA
PODEŽELJA, POVEZANA S SMOTRNOSTJO PO-
SLOVANJA*****Ocena smotrnosti poslovanja projektov***

7.79 V letnem poročilu za leto 2013 smo ugotovili, da je bilo v okviru deljenega upravljanja izbiranje projektov, ki je v pristojnosti držav članic, osredotočeno predvsem na potrebo po porabi razpoložljivih sredstev EU, nato na potrebo po skladnosti s pravili in šele nazadnje – in to le deloma – na njihovo pričakovano smotrnost⁽⁵⁶⁾. Letos smo poleg pregleda pravilnosti transakcij v okviru pilotnega projekta preverili tudi nekatera vprašanja, povezana s smotrnostjo poslovanja.

7.80 Za ta pilotni projekt smo izbrali le projekte, pri katerih je bilo mogoče smiselno preučiti vidike smotrnosti poslovanja. Zato smo se od vseh 162 transakcij s področja razvoja podeželja osredotočili na 71 projektov, ki so vključevali naložbe v opredmetena sredstva. 42 od teh 71 projektov je bilo zaključenih v času revizijskega obiska. Poleg pregleda pravilnosti teh transakcij smo za vsak projekt s preizkušanjem meril za smotrnost poslovanja ocenili tudi njihovo gospodarnost in uspešnost.

7.81 Pri preučenihi projektih, ki so bili zaključeni, smo pregledali, ali je bila naložba izvedena po načrtu⁽⁵⁷⁾. To merilo je bilo pri večini projektov (93 %) izpolnjeno. Vendar smo za projekte na splošno ugotovili naslednji glavni težavi v zvezi s smotrnostjo poslovanja:

- pomanjkljivosti pri usmerjanju ukrepov in izbiri projektov,
- nezadostni dokazi o razumnosti stroškov.

⁽⁵⁶⁾ Odstavek 10.10 letnega poročila za leto 2013.

⁽⁵⁷⁾ Merilo za smotrnost poslovanja „med obiskom na kraju samem pridobljeni dokazi kažejo, da so bili izložki projekta doseženi po načrtu“ se je štelo kot izpolnjeno, če so bili izložki projekta doseženi po načrtu. Merilo se je štelo kot neizpolnjeno, kadar projekt ni bil zaključen ali je bil le delno zaključen brez sprejemljive obrazložitve.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Pomanjkljivosti pri usmerjanju ukrepov in izbiri projektov

7.82 Preizkusili smo, ali je bila podpora usmerjena v jasno opredeljene cilje, ki odražajo opredeljene strukturne potrebe in potrebe območij ter strukturne slabosti⁽⁵⁸⁾. To merilo pri 21 % revidiranih naložbenih projektov ni bilo izpolnjeno. Preizkusili smo tudi, ali je bil projekt izbran na podlagi preglednega postopka, ki temelji na primerljivih prednostih in ustreznih izbirnih merilih⁽⁵⁹⁾. To merilo pri 51 % revidiranih naložbenih projektov ni bilo izpolnjeno.

7.83 Ugotovili smo, da so bili usmerjanje in izbirni postopki nezadostni. Plačilnim agencijam večinoma ni bilo treba uporabljati strogega usmerjanja in izbirnega postopka. Za projekte, ki so jim bili predloženi, je bilo na voljo dovolj sredstev. Za te plačilne agencije ni bilo nobene spodbude, da bi z uporabo meril za smotrnost poslovanja znižale porabo proračunskih sredstev, ki so bila na voljo. Našli smo samo en primer dobre prakse. Primeri so navedeni v okviru 7.10. O neustreznem usmerjanju naložb za razvoj podeželja smo poročali v več naših nedavnih posebnih poročilih⁽⁶⁰⁾.

7.82 To vprašanje je bilo obravnavano v smernicah o izbirnih merilih za programsko obdobje 2014–2020, kjer je treba zagotoviti razvrstitev projektov in najnižji prag. Za ponazoritev so vključene tudi nekatere slabe prakse, nekaj od njih iz poročil Sodišča.

⁽⁵⁸⁾ Merilo se je štelo kot izpolnjeno, če so bili cilji jasno opredeljeni ter če so pogoji za upravičenost in izbirna merila za ukrep omejevali obseg pomoči specifičnim upravičencem ali geografskim območjem skladno z resničnimi potrebami, opredeljenimi v programu razvoja podeželja.

⁽⁵⁹⁾ Merilo se je štelo kot izpolnjeno, če je bil uporabljen konkurenčni izbirni postopek, ki je bil pravilno dokumentiran, ter če so izbirna merila temeljila na primerljivih prednostih in bila povezana s cilji ukrepov z ustreznim ponderjem.

⁽⁶⁰⁾ Glej na primer Posebno poročilo št. 8/2012 – Usmerjanje pomoči za posodabljanje kmetijskih gospodarstev, Posebno poročilo št. 1/2013 – Ali je podpora EU živilskopredelovalni industriji uspešno in učinkovito dodala vrednost kmetijskim proizvodom? in Posebno poročilo št. 6/2013 – Ali so države članice in Komisija z ukrepi za diverzifikacijo podeželskega gospodarstva dosegle stroškovno učinkovitost?

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 7.10 – Primeri dobrih in slabih praks pri usmerjanju in izbiri

Na Nizozemskem so objavili povabilo k oddaji prijav v zvezi s proračunom v višini 3,6 milijona EUR za podukrep „izmenjava znanja“. Upravičenih je bilo 40 vlog, ki so jih ocenili štirje neodvisni strokovnjaki, od katerih je vsak posebej dodelil točke projektom na podlagi več izbirnih meril. Projekti so bili nato razvrščeni na podlagi ponderanega rezultata. Odobrenih je bilo samo 13 najboljše uvrščenih projektov v skupnem znesku 2,9 milijona EUR, saj se drugi projekti niso šteli kot dovolj stroškovno učinkoviti. Menimo, da je to primer dobre prakse, saj so imela načela dobrega finančnega poslovanja prednost pred porabo sredstev, kar dokazuje dejstvo, da preostala proračunska sredstva niso bila porabljena za financiranje upravičenih, vendar manj uspešnih projektov.

V Bolgariji podpora za ukrep „dodajanje vrednosti kmetijskim in gozdarskim proizvodom“ ni bila usmerjena, saj so bila do financiranja upravičena vsa podjetja, ki so imela manj kot 750 zaposlenih ali letni promet manjši od 200 milijonov EUR. Poleg tega so bila izbirna merila sicer opredeljena, niso pa bila uporabljena za usmeritev podpore, saj je razpoložljivi proračun zadoščal za financiranje vseh upravičenih projektov.

Našli smo še 20 primerov, pri katerih izbirna merila dejansko niso bila uporabljena, ker je bilo na voljo dovolj sredstev za financiranje vseh upravičenih projektov. V vseh primerih so bili odhodki plačani v letu 2014 iz proračuna za obdobje 2007–2013. Do takih primerov lahko pride, kadar proračun presega dejanske potrebe.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.10 – Primeri dobrih in slabih praks pri usmerjanju in izbiri

Projekti, ki jih izberejo organi upravljanja, morajo prispevati k uresničevanju ciljev politike. Programi razvoja podeželja opredeljujejo upravičenost operacij v okviru danega pravnega okvira (prvo usmerjanje), vzpostavljajo načela za izbirna merila (drugo usmerjanje), nato so pogosto konkretizirani v odboru za spremljanje (tretje usmerjanje) in na koncu, če je postopek izveden, kakor zahteva Komisija, so projekti razvrščeni tako, da so izključeni tisti, ki ne dosežejo praga. Zato obstoječi pravni okvir že upošteva vse potrebne elemente za zagotavljanje ustreznega usmerjanja sredstev EU.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

7.84 Preizkusili smo tudi merilo za smotrnost poslovanja, ki se nanaša na to, ali sta bila usmerjanje in izbira osredotočena na ustvarjanje delovnih mest ⁽⁶¹⁾. Za merjenje napredka pri uresničevanju ciljev strategije Evropa 2020 je bilo sprejetih pet krovnih ciljnih vrednosti za celotno EU. Prvi med njimi je zaposlitev 75 % oseb v starosti 20–64 let do leta 2020. V skladu s tem ciljem Komisija na svojem spletišču ⁽⁶²⁾ obvešča, da je eden od treh dolgoročnih strateških ciljev politike EU na področju razvoja podeželja v obdobju 2014–2020 dosega uravnoteženega teritorialnega razvoja podeželskih gospodarstev in skupnosti, vključno z ustvarjanjem in ohranjanjem delovnih mest. Pomoč za razvoj podeželja bi bila osredotočena na odpravljanje ene glavnih težav EU, če bi bilo ustvarjanje delovnih mest pogoj za upravičenost do pridobitve pomoči in/ali če bi se pri postopkih za uvrščanje in izbiro projekta prednostno upoštevalo število delovnih mest, ki naj bi bila v njegovem okviru ustvarjena.

7.85 Menimo, da bi bilo za 34 projektov možno vključiti ustvarjanje delovnih mest kot pogoj za upravičenost in/ali izbirno merilo. Na primer, Poljska je dodelila 932 milijonov EUR za ukrep „povečanje dodane vrednosti za osnovno kmetijsko in gozdarsko proizvodnjo“. Upravičenci lahko prejmejo podporo iz EKSRP v višini do 12,8 milijona EUR brez upoštevanja tega, ali so bila ustvarjena kakršna koli delovna mesta.

7.86 Vendar pri 24 od 34 naložbenih projektih (70 %) število delovnih mest, ki naj bi bila ustvarjena, ni bilo niti pogoj za upravičenost niti izbirno merilo. Najden ni bil noben primer projekta, pri katerem naj bi bila ustvarjena delovna mesta za mlade.

7.84 Ustvarjanje delovnih mest ni edini pomemben kazalnik uspešnosti, ki ga je treba upoštevati. Enako pomembna je potreba po ohranjanju delovnih mest v smislu ustavitve odseljevanja. Zato uspešnosti ne gre ocenjevati zgolj v smislu ustvarjanja delovnih mest, temveč tudi v smislu ohranjenih delovnih mest. Nadalje je pomembno poudariti, da bi lahko imel dvig produktivnosti, povezan z inovacijami in tehnologijo, negativne učinke na zaposlovanje pri ustvarjanju delovnih mest, zlasti v kmetijskem sektorju. Ker v skladu s tem stopnje zaposlenosti v primarnih sektorjih v zadnjih desetletjih padajo, uspešnosti s tem povezanih politik ni mogoče ustrezno meriti samo s sklicevanjem na neto učinke.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 7.86.

7.85 Kazalnik ustvarjanje delovnih mest bi bilo treba na novo opredeliti tako, da bo vključeval ohranjanje delovnih mest, ter omejiti obseg na tiste ukrepe, kjer je uspešnost mogoče oceniti v tem smislu.

Naložbe v fizično premoženje (prejšnja 1. os) prispevajo k sposobnosti preživetja in konkurenčnosti kmetij (prednostna naloga 2 iz Uredbe (EU) št. 1305/2013). Ustvarjanje delovnih mest je v glavnem zajeto v prednostni nalogi 6: spodbujanje socialne vključenosti, zmanjševanja revščine in gospodarskega razvoja podeželskih območij. Zato negativna ocena uspešnosti projektov zaradi neupoštevanja tega merila pri izbiri ni primerna. To merilo bi bilo treba oceniti samo za tiste projekte, kjer se je organ upravljanja dejansko odločil, da ga uporabi za izbiro operacij.

Sicer pa prihaja do neusklajenosti med strateškimi prednostnimi nalogami v razvoju podeželja, kakor so določene v pravnih besedilih, in oceno uspešnosti projektov, ki jo izvede Sodišče.

7.86 Komisija poudarja, da je opažanje glede pomanjkanja osredotočenosti na ustvarjanje delovnih mest omejeno na nekatere ukrepe in v okviru teh ukrepov samo na posebne vrste projektov, saj se ne nanaša v celoti na vse naložbene ukrepe/vrste projektov.

⁽⁶¹⁾ To merilo se je štelo kot izpolnjeno, če je bilo število ustvarjenih delovnih mest pri projektu pogoj za upravičenost ali izbirno merilo. Osredotočenost na ustvarjanje delovnih mest za mlade se je štela kot dobra praksa.

⁽⁶²⁾ <http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.87 Samo pri štirih projektih je bil pogoj za odločitev o dodelitvi podpore ustvarjanje enega ali več delovnih mest. Tako je bilo na primer na Poljskem za ukrep „podpora za ustanavljanje in razvoj mikropodjetij“, kjer je moral upravičenec ustvariti dve delovni mesti in ju ohraniti vsaj dve leti. Poleg tega je bilo ustvarjanje delovnih mest le v 10 primerih izbirno merilo. Vendar pa, kot je navedeno v okviru 7.10, taki postopki običajno niso bili uspešni. Poleg tega je bilo za delovno mesto, ki naj bi bilo ustvarjeno, večinoma dodeljeno premalo točk, da bi bilo to pri izbiri projektov odločilno.

Nezadostni dokazi o razumnosti stroškov

7.88 Za 49 naložbenih projektov (69 %) od 71 so obstajali zadostni dokazi o razumnosti stroškov projektov⁽⁶³⁾, za 22 naložbenih projektov (31 %) pa ni bilo tako. V okviru 7.11 sta predstavljena primera naložbenih projektov, pri katerih ni bilo nobenih dokazov o razumnosti stroškov. Pred kratkim smo objavili posebno poročilo, v katerem je ta tema podrobno preučena⁽⁶⁴⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

7.87 V smislu stopnje napake bi bilo lahko zagotavljanje dokazov za ustvarjanje delovnih mest v mikropodjetjih kot pogoj za podporo EKSRP tvegano. To bi naložilo dodatno breme upravičencem, ki bi bili v nekaterih primerih nezmožni ustvariti ta delovna mesta zaradi zunanjih okoliščin. Poleg tega je treba upoštevati, da podpora za mikropodjetja v mnogih primerih prispeva k vrsti ciljev, vključno z diverzifikacijo, lokalnim razvojem, inovacijami, ekonomsko uspešnostjo in dodajanjem vrednosti kmetijskim proizvodom.

7.88 Komisija je v smernice o kontrolah in kaznih za obdobje 2014–2020 vključila kontrolni seznam za ocenjevanje razumnosti stroškov, ki ga je pripravilo Sodišče in je priložen v posebnem poročilu št. 22/2014. Za plačilne agencije in organe upravljanja je bilo 17. marca 2015 v Bruslju v okviru EKSRP organizirano posebno usposabljanje na temo razumnosti stroškov in javnega naročanja. Na tem dogodku je bilo zastopano tudi Sodišče.

⁽⁶³⁾ Merilo za smotrnost poslovanja „obstajajo dokazi o razumnosti stroškov“ se je štelo kot izpolnjeno, če je bil uporabljen konkurenčen razpisni postopek z izborom na podlagi najnižje cene ali ekonomsko najugodnejše ponudbe ali če so bili uporabljeni zanesljivi referenčni stroški.

⁽⁶⁴⁾ Glej Posebno sporočilo št. 22/2014 – Doseganje gospodarnosti: obvladovanje stroškov projektov za razvoj podeželja, ki jih z nepovratnimi sredstvi financira EU.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 7.11 – Primeri pomanjkanja dokazov o razumnosti stroškov

Portugalska uporablja referenčne stroške za ukrep „obnavljanje proizvodnega potenciala gozdov, poškodovanih zaradi naravnih nesreč, in uvajanje primernih preventivnih instrumentov“. Za en naložbeni projekt je bilo določenih šest referenčnih stroškov za nadzor vegetacije, ki so se gibali od približno 47 do 1 138 EUR/ha, odvisno od različnih vrst gozdnih del in razmer na parcelah (kot sta nagib in pokritost z vegetacijo). Stopnje pri revidiranih projektih so se gibale od približno 232 do 1 138 EUR/ha. Ugotovili smo, da plačilna agencija ni izvedla nobenega pregleda v zvezi z razumnostjo stroškov. Zlasti niso bile pregledane razmere na parcelah, zato ni mogoče sklepati, ali je bila cena gozdnih del na hektar gozda razumna.

Na Nizozemskem je projekte za ukrep „poklicno usposabljanje za zaposlene v kmetijstvu in gozdarstvu“ pred odobritvijo ocenil odbor za vrednotenje. Za projekt, revidiran v okviru tega ukrepa, je odbor poročal, da se je projekt štel kot drag glede na vsebino in možne rezultate. Plačilna agencija tega vprašanja ni naknadno spremljala. Dejansko nismo našli nobenih dokazov o tem, ali je plačilna agencija sploh pregledala razumnost stroškov.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.11 – Primeri pomanjkanja dokazov o razumnosti stroškov

Glej odgovor Komisije na odstavek 7.34.

Zaključek

7.89 Pri preučitvi vidikov smotrnosti poslovanja pri naložbenih projektih na področju razvoja podeželja smo ugotovili pomanjkljivosti pri usmerjanju in pomanjkanje dokazov o razumnosti stroškov. To potrjuje zaključke, o katerih smo poročali v več naših posebnih poročilih, in kaže, da ta problem še vedno obstaja.

7.89 Komisija je izboljšala smernice za države članice za programsko obdobje 2014–2020 ter vključila boljše usmerjanje in izbiro projektov ter načine za ocenjevanje razumnosti stroškov. Učinek teh smernic je zato pričakovan šele pri izvajanju nove generacije programov razvoja podeželja.

PRILOGA 7.1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA NARAVNE VIRE

	2014	2013 ⁽¹⁾
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Kmetijstvo: tržna in neposredna podpora	183	180
Razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo	176	171
Transakcije skupaj za naravne vire	359	351
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake: tržna in neposredna podpora	2,9 %	3,6 %
Ocenjena stopnja napake: razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo	6,2 %	7,0 %
Ocenjena stopnja napake: naravni viri	3,6 %	4,4 %
Zgornja meja napake	4,6 %	
Spodnja meja napake	2,7 %	

Spodnja in zgornja meja napake za področje kmetijstvo: tržna in neposredna podpora znašata: 2,6 % oziroma 6,8 %.

Spodnja in zgornja meja napake za področje razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo znašata: 3,2 % oziroma 9,3 %.

⁽¹⁾ Zneski za leto 2013 so bili preračunani, da se ujemajo s strukturo letnega poročila za leto 2014 in tako omogočajo primerjavo med letoma. Na **diagramu 1.3** v poglavju 1 je prikazano, kako so bili rezultati za leto 2013 prerazvrščeni na podlagi strukture letnega poročila za leto 2014.

PRILOGA 7.2

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA NARAVNE VIRE

Leto	Priporočilo Sodišča	Dosežen napredek po analizi Sodišča						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2012	3.37 Po tem pregledu ter ugotovitvah in zaključkih za leto 2012 Sodišče priporoča, naj Komisija in države članice povečajo in pospešijo svoja prizadevanja za zagotovitev:							
	priporočilo 1: da je upravičenost zemljišč, zlasti za trajne pašnike, pravilno evidentirana v LPS, še posebno v primerih, ko so površine v celoti ali delno pokrite s kamenjem, grmičevjem ali gostim gozdom ali grmovjem, ali pa je zemljišče že več let opuščeno;			X				
	priporočilo 2: da se takoj uvedejo popraviljalni ukrepi, kadar se ugotovi, da so upravni in kontrolni sistemi in/ali podatkovne zbirke IAKS pomanjkljivi ali zastareli;		X					
	priporočilo 3: da plačila temeljijo na rezultatih inšpekcijskih pregledov in da so inšpekcijski pregledi na kraju samem dovolj kakovostni, da omogočajo zanesljivo ugotovitev upravičene površine;		X					
	priporočilo 4: da zasnova in kakovost dela, ki ga opravijo direktorji plačilnih agencij in certifikacijski organi v podporo svojim izjavam, dajeta zanesljivo osnovo za oceno zakonitosti in pravilnosti z izkazi povezanih transakcij.			X				
	4.44 Glede na ta pregled ter ugotovitve in zaključke za leto 2012 Sodišče za področje razvoja podeželja priporoča:							
	priporočilo 1: naj države članice boljše izvajajo obstoječe administrativne preglede ob upoštevanju vseh pomembnih informacij, ki so na razpolago plačilnim agencijam, saj je tako mogoče odkriti in popraviti večino napak;			X				

Leto	Priporočilo Sodišča	Dosežen napredek po analizi Sodišča						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2012	priporočilo 2: naj Komisija zagotovi ustrezno spremljanje vseh primerov, pri katerih je Sodišče odkrilo napake;	X						
	priporočilo 3: naj Komisija v letnem poročilu o dejavnostih GD AGRI za EKSRL uporabi podoben pristop kot za nevezano pomoč na površino, pri kateri za oceno stopnje napake posamezne plačilne agencije upošteva rezultate svojih revizij skladnosti;	X						
	za SKP kot celoto pa:			X				
	priporočilo 4: naj Komisija pri svojih revizijah skladnosti zagotovi ustrezno pokritost;							
	priporočilo 5: naj Komisija obravnava slabosti, odkrite z revizijami skladnosti, ter trajni problem dolgih zamud pri postopku potrditve skladnosti kot celoti;		X					
	priporočilo 6: naj Komisija še izboljša svojo metodo za določanje finančnih popravkov, tako da bo ta boljše upoštevala naravo in težo ugotovljenih kršitev.	X						
	4.45 Na področju politik zdravje in varstvo potrošnikov:							
	priporočilo 7: naj Komisija obravnava slabosti, ugotovljene v sistemih za javno naročanje in sporazumih o dodelitvi nepovratnih sredstev.	X						

Leto	Priporočilo Sodišča	Dosežen napredek po analizi Sodišča					Odgovor Komisije	
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno		nezadostni dokazi
			večinoma	deloma				
2011	3.45 Po tem pregledu ter ugotovitvah in zaključkih za leto 2011 Sodišče za tekoče programsko obdobje priporoča, naj Komisija in države članice uvedejo ustrezne ukrepe za zagotovitev:							
	priporočilo 1: pravilne ocene upravičenosti trajnih pašnikov, posebno v primerih, ko so površine delno pokrite z grmovjem, grmičevjem, gostim drevjem ali kamenjem;			X				
	priporočilo 3: da so inšpekcijski pregledi na kraju samem dovolj kakovostni, da omogočajo zanesljivo ugotovitev upravičene površine;		X					
	priporočilo 4: da zasnova in kakovost dela, ki ga opravijo certifikacijski organi, dajeta zanesljivo oceno zakonitosti in pravilnosti dejavnosti v plačilnih agencijah.			X				
	4.53 Navesti je treba, da priporočilo Sodišča o nadaljnji poenostavitvi pravil in pogojev za razvoj podeželja še vedno velja.			X				
	4.54 Glede na ta pregled ter ugotovitve in zaključke za leto 2011 Sodišče za področje razvoja podeželja za tekoče programsko obdobje priporoča:							
	priporočilo 1: naj države članice izvajajo strožje administrativne preglede in preglede na kraju samem, da se ublaži tveganje prijavljanja neupravičenih odhodkov Evropski uniji;			X				

Leto	Priporočilo Sodišča	Dosežen napredek po analizi Sodišča						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2011	priporočilo 2: naj Komisija in države članice poskrbijo za boljše uveljavljanje obstoječih pravil v zvezi z: — javnim naročanjem in pravili o DDV, kjer so upravičenci do pomoči javni organi, — kmetijsko-okoljskimi vezanosti in pravili za upravičenost za posodabljanje kmetijskih gospodarstev;			X				
	priporočilo 3: naj Komisija analizira razloge za pomembno stopnjo napake;	X						
	priporočilo 5: naj Komisija dopolni smernice za certifikacijske organe z zahtevo, naj ti organi v svoje revizijske strategije in poročila vključijo ugotovitve prejšnjih revizij, ki sta jih opravila Komisija in Sodišče;			X				
	priporočilo 6: naj države članice v zvezi z navzkrižno skladnostjo zagotovijo spoštovanje zahtev v zvezi z identifikacijo in registracijo živali ter bolje razporedijo preglede po celotnem letu, tako da se vse pomembne zahteve pravilno preverjajo.			X				
	4.55 Na področjih politik okolje, pomorske zadeve in ribištvo ter zdravje in varstvo potrošnikov, Sodišče priporoča, naj Komisija izboljša spremljanje ulova rib v okviru partnerskih sporazumov, sklenjenih z državami zunaj EU.				X			

POGLAVJE 8

Evropa v svetu

KAZALO

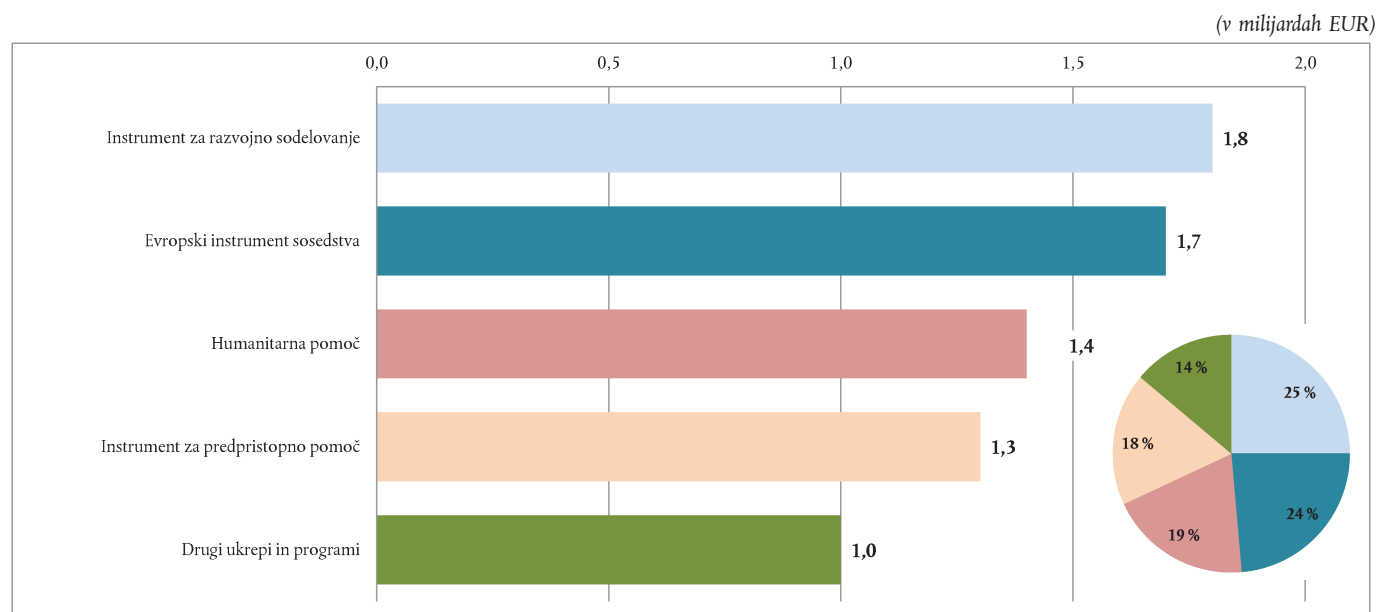
	<i>Odstavek</i>
Uvod	8.1–8.10
Posebne značilnosti področja Evropa v svetu	8.2–8.9
Obseg revizije in revizijski pristop	8.10
Pravilnost transakcij	8.11–8.21
Preučitev izbranih sistemov in letnih poročil o dejavnostih	8.22–8.25
EuropeAid	8.22–8.23
ECHO	8.24–8.25
Zaključek in priporočila	8.26–8.31
Zaključek za leto 2014	8.26–8.27
Priporočili	8.28–8.31
 Priloga 8.1 – Rezultati preizkušanja transakcij za področje Evropa v svetu	
Priloga 8.2 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za področje Evropa v svetu	

UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

8.1 V tem poglavju so predstavljene ugotovitve Sodišča v zvezi s posebno oceno področja Evropa v svetu. Obsega širše področje kot nekdanje poglavje 7 „Zunanji odnosi, pomoč in širitev“⁽¹⁾, saj vključuje tudi odhodke za regionalno politiko (300 milijonov EUR), razvoj podeželja (150 milijonov EUR) ter raziskave in druge notranje politike (100 milijonov EUR). Ključne informacije o zajetih dejavnostih in porabi v letu 2014 so v **diagramu 8.1**.

Diagram 8.1 – Razdelek 4 večletnega finančnega okvira – Evropa v svetu



Plačila za leto skupaj:		7,2
— operativni odhodki	6,0	
— proračunska podpora	0,9	
— upravni odhodki	0,3	
- predujmi ⁽¹⁾		4,3
+ obračunani predujmi		4,5

Revidirana populacija skupaj	7,4
-------------------------------------	------------

⁽¹⁾ V skladu z usklajeno opredelitvijo z izkazi povezanih transakcij (za podrobnejše informacije glej odstavek 7 **Priloge 1.1**).

Vir: Konsolidirani zaključni račun Evropske unije za leto 2014.

⁽¹⁾ V odstavku 0.7 Splošnega uvoda je pojasnjena nova struktura letnega poročila Sodišča.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Posebne značilnosti področja Evropa v svetu

8.2 Področje Evropa v svetu zajema vse zunanje delovanje („zunanjo politiko“), ki se financira iz proračuna EU. Plačila za področje Evropa v svetu so v letu 2014 znašala 7,2 milijarde EUR in so se usmerjala prek različnih instrumentov. Instrument za razvojno sodelovanje, evropski instrument sosedstva, instrument za predpristopno pomoč in humanitarna pomoč pomenijo več kot 86 % področja tega razdelka večletnega finančnega okvira.

8.3 Glavni cilj EU na področju razvojnega sodelovanja je zmanjšanje in dolgoročno izkoreninjenje revščine⁽²⁾. Cilj sosedske politike je podpora partnerjem, ki želijo izvesti reforme za uvedbo demokracije, pravne države in spoštovanje človekovih pravic, prispevanje k njihovem vključujočemu gospodarskemu razvoju ter spodbujanje partnerstva z družbami ob odnosih z vladami. Namen predpristopne pomoči je pomagati državam kandidatkam in potencialnim kandidatkam spoštovati vrednote človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in človekovih pravic. Humanitarna pomoč zagotavlja takojšnjo pomoč, podporo in zaščito ljudem v tretjih državah, ki so žrtve naravnih nesreč ali nesreč, ki jih je povzročil človek.

8.4 Najpomembnejši generalni direktorati za izvrševanje proračuna za zunanje delovanje so Generalni direktorat za mednarodno sodelovanje in razvoj (EuropeAid), Služba za instrumente zunanje politike (FPI), Generalni direktorat za sosedstvo in širitvena pogajanja (GD NEAR, nekdanji GD ELARG) in Generalni direktorat za humanitarno pomoč in civilno zaščito (ECHO).

8.5 Do odhodkov v okviru razdelka Evropa v svetu večletnega finančnega okvira prihaja v okviru velikega števila instrumentov sodelovanja in načinov izvajanja⁽³⁾, ki se uporabljajo v več kot 150 državah. Pravila in postopki so pogosto zapleteni, vključno s tistimi za javno naročanje in oddajo naročil.

⁽²⁾ Na podlagi Lizbonske pogodbe in Evropskega soglasja o razvoju iz leta 2005.

⁽³⁾ V okviru zunanjega delovanja se lahko financirajo zlasti pogodbe o izvedbi javnega naročila, nepovratna sredstva, vključno s subvencioniranjem obrestne mere, posebna posojila, jamstva za posojila in finančna pomoč, proračunska podpora in druge posebne oblike proračunske pomoči.

UGOTOVITVE SODIŠČA

8.6 Na dveh področjih značilnosti teh instrumentov in plačilni pogoji omejujejo izpostavljenost transakcij napakam. Ti področji sta proračunska podpora ⁽⁴⁾ in prispevki EU za večdonatorske projekte, ki jih izvajajo mednarodne organizacije ⁽⁵⁾, kot so Združeni narodi (ZN).

8.7 Proračunska podpora se prispeva v splošni proračun države ali njen proračun za posebno politiko ali cilj. Sodišče je preučilo, ali je Komisija upoštevala posebne pogoje za izvrševanje plačil proračunske podpore posameznim partnerskim državam in preverila, ali so bili upoštevani splošni pogoji za upravičenost (kot je napredek pri finančnem poslovanju v javnem sektorju).

8.8 Toda pravne določbe je mogoče razlagati na veliko različnih načinov in Komisija se lahko pri odločanju, ali so bili ti splošni pogoji izpolnjeni, precej prilagaja. Z revizijo pravilnosti, ki jo je opravilo Sodišče, je preverjanje mogoče samo do faze, v kateri se pomoč izplača partnerski državi. Po prenosu so sredstva združena s proračunskimi sredstvi države prejemnice. Morebitne slabosti v njenem finančnem poslovanju se pri reviziji pravilnosti, ki jo izvede Sodišče, ne pokažejo kot napake.

8.9 Ko se prispevki Komisije za večdonatorske projekte združijo s prispevki drugih donatorjev in niso namensko rezervirani za posebne ugotovljive postavke odhodkov, Komisija domneva, da so bila pravila za upravičenost EU upoštevana, če združeni znesek zajema dovolj upravičenih odhodkov, da se pokrije prispevek EU. Komisija to imenuje hipotetični pristop. Kadar je prispevek drugih donatorjev velik, ta hipotetični pristop, ki ga uporabi, omejuje delo revizorjev, saj Komisija meni, da prispevek drugih donatorjev zadošča za kritje vseh neupravičenih odhodkov, ki so jih revizorji morda odkrili.

⁽⁴⁾ Plačila proračunske podpore, ki so bila leta 2014 izvršena iz splošnega proračuna, so znašala 850 milijonov EUR.

⁽⁵⁾ Plačila mednarodnim organizacijam, ki so bila leta 2014 izvršena iz splošnega proračuna, so znašala 1 640 milijonov EUR.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Obseg revizije in revizijski pristop

8.10 V **delu 2 Priloge 1.1** k poglavju 1 sta opisana splošni pristop in metodologija Sodišča. Pri revidiranju področja Evropa v svetu je treba upoštevati naslednje:

- (a) pri reviziji je bil preučen vzorec 172 transakcij, kot je navedeno v odstavku 7 **Priloge 1.1**. Vzorec je zasnovan tako, da je reprezentativen za vse vrste transakcij na področju tega razdelka večletnega finančnega okvira. Leta 2014 ga je sestavljalo 122 transakcij, odobrenih v delegacijah EU v 11 državah upravičenkah ⁽⁶⁾, in 50 transakcij, odobrenih na sedežu Komisije;
- (b) ocena letnih poročil o dejavnostih je zajemala poročili EuropeAid in ECHO.

PRAVILNOST TRANSAKCIJ

8.11 Rezultati preizkušanja transakcij so povzeti v **Prilogi 8.1**. Revidiranih je bilo 172 transakcij, na 43 (25 %) pa je vplivala napaka. Na podlagi 28 napak, ki jih je Sodišče količinsko opredelilo, ocenjuje, da stopnja napake znaša 2,7 % ⁽⁷⁾.

8.12 Če se iz revidiranega vzorca izključijo transakcije proračunske podpore in večdonatorske transakcije, omenjene v odstavkih 8.6 do 8.9, ocenjena stopnja napake znaša 3,7 % ⁽⁸⁾.

8.13 V sedmih primerih količinsko opredeljivih napak je imela Komisija dovolj informacij ⁽⁹⁾, da bi lahko te napake preprečila ali odkrila in popravila, preden je sprejela odhodke. Če bi se vse te informacije uporabile za popravilo napak, bi bila ocenjena stopnja napake za to poglavje za 0,2 odstotne točke nižja. Pri petih drugih transakcijah je Sodišče našlo napake, ki jih revizorji, ki so jih imenovali upravičenci, niso odkrili.

8.14 V **diagramu 8.2** je prikazano, koliko so različne vrste napak prispevale k stopnji napake za leto 2014 po oceni Sodišča.

8.11 Skupni odgovor na odstavke 8.11. do 8.20:

Pregledi Komisije so zasnovani tako, da je tudi po izvedbi končnih plačil še vedno mogoče odkrivanje in odpravljanje napak, in sicer z naknadnimi revizijami. Generalni direktorati, odgovorni za zunanjo pomoč, na letni ravni načrtujejo in izvedejo obsežen program naknadnih revizij, ki temelji na uradnem postopku ocene tveganja.

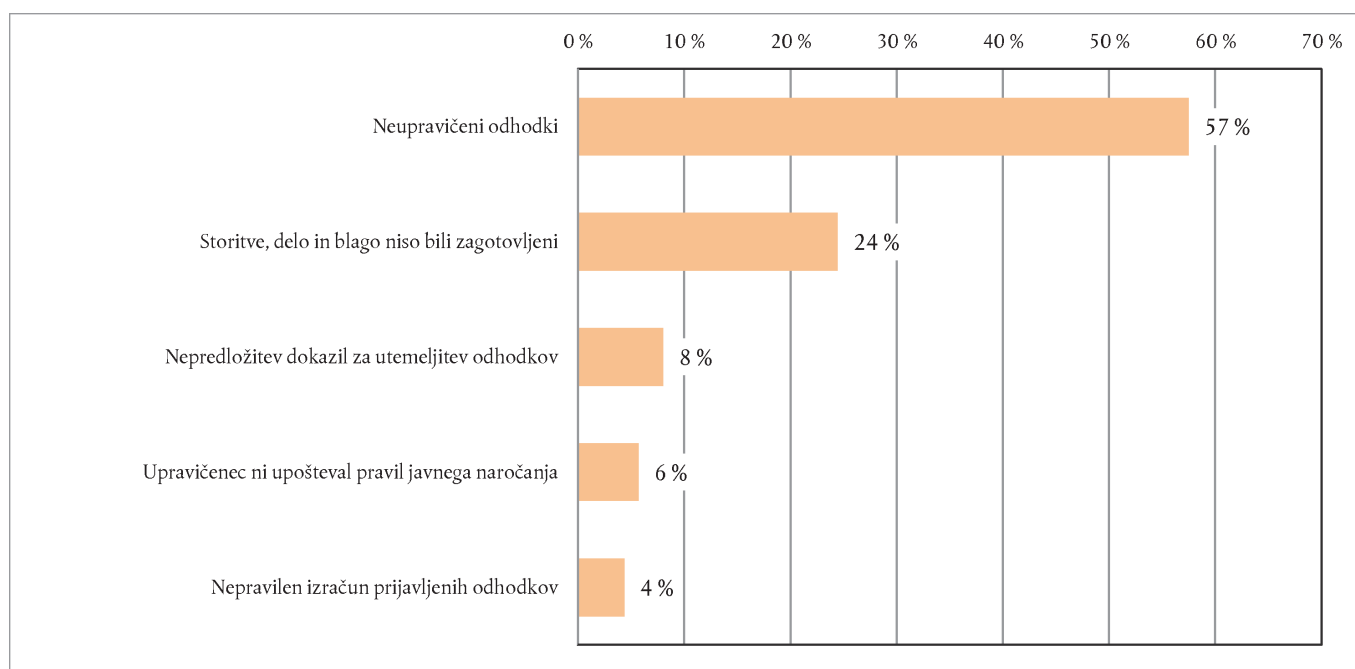
⁽⁶⁾ Belize, Bosna in Hercegovina, Kolumbija, Jamajka, Laos, Moldavija, Niger, Palestina, Srbija, Tajska in Tunizija.

⁽⁷⁾ Sodišče svojo oceno napake izračuna na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je stopnja napake v populaciji med 0,9 % in 4,4 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

⁽⁸⁾ 129 transakcij, spodnja meja napake znaša 1,3 %, zgornja meja napake znaša 6,0 %, 95-odstotna stopnja zaupanja.

⁽⁹⁾ Na podlagi dokazil in obveznih pregledov.

Diagram 8.2 – Delež posameznih vrst napake v ocenjeni stopnji napake



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

8.15 Najpomembnejša vrsta napake (14 od 28 primerov), ki pomeni 57 % ocenjene stopnje napake, se nanaša na neupravičene odhodke. To vključuje odhodke, povezane z dejavnostmi, ki niso v pogodbi, ali nastale zunaj obdobja upravičenosti, neupravičene davke, neupoštevanje pravila o poreklu in posredne stroške, napačno zaračunane kot neposredne stroške (glej primer v okviru 8.1). Vsi ti prijavljeni primeri se nanašajo na pogodbe o dodelitvi nepovratnih sredstev ali pogodbe, ki jih izvajajo mednarodne organizacije.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 8.1 – Neupravičeni odhodki*EuropeAid – Laos*

Komisija je podpisala sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev v višini 150 000 EUR z nacionalnim izvajalcem v Laosu s splošnim ciljem, da bi se z izobraževanjem o tveganju zmanjšalo število smrtnih žrtev, ki jih povzročajo neeksplozirana eksplozivna sredstva. Pogodbeno dogovorjeno obdobje izvajanja se je začelo januarja 2009. Stroški za plače uslužbencev na terenu za december 2008 so se zaračunali Komisiji, ki jih je sprejela. Sprejeti stroški so bili zato precejšeni.

8.16 24 % ocenjene stopnje napake se nanaša na pet primerov, za katere je Komisija nepravilno sprejela (in obračunala) odhodke za storitve, delo in blago, ki v času, ko jih je Komisija sprejela, še niso nastali (glej primer v okviru 8.2).

Okvir 8.2 – Odhodki, ki niso nastali*EuropeAid – Belize*

Komisija je podpisala sporazum o prispevku s karibsko banko za znesek v višini 6,5 milijona EUR za ustanovitev instrumenta za revolving kredite za ponovno zasaditev sladkornega trsa v Belizeju. Komisija je ukrep financirala v celoti.

Leta 2014 je sprejela odhodke v višini 2,3 milijona EUR, od česar se je 740 000 EUR nanašalo na posojilne pogodbe s kmeti, ki jih je finančna institucija podpisala, vendar jih še ni izplačala. S sprejetjem celotnega zneska kot nastalih odhodkov je Komisija nepravilno obračunala preveč predhodno izplačanega predfinanciranja.

UGOTOVITVE SODIŠČA

8.17 Do 8 % ocenjene stopnje napake je prišlo zaradi nepredložitve dokazil. Do 4 % ocenjene stopnje napak je prišlo v primerih, v katerih so bili prijavljeni odhodki napačno izračunani zaradi matematičnih napak ali napačnih menjalnih tečajev.

8.18 6 % ocenjene stopnje napake se je nanašalo na nepravilne postopke javnega naročanja ali sklepanja pogodb, ki jih izvajajo upravičenci (glej primer v okviru 8.3).

Okvir 8.3 – Nepravilen postopek sklepanja pogodb

EuropeAid – Tunizija

Komisija je podpisala sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev v višini 230 000 EUR s švicarsko nevladno organizacijo, da bi se stabiliziralo radijsko oddajanje in zagotovilo razširjanje informacij širši publiki v Tuniziji med pripravami na splošne volitve po revoluciji.

Nevladna organizacija je podpisala pogodbo s ponudnikom storitev za znesek v višini 11 500 EUR, vendar ni predložila dokazov, da se je pred oddajo naročila posvetovala s tremi ponudniki storitev.

8.19 Na 15 transakcij od 172 so vplivale količinsko neopredeljive napake, ki so se nanašale na neupoštevanje zakonskih ali pogodbenih obveznosti.

8.20 20 pregledanih transakcij v zvezi s proračunsko podporo je bilo brez napak v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo.

8.21 Sodišče je v svojem letnem poročilu za leto 2013 poročalo o sistemski napaki, saj je GD ELARG sprejemal odhodke na podlagi lastnih ocen namesto na podlagi nastalih, plačanih in sprejetih stroškov. Med letošnjo revizijo je ugotovilo, da je do takega knjiženja prišlo tudi leta 2014 (96 milijonov EUR). GD ELARG je maja 2014 popravil nepravilne obračune iz svojih zaključnih računov za leti 2013 in 2014. Poleg tega je pregledal navodila v svojem računovodskem priročniku, v katerih je zdaj navedeno, da je treba predfinanciranje obračunati na podlagi sprejetih upravičenih odhodkov.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 8.3 – Nepravilen postopek sklepanja pogodb

Gre za osamljen primer, do katerega je prišlo zaradi nujne in trenutne potrebe. Nevladna organizacija je bila opomnjena, naj v prihodnosti uporablja pravilne postopke javnega naročanja.

8.21 Na podlagi opažanj Sodišča med pripravo izjave o zanesljivosti za leto 2013 je nekdanji GD ELARG v svoje sisteme takoj uvedel bistvene spremembe, ki se zdaj izvajajo.

O napredku GD NEAR na tem področju so bile obveščene tudi druge institucije.

UGOTOVITVE SODIŠČA

PREUČITEV IZBRANIH SISTEMOV IN LETNIH POROČIL O DEJAVNOSTIH**EuropeAid**

8.22 Pri preizkušanju transakcij se je pokazalo, da predhodni sistemi Komisije niso bili vedno uspešni. Pri preverjanju odhodkov, ki so ga izvajali revizorji, ki so jih imenovali upravičenci, napake niso bile vedno odkrite. To je privedlo do tega, da so bili sprejeti neupravičeni stroški upravičencev.

8.23 Natančni rezultati ocene sistemov EuropeAid vključno s študijo stopnje preostale napake, ki jo je izvedel EuropeAid, in preučitvijo njegovega letnega poročila o dejavnostih so predstavljeni v odstavkih 36 do 46 letnega poročila Sodišča o 8., 9., 10. in 11. evropskem razvojnem skladu.

ECHO

8.24 V skladu z revizijo na podlagi rotacije⁽¹⁰⁾ je Sodišče preučilo letno poročilo o dejavnostih ECHO na področju Evropa v svetu.

8.25 Generalni direktor ECHO je v svoji izjavi o zanesljivosti za leto 2014 izjavil, da ima razumno zagotovilo, da uvedeni kontrolni postopki dajejo potrebna jamstva o zakonitosti in pravilnosti z izkazi povezanih transakcij ter da so informacije, navedene v poročilu, zanesljive, popolne in pravilne. Ta izjava je podprta z ugotovitvami in zaključki na podlagi revizijskega dela Sodišča v zvezi s transakcijami ECHO v letu 2014.

⁽¹⁰⁾ V prejšnjih letih je Sodišče preučilo letno poročilo o dejavnostih Službe za instrumente zunanje politike za leto 2013 in letno poročilo o dejavnostih GD ELARG za leto 2012.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILI**Zaključek za leto 2014**

8.26 Splošni revizijski dokazi kažejo, da je na porabo za področje Evropa v svetu vplivala pomembna stopnja napake.

8.27 Za porabo v okviru tega razdelka večletnega finančnega okvira preizkušanje transakcij kaže, da je najverjetnejša stopnja napake v populaciji 2,7 % (glej **Prilogo 8.1**).

Priporočili

8.28 V **Prilogi 8.2** so prikazani rezultati pregleda, ki ga je izvedlo Sodišče, v zvezi z napredkom pri izvajanju priporočil iz prejšnjih letnih poročil⁽¹¹⁾. Sodišče je v letnih poročilih za leti 2011 in 2012 predstavilo osem priporočil. Komisija je štiri priporočila izvedla v celoti, dve večinoma in dve delno.

8.29 Kot je navedeno v odstavku 8.22, so se pri preizkušanju transakcij v letu 2014 pokazale slabosti pri preverjanju odhodkov. Ta zadeva je bila predstavljena že v letnem poročilu Sodišča za leto 2012, v katerem je Sodišče Komisijo pozvalo, naj sprejme uspešne ukrepe za zagotavljanje kakovosti pregledov odhodkov, ki jih izvajajo zunanji revizorji. EuropeAid je od takrat sprejel ukrepe za obravnavo slabosti v zvezi z zunanjimi revizijami in preverjanji. Toda za oceno učinka teh ukrepov je še prezgodaj, saj so nekateri še v fazi razvoja.

8.30 Rezultati preizkušanja transakcij so pokazali, da kontrole za preprečevanje in odkrivanje neupravičenih odhodkov za pogodbe o dodelitvi nepovratnih sredstev v nekaterih primerih niso bile uspešne. Sodišče je v svojem letnem poročilu za leto 2011 dalo priporočilo o nadzoru nepovratnih sredstev, vendar za ukrepe, ki jih je sprejela Komisija, šteje, da so izvedeni le delno.

8.29 Ker je zadeva s praktičnega vidika bolj zapletena, kot je bilo pričakovano, traja priprava tabel za oceno kakovosti za poročila o preverjanju odhodkov dlje, kot je bilo predvideno. Tabele naj bi bile na voljo v zadnjem četrtletju leta 2015.

⁽¹¹⁾ Cilj tega spremljanja izvajanja priporočil je bil preveriti uvedbo in obstoj popravljalnih ukrepov, sprejetih v odziv na priporočila Sodišča, ne pa oceniti uspešnost njihovega izvajanja. Pri nekaterih ukrepih, ki se šele razvijajo, je bilo še prezgodaj za preverjanje.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

8.31 Sodišče glede na ta pregled ter ugotovitve in zaključke za leto 2014 priporoča, naj Komisija, predvsem pa EuropeAid:

- **priporočilo 1:** vzpostavi in izvaja postopke notranje kontrole, da se zagotovi obračunavanje predfinanciranja na podlagi dejansko nastalih odhodkov brez pravnih obveznosti,
- **priporočilo 2:** okrepi predhodne kontrole pogodb o dodelitvi nepovratnih sredstev, in sicer naj to stori EuropeAid tako, da zagotovi delovanje načrtovanih ukrepov v odziv na priporočilo iz letnega poročila ERS za leto 2011 za načrtovanje na podlagi tveganja ter sistematično spremljanje izvajanja priporočil po obiskih zaradi preverjanja in obiskih na kraju samem zaradi spremljanja.

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija bo v priročnikih GD DEVCO in GD NEAR podrobneje pojasnila pravila obračunavanja za sporazume o prispevkih.

Komisija sprejema to priporočilo. Ukrepi se že izvajajo.

PRILOGA 8.1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA PODROČJE EVROPA V SVETU

	2014	2013 ⁽¹⁾
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Transakcije skupaj	172	182
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake	2,7 %	2,1 %
Zgornja meja napake	4,4 %	
Spodnja meja napake	0,9 %	

⁽¹⁾ Številčni podatki za leto 2013 so bili preračunani, da se ujemajo s strukturo letnega poročila za leto 2014 in tako omogočajo primerjavo med letoma. V **diagramu 1.3** v poglavju 1 je ponazorjeno, kako so bili rezultati za leto 2013 na novo razvrščeni na podlagi letnega poročila za leto 2014.

PRILOGA 8.2

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA PODROČJE EVROPA V SVETU

Leto	Priporočilo Sodišča	Dosežen napredek po analizi Sodišča						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
	Priporočilo 1: Komisija naj zagotovi pravočasno obračunavanje odhodkov.		X					
	Priporočilo 2: Komisija naj pri izvajalcih in upravičencih spodbuja boljše vodenje dokumentacije.	X						
	Priporočilo 3: Komisija naj izboljša vodenje postopkov javnega naročanja z opredelitvijo jasnih meril za izbiro in boljšim dokumentiranjem procesa vrednotenja.	X						
	Priporočilo 4: Komisija naj sprejme uspešne ukrepe za povečanje kakovosti pregledov odhodkov, ki jih izvajajo zunanji revizorji.		X					
	Priporočilo 5: Komisija naj uporablja dosledno in zanesljivo metodologijo, po kateri bodo generalni direktorati, zadolženi za zunanje odnose, izračunavali stopnje preostale napake.	X						

Leto	Priporočilo Sodišča	Dosežen napredek po analizi Sodišča						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2011	Priporočilo 6: EuropeAid, GD ECHO in služba za instrumente zunanje politike naj izboljšajo nadzor nad pogodbami o donacijah z boljšo uporabo obiskov na kraju samem za preprečevanje in odkrivanje prijavljenih nepravilnih odhodkov in/ali povečajo pokritost z revizijami, ki jih naroči Komisija.			X				
	Priporočilo 7: Služba za instrumente zunanje politike naj zagotovi, da bodo vse misije za skupno zunanjo in varnostno politiko akreditirane v skladu s „šeststebnimi“ ocenami.			X				S pomočjo službe za instrumente zunanje politike so že uveljavljene misije zdaj postale skladne z zahtevami člena 60 finančne uredbe. V skladu s svojimi akcijskimi načrti, sprejetimi v odgovor na različne revizijske ugotovitve, je služba za instrumente zunanje politike dosegla cilj skladnosti pri treh največjih misijah skupne zunanje in varnostne politike. Prav tako je bila do konca leta 2014 ocenjena kot skladna ena izmed srednjih velikih misij (EUPOL COPPS). Za štiri misije, ki so bile ocenjene kot skladne (EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUPOL Afghanistan in EUPOL COPPS), je bilo porabljenih približno 192 milijonov EUR oziroma 61 % proračuna skupne zunanje in varnostne politike za leto 2014. Ocena pete misije (EUCAP Nestor) se je začela leta 2014 in bo dokončana leta 2015. V letu 2015 bo ocenjena še ena misija (EUCAP Sahel Niger).
	Priporočilo 8: Služba za instrumente zunanje politike naj pospeši zaključevanje starih pogodb za skupno zunanjo in varnostno politiko. (Tako je bilo leta 2011 spremenjeno/posodobljeno priporočilo iz leta 2009.)	X						

POGLAVJE 9

Uprava

KAZALO

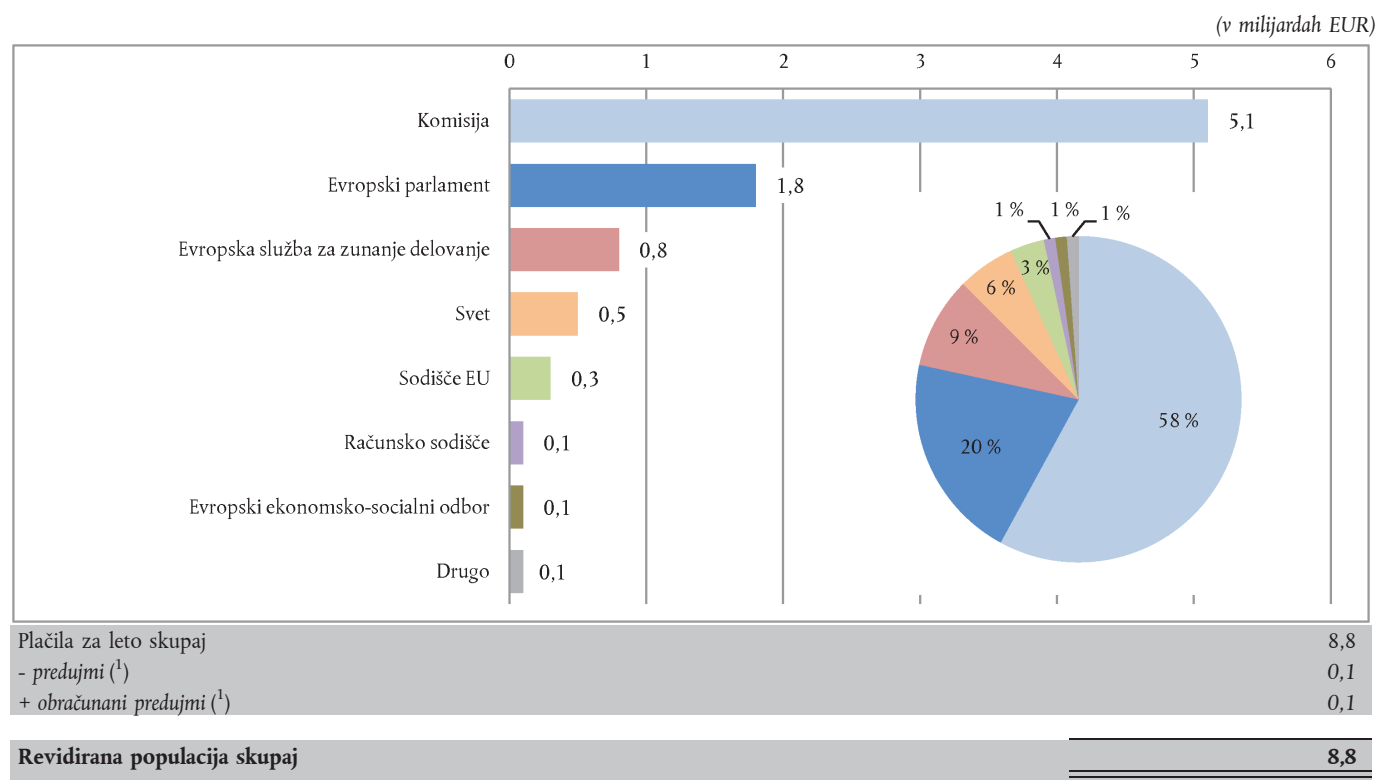
	<i>Odstavek</i>
Uvod	9.1–9.6
Posebne značilnosti tega razdelka večletnega finančnega okvira	9.3–9.4
Obseg revizije in revizijski pristop	9.5–9.6
Pravilnost transakcij	9.7–9.8
Preučitev izbranih sistemov in letnih poročil o dejavnostih	9.9
Opažanja o posameznih institucijah in organih	9.10–9.14
Evropski parlament	9.11
Evropski ekonomsko-socialni odbor	9.12
Druge institucije in organi	9.13
Računsko sodišče	9.14
Zaključek in priporočila	9.15–9.17
Zaključek za leto 2014	9.15
Priporočila	9.16–9.17
Priloga 9.1 – Rezultati preizkušanja transakcij za upravo	
Priloga 9.2 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za upravo	

UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

9.1 V tem poglavju so predstavljene naše ugotovitve v zvezi z našo posebno oceno za upravo ⁽¹⁾. Ključne informacije o zajetih dejavnostih in porabi v letu 2014 so v **diagramu 9.1**.

Diagram 9.1 – Razdelek 5 večletnega finančnega okvira: Uprava ⁽²⁾



⁽¹⁾ V skladu z usklajeno opredelitvijo z izkazi povezanih transakcij (za podrobnejše informacije glej odstavek 7 **Priloge 1.1**).

Vir: Začasni konsolidirani zaključni račun EU za leto 2014.

9.2 O agencijah in drugih organih EU poročamo posebej ⁽³⁾. Za revizijo računovodskih izkazov Evropske centralne banke Sodišče ni pooblašeno.

⁽¹⁾ To vključuje upravne odhodke vseh institucij Evropske unije, pokojnine in plačila za Evropske šole. Za te izdajamo specifično letno poročilo, ki ga predložimo Odboru guvernerjev Evropskih šol. Izvod tega poročila pošljemo tudi Evropskemu parlamentu, Svetu in Komisiji.

⁽²⁾ Del upravnih odhodkov je mogoče najti tudi v drugih razdelkih večletnega finančnega okvira in ne samo v razdelku 5. Vse odobritve skupaj, izvršene v letu 2014 v okviru teh razdelkov, znašajo 1,3 milijarde EUR.

⁽³⁾ Specifična letna poročila o agencijah in drugih organih se objavijo v Uradnem listu.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Posebne značilnosti tega razdelka večletnega finančnega okvira

9.3 Med upravne odhodke sodijo odhodki za človeške vire (plače, pokojnine in dodatki), ki dosegajo približno 60 % skupnega zneska, ter odhodki za stavbe, opremo, energijo, komunikacije in informacijsko tehnologijo.

9.4 Glavna tveganja pri upravnih odhodkih so neupoštevanje postopkov za javno naročanje, izvajanje pogodb, zaposlovanje ter izračunavanje plač, pokojnin in dodatkov. Ta razdelek večletnega finančnega okvira štejemo v glavnem za področje z nizkim tveganjem.

Obseg revizije in revizijski pristop

9.5 V **delu 2 Priloge 1.1** k poglavju 1 sta opisana splošni pristop in metodologija Sodišča. Pri revidiranju področja uprave je treba upoštevati naslednje:

- (a) revizija je zajela preučitev vzorca 129 transakcij, kot je opredeljeno v odstavku 7 **Priloge 1.1**. Vzorec je izbran tako, da je reprezentativen za celotni razpon transakcij v tem razdelku večletnega finančnega okvira. Leta 2014 je bil vzorec sestavljen iz 92 izplačil plač in pokojnin ter z njimi povezanih dodatkov in drugih stroškov za zaposlene, 14 plačil po pogodbah, ki so se nanašale na stavbe, in 23 plačil, povezanih z drugimi stroški (energija, komunikacije, informacijska tehnologija itd.);
- (b) med revizijo so bili preučeni⁽⁴⁾ tudi postopki za zaposlovanje začasnih in pogodbenih uslužbencev⁽⁵⁾ ter postopki javnega naročanja⁽⁶⁾ Evropskega ekonomsko-socialnega odbora, Odbora regij in Evropskega varuha človekovih pravic;

⁽⁴⁾ Revizija sistemov na podlagi rotacije, ki se uporablja od leta 2012, vsako leto zajame dve ali tri institucije ali organe, vzorec transakcij pa se preučijo za vsako institucijo ali organ in sistem.

⁽⁵⁾ Leta 2014 je revizija vključevala preučitev 15 postopkov zaposlovanja za Evropski ekonomsko-socialni odbor, 15 postopkov zaposlovanja za Odbor regij in 10 postopkov zaposlovanja za Evropskega varuha človekovih pravic.

⁽⁶⁾ Leta 2014 je revizija vključevala preučitev 15 postopkov javnega naročanja za Evropski ekonomsko-socialni odbor, 15 postopkov javnega naročanja za Odbor regij in sedem postopkov javnega naročanja za Evropskega varuha človekovih pravic.

UGOTOVITVE SODIŠČA

(c) ocena letnih poročil o dejavnostih je zajemala poročila generalnih direktorotov in uradov Komisije⁽⁷⁾, ki so primarno odgovorni za upravne odhodke, in vseh drugih institucij in organov.

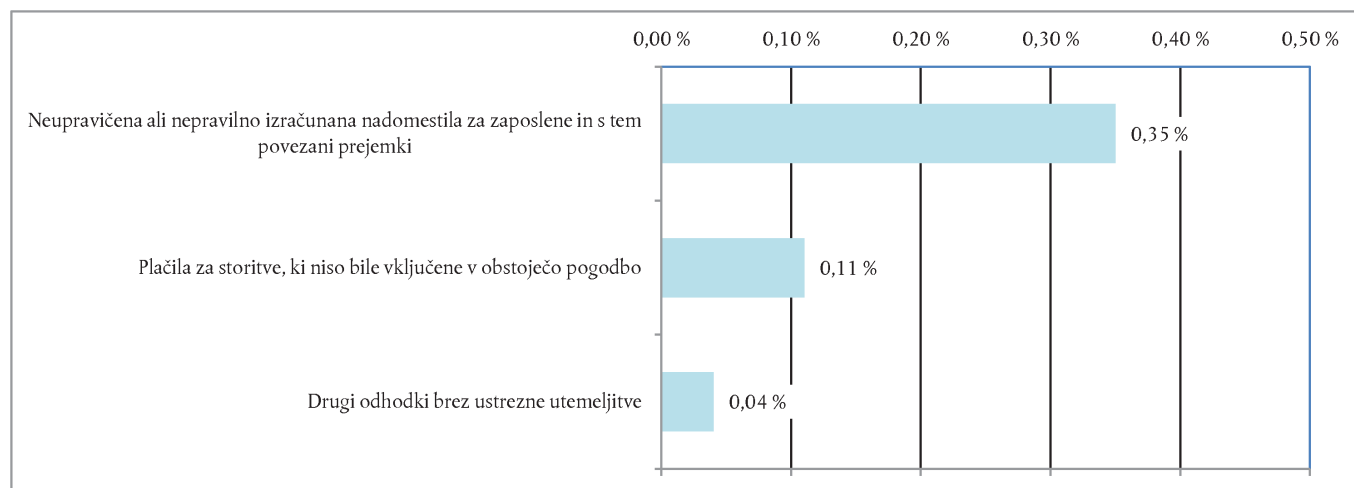
9.6 Porabo Računskega sodišča revidira zunanja družba⁽⁸⁾. Rezultati njene revizije naših računovodskih izkazov za leto, ki se je končalo 31. decembra 2014, so v odstavku 9.14.

PRAVILNOST TRANSAKCIJ

9.7 Rezultati preizkušanja transakcij so povzeti v **Prilogi 9.1**. Revidiranih je bilo 129 transakcij. Na 20 (15,5 %) od teh transakcij je vplivala napaka. Na podlagi 12 napak, ki smo jih količinsko opredelili, ocenjujemo, da stopnja napake znaša 0,5 %⁽⁹⁾.

9.8 V **diagramu 9.2** je prikazano, koliko so različne vrste napak prispevale k naši oceni stopnje napake za leto 2014.

Diagram 9.2 – Delež posameznih vrst napake v ocenjeni stopnji napake



Vir: Evropsko računsko sodišče.

⁽⁷⁾ Generalni direktorat za človeške vire in varnost, Urad za vodenje in plačevanje posameznih pravic (PMO), Urad za infrastrukturo in logistiko v Bruslju ter Generalni direktorat za informatiko.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, družba z omejeno odgovornostjo (Réviseur d'Entreprises).

⁽⁹⁾ Sodišče svojo oceno napake izračuna na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je stopnja napake v populaciji med 0,1 % in 0,9 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

UGOTOVITVE SODIŠČA

PREUČITEV IZBRANIH SISTEMOV IN LETNIH POROČIL O DEJAVNOSTIH

9.9 V izbranih sistemih in letnih poročilih o dejavnostih institucij in organov nismo odkrili nobenih bistvenih slabosti.

OPAŽANJA O POSAMEZNIH INSTITUCIJAH IN ORGANIH

9.10 Pri zadevah, revidiranih na Sodišču Evropske unije, Odboru regij, pri Evropskem varuhu človekovih pravic in Evropskem nadzorniku za varstvo podatkov, nismo ugotovili nobenih resnih slabosti. Naša opažanja v zvezi s posameznimi institucijami in organi niso pomembna za upravne odhodke kot celoto, so pa bistvena za posamezne institucije ali organe, na katere se nanašajo.

Evropski parlament

9.11 Od 28 plačil, revidiranih za Evropski parlament, se je eno nanašalo na operativna nepovratna sredstva, ki so bila leta 2013 izplačana neki evropski politični stranki⁽¹⁰⁾. Odkrili smo slabosti pri pregledih, ki jih je Evropski parlament opravil za odhodke te politične stranke v zvezi s stroški, ki jih je povrnila svojim povezanim organizacijam⁽¹¹⁾, in nekaterih postopkih javnega naročanja, ki jih je organizirala (glej okvir 9.1)⁽¹²⁾.

ODGOVOR ENVP

9.10 Evropski nadzornik za varstvo podatkov se je podrobno seznanil z rezultati analize, ki jo je opravilo Sodišče, in bo še naprej izboljševal svoj sistem za pravočasno spremljanje in nadzor.

ODGOVOR PARLAMENTA

9.11 Parlament opozarja, da postopki za oddajo javnih naročil in plačila, ki iz njih izhajajo in jih opravijo politične stranke na evropski ravni (v nadaljnjem besedilu: stranke), niso v celoti primerljivi s postopki za oddajo javnih naročil in plačili, ki jih neposredno opravijo odredbodajalci institucij. Čeprav odredbodajalec Parlamenta nima neposrednega vpliva na javne razpise strank, jim nudi obsežno podporo, vendar stranke same odgovarjajo za svoje finančne transakcije.

⁽¹⁰⁾ Uredba (ES) št. 2004/2003 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 4. novembra 2003 o predpisih, ki urejajo delovanje političnih strank na evropski ravni, in pravilih glede njihovega financiranja (UL L 297, 15.11.2003, str. 1), kakor je bila spremenjena z Uredbo (ES) št. 1524/2007 (UL L 343, 27.12.2007, str. 5), in Sklep predsedstva Evropskega parlamenta z dne 29. marca 2004 o izvajanju Uredbe (ES) št. 2004/2003 Evropskega parlamenta in Sveta o predpisih, ki urejajo delovanje političnih strank na evropski ravni, in pravilih glede njihovega financiranja (UL C 112, 9.4.2011, str. 1).

⁽¹¹⁾ Povezane organizacije so opredeljene na naslednji način: ustrezna evropska stranka jih mora uradno priznati; biti morajo navedene v statutu stranke ali pa mora sodelovanje stranke in povezane organizacije temeljiti na vzpostavljenem dejanskem partnerstvu; stranke morajo to „povezavo“ opisati v fazi vloge za nepovratna sredstva.

⁽¹²⁾ Glej tudi Mnenje št. 1/2013 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o statutu in financiranju evropskih političnih strank in evropskih političnih fundacij in o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 glede financiranja evropskih političnih strank (UL C 67, 7.3.2013, str. 1).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 9.1 – Slabosti pri kontrolah, ki jih je opravil Evropski parlament za operativna nepovratna sredstva, ki jih je izplačal evropskim političnim strankam

Evropski parlament se ni prepričal, ali so stroški, ki jih je politična stranka povrnila povezanim organizacijam, v resnici nastali. Poleg tega je bila v enem primeru prekoračena zgornja meja v višini 60 000 EUR za finančno podporo posameznim povezanim organizacijam ⁽¹³⁾.

Evropski parlament ni sprejel vseh potrebnih ukrepov, s katerimi bi zagotovil ustrezen postopek javnega naročanja za pogodbe, ki jih podpišejo politične stranke. Za enega od postopkov javnega naročanja neka politična stranka ni mogla prepričljivo dokazati, da je bilo naročilo oddano ekonomsko najugodnejšemu ponudniku. V drugem primeru ni bilo nobene dokazne dokumentacije o tem, da je bilo naročilo oddano na podlagi postopka javnega naročanja.

ODGOVOR PARLAMENTA

Okvir 9.1 – Pomanjkljivosti v nadzoru Evropskega parlamenta nad nepovratnimi sredstvi za poslovanje, plačanimi evropskim političnim strankam

Finančna podpora povezanim organizacijam, ki je presegla zgornjo mejo 60 000 EUR, je bila sprejeta zgolj za prehodno obdobje, proračunsko leto 2013, saj je finančna uredba šele začela veljati in se je razlaga pravil za finančno podporo tretjim osebam ustalila šele med letom. Od leta 2014 dalje tako preseganje ne bo več sprejeto kot upravičen strošek. Po predhodnih pripombah Sodišča je Parlament obrazložil pogoje za finančno podporo pridruženim organizacijam in za javna naročila v revidirani različici priročnika z dne 1. junija 2015 o nepovratnih sredstvih za poslovanje, ki jih dodeli EP strankam in fundacijam na evropski ravni. Dodatna pojasnila bodo predsedstvu Evropskega parlamenta predložena v sprejetje v okviru zaključka poslovnih knjig strank in fundacij za proračunsko leto 2014.

Evropski ekonomsko-socialni odbor

9.12 Pri štirih od 15 preučenih primerov javnega naročanja smo odkrili slabosti. V treh primerih Evropski ekonomsko-socialni odbor ni pravilno ocenil, ali so ponudbe ustrezale vsem zahtevanim specifikacijam, in je naredil administrativne napake pri vrednotenju ponudb. V četrtem primeru pri oddaji naročila ni ustrezno uporabil meril za izločitev.

ODGOVOR EKONOMSKO-SOCIALNEGA ODBORA

9.12 Omenjene pomanjkljivosti so bile v glavnem formalne, razen v dveh primerih pa tudi niso vplivale na izid postopka javnega naročanja. Ugotovitve Sodišča se nanašajo na pogodbe o izvedbi javnega naročila, ki so jih sklenile druge direkcije in ne direkcija EESO za logistiko (ta je skupna služba EESO in Odbora regij, ki že dolgo vrsto leto uporablja specializirano službo za pomoč finančnim akterjem pri postopkih javnega naročanja). EESO je nedavno vzpostavil podobno podporno službo za javna naročila, ki bo pomagala drugim direkcijam in ne direkciji za logistiko. Ta služba zdaj deluje, sestavljata pa jo dva uradnika.

⁽¹³⁾ Člen 210 Delegirane uredbe Komisije (EU) št. 1268/2012 z dne 29. oktobra 2012 o pravilih uporabe Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L 362, 31.12.2012, str. 1).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Druge institucije in organi

9.13 Tako kot v prejšnjih letih smo tudi tokrat odkrili majhno število napak pri izračunu stroškov za zaposlene in nekatere slabosti pri upravljanju družinskih dodatkov v Evropskem parlamentu, Svetu, Komisiji in Evropski službi za zunanje delovanje. Odkrili smo tudi slabosti pri izračunu stroškov za zaposlene, ki so posledica izvajanja sporazumov o ravni storitev med Uradom za vodenje in plačevanje posameznih pravic (PMO) ter institucijami in organi ⁽¹⁴⁾.

ODGOVOR PARLAMENTA

9.13 Parlament se je seznanil z opažanji Sodišča. Do konca leta 2014 je že retroaktivno popravil zneske zadevnih dodatkov za primere, ki jih je odkrilo Računsko sodišče. Dolgovani zneski so bili povrnjeni v prvem polletju leta 2015. Z uvedbo sistema Sysper2, ki ga druge institucije že uporabljajo za upravljanje človeških virov, predvideno v bližnji prihodnosti tudi v Parlamentu, bo mogoč avtomatski prenos podatkov v sistem NAP (ki se uporablja za izplačilo plač in nadomestil uslužbencem), s čimer se bomo izognili človeškim napakam, do katerih lahko pride pri ročnem prenašanju podatkov.

ODGOVOR SVETA

9.13 Svet meni, da v celoti upošteva pravila, da pa bo dodatno pozornost namenil izboljšanju postopkov za nadzor nad družinskimi dodatki.

ODGOVOR KOMISIJE

9.13 Sprejeti so bili ukrepi za odpravo ugotovljenih slabosti.

PMO od februarja 2013 (posodobljeno avgusta 2014) izvaja nov postopek: pravice so dodeljene začasno (v letu n) za omejeno časovno obdobje (n+2).

Po potrebni posodobitvi informacijskega sistema SysPer (načrtovani v obdobju 2015–2016) bo sistem redno sistematično spremljal družinski status zaposlenih in jim vnaprej samodejno pošiljal obvestila.

Glede slabosti pri izračunih stroškov za zaposlene v drugih institucijah in organih je treba ustrezno opozoriti, da je kakovost nadzora, ki ga izvajajo zadevne službe (PMO), odvisna od pristojnosti organa za imenovanja (AIPN), delegiranih v različnih sporazumih o ravni storitev.

⁽¹⁴⁾ Revizija agencij EU je pokazala nekaj napak pri izračunu plač, ki so bile posledica napačnih informacij, ki so jih agencije poslale PMO pri prehodu na spremenjene kadrovske predpise EU iz leta 2004.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Računsko sodišče

9.14 V poročilu zunanjega revizorja ⁽¹⁵⁾ je navedeno, da so računovodski izkazi resnični in pošten prikaz finančnega stanja Evropskega računskega sodišča na dan 31. decembra 2014, njegovega poslovnega izida in denarnih tokov za tedaj končano leto.

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA**Zaključek za leto 2014**

9.15 V celoti revizijski dokazi kažejo, da na porabo za upravo ni vplivala pomembna stopnja napake. Za področje tega razdelka večletnega finančnega okvira preizkušanje transakcij kaže, da ocenjena stopnja napake v populaciji znaša 0,5 % (glej **Prilogo 9.1**).

Priporočila

9.16 V **Prilogi 9.2** so prikazani rezultati pregleda, ki ga je Sodišče izvedlo v zvezi z napredkom pri izvajanju priporočil iz prejšnjih letnih poročil. V letnih poročilih za leti 2011 in 2012 je Sodišče dalo 10 priporočil. Zaradi revizije na podlagi rotacije dveh od teh priporočil letos nismo pregledali ⁽¹⁶⁾. Institucije in organi, na katere se priporočila nanašajo, so pet priporočil večinoma, tri pa deloma izvedli.

9.17 Sodišče glede na ta pregled ter ugotovitve in zaključke za leto 2014 priporoča:

9.17.

ODGOVOR PARLAMENTA

- **priporočilo 1:** Evropski parlament naj okrepi svoje preglede stroškov, ki jih evropske politične stranke povrnejo svojim povezanim organizacijam. Poleg tega naj pripravi ustrezna pravila o javnem naročanju za politične stranke ter z ustreznimi pregledi in boljšim usmerjanjem spremlja njihovo uporabo (glej odstavek 9.11),

Glej odgovor na odstavek 9.11.

⁽¹⁵⁾ Glej poročilo zunanjega revizorja o računovodskih izkazih, omenjeno v odstavku 9.6.

⁽¹⁶⁾ Glej opombo 4.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- **priporočilo 2:** Evropski ekonomsko-socialni odbor naj z ustreznimi pregledi in boljšim usmerjanjem izboljša pripravo, usklajevanje in izvajanje postopkov za javno naročanje (glej odstavek 9.12),

- **priporočilo 3:** institucije in organi naj izboljšajo svoje sisteme za spremljanje zaradi pravočasnega posodabljanja osebnega statusa zaposlenih, ki bi lahko vplival na izračun družinskih dodatkov (glej odstavek 9.13).

ODGOVOR EKONOMSKO-SOCIALNEGA ODBORA

Glej pripombe EESO k točki 9.12.

ODGOVOR PARLAMENTA

Glej odgovor na odstavke 9.11.

ODGOVOR KOMISIJE

Komisija sprejema priporočilo in je že sprejela ukrepe za izboljšanje vzpostavljenega sistema za spremljanje. Poleg tega bo v bližnji prihodnosti (2015/2016) zagotovljeno sistematično spremljanje družinskega statusa zaposlenih. Glej odgovor na odstavke 9.13.

PRILOGA 9.1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA UPRAVO

	2014	2013 ⁽¹⁾
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Transakcije skupaj	129	135
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake	0,5 %	1,1 %
Zgornja meja napake	0,9 %	
Spodnja meja napake	0,1 %	

⁽¹⁾ Številčni podatki za leto 2013 so bili preračunani, da se ujemajo s strukturo letnega poročila za leto 2014 in tako omogočajo primerjavo med letoma. Na **diagramu 1.3** v poglavju 1 je prikazano, kako so bili rezultati za leto 2013 prilagojeni na podlagi strukture letnega poročila za leto 2014.

PRILOGA 9.2

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA UPRAVO

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor institucije
		izvedeno v ce- loti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno (*)	nezadostni do- kazi	
			večinoma	deloma				
2012	Priporočilo 1 (Evropski parlament): <i>Javno naročanje</i> Evropski parlament naj zagotovi, da bodo odredbodajalci izboljšali pripravo, usklajevanje in izvajanje postopkov za javno naročanje z ustreznimi pregledi in boljšim usmerjanjem (glej odstavek 9.12 in 9.19 letnega poročila za leto 2012 ter odstavke 9.15 do 9.17 in 9.34 letnega poročila za leto 2011).		Pri reviziji so bile ugotovljene slabosti pri postopkih javnega naročanja (glej odstavek 9.11).				Glej zgornji odgovor na odstavek 9.11. Opažanje Sodišča v odstavku 9.11 izrecno zadeva javna naročila političnih strank.	
	Priporočilo 2 (Evropski svet in Svet): <i>Javno naročanje</i> Svet naj zagotovi, da bodo odredbodajalci izboljšali pripravo, usklajevanje in izvajanje postopkov za javno naročanje z ustreznimi pregledi in boljšim usmerjanjem (glej odstavek 9.14 in 9.19 letnega poročila za leto 2012 ter odstavek 9.18 letnega poročila za leto 2011).		X				Svet je izboljšal postopek javnih naročil, med drugim z boljšim nadzorom ustreznosti odhodkov, pregledom internih predpisov glede naročil stavb, blaga, storitev in gradenj, izboljšanimi predlogami, usmerjenim usposabljanjem in oblikovanjem nadaljnjih smer- nic.	
2011	Priporočilo 3 (Evropski parlament): <i>Posodabljanje podatkov o osebnih razmerah in dodatkov, ki jih prejemajo uslužbenci</i> Evropski parlament naj ukrepa, da bi zagotovil, da njegovi uslužbenci v ustreznih razmikih predložijo dokumente, ki potrjujejo njihove osebne razmere, in naj uporablja sistem za pravočasno spremljanje teh dokumentov (glej odstavek 9.12 in 9.34 letnega poročila za leto 2011).			Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da so se slabosti pri upravljanju družinskih do- datkov nadalje- vale (glej odstavek 9.13).			Glej zgornji odgovor na odstavek 9.13.	

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče					Odgovor institucije	
		izvedeno v ce- loti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno (*)		nezadostni do- kazi
			večinoma	deloma				
2011	Priporočilo 4 (Komisija): <i>Posodabljanje podatkov o osebnih razmerah in dodatkov, ki jih prejemajo uslužbenci</i> Komisija naj ukrepa, da bi zagotovila, da njeni uslužbenci v ustreznih razmikih predložijo dokumente, ki potrjujejo njihove osebne razmere, in naj uporablja sistem za pravočasno spremljanje teh dokumentov (glej odstavek 9.19 in 9.34 letnega poročila za leto 2011).			Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da so se slabosti pri upravljanju družinskih dodatkov nadaljevale (glej odstavek 9.13).			Komisija je sprejela ukrepe za izboljšanje vzpostavljenega sistema za spremljanje. Poleg tega bo v bližnji prihodnosti (2015/2016) zagotovljeno sistematično spremljanje družinskega statusa zaposlenih. Glej odgovor na odstavek 9.13.	
	Priporočilo 5 (Evropska služba za zunanje delovanje): <i>Posodabljanje podatkov o osebnih razmerah in dodatkov, ki jih prejemajo uslužbenci</i> Evropska služba za zunanje delovanje naj ukrepa, da bi zagotovila, da njeni uslužbenci v ustreznih razmikih predložijo dokumente, ki potrjujejo njihove osebne razmere, in naj uporablja sistem za pravočasno spremljanje teh dokumentov (glej odstavek 9.25 in 9.34 letnega poročila za leto 2011).			Pri reviziji je bilo ugotovljeno, da so se slabosti pri upravljanju družinskih dodatkov nadaljevale (glej odstavek 9.13).				
	Priporočilo 6 (Evropski parlament): <i>Zaposlovanje začasnih in pogodbenih uslužbencev</i> Evropski parlament naj ukrepa, da bi zagotovil, da se pri sklepanju, podaljševanju in spreminjanju pogodb o zaposlitvi nestalnih uslužbencev uporabljajo določbe ustreznih uredb (glej odstavek 9.13 in 9.34 letnega poročila za leto 2011).		X				Zahtevani ukrepi so bili izvedeni. Parlament meni, da ima ustrezne postopke zaposlovanja, kar dokazuje tudi dejstvo, da Računsko sodišče v zadnjih treh letih ni podalo ugotovitev za to področje.	

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor institucije
		izvedeno v ce- loti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno (*)	nezadostni do- kazi	
			večinoma	deloma				
2011	Priporočilo 7 (Evropski socialno-ekonomski odbor): <i>Zaposlovanje začasnih in pogodbenih uslužbencev</i> Evropski socialno-ekonomski odbor naj ukrepa, da bi zagotovil, da se pri sklepanju, podaljševanju in spremi- njanju pogodb o zaposlitvi nestalnih uslužbencev upo- rabljajo določbe ustreznih uredb (glej odstavke 9.23, 9.24 in 9.34 letnega poročila za leto 2011).		X				Leta 2014 so se začeli izvajati novi sklepi in smernice glede zaposlovanja začasnega in pogodbenega osebja in njihovega razvrščanja v razrede. Upravljanje z delovnimi mesti zdaj poteka elektronsko prek sistema Sysper2. Posebna pozornost je namenjena preglednosti izbirnih postopkov.	
	Priporočilo 8 (Evropska služba za zunanje delovanje): <i>Zaposlovanje začasnih in pogodbenih uslužbencev</i> Evropska služba za zunanje delovanje naj ukrepa, da bi zagotovila, da se pri sklepanju, podaljševanju in spremi- njanju pogodb o zaposlitvi nestalnih uslužbencev upo- rabljajo določbe ustreznih uredb (glej odstavka 9.26 in 9.34 letnega poročila za leto 2011).					X (*)		
	Priporočilo 9 (Komisija): <i>Javno naročanje</i> Komisija naj zagotovi, da bodo odredbodajalci izboljšali pripravo, usklajevanje in izvajanje postopkov za javno naročanje z ustreznimi pregledi in boljšim usmerjanjem (glej odstavke 9.20, 9.21 in 9.34 letnega poročila za leto 2011).		X				Zadevne službe so od sredine leta 2011 izvedle več ukrepov za poenostavitev na področju javnih naročil, da bi se izboljšala kakovost razpisne dokumentacije. Skladnost s finančno uredbo je zagotovljena ob uporabi zdravega razuma, kar spodbuja sodelovanje več ponudnikov.	

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor institucije
		izvedeno v ce- loti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno (*)	nezadostni do- kazi	
			večinoma	deloma				
2011	<p>Priporočilo 10 (Evropska služba za zunanje delo- vanje):</p> <p><i>Javno naročanje</i></p> <p>Evropska služba za zunanje delovanje naj zagotovi, da bodo odredbodajalci izboljšali pripravo, usklajevanje in izvajanje postopkov za javno naročanje z ustreznimi pregledi in boljšim usmerjanjem (glej odstavka 9.28 in 9.34 letnega poročila za leto 2011).</p>					X (*)		
*) V skladu z izvajanjem poglobljenega preučevanja kontrolnih sistemov po načelu rotacije med institucijami in organi se bo spremljanje izvajanja teh priporočil opravilo v prihodnjih letih.								

(*) V skladu z izvajanjem poglobljenega preučevanja kontrolnih sistemov po načelu rotacije med institucijami in organi se bo spremljanje izvajanja teh priporočil opravilo v prihodnjih letih.

**LETNO POROČILO O DEJAVNOSTIH,
FINANCIRANIH IZ 8., 9., 10. IN 11. EVROPSKEGA
RAZVOJNEGA SKLADA (ERS)**

(2015/C 373/02)

Letno poročilo o dejavnostih, financiranih iz 8., 9., 10. in 11. evropskega razvojnega sklada (ERS)

KAZALO

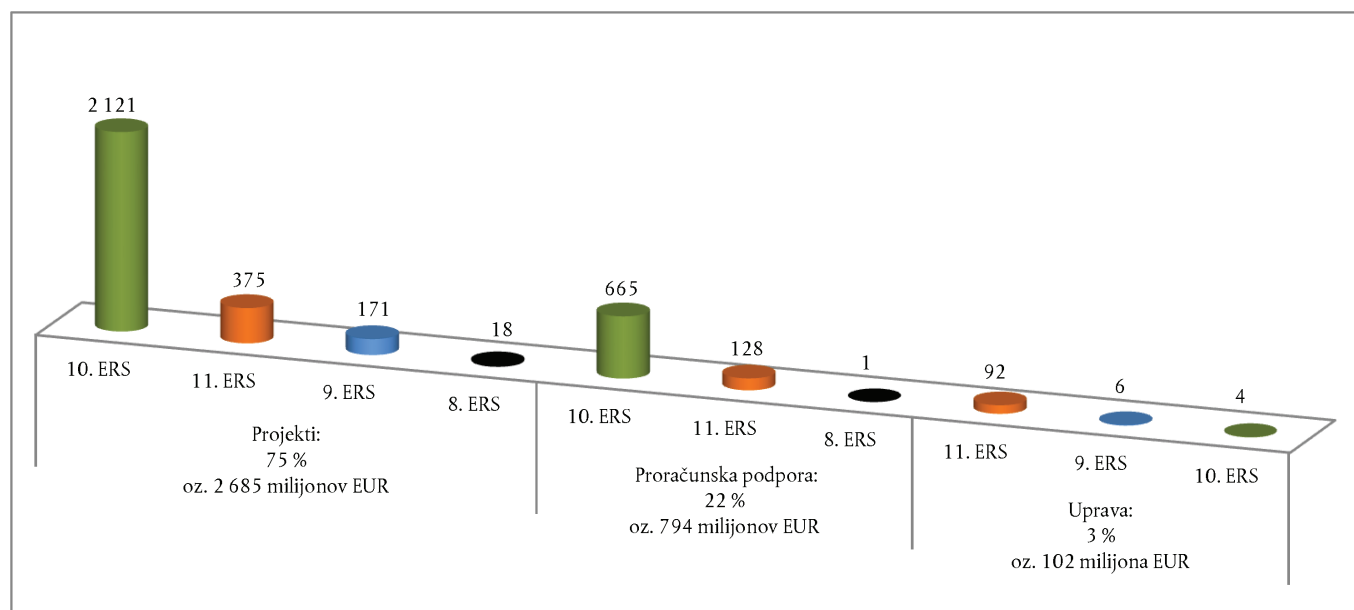
	<i>Odstavek</i>
Uvod	1–12
Posebne značilnosti evropskih razvojnih skladov	2–12
Tveganja za pravilnost	8–12
Poglavje I – Izvajanje 8., 9., 10. in 11. evropskega razvojnega sklada	13–19
Finančno izvajanje	13–19
Poglavje II – Izjava Sodišča o zanesljivosti za evropske razvojne sklade	20–46
Izjava o zanesljivosti, ki jo Sodišče daje Evropskemu parlamentu in Svetu za 8., 9., 10. in 11. evropski razvojni sklad – poročilo neodvisnega revizorja	I–IX
Informacije v podkrepitev izjave o zanesljivosti	20–46
Obseg revizije in revizijski pristop	20–23
Zanesljivost računovodskih izkazov	24–25
Pravilnost transakcij	26–35
Preučitev izbranih sistemov in letnih poročil o dejavnostih	36–46
Zaključki in priporočila	47–50
Zaključek za leto 2014	47–48
Priporočila	49–50
Priloga 1 – Rezultati preizkušanja transakcij za evropske razvojne sklade	
Priloga 2 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za evropske razvojne sklade	

UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

1. V tem letnem poročilu je predstavljena naša ocena evropskih razvojnih skladov (ERS). Ključne informacije o vključenih dejavnostih in porabi v letu 2014 so v **diagramu 1**.

Diagram 1 – Evropski razvojni skladi – ključne informacije za leto 2014



	(v milijonih eur)
Operativni odhodki skupaj (projekti)	2 685
Operativni odhodki skupaj (proračunska podpora)	794
Upravni odhodki skupaj ⁽¹⁾	102
Plačila skupaj	3 581
- predujmi	2 105
+ obračunani predujmi	1 597
Revidirana populacija	3 073
Posamezne obveznosti skupaj ⁽²⁾	3 380
Celotne obveznosti skupaj ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ Prispevek iz ERS za kritje odhodkov, nastalih na Komisiji in v delegacijah EU v zvezi z upravno podporo, ki je potrebna za upravljanje operacij, financiranih v okviru ERS.

⁽²⁾ Celotne obveznosti se nanašajo na sklepe o financiranju. Posamezne obveznosti se nanašajo na posamezne pogodbe.

Vir: Konsolidirani zaključni račun za 8., 9., 10. in 11. ERS.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Posebne značilnosti evropskih razvojnih skladov

2. Od leta 1958 so ERS glavni instrument za zagotavljanje pomoči Evropske unije za razvojno sodelovanje afriškim, karibskim in pacifiškim (AKP) državam ter čezmorskimi državam in ozemljem (ČDO). Veljavni okvir za odnose Evropske unije z državami AKP in ČDO je sporazum o partnerstvu, ki je bil podpisan v Cotonouju 23. junija 2000 za obdobje 20 let (v nadaljnjem besedilu: Sporazum iz Cotonouja). Osredotočen je na zmanjševanje in sčasoma odpravo revščine.

3. ERS imajo posebno naravo:

- (a) financirajo jih države članice glede na razdelitvene ključe⁽¹⁾, določene v notranjem sporazumu med vladami držav članic, ki se sestanejo v okviru Sveta. Ti ključi so drugačni kot tisti za splošni proračun EU;
- (b) upravljata jih Evropska komisija zunaj okvira splošnega proračuna EU in Evropska investicijska banka (EIB);
- (c) zaradi medvladne narave ERS je vloga Evropskega parlamenta pri njihovem delovanju manjša kot pri instrumentih razvojnega sodelovanja, financiranih iz splošnega proračuna EU. Predvsem ne posreduje pri določanju in dodeljevanju sredstev iz ERS. Vendar pa je Evropski parlament organ za njihovo razrešnico, razen za Sklad za spodbujanje naložb, ki ga upravlja EIB⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Razdelitveni ključ za vsako državo članico se za vsak ERS določi kot odstotek skupnega zneska sredstev.

⁽²⁾ Glej člene 43, 48–50 in 58 Uredbe Sveta (EU) št. 567/2014 z dne 26. maja 2014 o spremembi Uredbe (ES) št. 215/2008 o finančni uredbi, ki se uporablja za 10. Evropski razvojni sklad za uporabo prehodnega obdobja med 10. Evropskim razvojnimi skladom in 11. Evropskim razvojnimi skladom do začetka veljavnosti Notranjega sporazuma za 11. Evropski razvojni sklad (UL L 157, 27.5.2014, str. 52). Glej tudi odstavka 5 in 6 Mnenja Sodišča št. 9/2007 o predlogu uredbe Sveta o finančni uredbi, ki se uporablja za 10. Evropski razvojni sklad (UL C 23, 28.1.2008).

⁽³⁾ Pravila za revizijo teh operacij, ki jo opravi Sodišče, so bila določena leta 2012 v tristranskem sporazumu med EIB, Komisijo in Sodiščem (člen 134 Uredbe Sveta (ES) št. 215/2008 (UL L 78, 19.3.2008, str. 1)). Izjava o zanesljivosti, ki jo izreče Sodišče, ne zajema Sklada za spodbujanje naložb.

UGOTOVITVE SODIŠČA

4. Vsak ERS ureja posebna finančna uredba. Sodišče je že večkrat izrazilo mnenje, da bi enotna finančna uredba, ki bi se uporabljala za vse sedanje in prihodnje evropske razvojne sklade, zagotavljala kontinuiteto brez tveganja prekinitve izvajanja evropskih razvojnih skladov in poenostavila upravljanje ⁽⁴⁾.

5. Čeprav se finančne uredbe za ERS postopoma usklajujejo s splošno finančno uredbo ⁽⁵⁾, so razlike še vedno velike. Ena od glavnih razlik je, da za ERS ne velja načelo enoletnosti. Sporazumi o ERS se običajno sklenejo za obdobje prevzema obveznosti, ki traja pet do sedem let, plačila pa je mogoče izvrševati v veliko daljšem obdobju. Leta 2014 so se hkrati porabljala sredstva iz štirih ERS. Še vedno so se izvrševala plačila v okviru 8. ERS, ki se je začel leta 1995.

6. ERS skoraj v celoti upravlja Generalni direktorat Komisije za razvoj in sodelovanje (EuropeAid), ki upravlja tudi veliko različnih odhodkov iz proračuna EU ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

7. Ukrepi ERS se izvajajo s projekti in proračunsko podporo ⁽⁸⁾ v okviru štirih glavnih ureditev. Leta 2014 se je za 38 % plačil uporabljalo neposredno upravljanje, od katerih se je 22 % skupnega zneska nanašalo na proračunsko podporo. Za preostalih 62 % plačil se je uporabljalo posredno upravljanje, od tega 32 % z mednarodnimi organizacijami, 25 % s tretjimi državami in 5 % z nacionalnimi organi držav članic EU ⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Glej odstavek 6 Mnenja Sodišča št. 3/2013 o predlogu uredbe Sveta o finančni uredbi, ki se uporablja za 11. evropski razvojni sklad (UL C 370, 17.12.2013).

⁽⁵⁾ Uredba (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).

⁽⁶⁾ Generalni direktorat za humanitarno pomoč in civilno zaščito (GD ECHO) je upravljal 3,4 % odhodkov iz ERS v letu 2014.

⁽⁷⁾ Glej poglavje 8 „Evropa v svetu“ letnega poročila o izvrševanju proračuna EU za leto 2014.

⁽⁸⁾ Proračunska podpora pomeni, da Komisija prenese sredstva v nacionalno zakladnico partnerske države. S tem se zagotovijo dodatna proračunska sredstva za podporo nacionalni razvojni strategiji.

⁽⁹⁾ Pri neposrednem upravljanju pomoč neposredno izvaja Komisija (sedež ali delegacije). Pri posrednem upravljanju je izvajanje preneseno na tretjo državo (nekdanje decentralizirano upravljanje), mednarodno organizacijo (nekdanje skupno upravljanje) ali nacionalni organ, kot so razvojne agencije držav članic EU (nekdanje posredno centralizirano upravljanje).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Tveganja za pravilnost

8. Za odhodke, obravnavane v tem poročilu, se je uporabljalo veliko načinov izvajanja, in to v 79 državah. Pravila in postopki so pogosto zapleteni, vključno s tistimi za javno naročanje in oddajo naročil. Ta zapletenost je še večja, ker ni uporabniku prijazne finančne uredbe za 11. ERS, ki bi se uporabljala samostojno ⁽¹⁰⁾.

9. Na dveh področjih – proračunska podpora ⁽¹¹⁾ in prispevki EU za večdonatorske projekte, ki jih izvajajo mednarodne organizacije ⁽¹²⁾, kot je Organizacija združenih narodov (OZN) – vrsta instrumentov in plačilnih pogojev omejuje dovzetnost transakcij za napake.

10. Proračunska podpora prispeva k splošnemu proračunu države ali njenemu proračunu za posebno politiko ali cilj. Preučili smo, ali je Komisija spoštovala posebne pogoje za izvrševanje plačil proračunske podpore posameznim partnerskim državam in preverila, ali so bili izpolnjeni splošni pogoji za upravičenost (kot je napredek pri finančnem poslovanju v javnem sektorju).

11. Vendar pa je mogoče pravne določbe razlagati na veliko različnih načinov in Komisija je lahko pri odločanju, ali so bili splošni pogoji izpolnjeni, precej prožna. Z našo revizijo pravilnosti je preverjanje mogoče samo do faze, v kateri se pomoč izplača partnerski državi. Po prenosu so sredstva združena s proračunskimi sredstvi države prejemnice. Morebitne slabosti v njenem finančnem poslovanju se pri reviziji pravilnosti, ki jo izvede Sodišče, ne pokažejo kot napake.

8. 11. ERS ureja posebna finančna uredba (Uredba (EU) 2015/323), ki jo je sprejel Svet 2. marca 2015. Dejanska poenostavitev je dosežena z uskladitvijo s finančno uredbo, ki se uporablja za splošni proračun EU, kar je finančna uredba, ki se uporablja za 11. ERS, doseгла s preglednimi in jasnimi sklici na finančno uredbo za splošni proračun in njena pravila uporabe. Tako finančna uredba, ki se uporablja za 11. ERS, ne zagotavlja le usklajenosti veljavnih finančnih postopkov in večje učinkovitosti, ampak omogoča tudi zmanjšanje tveganja in možnosti napak.

Evropska združenja izvajalcev so v veliki meri pozdravila pravila in predloge za javne razpise in oddajo naročil, zbrana v praktičnem vodniku za javno naročanje in nepovratna sredstva (PRAG), ki ga je pripravil GD DEVCO, ter veljajo za splošni proračun in za ERS.

⁽¹⁰⁾ Glej odstavka 3 in 4 Mnenja Sodišča št. 3/2013 o predlogu uredbe Sveta o finančni uredbi, ki se uporablja za 11. evropski razvojni sklad.

⁽¹¹⁾ Bruto plačila proračunske podpore iz ERS v letu 2014 so znašala 794 milijonov EUR.

⁽¹²⁾ Bruto plačila iz ERS v letu 2014 za večdonatorske projekte, ki jih izvajajo mednarodne organizacije, so znašala 776 milijonov EUR.

UGOTOVITVE SODIŠČA

12. Ko so prispevki Komisije za večdonatorske projekte združeni s prispevki drugih donatorjev in niso določeni za posebne ugotovljive postavke odhodkov, Komisija domneva, da so bila pravila za upravičenost EU spoštovana, če združeni znesek zajema dovolj upravičenih odhodkov, da se pokrije prispevek EU. Komisija to imenuje hipotetični pristop. Kadar je prispevek drugih donatorjev velik, ta hipotetični pristop, ki ga uporabi, omejuje delo revizorjev, saj Komisija meni, da prispevek drugih donatorjev zadošča za kritje vseh neupravičenih odhodkov, ki so jih revizorji morda odkrili.

POGLAVJE I – IZVAJANJE 8., 9., 10. IN 11. EVROPSKEGA RAZVOJNEGA SKLADA**Finančno izvajanje**

13. Sredstva za 8. ERS (1995–2000) znašajo 12 840 milijonov EUR, za 9. ERS (2000–2007) pa 13 800 milijonov EUR. Sredstva za 10. ERS (2008–2013) skupaj znašajo 22 682 milijonov EUR. Od tega zneska je 21 966 milijonov EUR dodeljenih državam AKP, 286 milijonov EUR pa ČDO. Ta zneska vključujeta tudi sredstva za Sklad za spodbujanje naložb, ki ga upravlja EIB, in sicer 1 500 milijonov EUR za države AKP in 30 milijonov EUR za ČDO. Ta sredstva so večinoma namenjena za podporo zasebnemu sektorju v državah AKP in ČDO. Poleg tega je 430 milijonov EUR določenih za odhodke, ki jih ima Komisija pri programskem načrtovanju in izvajanju ERS.

14. Notranji sporazum o ustanovitvi 11. ERS⁽¹³⁾ je bil sprejet avgusta 2013. Veljati je začel 1. marca 2015, zatem ko so ga ratificirale vse države članice EU. Sredstva za 11. ERS skupaj znašajo 30 506 milijonov EUR⁽¹⁴⁾, od katerih je bilo 29 089 milijonov EUR dodeljenih državam AKP in 365 milijonov EUR državam ČDO.

⁽¹³⁾ UL L 210, 6.8.2013, str. 1.

⁽¹⁴⁾ Vključno s 1 139 milijoni EUR, ki jih upravlja EIB.

UGOTOVITVE SODIŠČA

15. Zaradi zagotovitve razpoložljivosti sredstev med januarjem 2014 in začetkom veljavnosti 11. ERS je Svet decembra 2013 sprejel prehodne ukrepe, imenovane premostitveni sklad⁽¹⁵⁾. Sredstva, ki so bila v letu 2014 na voljo v okviru premostitvenega sklada, so znašala 1 616 milijonov EUR. Financirana so bila iz:

- sredstev za 8. in 9. ERS, ki so bila sproščena do 31. decembra 2013 (936 milijonov EUR),
- zneskov iz 10. ERS, za katere na dan 31. decembra 2013 niso bile prevzete obveznosti (75 milijonov EUR),
- sredstev za 10. in prejšnje ERS, ki so bila sproščena leta 2014 (586 milijonov EUR), ter
- obresti in drugih prihodkov (19 milijonov EUR).

Prikazana so v okviru 11. ERS, vendar ne pomenijo dodatnih sredstev za 11. ERS.

16. V **tabeli 2** sta prikazani poraba sredstev ERS med letom 2014 in kumulativna poraba.

⁽¹⁵⁾ Sklep Sveta 2013/759/EU z dne 12. decembra 2013 o prehodnih ukrepih za upravljanje ERS od 1. januarja 2014 do začetka veljavnosti 11. Evropskega razvojnega sklada (UL L 335, 14.12.2013, str. 48).

Tabela 2 – Poraba sredstev ERS na dan 31. decembra 2014

	Stanje ob koncu leta 2013		Izvrševanje proračuna v proračunskem letu 2014 (neto) ⁽⁶⁾						Stanje ob koncu leta 2014					(v milijonih eur)
	Skupni zne- sek	Stopnja izva- janja ⁽²⁾	8. ERS ⁽³⁾	9. ERS ⁽³⁾	10. ERS	11. ERS	Skupni zne- sek	8. ERS	9. ERS	10. ERS	11. ERS	Skupni zne- sek	Stopnja izva- nja ⁽²⁾	
A – SREDSTVA ⁽¹⁾	49 026		-64	-373	-1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100		
B – PORABA														
1. Celotne obveznosti ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	-63	-381	-95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573	98,9 %	
2. Posamezne obveznosti ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	-37	-1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790	91,2 %	
3. Plačila	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900	79,2 %	
C – Neporavnane obveznosti (B1 – B3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673	19,7 %	
D – Razpoložljivo stanje (A – B1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527	1,1 %	

⁽¹⁾ Vključujejo prvotne dodelive sredstev za 8., 9., 10. in 11. ERS, sofinanciranje, obresti, razna sredstva in prenose iz prejšnjih ERS.

⁽²⁾ Kot odstotek sredstev.

⁽³⁾ Negativni zneski so sprostive.

⁽⁴⁾ Celotne obveznosti se nanašajo na sklepe o financiranju.

⁽⁵⁾ Posamezne obveznosti se nanašajo na posamezne pogodbe.

⁽⁶⁾ Neto obveznosti po sprostilih. Neto plačila po izterjavah.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročil o finančnem izvajanju in računovodskih izkazov ERS na dan 31. decembra 2014.

UGOTOVITVE SODIŠČA

17. Stopnja neto obveznosti, sprejetih leta 2014, je bila v primerjavi s prejšnjimi leti ⁽¹⁶⁾ izjemno nizka (621 milijonov EUR). Vzrok za to je bila zamuda pri začetku veljavnosti 11. ERS, zaradi katere so bila sredstva, ki so bila na razpolago za prevzem obveznosti v okviru premostitvenega sklada, omejena. Po drugi strani so bila plačila, izvršena v letu 2014, rekordno visoka (3 516 milijonov EUR) ⁽¹⁷⁾, predvsem zaradi 595 milijonov EUR, ki so bili izplačani iz premostitvenega sklada, zlasti za velika izplačila proračunske podpore in predujme za operacije v okviru programa za mirovno pomoč za Afriko v Srednjeafriški republiki in Somaliji.

18. Na koncu leta 2014 so bile obveznosti prevzete za skoraj vsa razpoložljiva sredstva (98,9 % za sklepe o financiranju, 91,2 % za posamezne pogodbe). Neporabljena sredstva za prevzete obveznosti ⁽¹⁸⁾ so se zmanjšala za 23 % z 12,5 milijarde EUR na koncu leta 2013 na 9,7 milijarde EUR na koncu leta 2014. To je bilo hkrati posledica prizadevanj EuropeAid za zmanjšanje neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti in nizkega zneska sklepov o financiranju iz leta 2014.

19. EuropeAid si je za svoje celotno področje odgovornosti ⁽¹⁹⁾ še naprej prizadeval zmanjšati stara predfinanciranja in stara neporabljena sredstva za prevzete obveznosti ⁽²⁰⁾ ter število nezaključenih iztečenih pogodb ⁽²¹⁾. Cilji, ki so bili za leto 2014 zastavljeni za stara predfinanciranja in stara neporabljena sredstva za prevzete obveznosti, so bili znatno preseženi ⁽²²⁾. Toda čeprav je bil cilj, ki je bil za leto 2014 zastavljen za delež iztečenih pogodb v skupnem številu pogodb, skoraj dosežen za celotni portfelj EuropeAid ⁽²³⁾, je bil napredek za ERS manj zadovoljiv ⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013: 3 923 milijonov EUR; 2012: 3 163 milijonov EUR.

⁽¹⁷⁾ 2013: 2 963 milijonov EUR; 2012: 3 209 milijonov EUR.

⁽¹⁸⁾ Neporavnane obveznosti (*reste à liquider* – RAL).

⁽¹⁹⁾ ERS in splošni proračun skupaj.

⁽²⁰⁾ Stari RAL.

⁽²¹⁾ Za pogodbo šteje, da se je iztekla, če je še vedno odprta več kot 18 mesecev po koncu svojega operativnega obdobja. Zamude pri zaključku pogodb povečujejo tveganje napak v zvezi s pravilnostjo, saj lahko nastanejo težave z iskanjem dokazil, če niso bila ustrezno arhivirana in so ključni uslužbenci projekta odšli. Če se pogodba zaključi z zamudo, lahko nastane zamuda tudi pri izterjavi neporabljenega predfinanciranja in neupravičenih odhodkov.

⁽²²⁾ Zmanjšanje starih odprtih predfinanciranj: doseženo 46 % (cilj 25 %); zmanjšanje starega RAL: doseženo 51,24 % (cilj 25 %).

⁽²³⁾ Dosežen 15,52-odstotni delež (cilj 15 %).

⁽²⁴⁾ Od 5,3 milijarde EUR v iztečenih pogodbah se 3,7 milijarde EUR (69 %) nanaša na ERS. Delež iztečenih pogodb na število vseh odprtih pogodb ERS je 25 % v primerjavi s 15,5 % za celotni portfelj EuropeAid. Za 477 (1,3 milijarde EUR) od 1 528 iztečenih pogodb ERS (po številu 31 % in po vrednosti 35 %) se je operativno obdobje izteklo pred letom 2010.

POGLAVJE II – IZJAVA SODIŠČA O ZANESLJIVOSTI ZA EVROPSKE RAZVOJNE SKLADE**Izjava o zanesljivosti, ki jo Sodišče daje Evropskemu parlamentu in Svetu za 8., 9., 10. in 11. evropski razvojni sklad – poročilo neodvisnega revizorja**

I – Sodišče je v skladu z določbami člena 287 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in člena 49 finančne uredbe, ki se uporablja za 10. ERS za uporabo prehodnega obdobja med 10. evropskim razvojnim skladom in 11. evropskim razvojnim skladom do začetka veljavnosti Notranjega sporazuma za 11. Evropski razvojni sklad, ki velja tudi za prejšnje ERS, revidiralo:

- (a) zaključni račun 8., 9., 10. in 11. evropskega razvojnega sklada, ki ga sestavljajo bilanca stanja, izkaz poslovnega izida, izkaz denarnih tokov, izkaz sprememb čistih sredstev in tabela postavk, plačljivih v evropske razvojne sklade, ter poročilo o finančnem izvajanju za proračunsko leto, ki se je končalo 31. decembra 2014, ki ga je Komisija potrdila 24. julija 2015, ter
- (b) zakonitost in pravilnost z izkazi povezanih transakcij v pravnem okviru ERS za tisti del virov ERS, za katerega finančno poslovanje je odgovorna Komisija ⁽²⁵⁾.

Odgovornost posloводства

II – V skladu s členi od 310 do 325 PDEU in veljavnimi finančnimi uredbami ⁽²⁶⁾ je posloводство odgovorno za pripravo in predstavitev zaključnega računa ERS na podlagi mednarodno sprejetih računovodskih standardov za javni sektor ⁽²⁷⁾ ter za zakonitost in pravilnost z izkazi povezanih transakcij. Ta odgovornost vključuje zasnovo, izvajanje in vzdrževanje notranje kontrole, ki se uporablja za pripravo in predstavitev računovodskih izkazov brez pomembno napačne navedbe zaradi goljufije ali napake. Posloводство je odgovorno tudi za zagotavljanje skladnosti dejavnosti, finančnih transakcij in informacij v računovodskih izkazih s pravili, ki veljajo zanje. Končno odgovornost za zakonitost in pravilnost transakcij, povezanih z izkazi ERS, ima Komisija (člen 317 PDEU).

Revizorjeva odgovornost

III – Sodišče je odgovorno, da na podlagi svoje revizije Evropskemu parlamentu in Svetu zagotovi izjavo o zanesljivosti zaključnega računa ter o zakonitosti in pravilnosti z njim povezanih transakcij. Sodišče je revizijo izvedlo v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja in etičnim kodeksom MZRS ter mednarodnimi standardi za vrhovne revizijske institucije INTOSAI. Ti standardi določajo, da mora Sodišče revizijo načrtovati in opraviti tako, da pridobi razumno zagotovilo, da je zaključni račun ERS brez pomembno napačnih navedb in da so z njim povezane transakcije zakonite in pravilne.

IV – Revizija zajema izvajanje postopkov za pridobitev revizijskih dokazov o zneskih in razkritjih v računovodskih izkazih ter o zakonitosti in pravilnosti z njimi povezanih transakcij. Izbrani postopki so odvisni od revizorjeve presoje, vključno z oceno tveganja pomembno napačne navedbe v računovodskih izkazih in pomembne neskladnosti med transakcijami, povezanimi z izkazi, in zahtevami pravnega okvira za ERS, ne glede na to, ali gre za goljufijo ali napako. Pri oceni tega tveganja se upoštevajo notranja kontrola, ki se izvaja za pripravo in pošteno predstavitev računovodskih izkazov, ter nadzorni in kontrolni sistemi, s katerimi se zagotavlja zakonitost in pravilnost z njimi povezanih transakcij, da se pripravijo okoliščinam primerni revizijski postopki, vendar ne za izrekanje mnenja o uspešnosti notranje kontrole. Med revizijo se tudi ovrednotijo primernost uporabljenih računovodskih usmeritev, sprejemljivost pripravljenih računovodskih ocen ter celotna predstavitev izkazov.

V – Sodišče meni, da so pridobljeni revizijski dokazi zadostna in ustrezna osnova za njegova mnenja.

⁽²⁵⁾ V skladu s členi 16, 43, 48, 49, 50 in 58 finančne uredbe, ki se uporablja za 10. ERS, se ta izjava o zanesljivosti ne nanaša na tisti del sredstev ERS, ki ga upravlja in za katerega je odgovorna EIB.

⁽²⁶⁾ Finančne uredbe, ki se uporabljajo za 8., 9., in 10. ERS. Finančna uredba za 10. ERS velja tudi za premostitveni sklad, ki se obravnava v okviru 11. ERS.

⁽²⁷⁾ Računovodska pravila in metode, ki jih je sprejel računovodja ERS, temeljijo na mednarodnih računovodskih standardih za javni sektor (MRSJS) ali, če teh ni, na mednarodnih standardih računovodskega poročanja (MSRP), ki sta jih izdala Mednarodna zveza računovodskih strokovnjakov oz. Odbor za mednarodne računovodske standarde.

Zanesljivost računovodskih izkazov

Mnenje o zanesljivosti računovodskih izkazov

VI – Po mnenju Sodišča računovodski izkazi 8., 9., 10. in 11. ERS za leto, ki se je končalo 31. decembra 2013, v vseh pomembnih pogledih pošteno predstavljajo njihov finančni položaj na dan 31. decembra 2014, njihov poslovni izid, denarne tokove in spremembe čistih sredstev za tedaj končano leto v skladu s finančno uredbo za ERS in računovodskimi pravili, ki temeljijo na mednarodno sprejetih računovodskih standardih za javni sektor.

Zakonitost in pravilnost z izkazi povezanih transakcij

Prihodki

Mnenje o zakonitosti in pravilnosti prihodkov, povezanih z računovodskimi izkazi

VII – Sodišče meni, da so prihodki, povezani z računovodskimi izkazi za leto, ki se je končalo 31. decembra 2014, v vseh pomembnih vidikih zakoniti in pravilni.

Plačila

Osnova za negativno mnenje o zakonitosti in pravilnosti plačil, povezanih z računovodskimi izkazi

VIII – Po oceni Sodišča najverjetnejša stopnja napake za odhodkovne transakcije iz 8., 9., 10. in 11. ERS znaša 3,8 %.

Negativno mnenje o zakonitosti in pravilnosti plačil, povezanih z računovodskimi izkazi

IX – Zaradi pomembnosti zadev, opisanih v odstavku o osnovi za negativno mnenje o zakonitosti in pravilnosti plačil, povezanih z računovodskimi izkazi, so po mnenju Sodišča na plačila, povezana z računovodskimi izkazi za leto, ki se je končalo 31. decembra 2014, pomembno vplivale napake.

16. julij 2015

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsednik

Evropsko računsko sodišče
12, rue Alcide de Gasperi, 1615 Luxembourg, LUKSEMBURG

UGOTOVITVE SODIŠČA

Informacije v podkrepitev izjave o zanesljivosti*Obseg revizije in revizijski pristop*

20. V **delu 2 Priloge 1.1** k poglavju 1 letnega poročila Računskega sodišča o izvrševanju proračuna za leto 2013 sta opisana splošni pristop in metodologija Sodišča. V zvezi z revizijo ERS je treba upoštevati posebnosti, naštet v nadaljevanju.

21. Naša opažanja glede zanesljivosti zaključnega računa ERS se nanašajo na računovodske izkaze⁽²⁸⁾ 8., 9., 10. in 11. ERS⁽²⁹⁾, ki jih je v skladu s finančno uredbo za ERS⁽³⁰⁾ potrdila Komisija, mi pa smo jih skupaj s predstavitveno listino posloводства, ki jo je pripravil računovodja, prejeli 24. julija 2015. Revizija je vključevala preizkušanje zneskov in razkritij ter oceno uporabljenih računovodskih načel, pomembnih ocen, ki jih je pripravilo posloводство, in celotne predstavitve zaključnega računa.

22. Revizija pravilnosti transakcij je zajemala:

- (a) preučitev vseh prispevkov držav članic in vzorca drugih vrst transakcij v zvezi s prihodki;
- (b) preučitev vzorca 30 prevzetih obveznosti⁽³¹⁾;
- (c) preučitev vzorca 165 transakcij⁽³²⁾. Vzorec je zasnovan tako, da je reprezentativen za vsa plačila v okviru ERS. Zajemal je 127 plačil, ki jih je odobrilo 28 delegacij EU⁽³³⁾, in 38 plačil, ki so jih odobrili oddelki Komisije⁽³⁴⁾. Kadar so bile odkrite napake, so bili analizirani ustrezni sistemi, da bi se ugotovile posamezne sistemske slabosti;

⁽²⁸⁾ Glej člen 44 Uredbe (EU) št. 567/2014, skladu s katerim računovodski izkazi zajemajo bilanco stanja, izkaz poslovnega izida, izkaz denarnih tokov, izkaz sprememb čistih sredstev in seznam postavk, plačljivih ERS.

⁽²⁹⁾ Glej člen 44 Uredbe (EU) št. 567/2014, v skladu s katerim poročila o finančnem izvajanju zajemajo preglednice odobrenih proračunskih sredstev, prevzetih obveznosti in plačil.

⁽³⁰⁾ Glej člen 43 Uredbe (EU) št. 567/2014.

⁽³¹⁾ Celotne finančne obveznosti in ustrezne pravne obveznosti (sporazumi o financiranju) po sprejetju sklepa Komisije o financiranju.

⁽³²⁾ Kot je opredeljeno v odstavku 7 **Priloge 1.1** k letnemu poročilu o izvrševanju proračuna za leto 2014.

⁽³³⁾ Afriška unija, Benin, Bocvana, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Srednjeafriška republika, Demokratična republika Kongo, Dominikanska republika, Eritreja, Etiopija, Fidži, Gvineja Bissau, Haiti, Slonokoščena obala, Lesoto in Svazi, Liberija, Madagaskar, Mali, Mavretanija, Mauritius, Mozambik, Niger, Nigerija, Ruanda, Senegal, Sierra Leone in Uganda.

⁽³⁴⁾ EuropeAid: 34 plačil; GD ECHO: štiri plačila za humanitarno pomoč.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- (d) oceno sistemov, preučenih v EuropeAid in delegacijah EU, ki je vključevala: (i) predhodne preglede, ki so jih izvedli uslužbenci Komisije, zunanji revizorji ali nadzorniki, preden so bila opravljena plačila, ter (ii) spremljanje in nadzor, zlasti spremljanje popravljalnih učinkov zunanjih revizij, obiske zaradi preverjanja, obiske zaradi spremljanja in študije EuropeAid o stopnji preostale napake za leta 2012, 2013 in 2014;
- (e) pregled letnega poročila o dejavnostih generalnega direktorja urada EuropeAid ter
- (f) spremljanje izvajanja naših prejšnjih priporočil.

23. Kot je omenjeno v odstavku 6, EuropeAid izvaja večino instrumentov zunanje pomoči, ki se financirajo iz splošnega proračuna in ERS. Naša opažanja o sistemih ter o zanesljivosti letnega poročila o dejavnostih in izjave generalnega direktorja za leto 2014 se nanašajo na celotno področje odgovornosti EuropeAid.

Zanesljivost računovodskih izkazov

24. Od posodobitve računovodstva ERS leta 2007 metoda ocene časovnega preseka, ki jo uporablja Komisija, ne zajema vnaprej vračunanih stroškov, povezanih s pogodbami za proračunsko podporo, za katere države AKP med letom niso predložile zahtevka za plačilo. Komisija meni, da se glede na naravo proračunske podpore odhodek pripozna ob plačilu. Res je, da ima Komisija pri ocenjevanju skladnosti s pogoji za upravičenost široke pravice do presoje, vendar pa proračunska podpora po računovodskih pravilih Komisije ne pomeni nepovratnih sredstev na podlagi diskrecije, pač pa pravico. Kot pri drugih odhodkih za nemenjalne posle mora Komisija ob izpolnitvi pogojev za upravičenost izvršiti plačilo.

25. Za plačila predfinanciranja nad 750 000 EUR mora Komisija letno izterjati obresti (leta 2014 izterjani 3 milijoni EUR, leta 2013 pa 5,7 milijona EUR). Kot je bilo omenjeno v prejšnjih letih ⁽³⁵⁾, smo ugotovili, da odredbodajalci na podlagi prenosa pooblastil tega pravila še vedno ne spoštujejo sistematično, znesek prihodkov od obresti, razkrit v pojasnilu 3.5 k računovodskim izkazom, pa deloma temelji na ocenah. Poleg tega natečene obresti na predfinanciranje v višini od 250 000 EUR do 750 000 EUR v računovodskih izkazih še vedno niso bile pripoznane kot finančni prihodki, ker je bil razvoj skupnega informacijskega sistema RELEX (CRIS) končan šele pozno leta 2014.

ODGOVORI KOMISIJE

24. Komisija uporablja ta pristop k proračunski podpori že od leta 2007, in sicer na podlagi računovodskih pravil iz leta 2006.

Komisija je menila, da bi pripoznavanje odhodkov moralo potekati istočasno kot izplačilo, saj so službe Komisije na tej točki že ustrezno ocenile vse pogoje za upravičenost. Komisija v časovni presek vključuje tudi zahtevke za plačilo, ki so jih afriške, karibske in pacifiške države (države AKP) predložile med letom in še niso bili izplačani, saj meni, da je v trenutku, ko država AKP pošlje zahtevek za plačilo, povezan s proračunsko podporo, zelo verjetno, da so pogodbene obveznosti za upravičenost izpolnjene.

25. V zadnjih treh letih je bil na področju izterjave obresti na predfinanciranje zabeležen napredek, saj se vedno več obresti izterja na letni ravni in ne ob zaključku pogodbe.

Odredbodajalci redno prejemajo navodila, ki jih opominjajo na obveznost izterjave zapadlih obresti na predfinanciranje. Na tem področju je bil uveden tudi sistem spremljanja.

⁽³⁵⁾ Odstavek 19 letnega poročila za leto 2012 in odstavek 20 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

*Pravilnost transakcij***Prihodki**

26. Sodišče je pri reviziji transakcij v zvezi s prihodki ugotovilo, da v njih ni pomembnih napak.

Plačila

27. V **Prilogi 1** so povzeti rezultati preizkušanja plačilnih transakcij. Napake so vplivale na 54 (33 %) od 165 plačilnih transakcij, ki smo jih revidirali. Na podlagi 36 napak, ki smo jih količinsko opredelili, ocenjujemo, da je stopnja napake znašala 3,8 % ⁽³⁶⁾.

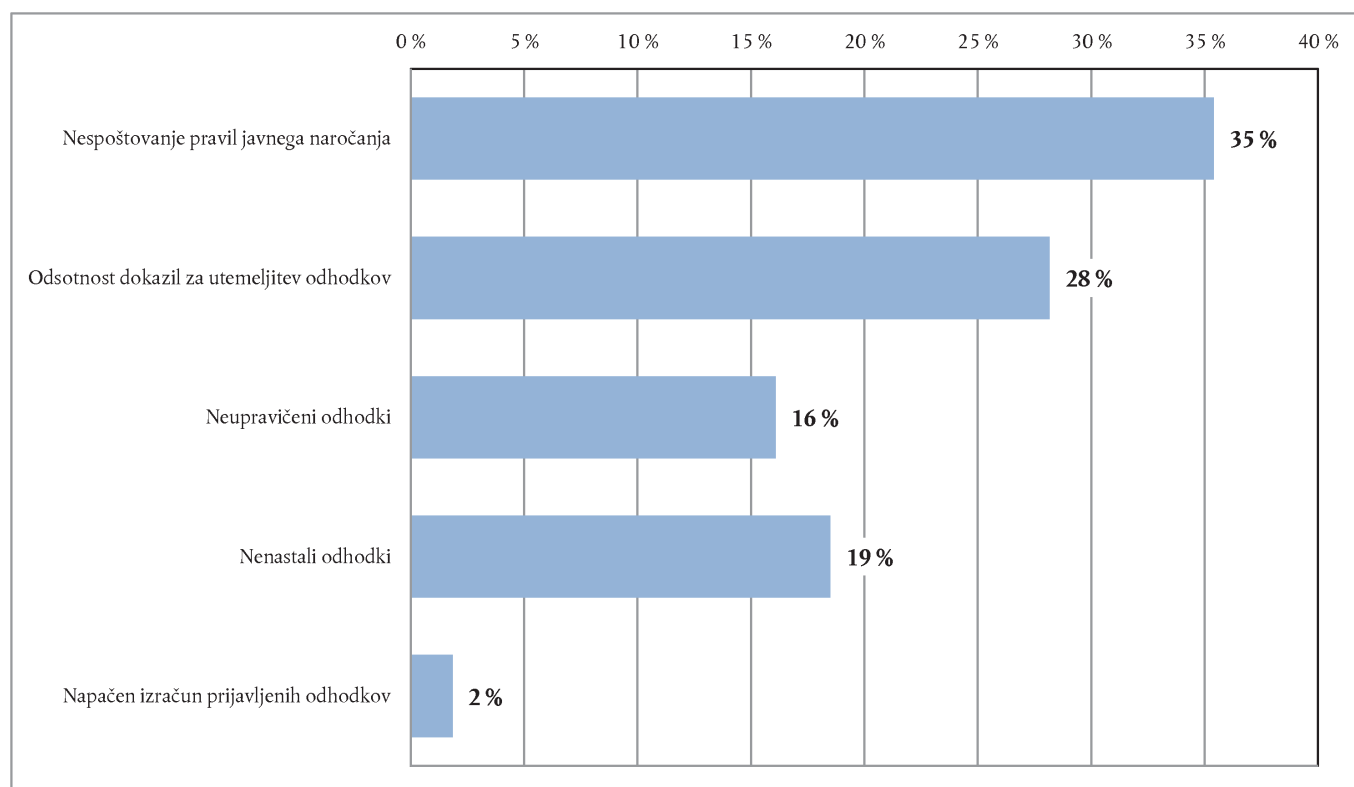
28. Če se iz revidiranega vzorca izključijo transakcije proračunske podpore in večdonatorske transakcije, omenjene v odstavkih 9 do 12, ocenjena stopnja napake znaša 4,8 % ⁽³⁷⁾.

29. V **diagramu 2** je prikazan obseg, v katerem so različne vrste napak prispevale k naši oceni stopnje napake za leto 2014. Napake, ki se nanašajo na upravičenčevo nespoštovanje postopkov javnega naročanja in odsotnost dokazil, dosegajo 63 % ocenjene stopnje napake.

⁽³⁶⁾ Sodišče svojo oceno napake izračuna iz reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je stopnja napake v populaciji med 2,1 % in 5,6 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

⁽³⁷⁾ Navedena številka je najboljša ocena na podlagi reprezentativnega vzorca 127 transakcij. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je stopnja napake v populaciji med 2,7 % in 6,9 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

Diagram 2 – Delež posameznih vrst napake v ocenjeni stopnji napake



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Projekti

30. Na 52 (39 %) od 133 plačilnih transakcij, povezanih s projekti, ki smo jih revidirali, so vplivale napake, od katerih jih je bilo 34 (65 %) količinsko opredeljivih. Med 34 plačilnimi transakcijami s količinsko opredeljivimi napakami je bilo 14 končnih transakcij, ki so bile odobrene po izvedbi vseh predhodnih pregledov.

31. Kot v prejšnjih letih ⁽³⁸⁾ so bile napake pogostejše odkrite v transakcijah v zvezi s predračuni za programe, nepovratnimi sredstvi in sporazumi o prispevku z mednarodnimi organizacijami kot pri drugih vrstah podpore. Revidiranih je bilo 66 takih transakcij, na 29 (44 %) od njih pa so vplivale količinsko opredeljive napake, ki so pomenile 75 % ocenjene stopnje napake.

32. Glavne vrste količinsko opredeljivih napak, odkritih v plačilnih transakcijah v zvezi s projekti, so se nanašale na:

- (a) upravičenčevo nespoštovanje pravil javnega naročanja (osem transakcij);

⁽³⁸⁾ Odstavek 25 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- (b) odsotnost dokazil za dejansko izvedbo upravičene dejavnosti (11 transakcij) ⁽³⁹⁾;
- (c) neupravičene odhodke, kot so tisti, ki so povezani z odhodki, nastalimi zunaj obdobja izvajanja (tri transakcije), neupravičen DDV (dve transakciji), dejavnosti, ki niso zajete v pogodbo (ena transakcija), ali posredni stroški, prijavljeni kot neposredni (ena transakcija);
- (d) odhodke, ki niso nastali pri upravičencih (deset transakcij);
- (e) napačen izračun odhodkov (dve transakciji).

Okvir 1 – Primeri količinsko opredeljivih napak v transakcijah v zvezi s projekti*Upravičenčevo nespoštovanje postopkov javnega naročanja*

Preučili smo končni obračun odhodkov, nastalih v okviru sporazuma o nepovratnih sredstvih z organizacijo, zadolženo za kmetijsko sodelovanje med državami AKP, ter našli napako pri javnih naročilih informacijsko-tehnoloških storitev v višini 225 900 EUR. Upravičenec do nepovratnih sredstev, ki ima sedež na Nizozemskem, ni uporabil mednarodnega postopka javnega naročanja s predhodnim ugotavljanjem sposobnosti, pri katerem je treba objaviti obvestilo o javnem naročilu. Vabila k sodelovanju so bila poslana samo trem nizozemskim podjetjem, ki jih je izbral upravičenec. Zaradi nespoštovanja pravil javnega naročanja, določenih v sporazumu o nepovratnih sredstvih, je bila konkurenca omejena.

Odsotnost dokazil za utemeljitev odhodkov

Preučili smo končni obračun odhodkov, nastalih v okviru programa za spodbujanje trgovine z osnovnimi kmetijskimi proizvodi (*Facilitating Agricultural Commodity Trade*), ki se izvaja v pacifiški regiji. Preizkusili smo 20 postavk odhodkov. Pri sedmih, ki so se nanašali na gradbena dela, stroške zaposlenih, dnevnice in hotelske nastanitve v višini 22 117 EUR, niso bila zagotovljena bistvena dokazila o odhodkih (npr. računi, dokazila o plačilu, dokazi o povezavi med stroški zaposlenih in projektnimi dejavnostmi, dokazi o potovanju in udeležbi na sestankih, ki bi utemeljili dnevnice in hotelske nastanitve) ⁽³⁹⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 1 – Primeri količinsko opredeljivih napak v transakcijah v zvezi s projekti*Upravičenčevo nespoštovanje postopkov javnega naročanja*

Komisija izvaja ustrezne popravljalne ukrepe, tj. izdala je nalog za izterjavo celotnega zneska končne vrednosti pogodbe v višini 251 124 EUR. Upravičencu je bilo 1. junija 2015 poslano predhodno informativno obvestilo.

⁽³⁹⁾ O količinsko opredeljivih napakah poročamo, kadar ni na voljo nobene dokumentacije, kadar ni dokazov, da je prijavljena dejavnost dejansko potekala, ali kadar ni povezave med zaračunanimi odhodki in zagotovljeno dokumentacijo. Za odsotnost dokazil sta glavna vzroka dva: (i) ali dokument ni nikoli obstajal, kar bi morali odkriti predhodni pregledi, ali (ii) dokument obstaja, vendar ga ni bilo mogoče najti, kar kaže na slabost v vodenju dokumentacije.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Neupravičeni odhodki

Preučili smo obračun prispevka ERS za skrbniški sklad za doseganje učinka vzvoda TerrAfrica (*TerrAfrica Leveraging Trust Fund*). Sporazum o upravljanju skrbniškega sklada je bil podpisan novembra 2012. Obračun, ki ga je pripravila Komisija, je temeljil na skupnih izplačilih skrbniškega sklada v njegovem celotnem času trajanja od leta 2006 do 2013. Od 6 714 489 EUR, ki jih je Komisija sprejela, so odhodki v višini 4 664 666 EUR nastali pred začetkom veljavnosti sporazuma o upravljanju. Poleg tega je Komisija te odhodke že obračunala v okviru prejšnjega sporazuma o skrbniškem skladu, torej so bili plačani dvakrat.

Odhodki, ki niso nastali pri upravičencu

Preučili smo obračun predfinanciranja v okviru programa za izvajanje humanitarnih operacij odstranjevanja min (*Implementation of humanitarian demining operations (Casamance)*) v Senegal. Mednarodna organizacija, ki je izvajala program, je kot dejanske odhodke prijavila znesek v okviru naročila storitev odstranjevanja min, ki še ni bil v celoti izplačan. Faza demobilizacije še ni bila končana (oprema in material nista bila umaknjena z lokacije projekta in izročena nacionalnim organom, izvajalec pa še ni predložil končnega poročila) in ustrezni odhodki v višini 207 437,87 USD pri upravičencu še niso nastali.

ODGOVORI KOMISIJE

Neupravičeni odhodki

Komisija je v celoti izvedla ustrezne popravljalne ukrepe. Obračun iz vzorca Sodišča je bil preklican in na novo zajet, pri čemer je bil upoštevan precenjeni znesek.

Odhodki, ki niso nastali pri upravičencu

Komisija izvaja ustrezne popravljalne ukrepe, tj. začela je postopek izterjave. Prav tako načrtuje obisk zaradi preverjanja ob zaključku projekta.

33. V 21⁽⁴⁰⁾ primerih količinsko opredeljivih napak je Komisija iz svojih sistemov dobila dovolj informacij⁽⁴¹⁾, da bi lahko te napake preprečila, odkrila in popravila, preden je sprejela odhodke. Če bi vse te informacije uporabili za popravilo napak, bi bila ocenjena stopnja napake za 2,3 odstotne točke nižja.

34. Količinsko neopredeljive napake so večinoma zajemale pomanjkljivosti v uporabljenih postopkih javnega naročanja (osem transakcij) in nezadostno dokumentacijo o javnih naročilih (sedem transakcij).

Proračunska podpora

35. Od 32 transakcij, povezanih s proračunsko podporo, ki jih je revidiralo Sodišče, so na dve vplivale količinsko opredeljive napake z majhnim učinkom (manj kot 0,1 odstotne točke), povezane s tem, da vlade upravičenke niso spoštovale določb sporazumov o financiranju v zvezi z menjalnimi tečaji za pretvorbo izplačil proračunske podpore v lokalno valuto.

35. V primerih obeh napak sporazuma o financiranju ne določata točnega menjalnega tečaja, ki naj se uporabi, zato Komisija meni, da je ti napaki težko količinsko opredeliti.

⁽⁴⁰⁾ Vključno z eno znano napako, ki je bila ugotovljena zunaj vzorca.

⁽⁴¹⁾ Na podlagi dokazil in zahtevanih obveznih pregledov.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Preučitev izbranih sistemov in letnih poročil o dejavnostih

36. Pogostost napak, ki jih je odkrilo Sodišče, vključno z napakami, ki vplivajo na končne zahteve, za katere so bile opravljene zunanje revizije in preverjanja odhodkov, kot v prejšnjih letih kaže na slabosti v teh predhodnih pregledih.

37. Maja 2013 je EuropeAid sprejel akcijski načrt za odpravo slabosti, ugotovljenih pri delovanju sistema EuropeAid⁽⁴²⁾. Izvajanje vseh 23 načrtovanih ukrepov se je začelo v letih 2013 in 2014. Do konca leta 2014 jih je bilo 15 v celoti izvedenih, osem pa jih je še potekalo⁽⁴³⁾. Za oceno učinka akcijskega načrta je še prezgodaj, ker nekatere ukrepe šele razvijajo.

38. Sprejeti so bili naslednji ukrepi za izboljšanje zunanjih revizij in preverjanj odhodkov:

- (a) delegacije EU in službe EuropeAid morajo pri pripravi letnih revizijskih načrtov obvezno opraviti analizo tveganja;
- (b) predloge pogodb o nepovratnih sredstvih so bile spremenjene tako, da lahko EuropeAid izbere ali najame revizorje neposredno;
- (c) izvajajo se ozaveščanje uslužbencev EuropeAid in upravičencev o najpogostejših vrstah napak, njihovo usposabljanje ter krepitev njihovega finančnega znanja in znanja o kontrolah.

39. EuropeAid še ni razvil tabel za oceno kakovosti/upravičenosti, s katerimi bi ocenjeval zanesljivost poročil o preverjanju odhodkov in zagotavljal navodila v primeru nespoštovanja pravil, čeprav je bilo to načrtovano za december 2013.

40. Kot je navedeno v naših prejšnjih letnih poročilih⁽⁴⁴⁾, v upravljavskem informacijskem sistemu EuropeAid še vedno obstajajo pomanjkljivosti v zvezi z rezultati in spremljanjem popravljivih učinkov zunanjih revizij, preverjanj odhodkov in obiskov zaradi spremljanja. To generalnemu direktorju otežuje zagotavljanje odgovornosti vodij enot ali vodij delegacij EU za pravočasno izvajanje popravljivih ukrepov in popravljanje ugotovljenih slabosti in napak v sistemu. EuropeAid razvija novo revizijsko aplikacijo, da bi izboljšal popravljalne ukrepe po revizijskih poročilih.

39. Ker je zadeva s praktičnega vidika bolj zapletena, kot je bilo pričakovano, traja priprava tabel za oceno kakovosti za poročila o preverjanju odhodkov dlje, kot je bilo predvideno. Tabele naj bi bile na voljo v zadnjem četrtletju leta 2015.

40. Kar zadeva revizije, preverjanja odhodkov in podobnih postopkov, ki jih naroči Komisija, je pričakovano, da bo začetek uporabe novega upravljavskega informacijskega sistema za rezultate in spremljanje popravljivih učinkov zunanjih revizij, preverjanja odhodkov in podobne postopke sčasoma privedel do bistvenega izboljšanja.

⁽⁴²⁾ Glej letno poročilo o dejavnostih EuropeAid za leto 2013, str. 188–190 in 195–196.

⁽⁴³⁾ Glej letno poročilo o dejavnostih EuropeAid za leto 2014, str. 114–115.

⁽⁴⁴⁾ Odstavek 42 letnega poročila za leto 2010, odstavek 43 letnega poročila za leto 2011, odstavek 35 letnega poročila za leto 2012 in odstavek 35 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Študija stopnje preostale napake za leto 2014

41. EuropeAid je izvedel svojo tretjo študijo stopnje preostale napake (RER), da bi ocenil stopnjo napake, ki je ostala kljub vsem upravnim pregledom za preprečevanje, odkrivanje in popravljanje napak. Študija temelji na ustrezni metodologiji in zagotavlja koristne informacije, kar omogoča EuropeAid, da ugotovi, kje bi bilo treba izboljšati izvajanje kontrolnih sistemov.

42. Študija je zajemala preučitev reprezentativnega vzorca transakcij, povezanih s pogodbami, zaključenimi med septembrom 2013 in avgustom 2014. Njeni rezultati so predstavljeni v letnem poročilu o dejavnostih ⁽⁴⁵⁾. V skladu s priporočilom, ki ga je v letnem poročilu za leto 2013 izreklo Sodišče ⁽⁴⁶⁾, sta v letnem poročilu o dejavnostih razkrita obseg študije stopnje preostale napake ter ocenjena spodnja in zgornja meja. V študiji je stopnja preostale napake ocenjena na 2,81 %, torej je nad 2-odstotno stopnjo pomembnosti, ki jo je določila Komisija. Glavne vrste napak, ugotovljenih v študiji, so:

- (a) organizacije upravičenke niso predložile zadostne dokumentacije, ki bi dokazovala upravičenost (42,70 % stopnje preostale napake);
- (b) neobstoje pravne podlage za plačilo, previsoki zahtevki in druga vprašanja v zvezi z nespoštovanjem pravil (32,83 % stopnje preostale napake);
- (c) napake, ki so bile ocenjene, ker niso bili na voljo zadostni dokazi za preverjanje pravilnosti transakcij (16,76 % stopnje preostale napake);
- (d) neizterjani in nepopravljeni zneski (7,71 % stopnje preostale napake).

43. Pri pregledu študije stopnje preostale napake za leto 2014 smo ugotovili, da je bila na splošno izvedena v skladu z metodologijo in zagotavlja zadostne dokaze o tem, da je stopnja preostale napake pomembna. Pri nekaterih preučenihih transakcijah smo ugotovili, da bi bile izboljšave mogoče pri več vidikih, povezanih:

- (a) s spoštovanjem pogojev, ki so bili določeni za zanašanje na prejšnje kontrolno delo;
- (b) z ustreznostjo dokumentiranja revizijskih dokazov v podkrepitvah zaključkov;
- (c) z utemeljitvijo odločitve, da se napaka, ugotovljena v preizkušenem vzorcu, ne ekstrapolira na celoten znesek transakcije, ter
- (d) s preveliko diskrecijo pri presoji, kadar je bilo treba oceniti stopnjo napake za posamezne transakcije.

43. Komisija pozdravlja zaključek Sodišča, da študija stopnje preostale napake temelji na pravilni metodologiji, da nudi koristne informacije in da je bila na splošno izvedena v skladu z metodologijo. Komisija bo skupaj z izvajalcem proučila vprašanja, na katera je opozorilo Sodišče.

⁽⁴⁵⁾ Glej letno poročilo o dejavnostih EuropeAid za leto 2014, str. 84–86.

⁽⁴⁶⁾ Odstavek 51 in priporočilo 5 letnega poročila za leto 2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Pregled letnega poročila o dejavnostih

44. Generalni direktor je v svoji izjavi o zanesljivosti izrekel pridržek v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij, saj znesek, za katerega obstaja tveganje (205,7 milijona EUR), dosega več kot 2 % plačil, ki jih je leta 2014 izvedel EuropeAid. Toda generalni direktor je navedel tudi, da obstoječi kontrolni postopki dajejo potrebna jamstva v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo z izkazi povezanih transakcij. Enako kot lani ⁽⁴⁷⁾ menimo, da ta sklep ni logičen, saj sistemi niso uspešni, kadar ne preprečijo, odkrijejo in popravijo pomembnih napak.

45. Pridržek se nanaša na zakonitost in pravilnost vseh odhodkov, ki jih upravlja EuropeAid. Pridržek je ustrezen, kadar se slabosti pri kontrolah nanašajo samo na opredeljena področja prihodkov in odhodkov ⁽⁴⁸⁾, ne pa tudi, kadar vplivajo na delovanje sistema kot celote in kadar finančni učinek presega prag pomembnosti za celotni proračun v pristojnosti generalnega direktorja. Vendar pa v veljavnih navodilih Komisije za letna poročila o dejavnostih za leto 2014 takšni primeri niso jasno obravnavani.

46. V letnem poročilu o dejavnostih je navedeno, da so kontrole EuropeAid učinkovite pri vsaki interni kontrolni predlogi v okviru neposrednega in posrednega upravljanja ter da so skupni stroški kontrol, ki so ocenjeni na 370,6 milijona EUR, glede na koristi teh kontrol razumni ⁽⁴⁹⁾. Obširnost informacij v letnem poročilu o dejavnostih odraža prizadevanja EuropeAid za spoštovanje zahteve, določene v splošni finančni uredbi ⁽⁵⁰⁾. Vendar pa trditve o učinkovitosti in stroškovni učinkovitosti kontrol niso zadovoljivo dokazane, ker:

- (a) ni bil uporabljen pristop skupnih stroškov, saj niso bili zajeti vsi neposredni stroški ⁽⁵¹⁾, režijski stroški pa so bili izpuščeni. Poleg tega ni jasna podlaga za razdelitvene ključne za posredne stroške zaposlenih;

44. Glede na tvegano okolje, v katerem deluje GD DEVCO, in dejstvo, da preostala napaka ni posledica zasnove kontrolnega sistema, temveč slabosti v njegovem izvajanju, je še vedno smiselno sklepati, da vzpostavljeni kontrolni postopki dajejo potrebna jamstva v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo z izkazi povezanih transakcij. Pravzaprav v študiji stopnje preostale napake ni dokaza o sistemski slabosti v kontrolnih postopkih. Vendar pa GD DEVCO priznava pomanjkljivosti v izvajanju, ki jih trenutno obravnava.

45. Komisija poskuša ugotoviti, kako bi lahko v večji meri upoštevala rezultate kontrol GD DEVCO, da bi pripravila zagotovilo, ki bi v večji meri temeljilo na diferenciaciji tveganja.

46. Nekatere dolžnosti upravljanja in poročanja iz člena 66 finančne uredbe še vedno ostajajo razmeroma nov izziv za Komisijo na splošno. Osrednje službe imajo pomembno vlogo zagotavljanja, da se kontrolni sistemi in povezane prakse poročanja usklajeno izboljšujejo v vsej Komisiji. Komisija bo upoštevala opažanja Sodišča kot tudi oceno njihovega učinka na porabo sredstev, da bi dosegla trajne izboljšave.

⁽⁴⁷⁾ Odstavka 43 in 44 letnega poročila za leto 2013.

⁽⁴⁸⁾ Glej člen 66(9) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 in člen 38 Uredbe (ES) št. 215/2008.

⁽⁴⁹⁾ Glej letno poročilo o dejavnostih EuropeAid za leto 2014, str. 86–89 in 93–95.

⁽⁵⁰⁾ Člen 66(9) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012.

⁽⁵¹⁾ Npr. ovrednotenje stroškov zaposlenih in zunanjih stroškov za nadzor javnih naročil gradenj.

UGOTOVITVE SODIŠČA

- (b) glede količinsko opredeljivih koristi upravljavski informacijski sistemi EuropeAid še ne zagotavljajo točnih informacij o napakah, ki so bile ugotovljene in popravljene po zunanjih revizijah in preverjanjih odhodkov (glej odstavek 40) ter po lastnih pregledih Komisije;
- (c) EuropeAid ni določil objektivno preverljivih kazalnikov, vključno s ciljnimi vrednostmi, s katerimi bi bilo mogoče ocenjevati učinkovitost in stroškovno učinkovitost kontrol.

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) *Kar zadeva revizije, preverjanja odhodkov in podobnih postopkov, ki jih naroči Komisija, se pričakuje, da bo začetek uporabe novega upravljavskega informacijskega sistema za rezultate in spremljanje popravljivih učinkov zunanjih revizij, preverjanja odhodkov in podobne postopke sčasoma privedel do bistvenega izboljšanja.*
- (c) *Poročanje že temelji na preverljivih kazalnikih, ki v nekaterih primerih vključujejo ciljne vrednosti. Komisija s pomočjo osrednjih služb še zmeraj izboljšuje in izpopolnjuje sistem.*

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

Zaključek za leto 2014

47. Sodišče je prišlo do zaključka, da zaključni račun ERS za proračunsko leto, ki se je končalo 31. decembra 2014, v vseh pomembnih pogledih pošteno predstavlja finančni položaj ERS in rezultate njihovih dejavnosti ter njihove denarne tokove in spremembe čistih sredstev za leto, ki se je takrat končalo, v skladu z določbami finančne uredbe za ERS in računovodskimi pravili, ki jih je sprejel računovodja.

48. Glede proračunskega leta, ki se je končalo 31. decembra 2014, smo prišli do zaključka:

- (a) da v prihodkih ERS ni bilo pomembnih napak;
- (b) da je na plačilne transakcije ERS vplivala pomembna napaka (glej odstavke 27 do 32). Preizkušanje transakcij kaže, da je ocenjena stopnja napake v populaciji 3,8 % (glej **Prilogo I**).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Priporočila

49. V **Prilogi 2** so prikazani rezultati našega pregleda v zvezi z napredkom pri izvajanju priporočil iz prejšnjih letnih poročil⁽⁵²⁾. V letnih poročilih za leti 2011 in 2012 smo dali 12 priporočil. Ena od njih ni več relevantna. EuropeAid jih je štiri izvedel v celoti, pet večinoma, dve pa deloma. V zvezi z enim od deloma izvedenih priporočil je EuropeAid:

- (a) razvil orodje, s katerim bodo delegacije EU uspešneje pregledovale svoj projektni portfelj in prednostno razvrščale obiske, tako da bodo obiskovale zlasti tiste projekte, pri katerih je to spremljanje glede na ocene tveganja potrebno;
- (b) pripravil nove smernice za obiske v delegacijah zaradi preverjanja, ki vsebujejo načrtovanje na podlagi tveganja in spremljanje izvajanja priporočil po teh obiskih.

50. Glede na ta pregled ter ugotovitve in zaključke za leto 2014 priporočamo, naj EuropeAid:

- **priporočilo 1:** vzpostavi in izvaja postopke notranje kontrole, da se zagotovi obračun predfinanciranja na podlagi dejansko nastalih odhodkov brez zajetih pravnih obveznosti;
- **priporočilo 2:** okrepi sistematično preverjanje, ali partnerske države uporabljajo pravilne menjalne tečaje za pretvorbo izplačil proračunske podpore v lokalno valuto;
- **priporočilo 3:** skupaj z izvajalcem študije stopnje preostale napake zagotovi, da bodo obravnavane zadeve, ki jih je ugotovilo Sodišče;
- **priporočilo 4:** izboljša svoje kazalnike za ciljne vrednosti, s katerimi bi bilo mogoče ocenjevati učinkovitost in stroškovno uspešnost kontrol, svoj pristop k stroškom ter svoje postopke in upravljalvske informacijske sisteme za merjenje koristi kontrol.

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija bo v priročniku GD DEVCO podrobneje pojasnila pravila obračunavanja za sporazume o prispevkih in vztrajala, da mora obračun temeljiti na dejansko nastalih odhodkih brez zajetih pravnih obveznosti.

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija sprejema to priporočilo.

Komisija sprejema to priporočilo v okviru, ki ga določajo osrednje službe.

⁽⁵²⁾ Cilj tega spremljanja izvajanja priporočil je bil preveriti uvedbo in obstoj popravljalnih ukrepov, sprejetih v odziv na naša priporočila, ne pa oceniti uspešnost njihovega izvajanja. Pri nekaterih ukrepih, ki se šele pripravljajo, je bilo še presojanje za preverjanje.

PRILOGA 1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA EVROPSKE RAZVOJNE SKLADE

	2014	2013
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Transakcije skupaj	165	165
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake	3,8 %	3,4 %
Zgornja meja napake	5,6 %	
Spodnja meja napake	2,1 %	

PRILOGA 2

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA EVROPSKE RAZVOJNE SKLADJE

Leto	Priporočilo Sodišča	Dosežen napredek po analizi Sodišča						Odgovor Komisije
		izvedeno v ce- loti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno (*)	nezadostni do- kazi	
			večinoma	deloma				
2012	Priporočilo 1: EuropeAid naj pregleda svojo metodolo- gijo za stopnjo preostale napake (glej priporočilo 1, odstavek 51 letnega poročila za leto 2012).	x						
	Priporočilo 2: EuropeAid naj zagotovi točen opis rezultatov študij stopnje preostale napake v letnem poročilu o dejavnostih (glej priporočilo 2, odstavek 51 letnega poročila za leto 2012).	x						
	Priporočilo 3: EuropeAid naj zagotovi pravočasno obračunavanje odhodkov (glej priporočilo 3, odstavek 51 letnega poročila za leto 2012).		x					
	Priporočilo 4: EuropeAid naj spodbuja izvajalske partnerje in upravičence k boljšemu upravljanju doku- mentov (glej priporočilo 4, odstavek 51 letnega poročila za leto 2012).	x						
	Priporočilo 5: EuropeAid naj sprejme uspešne ukrepe za povečanje kakovosti preverjanja odhodkov, ki ga izvedejo zunanji revizorji (glej priporočilo 5, odstavek 51 letnega poročila za leto 2012).		x					
	Priporočilo 6: EuropeAid naj zagotovi pravilno uporabo posebnih pogojev za plačila proračunske podpore (glej priporočilo 6, odstavek 51 letnega poročila za leto 2012).	x						
	Priporočilo 7: EuropeAid naj zagotovi, da se nalogi za izterjavo za obresti na predplačila, višja od 750 000 EUR, izdajajo letno (glej priporočilo 7, odstavek 51 letnega poročila za leto 2012).			x				

ISSN 1977-1045 (elektronska različica)
ISSN 1725-5244 (tiskana različica)



Urad za publikacije Evropske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

SL