

Godišnja izvješća za

2020.

- o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2020. i
- o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF) za financijsku godinu 2020.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

HR

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

Tel.: +352 4398-1
Upiti: eca.europa.eu/hr/Pages/ContactForm.aspx
Internetske stranice: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

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

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2021

PDF

ISBN 978-92-847-6251-4

ISSN 2600-1624

doi:10.2865/596635

QJ-AL-21-001-HR-N

U skladu s člankom 287. stavcima 1. i 4. UFEU-a i člankom 258. Uredbe (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 te člankom 43. Uredbe Vijeća (EU) 2018/1877 od 26. studenoga 2018. o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) 2015/323

Revizorski sud Europske unije usvojio je na sastancima održanima 8. i 15. srpnja 2021.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA

za financijsku godinu 2020.

Ova izvješća, s odgovorima institucija na opažanja koja je iznio Revizorski sud, dostavljena su tijelima koja su nadležna za davanje razrješnice i ostalim institucijama.

Članovi Revizorskog suda su:

Klaus-Heiner Lehne (predsjednik), Ladislav Balko, Lazaros S. Lazarou, Pietro Russo, Baudilio Tomé Muguruza, Iliana Ivanova, Alex Brenninkmeijer, Nikolaos Milionis, Bettina Jakobsen, Samo Jereb, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Rimantas Šadžius, Leo Brincat, Juhan Parts, Ildikó Gáll-Pelcz, Eva Lindström, Tony Murphy, Hannu Takkula, Annemie Turtelboom, Viorel Ștefan, Ivana Maletić, François-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger i Marek Opioła.

Sadržaj

Stranica

Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2020.	5
Odgovori institucija na godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2020.	251
Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2020.	307
Odgovori Europske komisije na godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2020.	346

Godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a za financijsku godinu 2020.

Sadržaj

	Stranica
Uvod	7
Poglavlje 1. Izjava o jamstvu i popratne informacije	10
Poglavlje 2. Proračunsko i financijsko upravljanje	58
Poglavlje 3. Prihodi	91
Poglavlje 4. Konkurentnost za rast i zapošljavanje	115
Poglavlje 5. Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija	138
Poglavlje 6. Prirodni resursi	174
Poglavlje 7. Sigurnost i građanstvo	195
Poglavlje 8. Globalna Europa	213
Poglavlje 9. Administracija	237
Odgovori institucija	251

Uvod

0.1. Europski revizorski sud (Sud) institucija¹ je Europske unije (EU) i vanjski revizor financija EU-a². U toj ulozi Sud djeluje kao neovisni zaštitnik financijskih interesa svih građana EU-a, pri čemu osobito doprinosi unaprjeđenju financijskog upravljanja EU-om. Dodatne informacije o radu Suda dostupne su u publikacijama Suda, kao što su godišnja izvješća o radu, tematska izvješća, pregledi i mišljenja o novim ili izmijenjenim zakonima EU-a ili drugim odlukama koje imaju učinak na financijsko upravljanje³.

0.2. Vijeće Europske unije i Europski parlament donose opći proračun EU-a na godišnjoj razini. Godišnje izvješće Suda i, u relevantnim slučajevima, njegovi drugi dokumenti, temelj su za postupak *davanja razrješnice* tijekom kojega Europski parlament, uzimajući u obzir preporuku Vijeća, odlučuje o tome je li Europska komisija na zadovoljavajući način izvršila svoje proračunske zadaće. Godišnje izvješće nakon objavljivanja prosljeđuje se nacionalnim parlamentima država članica, Europskom parlamentu i Vijeću.

0.3. Godišnje izvješće Suda za 2020. ponovno je podijeljeno na dva zasebna dijela. Ovaj dio izvješća Suda odnosi se na pouzdanost *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* EU-a te *zakonitost i pravilnost transakcija*. Drugi dio obuhvaća izvješće Suda o uspješnosti proračuna EU-a na kraju 2020.⁴

0.4. Središnji element izvješća Suda čini *izjava o jamstvu* u pogledu pouzdanosti konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a te zakonitosti i pravilnosti transakcija. Kao dodatak toj izjavi objavljuju se posebne procjene za svako veće područje djelovanja EU-a.

¹ Sud je osnovan kao institucija člankom 13. Ugovora o Europskoj uniji, koji je poznat i kao Ugovor iz Maastrichta (SL C 191, 29.7.1992., str. 1.). Međutim, izvorno je uspostavljen 1977. Ugovorom iz Bruxellesa kao novo tijelo Zajednice zaduženo za provedbu vanjske revizije (SL L 359, 31.12.1977., str. 1.).

² Članci od 285. do 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) (SL C 326, 26.10.2012., str. 169.).

³ Publikacije su dostupne na internetskim stranicama Suda: www.eca.europa.eu.

⁴ „Izvješće Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2020.”

0.5. Ovaj dio izvješća Suda čine sljedeći dijelovi:

- poglavlje 1. sadržava izjavu o jamstvu, sažeti prikaz rezultata revizije koju je Sud obavio u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti transakcija, uključujući informacije o pravilnosti koje je dostavila Komisija i sažetak revizijskog pristupa Suda;
- poglavlje 2. donosi analizu proračunskog i financijskog upravljanja;
- poglavlje 3. sadržava prikaz nalaza Suda o prihodima EU-a;
- poglavlja 4. – 9. donose rezultate koje je Sud dobio ispitivanjem zakonitosti i pravilnosti transakcija za glavne naslove važećeg *višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)*⁵ za razdoblje 2014. – 2020. te pregledom *godišnjih izvješća o radu* Komisije, elemenata njezinih sustava unutarnje kontrole i ostalih mehanizama upravljanja.

0.6. Budući da ne postoje zasebni financijski izvještaji za pojedinačne naslove VFO-a, zaključci za svako poglavlje ne sačinjavaju revizorsko mišljenje. U poglavljima se tek opisuju važna pitanja karakteristična za svaki naslov VFO-a.

0.7. Sud nastoji iznijeti svoja opažanja jasno i sažeto. Nije uvijek moguće izbjeći uporabu pojmova karakterističnih za EU, njegove politike i proračun ili računovodstvenu i revizorsku struku. Sud je na svojim internetskim stranicama objavio pojmovnik s objašnjenjima većine karakterističnih pojmova⁶. Pojmovi definirani u pojmovniku označeni su *kurzivom* na mjestu na kojem se prvi put pojavljuju u svakom od poglavlja.

⁵ Sud ne podnosi zasebno izvješće za naslov 6. („Naknade”), kao ni za rashode izvan VFO-a. Sud za naslov 3. („Sigurnost i građanstvo”) i naslov 4. („Globalna Europa”), koji su redom obrađeni u poglavljima 7. i 8., ne donosi posebnu procjenu.

⁶ <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=58667>

0.8. Odgovornost je Suda kao vanjskog revizora iznijeti revizijske nalaze i izvesti nužne zaključke te tako pružiti neovisnu i nepristranu procjenu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a te zakonitosti i pravilnosti transakcija. Ograničenja putovanja uzrokovana bolešću COVID-19 u gotovo svim slučajevima spriječila su da Sud provodi terenske provjere, stoga je Sud većinu svojih aktivnosti obavio pregledom dokumentacije i razgovorima sa subjektima revizije na daljinu. Iako neprovođenje terenskih provjera može dovesti do povećanog rizika neotkrivanja, prikupljeni dokazi omogućili su Sudu da dovrši svoje revizijske aktivnosti i donese zaključak na temelju njih.

0.9. U ovom su izvješću također prikazani odgovori Komisije (i, u relevantnim slučajevima, odgovori drugih institucija i tijela EU-a) na opažanja Suda.

Poglavlje 1.

Izjava o jamstvu i popratne informacije

Sadržaj

	Odlomak
Izjava o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	I. – XXXIV.
Uvod	1.1. – 1.6.
Uloga Europskog revizorskog suda	1.1. – 1.4.
Potrošnja financijskih sredstava EU-a važan je način ostvarivanja ciljeva politika	1.5. – 1.6.
Nalazi revizije za financijsku godinu 2020.	1.7. – 1.43.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	1.7. – 1.10.
U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja	1.7. – 1.9.
Ključna revizijska pitanja povezana s financijskim izvještajima za 2020.	1.10.
Pravilnost transakcija	1.11. – 1.31.
Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćene su prihodovne i rashodovne transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom	1.12. – 1.16.
U određenim vrstama rashoda nastavljaju se pojavljivati pogreške	1.17.
Složenost pravila i način isplate financijskih sredstava EU-a utječu na rizik od pogreške	1.18. – 1.31.
Informacije Komisije o pravilnosti	1.32. – 1.43.
Stopa pogreške koju je procijenila Komisija na donjem je kraju raspona koji je procijenio Sud	1.33. – 1.34.
I dalje postoje određeni problemi u pogledu procesa pripreme godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti te informacija o pravilnosti koje se iznose u tom izvješću	1.35. – 1.39.
Komisijina izvješća o financijskim ispravcima i povratima sredstava složena su i nisu uvijek jasna	1.40. – 1.43.

Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru Sud prijavljuje OLAF-u

1.44. – 1.50.

Zaključci

1.51. – 1.53.

Rezultati revizije

1.52. – 1.53.

Prilozi

Prilog 1.1. – Revizijski pristup i metodologija

Izjava o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora

Mišljenje

I. Europski revizorski sud (Sud) obavio je reviziju:

- (a) *konsolidirane računovodstvene dokumentacije* Europske unije, koja se sastoji od konsolidiranih financijskih izvještaja¹ i izvješća o izvršenju proračuna² za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2020. i koju je Komisija odobrila 30. lipnja 2021.;
- (b) zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija, u skladu s člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

II. Prema mišljenju Suda konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije (EU) za godinu koja je završila 31. prosinca 2020. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje EU-a na dan 31. prosinca 2020. te rezultate poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s Financijskom uredbom i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda

¹ Konsolidirani financijski izvještaji sastoje se od bilance, izvještaja o financijskom rezultatu, izvještaja o novčanom toku, izvještaja o promjenama u neto imovini te kratkog prikaza važnih računovodstvenih politika, kao i drugih bilješki (uključujući izvješćivanje po segmentima).

² Izvješća o izvršenju proračuna također uključuju bilješke.

III. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2020. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Rashodi

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda

IV. Prema mišljenju Suda, zbog važnosti pitanja opisanog u odlomku pod naslovom „Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda”, u rashodima prihvaćenima u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2020. postoje značajne pogreške.

Osnova za mišljenje

V. Sud provodi reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Odgovornosti Suda u skladu s tim standardima i kodeksom podrobnije su opisane u odjeljku ovog izvješća o odgovornostima revizora. Sud je također ispunio zahtjeve u pogledu neovisnosti i postupio u skladu sa svojim etičkim odgovornostima predviđenima Kodeksom etike za profesionalne računovođe Odbora za međunarodne standarde etike za računovođe. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i prikladnima da budu osnova za njegovo mišljenje.

Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda

VI. Procijenjena stopa pogreške koju je Sud izračunao za rashode prihvaćene u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2020. iznosi 2,7 %. U znatnom dijelu tih rashoda – više od polovice – postoje značajne pogreške. To se uglavnom odnosi na rashode utemeljene na nadoknadi troškova, za koje procijenjena stopa pogreške iznosi 4,0 %. Ti su se rashodi 2020. godine povećali na 87,2 milijarde eura, ponajprije zbog dodatnog povećanja potrošnje u području „Kohezija”, i čine 59,0 % revizijskog statističkog skupa Suda³. Učinak takvih pogrešaka u rashodima prihvaćenima za predmetnu godinu stoga je i značajan i raširen.

³ Više informacija izneseno je u odlomcima **1.21. – 1.26.** godišnjeg izvješća Suda za 2020.

Ključna revizijska pitanja

Sud je obavio procjenu obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih

VII. Bilanca EU-a uključuje obveze za mirovine i ostala primanja zaposlenih u iznosu od 116,0 milijardi eura na kraju 2020. godine, što čini više od jedne trećine ukupnih obveza za tu godinu koje iznose 313,5 milijardi eura.

VIII. Najveći dio tih obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih odnosi se na mirovinski sustav dužnosnika i ostalih službenika Europske unije te iznosi 100,7 milijardi eura. Obveze evidentirane u računovodstvenoj dokumentaciji procjena su sadašnje vrijednosti očekivanih budućih plaćanja koja će EU biti dužan izvršiti kako bi podmirio svoje obveze za mirovine.

IX. Primanja koja se isplaćuju u okviru mirovinskog sustava terete se na proračun EU-a. Iako EU nije uspostavio namjenski mirovinski fond za pokrivanje troškova budućih mirovinskih obveza, države članice zajednički jamče isplatu primanja, a dužnosnici doprinose jednoj trećini troškova financiranja tog sustava. Eurostat svake godine izračunava tu obvezu u ime računovodstvenog službenika Komisije primjenom parametara kao što su dobni profil i očekivani životni vijek dužnosnika EU-a te pretpostavki o budućim gospodarskim uvjetima. Te parametre i pretpostavke procjenjuju i aktuarski savjetnici Komisije.

X. Povećanje mirovinskih obveza tijekom 2020. uglavnom je posljedica smanjenja nominalne diskontne stope na koju utječe smanjenje globalnih kamatnih stopa⁴. To je najviše doprinijelo 98-postotnom povećanju mirovinskih obveza od 2014. do 2020. godine, odnosno povećanju s 50,9 milijardi eura na 100,7 milijardi eura⁵.

XI. Drugi najveći dio obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih zauzimaju procijenjene obveze EU-a za Zajednički sustav zdravstvenog osiguranja, koje su na kraju 2020. iznosile 12,9 milijardi eura. Te se obveze odnose na troškove zdravstvene zaštite članova osoblja EU-a koji se plaćaju u razdoblju nakon prestanka njihova zaposlenja (umanjene za njihov doprinos).

XII. Sud je za obveze za mirovine u okviru ove revizije obavio procjenu aktuarskih pretpostavki za te sustave i vrednovanja koje se temelji na njima. Sud svoju evaluaciju temelji na revizijskim aktivnostima koje je obavio vanjski neovisni aktuarski stručnjak. Sud provjerava osnovne podatke na kojima se temelje izračuni, aktuarske parametre i izračun obveza. Ispituje i prikaz obveza u konsolidiranoj bilanci i bilješkama uz konsolidirane financijske izvještaje.

XIII. Sud zaključuje da se u konsolidiranoj bilanci daje vjeran i pouzdan prikaz procijenjenog iznosa ukupnih obveza za mirovine i ostala primanja zaposlenih. U konačnici, Sud će nastaviti procjenjivati izračun te znatne obveze, uključujući pouzdanost povezanih podataka, čime će doprinijeti kontinuiranom praćenju te obveze koje provodi Komisija.

Sud je obavio procjenu bitnih procijenjenih vrijednosti na kraju godine prikazanih u računovodstvenoj dokumentaciji

XIV. Iznos prihvatljivih izdataka koji su nastali korisnicima, ali koji još nisu prijavljeni, procijenjen je na 107,8 milijardi eura na kraju 2020. (kraj 2019.: 105,7 milijardi eura). Ti su iznosi evidentirani kao obračunani rashodi⁶.

XV. Na kraju 2020. godine procijenjeni iznos neiskorištenih sredstava u okviru financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem i programa potpore koji je priznat u računovodstvenoj dokumentaciji iznosio je 7,2 milijarde eura (kraj 2019.: 6,9 milijardi eura), te je u bilanci naveden pod stavkom „Ostali predujmovi državama članicama”.

XVI. Kako bi obavio procjenu tih procijenjenih iznosa na kraju godine, Sud je ispitao sustav koji je Komisija uspostavila za izradu izračuna pri zaključenju i obavio provjeru kako bi se uvjerio da je taj sustav točan i cjelovit u glavnim upravama u kojima se izvršavala većina plaćanja. Sud je u okviru revizijskih aktivnosti u vezi s uzorkom računa i plaćanja pretfinanciranja ispitao relevantne izračune pri zaključenju kako bi obradio pitanje rizika od pogrešnog prikazivanja obračuna. Sud je od računovodstvenih službi Komisije zatražio dodatno pojašnjenje u pogledu opće metodologije za procjenjivanje tih iznosa.

XVII. Sud zaključuje da se u konsolidiranoj bilanci vjerno prikazuje ukupni procijenjeni iznos obračunanih troškova i drugih predujmova državama članicama.

⁴ Godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za 2020., bilješka 2.9.

⁵ Prikazano u bilješci 2.9. uz godišnju računovodstvenu dokumentaciju EU-a za razdoblje 2014. – 2020.

⁶ Oni se sastoje od obračunanih troškova u iznosu od 64,4 milijarde eura na strani bilance koja se odnosi na obveze i, na strani bilance koja se odnosi na imovinu, iznosa od 43,4 milijarde eura na temelju kojeg se umanjuje vrijednost pretfinanciranja.

Sud je pregledao imovinu i iznose odgovarajućih prihoda (od nedeviznih transakcija) koji proizlaze iz procesa povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a

XVIII. Od 1. veljače 2020. Ujedinjena Kraljevina više nije država članica EU-a. Nakon sklapanja Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju („sporazum o povlačenju”) između predmetnih dviju strana, Ujedinjena Kraljevina obvezala se da će ispuniti sve financijske obveze u okviru prethodnih višegodišnjih financijskih okvira koje proizlaze iz njezina članstva u EU-u. Tijekom prijelaznog razdoblja, koje je završilo 31. prosinca 2020., Ujedinjena Kraljevina nastavila je uplaćivati doprinose u proračun EU-a i koristiti se njime, kao da je država članica.

XIX. Nakon isteka prijelaznog razdoblja iz još uvijek postojećih uzajamnih obveza EU-a i Ujedinjene Kraljevine proizlaze određene obveze i potraživanja za EU. Te se obveze moraju odražavati u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a. Komisija je procijenila da na dan bilance Ujedinjena Kraljevina duguje EU-u 49,6 milijardi eura, dok EU duguje Ujedinjenoj Kraljevini 2,1 milijardu eura. Stoga su na datum bilance u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a prikazana neto dospjela potraživanja od Ujedinjene Kraljevine u iznosu od 47, 5 milijardi eura.

XX. U okviru svojih uobičajenih revizijskih postupaka Sud je s Komisijom raspravljao o vremenskom okviru, točnosti i potpunosti te imovine i odgovarajućih priznatih iznosa prihoda. Sud je ponovno izračunao predmetne iznose, usporedio ih s dokumentacijom na kojima se temelje i provjerio prikladnost svih upotrijebljenih pretpostavki.

XXI. Sud zaključuje da su procjene ukupne priznate imovine i prihoda u vezi s procesom povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz EU-a vjerno prikazane u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji. Sud će i dalje preispitivati te iznose.

Sud je procijenio učinak mjera povezanih s pandemijom bolesti COVID-19 na računovodstvenu dokumentaciju

XXII. Kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 Komisija je mobilizirala znatne resurse za jačanje javnozdravstvenog sektora država članica i ublažavanje društveno-gospodarskih posljedica krize u Europskoj uniji. To je uključivalo financiranje hitnih medicinskih potrepština, uvođenje veće fleksibilnosti u pogledu upotrebe financijske potpore iz europskih strukturnih i investicijskih fondova te davanje zajmova državama članicama uz povoljne uvjete. Financijski učinci tih inicijativa imali su znatan utjecaj na financijske izvještaje.

XXIII. U okviru uobičajenih revizijskih postupaka Sud je proveo reviziju nad imovinom, obvezama, prihodima i rashodima EU-a, uključujući one povezane s

mjerama koje je poduzela Komisija. Sud zaključuje da su oni vjerno prikazani u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

Ostala pitanja

XXIV. Odgovornost je uprave da navede „Ostale informacije”. One obuhvaćaju prikaz najvažnijih financijskih događaja u godini, ali ne i konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju ili izvješće Suda o toj dokumentaciji. Mišljenjem Suda o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji nisu obuhvaćene ostale informacije te Sud ne izražava nikakvo jamstvo u njihovu pogledu. Odgovornost je Suda u okviru revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije pročitati ostale informacije i razmotriti jesu li one značajno neusklađene s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom ili saznanjima koja je Sud stekao tijekom revizije, odnosno čini li se njihov prikaz na bilo koji drugi način značajno pogrešnim. Ako Sud zaključi da su ostale informacije značajno pogrešno prikazane, dužan je na odgovarajući način izvijestiti o tome. Sud nije utvrdio ništa o čemu bi izvijestio u tom pogledu.

Odgovornosti uprave

XXV. U skladu s člancima od 310. do 325. UFEU-a i Financijskom uredbom uprava je odgovorna za pripremu i prikazivanje konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor te za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje oblikovanje, uspostavu i provedbu unutarnje kontrole koja je važna za pripremu i prikazivanje financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog prijevare ili pogreške. Odgovornost je uprave ujedno zajamčiti da su aktivnosti, financijske transakcije i informacije prikazane u financijskim izvještajima u skladu s odredbama (zakonima, propisima, načelima, pravilima i standardima) tijela koja njima upravljaju. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom EU-a (članak 317. UFEU-a).

XXVI. U pripremi konsolidirane računovodstvene dokumentacije odgovornost je uprave procijeniti mogućnost EU-a da nastavi s trajnim poslovanjem, objavljivati informacije o svim relevantnim pitanjima i služiti se računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja, osim ako namjerava likvidirati predmetni subjekt ili prestati s poslovanjem, ili ako je prestanak poslovanja jedina realna mogućnost.

XXVII. Komisija je odgovorna za nadgledanje procesa EU-a za financijsko izvještavanje.

XXVIII. U skladu s Financijskom uredbom (glava XIII.) računovodstveni službenik Komisije dužan je podnijeti konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a na reviziju prvo u obliku privremene računovodstvene dokumentacije do 31. ožujka sljedeće godine i potom u obliku završne računovodstvene dokumentacije do 31. srpnja. Financijsko stanje EU-a trebalo bi biti istinito i vjerno prikazano već u privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji. Stoga je ključno da se sve stavke u privremenoj računovodstvenoj dokumentaciji prikazuju kao konačni izračuni koji će Sudu omogućiti da ispuni svoju zadaću u skladu s odredbama (glave XIII.) Financijske uredbe i u zadanim rokovima. Svaka izmjena završne računovodstvene dokumentacije u odnosu na privremenu u pravilu bi se trebala temeljiti isključivo na opažanjima Suda.

Odgovornosti revizora u pogledu revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije i povezanih transakcija

XXIX. Ciljevi su Suda dobiti razumno jamstvo o tome ima li u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne te, na temelju provedene revizije, podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Razumno jamstvo visoka je razina jamstva, ali nije garancija da su revizijom otkriveni svi slučajevi u kojima postoji značajno pogrešno prikazivanje ili neusklađenost. Njihov uzrok mogu biti prijevara ili pogreška te se smatraju značajnima ako bi bilo razumno očekivati da bi, pojedinačno ili skupno, mogli utjecati na ekonomske odluke donesene na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije.

XXX. Kad je riječ o prihodima, pri ispitivanju vlastitih sredstava od PDV-a i BND-a Sud polazi od makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju te procjenjuje sustave Komisije za njihovu obradu do trenutka u kojem se doprinosi država članica zaprima i evidentiraju u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih tijela i analizira tok carinskih pristojbi do trenutka u kojem Komisija zaprimi predmetne iznose i evidentira ih u računovodstvenoj dokumentaciji.

XXXI. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje platne transakcije nakon što su rashodi nastali, evidentirani i prihvaćeni. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja u trenutku njihova izvršenja, osim predujmova. Sud ispituje isplate predujmova nakon što primatelj sredstava dostavi dokaze o njihovoj pravilnoj uporabi te nakon što relevantna institucija ili tijelo prihvati te dokaze i obračuna predujam, što se u nekim slučajevima može dogoditi tek u narednim godinama.

XXXII. Sud primjenjuje stručnu prosudbu i zadržava profesionalni skepticizam tijekom čitavog trajanja revizije. Sud također:

- (a) utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima utvrđenima zakonodavstvom EU-a do kojih je došlo zbog prijevare ili pogreške. Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se vodi računa o tim rizicima te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevarom teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći;
- (b) stječe uvid u unutarnje kontrole koje su relevantne za reviziju kako bi pripremio primjerene revizijske postupke, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o *djelotvornosti* unutarnjih kontrola;
- (c) obavlja evaluaciju primjerenosti računovodstvenih politika koje je uprava primijenila te razumnosti njezinih računovodstvenih procjena i povezanih objavljenih informacija;
- (d) donosi zaključak o primjerenosti načina na koji se uprava služila računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja i, na temelju prikupljenih dokaza, o tome postoji li značajna nesigurnost koja proizlazi iz događaja ili uvjeta kojima bi se ozbiljno mogla ugroziti mogućnost predmetnog subjekta da nastavi s trajnim poslovanjem. U slučajevima u kojima Sud zaključi da postoji takva značajna nesigurnost dužan je u svojem revizijskom izvješću skrenuti pozornost na povezane informacije koje su objavljene u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji ili, ako te informacije nisu objavljene na odgovarajući način, izraziti mišljenje koje nije bezuvjetno. Zaključci Suda temelje se na revizijskim dokazima koji su prikupljeni do datuma sastavljanja izvješća. Ipak, budući događaji ili uvjeti mogu dovesti do toga da predmetni subjekt prestane s trajnim poslovanjem;
- (e) obavlja evaluaciju cjelokupnog prikaza, strukture i sadržaja konsolidirane računovodstvene dokumentacije, uključujući sve objavljene informacije, te procjenjuje jesu li povezane transakcije i događaji vjerno prikazani u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji;

- (f) prikuplja dostatne primjerene revizijske dokaze u pogledu financijskih informacija subjekata koji su obuhvaćeni opsegom konsolidacije EU-a kako bi izrazio mišljenje o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i povezanim transakcijama. Sud je odgovoran za usmjeravanje revizije, nadzor nad njome i njezinu provedbu te snosi isključivu odgovornost za svoje revizorsko mišljenje.

XXXIII. Sud obavještava upravu o, među ostalim, planiranom opsegu i vremenskom okviru revizije te važnim nalazima revizije, uključujući nalaze u vezi sa svim znatnim nedostacima u unutarnjoj kontroli.

XXXIV. Sud među pitanjima koja su bila predmet rasprave s Komisijom i drugim subjektima obuhvaćenima revizijom utvrđuje ona koja su bila najvažnija za reviziju konsolidirane računovodstvene dokumentacije i koja time čine ključna revizijska pitanja za tekuće razdoblje. Sud ta pitanja opisuje u svojem izvješću, osim ako zakoni ili propisi ne dopuštaju njihovo javno objavljivanje ili ako, što je iznimno rijedak slučaj, Sud utvrdi da određeno pitanje ne bi trebalo objaviti u izvješću jer je razumno očekivati da će povezane nepovoljne posljedice biti veće od koristi za javni interes.

15. srpnja 2021.

Klaus-Heiner LEHNE
predsjednik

Europski revizorski sud

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Uvod

Uloga Europskog revizorskog suda

1.1. Europski revizorski sud (Sud) neovisni je revizor EU-a. U skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU)⁷ Sud je dužan:

- (a) izraziti mišljenje o računovodstvenoj dokumentaciji EU-a;
- (b) provjeriti upotrebljava li se proračun EU-a u skladu s važećim zakonima i propisima;
- (c) izvijestiti o ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti potrošnje sredstava EU-a⁸; i
- (d) pružati savjete o prijedlozima zakonskih akata koji imaju financijski učinak.

1.2. Revizijskim aktivnostima koje se obavljaju u svrhu davanja *izjave o jamstvu* (pojašnjenje se nalazi u [Prilogu 1.1.](#)) Sud ispunjava prva dva cilja. Sud iznosi aspekte uspješnosti izvršenja proračuna (ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost potrošnje) u zasebnom dijelu svojeg godišnjeg izvješća⁹. Cjelokupno gledajući, revizijama koje Sud obavlja također se dobivaju ključne informacije za mišljenja koja Sud izražava o prijedlozima zakonskih akata.

1.3. U ovom se poglavlju godišnjeg izvješća:

- (a) iznosi kontekst izjave o jamstvu koju daje Sud te prikaz nalaza i zaključaka Suda u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i *pravičnosti transakcija*; uključujući Komisijine informacije o pravičnosti;

⁷ Članci od 285. do 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) (SL C 326, 26.10.2012., str. 47.).

⁸ Vidjeti pojmovnik: *dobro financijsko upravljanje*.

⁹ Sud o tim aspektima izvješćuje u dokumentu pod nazivom „Izvješće Europskog revizorskog suda o uspješnosti proračuna EU-a – stanje na kraju 2020.” i tematskim izvješćima usmjerenima na aspekt uspješnosti.

- (b) uključuje informacije o slučajevima sumnje na prijevaru koje je Sud prijavio OLAF-u te o revizijama koje Sud provodi nad mjerama EU-a za borbu protiv prijevara;
- (c) donosi sažeti prikaz revizijskog pristupa Suda (vidjeti [Prilog 1.1.](#)).

1.4. Zbog ograničenja putovanja uslijed pandemije bolesti COVID-19 gotovo ni u jednom slučaju nije bilo moguće obaviti terenske provjere, dobiti dokumente u izvornom obliku, razgovarati uživo s osobljem subjekta revizije i provjeriti fizičko postojanje ostvarenja koja se financiraju sredstvima EU-a. Stoga je Sud većinu svojih aktivnosti proveo u obliku pregleda dokumentacije i razgovora sa subjektima revizije na daljinu. Iako neprovođenje terenskih provjera može dovesti do povećanog rizika neotkrivanja¹⁰, dokazi koje je Sud prikupio od subjekata revizije omogućili su Sudu da dovrši svoje revizijske aktivnosti i donese zaključak na temelju njih.

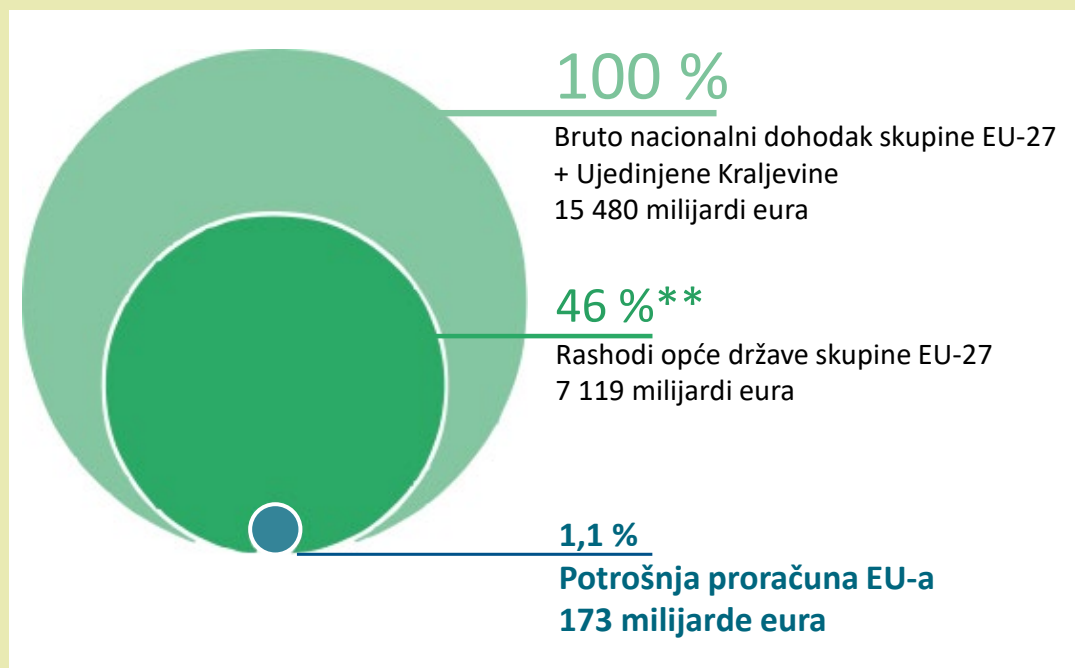
Potrošnja financijskih sredstava EU-a važan je način ostvarivanja ciljeva politika

1.5. Potrošnja financijskih sredstava EU-a važan je, ali ne i jedini način ostvarivanja politika. Druge važne mjere uključuju primjenu zakonodavstva te slobodno kretanje robe, usluga, kapitala i ljudi u cijelom EU-u. Rashodi EU-a 2020. godine iznosili su 173,3 milijarde eura¹¹, što čini 1,1 % ukupnog bruto nacionalnog dohotka država članica EU-a i Ujedinjene Kraljevine¹² (vidjeti [okvir 1.1.](#)).

¹⁰ Rizik neotkrivanja rizik je da revizor neće otkriti odstupanje koje nije ispravljeno [unutarnjim kontrolama](#) predmetnog subjekta.

¹¹ Vidjeti konsolidiranu godišnju računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2020. godinu, izvješća o izvršenju proračuna i bilješke, bilješka 4.3., VFO: izvršenje *odobrenih sredstava* za plaćanje.

¹² BND-ovi država članica EU-a i Ujedinjene Kraljevine, godišnja računovodstvena dokumentacija Europske komisije za 2020. – Prilog A – Prihodi, rashodi opće države za EU-27, vidjeti https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/gov_10a_main/.

Okvir 1.1.**Rashodi EU-a za 2020. godinu kao udio u bruto nacionalnom dohotku (BND) i rashodima opće države**

* BND-ovi država članica EU-a i Ujedinjene Kraljevine, imajući u vidu da je Ujedinjena Kraljevina doprinijela proračunu EU-a 2020. godine kao i druge države članice EU-a.

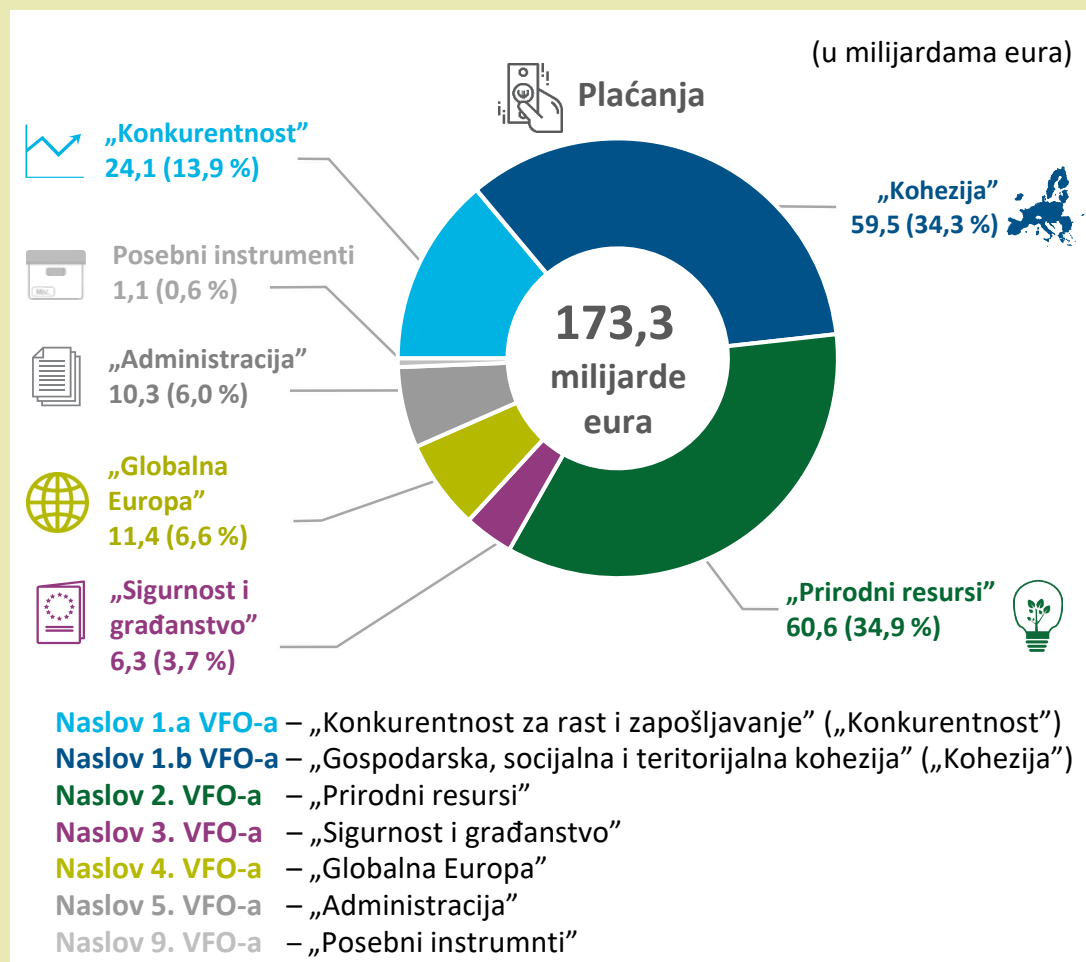
** Kao udio u bruto nacionalnom dohotku za skupinu EU-27, isključujući Ujedinjenu Kraljevinu, rashodi opće države za skupinu EU-27 iznosili bi 54 %.

Izvor: za BND država članica: godišnja računovodstvena dokumentacija Europske komisije za 2020. – Prilog A – Prihodi; za rashode opće države po državama članicama: Eurostat – godišnji nacionalni računi; za rashode EU-a: Europska komisija – konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2020.

1.6. Sredstva EU-a isplaćuju se korisnicima u obliku ili jednokratnih plaćanja / godišnjih obroka ili niza plaćanja u okviru višegodišnjih programa potrošnje. Plaćanja iz proračuna EU-a za 2020. godinu sastojala su se od 134,6 milijardi eura za jednokratna plaćanja, međuplaćanja ili završna plaćanja te 38,7 milijardi eura za pretfinanciranje. Kao što je vidljivo iz [okvira 1.2.](#), najveći udjeli proračuna EU-a iskorišteni su u područjima „Prirodni resursi” i „Kohezija”, a zatim i u području „Konkurentnost”.

Okvir 1.2.

Plaćanja za 2020. po naslovima višegodišnjeg financijskog okvira (VFO)



Izvor: Sud.

Nalazi revizije za financijsku godinu 2020.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja

1.7. Nalazi Suda odnose se na konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju¹³ EU-a („računovodstvena dokumentacija“) za financijsku godinu 2020. Ona je, zajedno s izjavom računovodstvenog službenika, zaprimljena 1. srpnja 2021., odnosno prije zadnjeg dana za podnošenje propisanog Financijskom uredbom¹⁴. Računovodstvenoj dokumentaciji priložen je odjeljak o najvažnijim financijskim događajima u predmetnoj godini, koji uključuje analizu financijskih izvještaja¹⁵. Taj dio nije obuhvaćen revizorskim mišljenjem Suda. Međutim, u skladu s revizijskim standardima Sud je procijenio njezinu usklađenost s informacijama u računovodstvenoj dokumentaciji.

1.8. Računovodstvena dokumentacija koju je objavila Komisija pokazuje da su ukupne obveze na dan 31. prosinca 2020. iznosile 313,4 milijarde eura, dok je ukupna imovina iznosila 280,0 milijardi eura. Razlika od 33,4 milijarde eura odnosi se na (negativnu) neto imovinu koja obuhvaća pričuve i dio rashoda EU-a koje je potrebno

¹³ Konsolidirana računovodstvena dokumentacija sastoji se od:

- (a) konsolidiranih financijskih izvještaja koji obuhvaćaju bilancu (u kojoj su prikazane imovina i obveze na kraju godine), izvještaj o financijskom rezultatu (u kojem su navedeni prihodi i izdatci za tu godinu), izvještaj o novčanom toku (u kojem je prikazano kako promjene u računovodstvenoj dokumentaciji utječu na novac i novčane ekvivalente) te izvještaj o promjenama u neto imovini, kao i bilješke uz financijske izvještaje;
- (b) izvješća o izvršenju proračuna koja obuhvaćaju prihode i rashode za tu godinu, kao i povezane bilješke.

¹⁴ Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 193, 30.7.2018., str. 1.).

¹⁵ Vidjeti [Smjernice za preporučenu praksu 2 \(RPG 2\)](#) „Financial Statement Discussion and Analysis“ Odbora za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IPSASB).

financirati iz budućih proračuna, a već su nastali do 31. prosinca. Za 2020. godinu ostvaren je poslovni rezultat u visini od 57,4 milijarde eura.

1.9. Sud je revizijom utvrdio da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja. Nadalje, u **poglavlju 2.**, Sud iznosi rezultate svojih revizijskih aktivnosti u području financijskog i proračunskog upravljanja financijskim sredstvima EU-a.

Ključna revizijska pitanja povezana s financijskim izvještajima za 2020.

1.10. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju koju je proveo nad financijskim izvještajima za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije financijskih izvještaja kao cjeline i izražavanja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje. O ključnim revizijskim pitanjima Sud izvješćuje u svojoj izjavi o jamstvu.

Pravilnost transakcija

1.11. Sud je ispitao prihode i rashode EU-a kako bi procijenio jesu li financijska sredstva prikupljena i potrošena u skladu s važećim zakonima i propisima. Rezultati revizije za prihode izneseni su u **poglavlju 3.**, a za rashode u **poglavljima 4. – 9.**

Revizijom koju je Sud proveo obuhvaćene su prihodovne i rashodovne transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom

1.12. Kad je riječ o prihodima, Sud temelji jamstvo za svoje revizorsko mišljenje na procjeni odabranih ključnih sustava, koja je nadopunjena ispitivanjem transakcija. Uzorak ispitanih transakcija sastavljen je tako da bude reprezentativan za sve izvore prihoda, što obuhvaća tri kategorije vlastitih sredstava i prihode koji potječu iz drugih izvora (vidjeti odlomke **3.2. i 3.3.**).

1.13. Sud je za rashode utvrdio reprezentativni uzorak od 728 transakcija. Njima su obuhvaćeni prijenosi financijskih sredstava iz proračuna EU-a *krajnjim primateljima* financijskih sredstava EU-a (vidjeti odlomke **(11)** i **(12) Priloga 1.1.**). Sud je ispitao te transakcije kako bi prikupio informacije za potrebe davanja izjave o jamstvu i procijenio udio nepravilnih transakcija za cjelokupni statistički skup za visokorizične i niskorizične rashode (vidjeti odlomak **1.18.**) i za svaki naslov VFO-a za koji iznosi posebnu procjenu (naslovi 1. a, 1. b, 2. i 5. VFO-a).

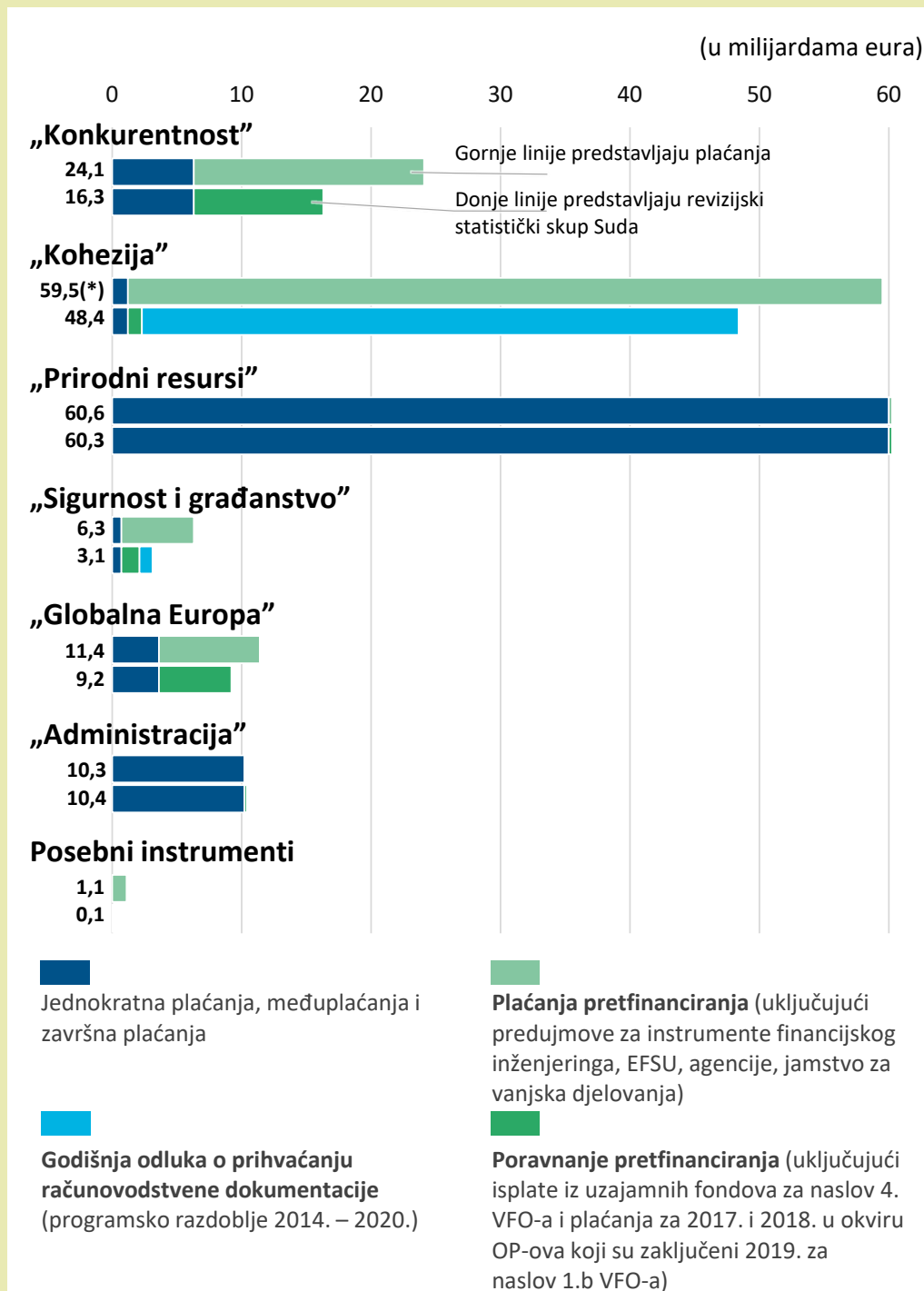
1.14. Revizijski statistički skup Suda za ispitivanje prihoda za 2020. godinu obuhvatio je 174,3 milijarde eura (vidjeti **okvir 3.1.** i odlomak **3.4.**), a za ispitivanje rashoda ukupno 147,8 milijardi eura. Ti iznosi uključuju doprinose Ujedinjene Kraljevine i plaćanja Ujedinjenoj Kraljevini, u skladu s uvjetima navedenima u sporazumu o povlačenju¹⁶.

1.15. Revizijski skup detaljno je prikazan u **okviru 1.3.**, u kojem je raščlanjen na jednokratna plaćanja, međuplaćanja (ako ih je Komisija prihvatila) i završna plaćanja, poravnanje pretfinanciranja i godišnje odluke o prihvatanju računovodstvene dokumentacije, u usporedbi s rashodima EU-a koji su podijeljeni po naslovima VFO-a (vidjeti odlomak **(11) Priloga 1.1.**).

¹⁶ U članku 135. stavku 1. **sporazuma o povlačenju** navodi se: „U skladu s dijelom četvrtim Ujedinjena Kraljevina doprinosi proračunu Unije za 2019. i 2020. i sudjeluje u izvršenju tih proračuna.”

Okvir 1.3.

Usporedba revizijskog statističkog skupa Suda (147,8 milijardi eura) i rashoda EU-a (173,3 milijarde eura) prema naslovima VFO-a iz 2020.



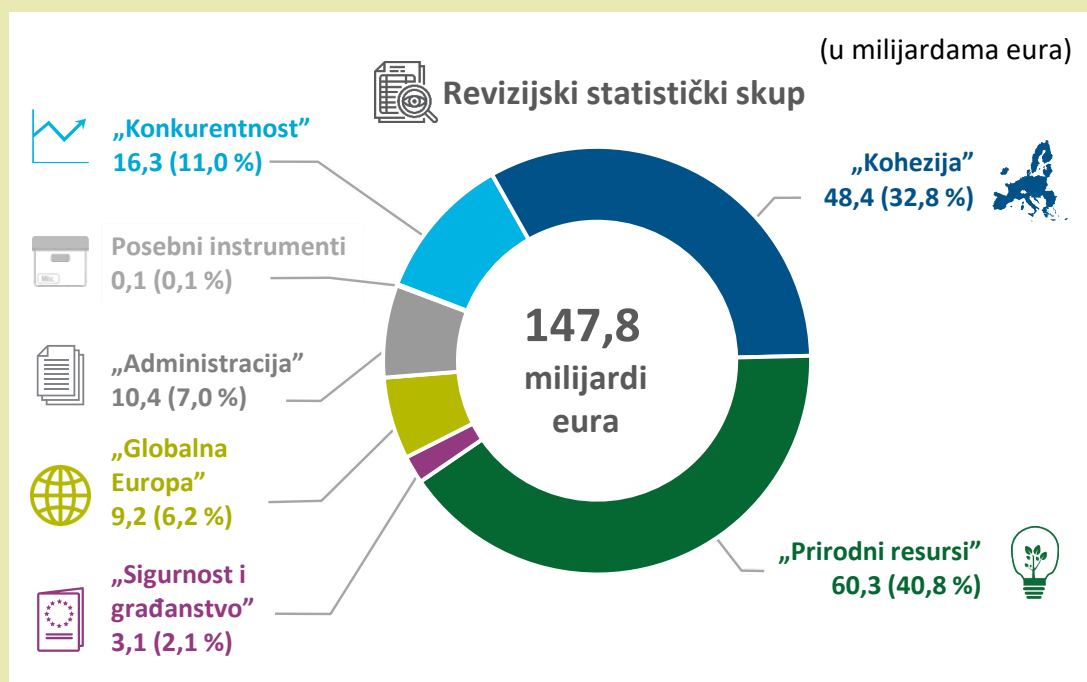
(*) Za područje „Kohezija” pretfinanciranje u iznosu od 58,3 milijarde eura uključuje privremena plaćanja za razdoblje 2014. – 2020. koja se odnose na rashode koje Komisija još nije prihvatila u visini od 47,2 milijarde eura (vidjeti **okvir 5.1.**).

Izvor: Sud.

1.16. Iz **okvira 1.4.** vidljivo je da područje „Prirodni resursi” ima najveći udio u cjelokupnom statističkom skupu koji je Sud ispitaio (40,8 %), nakon čega slijede „Kohezija” (32,8 %) i „Konkurentnost” (11,0 %).

Okvir 1.4.

Revizijski statistički skup Suda za 2020. kojim je obuhvaćen iznos od 147,8 milijardi eura – pregled prema naslovima VFO-a



Izvor: Sud.

U određenim vrstama rashoda nastavljaju se pojavljivati pogreške

1.17. Kad je riječ o pravilnosti prihoda i rashoda EU-a, Sud je došao do sljedećih ključnih nalaza:

- (a) Kad je riječ o prihodima, ukupni revizijski dokazi upućuju na to da stopa pogreške nije bila značajna. Ispitani sustavi povezani s prihodima općenito su bili djelotvorni. Međutim, ključne unutarnje kontrole *tradicionalnih vlastitih sredstava* koje je Sud procijenio u određenim državama članicama i zaključenje ciklusa provjere BND-a koji je Sud procijenio na razini Komisije ocijenjeni su djelomično djelotvornima zbog postojanih nedostataka (vidjeti odlomke **3.9. – 3.17.**). Sud je utvrdio i znatne nedostatke u kontrolama koje države članice provode kako bi smanjile *manjak sredstava prikupljenih od carina* zbog kojih su potrebne mjere EU-a. Ti nedostaci ne utječu na revizorsko mišljenje Suda o prihodima jer se ne

odnose na transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom, već na rizik od toga da su tradicionalna vlastita sredstva nepotpuna. U nedavno objavljenom tematskom izvješću Suda o carinskim provjerama preporučena su poboljšanja u tom području (vidjeti odlomke **3.18.** i **3.19.**)¹⁷.

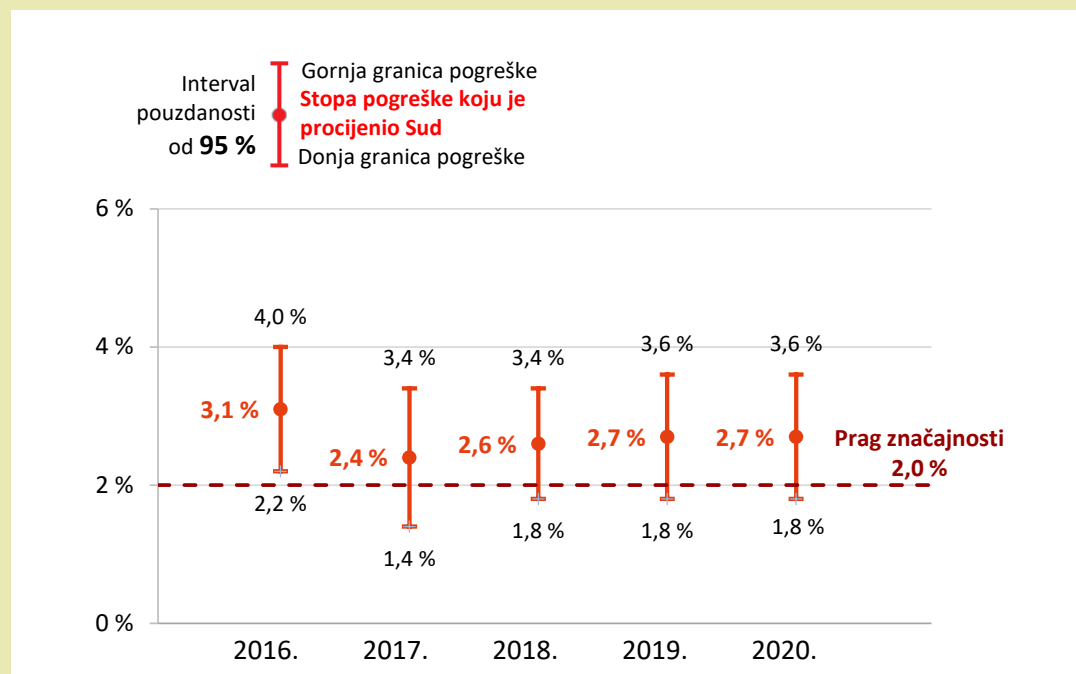
- (b) Kad je riječ o rashodima, revizijski dokazi koje je Sud prikupio upućuju na to da je ukupna stopa pogreške značajna i da iznosi 2,7 %¹⁸ (vidjeti **okvir 1.5.**). Najveći udio u toj stopi zauzima područje „Kohezija” (41,8 %), a zatim slijede područja „Prirodni resursi” (29,3 %), „Konkurentnost” (15,5 %) i „Globalna Europa” (8,1 %). Značajne pogreške i dalje postoje u visokorizičnim rashodima, koji se uglavnom temelje na nadoknadi troškova (vidjeti odlomke **1.18.**, **1.21.** i **1.22.**). Takvi rashodi činili su 59,0 % revizijskog statističkog skupa Suda.

¹⁷ Vidjeti **tematsko izvješće Suda br. 4/2021** „Carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a”.

¹⁸ Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 1,8 % i 3,6 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

Okvir 1.5.

Procijenjena stopa pogreške (2016. – 2020.)



Sud definira **pogrešku** kao količinu novca koji nije trebao biti isplaćen iz proračuna EU-a. Pogreške nastaju kada se novac ne iskorištava u skladu s relevantnim zakonodavstvom EU-a te stoga nije u skladu s onim što su Vijeće i Europski parlament namjeravali postići donošenjem tog zakonodavstva ili kada se ne iskorištava u skladu s posebnim nacionalnim pravilima.

Izvor: Sud.

Složenost pravila i način isplate financijskih sredstava EU-a utječu na rizik od pogreške

1.18. Na temelju analize rizika koja se zasnivala na rezultatima prethodnih revizija i procjene sustava upravljanja i kontrole Sud je podijelio svoj revizijski statistički skup povezanih transakcija na visokorizične i niskorizične rashode kako bi odabrao svoj reprezentativni uzorak.

- Rizik od pogreške manji je za rashode na koje se primjenjuju pojednostavnjena pravila. Tu vrstu rashoda u prvom redu čine **plaćanja utemeljena na dodijeljenim pravima**¹⁹ koja korisnici primaju ako ispune određene, često jednostavne uvjete.

¹⁹ Rashodi utemeljeni na dodijeljenim pravima obuhvaćaju administrativne rashode.

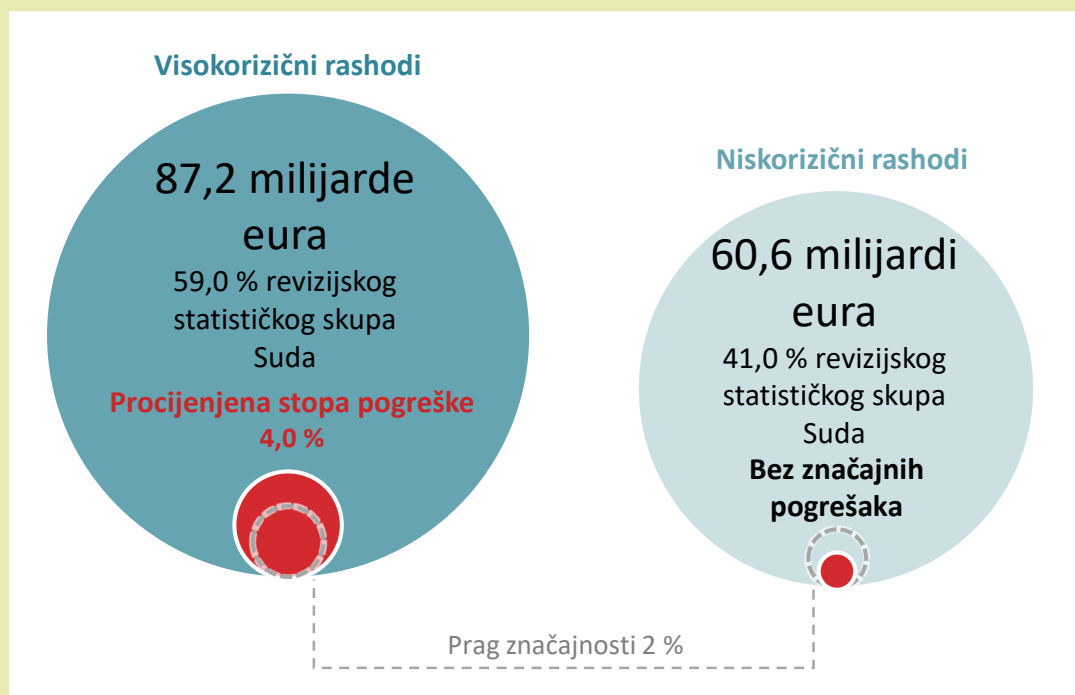
- Rashodi na koje se primjenjuju složena pravila izloženi su visokom riziku od pogreške. To se uglavnom odnosi na **plaćanja utemeljena na nadoknadi troškova**, za koja korisnici moraju podnijeti zahtjeve za povrat prihvatljivih troškova koji su im nastali. U tu svrhu, kao i radi dokazivanja da provode aktivnost koja je prihvatljiva za potporu, korisnici moraju pružiti dokaze koji potvrđuju da su im nastali troškovi za koje mogu podnijeti zahtjev za nadoknadu. Pritom se često moraju pridržavati složenih pravila kojima se određuje za što se može podnijeti zahtjev (prihvatljivost) i kako troškovi trebaju nastati (pravila o javnoj nabavi ili državnim potporama).

1.19. Sud je 2020. iznova utvrdio da u niskorizičnim rashodima nije bilo značajnih pogrešaka, dok su u visokorizičnim rashodima takve pogreške i dalje postojale. Rezultati revizije koju je Sud proveo za 2020. stoga ponovno potvrđuju njegovu prijašnju procjenu i kategorizaciju rizika, upućujući na to da način isplate financijskih sredstava utječe na rizik od pogreške.

1.20. U *okviru 1.6.* i odlomcima *1.21. – 1.30.* navedeno je više informacija o visokorizičnom statističkom skupu i pogreškama koje je Sud u njemu utvrdio.

Okvir 1.6.

Detaljan prikaz revizijskog statističkog skupa za 2020. podijeljenog na niskorizične i visokorizične rashode



Izvor: Sud.

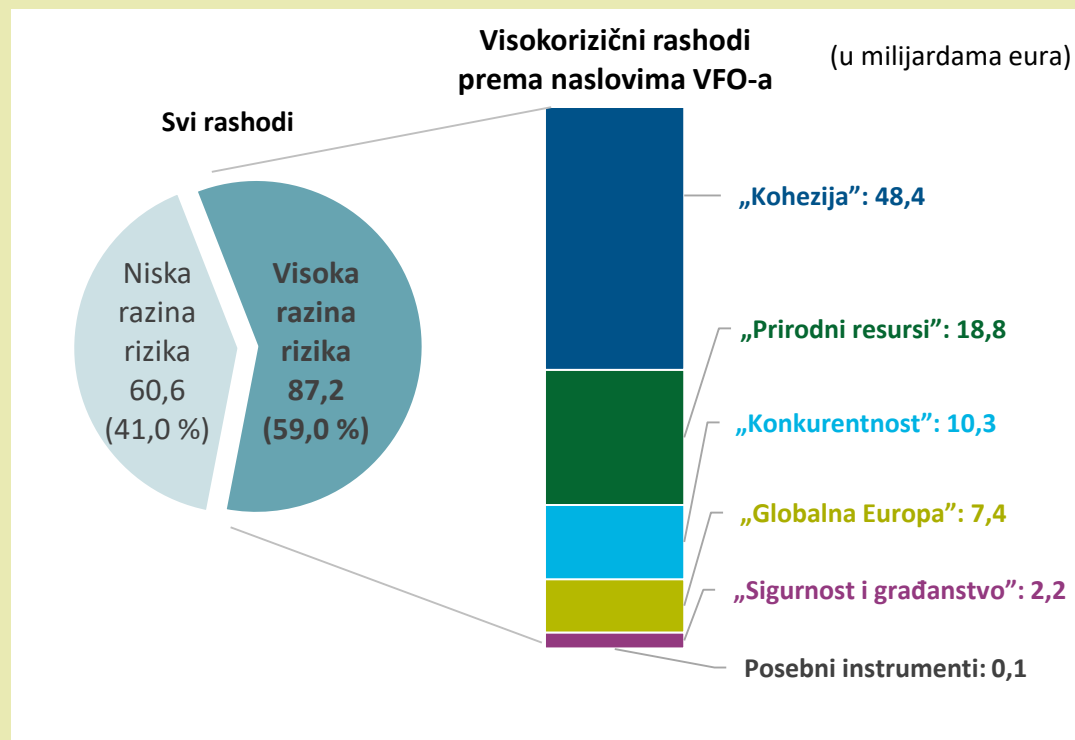
U znatnom dijelu revizijskog statističkog skupa Suda postoje značajne pogreške

1.21. Visokorizični rashodi čine 59,0 % revizijskog statističkog skupa Suda, što je više nego prošle godine kad su činili otprilike 53,1 %. Razlog za ovogodišnji veći udio visokorizičnih rashoda ponajprije leži u dodatnom povećanju iznosa obuhvaćenog revizijskim statističkim skupom Suda za područje „Kohezija” od 20,0 milijardi eura. U [okviru 1.7.](#) vidljivo je da područje „Kohezija” zauzima najveći udio u visokorizičnom statističkom skupu Suda (48,4 milijarde eura), nakon čega slijede „Prirodni resursi” (18,8 milijardi eura) i „Konkurentnost” (10,3 milijarde eura).

1.22. Uzimajući u obzir rezultate svojeg ispitivanja visokorizičnih rashoda u svim naslovima VFO-a, Sud procjenjuje da stopa pogreške u toj vrsti rashoda iznosi 4,0 % (2019.: 4,9 %), što je iznad praga značajnosti od 2,0 % (vidjeti [okvir 1.6.](#)).

Okvir 1.7.

Detaljan prikaz visokorizičnih rashoda prema naslovima VFO-a



Izvor: Sud.

1.23.  „Kohezija” (**poglavlje 5.**): rashodi u ovom području uglavnom nastaju iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda i Europskog socijalnog fonda. Rashodi u tom području temelje se uglavnom na plaćanjima utemeljenima na nadoknadi troškova, koje Sud smatra visokorizičnima. Glavna vrsta pogreške koju je Sud utvrdio i kvantificirao bili su neprihvatljivi projekti i rashodi, kršenja pravila unutarnjeg tržišta (posebice nepridržavanja pravila o državnim potporama), kao i nepostojanje ključne popratne dokumentacije.

1.24.  „Prirodni resursi” (**poglavlje 6.**): u područjima potrošnje koja je utvrdio visokorizičnima (ruralni razvoj, tržišne mjere, ribarstvo, okoliš i djelovanje u području klime), u kojima je izvršeno otprilike 31 % plaćanja u okviru tog naslova, Sud je i ovaj put utvrdio značajnu stopu pogreške. Rashodi u tim područjima uglavnom su se izvršavali u obliku nadoknade troškova. Neprihvatljivi troškovi, administrativne pogreške i nepostojanje ključne popratne dokumentacije najčešće su pogreške utvrđene u tom području.

1.25.  „Konkurentnost” (**poglavlje 4.**): kao i prethodnih godina, u ovom su području rashodi za istraživanje (Obzor 2020. i Sedmi okvirni program – FP7) i dalje visokorizični te su glavni izvor pogrešaka. Pogreške u rashodima za istraživanje uključuju različite kategorije neprihvatljivih troškova (posebice izravne troškove za osoblje i druge *izravne troškove*), nepostojanje ključne popratne dokumentacije i nedostatan revizijski trag.

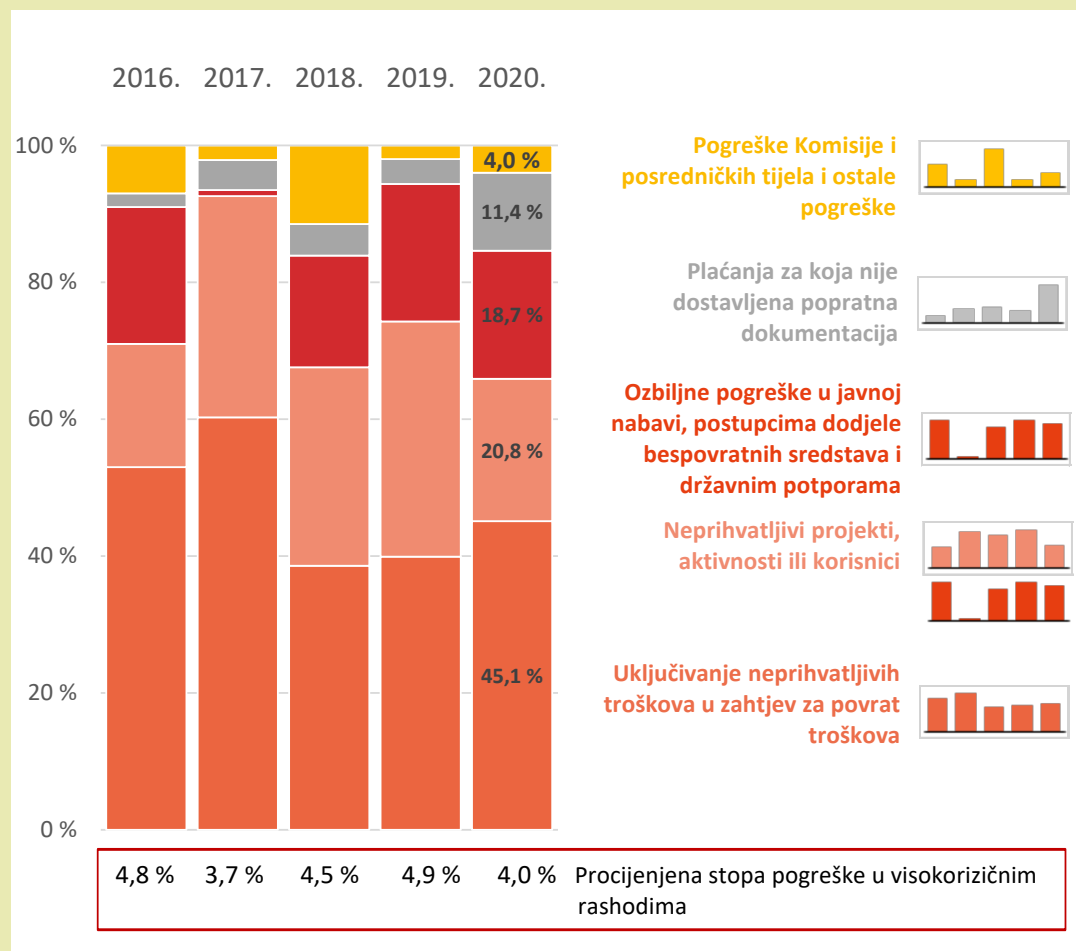
1.26.  „Globalna Europa” (**poglavlje 8.**): rashodi u tom području uglavnom se temelje na nadoknadi troškova i obuhvaćaju vanjska djelovanja koja se financiraju iz proračuna EU-a. U okviru ovog naslova sve se vrste rashoda smatraju visokorizičnima, osim plaćanja proračunske potpore, koja čine otprilike 19 % rashoda. Većina pogrešaka pronađenih u tom području odnosi se na nepostojanje ključne popratne dokumentacije, neusklađenost s pravilima o javnoj nabavi, troškove koji nisu nastali i neprihvatljive troškove.

Pogreške u vezi s prihvatljivošću i dalje imaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške za visokorizične rashode

1.27. Kao i posljednjih godina, Sud detaljno opisuje vrste pogrešaka utvrđene u visokorizičnim rashodima jer upravo u njima i dalje postoje značajne pogreške. U **okviru 1.8.** prikazuje se udio različitih vrsta pogrešaka u stopi pogreške u visokorizičnim rashodima za 2020., zajedno s procjenama za godine od 2016. do 2019.

Okvir 1.8.

Udio različitih vrsta pogrešaka u procijenjenoj stopi pogreške u visokorizičnim rashodima za 2020. godinu



Izvor: Sud.

1.28. Sud je 2020. ponovno pronašao pogreške u vezi s prihvatljivošću, koje čine 65,9 % procijenjene stope pogreške za visokorizične rashode (2019.: 74 %), uglavnom u područjima „Konkurentnost”, „Kohezija” i „Prirodni resursi”. Od tih pogrešaka 45,1 % otpada na neprihvatljive troškove uključene u zahtjeve za povrat troškova, a 20,8 % na neprihvatljive projekte, aktivnosti ili korisnike.

1.29. Osim toga, Sud je utvrdio pogreške povezane s kršenjem pravila o državnim potporama u području „Kohezija” i pravila o javnoj nabavi u područjima „Konkurentnost” i „Globalna Europa”. Te pogreške čine 18,7 % procijenjene stope pogreške za visokorizične rashode (2019.: 20 %).

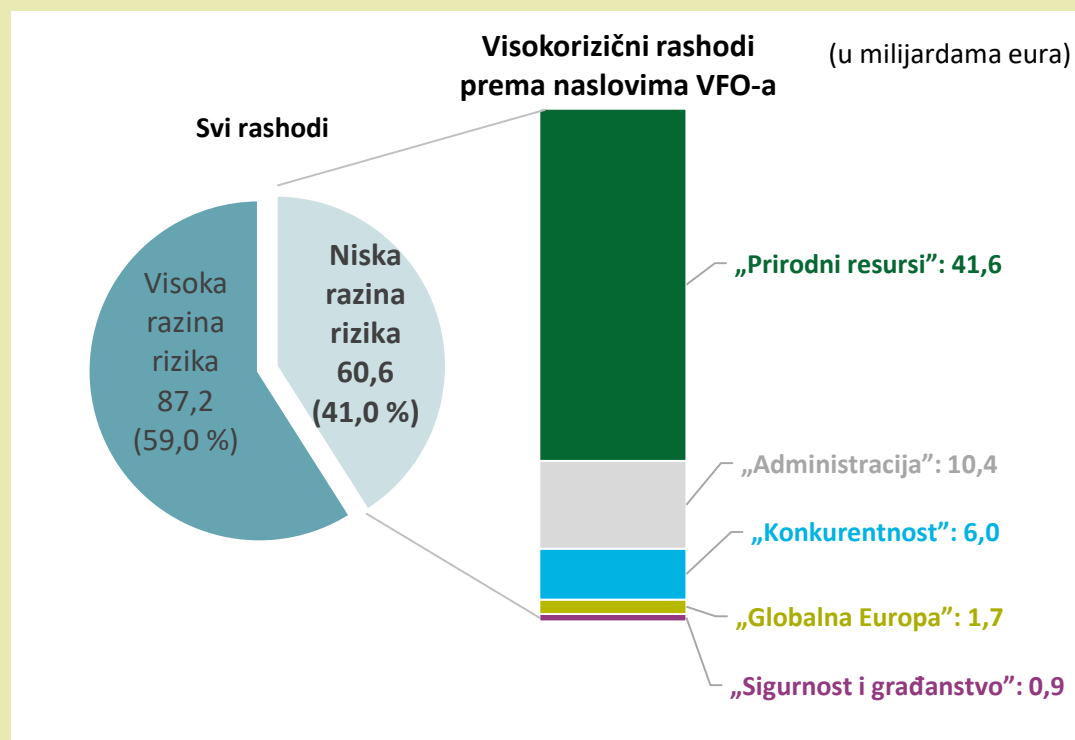
1.30. Nadalje, udio procijenjene stope pogreške za 2020. koji se odnosi na plaćanja za koja nije dostavljena ključna popratna dokumentacija znatno se povećao u odnosu na 2019., uglavnom u područjima „Globalna Europa” i „Konkurentnost”. Te pogreške čine 11,4 % (2019.: 4 %) procijenjene stope pogreške za visokorizične rashode.

Sud nije utvrdio značajnu stopu pogreške u niskorizičnim rashodima

1.31. Kad je riječ o niskorizičnim rashodima, koji su činili 41,0 % revizijskog statističkog skupa, Sud je zaključio da je procijenjena stopa pogreške ispod praga značajnosti od 2,0 % koju primjenjuje, kao što je to bio slučaj i 2018. i 2019. Niskorizični rashodi uglavnom se sastoje od plaćanja utemeljenih na dodijeljenim pravima i administrativnih rashoda (vidjeti [okvir 1.9.](#)). Plaćanjima utemeljenim na dodijeljenim pravima obuhvaćene su *izravna potpora* poljoprivrednicima („Prirodni resursi” – **poglavlje 6.**), studentske i istraživačke stipendije („Konkurentnost” – **poglavlje 4.**) i proračunska potpora zemljama izvan EU-a („Globalna Europa” – **poglavlje 8.**). Administrativni rashodi uglavnom se sastoje od plaća i mirovina javnih službenika EU-a („Administracija” – **poglavlje 9.**).

Okvir 1.9.

Detaljan prikaz niskorizičnih rashoda prema naslovima VFO-a



Izvor: Sud.

Informacije Komisije o pravilnosti

1.32. Komisija snosi krajnju odgovornost za izvršenje proračuna EU-a, bez obzira na način upravljanja (izravno, neizravno ili podijeljeno upravljanje). Komisija predstavlja svoje djelovanje u trima izvješćima koja zajedno čine „objedinjeni paket financijskih izvješća”²⁰. To su:

- (a) konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije;
- (b) godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti;
- (c) izvješće o mjerama poduzetima na temelju preporuka iz razrješnice za prethodnu financijsku godinu.

Stopa pogreške koju je procijenila Komisija na donjem je kraju raspona koji je procijenio Sud

1.33. U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti Komisija u pogledu transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom za 2020. godinu iznosi procjenu rizika u trenutku plaćanja²¹. Rizik u trenutku plaćanja procjena je koju Komisija daje o iznosu koji u trenutku plaćanja nije isplaćen u skladu s važećim pravilima. Riječ je o konceptu koji je najbliži stopi pogreške koju procjenjuje Sud.

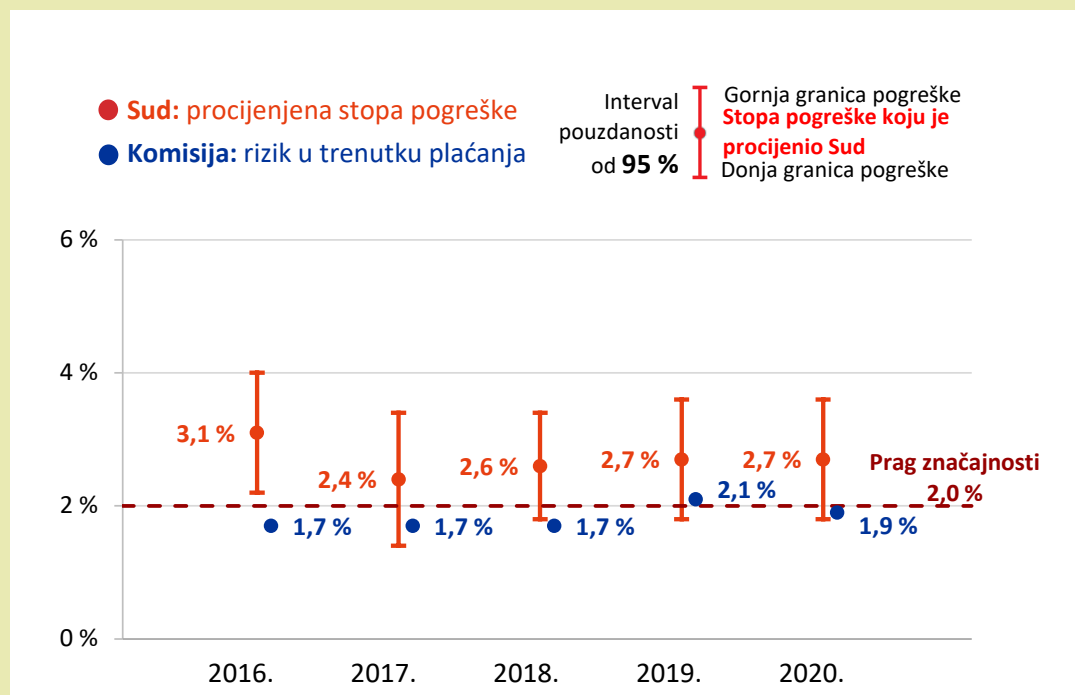
1.34. *Okvir 1.10.* sadržava prikaz podataka Komisije o riziku u trenutku plaćanja usporedno s rasponom stope pogreške koju je procijenio Sud. Komisija je procijenila rizik u trenutku plaćanja za 2020. na 1,9 %, što je ispod stope pogreške od 2,7 % koju je procijenio Sud (2019.: 2,7 %) i na donjem kraju raspona koji je procijenio Sud, koji se kreće između 1,8 % i 3,6 %. Sud je relevantne informacije pružio u odlomcima **1.35. – 1.39.**, u kojima opisuje čimbenike koji doprinose razlici u brojkama.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/integrated-financial-and-accountability-reporting-2019_hr

²¹ Člankom 247. stavkom 1. točkom (b) podtočkom i. *Financijske uredbe* zahtijeva se da godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti uključuje procjenu stope pogreške u rashodima Unije.

Okvir 1.10.

Procjena rizika u trenutku plaćanja koju je iznijela Komisija u usporedbi sa stopom pogreške koju je procijenio Sud



Izvor: Sud.

I dalje postoje određeni problemi u pogledu procesa pripreme godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti te informacija o pravilnosti koje se iznose u tom izvješću

1.35. U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti sažeto su prikazane ključne informacije o unutarnjoj kontroli i financijskom upravljanju navedene u godišnjim izvješćima o radu različitih glavnih uprava (GU) Komisije²². Odgovornost za ta izvješća temelji se na podjeli odgovornosti koja je utvrđena u okviru Komisijinih upravljačkih mehanizama. Glavni direktori odgovorni su za pouzdanost informacija navedenih u godišnjim izvješćima o radu njihovih glavnih uprava, a kolegij povjerenika donosi godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti te stoga u konačnici snosi odgovornost za izradu izvješća i informacije koje su u njemu iznesene.

²² Kako je propisano člankom 247. stavkom 1. točkom (b) [Financijske uredbe](#).

1.36. Kako bi pružili potporu kolegiju u tom postupku, Glavna uprava za proračun (GU BUDG) i Glavno tajništvo preispituju informacije iz godišnjih izvješća o radu drugih GU-ova i upotrebljavaju te informacije kao osnovu za izvješćivanje u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti. Isto tako, u zajedničkoj bilješci obavješćuju korporativni upravni odbor o rezultatima svojeg preispitivanja²³. Iako GU BUDG i Glavno tajništvo imaju vodeću ulogu u izradi godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, ne pružaju im se detaljne upute o sadržaju i području primjene tog izvješća niti im se dostavljaju informacije o preispitivanju godišnjih izvješća o radu drugih GU-ova. Izdavanje takvih uputa pomoglo bi kolegiju da zajamči pružanje relevantnih i pouzdanih informacija.

1.37. Prošle godine Sud je izvijestio o problemima koji utječu na rizik u trenutku plaćanja, koji se navodi pojedinačno za različita područja politike u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu i kao ukupna vrijednost u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti²⁴. Sud je utvrdio da je na te procjene utjecala posebna uloga Komisije, koja se ogleda u njezinoj metodologiji, kao i nedostaci u *ex post* provjerama. Problemi o kojima je Sud izvijestio odnosili su se na *ex post* revizije Zajedničke službe Komisije za reviziju („Konkurentnost”), kontrole koje su provodila revizijska tijela država članica („Prirodni resursi”) i studiju o stopi preostale pogreške koju Komisija naručuje svake godine („Globalna Europa”). Sud smatra da ti problemi i dalje postoje i da utječu na procjenu rizika u trenutku plaćanja. Dodatne pojedinosti Sud iznosi u **poglavlju 4.**, u kojem navodi da se ta stopa za područje „Konkurentnost” još uvijek prikazuje manjom od stvarne; **poglavlju 5.**, u kojem navodi da je odgovarajuća vrijednost za područje „Kohezija” najniža stopa; i **poglavlju 8.** u kojem ističe da problemi koje je Sud utvrdio mogu doprinijeti prikazivanju stope za područje „Globalna Europa” manjom od stvarne.

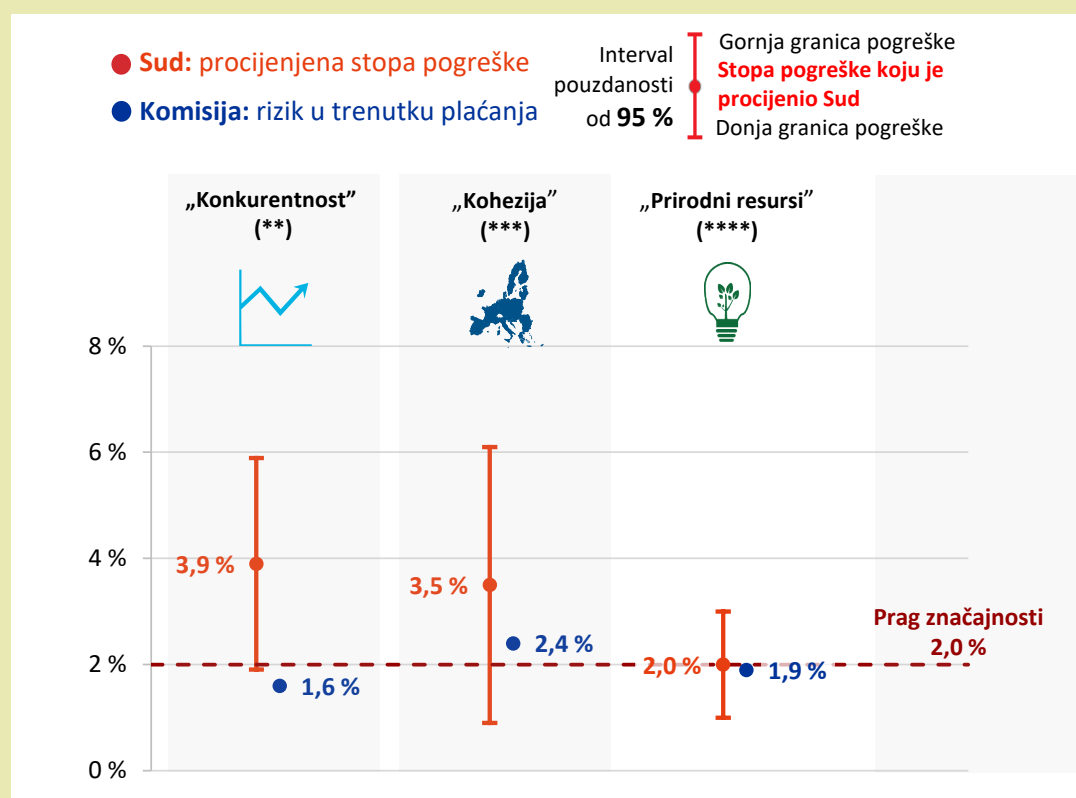
²³ Korporativni upravni odbor pruža koordinaciju, nadzor, savjete i strateško usmjerenje u pogledu pitanja u vezi s korporativnim upravljanjem. Njegovi su članovi glavni direktori zaduženi za proračun, ljudske resurse i sigurnost te glavni direktor Pravne službe. Odbor podnosi izvješće predsjedniku i povjerenicima zaduženima za proračun, ljudske resurse i administraciju te kolegiju podnosi godišnje izvješće.

²⁴ Vidjeti okvir 1.11. ([godišnje izvješće za 2019.](#)).

1.38. U [okviru 1.11.](#) Sud je usporedio procijenjenu stopu pogreške s procjenama Komisije za one naslove VFO-a za koje pruža posebnu procjenu²⁵.

Okvir 1.11.

Stopa pogreške koju je Sud procijenio za 2020. godinu u odnosu na rizik u trenutku plaćanja koji je procijenila Komisija, prema naslovima VFO-a^(*)



(*) Za područje „Administracija“ ni Komisija ni Sud nisu utvrdili značajnu stopu pogreške.

(**) Glavne uprave i službe Komisije: ECFIN, GROW, MOVE, ENER, RTD, CNECT, JRC, FISMA, TAXUD, EAC, EASME, EACEA, INEA, ERCEA, REA i DEFIS. Neke glavne uprave uključene su u više od jednog naslova VFO-a (EACEA i INEA).

(***) Glavne uprave Komisije EMPL, REGIO, REFORM i INEA.

(****) Glavne uprave Komisije AGRI, CLIMA, ENV i MARE.

Izvor: Sud.

²⁵ Budući da Komisija u izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti ne iznosi ukupnu vrijednost rizika u trenutku plaćanja za naslov 1.a VFO-a („Konkurentnost“) (Komisija dijeli taj naslov na dva područja politika), Sud je morao objediniti vrijednosti navedene u godišnjim izvješćima o radu Komisije.

1.39. Usporedba pokazuje da su Komisijine vrijednosti za ta tri područja politika niže od procjena koje je iznio Sud. Sud je utvrdio sljedeće:

- Za područje „**Konkurentnost**”, rizik u trenutku plaćanja koji je za predmetni naslov VFO-a procijenjen na 1,6 % i koji je Sud izračunao na temelju informacija uključenih u godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, nalazi se ispod praga značajnosti koji je procijenio Sud (vidjeti odlomke **4.37.**).
- Za područje „**Kohezija**”, vrijednost koju je Komisija procijenila za taj naslov VFO-a iznosi 2,4 %, čime se potvrđuje da je stopa pogreške u tom području politike značajna. Procjena Komisije nalazi se u donjoj polovici raspona stope pogreške koji je procijenio Sud (vidjeti odlomak **5.58.**).
- Za područje „**Prirodni resursi**”, Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja (1,9 %) nešto je niža od procjene koju je iznio Sud i ulazi u raspon stope koji je procijenio Sud (vidjeti odlomak **6.38.**).

Komisijina izvješća o financijskim ispravcima i povratima sredstava složena su i nisu uvijek jasna

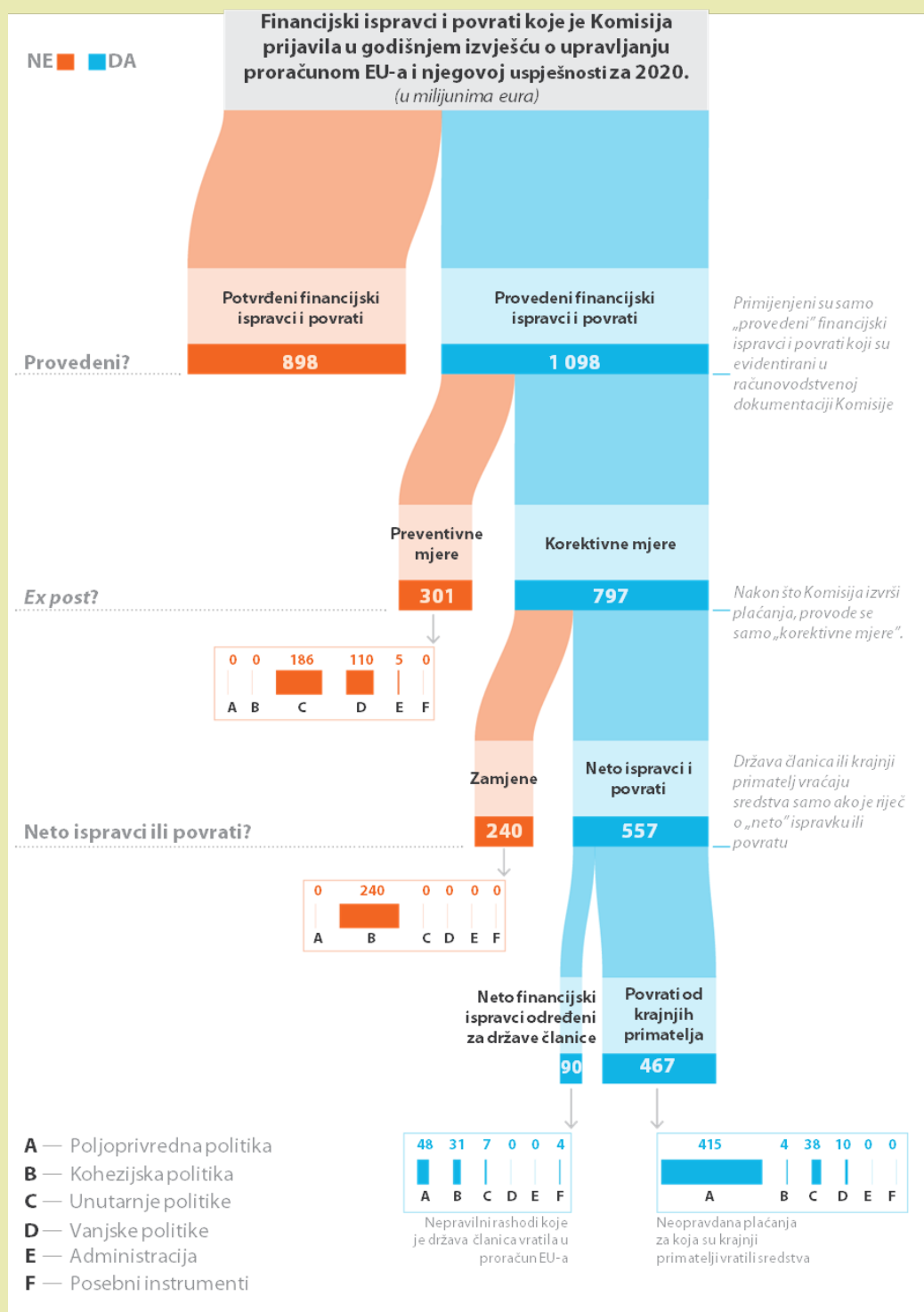
1.40. Komisija, u skladu s Financijskom uredbom, pruža informacije o preventivnim i korektivnim mjerama za zaštitu proračuna od nezakonitih ili nepravilnih rashoda u svojem godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti. Iako se u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti ističe važnost tih mjera, Sud je utvrdio da je način na koji se u njemu prikazuju stvarni financijski ispravci i povrati složen i da nije uvijek jasan.

1.41. Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti sadržava nekoliko različitih iznosa stvarnih financijskih ispravaka i povrata. Ovisno o tome u kojoj se fazi nalaze, ispravci ili povrati mogu biti „potvrđeni” (što znači samo da je donesena odluka o ispravku ili povratu sredstava) ili „provedeni” (što znači da je utvrđeni iznos stvarno primijenjen i evidentiran u računovodstvenoj dokumentaciji Komisije). Ovisno o tome u kojoj se fazi kontrolnog postupka provode, ispravci mogu biti „*ex ante*” (tj. odbitci prije plaćanja) ili „*ex post*” (tj. ispravci nakon plaćanja). U izvješću se pod pojmom „financijski ispravci” razlikuju „zamjene”, koje se odnose na slučajeve u području „Kohezija” u kojima država članica može povući nepravilne rashode i prijaviti nove rashode, i „neto financijski ispravci”, u slučajevima u kojima to nije moguće te se iznosi vraćaju u proračun EU-a. Zbog svih tih razlika iznimno je teško dobiti jasnu predodžbu o iznosu nepravilnih rashoda koji su ispravljani i u konačnici vraćeni u proračun EU-a.

1.42. Ta je složenost prikazana u [okviru 1.12.](#) u kojem se opisuje sastav stvarnih financijskih ispravaka i povrata sredstava prijavljenih u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020.

Okvir 1.12.

Financijski ispravci i povrati koje je Komisija prijavila u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020.



Izvor: Sud, na temelju godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

1.43. Iznos prijavljenih provedenih ispravaka za 2020. (1 098 milijuna eura) znatno je niži nego 2019. (2 885 milijuna eura). Prema navodima Komisije to je smanjenje posljedica nadoknada ispravaka iz prethodnih godina u području poljoprivrede nakon presuda Suda Europske unije i visoke stope zaključenja programa kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. Neto ispravci i povrati koje je Komisija provela 2020. (tj. naplaćeni i u konačnici ispravljeni iznos) ukupno su bili u visini od 557 milijuna eura. Taj se iznos uglavnom odnosi na prethodne godine (povrat sredstava iz 2005.) i programska razdoblja (neto ispravci koji se odnose na razdoblje 1994. – 1999.). Za područje kohezije do kraja 2020. još nisu izvršeni neto financijski ispravci za programsko razdoblje 2014. – 2020. Povrati izvršeni 2020. za rashode iz iste godine (2020.) odnosili su se na unutarnje i vanjske politike i iznosili su 1,4 milijuna eura.

Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevare Sud prijavljuje OLAF-u

1.44. Prijevarena je svaki namjerni čin ili propust koji se odnosi na upotrebu ili iznošenje lažnih, netočnih ili nepotpunih izjava ili dokumenata, neobjavljivanje potrebnih informacija ili nepravilnu upotrebu financijskih sredstava EU-a²⁶. Prijevarom se nanosi šteta ili se može nanijeti šteta financijskim interesima EU-a.

1.45. Primarnu odgovornost za sprječavanje i otkrivanje prijevarena snose uprava i osobe zadužene za upravljanje određenim subjektom. Člankom 235. UFEA propisuje se da su EU i države članice obvezne suzbijati prijevare i sve druge nezakonite radnje, kao što je korupcija, koje štete financijskim interesima Unije.

1.46. Kao vanjski revizor EU-a Sud nema ovlasti za provođenje istraga nad slučajevima u kojima se sumnja na prijevare koje štete financijskim interesima EU-a. Sud prije pokretanja svojih revizijskih postupaka uzima u obzir rizik od prijevarena (vidjeti odlomke (27) – (29) *Priloga 1.1.*) i redovito preispituje svoje postupke. Sud proslijeđuje OLAF-u sve slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevare, korupciju ili bilo koju drugu nezakonitu radnju koja štetno utječe na financijske interese EU-a, neovisno o tome jesu li ti slučajevi otkriveni tijekom revizijskih aktivnosti Suda (uključujući revizije uspješnosti) ili na temelju informacija koje su mu izravno dostavile treće strane. OLAF potom poduzima daljnje korake u pogledu tih slučajeva te odlučuje o pokretanju istrage i po potrebi surađuje s tijelima država članica.

1.47. Ured europskog javnog tužitelja (EPPO) osnovan je 2017. i djeluje kao neovisan i decentraliziran ured tužiteljstva Europske unije, s ovlastima za provedbu istraga, kazneni progon i podizanje optužnica za kaznena djela koja štete proračunu EU-a, kao što su prijevare, korupcija ili ozbiljne prekogranične prijevare u vezi s PDV-om. U lipnju 2021. Sud je započeo suradnju s EPPO-om na temelju administrativnog dogovora između tih dviju organizacija.²⁷

²⁶ Članak 3. [Direktive \(EU\) 2017/1371](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2017. o suzbijanju prijevarena počinjenih protiv financijskih interesa Unije kaznenopravnim sredstvima.

²⁷ Članci 99., 103. i 110. [Uredbe Vijeća \(EU\) 2017/1939](#) od 12. listopada 2017. o provedbi pojačane suradnje u vezi s osnivanjem Ureda europskog javnog tužitelja („EPPO”).

1.48. Tijekom 2020. godine Sud je OLAF-u prijavio šest slučajeva sumnje na prijevaru koje je utvrdio tijekom svojih revizija (2019.: devet), te je OLAF na temelju tih prijava pokrenuo šest istraga.

1.49. Slučajevi u kojima je Sud tijekom revizijskih aktivnosti za 2020. posumnjao na prijevaru i koje je stoga proslijedio OLAF-u najčešće su se odnosili na sumnju na umjetno stvaranje uvjeta potrebnih za dobivanje financijskih sredstava EU-a, prijavu troškova koji ne ispunjavaju kriterije prihvatljivosti, upotrebu bespovratnih sredstava u svrhe za koje ona nisu namijenjena ili nepravilnosti u javnoj nabavi. Na temelju informacija proizašlih iz revizija koje je Sud proveo u razdoblju 2011. – 2020. OLAF je preporučio da se zatraži povrat sredstava u iznosu od ukupno 536 milijuna eura u vezi s 37 slučajeva²⁸.

1.50. Osim što takve slučajeve prijavljuje OLAF-u, Sud teme povezane s prijevarama uključuje i u poglavlja ovog godišnjeg izvješća (vidjeti odlomke **5.45. – 5.47.** i **8.28.** te preporuku **8.3.**) u kojima upućuje na povezane nedostatke u radu revizijskih tijela i u studijama o stopi preostale pogreške. Osim toga, Sud se bavi pitanjem prijevara i u zasebnim revizijama. Sud je 2019. objavio tematsko izvješće o mjerama za borbu protiv prijevara u rashodima EU-a²⁹ i borbi protiv prijevara u rashodima EU-a za koheziju³⁰. Sud trenutačno provodi revizije kako bi ispitao je li Komisija poduzela odgovarajuće mjere za suzbijanje prijevara u rashodima u okviru zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) i sukoba interesa u okviru podijeljenog upravljanja (ZPP i kohezijska politika).

²⁸ Ove je informacije dostavio OLAF te ih Sud ne provjerava.

²⁹ Tematsko izvješće br. 1/2019 – „Borba protiv prijevara u rashodima EU-a: potrebno je odlučno djelovati”

³⁰ Tematsko izvješće br. 6/2019 – „Suzbijanje prijevara pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju: upravljačka tijela moraju poboljšati otkrivanje prijevara, poduzimanje odgovarajućih mjera i koordinaciju relevantnih aktivnosti”

Zaključci

1.51. Glavna je svrha ovoga poglavlja iznijeti informacije na kojima se temelji revizorsko mišljenje izraženo u izjavi o jamstvu. Rezultati povezane revizije izneseni su u odlomcima [1.52.](#) i [1.53.](#)

Rezultati revizije

1.52. Sud zaključuje da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja.

1.53. Kad je riječ o pravilnosti transakcija, Sud zaključuje da u prihodima nije bilo značajnih pogrešaka. Kad je riječ o rashodima, rezultati revizije koju je obavio Sud pokazuju da procijenjena stopa iznosi 2,7 %, odnosno da je ostala ista kao i prošle godine. U visokorizičnim rashodima (uglavnom utemeljenima na nadoknadi troškova) postojala je značajna stopa pogreške. Ove se godine udio te vrste rashoda u revizijskom statističkom skupu Suda dodatno povećao na 59,0 % te i dalje zauzima znatan dio revizijskog statističkog skupa Suda.

Prilozi

Prilog 1.1. – Revizijski pristup i metodologija

- (1) U prilogu u nastavku opisuju se revizijski pristup i metodologija Suda, koji su u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i kojima se jamči da su revizorska mišljenja Suda potkrijepljena dostatnim i primjerenim revizijskim dokazima. U ovom se prilogu ujedno navode glavne razlike između revizijskog pristupa koji primjenjuje Sud i načina na koji Komisija procjenjuje razinu nepravilnosti i na koji izvješćuje o njoj³¹ pri obavljanju svojih dužnosti u svojstvu upravitelja proračunom EU-a. U tu svrhu Sud pojašnjava način na koji:
- ekstrapolira utvrđene pogreške (odlomak (6));
 - strukturira poglavlja prema naslovima VFO-a (odlomak (8));
 - primjenjuje pravila EU-a i nacionalna pravila (odlomak (9)); te
 - kvantificira pogreške u području javne nabave (odlomak (18)).
- (2) Informacije o revizijskom pristupu koji Sud primjenjuje dostupne su na internetskim stranicama Suda³². Pri planiranju revizije Sud se koristi modelom jamstva. Pritom Sud razmatra rizik od pojave pogrešaka (inherentni rizik), kao i rizik od toga da se pogreške ne spriječe ili ne otkriju i ne isprave (kontrolni rizik).

DIO 1. – Revizijski pristup i metodologija za pouzdanost računovodstvene dokumentacije

- (3) Sud ispituje konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a u svrhu utvrđivanja njezine pouzdanosti. Konsolidirana računovodstvena dokumentacija sastoji se od:
- (a) konsolidiranih financijskih izvještaja; i
 - (b) izvješća o izvršenju proračuna.

³¹ Vidjeti fusnotu 83. na stranici 72. Komisijina godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020.

³² <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/AuditMethodology.aspx>

- (4) Konsolidirana računovodstvena dokumentacija trebala bi u svim značajnim aspektima pravilno prikazivati:
 - (a) financijsko stanje Europske unije na kraju predmetne godine;
 - (b) rezultate njezina poslovanja i novčane tokove; te
 - (c) promjene u neto imovini za predmetnu godinu koja je završila.
- (5) Revizija koju Sud provodi obuhvaća:
 - (a) evaluaciju okolnosti u kojima se provode računovodstvene kontrole;
 - (b) provjeru funkcioniranja ključnih računovodstvenih postupaka i postupka zaključivanja na kraju godine;
 - (c) analizu dosljednosti i razumnosti glavnih računovodstvenih podataka;
 - (d) analizu i usklađenje računovodstvene dokumentacije i/ili salda;
 - (e) dokazno ispitivanje preuzetih obveza, plaćanja i određenih bilančnih stavki na temelju reprezentativnih uzoraka;
 - (f) kada je to moguće, i u skladu s međunarodnim revizijskim standardima, korištenje radom drugih revizora, osobito u slučaju revizije zaduživanja i kreditiranja kojima upravlja Komisija i za koje postoje potvrde vanjskih revizora.

DIO 2. – Revizijski pristup i metodologija za pravilnost transakcija

- (6) Trenutačni pristup Suda obavljanju procjena o tome jesu li transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom usklađene s pravilima i propisima EU-a uglavnom se temelji na izravnom ispitivanju usklađenosti na velikom nasumičnom reprezentativnom uzorku transakcija. Prema prihvaćenim statističkim praksama ekstrapolacijom rezultata statističkog uzorka dobiva se najbolja procjena stope pogreške. Sud dijeli uzorak na visokorizične i niskorizične rashode, kao i u različite podskupine za naslove VFO-a o kojima izvješćuje. Taj postupak omogućava Sudu da ekstrapolira otkrivene pogreške na relevantna područja.
- (7) Međutim, Sud razmatra postoji li mogućnost da se učinkovito posluži provjerama pravilnosti koje su već obavila druga tijela ili subjekti. U slučaju da rezultate tih provjera želi upotrijebiti u sklopu vlastitih revizijskih aktivnosti, Sud u skladu s revizijskim standardima procjenjuje neovisnost i nadležnost predmetnih tijela ili subjekata, kao i opseg i prikladnost aktivnosti koje su proveli.

Kako Sud ispituje transakcije

- (8) Sud organizira svoje revizijske aktivnosti i izvješćuje o njihovim rezultatima prema različitim naslovima VFO-a u skladu sa strukturom proračuna o kojoj je odlučio zakonodavac. U okviru svakog naslova VFO-a za koji Sud donosi posebnu procjenu (poglavlja 4., 5., 6. i 9.) Sud ispituje reprezentativni uzorak transakcija kako bi procijenio udio nepravilnih transakcija u cjelokupnom statističkom skupu.
- (9) Za svaku odabranu transakciju Sud utvrđuje je li povezani zahtjev za povrat troškova ili plaćanje u skladu sa svrhom odobrenom proračunom i navedenom u zakonskim aktima. Procjenom koju iznosi Sud primjereno se uzima u obzir način na koji nacionalni sudovi ili nacionalna neovisna i nadležna tijela te Sud Europske unije tumače zakonodavstvo EU-a i nacionalno zakonodavstvo. Sud ispituje način na koji je izračunan iznos zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja (za opsežnije zahtjeve ispitivanje se temelji na odabranim stavkama koje su reprezentativne za sve stavke iz predmetne transakcije). To uključuje praćenje transakcija od proračunske računovodstvene dokumentacije do krajnjih primatelja (npr. poljoprivrednika, organizatora tečaja osposobljavanja ili projekta razvojne pomoći) te ispitivanje usklađenosti na svakoj razini.
- (10) Kad je riječ o ispitivanju prihodovnih transakcija, pri ispitivanju vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost i bruto nacionalnog dohotka Sud polazi od makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju. Sud ispituje sustave Komisije za kontrolu povezanih doprinosa država članica sve do trenutka u kojem su oni zaprimljeni i evidentirani u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih službi i tok carinskih pristojbi, kao i u prethodnom slučaju, sve do trenutka u kojem ih je Komisija zaprimila i evidentirala.
- (11) Kad je riječ o rashodovnoj strani proračuna, rashodi se ispituju u trenutku kada krajnji primatelji financijskih sredstava EU-a počnu provoditi aktivnosti koje se financiraju tim sredstvima ili kad im nastanu povezani troškovi te kad Komisija prihvati rashode (*prihvaćeni rashodi*). Taj se pristup primjenjuje na sve kategorije plaćanja (uključujući i plaćanja za kupnju imovine). U praksi to znači da statistički skup transakcija koje Sud obrađuje obuhvaća međuplaćanja i završna plaćanja. Sud nije ispitao plaćanja predujmova u trenutku njihova izvršenja, već nakon što:
 - (a) je krajnji primatelj sredstava EU-a (npr. poljoprivrednik, istraživački institut, poduzeće koje izvodi radove ili pruža usluge na temelju javne nabave) pružio dokaz o njihovoj uporabi;

- (b) je Komisija (ili druga institucija ili tijelo koje upravlja sredstvima EU-a) obračunom predujma prihvatila konačnu uporabu sredstava.
- (12) Izmjene zakonodavstva za razdoblje 2014. – 2020. za područje „Kohezija” utjecale su na ono što Komisija smatra „prihvaćenim rashodima” u tom području. Od 2017. statistički skup koji Sud ispituje u okviru revizije tog naslova VFO-a uključuje rashode obuhvaćene računovodstvenom dokumentacijom koju Komisija prihvaća na godišnjoj razini za razdoblje 2014. – 2020. i završna plaćanja (uključujući prethodno plaćanja koja su već poravnana) za razdoblje 2007. – 2013. To znači da je Sud ispitivao transakcije za koje su države članice trebale provesti sve relevantne mjere za ispravak pogrešaka koje su same utvrdile. Povrh prikupljanja informacija za potrebe davanja izjave o jamstvu za 2020., cilj je Suda preispitati rad revizijskih tijela i izvesti zaključak o pouzdanosti ključnog pokazatelja pravilnosti kojim se Komisija služi u tom području, a to je stopa preostale pogreške.
- (13) Revizijski uzorak Suda osmišljen je na način da se njime omogućava procjena stope pogreške za rashode kao cjelinu, a ne za pojedinačne transakcije (odnosno, za pojedinačne projekte). Sud se za odabir zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja i, na nižoj razini, pojedinačnih stavki unutar određene transakcije (npr. računi za projekt, parcele koje je poljoprivrednik naveo u zahtjevu) služi pristupom uzorkovanja po novčanoj jedinici. Stope pogreške koje Sud navodi za te stavke ne bi trebalo smatrati zaključkom o pripadajućim transakcijama, već one izravno doprinose ukupnoj stopi pogreške za rashode EU-a kao cjelinu.
- (14) Sud u danoj godini ne ispituje transakcije u svakoj državi članici, odnosno državi i regiji korisnici sredstava. Iako Sud u nekim slučajevima navodi konkretne države članice, odnosno države i/ili regije korisnice sredstava, to ne znači da se ti primjeri ne pojavljuju i drugdje. Ogledni primjeri navedeni u ovom izvješću ne čine temelj za izvođenje zaključaka o konkretnim državama članicama, odnosno državama i/ili regijama korisnicima sredstava.
- (15) Pristup kojim se Sud služi nije osmišljen na način da se njime prikupljaju podatci o učestalosti pogrešaka u cijelom statističkom skupu. Stoga iznesene vrijednosti koje se odnose na broj pogrešaka otkrivenih u okviru određenog naslova VFO-a, rashoda kojima upravlja određena glavna uprava ili rashoda određene države članice nisu pokazatelj učestalosti pogrešaka u transakcijama koje je financirao EU ili u pojedinačnim državama članicama.

Kako Sud ocjenjuje i prikazuje rezultate ispitivanja transakcija

- (16) Pogreška se može odnositi na cijeli iznos povezan s pojedinačnom transakcijom ili na dio tog iznosa. Sud razmatra jesu li pogreške mjerljive ili nemjerljive, odnosno, je li moguće izmjeriti u kolikom je dijelu iznosa postojala pogreška. Pogreške koje se otkriju i isprave prije provjera koje Sud obavlja i neovisno o njima isključuju se iz izračuna pogreške i njezine učestalosti jer se njihovim otkrivanjem i ispravljanjem pokazuje da kontrolni sustavi funkcioniraju djelotvorno.
- (17) Kriteriji kojima se Sud služi za kvantifikaciju pogrešaka u javnoj nabavi opisani su u dokumentu „Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification” (Neusklađenost s pravilima javne nabave – vrste nepravilnosti i osnova za kvantifikaciju)³³.
- (18) Kvantifikacija kojom se Sud služi može se razlikovati od kvantifikacije kojom se služe Komisija ili države članice pri donošenju odluke o načinu postupanja u slučaju pogrešne primjene pravila javne nabave. Sud kvantificira samo ozbiljna kršenja pravila javne nabave. Kao 100 %-tne pogreške u području javne nabave kvantificira samo ona kršenja pravila zbog kojih na određenom natječaju nije pobijedila najbolja ponuda, čime rashodi ostvareni na temelju povezanog ugovora postaju neprihvatljivi. Sud ne upotrebljava fiksne stope za različite vrste kršenja pravila javne nabave kao što to čini Komisija³⁴. Sud temelji svoju kvantifikaciju pogrešaka u području javne nabave na iznosima neprihvatljivih rashoda u ispitanim transakcijama.

Procijenjena stopa pogreške

- (19) Za većinu naslova VFO-a i za proračun EU-a u cjelini Sud iznosi „procijenjenu stopu pogreške”, kojom se isključivo uzimaju u obzir mjerljive pogreške i koja se izražava u obliku postotka. Među primjere pogrešaka ubrajaju se mjerljive povrede važećih propisa, pravila ili ugovora, odnosno uvjeta za dodjelu bespovratnih sredstava. Sud usto procjenjuje donju granicu pogreške i gornju granicu pogreške.
- (20) Za donošenje svojeg mišljenja Sud se vodi pragom značajnosti od 2,0 %. uzimajući pritom u obzir narav, iznos i kontekst pogrešaka te druge dostupne informacije.

³³ „Quantification of public procurement errors” (Kvantifikacija pogrešaka u području javne nabave, format pdf) <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/AuditMethodology.aspx>.

³⁴ Smjernice Komisije iz 2019. o financijskim ispravcima u slučajevima nepravilnosti u području javne nabave iz [priloga Odluci Komisije od 14. svibnja 2019.](#) o utvrđivanju smjernica za određivanje financijskih ispravaka koji se uvode u rashode koje je financirala Unija u slučaju nepridržavanja važećih pravila javne nabave, C(2019) 3452.

- (21) Ukupna procijenjena stopa pogreške više nije jedini temelj izjave Suda o jamstvu. Sud od 2016. i dalje utvrđuje niskorizična područja proračuna EU-a, u kojima očekuje da će utvrditi neznačajnu stopu pogreške u prihvaćenim rashodima, te visokorizična područja, u kojima pretpostavlja da će utvrditi značajnu stopu pogreške. U tu svrhu Sud povrh inherentnih rizika i rizika u pogledu kontrole uzima u obzir procjenu koju obavlja nad sustavima upravljanja i kontrole, kao i rezultate prijašnjih revizija. Na primjer, Sud kategorizira određene rashode u području ruralnog razvoja utemeljene na materijalnim pravima kao visokorizične na temelju iskustva iz prijašnjih revizija. Takva podjela omogućava mu da što je učinkovitije moguće ustanovi jesu li utvrđene značajne pogreške raširene.

Kako Sud ispituje sustave i izvješćuje o rezultatima

- (22) Komisija, druge institucije i tijela EU-a, nadležna tijela država članica te zemlje i regije korisnice sredstava uspostavljaju sustave za upravljanje proračunskim rizicima te nadzor nad pravilnošću transakcija i jamčenje takvog nadzora. Ispitivanje tih sustava korisno je za utvrđivanje područja u kojima su potrebna poboljšanja.
- (23) Svakim naslovom VFO-a, uključujući prihode, obuhvaćeni su brojni pojedinačni sustavi. Sud iznosi rezultate provedenog ispitivanja sustava zajedno s preporukama za poboljšanje.

Kako Sud oblikuje mišljenja u izjavi o jamstvu

- (24) Sud planira revizije tako da s pomoću njih prikupi dostatne, relevantne i pouzdane revizijske dokaze u svrhu davanja mišljenja o pravilnosti transakcija povezanih s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom EU-a. O tim revizijama izvješćuje se u **poglavljima 3. – 9.** Mišljenje Suda izražava se u izjavi o jamstvu. Revizije koje Sud obavlja omogućavaju mu da oblikuje utemeljeno mišljenje o tome jesu li pogreške u određenom statističkom skupu ispod ili iznad utvrđenog praga značajnosti.
- (25) U slučajevima u kojima utvrdi značajnu stopu pogreške i odredi njezin učinak na revizorsko mišljenje, Sud je dužan ispitati jesu li te pogreške ili nedostatak revizijskih dokaza „rašireni”. Sud pri tome primjenjuje smjernice iz standarda ISSAI 1705³⁵ (proširenjem područja primjene tih smjernica na pitanja zakonitosti i pravilnosti, u skladu s ovlastima Suda). U slučajevima u kojima su pogreške značajne i raširene Sud izražava nepovoljno mišljenje.

³⁵ ISSAI 1705 „Modifikacije mišljenja u izvješću neovisnog revizora”.

- (26) Pogreška ili nedostatak revizijskih dokaza smatraju se „raširenima” ako, prema prosudbi revizora, nisu ograničeni na posebne elemente, računovodstvenu dokumentaciju ili stavke u financijskim izvještajima (odnosno, ako su prisutni u cijeloj računovodstvenoj dokumentaciji ili u svim ispitanim transakcijama). Čak i ako jesu ograničeni na jedno od navedenoga, i dalje se smatraju raširenima ako se odnose ili bi se mogli odnositi na znatan dio financijskih izvještaja ili biti povezani s objavljenim informacijama koje su od temeljne važnosti za korisnike, u smislu njihova razumijevanja tih financijskih izvještaja.

DIO 3. – Revizijski postupci u vezi s prijevarom

- (27) Sud utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima utvrđenima zakonodavstvom EU-a do kojih je došlo zbog prijevare ili pogreške.
- (28) Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se vodi računa o tim rizicima te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevarom teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći;
- (29) Ako Sud ima razloga za sumnju da je u određenim slučajevima počinjena prijevara, takve slučajeve prijavljuje OLAF-u, Uredu EU-a za borbu protiv prijevara, koji je zadužen za provođenje potrebnih istraga. Sud OLAF-u svake godine prijavljuje nekoliko slučajeva.

DIO 4. – Poveznica između revizorskog mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i revizorskog mišljenja o pravilnosti transakcija

(30) Sud je donio:

- (a) revizorsko mišljenje o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za dovršenu financijsku godinu; i
- (b) revizorska mišljenja o pravilnosti prihoda i rashoda povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom.

(31) Revizije koje Sud provodi i mišljenja koja izražava u skladu su s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI).

(32) U slučajevima u kojima revizori istodobno donose revizorska mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i o pravilnosti transakcija povezanih s tom dokumentacijom, tim je standardima predviđeno da mišljenje o pravilnosti transakcija koje nije bezuvjetno samo po sebi ne podrazumijeva izražavanje mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije koje nije bezuvjetno.

Poglavlje 2.

Proračunsko i financijsko upravljanje

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	2.1.
Proračunsko i financijsko upravljanje za 2020. godinu	2.2. – 2.20.
Proračun za 2020. gotovo je u potpunosti izvršen i u velikoj su mjeri iskorišteni alati dostupni za odgovor na pandemiju bolesti COVID-19	2.2. – 2.8.
Razina izvršenja proračuna bila je visoka 2020. godine	2.3. – 2.4.
Do mnogih izmjena u proračunu za 2020. došlo je zbog pandemije bolesti COVID-19	2.5. – 2.6.
Komisija još nije objavila izvješća o financijskim sredstvima EU-a koja se upotrebljavaju u svrhe povezane s bolešću COVID-19	2.7. – 2.8.
Iznos nepodmirenih obveza prekoračio je 300 milijardi eura	2.9. – 2.11.
Za VFO za razdoblje 2014. – 2020. plaćanja su bila manja od planiranog	2.12. – 2.16.
Stopa iskorištenosti sredstava iz ESI fondova niža je od stope u okviru prethodnog VFO-a	2.17. – 2.20.
Rizici i izazovi	2.21. – 2.38.
Postoje rizici i izazovi u pogledu provedbe VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. i instrumenta NGEU	2.21. – 2.33.
Rizik od zakašnjelog početka provedbe fondova pod podijeljenim upravljanjem u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.	2.23. – 2.31.
Izmjenama povezanim s bolešću COVID-19 omogućuje se brzo reagiranje, ali one su ujedno izazov za dobro financijsko upravljanje pri upotrebi sredstava	2.32. – 2.33.
Izloženost proračuna EU-a financijskim rizicima	2.34. – 2.38.
Instrumentom SURE povećala se izloženost proračuna EU-a financijskim rizicima	2.34. – 2.36.
Instrument NGEU imat će velik učinak na ukupnu izloženost od 2021. godine nadalje	2.37. – 2.38.
Zaključci i preporuke	2.39. – 2.46.

Uvod

2.1. U ovom se poglavlju iznose glavna proračunska i financijska pitanja koja je Sud utvrdio u svojem revizijskom radu za 2020., financijsku godinu u kojoj je pandemija bolesti COVID-19 snažno utjecala na proračun EU-a. Sud u ovom poglavlju također izvješćuje o proračunskim i financijskim rizicima i izazovima s kojima bi se EU mogao suočiti tijekom nadolazećih godina. Ovo se poglavlje temelji na pregledu proračunskih iznosa za VFO za razdoblje 2014. – 2020., aktivnostima koje je Sud obavio za potrebe izrade svojeg godišnjeg izvješća, tematskih izvješća, pregleda i mišljenja te na dokumentima koje su objavili Komisija i drugi dionici.

Proračunsko i financijsko upravljanje za 2020. godinu

Proračun za 2020. gotovo je u potpunosti izvršen i u velikoj su mjeri iskorišteni alati dostupni za odgovor na pandemiju bolesti COVID-19

2.2. U odjeljcima u nastavku Sud analizira način izvršenja proračuna EU-a 2020. godine, kao posljednje godine višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2014. – 2020.¹ Ujedno se analizira način na koji se EU koristio kapacitetom i fleksibilnošću proračuna kako bi odgovorio na pandemiju bolesti COVID-19.

Razina izvršenja proračuna bila je visoka 2020. godine

2.3. Gornja granica za odobrena sredstva za preuzimanje obveza utvrđena VFO-om za 2020. iznosila je 168,8 milijardi eura². *Proračunsko tijelo* odobrilo je u početnom proračunu 168,7 milijardi eura za odobrena sredstva za preuzimanje obveza. Vidjeti **okvir 2.1**. Tijekom 2020. proračunsko tijelo odobrilo je devet izmjena proračuna, od kojih se sedam odnosilo na izmjenu rashodovne strane proračuna EU-a za 2020. Njima su odobrena sredstva za preuzimanje obveza povećana za 5,2 milijarde eura. Odobrena sredstva za preuzimanje obveza povećana su na 173,9 milijardi eura, tj. na iznos koji je iznad gornje granice VFO-a. Prekoračenje te gornje granice omogućeno je upotrebom posebnih instrumenata, kao što je Fond solidarnosti Europske unije³. Iskorištena su gotovo sva raspoloživa odobrena sredstva za preuzimanje obveza. Preuzete su obveze u iznosu od 172,9 milijardi eura, odnosno 99,5 % ukupnog raspoloživog iznosa.

¹ Uredba Vijeća (EU, EURATOM) br. 1311/2013 od 2. prosinca 2013. kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020. (SL L 347, 20.12.2013., str. 884.).

² COM(2019) 310 final – Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu – Tehnička prilagodba financijskog okvira za 2020. u skladu s kretanjima BND-a (ESA 2010) (članak 6. Uredbe Vijeća br. 1311/2013 kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020.).

³ Potpuni popis nalazi se u članku 3. stavku 2. i člancima od 9. do 15. Uredbe Vijeća br. 1311/2013 kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020.

2.4. Gornja granica za odobrena sredstva za plaćanje utvrđena VFO-om za 2020. iznosila je 172,4 milijarde eura⁴. Proračunsko tijelo odobrilo je u početnom proračunu 153,6 milijardi eura za odobrena sredstva za plaćanje. Tijekom 2020. izmjenama proračuna odobrena sredstva za plaćanje povećana su za 10,5 milijardi eura. Odobrena sredstva za plaćanje povećala su se na 164,1 milijardu eura, što je u okviru gornje granice VFO-a. Razina iskorištenosti dostupnih odobrenih sredstava za plaćanje bila je nešto niža: plaćeno je 161,8 milijardi eura, odnosno 98,6 % ukupnog raspoloživog iznosa⁵. Vidjeti **okvir 2.1.** Ukupna plaćanja 2020. godine, uključujući prijenose i namjenske prihode, iznosila su 173,3 milijarde eura, koja su se sastojala od plaćanja iz konačnog proračuna za 2020. u iznosu od 161,8 milijardi eura, prijenosa u iznosu od 1,6 milijardi eura i namjenskih prihoda u iznosu od 9,9 milijardi eura⁶.

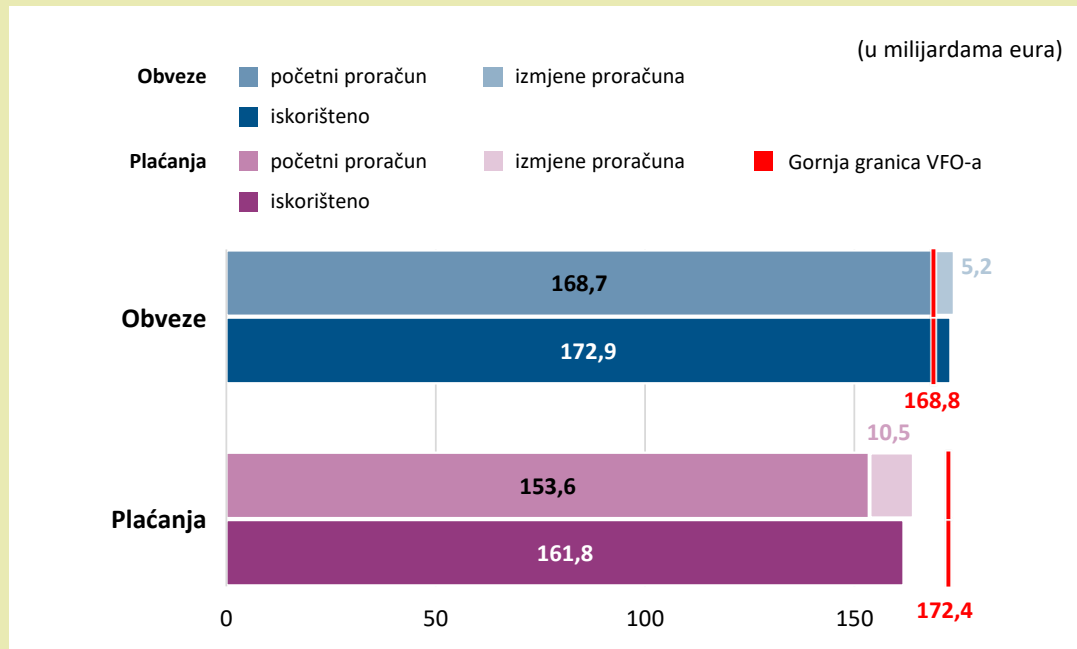
⁴ COM(2019) 310 final – Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu – Tehnička prilagodba financijskog okvira za 2020. u skladu s kretanjima BND-a (ESA 2010) (članak 6. Uredbe Vijeća br. 1311/2013 kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020.).

⁵ Sud u okviru ove analize nije uzeo u obzir prijenose i namjenske prihode jer nisu dio donesenog proračuna i na njih se primjenjuju drukčija pravila.

⁶ Vidjeti konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju Europske unije – financijska godina 2020., izvješća o izvršenju proračuna i bilješke s pojašnjenjima – bilješka 4.3.

Okvir 2.1.

Izvršenje proračuna tijekom 2020.



Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije – financijska godina 2020., izvješća o izvršenju proračuna i bilješke s pojašnjenjima – bilješke 4.1. – 4.3. i COM(2019) 310 Tehnička prilagodba financijskog okvira za 2020.

Do mnogih izmjena u proračunu za 2020. došlo je zbog pandemije bolesti COVID-19

2.5. Kako bi se brzo reagiralo na pandemiju bolesti COVID-19 i pružila potpora, upotrijebljena su dva glavna proračunska instrumenta: prijenosi i izmjene proračuna. Prijenosi su kretanja financijskih sredstava među različitim dijelovima postojećeg proračuna. Izmjenama proračuna izvornom proračunu dodaju se financijska sredstva ili se od njega oduzimaju. Od devet izmjena proračuna njih pet odnosilo se barem djelomično na bolest COVID-19. Sud smatra da je dio izmjene proračuna povezan s bolešću COVID-19 u slučajevima u kojima se bolest COVID-19 spominje u relevantnom dijelu odluke. Neke od izmjena proračuna povezane su s ublažavanjem primjenjivih pravila koja su uveli suzakonodavci EU-a kako bi se olakšala upotreba europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi ili ESIF) i time pružila dodatna likvidnost i iznimna fleksibilnost za rashode povezane s bolešću COVID-19⁷. Na primjer, za razdoblje od jedne godine omogućeni su prijenosi sredstava među regijama, ukidanje zahtjeva za usmjeravanje sredstava na određene teme i sufinanciranje po stopi do 100 %. Osim toga, države članice nisu bile obvezne vratiti u proračun EU-a 7,6 milijardi eura neiskorištenog godišnjeg pretfinanciranja u okviru ESI fondova⁸ iz prethodne godine. Time je u državama članicama olakšano upravljanje riznicom.

⁷ [Uredba \(EU\) 2020/460](#) Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredaba (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013 i (EU) br. 508/2014 s obzirom na posebne mjere za mobilizaciju ulaganja u zdravstvene sustave država članica i u druge sektore njihovih gospodarstava u odgovoru na izbijanje bolesti COVID-19 (Investicijska inicijativa kao odgovor na koronavirus) (CRII), [Uredba \(EU\) 2020/558](#) Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni uredbi (EU) br. 1301/2013 i (EU) br. 1303/2013 u pogledu posebnih mjera radi pružanja iznimne fleksibilnosti za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na izbijanje bolesti COVID-19 (CRII+) i [Uredba \(EU\) 2020/872](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2020. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1305/2013 u pogledu posebne mjere za pružanje izvanredne privremene potpore u okviru Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR-a) kao odgovor na izbijanje bolesti COVID-19.

⁸ U okviru EPFRR-a ne postoji godišnje pretfinanciranje.

2.6. U *okviru 2.2.* prikazane su po naslovima VFO-a izmjene u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza i odobrenim sredstvima za plaćanje za 2020., do kojih je došlo primjenom prijenosa i izmjena proračuna koje je odobrilo proračunsko tijelo. Ukupna dodatna odobrena sredstva za preuzimanje obveza unesena na temelju izmjena proračuna iznosila su 5,2 milijarde eura, od čega se iznos od 3,3 milijarde eura odnosi na rashode povezane s bolešću COVID-19. Kad je riječ o odobrenim sredstvima za plaćanje, ukupni iznos na temelju izmjena proračuna tijekom godine iznosio je 10,5 milijardi eura, od čega se iznos od 9,4 milijarde eura odnosio na rashode povezane s bolešću COVID-19.

Okvir 2.2.

Prijenosi i izmjene proračuna kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 (u milijunima eura)

		Odobrena sredstva za preuzimanje obveza		Odobrena sredstva za plaćanje	
Naslovi		Prijenosi*	Izmjene proračuna*	Prijenosi*	Izmjene proračuna*
	1. Pametan i uključiv rast	-8	-12	-215	5 184
	1.a „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	-8	-12	-263	-9
	1.b „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”			48	5 193
	od čega: Financijska likvidnost u okviru inicijativa CRII i CRII+ i financiranje sredstvima EU-a po stopi od 100 %			48	5 100
	2. Održivi rast: prirodni resursi	-1	49	22	799
	od čega: Pružanje pomoći poljoprivrednicima u okviru Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj				750
	3. Sigurnost i građanstvo	-69	3 119	50	2 664
	od čega: Financiranje hitne potpore unutar Unije ponovnom aktivacijom Instrumenta za hitnu potporu		2 700		2 500
	4. Globalna Europa	202		474	586
	5. Administracija	-41		-42	
	9. Posebni instrumenti		133		133
Ukupno		84	3 288	289	9 366

(*) Neto iznosi. Zbog zaokruživanja ukupni iznos možda neće odgovarati zbroju pojedinačnih stavki.

Izvor: Sud, na temelju odluka proračunskog tijela o izmjenama proračuna i prijenosima te podacima koje je dostavila Komisija.

Komisija još nije objavila izvješća o financijskim sredstvima EU-a koja se upotrebljavaju u svrhe povezane s bolešću COVID-19

2.7. Kako bi se povećala transparentnost, uzimajući u obzir zahtjeve za informacijama koje je uputio Europski parlament⁹, Komisija je u prvoj polovici 2020. počela interno pratiti financijska sredstva EU-a koja se upotrebljavaju u svrhe povezane s bolešću COVID-19. Komisija još nije objavila izvješće o rashodima povezanim s bolešću COVID-19.

2.8. Kao što je prikazano u [okviru 2.3.](#), prema neobjavljenim informacijama koje je Komisija dostavila Sudu, do kraja 2020. za potrebe povezane s bolešću COVID-19 na raspolaganje je stavljeno 12,9 milijardi eura za obveze u okviru izravnog i neizravnog upravljanja. Sud je utvrdio da u obveze u visini od 12,9 milijardi eura koje je Komisija prijavila nisu bili uključeni iznosi povezani s bolešću COVID-19 u visini od oko 0,2 milijarde eura, iako su u središnjem računovodstvenom sustavu Komisije označeni kao iznosi povezani s bolešću COVID-19. Prema istim neobjavljenim informacijama koje je dostavila Komisija, države članice preuzele su obveze ili sklopile ugovore za dodatne 34,2 milijarde eura u okviru podijeljenog upravljanja, čime ukupna financijska sredstva EU-a stavljena na raspolaganje za potrebe povezane s bolešću COVID-19 iznose 47,1 milijardu eura. Kad je riječ o kohezijskoj politici, Komisija je na svojoj informativnoj stranici o koronavirusu¹⁰ počela objavljivati informacije povezane s bolešću COVID-19. Na navedenoj informativnoj stranici ne daje se pregled godišnjih iznosa povezanih s bolešću COVID-19 za koje su preuzete obveze ili koji su iskorišteni.

⁹ Vidjeti, na primjer, [Mišljenje o smjernicama za proračunski postupak za 2022. – dio III. 2020/2265\(BUI\)](#).

¹⁰ [Internetska informativna stranica o koronavirusu](#).

Okvir 2.3.

Pregled iznosa povezanih s odgovorom na pandemiju bolesti COVID-19 do kraja 2020. (u milijunima eura)

Naslovi		Iznosi za koje su preuzete obveze u okviru izravnog i neizravnog upravljanja	Iznosi za koje su preuzete obveze ili sklopljeni ugovori u okviru podijeljenog upravljanja
	1. Pametan i uključiv rast	2 558	33 496
	1.a „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	2 554	
	od čega:		
	Financiranje rashoda povezanih s programom Erasmus+	1 402	
	Pokrivanje rashoda povezanih s programom Obzor 2020.	1 150	
	1.b „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	4	33 496
	od čega:		
	Pružanje dodatne likvidnosti državama članicama oslobađanjem od obveze povrata neiskorištenog pretfinanciranja za 2019. (u okviru inicijativa CRII i CRII+) – bez izravnog učinka na proračun		7 600
	Potpora financiranju sredstvima EU-a po stopi od 100 % (CRII/CRII+)		6 209
	Omogućivanje potpune fleksibilnosti / reprogramiranja (CRII i CRII+)		19 687
	2. Održivi rast: prirodni resursi	1	705
	3. Sigurnost i građanstvo	3 035	
	od čega:		
	Povećanje Instrumenta za hitnu potporu za cjepiva	2 151	
	4. Globalna Europa	7 184	
	od čega:		
	Financiranje reprogramiranja kako bi se zemljama pomoglo u okviru Instrumenta za razvojnu suradnju	3 181	
	Financiranje reprogramiranja kako bi se zemljama pomoglo u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo	2 124	
	5. Administracija	6	
	9. Posebni instrumenti	133	
	Ukupno	12 917	34 201

Izvor: Sud, na temelju informacija Komisije.

Iznos nepodmirenih obveza prekoračio je 300 milijardi eura

2.9. Nastavio se rast iznosa nepodmirenih obveza te je do kraja 2020. dosegnuo visinu od 303,2 milijarde eura. Povećanje je bilo manje nego prethodnih godina, djelomično zbog dodatnih odobrenih sredstava za plaćanje koja su stavljena na raspolaganje za borbu protiv pandemije bolesti COVID-19. Vidjeti odlomak [2.5.](#) i [okvir 2.4.](#)

2.10. Kao što je Sud već istaknuo¹¹, jedan od glavnih razloga visoke razine nepodmirenih obveza čini godišnja razlika koja proizlazi iz toga što je razina preuzetih obveza veća od iznosa izvršenih plaćanja. U donesenom proračunu za 2021. odobrena sredstva za preuzimanje obveza manja su od odobrenih sredstava za plaćanje. Sud je prethodnih godina istaknuo da je to jedan od glavnih načina na koji se nepodmirene obveze mogu smanjiti¹².

2.11. Prema dugoročnim prognozama Komisije¹³, koje ne uključuju instrument Next Generation EU (NGEU), iznos nepodmirenih obveza trebao bi ostati prilično stabilan na toj visokoj razini do 2027. (vidjeti [okvir 2.4.](#)). To će uglavnom biti posljedica vrlo male godišnje razlike između odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanje u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027., što nije bio slučaj u dva prethodna VFO-a. Međutim, nepodmirene obveze povećat će se ako, kao što je bio slučaj u razdoblju 2016. – 2020., obveze ostanu visoke, a zahtjevi za plaćanje budu manji od očekivanog zbog kašnjenja u provedbi.

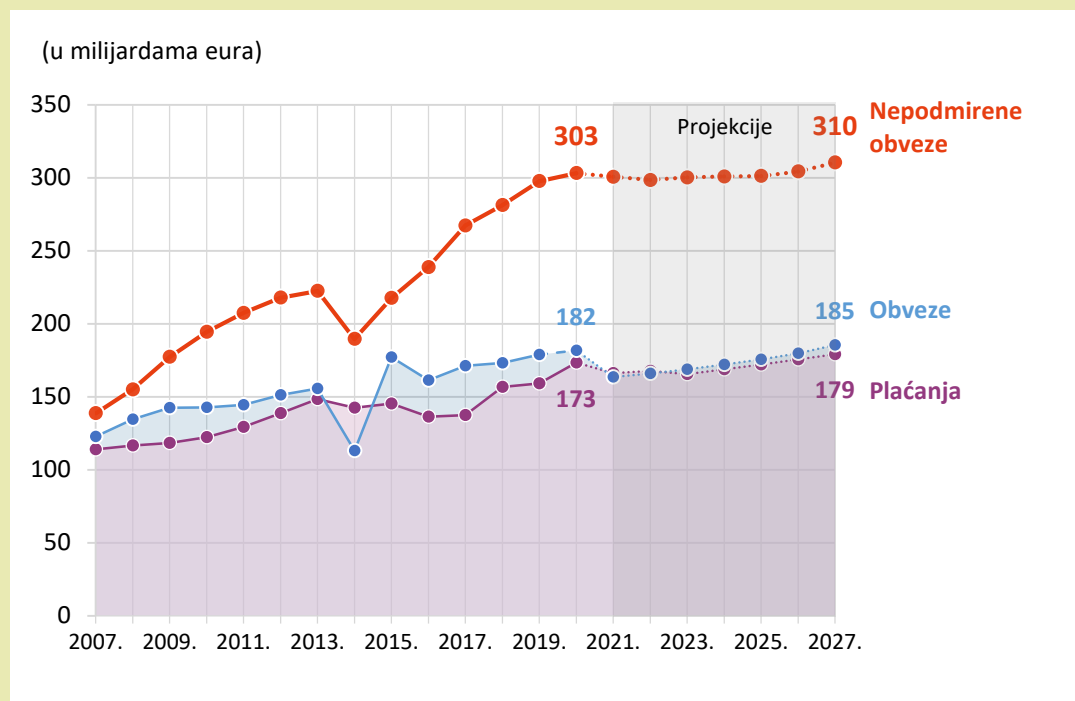
¹¹ [Kratki tematski pregled br. 5/2019](#) „Nepodmirene obveze u proračunu EU-a: detaljnija analiza”, koji je Sud objavio u travnju 2019.

¹² Vidjeti sljedeće publikacije Suda: [godišnje izvješće za 2018.](#), odlomci 2.18. – 2.21., [godišnje izvješće za 2017.](#), odlomci 2.46. – 2.49. i [godišnje izvješće za 2016.](#), odlomci 2.32. – 2.39.

¹³ [COM\(2020\) 298 final](#), 30.6.2020, „Dugoročna predviđanja budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a (2021. – 2025.)” i ažuriranje koje je pripremila Komisija u vezi s [posljedicama zaključaka Europskog vijeća od 17. do 21. srpnja 2020. o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.](#)

Okvir 2.4.

Nepodmirene obveze, obveze i plaćanja



Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za razdoblje 2014. – 2020. Za projekcije do 2027.: „Dugoročna predviđanja budućih priljeva i odljeva proračuna EU-a (2021. – 2025.), COM(2020) 298 final, 30.6.2020.” i ažuriranje koje je pripremila Komisija u vezi s posljedicama zaključaka Europskog vijeća od 17. do 21. srpnja 2020. o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.

Za VFO za razdoblje 2014. – 2020. plaćanja su bila manja od planiranog

2.12. Tijekom VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. u donesenim proračunima za obveze je bilo dostupno 1 120 milijardi eura, dok je gornja granica VFO-a iznosila 1 087 milijardi eura. Od raspoloživih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza stvarno su rezervirane 1 082 milijarde eura, tj. 97 %¹⁴.

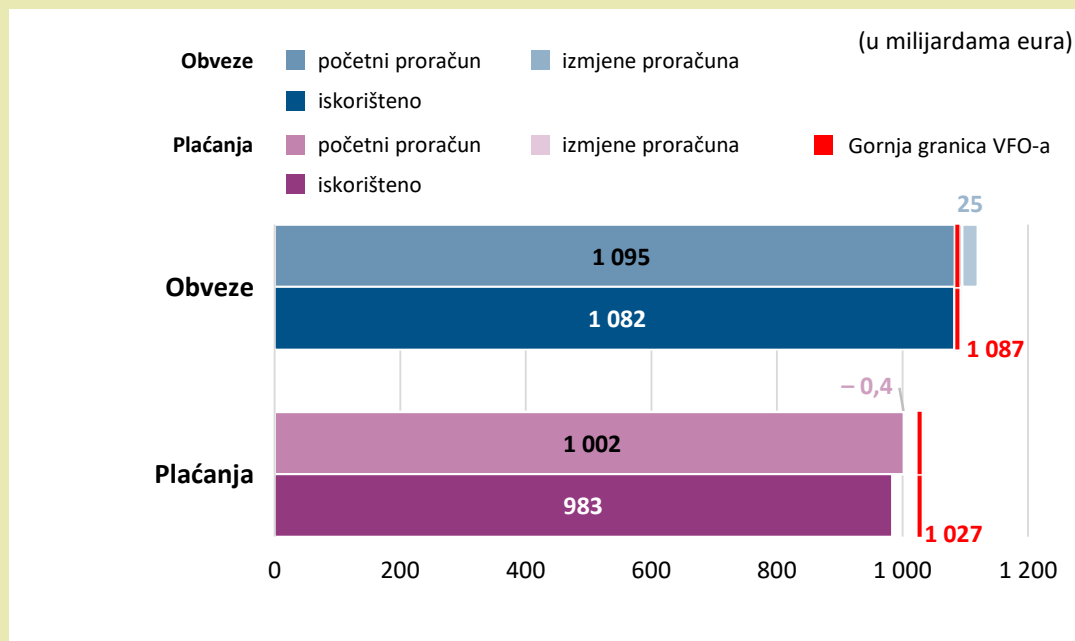
2.13. Ukupna visina plaćanja izvršenih iz proračuna EU-a tijekom razdoblja 2014. – 2020. iznosila je 983 milijarde eura. Taj je iznos bio 19 milijardi eura manji od donesenih proračuna i oko 44 milijarde eura ispod gornje granice VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Vidjeti [okvir 2.5](#). Razlika između preuzetih obveza i izvršenih plaćanja

¹⁴ Sud u okviru ove analize nije uzeo u obzir prijenose, namjenske prihode i reprogramiranje jer nisu dio donesenog proračuna i na njih se primjenjuju drukčija pravila.

(99 milijardi eura) glavni je uzrok povećanja nepodmirenih obveza u razdoblju 2013. – 2020.

Okvir 2.5.

Provedba VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. – ukupni iznosi i gornje granice



Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za razdoblje 2014. – 2020.

2.14. Obveze su bile blizu gornje granice svake godine unutar razdoblja 2014. – 2020. osim 2014. godine (vidjeti [okvir 2.6.](#)). Razlog za to leži u činjenici što je proračunsko tijelo odlučilo iznimno prenijeti odobrena sredstva za preuzimanje obveza iz 2014. u 2015. i nadolazeće godine, i to zbog kasnog donošenja VFO-a i kašnjenja u odobravanju operativnih programa.

2.15. Odobrena sredstva za plaćanje gotovo su u cijelosti iskorištena 2014. i 2015. godine za zaključenje prethodnog VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. (vidjeti [okvir 2.6.](#)). Međutim, u razdoblju 2016. – 2020. plaćanja su bila manja od očekivanih jer su države članice podnijele manje zahtjeva u okviru ESI fondova (osim za EPFRR). Stoga u razdoblju 2018. – 2020. uglavnom nije bilo potrebno upotrijebiti mehanizam ukupne razlike do gornje granice za plaćanja, kojim se gornja granica za plaćanja automatski prilagođava naviše prenošenjem neiskorištenih odobrenih sredstava za

plaćanje iz prethodnih u buduće godine¹⁵. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2018. analizirao učinak ukupne razlike do gornje granice za plaćanja¹⁶.

Okvir 2.6.

Predviđena proračunska sredstva i stvarna potrošnja za razdoblje 2014. – 2020.



Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za razdoblje 2014. – 2020.

¹⁵ Članak 5. Uredbe Vijeća br. 1311/2013 kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020.

¹⁶ Odlomci 2.12. – 2.16. godišnjeg izvješća za 2018.

2.16. U VFO-u su za svaki naslov VFO-a utvrđene gornje granice odobrenih sredstava za preuzimanje obveza¹⁷. U naslovima VFO-a „Sigurnost i građanstvo” i „Globalna Europa” razina preuzetih obveza bila je iznad gornjih granica VFO-a. Uzrok tome bile su nepredviđene potrebe, kao što su izbjeglička kriza¹⁸ i COVID-19¹⁹. Dodatno financiranje u okviru tih naslova bilo je moguće zbog fleksibilnosti koju pružaju posebni instrumenti u okviru proračuna. Vidjeti *okvir 2.7.*

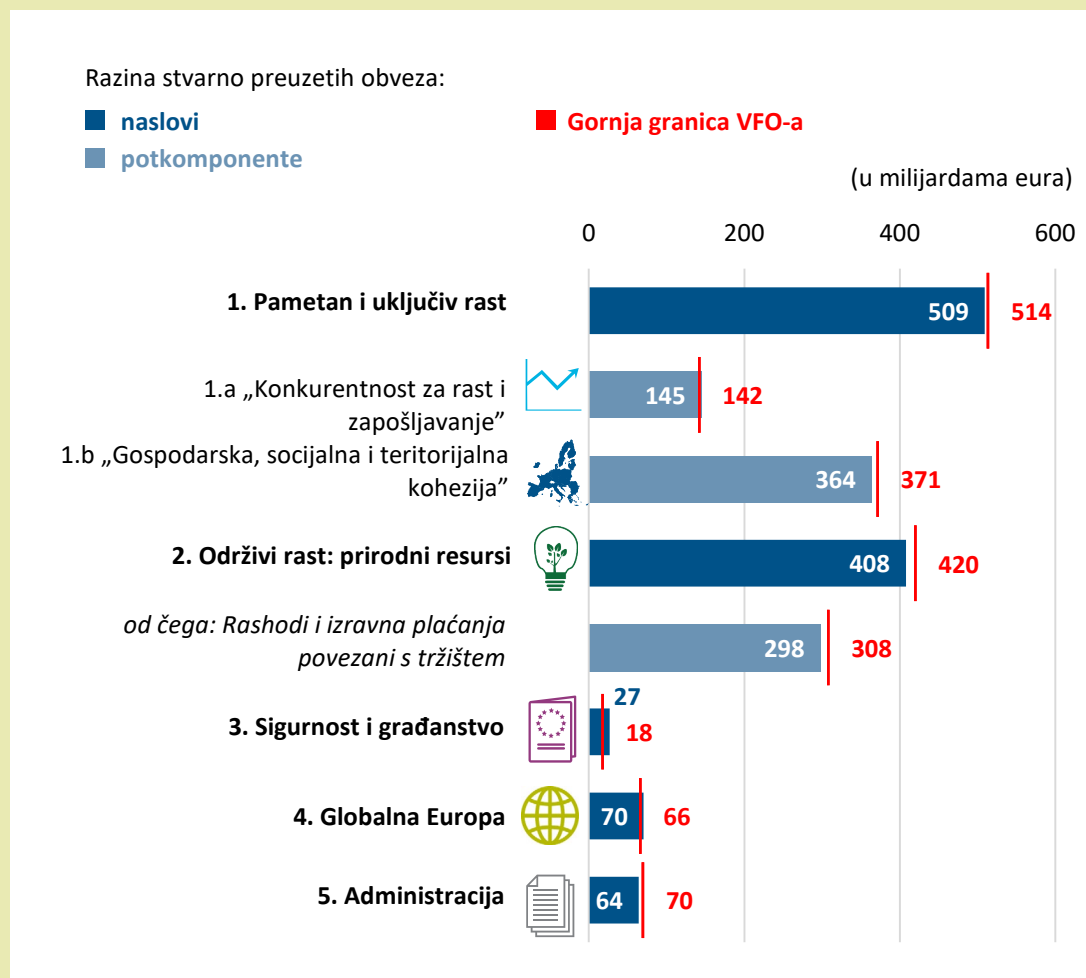
¹⁷ Vidjeti članak 3. i Prilog [Uredbi Vijeća br. 1311/2013](#) kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020.

¹⁸ [Uredba Vijeća 2017/1123](#) od 20. lipnja 2017. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 1311/2013 kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020.

¹⁹ [Uredba Vijeća 2020/538](#) od 17. travnja 2020. o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 1311/2013 kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020. u pogledu opsega ukupne razlike do gornje granice za obveze.

Okvir 2.7.

Izvršenje proračuna za glavne naslove VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.



Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija EU-a za razdoblje 2014. – 2020.

Stopa iskorištenosti sredstava iz ESI fondova niža je od stope u okviru prethodnog VFO-a

2.17. Pravila o prihvatljivosti ESI fondova za rashode povezane s bolešću COVID-19 ublažena su 2020. te je uvedena mogućnost financiranja sredstvima EU-a po stopi od 100 % (CRII i CRII+)²⁰. Te mjere nisu dovele do znatnog povećanja stope iskorištenosti tijekom 2020. Stopa godišnje iskorištenosti sredstava iz ESI fondova dodijeljenih državama članicama tijekom VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. povećala se s 12 %, koliko je iznosila 2019., na 15 % 2020. godine. Tijekom 2020. isplaćen je iznos od 72 milijarde eura, dok je 2019. godine isplaćeno 57 milijardi eura. Time je ukupna stopa iskorištenosti sredstava iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. na kraju 2020. iznosila 55 %. Od ukupnih dodijeljenih sredstava iz ESI fondova u visini od 465 milijardi eura do kraja 2020. ukupno je isplaćeno 256 milijardi eura. Do kraja 2020. rezerviran je cjelokupni iznos od 465 milijardi eura dodijeljenih državama članicama²¹.

2.18. Ukupna godišnja stopa iskorištenosti 2020. godine, završne godine trenutnog VFO-a, bila je ista kao 2013. (15 %), završne godine prethodnog VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. Međutim, ukupna stopa iskorištenosti bila je oko 7 % niža nego u okviru prethodnog VFO-a. Time je od ukupnog iznosa rezerviranih sredstava iz ESI fondova za iskorištavanje preostalo 45 % (209 milijardi eura). Taj iznos čini glavni dio nepodmirenih obveza na kraju 2020. u visini od 303 milijarde eura (vidjeti odlomak 2.9.). Međutim, Sud napominje da se na VFO za razdoblje 2007. – 2013. općenito primjenjivalo pravilo „n + 2”, dok se na VFO za razdoblje 2014. – 2020. primjenjivalo pravilo „n + 3”.

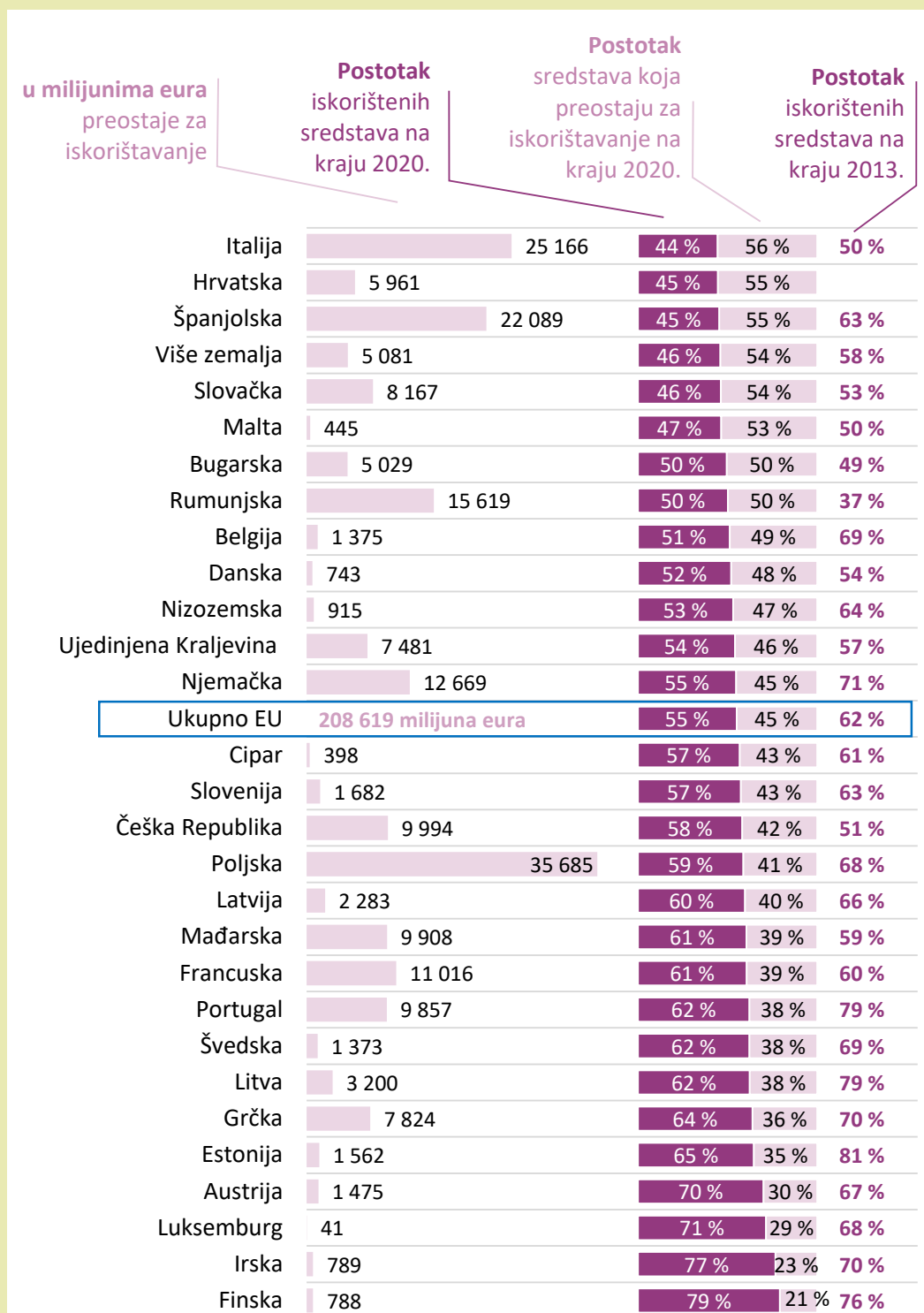
2.19. Kao što pokazuje [okvir 2.8.](#), među državama članicama postoje znatne razlike u pogledu iskorištavanja sredstava iz ESI fondova koja su im dodijeljena u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Finska je, na primjer, iskoristila 79 % ukupnih dodijeljenih sredstava, dok su tri države članice u kojima je stopa iskorištenosti sredstava bila najniža (Italija, Hrvatska i Španjolska) iskoristile samo oko 45 % svojih rezerviranih iznosa. Na Italiju, Španjolsku i Poljsku otpada gotovo 40 % sredstava za plaćanje preostalih za iskorištavanje: riječ je o približno 83 milijarde eura od ukupnog preostalog iznosa (u visini od 209 milijardi eura).

²⁰ Te se izmjene djelomično odnose na EPFRR. Međutim, glavna prilagodba EPFRR-a u pogledu krize izazvane bolešću COVID-19 provedena je u okviru Uredbe (EU) br. 2020/872 iz lipnja 2020.

²¹ Jedina je iznimka operativni program u vrijednosti od 8 milijuna eura za koji jedna izmjena nije bila dovršena 2020., nego 2021.

Okvir 2.8.

ESI fondovi za razdoblje 2014. – 2020.: iznosi preostali za iskorištavanje



Izvor: Sud, na temelju informacija Komisije.

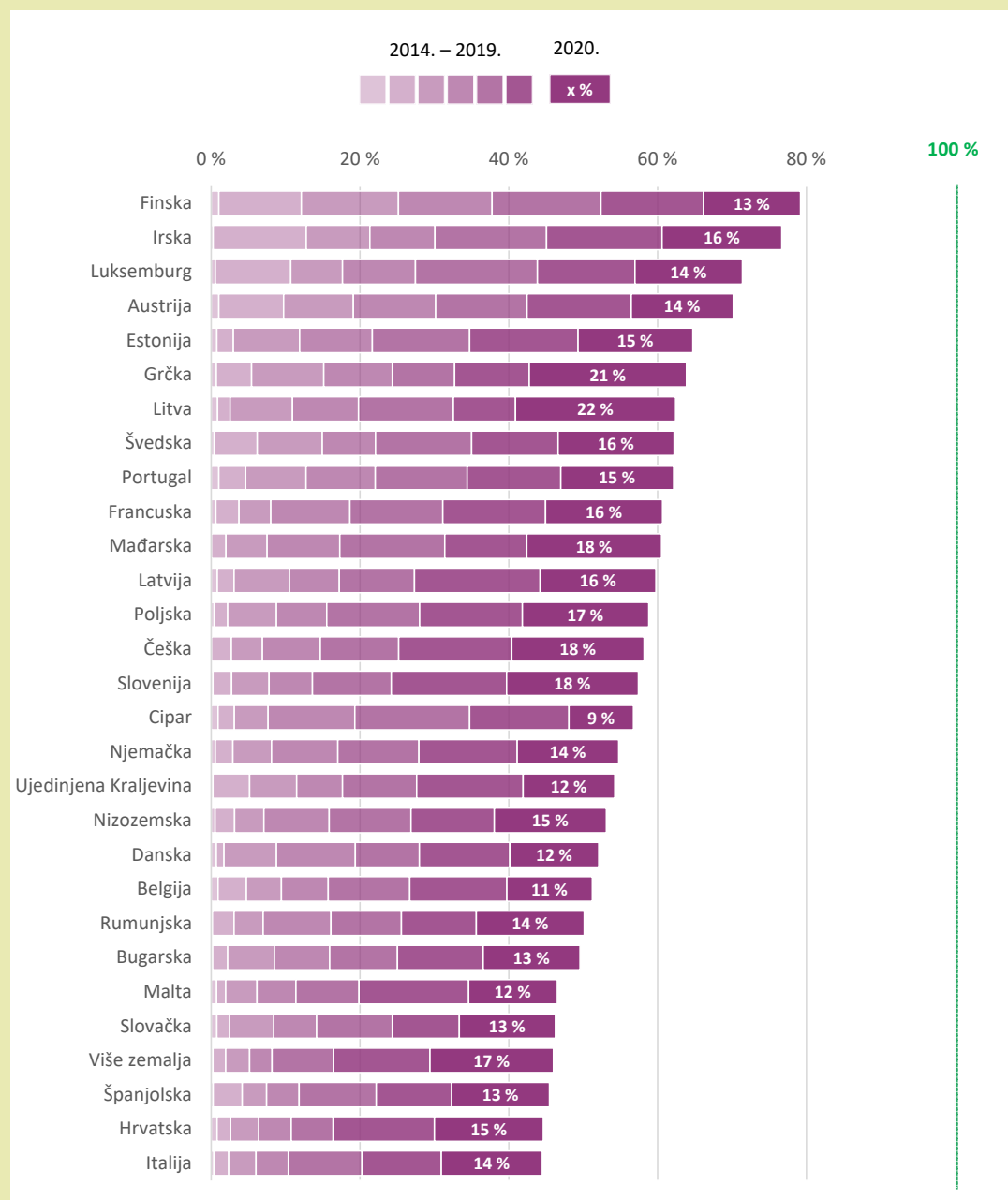
2.20. U [okviru 2.9.](#) prikazana je ukupna iskorištenost sredstava iz ESI fondova iz godine u godinu do kraja 2020. Prethodno iskustvo upućuje na to da će se stopa iskorištenosti vjerojatno povećati²², ali to još uvijek nije dovoljno za iskorištavanje svih sredstava. Komisija je 2014. osnovala Radnu skupinu za bolju provedbu programa kohezijske politike. Radna skupina, koja je djelovala do kraja 2015., osmišljena je kao potpora državama članicama koje su se suočavale s poteškoćama u provedbi svojih operativnih programa pri iskorištavanju preostalih financijskih sredstava iz razdoblja 2007. – 2013. Poduzete mjere dovele su do znatnog povećanja iskorištenosti sredstava u državama članicama koje su primile pomoć, no Sud je utvrdio nedovoljnu usmjerenost na rezultate²³.

²² Tematsko izvješće br. 17/2018: „Mjere koje su Komisija i države članice poduzele tijekom posljednjih godina programskog razdoblja 2007. – 2013. doprinijele su povećanju niskih stopa iskorištenosti sredstava, ali nisu bile dovoljno usmjerene na rezultate”, slika 4.

²³ Tematsko izvješće br. 17/2018, str. 34.

Okvir 2.9.

Godišnje razine iskorištenosti sredstava iz ESI fondova za svaku državu članicu u razdoblju 2014. – 2020.



Izvor: Sud, na temelju informacija Komisije.

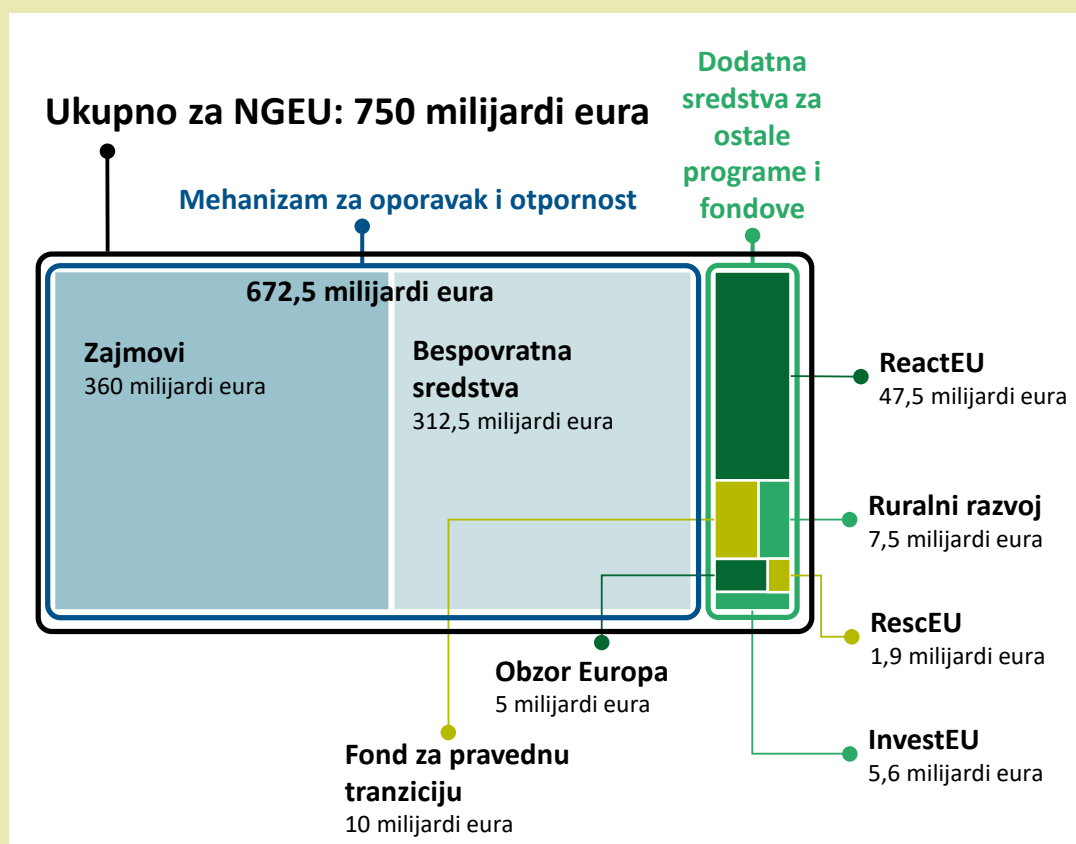
Rizici i izazovi

Postoje rizici i izazovi u pogledu provedbe VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. i instrumenta NGEU

2.21. Pandemija bolesti COVID-19 znatno će utjecati na iznos sredstava koje će EU potrošiti tijekom nadolazećih godina. Doveda je do brze uspostave instrumenta „Next Generation EU” (NGEU), čiji je cilj suzbijanje učinaka pandemije, održavanje ciljeva utvrđenih politikama EU-a i omogućivanje državama članicama da postanu otpornije, održivije i bolje pripremljene za budućnost. Tijekom VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. u okviru instrumenta NGEU bit će dostupno do 750 milijardi eura (vidjeti [okvir 2.10.](#)).

Okvir 2.10.

Instrumentom NGEU financirat će se novi Mehanizam za oporavak i otpornost te ojačati niz programa potrošnje u okviru VFO-a



Napomena: svi iznosi navedeni su u cijenama iz 2018.

Izvor: Sud, na temelju informacija Komisije.

2.22. Za razdoblje 2021. – 2027. kombinirana dodjela financijskih sredstava iz instrumenta NGEU i VFO-a iznosit će 1 824 milijarde eura (u cijenama iz 2018., i to 1 074 milijarde eura iz VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. i 750 milijardi eura iz instrumenta NGEU). Ta kombinirana financijska sredstva gotovo su dvostruko veća od iznosa prethodnih sredstava dodijeljenih iz VFO-a. Sud je utvrdio sljedeće glavne rizike i izazove:

- rizik od zakašnjelog početka provedbe fondova pod podijeljenim upravljanjem u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.;
- izazovi povezani s dobrim financijskim upravljanjem pri upotrebi sredstava zbog promjena povezanih s bolešću COVID-19.

Rizik od zakašnjelog početka provedbe fondova pod podijeljenim upravljanjem u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027.

2.23. Sud smatra da sljedeći glavni čimbenici doprinose riziku od zakašnjelog početka provedbe fondova pod podijeljenim upravljanjem u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. Ti su čimbenici slični onima koji su uzrokovali kašnjenja u provedbi VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Sud je posljednjih godina već upozorio na nekoliko problema navedenih u nastavku.

Kasno donošenje zakonodavnih akata

2.24. Iako je Komisija u svibnju 2018. predložila uredbu o novom VFO-u za razdoblje 2021. – 2027., ta je uredba donesena tek 17. prosinca 2020.²⁴ Novo programsko razdoblje započelo je 2021. bez uspostave potrebnog sektorskog zakonodavnog okvira za fondove pod podijeljenim upravljanjem (osim EFJP-a i EPFRR-a²⁵). Uredba kojom se uređuju fondovi pod podijeljenim upravljanjem (osim EFJP-a i EPFRR-a) – Uredba o zajedničkim odredbama – donesena je tek 24. lipnja 2021.

²⁴ Uredba Vijeća 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027.

²⁵ Donošenje Uredbe (EU) 2020/2220 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020. o utvrđivanju određenih prijelaznih odredaba za potporu iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) i Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) u godinama 2021. i 2022. i izmjeni uredbi (EU) br. 1305/2013, (EU) br. 1306/2013 i (EU) br. 1307/2013 u pogledu sredstava i primjene u godinama 2021. i 2022. te Uredbe (EU) br. 1308/2013 u pogledu sredstava i raspodjele takve potpore u godinama 2021. i 2022.

2.25. To je kašnjenje veće od onog u prethodnim dvama VFO-ovima. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2018.²⁶ preporučio pravodobno donošenje pravnih okvira kako bi države članice imale dovoljno vremena za planiranje svojih programa. Uredba o zajedničkim odredbama za oba razdoblja VFO-a donesena je kasno: šest mjeseci prije početka VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. i dva tjedna prije početka VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.²⁷ Sud je u prijašnjim izvješćima utvrdio da su ta kašnjenja dovela do kasnog donošenja operativnih programa i prijenosa neiskorištenih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza iz prve godine u naredne godine²⁸. Kad je riječ o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027., kašnjenje u donošenju Uredbe o zajedničkim odredbama, koje je znatno veće od onoga u prethodnim VFO-ovima, vjerojatno će dovesti do još kasnijeg donošenja operativnih programa i daljnjih kašnjenja u početku provedbe. Međutim, Sud napominje da bi niz pojednostavnjenja koja su uvedena, kao što je nastavak obavljanja uloge nacionalnih tijela, mogao pomoći u ubrzanju donošenja programa te time djelomično smanjiti kašnjenja.

Brže iskorištavanje i dodatna dostupnost financijskih sredstava dovest će do opterećenja administrativnih resursa

2.26. Kako je navedeno u odlomku 2.17., ukupna stopa iskorištenosti sredstava ESI fondova na kraju 2020. iznosila je tek 55 %, što je bilo znatno manje od stope iskorištenosti u isto vrijeme u prethodnim razdobljima VFO-a (2000. – 2006.: 68 %; 2007. – 2013.: 62 %). Sud je već utvrdio²⁹ da je provedba VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. kasnila jer su se države članice još uvijek koristile dostupnim sredstvima za preuzete obveze iz prethodnog razdoblja. Sud ponovno utvrđuje sličnu situaciju u kojoj države članice još uvijek trebaju iskoristiti znatne iznose sredstava iz VFO-a za razdoblje 2014. – 2020., što može odgoditi iskorištavanje sredstava za preuzete obveze iz VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.

²⁶ Vidjeti [godišnje izvješće za 2018. godinu](#), preporuku 2.1.c.

²⁷ Opća uredba / Uredba o zajedničkim odredbama, donesena 11. srpnja 2006. za VFO za razdoblje 2007. – 2013. i Opća uredba / Uredba o zajedničkim odredbama, donesena 17. prosinca 2013. za VFO za razdoblje 2014. – 2020.

²⁸ Vidjeti, na primjer, [godišnje izvješće za 2015.](#), odlomak 2.6.

²⁹ [Tematsko izvješće br. 17/2018](#): „Mjere koje su Komisija i države članice poduzele tijekom posljednjih godina programskog razdoblja 2007. – 2013. doprinijele su povećanju niskih stopa iskorištenosti sredstava, ali nisu bile dovoljno usmjerene na rezultate”, str. 22.

2.27. Postoji i rizik da razina administrativnih resursa potrebnih za usporedno upravljanje tim fondovima možda neće biti dostupna, posebno u prvim godinama novog VFO-a³⁰. Na primjer, administrativnim resursima Komisije i država članica morat će se obuhvatiti sljedeće:

- ESI fondovi u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. do zaključenja;
- fondovi pod podijeljenim upravljanjem u okviru VFO-a za razdoblje 2021. – 2027.;
- povećana dodijeljena sredstva za fondove pod podijeljenim upravljanjem iz instrumenta NGEU 2021. godine i tijekom narednih godina.

2.28. Vjerojatno je i da će se od 2021. nadalje s pomoću istih administrativnih resursa upravljati nekim dijelovima Mehanizma za oporavak i otpornost.

2.29. Sud je prethodno skrenuo pozornost na probleme koji nastaju pri preklapanju prihvatljivih razdoblja dvaju različitih programskih razdoblja kohezijske politike³¹. Ponajprije, tijekom određenog vremena znatno se povećava administrativno opterećenje. To utječe na početak sljedećeg programskog razdoblja. Sud napominje da razdoblje prihvatljivosti za sredstva u okviru Uredbe o zajedničkim odredbama završava 2029., što omogućuje da se preklapanje između zaključenja VFO-a za razdoblje 2021. – 2027. i postupnog uvođenja novog VFO-a skрати na dvije godine.

2.30. Mehanizmom za oporavak i otpornost nudi se mogućnost financiranja procijenjenih troškova nacionalnih planova za oporavak i otpornost u punom iznosu. To obično nije slučaj s fondovima pod podijeljenim upravljanjem³². U slučajevima u kojima je financiranje dostupno ili iz fondova pod podijeljenim upravljanjem ili iz Mehanizma za oporavak i otpornost, državama članicama može biti privlačnija puna potpora koja se nudi Mehanizmom za oporavak i otpornost. Međutim, Sud priznaje da stope potpore nisu jedini čimbenik koji u državama članicama utječe na odabir instrumenta financiranja.

³⁰ Mišljenje br. 6/2020 (u skladu s člankom 287. stavkom 4. i člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a) o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost (COM(2020) 408), točke 32. i 33. te točka 41., str. 13. i str. 18.

³¹ Tematsko izvješće br. 36/2016 „Procjena mehanizama za zaključenje kohezijskih programa i programa ruralnog razvoja u razdoblju 2007. – 2013.“, odlomci 129. i 130. i 4. preporuka.

³² Mišljenje br. 6/2020, točka 32., str. 13.

2.31. Uredba o VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. ne uključuje preispitivanje VFO-a u sredini programskog razdoblja koje je predviđeno u izvornom zakonodavnom prijedlogu VFO-a. Međutim, Sud napominje da se Komisija obvezala izložiti pregled funkcioniranja VFO-a za razdoblje 2021. – 2027., čime bi se ponudila prilika za bilo koje potrebne izmjene. Člankom 7. Uredbe o VFO-u pruža se i osnova za usklađenje gornjih granica VFO-a ako se fondovi pod podijeljenim upravljanjem donesu kasno.

Izmjenama povezanim s bolešću COVID-19 omogućuje se brzo reagiranje, ali one su ujedno izazov za dobro financijsko upravljanje pri upotrebi sredstava

2.32. Kako bi se državama članicama pomoglo u borbi protiv negativnih posljedica pandemije bolesti COVID-19, povećana je fleksibilnost i pojednostavnjeni su administrativni zahtjevi za upotrebu postojećih ESI fondova (vidjeti odlomak 2.5.). Iako su te mjere pomogle državama članicama u pružanju brzog odgovora, one mogu dovesti i do slabljenja uspostavljenih kontrolnih sustava, čime bi se mogao povećati rizik od pogrešaka i nepravilnosti³³. Sud je već skrenuo pozornost na potrebu da se rizici za usklađenost i dobro financijsko upravljanje svedu na najmanju moguću mjeru³⁴.

2.33. Razdoblje u kojem je dostupno financiranje u okviru Mehanizma za oporavak i otpornost znatno je kraće od razdoblja za financiranje u okviru fondova pod podijeljenim upravljanjem. Razdoblje prihvatljivosti za Mehanizam za oporavak i otpornost započelo je retroaktivno 1. veljače 2020. Ključne etape i ciljne vrijednosti moraju biti dosegnute do 31. kolovoza 2026.³⁵ Tijekom tekućeg razdoblja VFO-a preklapanjem područja primjene i ciljeva Mehanizma za oporavak i otpornost s drugim programima EU-a stvara se rizik od dvostrukog financiranja, posebno zbog toga što će

³³ Izvješće MMF-a – *Fiscal affairs*, 26. kolovoza 2020. – „COVID-19 Funds in Response to the Pandemic”.

³⁴ Mišljenje Suda br. 3/2020 (2020/C 159/01) (u skladu s člankom 287. stavkom 4. i člankom 322. stavkom 1. točkom (a) UFEU-a) o prijedlogu 2020/0054(COD) Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 i Uredbe (EU) br. 1301/2013 u pogledu posebnih mjera za osiguravanje iznimne fleksibilnosti pri upotrebi europskih strukturnih i investicijskih fondova u odgovoru na pandemiju bolesti COVID-19, točka 5., str. 2.

³⁵ Članak 18. stavak 4. točka (i) i članak 20. stavak 5. točka (d) Uredbe 2021/241 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Mehanizma za oporavak i otpornost.

se Mehanizam za oporavak i otpornost moći primjenjivati na projekte koji su potencijalno prihvatljivi u okviru drugih područja politike, kao što su kohezija, promet, energetika i istraživanje³⁶. Sud napominje da Komisija trenutačno radi na utvrđivanju svoje kontrolne strategije za Mehanizam za oporavak i otpornost, koja obuhvaća glavne provjere koje Komisija provodi nad provedbom tog mehanizma u državama članicama.

Izloženost proračuna EU-a financijskim rizicima

Instrumentom SURE povećala se izloženost proračuna EU-a financijskim rizicima

2.34. Ukupna izloženost proračuna EU-a potencijalnim obvezama – obvezama koje ovise o određenom budućem događaju – povećala se s 90,5 milijardi eura na kraju 2019. na 131,9 milijardi eura³⁷ do kraja 2020., što je povećanje od 46 %. Do toga je došlo gotovo u potpunosti zbog uvođenja Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (instrument SURE)³⁸, kojim je iznosu izloženosti do kraja 2020. dodano zaduživanje država članica u iznosu od 39,5 milijardi eura (vidjeti [okvir 2.11.](#)). Države članice moći će u okviru instrumenta SURE do 2022. godine posuditi do 100 milijardi eura za hitne potrebe povezane s bolešću COVID-19. Zaduživanje je do kraja 2020. već iznosilo 39,5 milijardi eura. Jamstva za te zajmove pokrivaju se iz proračuna EU-a. Iako se zajmovima u okviru instrumenta SURE povećava ukupna izloženost, povezani rizici smanjuju se zaštitnim mjerama ugrađenima u instrument, posebno sustavom jamstava u okviru kojeg sve države članice pružaju protujamstva za rizik koji snosi proračun EU-a u iznosu do 25 milijardi eura.

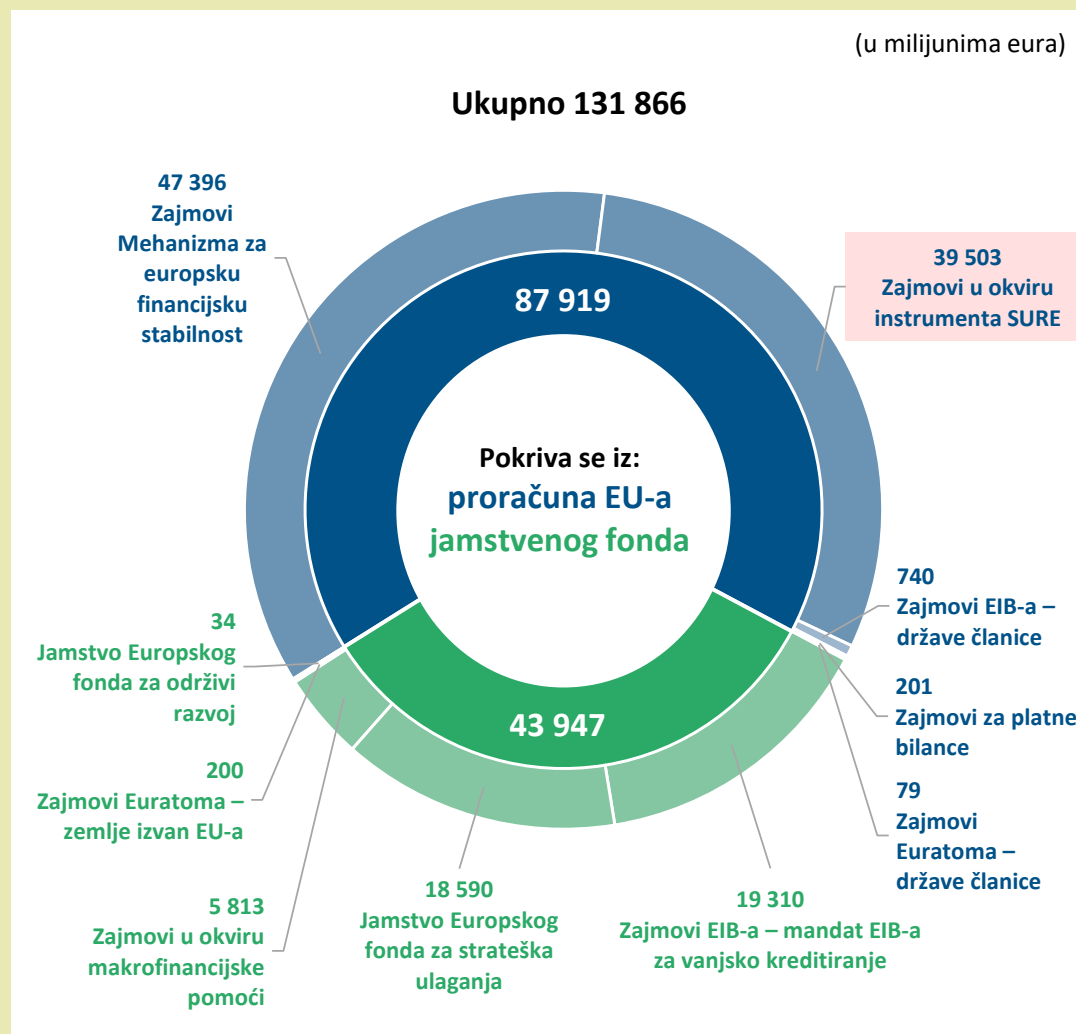
³⁶ Mišljenje br. 6/2020, točka 6., str. 5.

³⁷ Konsolidirana računovodstvena dokumentacija EU-a za 2020., bilješke 4.1.1. i 4.1.2.

³⁸ Uredba Vijeća (EU) 2020/672 od 19. svibnja 2020. o uspostavi Europskog instrumenta za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti u izvanrednoj situaciji (SURE) nakon izbijanja bolesti COVID-19.

Okvir 2.11.

Izloženost proračuna EU-a rizicima na dan 31. prosinca 2020., prikaz po kategorijama



Izvor: Sud, na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2020., bilješke 4.1.1. i 4.1.2.

2.35. Sud je pregledao izvješća Komisije o izloženosti proračuna EU-a potencijalnim obvezama³⁹. Komisija je smatrala da je razina izloženosti proračuna EU-a na kraju 2020. godine održiva. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2019.⁴⁰ analizirao prirodu izloženosti proračuna EU-a i zaključio da bi se izloženost na kraju 2019. godine mogla smatrati održivom. Uvođenje instrumenta SURE ključna je značajna promjena u pogledu rizika za proračun EU-a 2020. godine.

2.36. Komisija je 2020. izračunala da bi godišnja izloženost riziku proračuna EU-a 2021. iznosila 14,1 milijardu eura. Irska i Portugal kasnije su, međutim, zatražili da se otplate kredita u ukupnom iznosu od 9,7 milijardi eura s rokom dospijeca 2021. odgode za naredne godine⁴¹. Time je rizik prebačen na buduće godine, a godišnji rizik za proračun EU-a 2021. smanjen na 4,4 milijarde eura. Godišnji rizik iznosio je 2020. godine 4,5 milijardi eura.

Instrument NGEU imat će velik učinak na ukupnu izloženost od 2021. godine nadalje

2.37. Instrumentom NGEU omogućit će se brzo i snažno djelovanje EU-a. Međutim, njime će se u nadolazećim godinama znatno povećati ukupna izloženost proračuna EU-a u visini do 750 milijardi eura (u cijenama iz 2018.). Vidjeti [okvir 2.12](#). Konkretno, državama članicama stavit će se na raspolaganje 390 milijardi eura u obliku bespovratnih sredstava i proračunskih jamstava te do 360 milijardi eura u obliku zajmova. Komisija će u ime EU-a pozajmiti potrebna sredstva na financijskim tržištima i to će se zaduživanje jamčiti iz proračuna EU-a. Time bi se ukupna izloženost mogla povećati na čak 940 milijardi eura. Slijedom toga, Komisija će se suočiti s izazovom u

³⁹ COM(2020) 677 – Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o jamstvima koja se pokrivaju iz općeg proračuna – Stanje na dan 31. prosinca 2019. i priloženi Radni dokument službi Komisije SWD(2020) 241; godišnje izvješće o financijskoj strukturi EU-a za 2019. (točka 16. Međuinstitucijskog sporazuma); COM(2020) 327 – Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Revizorskom sudu o Jamstvenom fondu za vanjska djelovanja i upravljanju njime za 2019. i priloženi Radni dokument službi Komisije SWD(2020) 136; COM(2020) 385 – Izvješće Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Revizorskom sudu o upravljanju Jamstvenim fondom Europskog fonda za strateška ulaganja za 2019. i priloženi Radni dokument službi Komisije SWD(2020) 162.

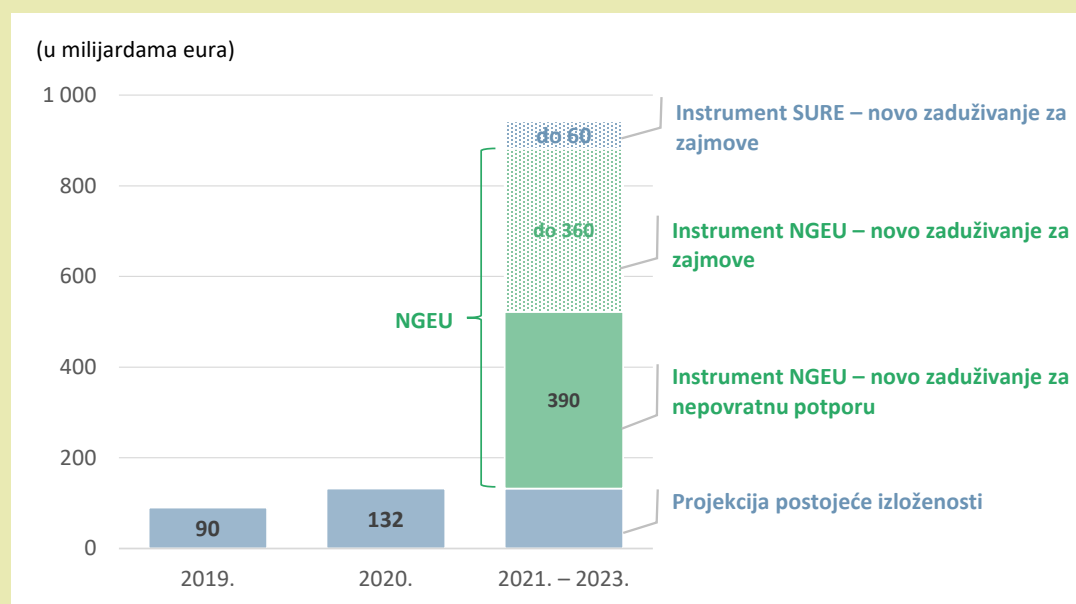
⁴⁰ Vidjeti [godišnje izvješće](#) Suda za 2019., odlomci 2.22. – 2.34.

⁴¹ COM(2020) 677 – Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o jamstvima koja se pokrivaju iz općeg proračuna – Stanje na dan 31. prosinca 2019. i priloženi Radni dokument službi Komisije SWD(2020) 241.

pogledu povećanja svojih administrativnih kapaciteta u kratkom vremenskom razdoblju kako bi se zajamčilo dobro upravljanje transakcijama na tržištima kapitala većima nego ikad prije, uključujući izdavanje obveznica i upravljanje financijskim rizicima⁴².

Okvir 2.12.

Usporedba prošle i buduće ukupne izloženosti proračuna EU-a



Izvor: Sud, na temelju dokumenta COM(2020) 677 – Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o jamstvima koja se pokrivaju iz općeg proračuna – Stanje na dan 31. prosinca 2019.; Radni dokument službi Komisije SWD(2020) 241; zakonodavstvo povezano s instrumentima NGEU i SURE.

2.38. Ukupna izloženost ne znači da se sva ta financijska sredstva mogu aktivirati u jednoj godini. Sud također napominje da se povećana izloženost povezana s instrumentom NGEU planira uravnotežiti namjenskim privremenim povećanjem gornje granice vlastitih sredstava od 0,6 % BND-a tijekom trajanja obveza nastalih u okviru instrumenta NGEU.

⁴² Publikacija Suda: [Pregled br. 6/2020](#) – Rizici, izazovi i prilike u odgovoru EU-a u okviru gospodarske politike na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 – odlomak 87.

Zaključci i preporuke

Zaključci

2.39. Odobrena sredstva za preuzimanje obveza i plaćanje iskorištena su 2020. gotovo u potpunosti. Proračunsko tijelo EU-a odlučilo je uvesti posebne instrumente za preuzimanje obveza iznad gornje granice VFO-a. Plaćanja su bila u okviru gornje granice VFO-a. Vidjeti odlomke [2.3.](#) i [2.4.](#)

2.40. Kako bi odgovorio na pandemiju bolesti COVID-19, EU je brzo upotrijebio proračun kako bi pružio potporu primjenom prijenosa i izmjena proračuna. Izmjenama proračuna za rashode povezane s bolešću COVID-19 uneseni su ukupni iznosi od 3,3 milijarde eura dodatnih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i 9,4 milijarde eura dodatnih odobrenih sredstava za plaćanje. Osim toga, EU je ublažio postojeća pravila o ESI fondovima kako bi državama članicama omogućio dodatnu likvidnost i fleksibilnost. Vidjeti odlomke [2.5.](#) i [2.6.](#)

2.41. Komisija je obavijestila Sud da je do kraja 2020. za potrebe povezane s bolešću COVID-19 na raspolaganje stavljeno 12,9 milijardi eura za obveze u okviru izravnog i neizravnog upravljanja. Sud je utvrdio da u obveze u visini od 12,9 milijardi eura nisu bili uključeni iznosi povezani s bolešću COVID-19 u visini od oko 0,2 milijarde eura, iako su u središnjem računovodstvenom sustavu Komisije označeni kao iznosi povezani s bolešću COVID-19. Prema navodima Komisije države članice preuzele su obveze ili sklopile ugovore za dodatne 34,2 milijarde eura u okviru podijeljenog upravljanja, čime ukupna financijska sredstva EU-a stavljena na raspolaganje za potrebe povezane s bolešću COVID-19 iznose 47,1 milijardu eura. Komisija još nije objavila izvješće o rashodima povezanim s bolešću COVID-19. Vidjeti odlomke [2.7.](#) i [2.8.](#)

2.42. Iznos nepodmirenih obveza prekoračio je 300 milijardi eura. Komisija je procijenila da će one ostati prilično stabilne na toj visokoj razini do 2027. (bez instrumenta NGEU). Međutim, nepodmirene obveze povećat će se ako, kao što je to bio slučaj u razdoblju 2016. – 2020., obveze ostanu visoke, a zahtjevi za plaćanje budu manji od očekivanog zbog kašnjenja u provedbi. Vidjeti odlomke [2.9.](#) – [2.11.](#)

2.43. Odobrena sredstva za preuzimanje obveza u VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. iskorištena su gotovo u potpunosti. Međutim, odobrena sredstva za plaćanje tijekom tih sedam godina iskorištena su u manjoj mjeri nego što se očekivalo od 2016. nadalje, i to zbog kašnjenja u provedbi ESI fondova. Cjelokupno gledajući, plaćanja su ostala gotovo 45 milijardi eura ispod gornje granice VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. Vidjeti odlomke [2.12.](#) – [2.16.](#)

2.44. Financijska sredstva iskorištavala su se sporije nego u prethodnom VFO-u. Prosječna ukupna stopa iskorištenosti dosegla je tek 55 %. Među državama članicama postoje velike razlike u stopi iskorištenosti. Postoji rizik od toga da neće biti iskorištena sva sredstva iz ESI fondova u iznosu od 209 milijardi eura koja su državama članicama još uvijek dostupna. Vidjeti odlomke [2.17.](#) – [2.20.](#)

2.45. Kašnjenja u donošenju potrebnog zakonodavstva i sporo ukupno iskorištavanje sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. mogu dovesti do kašnjenja u provedbi fondova pod podijeljenim upravljanjem u VFO-u za razdoblje 2021. – 2027. Iako su mjere povezane s bolešću COVID-19 pomogle državama članicama da brzo odgovore na pandemiju, postoji rizik od toga da razina administrativnih resursa potrebnih za upravljanje znatnim povećanjem sredstava zbog primjene Mehanizma za oporavak i otpornost usporedno s novim VFO-om i starim VFO-om možda neće biti dovoljna. Rizik je posebno visok u prvim godinama novog VFO-a, što može dovesti do dodatnih kašnjenja, slabljenja kontrolnih sustava te nepravilnosti i lošeg financijskog upravljanja. Vidjeti odlomke [2.21.](#) – [2.33.](#)

2.46. Zbog uvođenja instrumenata NGEU i SURE izloženost proračuna EU-a tijekom narednih godina znatno će porasti, za čak 940 milijardi eura. To se planira uravnotežiti povećanjem financijskih kapaciteta EU-a koje proizlazi iz privremenog povećanja gornje granice vlastitih sredstava. Vidjeti odlomke [2.34.](#) – [2.38.](#)

Preporuke

Preporuka 2.1. – Potrebno je izvješćivati o financijskim sredstvima EU-a za potrebe povezane s bolešću COVID-19

Kako bi se omogućilo sveobuhvatno izvješćivanje o rezerviranim i utrošenim iznosima povezanim s pandemijom bolesti COVID-19, uključujući iznose za koje su preuzete obveze ili sklopljeni ugovori 2020. godine, Komisija bi trebala standardizirati evidentiranje proračunskih rashoda EU-a za potrebe povezane s bolešću COVID-19 i o tome izvješćivati proračunsko tijelo najmanje jedanput godišnje sve dok to bude potrebno.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.

Preporuka 2.2. – Potrebno je postupno smanjiti nepodmirene obveze

Kako bi se tijekom nadolazećih godina postupno smanjila ukupna razina nepodmirenih obveza, Komisija bi trebala analizirati čimbenike koji doprinose razvoju nepodmirenih obveza i, na temelju rezultata analize, poduzeti odgovarajuće mjere.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2023.

Preporuka 2.3. – Potrebno je promicati dobro upravljanje financijskim sredstvima EU-a

S obzirom na znatna povećanja razine i vrsta financijskih sredstava EU-a dostupnih tijekom nadolazećih godina, uključujući iznose preostale iz prethodnog razdoblja VFO-a, Komisija bi trebala uspostaviti mjere kojima bi se nacionalnim tijelima zajamčilo pružanje dodatne savjetodavne potpore, čime bi se državama članicama olakšalo dobro korištenje tim sredstvima.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2022.

Poglavlje 3.

Prihodi

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	3.1.-3.6.
Kratak opis	3.2.-3.3.
Opseg revizije i revizijski pristup	3.4.-3.6.
Pravilnost transakcija	3.7.
Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole	3.8.-3.19.
Podatke o BND-u moguće je mijenjati u razdoblju od 10 godina, čime se stvaraju nesigurnosti u pogledu proračuna	3.9.-3.10.
Utjecaj globalizacije na BND nije primjereno uzet u obzir	3.11.
Unatoč poboljšanjima, broj zadržki u vezi s PDV-om i otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i dalje je velik	3.12.
I dalje postoje nedostatci u načinu na koji države članice računovodstveno obrađuju vlastita tradicionalna sredstva i upravljaju njima	3.13.-3.17.
Nedostatak sustavnog praćenja podataka o uvozu i nedovoljno usklađene carinske provjere na razini EU-a	3.18.-3.19.
Godišnja izvješća o radu	3.20.-3.22.
Zaključak i preporuke	3.23.-3.26.
Zaključak	3.23.-3.24.
Preporuke	3.25.-3.26.

Prilozi

Prilog 3.1 – Rezultati ispitivanja transakcija za prihode

Prilog 3.2 – Broj važećih zadržki u vezi s BND-om i PDV-om te broj otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama na dan 31.12.2020.

Prilog 3.3 – Proces sastavljanja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u vezi s pristojbama (naplaćenima i još nenaplaćenima) i njihova knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju i proračun EU-a

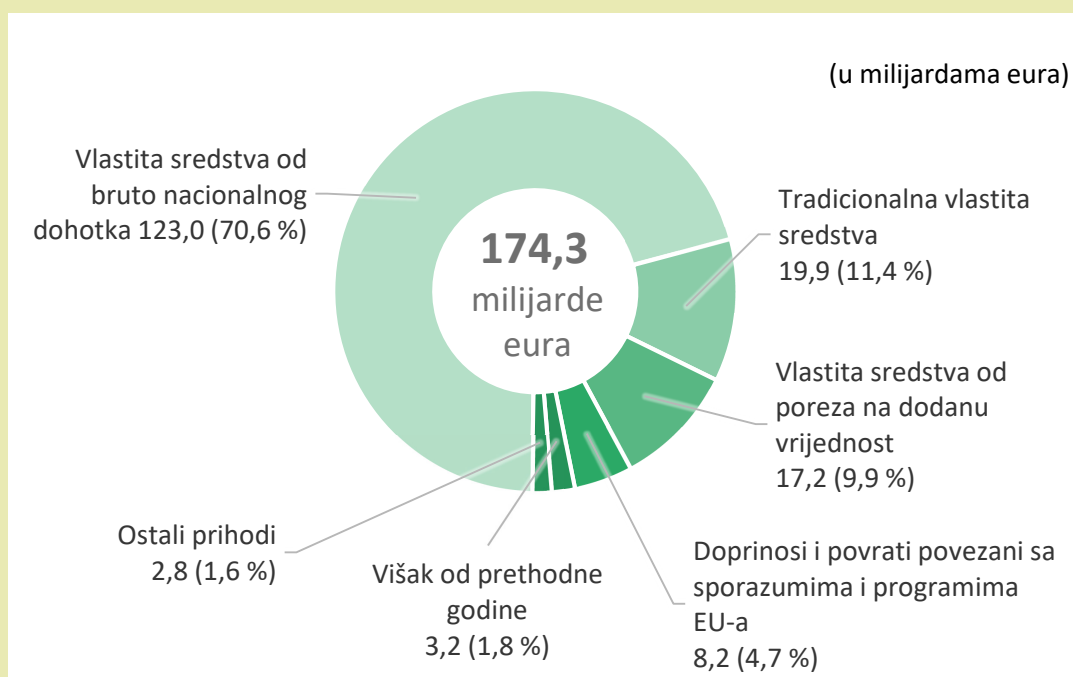
Prilog 3.4 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Uvod

3.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda u vezi s prihodima, koji obuhvaćaju i vlastita sredstva i ostale prihode. U **okviru 3.1.** nalazi se detaljan prikaz prihoda za 2020. godinu.

Okvir 3.1.

Prihodi – detaljan prikaz za 2020. godinu^(*)



Ukupni prihodi za 2020.^(**): 174,3 milijarde eura

^(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak **10. Priloga 1.1.**).

Priloga 1.1.

^(**) Navedeni iznos predstavlja stvarne proračunske prihode EU-a. Iznos od 224,0 milijardi eura u izvještaju o financijskom rezultatu izračunan je po računovodstvenom načelu nastanka poslovnog događaja.

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2020. godinu.

Kratak opis

3.2. Većina prihoda (92 %) potječe iz triju kategorija vlastitih sredstava¹:

- (a) **vlastitih sredstava od bruto nacionalnog dohotka (BND-a)** koja čine 70,6 % prihoda EU-a, kojima se proračun EU-a uravnotežuje nakon što se izračunaju prihodi iz svih drugih izvora. Svaka država članica daje razmjerni doprinos u skladu sa svojim BND-om;
- (b) **tradicionalnih vlastitih sredstava (TVS)**, koja čine 11,4 % prihoda EU-a. Sastoje se od uvoznih carinskih pristojbi koje ubiru države članice. U proračun EU-a uplaćuje se 80 % ukupnog iznosa, a ostalih 20 % države članice zadržavaju za pokrivanje troškova ubiranja;
- (c) **vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost (PDV-a)**, koja čine 9,9 % prihoda EU-a. Doprinosi u okviru tih vlastitih sredstava računaju se s pomoću jedinstvene stope koja se primjenjuje na usklađene osnovice za procjenu PDV-a država članica.

3.3. Prihodi uključuju i iznose dobivene iz drugih izvora, od kojih su najvažniji doprinosi i povrati koji proizlaze iz sporazuma i programa EU-a (4,7 % prihoda EU-a), kao što su prihodi povezani s potvrdom o sukladnosti za EFJP i EPFRR i doprinosom zemalja koje nisu članice EU-a programima i aktivnostima EU-a².

Opseg revizije i revizijski pristup

3.4. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud temelji jamstvo za svoje revizorsko mišljenje o prihodima na procjeni ključnih odabranih sustava, koja je nadopunjena ispitivanjem transakcija. Cilj revizije bio je prikupiti informacije za potrebe davanja opće izjave o jamstvu kako je opisano u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s prihodima za 2020. ispitao sljedeće:

¹ Odluka Vijeća (EU, Euratom) br. 2014/335 od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije ([SL L 168, 7.6.2014., str. 105.](#)), članak 2.

² Vidjeti [pregled br. 3/2021](#) „Financijski doprinosi koje EU i njegove države članice primaju od zemalja koje nisu članice EU-a”.

- (a) uzorak od 55 Komisijinih naloga za povrat sredstava, koji je sastavljen tako da bude reprezentativan za sve izvore prihoda;
- (b) sustave Komisije za:
 - (i) jamčenje toga da su podatci država članica o BND-u i PDV-u primjeren temelj za izračunavanje i ubiranje doprinosa od vlastitih sredstava³;
 - (ii) upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima i jamčenje toga da države članice imaju djelotvorne sustave za prikupljanje i prijavljivanje točnih iznosa tradicionalnih vlastitih sredstava i njihovo stavljanje na raspolaganje;
 - (iii) upravljanje novčanim kaznama i sankcijama;
 - (iv) izračun iznosa koji proizlaze iz korektivnih mehanizama;
- (c) računovodstvene sustave za tradicionalna vlastita sredstva u trima državama članicama (Španjolskoj, Francuskoj i Nizozemskoj) odabrane na temelju iznosa naplaćenih carinskih pristojbi i procjene rizika koju je obavio Sud;
- (d) pouzdanost informacija o pravilnosti sadržanih u godišnjim izvješćima o radu GU-a BUDG i Eurostata.

3.5. Kad je riječ o uvoznim carinskim pristojbama, postoji rizik od toga da ih uvoznici ili ne prijave ili da ih netočno prijave nacionalnim carinskim tijelima. Manjak sredstava prikupljenih od carina⁴, tj. utajeni iznosi koji nisu obuhvaćeni računovodstvenim sustavima država članica za tradicionalna vlastita sredstva, nije obuhvaćen revizorskim mišljenjem Suda o prihodima. Međutim, budući da taj manjak može utjecati na iznose pristojbi koje su utvrdile države članice, Sud je ove godine druge godine zaredom procijenio mjere koje je EU poduzeo kako bi se taj manjak smanjio te ublažio rizik od toga da se tradicionalna vlastita sredstva ne utvrde u punom iznosu.

³ Polazište Suda bili su usuglašeni podatci o BND-u i usklađena osnovica PDV-a koje su pripremile države članice. Sud nije izravno ispitao statistiku i podatke koje su pripremile Komisija i države članice.

⁴ Razlika između teoretske razine uvozne carine koju treba naplatiti za gospodarstvo u cjelini i stvarno naplaćene uvozne carine.

3.6. Sud je na taj način ispitao rezultate naknadnih inspekcija u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima koje je Komisija provela u svim državama članicama i kojima je obuhvatila strategije za obavljanje carinskih provjera čija je svrha ukloniti rizik od prikazivanja vrijednosti uvozne robe manjom od stvarne⁵. Sud je također upotrijebio rezultate svojeg nedavno objavljenog tematskog izvješća o carinskim provjerama⁶, u kojem je procijenio jamči li se novim okvirom za upravljanje rizicima koji je Komisija uvela u suradnji s državama članicama ujednačena primjena carinskih provjera radi zaštite financijskih interesa EU-a.

⁵ Vidjeti i odlomak 3.14. [godišnjeg izvješća Suda za 2019.](#)

⁶ Vidjeti [tematsko izvješće Suda br. 4/2021](#) „Carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a”.

Pravilnost transakcija

3.7. U ovom su odjeljku iznesena opažanja Suda o pravilnosti prihodovnih transakcija. Sud svoj zaključak o pravilnosti transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom EU-a temelji na svojoj procjeni Komisijinih sustava za izračun i ubiranje prihoda⁷. Sud je ispitao uzorak od 55 naloga za povrat te utvrdio da ni u jednom od njih nije postojala mjerljiva pogreška. *Prilog 3.1.* sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija.

⁷ Vidjeti odlomak **10. Priloga 1.1.**

Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

3.8. Kao što je objašnjeno u odlomku [3.4.](#), Sud je odabrao i ispitao niz sustava. Opažanjima o tim sustavima ne dovodi se u pitanje opće nemodificirano mišljenje Suda o pravilnosti prihoda EU-a (vidjeti **poglavlje 1.**). Međutim, u njima se ističu postojani nedostaci u djelotvornosti kontrolnih sustava na razini Komisije i država članica, od kojih najvažniji utječu na Komisijino zaključenje ciklusa provjere BND-a i pouzdanost izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u Nizozemskoj.

Podatke o BND-u moguće je mijenjati u razdoblju od 10 godina, čime se stvaraju nesigurnosti u pogledu proračuna

3.9. U sklopu svojeg višegodišnjeg ciklusa provjera BND-a Komisija ispituje jesu li postupci kojima se države članice služe za sastavljanje nacionalnih računa usklađeni sa sustavom ESA 2010.⁸ te jesu li podaci o BND-u usporedivi, pouzdani i sveobuhvatni⁹. Komisija je 2020. zaključila svoj ciklus provjere u pogledu podataka o BND-u za vlastita sredstva od 2010.¹⁰ nadalje za sve države članice osim Francuske, za koju je provjera kasnila zbog nezadovoljavajućeg opisa postupaka sastavljanja u njezinu inventaru

⁸ ESA 2010. (Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa) računovodstveni je okvir EU-a koji je međunarodno usklađen. Upotrebljava se za izradu sustavnog i detaljnog opisa određenog gospodarstva. Vidjeti Uredbu (EU) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji (SL L 174, 26.6.2013., str. 1.).

⁹ Vidjeti članak 5. Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1287/2003 od 15. srpnja 2003. o usklađivanju bruto nacionalnog dohotka po tržišnim cijenama (Uredba o BND-u) (SL L 181, 19.7.2003., str. 1.). Ova je uredba zamijenjena Uredbom (EU) br. 2019/516 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. ožujka 2019. o usklađivanju bruto nacionalnog dohotka po tržišnim cijenama i stavljanju izvan snage Direktive Vijeća 89/130/EEZ, Uredbe Euratoma i Vijeća (EZ, Euratom) br. 1287/2003 (Uredba o BND-u), posebno njezinim člankom 5. stavkom 2. (SL L 91, 29.3.2019, str. 19.).

¹⁰ Osim za Hrvatsku, u slučaju koje razdoblje tijekom kojeg podaci ostaju otvoreni počinje od 2013.

BND-a, kao što je Sud izvijestio prethodnih godina¹¹. Time se stvara nesigurnost u pogledu izračuna budućih doprinosa Francuske i ostalih država članica.

3.10. Kao rezultat zaključenja ciklusa provjere Komisija je izrazila velik broj zadržki u vezi s BND-om u pogledu posebnih postupaka sastavljanja u državama članicama te je u tim zadržkama pozvala na poboljšanja¹² (vidjeti *Prilog 3.2.*). Na temelju tih zadržki, osim one koja se odnosi na utjecaj globalizacije na BND (vidjeti odlomak *3.11.*), statističke podatke država članica moguće je mijenjati sljedećih 10 godina¹³. To znatno povećava proračunsku nesigurnost u nacionalnim proračunima u pogledu doprinosa na temelju BND-a, kao što je Sud već isticao u prošlosti¹⁴.

Utjecaj globalizacije na BND nije primjereno uzet u obzir

3.11. S obzirom na zadržku u vezi s BND-om koja se odnosi na utjecaj globalizacije i kojom se omogućuje uvođenje točnije procjene imovine multinacionalnih poduzeća za istraživanje i razvoj¹⁵, Komisija je skratila razdoblje tijekom kojeg je moguće mijenjati podatke jer je odlučila da će 2018. biti početna godina za unošenje izmjena. Kad je riječ o pronalaženju rješenja za poteškoće država članica u dobivanju podataka za prethodne godine od multinacionalnih poduzeća, takva iznimka dovodi u pitanje usporedivost, pouzdanost i sveobuhvatnost BND-ova država članica za razdoblje 2010. – 2017. To ograničenje nije u skladu s pravilima EU-a¹⁶ o izračunu vlastitih sredstava koja se temelje na BND-u.

¹¹ Vidjeti odlomak 4.18. *godišnjeg izvješća Suda za 2018.* i odlomak 3.21. *godišnjeg izvješća Suda za 2019.*

¹² Zadržke povezane s transakcijama i transverzalne zadržke kojima se zamjenjuju zadržke povezane s procesima.

¹³ Zakonodavstvo EU-a koje se odnosi na izračun vlastitih sredstava dopušta mogućnost prilagođavanja podataka o BND-u za zadanu financijsku godinu sve do godine $n + 4$. To se pravilo od četiri godine može produljiti izražavanjem zadržke u vezi s BND-om u slučajevima u kojima je potrebno poboljšati kvalitetu podataka.

¹⁴ Vidjeti odlomke 68. – 70. i 2. preporuku u *tematskom izvješću br. 11/2013* „Dobivanje točnih podataka o bruto nacionalnom dohotku (BND): strukturiraniji i usmjereniji pristup poboljšao bi djelotvornost Komisijine provjere” te odlomke 4.9. i 4.10. i 1. preporuku *godišnjeg izvješća Suda za 2014.*

¹⁵ Vidjeti odlomak 3.20. *godišnjeg izvješća Suda za 2019.*

¹⁶ Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se

Unatoč poboljšanjima, broj zadržki u vezi s PDV-om i otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i dalje je velik

3.12. Sud je ispitao proces Komisijine provjere izračuna osnovice PDV-a i tradicionalnih vlastitih sredstava te iznio pregled preostalih Komisijinih zadržki i otvorenih pitanja u vezi s utvrđenim nedostacima (vidjeti [Prilog 3.2.](#)). U usporedbi s prošlom godinom broj zadržki u vezi s PDV-om povećao se s 95 na 104 (9 %), a broj otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima smanjio se s 356 na 326 (8 %). Sud je istodobno utvrdio da su države članice ostvarile dobar napredak u uklanjanju nedostataka utvrđenih proteklih godina, što je dovelo do uklanjanja zadržki u vezi s PDV-om i zatvaranja otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima, no i dalje postoje brojni nedostaci.

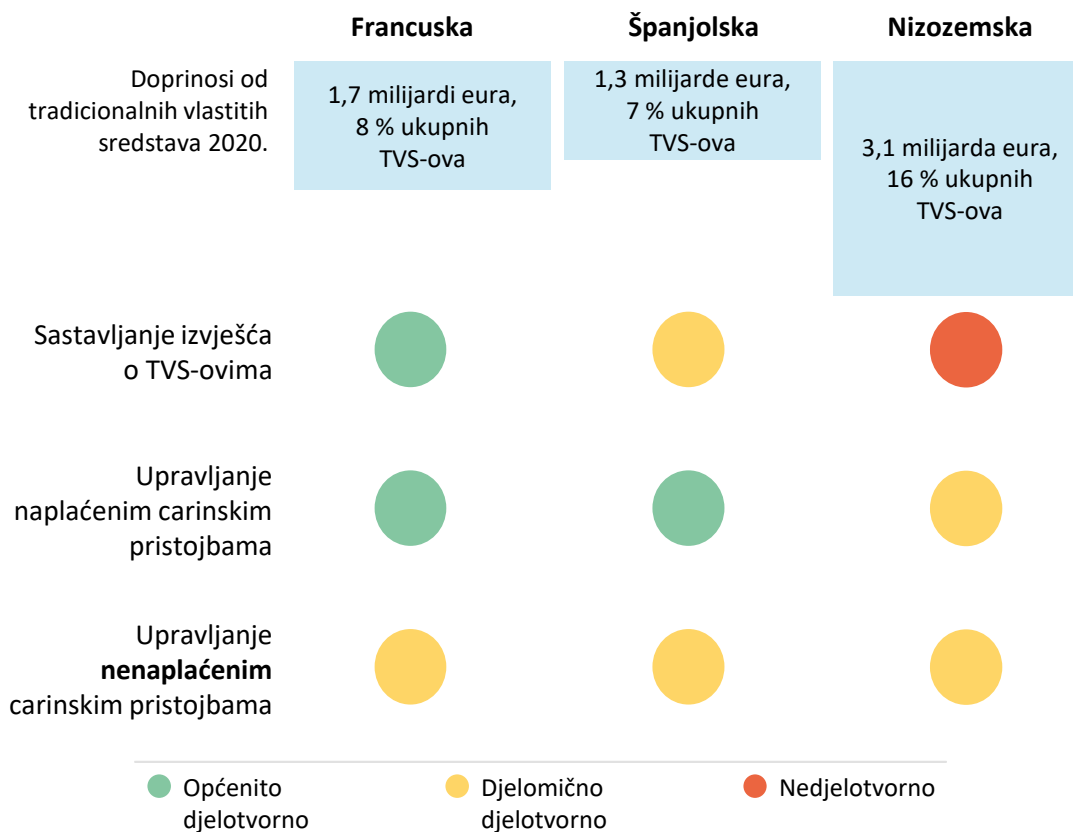
I dalje postoje nedostaci u načinu na koji države članice računovodstveno obrađuju vlastita tradicionalna sredstva i upravljaju njima

3.13. Sud je ispitao način na koji su tri države članice (Belgija, Francuska i Nizozemska) sastavile svoje izjave o naplaćenim i još nenaplaćenim pristojbama¹⁷, kao i njihove postupke upravljanja tradicionalnim vlastitim sredstvima koja se trebaju uplatiti u proračun EU-a (vidjeti [sliku 3.3.](#)). Procjena ključnih sustava unutarnje kontrole za TVS-ove u državama članicama koju je obavio Sud prikazana je na [slici 3.1.](#)

temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom ([SL L 168, 7.6.2014., str. 39.](#)), članak 10.b stavak (4).

¹⁷ Provedbena odluka Komisije (EU, Euratom) 2018/194 od 8. veljače 2018. o uspostavi modela za izvatke iz računa za prava na vlastita sredstva i obrasca za izvješća o nenaplativim iznosima koji odgovaraju pravima na vlastita sredstva u skladu s Uredbom Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 ([SL L 36, 9.2.2018., str. 20.](#)).

Slika 3.1. – Procjena ključnih sustava unutarnje kontrole za TVS-ove u odabranim državama članicama



Izvor: Sud.

3.14. Sud nije utvrdio nikakve ozbiljnije probleme u vezi sa sastavljanjem izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima (i za naplaćene i za još nenaplaćene carinske pristojbe) u Francuskoj. Međutim, u drugim dvjema državama članicama koje je Sud ispitao utvrđeno je da i dalje postoje nedostaci koje je Sud prethodno utvrdio (vidjeti [okvir 3.2.](#)).

Okvir 3.2.

Postojani nedostaci u nacionalnim kontrolnim sustavima za sastavljanje izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima

Španjolska

Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2018.¹⁸ istaknuo da su se u izvješća o naplaćenim carinskim pristojbama u Španjolskoj radi prebijanja automatskih knjiženja koje je generirao IT sustav stavke unosile ručno. Sud je utvrdio da su iznosi uplaćeni u proračun EU-a netočno umanjani za pola milijuna eura zbog neovlaštene ručne intervencije.

Iako je Sud utvrdio poboljšanja u otkrivanju i ispravljanju pogrešnih automatskih knjiženja, primijetio je da, s obzirom na to da IT sustav nije promijenjen, u Španjolskoj i dalje postoji rizik od netočnog sastavljanja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima.

Nizozemska

Sud je od 2013. godine¹⁹ nekoliko puta izvijestio da ne može pravilno procijeniti pouzdanost izvješća u Nizozemskoj (i za naplaćene i za još nenaplaćene pristojbe) jer carinski IT sustav ne omogućuje utvrđivanje revizijskog traga. Zbog tih ograničenja IT sustava nacionalna carinska tijela također nisu mogla pružiti jamstva da su na odgovarajući način ublažila rizik od dvostrukog knjiženja nenaplaćenih pristojbi u računovodstvenoj dokumentaciji te da su djelomična plaćanja primljena od dužnika točno raspodijeljena između tradicionalnih vlastitih sredstava i nacionalnih prihoda.

Unatoč tome što su nizozemska tijela 2017. obavijestila Sud da će se ti nedostaci ukloniti do ožujka 2018., oni su i dalje prisutni tri godine kasnije.

3.15. Komisija je 2020. detaljnije ispitala sustave koje nacionalna carinska tijela upotrebljavaju za sastavljanje izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima. Komisija je procijenila da je pouzdanost tih izvješća djelomično zadovoljavajuća u šest²⁰ od 10 ispitanih država članica i općenito zadovoljavajuća u četirima državama članicama²¹.

¹⁸ Vidjeti odlomke 4.9. i okvir 4.2. [godišnjeg izvješća Suda za 2018.](#)

¹⁹ Vidjeti odlomak 2.17. [godišnjeg izvješća Suda za 2013.](#) i odlomak 4.14. [godišnjeg izvješća Suda za 2017.](#)

²⁰ Bugarska, Francuska, Malta, Portugal, Slovačka i Švedska.

²¹ Češka, Njemačka, Mađarska i Poljska.

3.16. Kao i prethodnih godina²² Sud je utvrdio nedostatke u upravljanju utvrđenim pristojbama koje nacionalna carinska tijela još nisu naplatila.

3.17. U državama članicama obuhvaćenima revizijom Sud je utvrdio kašnjenja u obavješćivanju i/ili računovodstvenoj obradi carinskih dugova (Francuska i Nizozemska) i naplati takvih dugova (Španjolska, Francuska i Nizozemska), kao i u kasnim otpisima nenaplativih pristojbi u računovodstvenoj dokumentaciji (Nizozemska). Isto tako, Komisija nastavlja otkrivati nedostatke u tom području i izvješćivati o njima, unatoč tome što je državama članicama pružila dodatne smjernice za upravljanje tim pristojbama.

Nedostatak sustavnog praćenja podataka o uvozu i nedovoljno usklađene carinske provjere na razini EU-a

3.18. Sud je u tematskom izvješću o carinskim provjerama iz 2021. utvrdio da Komisija na razini EU-a nije sustavno provodila analizu podataka o cjelokupnom uvozu u EU kako bi utvrdila financijske rizike u carinskim pitanjima²³. Taj je zaključak Sud potvrdio i u okviru praćenja provedbe preporuke koju je iznio u svojem godišnjem izvješću za 2017. (vidjeti [Prilog 3.4.](#)). Neodgovarajućim praćenjem podataka o uvozu na razini EU-a dovodi se u pitanje djelotvornost upravljanja rizicima na temelju kojeg države članice odabiru uvozne deklaracije nad kojima će se obaviti carinske provjere.

3.19. Iako je Sud u tom tematskom izvješću potvrdio da je Komisijin okvir za upravljanje rizicima važan korak prema ujednačenoj primjeni carinskih provjera, Sud je zaključio da se njime ne jamči da je odabir provjera dovoljno usklađen na razini država članica da se zaštite financijski interesi EU-a²⁴. To je uglavnom posljedica nedostataka u izradi okvira na razini EU-a zbog kojih može doći do znatnih razlika u načinu na koji ga države članice primjenjuju. Sud je utvrdio da je Komisija tijekom naknadnih inspekcija u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima u državama članicama nastavila otkrivati nedostatke i razlike u nacionalnim strategijama za obavljanje provjera čija je svrha ukloniti rizik od prikazivanja vrijednosti uvozne robe manjom od stvarne (vidjeti [okvir 3.3.](#)).

²² Vidjeti odlomak 3.9. [godišnjeg izvješća Suda za 2019.](#), odlomak 4.10. [godišnjeg izvješća Suda za 2018.](#) i odlomak 4.15. [godišnjeg izvješća Suda za 2017.](#)

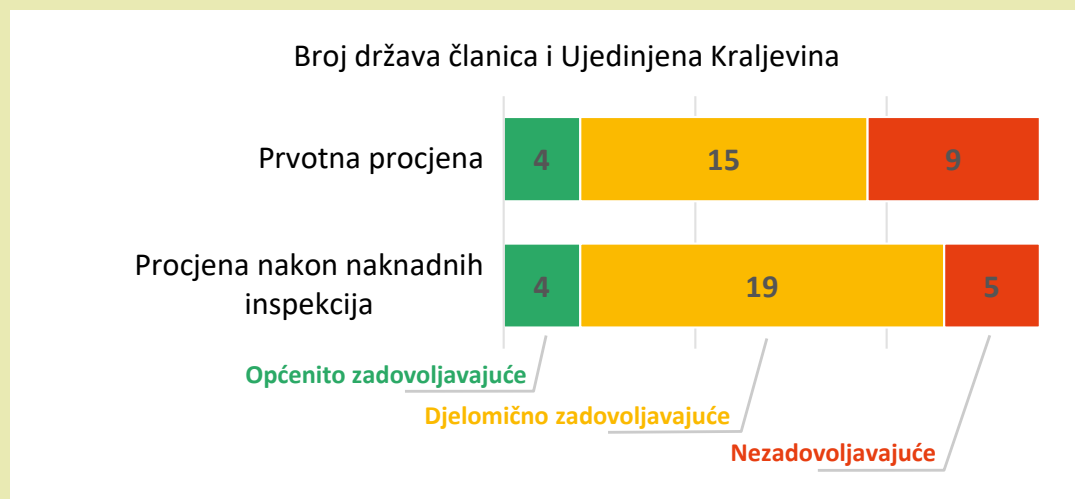
²³ Vidjeti [tematsko izvješće Suda br. 4/2021](#) „Carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a”, odlomak 33.

²⁴ Idem, odlomak 62.

Okvir 3.3.

Komisijina procjena strategija država članica za obavljanje provjera čija je svrha ukloniti rizike od prikazivanja vrijednosti uvozne robe manjom od stvarne

Komisija je tijekom 2018. i 2019. u svim državama članicama provela inspekcije u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima kojima su obuhvaćene strategije za obavljanje carinskih provjera čija je svrha ukloniti rizik od prikazivanja vrijednosti uvozne robe manjom od stvarne. Procijenjeno je da je nacionalna strategija za obavljanje provjera bila djelomično zadovoljavajuća ili nezadovoljavajuća u 24 države članice od njih 28²⁵. Komisijinim naknadnim inspekcijama iz 2019. i 2020. koje je Sud pregledao utvrđeno je da su tri države članice i Ujedinjena Kraljevina poboljšale svoje strategije za obavljanje provjera (izvorno su bile ocijenjene nezadovoljavajućima, a naknadno su ocijenjene djelomično zadovoljavajućima). Međutim, takvo stanje općenito se i dalje ne može smatrati zadovoljavajućim.



Izvor: Sud, na temelju Komisijinih izvješća o inspekcijama u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima.

²⁵ Vidjeti odlomke 3.13. i 3.14. godišnjeg izvješća Suda za 2019.

Godišnja izvješća o radu

3.20. Informacijama navedenima u godišnjim izvješćima o radu za 2020. koja su objavili GU BUDG i Eurostat općenito se potvrđuju nalazi i zaključci Suda. Međutim, u godišnjem izvješću o radu GU-a BUDG ne navode se nedostatci koje je Sud utvrdio u pogledu sastavljanja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u vezi s naplaćenim i još nenaplaćenim carinskim pristojbama u Nizozemskoj (vidjeti [okvir 3.2.](#)).

3.21. GU BUDG zadržao je petu godinu zaredom zadržku koja je izražena jer su u proračun EU-a preneseni netočni iznosi tradicionalnih vlastitih sredstava zbog prikazivanja vrijednosti tekstila i cipela uvezenih iz Kine manjom od stvarne u razdoblju 2011. – 2017. Zadržka je prvi put izražena 2016., kada su gubitci tradicionalnih vlastitih sredstava koji se mogu pripisati Ujedinjenoj Kraljevini kvantificirani, a zatim je 2018. bez kvantificiranja proširena na druge države članice.

3.22. U postupku zbog povrede obveza koji je Komisija pokrenula protiv Ujedinjene Kraljevine u vezi s gubitcima tradicionalnih vlastitih sredstava zbog te uvozne robe iz Kine čija je vrijednost prikazana manjom od stvarne čeka se presuda Suda Europske unije. Posljednji je korak bila rasprava Suda EU-a održana 8. prosinca 2020. Ukupni potencijalni gubitci povezani s prethodnom zadržkom, koji su u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije za 2020. uknjiženi kao potraživanja, iznosili su 2,1 milijardu eura glavnice. Zbog velikog dijela procijenjenih carinskih pristojbi iz 2011. koje nisu stavljene na raspolaganje uknjižene su i kamate u iznosu od 1,6 milijardi eura.

Zaključak i preporuke

Zaključak

3.23. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da stopa pogreške za prihode nije bila značajna. Ispitani sustavi povezani s prihodima općenito su bili djelotvorni. Međutim, ključne unutarnje kontrole tradicionalnih vlastitih sredstava koje je Sud procijenio u određenim državama članicama i zaključenje ciklusa provjere BND-a koji je Sud procijenio na razini Komisije ocijenjeni su djelomično djelotvornima zbog postojanih nedostataka (vidjeti odlomke [3.9.](#) – [3.17.](#)).

3.24. Sud je utvrdio i znatne nedostatke u provjerama koje države članice provode kako bi smanjile manjak sredstava prikupljenih od carina za koje EU mora pružiti odgovarajući odgovor. Ti nedostaci ne utječu na revizorsko mišljenje Suda o prihodima jer se ne odnose na transakcije povezane s računovodstvenom dokumentacijom, već na rizik od toga da su tradicionalna vlastita sredstva nepotpuna. U nedavno objavljenom tematskom izvješću Suda o carinskim provjerama preporučena su poboljšanja u tom području²⁶ (vidjeti odlomke [3.18.](#) i [3.19.](#)).

Preporuke

3.25. U [Prilogu 3.4.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe dviju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2017. i dviju koje je iznio u svojem godišnjem izvješću za 2018. godinu te za koje je rok za provedbu bio kraj 2020. Komisija je jednu preporuku provela u većoj mjeri te tri u određenoj mjeri.

3.26. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka Suda za 2020. godinu:

²⁶ Vidjeti [tematsko izvješće br. 4/2021](#) „Carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a”, 1. preporuku „Potrebno je poboljšati ujednačenu primjenu carinskih provjera” i 2. preporuku „Potrebno je razviti i primijeniti potpuno funkcionalne analitičke i koordinacijske kapacitete na razini EU-a”.

Preporuka 3.1. – Potrebno je preispitati i ažurirati pristup provjerama u svrhu skraćivanja razdoblja u kojem se podatci o BND-mogu mijenjati

Sud preporučuje Komisiji da u budućim višegodišnjim ciklusima preispita i ažurira svoj pristup provjerama podataka o BND-u država članica kako bi se taj proces dodatno pojednostavnio i kako bi se skratilo razdoblje tijekom kojeg se podatci o BND-u mogu mijenjati nakon završetka ciklusa.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2024. (kraj trenutačnog ciklusa provjere)

Preporuka 3.2. – Potrebno je poduzeti dodatne mjere za pravilno prikazivanje učinka globalizacije na BND

- (a) Sud preporučuje Komisiji da, u suradnji sa statističkim tijelima država članica, i dalje radi na tome da se učinak globalizacije na BND bolje prikaže u nacionalnim računima kako bi se uklonila zadržka o BND-u u tom području za godine od 2018. nadalje.
- (b) Ako je učinak uklanjanja navedene zadržke na nacionalne račune osjetno različit među državama članicama, Komisija treba preispitati kvalitetu podataka o BND-u iz prijašnjih godina kako bi obavijestila proračunsko tijelo o mogućim posljedicama takvih izmijenjenih statističkih podataka na prihodovnu stranu proračuna od 2010. godine nadalje.

Preporučeni rok provedbe: do sredine 2023.

Preporuka 3.3. – Potrebno je zajamčiti pouzdanost izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u Nizozemskoj

Sud preporučuje Nizozemskoj da zajamči pouzdanost svojih mjesečnih i tromjesečnih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima uklanjanjem trenutačnih nedostataka u svojem carinskom IT sustavu koji se odnose na nepostojanje revizijskog traga, rizik od dvostrukog knjiženja i netočnu raspodjelu djelomičnih plaćanja.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2022.

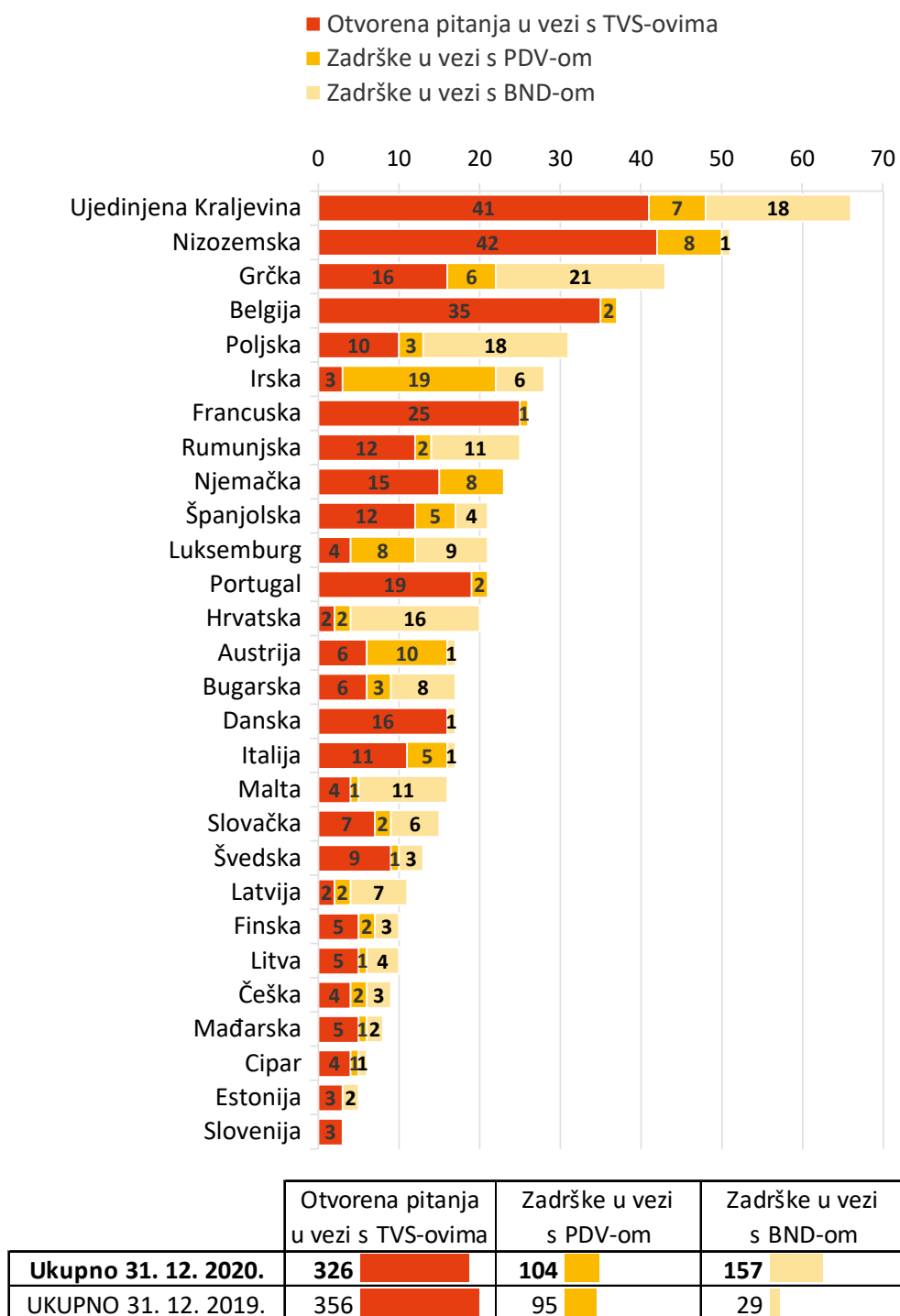
Prilozi

Prilog 3.1 – Rezultati ispitivanja transakcija za prihode

	2020.	2019.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija	55	55
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	Bez značajnih pogreški	Bez značajnih pogreški

Izvor: Sud.

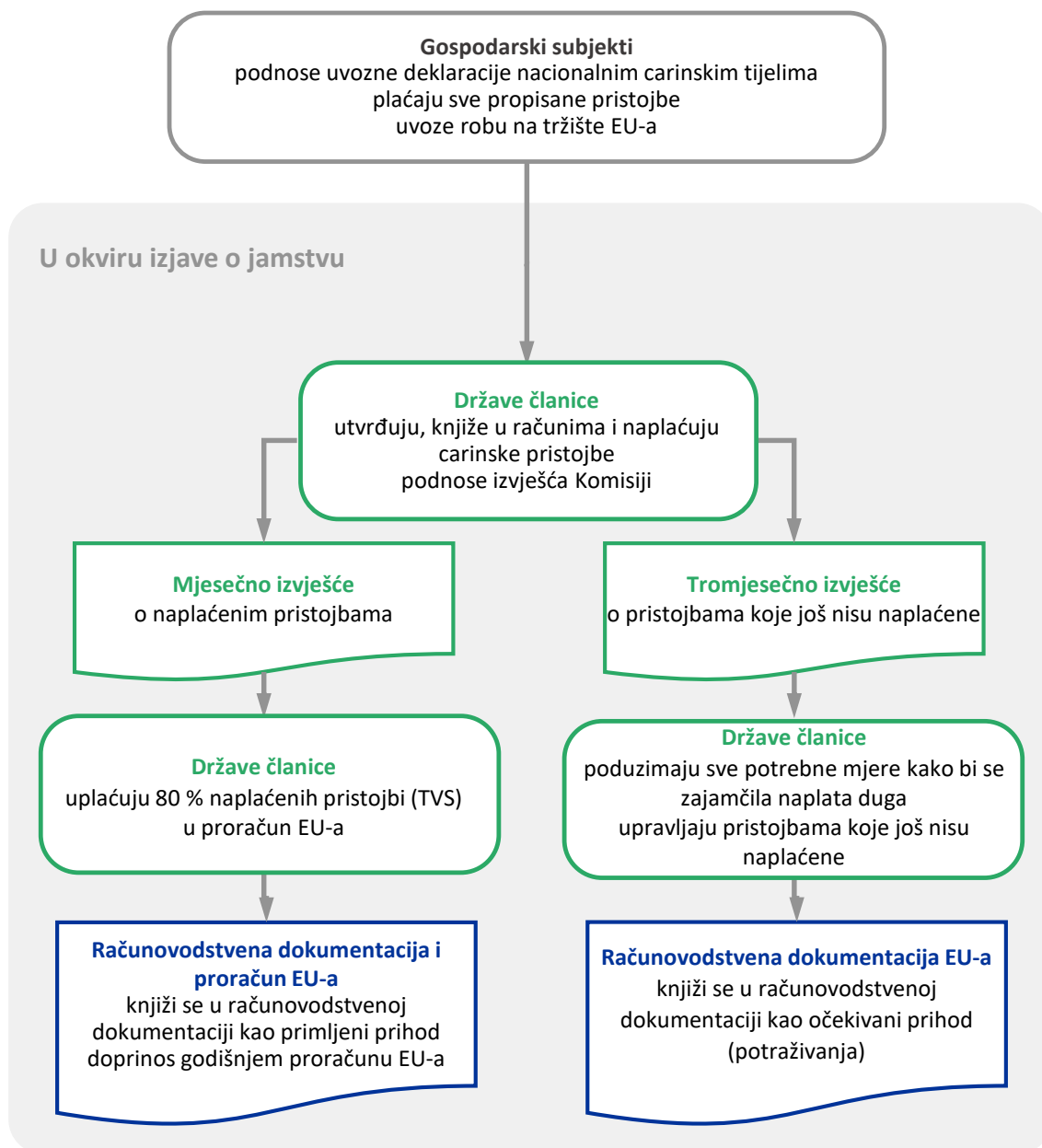
Prilog 3.2 – Broj važećih zadržki u vezi s BND-om i PDV-om te broj otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama na dan 31.12.2020.



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije²⁷.

²⁷ Brojčani podatci o zadržkama u vezi s BND-om odnose se samo na zadržke povezane s transakcijama koje se odnose na podatke sastavljene od 2010. godine nadalje u okviru pojedinačnih komponenti nacionalnih računa u predmetnim državama članicama. Postoji i pet transversalnih zadržki za svaku državu članicu i Ujedinjenu Kraljevinu, jedna zadržka koja se odnosi na sami proces u vezi s BND-om i koja obuhvaća podatke Ujedinjene Kraljevine o BND-u za razdoblje 2016. – 2020. te jedna opća zadržka za Francusku.

Prilog 3.3 – Proces sastavljanja izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u vezi s pristojbama (naplaćenima i još nenaplaćenima) i njihova knjiženja u računovodstvenu dokumentaciju i proračun EU-a



Izvor: Sud, na temelju postojećeg zakonodavstva i pravila EU-a.

Prilog 3.4 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Praćenje provedbe prijašnjih preporuka u vezi s prihodima

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2017.	Sud preporučuje Komisiji da: TVS 1. preporuka: do kraja 2020. potrebno je poboljšati praćenje uvoznih tokova, uključujući širu primjenu tehnika rudarenja podataka radi analize neuobičajenih obrazaca i razloga njihova nastanka, te poduzeti hitne mjere kako bi se zajamčilo da se na raspolaganje stavljaju točni iznosi tradicionalnih vlastitih sredstava.			X			
	Vlastita sredstva koja se temelje na PDV-u 2. preporuka: do kraja 2019. potrebno je preispitati postojeći kontrolni okvir i kvalitetnije dokumentirati njegovu primjenu pri provjeri toga jesu li države članice točno izračunale ponderirane prosječne stope koje su primijenjene za dobivanje usklađenih osnovica PDV-a.		X				

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2018.	Sud preporučuje Komisiji da: 1. preporuka: do kraja 2020. za potrebe planiranja inspekcija u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima provede procjenu rizika koja je u većoj mjeri strukturirana i dokumentirana, uključujući analizu stupnja rizika za svaku državu članicu i rizika u vezi sa sastavljanjem računa A i B;			X			
	2. preporuka: do kraja 2020. poveća opseg mjesečnih i tromjesečnih provjera izvješća o računima A i B u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima provedbom detaljnije analize neuobičajenih izmjena kako bi se zajamčila brza reakcija na moguća odstupanja;			X			

Izvor: Sud.

Napomene o analizi ostvarenog napretka koju je proveo Sud:

Godišnje izvješće za 2017.

1. preporuka:

Za praćenje trendova prijavljivanja vrijednosti robe manjom od stvarne u državama članicama Komisija (GU BUDG) trenutačno se koristi bazama podataka THESEUS i Surveillance II. U prosincu 2020. GU BUDG osnovao je novi tim za analizu podataka kako bi se pružila osnova za donošenje odluka o carinskoj politici i strategiju izvršenja. Međutim, odgovornosti tog tima, učestalost analize podataka i upotreba takve analize tek se trebaju definirati.

Komisija (GU TAXUD) počela je uvoditi nekoliko alata kojima će se poboljšati analiza podataka o uvoznim tokovima. Međutim, smatra da se praćenje tih tokova neće znatno poboljšati dok se u rad ne pusti baza podataka Surveillance III²⁸, što se ne očekuje prije siječnja 2023.

Službe Komisije (GU BUDG, GU TAXUD i OLAF) udružile su resurse 2019. kako bi provele zajednički pilot-projekt analitičkih kapaciteta s ciljem razmatranja upotrebe tehnika rudarenja/analize podataka. U tijeku je daljnje praćenje te inicijative.

Komisija je u rujnu 2020. objavila carinski akcijski plan (za razdoblje 2020. – 2024.) kojim se predviđa razvoj analize podataka na razini EU-a. Sud je obaviješten da Komisija očekuje da će u potpunosti provesti preporuku Suda do kraja 2022. godine.

2. preporuka:

Komisija (GU BUDG) izmijenila je svoje kontrolne postupke za provjeru izračuna ponderirane prosječne stope PDV-a u državama članicama. Time su se poboljšali transparentnost, sljedivost i kontinuitet provjera. Međutim, Sud je utvrdio da se procjena učinka mogućih nedostataka u nacionalnim računima (koji su obuhvaćeni općim zadržkama u vezi s BND-om) na izračun ponderirane prosječne stope ne temelji na čvrstim dokazima.

Godišnje izvješće za 2018.

1. preporuka:

Sud pozdravlja daljnju formalizaciju procjene rizika koju je Komisija (GU BUDG) uvela za potrebe planiranja inspekcija u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima. Međutim, Sud je utvrdio da se u sklopu okvira za procjenu rizika još uvijek ne prikazuje procjena razine rizika za svaku državu članicu. Područja odabrana za inspekcije u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima još se ne temelje na široj procjeni rizika u carinskim pitanjima, uključujući učinak i vjerojatnost tih rizika

2. preporuka:

Opseg mjesečnih i tromjesečnih provjera koje Komisija (GU BUDG) provodi nad izvješćima o naplaćenim i još nenaplaćenim pristojbama (računi A i B) radi otkrivanja neuobičajenih trendova nije proširen u skladu s preporukom Suda. Opsegom su i dalje uglavnom obuhvaćene samo provjere dosljednosti mjesečnih i tromjesečnih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima. Analiza tih izvješća upotrebljava se i za pripremu godišnjih inspekcija u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima. Komisija (GU BUDG) započela je 2020. provoditi *ad hoc* inspekcije i preglede dokumentacije kako bi pružila odgovor na nove trendove koji utječu na upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima, kao što su rizici povezani s prikazivanjem vrijednosti uvozne robe manjom od stvarne u nekim državama članicama.

²⁸ Vidjeti okvir 3.2. [godišnjeg izvješća Suda za 2019.](#)

Poglavlje 4.

Konkurentnost za rast i zapošljavanje

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	4.1. – 4.5.
Kratak opis	4.2. – 4.4.
Opseg revizije i revizijski pristup	4.5.
Pravilnost transakcija	4.6. – 4.22.
Troškovi za osoblje i dalje su glavni izvor pogrešaka, posebno u rashodima za istraživanja	4.13. – 4.17.
Pitanja povezana s podugovaranjem	4.18. – 4.21.
Vrste pogrešaka u području drugih izravnih troškova	4.22.
Pregled informacija o pravilnosti koje dostavljaju subjekti revizije	4.23. – 4.29.
Uzorkovanje na razini izvještaja o troškovima nije uvijek bilo u skladu s utvrđenim postupcima	4.27.
Unatoč poboljšanjima koja je uvela Komisija, i dalje postoji mogućnost da se reprezentativna stopa pogreške prikazuje manjom od stvarne	4.28. – 4.29.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	4.30. – 4.37.
Zaključak i preporuke	4.38. – 4.42.
Zaključak	4.38. – 4.40.
Preporuke	4.41. – 4.42.
Prilozi	
Prilog 4.1. Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	
Prilog 4.2. Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	

Uvod

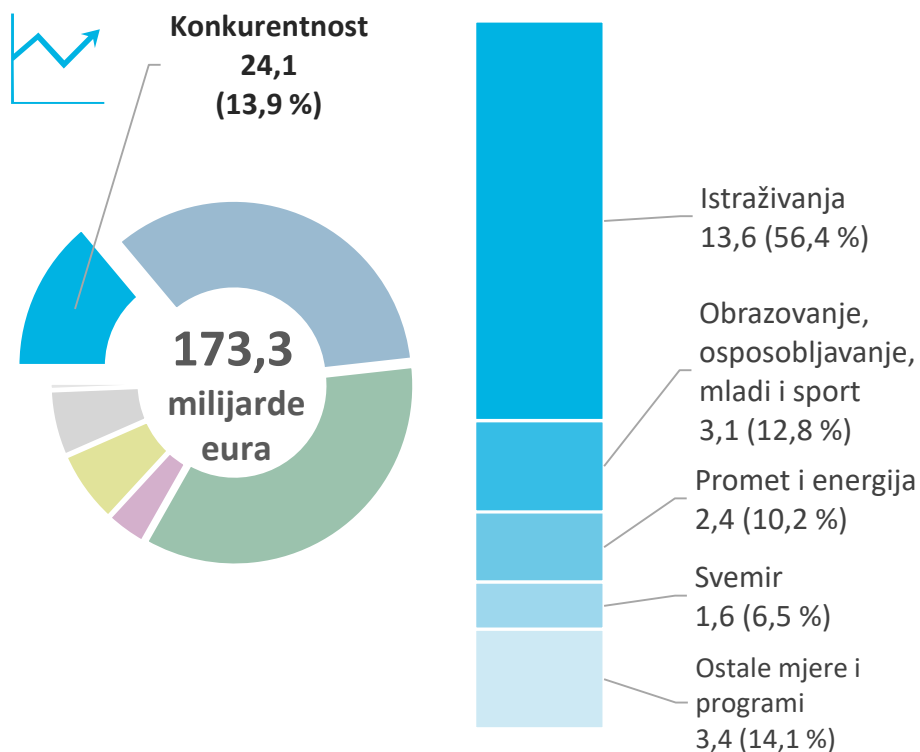
4.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za podnaslov 1.a višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”. U **okviru 4.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u sklopu tog podnaslova za 2020. godinu.

Okvir 4.1.

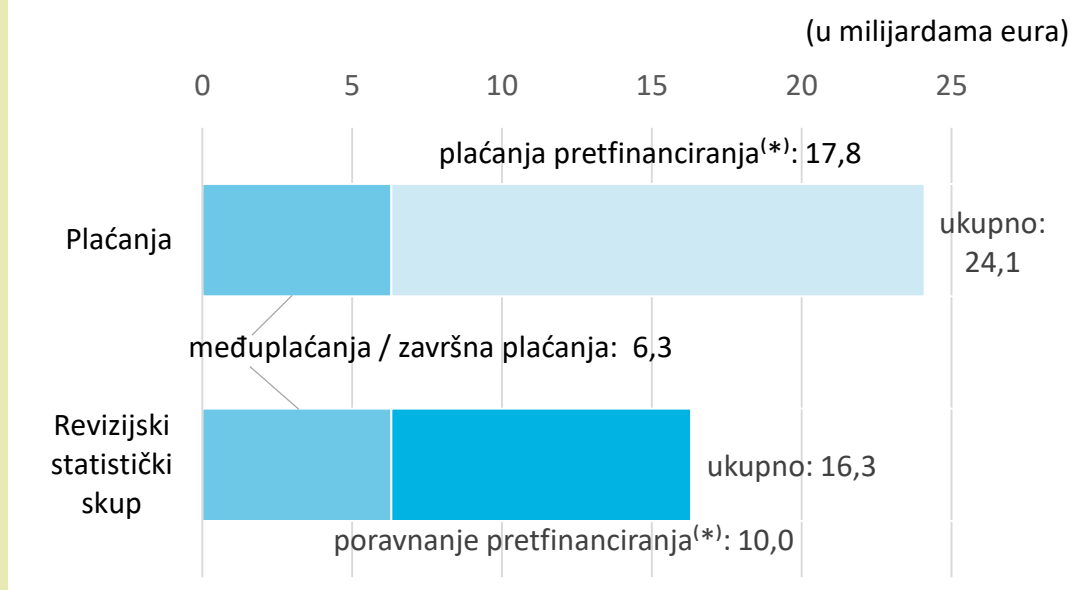
Podnaslov 1.a VFO-a „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” – detaljan prikaz za 2020.

Udio plaćanja za 2020. u proračunu EU-a i detaljan prikaz

(u milijardama eura)



Revizijski statistički skup za 2020. u usporedbi s plaćanjima



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak **11. Priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2020. godinu.

Kratak opis

4.2. Programi koji se financiraju u okviru podnaslova „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” raznoliki su i njima se nastoji promicati uključivo društvo, jačati rast, poticati istraživanja, razvoj i inovacije te otvarati radna mjesta u EU-u.

4.3. Glavne programe čine program za istraživanja i inovacije Obzor 2020.¹ (i Sedmi okvirni program², FP7, koji mu je prethodio) te program za obrazovanje, osposobljavanje, mlade i sport Erasmus+. Podnaslovom 1.a obuhvaćeni su i veliki infrastrukturni projekti, kao što su svemirski programi Galileo (globalni navigacijski satelitski sustav EU-a) i EGNOS (Europski geostacionarni navigacijski sustav), kao i doprinos EU-a projektu međunarodnog termonuklearnog eksperimentalnog reaktora (ITER) i Instrument za povezivanje Europe (CEF). Podnaslov 1.a VFO-a uključuje i financijske instrumente kao što je Europski fond za strateška ulaganja (EFSU).

¹ Okvirni program za istraživanja i inovacije za razdoblje 2014. – 2020. (Obzor 2020.).

² Sedmi okvirni program za istraživanja i tehnološki razvoj (za razdoblje 2007. – 2013.).

4.4. Većinu rashoda za te programe čine bespovratna sredstva kojima izravno upravlja Komisija, uključujući posredovanjem izvršnih agencija, i koja se dodjeljuju javnim ili privatnim korisnicima koji sudjeluju u projektima. Komisija nakon sklapanja sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava korisnicima isplaćuje predujmove te im nadoknađuje troškove koje prijave i koji se financiraju sredstvima EU-a, umanjene za predujmove. Kad je riječ o programu Erasmus+, rashodima (približno 80 % bespovratnih sredstava) u ime Komisije uglavnom upravljaju nacionalne agencije.

Opseg revizije i revizijski pristup

4.5. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno ovim podnaslovom VFO-a za 2020. ispitao sljedeće:

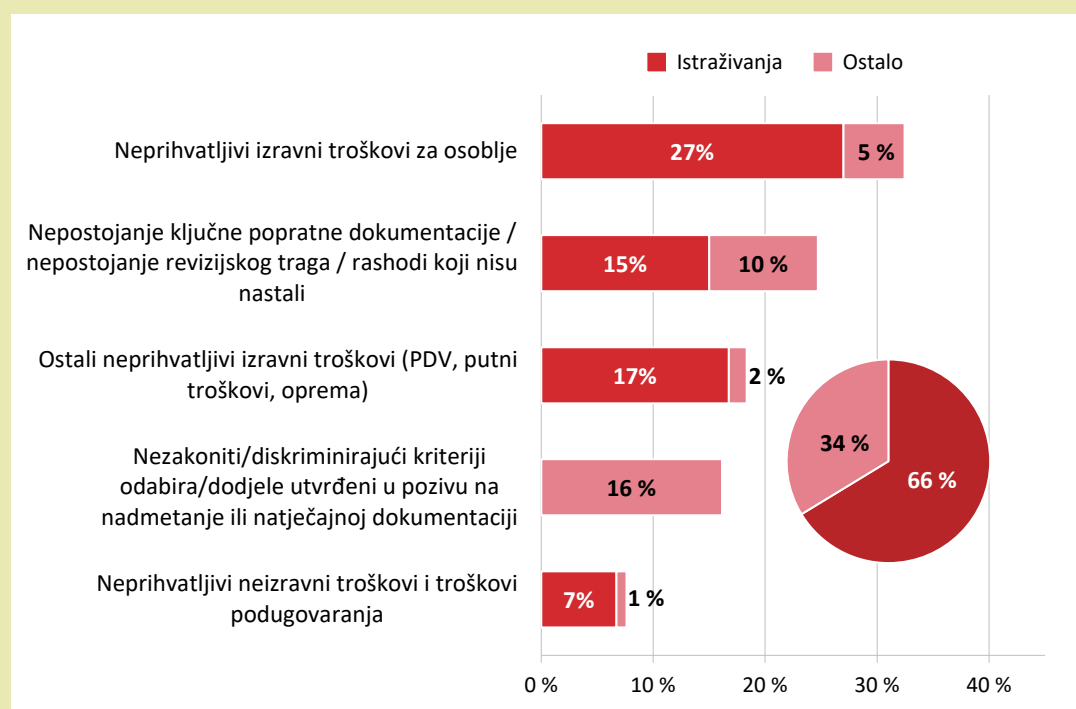
- (a) uzorak od 133 transakcije, u skladu s odlomkom **9. Priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za sve rashode u okviru podnaslova 1.a VFO-a. Sastojao se od 84 transakcija u području istraživanja i inovacija (80 u okviru programa Obzor 2020. i 4 u okviru programa FP7) te 49 transakcija u okviru drugih programa i aktivnosti, posebice instrumenta CEF, programa Erasmus+, financijskih instrumenata i svemirskih programa. Revizijom su obuhvaćeni korisnici iz 22 država članica EU-a, Ujedinjene Kraljevine i pet zemalja izvan EU-a. Cilj Suda bio je iznijeti posebnu procjenu za ovaj podnaslov VFO-a i prikupiti informacije za potrebe davanja opće izjave o jamstvu kako je opisano u **Prilogu 1.1.**;
- (b) informacije o pravilnosti u godišnjim izvješćima o radu Glavne uprave za istraživanje i inovacije (GU RTD), Glavne uprave za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije (GU CONNECT) te Izvršne agencije za inovacije i mreže (INEA), koja je Komisija potom uključila u svoje godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR);
- (c) mjere koje je Komisija poduzela u pogledu pitanja koja je Sud isticao prethodnih godina u vezi s pouzdanošću njezinih *ex post* revizija pravilnosti rashoda u okviru programa Obzor 2020. Sud se usredotočuje na ta pitanja svake godine s ciljem mogućeg poboljšanja upotrebe dostupnih informacija o pravilnosti u budućnosti.

Pravilnost transakcija

4.6. *Prilog 4.1.* sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 133 ispitane transakcije njih 64 (48 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 37 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 3,9 %³. U *okviru 4.2.* nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2020. u kojem se pravi razlika između transakcija za područje istraživanja i ostalih transakcija.

Okvir 4.2.

Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrstama pogrešaka



Izvor: Sud.

³ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 1,9 % i 5,8 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

4.7. Rashodi u okviru programa FP7 i Obzor 2020. i dalje su povezani s višim rizikom i glavni su izvor pogrešaka koje Sud otkrije. Sud je utvrdio mjerljive pogreške povezane s neprihvatljivim troškovima u 28 od 84 transakcija u području istraživanja i inovacija iz uzorka. Te pogreške čine 66 % procijenjene stope pogreške za ovaj podnaslov za 2020.

4.8. Sud je prethodno izvjestio o poboljšanjima u osmišljavanju programa i Komisijinoj strategiji kontrole u pogledu programa Obzor 2020.⁴ Određenim pojednostavnjenjima olakšano je djelovanje korisnika i doprinijelo se smanjenju rizika od pogreške. Međutim, rezultati revizija koje je proveo Sud i procjena koju je iznijela Komisija (vidjeti odlomak 4.32.) pokazuju da to nije dovelo do spuštanja stope pogreške ispod praga značajnosti od 2 %.

4.9. Kad je riječ o drugim programima i aktivnostima, Sud je otkrio mjerljive pogreške u devet transakcija od njih 49 iz uzorka. Te su pogreške uključivale sljedeće:

- (a) jedan slučaj nepravilnosti u postupku javne nabave (CEF);
- (b) neispunjavanje ključnog uvjeta za plaćanje⁵ (program Europske službe za zapošljavanje);
- (c) troškove nastale izvan razdoblja prihvatljivosti projekta (europski statistički program);
- (d) neprihvatljive troškove za osoblje (Istraživački program Istraživačkog fonda za ugljen i čelik te CEF).

⁴ Na primjer, u odlomku 5.13. [godišnjeg izvješća za 2018.](#) i u [tematskom izvješću br. 28/2018](#) „Većinom mjera pojednostavnjenja uvedenih u okviru programa Obzor 2020. olakšano je djelovanje korisnika, no još ima prostora za poboljšanja”.

⁵ Korisnik obuhvaćen revizijom od budućih poslodavaca potencijalnih zaposlenika nije zatražio pismenu izjavu u kojoj bi bilo navedeno da politika zapošljavanja relevantnog poduzeća ne uključuje pokrivanje troškova preseljenja. Svrha je te izjave izbjeći dvostruko financiranje takvih troškova.

4.10. Komisija je primijenila korektivne mjere koje su izravno utjecale na šest transakcija iz uzorka Suda. Te su mjere imale utjecaja na izračune Suda jer je zbog njih stopa pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje umanjena za 0,12 postotnih bodova. U 14 slučajeva mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika kontrolnim postupcima koje je uspostavila Komisija te se pogreške nisu spriječile ili otkrile i ispravile prije prihvatanja rashoda. Većina neotkrivenih pogrešaka odnosila se na troškove za osoblje. Da su Komisija ili revizori koje su angažirali korisnici⁶ pravilno upotrijebili sve informacije kojima su raspolagali, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 1,6 postotnih bodova.

4.11. Kad je riječ o rashodima za istraživanje, revizori koje angažiraju sami korisnici na kraju provedbe projekta dostavljaju potvrde o financijskim izvještajima. Svrha je tih potvrda pomoći Komisiji da provjeri jesu li troškovi prijavljeni u financijskim izvještajima prihvatljivi. Međutim, Sud je u nekoliko navrata izvijestio o nedostacima u tim potvrdama⁷. Sud je utvrdio da u deset od 14 slučajeva revizori koji su dostavili potvrde nisu otkrili mjerljive pogreške koje je bilo moguće otkriti.

4.12. Osim toga, angažirani revizori ne ispituju određene kategorije jediničnih troškova, kao što su troškovi pružanja prekograničnog pristupa istraživačkoj infrastrukturi, jer Komisija od njih ne traži da obavljaju takvu vrstu provjere. Iako u slučaju jediničnih troškova općenito postoji manja vjerojatnost pogreške nego u slučaju nadoknade stvarnih troškova, i dalje može doći do netočnog prijavljivanja broja jedinica, što pokazuju i revizije koje provodi Sud. Stoga nije vjerojatno da će se takve pogreške otkriti u okviru kontrolnog sustava Komisije.

⁶ Jedan su element kontrolnog sustava Komisije potvrde o financijskim izvještajima koje izdaju revizori koje su angažirali korisnici (vidjeti odlomak [4.11.](#)).

⁷ Odlomak 5.15. [godišnjeg izvješća za 2018.](#) i odlomak 4.10. [godišnjeg izvješća za 2019.](#)

Troškovi za osoblje i dalje su glavni izvor pogrešaka, posebno u rashodima za istraživanja

4.13. Pravila za prijavljivanje troškova za osoblje u okviru programa Obzor 2020. i dalje su složena unatoč naporima uloženima u njihovo pojednostavnjenje te je njihov izračun i dalje glavni izvor pogrešaka u zahtjevima za povrat troškova. Kao što je navedeno u prethodnim godišnjim izvješćima Suda⁸ i tematskom izvješću Suda br. 28/2018, metodologija za izračun troškova za osoblje u određenoj je mjeri postala složenija u okviru programa Obzor 2020., zbog čega se povećao rizik od pogreške. Od 28 transakcija u kojima su postojale mjerljive pogreške u uzorku transakcija u području istraživanja koji je sastavio Sud, njih 20, tj. više od 70 %, uključivalo je nepravilnu primjenu metodologije za izračun troškova za osoblje.

4.14. Sud je u prethodnim godišnjim izvješćima⁹ istaknuo da pravilo u skladu s kojim se u prijavi troškova koji se odnose na narednu (nezaključenu) izvještajnu godinu moraju upotrijebiti godišnje satnice koje su se primjenjivale u posljednjoj financijskoj godini koja je završila može dovesti do pogrešaka. Osim toga, u slučajevima u kojima je osoblje radilo isključivo na određenom projektu tim se pravilom stvara dodatno administrativno opterećenje za korisnike i ono utječe na troškove koji će se nadoknaditi. U navedenim satnicama iz prethodnog razdoblja neće se odraziti eventualno povećanje plaća naredne godine. Korisnici se stoga često ne pridržavaju tog pravila i prijavljuju troškove koji su im stvarno nastali u nezaključenoj izvještajnoj godini. Sud je 2020. pronašao devet takvih primjera.

4.15. Korisnici mogu prijaviti stvarne troškove za plaće za tekuću financijsku godinu samo ako upotrijebe mjesečnu satnicu. Međutim, revizije koje je proveo Sud pokazuju da su izračuni povezani s iskorištavanjem te mogućnosti suviše složeni i stoga rijetko točni. Glavna poteškoća leži u povezivanju plaćanja koja se izvršavaju za razdoblje duže od jednog mjeseca (kao što su naknada za godišnji odmor i trinaesta plaća) s mjesecima u kojima su ona u stvarnosti zarađena. Korisnici često pogriješe u tom povezivanju, čime se narušava točnost mjesečnih satnica.

⁸ Odlomci 5.34. (2017.), 5.16. (2018.) i 4.11. (2019.) te 1. preporuka (2017.), koja još nije provedena u potpunosti.

⁹ Odlomci 5.17. (2018.) i 4.12. (2019.).

4.16. Druge, manje učestale pogreške u troškovima za osoblje uključivale su upotrebu teoretskih troškova za plaće umjesto stvarnih iznosa, neprihvatljive elemente plaća, neprihvatljive sate koji su odrađeni izvan razdoblja prihvatljivosti projekta i netočne prijave troškova za osoblje koje su na rad uputile treće strane.

4.17. Kad je riječ o evidenciji radnog vremena, Sud je utvrdio da je zahvaljujući pojednostavnjenjima koja je Komisija uvela u program Obzor 2020. broj slučajeva neusklađenosti sa službenim zahtjevima bio manji. Međutim, Sud je provjerom evidencije radnog vremena u odnosu na evidenciju odsutnosti i zakonom propisanog dopusta utvrdio da je osoblje u mnogim slučajevima i dalje prijavljivalo sate odrađene na financiranom projektu tijekom odsutnosti, državnih praznika i vikenda. Zbog loše kvalitete relevantnih sustava povećava se rizik od nepouzdanosti povezanih evidencija odrađenih sati i prijavljivanja troškova koji su veći od stvarnih. U jednom slučaju korisnik nije dostavio nikakvu evidenciju radnog vremena te je Sud stoga smatrao sve povezane troškove za osoblje neprihvatljivima.

Pitanja povezana s podugovaranjem

4.18. Korisnici bi pri potpisivanju sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s Komisijom trebali izričito navesti za koji dio radova će se sklopiti podugovor kako bi povezani troškovi bili prihvatljivi i kako bi se zajamčilo ostvarivanje najbolje vrijednosti za uloženi novac. Razlikovanje radova koji su obavljani samostalno i radova za koje su sklopljeni podgovori važno je i za utvrđivanje prihvatljivosti zahtjeva za povrat neizravnih troškova: korisnici nemaju pravo zatražiti povrat takvih troškova za zadatke za koje su sklopili podgovore, dok za zadatke koje su obavili samostalno mogu zatražiti povrat troškova za osoblje u visini do 25 %.

4.19. Sud je u okviru revizije utvrdio nekoliko slučajeva u kojima korisnici nisu raspolagali dovoljnim brojem zaposlenika te su angažirali vanjske konzultante. Međutim, nisu prethodno obavijestili Komisiju o toj činjenici te su zatražili da im se troškovi za usluge konzultanata vrate kao troškovi za vlastito osoblje uz primjenu odgovarajuće paušalne stope za neizravne troškove. U tim je slučajevima Sud smatrao sve relevantne troškove neprihvatljivima.

4.20. Ta se vrsta pogreške odnosila uglavnom na privatne korisnike, za koje je korištenje uslugama drugih poduzeća uobičajena praksa. Ti korisnici nisu uvijek bili svjesni razlike u postupanju s izravnim troškovima za osoblje i troškovima za vanjske konzultante u okviru programa financiranih sredstvima EU-a (Obzor 2020. i CEF). Rizik od takvih pogrešaka posebno je visok u slučaju MSP-ova, koje se uvelike potiče na sudjelovanje u istraživačkim programima, ali koji imaju mali broj vlastitih zaposlenika ili ih uopće nemaju. **Okvir 4.3.** sadržava jedan takav primjer.

Okvir 4.3.

Primjer troškova za podugovaranje koji su prijavljeni kao izravni troškovi za osoblje, što je dovelo do neprihvatljivih neizravnih troškova

Jedno od malih i srednjih poduzeća obuhvaćenih revizijom u stvarnosti je bilo fiktivno poduzeće. Nije imalo ni zaposlenika kojima bi isplaćivao plaću ni poslovnih prostorija. Adresa poduzeća bila je privatna adresa boravišta jednog od vlasnika tog MSP-a. To se poduzeće oslanjalo na usluge vanjskih suradnika koji su radili iz drugih dijelova predmetne zemlje ili iz inozemstva. Predmetno poduzeće prijavilo je plaćanja izvršena tim vanjskim suradnicima kao izravne troškove za osoblje. Vlasnici su na povezanom projektu radili na temelju ugovora o konzultantskim uslugama koje su sklopili s vlastitim poduzećem. Račune za svoje usluge izdavali su svojem poduzeću i potom tražili povrat od EU-a po stopama koje su gotovo triput veće od stopa utvrđenih u okviru programa Obzor 2020. za vlasnike MSP-ova koji ne primaju plaću. Zbog netočne kategorizacije troškova podugovaranja kao troškova za osoblje predmetno poduzeće također je neopravdano zatražilo povrat iznosa od 115 000 eura za neizravne troškove za osoblje i poslovne prostorije koje nije imalo.

4.21. Osim toga, korisnici imaju poteškoća s razumijevanjem razlike između podugovaranja zadataka koji su dio projektnih aktivnosti¹⁰ i nabave „ostale robe i usluga”¹¹. To vodi do netočne kategorizacije troškova u zahtjevima za povrat koje korisnici podnose i utječe na njihovo pravo na povrat neizravnih troškova, kao što je opisano u odlomku **4.18**.

Vrste pogrešaka u području drugih izravnih troškova

4.22. Vrste pogrešaka na koje je Sud naišao u drugim kategorijama troškova uključivale su neprihvatljive troškove za opremu, PDV koji se može odbiti, troškove koji nisu nastali, putovanja koja nisu povezana s relevantnim projektom te netočne devizne tečajeve. **Okvir 4.4.** sadržava primjer zahtjeva za povrat troškova koji uključuje nekoliko takvih pogrešaka.

Okvir 4.4.

Primjer više pogrešaka u istom zahtjevu za povrat troškova

Jedan korisnik u energetsom sektoru prijavio je troškove za osoblje i opremu te druge troškove. Predmetni korisnik prijavio je da su dva zaposlenika odradila više od 1 500 sati tijekom vikenda i državnih praznika, kao i preko 90 000 eura troškova amortizacije za opremu koju nije posjedovao te 20 % neprihvatljivog PDV-a na troškove za potrošni materijal. Osim toga, primijenio je različite, netočne devizne tečajeve na troškove nastale u lokalnoj valuti.

¹⁰ Podugovori se sklapaju u svrhu provedbe zadataka ili dijelova zadataka definiranih u okviru projektnih aktivnosti.

¹¹ Ugovori o nabavi robe, radova ili usluga koji nisu povezani s provedbom zadataka koji su dio projektnih aktivnosti, ali koji su potrebni za njihovu provedbu. Tom su kategorijom obuhvaćene stavke koje nisu povezane s istraživanjem, kao što je nabava potrošnih materijala, troškovi promicanja rezultata, prevođenje, organizacija događanja i sl.

Pregled informacija o pravilnosti koje dostavljaju subjekti revizije

4.23. Komisija se koristi rezultatima svojih *ex post* revizija kao osnovom za izračun rizičnog iznosa u trenutku plaćanja, čiji iznos objavljuje u godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava. Oko 20 % *ex post* revizija u okviru cjelokupnog programa Obzor 2020. provodi Zajednička služba za reviziju u sklopu GU-a RTD, a preostalih 80 % u njezino ime provode privatna revizorska društva¹² odabrana u okviru natječajnog postupka. Zajednička služba za reviziju sastavlja svoj reprezentativni uzorak odobrenih izvještaja o troškovima za *ex post* reviziju u vremenskim razmacima od oko 18 mjeseci.

4.24. Sud je za potrebe izrade godišnjih izvješća za 2018. i 2019. pregledao nasumični uzorak od 20 *ex post* revizija obuhvaćenih Komisijinim reprezentativnim uzorkom plaćanja u okviru programa Obzor 2020. Sud je obavio taj pregled s ciljem mogućeg poboljšanja upotrebe dostupnih informacija o pravilnosti u budućnosti. Sud je pregledao 40 revizija za te dvije godine te se nije mogao osloniti na njihove zaključke u 17 slučajeva¹³.

4.25. Sud je 2020. obavio pregled Komisijinih *ex post* revizijskih postupaka kako bi provjerio mjere poduzete u pogledu nedostataka koje je utvrdio prethodnih godina i koji su bili predmet preporuka u njegovim godišnjim izvješćima za 2018. i 2019. godinu. Sud je utvrdio da je Zajednička služba za reviziju poduzela mjere za povećanje kvalitete svojih *ex post* revizija, primjerice povećanjem zahtjeva u pogledu kvalitete za privatna revizorska društva u najnovijem pozivu na podnošenje ponuda raspisanom 2020. i održavanjem redovitih tečajeva osposobljavanja za revizorska društva i interne revizore.

¹² Vanjska revizorska društva koja primjenjuju istu revizijsku metodologiju kao i revizori iz Zajedničke službe za reviziju.

¹³ Odlomak 5.33. [godišnjeg izvješća za 2018.](#) i odlomak 4.27. [godišnjeg izvješća za 2019.](#)

4.26. Sud je za svih devet reprezentativno odabranih *ex post* revizija (koje se odnose na 11 izvještaja o troškovima) započetih 2019. ili 2020. i dovršenih 2020. provjerio jesu li se poštovali postupci uzorkovanja i je li Zajednička služba za reviziju pregledala standardne revizijske kontrolne popise koje je potrebno ispuniti za svaku reviziju. Sud je također sastavio nasumični uzorak od 10 revizija za koje je provjerio način na koji je Zajednička služba za reviziju primijenila ispravke na metodologiju izračuna stope pogreške.

Uzorkovanje na razini izvještaja o troškovima nije uvijek bilo u skladu s utvrđenim postupcima

4.27. Sud je utvrdio da ocjenjivači kvalitete iz Zajedničke službe za reviziju nisu provjerili interno uzorkovanje ili uzorkovanje koje su vanjski revizori obavili za potrebe svojih revizija. Sud je u dvama slučajevima otkrio kršenje pravila Zajedničke službe za reviziju o uzorkovanju te je utvrdio da su u većini slučajeva informacije potrebne za ponovno uzorkovanje bile dostupne samo na razini revizora i da ocjenjivači iz Zajedničke službe za reviziju nisu zatražili te informacije. Osim toga, Sud je utvrdio da Zajednička služba za reviziju ne provjerava jesu li privatna revizorska društva ispunila standardne kontrolne popise koje je izradila u svrhu dokumentiranja revizijskih aktivnosti.

Unatoč poboljšanjima koja je uvela Komisija, i dalje postoji mogućnost da se reprezentativna stopa pogreške prikazuje manjom od stvarne

4.28. Kako bi se riješio problem u vezi s metodologijom koji je Sud prethodno istaknuo i koji je doveo do prikazivanja stope pogreške manjom od stvarne¹⁴, Zajednička služba za reviziju izračunala je dodatnu stopu na temelju 790 revizija zaključenih tijekom 2020. To je dovelo do povećanja stope pogreške za 0,41 postotni bod, koje nije prikazano u godišnjim izvješćima o radu koja je Sud pregledao (vidjeti odlomak 4.30.). Sud na temelju 10 ponovljenih izračuna nije otkrio nikakve znatne razlike. Međutim, Sud je utvrdio da postupci uzorkovanja u dvama od 10 slučajeva nisu bili u potpunosti u skladu s pravilima o uzorkovanju koja je Zajednička služba za reviziju utvrdila za *ex post* revizije u okviru programa Obzor 2020.

4.29. Kako bi se uzeli u obzir kvantitativni nalazi pregleda 40 *ex post* revizija koje je Sud proveo za 2018. i 2019., Zajednička služba za reviziju zaračunala je dodatno povećanje stope pogreške od 0,13 postotnih bodova. To povećanje nije jasno prikazano u godišnjim izvješćima o radu. Sud pozdravlja napore koje je Zajednička služba za reviziju uložila u kvantificiranje učinka, iako se ažuriranom stopom pogreške ne uzima u obzir činjenica da je do takvih pogrešaka moglo doći i u *ex post* revizijama koje Sud nije pregledao. Neki od nalaza Suda temeljili su se i na kvalitativnim aspektima, kao što su nedostaci u revizijskim postupcima. Stoga postoji mogućnost da se stopa pogreške i dalje prikazuje manjom od stvarne.

¹⁴ Stopa pogreške izračunana je kao udio u ukupnim prihvaćenim troškovima, a ne u iznosu nad kojim je stvarno provedena revizija. To je značilo da se pri izračunu pogreške upotrebljavao veći nazivnik, čime je dobivena stopa pogreške koja je manja od stvarne; vidjeti odlomak 5.34. [godišnjeg izvješća za 2018.](#)

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

4.30. U godišnjim izvješćima o radu koja je Sud ispitao¹⁵ odražavaju se dostupne informacije i pruža se vjerna procjena financijskog upravljanja relevantnih glavnih uprava / izvršne agencije u pogledu pravilnosti povezanih transakcija za rashode u okviru podnaslova 1.a VFO-a.

4.31. Revizijske aktivnosti u vezi s programom FP7 privedene su kraju. Godišnja izvješća o radu GU-a RTD i GU-a CONNECT potvrđuju da je ukupna stopa preostale pogreške za program FP7 veća od 2 %¹⁶. Zbog praga *de minimis* za financijske zadržke¹⁷ koji je uveden 2019. nijedna od tih glavnih uprava nije izrazila kvantificiranu zadržku. Isto vrijedi i za Istraživački program Istraživačkog fonda za ugljen i čelik (3,13 %) kojim upravlja GU RTD.

4.32. Kad je riječ o programu Obzor 2020., GU RTD naveo je očekivanu reprezentativnu stopu pogreške od 2,95 % za sve glavne uprave i druga tijela EU-a koja upravljaju potrošnjom sredstava EU-a za istraživanje. Stopa preostale pogreške iznosi 2,24 % za GU RTD i 2,20 % za GU CONNECT. *Ex post* revizijama na kojima se temelje stope pogreške obuhvaćena su plaćanja izvršena u razdoblju 2014. – 2019. Rezultati revizije za oba GU-a upućuju na to da će stopa pogreške ostati u rasponu od 2 % do 5 % koji je utvrdila Komisija. Komisija ne smatra da je potrebno izraziti zadržku za rashode u okviru programa Obzor 2020. zbog trenda približavanja konačnom cilju ostvarivanja preostale pogreške od 2 % za taj program.

4.33. Kad je riječ o Okvirnom programu za konkurentnost i inovacije te programu CEF, ukupne stope pogreške koje je naveo GU CONNECT uvelike su prekoračivale prag značajnosti od 2 % (7,6 % i 4,75 %). Međutim, s obzirom na vrlo malu vrijednost plaćanja i malen financijski učinak, za te programe nije izražena zadržka, u skladu s pragom *de minimis* za financijske zadržke.

¹⁵ GU RTD, GU CONNECT i INEA.

¹⁶ 3,51 % za GU RTD i 3,22 % za GU CONNECT.

¹⁷ Smatra se da kvantificirane zadržke u godišnjem izvješću o radu koje se odnose na stope preostale pogreške iznad praga značajnosti od 2 % „nisu supstancijalne” u slučaju segmenata čiji je udio u ukupnim plaćanjima određene glavne uprave manji od 5 % i čiji je financijski učinak manji od 5 milijuna eura.

4.34. INEA je u svojem godišnjem izvješću o radu navela stopu preostale pogreške od 2,45 % za program Obzor 2020 i od 4,73 % za CEF za telekomunikacije. INEA nije izrazila zadržke ni za program Obzor 2020. ni za CEF za telekomunikacije, u prvom slučaju zbog Komisijinog praga značajnosti za taj program, a u drugom zbog praga *de minimis*.

4.35. U svojem godišnjem izvješću o radu za 2020. GU RTD prikazao je 22 otvorene preporuke Službe za unutarnju reviziju. Četiri preporuke kategorizirane su kao „vrlo važne“, od čega su se dvije odnosile na strategiju koju Služba za unutarnju reviziju primjenjuje za *ex post* revizije, a druge dvije na upravljanje stručnjacima. Provedene su sve preporuke kojima je istekao rok provedbe te su dovršeni i odobreni akcijski planovi za preporuke koje su i dalje bile neprovedene.

4.36. Služba za unutarnju reviziju zaključila je da su sustavi unutarnje kontrole uspostavljeni u GU-u CONNECT za procese koje je obuhvatila revizijom djelotvorni, kao i oni u INEA-i, uz iznimku pitanja povezanih s jednom važnom preporukom proizašlom iz revizije. Ta se preporuka odnosi na metodologiju za *ex post* revizije koju INEA primjenjuje pri procjeni zakonitosti i pravilnosti izmjena u ugovorima o provedbi.

4.37. Sud je pregledao informacije u Komisijinom godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020. koje se odnose na procijenjeni rizik u trenutku plaćanja za područja politika obuhvaćena podnaslovom 1.a VFO-a. Komisija ne izračunava jedinstvenu stopu za cijeli podnaslov 1.a VFO-a, nego dvije stope: jednu za istraživanja, industriju, svemir, energiju i promet (1,8 %) i drugu za ostale unutarnje politike (1,3 %). Na temelju podataka Komisije Sud je izračunao da bi stopa za podnaslov 1.a VFO-a u cjelini iznosila 1,6 %. Taj je postotak ispod praga značajnosti i ispod raspona procijenjene stope pogreške koji je utvrdio Sud. Stoga Sud smatra da je ta stopa, unatoč mjerama koje je Komisija već primijenila, još uvijek prikazana manjom od stvarne.

Zaključak i preporuke

Zaključak

4.38. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” u cjelini bila značajna. Za područje obuhvaćeno ovim podnaslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je proveo Sud pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 3,9 % (vidjeti [Prilog 4.1.](#)). Rezultati Suda pokazuju da je stopa pogreške i dalje visoka za rashode za istraživanja i inovacije koji su bili glavni izvor pogreške, posebice troškovi za osoblje, a znatno niža za ostatak podnaslova.

4.39. Komisija je poduzela mjere za poboljšanje kvalitete svojih *ex post* revizija. Međutim, i dalje postoje nedostaci u njezinu nadzoru i pregledu tih revizija. Komisija je izmijenila metodu za izračun reprezentativne stope pogreške za program Obzor 2020., što je dovelo do povećanja od 0,41 postotnog boda.

4.40. Procijenjeni rizik u trenutku plaćanja prikazan u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (1,6 %, kako je Sud ponovno izračunao) ispod je praga značajnosti i ispod raspona procijenjene stope pogreške koji je utvrdio Sud.

Preporuke

4.41. U [Prilogu 4.2.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuka koje je Sud iznio u svojim godišnjim izvješćima za 2018. i 2019. koje je bilo potrebno provesti do 2020. godine¹⁸. Komisija je četiri preporuke provela u potpunosti, a dvije u većoj mjeri.

4.42. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2020. godinu Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

¹⁸ U pogledu preporuka koje je Sud iznio u [godišnjem izvješću za 2017.](#) bilo je potrebno poduzeti mjere do kraja 2018. godine. Sud je stoga provjerio stanje njihove provedbe u [godišnjem izvješću za 2018.](#)

Preporuka 4.1.

da proširi opseg potvrda o finansijskim izvještajima kako bi se u njih uključile kategorije jediničnih troškova za novi okvirni program za istraživanja, Obzor Europa, u svrhu povećanja mjere u kojoj se otkrivaju i ispravljaju pogreške u jediničnim troškovima;

Preporučeni rok provedbe: 2022.

Preporuka 4.2.

da provodi mjere, uključujući redovito preispitivanje glavnih uzroka pogrešaka u finansijskim izvještajima, da pruža smjernice o složenim pitanjima kao što su pravila o podugovaranju i da provodi informativne kampanje kako bi se smanjila stopa pogreške za program Obzor 2020;

Preporučeni rok provedbe: 2021.

Preporuka 4.3.

da dodatno poboljša kvalitetu *ex post* revizija otklanjanjem nedostataka u postupcima uzorkovanja na razini izvještaja o troškovima i da primjeni ispravke na metodu izračuna pogreške za program Obzor Europa.

Preporučeni rok provedbe: 2022.

Prilozi

Prilog 4.1. Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”

	2020.	2019.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija	133	130
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	3,9 %	4,0 %
Gornja granica pogreške	5,8 %	
Donja granica pogreške	1,9 %	

Prilog 4.2. Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2018.	Komisija bi do 2020. trebala: 1. preporuka: provoditi više usmjerenih provjera zahtjeva za povrat troškova koje podnose MSP-ovi i novi korisnici te pojačati informativne kampanje o pravilima financiranja, ciljano ih usmjeravajući na te važne korisnike.		X				
	Komisija bi do kraja 2020. trebala: 2. preporuka: ususret sljedećem okvirnom programu za istraživanje dodatno pojednostavniti pravila za izračun troškova za osoblje i procijeniti dodanu vrijednost mehanizma troškova za velike istraživačke infrastrukture te preispitati kako se njegova metodologija može poboljšati.	X ¹⁹					

¹⁹ Komisija je izradila zakonodavni prijedlog za program Obzor Europa u skladu s kojim bi se prestao primjenjivati koncept produktivnih sati i različite preskriptivne metode izračuna troškova za osoblje te se predlaže jedinstven, jednostavniji izračun utemeljen na dnevnicama. Taj bi se izračun obavljao na temelju kalendarske godine, a ne više na temelju posljednje zaključene financijske godine. Kad je riječ o velikim istraživačkim infrastrukturama, ta bi se složena troškovna kategorija zamijenila „interno fakturiranom robom i uslugama”, u slučaju koje se u uvjetima prihvatljivosti uzimaju u obzir uobičajene prakse troškovnog računovodstva korisnika.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	Komisija bi do sredine 2020. trebala: 3. preporuka: u vezi s programom Obzor 2020. poduzeti mjere u vezi s opažanjima koja je Sud iznio u kontekstu pregleda <i>ex post</i> revizija u pogledu dokumentacije, dosljednosti sastavljanja uzorka i izvješćivanja, kao i kvalitete revizijskih postupaka.		x ²⁰				
	4. preporuka: u što kraćem roku poduzeti mjere u vezi s nalazima Službe Komisije za unutarnju reviziju koji se odnose na: – sustave unutarnje kontrole EACEA-e u vezi s procesom upravljanja bespovratnim sredstvima za program Erasmus+;	x ²¹					

²⁰ Komisija je uvela mjere namijenjene povećanju kvalitete *ex post* revizijskih postupaka, ali i dalje postoje određeni nedostaci (vidjeti odlomke 4.24., 4.27. i 4.28.). Sud će narednih godina provjeriti djelotvornost tih mjera.

²¹ Služba za unutarnju reviziju iznijela je u okviru svojeg praćenja provedbe preporuka zaključenog u siječnju 2021. pozitivan zaključak o provedbi svojih preporuka.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2018.	4. preporuka: u što kraćem roku poduzeti mjere u vezi s nalazima Službe Komisije za unutarnju reviziju koji se odnose na: – praćenje ispunjenja ugovornih obveza i zahtjeva u pogledu izvješćivanja o promicanju i iskorištavanju u vezi s projektima u području istraživanja i inovacija.	x ²²					
2019.	Komisija bi do kraja 2020. trebala: 3. preporuka: dodatno pojednostavniti pravila o troškovima za osoblje u sklopu sljedećeg okvirnog programa za istraživanja (Obzor Europa).	x ²³					

Izvor: Sud.

²² Služba za unutarnju reviziju iznijela je u okviru svojeg praćenja provedbe preporuka zaključenog u travnju 2021. pozitivan zaključak o provedbi svojih preporuka.

²³ Vidjeti fusnotu 19.

Poglavlje 5.

Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	5.1. – 5.12.
Kratak opis	5.2. – 5.5.
Ciljevi relevantne politike i instrumenti za potrošnju sredstava	5.2. – 5.5.
Opseg revizije i revizijski pristup	5.6. – 5.12.
Pravilnost transakcija, godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	5.13. – 5.61.
Rezultati ispitivanja transakcija i preispitivanje/ponovno obavljanje revizijskih aktivnosti	5.14. – 5.36.
Neprihvatljivi projekti i troškovi	5.18. – 5.26.
Kršenje pravila o unutarnjem tržištu	5.27. – 5.34.
Nepostojanje ključne popratne dokumentacije	5.35. – 5.36.
Procjena aktivnosti revizijskih tijela	5.37. – 5.49.
Aktivnosti koje Komisija provodi radi dobivanja jamstva i izvješćivanje o stopi preostale pogreške u njezinim godišnjim izvješćima o radu	5.50. – 5.61.
Zaključak i preporuka	5.62. – 5.68.
Zaključak	5.62. – 5.65.
Preporuke	5.66. – 5.68.
Prilozi	
Prilog 5.1. Rezultati ispitivanja transakcija	
Prilog 5.2. Informacije o mjerama EU-a u 27 država članica i Ujedinjenoj Kraljevini (2014. – 2020.)	
Prilog 5.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	

Uvod

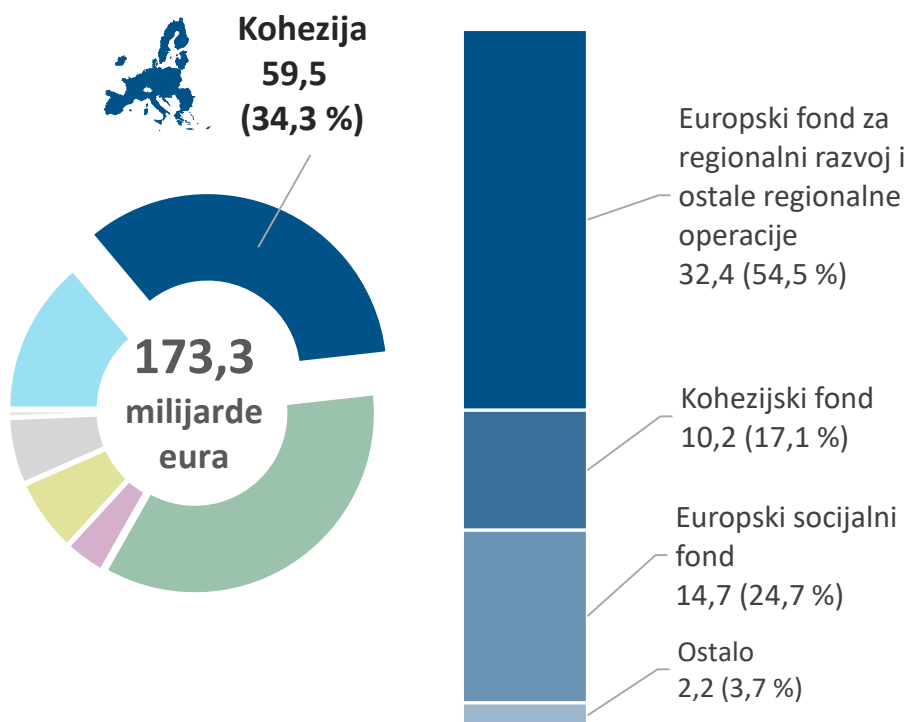
5.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za podnaslov 1.b VFO-a „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”. U [okviru 5.1.](#) prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2020. godinu. Dodatne pojedinosti o revizijskom statističkom skupu za 2020. iznesene su u odlomku [5.7.](#)

Okvir 5.1.

Podnaslov 1.b VFO-a „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” – detaljan prikaz za 2020.

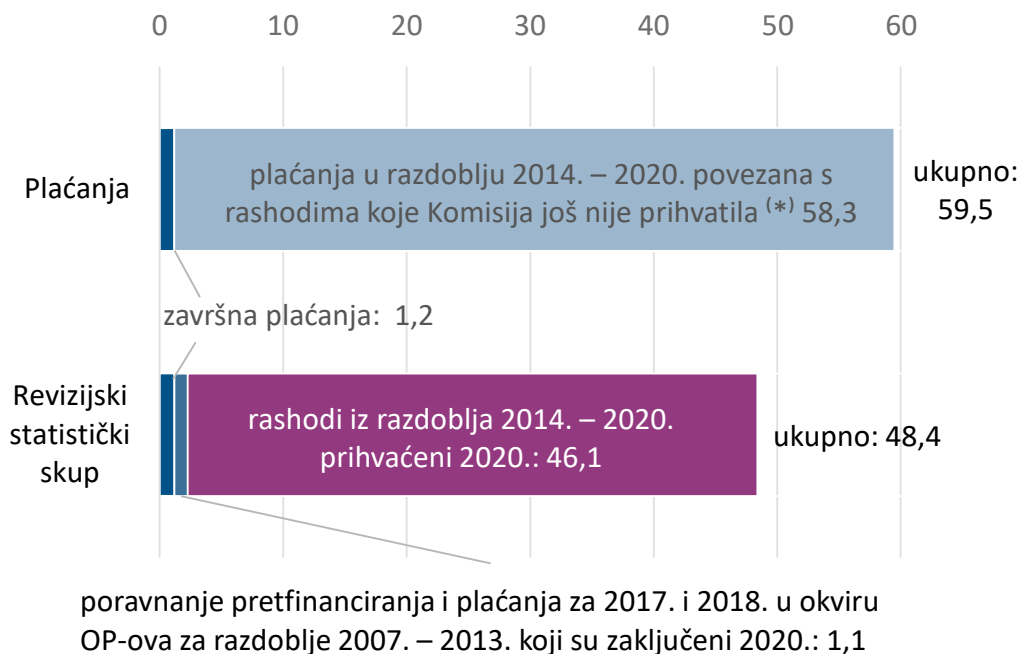
Udio plaćanja za 2020. u proračunu EU-a i detaljan prikaz po fondovima

(u milijardama eura)



Revizijski statistički skup za 2020. u usporedbi s plaćanjima

(milijardama eura)



(*) Iznos od 58,3 milijarde eura sastoji se od godišnjih predujmova i međuplaćanja za programsko razdoblje 2014. – 2020. koji nisu uključeni u računovodstvenu dokumentaciju povezanu s jamstvenim paketima koje je Komisija prihvatila 2020. godine. Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak **11. Priloga 1.1.**) ta se plaćanja smatraju pretfinanciranjem te stoga nisu obuhvaćena revizijskim statističkim skupom Suda za godišnje izvješće za 2020. Ona će biti uključena u revizijski statistički skup Suda u godini u kojoj Komisija prihvati pripadajuću računovodstvenu dokumentaciju (npr. u izjavi o jamstvu za 2021. za plaćanja koja pripadaju obračunskoj godini 2019./2020.).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2020. godinu.

Kratak opis

Ciljevi relevantne politike i instrumenti za potrošnju sredstava

5.2. Potrošnja sredstava u okviru ovog podnaslova usmjerena je na smanjenje nejednakosti u razvoju različitih država članica i regija EU-a jačanjem konkurentnosti svih regija¹. Za provedbu tih ciljeva upotrebljavaju se:

- (a) sljedeći fondovi/instrumenti pod podijeljenim upravljanjem:
 - *Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)*, čija je svrha otkloniti glavne regionalne nejednakosti s pomoću financijske potpore za projekte izgradnje infrastrukture i projekte ulaganja u proizvodnju koja doprinose otvaranju radnih mjesta, koje uglavnom provode poduzeća;
 - *Kohezijski fond (KF)*, kojim se, u svrhu promicanja održivog razvoja, financiraju projekti povezani s okolišem i prometom u državama članicama čiji je *BND* po stanovniku manji od 90 % prosjeka u EU-u;
 - *Europski socijalni fond (ESF)*, čiji je cilj poticati visoku razinu zaposlenosti i otvaranje novih i boljih radnih mjesta, uključujući mjere u okviru *Inicijative za zapošljavanje mladih (IZM)* koja je usmjerena na regije s visokom stopom nezaposlenosti mladih²;
 - drugi manji programi, kao što je *Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD)*;
- (b) doprinos iz Kohezijskog fonda za *Instrument za povezivanje Europe (CEF)*, kojim izravno upravlja Komisija i kojim se financiraju projekti koji pripadaju *transeuropskim mrežama*³.

¹ Vidjeti članke od 174. do 178. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (SL C 326, 26.10.2012., str. 47.).

² EFRR, KF i ESF tri su *europska strukturna i investicijska fonda* od njih ukupno pet na koje se primjenjuje [Uredba \(EU\) br. 1303/2013](#) Europskog parlamenta i Vijeća (*Uredba o zajedničkim odredbama*). O preostalim dvama ESI fondovima riječ je u **poglavlju 6.** ovog izvješća.

³ Uredba (EU) br. 1316/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavi Instrumenta za povezivanje Europe, izmjeni Uredbe (EU) br. 913/2010 i stavljanju izvan snage uredaba (EZ) br. 680/2008 i (EZ) br. 67/2010 (SL L 348, 20.12.2013., str. 129.).

5.3. U okviru ovog podnaslova VFO-a države članice na početku svakog *programskog razdoblja* podnose višegodišnje *operativne programe* (OP) za čitavo razdoblje VFO-a. Nakon što Komisija odobri operativne programe, oni se provode pod zajedničkom odgovornošću Komisije (GU-a za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) i GU-a za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL)) i relevantne države članice. *Korisnicima* se troškovi nadoknađuju preko relevantnih tijela u državama članicama, a iz proračuna EU-a sufinanciraju se prihvatljivi troškovi operacija koje su odobrene u skladu s uvjetima OP-a. Kako bi se spriječilo da se Komisiji potvrde neprihvatljivi rashodi, *upravljačka tijela* provode provjere.

5.4. Cilj je okvira za kontrolu i jamstvo koji se primjenjuje u programskom razdoblju 2014. – 2020.⁴ zajamčiti da *stopa preostale pogreške*⁵ u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji OP-ova ne prijeđe *prag značajnosti* od 2 % koji je propisan važećom uredbom⁶. Kako bi se zajamčilo da u računovodstvenoj dokumentaciji koju treba potvrditi Komisiji nakon provjera koje provode upravljačka tijela više nema značajne stope nepravilnosti, okvir za kontrolu i jamstvo uključuje sljedeća tri elementa:

- aktivnosti koje *revizijska tijela* obavljaju u vezi s rashodima uključenima u godišnju računovodstvenu dokumentaciju. Na temelju tih aktivnosti izrađuje se godišnje izvješće o kontroli koje države članice podnose Komisiji u okviru svojih *jamstvenih paketa*. U izvješću se iznosi stopa preostale pogreške za relevantni OP (ili skupinu OP-ova) te revizorsko mišljenje o pravilnosti prijavljenih rashoda i djelotvornom funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole.

⁴ Sud je u [godišnjem izvješću za 2017.](#) (odlomci 6.5. – 6.15.) i [godišnjem izvješću za 2018.](#) (slika 6.1.) iznio sve pojedinosti o okviru za kontrolu i jamstvo za ESI fondove, uključujući vremenski okvir.

⁵ U svojem godišnjem izvješću o radu Komisija upotrebljava pojam „stopa preostalog rizika” kad je riječ o zaključenju programskog razdoblja 2007. – 2013., odnosno „stopa ukupne preostale pogreške” kad je riječ o programskom razdoblju 2014. – 2020. U ovom se poglavlju za obje stope upotrebljava izraz „stopa preostale pogreške”.

⁶ Članak 28. stavak 11. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe o zajedničkim odredbama (SL L 138, 13.5.2014., str. 5.).

- godišnje prihvaćanje računovodstvene dokumentacije. U tu svrhu Komisija ponajprije provodi administrativne provjere potpunosti i točnosti računovodstvene dokumentacije kako bi je mogla prihvatiti i osloboditi iznos od 10 % sredstava koja su prethodno zadržana kao jamstvo⁷
- Komisijine preglede dokumentacije iz svih jamstvenih paketa i odabrane revizije *usklađenosti* u državama članicama. Komisija obavlja te provjere u svrhu donošenja zaključka o stopama preostale pogreške koje su prijavila revizijska tijela i potvrđivanja tih stopa, koje potom, zajedno s ponderiranim prosjekom koji služi kao ključni pokazatelj uspješnosti, objavljuje u *godišnjim izvješćima o radu* za sljedeću godinu.

5.5. Proces koji je prethodio *zaključenju* OP-ova iz programskog razdoblja 2007. – 2013. uvelike je usporediv s procesom opisanim u odlomku [5.4.](#)

Opseg revizije i revizijski pristup

5.6. Cilj revizije bio je prikupiti informacije za potrebe davanja opće izjave o jamstvu kako je opisano u **Prilogu 1.1.** i pružiti procjenu pravilnosti rashoda u okviru podnaslova 1.b VFO-a. Uzimajući u obzir značajke okvira za kontrolu i jamstvo za ovo rashodovno područje, Sud je također nastojao procijeniti u kolikoj se mjeri moguće osloniti na aktivnosti revizijskih tijela i Komisije.

5.7. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno ovim podnaslovom VFO-a za 2020. ispitao sljedeće:

- uzorak od 227 transakcija koji je sastavljen tako da bude statistički reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru ovog podnaslova VFO-a. Uzorak se sastojao od 213 transakcija za koje su rashodi potvrđeni u jamstvenim paketima i paketima za zaključenje (sve te transakcije prethodno je provjerilo neko od revizijskih tijela), kao i osam *financijskih instrumenata* te šest projekata financiranih iz CEF-a kojima je izravno upravljala Komisija;
- aktivnosti koje su revizijska tijela provela kako bi potvrdila informacije sadržane u 29 jamstvenih paketa/paketa za zaključenje, također na temelju prethodno provjerenih 213 transakcija;

⁷ Vidjeti članak 130. [Uredbe o zajedničkim odredbama](#), kojim se nadoknada međuplaćanja ograničava na 90 % iznosa.

- aktivnosti koje je Komisija provela u svrhu preispitivanja i potvrđivanja stopa preostale pogreške prijavljenih u jamstvenim paketima za razdoblje 2014. – 2020., kao i njezine revizijske aktivnosti u vezi s aspektima pravilnosti tih paketa;
- informacije o pravilnosti navedene u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL te potom uvrštene u Komisijino *godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR)*.

5.8. Revizijski statistički skup Suda (u vrijednosti od 48,4 milijarde eura) sastojao se od rashoda iz razdoblja 2014. – 2020. koji su bili uključeni u prihvaćene jamstvene pakete za obračunsku godinu 2018./2019., rashoda iz razdoblja 2007. – 2013. iz paketa za zaključenje OP-ova koje je Komisija zaključila 2020. i sredstava dodijeljenih CEF-u iz Kohezijskog fonda.

5.9. Komisija je 2020. prihvatila računovodstvenu dokumentaciju koja sadržava rashode za 407 odobrenih operativnih programa od njih 418 (44,5 milijardi eura). Ta je računovodstvena dokumentacija bila uključena u jamstvene pakete koje je podnijelo svih 27 država članica i Ujedinjena Kraljevina za programsko razdoblje 2014. – 2020. Države članice prijavile su da su se tijekom obračunske godine 2018./2019. isplate iz financijskih instrumenata *krajnjim primateljima* ili u njihovu korist izvršavale u okviru 87 od tih operativnih programa (u vrijednosti od 1,6 milijardi eura). Komisija je usto zaključila ili djelomično zaključila⁸ 24 OP-a od preostalog 101 OP-a (izvršivši namiru u visini od 889 milijuna eura) iz programskog razdoblja 2007. – 2013. Zbog toga tri godine nakon zaključenja programskog razdoblja preostaje 77 operativnih programa koje treba zaključiti (među kojima su njih 63 djelomično zaključeni). Doprinos CEF-u iz KF-a iznosio je približno 1,4 milijarde eura.

5.10. Sud je uzorak od 213 transakcija u vezi s kojima su rashodi potvrđeni u jamstvenim paketima i paketima za zaključenje sastavio u dvije faze. Prvo je odabrao 29 paketa (26 iz programskog razdoblja 2014. – 2020. i tri iz razdoblja 2007. – 2013.) kojima je obuhvaćen 41 OP. Potom je iz tih 29 paketa odabrao transakcije koje su prethodno provjerila revizijska tijela.

⁸ U slučajevima u kojima pitanja sa značajnim učinkom ostanu otvorena Komisija namiruje samo nesporni dio iznosa. Preostali se iznos namiruje i OP zaključuje tek nakon što se riješe sva otvorena pitanja.

5.11. Dio revizijskog uzorka obuhvaćao je osam financijskih instrumenata iz razdoblja 2014. – 2020. iz kojih su plaćanja krajnjim primateljima ili u njihovu korist izvršena tijekom obračunske godine 2018./2019. Sud je ispitao 60 zajmova, 18 jamstava, dva *vlasnička ulaganja* i devet troškovnih stavki povezanih s naknadama za upravljanje koje naplaćuju financijski posrednici.

5.12. *Prilog 5.2.* sadržava detaljan prikaz revizijskog uzorka transakcija iz programskog razdoblja 2014. – 2020. i broja mjerljivih pogrešaka koje je Sud utvrdio u 27 država članica i Ujedinjenoj Kraljevini.

Pravilnost transakcija, godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

5.13. Ovaj dio poglavlja sastoji se od triju pododjeljaka. Prvi se odnosi na ispitivanje koje je Sud obavio na ovogodišnjem uzorku od 227 transakcija s ciljem pružanja uvida u glavne izvore pogrešaka. Drugi pododjeljak odnosi se na procjenu aktivnosti revizijskih tijela koju je obavio Sud, a treći na aktivnosti Komisije. Zaključak Suda o informacijama o pravilnosti u vezi s rashodima u području kohezije koje su iznesene u godišnjim izvješćima o radu dvaju odgovornih GU-ova i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti temelji se na nalazima Suda o tim trima pododjeljcima.

Rezultati ispitivanja transakcija i preispitivanje/ponovno obavljanje revizijskih aktivnosti

5.14. *Prilog 5.1.* sadržava pregled rezultata ispitivanja koje je Sud obavio na uzorku transakcija. Sud je u 227 ispitanih transakcija utvrdio i kvantificirao 23 pogreške koje revizijska tijela nisu otkrila. Uzimajući u obzir 64 pogreške koje su prethodno otkrila revizijska tijela i ispravke koje su uvela programska tijela (čija ukupna vrijednost za oba programska razdoblja zajedno doseže 834 milijuna eura), Sud procjenjuje stopu pogreške na 3,5 %⁹.

5.15. Među 213 transakcija iz jamstvenih paketa i paketa za zaključenje u revizijskom uzorku revizijska su tijela u svojim izvješćima zabilježila mjerljive pogreške u njih 64. Pogreške su bile povezane s neprihvatljivim troškovima (43), javnom nabavom (21), računovodstvenim pogreškama i pogreškama u izračunu (šest), državnim potporama (dvije) i nepostojanjem popratne dokumentacije (jedna pogreška)¹⁰. Kako bi se stope preostale pogreške svele na razinu ispod praga značajnosti od 2 %, države članice primijenile su financijske ispravke, koje su u relevantnim slučajevima ekstrapolirale.

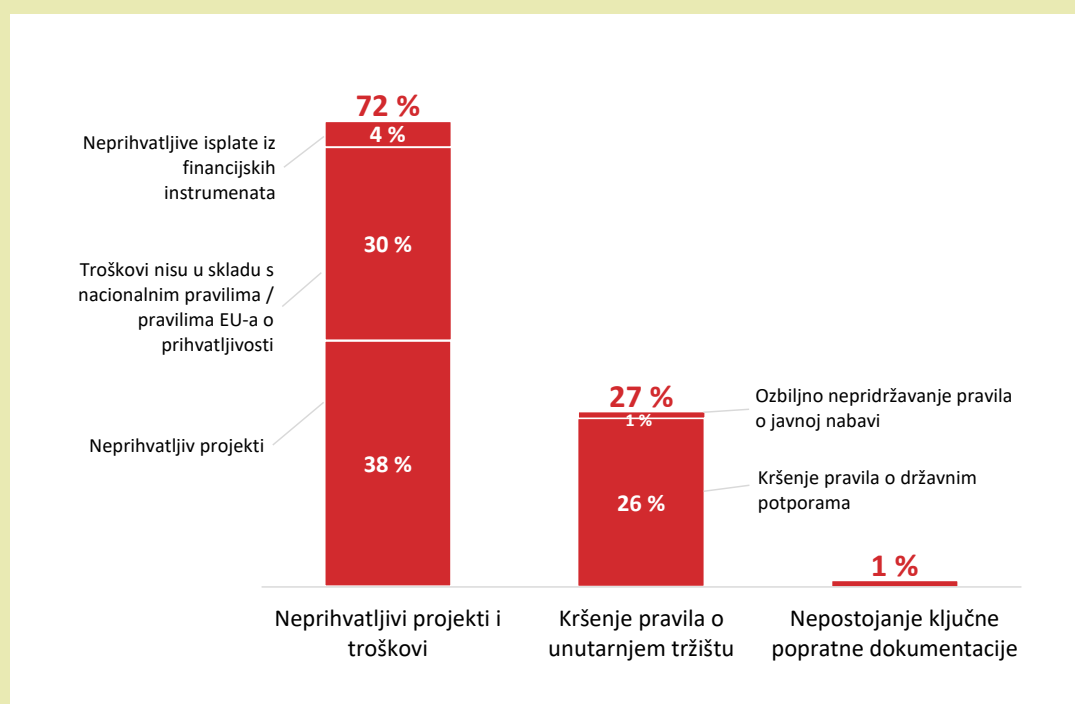
⁹ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 0,9 % i 6,1 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

¹⁰ U jednoj transakciji može postojati više od jedne vrste pogreške.

5.16. U *okviru 5.2.* nalazi se detaljan prikaz utvrđenih pogrešaka po kategorijama (prije provedbe financijskih ispravaka). Stopi pogreške koju je procijenio Sud najviše su doprinijeli neprihvatljivi projekti i troškovi, nepridržavanje pravila o unutarnjem tržištu (posebice nepridržavanje pravila o državnim potporama) i nepostojanje ključne popratne dokumentacije. Više informacija o tim pogreškama izneseno je u odlomcima *5.18. – 5.36.*

Okvir 5.2.

Detaljan prikaz utvrđenih pogrešaka



Izvor: Sud.

5.17. Broj i učinak otkrivenih pogrešaka pokazuju da se uspostavljenim kontrolama i dalje nedovoljno ublažava visok inherentni rizik od pogrešaka u tom području. To se posebno odnosi na upravljačka tijela čije su provjere nedjelotvorne u pogledu sprječavanja ili otkrivanja nepravilnosti u rashodima koje prijavljuju korisnici. Ostale pogreške posljedica su odluka samih upravljačkih tijela.

Neprihvatljivi projekti i troškovi

5.18. Tijela država članica pri prijavljivanju rashoda Komisiji potvrđuju da su ti rashodi nastali u skladu s važećim pravilima EU-a i nacionalnim pravilima te da je potpora dodijeljena korisnicima i operacijama koji ispunjavaju uvjete prihvatljivosti utvrđene u OP-u.

5.19. Neprihvatljivi projekti i troškovi najčešća su pogreška koju su otkrila revizijska tijela. Prema izvješćima tih tijela, na temelju zajedničke tipologije dogovorene s Komisijom¹¹, na tu je vrstu pogreške otpadalo 46 % svih pogrešaka utvrđenih tijekom obračunske godine 2018./2019.

5.20. Sud je utvrdio neprihvatljive rashode u 13 transakcija koje je ispitao i ti su slučajevi činili 57 % ukupnih mjerljivih pogrešaka koje je Sud otkrio ili otprilike 1,4 postotna boda procijenjene stope pogreške. Glavni uzroci neprihvatljivih rashoda bili su troškovne stavke ili projektni sudionici koji nisu ispunjavali pravila o prihvatljivosti. Jedan takav primjer navodi se u [okviru 5.3.](#)

Okvir 5.3.

Neprihvatljivi troškovi za osoblje

U jednom istraživačkom projektu u Poljskoj troškovi za voditelja projekta u potpunosti su prijavljeni kao troškovi projekta. Međutim, u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava navedeno je da se upravljanje projektom treba financirati paušalnom stopom za neizravne troškove. Iz tog razloga troškovi voditelja projekta nisu trebali biti prijavljeni zasebno te su stoga neprihvatljivi.

Sud je neprihvatljive troškove utvrdio i u zahtjevima za povrat troškova u Portugalu i Njemačkoj.

5.21. Sud je otkrio tri projekta kojima je u programskom razdoblju 2014. – 2020. dodijeljena potpora unatoč tome što nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti iz odgovarajućih OP-ova. Ti su projekti činili 13 % svih mjerljivih pogrešaka koje je Sud otkrio ili otprilike 1,5 postotnih bodova procijenjene stope pogreške. U [okviru 5.4.](#) istaknut jedan takav primjer neprihvatljivog projekta.

¹¹ Vidjeti odlomak 6.5. [godišnjeg izvješća za 2018.](#) i odlomak 5.7. [godišnjeg izvješća za 2019.](#)

Okvir 5.4.

Primjer s dvjema operacijama koje nisu prihvatljive u okviru relevantnog OP-a

Člankom 125. stavkom 4. Uredbe o zajedničkim odredbama predviđeno je da upravljačka tijela mogu odabrati i financirati samo one operacije koje su prihvatljive u skladu s uvjetima odgovarajućeg operativnog programa. Sud je obavio reviziju operativnog programa ESF-a u Španjolskoj u području obrazovanja, osposobljavanja i zapošljavanja, čiji je posebni cilj bio „povećati zapošljivost i mogućnost zapošljavanja osoba bez ili s vrlo malo radnog iskustva provedbom mjera kojima se osposobljavanje kombinira sa zapošljavanjem te sklapanjem vrsta ugovora u kojima je osposobljavanje njihov sastavni dio”. Stoga se u okviru svih operacija zapošljavanje mora kombinirati s posebnom komponentom koja se odnosi na osposobljavanje.

Među operacijama koje je Sud ispitao njih dvije odnosile su se na odobravanje izuzeća od plaćanja doprinosa za socijalno osiguranje poslodavcima koji zapošljavaju radnike s invaliditetom na temelju nacionalnog zakona donesenog 2006. Budući da te dvije operacije nisu sadržavale komponentu osposobljavanja, Sud smatra da nisu bile prihvatljive u okviru tog OP-a.

Te su operacije mogle biti prihvatljive u okviru drugog operativnog programa ESF-a u području socijalne uključenosti i socijalne ekonomije. Međutim, španjolska tijela vlasti već su u potpunosti rezervirala proračunska sredstva za taj OP.

5.22. Kad je riječ o financijskim instrumentima, neprihvatljivi rashodi uglavnom nastaju u obliku isplata neprihvatljivim krajnjim korisnicima ili isplata za neprihvatljiva ulaganja. Sud je pogreške te vrste utvrdio u četirima isplatama iz triju od osam ispitanih instrumenata. Financijski posrednici odobrili su tri ulaganja iako nisu provjerili imaju li primatelji status MSP-a, te Sud stoga smatra da su ta ulaganja neprihvatljiva. U slučaju četvrtog ulaganja, ono nije ispunjavalo neke druge nacionalne uvjete prihvatljivosti. Te četiri nepravilnosti čine 0,2 postotna boda stope pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje.

5.23. Korisnici su iskoristili *pojednostavnjene mogućnosti financiranja* za 60 operacija, odnosno za 26 % revizijskog uzorka, i to primjenom paušalnih stopa, standardnih ljestvica jediničnih troškova ili kombinacije tih dviju mogućnosti. Pojednostavnjenim mogućnostima financiranja može se smanjiti administrativno opterećenje korisnika i smatra se da s njima postoji manja vjerojatnost pogreške. Pravilima EU-a propisano je da metodologija za primjenu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja mora biti utvrđena unaprijed, kao i da mora biti poštena, provjerljiva i pravedna. Ove je godine Sud utvrdio pogreške povezane s

pojednostavnjenim mogućnostima financiranja u dvjema operacijama, no nijedna pogreška nije bila mjerljiva.

Primjena članka 14. stavka 1. Uredbe o ESF-u dovela je do prekomjerne neravnoteže u korist jedne države članice u prvoj godini provedbe

5.24. Opće je pravilo da Komisija nadoknađuje državama članicama plaćanja koja one izvrše korisnicima za rashode nastale pri provedbi operacija. U kontekstu ESF-a Komisija za nadoknadu tih plaćanja također može odrediti standardne ljestvice jediničnih troškova i jednokratne iznose¹². Ove je godine uzorak Suda prvi put uključivao jedan OP (iz Italije) u kojem je primijenjena ta mogućnost nadoknade troškova. To se pitanje odnosilo na pet operacija iz tog OP-a.

5.25. Korisnici potpore u tih pet operacija pravilno su prijavili prihvatljive troškove na temelju pojednostavnjene metode obračuna troškova koju je utvrdilo upravljačko tijelo. Međutim, u svakom od tih slučajeva iznos koji je upravljačko tijelo prijavilo Komisiji izračunan je na temelju Komisijinih standardnih ljestvica jediničnih troškova¹³. Zbog toga su iznosi koji su potvrđeni Komisiji i isplaćeni iz proračuna EU-a u obračunskom razdoblju 2018./2019. za svaku predmetnu operaciju bili za više od 20 % veći od iznosa dogovorenih i isplaćenih korisnicima. Zbog takvog je postupanja u razdoblju 2014. – 2020. došlo do neravnoteže u korist predmetne države članice u iznosu koji zasad iznosi više od 43 milijuna eura.

5.26. Iako su te dvije metode izračuna različite, njima su u biti obuhvaćeni isti troškovi. Iz tog se razloga iznos financijskih sredstava EU-a koje je država članica primila, a zatim i isplatila korisnicima ne bi se trebao bitno razlikovati. Kako sada stvari stoje, Komisijine standardne veličine jediničnih troškova za ovaj talijanski OP prekomjerno su velikodušne za predmetnu državu članicu.

¹² Članak 14. stavak 1 Uredbe (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 470.).

¹³ Delegirana uredba Komisije (EU) 2017/2016 od 29. kolovoza 2017. o izmjeni Delegirane uredbe Komisije (EU) 2015/2195 o dopuni Uredbe (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom socijalnom fondu, u pogledu definiranja standardnih veličina jediničnih troškova i paušalnih iznosa za izdatke koje Komisija nadoknađuje državama članicama (SL L 298, 15.11.2017., str. 1.).

Kršenje pravila o unutarnjem tržištu

5.27. Sud je ove godine utvrdio 11 slučajeva kršenja pravila o unutarnjem tržištu, od čega su tri slučaja bila mjerljiva. Pet se slučajeva odnosilo se na državne potpore, a šest na javnu nabavu.

Većina pogrešaka u vezi s državnim potporom i dalje se odnosi na izostanak poticajnog učinka

5.28. Osim ako je državna potpora ispod gornje granice *de minimis*, ona je u načelu nespojiva s unutarnjim tržištem jer može narušiti trgovinu među državama članicama. Međutim, postoje iznimke od tog pravila, posebice ako je određen projekt obuhvaćen područjem primjene *Uredbe o općem skupnom izuzeću*¹⁴ ili ako ga Komisija izričito odobri.

5.29. Sud je ove godine utvrdio da su pravila EU-a o državnim potporama prekršena u pet projekata. Među njima, iznio je ocjenu da dvama projektima (jednome financiranome iz KF-a i jednome iz EFRR-a) nije trebalo dodijeliti nikakva javna financijska sredstva EU-a i/ili relevantne države članice. Oni su činili 1,0 postotnih bodova procijenjene stope pogreške. Sud nije kvantificirao preostale tri pogreške i one nisu utjecale na razinu javnog financiranja. Komisija je radi podizanja svijesti i produbljivanje znanja revizijskih tijela izradila akcijski plan (Zajednički akcijski plan za državne potpore za razdoblje 2018. – 2022.). Odlučna provedba tog plana ključna je za uklanjanje nedostataka u primjeni pravila o državnim potporama.

5.30. Tri pogreške (od kojih su dvije bile mjerljive) odnosile su se na izostanak poticajnog učinka. Prema pravilima EU-a državna potpora dopušta se samo u slučajevima u kojima se upotrebljava za subvencioniranje aktivnosti koje se u protivnome ne bi provele. Za programe obuhvaćene područjem primjene *Uredbe o općem skupnom izuzeću* smatra se da automatski imaju „poticajni učinak” ako se s aktivnostima započne nakon datuma podnošenja zahtjeva za financiranje¹⁵. Ta je problematika posljednje tri godine bila jedan od glavnih uzroka pogrešaka u vezi s državnim potporom. U *okviru 5.5.* navodi se jedan primjer iz ovogodišnje revizije.

¹⁴ Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora (SL L 187, 26.6.2014., str. 1.).

¹⁵ Članak 6. *Uredbe o općem skupnom izuzeću*.

Okvir 5.5.

Primjer izostanka poticajnog učinka

Jedno veliko poduzeće u Latviji izvršilo je ulaganje u cilju uporabe toplinske energije za upotrebu u svojem proizvodnom pogonu. Prije podnošenja projektnog zahtjeva korisnik je već bio dovršio postupak javne nabave, sklopio ugovor o nabavi i platio dobavljaču prvi predujam. Iz toga je jasno da je ulaganje započelo prije nego što je korisnik uopće podnio zahtjev za financiranje sredstvima EU-a, koje stoga nije imalo nikakav poticajni učinak kako je propisan zakonodavstvom EU-a.

Sud je otkrio još jednu operaciju u Portugalu koja nije bila prihvatljiva zbog izostanka poticajnog učinka.

Države članice otkrile su brojne pogreške u javnoj nabavi

5.31. Javna nabava jedan je od ključnih instrumenata za ekonomičnu i učinkovitu potrošnju javnih sredstava i za uspostavu unutarnjeg tržišta. Sud je ispitao 126 postupaka javne nabave radova, usluga i robe. Velika većina njih odnosila se na projekte sufinancirane u okviru relevantnih OP-ova sredstvima iz EFRR-a/KF-a.

5.32. Sud je u šest postupaka javne nabave utvrdio nepridržavanje pravila EU-a i/ili nacionalnih pravila o javnoj nabavi koje revizijska tijela nisu otkrila. U jednom slučaju radilo se o ozbiljnom kršenju pravila koje je utjecalo na ishod postupka te ga je Sud zabilježio kao mjerljivu pogrešku. Taj je slučaj činio 4 % svih mjerljivih pogrešaka koje je Sud utvrdio ili otprilike 0,1 postotni bod procijenjene stope pogreške. Pogreške koje Sud nije kvantificirao odnosile su se na primjenu kriterija ili tehničkih specifikacija zbog kojih određena poduzeća nisu mogla sudjelovati u podnošenju ponuda.

5.33. Javna nabava jedan je od glavnih izvora nepravilnosti koje prijavljuju revizijska tijela. Ta su tijela u transakcijama koje je ispitao Sud otkrila 21 slučaj nepridržavanja pravila o javnoj nabavi te su naložila paušalne ispravke u rasponu od 5 % do 100 %, u skladu s relevantnom odlukom Komisije¹⁶. Kad je riječ o učestalosti, kršenja pravila o javnoj nabavi čine 18 % svih pogrešaka koje su revizijska tijela prijavila

¹⁶ Odluka Komisije C(2013) 9527, zamijenjena Odlukom Komisije C(2019) 3452 o utvrđivanju smjernica za određivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja primjenjivih pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na rashode koje financira Unija.

u obračunskom razdoblju 2018./2019., ali i ukupno 41 % vrijednosti prijavljenih nepravilnosti.

5.34. Sud je također utvrdio ne samo da su revizijama koje provode države članice i Komisija otkrivena kršenja pravila nego i da su programska tijela poduzela korektivne mjere kao odgovor na sistemske probleme. Tim se korektivnim mjerama omogućuje državama članicama da zamijene nepravilne rashode. Jedan takav primjer naveden je u [okviru 5.6.](#)

Okvir 5.6.

Horizontalni paušalni ispravci za ispravljanje nedostataka sustava u provjerama javne nabave

Komisija je 2017. provela ranu preventivnu reviziju sustava u Mađarskoj kojom je provjerila prikladnost provjera upravljanja u području javne nabave. Tom je revizijom obuhvaćen sustav upravljanja i kontrole koji je Mađarska uspostavila i primjenjivala za šest OP-ova. Komisija je otkrila međusektorske sistemske probleme u vezi s *ex ante* provjerama javne nabave. Utvrdila je i da programska tijela nisu otkrila ili na odgovarajući način uklonila niz pojedinačnih nepravilnosti. Zaključno je primijenila paušalni ispravak od 10 % na sve ugovore na koje je utjecao izostanak odgovarajućih *ex ante* provjera. Ispravicima u procijenjenoj vrijednosti od približno 770 milijuna eura obuhvaćeno je četverogodišnje razdoblje. Stoga je Mađarska za jamstvene pakete koje je Sud ispitao umanjila iznos financijskih sredstava EU-a za obračunsku godinu 2018./2019. za 149 milijuna eura.

Nepostojanje ključne popratne dokumentacije

5.35. Korisnici i *programska tijela* država članica dužni su raspolagati sustavima i postupcima kojima se jamči postojanje prikladnog revizijskog traga. To uključuje i čuvanje dokumentacije. Nepostojanje popratne dokumentacije i informacija činilo je 19 % svih pogrešaka koje su revizijska tijela prijavila za obračunsku godinu 2018./2019.

5.36. Sud je utvrdio da određene popratne informacije ili dokumentacija nisu postojale za šest operacija koje je ispitao. Među njima je morao kvantificirati četiri pogreške jer programska tijela ili korisnici nisu mogli dostaviti ključne dokumente kojima bi se dokazalo ispunjavanje uvjeta prihvatljivosti. Tri od ta četiri slučaja odnosila su se na projekte ESF-a iz programskog razdoblja 2007. – 2013. Ti slučajevi činili su približno 17 % transakcija koje je Sud kvantificirao i 0,1 postotni bod procijenjene stope pogreške.

Procjena aktivnosti revizijskih tijela

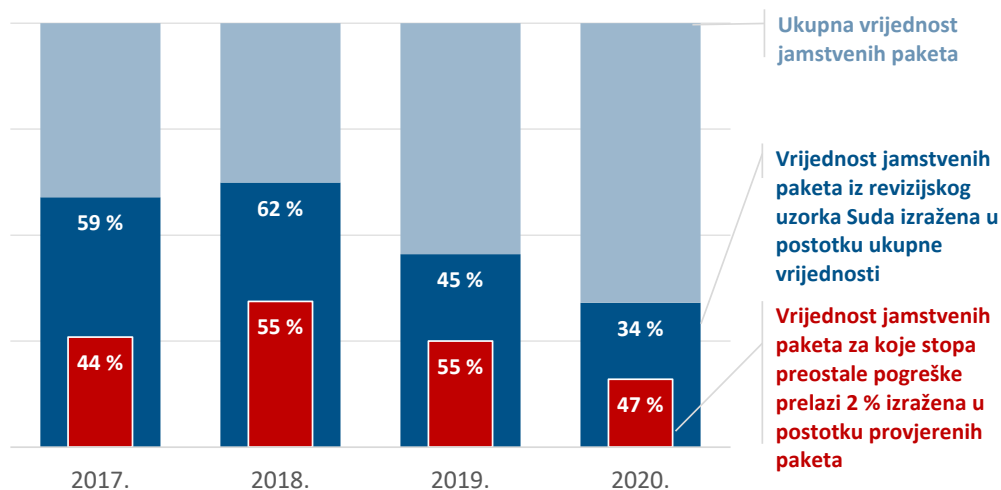
5.37. Aktivnosti revizijskih tijela ključan su dio okvira za jamstvo i kontrolu za potrošnju sredstava za koheziju. Sud je od 2017. procijenio rad 34 od 116 revizijskih tijela u 22 države članice, uključujući 21 revizijsko tijelo u 17 država članica ove godine.

5.38. U svim jamstvenim paketima i paketima za zaključenje koje je Sud ispitao revizijska tijela izvorno su navela da stopa preostale *pogreške* iznosi 2 % ili manje. Dodatne pogreške koje je Sud otkrio u uzorku transakcija koje su prethodno provjerila revizijska tijela, kao i rezultati Komisijinih preispitivanja i revizijskih aktivnosti, upućuju na to da stope preostale pogreške koje prijavljuju revizijska tijela nisu uvijek pouzdane. Sud je na temelju aktivnosti koje je proveo prikupio dovoljno dokaza za zaključak da je stopa preostale pogreške za 12 od 26 jamstvenih paketa (46 %) koje je Sud ispitao (47 % rashoda iz uzorka) za razdoblje 2014. – 2020. prelazila 2 %.

5.39. Uzimajući u obzir vlastite revizijske aktivnosti i preliminarne rezultate revizija koje je obavio Sud, Komisija je u svojim godišnjim izvješćima o radu uskladila stopu preostale pogreške za 11 od 12 jamstvenih paketa iz uzorka koji je pregledao Sud te one sad prelaze 2 %.

5.40. Tijekom četiriju godina u kojima Sud ispituje rashode u razdoblju 2014. – 2020. vrijednost jamstvenih paketa za koje su revizijska tijela prijavila nepouz dane stope preostale pogreške niže od 2 % dosljedno je iznosila oko 50 % iznosa rashoda koje je Sud odabrao za reviziju (vidjeti [sliku 5.1.](#)). Udio paketa u kojima preostala stopa pogreške prelazi prag značajnosti također se postojano kreće oko 50 %.

Slika 5.1. – Vrijednost jamstvenih paketa u kojima preostala stopa pogreške prelazi 2 %



Izvor: Sud.

5.41. Na temelju aktivnosti Suda povezanih s trima ispitanim paketima za zaključenje iz razdoblja 2007. – 2013. procijenjeno je da stopa preostale pogreške za dva paketa prelazi prag značajnosti od 2 %.

I dalje postoje nedostatci u načinu na koji revizijska tijela obavljaju i dokumentiraju svoje aktivnosti

5.42. Prema međunarodnim revizijskim standardima revizori su dužni dokumentirati svoje provjere, što uključuje jasno navođenje svih dokumenata koji su najrelevantniji za rashode obuhvaćene revizijom¹⁷. Na taj način mogu snositi odgovornost za svoj rad, a unutarnjim ili vanjskim ocjenjivačima omogućuje se donošenje zaključaka o opsegu i dostatnosti provjera. Nedostatnim ili neodgovarajućim pitanjima ili odgovorima u kontrolnim popisima povećava se rizik od neotkrivanja nepravilnosti.

5.43. Sud je za 104 transakcije iz uzorka (49 %) mogao donijeti zaključak na temelju preispitivanja aktivnosti revizijskih tijela. Sud je u 109 transakcija (51 %) utvrdio nedostatke u pogledu opsega, kvalitete i/ili dokumentiranja tih aktivnosti zbog kojih je morao ponovno obaviti relevantne revizijske postupke. Glavni uzrok nedostataka bila je nedostatnost revizijske dokumentacije koju su posjedovala revizijska tijela.

¹⁷ MRevS 230 „Revizijska dokumentacija”.

5.44. Da dobije potrebnu revizijsku dokumentaciju, Sud se za 43 transakcije (20 % ukupnog broja) morao obratiti korisnicima. Sud je u 18 od 109 transakcija (u devet paketa, uključujući njih sedam za programsko razdoblje 2014. – 2020.) za koje je ponovno obavio reviziju utvrdio mjerljive pogreške koje relevantno revizijsko tijelo prethodno nije otkrilo.

Revizijska tijela trebaju u svojim revizijama operacija bolje pratiti rizik od prijevara

5.45. Zakonodavstvom EU-a prijevara je definirana kao namjerna povreda propisa koja je štetna ili bi mogla biti štetna za proračun EU-a. Dostupne informacije pokazuju da u području kohezije postoji veći rizik od prijevara nego u drugim područjima politike¹⁸. Iako otkrivanje prijevara nije glavna odgovornost revizora, oni moraju biti na oprezu u slučaju da naiđu na moguće pokazatelja prijevare i sukoba interesa. Kao što je Sud zaključio u tematskom izvješću „Suzbijanje prijevara pri potrošnji sredstava EU-a za koheziju”, terenske provjere koje provode programska tijela najčešći su način otkrivanja prijevara¹⁹.

5.46. Sud je tijekom pregleda rada revizijskih tijela procijenio je li se u kontrolnim popisima koji su se upotrebljavali za reviziju operacija na odgovarajući način vodilo računa o riziku od prijevara. Utvrdio je da je nad svega 21 % operacija iz razdoblja 2014. – 2020. (40 od 192) revizija obavljena s pomoću kontrolnog popisa na kojem se izričito spominjao rizik od prijevare.

5.47. Pravila EU-a obvezuju države članice da sve slučajeve sumnje na prijevaru prijave Komisiji. U dvama slučajevima iz uzorka Sud je utvrdio da one isprva nisu ispunile taj zahtjev.

Nije lako pratiti iznose koji su predmet tekuće procjene

5.48. U skladu s člankom 137. stavkom 2. Uredbe o zajedničkim odredbama države članice mogu iz svoje računovodstvene dokumentacije (tj. računa) isključiti iznose koji su prethodno bili uključeni u zahtjev za plaćanje i za koje je u tijeku procjena pravilnosti. Svaki dio takvih iznosa za koji se naknadno utvrdi da je pravilan može se uključiti u budući zahtjev za plaćanje.

¹⁸ 31. godišnje izvješće o zaštiti financijskih interesa Europske unije i borbi protiv prijevara – 2019. (COM(2020) 363 final).

¹⁹ Tematsko izvješće br. 6/2019.

5.49. Standardni obrazac za podnošenje računovodstvene dokumentacije ne sadržava detaljan odjeljak za iznose iz članka 137. stavka 2. Države članice dužne su objaviti ukupan iznos koji je u pitanju, ali ne i na razini svake operacije. Odgovornost je tijela za ovjeravanje da vodi detaljnu evidenciju operacija i iznosa koji su predmet tekuće procjene te da prati jesu li ti elementi uključeni u kasnije zahtjeve za plaćanje. Ako je to slučaj, nad predmetnim rashodima trebale bi se provoditi iste provjere i kontrole kao i nad svim drugim, novim rashodima²⁰. Sud je utvrdio da Komisija ne raspolaže odgovarajućim informacijama da bi mogla pratiti obrađuju li se ti iznosi na prikladan način.

Aktivnosti koje Komisija provodi radi dobivanja jamstva i izvješćivanje o stopi preostale pogreške u njezinim godišnjim izvješćima o radu

5.50. Godišnja izvješća o radu glavni su alat s pomoću kojeg Komisijine glavne uprave izvješćuju o tome imaju li razumno jamstvo da se postupcima kontrole jamči pravilnost rashoda.

Komisija je provela veći broj revizija usklađenosti

5.51. Pouzdanost informacija o pravilnosti navedenih u godišnjim izvješćima o radu uvelike ovisi o kvaliteti rada programskih tijela. Komisija obavlja revizije usklađenosti kako bi preispitala i procijenila rad revizijskih tijela. Kao što Komisija navodi u godišnjim izvješćima o radu, cilj je tih revizija dobiti razumno jamstvo da u sustavima upravljanja i kontrole nema ozbiljnih nedostataka koji su ostali neotkriveni i neprijavljeni – a time i neispravljeni – prije podnošenja računovodstvene dokumentacije Komisiji.

5.52. Komisija je 2020. provela veći broj revizija usklađenosti, točnije njih 57 (25 je proveo GU REGIO, a 32 GU EMPL), nego što ih je provela 2019. i 2018., kad ih je bilo po 26. U okviru 38 od tih revizija Komisija je iznijela zaključak da su stope preostale pogreške navedene u godišnjim izvješćima revizijskih tijela o kontroli za obračunsku godinu 2018./2019. procijenjene manjima od stvarnih te ih je stoga povećala. U 20 je slučajeva (11 revizija koje je proveo GU REGIO i devet koje je proveo GU EMPL) stopa preostale pogreške time povećana iznad praga značajnosti od 2 %.

²⁰ Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 6.34. [godišnjeg izvješća Suda za 2016.](#)

5.53. Revizijama usklađenosti koje je provela Komisija obuhvaćeno je 30 operacija koje je ove godine ispitao i Sud (2019.: 10). Prije nego što je Sud započeo s ispitivanjem, Komisija je u tim operacijama otkrila osam mjerljivih pogrešaka (šest pogrešaka povezanih s javnom nabavom, jednu s neprihvatljivim troškovima i jednu s pogrešnom primjenom pojednostavnjenih mogućnosti financiranja). Sud je uzeo u obzir kapacitete Komisije da otkrije te pogreške i njezinu predanost pravodobnom ispravljanju pogrešaka, zbog čega je stopa pogreške koju je procijenio manja za 0,7 postotnih bodova.

Pokazatelj pravilnosti navodi na zaključak da je ukupna prosječna stopa pogreške bila iznad praga značajnosti

5.54. Komisija se za izračun ponderirane prosječne stope pogreške koristi pojedinačnim stopama preostale pogreške koje su prijavile države članice, rezultatima vlastitih aktivnosti u vezi s pravilnošću i drugim dostupnim informacijama. Ta se stopa navodi kao ključni pokazatelj *uspješnosti* u pogledu pravilnosti. Ključni pokazatelj uspješnosti za 2020. temelji se na pojedinačnim stopama prijavljenima za obračunsku godinu 2018./2019., pri čemu se ne uzima u obzir učinak predujmova uplaćenih u financijske instrumente.

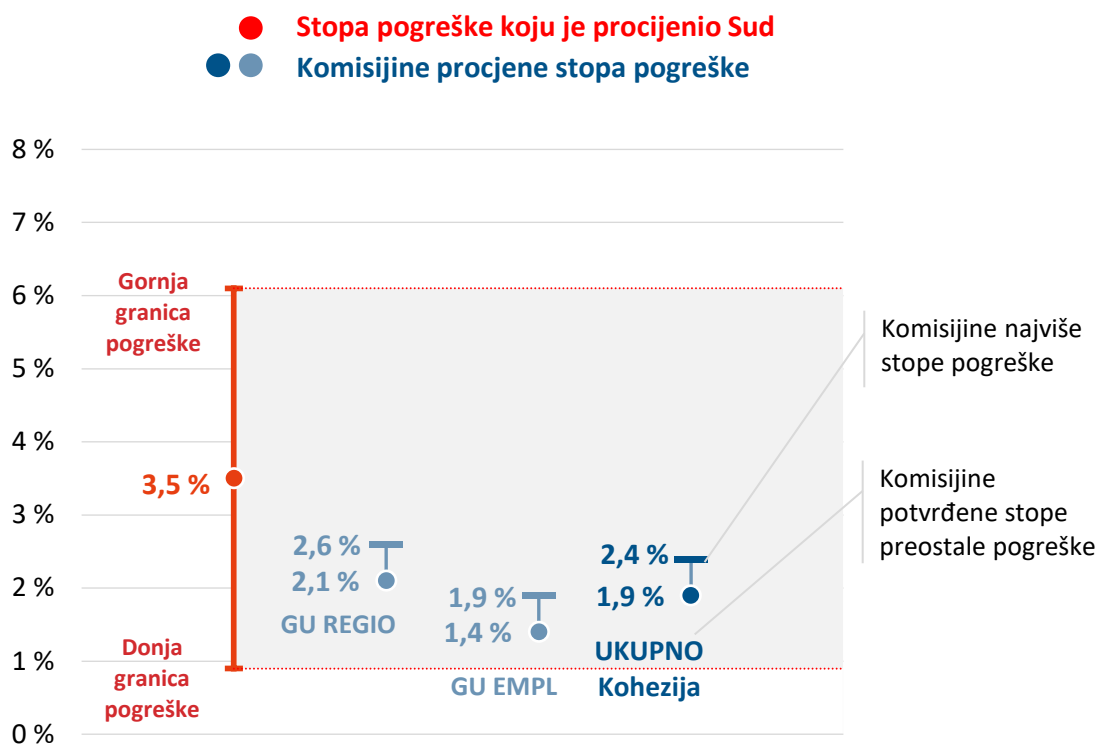
5.55. GU REGIO naveo je ključni pokazatelj uspješnosti od 2,1 % i „najvišu stopu” (odnosno „maksimalnu stopu”) od 2,6 % (obje vrijednosti prelaze prag značajnosti od 2 %). Stope koje je naveo GU EMPL iznosile su 1,4 % za ključni pokazatelj uspješnosti i 1,9 % za najviši rizik. U oba godišnja izvješća o radu objašnjeno je da se u najvišim stopama uzimaju u obzir rezultati revizija koje su još predmet rasprava s državama članicama, kao i sve pogreške izvan uzorka operacija u OP-ovima nad kojima su Komisija ili Sud tijekom predmetne godine obavili reviziju. GU REGIO primijenio je pristup opisan u godišnjem izvješću o radu, no GU EMPL nije u potpunosti uzeo u obzir mogućnost da osim otkrivenih mogu postojati i druge pogreške. Da je GU EMPL primijenio isti pristup kao i GU REGIO, njegova najviša stopa iznosila bi 2,1 %.

5.56. Sud je u godišnjem izvješću za 2018. iznio zaključak da bi se ukupna stopa preostale pogreške koja je prikazana kao ključni pokazatelj uspješnosti iz različitih razloga²¹ trebala smatrati najnižom stopom. Budući da se utvrđuje na temelju ključnog pokazatelja uspješnosti, rizik u trenutku zaključenja također je najniža stopa, a budući ispravci možda neće biti dovoljni da se zajamči da u trenutku zaključenja više nema značajne razine pogreške.

²¹ Odlomci 6.62. i 6.63. [godišnjeg izvješća za 2018.](#)

5.57. Na [slici 5.2.](#) nalazi se pregled ključnih pokazatelja uspješnosti o kojima je Komisija izvijestila u godišnjim izvješćima o radu za 2020.

Slika 5.2. – Usporedba Komisijinih ključnih pokazatelja uspješnosti stope pogreške koju je procijenio Sud



Izvor: Sud.

5.58. U godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020. Komisija je navela da kombinirani ukupni rizik u trenutku plaćanja za ovaj podnaslov VFO-a iznosi između 1,9 % i 2,4 %²², i to na temelju procijenjenih rizičnih iznosa dvaju predmetnih GU-ova i njihovih ključnih pokazatelja uspješnosti. Stoga Komisijine procjene pogreške drugu godinu zaredom ulaze u raspon stope pogreške koju je procijenio Sud. Istodobno, stope navedene u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (kao i posebne stope navedene u obama godišnjim izvješćima o radu) niže su od stope pogreške koju je procijenio Sud (vidjeti [okvir 5.2.](#)).

²² Stranica 72. II. sveska godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020.

5.59. Sud je pri kraju s izradom tematskog izvješća u kojem će iznijeti više pojedinosti o relevantnosti, pouzdanosti i dosljednosti godišnje stope pogreške koja se iznosi u pogledu rashoda u području kohezije u godišnjim izvješćima o radu i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

Moguće je da zadržkama nisu obuhvaćeni svi značajni rizici

5.60. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2019.²³ iznio zaključak da je moguće da zadržkama nisu obuhvaćeni svi značajni rizici jer su se one uglavnom temeljile na stopama pogreške za računovodstvenu dokumentaciju za 2018./2019., koja u trenutku objave godišnjih izvješća o radu za 2019. još nije bila potvrđena. Analizom koju je ove godine proveo u pogledu računovodstvene dokumentacije za 2018./2019. Sud je potvrdio da su u 63 operativna programa povezana s GU-om REGIO i njih 36 povezanih s GU-om EMPL doista postojale značajne pogreške. Međutim, u godišnjim izvješćima o radu za 2019. Komisija nije izrazila zadržke za 39 od tih OP-ova povezanih s GU-om REGIO i njih 28 povezanih s GU-om EMPL.

5.61. Prošle su godine oba GU-a primijenila isti pristup zadržkama kao i u godišnjim izvješćima o radu za 2019. Stoga je moguće da ni godišnjim izvješćima o radu za 2020. iznova nisu obuhvaćeni svi značajni rizici.

²³ Odlomak 5.62. godišnjeg izvješća za 2019.

Zaključak i preporuka

Zaključak

5.62. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” bila značajna. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je proveo Sud pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 3,5 % (vidjeti [Prilog 5.1.](#)).

5.63. Nedostatci koji su utvrđeni u aktivnostima nekoliko revizijskih tijela iz revizijskog uzorka Suda (vidjeti odlomke [5.37.](#) – [5.49.](#)) pokazuju da se na te aktivnosti trenutačno može osloniti u ograničenoj mjeri. Ponovno izračunana stopa bila je iznad praga značajnosti od 2 % u 12 od 26 jamstvenih paketa za razdoblje 2014. – 2020. Komisija je za 11 od tih 12 jamstvenih paketa uskladila stope preostale pogreške te one sad prelaze 2 %. Pritom je u obzir uzela i revizijske aktivnosti Suda. Tako visoki stupanj usklađivanja u skladu je s onim o čemu je Sud izvješćivao prethodne četiri godine, kako je prikazano na [slici 5.2.](#)

5.64. Brojčani podatci o pravilnosti navedeni u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za obračunsku godinu 2018./2019. potvrda su značajne stope pogreške u području kohezijske politike (2,4 %). Zbog problema navedenih u odlomku [5.56.](#) obje Komisijine stope o kojima je riječ u odlomku [5.58.](#) mogu se smatrati tek najnižim procjenama. U tom kontekstu Sud napominje da su Komisijine stope u donjoj polovici raspona pogreške koju je procijenio, odnosno da su niže od njegove procijenjene stope pogreške (vidjeti [okvir 5.2.](#)).

5.65. Okvir kontrole i jamstva za programsko razdoblje 2014. – 2020. osmišljen je s ciljem da se zajamči da godišnje stope preostale pogreške budu ispod praga značajnosti. Sud je na temelju revizije utvrdio da su potrebna dodatna poboljšanja u pogledu načina na koji programska tijela država članica i Komisija primjenjuju taj okvir.

Preporuke

5.66. U [prilogu 5.3.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe šest preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2017. godinu. Od tih preporuka Komisija je u većoj mjeri provela njih četiri, u određenoj mjeri jednu preporuku, a u pogledu jedne nisu poduzete nikakve mjere.

5.67. Sud je pregledao i preporuke iz godišnjih izvješća Suda za 2018. i 2019. godinu koje su iziskivale hitno djelovanje ili čiji je ciljni rok provedbe bila 2020. godina.

5.68. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključka za 2020. godinu Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

Preporuka 5.1. – Za nadoknadu plaćanja koja izvršavaju države članice potrebno je primjenjivati uravnotežene standardne ljestvice jediničnih troškova

Potrebno je pomno pratiti države članice koje se služe njezinim standardnim ljestvicama jediničnih troškova kako bi se zajamčilo da taj sustav ne dovede do prekomjernih neravnoteža u korist država članica. Komisija bi trebala zatražiti od država članica da usklade prekomjerne stope i isprave neravnoteže kako bi se pri zaključenju programa izbjeglo ostvarivanje ikakve dobiti.

Preporučeni rok provedbe: odmah

Preporuka 5.2. – U revizijama koje revizijska tijela obavljaju nad operacijama potrebno je pratiti rizik od prijevara

Potrebno je izričito poticati revizijska tijela da u svoje kontrolne popise uvedu posebna pitanja u vezi s rizicima od prijevara i da dokumentiraju korake poduzete za uklanjanje svih takvih rizika otkrivenih tijekom revizije.

Revizijska tijela trebala bi surađivati s nacionalnim službama za koordinaciju borbe protiv prijevara i voditi računa o slučajevima sumnje na prijevaru ili utvrđene prijevare koji su prijavljeni Komisiji preko sustava za upravljanje nepravilnostima. Sud također podsjeća na preporuke koje je iznio u tematskom izvješću br. 6/2019.

Preporučeni rok provedbe: lipanj 2022.

Preporuka 5.3. – Potrebno je daljnje praćenje iznosa koji su predmet tekuće procjene

Potrebno je zatražiti od država članica da u godišnjem sažetku iznesu dovoljno informacija o zaključcima i daljnjem postupanju u vezi s operacijama za koje su u računovodstvenoj dokumentaciji umanjile iznose koji su predmet tekuće procjene. Time bi se povećala transparentnost načina na koji programska tijela prate te iznose.

Preporučeni rok provedbe: 2022.

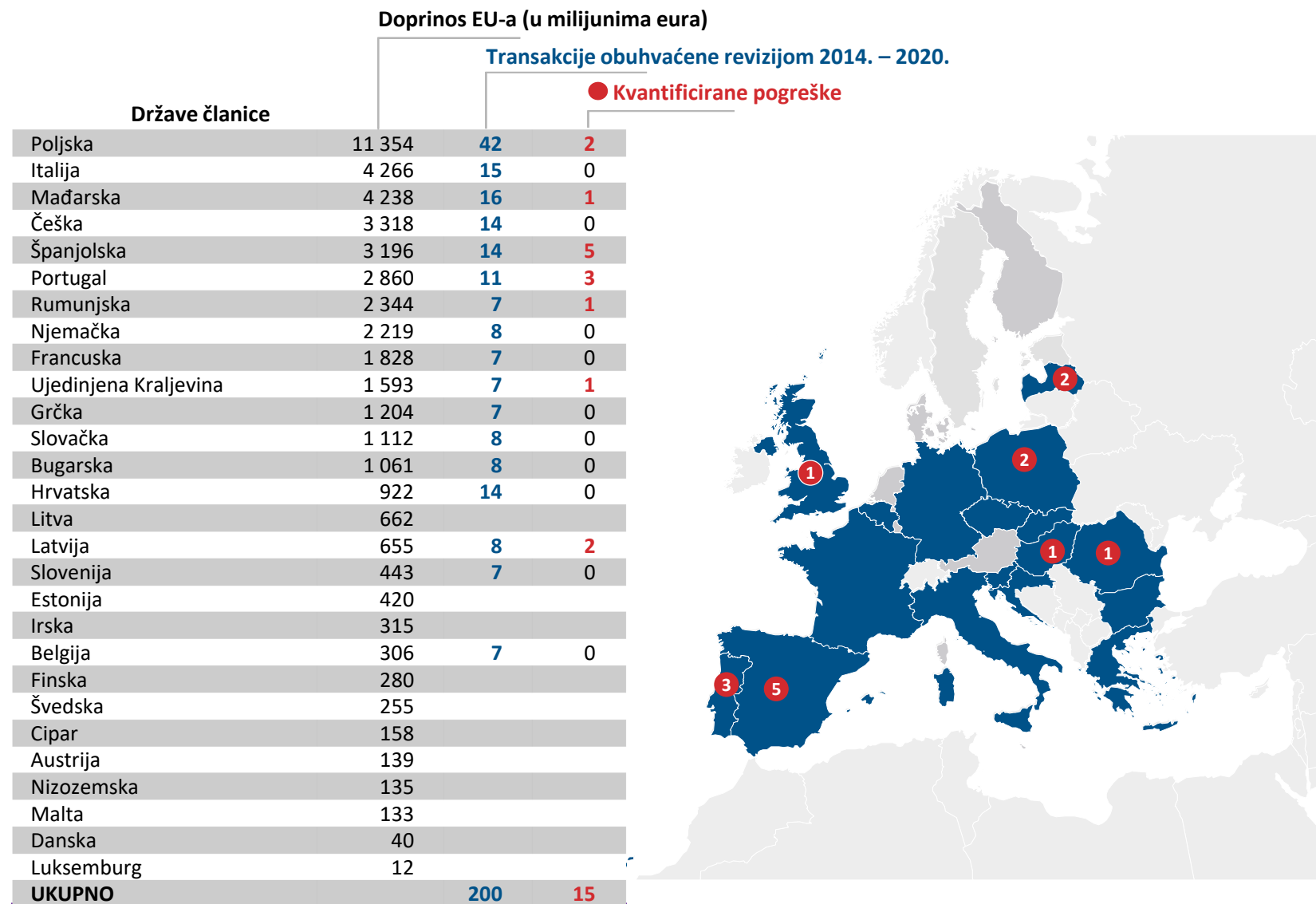
Prilozi

Prilog 5.1. Rezultati ispitivanja transakcija

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „GOSPODARSKA, SOCIJALNA I TERITORIJALNA KOHEZIJA”

	2020.	2019.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija	227	236
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	3,5 %	4,4 %
Gornja granica pogreške	6,1 %	
Donja granica pogreške	0,9 %	

Prilog 5.2. Informacije o mjerama EU-a u 27 država članica i Ujedinjenoj Kraljevini (2014. – 2020.)



Izvor: Sud.

Prilog 5.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2017.	Sud preporučuje Komisiji: 1. preporuka: da zajamči da se na razini financijskih posrednika primjenjuju odgovarajući mehanizmi revizije financijskih instrumenata kojima upravlja EIF. U slučajevima u kojima se EIB/EIF služi dogovorenim postupcima s vanjskim revizorima Komisija bi trebala definirati minimalne uvjete relevantnih ugovora uzimajući u obzir potrebu za davanjem jamstva, a posebice obvezu dostatnih revizijskih aktivnosti na razini država članica; (Preporučeni rok provedbe: odmah)		X ²⁴				

²⁴ *Skupnom uredbom* uveden je zahtjev u skladu s kojim su revizijska tijela dužna obavljati revizije sustava i revizije operacija za financijske instrumente na razini financijskih posrednika, uključujući financijske instrumente kojima upravlja Grupa EIB-a, ali ne i programe u okviru Inicijative za MSP-ove koji su uvedeni prije 2. kolovoza 2018. Komisija je poduzela dodatne mjere tako što je u revizijsku metodologiju za financijske instrumente uključila preporuku da revizijska tijela obavljaju reviziju nad financijskim posrednicima za instrumente koje primjenjuje Grupa EIB-a, bez obzira na to kada su uspostavljeni. Međutim, metodologijom se ne može proširiti zakonski mandat revizijskih tijela. Komisija je predložila dokaze o tome da u nekim državama članicama revizijska tijela već provode provjere na razini financijskih posrednika. Međutim, revizijom koju je Sud proveo za 2020. godinu utvrđeno je da se te provjere i dalje ne provode dosljedno (u državi članici nad kojom je Sud proveo reviziju ni vanjski revizor ni revizijska tijela nisu proveli nijednu reviziju na razini financijskih posrednika).

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	2. preporuka: da predloži zakonodavne izmjene za financijski okvir koji će se primjenjivati u razdoblju nakon 2020. kojima bi se isključila mogućnost uporabe financijskih sredstava EU-a za nadoknadu PDV-a javnim tijelima; (Preporučeni rok provedbe: prije odobravanja zakonodavnog okvira za razdoblje nakon 2020.)				X ²⁵		
	3. preporuka: da poduzme mjere u pogledu nedostataka koje je Sud utvrdio u provjerama aktivnosti revizijskih tijela koje provodi u kontekstu svojih revizija pravilnosti; (Preporučeni rok provedbe: odmah)		X ²⁶				
	4. preporuka: da poduzme mjere u pogledu složenosti informacija iznesenih u godišnjim izvješćima o radu GU-a REGIO i GU-a EMPL u vezi s okvirom za kontrolu i jamstvo za razdoblje 2014.– 2020. i to:		X				

²⁵ Komisija je 2018. iznijela alternativan prijedlog u skladu s kojim bi PDV bio prihvatljiv za projekte čija je ukupna vrijednost manja od 5 milijuna eura. U novoj Uredbi o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2017. ([Uredba \(EU\) 2021/1060](#)) nije ponuđeno rješenje za taj problem.

²⁶ Vidjeti odlomke 6.58. – 6.64. [godišnjeg izvješća za 2018.](#) i odlomke 5.48. – 5.62. [godišnjeg izvješća za 2019.](#) Iako je Komisija povećala broj revizija usklađenosti koje je provela 2020., Sud i dalje nailazi na nedostatke u radu revizijskih tijela.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	(i) stavljanjem naglaska na rashode koji su prošli kroz ciklus kontrole, tj. dokumentacije o jamstvu kojima su obuhvaćeni rashodi za razdoblje prije 30. lipnja godine n-1. U tu bi svrhu Komisija trebala prilagoditi svoje izvješćivanje kako bi zajamčila da ono ne sadržava privremene procjene; (ii) jasnim navođenjem slučajeva u kojima još nije obavljeno temeljito ispitivanje rashoda (uključujući provjere pravilnosti). Komisija bi trebala navesti kojim se preventivnim mjerama štiti proračun EU-a i jesu li te mjere dostatne za pružanje jamstva te ne bi trebala izračunavati stopu preostale pogreške za rashode koji još nisu ispitani; (iii) objavljivanjem ukupne stope preostale pogreške za podnaslov 1.b VFO-a za svaku obračunsku godinu. (Preporučeni rok provedbe: lipanj 2019.)	x ²⁷					
		x ²⁷					
			x ²⁸				

²⁷ Točke (i) i (ii) u potpunosti su provedene jer je Komisija prilagodila svoje izvješćivanje i uvela ključni pokazatelj uspješnosti koji je usmjeren na rashode za koje je dovršen ciklus kontrole.

²⁸ Točka (iii) provedena je u većoj mjeri jer Komisija u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti navodi ukupnu stopu preostale pogreške za područje politike koje se ne poklapa u cijelosti s podnaslovom 1.b VFO-a.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	5. preporuka: da zajamči da se mehanizmi revizije izmjene u skladu s prijedlogom koji je Komisija iznijela u vezi s financijskim instrumentima u regulatornom okviru za razdoblje nakon 2020. kako bi se stope preostale pogreške izračunavale isključivo na temelju stvarne uporabe financijskih sredstava na razini krajnjih primatelja (Preporučeni rok provedbe: prije početka primjene zakonodavnog okvira za razdoblje nakon 2020.)		x ²⁹				
	6. preporuka: Komisija bi trebala provoditi dostatne provjere pravilnosti kako bi mogla donijeti zaključke o djelotvornosti revizija koje su provela revizijska tijela i dobiti razumno jamstvo o pravilnosti rashoda, i to najkasnije u okviru godišnjeg izvješća o radu koje objavljuje u godini nakon prihvaćanja računovodstvene dokumentacije; (Preporučeni rok provedbe: odmah)			x ³⁰			

²⁹ Novom Uredbom o zajedničkim odredbama za razdoblje 2021. – 2027. (Uredba (EU) 2021/1060) predviđeno je da se u prvi zahtjev za plaćanje uključi jedinstveni predujam za financijske instrumente. Komisija do kraja 2021. namjerava donijeti delegirani akt kojim bi se revizijska tijela obvezalo da taj predujam isključe iz revizijskog statističkog skupa.

³⁰ Vidjeti odlomak 6.64. godišnjeg izvješća za 2018. Iako je Komisija povećala broj provjera pravilnosti, te se aktivnosti ne mogu smatrati završenima u trenutku u kojem Komisija objavi svoje godišnje izvješće o radu u godini nakon prihvaćanja računovodstvene dokumentacije.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2018.	Sud preporučuje Komisiji sljedeće: Preporuka 6.1. – Mehanizmi revizije za programe u okviru inicijative za MSP-ove Potrebno je zajamčiti sljedeće: (a) revizijsko tijelo ili revizor kojeg odabere Grupa EIB-a trebali bi obavljati redovite provjere na razini financijskih posrednika koje bi se temeljile na reprezentativnom uzorku isplata krajnjim primateljima; (b) u slučajevima u kojima su takve provjere nedostatne potrebno je osmisliti i provesti odgovarajuće mjere kontrole kako bi se spriječila mogućnost značajno nepravilnih rashoda pri zaključenju. (Ciljni rok provedbe: odmah)		x ³¹				
	Preporuka 6.2. – Nepravilno neisplaćivanje dijela sredstava Potrebno je poduzeti odgovarajuće korake kako bi se zajamčilo da kontrolni popisi kojima se služe upravljačka i revizijska tijela uključuju provjere usklađenosti s člankom 132. Uredbe o zajedničkim odredbama, u kojem je navedeno da korisnik mora primiti odgovarajući ukupni iznos prihvatljivih	x ³²					

³¹ Prethodnim revizijama koje je proveo Sud potvrđeno je da je EIF već uveo ili uvodi poboljšanja u svoje sustave praćenja i kontrole te da je dobrovoljno proširio uporabu izvješća o razumnom jamstvu i na programe instrumenta SME-I. Iako Sud uvažava da su neka revizijska tijela već provela provjere na razini financijskih posrednika, još je prerano za procjenu pune djelotvornosti tih mjera.

³² Komisija dosljedno provjerava izvršavaju li se plaćanja korisnicima na vrijeme i prema potrebi iznosi korektivne preporuke državama članicama.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	rashoda najkasnije 90 dana od dana podnošenja povezanog zahtjeva za plaćanje. U relevantnim slučajevima potrebno je iznijeti odgovarajuće preporuke programskim tijelima i poticati ih na primjenu pravilne prakse u budućnosti. (Ciljni rok provedbe: odmah)						
	Preporuka 6.3. – Mehanizmi za zaključenje za razdoblje 2014. – 2020. Potrebno je otkloniti nedostatke i zajamčiti da nije moguće zaključiti nijedan program u kojem postoji značajna stopa nepravilnih rashoda. Komisija bi trebala: (a) utvrditi glavne rizike koji bi mogli utjecati na pravilno zaključenje programa; (b) (...) (Ciljni rok provedbe: (a) svibanj 2020.)	x ³³					

³³ Komisija je utvrdila glavne rizike koji mogu utjecati na zaključenje programa te ih je uzela u obzir pri izradi smjernica za zaključenje.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2019.	Sud preporučuje Komisiji sljedeće: Preporuka 5.1. – Uvjeti prihvatljivosti projekta Komisija bi trebala pojasniti što znači „fizički dovršene” i/ili „u cijelosti provedene” operacije. Time bi se državama članicama pomoglo provjeriti jesu li operacije u skladu s člankom 65. stavkom 6. Uredbe o zajedničkim odredbama i izbjeći neotkrivanje neprihvatljivih operacija. Trebalo bi jasno navesti da se taj uvjet odnosi samo na radove ili aktivnosti potrebne za postizanje ostvarenja relevantne operacije, a ne na financijske i administrativne aspekte. (Preporučeni rok provedbe: odmah)		x ³⁴				

Izvor: Sud.

³⁴ Sud uvažava mjere koje je Komisija već uvela kako bi pojasnila koncepte „fizički dovršenih”/„u cijelosti provedenih” operacija. Međutim, Komisija nije dostavila ta pojašnjenja svim državama članicama.

Poglavlje 6.

Prirodni resursi

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	6.1. – 6.6.
Kratak opis	6.2. – 6.5.
Opseg revizije i revizijski pristup	6.6.
Pravilnost transakcija	6.7. – 6.33.
Izravna plaćanja: djelotvornim kontrolnim sustavom ograničava se rizik od pogreške	6.10. – 6.17.
Integriranim administrativnim i kontrolnim sustavom ograničavaju se stope pogreške u izravnim plaćanjima	6.15. – 6.17.
Provjere praćenjem: ograničena je pokrivenost 2020. godine	6.18. – 6.22.
Ruralni razvoj, tržišne mjere i ostala rashodovna područja u okviru naslova „Prirodni resursi”: složenijim uvjetima prihvatljivosti povećava se rizik od pogreške	6.23. – 6.33.
Ruralni razvoj	6.25. – 6.31.
Tržišne mjere	6.32.
Ribarstvo, okoliš i djelovanje u području klime	6.33.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	6.34. – 6.39.
Izvješća GU-a AGRI o pravilnosti rashoda u okviru ZPP-a	6.34. – 6.37.
Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti	6.38.
Politike i postupci za borbu protiv prijevara u okviru ZPP-a	6.39.
Zaključak i preporuke	6.40. – 6.42.
Zaključak	6.40. – 6.41.
Preporuke	6.42.

Prilozi

Prilog 6.1. – Rezultati ispitivanja transakcija

Prilog 6.2. – Informacije o mjerama EU-a u državama članicama i Ujedinjenoj Kraljevini

Prilog 6.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

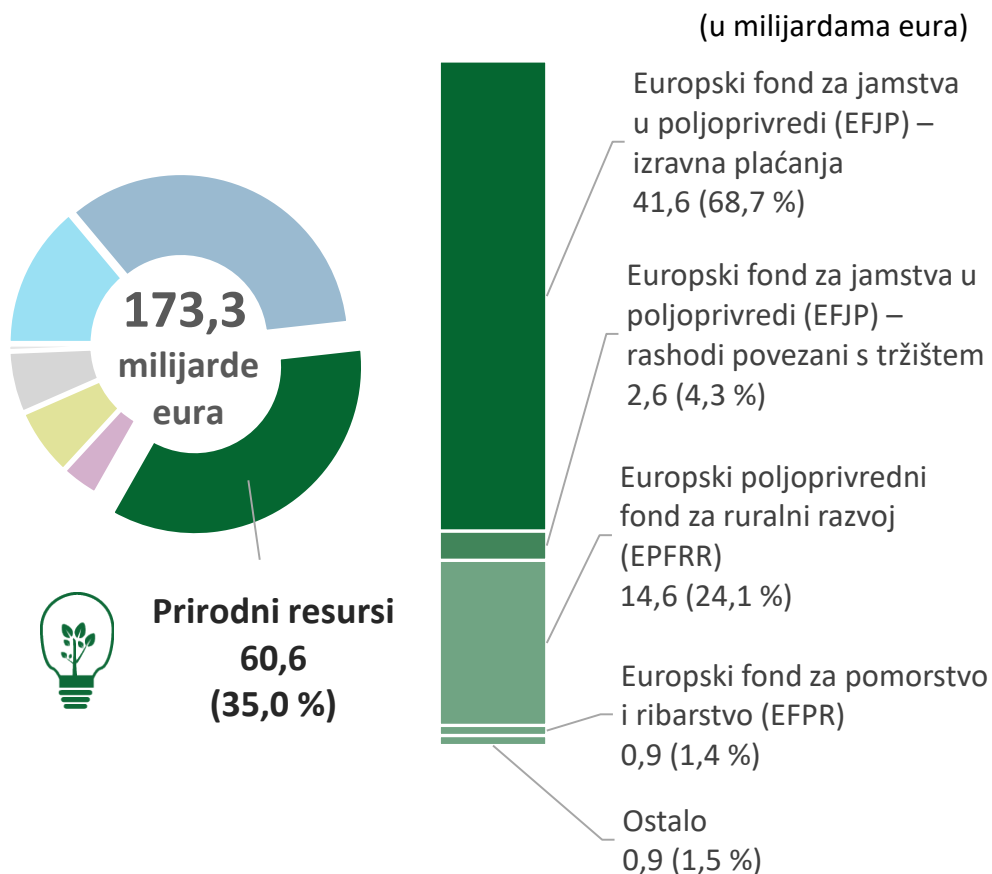
Uvod

6.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 2. VFO-a „Prirodni resursi”. U **okviru 6.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2020. godinu.

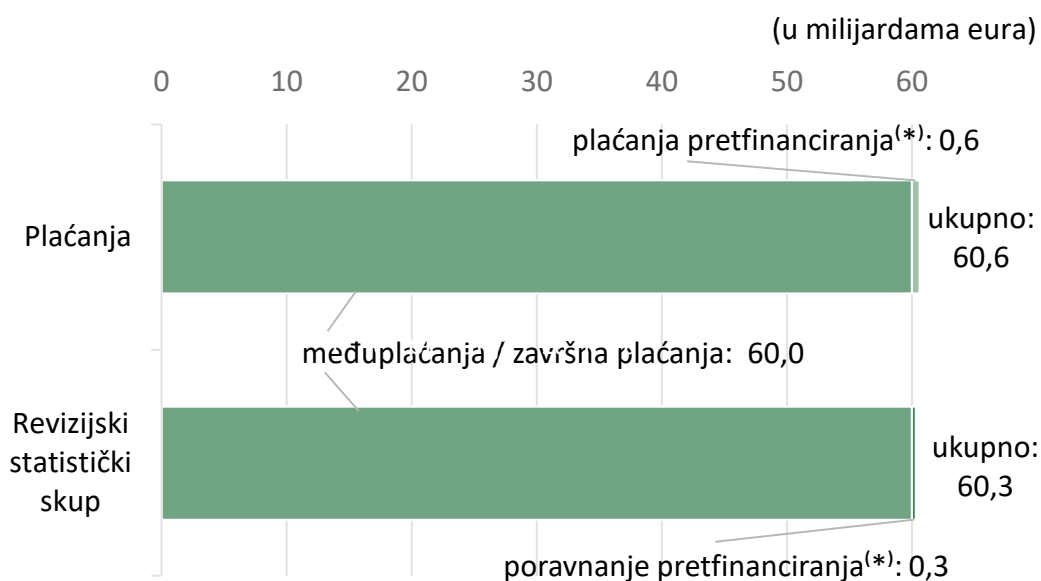
Okvir 6.1.

Naslov 2. VFO-a „Prirodni resursi” – detaljan prikaz za 2020.

Udio plaćanja za 2020. u proračunu EU-a i detaljan prikaz



Revizijski statistički skup za 2020. u usporedbi s plaćanjima



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak **11. Priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2020. godinu.

Kratak opis

6.2. Na poljoprivredu i ruralni razvoj, koji se provode u sklopu *zajedničke poljoprivredne politike* (ZPP), otpada 97 % rashoda u okviru područja „Prirodni resursi”. ZPP ima tri opća cilja¹:

- održiva proizvodnja hrane, s naglaskom na dohodak od poljoprivrede, poljoprivrednu produktivnost i stabilnost cijena;
- održivo upravljanje prirodnim resursima i djelovanjem u području klime, s naglaskom na emisije stakleničkih plinova, biološku raznolikost, tlo i vodu;
- uravnotežen teritorijalni razvoj.

¹ Članak 110. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike (SL L 347, 20.12.2013., str. 549.).

6.3. Komisija, a posebice njezina Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) snosi krajnju odgovornost za ZPP, a upravljanje njime dijeli s *agencijama za plaćanja* u državama članicama. Od 2015. godine neovisna *tijela za ovjeravanje* u državama članicama svake godine dužna su davati mišljenja o pravilnosti rashoda agencija za plaćanja.

6.4. Rashodi u okviru ZPP-a dijele se na tri opće kategorije:

- *izravna plaćanja* poljoprivrednicima, koja se u cijelosti financiraju iz proračuna EU-a;
- poljoprivredne *tržišne mjere*, koje se također u cijelosti financiraju iz proračuna EU-a, uz iznimku određenih mjera koje sufinanciraju države članice, uključujući promidžbene mjere;
- nacionalni i regionalni *programi ruralnog razvoja* država članica, koji se sufinanciraju iz proračuna EU-a i sredstvima država članica.

6.5. Ovim naslovom VFO-a također su obuhvaćeni rashodi EU-a u području *zajedničke ribarstvene politike* i dio rashoda EU-a u vezi s okolišem i djelovanjem u području klime.

Opseg revizije i revizijski pristup

6.6. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 218 transakcija², u skladu s odlomkom **9. Priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za sve rashode u okviru ovog naslova VFO-a. Sastojao se od transakcija iz 19 država članica³ i Ujedinjene Kraljevine. Sud je zbog pandemije bolesti COVID-19 i kako bi se pružio bolji uvid u kontrolni sustav za izravna plaćanja sastavio uzorak na temelju nasumičnih terenskih inspekcija koje su provele agencije za plaćanja. Nakon što je Sud od država članica dobio uzorke plaćanja korisnicima nad kojima su provedene nasumične terenske provjere, morao je uskladiti stopu pogreške kako bi se u obzir uzeli zahtjevi koje su ispitivale agencije za plaćanja, a nad kojima plaćanja nisu izvršena ili nisu izvršena do trenutka u kojem je Sud sastavio uzorak. Cilj revizije bio je prikupiti informacije za potrebe davanja opće izjave o jamstvu kako je opisano u **Prilogu 1.1.**
- (b) informacije o pravilnosti navedene u godišnjim izvješćima o radu GU-a AGRI i Glavne uprave za okoliš (GU ENV), koje su potom uvrštene u Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR).
- (c) odabrane sustave koji se odnose na provedbu „provjera praćenjem” u državama članicama⁴.

² Uzorak se sastojao od 88 izravnih plaćanja, 16 tržišnih mjera, 104 plaćanja u okviru programa ruralnog razvoja, 1 povrata državi članici koji je isplatila Komisija za prethodni financijski ispravak u okviru ZPP-a te 9 plaćanja u okviru okoliša, djelovanja u području klime i ribarstva.

³ Bugarska, Njemačka, Estonija, Irska, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija, Slovačka, Finska i Švedska. Uzorkom su obuhvaćene i četiri transakcije pod *izravnim upravljanjem*.

⁴ Odlomci 6.16. i 6.17. [godišnjeg izvješća Suda za 2019.](#)

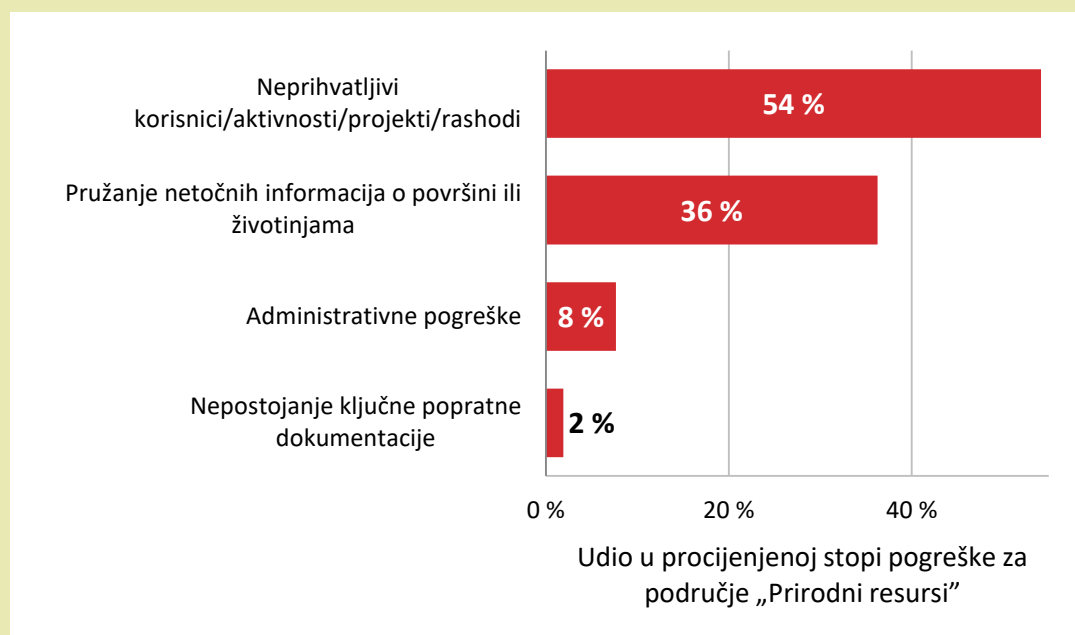
Pravilnost transakcija

6.7. *Prilog 6.1.* sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 218 ispitanih transakcija njih 180 (83 %) nije sadržavalo pogreške, dok je njih 38 sadržavalo pogreške. Na temelju 25 kvantificiranih pogrešaka⁵ Sud procjenjuje da stopa pogreške za područje „Prirodni resursi” iznosi 2,0 %⁶.

6.8. U *okviru 6.2.* nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2020. godinu.

Okvir 6.2.

Prirodni resursi: vrste pogrešaka



Izvor: Sud.

⁵ Sud je utvrdio i 13 problema u pogledu usklađenosti bez ikakva financijskog učinka.

⁶ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 1,0 % i 3,0 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

6.9. Komisija (kada je riječ o izravnim rashodima) i tijela država članica primijenili su korektivne mjere kojima je stopa pogreške koju je Sud za ovo poglavlje procijenio umanjena za 0,5 postotnih bodova.

Izravna plaćanja: djelotvornim kontrolnim sustavom ograničava se rizik od pogreške

6.10. Aktivnostima Suda potvrđen je zaključak da u izravnim plaćanjima u cjelini nije bilo značajnih pogrešaka. Navedena plaćanja čine 69 % rashoda u okviru naslova VFO-a „Prirodni resursi”.

6.11. U ukupnom iznosu svih izravnih plaćanja 2020. godine udio od 90 % odnosi se na četiri glavna programa, i to:

- (a) dva programa u okviru kojih se pruža potpora dohotku na temelju površine poljoprivrednog zemljišta koju prijavljuje poljoprivrednik: riječ je o „programu osnovnih plaćanja” (17,1 milijarda eura) i „programu jedinstvenih plaćanja po površini” (4,4 milijarde eura);
- (b) plaćanja za potporu poljoprivrednim praksama koje su korisne za klimu i okoliš (plaćanja za „ekologizaciju”) (11,9 milijardi eura);
- (c) dobrovoljna proizvodno vezana potpora povezana s posebnom vrstom poljoprivrednih proizvoda (npr. govedinom i teletinom, mlijekom ili proteinskim usjevima) (4,1 milijarda eura).

6.12. Sud je ispitao 88 izravnih plaćanja i time obuhvatio sve glavne programe. Utvrđeno je da 76 transakcija nije sadržavalo pogreške. Izravna plaćanja poljoprivrednicima utemeljena su na dodijeljenim pravima: korisnicima se isplaćuju sredstva ako ispune određene uvjete. Takva su plaćanja povezana s manjim rizikom od pogreške pod pretpostavkom da postavljeni uvjeti nisu složeni (vidjeti odlomak **1.18.**).

6.13. Poljoprivrednici koji su u svojim zahtjevima za potporu prihvatljivu površinu poljoprivrednog zemljišta ili broj životinja prijavili kao veće od stvarnih prouzročili su 10 kvantificiranih pogrešaka u navedenim programima.

6.14. U dva izravna plaćanja utvrđeni su problemi u pogledu usklađenosti bez ikakva financijskog učinka.

Integriranim administrativnim i kontrolnim sustavom ograničavaju se stope pogreške u izravnim plaćanjima

6.15. Najvažniji je instrument za upravljanje izravnim plaćanjima *integrirani administrativni i kontrolni sustav* (IAKS)⁷, koji uključuje *sustav za identifikaciju zemljišnih parcela* (LPIS). IAKS-om se međusobno povezuju baze podataka o poljoprivrednim gospodarstvima, zahtjevima za potporu, poljoprivrednim površinama i registrima životinja, kojima se agencije za plaćanja koriste za administrativne unakrsne provjere svih zahtjeva za potporu. LPIS je geografski informacijski sustav koji sadržava skupove prostornih podataka iz više različitih izvora, koji zajedno čine evidenciju poljoprivrednih površina u državama članicama.

6.16. Nalazima Suda potvrđuju se njegova prethodna opažanja⁸ da IAKS i posebice LPIS djeluju kao djelotvoran upravljački i kontrolni sustav kojim se jamči da u plaćanjima izravne potpore u cjelini nije bilo značajnih pogrešaka.

6.17. Prema pravilima EU-a⁹ agencije za plaćanja trebale bi provoditi terenske provjere na barem 5 % podnositelja zahtjeva. Između 1 % i 1,25 % podnositelja zahtjeva mora biti odabrano nasumično. Sud je 2020. godine sastavio uzorak izravnih plaćanja iz nasumičnih uzoraka terenskih inspekcija koje su provele agencije za plaćanja i preispitao njihove aktivnosti kako bi procijenio razinu pogreške u plaćanjima. Na taj način pružen je bolji uvid u rad agencija za plaćanja. Za transakcije koje je Sud ispitao utvrđeno je da su agencije za plaćanja pravilno ažurirale LPIS i, uz jednu iznimku, otkrile i ispravile svaku prijavu koja je veća od stvarne, a koja je preostala nakon administrativnih provjera.

⁷ https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/financing-cap/financial-assurance_hr

⁸ Vidjeti odlomak 6.15. [godišnjeg izvješća Suda za 2019.](#)

⁹ Članci 30., 31. i 33. Provedbene uredbe Komisije (EU) br. 809/2014 od 17. srpnja 2014. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava, mjera ruralnog razvoja i višestruke sukladnosti ([SL L 227, 31.7.2014., str. 69.](#)).

Provjere praćenjem: ograničena je pokrivenost 2020. godine

6.18. Agencije za plaćanja u državama članicama mogu od 2018. provoditi „provjere koje se provode nadzorom” (poznate i kao provjere praćenjem). U tom se pristupu za provjeru usklađenosti s određenim pravilima ZPP-a upotrebljavaju automatizirani procesi koji se temelje na satelitskim podacima u okviru programa EU-a Copernicus Sentinel. Agencije za plaćanja dosad su uglavnom upotrebljavale provjere praćenjem kako bi procijenile zahtjeve za potporu po površini u okviru programa izravnog plaćanja. Ako se evaluacija svih kriterija prihvatljivosti određenog programa plaćanja može provesti na temelju satelitskih podataka, agencijama za plaćanja omogućuje se praćenje svih primatelja potpore na daljinu.

6.19. Sud u svom nedavno objavljenom tematskom izvješću o primjeni novih tehnologija snimanja u praćenju ZPP-a preporučuje Komisiji da u okviru ZPP-a za razdoblje nakon 2020. promovira provjere praćenjem kao ključni sustav kontrole¹⁰.

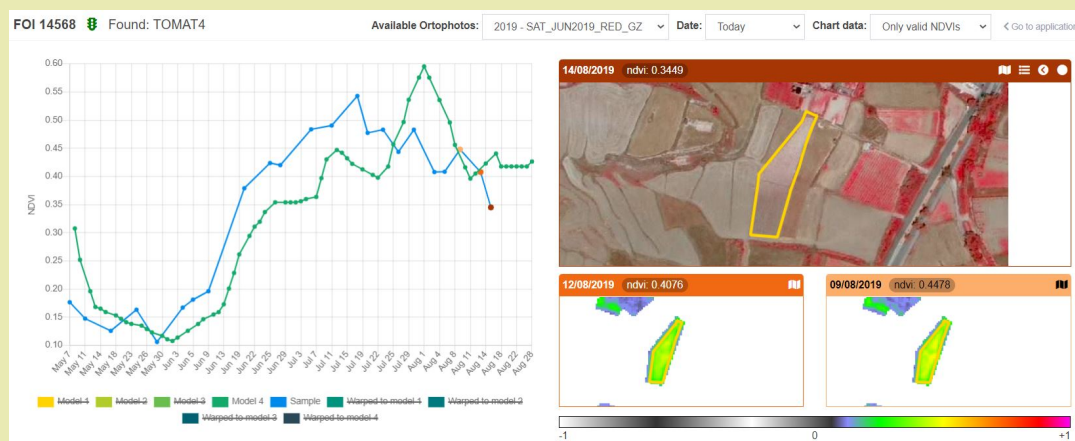
6.20. Sud je tijekom rada na izjavi o jamstvu za 2020. pregledao na koji su način dvije agencije za plaćanja primjenjivale provjere praćenjem, pri čemu se usmjerio na program dobrovoljne proizvodno vezane potpore za poljoprivrednike koji se bave uzgojem rajčice na Malti i program osnovnog plaćanja u Belgiji (Flandriji). Utvrđeno je da su te agencije za plaćanja primjenjivale provjere praćenjem kako bi spriječile niz preplaćenih iznosa. U [okviru 6.3.](#) prikazan je primjer upotrebe provjera praćenjem u malteškoj agenciji za plaćanja.

¹⁰ Vidjeti [tematsko izvješće Suda br. 4/2020](#) „Primjena novih tehnologija snimanja u praćenju zajedničke poljoprivredne politike: napredak je općenito postojan, iako sporiji kad je riječ o praćenju u područjima klime i okoliša”, odlomak 82.

Okvir 6.3.

Provjere praćenjem u praksi

Malteška agencija za plaćanja „Agriculture and Rural Payments Agency” primjenjivala je provjere praćenjem kako bi procijenila zahtjeve za dobrovoljnu proizvodno vezanu potporu poljoprivrednika koji se bave uzgojem rajčice. Sustav praćenja upotrebljava redovita satelitska promatranja poljoprivrednih parcela tijekom sezone uzgoja kako bi uspostavio niz oznaka rasta usjeva (plava krivulja u grafikonu u nastavku). Te oznake mogu se usporediti s očekivanim uzorkom rasta za usjeve rajčice („indeks vegetacije” prikazan zelenom krivuljom). U slučaju nedovoljne poveznice između zona dobivenih satelitskim promatranjima i očekivanog obrasca rasta sustav automatski označuje te parcele za daljnja istraživanja (npr. terenski posjet). Odgovarajuća ortofotosnimka u LPIS-u potvrđuje uzgoj rajčica.



Izvor: „Agriculture and Rural Payments Agency”, Malta.

6.21. Provjere praćenjem omogućuju redovita promatranja poljoprivrednih aktivnosti i njima se u bilo koje vrijeme tijekom sezone uzgoja poljoprivrednike može upozoriti na moguću neusklađenost s pravilima programa plaćanja. Poljoprivrednicima se time pruža veći broj prilika da isprave svoje podnesene zahtjeve prije njihova zaključenja.

6.22. Komisija se obvezala da će državama članicama pružati potporu u razvoju novog pristupa u pogledu provjera praćenjem. Na kraju 2020. područje glavnog programa izravne potpore (osnovna plaćanja i jedinstvena plaćanja po površini) na koje se primjenjuju provjere praćenjem iznosilo je 5,7 %¹¹.

¹¹ Godišnje izvješće o radu GU-a AGRI, Prilog 2., str. 25.

Ruralni razvoj, tržišne mjere i ostala rashodovna područja u okviru naslova „Prirodni resursi”: složenijim uvjetima prihvatljivosti povećava se rizik od pogreške

6.23. Sud je ispitao 104 transakcije u okviru programa ruralnog razvoja, 16 transakcija povezanih s tržišnim mjerama, jedan povrat državi članici koji je isplatila Komisija za prethodni financijski ispravak u okviru ZPP-a¹² te 9 transakcija¹³ u okviru rashodovnih područja izvan ZPP-a. U usporedbi s izravnim plaćanjima, na većinu sredstava za ruralni razvoj, tržišne mjere i druga područja politike u okviru naslova 2. VFO-a (uključujući nadoknadu troškova koje su prijavili korisnici) primjenjuju se složeniji uvjeti prihvatljivosti, čime se povećava rizik od pogreške (vidjeti odlomak **1.18.**).

6.24. U *Prilogu 6.2.* prikazan je pregled plaćanja za 2020. u okviru podijeljenog upravljanja te rezultati ispitivanja transakcija u navedenim područjima većeg rizika za svaku državu članicu i Ujedinjenu Kraljevinu.

Ruralni razvoj

6.25. Komisija je za razdoblje 2014. – 2020. odobrila 118 programa ruralnog razvoja u državama članicama.¹⁴ Navedeni programi obuhvaćaju 20 mjera¹⁵ i 67 podmjera, koje se dijele na dvije opće kategorije rashoda:

- (a) pomoć projektima ulaganja čija je svrha pružiti potporu društvenom i gospodarskom razvoju u ruralnim područjima;

¹² U skladu s presudom Općeg suda od 29. studenoga 2018., Španjolska protiv Komisije, [T-459/16](#) i presudom Općeg suda od 20. ožujka 2019., Španjolska protiv Komisije, [T-237/17](#).

¹³ Sud je revizijom obuhvatio četiri transakcije u okviru Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo, jednu transakciju Europskog fonda za ribarstvo u razdoblju 2007. – 2013. koja se odnosi na plaćanja pri zaključenju, dvije transakcije u okviru sporazuma o partnerstvu u ribarstvu te dvije transakcije koje se odnose na LIFE program za okoliš i klimatske aktivnosti.

¹⁴ Zbog kašnjenja u donošenju zakonodavstva za ZPP za razdoblje nakon 2020., programi su produljeni do kraja 2022. U okviru Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine iz EU-a programi ruralnog razvoja Ujedinjene Kraljevine provodit će se do njihova zaključenja 2023.

¹⁵ 2020. dodana je još jedna mjera koja pruža iznimnu privremenu podršku kao odgovor na izbijanje bolesti COVID-19 ([Uredba \(EU\) 2020/872 Europskog parlamenta i Vijeća](#)). Komisija je 2021. provela prvu isplatu koja se temeljila na prijavljenim rashodima država članica u okviru novih mjera.

- (b) plaćanja poljoprivrednicima na temelju kriterija povezanih s okolišem i klimom koji se primjenjuju na poljoprivredne površine ili broj životinja na poljoprivrednom gospodarstvu.

6.26. Sud je ispitivanjem transakcija obuhvatio plaćanja u sklopu 19 programa u 15 država članica.

6.27. Od 104 ispitane transakcije u području ruralnog razvoja njih 87 nije sadržavalo pogreške. Od 11 slučajeva u kojima je Sud utvrdio i kvantificirao pogreške, u njih pet učinak je bio veći od 20 %. U šest plaćanja utvrđeni su problemi u pogledu usklađenosti bez ikakva financijskog učinka.

6.28. Sud je ispitao 54 plaćanja za projekte ulaganja, kao što su modernizacija poljoprivrednih gospodarstava, izgradnja postrojenja za preradu poljoprivrednih proizvoda, potpora lokalnom razvoju pod vodstvom zajednice, uspostava poslovanja mladih poljoprivrednika u ruralnom području ili potpora za temeljne usluge i obnovu sela u ruralnim područjima.

6.29. Sud je utvrdio kvantificirane pogreške u sedam plaćanja za projekte ulaganja, uglavnom jer su korisnici prijavili rashode ili aktivnosti koji nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti njihovih projekata (vidjeti [okvir 6.4.](#)). U dva slučaja stopa pogreške bila je niža od 2 % te je u dva slučaja iznosila između 2 % i 20 %. Sud je utvrdio i tri transakcije u kojima postoje pogreške koje su veće od 20 %.

Okvir 6.4.

Primjer neprihvatljivih rashoda u jednom projektu ruralnog razvoja

Sud je revizijom obuhvatio plaćanja za projekt ruralnog razvoja u Hrvatskoj kojim se financira uzgoj borovnica uključujući postavljanje sustava navodnjavanja.

Prihvatljivo je da se ulaganja u navodnjavanje financiraju sredstvima EU-a samo ako ispunjavaju zahtjeve utvrđene zakonodavstvom EU-a koji promiču održivu uporabu vode. Oni uključuju postojanje ili ugradnju sustava mjerenja potrošnje vode.

Korisnik je dostavio dokumente koji upućuju na to da je sustav mjerenja potrošnje vode bio dio projekta i da je agencija za plaćanja prihvatila troškove koji se odnose na sustav navodnjavanja. Međutim, Sud je utvrdio da sustav mjerenja nije bio ugrađen te je stoga komponenta navodnjavanja neprihvatljiva za financiranje sredstvima EU-a.

6.30. Sud je ispitao 50 plaćanja na temelju površine ili broja životinja koje su prijavili poljoprivrednici, koja su povezana sa zahtjevima za ispunjavanje kriterija povezanih s okolišem i klimom te s dobrobiti životinja. Njima su obuhvaćene isplate nadoknada poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima i plaćanja za ispunjavanje konkretnih *obveza u području poljoprivrede, okoliša i klime* ili za ekološku poljoprivredu.

6.31. Agencije za plaćanja koriste se IAKS-om kako bi provjerile elemente zahtjeva za potporu na temelju površine koje poljoprivrednici podnose u okviru tih mjera, ograničavajući tako rizik od pogrešaka povezanih s prihvatljivom površinom. Sud je utvrdio dva slučaja manjih pogrešaka (ispod 2 %) u kojima je prihvatljiva površina prijavljena većom od stvarne. Međutim, Sud je utvrdio dvije transakcije u kojima su postojale pogreške veće od 20 %: u jednom slučaju poljoprivrednik se nije pridržavao uvjeta minimalne rasprostranjenosti životinja, a u drugom slučaju agencija za plaćanja pogrešno je izračunala kaznu za prijavu u kojoj su navedene vrijednosti veće od stvarnih.

Tržišne mjere

6.32. Poljoprivredne tržišne mjere provode se u okviru niza različitih programa, na koje se primjenjuju različiti uvjeti prihvatljivosti. Sud je ispitao 16 transakcija i utvrdio tri slučaja u kojima su agencije za plaćanja nadoknadile neprihvatljive troškove. Pogreška je prelazila 20 % u dvama od tih slučajeva. U jednom slučaju utvrđeni su problemi u pogledu neusklađenosti bez ikakva financijskog učinka.

Ribarstvo, okoliš i djelovanje u području klime

6.33. Razlike postoje i u kriterijima odabira i uvjetima prihvatljivosti za projekte u okviru ribarstva, okoliša i djelovanja u području klime. Sud je među devet ispitanih transakcija utvrdio jednu kvantificiranu pogrešku zbog prijave i nadoknade neprihvatljivih rashoda. U četiri slučaja utvrđeni su problemi u pogledu usklađenosti bez ikakva financijskog učinka.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Izvješća GU-a AGRI o pravilnosti rashoda u okviru ZPP-a

6.34. Ravnatelj svake od agencija za plaćanja dostavlja GU-u AGRI godišnju izjavu o upravljanju u vezi s djelotvornošću kontrolnih sustava predmetne agencije te zakonitosti i pravilnosti njihovih plaćanja. Države članice izvješćuju o svojim administrativnim i terenskim provjerama („statističkim podacima o kontrolama”).

6.35. Kako bi se pružilo dodatno jamstvo, od 2015. tijela za ovjeravanje dužna su za svaku agenciju za plaćanja davati godišnje mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda za koje su države članice zatražile nadoknadu.

6.36. Kad je riječ o izračunu „rizičnog iznosa u trenutku plaćanja” za izravna plaćanja, ruralni razvoj i tržišne mjere, GU AGRI koristi se stopama pogrešaka navedenima u statističkim podacima o kontrolama, pri čemu provodi usklađivanja na temelju revizijskih rezultata tijela za ovjeravanje, kao i rezultata vlastitih provjera sustava i rashoda agencija za plaćanja. Usklađenja koja proizlaze iz rada GU-a AGRI općenito su se sastojala od paušalnih iznosa, primjenom niza kriterija potrebnih za provedbu *financijskih ispravaka* kako bi se standardiziralo postupanje s problemima utvrđenima u sustavima upravljanja i kontrole država članica. GU AGRI izvodi svoju procjenu budućih financijskih ispravaka i povrata iz „rizičnog iznosa u trenutku plaćanja” kako bi procijenio „konačni rizični iznos”.

6.37. Statistički podatci o kontrolama koje dostavljaju agencije za plaćanja pokazali su da stopa pogreške odgovara iznosu od 0,9 % ukupnih rashoda u okviru ZPP-a. Uzimajući u obzir aktivnosti tijela za ovjeravanje, GU AGRI izračunao je da „rizik u trenutku plaćanja” za ukupne rashode u okviru ZPP-a 2020. iznosi oko 1,9 %.

Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti

6.38. Komisijina procjena rizika u trenutku plaćanja za područje „Prirodni resursi” koje je prikazano u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti iznosi 1,9 %.

Politike i postupci za borbu protiv prijevara u okviru ZPP-a

6.39. Od agencija za plaćanja zahtijeva se da imaju sustave za sprječavanje i otkrivanje prijevara te Komisija mora dobiti razumno jamstvo o funkcioniranju tih sustava. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2019. pronašao neke nedostatke u politikama i postupcima u okviru ZPP-a za borbu protiv prijevara te je iznio preporuke za rješavanje problema¹⁶. Sud je 2021. proveo reviziju uspješnosti mjera Komisije i država članica za borbu protiv prijevara u okviru ZPP-a. Sud do kraja godine planira objaviti tematsko izvješće o navedenom problemu, koje će obuhvatiti i problem povezan s „jagmom za zemljištem”.

¹⁶ Odlomci 6.34. – 6.41. i odlomak 6.44. godišnjeg izvješća Suda za 2019.

Zaključak i preporuke

Zaključak

6.40. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Prirodni resursi” bila blizu praga značajnosti. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je proveo Sud pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 2,0 % (vidjeti [Prilog 6.1.](#)).

6.41. Rezultati Suda upućuju na to da stopa pogreške nije bila značajna za izravna plaćanja, na koje otpada 69 % rashoda u okviru ovog naslova VFO-a, te da je, cjelokupno gledajući, bila značajna za rashodovna područja koja je Sud utvrdio kao područja većeg rizika (ruralni razvoj, tržišne mjere, ribarstvo, okoliš i djelovanje u području klime), na koje otpada 31 % rashoda.

Preporuke

6.42. U [Prilogu 6.3.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe 4. preporuke koju je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2017. čiji je ciljni rok provedbe bila 2020. godina¹⁷. Komisija je tu preporuku provela u potpunosti.

¹⁷ Sud je 2017. iznio još tri preporuke čiju je provedbu pratio u Prilogu 6.3. [godišnjem izvješću Suda za 2019.](#)

Prilozi

Prilog 6.1. – Rezultati ispitivanja transakcija

	2020.	2019.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija	218	251
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	2,0 %	1,9 %
Gornja granica pogreške	3,0 %	
Donja granica pogreške	1,0 %	

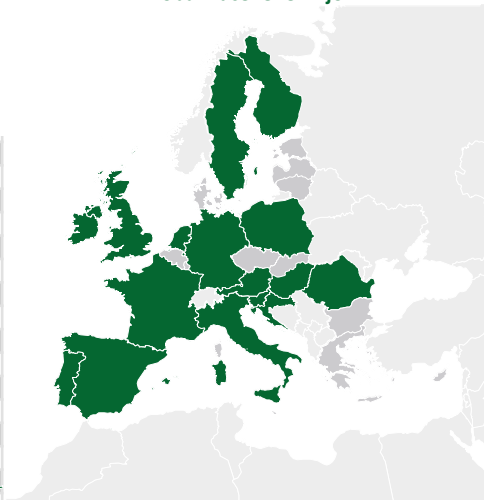
Prilog 6.2. – Informacije o mjerama EU-a u državama članicama i Ujedinjenoj Kraljevini

Plaćanja i rezultati ispitivanja transakcija za svaku državu članicu i Ujedinjenu Kraljevinu 2020. za ruralni razvoj, tržišne mjere i ribarstvo u okviru podijeljenog upravljanja

(u milijunima eura)

Države članice	Ukupna plaćanja				Transakcije obuhvaćene revizijom	
	Ruralni razvoj		Tržišne mjere		Kvantificirane pogreške	
				Ribarstvo		
Francuska	2 555	1 934	551	70	13	1
Italija	2 294	1 526	678	90	12	3
Španjolska	1 960	1 222	600	138	12	2
Njemačka	1 502	1 356	117	29	6	—
Poljska	1 342	1 206	38	98	13	1
Rumunjska	1 243	1 151	66	26	12	1
Ujedinjena Kraljevina	837	767	41	29	10	—
Portugal	744	580	108	56	10	1
Grčka	628	528	59	41	—	—
Mađarska	613	565	40	8	4	—
Austrija	596	573	22	1	8	2
Češka	425	404	17	4	—	—
Irska	417	334	59	24	4	1
Hrvatska	412	359	13	40	4	1
Švedska	348	326	12	10	8	2
Bugarska	332	303	18	11	—	—
Finska	325	305	6	14	4	—
Slovačka	205	194	11	—	—	—
Litva	200	190	3	7	—	—
Nizozemska	170	129	23	18	2	—
Latvija	167	150	3	14	—	—
Belgija	159	89	61	9	—	—
Slovenija	135	126	7	2	4	—
Danska	133	96	12	25	—	—
Estonija	116	101	1	14	—	—
Cipar	33	22	6	5	—	—
Malta	21	18	—	3	—	—
Luksemburg	15	14	1	—	—	—

Države članice
u kojima su izvršene transakcije
obuhvaćene revizijom



Izvor: Sud, na temelju podataka Komisije.

Prilog 6.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2017.	Sud preporučuje Komisiji sljedeće: 4. preporuka: da prati napredak koji agencije za plaćanja ostvaruju u pružanju pomoći poljoprivrednicima koji još ne upotrebljavaju GSAA i da promiče primjere najbolje prakse kako bi se izvukle najveće moguće koristi iz tog novog sustava i postigla njegova cjelovita provedba u regulatornim vremenskim rokovima.	X					

Izvor: Sud.

Poglavlje 7.

Sigurnost i građanstvo

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	7.1.-7.8.
Kratak opis	7.2.-7.7.
Opseg revizije i revizijski pristup	7.8.
Pravilnost transakcija	7.9.-7.10.
Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole	7.11.-7.13.
Pregled rada revizijskih tijela u vezi s njihovim godišnjim izvješćima o kontroli i revizijama rashoda	7.11.-7.13.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	7.14.-7.15.
Zaključak i preporuke	7.16.-7.17.
Zaključak	7.16.
Preporuke	7.17.
Prilog 7.1 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Sigurnost i građanstvo”	

Uvod

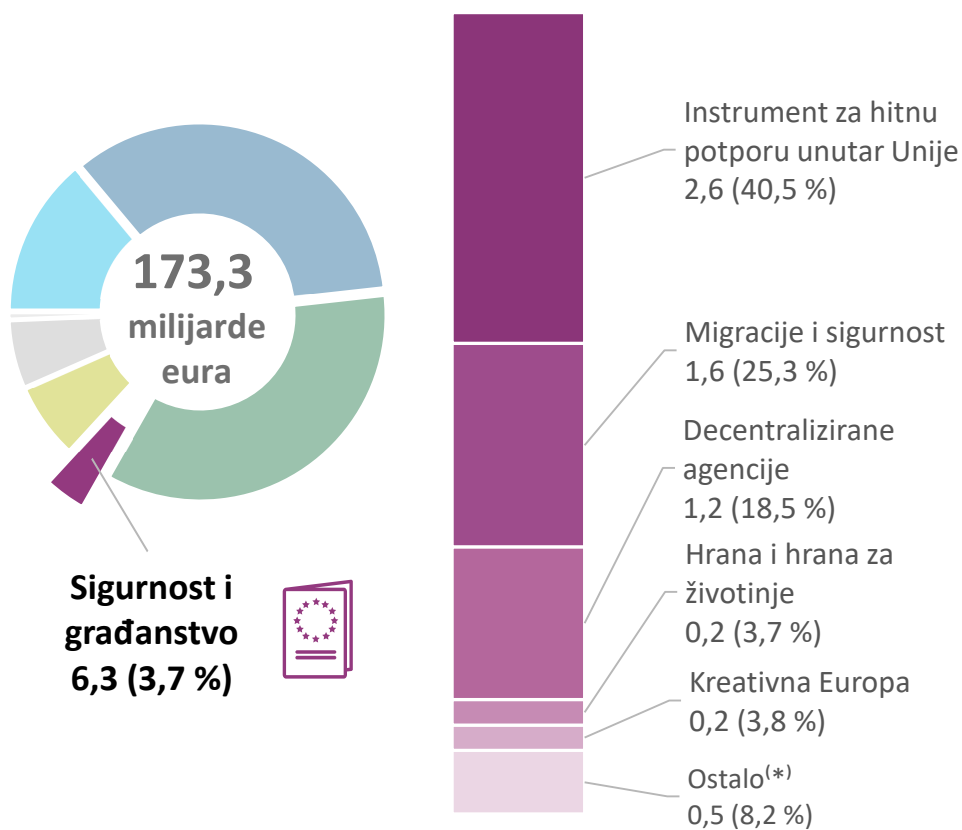
7.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 3. VFO-a „Sigurnost i građanstvo”. U **okviru 7.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2020. godinu.

Okvir 7.1.

Naslov 3. VFO-a „Sigurnost i građanstvo” – detaljan prikaz za 2020.

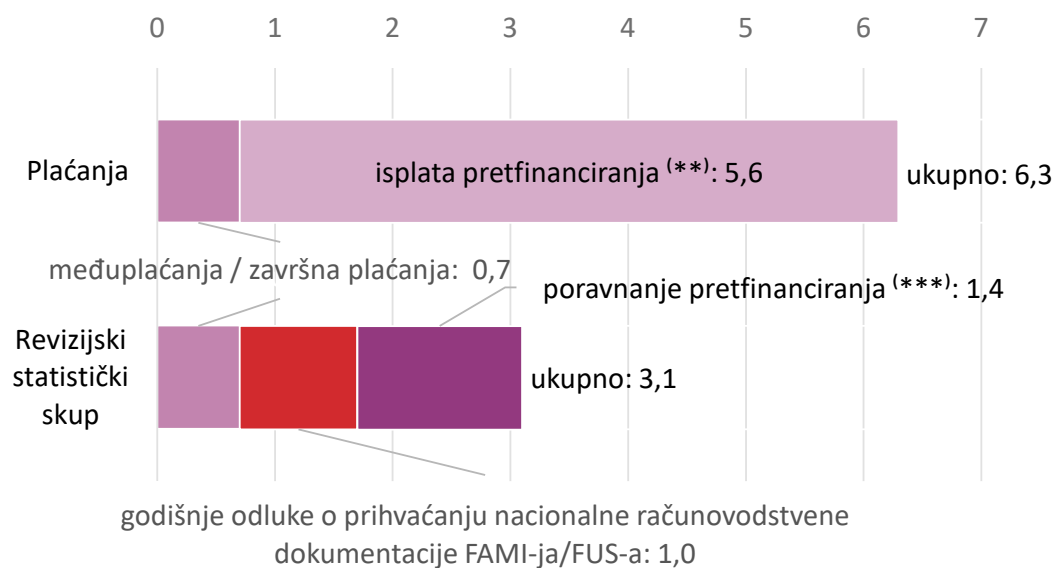
Udio plaćanja za 2020. u proračunu EU-a i detaljan prikaz

(u milijardama eura)



Revizijski statistički skup za 2020. u usporedbi s plaćanjima

(u milijardama eura)



(*) Obuhvaćeni su rashodi u vezi s „potrošačima”, „pravosuđem” te „pravima, jednakošću i građanstvom”.

(**) Pretfinanciranje obuhvaća plaćanja u okviru podijeljenog upravljanja za programsko razdoblje 2014. – 2020. koja nisu uključena u računovodstvenu dokumentaciju povezanu s jamstvenim paketima koje je Komisija prihvatila 2020. godine.

(***) Poravnanja pretfinanciranja u skladu su s usklađenom definicijom povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak **11. Priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2020. godinu.

Kratak opis

7.2. Ovim naslovom obuhvaćeno je nekoliko različitih politika čiji je zajednički cilj ojačati koncept europskog građanstva uspostavom područja slobode, pravde i sigurnosti bez unutarnjih granica.

7.3. Kao što je prikazano u [okviru 7.1.](#), najveće rashodovno područje odnosi se na Instrument za hitnu potporu (ESI). Riječ je o instrumentu uspostavljenom u travnju 2020.¹ kako bi se državama članicama EU-a pomoglo da se suoče s pandemijom bolesti COVID-19, i to financiranjem, među ostalim, prekograničnog transfera i prijevoza pacijenata, medicinskog osoblja i osnovnih medicinskih proizvoda, istraživanja i proizvodnje cjepiva i lijekova te razvoja, kupnje i distribucije opreme za testiranje.

7.4. Znatian dio rashoda u okviru ovog naslova proračuna odnosi se i na migracije i sigurnost. Potrošnja sredstava u tom području obavlja se u okviru dvaju fondova: Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI) i Fonda za unutarnju sigurnost (FUS). Većina sredstava iz FAMI-ja i FUS-a pod podijeljenim je upravljanjem država članica (ili pridruženih zemalja) i Komisijine Glavne uprave za migracije i unutarnje poslove (GU HOME). Cilj je FAMI-ja² doprinijeti djelotvornom upravljanju migracijskim tokovima te omogućiti primjenu zajedničkog pristupa EU-a pitanjima azila i useljavanja. Opći je cilj FUS-a zajamčiti sigurnost u EU-u uz istodobno olakšavanje zakonitog putovanja i poštovanje temeljnih sloboda i ljudskih prava. Primjenjuje se s pomoću dvaju instrumenata³: Instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza (FUS – granice i vize) te Instrumenta za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala i upravljanja krizama (FUS – policija).

¹ Vidjeti [Uredbu Vijeća \(EU\) 2020/521](#) od 14. travnja 2020. o aktivaciji hitne potpore na temelju Uredbe (EU) 2016/369 i izmjeni njezinih odredaba s obzirom na izbijanje bolesti COVID-19.

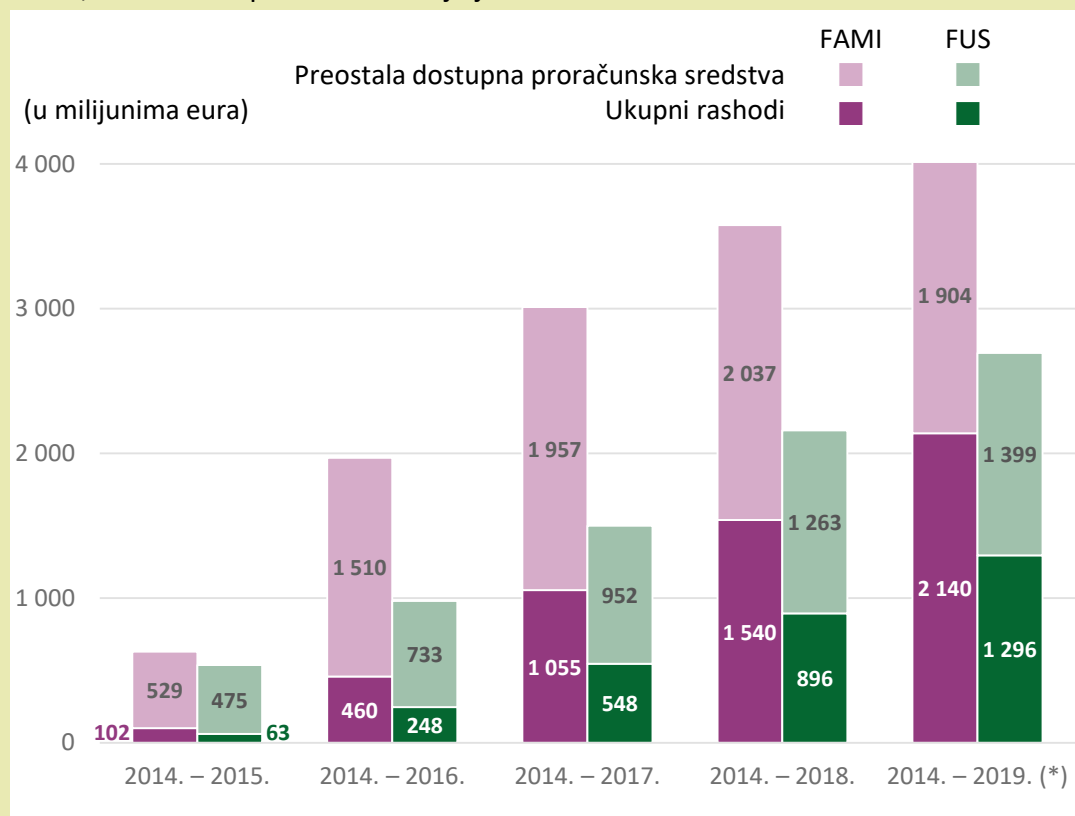
² Vidjeti [Uredbu \(EU\) br. 516/2014](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju.

³ Vidjeti [Uredbu \(EU\) br. 515/2014](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza te [Uredbu \(EU\) br. 513/2014](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, Instrumenta za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala i upravljanja krizama.

7.5. U okviru mehanizma podijeljenog upravljanja države članice provode višegodišnje nacionalne programe u sklopu FAMI-ja i FUS-a koje je odobrila Komisija. Tijekom šeste godine sedmogodišnjeg programskog razdoblja države članice ponovno su ubrzale provedbu svojih nacionalnih programa. Unatoč tome, znatni iznosi i dalje nisu isplaćeni, a pritisak na nacionalna tijela mogao bi se dodatno povećati kako se programi približavaju zaključenju. U [okviru 7.2.](#) daje se sažeti prikaz rashoda koje su države članice od početka programskog razdoblja prijavile Komisiji radi nadoknade.

Okvir 7.2.

Potrošnja sredstava za nacionalne programe u okviru FAMI-ja i FUS-a dobiva na brzini, ali velik dio proračuna i dalje je neutrošen



(*) Rashodi iz FAMI-ja/FUS-a nastali na razini država članica prijavljuju se Komisiji naredne godine i ona ih tada odobrava. Stoga računovodstvena dokumentacija Komisije za 2020. pokazuje potrošnju sredstava u državama članicama tijekom 2019.

Izvor: Sud, na temelju podataka Europske komisije (nacionalni programi i odluke o poravnanju do kraja 2020.)

7.6. Kad je riječ o mjerama Unije u okviru FAMI-ja i FUS-a (transnacionalne mjere ili mjere od posebnog interesa za EU u cjelini), kojima izravno upravlja GU HOME, došlo je do odgode projektnih aktivnosti zbog ograničenja izazvanih pandemijom bolesti COVID-19. Zbog toga, kao i zbog činjenice da je 2019. isplaćen velik broj predujmova, 2020. godine bilo je znatno manje plaćanja nego prethodnih godina.

7.7. U ostala važna područja rashoda ubrajaju se:

- financiranje Ureda europskog javnog tužitelja i 12 decentraliziranih agencija⁴ koje sudjeluju u ostvarenju ključnih prioriteta EU-a u područjima migracija i sigurnosti, pravosudne suradnje i zdravlja;
- program „Hrana i hrana za životinje” čiji je cilj zajamčiti zdravlje ljudi, životinja i biljaka u svim fazama prehrambenog lanca;
- „Kreativna Europa”, okvirni program EU-a za potporu kulturnom i audiovizualnom sektoru; te
- niz programa čiji je zajednički cilj ojačati područje sigurnosti i građanstva u EU-u stavljanjem naglaska na pravosuđe, potrošače, civilnu zaštitu te prava, jednakost i građanstvo.

⁴ Zdravlje: ECDC, EFSA, EMA. Unutarnji poslovi: EASO, Frontex, EMCDDA, Europol, CEPOL, eu-LISA. Pravosuđe: EIGE, Eurojust, FRA. Posebna godišnja izvješća s mišljenjem Suda o zakonitosti i pravilnosti poslovanja svake od tih agencija dostupna su na internetskim stranicama Suda.

Opseg revizije i revizijski pristup

7.8. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a za 2020. ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 27 transakcija, koji je sastavljen tako da omogući Sudu prikupljanje informacija za potrebe davanja opće izjave o jamstvu, a ne da bude reprezentativan za rashode u okviru ovog naslova VFO-a. Slijedom toga, Sud nije mogao procijeniti stopu pogreške za ovaj naslov VFO-a. Uzorak se sastojao od 14 transakcija pod podijeljenim upravljanjem s državama članicama⁵ (dvije transakcije po državi članici), osam transakcija pod izravnim upravljanjem Komisije i dviju transakcija pod neizravnim upravljanjem Komisije te triju transakcija koje su se odnosile na poravnanje predujmova agencijama.
- (b) odabrane sustave, i to sljedeće aspekte:
 - (i) godišnja izvješća o kontroli koja su izradila četiri revizijska tijela⁶ i koja su priložena godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji FAMI-ja i FUS-a za 2019. te usklađenost tih izvješća sa zakonodavstvom⁷;
 - (ii) rad navedenih revizijskih tijela te jesu li njihove revizije rashoda i njihovi postupci za davanje pouzdanih revizorskih mišljenja bili primjereni.
- (c) informacije o pravilnosti navedene u godišnjim izvješćima o radu GU-a HOME i GU-a za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije (GU CONNECT) i uvrštene u Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR).

⁵ U Njemačkoj, Grčkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Italiji, Poljskoj i Ujedinjenoj Kraljevini.

⁶ U Španjolskoj, Luksemburgu, Austriji i Finskoj.

⁷ [Delegirana uredba Komisije \(EU\) 2018/1291](#) od 16. svibnja 2018. o izmjeni Delegirane uredbe (EU) br. 1042/2014 o dopuni Uredbe (EU) br. 514/2014 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu imenovanja odgovornih tijela te njihovih odgovornosti u vezi upravljanja i kontrole te u pogledu statusa i obveza revizorskih tijela.

Pravilnost transakcija

7.9. Od 27 transakcija koje je Sud ispitao u njih osam (30 %) postojale su pogreške. Sud je utvrdio da su četiri transakcije sadržavale mjerljive pogreške s financijskim učinkom na iznose koji su se teretili na proračun EU-a. Jedan takav primjer prikazan je u [okviru 7.3.](#)

Okvir 7.3.

Prijevozni troškovi za medicinsku opremu prikazani su u iznosu većem od stvarnog

Jednu mjeru u okviru Instrumenta za hitnu potporu nad kojom je Sud obavio reviziju provelo je jedno ministarstvo u Ujedinjenoj Kraljevini⁸. Riječ je o prijevozu osobne zaštitne opreme za medicinsku uporabu iz Azije (npr. Kina, Singapur) u Ujedinjenu Kraljevinu od travnja do srpnja 2020. u okviru odgovora na izvanrednu situaciju izazvanu pandemijom bolesti COVID-19. Tijela Ujedinjene Kraljevine u tu su svrhu nabavila usluge triju zračnih prijevoznika tereta, i to primjenom postupaka javne nabave u izvanrednim situacijama (pregovaračkih postupaka bez prethodnog objavljivanja poziva na nadmetanje).

Sud je obavio reviziju jednog od tih ugovora, kojim je kapacitet tereta povećan iznad onoga koji je već bio dostupan u okviru jednog postojećeg ugovora, ali tijela Ujedinjene Kraljevine nisu dostavila ključne dokumente o javnoj nabavi. Sud stoga nije mogao provjeriti jesu li tijela Ujedinjene Kraljevine u tom slučaju doista provela postupak javne nabave. Sud smatra da je u nedostatku dokaza kojima bi se potvrdilo suprotno navedeni ugovor dodijeljen prijevozniku izravno. Stoga su prijevozni troškovi obuhvaćeni tim ugovorom bili neprihvatljivi za financiranje sredstvima EU-a.

Osim toga, tijela Ujedinjene Kraljevine primijenila su netočan devizni tečaj pri preračunavanju prijevoznih troškova jednog prijevoznika iz dolara u eure. To je dovelo do prikazivanja projektnih troškova za tog prijevoznika većima od stvarnih u visini od 20 %.

Tijela Ujedinjene Kraljevine prijavila su i troškove leta koji je zapravo bio otkazan i stoga nije prihvatljiv za financiranje.

⁸ U skladu sa [Sporazumom o povlačenju između EU-a i Ujedinjene Kraljevine](#), tijekom prijelaznog razdoblja pravo EU-a primjenjivalo se, uz određene iznimke, „na Ujedinjenu Kraljevinu i u Ujedinjenoj Kraljevini”. Stoga je do kraja 2020. Ujedinjena Kraljevina imala pravo na financijska sredstva EU-a.

Ukupno gledajući, ukupni projektni troškovi dostavljeni GU-u ECHO prikazani su većima od stvarnih u visini od 30 %. Iako su tijela Ujedinjene Kraljevine uz zahtjev za povrat troškova dostavila revizijsku potvrdu, neovisni vanjski revizor nije otkrio pogreške koje je Sud utvrdio. Nadalje, provjerama koje je GU ECHO proveo prije izvršenja plaćanja nisu otkrivene sve pogreške u potvrđenom zahtjevu za povrat troškova.

7.10. Sud je utvrdio i četiri slučaja neusklađenosti s pravnim i financijskim odredbama, no te neusklađenosti nisu imale financijski učinak na proračun EU-a. Odnosile su se na odabir projekata i primjenu pravila javne nabave, podnošenje nepotpune dokumentacije kojom se potkrepljuju zahtjevi za povrat troškova te neispravno funkcioniranje IT sustava (sistemska pogreška). Nepridržavanje pravila može dovesti u pitanje dobro financijsko upravljanje rashodima EU-a i utjecati na prihvatljivost prijavljenih troškova. U [okviru 7.4.](#) prikazan je jedan primjer takvog nepridržavanja pravila.

Okvir 7.4.

Dokumentiranje usluga koje se pružaju maloljetnicima bez pratnje nije uvijek zadovoljavajuće

Sud je u Grčkoj obavio reviziju jednog projekta financiranog sredstvima iz FAMI-ja koji je provela jedna nevladina organizacija. Riječ je o pružanju smještaja i drugih usluga (obroci, proizvodi za osobnu higijenu, rekreacijske aktivnosti, savjetovanje itd.) maloljetnicima bez pratnje u skloništima koja se nalaze u četirima grčkim gradovima. Nevladina organizacija primila je financijska sredstva na temelju standardnog dnevnog jediničnog troška po smještenom maloljetniku bez pratnje.

Unutarnja pravila za skloništa nisu sadržavala jasne pokazatelje na temelju kojih bi nevladina organizacija mogla dokazati da su određene usluge obuhvaćene standardnim jediničnim troškovima (npr. nadzor, organizacija aktivnosti, čišćenje, obroci) doista pružene i da su bile dovoljno kvalitetne. Stoga ta nevladina organizacija nije mogla dokazati da je stvarno pružila te usluge na odgovarajućoj razini. Još je jedan problem to što su mlade osobe nakon punoljetnosti ostale u skloništima bez odgovarajućeg opravdanja (npr. školovanje, zdravstveni problemi).

Ispitivanje elemenata sustava unutarnje kontrole

Pregled rada revizijskih tijela u vezi s njihovim godišnjim izvješćima o kontroli i revizijama rashoda

7.11. Sud je pregledao rad četiriju tijela koja su odgovorna za reviziju godišnje računovodstvene dokumentacije FAMI-ja/FUS-a u svojim državama članicama⁹ i koja Komisiji podnose godišnje izvješće o kontroli. Cilj Suda bio je procijeniti jesu li ta revizijska tijela:

- (a) obuhvatila sve vrste plaćanja koja su izvršila tijela odgovorna za primjenu fondova;
- (b) primijenila odgovarajuću metodu uzorkovanja;
- (c) uvrstila dovoljno transakcija u uzorak kako bi se donijeli zaključci o ukupnom statističkom skupu;
- (d) pravilno izračunala¹⁰ stopu pogreške; i
- (e) uspostavila odgovarajuće postupke za donošenje pouzdanih revizorskih mišljenja i revizijskih izvješća¹¹.

7.12. Sva su revizijska tijela koja je Sud ispitao osmislila i provela detaljne postupke dostatne kvalitete za izvješćivanje o svojem radu u godišnjem izvješću o kontroli. Sud je utvrdio određene nedostatke čiji učinak na računovodstvenu dokumentaciju nije bio dovoljno značajan da nepovoljno utječe na zaključke revizijskih tijela. Komisija je neke od tih nedostataka već utvrdila u svojoj procjeni godišnjih izvješća o kontroli za financijsku godinu 2019. Sud iznosi svoje nalaze u [okviru 7.5](#).

⁹ Luksemburg i Austrija za FAMI; Španjolska i Finska za FUS.

¹⁰ Kako je propisano [Delegiranom uredbom Komisije \(EU\) 2018/1291](#).

¹¹ U skladu s 14. ključnim zahtjevom za sustave upravljanja i kontrole – vidjeti Prilog [Provedbenoj uredbi Komisije \(EU\) 2017/646](#) od 5. travnja 2017. o utvrđivanju pravila za primjenu Uredbe (EU) br. 514/2014 Europskog parlamenta i Vijeća u pogledu provedbe godišnjeg postupka poravnavanja računa i provedbe potvrđivanja usklađenosti.

Okvir 7.5.

Nedostatci u godišnjim izvješćima o kontroli

Nedostatci	Država članica u kojoj djeluje revizijsko tijelo	Mogući učinak
Problemi s uzrokovanjem: jedinica uzorkovanja nije jasno definirana, u revizijskom uzorku ima premalo stavki.	Luksemburg	Radom revizijskog tijela dobiva se ograničeno jamstvo Dostavljeni podatci nisu pouzdani
Odgovorno tijelo dostavilo je revizijskom tijelu nacrt računovodstvene dokumentacije prije nego što je dovršilo vlastite terenske kontrole i prije nego što je uključilo plaćanja za tehničku pomoć. Time je nastao rizik od toga da revizijsko tijelo provede svoje revizije nad pogrešnim skupom računovodstvene dokumentacije. U godišnjem izvješću o kontroli samo su djelomično objašnjene razlike između nacрта i završne računovodstvene dokumentacije.	Španjolska	
Stope pogreške netočno su izračunane i prikazane u glavnom dijelu godišnjeg izvješća o kontroli.	Austrija	
Vrijednost revizijskog uzorka i područje koje je njime obuhvaćeno netočno su prijavljeni.	Austrija	
U godišnjem izvješću o kontroli nisu pravilno navedeni rezultati revizija rashoda i sustava ili ukupna razina jamstva. Nije prijavljeno da su određene revizijske aktivnosti eksternalizirane.	Luksemburg	

7.13. Sud je odabrao 23 revizijska spisa istih četiriju revizijskih tijela. Pritom nije u potpunosti ponovio revizijski rad tih tijela nego je navedene spise upotrijebio kako bi provjerio jesu li revizijski postupci bili primjereni i obuhvatili sve kriterije prihvatljivosti utvrđene uredbama o FAMI-ju/FUS-u¹². Cjelokupno gledajući, Sud je utvrdio da su revizijska tijela raspolagala detaljnim revizijskim programima i upotrebljavala kontrolne popise da potkrijepe svoje zaključke. Međutim, Sud je utvrdio i nedostatke navedene u [okviru 7.6.](#)

Okvir 7.6.

Nedostatci u radu revizijskih tijela

Nedostatci	Država članica u kojoj djeluje revizijsko tijelo	Mogući učinak
Postupak odabira projekata nije provjeren na odgovarajući način.	Luksemburg	Neotkrivanje neprihvatljivih rashoda Nepouzdanost revizijskih zaključaka Radom revizijskog tijela dobiva se ograničeno jamstvo
Neodgovarajuće ispitivanje prihvatljivosti rashoda.	Luksemburg	
Nedostatan revizijski trag ili nezadovoljavajuće dokumentiranje revizijskih aktivnosti.	Španjolska, Luksemburg, Austrija, Finska	
Neprihvatljivi troškovi – u slučajevima u kojima su otkriveni – nisu uvijek prijavljeni.	Luksemburg	
Neki elementi povezani s javnom nabavom pogrešno su kategorizirani.	Finska	
Neodgovarajući pregled eksternaliziranih revizijskih aktivnosti.	Luksemburg	

¹² Vidjeti 12. ključni zahtjev u Prilogu [Provedbenoj uredbi Komisije \(EU\) 2017/646.](#)

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

7.14. Sud je pregledao godišnja izvješća o radu GU-a HOME i GU-a CONNECT¹³ te nije pronašao informacije koje bi proturječile njegovim nalazima. Međutim, ograničeni uzorak za 2020. (27 transakcija) Sudu nije dovoljan za usporedbu njegovih revizijskih rezultata s informacijama o pravilnosti rashoda koje su ta dva GU-a navela u svojim izvješćima.

7.15. Sud je pregledao procjene rizika u trenutku plaćanja i pri zaključenju programa koje su izradili GU HOME i GU CONNECT. Utvrdio je da su izračunani u skladu s unutarnjom metodologijom i da su točno navedeni u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

¹³ Kad je riječ o GU-u CONNECT, Sud je pregledao samo informacije o rashodima u okviru programa „Kreativna Europa”.

Zaključak i preporuke

Zaključak

7.16. Uzorak transakcija sastavljen je tako da omogući Sudu stvaranje predodžbe o potrošnji sredstava tijekom 2020. godine iz proračuna kao cjeline, a ne da bude reprezentativan za rashode u okviru naslova 3. VFO-a „Sigurnost i građanstvo”. Broj transakcija koje je Sud obuhvatio revizijom nije dostatan za procjenu stope pogreške za ovaj naslov VFO-a (vidjeti odlomak [7.8.](#)). Unatoč tome, ispitivanjem transakcija i sustava koje je Sud proveo istaknuta su dva područja u kojima ima prostora za poboljšanje (vidjeti odlomke [7.9.](#) i [7.10.](#)).

Preporuke

7.17. U [Prilogu 7.1.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe dviju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2017. godinu. Komisija je u međuvremenu u potpunosti provela obje preporuke. Sud je pregledao i preporuku iz svojeg godišnjeg izvješća za 2018. koju je trebalo provesti tijekom 2020. godine i koja je provedena u potpunosti. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključka za 2020. godinu Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

Preporuka 7.1. – Prihvatljivost projektnih troškova u okviru Instrumenta za hitnu potporu

Potrebno je pažljivo provjeriti prihvatljivost troškova koje su prijavili korisnici mjera u okviru Instrumenta za hitnu potporu, posebno pravilnost postupaka javne nabave.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.

Preporuka 7.2. – Dokumentacija u slučajevima u kojima se financiranje temelji na standardnim jediničnim troškovima

Potrebno je pružiti smjernice tijelima država članica odgovornima za primjenu fondova za koje je nadležan GU HOME za VFO za razdoblje 2014. – 2020. i VFO za razdoblje 2021. – 2027. o dokumentiranju potpunosti i kvalitete usluga u slučajevima u kojima se financiranje temelji na standardnim jediničnim troškovima.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2022.

Prilog 7.1 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Sigurnost i građanstvo”

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2017.	Komisija bi trebala: 1. preporuka: pružiti državama članicama smjernice za uporabu sredstava EU-a u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja. Točnije, u smjernicama za provedbu FAMI-ja/FUS-a treba jasno navesti da, u slučajevima u kojima javna tijela provode mjere EU-a, sufinanciranje sredstvima EU-a ne smije premašiti ukupne prihvatljive rashode bez PDV-a.	X ¹⁴					
	2. preporuka: tražiti od država članica da u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji za svoje nacionalne programe u sklopu FAMI-ja i FUS-a prikazane iznose razvrstavaju na povrate, pretfinanciranja i stvarno nastale rashode te u svojem godišnjem izvješću o radu od 2018. nadalje navoditi stvarnu potrošnju sredstava za svaki pojedini fond.	X ¹⁵					

¹⁴ Komisija je u kolovozu 2019. i srpnju 2020. poslala komunikacije u kojima podsjeća države članice na pravila o prihvatljivosti PDV-a.

¹⁵ Komisija je izmijenila obrazac za godišnju računovodstvenu dokumentaciju FAMI-ja/FUS-a kako bi se uzeli u obzir zahtjevi Suda.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2018.	Sud preporučuje Komisiji da se pri provedbi administrativnih provjera zahtjeva za plaćanje pobrine za to da sustavno upotrebljava dokumentaciju koju je zatražila od korisnika bespovratnih sredstava kako bi se na odgovarajući način ispitala zakonitost i pravilnost postupaka javne nabave koje su ti korisnici proveli. Komisija bi također trebala naložiti tijelima država članica zaduženima za nacionalne programe u okviru FAMI-ja i FUS-a da pri obavljanju administrativnih provjera vlastitih zahtjeva za plaćanje na primjeren način provjere zakonitost i pravilnost postupaka javne nabave koje provode korisnici tih fondova. Preporučeni rok provedbe: kraj 2020.	X ¹⁶					

Izvor: Sud

¹⁶ Komisija je ažurirala svoju strategiju kontrole i podizala svijest među tijelima država članica o pitanjima javne nabave.

Poglavlje 8.

Globalna Europa

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	8.1.-8.5.
Kratak opis	8.2.-8.4.
Opseg revizije i revizijski pristup	8.5.
Pravilnost transakcija	8.6.-8.14.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	8.15.-8.29.
Godišnje izvješće o radu Službe za instrumente vanjske politike	8.15.-8.18.
Studija GU-a NEAR o stopi preostale pogreške za 2020.	8.19.-8.28.
Godišnje izvješće o radu GU-a INTPA i njegova studija o stopi preostale pogreške	8.29.
Zaključak i preporuke	8.30.-8.32.
Zaključak	8.30.
Preporuke	8.31.-8.32.
Prilozi	
Prilog 8.1 – Plaćanja koja su izvršili GU NEAR i GU INTPA prikazana po delegacijama	
Prilog 8.2 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka	

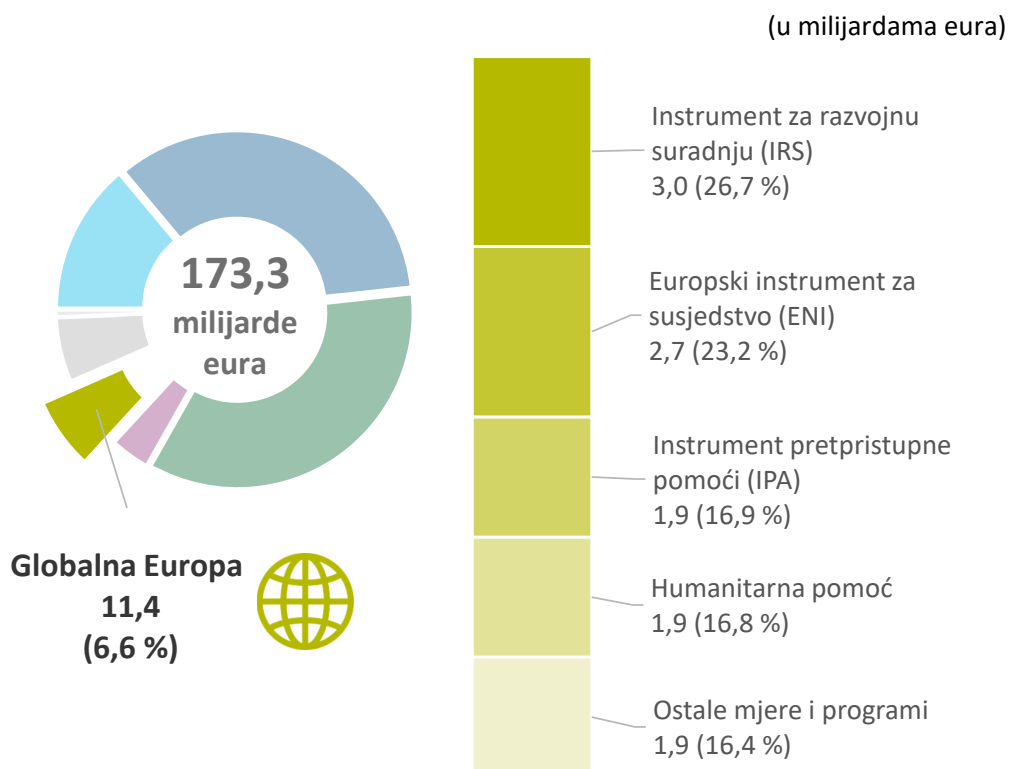
Uvod

8.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 4. VFO-a „Globalna Europa”. U **okviru 8.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u okviru tog naslova za 2020. godinu.

Okvir 8.1.

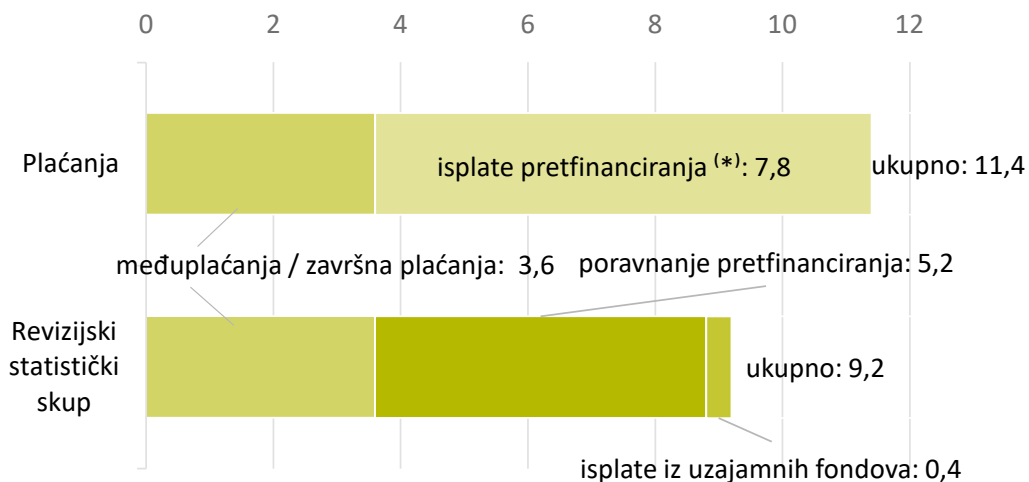
Naslov 4. VFO-a „Globalna Europa” – detaljan prikaz za 2020.

Udio plaćanja za 2020. u proračunu EU-a i detaljan prikaz



Revizijski statistički skup za 2020. u usporedbi s plaćanjima

(u milijardama eura)



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak **11. Priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2020. godinu.

Kratak opis

8.2. Područje „Globalna Europa” obuhvaća rashode za cjelokupno vanjsko djelovanje (vanjsku politiku) koje se financira iz općeg proračuna EU-a. Te su politike usmjerene na:

- promicanje vrijednosti EU-a u inozemstvu kao što su demokracija, vladavina prava te poštovanje ljudskih prava i temeljnih sloboda;
- rad na rješavanju najvažnijih globalnih problema, kao što su klimatske promjene i gubitak biološke raznolikosti;
- jačanje utjecaja razvojne suradnje EU-a, čiji je cilj doprinijeti iskorjenjivanju siromaštva i promicanju blagostanja;
- promicanje stabilnosti i sigurnosti u zemljama kandidatkinjama i susjednim zemljama;
- jačanje europske solidarnosti nakon prirodnih nepogoda ili katastrofa izazvanih ljudskim djelovanjem;

- unaprjeđivanje postupaka sprječavanja kriznih situacija i rješavanja sukoba, očuvanje mira, jačanje međunarodne sigurnosti i promicanje međunarodne suradnje;
- promicanje interesa EU-a i zajedničkih interesa u inozemstvu podupiranjem vanjske dimenzije politika EU-a.

8.3. Najvažniju ulogu u izvršenju proračuna za vanjsko djelovanje imaju Glavna uprava za međunarodna partnerstva (GU INTPA)¹, Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR), Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO), Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) te Služba za instrumente vanjske politike (FPI).

8.4. Plaćanja za područje „Globalna Europa” iznosila su 2020. godine 11,4 milijarde eura² i isplaćena su s pomoću nekoliko instrumenata (vidjeti [okvir 8.1.](#)) i načina isporuke kao što su ugovori o izvođenju radova / nabavi robe / pružanju usluga, bespovratna sredstva, posebni zajmovi, jamstva za zajmove i financijska pomoć, proračunska potpora i drugi ciljani oblici proračunske pomoći u više od 150 zemalja (vidjeti [Prilog 8.1.](#)).

Opseg revizije i revizijski pristup

8.5. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a za 2020. ispitao sljedeće:

- uzorak od 75 transakcija, koji je sastavljen tako da omogući Sudu prikupljanje informacija za potrebe davanja opće izjave o jamstvu, a ne da bude reprezentativan za rashode u okviru ovog naslova VFO-a. Slijedom toga, Sud nije mogao procijeniti stopu pogreške za ovaj naslov VFO-a. Sud je uzorkom obuhvatio 32 transakcije GU-a NEAR, 14 transakcija GU-a INTPA, 13 transakcija GU-a ECHO, 10 transakcija FPI-a i 6 drugih transakcija.
- informacije o pravilnosti navedene u godišnjim izvješćima o radu GU-a NEAR i GU-a INTPA i potom uvrštene u Komisijino godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti (AMPR).

¹ Prijašnja Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO).

² Završno izvršenje plaćanja, uključujući namjenske prihode.

Pravilnost transakcija

8.6. Od 75 transakcija koje je Sud ispitao, u njih 28 (37,3 %) postojale su pogreške. Sud je utvrdio 17 mjerljivih pogrešaka s financijskim učinkom na iznose koji su se teretili na proračun EU-a. Također je utvrdio 11 slučajeva nepridržavanja pravnih i financijskih odredbi.

8.7. U opće kategorije nalaza za područje „Globalna Europa” ubrajaju se neprihvatljivi troškovi, troškovi koji nisu nastali, pogreške u javnoj nabavi i nepostojanje popratnih dokumenata. U [okviru 8.2.](#) izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud kvantificirao. U [okviru 8.3.](#) iznesen je primjer neodgovarajuće provedbe sporazuma o delegiranju i sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava. U tom slučaju nije bilo moguće izračunati točan neprihvatljiv iznos.

Okvir 8.2.

Roba koja se ne upotrebljava za financiranu mjeru

GU NEAR

Sud je proveo reviziju rashoda koje je jedan korisnik prijavio u okviru ugovora o bespovratnim sredstvima koji je u listopadu 2016. sklopio s Komisijom. Cilj mjere bio je poboljšati zdravlje izbjeglica pod zaštitom zemlje korisnice, među ostalim cijepljenjem. Bespovratna sredstva u cijelosti su financirana iz proračuna EU-a, a od ukupnog procijenjenog troška od 300 milijuna eura, oprema i potrepštine iznosili su 47 %, odnosno 142 milijuna eura. Kako bi proveo ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava, korisnik je u prosincu 2017. s dobavljačem medicinskih proizvoda sklopio ugovor o nabavi cjepiva.

Kad je riječ o rashodima koje je Komisija nadoknadila prije sklapanja ugovora s dobavljačem medicinskih proizvoda, Sudu nisu dostavljeni dokazi povezani s nabavom, stvarnim troškovima i brojem iskorištenih doza cjepiva. Cjelokupno gledajući, Sud je smatrao da rashodi u visini od 4,4 milijuna eura nisu prihvatljivi.

Uključivanje neprihvatljivih troškova u zahtjev za povrat troškova

GU NEAR

Sud je proveo reviziju rashoda koje je jedan korisnik prijavio u okviru ugovora o bespovratnim sredstvima koji je sklopio s Komisijom. Cilj mjere financirane bespovratnim sredstvima bio je jačanje lokalnih zajednica u zemlji korisnici radi promicanja socijalne uključenosti romskog stanovništva. Komisija je bespovratna sredstva u iznosu od 4 milijuna eura u cijelosti financirala iz proračuna EU-a.

Sud je ispitao popratne dokumente i utvrdio da je Komisija odobrila isplatu predujmova u iznosu od 269 531 eura za nadoknadu iako korisnik nije poduzeo nikakve povezane aktivnosti. Komisija je također dvaput prihvatila zahtjev za povrat troškova u iznosu od 270 537 eura. Cjelokupno gledajući, Sud je zaključio da je 64 % iznosa obuhvaćenog revizijom neprihvatljivo.

Okvir 8.3.**Zajednička raspodjela troškova koja se ne temelji na stvarno nastalim rashodima**

GU ECHO

Dio rashoda koje je Sud obuhvatio revizijom odnosio se na četiri posebna sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava i jedan sporazum o delegiranju s ukupnim procijenjenim troškom od 11,2 milijuna eura.

Neki od rashoda obuhvaćenih revizijom odnosili su se na troškove koji se dijele na način da se dio troškova pokriva u okviru projekta koji financira EU, a dio troškova snose partnerske organizacije. U sporazumima je navedeno da bi se ti troškovi trebali dijeliti na temelju stvarno nastalih rashoda. Sud je ispitao politike partnerskih organizacija u pogledu raspodjele troškova i njihove popratne dokumente iz kojih je vidljivo da se njihova raspodjela troškova temelji na proračunu ili procijenjenim iznosima.

Na primjer, u jednom slučaju troškovi električne energije za terenski ured nisu izračunani na temelju stvarno nastalih rashoda, nego su utvrđeni kao određeni postotak raspoloživih proračunskih sredstava za svaki ugovor. U jednom drugom slučaju raspodjela troškova za obnovu uredskog skladišta, upravljanje vozilima i najam na sličan se način temeljila na mjesečnom proračunu koji preostaje za pokrivanje različitih vrsta zajedničkih troškova. Međutim, nije bilo moguće izračunati točan financijski učinak.

Tim pristupom raspodjeli troškova krše se uvjeti iz sporazuma.

8.8. Tijekom ispitivanja tih transakcija Sud je utvrdio primjere djelotvornih sustava unutarnje kontrole, kao što je onaj opisan u [okviru 8.4.](#)

Okvir 8.4.

Komisijine djelotvorne provjere zahtjeva za plaćanje u okviru izravnog upravljanja

GU INTPA

EU je ugovorom o pružanju usluga s jednim međunarodnim konzultantskim društvom specijaliziranim za javnu politiku i razvojnu suradnju financirao mjeru vrijednu 13,8 milijuna eura za potporu udruzi koja promiče regionalnu integraciju u Aziji.

Sud je ispitao plaćanje koje je Komisija izvršila u vezi s računom koji je konzultant izdao na temelju tog ugovora o pružanju usluga. Pri obradi zahtjeva za plaćanje lokalna delegacija EU-a otkrila je neprihvatljive troškove u iznosu od 35 500 eura prijavljene kao naknade za stručnjake. Stoga je od konzultanta zatražila izdavanje knjižnog odobrenja za taj iznos i smanjila plaćanje.

Tijekom razdoblja provedbe ugovora Komisija je utvrdila neprihvatljive troškove i osigurala njihov povrat u ukupnom iznosu većem od 113 700 eura. Sud nije utvrdio nikakve dodatne pogreške.

8.9. Postoje dva rashodovna područja u kojima su transakcije manje podložne pogreškama zbog uvjeta plaćanja. Riječ je o (1) proračunskoj potpori (vidjeti odlomak [8.10.](#)) i (2) projektima koje provode međunarodne organizacije i na koje se primjenjuje „teoretski pristup” (vidjeti odlomak [8.12.](#)). Sud je 2020. revizijom obuhvatio tri transakcije proračunske potpore i 14 projekata kojima su upravljale međunarodne organizacije, uključujući šest transakcija u okviru teoretskog pristupa. U tim područjima Sud nije utvrdio nijednu pogrešku.

8.10. Proračunska potpora doprinos je općem proračunu države ili proračunu države za određenu politiku ili cilj. Plaćanja proračunske potpore financirana iz općeg proračuna EU-a iznosila su 2020. godine 1,7 milijardi eura. Sud je ispitao je li se Komisija pridržavala uvjeta za isplatu proračunske potpore partnerskim zemljama te je li provjeravala jesu li te zemlje ispunile opće uvjete prihvatljivosti (kao što su zadovoljavajuća poboljšanja u području upravljanja financijama u javnom sektoru).

8.11. Međutim, budući da zakonske odredbe ostavljaju mnogo prostora za tumačenje, Komisiji se pruža znatna fleksibilnost u donošenju odluka o tome jesu li partnerske zemlje ispunile te opće uvjete. Revizijom pravilnosti Sud ne može obuhvatiti transakcije provedene nakon trenutka u kojem je Komisija isplatila potporu državi primateljici jer se ta sredstva zatim spajaju s vlastitim proračunskim sredstvima predmetne zemlje³.

8.12. U okviru „teoretskog pristupa”, kada se doprinosi Komisije projektima s više donatora objedine s doprinosima drugih donatora i kada ih se ne namijeni za posebne, točno određene stavke rashoda, Komisija pretpostavlja da se postupa u skladu s pravilima EU-a u pogledu prihvatljivosti dok god tako objedinjeni iznos sadržava dovoljno prihvatljivih rashoda da se njima pokrije doprinos EU-a. Sud je pri obavljanju dokaznog ispitivanja uzeo u obzir taj pristup.

8.13. Plaćanja međunarodnim organizacijama iz općeg proračuna EU-a iznosila su 2020. godine 3,2 milijarde eura. Sud ne može navesti na koliki se dio tog iznosa primijenio teoretski pristup jer Komisija ne prati zasebno taj iznos.

³ Pitanjem učinkovitosti i djelotvornosti proračunske potpore bavi se nekoliko tematskih izvješća Suda, među kojima su najnovija [tematsko izvješće br. 9/2019](#) „Potpora EU-a Maroku – dosad su ostvareni umjereni rezultati” i [tematsko izvješće br. 25/2019](#) „Kvaliteta podataka u području proračunske potpore: nedostaci u nekim pokazateljima i u provjeri plaćanja promjenjivih tranši” (<http://www.eca.europa.eu>).

8.14. Neke međunarodne organizacije⁴ omogućile su tek ograničen pristup dokumentima, primjerice u formatu koji omogućuje samo čitanje, što znači da Sud nije mogao kopirati pregledane dokumente. Nadalje, neke međunarodne organizacije dovele su u pitanje ovlasti Suda. Te su poteškoće Sudu otežale planiranje i provedbu revizije te su dovele do prekomjernih kašnjenja u pogledu dostavljanja tražene dokumentacije revizorskom timu i obavljanja njegova rada. U jednom je slučaju međunarodnoj organizaciji trebalo više od osam mjeseci da dostavi tražene popratne dokumente. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije⁵ utvrđeno je da Sud ima pravo na uvid u sve dokumente i informacije koji su mu potrebni za obavljanje njegovih zadataka. Povezana opažanja Sud je prethodno iznio u svojem godišnjem izvješću za 2018.⁶ i u mišljenju br. 10/2018⁷.

⁴ Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA), Fond Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF) i Međunarodna banka za obnovu i razvoj (MBOR).

⁵ Pravo Suda na pristup dokumentaciji utvrđeno je člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU): „[...] sve fizičke ili pravne osobe koje primaju isplate iz proračuna [...] dostavljaju Revizorskom sudu, na njegov zahtjev, sve dokumente ili podatke koji su mu potrebni za izvršavanje njegova zadatka” (SL C 326, 26.10.2012, str. 170.).

⁶ Vidjeti odlomak 9.13. u poglavlju 9. „Globalna Europa” [godišnjeg izvješća Suda za 2018.](#)

⁷ [Mišljenje br. 10/2018](#) o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, odlomak 18.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

Godišnje izvješće o radu Službe za instrumente vanjske politike

8.15. Za financijsku godinu 2020. Sud je pregledao godišnje izvješće o radu Službe za instrumente vanjske politike (FPI).

8.16. Analiza koju je proveo Sud bila je usmjerena na to je li Služba za instrumente vanjske politike u svojem godišnjem izvješću o radu iznijela informacije o pravilnosti u skladu s uputama Komisije te je li dosljedno primjenjivala metodologiju za procjenu budućih ispravaka i povrata sredstava.

8.17. Služba za instrumente vanjske politike procijenila je da u ukupnim rashodima priznatima 2020. godine (730 milijuna eura) ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja čine rashodi u visini od 8,0 milijuna eura (1,10 %). Također je procijenila da vrijednost ispravaka tijekom narednih godina koji proizlaze iz njezinih provjera iznosi 3,5 milijuna eura (43,8 % ukupnog rizičnog iznosa). Na temelju toga voditelj Službe za instrumente vanjske politike podnio je izjavu da je financijska izloženost te službe bila ispod praga značajnosti od 2 %.

8.18. Komisija može povjeriti zadaće izvršenja proračuna određenim subjektima uz uvjet da su oni sposobni pružiti visoku razinu zaštite financijskih interesa EU-a. U takvim slučajevima Financijskom uredbom zahtijeva se procjenjivanje tih subjekata kako bi se zajamčilo da se pridržavaju načela dobrog financijskog upravljanja, transparentnosti, nediskriminacije i vidljivosti djelovanja EU-a. Riječ je o procjeni temeljnih aspekata poznatoj pod nazivom „procjena na temelju stupova”⁸. Služba za instrumente vanjske politike mora zajamčiti da sve misije zajedničke sigurnosne i obrambene politike (ZSOP) budu akreditirane na taj način. Do kraja 2020. od 11 misija ZSOP-a koje su u tijeku njih dvije⁹ još nisu dobile potpunu pozitivnu procjenu na

⁸ Vidjeti članak 154. [Uredbe \(EU, Euratom\) 2018/1046](#) Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (Financijska uredba), kako je izmijenjena. Zahtjevi u pogledu procjene na temelju stupova s vremenom su se mijenjali i ažurirali u Financijskoj uredbi otkako su prvi put uvedeni 2002. godine.

⁹ EUBAM Libya i savjetodavna misija EU-a (EUAM) u Srednjoafričkoj Republici.

temelju stupova. Konkretno, procjena misije EU-a za pomoć u upravljanju granicama (EUBAM) u Libiji već je dugo u tijeku¹⁰, što upućuje na moguće nedostatke u području unutarnje kontrole. Služba za instrumente vanjske politike poduzela je posebne mjere za ublažavanje povezanih rizika. Međutim, procjene na temelju stupova nužne su za zaštitu financijskih interesa EU-a¹¹.

Studija GU-a NEAR o stopi preostale pogreške za 2020.

8.19. Tijekom 2020. vanjski pružatelj usluga proveo je za GU NEAR šestu studiju o stopi preostale pogreške. Kako bi se donio zaključak o djelotvornosti provjera koje je proveo GU NEAR, tom se studijom nastoji procijeniti stopu pogrešaka koje nisu otkrivene tijekom svih provjera koje je GU NEAR proveo radi sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja pogrešaka u svim područjima za koja je odgovoran. Riječ je o važnom elementu na kojem se temelji izjava o jamstvu glavnog direktora i koji se uzima u obzir pri iznošenju informacija o pravilnosti u području „vanjskog djelovanja” koje se objavljuju u izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

8.20. GU NEAR prikazao je rezultate studije o stopi preostale pogreške za 2020. godinu u svojem godišnjem izvješću o radu¹². U okviru studije pregledan je uzorak od 375 transakcija provedenih u okviru ugovora koji su sklopljeni između rujna 2019. i kolovoza 2020. Ukupna stopa preostale pogreške za taj GU procijenjena je na 1,36 %, što znači da ne prelazi *prag značajnosti* od 2 % koji je odredila Komisija. Stopa preostale pogreške za prethodne dvije godine iznosila je 2018. godine 0,72 % te 2019. godine 0,53 %.

8.21. Studija o stopi preostale pogreške nije *postupak izražavanja jamstva* ni revizija, već se njezina izrada temelji na metodologiji za izračun stope preostale pogreške i priručniku koje je pripremio GU NEAR. Sud je utvrdio ograničenja koja mogu doprinijeti tome da se stopa preostale pogreške procijeni manjom od stvarne.

¹⁰ Vijeće je u svibnju 2013. odobrilo misiju EUBAM Libya. Zbog političke situacije u Libiji osoblje na misiji trenutačno je raspoređeno u Tunisu.

¹¹ Članak 154. [Financijske uredbe](#).

¹² U godišnjem izvješću o radu stopa preostale pogreške naziva se „općom stopom pogreške (na temelju derivacije koju je izveo GU)”.

8.22. U ovogodišnjoj reviziji Sud je ponovno utvrdio nekoliko glavnih čimbenika koji su doveli do pogrešnog utvrđivanja stope preostale pogreške. Prvi je čimbenik bio taj što GU NEAR statistički skup transakcija upotrijebljenih za uzorkovanje nije podijelio na podskupine, čime bi detaljnije obuhvatio područja u kojima postoji veći rizik od pogrešaka ili bi se manje usredotočio na područja s potvrđenim nižim rizikom od pogrešaka¹³. Transakcije proračunske potpore niskog su rizika i 2020. činile su tek 26 % (prema vrijednosti) ukupnog statističkog skupa za stopu preostale pogreške. Međutim, te su transakcije činile 39 % (prema vrijednosti) uzorka upotrijebljenog za izračun stope preostale pogreške. Posljednjih godina imale su sve veći udio u uzorku upotrijebljenom za izračun stope preostale pogreške: 2018.: 29 %, 2019.: 31 % te 2020.: 39 %.

8.23. Osim toga, GU NEAR uveo je 2018. godine dodatnu stopu pogreške za bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem („stopa za bespovratna sredstva”). To je glavnom direktoru pružilo dodatnu osnovu za zadržavanje prethodno izražene zadržke zbog visokog rizika povezanog s bespovratnim sredstvima pod izravnim upravljanjem. Općenito, kad je riječ o uzorku za izračun stope preostale pogreške, izvođač studije primjenjuje prag značajnosti od 2 % i razinu pouzdanosti od 95 %.¹⁴ Međutim, kad je riječ o stopi za bespovratna sredstva, razina pouzdanosti iznosi 80 %, što je dovelo do manje precizne procjene stvarne stope pogreške za taj dio statističkog skupa. Tim se pristupom ne uzima u obzir visok rizik povezan s tim područjem.

8.24. Drugi je čimbenik bio taj što se udio transakcija za koje se studija o stopi preostale pogreške u potpunosti ili djelomično oslanjala na prethodne aktivnosti kontrole povećao od 2016. naovamo, dosegovši 2020. više od 60 %. Za te se transakcije izvođač oslanjao na prethodne aktivnosti provedene u sklopu kontrolnog okvira GU-a NEAR, kao što su financijske revizije projekata i provjere rashoda koje su provele neovisne treće strane, uzimajući u obzir i prethodne aktivnosti kontrole koje je provela Komisija. Istodobno se ukupan broj transakcija pregledanih u okviru studije o stopi preostale pogreške smanjio za više od 25 %. Prekomjerno oslanjanje na prethodne aktivnosti kontrole protivno je namjeni studije o stopi preostale pogreške, a to je da se utvrde pogreške koje su promaknule takvim provjerama.

¹³ Vidjeti poglavlje 9. „Globalna Europa” [godišnjeg izvješća Suda za 2017.](#)

¹⁴ Vjerojatnost da se stopa pogreške u statističkom skupu nalazi unutar određenog intervala („interval pouzdanosti”).

8.25. Nadalje, izvođač studije o stopi preostale pogreške oslanjao se na provjere rashoda provedene u skladu s ograničenjima utvrđenima financijskim i administrativnim okvirnim sporazumom sklopljenim s određenim međunarodnim organizacijama. Tim se sporazumom ograničava broj stavki koje se mogu provjeriti tijekom provjere rashoda, kao i pristup revizijskim dokazima.

8.26. Treći je čimbenik metoda procjene stope preostale pogreške kojom se služi GU NEAR. Kao prvo, izvođaču studije ostavlja se mnogo prostora za ocjenu toga postoje li dostatni logistički i pravni razlozi koji onemogućuju pravodoban pristup dokumentima relevantnima za određenu transakciju te time i procjenu stope pogreške. Drugo, Komisija je kao i 2019. godine stopi preostale pogreške dodala premiju za rizik od 5 %. Međutim, nije jasno na temelju čega je Komisija odredila navedenu premiju za rizik od 5 %. Slijedom navedenoga, tom se metodom ne dobiva nužno odraz stvarne preostale pogreške za predmetnu transakciju¹⁵.

8.27. Četvrti je čimbenik velik broj transakcija koje se zamjenjuju u statističkom skupu za uzorkovanje¹⁶. Te zamjene i razlozi koji su za njih navedeni potvrđuju da provjera podataka koja se zahtijeva priručnikom s uputama nije provedena s potrebnom pažnjom i u suradnji s Komisijom te da su skupine podataka koje su upotrijebljene za uzorkovanje u različitim fazama bile samo djelomično pouzdane ili točne. Zamjene i prilagodbe statističkog skupa za uzorkovanje dovode do različitih rezultata uzorkovanja.

¹⁵ U jednom je slučaju 2020. godine jedna pogreška procijenjena djelomično.

¹⁶ Za studiju o stopi preostale pogreške za 2020. bilo ih je 36.

8.28. Nadalje, regulatornim okvirom kojim se uređuje studija o stopi preostale pogreške i ugovorom između GU-a NEAR i izvođača studije o stopi preostale pogreške ne uzima se u obzir niti se spominje rizik od prijevara. Ne postoji postupak kojim se od izvođača zahtijeva da Komisiju izvijesti o slučajevima sumnje na prijevaru počinjene na štetu proračuna EU-a koje otkrije tijekom svojeg rada u vezi sa stopom preostale pogreške.

Godišnje izvješće o radu GU-a INTPA i njegova studija o stopi preostale pogreške

8.29. Ispitivanje godišnjeg izvješća o radu GU-a INTPA za 2020. i njegove studije o stopi preostale pogreške detaljno je prikazano u godišnjem izvješću Suda o 8., 9., 10. i 11. europskom razvojnom fondu.

Zaključak i preporuke

Zaključak

8.30. Uzorak transakcija sastavljen je tako da omogući Sudu stvaranje predodžbe o potrošnji sredstava tijekom 2020. godine iz proračuna kao cjeline, a ne da bude reprezentativan za rashode u okviru naslova 4. VFO-a „Globalna Europa”. Broj transakcija koje je Sud obuhvatio revizijom nije dostatan za procjenu stope pogreške za ovaj naslov VFO-a (vidjeti odlomak [8.5.](#)). Unatoč tome, ispitivanjem transakcija i sustava koje je Sud proveo istaknuta su tri područja u kojima ima prostora za poboljšanje (vidjeti odlomke [8.7.](#), [8.14.](#) i [8.28.](#)).

Preporuke

8.31. U [Prilogu 8.2.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe četiriju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2017. godinu. Komisija je tri preporuke provela u potpunosti, a jednu preporuku nije provela. Sud je pregledao i preporuke iz godišnjih izvješća Suda za 2018. i 2019. godinu koje je bilo potrebno provesti odmah ili prije kraja 2020. godine.

8.32. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključka za 2020. godinu Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

Preporuka 8.1. – Potpun i pravodoban pristup dokumentima

Potrebno je poduzeti korake kako bi međunarodne organizacije Sudu omogućile potpun, neograničen i pravodoban pristup dokumentima koji su potrebni za obavljanje zadaće Suda u skladu s UFEU-om, a ne tek u formatu koji omogućuje samo čitanje.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.

Preporuka 8.2. – Raspodjela zajedničkih troškova koju obavljaju partnerske organizacije

Potrebno je uspostaviti postupak kojim će se jamčiti da partnerske organizacije svoju raspodjelu zajedničkih troškova temelje na stvarno nastalim rashodima.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.

Preporuka 8.3. – Obveza izvođača studije o stopi preostale pogreške u pogledu izvješćivanja o slučajevima sumnje na prijevaru

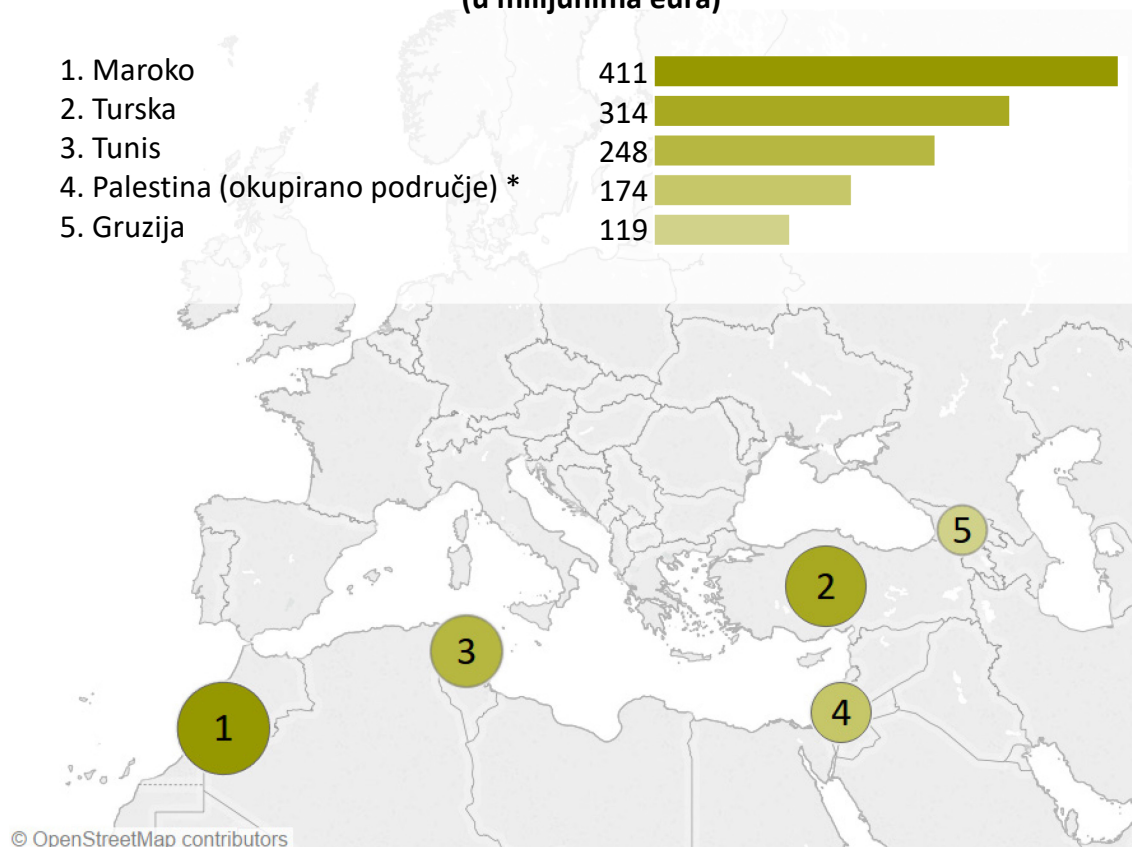
Potrebno je uspostaviti obvezu za izvođača studije o stopi preostale pogreške da Komisiju izvijesti o slučajevima sumnje na prijevaru počinjene na štetu proračuna EU-a koje otkrije tijekom svojeg rada u vezi sa stopom preostale pogreške.

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2022.

Prilozi

Prilog 8.1 – Plaćanja koja su izvršili GU NEAR i GU INTPA prikazana po delegacijama

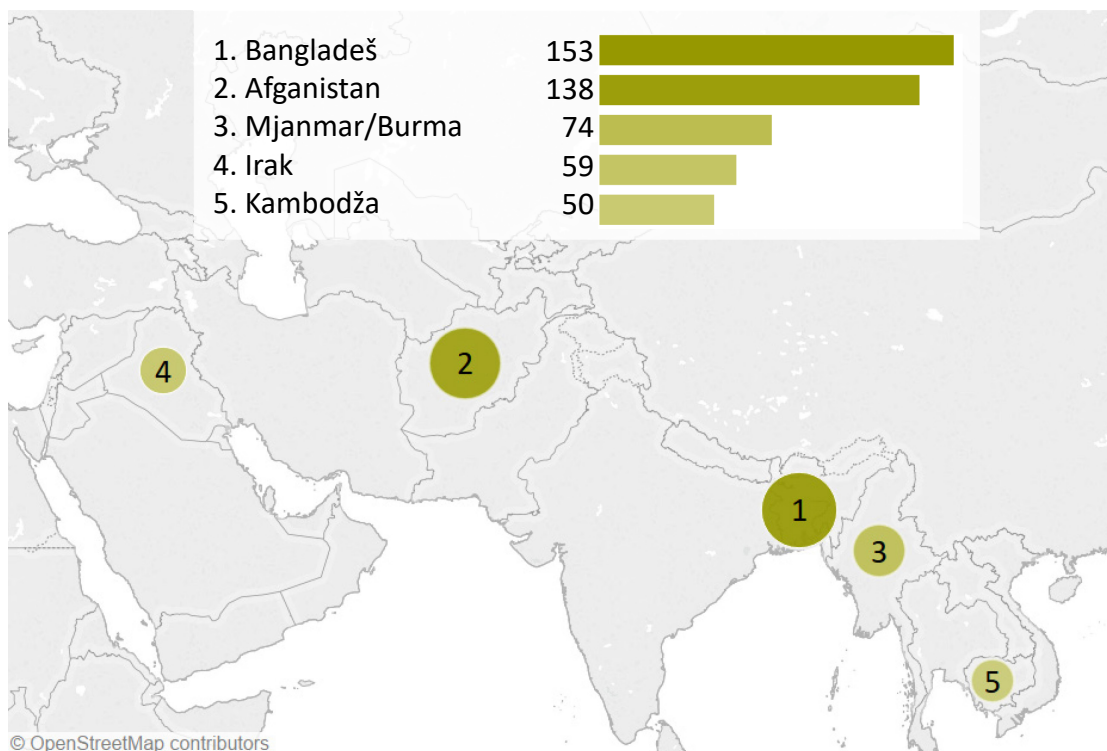
5 najvećih korisnika, GU NEAR (u milijunima eura)



* Ovaj naziv ne tumači se kao da se njime priznaje Država Palestina niti se njime dovode u pitanje pojedinačna stajališta država članica u vezi s time.

Izvor: pozadinski zemljovid ©OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europski revizorski sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2020. godinu.

5 najvećih korisnika, GU INTPA (u milijunima eura)



Izvor: pozadinski zemljovid ©OpenStreetMap koji ima dozvolu Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA) i Europski revizorski sud, na temelju konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2020. godinu.

Prilog 8.2 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2017.	Sud preporučuje GU-u NEAR sljedeće: 1. preporuka: Komisija bi izvođačima studija o stopi preostale pogreške za godine od 2019. nadalje trebala dati preciznije smjernice o provjerama postupaka javne nabave koji se provode na drugoj razini.	X ¹⁷					
	2. preporuka: Komisija bi u studijama o stopi preostale pogreške za godine od 2019. nadalje trebala podijeliti statistički skup za stopu preostale pogreške na slojeve vodeći računa o inherentnim rizicima projekata te stavljajući veći naglasak na bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem, a manji na transakcije proračunske potpore.				X		

¹⁷ Komisija je u priručnike s uputama za izračun stope preostale pogreške za 2019. i 2020. uključila dodatne upute izvođaču studije o stopi preostale pogreške o tome kako provjeriti postupke javne nabave koji se provode na drugoj razini.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	3. preporuka: Komisija bi u godišnjim izvješćima o radu za godine od 2018. nadalje trebala navoditi ograničenja studije o stopi preostale pogreške.	x ¹⁸					
	Sud preporučuje GU-u DEVCO sljedeće: 4. preporuka: Komisija bi do 2020. trebala preispitati postojeće smjernice za korisnike u vezi s projektima koji se provode pod neizravnim upravljanjem kako bi se zajamčilo da se planirane aktivnosti provode pravodobno i da se njima doprinosi praktičnoj primjeni ostvarenja projekata i time ostvari najveća vrijednost za uloženi novac.	x ¹⁹					

¹⁸ Komisija je objavila ograničenja studije o stopi preostale pogreške u godišnjim izvješćima o radu za 2018. i 2020., ali ne i za 2019. Sud je izvijestila da je do pogreške došlo zbog propusta u redakturi.

¹⁹ Komisija je u razdoblju 2018. – 2021. iznijela prijedlog izmjena Financijske uredbe iz 2018., ažurirala smjernice i izdala dodatne upute.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2018.	Sud preporučuje Komisiji sljedeće: 1. preporuka: da do 2020. poduzme korake kako bi dodatno potaknula međunarodne organizacije da ispunjavanju obvezu dostavljanja Sudu, na njegov zahtjev, svih dokumenata i informacija koje su mu potrebne kako bi mogao obaviti svoje zadaće kako je predviđeno UFEU-om.			X			
	Sud preporučuje GU-u NEAR sljedeće: 2. preporuka: da do 2020. poduzme korake da se izmijeni metodologija za izračun stope preostale pogreške GU-a NEAR kako bi se ograničile odluke o potpunom oslanjanju na kontrole te da pažljivo prati primjenu te metodologije	X ²⁰					
	Sud preporučuje GU-u ECHO sljedeće: 3. preporuka: da izmijeni način izračuna korektivnog kapaciteta GU-a ECHO za 2019. na način da njime ne obuhvati povrat nepotrošenih pretfinanciranja.	X ²¹					

²⁰ Komisija je ažurirala Priručnik s uputama za izračun stope preostale pogreške za 2020.

²¹ Komisija je u razdoblju 2018. – 2020. ažurirala smjernice i izdala dodatne upute za kontrolu kvalitete.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2019.	Sud preporučuje GU-u NEAR sljedeće: 1. preporuka: U godišnjem izvješću o radu GU-a NEAR za 2020, kao i u njegovim budućim godišnjim izvješćima o radu, potrebno je objaviti ograničenja studije o stopi preostale pogreške. Preporučeni rok provedbe: do objave sljedećeg godišnjeg izvješća o radu u 1. tromjesečju 2021.	x ²²					

Izvor: Sud.

²² Usp. fusnotu 19. Komisija je u godišnjem izvješću o radu za 2020. objavila ograničenja studije o stopi preostale pogreške.

Poglavlje 9.

Administracija

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	9.1.-9.5.
Kratak opis	9.3.
Opseg revizije i revizijski pristup	9.4.-9.5.
Pravilnost transakcija	9.6.-9.10.
Opažanja o uzorku transakcija	9.7.-9.9.
Europski parlament	9.8.
Europska komisija	9.9.
Opažanja o nadzornim i kontrolnim sustavima	9.10.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	9.11.
Opažanja o postupcima javne nabave osobne zaštitne opreme	9.12.-9.15.
Zaključak i preporuke	9.16.-9.18.
Zaključak	9.16.
Preporuke	9.17.-9.18.
Prilozi	
Prilog 9.1 – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Administracija”	
Prilog 9.2 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka	

Uvod

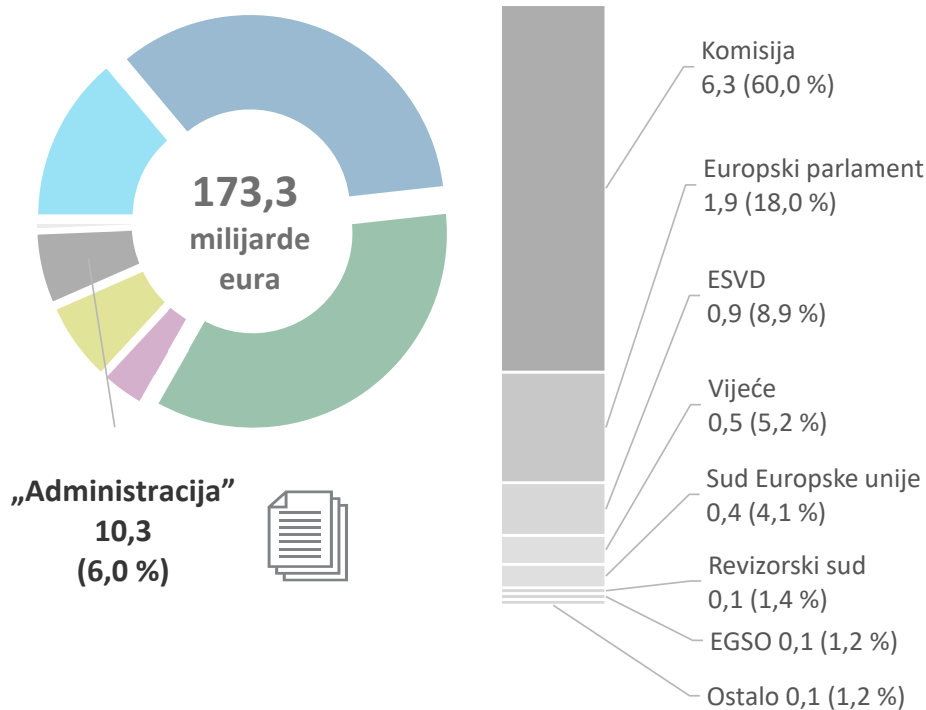
9.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 5. *VFO-a*, „Administracija”. U **okviru 9.1.** prikazan je pregled potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2020. godinu po institucijama i tijelima EU-a.

Okvir 9.1.

Naslov 5. *VFO-a* „Administracija” – detaljan prikaz za 2020. godinu

Udio plaćanja za 2020. u proračunu EU-a i detaljan prikaz

(u milijardama eura)



Revizijski statistički skup za 2020. u usporedbi s plaćanjima

(u milijardama eura)



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak **10. Priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2020. godinu.

9.2. Sud podnosi posebno izvješće za agencije EU-a, druga tijela EU-a i europske škole¹. Ovlaštima Suda nije obuhvaćena financijska revizija nad Europskom središnjom bankom.

Kratak opis

9.3. Administrativni rashodi obuhvaćaju rashode za ljudske resurse, koji su 2020. činili otprilike 68 % ukupnog iznosa, kao i rashode za zgrade, opremu, energiju, komunikacije i informacijsku tehnologiju. Revizije koje Sud provodi već dugi niz godina upućuju na to da je ta potrošnja niskorizična.

¹ Posebna godišnja izvješća Suda o agencijama, drugim tijelima i europskim školama objavljuju se internetskim stranicama Suda.

Opseg revizije i revizijski pristup

9.4. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **Prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem koje je obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 48 *transakcija* koji je sastavljen tako da bude reprezentativan za sve rashode u okviru ovog naslova VFO-a. Obuhvaćene su transakcije iz svih institucija i tijela EU-a. Cilj revizije bio je prikupiti informacije za potrebe davanja opće *izjave o jamstvu* kako je opisano u **Prilogu 1.1.**;
- (b) *nadzorne i kontrolne sustave* Vijeća i Europskog ombudsmana, uključujući standarde unutarnje kontrole, upravljanje rizicima, *ex ante* i *ex post* kontrole, registre iznimaka, upravljački nadzor, izvješća o unutarnjim revizijama i mjere za borbu protiv prijevara;
- (c) informacije o *pravilnosti* u godišnjim izvješćima o radu svih institucija i tijela, uključujući Komisijine glavne uprave i urede koji u prvom redu snose odgovornost za administrativne rashode², koje su potom iznesene u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti;
- (d) postupke *javne nabave* koje su Europski parlament, Vijeće, Komisija, Sud Europske unije i Europska služba za vanjsko djelovanje (ESVD) organizirali radi nabave osobne zaštitne opreme za svoje osoblje.

9.5. Reviziju rashoda Suda provodi vanjsko društvo³. Rezultati te revizije, kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji Suda za godinu koja je završila 31. prosinca 2020., izneseni su u odlomku **9.7.**

² GU za ljudske resurse i sigurnost, Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu, uredi za infrastrukturu i logistiku u Bruxellesu i Luxembourg te GU za informatiku.

³ PricewaterhouseCoopers SRL.

Pravilnost transakcija

9.6. *Prilog 9.1.* sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 48 ispitanih transakcija njih 10 (21 %) sadržavalo je *pogreške*. Na temelju sedam kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da je stopa pogreške ispod *praga značajnosti*.

Opažanja o uzorku transakcija

9.7. Pitanja o kojima se raspravlja u odlomcima **9.8.** i **9.9.** odnose se na Europski parlament i Komisiju. Sud nije utvrdio nijedno sporno pitanje u vezi s Vijećem, Sudom Europske unije, Europskim gospodarskim i socijalnim odborom, Europskim odborom regija, Europskim ombudsmanom, Europskim nadzornikom za zaštitu podataka i ESVD-om. Ni vanjski revizor Suda nije temeljem svojeg rada utvrdio nijedno sporno pitanje.

Europski parlament

9.8. Sud je otkrio pogreške u dvama plaćanjima koja je izvršio Europski parlament. Jedna se odnosila na preplatu za IT usluge do koje je došlo zbog netočne primjene ugovornih uvjeta. Druga se odnosila na pogrešnu isplatu dnevnice jednom zastupniku u Europskom parlamentu zbog pogreške na popisu prisutnih. Sud je utvrdio da se postojećim kontrolnim sustavom nisu spriječile niti otkrile takve pogreške, ali Parlament trenutačno radi na uspostavi novog, boljeg sustava.

Europska komisija

9.9. U plaćanjima koja je izvršila Komisija Sud je utvrdio pet pogrešaka. Jedna od njih odnosila se na manju preplatu troškova za softverske licencije. Preostale četiri odnosile su se na naknade djelatnicima koji nisu prijavili nedavne promjene osobne situacije ili koji su imali pravo zatražiti slične naknade iz drugih izvora. Djelatnici prvo moraju zatražiti te naknade, a zatim o njima obavijestiti Komisiju kako bi ih ona mogla uzeti u obzir pri izračunu plaće. Ta četiri slučaja nisu otkrivena Komisijinim provjerama dosljednosti vlastitih izračuna. Sud je i prethodnih godina utvrdio slične pogreške u pogledu obiteljskih naknada⁴.

Opažanja o nadzornim i kontrolnim sustavima

9.10. U nadzornim i kontrolnim sustavima koje je Sud ispitao na razini Vijeća i Ombudsmana nisu utvrđena nikakva bitna sporna pitanja.

⁴ Vidjeti odlomak 9.9. [godišnjeg izvješća za 2019.](#) i odlomak 10.8. [godišnjeg izvješća za 2018.](#) Komisija je kasnije ispravila sve pogreške.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

9.11. U *godišnjim izvješćima o radu* koja je Sud pregledao nisu utvrđene značajne stope pogreške, što je u skladu s revizijskim nalazima Suda (vidjeti odlomak [9.6.](#)).

Opažanja o postupcima javne nabave osobne zaštitne opreme

9.12. Mjere institucija EU-a za zaštitu njihova osoblja⁵ tijekom pandemije bolesti COVID-19 uključivale su kupnju osobne zaštitne opreme, kao što su maske, rukavice i toplomjeri. Sud je provjerio petnaest postupaka javne nabave osobne zaštitne opreme koje su tijekom 2020. organizirali Europski parlament, Vijeće, Komisija, Sud Europske unije i ESVD. Njih osam odnosilo se na maske, a sedam na drugu zaštitnu opremu. Sud je u svakom od tih slučajeva provjerio obrazloženje za primjenu određene vrste postupka javne nabave i sam postupak odabira izvršitelja. Provjera tih postupaka provedena je izvan reprezentativnog revizijskog uzorka i stoga je Sud nije uzeo u obzir pri procjenjivanju stope pogreške.

9.13. Hitna nabava osobne zaštitne opreme u ranim fazama pandemije bolesti COVID-19 bila je zahtjevan pothvat zbog naglog porasta potražnje. U većini slučajeva koje je Sud ispitao institucije su za nabavu robe primijenile pregovaračke postupke javne nabave, u skladu s odredbama Financijske uredbe⁶.

9.14. Sud je utvrdio određene probleme u postupcima za nabavu hitno potrebnih zaštitnih maski koje su proveli Europski parlament, Vijeće, Komisija i ESVD. Te su institucije u natječajnoj specifikaciji utvrdile stroge minimalne zahtjeve (uključujući europske referentne standarde kvalitete za medicinske maske i datume isporuke). Međutim, u četirima slučajevima odabrani ponuditelj nije dostavio potpune dokaze da su u trenutku sklapanja ugovora bili ispunjeni svi minimalni zahtjevi u pogledu kvalitete, kao što su dokazi povezani s trajnošću maski ili dokumentacija o usklađenosti s tehničkim specifikacijama.

⁵ Članak 1.e [Pravilnika o osoblju](#): „Dužnosnicima [...] osiguravaju [...] uvjeti rada u skladu s odgovarajućim zdravstvenim i sigurnosnim standardima[...].”

⁶ [Financijska uredba \(EU, EURATOM\) 2018/1046](#), članak 164. i članak 11.1. točka (c) Priloga I. – Javna nabava.

9.15. Komisija i Vijeće naknadno su organizirali laboratorijske testove odabranih isporučenih pošiljki maski. Zbog tih je ispitivanja Komisija odbila prvu seriju maski koja joj je isporučena, a kasnije isporučena roba bila je zadovoljavajuće kvalitete. Ispitivanje za Vijeće pokazalo je da su maske zadovoljavale potrebne standarde kvalitete.

Zaključak i preporuke

Zaključak

9.16. Ukupni revizijski dokazi koje je Sud prikupio i iznio u ovom poglavlju upućuju na to da stopa pogreške u rashodima u području „Administracija” nije bila značajna (vidjeti [Prilog 9.1.](#)).

Preporuke

9.17. U [Prilogu 9.2.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe preporuka koje je Sud iznio Europskom parlamentu i Komisiji u svojem godišnjem izvješću za 2017. Navedene institucije otada su u određenoj mjeri provele predmetne preporuke, ali kad je riječ o 3. preporuci, na temelju opažanja koje je iznio u odlomku [9.9.](#) Sud i ove godine iznosi sličnu preporuku (vidjeti [preporuku 9.2.](#)).

9.18. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2020. godinu Sud preporučuje sljedeće:

Preporuka 9.1. – Europski parlament

Parlament bi trebao uvesti potrebne izmjene kako bi se zajamčilo da se dnevnice isplaćuju samo zastupnicima koji ispunjavaju uvjete (vidjeti odlomak [9.8.](#)).

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2022.

Preporuka 9.1. – Komisija

Kako bi poboljšala svoj sustav upravljanja propisanim obiteljskim naknadama, Komisija bi trebala pojačati provjere dosljednosti prijave koje osoblje podnosi o naknadama iz drugih izvora i dodatno osvijestiti osoblje o tom pitanju (vidjeti odlomak [9.9.](#)).

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2022.

Prilozi

Prilog 9.1 – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Administracija”

	2020.	2019.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija	48	45
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	Bez značajnih pogrešaka	Bez značajnih pogrešaka

Izvor: Sud.

Prilog 9.2 – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2017.	Sud preporučuje sljedeće: 1. preporuka: Europski parlament [trebao bi], u kontekstu izmjene Financijske uredbe, poboljša[ti] smjernice za osmišljavanje i provjere kriterija za odabir i dodjelu u sklopu postupaka javne nabave namijenjene dužnosnicima za ovjeravanje.	x ⁷					
	Sud preporučuje sljedeće: 2. preporuka: Europski parlament [trebao bi] u okviru sljedeće izmjene pravila o prijemu skupina posjetitelja postroži[ti] postupak podnošenja prijava rashoda zahtijevanjem da skupine dostavljaju popratnu dokumentaciju zajedno sa zahtjevima za povrat troškova.			x			

⁷ Parlament je ažurirao Priručnik o javnoj nabavi namijenjen dužnosnicima za ovjeravanje i osoblju, uključujući smjernice povezane s kriterijima odabira i dodjele.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	Sud preporučuje sljedeće: 3. preporuka: Europska komisija [trebala bi] što prije unaprijedi[ti] svoje sustave za upravljanje propisanim obiteljskim naknadama provođenjem temeljitijih provjera dosljednosti prijava koje članovi osoblja podnose za naknade koje primaju iz drugih izvora.			x ⁸			

Izvor: Sud.

⁸ Praćenje naknada iz drugih izvora složen je zadatak, među ostalim zbog sve raznolikijih obiteljskih situacija i čestih promjena nacionalnih naknada u određenim državama članicama. Komisija je poduzela mjere za unaprjeđenje svojih relevantnih IT sustava i jačanje provjera dosljednosti te traži povrat sredstava za koje uoči da su preplaćena. Revizijskim aktivnostima Suda i dalje se otkrivaju pogreške.

**Odgovori institucija na godišnje
izvješće o izvršenju proračuna EU-a za
financijsku godinu 2020.**

Sadržaj

	Stranica
Poglavlje 1. Izjava o jamstvu i popratne informacije	
Odgovori Europske komisije	253
Poglavlje 2. Proračunsko i financijsko upravljanje	
Odgovori Europske komisije	262
Poglavlje 3. Prihodi	
Odgovori Europske komisije	271
Odgovori Nizozemske	276
Poglavlje 4. Konkurentnost za rast i zapošljavanje	
Odgovori Europske komisije	277
Poglavlje 5. Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija	
Odgovori Europske komisije	282
Poglavlje 6. Prirodni resursi	
Odgovori Europske komisije	291
Poglavlje 7. Sigurnost i građanstvo	
Odgovori Europske komisije	294
Poglavlje 8. Globalna Europa	
Odgovori Europske komisije	298
Poglavlje 9. Administracija	
Odgovori Europskog parlamenta	304
Odgovori Europske komisije	306

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2020.

DOPRINOS GODIŠNJEM IZVJEŠĆU ZA 2020. – POGLAVLJE 1. – IZJAVA O JAMSTVU I POP RATNE INFORMACIJE

UVOD

1.1. Objedinjeni odgovor Komisije na odlomke od 1.1. do 1.6.:

Godinu 2020. obilježila je jedna od najozbiljnijih svjetskih pandemija u novijoj povijesti. To je podrazumijevalo posebne izazove i prepreke koje je Komisija morala prevladati kako bi proračun izvršila s uobičajenom dužnom pažnjom, učinkovitošću i djelotvornošću.

Proračunom EU-a pridonosi se jačanju europskog gospodarstva, posebno s obzirom na gospodarski pad uzrokovan pandemijom, kao i povećanju njegove otpornosti.

Komisija pridaje veliku važnost osiguravanju odgovornog i pravilnog trošenja sredstava iz proračuna EU-a, kao i suradnji sa svim uključenim stranama radi ostvarenja konkretnih rezultata na terenu.

Komisija pozorno prati izvršenje proračuna EU-a. Utvrdi li se da države članice, posrednici ili krajnji korisnici na nepravilan način troše novčana sredstva EU-a, Komisija bez odgode poduzima mjere za ispravljanje tih pogrešaka i, prema potrebi, za povrat sredstava.

Istodobno, Komisija nastoji postići pravu ravnotežu između niske stope pogrešaka, brzih plaćanja i razumnih troškova kontrola.

Iako se financijsko upravljanje proračunom EU-a s vremenom poboljšalo, neke vrste rashoda i dalje su podložnije pogreškama. One su uglavnom regulirane složenijim pravilima i programima nadoknade troškova. Komisija nastavlja poduzimati preventivne i korektivne mjere za uklanjanje utvrđenih nedostataka i za osiguravanje da sprečavanje i otkrivanje pogrešaka za sve programe s vremenom postane učinkovitije.

NALAZI REVIZIJE ZA FINANCIJSKU GODINU 2020.

U određenim vrstama rashoda nastavljaju se pojavljivati pogreške

1.17. a) Kad je riječ o **prihodovnoj strani** proračuna EU-a, Komisija pozdravlja činjenicu da u tom području ne postoje značajne pogreške.

U pogledu tradicionalnih vlastitih sredstava (TVS) i vlastitih sredstava koja se temelje na porezu na dodanu vrijednost (PDV), Komisija poduzima mjere kako bi pojačala praćenje dugotrajnih otvorenih pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima i, gdje je to moguće, uklonila zadržke u vezi s PDV-om, kao i poduzela daljnje mjere u vezi s računovodstvenim nedostacima u pogledu tradicionalnih vlastitih sredstava koje je Europski revizorski sud utvrdio u svojim revizijama.

Kad je riječ o vlastitim sredstvima temeljenima na bruto nacionalnom dohotku (BND), Komisija poduzima sveobuhvatne mjere za postupanje s globalizacijom, uključujući istraživanje i razvoj, za BND za potrebe vlastitih sredstava.

b) Komisijina procjena **rizika u trenutku plaćanja**, tj. preostala stopa pogreške u trenutku plaćanja, nakon preventivnih kontrola, iznosi ukupno 1,9 % za relevantne rashode za 2020., što je manje nego 2019.

S obzirom na višegodišnju prirodu svojih rashoda i strategija kontrole, Komisija ulaže značajan trud u provedbu kontrola nakon plaćanja i daljnje ispravke do zaključenja programâ financiranja. Te se aktivnosti odražavaju u procijenjenom riziku u trenutku zaključenja programa¹ koji odgovara riziku u trenutku plaćanja umanjenom za Komisijine predviđene buduće ispravke, procijenjene na 1 % u 2020.

Komisija procjenjuje da će za 2020. **rizik u trenutku zaključenja** iznositi ukupno 0,9 %. To je znatno niže od praga značajnosti od 2 %, što je u skladu sa stopama ostvarenima u prethodnim godinama (od 2016. nadalje) i s ciljem Komisije.

Na temelju svojeg detaljnog pristupa i pristupa odozdo prema gore Komisija može prikazati različito stanje za sredstva kojima se upravlja. U skladu s tim Komisija smatra sljedeće:

- **rashodi manjeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja manjim od 1,9 %, čine 56 % ukupnih rashoda;
- **rashodi srednjeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja između 1,9 % i 2,5 %, čine 16 % ukupnih rashoda; i
- **rashodi većeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja većim od 2,5 % ili s utvrđenim ozbiljnim nedostacima, čine 28 % ukupnih rashoda.

To ide u prilog zaključku Komisije da je za barem više od polovice relevantnih rashoda rizik u trenutku plaćanja niži od praga značajnosti. (*Vidjeti pojedinosti u Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom i njegovoj uspješnosti za 2020., svezak II., str. 78.*)

Te detaljne informacije koje se sveobuhvatno i transparentno uključuju u godišnja izvješća o radu i u godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti omogućuju Komisiji u ulozi upravitelja sredstava EU-a otkrivanje nedostataka u sustavu, utvrđivanje njihovih temeljnih uzroka (npr. složenost pravila) i poduzimanje ciljanih korektivnih mjera. Time se isto tako jačaju preventivne mjere i osigurava da se stečena iskustva uzmu u obzir pri osmišljavanju budućih financijskih programa.

Složenost pravila i način isplate financijskih sredstava EU-a utječu na rizik od pogreške

1.18. Prva alineja – Komisija se slaže sa zaključkom da je rizik od pogreške manji za rashode koji podliježu pojednostavnjenim pravilima (uglavnom u rashodima utemeljenima na dodijeljenim pravima).

Druga alineja – Komisija isto smatra da složenost pravila može znatno pridonositi većem riziku od pogreške.

Osim primjene financijskih ispravaka i povrata sredstava, Komisija poduzima mjere za uklanjanje nedostataka koji dovode do srednjih i većih rizika. To uključuje **ciljane korektivne mjere**, kao što je informiranje korisnika i partnera u provedbi koji su podložniji pogreškama o primjenjivim pravilima EU-a. To znači i bolju uporabu kontrola i rezultata revizije kako bi se strategije kontrole prilagodile i

¹ Budući da se mjere Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi ne zaključuju, u području rashoda za poljoprivredu rizik u trenutku zaključenja zamjenjuje se konačnim rizičnim iznosom.

usmjerile, čime se povećava kapacitet nacionalnih tijela koja imaju nedostatke u svojim sustavima upravljanja i kontrole, uz primjenu stečenih iskustava na buduće programe.

Komisija će nastaviti raditi na **pojednostavnjenju pravila**, u mjeri u kojoj je to moguće, i povećanju primjene jednostavnijih provedbenih mehanizama, kao što su pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova, ako to predstavlja najučinkovitiji način smanjenja troškova i opterećenja kontrole te rizika od pogrešaka. Komisija istodobno nastoji i postavljati ambiciozne ciljeve za povećanje uspješnosti programa. Složeni uvjeti i pravila prihvatljivosti primjenjuju se u slučajevima u kojima je usmjeravanje potpora nužno kako bi se ostvarili ambiciozni ciljevi politika ili kako bi se poštovala osnovna načela jedinstvenog tržišta (pravila o javnoj nabavi ili državnim potporama).

Zakonitost i pravilnost stoga moraju biti u razmjeru s ostvarivanjem ciljeva politike, imajući pritom u vidu troškove provedbe.

1.19. Komisija se slaže sa stajalištem Europskog revizorskog suda da način isplate sredstava utječe na rizik od pogreške. Osim toga, Komisija na temelju detaljnih informacija koje su joj na raspolaganju smatra da rizici u trenutku plaćanja nisu jednako značajni za plaćanja koja se temelje na nadoknadi troškova.

Kao što je vidljivo iz analize koju je provela Komisija u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, izloženost riziku može biti niska, srednja ili visoka u istom području politike, pa čak i u okviru istog programa potrošnje, čak i ako je ukupna stopa pogreške za državu članicu ili područje politike ispod praga značajnosti, primjerice između dvaju operativnih programa za EFRR unutar iste države članice. Osim toga, za **visokorizične rashode (uglavnom plaćanja koja se temelje na nadoknadi troškova)** rizici u trenutku plaćanja za velik broj pojedinačnih programa i agencija za plaćanja isto su tako ispod praga značajnosti zbog uspostavljenih strategija kontrole i provedenih ciljanih korektivnih mjera.

U znatnom dijelu revizijskog statističkog skupa Europskog revizorskog suda postoje značajne pogreške

1.21. Detaljna analiza upravljanja po programu pokazuje da situacija nije homogena unutar određenih područja politike, programa potrošnje, pa čak ni država članica.

Na temelju te detaljne procjene (vidjeti i odgovor na odlomak 1.17.b)), kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu i Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020., svesku II., str. 78.), Komisija svoje rashode dijeli na temelju procijenjenog **rizika u trenutku plaćanja**. Na temelju toga Komisija smatra da je za manje od 44 % njezinih relevantnih rashoda rizik u trenutku plaćanja veći od 1,9 %.

To se odnosi na neke operativne programe za područje „Kohezija” u kojima su utvrđeni ozbiljni nedostaci i/ili koji imaju stope pogreške veće od 1,9 %; bespovratna sredstva za istraživački program Obzor 2020.; pojedinačne agencije za plaćanja u okviru ZPP-a za izravna plaćanja i ruralni razvoj te neke države članice za tržišne mjere čija je stopa pogreške veća od 1,9 %; i složena bespovratna sredstva u okviru naslova VFO-a „Konkurentnost”.

1.23. Kad je riječ o području „Kohezija”, Komisija uzima u obzir stopu pogreške koju je izračunao Europski revizorski sud, koja se daljnje poboljšala u odnosu na prethodne godine. Komisija će pratiti sve pogreške o kojima je izvijestio Europski revizorski sud i zatražit će dodatne financijske ispravke tamo gdje je to primjereno i zakonito.

Komisija nadalje upućuje i na svoje procjene stope pogreške koje uključuju maksimalne rizike (najnepovoljniji scenariji) iz godišnjih izvješća o radu za 2020. glavnih uprava REGIO i EMPL, koje su rezultat detaljne analize stanja svakog programa. Komisija napominje da je njezina procjena unutar raspona pogrešaka koji je izračunao Europski revizorski sud i smatra da njezina detaljna ocjena odražava razumnu i pravednu procjenu stopa pogreške za svaki program i zbirno za sve programe.

Kad je riječ o mjerama koje je poduzela za smanjenje pogrešaka, Komisija je državama članicama uputila ažurirane smjernice za programsko razdoblje 2014.–2020. kojima se, zajedno s propisanom primjenom pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova, nastoji dodatno poboljšati kvaliteta provjera upravljanja. Komisija je razradila akcijski plan za javnu nabavu, koji je od 2014. nekoliko puta ažuriran, i zajednički akcijski plan za državne potpore. Tim mjerama nastoji se pomoći administratorima i korisnicima fondova EU-a u poboljšanju njihovih praksi javne nabave i smanjivanju rizika od nepravilnosti povezanih s primjenom pravila o državnim potporama s pomoću programa osposobljavanja i širenja relevantnih informacija među dionicima europskih strukturnih i investicijskih fondova.

Kako je prethodno navedeno, Komisija raspolaže detaljnim informacijama o izloženosti riziku, što potvrđuje da situacija nije ujednačena: operativni programi za provedbu Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Inicijative za zapošljavanje mladih i Kohezijskog fonda spadaju u tri kategorije rizika.

1.24. Kad je riječ o području **„Prirodni resursi”**, Komisija je zadovoljna nalazom Europskog revizorskog suda iz poglavlja 6. prema kojem u izravnim plaćanjima EFJP-a, koja čine 69 % rashoda u pogledu prirodnih resursa, i dalje nema značajnih pogrešaka.

Za tržišne mjere (2,4 % rizika u trenutku plaćanja) i ruralni razvoj (2,9 % rizika u trenutku plaćanja) Komisija smatra da je, iako je posljednjih godina zabilježen trend smanjenja stopa pogreške, potrebno uravnotežiti zakonitost i pravilnost s postizanjem ciljeva politike kako bi se postigle niže stope pogreške, imajući pritom na umu troškove provedbe. U svakom slučaju, ako se uzme u obzir korektivni kapacitet, postoji jamstvo da je preostali konačni rizik za proračun EU-a znatno ispod praga značajnosti.

1.25. Kad je riječ o području **„Konkurentnost”**, Komisija smatra da se rashodi s višim rizikom u okviru tog poglavlja odnose na dijelove programa Obzor 2020. i dijeli mišljenje da su troškovi osoblja i drugi izravni troškovi glavni izvori pogrešaka.

S druge strane, neki dijelovi istraživačkih programa niskog su rizika, primjerice bespovratna sredstva aktivnosti Marie Skłodowska-Curie i Europskog istraživačkog vijeća.

1.26. Kad je riječ o području **„Globalna Europa”**, na temelju svoje detaljne ocjene upravljanja po programima (vidjeti Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020., str. 61.–62.), Komisija smatra da rashodi nižeg rizika u okviru tog poglavlja nisu ograničeni samo na segment proračunske potpore. Kako je transparentno navedeno u godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava za vanjske odnose, većina segmenata pod izravnim i neizravnim upravljanjem ima nisku stopu rizika u trenutku plaćanja, osim bespovratnih sredstava pod izravnim upravljanjem u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo i Instrumenta pretpristupne pomoći, za koja je GU NEAR izrazio zadržku i izradio akcijski plan.

Pogreške povezane s prihvatljivošću i dalje imaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške za visokorizične rashode

1.27. Komisija priznaje da **složena pravila** povećavaju rizik od pogreške. Stoga stalno radi na pojednostavnjenju pravila što je više moguće, kao i na povećanju primjene jednostavnijih mehanizama provedbe kao što su pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova. Smanjenje birokracije za korisnike i smanjenje složenosti jedno je od vodećih načela za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021.–2027.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 1.23.

1.28. Komisija poduzima preventivne mjere za uklanjanje najčešćih pogrešaka i zahtijeva korektivne mjere čim se otkriju nedostaci.

U pogledu **kohezijske politike**, revizijska su tijela 2020. izvijestila o nepravilnostima iz treće godine koje su utvrdila u reviziji operacija na temelju zajedničke kategorizacije dogovorene s Komisijom koja se primjenjuje u svim državama članicama. Većina nepravilnosti koje su utvrdila revizijska tijela i Komisija odnosi se na iste glavne kategorije: neprihvatljivi rashodi, javna nabava, revizijski trag i državna potpora.

Kategorizacija rezultata revizije o kojima revizijska tijela iz godine u godinu izvješćuju upravljačka tijela trebala bi im omogućiti da u svoje procjene rizika uvrste češće izvore pogrešaka i da tome na odgovarajući način prilagode svoje pristupe i metode provjera upravljanja.

Kad je riječ o **zajedničkoj poljoprivrednoj politici**, Komisija upućuje na svoje odgovore u poglavlju 6., uključujući odlomak 6.31. Komisija je predana rješavanju pitanja glavnih rizika za fondove ZPP-a koji proizlaze iz postojećih temeljnih uzroka pogrešaka s pomoću revizijskih istraga i akcijskih planova u određenim državama članicama. Komisija ta pitanja nastoji riješiti i preventivnim mjerama, kao što su pojednostavnjenje zakonodavstva i izgradnja kapaciteta u državama članicama, kako je opisano u godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI.

Europski revizorski sud nije utvrdio značajnu stopu pogreške u niskorizičnim rashodima

1.31. Na temelju svoje detaljne ocjene (vidjeti Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020., svezak II., str. 78.), Komisija smatra da programi financiranja (odnosno njihovi dijelovi) koji su niskorizični, što znači da je stopa povezanog rizika u trenutku plaćanja niža od 1,9 %, čine 56 % relevantnih rashoda za 2020.

To uključuje rashode agencija za plaćanja u okviru ZPP-a i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo, kao i operativnih programa za područje „Kohezija” s niskom stopom pogreške; rashode povezane s aktivnostima Marie Skłodowska-Curie; bespovratna sredstva Europskog istraživačkog vijeća; Europsku svemirsku agenciju i Europsku agenciju za globalni navigacijski satelitski sustav; Instrument za povezivanje Europe; program Erasmus+; Fond za azil, migracije i integraciju; te proračunsku potporu, subvencije i administrativne rashode.

Kad je riječ o području „ZPP”, Komisija je zadovoljna nalazom Europskog revizorskog suda iz poglavlja 6. prema kojem u izravnim plaćanjima EFJP-a, koja čine 69 % rashoda u pogledu prirodnih resursa, i dalje nema značajnih pogrešaka. Taj je nalaz u skladu s nalazima Komisije iznesenima u godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI.

Stopa pogreške koju je procijenila Komisija na donjem je kraju raspona koji je procijenio Europski revizorski sud

1.34. Komisija svoje **jamstvo** gradi na načelu odozdo prema gore i detaljno. To znači da svake godine Komisija i države članice provode stotine tisuća provjera koje se koriste za utvrđivanje rizika u

trenutku plaćanja. Na temelju svojeg detaljnog pristupa Komisija može dokazati različito stanje za sredstva kojima se upravlja. To Komisiji omogućuje da svoje napore usmjeri na odgovarajući način, da učinkovito pruži potporu i da riješi konkretne nedostatke čak i za politike ili programe koji su, globalno gledano, niskorizični, kao što je zajednička poljoprivredna politika.

I dalje je cilj Komisije da **rizik u trenutku zaključenja** bude ispod praga značajnosti od 2 %. Taj je rizik procjena pogrešaka koje će preostati na kraju životnog ciklusa programa, nakon što se provedu sve *ex post* kontrole i ispravci (oni koji će se provesti u razdoblju od trenutka izvješćivanja do kraja životnog ciklusa programa).

Procjenjuje se da je u 2020. iznosio 0,9 %, što je znatno manje od 2 %, čak i za svaku godinu izvješćivanja.

I dalje postoje problemi u pogledu postupka pripreme godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti te informacija o pravilnosti koje sadrži

1.35. Glavni direktori primaju delegaciju kolegija kako bi izvršili svoj udio proračuna EU-a. Povjerenike se redovito obavještava o pripremi godišnjih izvješća o radu. Slično tome, kolegij se redovito obavještava tijekom pripreme godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

1.36. **Donošenje godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti** odvija se u skladu sa strogim i pouzdanim postupkom koji uključuje dijaloge između GU-ova i povjerenika, savjetovanja među službama, sastanke na razini kabineta i informativne napomene kolegiju. Kolegij u konačnici preuzima odgovornost za godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti nakon usmene rasprave.

U ključnim trenucima u pripremi godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti korporativni upravni odbor središnjim službama pruža smjernice o sadržaju i strukturi godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

Glavni tajnik i glavni direktor za proračun pružaju detaljne upute, smjernice i osposobljavanje o izradi godišnjih izvješća o radu.

Opseg pregleda kvalitete nacrtu godišnjih izvješća o radu i stručnih pregleda utvrđen je u uputama glavnog tajnika i glavnog direktora za proračun. Uloga središnjih službi u postupku preispitivanja godišnjeg izvješća o radu odražava podjelu odgovornosti kako je utvrđeno u Komisijinim mehanizmima upravljanja.

1.37. Objedinjeni odgovor na odjeljke od 1.37. do 1.39.:

Komisija je uvjerena u informacije o stopama pogreške i rizicima u trenutku plaćanja predstavljene u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti. One se temelje na kontrolama i revizijama koje su provele Komisija i države članice na temelju svojih pomno utvrđenih strategija kontrole prilagođenih posebnostima programa potrošnje.

Osim toga, pristup Komisije, kao upravitelja proračunom EU-a, razlikuje se od pristupa Europskog revizorskog suda u njegovoj ulozi revizora. To može dovesti do određenih razlika u procjeni stope pogreške između tih dviju institucija.

Kad je riječ o ZPP-u u okviru područja „**Prirodni resursi**”, Komisija ne smatra da postoje problemi koji utječu na Komisijinu procjenu rizika u trenutku plaćanja. Komisija naglašava da njezina procjena

rizika u trenutku plaćanja, kako je prikazana u godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI i godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti, iznosi 1,9 %, što je i dalje u skladu s procjenom Europskog revizorskog suda od 2 % za poglavlje o prirodnim resursima, slično kao i prethodnih godina (vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 1.39.). To je omogućeno pouzdanim modelom jamstva u okviru ZPP-a, uključujući opće dobro funkcioniranje sustava upravljanja u državama članicama.

Slično tome, za područje „**Kohezija**” Komisija pruža detaljno jamstvo na razini svakog operativnog programa. Kako je objašnjeno u poglavlju 5., to omogućuje glavnim direktorima da prema potrebi daju jamstvo i izraze zadržke za svaki od 418 pojedinačnih operativnih programa, u skladu sa svojim obvezama. Njime se omogućuje prilagodba stopa pogreške koje države članice prijavljuju kada je to potrebno te se stoga daje detaljni pregled razine pogreške posebno za svaki program i, općenito, za cijelo područje politike. Komisija napominje da je njezina procjena pogreške za područje „Kohezija” unutar intervala koji je izračunao Europski revizorski sud.

Tim pristupom specifičnim za program omogućuje se i da se u godišnjim izvješćima o radu utvrdi potreba za mogućim dodatnim financijskim ispravcima za pojedinačne programe te da se utvrde posebni dijelovi programa i izvršenih plaćanja na koje će to najvjerojatnije utjecati.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 5.37.–5.49.

Za područje „**Konkurentnost**” Komisija smatra da je rizik od mogućeg prikazivanja stope pogreške manjom od stvarne obuhvaćen te da su ukupni rizik u trenutku plaćanja i rizik u trenutku zaključenja koji su iskazani u godišnjim izvješćima o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti pouzdani. Komisija je postupila u skladu s preporukama Europskog revizorskog suda iz godišnjih izvješća tog suda za 2018. i 2019. U tom je pogledu Komisija prijavila povećanu reprezentativnu stopu pogreške u godišnjim izvješćima o radu koja se odnose na istraživanje i inovacije. Nadalje, Komisija je provela određene mjere za poboljšanje kvalitete revizijskog rada, a Europski revizorski sud prepoznao je poboljšanja koja su rezultat tih mjera. Međutim, određeni broj slučajeva koje je utvrdio Europski revizorski sud imao je ili nemjerljiv ili neznatjan financijski učinak.

Kad je riječ o području „**Globalna Europa**”, Komisija smatra da je studija o stopi preostale pogreške primjerena. Komisija ne smatra da studija podliježe ograničenjima koja mogu dovesti do podejnjivanja pogrešaka.

1.39. Druga alineja – kad je riječ o području „**Kohezija**”, Komisija napominje da njezina procjena rizika u trenutku plaćanja odgovara intervalu pogreške koji je izračunao Europski revizorski sud.

Treća alineja – kad je riječ o području „**Prirodni resursi**”, Komisija pozdravlja činjenicu da je procjena rizika u trenutku plaćanja (1,9 %) koju je pružio GU AGRI vrlo blizu i unutar raspona stope pogreške Europskog revizorskog suda (2,0 %).

Izvješća Komisije o financijskim ispravcima i povratima sredstava složena su i nisu uvijek jasna

1.40. Komisija naglašava važnost **preventivnih i korektivnih mjera** kako bi se osiguralo da se iz proračuna EU-a financiraju samo rashodi nastali u skladu s pravnim okvirom, čime se štite financijski interesi Unije i pokazuje njezin korektivni kapacitet. Tim se mjerama države članice potiču i da poboljšaju svoje sustave upravljanja i kontrole.

Iako imaju isti krajnji cilj, mehanizmi predviđeni u pravnoj osnovi različitih programa mogu se znatno razlikovati u pogledu različitih rashodovnih područja. Nadalje, učinak korektivnih mjera može se

razlikovati jer se u relevantnim pravnim osnovama može predvidjeti primjena neto financijskih ispravaka i/ili zamjena neprihvatljivih iznosa prihvatljivim projektima.

Kako bi se pružio potpun i transparentan pregled preventivnih i korektivnih mjera, potrebno je iznijeti učinak svih tih različitih mehanizama.

Trenutačno izvješćivanje osmišljeno je kako bi se odgovorilo na zahtjeve različitih dionika. Komisija će analizirati može li se izvješćivanje o financijskim ispravcima i povratima sredstava dodatno pojednostavniti za VFO za razdoblje 2021.–2027.

1.41. Komisija „**potvrđene**” **ispravke i povrate sredstava** smatra najvažnijim informacijama za potrebe izvješćivanja jer predstavljaju odluku Komisije ili prihvatanje države članice da se primijeni ispravak. Međutim, može postojati vremenska razlika između te odluke i provedbe korektivne mjere, iz razloga koji izravno proizlaze iz primjenjivih pravnih okvira. Stoga su „potvrđeni” i „provedeni” važni pojmovi.

Osim toga, Komisija se služi i preventivnim i korektivnim alatima. *Ex ante* odbici najučinkovitiji su mehanizmi za sprečavanje financiranja neprihvatljivih rashoda iz proračuna EU-a. *Ex post* ispravci općenito se odnose na nalaze *ex post* kontrole ili revizije.

Komisija naglašava da su neto ispravci i zamjene korektivne mjere kojima se osigurava isključivanje nepravilnih rashoda iz financiranja EU-a i vrši pritisak na države članice da riješe nedostatke u svojim sustavima upravljanja i kontrole.

1.43. U okviru područja „**Kohezija**” za programsko razdoblje 2014.–2020. države članice primjenjuju financijske ispravke u svojoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji programa podnesenoj Komisiji. Te su informacije u potpunosti transparentno objedinjene u godišnjim izvješćima o radu svake godine (1,5 milijardi EUR povučeno s računovodstvene dokumentacije u računovodstvenoj godini 2020. za EFRR/KF i 0,5 milijardi EUR povučeno s računovodstvene dokumentacije u računovodstvenoj godini 2020. za ESF/Inicijativu za zapošljavanje mladih). Ti financijski ispravci nisu uključeni u iznos od 1 098 milijuna EUR. Unatoč složenim kriterijima koje je utvrdio suzakonodavac, neto financijski ispravci i dalje služe kao poticaj državama članicama da provedu financijske ispravke u prvom stupnju, prije podnošenja računovodstvene dokumentacije.

1.50. Komisija želi pojasniti da se nedostatak u **studiji o stopi preostale pogreške** koji je Europski revizorski sud utvrdio u poglavlju 8. odnosi na činjenicu da postupak prijavljivanja sumnje na prijevaru Komisiji nije dovoljno formaliziran. Komisija prihvaća povezanu preporuku (vidjeti odgovore Komisije na odlomak 8.28. i preporuku 8.3.).

ZAKLJUČCI

1.53. Zaključno, Komisija pridaje veliku važnost dobrom financijskom upravljanju proračunom EU-a. Kao upravitelj proračunom EU-a, Komisija je uspostavila **čvrste, višegodišnje strategije kontrole** osmišljene kako bi se njima sprečavale, otkrivala i ispravljale pogreške. Također poduzima mjere za daljnja pojednostavnjenja programa.

Kad je riječ o prihodovnoj strani proračuna EU-a, Komisija smatra, u skladu s nalazom Europskog revizorskog suda, da u tom području ne postoje značajne pogreške.

Kad je riječ o rashodima, Komisija smatra da je rizik pri zaključenju (vidjeti i odgovor u odlomku 1.35.), kojim se mjeri razina pogreške koja ostaje nakon provedbe svih *ex post* kontrola i

ispravaka, stopa pogreške koja najbolje predstavlja sve napore koje su uložile i države članice i njezine službe. Za 2020. ukupna stopa rizika u trenutku zaključenja procijenjena je na 0,9 %, što je znatno niže od praga značajnosti od 2 % te je u skladu sa stopom iz obje prethodne godine (0,7 % u 2019.).

Osim toga, zahvaljujući vlastitoj detaljnoj **analizi upravljanja po programu** (vidjeti i odgovor na odlomak 1.17.b.)), Komisija može dobiti detaljnu sliku razine rizika u područjima politika i u okviru programa potrošnje. To pokazuje da rizici u trenutku plaćanja za rashode po područjima politika nisu homogeno niski, srednji ili visoki (vidjeti Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti za 2020., svezak II., str. 78.). Time se omogućuje precizno utvrđivanje mjesta rizika i njihovih temeljnih uzroka te poduzimanje ciljanih korektivnih mjera:

- **rashodi manjeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja manjim od 1,9 %, čine 56 % ukupnih rashoda;
- **rashodi srednjeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja između 1,9 % i 2,5 %, čine 16 % ukupnih rashoda; i
- **rashodi većeg rizika**, s rizikom u trenutku plaćanja većim od 2,5 % ili s utvrđenim ozbiljnim nedostacima, čine 28 % ukupnih rashoda.

To pridonosi zaključku Komisije da je **rizik u trenutku plaćanja ispod praga značajnosti** za više od polovice relevantnih rashoda.

**ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA
ZA 2020. „DOPRINOS GODIŠNJEM IZVJEŠĆU ZA 2020.
POGLAVLJE 2. – PRORAČUNSKO I FINANCIJSKO UPRAVLJANJE”**

UVOD

2.1. Proračun EU-a bio je okosnica **odgovora EU-a na pandemiju bolesti COVID-19**. Samo tri tjedna nakon što je Svjetska zdravstvena organizacija 11. ožujka 2020. izbijanje bolesti COVID-19 proglasila pandemijom, Komisija je iznijela **prijedloge za koordiniran i sveobuhvatan odgovor** putem proračuna EU-a. Kako bi se odgovorilo na najhitnije potrebe, **financijska sredstva mobilizirana su** brzo i fleksibilno uz beskompromisnu primjenu **najviših standarda financijskog upravljanja**. Odgovor je uključivao sljedeće mjere:

- **Investicijske inicijative kao odgovor na koronavirus (CRII)** u okviru kohezijske politike, zahvaljujući kojima je olakšana primjena mehanizama fleksibilnosti te je mobilizirano **otprilike 23 milijarde EUR za države članice**. Te su inicijative pridonijele borbi protiv pandemije bolesti COVID-19 tako što je pružena potpora zdravstvu, malim poduzećima i radnicima,
- ponovnu aktivaciju **Instrumenta za hitnu potporu**, s proračunom od 2,7 milijardi EUR, koji je nadopunjen **dodatnim doprinosom država članica** u iznosu od 750 milijuna EUR, za borbu protiv **prekogranične zdravstvene krize**,
- dodatna financijska sredstva u iznosu od 415 milijuna EUR za **Mehanizam Unije za civilnu zaštitu/rescEU** za pružanje **hitne pomoći u slučaju katastrofa** najpogođenijim područjima,
- **proširenje Fonda solidarnosti EU-a** kako bi se njime osim prirodnih katastrofa obuhvatile i velike zdravstvene krize, i
- novi financijski instrument – **Europski instrument za privremenu potporu radi smanjenja rizika od nezaposlenosti** u izvanrednoj situaciji (SURE) – s proračunom u iznosu do **100 milijardi EUR**.

Europski parlament, Vijeće Europske unije i Komisija brzo su i s lakoćom surađivali kako bi **donijeli te mjere u što kraćem roku** te su one stupile na snagu **prije kraja travnja 2020.** Vrlo inovativan program SURE stupio je na snagu 19. svibnja 2020.

Za financiranje tih mjera bila je potrebna mobilizacija svih sredstava i fleksibilnosti. **Proračun za 2020. ukupno je povećan za više od 10 milijardi EUR u plaćanjima**, pri čemu su aktivirana sva preostala sredstva iz višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014.–2020. **i na raspolaganje je stavljeno do 70 milijardi EUR u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza za suzbijanje krize izazvane bolešću COVID-19.** Konkretno, zahvaljujući investicijskim inicijativama kao odgovor na koronavirus, države članice mogle su brzo pristupiti financijskim sredstvima, a Instrument za hitnu potporu omogućio je Komisiji da koordinira i podupre postupke nabave potrebne za suzbijanje krize.

Proaktivnim proračunskim upravljanjem osigurano je brzo i učinkovito izvršenje proračuna za 2020. Na prijedlog Komisije **doneseno je devet izmjena proračuna**, što je više nego bilo koje druge godine u razdoblju 2014.–2020., a većina ih je donesena u rekordnom roku. Osim toga, proračunska tijela izvršila su 28 prijenosa, a Komisija stotine samostalnih prijenosa. **Proračun EU-a za 2020.**

stoga je gotovo u potpunosti potrošen, i u obvezama i u plaćanjima, što je najbolji ishod od 2014., postignut unatoč velikim izazovima.

Proračunsko i financijsko upravljanje za 2020. godinu

2.3. Komisija ističe da su **povećanja** uvedena izmjenama proračuna u 2020., kojima se nastojalo odgovoriti na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, u velikoj mjeri **povezana i s mobilizacijom „netematskih” posebnih instrumenata**, kao što su primjerice **Instrument fleksibilnosti** (1,1 milijarda EUR) i **ukupna razlika do gornje granice za obveze** (2,7 milijardi EUR). Stoga su se dodatnim financiranjem nastojali riješiti i drugi problemi, posebno oni povezani s **migracijama i sigurnošću**.

2.7. Nakon početka pandemije Europski parlament, Vijeće EU-a i Komisija postigli su dogovor o **dosad najvećem instrumentu za oporavak (Next Generation EU) u iznosu od oko 800 milijardi EUR** (u tekućim cijenama) kao ciljanom odgovoru na pandemiju. O njemu će se **redovito izvješćivati** kako je utvrđeno u zakonodavstvu.

2.8. Komisija ističe da je izvješće o rashodima za neposredan odgovor na COVID-19 na koje Europski revizorski sud upućuje u tom odlomku obuhvaćalo programe i instrumente za koje su za potrebe povezane s bolešću COVID-19 tijekom 2020. preuzete obveze, preraspodijeljena i/ili povećana sredstva. Primjerice, obveze pod naslovom 5. nisu uključene u to izvješće.

Portal o koronavirusu pruža pregled odgovora kohezijske politike EU-a na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19, uključujući **tematsko reprogramiranje** (prikaz preraspodjele dostupnih sredstava kohezijske politike za mjere u području zdravstva, potporu poduzećima, potporu građanima za suzbijanje učinaka pandemije) zajedno s **kvantificiranim ciljevima utvrđenima za nove posebne pokazatelje za COVID-19** i uvođenjem **mjera** financijske fleksibilnosti i likvidnosti u okviru inicijative **CRII+**.

2.11. Nakon početnog kašnjenja provedba programâ kohezijske politike **dobro napreduje**. Komisija naglašava da **visoke stope iskorištenosti 2019. i 2020.** pokazuju da se dio kašnjenja s početka programâ nadoknađuje.

2.17. Nakon početnog kašnjenja provedba programâ kohezijske politike za razdoblje 2014.–2020. dobro napreduje. **Stopa odabira projekata** u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda, koju Komisija smatra jednim od preduvjeta i pokazatelja budućeg iskorištavanja, na kraju 2018. bila je viša od stope u istom referentnom razdoblju 2007.–2013. Taj **pozitivan trend** potvrđen je na kraju prosinca 2020., kad je stopa odabira za cjelokupnu kohezijsku politiku **dosegla 107 %** (tj. bila je oko 10 postotnih bodova viša u odnosu na razdoblje 2007.–2013.).

Komisija nadalje naglašava da visoke stope iskorištenosti 2019. i 2020. pokazuju da se dio kašnjenja s početka programâ nadoknađuje.

Ukupni učinak čimbenika povezanih s krizom izazvanom bolešću COVID-19 još nije poznat i u cijelosti **će postati vidljiv 2021.**

Komisija smatra da bi zaključke koji se temelje na usporedbama s prethodnim VFO-om trebalo donositi s oprezom jer određene relevantne **razlike između** Uredbe o zajedničkim odredbama (UZO) za **programska razdoblja** 2007.–2013. i 2014.–2020. (kao što su visoka razina godišnjeg pretfinanciranja, pravilo „n + 3” i postupak godišnjeg prihvaćanja računovodstvene dokumentacije) upućuju na to da bi **stopa plaćanja za potonje** mogla biti **sporija**.

Komisija naglašava i da je godina **2013.** prethodnog VFO-a **bila posebna godina zbog prijelaznih odredbi** za nove države članice koje su bile dio proširenja EU-a 2004. i 2007. Za većinu tih država članica¹ pravilo „n + 3” primjenjivalo se na obveze za razdoblje 2008.–2010., a pravilo „n + 2” na obveze za razdoblje 2011.–2013. Zbog toga se **znatno povećala razina plaćanja** potrebnih kako bi se izbjegao opoziv. Na kraju 2020. nije bilo usporedivog učinka. Osim toga, te se dvije situacije ne mogu uspoređivati i zbog **drukčijih datuma završetka prihvatljivosti rashoda**: dok su 2013. bile preostale samo dvije godine za provedbu (do 31. prosinca 2015.), 2020. preostale su tri godine za programe u okviru ESIF-a za razdoblje 2014.–2020. (31. prosinca 2023.), osim za Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) u okviru kojeg će postojeći programi trajati do kraja 2025. Osim toga, kao što je Europski revizorski sud istaknuo u odlomku 2.15. izvješća i u godišnjem izvješću za 2019., **stope provedbe EPFRR-a (65 %) bile su više nego za ostale ESI fondove**. Komisija stoga naglašava da se **kašnjenja u provedbi** opisana u tom odlomku izvješća **ne odnose na Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)**.

2.20. Znanje stečeno iz rada **Radne skupine za bolju provedbu**, koja je uspostavljena radi poboljšanja provedbe strukturnih fondova i Kohezijskog fonda za razdoblje 2007.–2013., primijenjeno je na programe u poteškoćama u aktualnom razdoblju.

Komisija **pomno prati programe** za koje smatra da bi mogli kasniti **kako bi pomogla spriječiti nedovoljno iskorištavanje** i eventualni opoziv. **S predmetnim državama članicama vodi se intenzivan dijalog** kako bi se situacija poboljšala.

Komisija ponavlja da se problemi povezani s uspješnošću nastoje riješiti tijekom cijelog programskog razdoblja, kao što je već navela u odgovorima na tematsko izvješće Europskog revizorskog suda br. 17/2018.

Za razdoblje 2014.–2020. **u prvom je planu usmjerenost na rezultate** i okvir uspješnosti **s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima** kako bi se svakako ostvario planirani napredak. U **pregledu uspješnosti 2019.** posebna pozornost posvećena je programima za koje je postojala opasnost od slabih rezultata i/ili opoziva kako bi se poduprlo utvrđivanje i provedba korektivnih mjera na terenu.

Komisija državama članicama pruža znatnu potporu koja uključuje **tehničku pomoć i savjetodavne usluge** kako bi mogle poboljšati svoje kapacitete iskorištavanja sredstava i postignute rezultate (npr. alat Peer2Peer za razmjenu dobrih praksi i stručnog znanja u okviru instrumenta „REGIO TAIEX”, alat „JASPERS”, koji služi kao pomoć u pripremi kvalitetnih projekata zahvaljujući kojima se može poboljšati iskorištenost za razdoblje 2014.–2020.).

Nadalje, Komisija je predložila nekoliko mjera kako bi pomogla državama članicama da se nose s krizom povezanom s bolešću COVID-19, uključujući **zakonodavne promjene** u okviru Investicijske inicijative kao odgovor na koronavirus (CRII) i Investicijske inicijative plus kao odgovor na koronavirus (CRII+). Te su izmjene donesene i omogućile su **dodanu fleksibilnost i likvidnost** za brzu dodjelu potpore kohezijske politike, a bile su namijenjene smanjenju administrativnog opterećenja.

Komisija je u ožujku 2020. osnovala radnu skupinu za CRII kako bi državama članicama pomogla u provedbi mjera za suzbijanje krize. Do kraja 2020. GU REGIO i GU EMPL **vrlo su brzo odgovorili** na gotovo 500 **pitanja o tumačenju** instrumenta CRII, a odgovori su objavljeni na posebnoj internetskoj stranici dostupnoj svim upravljačkim tijelima.

¹ Iznimke su Hrvatska, Rumunjska i Slovačka, na koje se pravilo „n + 3” primjenjivalo tijekom cijelog razdoblja.

U 2020. intenzivno se radilo na **reprogramiranju**. Komisija je donijela relevantne izmjene programa **u rekordnom roku** kako bi se **ispunile hitne potrebe** svih država članica nastale zbog krize uzrokovane bolešću COVID-19. Osim reprogramiranja sredstava **države članice primjenjuju i druga pojednostavnjenja** koja su im dostupna, kao što su produljenje rokova, ubrzana plaćanja, retroaktivna prihvatljivost rashoda povezanih s bolešću COVID-19 itd. Mjere koje je Komisija predložila za „**Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja (REACT-EU)**” trebale bi ujedno **ubrzati izvršenje** tih dodatnih sredstava. Te mjere uključuju odredbe na temelju kojih sufinanciranje EU-a može doseći stopu od 100 %, odredbe kojima se utvrđuje opseg potpore koji je dovoljno širok **da se sveobuhvatno odgovori na potrebe** i određena ograničenja koja se inače primjenjuju na kohezijsku politiku, a neće se primjenjivati na REACT-EU.

Osim toga, s obzirom na to da države članice usmjeravaju sredstva instrumenta REACT EU u postojeći sustav provedbe kohezijske politike, trebala bi se osigurati **neometana provedba**.

Rizici i izazovi

2.21. Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 2.20.

2.22. Uvede li se nekoliko **mjera za pojednostavnjenje i znatno smanji prefinanciranje**, to bi moglo potaknuti bržu dostavu zahtjeva za međuplaćanje u novom programskom razdoblju. Kad je riječ o riziku od zakašnjelog početka provedbe fondova s podijeljenim upravljanjem u VFO-u za razdoblje 2021.–2027. na koji se upućuje u prvoj alineji odlomka, nužno je uvesti **razdoblje preklapanja prihvatljivosti rashoda između dvaju programskih razdoblja** s obzirom na to da je provedbu mnogih operacija potrebno nekoliko godina i da će uvijek postojati početna faza i završna faza. Komisija postiže bolji kontinuitet između razdoblja zahvaljujući mnogim mjerama, među kojima je i **postupna provedba većih projekata**.

2.24. Donošenje je prvenstveno kasnilo zbog toga što je 2020. nastupila pandemija, zbog koje je **prednost dana odobrenju Instrumenta Europske unije za oporavak**. Međutim, od završetka pregovora suzakonodavaca o sadržaju zakonodavnog okvira kohezijske politike u veljači 2021. Komisija i države članice vode **intenzivan neformalan dijalog**. To će omogućiti **brzo službeno podnošenje** sporazumâ o partnerstvu i programâ nakon stupanja na snagu **te njihovo odobrenje**.

2.25. Komisija upućuje na svoje odgovore na odlomke 2.22. i 2.24.

Komisija je prijedlog za zakonodavstvo o kohezijskoj politici za razdoblje 2021.–2027. podnijela u svibnju 2018., **gotovo pola godine ranije** u usporedbi s istim prijedlogom 2011.

2.26. Komisija naglašava da se kašnjenja u provedbi opisana u tom odlomku ne odnose na Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR).

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 2.18.

2.27. Sredstvima kohezijske politike EU-a ulaže se u **jačanje administrativnih kapaciteta u državama članicama** u okviru „tematskog cilja 11” u programskom razdoblju 2014.–2020. i u okviru tehničke pomoći za jačanje administrativnih kapaciteta za upravljanje sredstvima. Ulaganja u administrativne kapacitete država članica i dalje će se financirati u programskom razdoblju 2021.–2027. Nadalje, **države članice mogu nadopuniti** „standardnu” tehničku pomoć **drugom vrstom** tehničke pomoći, tj. „tehničkom pomoći u pogledu **financiranja koje nije povezano s troškovima**” (članak 37. Uredbe o zajedničkim odredbama). Usto, nekoliko država članica izradit će planove djelovanja za jačanje administrativnih kapaciteta za razdoblje 2021.–2027. koji će uključivati **preusmjeravanje radi obuhvaćanja većeg broja aktivnosti jačanja kapaciteta**. To bi, zajedno sa

znatnim pojednostavnjenjem kohezijske politike u razdoblju 2021.–2027., trebalo omogućiti dobru provedbu fondova EU-a.

2.29. Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 2.22.

Kad je riječ o EPFRR-u, Komisija naglašava da je, iako u trenutku sastavljanja ovog odgovora nije bio postignut dogovor o uredbama o ZPP-u, u zaključcima Europskog vijeća o VFO-u iz srpnja 2020. prihvaćeno pravilo „n + 2” za EPFRR.

2.30. Komisija naglašava da **svaka država članica može odabrati u okviru kojeg će programa provesti određeno ulaganje ili reformu**. Osim toga, u provedbi Mehanizma za oporavak i otpornost država članica je korisnik, a ne provedbeni partner Komisije.

U okviru Mehanizma za oporavak i otpornost od država članica zahtijeva se da predlože nacionalne planove za oporavak i otpornost s reformama i ulaganjima, a **financijska sredstva dobit će tek nakon što ostvare napredak** u njihovoj provedbi.

Komisija smatra da je **potpuno financiranje procijenjenih troškova plana iz Mehanizma za oporavak i otpornost** (do maksimalnog iznosa) primjereno s obzirom na to da države članice imaju velike potrebe za financiranjem nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19. Nadalje, za financiranje iz Mehanizma za oporavak i otpornost **treba ispuniti niz uvjeta** (kriteriji za ocjenjivanje te ključne etape i ciljne vrijednosti) pa bi ono moglo biti primjerenije za države članice u određenim situacijama, što bi u konačnici moglo rezultirati usmjerenijom upotrebom raznih dostupnih instrumenata financiranja.

S obzirom na prethodno navedeno Komisija smatra da se **privlačnost jednog instrumenta financiranja** u usporedbi s nekim drugim (npr. Mehanizam za oporavak i otpornost u usporedbi s fondovima s podijeljenim upravljanjem) **ne može procijeniti samo na temelju udjela troškova** koji bi bili pokriveni određenim mehanizmom. Države članice u svakom slučaju ne smiju primati dvostruko financiranje.

2.32. Suočena s **pandemijom bolesti COVID-19**, Komisija je osigurala dodatnu **ciljanu potporu za programska tijela** kako bi im pomogla u suočavanju s tom situacijom te je surađivala s revizijskim tijelima kako bi se primjenjivao čvrst i usklađen pristup. S obzirom na situaciju programskim tijelima poslana je jasna poruka da je **usklađenost s pravilima i dalje preduvjet**. **Novi rizici koji mogu nastati** zbog odgovora politike na pandemiju bolesti COVID-19, uključujući inherentne rizike povezane s novim vrstama rashoda ili dogovorenim postupcima, **procjenjuju se zajedno s revizijskim tijelima**. Nadalje, Komisija je proaktivno uspostavila **internetsku platformu s pitanjima i odgovorima o inicijativi CRII** kako bi upravljačkim i revizijskim tijelima pružila potporu u obliku konkretnih odgovora na njihova pitanja o uvođenju mjera inicijative CRII. Odgovoreno je na nekoliko stotina pitanja. Komisija je ujedno za revizijska tijela pripremila poseban dokument za razmatranje radi analize mogućih scenarija koji mogu nastati zbog krize i **ažuriranja procjene rizika** s obzirom na njihove revizijske aktivnosti i planiranje revizija. Naposljetku, Komisija je, u okviru **kontinuiranog ažuriranja svojeg sustava unutarnje kontrole**, revidirala registar rizika i utvrdila konkretne nove rizike te počela uspostavljati konkretne **inicijative za ublažavanje rizika** u okviru aktualnog i budućeg godišnjeg postupka upravljanja.

Kad je riječ o EPFRR-u, Komisija je donijela Uredbu (EU) 2020/532 kojom se utvrđuju pravila s **realističnim i ostvarivim zahtjevima u pogledu kontrole** za države članice. **Izmijenjena pravila bila su ograničena u pogledu roka i opsega** te su državama članicama nudila alternativne metode za provedbu kontrola u okviru ograničenja zbog bolesti COVID-19 i stoga su, zajedno s radom tijela za ovjeravanje, nastavila biti dobra osnova za pružanje jamstva.

2.33. Mehanizam za oporavak i otpornost **instrument je koji se temelji na uspješnosti** jer se plaćanja vrše na temelju ostvarenja ključnih etapa i ciljnih vrijednosti. Stoga su zakonitost i pravilnost plaćanja isključivo povezani s uspješnim ostvarenjem ključnih etapa i ciljnih vrijednosti.

Člankom 22. Uredbe **državama članicama**, kao korisnicima fondova EU-a, nameće se obveza **osiguravanja djelotvornog i učinkovitog sustava unutarnje kontrole**, koji uključuje provjeravanje usklađenosti s primjenjivim pravom Unije i nacionalnim pravom te **izbjegavanje dvostrukog financiranja**. U tom kontekstu **Komisija može provoditi revizije sustava** organizacije unutarnje kontrole država članica tijekom trajanja instrumenta kako bi provjerila poštujte li države članice svoje obveze iz članka 22. Komisija će usto, tijekom provedbe plana, provoditi kontrole i **revizije** koje se temelje na procjeni rizika **u slučaju sumnji na ozbiljne nepravilnosti** koje države članice ne ispravljaju (npr. prijevare, korupcija ili **sukob interesa**) ili **teškog kršenja** obveza u okviru sporazuma o financiranju ili sporazuma o zajmu.

Naposljetku, Komisija je ovlaštena da **razmjerno smanji i povrati** iznose bespovratne potpore ili zatraži prijevremenu otplatu zajmova **u slučaju prijevare, korupcije ili sukoba interesa** koji utječu na financijske interese Unije i koje država članica nije ispravila i/ili teških kršenja obveza utvrđenih u sporazumu o financiranju i/ili sporazumu o zajmu (uključujući i dvostruko financiranje).

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 2.30.

2.37. Iako se instrumentom SURE povećala nominalna izloženost proračuna EU-a financijskim rizicima zbog povećanja iznosa zajmova EU-a za gotovo 90 milijardi EUR do kraja svibnja 2021., on je **osmišljen** tako da **rizik kojem podliježe proračun EU-a** u praksi bude **minimalan**.

Osim jamstava koja pružaju sve države članice, Uredba o instrumentu SURE sadržava i nekoliko **bonitetnih pravila**, kao što su i. **ograničenje koncentracije** za tri najveća zajma na 60 % maksimalnog iznosa dodijeljenog u okviru instrumenta SURE, ii. **maksimalna godišnja izloženost od 10 %** (tj. dospjele naplate svake godine ne premašuju 10 milijardi EUR) i iii. Komisija prema potrebi može obnoviti svoje zajmove.

2.39. Godišnja izloženost riziku proračuna EU-a za 2020. i 2021. kako je navedeno u tom odlomku dijeli se na dvije komponente: **izloženost** za koju se rezerviranje **osigurava na temelju jamstvenog fonda** (npr. plaćanja povezana s trećim zemljama) i **izloženost bez rezerviranja** (npr. dospjele naplate država članica).

Međutim, ti podaci uključuju rizik povezan s **izloženošću trećim zemljama** (3,1 milijarda EUR za 2020. i 3 milijarde EUR za 2021.), koji prvenstveno **snosi Jamstveni fond za vanjska djelovanja**.

2.40. Osim što jača svoj okvir za upravljanje rizikom koji proizlazi iz raznih izvora nepredviđenih obveza, Komisija već provodi novu **diversificiranu strategiju financiranja** kako bi na odgovarajući način odgovorila na zahtjevniji pristup financiranju instrumenta NGEU **na tržištima kapitala**².

Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 2.37.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

² Komunikacija o novoj strategiji financiranja instrumenta NextGenerationEU, COM(2021) 250 final od 14. travnja 2021.

2.42. Komisija naglašava da su **povećanja** uvedena izmjenama proračuna 2020. dijelom bila **usmjerena na pružanje odgovora na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19** i mobilizaciju nekoliko posebnih instrumenata za rješavanje drugih problema, posebno onih povezanih s **migracijama i sigurnosti**.

2.44. Komisija ističe da je njezino **interno izvješće o rashodima za neposredan odgovor na COVID-19**, u kojem su navedene obveze od 12,9 milijardi EUR u okviru izravnog i neizravnog upravljanja kao iznos koji je stavljen na raspolaganje za potrebe povezane s bolešću COVID-19 do kraja 2020., bilo ograničeno na programe i instrumente za koje su za potrebe povezane s bolešću COVID-19 2020. preuzete obveze te su preraspodijeljena i/ili povećana sredstva. Stoga određene obveze, kao što su primjerice one pod naslovom 5., nisu uključene u izvješće.

Komisija je počela interno **pratiti sredstva EU-a upotrijebljena u svrhe povezane s bolešću COVID-19** od prve polovine 2020., među ostalim za obveze koje su već prije preuzete.

2.45. Komisija ističe da se razina nepodmirenih obveza (**RAL**) uvijek **povećava ako** je razlika između razine obveza i razine plaćanja pozitivna i nije **ublažena opozivima**. Razina plaćanja ovisi o **potrebama programa za trošenjem sredstava**. Glavni je čimbenik provedba fondova s podijeljenim upravljanjem u državama članicama. Plaćanja ovise i o tome hoće li **proračunsko tijelo** odobriti potrebna sredstva u godišnjim proračunima.

Nadalje, Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 2.11.

2.46. Zajednički odgovor Komisije na odlomke 2.46. i 2.47.:

Komisija naglašava da se **kašnjenja u provedbi** opisana u tom odlomku **ne odnose na Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)**.

Nakon početnog kašnjenja provedba programâ kohezijske politike za razdoblje 2014.–2020. **dobro napreduje**.

Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke 2.17., 2.18. i 2.20.

2.48. Kad je riječ o **riziku od kašnjenja u provedbi fondova s podijeljenim upravljanjem** u VFO-u za razdoblje 2021.–2027., Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 2.22.

Kad je riječ o **povećanom riziku zbog primjene Mehanizma za oporavak i otpornost**, Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 2.33.

Osim toga, kako je navedeno u odgovorima na odlomke 2.19. i 2.26. i kako je Europski revizorski sud naveo u odlomku 2.24., Komisija ističe da se **kašnjenja u donošenju** potrebnog zakonodavstva i **sporo iskorištavanje** (te drugi povezani rizici) opisani u tom odlomku **ne odnose na Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)** zbog donošenja prijelazne uredbe (Uredba (EU) 2020/2220 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020.) i produljenja programâ ruralnog razvoja.

2.49. Kako bi se pobrinula za sve brojnije **nepredviđene obveze** (i povezani rizik kojem je izložen proračun EU-a), Komisija ističe da razvija **nove alate za upravljanje rizikom** koji, među ostalim, uključuju uspostavu Upravljačkog odbora za nepredviđene obveze za sve glavne uprave³.

Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomak 2.37.

Preporuka 2.1. – Potrebno je izvješćivati o financijskim sredstvima EU-a za potrebe povezane s bolešću COVID-19

Komisija **djelomično prihvaća** preporuku.

Komisija će se od 2021. **usredotočiti na oporavak od pandemije bolesti COVID-19** i ispuniti svoje obveze **izvješćivanja**, osobito u vezi s instrumentom **NextGenerationEU**. Komisija ne namjerava pripremiti dodatna izvješća o neposrednom odgovoru osim **već postojećih izvještaja** o raznim instrumentima.

Preporuka 2.2. – Potrebno je postupno smanjiti nepodmirene obveze

Komisija **prihvaća** preporuku.

Komisija će **pratiti izvršenje proračuna** i razvoj ukupne razine nepodmirenih obveza (RAL) te povezane temeljne čimbenike. Komisija **redovito obavješćuje Vijeće i Europski parlament** o predviđenim potrebama i potencijalnim rizicima za budućnost. Te su informacije uključene u **godišnje izvješće o dugoročnoj prognozi** za plaćanja iz proračuna EU-a. Komisija svoju **prognozu priprema na temelju brojnih dostupnih podataka** (izvršenje proračuna iz prethodnih godina, izvršenje i najnovije promjene aktualnog proračuna te buduće potrebe predstavljene u nacrtu proračuna za narednu godinu). Osim toga, Komisija uzima u obzir prognoze država članica za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova (**ESI fondovi**), koje su **glavna osnova** za ukupne procjene plaćanja u okviru VFO-a.

Komisija je za razdoblje 2021.–2027. predložila niz **mjera pojednostavnjenja** kako bi se olakšala i ubrzala provedba kohezijske politike. Iako su mnoge od njih zadržane u političkom sporazumu koji su sklopili suzakonodavci, Komisija žali zbog toga što **nije odobren povratak na pravilo o opozivu „n + 2”**. U ovoj ranoj fazi novog proračunskog ciklusa Komisija smatra da će zbog **učinaka zadržavanja pravila o opozivu „n + 3”**, u kombinaciji s kasnim dogovorom o zakonodavstvu kojim se uređuje većina fondova s podijeljenim upravljanjem te činjenicom da će se nacionalna tijela zbog kraćeg roka u narednim godinama posvetiti provedbi instrumenta NextGenerationEU, **nastati daljnje nominalno povećanje RAL-a tijekom VFO-a za razdoblje 2021.–2027.**

Nadalje, Komisija podsjeća na to da je, s jedne strane, **donošenje** proračuna u konačnici **u nadležnosti proračunskog tijela**, što uključuje odobravanje dostatne razine odobrenih sredstava za plaćanje, i s druge strane, da provedbom, osobito fondova s podijeljenim upravljanjem, upravljaju **nacionalna tijela** te da ona uglavnom ovisi o pravilima koja utvrđuju suzakonodavci u relevantnim temeljnim aktima. U tom kontekstu Komisija će nastaviti **usko surađivati** s Europskim parlamentom i Vijećem te s nacionalnim tijelima u državama članicama.

Preporuka 2.3. – Potrebno je promicati dobro upravljanje financijskim sredstvima EU-a

³ Odluka Komisije od 24. srpnja 2020. o osnivanju Upravljačkog odbora za nepredviđene obveze koje proizlaze iz proračunskih jamstava (C(2020) 5154).

Komisija **prihvaća** tu preporuku i već ju je počela provoditi.

Kad je riječ o **kohezijskoj politici** u okviru podijeljenog upravljanja, Komisija već pruža znatnu **savjetodavnu potporu državama članicama** te će to činiti i dalje. Kad je riječ o dodatnim rizicima koji bi mogli nastati zbog krize i dodatnih sredstava dodijeljenih državama članicama, Komisija naglašava da je pružila dodatnu **ciljanu potporu programskim upravljačkim tijelima** kako bi im pomogla da se suoče sa situacijom, a usto je surađivala s revizijskim tijelima kako bi se primjenjivao čvrst i usklađen **revizijski pristup**. Unatoč situaciji programskim tijelima poslana je jasna poruka da je **usklađenost s pravilima** i dalje preduvjet.

Komisija će i **dalje pažljivo ocjenjivati situaciju** i mogući **utjecaj produljene krize** na postupak davanja jamstva te kontinuirano pružati potporu svim programskim tijelima radi **poboljšanja njihovih administrativnih kapaciteta**.

Kad je riječ o **EPFRR-u**, Komisija nastavlja pružati potporu državama članicama putem tehničke pomoći dostupne u okviru EPFRR-a i Instrumenta Europske unije za oporavak (EURI) te putem postojećih **mreža ZPP-a** i aktivnosti jačanja kapaciteta, uključujući dijeljenje smjernica i najbolje prakse.

Komisija upućuje na svoj odgovor u odlomku 2.32.

Kad je riječ o **Mehanizmu za oporavak i otpornost**, kao najvećem novom instrumentu financiranja, korisnice su **države članice** koje snose **glavnu odgovornost** za dobru upotrebu sredstava; vidjeti i odlomak 2.33. Službe Komisije **izradile su smjernice** i surađivale s državama članicama kako bi uspostavile **pouzdanu sustave praćenja i kontrole**.

To je prije svega ostvareno izradom općih smjernica za sastavljanje **planova za oporavak i otpornost** s posebnim odjeljcima o kontrolama i reviziji te praćenju provedbe, odgovaranjem na konkretna pitanja država članica, pružanjem povratnih informacija na prve nacрте sustava praćenja i kontrole te sastavljanjem kontrolnog popisa za samoprocjenu za sustave kontrole i revizije za države članice.

Komisija će dodatno ocijeniti sustave kontrole koje su države članice opisale u svojim konačnim planovima za oporavak i otpornost. Tijekom provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost Komisija može pokrenuti provjere i revizije te **osigurati povrat sredstava** ako države članice prekrše svoje obveze ili ne **isprave ozbiljne nepravilnosti**.

Države članice tijekom cijelog razdoblja provedbe mogu zatražiti i tehničku potporu iz **Instrumenta za tehničku potporu**. Osim toga, **službenici za europski semestar** u državama članicama moći će pružiti pomoć za vrijeme provedbe Mehanizma za oporavak i otpornost.

Kad je riječ o instrumentu **SURE**, Komisija je **državama članicama pružila savjetodavnu potporu** u vidu rane suradnje na tehničkoj razini kako bi se **prije podnošenja službenih zahtjeva za financiranje** utvrdili rashodi koji su prihvatljivi za financiranje u okviru instrumenta SURE i izvršio njihov troškovni izračun. Komisija redovito **prati korištenje zajmova instrumenta SURE** putem polugodišnjih izvješća i na temelju obveza izvješćivanja država članica kad se financijska pomoć dodijeli *ex ante* za planirani rashod. Komisija je obratila pozornost na propuste u izvješćivanju država članica kako bi **poboljšala kvalitetu dostavljenih informacija**. Kad Komisija utvrdi da bi u državama članicama mogli nastati problemi s iskorištavanjem, surađuje s njima na bilateralnoj osnovi kako bi se **razmotrila moguća rješenja** i postigla odgovarajuća upotreba cjelokupne financijske pomoći.

**ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG
REVIZORSKOG SUDA
DOPRINOS GODIŠNJEM IZVJEŠĆU ZA 2020. – POGLAVLJE 3. – PRIHODI**

UVOD

3.1. Komisija pozdravlja činjenicu da u **poglavlju o prihodima nema značajnih pogrešaka** i da su **ispitani sustavi povezani s prihodima općenito bili djelotvorni**.

Kad je riječ o **tradicionalnim vlastitim sredstvima** (TVS) i vlastitim sredstvima od **poreza na dodanu vrijednost** (PDV), Komisija poduzima mjere kako bi pojačala praćenje dugogodišnjih otvorenih pitanja povezanih s TVS-om i ukidanje zadržki povezanih s PDV-om kad je to moguće te kako bi pratila računovodstvene nedostatke povezane s TVS-om utvrđene revizijama koje je Revizorski sud proveo u Francuskoj, Španjolskoj i Nizozemskoj. Nepovratni iznosi na računu B i dalje će se pažljivo nadzirati u svim državama članicama. Nedostatke koje je Revizorski sud utvrdio u svojem tematskom izvješću br. 4/2021 „Carinske provjere: nedovoljna usklađenost nepovoljno utječe na financijske interese EU-a” rješavat će se jačanjem procjene rizika i rudarenja podataka u cijelom EU-u te razvojem zajedničkih analitičkih kapaciteta. Poduzet će se daljnje mjere kako bi se poboljšala procjena rizika za planiranje inspekcije TVS-a, a Komisija razmatra uvođenje godišnjih pregleda dokumentacije računovodstva TVS-a koji bi se provodili zasebno od uobičajenog programa inspekcije. Istražit će se novi pristupi i alati za uklanjanje rizika povezanih s e-trgovinom i uvest će se provedbena strategija za rješavanje problema prikazivanja vrijednosti manjom od stvarne u skladu s presudom Suda u predmetu protiv Ujedinjene Kraljevine, što se očekuje početkom 2022.

Kad je riječ o vlastitim sredstvima koja se temelje na **bruto nacionalnom dohotku (BND)**, Komisija poduzima sveobuhvatne mjere kojima se za BND za potrebe vlastitih sredstava uzima u obzir globalizacija, uključujući istraživanje i razvoj. Komisija smatra da su poduzete mjere proporcionalne jer se postiže ravnoteža već dobivenog jamstva s rizicima utvrđenima za pitanja globalizacije.

ISPITIVANJE SASTAVNICA SUSTAVÂ UNUTARNJE KONTROLE

3.8. Komisija je tijekom inspekcije tradicionalnih vlastitih sredstava u ožujku 2021. primijetila izostanak stvarnog napretka u otklanjanju nedostataka iz **izvješća o TVS-u u Nizozemskoj**.

Komisija smatra da nedostaci koje je naveo Revizorski sud ne dovode u pitanje **ukupnu djelotvornost postojećih sustava** za zaštitu financijskih interesa EU-a i država članica u okviru vlastitih sredstava.

3.9. Komisija smatra da **zadržke** omogućuju zaštitu financijskih interesa EU-a i njegovih država članica na način da predmetna država, prema potrebi, ispravlja potrebne podatke u skladu sa zakonodavstvom EU-a.

U konkretnom slučaju koji spominje Revizorski sud Komisija je morala izraziti zadržku radi zaštite financijskih interesa EU-a i država članica i zatražiti da joj se dostavi opis postupaka izračuna BND-a koji je u skladu s dogovorenim Priručnikom o izvorima i metodama za opis izračuna BND-a. Revidirani opis dostavljen je 31. ožujka 2020. i njegova provjera dobro napreduje.

3.10. Provedbom ESA-e 2010. (Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa) uvedena su važna metodološka poboljšanja nacionalnih računa, zbog čega je Komisija trebala provesti detaljan nadzor. Kad je to bilo potrebno, izražene su zadržke, što znači da se podaci o BND-u za godine od 2010. nadalje mogu mijenjati. Kako bi Komisija ograničila broj **zadržki povezanih s BND-om**, rano u

ciklusu provjere odredila je mjere koje treba provesti (od kojih su mnoge već provedene) te je samo za određena pitanja izrazila prethodno spomenute zadržke. Nastavit će se s nastojanjima u tom smjeru.

3.11. U proteklom ciklusu Komisija je poduzela sveobuhvatne mjere **kojima se za BND za potrebe vlastitih sredstava uzima u obzir globalizacija, uključujući istraživanje i razvoj**. Komisija je prvo provjerila jesu li izdaci za istraživanje i razvoj kapitalizirani u nacionalnim računima i vrednovani u skladu s primjenjivim pravilima. Kad je to bilo potrebno, za neke su zemlje uvedene zadržke povezane s transakcijama. Drugo, Komisija je uspostavila sustav ranog upozoravanja kako bi se evidentirao učinak znatnog restrukturiranja multinacionalnih poduzeća (MNP-ovi) na nacionalne račune. Treće, 2016. počeo je nadzor nad MNP-ovima, nakon čega je uslijedilo detaljno preispitivanje odabira MNP-ova te nisu pronađeni dokazi o znatnom narušavanju dodane vrijednosti. Komisija je na temelju tih mjera od 2018. nadalje izrazila transverzalnu zadržku s obzirom na globalizaciju. Komisija smatra da je taj vremenski okvir proporcionalan jer se postiže ravnoteža već dobivenog jamstva s utvrđenim rizicima.

3.12. Komisija će nastaviti s pojačanim **praćenjem otvorenih pitanja povezanih s TVS-om**, a prioritet će imati dugogodišnja pitanja s potencijalnim financijskim učinkom. Samo u prvom tromjesečju 2021. zatvoreno je 41 dodatno pitanje (od njih 326). Međutim, treba naglasiti da ubrzavanje zatvaranja otvorenih pitanja ovisi i o suradnji država članica.

Zadržke su mjera zaštite kojom se smanjuje rizik da za neispravan izračun vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u nastupi zastara.

Komisija blisko surađuje s državama članicama te aktivno utvrđuje načine za rješavanje problema i poduzima mjere kad god je to moguće. To radi u skladu sa svojim postupcima i mjerodavnim zakonodavstvom kako bi se ukinule preostale zadržke.

Okvir 3.2. – U nacionalnim kontrolnim sustavima za sastavljanje izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima i dalje postoje nedostaci

Komisija će pratiti probleme otkrivene tijekom **revizija koje je Revizorski sud proveo u Španjolskoj, Francuskoj i Nizozemskoj** u okviru svojeg uobičajenog praćenja nalaza tog suda, a te države članice bit će dužne poduzeti odgovarajuće mjere kako bi razmotrile i otklonile utvrđene nedostatke.

Već je započelo praćenje nalaza revizije Revizorskog suda utvrđenih u Španjolskoj, a od Nizozemske se već zatražilo da poduzme korektivne mjere. Komisija je tijekom inspekcije TVS-a u ožujku 2021. primijetila izostanak stvarnog napretka u otklanjanju nedostataka iz izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u Nizozemskoj.

Ako se u određenom roku ne postigne napredak ili se ne postigne dovoljan napredak u otklanjanju računovodstvenih nedostataka, službe Komisije bez oklijevanja će spis razmotriti u okviru postupka zbog povrede obveze utvrđenog člankom 258. UFEU-a.

3.16. Komisija podsjeća da u računu te vrste po prirodi postoji velik rizik od nedostataka i složenosti. Komisija će nastaviti ispitivati račun B u svojim **inspekcijama TVS-a**. Usto, programi inspekcija TVS-a za 2020./2021. usmjereni su posebno na usklađivanje računovodstva TVS-a s preporukom Revizorskog suda iz prethodnih godina.

3.17. Komisija **prati probleme koje je otkrio** Revizorski sud u Španjolskoj, Francuskoj i Nizozemskoj u okviru svojeg uobičajenog praćenja nalaza tog suda, a te države članice bit će dužne poduzeti odgovarajuće mjere kako bi razmotrile i otklonile utvrđene nedostatke. Kao što Revizorski

sud pravilno ističe, Komisija je otkrila iste i slične nedostatke te će ih pratiti u okviru izvješća o inspekcijama.

3.18. Kad je riječ o **tematskom izvješću br. 4/2021 o carinskim provjerama**, Komisija upućuje na svoje odgovore navedene u tom izvješću. Komisija je prihvatila preporuku o razvoju i primjeni potpuno funkcionalnih analitičkih i koordinacijskih kapaciteta na razini EU-a. Komisija će iznijeti potrebne prijedloge te zatražiti potporu država članica, a prema potrebi i njihovo odobrenje. Kad je riječ o uspostavljanju središnje službe, kako je najavljeno u **Carinskom akcijskom planu**, Komisija svoje analitičke kapacitete namjerava pojačati razvojem **zajedničkih analitičkih kapaciteta**.

3.19. Komisija prepoznaje nedostatke koje je Revizorski sud utvrdio u svojem tematskom izvješću br. 4/2021 i upućuje na svoje odgovore navedene u tom izvješću. Komisija će zatražiti potporu država članica, a prema potrebi i njihovo odobrenje kako bi se provele preporuke Revizorskog suda.

Komisija planira ojačati pravni okvir i istražiti nove pristupe i alate za otklanjanje rizika povezanih s e-trgovinom te ojačati svoj analitički kapacitet razvojem zajedničkih analitičkih kapaciteta, čime će stvoriti analitičko središte EU-a za prikupljanje, analizu i dijeljenje ključnih carinskih podataka.

U okviru nove strategije upravljanja rizicima promovirat će se novi strukturirani pristup upravljanju rizicima koji među ostalim uključuje elemente za sustavniju razmjenu informacija povezanih s gospodarskim subjektima od interesa, pitanjima povezanim s e-trgovinom, novim alatima i praksom za poboljšanje analize i upravljanja rizicima i povezanim kontrolama.

Vidjeti i odgovor na okvir 3.3.

Okvir 3.3.

Komisijina procjena kontrolnih strategija koje države članice primjenjuju za uklanjanje rizika od prikazivanja vrijednosti uvoza manjom od stvarne

Komisija se slaže s Revizorskim sudom da financijski interesi EU-a u prošlosti nisu bili primjereno zaštićeni zbog neodgovarajućih strategija država članica za kontrolu **carinske vrijednosti**. Međutim, naknadne inspekcije Komisije i sve daljnje mjere poduzete 2020. radi uklanjanja rizika od prikazivanja vrijednosti manjom od stvarne u cijelom EU-u isplatile su se jer su se u cijelom EU-u znatno smanjili potencijalni gubici TVS-a zbog prikazivanja vrijednosti manjom od stvarne za 2020.

Nadalje, Komisija je poduzela daljnje mjere za kvantificiranje prethodnih **gubitaka TVS-a** u svim državama članicama i obavijestila ih o odgovarajućim preliminarnim iznosima procijenjenih gubitaka TVS-a koji se odnose na njih.

Rad na rješavanju problema prikazivanja vrijednosti manjom od stvarne nastaviti će se u budućnosti i Komisija je pri uvođenju godišnjeg programa inspekcije TVS-a za 2021. pažljivo razmotrila **rizike od prikazivanja vrijednosti manjom od stvarne za e-trgovinu i pošiljke male vrijednosti**. Pilot-projekt revizije e-trgovine zakazan je u dvjema državama članicama i ona bi se mogla uvesti u 2022., ovisno o rezultatima pilot-projekta.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU

3.20. Komisija priznaje da je **računovodstvo TVS-a u Nizozemskoj** dugogodišnji problem i da je Revizorski sud prethodno iznio slična opažanja o pouzdanosti izvješća o računima A i B, a iznijela ih je i Komisija u svojim izvješćima o inspekcijama. Međutim, za 2020. nije se mogla provesti pravilna procjena računovodstvenih problema u Nizozemskoj jer se inspekcija računovodstva TVS-a koju provode službe Komisije, a koja je bila predviđena za 2020., morala odgoditi za ožujak 2021. zbog

pandemije bolesti COVID-19. To se pitanje nastavlja pratiti i 2021. će se izvijestiti o trajnim nedostacima povezanim s računovodstvom TVS-a i sastavljanjem izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima u Nizozemskoj.

3.21. Vidjeti odgovor Komisije na okvir 3.3.

3.22. Komisija napominje da se mišljenje nezavisnog odvjetnika očekuje do 9. rujna 2021. Stoga je malo vjerojatno da će **Sud izreći presudu** u predmetu Ujedinjene Kraljevine prije 2022.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

3.23. Komisija će **pratiti** probleme otkrivene tijekom **revizija koje je Revizorski sud proveo u Španjolskoj, Francuskoj i Nizozemskoj** u okviru svojeg uobičajenog praćenja nalaza tog suda, a te države članice bit će dužne poduzeti odgovarajuće mjere kako bi razmotrile i otklonile utvrđene nedostatke.

Komisija smatra da nedostaci koje je naveo Revizorski sud ne dovode u pitanje **ukupnu djelotvornost postojećih sustava** za zaštitu financijskih interesa EU-a i država članica u okviru vlastitih sredstava.

3.24. Vidjeti odgovor Komisije na točke 3.18. i 3.19.

3.25. Prva preporuka godišnjeg izvješća Revizorskog suda za 2018.

Komisija smatra da se trenutačno najveći rizici povezani s TVS-om rješavaju **inspekcijama koje obuhvaćaju razdoblje od 2017. do 2021.** i koje se odnose na prijevare povezane s prikazivanjem vrijednosti tekstila i cipela (uključujući naknadne inspekcije), kontrolnom strategijom za antidampinške pristojbe, uključujući izbjegavanje plaćanja antidampinških pristojbi na solarne ploče, računovodstvom TVS-a te pilot-projektima za e-trgovinu i pošiljke male vrijednosti.

Ipak, Komisija priznaje da ima prostora za daljnja poboljšanja **procjene rizika za planiranje inspekcije TVS-a**, posebno u odnosu na dokumentaciju o njoj. Stoga Komisija razmišlja o uvođenju sažetih izvješća po državama u kojima bi se naveli rezultati svake države članice po pitanju usklađenosti sa zakonodavstvom o TVS-u. Objedinjavanje pokazatelja rizika u sažetim izvješćima pod državama od jedne ili dvije stranice sigurno bi bilo korisno i olakšalo procjenu rizika za svaku državu. Unatoč tome Komisija ne očekuje da bi takva sažeta izvješća promijenila odabir tema inspekcija ili države članice u kojoj će se obaviti inspekcija.

U svakom slučaju Komisija će nastaviti ispitivati tu temu i uzimat će u obzir opažanja i preporuke Revizorskog suda kako bi dodatno poboljšala procjenu rizika i planiranje inspekcija TVS-a.

Druga preporuka godišnjeg izvješća Revizorskog suda za 2018.

Pouzdanost **računovodstva TVS-a** glavna je tema inspekcije u programima inspekcije TVS-a za 2020. i 2021. Komisija do kraja 2021. namjerava dovršiti inspekcije na tu temu u svim državama članicama, a otkriveni nedostaci olakšat će procjenu rizika za sljedeće godine.

Preporuka 3.1. – Preispitivanje i ažuriranje pristupa provjeri radi skraćivanja razdoblja u kojem podaci o BND-u ostaju otvoreni

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija smatra da se ciklus provjere od **2016. do 2019.** znatno poboljšao, posebno proširenim primjenom horizontalne provjere i usporednom analizom više zemalja, kao i pojačanom izravnom provjerom pri kojoj se uzimaju u obzir prošle preporuke Revizorskog suda. Ipak, Komisija će zajedno sa Stručnom skupinom za BND nastaviti istraživati načine za daljnje poboljšanje postupka i skraćivanje razdoblja u kojem podaci o BND-u ostaju otvoreni, gdje to bude izvedivo.

Preporuka 3.2. – Potrebno je poduzeti daljnje mjere za pravilno uzimanje u obzir učinka globalizacije na BND

- a) Komisija prihvaća preporuku i smatra da je već provodi u suradnji s državama članicama u okviru upotrebe mehanizma zadržke s obzirom na globalizaciju.
- b) Komisija ne prihvaća preporuku. Smatra da je razdoblje primjene zadržke koja se odnosi na globalizaciju, tj. od 2018. nadalje, primjereno.

U proteklom ciklusu Komisija je poduzela sveobuhvatne mjere **kojima se za BND za potrebe vlastitih sredstava uzima u obzir globalizacija, uključujući istraživanje i razvoj**, kako je objašnjeno u točki 3.11. Točnije, 2016. počeo je nadzor nad MNP-ovima, nakon čega je uslijedilo detaljno preispitivanje odabranih MNP-ova te nisu pronađeni dokazi o znatnom narušavanju dodane vrijednosti. Komisija smatra da je razdoblje primjene **zadržke povezane s BND-om s koja se odnosi na globalizaciju** proporcionalno jer se uzima u obzir već dobiveno jamstvo za to pitanje s obzirom na utvrđene rizike te time izbjegava neopravdano opterećenje za države članice. U samoj zadržci koja se odnosi na globalizaciju upućuje se na pouzdanu statističku metodologiju. Osim toga, mjere koje će države članice poduzeti za ukidanje te zadržke povezane s BND-om dobro su definirane i raspravila ih je Stručna skupina za BND.

Preporuka 3.3. – Pouzdanost nizozemskih izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima

Komisija prima na znanje da je ta preporuka upućena Nizozemskoj.

Vidjeti odgovor na okvir 3.2.

ODGOVORI NIZOZEMSKE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2020., POGLAVLJE 3. –**PRIHODI**

Preporuka 3.3. – Pouzdanost izvješća Nizozemske o tradicionalnim vlastitim sredstvima

Prihvaćamo vaše preporuke i obvezujemo se da će IT sustavi nizozemske Carinske uprave ispuniti navedene zahtjeve u roku koji ste odredili.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2020. – DOPRINOS GODIŠNJEM IZVJEŠĆU ZA 2020.

„POGLAVLJE 4. – KONKURENTNOST ZA RAST I ZAPOSŁJAVANJE”

UVOD

4.1. U okviru programa Obzor Europa, najvećeg programa za istraživanja i inovacije na svijetu, s proračunom od 95,5 milijardi EUR, Komisija će iskoristiti iskustvo stečeno u okviru programa Obzor 2020. i nastaviti će provoditi svoju politiku pojednostavnjivanja. Među ostalim, za sve EU-ove programe financiranja upotrebljavat će standardni predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, u znatnoj mjeri primjenjivat će pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova (jedinični troškovi, paušalne stope i jednokratni iznosi) i jednostavnije programe nadoknade troškova u odgovarajućim područjima te će uvesti pojednostavnjeni sustav revizije.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

4.6. Stopa pogreške za 2020. o kojoj je izvijestio Revizorski sud slična je stopama pogreške koje su navedene u izvješćima iz prethodnih godina (uz iznimku Godišnjeg izvješća za 2018.).

Revizorski sud procjenjuje stopu pogreške na godišnjoj osnovi uzimajući u obzir samo ispravke koje je unijela Komisija, kao rezultat kontrola koje je sama provela, sve do pokretanja revizije. Suprotno tomu, Komisija provodi višegodišnju strategiju kontrole za rashode za istraživanja. Na temelju toga njezine službe izračunavaju stopu preostale pogreške, čime se u obzir uzimaju povrati, ispravci i učinci svih kontrola i revizija izvršenih tijekom provedbe programa.

S obzirom na to, Komisijin je cilj u okviru programa Obzor 2020. sniziti stopu pogreške ispod razine od 2 % ili je dovesti što bliže toj razini u trenutku zaključenja programa (vidjeti odgovor Komisije na točku 4.32.).

4.7. Komisija priznaje da se na program Obzor 2020., iako je jednostavniji od Sedmog okvirnog programa, ipak primjenjuju složena pravila. U posljednjim fazama programa Obzor 2020. Komisija je pojačano radila na pojednostavnjivanju te je u većoj mjeri primjenjivala pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova, kao što je financiranje jednokratnim iznosima, poboljšala je svoju komunikaciju s korisnicima i neprestano unaprijeđivala svoje kontrolne mehanizme. Po tom će se pitanju u okviru programa Obzor Europa otići korak dalje, na temelju iskustva stečenoga u provedbi programa Obzor 2020.

4.8. Pojednostavnjenje je kontinuirana aktivnost. Međutim, unatoč djelovanju Komisije koje je bilo usredotočeno na sustavne, raširene i ciljane komunikacijske kampanje, i dalje postoje određene vrste korisnika, kao što su mala i srednja poduzeća te novi korisnici, koje su sklonije pogreškama.

4.10. Odgovor na točke 4.10. i 4.11.

U okviru svoje sveobuhvatne strategije kontrole Europska komisija obraća posebnu pozornost na revizore koje su angažirali korisnici radi izdavanja potvrda za njihove zahtjeve za povrat troškova. Iako ti revizori koji izdaju potvrde nisu dio strukture Komisije, imaju važnu ulogu u okviru njezine unutarnje kontrole.

Komisija prima na znanje da u [10 od 14] slučajeva u kojima su korisnici učinili mjerljive pogreške službe Komisije nisu bile svjesne tih pogrešaka jer ih revizori koje su angažirali korisnici nisu otkrili.

Opažanje Revizorskog suda razmatralo se u prethodnim izvješćima. Po tom je pitanju Komisija organizirala niz sastanaka s korisnicima i revizorima koje su angažirali korisnici u svrhu informiranja o najčešćim pogreškama koje proizlaze iz provedenih revizija korisnika. Komisija je osmislila

osposobljavanje u obliku internetskog seminara za izdavatelje potvrda o financijskim izvještajima. Osim samorazumljivog predloška za potvrde o reviziji u okviru programa Obzor 2020., Komisija revizorima koje su angažirali korisnici daje povratne informacije o utvrđenim pogreškama. Nadalje, važno je napomenuti da revizori koje su angažirali korisnici, iako ne uspijevaju utvrditi svaku pojedinu pogrešku u zahtjevima za povrat troškova, imaju važnu ulogu u smanjenju ukupne stope pogreške.

4.12. Premda se pokazalo da kod jediničnih troškova koji se primjenjuju u okviru programa Obzor 2020. postoji manja vjerojatnost pogrešaka, Komisija pomno prati primjenu jediničnih troškova i drugih pojednostavnjenih mogućnosti obračuna troškova.

4.13. Program Obzor 2020. bio je korak naprijed u pojednostavnjivanju i usklađivanju pravila za nadoknadu nastalih troškova. Unatoč tomu, troškovi osoblja i dalje su glavni izvor pogrešaka. Čini se da je to, barem djelomično, logična posljedica činjenice da troškovi osoblja čine najveći dio ukupnih troškova koje prijavljuju korisnici programa Obzor 2020.

Za tekući VFO (2021.–2027.), koji uključuje program Obzor Europa, Komisija je uvela korporativni predložak sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava, u okviru kojeg se predviđa vrlo jednostavna metoda za naplatu troškova osoblja na temelju izračuna dnevne naknade (*godišnji troškovi osoblja po osobi podijeljeni s 215*).

U okviru programa Obzor Europa prestat će se primjenjivati koncept produktivnih sati i različite preskriptivne metode koji su se pokazali kao učestali izvor pogrešaka u okviru programa Obzor 2020.

4.14. Unatoč tomu što postoje jasne smjernice o primjeni jedinstvene „godišnje satnice” (izračunane na temelju cijele financijske godine), korisnici su i dalje radili pogreške. Kao što je prethodno navedeno (vidjeti odgovor na točku 4.13.), u okviru programa Obzor Europa troškovi osoblja izračunavat će se na temelju formule s dnevnim naknadama i primjenom kalendarske godine. U okviru programa Obzor Europa prestat će se primjenjivati posljednja zaključena financijska godina.

4.15. Komisija je u okviru programa Obzor Europa uvela novi sustav za prijavljivanje godišnjih troškova za plaće (vidjeti odgovor na točku 4.13.).

4.17. Komisija je pojednostavnila formalne zahtjeve programa Obzor Europa koji se odnose na evidenciju radnog vremena za troškove osoblja povezane s projektom. Međutim, nedostaci povezani s evidencijom radnog vremena mogli bi se i dalje pojavljivati u vezi s bespovratnim sredstvima u okviru programa Obzor 2020., kao što to pokazuje primjer o kojem je izvijestio Revizorski sud. Utvrđeni nedostaci nisu uvijek imali stvarni financijski učinak (npr. nedostaje potpis na tablici radnih sati). U takvim slučajevima Komisija izdaje korisniku preporuku i prema potrebi ispravlja pogreške.

4.18. Komisija će poduzeti daljnje mjere s obzirom na slučajeve koje je otkrio Revizorski sud, a koji se odnose na opažanja iznesena u ovom poglavlju.

4.19. Odgovor na točke 4.19. i 4.20.

Unatoč tomu što o tom pitanju postoje detaljne smjernice, korisnici pogrešno pretpostavljaju da se troškovi za sve osobe koje zaposle za rad na projektnim aktivnostima mogu automatski prijaviti kao troškovi osoblja. Troškovi se mogu prijaviti kao troškovi osoblja samo ako ugovorni odnos i radni dogovori između vanjskog konzultanta i korisnika ispunjavaju uvjete iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru programa Obzor 2020. (fizičke osobe koje rade na temelju izravnog ugovora).

Okvir 4.3. – Primjer troškova podugovaranja koji su prijavljeni kao izravni troškovi osoblja, a koji dovode do neprihvatljivih neizravnih troškova

Komisija će pomno provjeriti slučaj o kojem je izvijestio Revizorski sud, a do kojeg je došlo zbog pogrešnog prijavljivanja troškova podugovaranja kao troškova osoblja.

Kako je to potvrdio Revizorski sud, uvođenje jedinstvene paušalne stope za neizravne troškove u okviru programa Obzor 2020. bila je jedna od glavnih mjera pojednostavnjivanja koja je primijenjena na skup prihvatljivih izravnih troškova (uključujući troškove osoblja).

Prihvatljivost neizravnih troškova stoga ovisi isključivo o prihvatljivosti izravnih troškova na koje se primjenjuje paušalna stopa. Stvarni neizravni troškovi korisnika nisu bitni, a čak i kad korisnik ne bi imao nikakvih stvarnih neizravnih troškova, primjenom paušalne stope ipak bi imao pravo na odgovarajući doprinos EU-a.

4.21. Razlika između podugovaranja zadataka koji su dio projektnih aktivnosti i nabave „ostale robe i usluga” jasno je objašnjena u predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima u okviru programa Obzor 2020. Ta je razlika posebno istaknuta u svim relevantnim komunikacijskim kampanjama za program Obzor 2020.

PREGLED INFORMACIJA O PRAVILNOSTI KOJE DOSTAVLJAJU SUBJEKTI REVIZIJE

Odgovor na točke 4.24. i 4.25.:

Komisija je primila na znanje rezultate rada Revizorskog suda kako su prikazani u godišnjim izvješćima za 2018. i 2019. Naglašava činjenicu da je financijski učinak u nizu slučajeva za koje je Revizorski sud utvrdio da nisu pouzdani bio nemjerljiv ili neznatčan. Osim toga, u nekim od tih slučajeva metodologija koju je primjenjivao Revizorski sud pri ponovnom provođenju tih revizija razlikovala se od metodologije koju je primjenjivala Komisija.

Međutim, Komisija je poduzela konkretne mjere radi poboljšanja kvalitete svojih revizija. Komisija prima na znanje da Revizorski sud potvrđuje da su u postupku revizije ostvarena poboljšanja kao rezultat tih mjera.

4.27. Komisija provodi daljnje mjere u vezi sa slučajevima koje je izdvojio Revizorski sud.

Kad je riječ o eksternaliziranim (vanjskim) revizijama, Zajednička služba za reviziju ne pregledava sustavno radnu dokumentaciju revizije koju izrađuju vanjska revizorska društva. To bi umanjilo učinkovitost eksternalizacije. Međutim, vanjski revizori u izvješću o reviziji izričito potvrđuju da su ispitivanja provedena u skladu s okvirnim programom revizije (uključujući uzorkovanje). Umjesto sustavnog pregleda radne dokumentacije, Komisija, ako postoji sumnja ili potreba za raspravom, traži od revizorskih društava da joj dostave dodatne informacije i popratnu dokumentaciju. To je Revizorskom sudu pokazano u obliku konkretnih primjera.

Kad je riječ o internim revizijama, revizijske aktivnosti glavnog revizora detaljno provjerava/pregledava drugi revizor (načelo „dva para očiju”). Oba revizora u izvješću o reviziji izričito potvrđuju da su ispitivanja provedena u skladu s okvirnim programom revizije (uključujući uzorkovanje).

Odgovor na točke 4.28. i 4.29.:

Kad je riječ o izračunu stope pogreške i njezine dodatne stope, Komisija prima na znanje da Revizorski sud nije otkrio nikakve znatne razlike pri ponovnom obavljanju izračuna. To ulijeva povjerenje ne samo u točnost izračuna, već i u metodologiju koja se primjenjuje za izračun dodatne stope pogreške.

Osim toga, Komisija prima na znanje da je Revizorski sud priznao trud uložen u kvantificiranje učinka konkretnih slučajeva koje je utvrdio Revizorski sud na višegodišnju stopu pogreške. To je bio velik problem jer nije bilo moguće u potpunosti kvantificirati sve nalaze Revizorskog suda. Budući da nekvantificirane pogreške koje je utvrdio Revizorski sud nisu uključene u izračune stope pogreške, Komisija smatra da višegodišnja stopa pogreške nije prikazana manjom od stvarne.

Zaključno, na temelju svoje revidirane metodologije i ograničenog pregleda izračuna stope pogreške u programu Obzor 2020. koji je provela Služba za unutarnju reviziju, Komisija smatra da višegodišnja stopa pogreške kako je prikazana u godišnjem izvješću o radu u svim važnim aspektima vjerno predstavlja stvarnu stopu pogreške u programu.

4.30. Komisija izražava zadovoljstvo opažanjem Revizorskog suda da pregledana godišnja izvješća o radu pružaju vjernu procjenu financijskog upravljanja relevantnih glavnih uprava/izvršne agencije u vezi s pravilnošću povezanih transakcija.

4.32. Komisija ne izražava zadržke za program Obzor 2020. jer provedbena tijela nastoje pružiti opravdana jamstva u slučaju rizika od pogreške (tijekom višegodišnjeg rashodnog razdoblja), na godišnjoj osnovi, unutar raspona od 2 % do 5 %. Međutim, i dalje je krajnji cilj da stopa preostale pogreške na zaključenju programa bude što bliža 2 %, nakon što se uzme u obzir financijski učinak svih revizija, ispravaka i mjera za povrat.

4.35. Komisija je predana potpunoj i pravodobnoj provedbi preporuka Službe za unutarnju reviziju.

Broj neprovedenih preporuka na koje Revizorski sud upućuje odnosi se na izvješća o reviziji koja je izdao unutarnji revizor. S obzirom na te preporuke, GU RTD već je odobrio akcijski plan za njihovu provedbu.

Do kraja 2020. GU RTD imao je samo dvije neprovedene preporuke. U siječnju 2021. GU-u RTD dostavljeno je 20 dodatnih preporuka.

4.36. Preporuka izdana INEA-i dovela je do izrade akcijskog plana. Korektivne mjere provedene su u potpunosti i pravodobno 2021., pa Služba za unutarnju reviziju smatra da je osnovni rizik ublažen.

4.37. Komisija smatra da je rizik od mogućeg prikazivanja stope pogreške manjom od stvarne obuhvaćen te da su ukupni rizik u trenutku plaćanja i rizik u trenutku zaključenja koji su iskazani u godišnjim izvješćima o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti pouzdani.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

4.38. Procijenjena stopa pogreške o kojoj je izvijestio Revizorski sud i koja se izračunava na godišnjoj osnovi jedan je od pokazatelja učinkovitosti provedbe rashoda EU-a. Kako je prethodno navedeno, stopa pogreške za 2020. o kojoj je izvijestio Revizorski sud (3,9 %) slična je stopama pogreške koje su navedene u izvješćima prethodnih godina (uz iznimku stope za 2018.).

U isto vrijeme, Komisija provodi višegodišnju strategiju kontrole na temelju *ex post* revizije za rashode za istraživanja. Na temelju toga njezine službe izračunavaju stopu preostale pogreške, čime se u obzir uzimaju povrati, ispravci i učinci svih njihovih kontrola i revizija u razdoblju provedbe programa.

4.39. Komisija je procijenila učinak opažanja Revizorskog suda iz prijašnjih godišnjih izvješća te je uzet u obzir kod stope pogreške za 2020. navedene u godišnjim izvješćima o radu.

Komisija izražava zadovoljstvo time što Revizorski sud priznaje mjere koje je Komisija poduzela radi poboljšanja kvalitete svojih *ex post* revizija. U isto vrijeme, Komisija će nastaviti provoditi svoje ciljane mjere (osposobljavanje za revizore, komunikacijske kampanje itd.) radi daljnjeg poboljšanja.

Preporuka 4.1.

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija je predana povećanju razine otkrivanja i ispravljanja pogrešaka koje korisnici čine pri podnošenju zahtjeva za nadoknadu nastalih troškova.

S obzirom na to, Komisija će preispitati opseg potvrda o financijskim izvještajima u okviru tekuće strategije kontrole i za program Obzor Europa.

Preporuka 4.2.

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija je u prvoj polovini 2021. pojačala svoju komunikacijsku kampanju o pravilima za financiranje, pri čemu je posebnu pažnju posvetila najčešćim pogreškama utvrđenima u *ex post* revizijama.

Nadalje, nastaviti će davati posebne smjernice revizorima (unutarnjim i vanjskim), kao i korisnicima, u obliku osposobljavanja, komunikacijskih kampanja, pisanih smjernica itd.

Preporuka 4.3.

Komisija prihvaća ovu preporuku i prima na znanje da Revizorski sud priznaje mjere koje je Komisija poduzela radi poboljšanja kvalitete svojih *ex post* revizija. U isto vrijeme, Komisija će nastaviti provoditi svoje ciljne mjere (osposobljavanje za revizore, komunikacijske kampanje itd.) radi daljnjeg poboljšanja.

Komisijina strategija za *ex post* revizije za program Obzor Europa temeljit će se na iskustvu stečenom tijekom provedbe postojeće strategije za program Obzor 2020. i na opažanjima o toj strategiji koja je iznio Europski revizorski sud.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2020.

DOPRINOS GODIŠNJEM IZVJEŠĆU ZA 2020. „POGLAVLJE 5. – GOSPODARSKA, SOCIJALNA I TERITORIJALNA KOHEZIJA”

UVOD

5.4. Treća alineja – Komisija u svojem pristupu u dva koraka koji podrazumijeva sustavan pregled dokumentacije i revizije na licu mjesta koje se temelje na rizicima jedanput godišnje **ažurira svoju procjenu rizika** kako bi utvrdila koja će revizijska tijela i programi biti predmetom **revizija na licu mjesta** ili dodatnog **proširenog pregleda dokumentacije**. Glavni je cilj tih revizija dobiti razumno jamstvo da u sustavima upravljanja i kontrole nema ozbiljnih nedostataka koje države članice nisu otkrile ili prijavile te da su **prijavljena revizorska mišljenja i stope preostale pogreške pouzdani**. Komisija prema potrebi primjenjuje **dodatne financijske ispravke** da bi se stopa preostale pogreške u predmetnom programu svela ispod 2 %.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA, GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU I DRUGI MEHANIZMI UPRAVLJANJA

5.14. Komisija prima na znanje **razinu pogreške koju je izračunao Europski revizorski sud**, a koja se dodatno poboljšala u usporedbi s prethodnim godinama. Pratit će sve pogreške koje je Sud pronašao i zatražiti dodatne financijske ispravke kad je to primjereno i zakonito.

Komisija upućuje i na **procjenu razine pogreške**, uključujući maksimalne rizike (najnepovoljniji scenariji) **iz godišnjih izvješća o radu za 2020.** glavnih uprava REGIO i EMPL, koja je rezultat detaljne analize stanja u svakom programu umjesto ekstrapolacije pogrešaka u 418 programa. Komisija primjećuje da njezina procjena spada u interval koji je izračunao Sud i smatra da njezina detaljna procjena odražava razumnu i poštenu procjenu stopa pogreške za svaki program i kumulativno za sve programe.

5.15. Komisija naglašava važnost **rada revizijskih tijela** na otkrivanju pogrešaka koji je doveo do znatnih **financijskih ispravaka** i povlačenja prije nego što je računovodstvena dokumentacija za razdoblje 2018.–2019. podnesena Komisiji. Temeljite revizije revizijskih tijela pri zaključenju i prije zaključenja isto su tako dovele do znatnih financijskih ispravaka za programsko razdoblje 2007.–2013.

U revizijama više od 11 000 operacija ili dijelova operacija u okviru kohezijske politike **revizijska tijela prijavila su ukupnu stopu pogreške višu od 2 % za otprilike trećinu programa**, čime su pokazala svoju sposobnost otkrivanja pogrešaka (ne dovodeći u pitanje ostale programe u kojima je stopa bila niža od 2 %). Komisija se slaže da neke pogreške nisu otkrivene ili nisu na odgovarajući način uračunane u prijavljenu stopu pogreške. Neprekidno **radi s predmetnim revizijskim tijelima** na poboljšanju njihova kapaciteta za otkrivanje pogrešaka i razumijevanju primjenjivih pravila.

5.16. **Revizijska su tijela 2020.**, treću godinu zaredom, izvijestila o **nepravilnostima** koje su utvrdila revizijama operacija (više od 6 600 nepravilnosti) na temelju **zajedničke kategorizacije** dogovorene s Komisijom koja se primjenjuje u svim državama članicama.

Većina nepravilnosti koje su revizijska tijela i Komisija utvrdili **odnose se na iste glavne kategorije**: neprihvatljivi izdaci, javna nabava, revizijski trag i državne potpore. To **odgovara i** najčešćim vrstama nepravilnosti koje je **Sud** utvrdio za svoje dodatne nalaze, kako je prikazano u okviru 5.2. To pokazuje da revizijska tijela otkrivaju različite vrste nepravilnosti koje pridonose stopi pogreške, ali ne u potpunosti i u svim slučajevima. **Komisija će pratiti sve pogreške** o kojima je izvijestio Sud i primijenit će financijske ispravke tamo gdje je to primjereno i zakonito. Komisija napominje da su u nekim slučajevima **nacionalna ili regionalna pravila** koja se primjenjuju na rashode programa sufinanciranih europskim strukturnim i investicijskim fondovima **zahtjevnija od pravila predviđenih** u propisima država članica za slične rashode koji se financiraju iz nacionalnih izvora. Stoga se **ti dodatni zahtjevi mogu smatrati nepotrebnim**, samonametnutim administrativnim opterećenjem i kompleksnošću rashoda koji se financiraju sredstvima za kohezijsku politiku.

5.17. Komisija se slaže da su **provjere upravljanja** prva linija obrane od pogrešaka i da bi trebale djelotvorno **sprečavati i otkrivati pogreške na prvoj razini**.

Komisija je ažurirala **upute državama članicama** za programsko razdoblje 2014.–2020., kojima je cilj, zajedno s propisanom primjenom **pojednostavnjenih metoda obračuna troškova**, da se dodatno poboljša učinkovitost provjera upravljanja. Međutim, to ovisi o broju zaposlenih koji bi mogli obrađivati sve veće iznose prijavljenih rashoda u programskom razdoblju i o potrebnoj **stabilnosti broja iskusnih službenika** u tim upravama.

Komisija poduzima preventivne mjere za **rješavanje najčešćih pogrešaka i zahtijeva korektivne mjere** čim se otkriju nedostaci. Osigurava pomno **praćenje kako bi se potvrdilo** jesu li te mjere djelotvorno i pravodobno **provedene** kako bi se popravio sustav i ublažio svaki rizik za buduće rashode. Zatražene korektivne mjere podrazumijevaju poboljšanje **metodoloških alata, zapošljavanje** dodatnog osoblja, uključujući stručnjake, **osposobljavanje** o novorazvijenim alatima ili ispravnom tumačenju najčešćih pogrešaka, **poboljšanje kvalitete selekcijskih postupaka** ili **provjere upravljanja** radi uklanjanja nepravilnosti.

Osim toga, **kategorizacija rezultata revizije** o kojima revizijska tijela iz godine u godinu izvješćuju upravljačka tijela trebala bi im omogućiti da u **procjene rizika** uvrste češće izvore pogrešaka i da u skladu s tim prilagode svoje pristupe i metode provjera upravljanja. Da bi u programskom razdoblju 2021.–2027. provjere upravljanja bile učinkovitije i svrhovitije, Komisija je suzakonodavcima predložila da se počnu provoditi na temelju rizika jer bi se tako raspoloživi administrativni resursi bolje iskoristili za **točno određene izvore pogrešaka**. Za to je potrebno pažljivo definiranje i kontinuirano prilagođavanje **pristupa upravljanju rizicima koje primjenjuju upravljačka tijela** na temelju svih dostupnih prethodnih rezultata kontrole i revizije.

5.20. Kad je riječ o pogreškama koje je utvrdio Sud, **Komisija će reagirati** i poduzeti sve mjere koje smatra potrebnima.

Okvir 5.4.

Komisija smatra da su operacije posebno opisane kao mjera „Poticaji za privremene ugovore za osobe s invaliditetom” koja se podupire u okviru posebnog cilja operativnog programa. Komisija smatra i da **odabrane operacije**, kako su prvotno planirane, **pridonose ciljevima programa i ispunjavaju kriterije za odabir**.

Postojanje osposobljavanja na radnom mjestu može se pretpostaviti u okviru takvih mjera zapošljavanja i pridonosi očekivanim rezultatima „Povećanje stručnih kompetencija ili kvalifikacija kroz stručno iskustvo za skupine s malo ili nimalo iskustva”.

5.22. Komisija će zatražiti dodatne informacije od predmetnih programskih tijela. **Prihvatljivost** se u konačnici provjerava **pri zaključenju** programa, u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama. Stoga program još uvijek može zamijeniti neprihvatljive zajmove, a službe Komisije provjerit će prihvatljivost svih zajmova iskazanih pri zaključenju programa.

5.23. Komisija je od uvođenja **pojednostavnjenih mogućnosti financiranja** aktivno radila na postupnom proširenju njihove primjene i smatra da su ta nastojanja već donijela pozitivne rezultate.

Komisija će **nastaviti aktivno promicati** primjenu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u programskom razdoblju 2021.–2027., koje su dodatno osnažene u nedavno donesenoj Uredbi o zajedničkim odredbama (Uredba (EU) 2021/1060), radi smanjenja administrativnog opterećenja korisnikâ, promicanja usmjerenosti na rezultate i daljnjeg smanjenja rizika od pogreške.

5.24. Zajednički odgovor Komisije na točke od 5.24. do 5.26.:

U skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama **ne postoji izravna veza** između doprinosa Fonda operativnom programu i **financiranja posebne operacije**. Prema tome, u načelu ne postoji izravna veza između metoda koje se na nacionalnoj razini primjenjuju za utvrđivanje prihvatljivih troškova korisnikâ za naknadu troškova posebnih operacija i metoda izračuna koje se primjenjuju između države članice i Komisije za utvrđivanje iznosa prihvatljivih rashoda s obzirom na to da je doprinos primljen iz europskih strukturnih i investicijskih fondova.

U skladu s člankom 14. stavkom 1. Uredbe o ESF-u kao metoda prilagodbe izričito je predviđena delegirana uredba, a **Komisija je od programskih tijela već zatražila da prilagode** pojednostavnjene mogućnosti financiranja kako se ta neravnoteža ne bi ponovila u sljedećim obračunskim godinama.

5.29. Zajednički odgovor Komisije na točke 5.29. i 5.30.:

Komisija napominje da su pogreške povezane s **državnim potporama** koje su posljednjih godina utvrdili tijela država članica i Komisija i dalje rijetke, što pokazuje **zajednička kategorizacija pogrešaka** dogovorena s revizijskim tijelima (no njihov učinak može biti velik ako se utvrdi da je operacija u potpunosti neprihvatljiva zbog nepoštovanja poticajnog

učinka, kao što je to, primjerice, bio slučaj prethodnih godina zbog neusklađenosti nacionalnog zakona o državnim potporama, koji je zatim na odgovarajući način ispravljen).

Za najnoviju obračunsku godinu 2019.–2020. **samo 3 % nalaza** koje su utvrdile države članice i 4 % nalaza koje je utvrdila Komisija odnosilo se na državne potpore.

Komisija nastavlja provoditi mjere osmišljene u okviru njezina **akcijskog plana za državne potpore** tako što utvrđuje i **širi dobru praksu i nudi osposobljavanje** svim dionicima europskih strukturnih i investicijskih fondova.

5.31. **Javna nabava** i dalje je važan izvor nalaza o pogreškama koje su prijavila revizijska tijela. Komisija je sama utvrdila više od polovice nalaza o pogreškama povezanim s revizijom usklađenosti u tom području, što znači da je potrebno **kontinuirano djelovanje** kako bi korisnici (javni naručitelji) i programska tijela poboljšali usklađenost s tim složenim pravilima. Komisija nastavlja sustavno provoditi svoj **akcijski plan za javnu nabavu**, čime administratorima i korisnicima europskih strukturnih i investicijskih fondova pomaže da dodatno poboljšaju praksu nabave i povećaju povezane administrativne kapacitete. S tim ciljem, glavne uprave REGIO i EMPL organizirale su u prosincu 2020. **radionicu** s revizijskim tijelima konkretnije **posvećenu nalazima** revizije Komisije **u okviru javne nabave** i tome kako **razmjena iskustava** među revizorima može pridonijeti učenju kako bi se ubuduće izbjegli ponavljajući nalazi revizije o nabavi. Komisija i kolege iz Organizacije za europsku suradnju i razvoj u prezentaciji na **tehničkom sastanku** objasnili su **revizijskim tijelima** potencijal javne nabave kao instrumenta strateške politike za daljnje povećanje usklađenosti i uspješnosti u provedbi projekata u okviru programa europskih strukturnih i investicijskih fondova.

5.32. Komisija će pratiti slučajeve koji su ostali neotkriveni i primijeniti potrebne dodatne financijske ispravke kad se primjenjuju relevantni uvjeti.

5.33. Komisija ističe **smjernice za financijske ispravke pogrešaka u javnoj nabavi**, koje su ažurirane 2019. kako bi se Komisiji i programskim tijelima država članica **ponudio usklađen pristup rješavanju nepravilnosti u javnoj nabavi** (Odluka C(2019) 3452). Cilj je tih smjernica postići **ujednačenu provedbu i jednako postupanje** u državama članicama. Komisija napominje da su države članice otkrile i prijavile sve kvantificirane pogreške u tom području osim jedne, što pokazuje općenito dobar kapacitet otkrivanja pogrešaka u javnoj nabavi.

5.36. Kad je riječ o pogreškama koje je utvrdio Sud, Komisija će poduzeti potrebne daljnje mjere i prema potrebi primijeniti financijske ispravke.

5.37. Zajednički odgovor Komisije na točke 5.37. i 5.38.:

U okviru podijeljenog upravljanja **upravljačka tijela upravljaju rashodima** koje su korisnici prijavili na prvoj razini, a **revizijska tijela provode revizije druge razine** kako bi testirala kvalitetu provjera upravljanja. Komisija je 2020. nastavila dosljedno i opsežno **suradivati** s revizijskim tijelima za program **kako bi se osigurao dosljedan i pouzdan kontrolni okvir**, među ostalim u uvjetima praktičnih ograničenja za revizije **tijekom pandemije**, i prema potrebi **poboljšala kvaliteta aktivnosti radi dobivanja jamstva**, pri

čemu se jačaju kapaciteti potrebni za otkrivanje i ispravljanje pogrešaka. Kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava REGIO i EMPL, Komisija je posebno utvrdila nedostatke i zatražila poboljšanja za 17 od 116 revizijskih tijela ili tijela zaduženih za reviziju.

5.40. Komisija smatra da ima **razumno jamstvo o radu većine revizijskih tijela, osim** manjine koja treba uvelike poboljšati svoje revizijske kapacitete kako bi se otklonili utvrđeni nedostaci (vidjeti odgovor Komisije na točke 5.37. i 5.38.). Konkretna poboljšanja postignuta su na temelju **ciljanih korektivnih radnji** preporučenih u nekoliko slučajeva, među ostalim za tijela koja provode revizije za revizijska tijela u Francuskoj, Poljskoj i Portugalu, kako je prikazano u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu.

Naime, Komisija **pouzdanost revizijskih tijela** procjenjuje na temelju preračunanih **stopa pogreške** (na koje mogu utjecati pojedinačne pogreške koje imaju važan statistički učinak), **ali i na temelju niza kriterija** koji, ako nisu zadovoljavajuće procijenjeni, odražavaju postojanje sistemskih nedostataka u njihovu radu i sustavima kontrole. Komisija prema potrebi **na temelju svih dostupnih informacija preračunava** stope pogreške koje su prijavila revizijska tijela i izvješćuje o njima u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu. Komisija **nastavlja surađivati s predmetnim revizijskim tijelima** kako bi se njihove kontrole dodatno unaprijedile, osobito radi odgovarajućeg otkrivanja vrste pogrešaka koje utvrdi Sud ili Komisija pri ponovljenim revizijama. Osim toga, Komisija osigurava čvrstu kontinuiranu suradnju sa svim revizijskim tijelima. To uključuje razmjenu zajedničkih alata za reviziju, kao što su detaljni kontrolni popisi, razmjene dobre prakse među kolegama i kontinuirano profesionalno usavršavanje osoblja programskih tijela.

5.42. Nedostatak popratnih informacija ili dokumentacije u određenom broju slučajeva i dalje se **otkriva u revizijama usklađenosti** Komisije.

Kako je navela u odgovoru na točku 5.40., Komisija **neprekidno surađuje s revizijskim tijelima** radi jačanja njihova kapaciteta za sprečavanje i ispravke pogrešaka, boljeg dokumentiranja njihova revizijskog rada, a time i doprinosa procesu dobivanja jamstva.

Primjer je te suradnje koordinirani rad Komisije i revizijskih tijela 2019. i 2020., uz potporu i stručnost Revizijskog suda, na poboljšanju revizijske dokumentacije (čak i kad nema nalaza) i osiguranju odgovarajuće i dokumentirane revizije kvalitete revizijskih nalaza (vidjeti „**Dokument za razmatranje o revizijskoj dokumentaciji**”, koji je izradila radna skupina koju čine revizijska tijela i predstavnici Komisije, kako je izvješteno u godišnjem izvješću Suda za 2019. u okviru 5.8.). Komisija će nastaviti **promicati dobru praksu** navedenu u tom zajedničkom dokumentu za razmatranje.

5.45. Komisija se drži **načela nulte tolerancije prema prijevarama**. Nekoliko je inicijativa poduzeto 2020. za provedbu Komisijine Strategije za borbu protiv prijevара i **Zajedničke strategije za borbu protiv prijevара**, koju su razvile glavne uprave REGIO, EMPL i MARE.

5.46. Komisija smatra da bi u kontrolnim popisima koji se primjenjuju za reviziju operacija trebalo naznačiti je li utvrđena sumnja na prijevaru.

Komisija primjećuje da revizijska tijela provode posebnu provjeru djelotvornog funkcioniranja ključnog zahtjeva 7. (učinkovito provođenje razmjernih mjera za suzbijanje prijevara) putem **namjenskih revizija sustava** uz primjenu posebnih kontrolnih popisa. U okviru Zajedničke strategije za borbu protiv prijevara glavne uprave REGIO i EMPL na tim su kontrolnim popisima u travnju 2021. dodale upućivanje na Sustav za upravljanje nepravilnostima (IMS) kako bi se **osigurali jasni mehanizmi izvješćivanja** o sumnjama na prijevaru i o nedostacima kontrole.

U oba slučaja na koja upućuje Sud predmetna tijela država članica u međuvremenu su ispravila početnu pogrešku i prijavila slučajeve nepravilnosti i moguće prijevare u IMS-u.

5.49. U okviru podijeljenog upravljanja programima u kohezijskoj politici **države članice odgovorne su za provedbu** operacija u okviru programa, uključujući računovodstvo. Naime, **upravljачka tijela** provode provjere upravljanja za godišnje rashode do pripreme godišnjih računa. **Revizijska tijela** provode revizije operacija (gotovo 11 000 operacija ili dijelova operacija revidirano je za obračunsku godinu 2018.–2019.). Dio tih provjera i revizija može dovesti do toga da države članice primijene odredbe članka 137. stavka 2. (isključivanje iz računa izdataka koji su prijavljeni tijekom godine, a za koje još nije utvrđeno da su zakoniti i pravilni). To znači da Komisija takve izdatke **isključuje iz prihvaćanja računa i plaćanja salda**.

Iznosi koji se procjenjuju uneseni su u računovodstvene sustave **tijela za ovjeravanje** programa i uključeni u revizijski statistički skup ako se ponovno uvedu u naknadne zahtjeve za plaćanje nakon što se potvrde njihova zakonitost i pravilnost. Stoga Komisija smatra da kontrolni mehanizmi ugrađeni u **sustave upravljanja i kontrole pružaju razumna jamstva u pogledu** praćenja i nadzora **takvih iznosa**.

5.51. Osim sveobuhvatnih revizija usklađenosti radi ponovnog obavljanja poslova revizijskih tijela Komisija je provela i **misije za utvrđivanje činjenica** prije i poslije godišnjeg kontrolnog izvješća kojima se **upotpunjavaju** alati dostupni u okviru **revizija usklađenosti**. Te revizije ujedno pridonose reviziji i procjeni rada revizijskih tijela (uz opsežnu procjenu dokumentacije svakog dostavljenog godišnjeg kontrolnog izvješća) jer **omogućuju da se razjasne pitanja** o godišnjim kontrolnim izvješćima i otkriju pogreške u kvantifikaciji i projekciji pogrešaka.

5.52. Osim revizija usklađenosti Komisija provodi i misije za utvrđivanje činjenica i uredski rad koji su je doveli do toga da stope preostale pogreške uskladi na više od 2 % u još dva slučaja.

Komisijine **revizije usklađenosti temelje se na procjeni rizika**. Komisija stoga smatra da rezultati njezinih revizija o kojima je izvijestio Sud u toj točki upućuju na zaključak da je njezina **procjena rizika** rada revizijskih tijela **bila relevantna**. Komisija rezultate svojih revizija provjerava s revizijskim tijelima u **kontradiktornom postupku**, čije konačne rezultate prati kako bi utvrdila temeljne uzroke dodatnih pogrešaka utvrđenih u postupku i povećala kapacitet predmetnih revizijskih tijela za otkrivanje pogrešaka. Zato su nekim revizijskim tijelima **preventivno poslani dopisi**, u nekim slučajevima prije godišnjih izvješća o kontroli za 2021. U drugim su slučajevima dodatne otkrivene pogreške više povremene i

unatoč mogućem važnom ekstrapoliranom učinku na stopu pogreške **ne ukazuju na sistemski nedostatak** na razini revizijskog tijela.

Kao rezultat pregleda dokumentacije i revizije na licu mjesta Komisija je u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava REGIO i EMPL **izvijestila** da je 17 revizijskih tijela trebalo ispraviti ozbiljne nedostatke svojem radu ili radu svojih kontrolnih tijela.

5.56. Komisija je osmislila **sustav davanja jamstva** kako bi **glavnim upravama omogućila da daju jamstvo** za svaki od 418 pojedinačnih operativnih programa, u skladu s njihovim obvezama u svojstvu dužnosnika za ovjeravanje. Komisija smatra da **ima razumno jamstvo zakonitosti i pravilnosti odnosnih rashoda, osim za** programe za koje je u godišnjim izvješćima o radu prijavila moguće dodatne financijske ispravke na temelju detaljne i pouzdane metodologije koja se primjenjuje za svaki operativni program.

Osim toga, **objedinjeni ključni pokazatelj uspješnosti** u godišnjim se izvješćima o radu navodi kao **ponderirani prosjek svih potvrđenih stopa pogreške**. Komisija je prijavila i maksimalnu razinu tog KPU-a (najnepovoljniji scenarij) uzimajući u obzir sve informacije koje se još provjeravaju. Konačno, primjenjivim odredbama predviđa se mogućnost da nacionalna tijela i Komisija **provode revizije** i sve potrebne dodatne financijske ispravke u višegodišnjem razdoblju (uključujući revizije provedene **do tri godine nakon godine u kojoj su računi prihvaćeni**). Ta je mogućnost koju nudi suzakonodavac za Komisiju važna zbog postupka **dobivanja razrješnice za njezinu odgovornost** u vezi s provedbom proračuna EU-a u okviru višegodišnjih programa.

Za prethodne obračunske godine, nakon zaključenja kontradiktornih postupaka i, prema potrebi, relevantnih financijskih ispravaka koje su provela nacionalna tijela, glavne uprave REGIO i EMPL mogu zaključiti da se **rizik pri zaključenju procjenjuje od 1,2 % do 1,5 %**.

5.60. Komisija naglašava da **obje glavne uprave moraju izraziti zadržku u svojim godišnjim izvješćima o radu** u odnosu na relevantne rashode u godini, u skladu s Financijskom uredbom i internim uputama, kako je objašnjeno u odgovoru na točku 5.62. godišnjeg izvješća Suda za 2019.

Zadržke navedene u godišnjem izvješću o radu **povezane su s** godinom izvješćivanja rashoda radi **zaštite proračuna EU-a** ako se utvrde rizici. Ti se rizici temelje na svim dostupnim informacijama o reviziji, potvrđenim stopama pogreške iz prošle godine, prema potrebi s mogućim učinkom na prilagođavanje stopa pogreške prijavljenih u najnovijem godišnjem kontrolnom izvješću, te na najnovijim dostupnim procjenama sustava upravljanja i kontrole, uzimajući u obzir moguća provedena poboljšanja ili, naprotiv, utvrđene nove nedostatke i revizijska mišljenja Komisije u vrijeme godišnjeg izvješća o radu. Ta mišljenja obuhvaćaju račune, djelotvorno funkcioniranje sustava upravljanja i kontrole te zakonitost i pravilnost rashoda **na temelju svih podataka prikupljenih** od prethodnog godišnjeg izvješća o radu. Komisija stoga smatra da su njezini kriteriji za izražavanje zadržki sveobuhvatni i temelje se na svim i najnovijim dostupnim informacijama o reviziji, koje su **potpuno i transparentno objavljene** u godišnjem izvješću o radu. **Zadržke ostaju do** primjene svih korektivnih mjera (uključujući financijske ispravke ako je potrebno) i **rješavanja problema**.

Osim toga, kad je riječ o prethodnim obračunskim godinama, Komisija u godišnjim izvješćima o radu potpuno transparentno izvješćuje o **financijskim ispravcima koji su primijenjeni ili pokrenuti** ili koji će se pokrenuti nakon prihvatanja računa, uz puno poštovanje važećih zakonskih postupaka za temeljite kontradiktorne postupke.

5.61. Komisiji je potreban stabilan okvir kako bi tijekom vremena dosljedno mogla izvješćivati o svojem procesu dobivanja jamstva.

Uzimajući u obzir prošlogodišnje **primjedbe Suda** (točka 5.62.), glavne uprave REGIO i EMPL bolje su uzele u obzir rezultate svojih revizija usklađenosti na prethodnim računima 2018./2019. za svoju procjenu novopodnesenih računa 2019./2020., s mogućim učinkom na stope pogreške o kojima se izvješćuje. To je u nekim slučajevima dovelo do **dodatnih zadržki**.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

5.62. Komisija prima na znanje **razinu pogreške koju je izračunao Europski revizorski sud**, a koja se dodatno poboljšala u usporedbi s prethodnim godinama. **Pratit će sve pogreške** koje je Sud pronašao i zatražiti dodatne financijske ispravke kad je to primjereno i zakonito.

Komisija upućuje i na procjenu razine pogreške, uključujući **maksimalne rizike (najnepovoljniji scenariji)** iz godišnjih izvješća o radu za 2020. glavnih uprava REGIO i EMPL, koja je rezultat detaljne analize stanja u svakom programu umjesto ekstrapolacije pogrešaka u 418 programa. Komisija primjećuje da njezina **procjena spada u interval koji je izračunao Sud** i smatra da njezina detaljna procjena odražava razumnu i poštenu procjenu stopa pogreške za svaki program i kumulativno za sve programe.

5.63. Komisija na temelju svih dostupnih informacija o reviziji smatra da se općenito može **pouzdati u rad revizijskih tijela** i njihovih kontrolnih tijela, osim u nekoliko slučajeva jasno navedenih u godišnjim izvješćima o radu.

U nekim su slučajevima dodatne otkrivene pogreške povremene i unatoč mogućem važnom ekstrapoliranom učinku na stopu pogreške ne ukazuju na sistemski nedostatak na razini revizijskog tijela.

Komisija će nastaviti blisku suradnju s **upravljačkim i revizijskim tijelima** predmetnih programa kako bi se proveli daljnji koraci u pogledu dogovorenih zaključaka i s vremenom osigurala stopa preostale pogreške niža od 2 % za sve programe te će prema potrebi iskoristiti regulatorne instrumente za primjenu dodatnih financijskih ispravaka.

5.64. S obzirom na detaljniju segmentaciju rashoda prema profilima rizika i sustavima kontrole Komisija pri otkrivanju pogrešaka i uzimajući u obzir rad Suda može utvrditi određeni dio programske populacije koji će najvjerojatnije biti pogođen. Stoga **može dati uravnotežen pregled razine pogreške u svim izvršenim plaćanjima** te jasno utvrditi područja u kojima su potrebna poboljšanja.

Nadalje, Komisija primjećuje da **njezina procjena** u potpunosti **spada u interval koji je izračunao ERS** (vidjeti odgovor Komisije na točku 5.62.).

5.65. Cilj je postojećeg **modela jamstva** imati **stopu preostale pogreške ispod 2 % za svaki program pojedinačno**, a ne u prosjeku, a Komisija ima alate za primjenu potrebnih **financijskih ispravaka** kad su potvrđene pojedinačne preostale pogreške više od 2 %.

5.66. Kad je riječ o preporukama po kojima se, prema izvješću Suda, nije uopće postupilo ili su donekle provedene, Komisija upućuje na odgovor na Prilog 5.3.

Preporuka 5.1. – Potrebno je primjenjivati uravnoteženu standardnu ljestvicu jediničnih troškova za nadoknadu plaćanja koja izvršavaju države članice

Komisija **prihvaća** preporuku.

Preporuka 5.2. – Potrebno je pratiti rizik od prijevare tijekom revizije operacija revizijskih tijela

Komisija **prihvaća** preporuku i **suradivati će s revizijskim tijelima** kako bi se ispunili kontrolni popisi za revizije, a koraci poduzeti za rješavanje svih otkrivenih rizika od prijevare bolje dokumentirali.

Preporuka 5.3. – Potrebno je pratiti iznose koji su predmet tekuće procjene

Komisija **prihvaća** preporuku iako **nema pravnu osnovu za nametanje** takve dodatne obveze izvješćivanja programskim tijelima.

Prilog 5.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”

U vezi s preporukom 2. iz 2017., Komisija napominje da je za razdoblje 2021.–2027. predložila da PDV bude prihvatljiv za projekte čiji su ukupni troškovi manji od pet milijuna eura. To je alternativni pristup u odnosu na pristup iz preporuke Suda.

U vezi s preporukom 6. iz 2017., Komisija ističe da regulatorni okvir, prema potrebi, daje mogućnost revizije programa najmanje tri godine nakon predaje računovodstvene dokumentacije. Komisija nastoji donijeti zaključak o pravilnosti rashoda u godišnjem izvješću o radu nakon godine predaje računovodstvene dokumentacije i transparentno izvješćuje o svim programima u prilogu godišnjem izvješću o radu, no to nije uvijek moguće.

ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA

„DOPRINOS GODIŠNjem IZVJEŠĆU ZA 2020. POGLAVLJE 6. – PRIRODNI RESURSI”

UVOD

6.1. **Zajednička poljoprivredna politika (ZPP)** europska je politika u pravom smislu riječi jer države članice udružuju resurse za provođenje jedinstvene zajedničke politike s jedinstvenim europskim proračunom. Ciljevi ZPP-a navedeni u Ugovoru i uredbama o ZPP-u jesu sljedeći: povećati poljoprivrednu produktivnost; osigurati primjeren životni standard u poljoprivrednoj zajednici; stabilizirati tržišta; osigurati dostupnost opskrbe; pobrinuti se da roba dođe do potrošača po razumnim cijenama.

S obzirom na to da ZPP broji **6,7 milijuna korisnika**, rashodi Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) **provode se podijeljenim upravljanjem** u okviru **sveobuhvatnog sustava upravljanja i kontrole**, koji je osmišljen kako bi se osigurala zakonitost i pravilnost tekućih transakcija na razini krajnjih korisnika. Ako Komisija izvršava proračun u okviru podijeljenog upravljanja, zadaće izvršenja dijele se s državama članicama. One su obvezne poduzeti sve potrebne mjere kako bi osigurale da se aktivnosti koje se financiraju iz proračuna EU-a provode pravilno i učinkovito te u skladu s pravilima EU-a. Moraju imati uspostavljene sustave kojima se sprečavaju, otkrivaju i ispravljaju nepravilnosti i prijevare. Zakonodavstvom ZPP-a propisuje se da države članice **akreditiraju agencije za plaćanja, koje su posebna tijela** odgovorna za kontrolu fondova Unije i upravljanje njima, a osobito za plaćanja korisnicima i financijsko izvješćivanje Komisiji.

Tijela za ovjeravanje koja imenuju države članice svake godine dostavljaju mišljenje koje obuhvaća cjelovitost, točnost i istinitost godišnjih računa predmetne agencije za plaćanja, pravilno funkcioniranje njezina sustava unutarnje kontrole te zakonitost i pravilnost rashoda prijavljenih Komisiji.

Na Europu je 2020. snažno utjecala pandemija bolesti COVID-19. Zahvaljujući dugogodišnjem čvrstom okviru politike ZPP-a i dobroj suradnji u EU-u uspostavljenoj tijekom godina poljoprivredni sektor pokazao se dovoljno otpornim za suočavanje s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19.

Komisija je prilagodila i svoje radne metode i nizom mjera ublažila utjecaj pandemije bolesti COVID-19 na jamstvo u okviru ZPP-a. Komisija je donijela Uredbu (EU) br. 2020/532, u kojoj su navedena pravila s realnim i ostvarivim zahtjevima za kontrolu za države članice. Nadalje, tijela za ovjeravanje nastavila su sa svojim aktivnostima revizije, a upotrebljavala su i alternativne metode, kao agencije za plaćanja, te su, kao i prethodnih godina, izvješćivala Komisiju o svojim nalazima.

6.6. a) Komisija primjećuje promjenu u pristupu Europskog revizorskog suda uzorkovanju za izravna plaćanja i uključivanje tehničke prilagodbe od 0,12 % koja se odnosi na izravna plaćanja u izračun ukupne stope pogreške za poglavlje. Komisija isto tako napominje da se prilagodba temelji na pogreškama koje su pronašle agencije za plaćanja (vidjeti i odgovor na odlomak 6.13.).

6.10. Komisija pozdravlja zaključak Europskog revizorskog suda da **izravna plaćanja EFJP-a, koja su u financijskoj godini 2020. iznosila 41,6 milijardi EUR, i dalje ne sadržavaju značajne pogreške**. Komisija sa zadovoljstvom primjećuje da je ovaj pozitivan rezultat, u skladu s Godišnjim izvješćem o radu GU-a AGRI, potvrđen unatoč tome što je Europski revizorski sud promijenio metodologiju uzorkovanja (vidjeti i odgovor na odlomak 6.13.).

6.13. Komisija želi pojasniti da su **u svim slučajevima osim u jednom** koji je naveo Europski revizorski sud navedene pogreške bila **prekoračenja u prijavi koja su agencije za plaćanja uredno utvrdile u svojim kontrolama na terenu**, stoga nije došlo do neopravdanog plaćanja korisnicima.

Komisija želi napomenuti i da je promjena metodologije Europskog revizorskog suda ove godine dovela do dvostrukog pristupa:

Europski revizorski sud nastavio je upotrebljavati vlastite rezultate pri izradi svoje statističke procjene stope pogreške za transakciju na temelju uzorka od 10 parcela za svakog korisnika. Stoga se Komisija ne slaže s procjenom Europskog revizorskog suda u jednom slučaju u kojem je ta ekstrapolirana stopa pogreške na razini transakcije bila navedena kao znatno veća u odnosu na stvarni rezultat terenske kontrole agencije za plaćanja kojom su obuhvaćene sve parcele za tog korisnika. Europski revizorski sud i agencija za plaćanja došli su do istog rezultata za odabrane parcele, ali je Europski revizorski sud ekstrapolirao svoju stopu pogreške u parcelama iz uzorka na cijelu transakciju.

U isto vrijeme Europski revizorski sud upotrijebio je rezultate kontrola agencija za plaćanja kako bi procijenio utjecaj u slučajevima u kojima su agencije za plaćanja zaključile da se korisniku ne treba izvršiti nikakva isplata, primjenjujući izračunanu prilagodbu od 0,12 % za izravna plaćanja u ukupnoj stopi pogreške za poglavlje.

6.16. Komisija pozdravlja pozitivnu procjenu Europskog revizorskog suda koja se odnosi na **ulogu integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS) i sustava za identifikaciju zemljišnih parcela (LPIS)** u sprečavanju i smanjivanju razine pogrešaka.

6.18. Komisija ističe da pravni okvir za **provjere koje se provode nadzorom** s jedne strane predviđa provjeru uzoraka poljoprivrednika kad se kriteriji ne mogu ocijeniti na daljinu, a s druge strane predviđa i mogućnost provođenja ciljanih obilazaka terena ako na temelju analize satelitskih podataka nisu doneseni jasni zaključci.

Sve u svemu, Komisija smatra da su provjere koje se provode nadzorom vrlo dobar primjer kako se tehnologija može primijeniti u svrhu postizanja veće učinkovitosti sustava upravljanja i kontrole.

Zajednički odgovor na odlomke 6.21. – 6.22.:

Komisija ulaže **stalne napore kako bi poduprla države članice u provođenju provjera koje se provode nadzorom**, među ostalim prikupljanjem pitanja povezanih s provedbom putem bilateralnih sastanaka, stručnih sastanaka ili sastanaka odbora te rješavanjem novih pitanja putem smjernica za provedbu ili, prema potrebi, izmjenama pravnog okvira. Nadalje, ciljna vrijednost na sredini razdoblja za pokazatelj rezultata 3.5.: površina pod satelitskim nadzorom, koji je definiran kao omjer između hektara programa osnovnog plaćanja i programa jedinstvenog plaćanja po površini na kojima se provode provjere praćenjem ili sustavom za nadzor površina, iznosi 10 % u 2022. Na temelju obavijesti država članica o provjerama praćenjem u 2021., provedba dobro napreduje i izgledno je da će se ostvariti ta ciljna vrijednost. Nakon 2022. upotreba sustava za nadzor površina postaje obvezna, stoga se očekuje da će se vrlo brzo povećati područje pod satelitskim nadzorom.

6.23. **Složeni uvjeti i pravila o prihvatljivosti primjenjuju se ako** je za postizanje ambicioznih ciljeva politike **potrebno usmjeravanje potpore**. To je potrebno radi postizanja ravnoteže između zakonitosti i pravilnosti s jedne strane i ostvarivanja ciljeva politike s druge strane, imajući na umu troškove provedbe. Pojednostavnjenje, kao što su pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova, potrebno je u slučajevima u kojima je to najučinkovitiji način da se smanje troškovi i teret kontrole te rizik od pogrešaka.

6.27. Komisija se ne slaže s procjenom Europskog revizorskog suda u jednoj transakciji (vidjeti odgovor na odlomak 6.31.).

6.31. Komisija se ne slaže sa zaključkom Europskog revizorskog suda da je u jednom slučaju agencija za plaćanja pogrešno izračunala kaznu za prekoračenje u prijavi.

Prema Komisijinu mišljenju **agencija za plaćanja ispravno je primijenila relevantno zakonodavstvo u svojim provjerama** (prije revizije Europskog revizorskog suda), točnije članak 19.a stavak 1. Uredbe 640/2014 i članak 10. nacionalne Ministarske uredbe br. 24/2015, te je

ispravno utvrdila iznos koji će se isplatiti poljoprivredniku. Osim toga, agencija za plaćanja s pravom je zaključila da ne postoji iznos koji bi trebalo vratiti u skladu s pravilom *de minimis* jer je preplaćeni iznos bio 31,94 EUR. Čak je i ukupni plaćeni iznos (91,01 EUR), koji je Europski revizorski sud smatrao pogreškom od 65 % i koji je znatno pridonio stopi pogreške u ovom poglavlju, bio ispod praga *de minimis* od 100 EUR.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU I OSTALI MEHANIZMI UPRAVLJANJA

6.35. U šestoj godini donošenja mišljenja o zakonitosti i pravilnosti rashoda **tijela za ovjeravanje ostvarila su važne i pouzdane rezultate** kad je riječ o zakonitosti i pravilnosti izdataka za sve populacije. S obzirom na intenzivan rad tijela za ovjeravanje i povećani broj nalaza, GU AGRI se pouzdao u rezultate rada tog tijela za ovjeravanje u smislu zakonitosti i pravilnosti. Rezultati tijela za ovjeravanje bili su temelj za izračun prilagođene stope pogreške GU-a AGRI za financijsku godinu 2020. U slučajevima u kojima su tijekom revizije utvrđeni nedostaci, njihov utjecaj na pouzdanost rezultata ocijenjen je kao ograničen. Štoviše, u svim slučajevima revizori GU-a AGRI predložili su hitne korektivne mjere koje su tijela za ovjeravanje provela tijekom financijske godine. Rezultati provedbe korektivnih mjera ocijenjeni su tijekom financijskog poravnjanja, a GU AGRI i dalje se mogao osloniti na njihov rad i uzeti u obzir prijavljene pogreške.

6.37. Komisija pozdravlja činjenicu da je **procjena GU-a AGRI o riziku u trenutku plaćanja (1,9 %) vrlo blizu i unutar raspona stope pogreške Europskog revizorskog suda (2,0 %)** (vidjeti i odlomak 1.39. i odgovor Komisije).

Komisija nadalje primjećuje da stope rizika u trenutku plaćanja (oko 1,6 % za izravna plaćanja, 2,9 % za ruralni razvoj i 2,4 % za tržišne mjere) prijavljene u Godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI za 2020., kao i stope Europskog revizorskog suda, pokazuju da u izravnim plaćanjima nema značajnih pogrešaka, dok je veći rizik prisutan za ruralni razvoj i tržišne mjere (vidjeti i odgovor na odlomak 6.23.). Kao posljedica svih korektivnih mjera Komisija procjenjuje konačan iznos rizika za ZPP u 2020. na 0,5 %.

6.38. Komisija pozdravlja činjenicu da je **rizik u trenutku plaćanja za „Prirodne resurse” iz njezina godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti u skladu razinom pogreške koju je za to poglavlje procijenio Europski revizorski sud.**

6.39. Jamstvo o odgovarajućem funkcioniranju sustava koje su agencije za plaćanja uspostavile radi sprečavanja i otkrivanja prijevара GU AGRI dobiva kroz rad tijela za ovjeravanje. Ta neovisna tijela na godišnjoj razini ocjenjuju usklađenost agencija za plaćanja s akreditacijskim kriterijima, uključujući one aspekte koji se posebno odnose na pitanja prijevара, odnosno moraju osigurati da agencije za plaćanja imaju uspostavljene sustave za sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje prijevара.

U rujnu 2020. **GU AGRI ažurirao je svoju strategiju za borbu protiv prijevара** kako bi se, među ostalim, uzela u obzir i nova cjelokupna strategija Komisije za borbu protiv prijevара iz 2019.

Revizija procjene rizika od prijevара predviđena je u kontekstu reforme ZPP-a (2023.–2027.) s planiranim rokom do 1. siječnja 2023.

Kad je riječ o **upotrebi alata Arachne u okviru ZPP-a**, Komisija je podržala proširenje upotrebe i mogućnosti tog alata, što je prepoznao i Europski revizorski sud u Godišnjem izvješću za 2019. Pregovori o reformi ZPP-a rezultirali su obvezom Komisije da od 1. siječnja 2023. taj alat stavi na raspolaganje državama članicama, a one će se poticati na upotrebu tog alata.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

6.40. Komisija sa zadovoljstvom primjećuje da je **ukupna stopa pogreške za to poglavlje, kako je navedena u Prilogu 6.1., nešto ispod praga značajnosti (2,0 %)**. Vidjeti i odgovor na odlomak 6.37.

**ODGOVORI EUROPSKE KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG
REVIZORSKOG SUDA**

**DOPRINOS GODIŠNJEM IZVJEŠĆU ZA 2020. POGLAVLJE 7. – SIGURNOST I
GRAĐANSTVO**

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

Okvir 7.3. – Troškovi prijevoza medicinske opreme prikazani su u iznosu većem od stvarnog

Kad je riječ o troškovima prijevoza medicinske opreme prikazanima u iznosu većem od stvarnog, ta mjera u okviru Instrumenta za hitnu potporu provedena je na početku pandemije bolesti COVID-19 kad je osobna zaštitna oprema za medicinsku uporabu bila hitno potrebna. Za ugovor nad kojim je Sud proveo reviziju javni naručitelj nije iskoristio mogućnost da se na temelju odredbe *Regulation 72* propisa *Public Contracts Regulations* Ujedinjene Kraljevine postojeći ugovori prilagode za do 50 % početne vrijednosti pregovaračkog postupka bez prethodne objave, što je u ovom slučaju bilo opravdano zbog iznimne hitnosti.

Komisija smatra da je važno naznačiti da su usluge pružene. Osim toga, postupovna pogreška pri dodjeli ugovora nije uzrokovala promjenu cijene po kubičnom metru osobne zaštitne opreme jer je ona bila jednaka cijeni u originalnom dodijeljenom ugovoru.

Sve te čimbenike treba uzeti u obzir kao dio vrlo složenog konteksta u kojem je to hitno djelovanje provedeno.

Okvir 7.4. – Dokumentiranje usluga koje se pružaju maloljetnicima bez pratnje nije uvijek zadovoljavajuće

Komisija je primila na znanje nedostatke navedene u okviru 7.4., koji se pomno prate.

Odgovorno tijelo pripremio je plan djelovanja za rješavanje utvrđenih problema, a na temelju njega grčka tijela pokrenula su provedbu niza mjera za ažuriranje pravnog okvira i standardnih operativnih postupaka za smještajne objekte za nadolazeće programsko razdoblje te za promicanje metodologija za kvalitetnu evidenciju i procjenu usluga koje pružaju dionici provedbe, kao i za primjenu najboljih rješenja proizašlih iz prakse te postupaka za kontinuirano poboljšanje.

Osim toga, poduzimaju se koraci za poboljšanje sustava upućivanja i izvješćivanja putem centraliziranog pristupa, ponajprije uključivanjem posebnog tajnika za zaštitu maloljetnika bez pratnje u Grčkoj. S provedbom administrativnih postupaka potrebnih da bi mlada osoba prešla u drugi program smještaja započinje se četiri mjeseca prije nego što osoba postane punoljetna. Konkretni slučajevi procjenjuju se na pojedinačnoj osnovi, a među ostalim i kad je riječ o djeci koja moraju završiti školovanje, ali i o mladim osobama za koje administrativni postupci još nisu finalizirani.

ISPITIVANJE ELEMENATA SUSTAVÂ UNUTARNJE KONTROLE

7.12. Slabosti na razini država članica nisu proizvele očekivani učinak.

Okvir 7.5. Nedostaci u godišnjim izvješćima o kontroli

Komisija prima na znanje da ti nedostaci nisu dovoljno značajni da nepovoljno utječu na zaključke revizijskih tijela, kako je navedeno u odlomku 7.12.

- Problemi s uzorkovanjem: jedinica uzorkovanja nije jasno definirana, u revizijskom uzorku ima premalo stavki. (Luksemburg)

Kad je riječ o Luksemburgu, Komisija je već prije utvrdila nedostatak i prijavila ga luksemburškim tijelima, kako je dokumentirano u kontrolnom popisu za procjenu računovodstvene dokumentacije i dopisu o djelomičnom odobrenju.

Dodatne komentare vidjeti u nastavku.

- Odgovorno tijelo dostavilo je revizijskom tijelu nacrt računovodstvene dokumentacije prije nego što je dovršilo vlastite terenske kontrole i prije nego što je uključilo plaćanja za tehničku pomoć (Španjolska).

Na temelju godišnjeg izvješća o kontroli i dodatnih informacija koje su Komisiji dostavljene na zahtjev za vrijeme procjene postignuta je potpuna usklađenost te je pružen odgovarajući opis razlika između nacrt računovodstvene dokumentacije na kojoj je provedeno uzorkovanje i završne računovodstvene dokumentacije. Komisija je u dopisu o odobrenju podsjetila nadležna tijela da se nacrt računovodstvene dokumentacije treba sastojati od plaćanja za koja je odgovorno tijelo izvršilo kontrole.

- Stope pogreške netočno su izračunane i prikazane u tekstu godišnjeg izvješća o kontroli. (Austrija)

Pitanje točnog izvješćivanja o stopi pogreške utvrđeno je pri pregledu godišnjeg izvješća o kontroli za računovodstvenu dokumentaciju za FG 2019. koji su proveli revizori GU-a HOME kako je dokumentirano u kontrolnom popisu revizora i u dopisu o odobrenju državi članici.

Budući da je ukupna stopa preostale pogreške bila ispod praga značajnosti, nije utjecala na poravnanje računa Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI) iz FG 2019. Revizori GU-a HOME i dalje prate izvješćuje li se o stopi pogreške za doprinose EU-a na transparentan način te su posebnu pozornost na to obratili i pri pregledu godišnjeg izvješća o kontroli za računovodstvenu dokumentaciju za FG 2020. (proveden 2021., tj. nije obuhvaćen izjavom o jamstvu iz 2020.). Od revizijskog tijela ponovno je zatraženo da sveobuhvatno objasni svoje temeljne izračune.

Vrijednost i obuhvat revizijskog uzorka netočno su prijavljeni. (Austrija)

Austrijska tijela odabrala su projekte za reviziju s popisa za praćenje, a ne iz financijskog sustava. To objašnjava netočan izračun opsega revizije. Međutim, stvaran opseg revizije prelazi minimalni zahtjev od 10 %. U procjeni godišnjeg izvješća o kontroli za FG 2020. (provedena 2021., tj. nije obuhvaćena izjavom o jamstvu iz 2020.) revizori GU-a HOME od revizijskog su tijela zatražili dodatne informacije o njegovu revizijskom uzorku. Revizori GU-a HOME utvrdili su da je revizijsko tijelo iz izračuna ukupne stope pogreške izostavilo jedan projekt. U dopisu dostavljenom nakon godišnjeg izvješća o kontroli za FG 2020. revizijskom tijelu izdana je preporuka da pri sljedećem poravnanju računa promijeni tu praksu.

- U godišnjem izvješću o kontroli nisu pravilno navedeni rezultati revizija rashoda i sustava ili ukupna razina jamstva te nije prijavljeno da su određene revizijske aktivnosti eksternalizirane. (Luksemburg)

Luksemburška tijela razradila su akcijski plan kako bi riješila probleme na koje je upozorio Europski revizorski sud. GU HOME poduzeo je daljnje korake u pogledu tog akcijskog plana u kontekstu poravnanja računa za FG 2020. Godišnje izvješće o kontroli za FG 2020. sadržava sljedeće jasne informacije:

- opseg i rezultate revizija sustava provedenih u toj financijskoj godini,
- jasnu definiciju upotrijebljene jedinice uzorkovanja,
- rezultate revizija negativnih plaćanja, među ostalim i to da su u uzorak uvrštena privremena plaćanja ili završna plaćanja kojima se poravnavaju predujmovi prijavljeni Europskoj komisiji u financijskim izvještajima za prethodne godine,
- jasno naznačenu razinu jamstva u skladu s modelom utvrđenim u prilogu Uredbi (EU) 2018/1291 od 16. svibnja 2018.

Komisija to smatra dovoljnim.

Međutim, izvješćivanje o eksternaliziranim revizijskim aktivnostima treba dodatno poboljšati te su luksemburška tijela o tome obaviještena u kontekstu poravnanja računa za FG 2020.

7.13. Komisija smatra da utvrđeni nedostaci nisu utjecali na zaključke revizijskih tijela.

Okvir 7.6. Nedostaci u radu revizijskih tijela

- Postupak odabira projekata nije provjeren na odgovarajući način. (Luksemburg)

Revizijsko tijelo ažuriralo je svoj kontrolni popis dodavanjem posebnog odjeljka za postupke odabira. To je pregledano u kontekstu postupka poravnanja računa za FG 2020., koji je proveden 2021., tj. nije obuhvaćen izjavom o jamstvu za 2020.

- Neodgovarajuće ispitivanje prihvatljivosti rashoda. (Luksemburg)

Daljnji koraci u vezi s ovim problemom poduzeti su u kontekstu postupka poravnanja računa za FG 2020. koji su provedeni 2021., tj. nisu obuhvaćeni izjavom o jamstvu za 2020. Utvrđeno je da je revizijsko tijelo ažuriralo kontrolni popis koji se koristi za provjeru prihvatljivosti rashoda i propisne prijave svih odstupanja koju je dužno izvršiti odgovorno tijelo.

- Nedostatan revizijski trag ili nezadovoljavajuće dokumentiranje revizijskih aktivnosti. (Španjolska, Luksemburg, Austrija, Finska)

Komisija smatra da to upućuje na izolirane nedostatke u dokumentiranju konkretnih provjera i/ili revizija. Nadalje, ti izolirani slučajevi ni na koji način ne dovode u pitanje revizijski rad koji su provela revizijska tijela ni pouzdanost njihovih zaključaka, kako je potvrdio sam Europski revizorski sud.

Osim toga, i kao odgovor na prethodne zaključke i preporuke Europskog revizorskog suda (izjava o jamstvu za 2019.), GU HOME je s revizijskim tijelima za sredstva GU-a HOME podijelio dokument *Reflection Paper on Audit Documentation – Good practices from and for auditors* (Dokument za razmatranje o revizijskoj dokumentaciji – dobre prakse od revizora i za revizore). Taj je dokument rezultat rada radne skupine u kojoj su sudjelovale službe Komisije za reviziju za podijeljeno upravljanje i nacionalna revizijska tijela država članica kako bi utvrdili i razvili najbolje postupke za poboljšanje dokumentiranja njihova revizorskog rada.

- Neprihvatljivi troškovi – u slučajevima u kojima su otkriveni – nisu uvijek prijavljeni. (Luksemburg)

Daljnji koraci u vezi s problemom prijave neprihvatljivih troškova poduzeti su u kontekstu postupka poravnanja računa za FG 2020. koji su provedeni 2021., tj. nisu obuhvaćeni izjavom o jamstvu za 2020. Utvrđeno je da je revizijsko tijelo ažuriralo kontrolni popis koji se koristi za

provjeru prihvatljivosti rashoda i propisne prijave svih odstupanja koju je dužno izvršiti odgovorno tijelo.

- *Neka pitanja povezana s javnom nabavom pogrešno su razvrstana. (Finska)*

Komisija nastavlja pratiti postupke javne nabave u kontekstu tekuće revizije u Finskoj.

- *Neodgovarajući pregled eksternaliziranih revizijskih aktivnosti. (Luksemburg)*

Komisija smatra da to nije utjecalo na jamstvo koje je pružilo revizijsko tijelo. Međutim, Komisija je primijetila poboljšanje u godišnjem izvješću o kontroli za FG 2020. (provedena 2021., tj. nije obuhvaćena izjavom o jamstvu za 2020.) Revizijsko tijelo održalo je završni sastanak s pružateljem usluga prije finalizacije godišnjeg izvješća o kontroli za FG 2020. kako bi procijenilo kvalitetu izvršenog rada i kako bi pružatelj usluga s revizijskim tijelom podijelio konkretne radne ili druge dokumente.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Preporuka 7.1. – Prihvatljivost troškova projekata u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija je predana pažljivom provjeravanju prihvatljivosti troškova koje su prijavili korisnici mjera u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova. Ukazujemo na to da su detaljne provjere dio *ex ante* kontrola i sustava unutarnje kontrole. Kad je riječ o postupcima javne nabave i odgovarajućoj dokumentaciji, oni se provjeravaju na temelju uzoraka za vrijeme *ex post* revizija.

Preporuka 7.2. – Dokumentacija u slučajevima u kojima se financiranje temelji na standardnim jediničnim troškovima

Komisija prihvaća preporuku i smatra da se ona već primjenjuje.

Komisija je 28. travnja 2021. donijela revidirane Smjernice o pojednostavnjenim mogućnostima obračuna troškova u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova.

Iako se te smjernice prvenstveno primjenjuju na ESI fondove, njihova načela prenose se u programsko razdoblje 2021.–2027., u kojem će se (u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama) primjenjivati i na sredstva kojima upravlja GU HOME.

Zato je 27. svibnja 2021. stručna skupina za Uredbu o zajedničkim odredbama (EGESIF) nadležnim tijelima država članica dala ažurirane smjernice. Za nadolazeće razdoblje 2021.–2027. ta je skupina proširena kako bi se u nju uključila i nadležna tijela država članica odgovorna za fondove GU-a HOME.

Komisija će nadležna tijela država članica usto obavijestiti o ažuriranim smjernicama i podsjetiti ih na važnost osiguranja usklađenosti s uvjetima za pojednostavnjene mogućnosti obračuna troškova kao dijela opsega provjere upravljanja i revizija.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2020.

DOPRINOS GODIŠNJEM IZVJEŠĆU ZA 2020. – „POGLAVLJE 8. – GLOBALNA EUROPA”

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

Okvir 8.2.:

- Roba koja se ne upotrebljava za financiranu mjeru

Komisija bi htjela istaknuti trud uloženi u to da se izbjeglicama osigura pristup osnovnim zdravstvenim uslugama u nestabilnom kontekstu koji je na početku provedbe projekta postojao u zemlji korisnici. Taj je kontekst znatno utjecao na aktivnosti u okviru projekta.

Cjepiva primijenjena u prvoj godini dobivena su iz zaliha i distribucijskog sustava korisnika namijenjenih cijepljenju djece od početka provedbe mjere. To je bilo u skladu s Prilogom I. posebnim uvjetima ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava (Aktivnost 1.5. – Pобоljšanje usluga imunizacije). Bespovratna sredstva bila su nastavak proširenog programa imunizacije koji se već provodio.

Korisnik je Komisiji dostavio dokaze o tome da se ista vrsta cjepiva primjenjivala za cijepljenje ciljane skupine. Preostalo je manje od 1 % nabavljenog cjepiva.

Korisnik se obvezao podnijeti izvješće o upotrebi preostalih cjepiva financiranih sredstvima EU-a.

- Uključivanje neprihvatljivih troškova u zahtjev za povrat troškova

Ni Komisija ni korisnik nisu nepropisno platili nijedan iznos. Ono što se dogodilo bilo je dvostruko poravnanje jednog iznosa i poravnanje drugog iznosa za koji u računovodstvenom sustavu Komisije još nisu nastali nikakvi troškovi. Konačni iznos koji se može naplatiti iz proračuna EU-a utvrdit će se u okviru konačnog plaćanja.

Provedene su korektivne mjere:

- nepropisno poravnani iznosi označeni su kao „neporavnani”,
- ugovor je uključen u godišnji plan kontrole, pa će prije konačnog plaćanja neovisni revizori provesti dodatne provjere,
- korisniku su pruženi savjeti o izradi financijskih izvješća,
- osoblju iz delegacije EU-a omogućeno je osposobljavanje u području poravnanja,
- kontrolni popisi izmijenjeni su kako bi se otklonili uočeni problemi.

Okvir 8.3.:

- Zajednička raspodjela troškova koja se ne temelji na stvarno nastalim rashodima

Komisija se slaže da se povrat zajedničkih troškova mora tražiti na temelju stvarnih troškova, a ne troškova predviđenih proračunom. Na temelju tog je načela metodologija koja se primjenjuje za traženje povrata zajedničkih troškova potkraj 2020. procijenjena u okviru *ex ante* procjene koju su prošle sve organizacije kako bi dobile potvrdu kojom postaju humanitarni partneri Komisije za razdoblje 2021.–2027. Zajednički troškovi provjeravaju se i u okviru Komisijinih *ex post* kontrola i revizija.

8.11. Komisija bi htjela istaknuti da svaki od četiriju kriterija prihvatljivosti podliježe temeljitoj procjeni i u fazi izrade projekta i u fazi isplate, u skladu s člankom 236. Financijske uredbe EU-a i u skladu s uputama u okviru smjernica za proračunsku potporu iz 2017.

Osim toga, Komisija smatra da se proračunskom potporom poboljšava odgovornost te se pomaže u suzbijanju korupcije, usmjeravanjem na napredak u upravljanju javnim financijama i proračunskoj transparentnosti i nadzoru. Financiranje koje se osigurava putem proračunske potpore postaje dio državnog proračuna i stoga podliježe vanjskoj reviziji i kontroli parlamenta.

8.13. Komisija bi htjela pojasniti da kad se primjenjuje teoretski pristup, ona nema pravnu obvezu zasebno ga pratiti i ne smatra da bi se tim praćenjem ostvarila dodana vrijednost.

8.14. Komisija bi htjela naglasiti da postoje ugovorne odredbe koje obuhvaćaju pristup dokumentima. Komisija će nastaviti skretati pozornost partnerskih organizacija na potrebu da dostavljaju potrebne informacije Revizorskom sudu.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU I OSTALI MEHANIZMI UPRAVLJANJA

Godišnje izvješće o radu Službe za instrumente vanjske politike

8.18. Procjena na temelju stupova za misije ZSOP-a i dalje je prioritet Službe za instrumente vanjske politike.

Trenutačni status dviju misija ZSOP-a koje krajem 2020. još nisu dobile procjenu na temelju stupova sljedeći je:

1. misija EUBAM u Libiji: Služba za instrumente vanjske politike trenutačno analizira nacrt izvješća o procjeni na temelju stupova koji joj je vanjski revizor dostavio 28. svibnja 2021. U nacrtu izvješća zaključuje se da misija u potpunosti ispunjava zahtjeve;
2. misija EUAM u Srednjoafričkoj Republici: osoblje u okviru misije u potpunosti je raspoređeno tek u kolovozu 2020., pa misija još nije spremna za procjenu na temelju stupova. Služba za instrumente vanjske politike u jesen će ocijeniti zrelost misije radi donošenja odluke o primjerenom trenutku za pokretanje procjene na temelju stupova.

Studija GU-a NEAR o stopi preostale pogreške za 2020.

8.19. Studija o stopi preostale pogreške važan je element na kojem se temelji izjava glavnog direktora, ali nije jedini izvor jamstva. GU NEAR ima **sveobuhvatan okvir za unutarnju kontrolu i strategiju kontrole** koji obuhvaćaju cijeli ciklus provedbe. Kako je opisano u godišnjem izvješću o radu GU-a NEAR, svi elementi okvira za kontrolu služe kao **sastavni elementi za jamstvo**.

8.21. Komisija studiju o stopi preostale pogreške ne smatra niti ju je ikad smatrala postupkom izražavanja jamstva ili revizijom. Ta studija ima posebnu svrhu i temelji se na posebnoj metodologiji.

To se objavljuje u studiji o stopi preostale pogreške i u godišnjem izvješću o radu GU-a NEAR, u kojem se točno i vjerno iznose potpune informacije o upravljanju. Komisija ne smatra da je studija podložna **ograničenjima** koja mogu dovesti do toga da se pogreške **procijene manjima od stvarnih**.

8.22. Komisija smatra da je izračun stope preostale pogreške **primjeren svrsi** i da ima visok stupanj **reprezentativnosti**. Vjerojatnost odabira ugovora zaključenoga u relevantnom razdoblju potpuno je razmjerna njegovoj vrijednosti.

Svrha je stope preostale pogreške da se njome dobije **reprezentativna stopa pogreške** za cijeli statistički skup GU-a. Podjelom na podskupine ne bi se postigao taj ishod.

Transakcije **proračunske potpore** činile su 45 transakcija od ukupno 375 transakcija uključenih u studiju o stopi preostale pogreške. Stopa pogreške nije funkcija vrijednosti transakcije. Metodologija za izračun stope preostale pogreške uključuje postupak kojim se na temelju te stope pogreške predviđa globalna stopa pogreške, a to je predviđanje neovisno o vrijednosti transakcije. Stopa pogreške u transakciji niske vrijednosti ima isti učinak kao i pogreška u transakciji visoke vrijednosti.

Iako transakcije proračunske potpore rjeđe podliježu izmjerenim pogreškama u usporedbi s drugim vrstama ugovora u studijama o stopi preostale pogreške GU-a NEAR (i GU-a INTPA), takve su pogreške utvrđene i navedene u izvješćima. Zbog vrijednosti transakcija proračunske potpore (koje obično iznose desetke milijuna) takve pogreške mogu znatno utjecati na stopu pogreške GU-a.

Isključivanje više od 25 % statističkog skupa zaključenih ugovora GU-a NEAR iz studije o preostaloj stopi pogreške ne bi stoga bilo opravdano i moglo bi pridonijeti utvrđivanju stope pogreške na razini manjoj od stvarne.

8.23. Broj transakcija bespovratnih sredstava uključenih u studiju o stopi preostale pogreške povećan je kao odgovor na preporuku Revizorskog suda u njegovu godišnjem izvješću za 2017.

Komisija smatra da je taj **dodatni uzorak transakcija bespovratnih sredstava** bio primjeren i odgovarajući odgovor kojim se uzima u obzir visok rizik povezan s bespovratnim sredstvima.

Studija o stopi preostale pogreške uključuje dodatni uzorak transakcija bespovratnih sredstava, čija je svrha pružiti Komisiji informacije kojima se potkrepljuju i dopunjuju informacije koje se odnose na bespovratna sredstva iz glavnog uzorka. Na temelju tih informacija odlučuje se je li potrebno izraziti zadržku u vezi s bespovratnim sredstvima. Dodatni uzorak od 96 intervala uzorkovanja (koji predstavlja trećinu cijelog statističkog skupa studije o stopi preostale pogreške) ispunjava taj zahtjev. Viša razina pouzdanosti zahtijevala bi mnogo veći uzorak (za razinu pouzdanosti od 95 % bilo bi potrebno 88 dodatnih transakcija). Time se ne bi znatno pridonijelo ostvarenju osnovnog cilja koji se želi postići dodatnim uzorkom transakcija bespovratnih sredstava, a to je da se potkrijepe nalazi iz glavnog uzorka. Postojećim pristupom odgovara se na ključne prioritete pružanja jamstva i isplativosti kontrola.

8.24. Komisija smatra da bi **trebalo izbjegavati prekomjerno oslanjanje na kontrolne aktivnosti drugih revizora** i da u studiji o stopi preostale pogreške za 2020. nije bilo takvog prekomjernog oslanjanja. Zapravo se ukupna stopa oslanjanja smanjila za dva postotna boda od 2019. do 2020.

Potpuno oslanjanje primjenjuje se samo ako je riječ o kontrolnim aktivnostima koje su proveli kvalificirani revizori na temelju okvirnog ugovora o reviziji potpisanog s Komisijom ili ako je riječ o kontrolnim aktivnostima koje je proveo Revizorski sud. Postotak slučajeva u kojima se primjenjuje potpuno oslanjanje smanjio se 2020. na 13 %.

Postoje dvije vrste oslanjanja: **djelomično i potpuno oslanjanje**. Primjena potpunog oslanjanja na pojedinačnu transakciju znači da nije potrebno provesti dokazno ispitivanje transakcije. Unatoč tomu, i dalje se mogu primijeniti svi ostali postupci (usklađivanje poravnanih i plaćenih iznosa, praćenje/nalog za povrat i prema potrebi nabava na prvoj razini). Ispitivanja koja se provode u slučaju

djelomičnog oslanjanja opsežnija su i uključuju dokazno ispitivanje, u okviru kojeg se mora postići minimalna razina pokrivenosti, pri čemu je cilj utvrditi svaku pogrešku gdje je to moguće.

Ako se ne bi oslanjalo na kontrolne aktivnosti drugih revizora koje se smatraju pouzdanima, korisnik bi bio podvrgnut dvjema revizijama/provjerama iste transakcije.

Kontrolne aktivnosti koje je provela samo Komisija ni u kojem slučaju neće biti dostatne za opravdanje primjene oslanjanja.

Oni pregledavaju izvješća o takvim prethodnim kontrolnim aktivnostima i uzimaju ih u obzir kao dio cjelokupnog kontrolnog okruženja, no ne oslanjaju se isključivo na takve kontrolne aktivnosti.

Smanjena veličina uzorka nije relevantna za postotak oslanjanja. Izračun se temelji na podjeli broja slučajeva brojem transakcija.

8.25. Komisija napominje sljedeće:

- to **ograničenje** nije specifično samo za studiju o stopi preostale pogreške; ono proizlazi iz **sveobuhvatnog okvirnog sporazuma između organizacija UN-a i Europske komisije**,
- ako izvođač ne dobije pristup potrebnim dokazima u obliku dokumenata, navodi to kao pogrešku.

Financijskom uredbom zahtijeva se da subjekti kojima su povjerene zadaće izvršenja sredstava EU-a u okviru neizravnog upravljanja dokažu razinu financijskog upravljanja i zaštite financijskih interesa EU-a koja je jednakovrijedna razini koju osigurava Komisija. To se provjerava provođenjem **ex ante procjene na temelju stupova** tog subjekta.

Kad je riječ o oslanjanju i međunarodnim organizacijama, podaci pokazuju da su kontrole provedene. Naime, **odabrane su 43 transakcije kod kojih se primjenjivao financijski i administrativni okvirni sporazum.** Među tim transakcijama, izvođač se u potpunosti oslanjao na druge kontrolne aktivnosti u 18 slučajeva, djelomično se oslanjao na njih u šest slučajeva, a u preostalih 19 slučajeva nije se oslanjao na njih. U 17 slučajeva utvrđena je izmjerena pogreška.

Kod **potpunog oslanjanja** na prethodne kontrolne aktivnosti izvođač pregledava nalaze i, ako revizor nije izdvojio pogrešku i/ili ako delegacija EU-a nije za tu pogrešku izvršila povrat uz odgovarajuće obrazloženje, to se navodi kao teoretska pogreška, čime se nalazi utvrđeni prethodnim kontrolnim aktivnostima ekstrapoliraju na dio statističkog skupa izvan uzorka. Ako se izvođač djelomično oslanja na prethodne kontrolne aktivnosti, primjenjuje isti postupak kao i u prethodnom slučaju te pored toga provodi dokazno ispitivanje.

8.26. Komisija ne smatra da su **procjene** „glavni čimbenik koji dovodi do pogrešnog utvrđivanja stope preostale pogreške”. Kako je Komisija već izvijestila 2019., procjene se primjenjuju izrazito rijetko: dva puta 2018., nijednom 2019. i samo jednom (djelomično) 2020. Stoga su tri od 1 144 stavke u trima studijama o stopi preostale pogreške bile procjene. Jedina (djelomična) procjena navedena u izvješću za 2020. provedena je zbog nesretnog slučaja u kojem je uništen arhiv korisnika. Korisnik je dostavio dokumente kojima su potkrijepljene činjenice, koje su bile poznate i delegaciji EU-a.

Odluka o utvrđivanju pogreške procjenom ne temelji se na jednostavnom slučaju nedostavljanja dokumentacije (što bi dovelo do izmjerene pogreške). Procjena se provodi samo ako su ispunjene i propisno dokumentirane posebne okolnosti opisane u priručniku o stopi preostale pogreške, koje ne daju široku slobodu odlučivanja.

Opažanje o **premiji za rizik** već je izneseno u godišnjem izvješću za 2019. s obzirom na europske razvojne fondove i odgovore Komisije. Premiju za rizik uveli su i GU NEAR i GU INTPA kako bi poboljšali odredbe o procjenjivanju u okviru metodologije za izračun stope preostale pogreške.

Premija za rizik od 5 % vrlo je razborit pristup, koji je osmišljen tako da se osigura da se stopa pogreške ne utvrdi na razini manjoj od stvarne.

8.27. Uvijek postoji određena razina **zamjena** u studijama o stopi preostale pogreške. Broj zamjena bio je viši u studiji o stopi preostale pogreške za 2020. zbog uključivanja novih vrsta transakcija. Pritom su se poštovala pravila o zamjenama iz metodologije za izračun stope preostale pogreške, a te zamjene bile su opravdane okolnostima. Komisija će nastojati da se u budućnosti zamjene svedu na najmanju moguću mjeru. Komisija nema razloga vjerovati da su zamjene imale učinak na izračun stope pogreške u okviru studije o stopi preostale pogreške za 2020.

8.28. Komisija je spremna razmotriti uvođenje izmjena **metodologije za izračun stope preostale pogreške** ili općih uvjeta ugovora s izvođačem kako bi se formalizirala obveza izvođača **da u slučaju sumnji na prijevaru mora o tome obavijestiti** Komisiju. U malobrojnim slučajevima velikih nepravilnosti ili slučajevima neusklađenosti koji bi mogli upućivati na postojanje prijevare izvođač je te slučajeve prijavio Komisiji, koja je poduzela odgovarajuće mjere, uključujući prijave OLAF-u ako je to bilo opravdano.

Na redovitim sastancima (koji se obično održavaju jednom tjedno) između izvođača i Komisije omogućuje se izvođaču da izvijesti o napretku u svojim kontrolnim aktivnostima te o svim problemima koji su uočeni u radu s korisnicima, uključujući prijevare.

Sve osobe koje rade za izvođača dužne su prijaviti sumnje na prijevaru u skladu s uredbama o sprečavanju pranja novca.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Preporuke

8.31. S obzirom na **preporuku** za koju je Revizorski sud utvrdio da nije provedena, Komisija je u svojem odgovoru na tu preporuku navela da će „s izvođačem studije o stopi preostale pogreške razmotriti načine stratificiranja populacije za izračun stope preostale pogreške, uzimajući pritom u obzir potrebu održavanja općenito čvrstog i reprezentativnog uzorka”. Kako je detaljnije opisano u odjeljku 8.22., metodologija uzorkovanja osmišljena je tako da se njome osigura da se rezultati studije o stopi preostale pogreške mogu smatrati reprezentativnima za sve ugovore koje je GU NEAR zaključio. Vjerojatnost odabira ugovora zaključenog u relevantnom razdoblju potpuno je razmjerna njegovoj vrijednosti. Uzorak koji se temelji na riziku i koji je podijeljen na podskupine bio bi manje reprezentativan.

Preporuka 8.1.

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija će nastaviti skretati pozornost partnerskih organizacija na potrebu da Revizorskom sudu dostavljaju dokumente ili informacije potrebne za obavljanje njegove zadaće. Vidjeti i odgovor Komisije na točku 8.14.

Preporuka 8.2.

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Obveza da se raspodjela zajedničkih troškova mora temeljiti na stvarnim troškovima, a ne na troškovima predviđenima proračunom, od 2021. provjerava se u okviru *ex ante* procjene, koju svaka organizacija mora proći da bi dobila potvrdu kojom postaje humanitarni partner Komisije.

Osim te *ex ante* procjene, Komisija trenutačno izrađuje smjernice o prihvatljivosti za bespovratna sredstva za humanitarnu pomoć. Konačno, prihvatljivost zajedničkih troškova provjerava se u okviru *ex post* kontrola i revizija.

Preporuka 8.3.

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija će razmotriti mogućnost uvođenja upućivanja u metodologiju za izračun stope preostale pogreške ili općih uvjeta ugovora s izvođačem kako bi se na odgovarajućoj razini formalizirala obveza obavješćivanja Komisije o sumnjama na prijevaru.

ODGOVORI NA OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA: GODINA 2020.**OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA
KOJA SE ODNOSI NA EUROPSKI PARLAMENT
ODGOVORI PARLAMENTA****Opazanja na uzorku transakcija**

9.8. Uočili smo pogreške u dvama plaćanjima koja je izvršio Europski parlament. Jedna se odnosila na prekomjerno plaćanje informatičkih usluga koje je posljedica neispravne primjene ugovornih uvjeta. Druga se odnosila na neispravnu isplatu dnevnice zastupniku u Europskom parlamentu nakon što je došlo do pogreške na popisu nazočnih. Revizorski sud utvrdio je da postojeći sustav kontrole nije spriječio niti otkrio takve pogreške, no Parlament trenutačno radi na novom sustavu kako bi ga poboljšao.

Parlament prima na znanje opažanja Revizorskog suda te u vezi s pitanjem dnevnice upućuje na odgovor na preporuku br. 1.

Zaključci i preporuke**Preporuka br. 9.1 – Europski parlament**

Parlament bi trebao provesti potrebne izmjene kako bi osigurao da dnevnice isplaćuje samo zastupnicima koji ispunjavaju uvjete za njihovo primanje (vidi odlomak 9.8.).

Rok: do kraja 2022.

Parlament prihvća ovu preporuku. Parlament je 2019. pokrenuo projekt u okviru kojega bi se zahvaljujući biometrijskoj tehnologiji automatizirala registracija prisutnosti u središnjem registru nazočnih i u vijećnicama. Tom bi se tehnologijom uklonile pogreške i osiguralo da dnevnice primaju samo zastupnici koji na njih zaista imaju pravo. Zbog pandemije bolesti COVID-19 provedba projekta kasni. Uprava Parlamenta, u skladu s mandatom Predsjedništva, ugovor za taj projekt potpisala je krajem 2020. Osim toga, voditelj obrade podataka Parlamenta trenutačno ocjenjuje preporuke Europskog nadzornika za zaštitu podataka koje su zaprimljene krajem ožujka 2021.

Prilozi

Prilog 9.2. Praćenje provedbe prijašnjih preporuka

Preporuka br. 2:

Tijekom sljedeće revizije pravila o primanju skupina posjetitelja, Europski parlament trebao bi poboljšati proceduru za podnošenje izjava o rashodima tako što će te skupine uz svoje zahtjeve za povrat morati priložiti i popratnu dokumentaciju.

Služba za unutarnju reviziju izradila je svoje završno izvješće o reviziji provedenoj nad pravilima za skupine posjetitelja početkom 2021., a koje sadrži akcijski plan kojim se traži da se glavnom tajniku podnese prijedlog revizije tih pravila, o čijem će usvajanju potom odlučiti Predsjedništvo. Sada se poduzimaju koraci za pripremu revizije pravila o skupinama posjetitelja. Preporuka Revizorskog suda bit će sastavni dio prijedloga revizije pravila.

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2020.

„DOPRINOS GODIŠNJEM IZVJEŠĆU ZA 2020. – POGLAVLJE 9. – ADMINISTRACIJA”

UVOD

9.1 Komisija pozdravlja opći zaključak Europskog revizorskog suda da stopa pogreške u rashodima u području „Administracija” nije bila značajna. Komisija će prema potrebi poduzeti daljnje korake u vezi s pogreškama koje je utvrdio Revizorski sud. Kad je riječ o obiteljskim naknadama koje se primaju iz drugih izvora, Komisija je pojačala kontrole koje provodi, a istodobno je poboljšala platformu koja se upotrebljava za komunikaciju s agentima.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

9.9 Kad je riječ o trošku povezanom sa softverskim licencijama, Komisija je s dobavljačem softvera pregovorima dogovorila paušalni iznos. Komisija je platila iznos o kojem se pregovaralo i koji je dogovoren s dobavljačem softvera.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

9.17 Pitanje obiteljskih naknada iznimno je složeno i nije u potpunosti u nadležnosti Komisije: nacionalne obiteljske naknade ovise o sve složenijim i raznolikijim obiteljskim situacijama, a u nekim slučajevima i o gornjim granicama obiteljskih primanja, pa čak i o specifičnim situacijama u kojima se nalaze djeca.

Nedavno su provedene važne organizacijske promjene u Belgiji (iz koje dolazi 80 % zaposlenika koji bi mogli imati pravo na nacionalne naknade) u okviru kojih je nadležnost za obiteljske naknade prenesena sa savezne razine na zajednice i regije, pri čemu se u obzir uzima mjesto boravka djeteta, različiti iznosi ovisno o datumu rođenja djece itd. Kako bi uzela u obzir te promjene, Komisija je pojačala kontrole koje provodi, a istodobno je poboljšala platformu koja se upotrebljava za komunikaciju s agentima.

Preporuka 9.2 – Komisija

Komisija prihvaća preporuku i već je poduzela potrebne mjere kojima se agenti potiču na ispunjavanje svojih obveza, točnije:

- poboljšala je svoj informatički alat SYSPER za unos izjava;
- sustavno informira agente o njihovoj obvezi ažuriranja osobnih podataka putem komunikacije s Uredom za upravljanje individualnim dodijeljenim pravima i njihovu isplatu (PMO) u pogledu obiteljskih naknada ili putem biltena koji se redovito šalju svim zaposlenicima.

Komisija je pojačala i relevantni tim zadužen za naknade iz drugih izvora kako bi, među ostalim, mogao provoditi redovite provjere na temelju izvadaka iz internih baza podataka kojima se ciljano pronalaze spisi koji nisu ažurirani ili kojima još nisu priložene očekivane izjave.

**Godišnje izvješće o aktivnostima koje
se financiraju iz 8., 9., 10. i
11. europskog razvojnog fonda za
financijsku godinu 2020.**

Sadržaj

	Stranica
Uvod	310
Poglavlje I. Financijsko izvršenje 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF-a)	314
Poglavlje II. Izjava Suda o jamstvu u pogledu ERF-ova	317
 Odgovori Europske komisije	 346

Sadržaj

	Odlomak
Uvod	01. – 05.
Kratak opis europskih razvojnih fondova	02. – 05.
Poglavlje I. – Financijsko izvršenje 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF-a)	06. – 09.
Poglavlje II. – Izjava Suda o jamstvu u pogledu ERF-ova	I.-45
Izjava Suda o jamstvu u pogledu 8., 9., 10. i 11. ERF-a upućena Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	I.-XXI.
Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu	10. – 45.
Opseg revizije i revizijski pristup	10. – 15.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	16.
Pravilnost transakcija	17. – 26.
Godišnje izvješće o radu i ostali mehanizmi upravljanja	27. – 45.
Zaključak i preporuke	46. – 50.
Zaključak	46. – 47.
Preporuke	48. – 50.
Prilozi	
Prilog I – Rezultati ispitivanja transakcija za ERF-ove	
Prilog II – Plaćanja iz ERF-ova 2020. godine po glavnim regijama	
Prilog III – Stanje provedbe akcijskih planova	
Prilog IV – Praćenje provedbe preporuka	

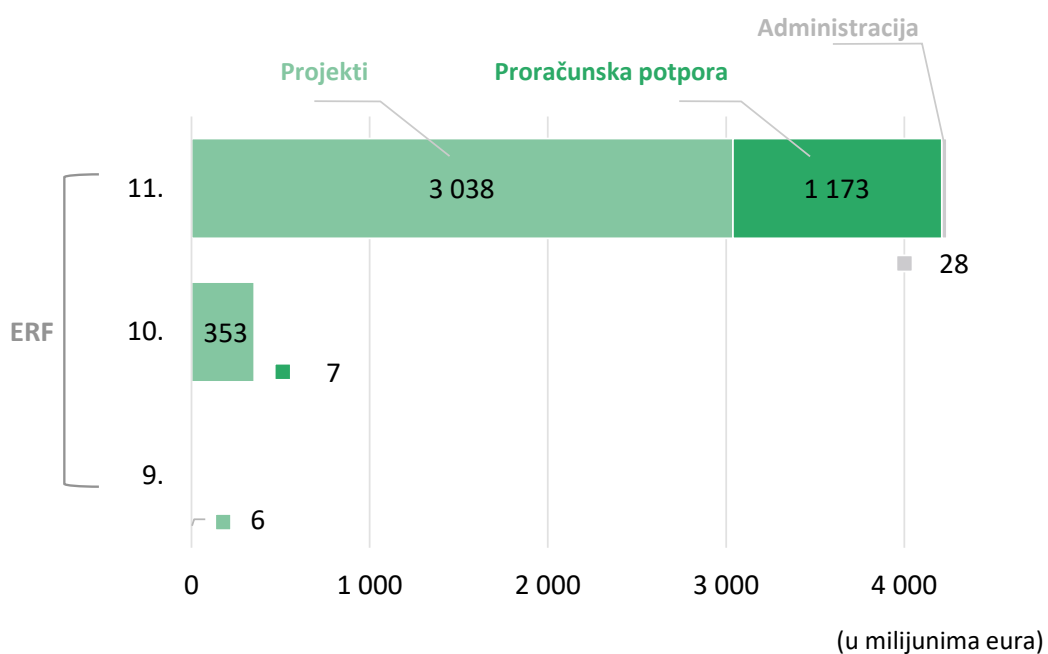
Uvod

01. U ovom godišnjem izvješću iznose se nalazi Suda za 8., 9., 10. i 11. europski razvojni fond (ERF). U **okviru 1.** prikazan je pregled aktivnosti i potrošnje sredstava u tom području za 2020. godinu.

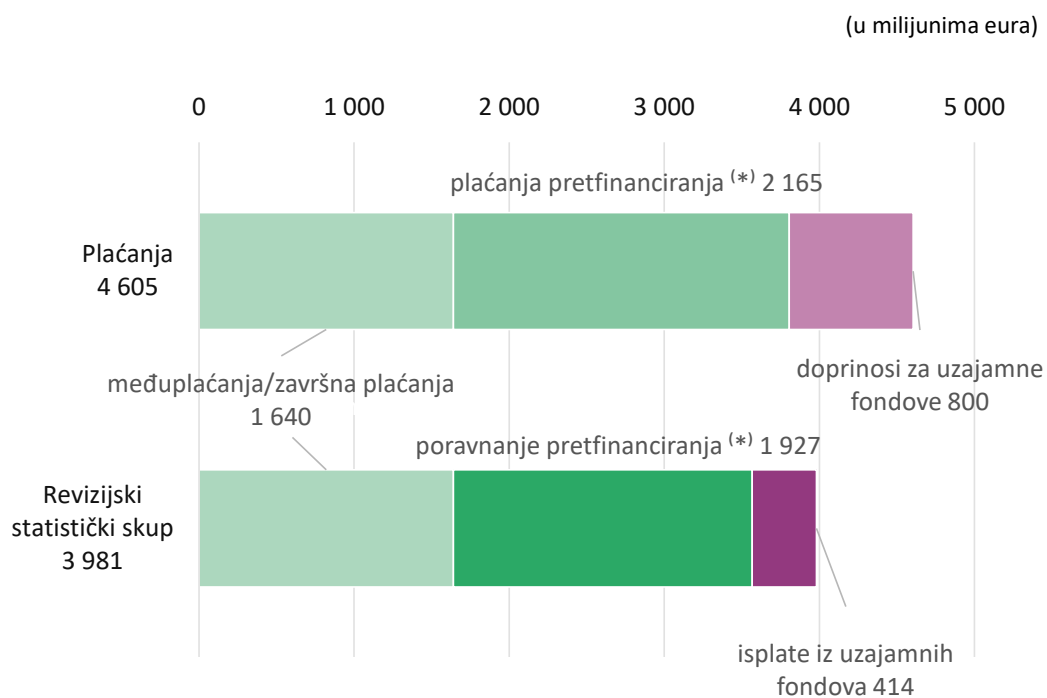
Okvir 1.

Europski razvojni fondovi – financijski pregled za 2020. godinu

Plaćanja iz europskih razvojnih fondova (ERF) po proračunskim linijama i vrstama



Plaćanja iz ERF-ova i statistički skup obuhvaćen revizijom



(*) Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za više pojedinosti vidjeti **Prilog 1.1.** godišnjem izvješću Suda o izvršenju proračuna za 2020., odlomak **11.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija 8., 9., 10. i 11. ERF-a za 2020. godinu.

Kratak opis europskih razvojnih fondova

02. Europski razvojni fondovi, koji su uvedeni 1959. godine, bili su do kraja 2020. godine glavni instrumenti kojima je Europska unija (EU) pružala pomoć namijenjenu razvojnoj suradnji s afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama (AKP), kao i prekomorskim zemljama i područjima (PZP). *Sporazum o partnerstvu* potpisan u Cotonouu 23. lipnja 2000. na razdoblje od 20 godina („Sporazum iz Cotonoua”) činio je okvir kojim su bili uređeni odnosi EU-a sa zemljama AKP-a i PZP-ovima¹. Glavni mu je cilj bio smanjiti i, u konačnici, iskorijeniti siromaštvo. U slučaju višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2021. – 2027. pomoć namijenjena razvojnoj suradnji s afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama sastavni je dio Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI – Globalna Europa), a pomoć namijenjena razvojnoj suradnji s PZP-ovima obuhvaćena je Odlukom o prekomorskom pridruživanju. Međutim, 8., 9., 10. i 11. ERF neće biti uključeni u opći proračun EU-a te će se i dalje upotrebljavati i o njima će se izvješćivati zasebno do njihova zaključenja.

03. ERF-ovi imaju nekoliko posebnih obilježja:

- (a) doprinosi država članica temelje se na kvotama, odnosno „ključevima raspodjele” koje utvrđuju vlade država članica i Vijeće Europske unije;
- (b) pod upravljanjem su Komisije, izvan okvira općeg proračuna EU-a, i Europske investicijske banke (EIB);

¹ Primjena [odredbi Sporazuma iz Cotonoua](#) produljena je do 30. studenoga 2021.

- (c) zbog međuvladine naravi ERF-ova uloga Europskog parlamenta u njihovu funkcioniranju ograničenija je od one u instrumentima razvojne suradnje koji se financiraju iz općeg proračuna EU-a. Drugim riječima, Europski parlament ne sudjeluje u utvrđivanju i raspodjeli sredstava ERF-ova. Međutim, Europski parlament tijelo je nadležno za davanje *razrješnice*, osim za investicijski instrument kojim upravlja EIB i koji stoga nije obuhvaćen opsegom revizije koju Sud provodi^{2 3};
- (d) na ERF-ove se ne primjenjuje načelo *jedne godine*: sporazumi o ERF-ovima obično se sklapaju na obvezujuće razdoblje od pet do sedam godina, a plaćanja se mogu obavljati i tijekom znatno duljeg razdoblja.

04. ERF-ovima gotovo u potpunosti upravlja⁴ Glavna uprava Komisije za međunarodna partnerstva (GU INTPA), koja je prethodno djelovala pod nazivom Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO)⁵.

05. Rashodi obuhvaćeni ovim izvješćem nastaju u 79 zemalja primjenom niza različitih metoda, kao što su ugovori o izvođenju radova, dobavljanju robe i pružanju usluga, dodjela bespovratnih sredstava, proračunska potpora, *sporazumi o delegiranju* i *sporazumi o doprinosu* te procjene programa (vidjeti *Prilog II.*).

² Vidjeti članke 43., 48., 49., 50. i 58. Uredbe Vijeća (EU) 2015/323 od 2. ožujka 2015. o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond ([SL L 58, 3.3.2015., str. 17.](#)).

³ Godine 2012. sklopljen je trostrani sporazumom između EIB-a, Komisije i Suda (članak 134. Uredbe Vijeća (EZ) br. 215/2008 od 18. veljače 2008. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 10. europski razvojni fond ([SL L 78, 19.3.2008., str. 1.](#))) kojim su utvrđena pravila prema kojima Sud provodi reviziju tih operacija.

⁴ Uz iznimku od 1,44 % rashoda ERF-ova za 2020. godinu kojima je upravljala Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO).

⁵ GU DEVCO postao je GU INTPA u siječnju 2021.

Poglavlje I. – Financijsko izvršenje 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF-a)

06. Proračun 8. ERF-a (1995. – 2000.) iznosio je 12,8 milijardi eura, proračun 9. ERF-a (2000. – 2007.) 13,8 milijardi eura, a proračun 10. ERF-a (2008. – 2013.) 22,7 milijardi eura.

07. Unutarnji sporazum o uspostavi 11. ERF-a⁶ (2015. – 2020.) stupio je na snagu 1. ožujka 2015. U razdoblju između 2013. i 2015. financijska sredstva rezervirala su se s pomoću prijelaznog instrumenta za *premošćivanje* kako bi se zajamčio kontinuitet do ratifikacije 11. ERF-a. Ukupna vrijednost 11. ERF-a iznosi 30,5 milijardi eura, od čega je 29,1 milijarda eura namijenjena zemljama AKP-a, 364,5 milijuna eura namijenjeno je PZP-ovima, a 1,1 milijarda eura namijenjena za administrativne troškove.

08. U [okviru 2.](#) prikazana je uporaba sredstava iz ERF-ova, tijekom 2020. godine i kumulativno za 8., 9., 10. i 11. ERF.

⁶ SL L 210, 6.8.2013., str. 1.

Okvir 2.

Uporaba sredstava iz ERF-ova na dan 31. prosinca 2020.*

						(u milijunima eura)							
	Stanje na kraju 2019.		Izvršenje proračuna tijekom financijske godine 2020. (neto) ⁶					Stanje na kraju 2020.					
	Ukupni iznos	Stopa izvršenja ²	8. ERF ³	9. ERF ³	10. ERF	11. ERF ³	Ukupni iznos	8. ERF	9. ERF	10. ERF	11. ERF	Ukupni iznos	Stopa izvršenja ²
A – SREDSTVA ¹	76 764		– 2	– 69	– 368	123	– 316	10 376	15 279	21 061	29 731	76 447	
B – UPORABA													
1. Ukupne obveze ⁴	73 309	95,5 %	0	– 68	– 110	2 798	2 620	10 375	15 268	20 978	29 309	75 929	99,3 %
2. Pojedinačne obveze ⁵	67 683	88,2 %	0	– 48	256	3 413	3 621	10 374	15 253	20 567	25 110	71 304	93,3 %
3. Plaćanja	57 414	74,8 %	0	6	360	4 239	4 605	10 374	15 208	19 645	16 791	62 018	81,1 %
C – Nepodmirene obveze (B1 – B3)	15 896	20,7 %						0	60	1 333	12 518	13 911	18,2 %
D – Raspoloživi saldo (A – B1) ⁷	3 454	4,5 %						1	12	83	422	518	0,7 %

* Zaokruženo

¹ Uključuju početna sredstva dodijeljena za 8., 9., 10. i 11. ERF, sufinanciranje, kamate, razna sredstva i prijenose iz prethodnih ERF-ova.² Kao postotak sredstava.³ Negativni iznosi odnose se na *opozvana sredstva*.⁴ Ukupne obveze odnose se na odluke o financiranju.⁵ Pojedinačne obveze odnose se na pojedinačne ugovore.⁶ Neto obveze nakon opoziva sredstava. Neto plaćanja nakon povrata sredstava.⁷ Raspoloživi saldo uključuje „pričuvu koja se ne može mobilizirati” (za čiju je upotrebu potrebna jednoglasna odluka Vijeća).

Izvor: Sud, na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije 8., 9., 10. i 11. ERF-a za 2020. godinu. Navedenim vrijednostima nije obuhvaćen dio ERF-ova kojim upravlja EIB.

09. Svake godine GU INTPA utvrđuje ključne pokazatelje uspješnosti za mjerenje vlastitog dobrog financijskog upravljanja i učinkovite uporabe resursa. Na temelju tih pokazatelja vidljivo je da je GU INTPA 2020. unatoč poteškoćama povezanim s krizom uzrokovanom bolešću COVID-19 dostigao svoje ciljne vrijednosti za smanjenje starih pretfinanciranja i nepotrošenih sredstava za preuzete obveze za 35 % te održavanje udjela isteklih ugovora ispod 15 %. To je rezultat poboljšanja koja su posljednjih godina uvedena u relevantne postupke (vidjeti [okvir 3.](#)). Obje ciljne vrijednosti utvrđene su i kao opća ciljna vrijednost za cjelokupno područje nadležnosti GU-a INTPA i kao posebna ciljna vrijednost za ERF-ove.

Okvir 3.

Ključni pokazatelji uspješnosti u vezi sa smanjenjem starih pretfinanciranja, nepotrošenih sredstava za preuzete obveze i isteklih ugovora

GU INTPA odlučio je 2020. utvrditi novu ciljnu vrijednosti (povećavši je s 25 % na 35 %) za ključne pokazatelje uspješnosti u pogledu smanjenja starih pretfinanciranja i nepotrošenih sredstava za preuzete obveze. Tijekom 2020. premašio je ciljne vrijednosti za oba pokazatelja: stara pretfinanciranja umanjena su za više od polovice, i za ERF (56 %) i za cijelo područje nadležnosti (55 %). Stara nepotrošena sredstva za preuzete obveze smanjena su za 40 % za ERF i za 41 % za cijelo područje nadležnosti GU-a INTPA.

GU INTPA dostigao je i svoju ciljnu vrijednost prema kojoj u sustavu ne bi trebalo biti otvoreno više od 15 % ugovora koji su istekli za ERF (14 %) i za cijelo područje nadležnosti (11 %). Ključni pokazatelj uspješnosti za ERF postojano se poboljšava u odnosu na 2017. (2017.: 19 %, 2018.: 17 % i 2019.: 15 %) zahvaljujući novim postupcima uvedenima 2017.

Poglavlje II. – Izjava Suda o jamstvu u pogledu ERF-ova

Izjava Suda o jamstvu u pogledu 8., 9., 10. i 11. ERF-a upućena Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora

Mišljenje

I. Sud je obavio reviziju:

- (a) odobrene godišnje računovodstvene dokumentacije 8., 9., 10. i 11. ERF-a, koja se sastoji od bilance, izvještaja o financijskom rezultatu, izvještaja o novčanom toku, izvještaja o promjenama u neto imovini i izvješća o financijskom izvršenju za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2020.;
- (b) zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija, za čije je financijsko upravljanje odgovorna Komisija⁷.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

II. Prema mišljenju Suda godišnja računovodstvena dokumentacija 8., 9., 10. i 11. ERF-a za godinu koja je završila 31. prosinca 2020. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova na dan 31. prosinca 2020. te rezultate njihova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama Financijske uredbe ERF-a i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

⁷ U skladu s člankom 43., člancima od 48. do 50. i člankom 58. Financijske uredbe koja se primjenjuje na 11. ERF ovom izjavom o jamstvu nisu obuhvaćena sredstva ERF-ova kojima upravlja EIB.

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda

III. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2020. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Rashodi

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda

IV. Prema mišljenju Suda, zbog važnosti pitanja opisanog u odlomku pod naslovom „Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda”, u rashodima prihvaćenima u računovodstvenoj dokumentaciji za godinu koja je završila 31. prosinca 2020. postoje značajne pogreške.

Osnova za mišljenje

V. Sud provodi reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Odgovornosti Suda u skladu s tim standardima i kodeksom detaljnije su opisane u odjeljku ovog izvješća o odgovornostima revizora. Sud je također ispunio zahtjeve u pogledu neovisnosti i postupio u skladu sa svojim etičkim odgovornostima predviđenima Kodeksom etike za profesionalne računovođe Odbora za međunarodne standarde etike za računovođe. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i prikladnima da budu osnova za njegovo mišljenje.

Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti rashoda

VI. U rashodima evidentiranim za 2020. godinu u okviru 8., 9., 10. i 11. ERF-a postoje značajne pogreške. *Procijenjena stopa pogreške* koju je Sud izračunao za rashode prihvaćene u računovodstvenoj dokumentaciji iznosi 3,8 %.

Ključna revizijska pitanja

VII. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju koju je proveo nad financijskim izvještajima za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije financijskih

izvještaja kao cjeline i izražavanja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje.

Obračunani troškovi

VIII. Sud je obavio procjenu obračunanih troškova prikazanih u računovodstvenoj dokumentaciji, koji se sami po sebi u velikoj mjeri temelje na procjenama. Prema procjeni koju je iznijela Komisija prihvatljivi rashodi koji su nastali, ali ih korisnici još nisu prijavili, iznosili su na kraju 2020. godine 5 452 milijuna eura (kraj 2019.: 5 074 milijuna eura).

IX. Sud je ispitao način na koji su izračunane predmetne procjene obračunanih troškova i pregledao uzorak sastavljen od 30 pojedinačnih ugovora kako bi obradio pitanje rizika od pogrešnog prikazivanja tog obračuna. Sud je na temelju obavljene revizije zaključio da su obračunani troškovi priznati u završnoj računovodstvenoj dokumentaciji primjereni.

Mogući učinak povlačenja Ujedinjene Kraljevine iz Europske unije na računovodstvenu dokumentaciju ERF-ova za 2020. godinu

X. Od 1. veljače 2020. Ujedinjena Kraljevina više nije država članica EU-a. Nakon sklapanja Sporazuma o povlačenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske iz Europske unije i Europske zajednice za atomsku energiju („sporazum o povlačenju”) između predmetnih dviju strana Ujedinjena Kraljevina obvezala se da će ostati stranka u ERF-ovima do zaključenja 11. ERF-a i svih prethodnih ERF-ova koji nisu zaključeni. Ujedinjena Kraljevina preuzet će iste obveze kao i države članice u okviru unutarnjeg sporazuma kojim je uspostavljen 11. ERF, kao i obveze koje proizlaze iz prethodnih ERF-ova do njihova zaključenja.

XI. U sporazumu o povlačenju također stoji da se doprinos Ujedinjene Kraljevine u sredstvima iz projekata u okviru 10. ERF-a ili prethodnih ERF-ova za koja nisu preuzete obveze ili koja su opozvana do dana stupanja na snagu tog sporazuma neće ponovno upotrijebiti. Isto vrijedi i za doprinos Ujedinjene Kraljevine u sredstvima za koja nisu preuzete obveze ili koja su opozvana u okviru 11. ERF-a nakon 31. prosinca 2020.

XII. Na temelju toga nema financijskog učinka na računovodstvenu dokumentaciju ERF-ova za 2020. o kojem bi bilo potrebno izvijestiti. Sud zaključuje da računovodstvena dokumentacija ERF-ova od 31. prosinca 2020. točno prikazuje stanje procesa povlačenja na taj dan.

Odgovornosti uprave

XIII. U skladu s člancima od 310. do 325. UFEU-a i Financijskom uredbom 11. ERF-a uprava je odgovorna za pripremu i prikazivanje računovodstvene dokumentacije ERF-ova na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor te za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje oblikovanje, uspostavu i provedbu unutarnje kontrole koja je važna za pripremu i prikazivanje financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog prijevare ili pogreške. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom ERF-ova.

XIV. U pripremi računovodstvene dokumentacije ERF-ova odgovornost je Komisije procijeniti mogućnost ERF-ova da nastave s trajnim poslovanjem, objavljivati informacije o svim relevantnim pitanjima i služiti se računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja, osim ako namjerava likvidirati predmetni subjekt ili prestati s poslovanjem, ili ako je prestanak poslovanja jedina realna mogućnost.

XV. Komisija je odgovorna za nadgledanje procesa ERF-ova za financijsko izvještavanje.

Odgovornosti revizora u pogledu revizije računovodstvene dokumentacije ERF-ova i povezanih transakcija

XVI. Ciljevi su Suda dobiti razumno jamstvo o tome ima li u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne te, na temelju provedene revizije, podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Razumno jamstvo visoka je razina jamstva, ali nije garancija da su revizijom otkriveni svi slučajevi u kojima postoji značajno pogrešno prikazivanje ili neusklađenost. Njihov uzrok mogu biti prijevare ili pogreška te se smatraju značajnima ako bi bilo razumno očekivati da bi, pojedinačno ili skupno, mogli utjecati na ekonomske odluke donesene na temelju računovodstvene dokumentacije ERF-ova.

XVII. U skladu s međunarodnim revizijskim standardima i međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Sud u okviru revizije primjenjuje stručnu prosudbu i zadržava profesionalni skepticizam tijekom čitavog trajanja revizije. Sud također:

- utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima iz pravnog okvira ERF-ova do kojih je došlo

zbog prijave ili pogreške. Sud priprema i provodi revizijske postupke kojima se vodi računa o tim rizicima te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Slučajeve značajnog pogrešnog prikazivanja ili neusklađenosti koji su uzrokovani prijevarom teže je otkriti nego one koji su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole. Slijedom toga, u takvim je slučajevima rizik od neotkrivanja veći;

- stječe uvid u unutarnje kontrole koje su relevantne za reviziju kako bi pripremio primjerene revizijske postupke, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnjih kontrola;
- obavlja evaluaciju primjerenosti računovodstvenih politika koje je uprava primijenila te razumnosti njezinih računovodstvenih procjena i povezanih objavljenih informacija;
- donosi zaključak o primjerenosti načina na koji se uprava služila računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja i, na temelju prikupljenih dokaza, o tome postoji li značajna nesigurnost koja proizlazi iz događaja ili uvjeta kojima bi se ozbiljno mogla ugroziti mogućnost ERF-ova da nastave s trajnim poslovanjem. U slučajevima u kojima Sud zaključi da postoji takva značajna nesigurnost dužan je u svojem revizijskom izvješću skrenuti pozornost na povezane informacije koje su objavljene u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova ili, ako te informacije nisu objavljene na odgovarajući način, izraziti mišljenje koje nije bezuvjetno. Zaključci Suda temelje se na revizijskim dokazima koji su prikupljeni do datuma sastavljanja izvješća. Ipak, budući događaji ili uvjeti mogu dovesti do toga da predmetni subjekt prestane s trajnim poslovanjem;
- obavlja evaluaciju cjelokupnog prikaza, strukture i sadržaja godišnje računovodstvene dokumentacije, uključujući sve objavljene informacije, te procjenjuje jesu li povezane transakcije i događaji vjerno prikazani u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji.

XVIII. Sud obavještava upravu o, među ostalim, planiranom opsegu i vremenskom okviru revizije te važnim nalazima revizije, uključujući nalaze u vezi sa svim znatnim nedostacima u unutarnjoj kontroli.

XIX. Kad je riječ o prihodima, Sud ispituje sve doprinose država članica, kao i uzorak ostalih vrsta prihodovnih transakcija.

XX. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje platne transakcije nakon što su rashodi nastali, evidentirani i prihvaćeni. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja u trenutku njihova izvršenja (osim predujmova). Isplate predujmova

ispituju se nakon što *primatelj* sredstava dostavi dokaze o njihovoj pravilnoj uporabi te nakon što relevantna institucija ili tijelo prihvati te dokaze i obračuna predujam, što se u nekim slučajevima može dogoditi tek neke naredne godine.

XXI. Sud među pitanjima koja su bila predmet rasprave s Komisijom utvrđuje ona koja su bila najvažnija za reviziju računovodstvene dokumentacije ERF-ova i koja time čine ključna revizijska pitanja za tekuće razdoblje. Sud ta pitanja opisuje u svojem izvješću, osim ako zakoni ili propisi ne dopuštaju njihovo javno objavljivanje ili ako, što je iznimno rijedak slučaj, Sud utvrdi da određeno pitanje ne bi trebalo objaviti u izvješću jer je razumno očekivati da će povezane nepovoljne posljedice biti veće od koristi za javni interes.

8. srpnja 2021.

Klaus-Heiner LEHNE
predsjednik

Europski revizorski sud

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxembourg

Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu

Opseg revizije i revizijski pristup

10. Revizijski pristup i metodologija Suda opisani su u **Prilogu 1.1.** godišnjem izvješću Suda o izvršenju proračuna za 2020. godinu te se primjenjuju i na reviziju ERF-ova.

11. Opažanja Suda o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije ERF-ova temelje se na financijskim izvještajima⁸ 8., 9., 10. i 11. ERF-a koje je odobrila Komisija⁹, i na izjavi računovodstvenog službenika koju je Sud zaprimio 30. lipnja 2021. Sud je ispitao iznose i objavljene informacije te obavio procjenu primjenjivanih računovodstvenih načela, kao i svih bitnih procjena koje je Komisija obavila i sveukupnog prikaza računovodstvene dokumentacije.

12. Kako bi obavio reviziju pravilnosti transakcija, Sud je ispitao uzorak od 140 transakcija koji je reprezentativan za sve rashode u okviru ERF-ova. Time je obuhvaćeno sljedeće: 21 transakcija povezana s Kriznim uzajamnim fondom za Afriku, 102 transakcije koje je odobrila 21 delegacija EU-a¹⁰ i 17 plaćanja koja je odobrio središnji ured Komisije¹¹. Uzorak je ukupno sadržavao 140 transakcija, što je u skladu s modelom jamstva koji primjenjuje Sud. Ako su u transakcijama otkrivene pogreške, Sud je analizirao povezane uzroke kako bi se utvrdili mogući nedostaci.

13. Sud je za 2020. godinu također ispitao sljedeće:

- (a) sve doprinose država članica i uzorak ostalih vrsta prihodovnih transakcija, kao što su doprinosi drugih zemalja namijenjeni sufinanciranju;

⁸ Vidjeti članak 39. [Uredbe \(EU\) 2018/1877](#).

⁹ U skladu s Financijskom uredbom ERF-a; vidjeti članak 38. [Uredbe \(EU\) 2018/1877](#).

¹⁰ Afrička unija, Benin, Burkina Faso, Burundi, Kabo Verde, Srednjoafrička Republika, Demokratska Republika Kongo, Džibuti, Timor-Leste, Gana, Gvajana, Côte d'Ivoire, Jamajka, Mali, Mauritanija, Niger, Nigerija, Senegal, Sudan, Tanzanija i Zimbabve.

¹¹ GU INTPA: 138 plaćanja; GU ECHO: dva plaćanja za humanitarnu pomoć.

- (b) određene sustave kojima se služe GU INTPA i delegacije EU-a, čime je obuhvaćeno sljedeće: (1) *ex ante* provjere koje su obavili osoblje Komisije, vanjski revizori (koje su angažirali Komisija ili korisnici) ili nadzornici prije nego što su plaćanja izvršena i (2) praćenje i nadzor, s naglaskom na mjere poduzete na temelju vanjskih revizija i na studiju o stopi preostale pogreške¹²;
- (c) pouzdanost informacija o pravilnosti koje su iznesene u godišnjem izvješću o radu GU-a INTPA, usklađenost metodologije za procjenu rizičnih iznosa, budućih ispravaka i povrata sredstava te prikazivanje tih stavki u Komisijinom godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovoj uspješnosti;
- (d) mjere poduzete u pogledu prijašnjih preporuka Suda.

14. Kako je navedeno u odlomku **04.**, većinu instrumenata vanjske pomoći koji se financiraju iz općeg proračuna EU-a i ERF-ova primjenjuje GU INTPA. Opažanja Suda o sustavima i prikazu informacija u godišnjem izvješću o radu odnose se na cjelokupno područje nadležnosti GU-a INTPA.

15. Zbog pandemije bolesti COVID-19 nije bilo moguće obaviti terenske posjete delegacijama EU-a¹³. Zbog toga Sud nije mogao obaviti određene revizijske postupke, posebice provjeriti provedbu ugovora za odabrane transakcije, te je stoga revizija bila ograničena. Sud je morao prilagoditi svoj pristup, što je uključivalo obavljanje pregleda dokumentacije u vezi s transakcijama i projektima te komunikaciju sa subjektima revizije na daljinu.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

16. Sud je revizijom utvrdio da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja.

¹² GU INTPA svake godine naručuje studiju o stopi preostale pogreške od vanjskog izvođača kako bi se procijenila stopa pogrešaka koje nisu otkrivene unatoč svim provjerama koje je uprava provela da spriječi, otkrije i ispravi pogreške u svim područjima nadležnosti GU-a INTPA. Studija o stopi preostale pogreške nije postupak izražavanja jamstva ni revizija, već se njezina izrada temelji na metodologiji i priručniku koje je pripremio GU INTPA.

¹³ Svih devet revizijskih posjeta (Mali, Jamajka, Gana, Sudan, Gvajana, Džibuti, Timor-Leste, Afrička unija i Zimbabve) zamijenjeno je pregledima dokumentacije.

Pravilnost transakcija

Prihodi

17. U prihodovnim transakcijama ne postoji značajna stopa pogreške.

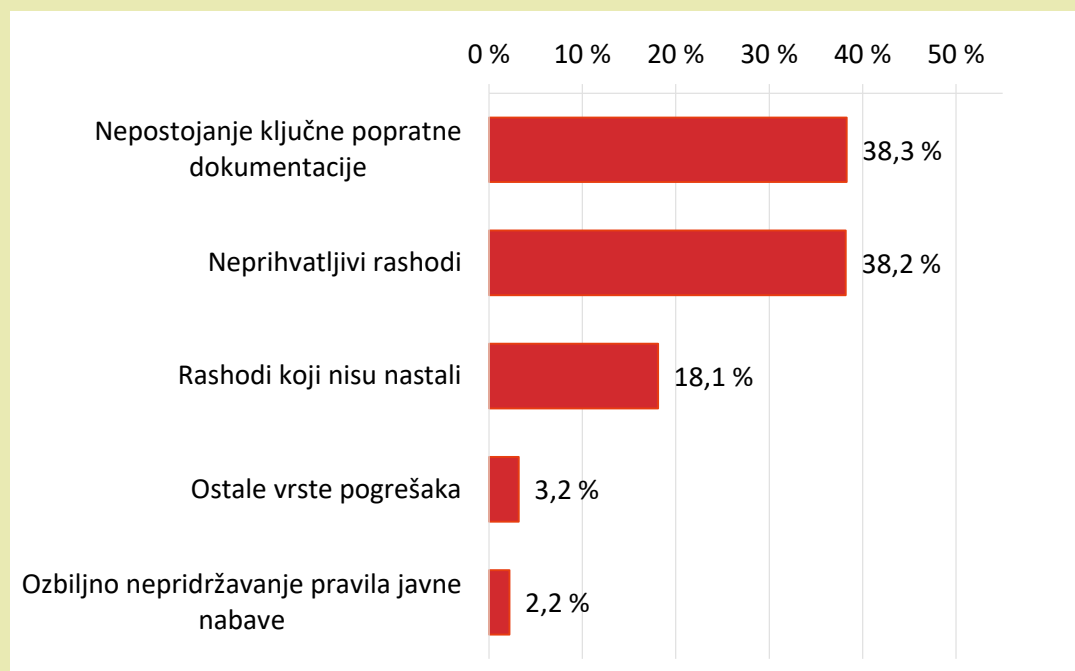
Rashodi

18. *Prilog I.* sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 140 ispitanih transakcija njih 36 (25,7 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 31 kvantificirane pogreške Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 3,8 %¹⁴.

19. U *okviru 4.* nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2020. godinu po vrstama pogrešaka.

Okvir 4.

Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrstama pogrešaka



Izvor: Sud.

¹⁴ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u statističkom skupu kreće između 1,8 % i 5,8 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

20. U **okviru 5.** izneseni su primjeri pogrešaka koje je Sud kvantificirao, također po vrstama pogrešaka.

Okvir 5.

Rashodi koji nisu nastali: prijavljeni rashodi prikazani su većima od stvarnih

Komisija je dala odobrenje da se s jednim privatnim poduzećem sklopi ugovor o izvođenju radova za razvoj sustava za navodnjavanje u Maliju. Ukupna vrijednost ugovora iznosila je 15,6 milijuna eura, uz 100 %-tni doprinos EU-a. Međuplaćanja na temelju tog ugovora trebala su se temeljiti na stvarnim količinama koje navede izvođač i provjeri nadzornik ugovora. Sud je provjerio količinu koju je izvođač naveo za jednu stavku na računu iz listopada 2019., zbrinjavanje iskopanog materijala, u ukupnoj prijavljenoj vrijednosti od 288,729 eura. Stvarna količina, koju je nadzornik ugovora potvrdio, pokazuje da je prijavljeni iznos za predmetnu stavku prikazan većim od stvarnoga za 32 304 eura (11 %), i to zbog administrativne pogreške u izvješćivanju koju je učinio nadzornik ugovora.

Rashodi nastali izvan razdoblja prihvatljivosti

Komisija je sklopila sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava s jednom međunarodnom organizacijom u svrhu financiranja primjene mehanizma za praćenje prekida vatre i prijelaznih sigurnosnih mjera u Južnom Sudanu. Ukupni troškovi te aktivnosti procijenjeni su na 9,2 milijuna eura, uz 100 %-tni doprinos EU-a.

Sud je ispitao premiju osiguranja za osoblje i utvrdio da je ona obnovljena na razdoblje od jedne cijele godine (od 1. svibnja 2017. do 30. travnja 2018.) unatoč činjenici da je projekt dovršen 31. siječnja 2018.

Komisija je prihvatljivim smatrala puni iznos premije osiguranja (221 340 eura) iako 25 % iznosa (za tri mjeseca, u visini od 49 069,52 eura) nije obuhvaćeno razdobljem provedbe projekta i stoga nije prihvatljivo.

Pogreška u javnoj nabavi – nedostatak transparentnosti u postupku javne nabave

Komisija je sklopila ugovor o izvođenju radova za povećanje sigurnosti opskrbe hranom u jednoj regiji Kameruna. Korisnik potpore za projekt sklopio je za dio radova podugovor s jednom nevladinom organizacijom, koja je dodijelila ugovor u vrijednosti od 5 131,66 eura u sklopu otvorenog postupka javne nabave na temelju kriterija „ekonomski najpovoljnije ponude”. Revizori su utvrdili da su se evaluacijski kriteriji upotrijebljeni za dodjelu ugovora razlikovali od kriterija

objavljenih u obavijesti o nadmetanju. Predmetni natječaj stoga je bio neprihvatljiv.

Neprihvatljivi troškovi zaračunani na teret projekta

Komisija je sklopila sporazum o delegiranju s jednom međunarodnom organizacijom u svrhu promicanja mjera za iskorjenjivanje nasilja nad ženama i djevojčicama te štetnih praksi diljem svijeta.

Sud je pregledao rashode nastale toj međunarodnoj organizaciji i potvrdio da je ona prijavila rashode u protuvrijednosti od 70,1 milijuna eura, koje je Komisija prihvatila. Provjere koje je Sud obavio pokazale su da su stvarni rashodi u tom razdoblju iznosili 37,0 milijuna eura. Razlika od 33,1 milijuna eura odnosila se na preuzete obveze koje je ta međunarodna organizacija uknjižila i za koje relevantna sredstva još nisu bila potrošena. Taj je iznos stoga bio neprihvatljiv.

21. Komisija i njezini provedbeni partneri ove su godine napravili više pogrešaka u transakcijama povezanim s dodjelom *bespovratnih sredstava* te *sporazumima o doprinosu i sporazumima o delegiranju* s međunarodnim organizacijama nego u drugim oblicima potpore (primjerice za ugovore o izvođenju radova, dobavljanju robe i pružanju usluga). Od 67 transakcija te vrste koje je Sud ispitaio njih 27 (40,3 %) sadržavalo je mjerljive pogreške koje su činile 94,2 % procijenjene stope pogreške.

22. U pet slučajeva mjerljivih pogrešaka i trima slučajevima nemjerljivih pogrešaka Komisija je raspolagala s dovoljno informacija da spriječi ili otkrije i ispravi pogreške prije prihvatanja rashoda. Da je Komisija pravilno upotrijebila sve informacije kojima je raspolagala, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 1,19 postotnih bodova. Sud je i u pet drugih transakcija utvrdio pogreške koje su trebali otkriti vanjski revizori i nadzornici. Te pogreške čine 0,1 postotni bod procijenjene stope pogreške.

23. Osim toga, tri transakcije u kojima su postojale mjerljive pogreške¹⁵ već su bile obuhvaćene revizijom ili provjerom rashoda. Okosnicu sustava kontrole koji primjenjuje GU INTPA čine *ex ante* provjere¹⁶. Na temelju informacija iznesenih u izvješćima o reviziji/provjeri u vezi sa stvarno provedenim aktivnostima Sud nije mogao procijeniti jesu li se tim *ex ante* provjerama pogreške mogle otkriti i ispraviti¹⁷.

24. Kao i prijašnjih godina, učestalost pronađenih pogrešaka, uključujući i one u konačnim zahtjevima za naknadu nad kojima su provedene *ex ante* vanjske revizije i provjere rashoda, upućuje na nedostatke u tim provjerama.

25. Transakcije koje je ispitao Sud nisu sadržavale pogreške u trima područjima. Prvo je područje proračunska potpora (devet transakcija), drugo su administrativni rashodi (tri transakcije), a treće područje obuhvaća slučajeve u kojima je u projektima s više donatora koje provode međunarodne organizacije primijenjen „teoretski pristup” (13 transakcija). U odlomcima **8.9. – 8.12. poglavlja 8.** godišnjeg izvješća Suda o izvršenju proračuna za 2020. navedeno je više pojedinosti o značajkama proračunske potpore i teoretskog pristupa.

26. Neke međunarodne organizacije¹⁸ omogućile su tek ograničen pristup dokumentima, primjerice u formatu koji omogućuje samo čitanje, što znači da Sud nije mogao kopirati pregledane dokumente. Nadalje, jedna međunarodna organizacija dovela je u pitanje ovlasti Suda. Te su poteškoće Sudu otežale planiranje i provedbu revizije te su dovele do prekomjernih kašnjenja u pogledu dostavljanja tražene dokumentacije revizorskom timu i obavljanja njegova rada. U jednom drugom slučaju relevantnoj međunarodnoj organizaciji trebalo je više od devet mjeseci da dostavi

¹⁵ Te pogreške čine 0,24 postotna boda procijenjene stope pogreške.

¹⁶ Cjelokupni sustav kontrole sastoji se od *ex ante* i *ex post* provjera. *Ex ante* provjerama procjenjuje se prihvatljivost rashoda prije sklapanja ugovora i prije prihvaćanja rashoda, dok se *ex post* provjere provode nakon prihvaćanja rashoda. Na primjer, vanjska revizija može se provesti ili *ex ante* (prije prihvaćanja određenog plaćanja) ili *ex post* (nakon završetka projekta). Oba načina mogu dovesti do povrata sredstava isplaćenih korisniku: u slučaju *ex ante* provjera, povrat sredstava odnosi se na prethodno isplaćeno pretfinanciranje.

¹⁷ Izvješća se ne odnose na 100 % prijavljenih rashoda i ne sadržavaju dovoljno pojedinosti na temelju kojih bi se moglo znati jesu li stavke za koje je Sud utvrdio pogreške bile dio uzorka na osnovi kojeg su izvješća sastavljena.

¹⁸ Organizacija Ujedinjenih naroda za obrazovanje, znanost i kulturu (UNESCO), Međunarodno udruženje za razvoj (IDA) i Fond Ujedinjenih naroda za djecu (UNICEF).

tražene popratne dokumente. Ugovorom o funkcioniranju Europske unije¹⁹ utvrđeno je da Sud ima pravo na uvid u sve dokumente i informacije koji su mu potrebni za obavljanje njegovih zadataka. Povezana opažanja Sud je prethodno iznio u svojem godišnjem izvješću za 2018.²⁰ i u mišljenju br. 10/2018²¹.

Godišnje izvješće o radu i ostali mehanizmi upravljanja

27. U svakom godišnjem izvješću o radu u razdoblju 2012. – 2018. GU INTPA izrazio je zadržke u pogledu pravilnosti povezanih transakcija. Tijekom 2019. donio je akcijski plan za pronalaženje rješenja za nedostatke u primjeni vlastitog sustava kontrole.

28. U prošlogodišnjem izvješću Suda istaknut je zadovoljavajući napredak u provedbi akcijskog plana za 2018. godinu: od ukupno 13 mjera dovršeno ih je sedam, jedna je provedena djelomično, provedba dviju bila je u tijeku, dvije su otkazane, a jedna mjera nije provedena, nego je spojena s drugom mjerom.

29. U akcijskom planu za 2019. GU INTPA prilagodio je broj mjera na devet. Osam od tih mjera preneseno je iz prethodnih godina i uvedena je jedna nova mjera usmjerena na poboljšanje metodologije i priručnika za studiju GU-a INTPA o stopi preostale pogreške. Do travnja 2021. dovršeno je sedam mjera, a provedba dviju bila je u tijeku.

30. GU INTPA prilagodio je broj mjera na sličan način i u akcijskom planu za 2020., ovaj put s devet na sedam. Pet mjera preneseno je iz prethodnih godina te su dodane dvije nove mjere: smanjenje prekomjernog poravnanja pretfinanciranja i provedba evaluacije uporabe novog opisa poslova za provjere rashoda. Na neke su mjere utjecali tehnički problemi s IT sustavima, primjerice na mjeru pojednostavnjenja ugovornih uvjeta za bespovratna sredstva. Na druge, primjerice mjere za osiguravanje informiranosti o učestalim pogreškama, utjecala je pandemija bolesti COVID-19. Do travnja 2021. dovršene su tri mjere, a provedba četiriju mjera bila je u tijeku (vidjeti *Prilog III.*).

¹⁹ Pravo Suda na pristup dokumentaciji utvrđeno je člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije: „[...] sve fizičke ili pravne osobe koje primaju isplate iz proračuna [...] dostavljaju Revizorskom sudu, na njegov zahtjev, sve dokumente ili podatke koji su mu potrebni za izvršavanje njegova zadatka”

²⁰ Vidjeti odlomak 19. *godišnjeg izvješća Suda o ERF-ovima za 2018.*

²¹ *Mišljenje br. 10/2018* o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, odlomak 18.

Studija o stopi preostale pogreške za 2020. godinu

31. Tijekom 2020. vanjski izvođač proveo je za GU INTPA devetu studiju o stopi preostale pogreške. Kako bi se donio zaključak o djelotvornosti provjera koje je proveo GU INTPA, tom se studijom nastoji procijeniti stopu pogrešaka koje nisu otkrivene tijekom svih provjera koje je GU INTPA proveo radi sprječavanja, otkrivanja i ispravljanja pogrešaka u svim područjima za koja je odgovoran. Riječ je o važnom elementu na kojem se temelji izjava o jamstvu glavnog direktora i koji se uzima u obzir pri iznošenju informacija o pravilnosti u području „vanjskog djelovanja” koje se objavljuju u izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj uspješnosti.

32. Za potrebe studije o stopi preostale pogreške za 2020. GU INTPA upotrijebio je uzorak s 480 transakcija²² (jednak broj kao i za 2019.). Zahvaljujući tome je ponovno mogao prikazati zasebne stope pogreške za rashode koji se financiraju iz općeg proračuna EU-a i za rashode koje se financiraju iz ERF-a, povrh ukupne stope pogreške za ta dva elementa zajedno. Ukupna stopa preostale pogreške koja je procijenjena u sklopu studije petu je godinu zaredom bila niža od *praga značajnosti* od 2 % koji je odredila Komisija (2016.: 1,67 %, 2017.: 1,18 %, 2018.: 0,85 %, 2019.: 1,13 % i 2020.: 0,95 %).

33. Studija o stopi preostale pogreške nije *postupak izražavanja jamstva* ni revizija, već se njezina izrada temelji na metodologiji i priručniku koje je pripremio GU INTPA. Sud je utvrdio ograničenja koja mogu doprinijeti tome da se stopa preostale pogreške procijeni manjom od stvarne.

34. U ovogodišnjoj reviziji Sud je ponovno utvrdio nekoliko glavnih čimbenika koji su doveli do pogrešnog utvrđivanja stope preostale pogreške. Prvi čimbenik bila su ograničenja predviđena financijskim i administrativnim okvirnim sporazumom sklopljenim s određenim međunarodnim organizacijama. Tim se sporazumom ograničava broj stavki koje se mogu provjeriti tijekom provjere rashoda, kao i pristup revizijskim dokazima. Komisija je 2020. pristala ograničiti veličinu uzoraka za provjere rashoda, kao i dopustiti da se elektroničkim kopijama može pristupiti isključivo na daljinu i zabraniti čuvanje kopija popratne dokumentacije koja je pohranjena kod međunarodnih organizacija. Stoga u slučajevima u kojima je već provedena revizija određenog ugovora sklopljenog s jednom od tih međunarodnih organizacija izvođač studije o stopi preostale pogreške nije sustavno provodio daljnje istrage te se oslonio

²² Neke od transakcija iz uzorka imaju vrijednost veću od *intervala uzorkovanja*, pa je konačna veličina uzorka bila 412.

na prethodno obavljene aktivnosti, neovisno o opsegu područja koje je njima pokriveno i/ili povjerenju koje ima u njihovu kvalitetu.

35. Drugi čimbenik bio je udio transakcija za koje se stopa preostale pogreške u potpunosti ili djelomično oslanja na prethodne aktivnosti kontrole. Taj je udio iznosio 17 % za potpuno oslanjanje na prethodne aktivnosti i 37 % za djelomično oslanjanje na njih²³. Za te se transakcije izvođač oslanjao na prethodne aktivnosti provedene u sklopu kontrolnog okvira GU-a INTPA, kao što su financijske revizije projekata i provjere rashoda koje su provele neovisne treće strane te provjere koje je provela Komisija. Prekomjerno oslanjanje na prethodne aktivnosti kontrole protivno je namjeni studije o stopi preostale pogreške, a to je da se utvrde pogreške koje su promaknule takvim provjerama.

36. Kao treće, analiza obavljenih aktivnosti pokazala je da 97 % stope pogreške prikazane u studiji o stopi preostale pogreške proizlazi iz bespovratnih sredstava i ugovora s međunarodnim organizacijama i agencijama država članica²⁴, za koje se može smatrati da su povezani s visokim rizikom od pogrešaka. S druge strane, u slučaju instrumenta proračunske potpore nije bilo pogrešaka te se može smatrati da je on povezan s malim rizikom od pogrešaka. Ne računajući transakcije za koje se u potpunosti ili djelomično oslanjalo na prethodne aktivnosti kontrole, samo je šest transakcija povezanih s bespovratnim sredstvima (ukupno 6,3 milijuna eura ili 0,3 % ukupne vrijednosti uzorka²⁵) pregledano u cijelosti, dok je u slučaju transakcija povezanih s proračunskom potporom takav pregled obavljen za njih 58 (809,6 milijuna eura ili 30,5 % ukupne vrijednosti uzorka)²⁶. Usmjeravanjem na niskorizična područja statističkog skupa smanjuje se mogućnost otkrivanja stvarnih pogrešaka.

²³ Za 2019. godinu taj je udio iznosio 20 % za potpuno oslanjanje na prethodne aktivnosti i 38 % za djelomično oslanjanje na njih.

²⁴ Na bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem otpadalo je 37 % stope pogreške, dok je 60 % bilo povezano s neizravnim upravljanjem u suradnji s međunarodnim organizacijama i agencijama država članica.

²⁵ 412 transakcija u vrijednosti od 2 099 milijuna eura.

²⁶ Uzorkom je obuhvaćeno 108 dodjela bespovratnih sredstava te je stoga pregledano samo njih 5,6 %. S druge strane, uzorak je sadržavao samo 61 transakciju povezanu s proračunskom potporom te je njih 95 % pregledano u potpunosti.

37. Četvrti je čimbenik metoda procjene stope preostale pogreške kojom se služi GU INTPA. Kao prvo, izvođaču studije ostavlja se mnogo prostora za ocjenu toga postoje li dostatni logistički i pravni razlozi koji onemogućuju pravodoban pristup dokumentima relevantnima za određenu transakciju te time i procjenu stope pogreške. Drugo, Komisija je kao i 2019. godine stopi preostale pogreške dodala premiju za rizik od 5 %. Međutim, nije jasno na temelju čega je Komisija odredila navedenu premiju za rizik od 5 %. Slijedom navedenoga, tom se metodom ne dobiva nužno odraz stvarne preostale pogreške za predmetnu transakciju.

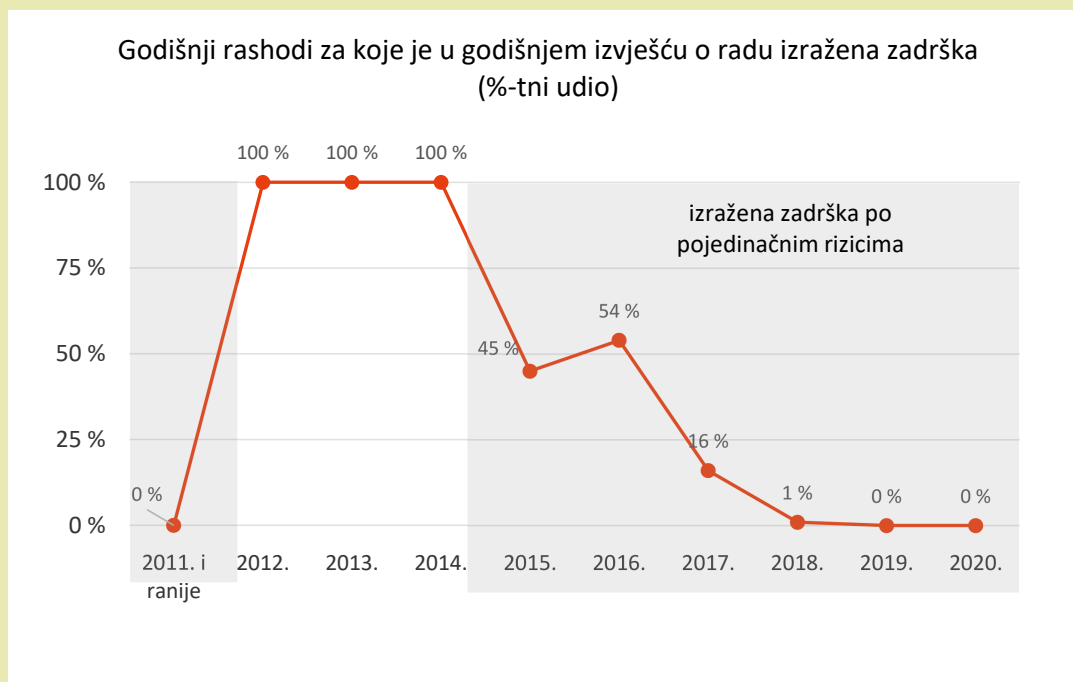
38. Nadalje, regulatornim okvirom kojim se uređuje studija o stopi preostale pogreške i ugovorom između GU-a INTPA i izvođača studije o stopi preostale pogreške ne uzima se u obzir niti se spominje rizik od prijevara. Ne postoji postupak kojim bi se od izvođača zahtijevalo da Komisiju izvijesti o slučajevima sumnje na prijevaru počinjene na štetu proračuna EU-a koje otkrije tijekom svojeg rada u vezi sa stopom preostale pogreške.

Pregled godišnjeg izvješća o radu za 2020. godinu

39. Izjava o jamstvu glavnog direktora u godišnjem izvješću o radu za 2020. ne sadržava nijednu zadržku jer su dvije zadržke koje su bile preostale 2018. povučene, a nove nisu izražene. Za 2018. i 2019. godinu GU INTPA znatno je smanjio opseg zadržki (tj. udio rashoda koji su njima obuhvaćeni). U [okviru 6.](#) prikazan je opseg zadržki koje su izražene u godišnjim izvješćima o radu tijekom razdoblja 2010. – 2020.

Okvir 6.

Zadrške GU-a INTPA u godišnjim izvješćima o radu u razdoblju 2010. – 2020.



Izvor: Sud.

40. Kao što je naveo i u godišnjem izvješću za 2019., Sud smatra da je nepostojanje zadržki u godišnjem izvješću o radu za 2020. neopravdano i ocjenjuje da je to djelomično posljedica ograničenja studije o stopi preostale pogreške.

41. Drugi je razlog za nepostojanje zadržki činjenica da je Komisija 2019. uvela pravilo „de minimis”²⁷, prema kojemu izražavanje zadržke nije potrebno ako relevantno rashodovno područje na koje bi se odnosila čini manje od 5 % ukupnih plaćanja i ima financijski učinak manji od 5 milijuna eura. Slijedom toga, zadržke se u nekim slučajevima u kojima su se prijašnjih godina izražavale više ne izražavaju, unatoč tome što je pripadajući rizik i dalje prisutan. Jedan su primjer bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem koja se smatraju visokorizičnim područjem u skladu s analizom rizika koju je proveo GU INTPA. Takav izostanak zadržki ne daje istinit i vjeran prikaz rizika u cjelokupnom području nadležnosti GU-a INTPA.

42. Opažanja Suda o studiji o stopi preostale pogreške također utječu na procjene rizičnih iznosa jer se te procjene temelje na studiji. GU INTPA procjenjuje ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja na 66,24 milijuna eura²⁸ (1 % rashoda za 2020.), a ukupni rizični iznos u trenutku zaključenja na 52,82 milijuna eura²⁹. GU INTPA procjenjuje da će se od rizičnog iznosa u trenutku plaćanja 13,4 milijuna eura (20 %) ispraviti provjerama koje će se provesti narednih godina (taj je iznos poznat kao „korektivni kapacitet”).

43. U skladu s preporukom Suda iz godišnjeg izvješća o ERF-ovima za 2019. GU INTPA umanjio je navedeni iznos korektivnog kapaciteta za vrijednost povrata sredstava izvršenih na temelju nalaza studije o stopi preostale pogreške.

²⁷ U kontekstu godišnjeg izvješća o radu pravilo „de minimis” odnosi se na odluku korporativnog upravnog odbora Komisije o uvođenju praga za financijske zadržke.

²⁸ Riječ je o najboljoj konzervativnoj procjeni iznosa relevantnih rashoda tijekom predmetne godine koji ne ispunjava ugovorne i regulatorne odredbe koje se primjenjuju u trenutku izvršenja plaćanja.

²⁹ Vidjeti godišnje izvješće o radu GU-a INTPA za 2020., str. 37.

44. GU INTPA ujedno radi na poboljšanju kvalitete podataka kojima se služi za izračun korektivnog kapaciteta. Tijekom 2020. nastavio je s osposobljavanjem i podizanjem svijesti o povratima sredstava i kvaliteti računovodstvenih podataka³⁰. Kao i prijašnjih godina, GU INTPA proveo je ciljane provjere naloga za povrat sredstava radi ispravka utvrđenih odstupanja. Sud je pregledao izračun korektivnog kapaciteta za 2020. Ispitao je 54 % ukupnog statističkog skupa povrata sredstava (po vrijednosti) i nije utvrdio nijednu pogrešku uzorku.

45. Kako bi se dodatno povećala usklađenost Komisije u financijskom izvješćivanju na razini svih glavnih uprava, 2020. izrađena je „financijska bodovna ljestvica” koja se sastoji od šest pokazatelja³¹. Dva od tih pokazatelja, „iskorištenost ukupnih sredstava za preuzete obveze” i „pravodobnost plaćanja”, primjenjivala su se 2020. na ERF i uzajamne fondove. Kad je riječ o „iskorištenosti ukupnih sredstava za preuzete obveze” GU INTPA postigao je rezultat od 95 % za proračun EU-a i 94 % za ERF. Za „pravodobnost plaćanja” GU INTPA postigao je rezultat od 98 % za proračun EU-a i 97 % za ERF.

³⁰ Posebno osposobljavanje lokalnog osoblja delegacija EU-a u vezi sa smjernicama za unosenje naloga za povrat sredstava.

³¹ Financijska bodovna ljestvica skup je od šest standardnih financijskih pokazatelja za cijelu Europsku komisiju. Njezina je svrha usporediti rezultate svih službi Komisije. Obuhvaća sljedeće pokazatelje: 1) izvršenje *odobrenih sredstava za preuzete obveze*, 2) izvršenje *odobrenih sredstava za preuzete obveze* u skladu s prognozama, 3) izvršenje *odobrenih sredstava za plaćanje*, 4) izvršenje *odobrenih sredstava za plaćanje* u skladu s prognozama, 5) *iskorištenost ukupnih sredstava za preuzete obveze*, 6) pravodobnost plaćanja.

Zaključak i preporuke

Zaključak

46. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da računovodstvena dokumentacija ERF-ova za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2020. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova te rezultate njihova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama Financijske uredbe i računovodstvenim pravilima koja je usvojio računovodstveni službenik.

47. Za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2020. ukupni revizijski dokazi upućuju na sljedeće:

- (a) u prihodima ERF-ova ne postoji značajna stopa pogreške;
- (b) u platnim transakcijama ERF-ova postoji značajna stopa pogreške (vidjeti odlomke [18. – 24.](#)). Na temelju provedenog ispitivanja transakcija Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 3,8 % (vidjeti [Prilog I.](#)).

Preporuke

48. U [Prilogu IV.](#) prikazani su nalazi praćenja provedbe šest preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2017. godinu³², od kojih je GU INTPA u potpunosti proveo³³ pet preporuka, dok je jednu proveo u većoj mjeri.

49. Sud ujedno iznosi nalaze praćenja provedbe preporuka koje je iznio u godišnjim izvješćima za 2018. i 2019. i koje je bilo potrebno provesti do 2020. godine³⁴. Sud

³² Za ovogodišnje praćenje provedbe preporuka Sud je izabrao [godišnje izvješće za 2017. godinu](#) jer je u uobičajenim okolnostima trebalo proći dovoljno vremena da Komisija provede preporuke koje je Sud iznio.

³³ Cilj je praćenja provedbe preporuka provjeriti jesu li poduzete korektivne mjere kao odgovor na preporuke Suda, a ne procijeniti djelotvornost njihove provedbe.

³⁴ Obje preporuke iznesene u [godišnjem izvješću Suda za 2018.](#) i 2. preporuku iz [godišnjeg izvješća Suda za 2019.](#) bilo je potrebno provesti do kraja 2020. te su stoga uključene u [Prilog III.](#)

smatra da su njegove dvije preporuke iz godišnjeg izvješća za 2018. provedene u određenoj mjeri. Druga preporuka iz godišnjeg izvješća za 2019. nije provedena.

50. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključka za 2020. godinu Sud preporučuje Komisiji sljedeće:

Preporuka 1. – Potpun i pravodoban pristup dokumentima

Potrebno je poduzeti korake kako bi međunarodne organizacije Sudu omogućile potpun, neograničen i pravodoban pristup dokumentima koji su potrebni za obavljanje zadaće Suda u skladu s UFEU-om, a ne tek u formatu koji omogućuje samo čitanje (vidjeti odlomak 26.).

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2021.

Preporuka 2. – Zadržke za sva visokorizična područja

Potrebno je izražavati zadržke za sva područja za koja je utvrđena visoka razina rizika, bez obzira na njihov udio u ukupnim rashodima i njihov financijski učinak (vidjeti odlomak 41.)³⁵.

Preporučeni rok provedbe: do objave godišnjeg izvješća o radu za 2021.

Preporuka 3. – Obveza izvođača studije o stopi preostale pogreške u pogledu izvješćivanja o slučajevima sumnje na prijevaru

Potrebno je uspostaviti obvezu za izvođača studije o stopi preostale pogreške da Komisiju izvijesti o slučajevima sumnje na prijevaru počinjene na štetu proračuna EU-a koje otkrije tijekom svojeg rada u vezi sa stopom preostale pogreške (odlomak 38.).

Preporučeni rok provedbe: do kraja 2022.

³⁵ Ta je preporuka iznesena i u [godišnjem izvješću o ERF-ovima za 2019.](#) Rok za njezinu provedbu bio je „do objave godišnjeg izvješća o radu GU-a INTPA za 2020.”.

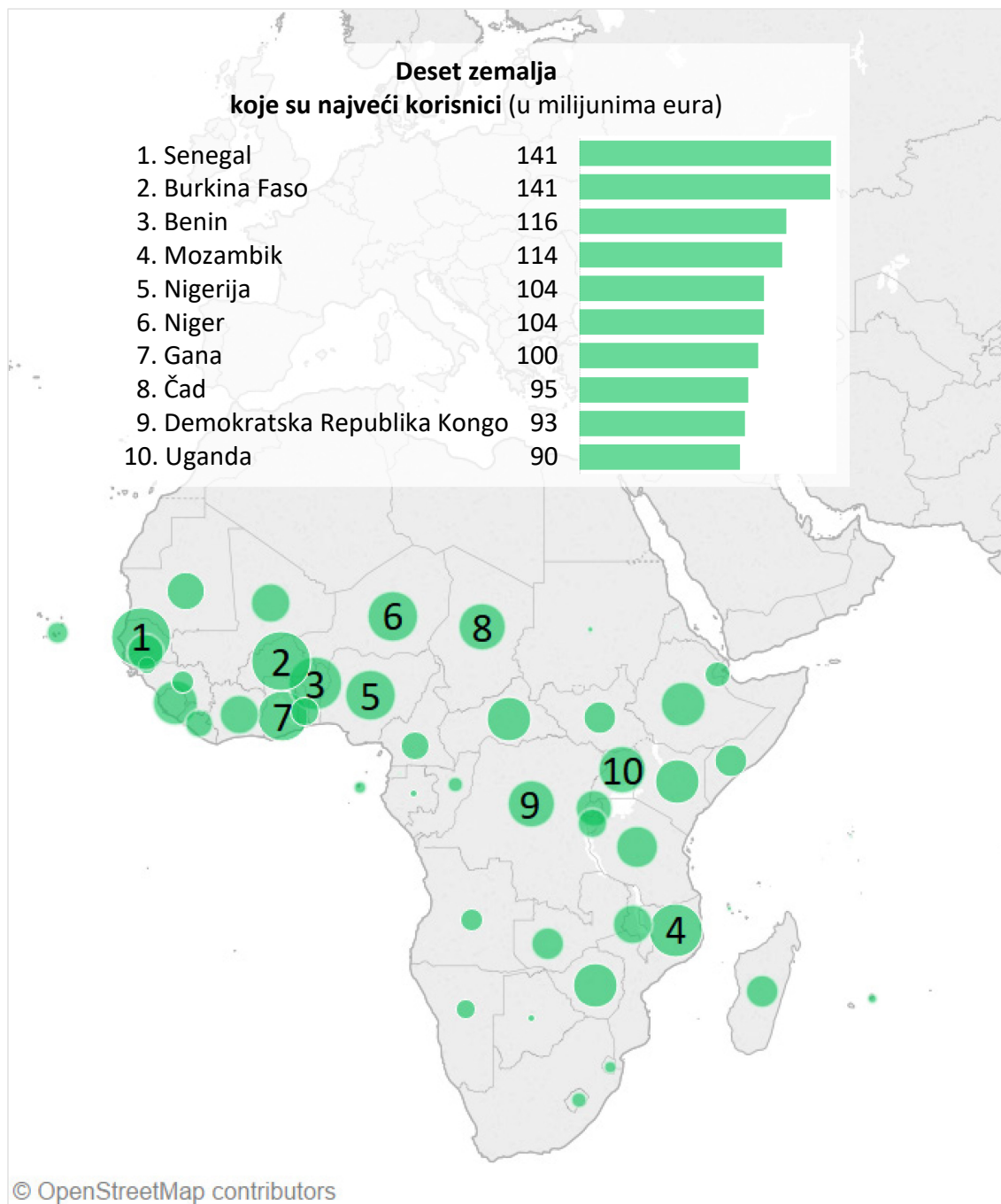
Prilozi

Prilog I – Rezultati ispitivanja transakcija za ERF-ove

	2020.	2019.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija:	140	140
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	3,8 %	3,5 %
Gornja granica pogreške	5,8 %	
Donja granica pogreške	1,8 %	

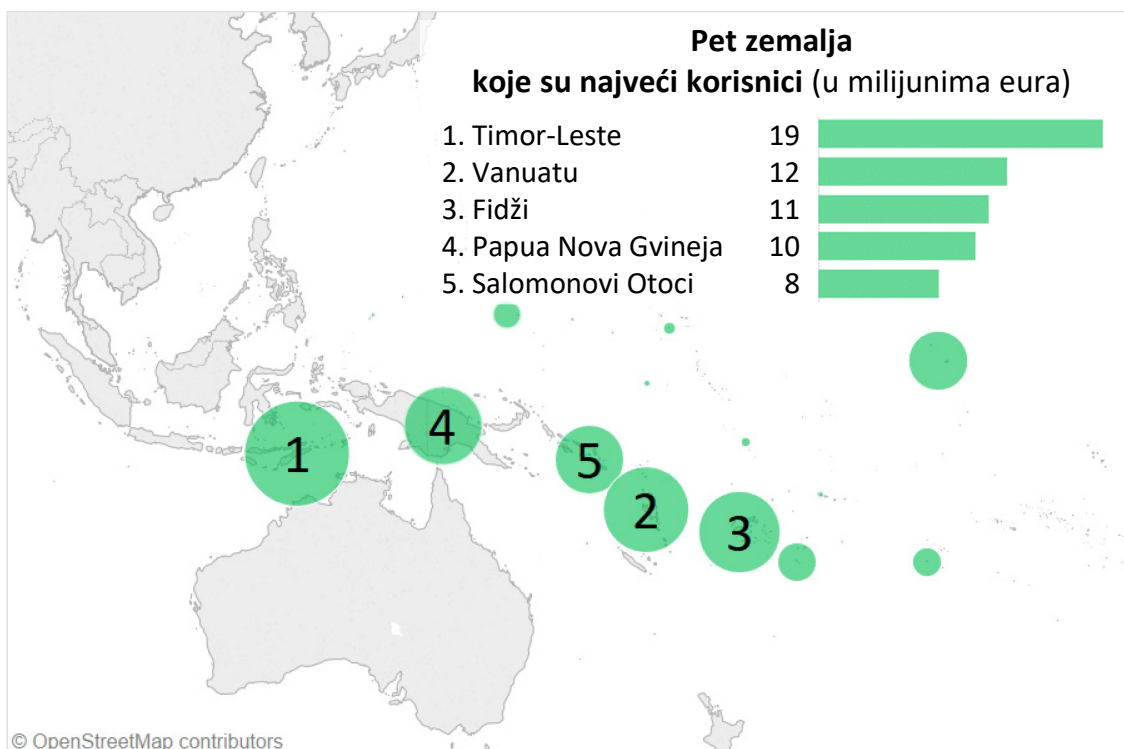
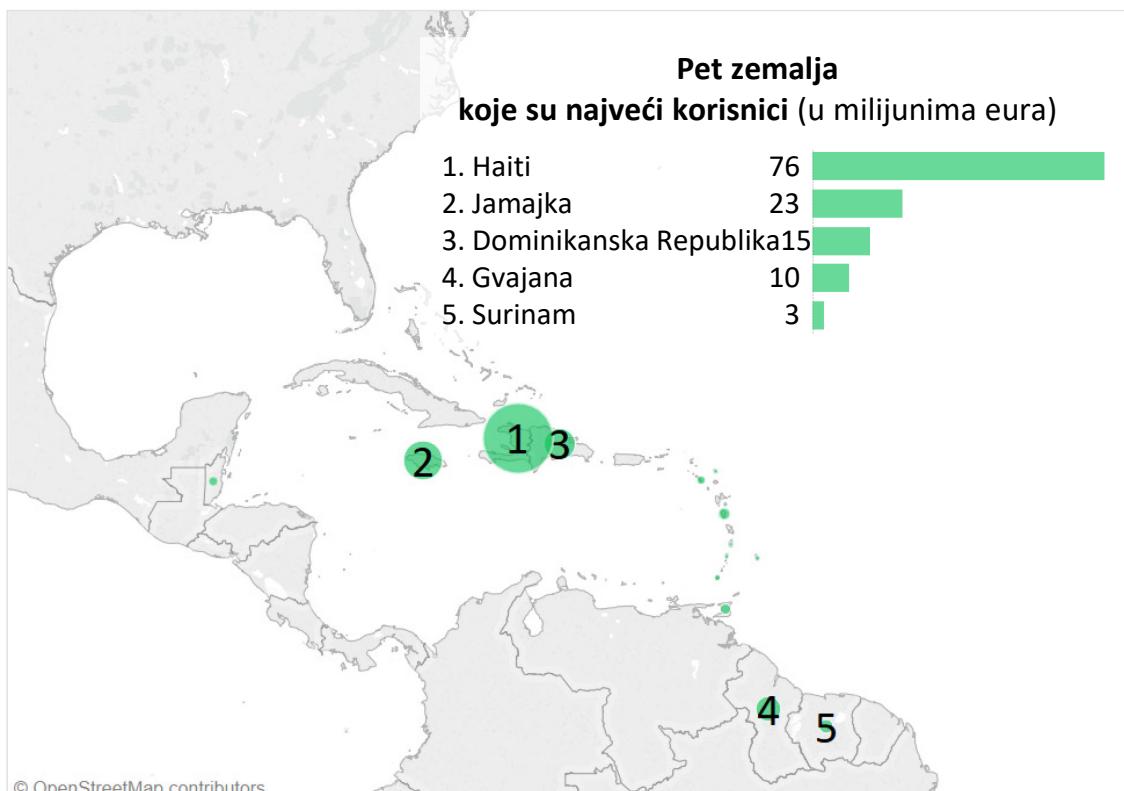
Prilog II – Plaćanja iz ERF-ova 2020. godine po glavnim regijama

Plaćanja iz europskih razvojnih fondova – afričke zemlje



Izvor: pozadinski zemljovid © OpenStreetMap koji ima dozvolu [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/)

Plaćanja iz europskih razvojnih fondova – karipske i pacifičke zemlje



Izvor: pozadinski zemljovid © OpenStreetMap koji ima dozvolu [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/) (CC BY-SA)

Prilog III – Stanje provedbe akcijskih planova

Akcijski plan za 2018.		Stanje za godišnje izvješće za 2020. (travanj 2021.)	
A.1	Pojednostavniti i pojasniti postupke i ugovorne uvjete u vezi s bespovratnim sredstvima.	●	u tijeku
A.2	Osigurati informiranost o učestalim pogreškama u upravljanju financijama i dokumentima pri provedbi ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava.	●	provedeno
B.1	Izraditi strategiju za smanjenje uporabe procjena programa i promicanje alternativnih rješenja s ciljem pojednostavnjenja i postizanja isplativosti	●	otkazano (smatra se provedenim)
B.2	Provesti „Smjernice za povećanje kontrola u okviru procjena programa”	●	otkazano
C.1	Ojačati ovlasti središnje jedinice A3 za koordinaciju odnosa s međunarodnim organizacijama na svim razinama (uključujući odnose u pogledu kontrole)	●	otkazano
C.2	Raditi na upotrebi opisa poslova za provjere rashoda: za provjeru rashoda međunarodnih organizacija nastalih pod neizravnim upravljanjem	●	provedeno
C.3	Nastaviti i produbiti suradnju s međunarodnim organizacijama s ciljem održivog smanjenja pogrešaka	●	provedeno
C.4	Prilagoditi opis poslova za procjene na temelju stupova zahtjevima iz izmijenjene Financijske uredbe	●	provedeno
C.5	Uvesti djelotvoran i isplativ okvir za procjenu i prihvaćanje praksi troškovnog računovodstva	●	nije provedeno (spojeno s mjerom D2)
C.6	Postupno uvesti oslanjanje na druge revizije za operacije pod neizravnim upravljanjem koje uključuju najmanje dvije glavne međunarodne partnerske organizacije	●	djelomično provedeno (spojeno s mjerom D1)
D.1	Povećati dosljednost i usklađenost načina na koji funkcioniraju zadatci revizije i provjere	●	provedeno
D.2	Pojasniti i promicati upotrebu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja (nova mjera za 2018.)	●	provedeno
D.3	Pojasniti i promicati financiranje na temelju rezultata (nova mjera za 2018.)	●	u tijeku

Akcijski plan za 2019.			
A.1	Pojednostavniti i pojasniti postupke i ugovorne uvjete u vezi s bespovratnim sredstvima.	●	u tijeku
A.2	Osigurati informiranost o učestalim pogreškama u upravljanju financijama i dokumentima pri provedbi ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava	●	provedeno
B.1	Izraditi strategiju za smanjenje uporabe procjena programa i promicanje alternativnih rješenja s ciljem pojednostavnjenja i postizanja isplativosti	●	provedeno
C.2	Raditi na upotrebi opisa poslova za provjere rashoda: za provjeru rashoda međunarodnih organizacija nastalih pod neizravnim upravljanjem	●	provedeno
C.3	Nastaviti i produbiti suradnju s međunarodnim organizacijama s ciljem održivog smanjenja pogrešaka	●	provedeno
D.1	Povećati dosljednost i usklađenost načina na koji funkcioniraju zadatci revizije i provjere	●	provedeno
D.2	Pojasniti i promicati upotrebu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja	●	provedeno
D.3	Pojasniti i promicati financiranje na temelju rezultata	●	u tijeku
D.4	Poboljšati metodologiju i priručnik za studiju o stopi preostale pogreške (nova mjera za 2019.)	●	provedeno
Akcijski plan za 2020.			
A.1	Pojednostavniti i pojasniti postupke i ugovorne uvjete u vezi s bespovratnim sredstvima.	●	u tijeku
A.2	Osigurati informiranost o učestalim pogreškama u upravljanju financijama i dokumentima pri provedbi ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava	●	provedeno
B.1	Nastaviti i produbiti suradnju s međunarodnim organizacijama s ciljem održivog smanjenja pogrešaka	●	provedeno
C.1	Pojasniti i promicati financiranje na temelju rezultata	●	u tijeku
C.2	Poboljšati metodologiju i priručnik za studiju o stopi preostale pogreške (nova mjera koja se temelji na mjeri D.4 iz akcijskog plana za 2019.)	●	provedeno
C.3	Smanjiti prekomjerno poravnanje pretfinanciranja (nova mjera)	●	u tijeku
C.4	Provesti evaluaciju uporabe opisa poslova za provjeru rashoda (EV) (nova mjera)	●	u tijeku

Izvor: akcijski planovi Europske komisije za 2018., 2019. i 2020.

Prilog IV – Praćenje provedbe preporuka

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2017.	Sud je preporučio Komisiji da: 1. preporuka: pomno prati provedbu studije o stopi preostale pogreške, posebice u pogledu toga da su odluke o potpunom oslanjanju na prethodne aktivnosti kontrole u cijelosti u skladu s metodologijom i opravdane.	X ³⁶					
	2. preporuka: u godišnjem izvješću o radu ponovno navede ograničenja studije o stopi preostale pogreške.	X ³⁷					
	3. preporuka: poduzme odlučne korake kako bi <i>de facto</i> zajamčila dosljednu primjenu smjernica za prihvaćanje rashoda kako bi se izbjeglo odobravanje prekomjernih sredstava.		X				

³⁶ Kako bi se izbjeglo potpuno oslanjanje na prethodne aktivnosti kontrole za velik broj transakcija, Komisija je izvođaču studije o stopi preostale pogreške 2018. dostavila smjernice, a 2019. dodatne upute.

³⁷ GU INTPA navodi ograničenja studije o stopi preostale pogreške u svojem godišnjem izvješću o radu.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
	4. preporuka: poduzme mjere kako bi se zajamčilo da se kao rashodi za transakcije Uzajamnog infrastrukturnog fonda za Afriku prihvaćaju samo nastali troškovi.	X ³⁸					
	5. preporuka: utvrdi ključni pokazatelj uspješnosti za praćenje zastarijevanja predujmova doprinosa uplaćenih u uzajamne fondove.	X ³⁹					
	6. preporuka: u okviru tekućih studija koje se izrađuju nakon isteka Sporazuma iz Cotonoua predloži primjereno rješenje za neusklađenost ERF-ova u pogledu proračunskog postupka i postupka utvrđivanja odgovornosti.	X ⁴⁰					

³⁸ Komisija je s jedne strane izvršila ispravke tekućih ugovora pri čemu je kao prihvaćene troškove uzela u obzir samo nastale troškove, a s druge je strane poduzela mjere za sprječavanje prihvaćanja obveza i procjena koje su prijavljene kao rashodi u financijskim izvještajima Uzajamnog infrastrukturnog fonda za Afriku (EU-AITF).

³⁹ Zastarijevanje predujmova doprinosa uplaćenih u uzajamne fondove prati se s pomoću bilance starenja koju priprema GU BUDG i neto doprinosa prikazanih u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji uzajamnog fonda.

⁴⁰ Komisija je iznijela prijedlog nove uredbe o Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju – Globalna Europa, koja uključuje integraciju ERF-a u opći proračun EU-a i stoga omogućuje Europskom parlamentu da nadzire pomoć pruženu zemljama AKP-a iz ERF-a.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2018.	1. preporuka: poduzme korake kako bi dodatno potaknula međunarodne organizacije da ispunjavanju obvezu dostavljanja Sudu, na njegov zahtjev, svih dokumenata i informacija koje su mu potrebne kako bi mogao obaviti svoje zadaće kako je predviđeno UFEU-om.			X			
	2. preporuka: poboljša metodologiju i priručnik za studiju o stopi preostale pogreške kako bi oni sadržavali sveobuhvatnije smjernice o pitanjima koja je Sud istaknuo u [svojem] izvješću i time pružali primjerenu osnovu za procjenu rizika koju GU DEVCO obavlja za zadržke.			X			
2019.	2. preporuka: potrebno je izražavati zadržke za sva područja za koja je utvrđena visoka razina rizika, bez obzira na njihov udio u ukupnim rashodima i njihov financijski učinak.				X		

Izvor: Sud.

**Odgovori Europske komisije na
godišnje izvješće o aktivnostima koje
se financiraju iz 8., 9., 10. i
11. europskog razvojnog fonda za
financijsku godinu 2020.**

ODGOVORI KOMISIJE NA GODIŠNJE IZVJEŠĆE EUROPSKOG REVIZORSKOG SUDA ZA 2020.

„GODIŠNJE IZVJEŠĆE O AKTIVNOSTIMA KOJE SE FINANCIRAJU IZ 8., 9., 10. i 11. EUROPSKOG RAZVOJNOG FONDA (ERF)”

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

Rashodi

Okvir 5.:

- **Rashodi koji nisu nastali: prijavljeni rashodi prikazani su većima od stvarnih**

Komisija potvrđuje nalaz do kojeg je došlo zbog administrativne pogreške nadzornika ugovaratelja, koji je prvenstveno odgovoran za kontrolu mjerenja i količina povezanih s obavljenim radovima. Komisija ističe da se završni pregled provodi nakon predstavljanja završnog obračuna na kraju ugovora o radovima.

- **Rashodi nastali izvan razdoblja prihvatljivosti**

Komisija potvrđuje nalaz, ali htjela bi istaknuti činjenicu da su ugovori Mehanizma za praćenje prekida vatre i prijelaznih sigurnosnih mjera dio većeg projekta i da je godišnje osiguranje obnovljeno u trenutku izmjene produljenja.

S obzirom na prirodu mjera Instrumenta mirovne pomoći za Afriku, postoji kontinuitet između mjera. Logika je da će onaj dio osiguranja koji traje dulje od razdoblja prihvatljivosti uzorkovanog ugovora koristiti sljedećem.

- **Pogreška u javnoj nabavi – izostanak transparentnosti u postupku javne nabave**

Komisija potvrđuje nalaz i htjela bi naglasiti da stvarnost na terenu ponekad može zahtijevati hitne odluke nužne za operativni uspjeh natječajnog postupka.

- **Neprihvatljivi troškovi naplaćeni u okviru projekta**

Komisija priznaje tu pogrešku u računovodstvu, ali naglašava da se pogreške u poravnanju obično ispravljaju na kraju ugovora.

26. Komisija bi htjela naglasiti da u sporazumima o doprinosu i delegiranju s međunarodnim organizacijama postoje ugovorne odredbe kojima je obuhvaćen pristup dokumentima. Komisija će nastaviti usmjeravati pozornost partnerskih organizacija na potrebu da se Europskom revizorskom sudu pruže potrebne informacije.

Studija o stopi preostale pogreške za 2020. godinu

31. Studija o stopi preostale pogreške važan je element na kojem se temelji izjava glavnog direktora, ali **nije jedini izvor jamstva**. GU INTPA ima **sveobuhvatan okvir za unutarnju kontrolu i strategiju kontrole** koji obuhvaćaju cijeli ciklus provedbe. Kako je opisano u godišnjem izvješću o njegovu radu, svi elementi okvira za kontrolu služe kao **sastavni elementi za jamstvo**.

33. Komisija studiju o stopi preostale pogreške ne smatra niti ju je ikad smatrala postupkom izražavanja jamstva ili revizijom. Ta studija ima posebnu svrhu i temelji se na posebnoj metodologiji.

To se objavljuje u studiji o stopi preostale pogreške i u godišnjem izvješću o radu GU-a INTPA, u kojem se **točno i vjerno** iznose **potpune informacije o upravljanju**. Komisija ne smatra da je studija podložna ograničenjima koja mogu dovesti do toga da se pogreške procijene manjima od stvarnih.

34. Komisija smatra da je izračun stope preostale pogreške primjeren svrsi i da ima visok stupanj reprezentativnosti.

Komisija napominje sljedeće:

- Doista postoji **krovni okvirni sporazum između organizacija UN-a i Europske komisije** kojim se uređuju kontrole koje se provjeravaju.
- Ako ugovaratelj ne dobije pristup potrebnim dokazima u obliku dokumenata, navodi to kao pogrešku.
- Financijskom uredbom zahtijeva se da subjekti kojima su povjerene zadaće izvršenja sredstava EU-a u okviru neizravnog upravljanja dokažu razinu financijskog upravljanja i **zaštite financijskih interesa EU-a** koja je jednakovrijedna razini koju osigurava Komisija. To se provjerava provođenjem *ex ante* procjene na temelju stupova tog subjekta.

U kontekstu **oslanjanja na prethodne kontrole** ugovaratelj ne bi trebao tumačiti **mehanizme financijskog i administrativnog okvirnog sporazuma** kao ograničenje za daljnje dokazno testiranje u okviru studije o stopi preostale pogreške.

Nekoliko prijavljenih pogrešaka odnosi se na transakcije u kojima je obavljena prethodna provjera, ali u kojima bi se otkrivene pogreške vjerojatno udvostručile u populaciji koja nije ispitana. U skladu s tim, rizik od nedovoljnog prijavljivanja pogrešaka za takve transakcije znatno je smanjen.

35. Komisija smatra **da bi trebalo izbjegavati pretjerano oslanjanje na prethodne kontrole drugih revizora** i da u studiji o stopi preostale pogreške iz 2020. nije bilo takvog pretjeranog oslanjanja.

Potpuno oslanjanje primjenjuje se samo ako je riječ o kontrolnim aktivnostima koje su proveli kvalificirani revizori na temelju okvirnog ugovora o reviziji koji je Komisija potpisala ili ako je riječ o kontrolnim aktivnostima koje je proveo Revizorski sud. Potpuno oslanjanje na pojedinačnu transakciju znači da nije potrebno provesti dokazno testiranje transakcije. Međutim, svi ostali postupci i dalje se primjenjuju. Postotak slučajeva u kojima se primjenjuje potpuno oslanjanje bio je 20 % u 2019., a u 2020. se smanjio na 17 %.

Ispitivanja koja se provode u slučaju **djelomičnog oslanjanja** opsežnija su i uključuju dokazno ispitivanje, pri čemu je cilj izolirati pogrešku ako je to moguće.

36. Svrha je stope preostale pogreške da se njome dobije **reprezentativna stopa pogreške** za cijeli statistički skup ERF-a. Usmjerenost na visokorizična područja te populacije ne bi dovela do tog rezultata. Zbog toga se uzorak stope preostale pogreške odabire na temelju uzorkovanja po novčanoj jedinici. To znači da je vjerojatnost odabira ugovora zaključenog u relevantnom razdoblju potpuno razmjerna njegovoj vrijednosti. To omogućuje da se rezultati studije o stopi preostale pogreške smatraju reprezentativnima za sve zaključene ugovore INTPA-e.

Veći rizik od pogreške povezan s ugovorima o bespovratnim sredstvima i sporazumima o doprinosima s međunarodnim organizacijama odražava se u znatnom broju postupaka provjere provedenih tijekom trajanja ugovora. Važno je naglasiti da se provode dodatni postupci kontrole u odnosu na sve transakcije u vezi sa sporazumima o dodjeli bespovratnih sredstava i doprinosima,

uključujući one s **potpunim i djelomičnim oslanjanjem**. Često se prijavljuju pogreške u vezi s transakcijama u kojima se primjenjuje oslanjanje.

Smanjenjem broja **transakcija koje su manje podložne pogreškama** (npr. proračunska potpora) poništila bi se svrha studije o stopi preostale pogreške.

37. Komisija ne smatra **procjene** „glavnim čimbenikom koji narušava stopu preostale pogreške”. Kako je Komisija već izvijestila 2019. godine, procjene su iznimno rijetke: u 2020. bilo je sedam takvih slučajeva na više od 412 uzorkovanih transakcija. U dva slučaja postojali su povjerljivi ugovori; u jednom slučaju delegacija nije bila operativna u toj zemlji; u tri slučaja organizacija više nije postojala te stoga nije mogla dostaviti dokumentaciju; u jednom slučaju dokumentacija je uništena požarom.

Odluka o utvrđivanju pogreške procjenom ne temelji se na jednostavnom slučaju nedostavljanja dokumentacije. Takvi slučajevi uzrokovat će izmjerenu pogrešku. Procjena se provodi samo ako su ispunjene i propisno dokumentirane posebne okolnosti opisane u priručniku o stopi preostale pogreške, koje ne daju široku slobodu odlučivanja.

Opažanje o **premiji za rizik** već je izneseno u godišnjem izvješću za 2019. u odnosu na europske razvojne fondove i povezane odgovore Komisije. Premiju za rizik uveli su i GU NEAR i GU INTPA kako bi poboljšali odredbe o procjenjivanju u okviru metodologije za izračun stope preostale pogreške.

Premija za rizik od 5 % vrlo je razborit pristup, koji je osmišljen tako da se osigura da se stopa pogreške ne utvrdi na razini manjoj od stvarne.

38. U metodologiji i priručniku o stopi preostale pogreške utvrđuje se da ugovaratelj mora klasificirati konačne pogreške u deset različitih kategorija, od kojih je jedna **„prijevale i nepravilnosti”**.

Nadalje, sve osobe koje rade za sadašnjeg ugovaratelja dužne su prijaviti sumnje na prijevaru u skladu s uredbama o sprečavanju pranja novca. Stoga je ugovaratelj u skladu sa zakonom obavezan izvješćivati o svim takvim aktivnostima.

39. Osim uvođenja **pravila de minimis za zadržke**, metodologija kojom se utvrđuje treba li izraziti zadržku zbog stopa pogreške nije se promijenila između godišnjeg izvješća o radu za 2017. i godišnjeg izvješća o radu za 2020. Izostanak zadržki u godišnjem izvješću o radu za 2020. ne predstavlja smanjenje područja primjene, već je rezultat stroge primjene metodologije.

40. Studija o stopi preostale pogreške jedan je od nekoliko elemenata u postupku izgradnje jamstva. Ta su ograničenja dobro poznata ograničenja Komisiji, koja ih uzima u obzir pri procjeni prednosti i nedostataka svojeg sustava upravljanja. Komisija smatra da svi ti elementi zajedno jamče istinito i vjerno predstavljanje informacija o upravljanju u godišnjem izvješću o radu GU-a INTPA.

41. Komisija smatra da bi trebalo nastaviti primjenjivati **pravilo de minimis** za izražavanje **zadržke** u godišnjim izvješćima o radu glavnih direktora. Njegova je svrha ograničiti zadržku samo na najvažnije i pritom zadržati transparentnost u izvješćivanju o upravljanju.

Zadržke koje se odnose na slučajeve u kojima je stopa preostale pogreške iznad praga značajnosti od 2 % ne smatraju se značajnima za segmente koji čine manje od 5 % ukupnih plaćanja odjela i imaju financijski učinak manji od 5 milijuna EUR. Stoga nisu potrebne **kvantificirane zadržke** koje ne prelaze oba praga.

Kad odlučuju o **nepostojanju zadržke**, sve službe Komisije temeljito preispituju sve aspekte jamstva, uz primjenu svih smjernica i uputa središnjih službi Komisije.

Međutim, i dalje je osigurana **potpuna transparentnost** izvješćivanja o upravljanju: slučajevi na koje se to pravilo primjenjuje propisno su navedeni u godišnjem izvješću o radu. Ti se slučajevi pomno prate.

Uzimajući u obzir sve navedeno, Komisija smatra da GU INTPA **u svojem godišnjem izvješću o radu daje istinit i vjeran prikaz svojih rizika** te da uvođenje pravila *de minimis* ne utječe negativno na njezinu ukupnu ocjenu financijskog upravljanja ni na izjavu o jamstvu.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Preporuke

49. Komisija ističe da, iako dvije preporuke iz 2018. nisu u potpunosti provedene, GU INTPA nastavlja poduzimati mjere za rješavanje pitanja koja je utvrdio Europski revizorski sud u vezi sa studijom o stopi preostale pogreške i suradnjom s međunarodnim organizacijama u kontekstu trenutačne i prošle izjave o jamstvu (vidjeti i odgovor Komisije na 1. preporuku). Komisija napominje da 2. preporuka iz godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2019. nije provedena jer se ta preporuka nije mogla prihvatiti.

1. preporuka

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija će nastaviti skretati pozornost partnerskih organizacija na potrebu da Revizorskom sudu dostavljaju dokumente ili informacije potrebne za obavljanje njegove zadaće. Vidjeti i odgovor Komisije na točku 26.

2. preporuka

Komisija ne prihvaća ovu preporuku.

Od financijske godine 2019. uvedeno je pravilo *de minimis* za izražavanje zadržke u godišnjim izvješćima o radu glavnih direktora. Njegova je svrha ograničiti zadržku samo na najvažnije i pritom zadržati transparentnost u izvješćivanju o upravljanju.

Međutim, i dalje je osigurana potpuna transparentnost izvješćivanja o upravljanju jer su slučajevi na koje se pravilo primjenjuje propisno navedeni u godišnjem izvješću o radu. Vidjeti i odgovor Komisije na točku 41.

3. preporuka

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija će razmotriti mogućnost uvođenja upućivanja u metodologiju za izračun stope preostale pogreške ili općih uvjeta ugovora s izvođačem kako bi se na odgovarajućoj razini formalizirala obveza obavješćivanja Komisije o sumnjama na prijevaru.

AUTORSKA PRAVA

© Europska unija, 2021.

Politika Europskog revizorskog suda (Sud) o ponovnoj uporabi sadržaja provodi se na temelju [Odluke Europskog revizorskog suda br. 6–2019](#) o politici otvorenih podataka i ponovnoj uporabi dokumenata.

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

Ako određeni sadržaj prikazuje osobe čiji je identitet moguće utvrditi, npr. u slučaju fotografija koje prikazuju osoblje Suda, ili ako uključuje djela trećih strana, dužni ste zatražiti dodatno dopuštenje. Ako dobijete dopuštenje, njime se poništava prethodno opisano opće dopuštenje i jasno se navode sva ograničenja koja se primjenjuju na uporabu tog sadržaja.

Za uporabu ili reprodukciju sadržaja koji nije u vlasništvu EU-a dopuštenje ste po potrebi dužni zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

Poglavlje 6. – Okvir 6.3.

© ABACO Group

Poglavlje 8. – [Prilog 8.1.](#), ERF – [Prilog II.](#):

pozadinski zemljovid © OpenStreetMap koji ima dozvolu [Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 \(CC BY-SA\)](#)

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

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

Uporaba logotipa Europskog revizorskog suda

Logotip Europskog revizorskog suda ne smije se upotrebljavati bez prethodne suglasnosti Europskog revizorskog suda.

Europski revizorski sud obavio je reviziju prihoda i rashoda proračuna EU-a te izražava mišljenje o mjeri u kojoj je godišnja računovodstvena dokumentacija pouzdana te u kojoj su prihodovne i rashodovne transakcije usklađene s važećim pravilima i propisima.



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije
Europske unije