

HR



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD

Poljoprivreda i kohezija: pregled rashoda EU-a u razdoblju od 2007. do 2013. godine

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

Tel. +352 4398-1

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

Twitter: @EUAuditorsECA
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2014.

ISBN 978-92-872-1212-2
doi:10.2865/89268

© Europska unija, 2014.
Umnožavanje je dopušteno uz uvjet navođenja izvora.

Printed in Luxembourg

**Poljoprivreda i kohezija:
pregled rashoda EU-a u razdoblju
od 2007. do 2013. godine**

Stranica

- 05 **Sažetak**

- 07 **Uvod**

- 08 **Financijsko upravljanje i kontrola EU-a za podijeljeno upravljanje u razdoblju od 2007. do 2013. godine**
- 08 **Višegodišnji financijski okvir za razdoblje od 2007. do 2013. godine najveći je ikad dogovoren financijski okvir za potrošnju sredstava EU-a**
- 09 **Kohezija i poljoprivreda bila su glavna rashodovna područja**
- 10 **Na kraju 2013. godine plaćanja još nisu bila izvršena za više od jedne trećine obveza za razdoblje od 2007. do 2013.**
- 13 **Pritisak da se sredstva potroše**

- 16 **Revizijski rezultati Suda za područja poljoprivrede i kohezije u razdoblju od 2009. do 2013. godine**
- 16 **Procijenjene stope pogrešaka u područjima poljoprivrede i kohezije u razdoblju od 2009. do 2013. godine**
- 17 **Poljoprivreda: u tablici s pogreškama u području poljoprivrede najviše se pogrešaka odnosi na neprihvatljive površine i neprihvatljive poljoprivrednike**
- 19 **Kohezija: nepridržavanje pravila javne nabave najveći je jedinstveni uzrok pogrešaka**
- 20 **Komisija pruža informacije o zemljopisnoj raspodjeli utvrđenih problema putem dva izvora**
- 22 **Revizijski rad Suda u skladu je s količinom rashoda EU-a pod podijeljenim upravljanjem u državama članicama**
- 23 **Za jedanaest država članica na koje otpada više od 80 % rashoda pod podijeljenim upravljanjem dostupne su kvalitetnije informacije**
- 24 **Činjenica da Sud tako često pronalazi pogreške ukazuje na složenost pravila prihvatljivosti i upravljačkih sustava za programe potrošnje EU-a**

- 26 **Ispitivanje nadzorne uloge Komisije**
- 26 **Složeni kontrolni okvir za rashode EU-a pod podijeljenim upravljanjem**
- 27 **Uloga „financijskih ispravaka“**
- 28 **Razina pogreške za 2013. godinu o kojoj je Sud izvijestio bila bi veća za 1,6 % da Sud nije uzео u obzir korektivne mjere**
- 29 **Komisijina procjena početno se temelji na podacima država članica**
- 32 **Komisijin nadzor nad rashodima u području poljoprivrede**
- 32 **Komisijin se rad poboljšao tijekom posljednje tri godine**
- 33 **Države članice obavljaju ključne provjere i inspekcije**
- 34 **Komisijin nadzor nad rashodima u području kohezije**
- 35 **Komisija je postepeno poboljšala svoj pristup**
- 36 **Postoji rizik od toga da Komisija prikaže stopu preostale pogreške u području kohezije manjom nego što je u stvarnosti**
- 37 **Sažetak ključnih utvrđenih rizika i nedostataka**
- 37 **Rizici u području poljoprivrede povezani su s površinom zemljišta, životinjama i poljoprivrednicima**
- 37 **Područje ruralnog razvoja posebice je sklono pogreškama**
- 38 **Rizike u području kohezije još uvijek većinom predstavljaju nedostaci u nabavi**
- 39 **Pogled u budućnost: Rashodi EU-a u područjima poljoprivrede i kohezije u razdoblju od 2014. do 2020. godine**
- 39 **Znatne promjene u poljoprivrednim subvencijama**
- 40 **Područje kohezije: provedba politike je pojednostavnjena, ali uz manji broj izmjena u pravilima prihvatljivosti**
- 40 **Jesu li promjene u pojedinim ulogama i odgovornostima Komisije i nadležnih tijela te njihovim obvezama izvješćivanja omogućile dionicima raspolaganje kvalitetnijim informacijama o razinama nepravilnosti?**
- 41 **Osnova za dobivanje kvalitetnijih informacija o zakonitosti i pravilnosti u području poljoprivrede**
- 41 **Čvršći godišnji okvir za mehanizme odgovornosti u području kohezije**
- 42 **Učinci razvojnih promjena u području odgovornosti i uloga Suda: revizija pouzdanosti informacija o kontroli koje dostavljaju Komisija i nadležna tijela država članica predstavlja određeni izazov**

43	Glavni zaključci
44	Prilozi
44	Prilog 1. Obveze i plaćanja za naslove 1. b (kohezija) i 2. (poljoprivreda) po državama članicama
45	Prilog 2. Učestalost utvrđenih pogrešaka u revizijskom uzorkovanju za područja poljoprivrede i kohezije u razdoblju od 2009. do 2012. godine
46	Prilog 3. Učestalost utvrđenih pogrešaka u revizijskom uzorkovanju za područje poljoprivrede u razdoblju od 2009. do 2012. godine
47	Prilog 4. Učestalost utvrđenih pogrešaka u revizijskom uzorkovanju za područje kohezije u razdoblju od 2009. do 2012. godine
48	Prilog 5. Kommissionens overvågning: landbrug og samhørighed 2007-2013
50	Kratice
51	Bilješke

I

U ovom se dokumentu iznosi pregled rashoda EU-a u područjima poljoprivrede¹ i kohezije² pod podijeljenim upravljanjem tijekom razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira od 2007. do 2013. godine. Svrha mu je istaknuti određene probleme u vezi s upravljanjem i kontrolom financija EU-a u područjima poljoprivrede i kohezije tijekom navedenog razdoblja, sažeto prikazati revizijske rezultate Suda, iznijeti pregled financijskog upravljanja EU-om i razmotriti izazove višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje od 2014. do 2020. godine. Cilj mu je osvrnuti se i na zahtjev koji je Europski parlament iznio u rezoluciji o davanju razrješnice iz 2012. godine i koji se odnosi na pružanje informacija o područjima pod podijeljenim upravljanjem po pojedinačnim državama članicama.

II

Informacije o zemljopisnoj raspodjeli rizika dostupne su iz različitih izvora koji se međusobno razlikuju po značajkama i vrsti. Izvori dostupnih informacija uključuju:

- o revizijske nalaze Suda
- o raspodjelu rizičnih iznosa po državama članicama na temelju Komisijinih godišnjih izvješća o radu za 2013. godinu
- o financijske ispravke iz bilješke 6. priložene uz konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a.

III

Sud je za sastavljanje ovog pregleda tražio i dodatne dokaze.

IV

Glavni zaključci pregleda su sljedeći:

- o potrošnja sredstava u razdoblju od 2007. do 2013. godine slijedila je obrazac prijašnjih razdoblja. Iako je potrošnja kasnila, ukupna količina izvršenih plaćanja bila je približna očekivanoj te je izgledno da će se automatski opoziv sredstava koristiti tek u maloj mjeri. Osim u slučaju izravne potpore za poljoprivrednike, pritisak da se sredstva potroše ključan je sastavni dio rizika za rashode pod podijeljenim upravljanjem
- o glavni su rizici za pravilnost rashoda u području poljoprivrede neprihvatljivost zemljišta, životinja ili troškova na kojima se temelje isplate subvencija, neprihvatljivost korisnika koji primaju subvencije te netočan izračun subvencija (čak i kad su ti rizici u određenoj mjeri ublaženi djelovanjem Integriranog administrativnog i kontrolnog sustava). Nepoštovanje agro-okolišnih obveza, posebnih obveza za ulagačke projekte i pravila nabave važni su čimbenici koji dovode do povećanja rizika za rashode u području ruralnog razvoja
- o najveći rizik u vezi s rashodima u području kohezije odnosi se na nepoštovanje pravila nabave EU-a ili država članica. Drugi po redu najveći rizik je da rashodi (ili projekti) ne ispunjavaju uvjete za primanje subvencija EU-a

- o Iako postoji znatan prostor za poboljšanje kontrolnih sustava, ključni je izazov poduzeti mjere kojima će se olakšati upravljanje programima. U svim državama članicama za koje je moguće izvući zaključak postoji značajna razina pogreške uz stupanj oscilacije približan prosječnoj vrijednosti za proračun EU-a u cjelini. Sud pronalazi pogreške u raznim državama članicama EU-a. Tijekom razdoblja obuhvaćenog ovim pregledom, Sud je ispitaio veliki broj kontrolnih sustava u državama članicama i Komisiji te je u većini slučajeva zaključio da su takvi sustavi „djelomično djelotvorni”. Činjenica da Sud, unatoč klasifikaciji sustava, pronalazi pogreške u gotovo pola transakcija koje ispita ukazuje, između ostalog, na složenost pravila prihvatljivosti i upravljačkih sustava za programe potrošnje EU-a.
- o Ostvarena su određena poboljšanja u načinu na koji nadležna tijela u državama članicama izvješćuju o riziku i pogreškama, no Komisija se i dalje suočava sa znatnim izazovima u osiguravanju pouzdanosti tih informacija.
- o Moguće je da izmjene uredbi za novo razdoblje, cjelokupno gledajući, neće imati znatan učinak na razinu rizika. Iako su neka pravila pojednostavnjena, što je svakako dobrodošla promjena, određeni će programi potrošnje i dalje predstavljati izazov za upravitelje u svim državama članicama.
- o Velik broj pogrešaka nastaje zbog složenosti cjelokupne upravljačke i kontrolne strukture. Komisija i države članice trebaju i dalje istraživati mogućnosti za njezino pojednostavnjenje. No, u međuvremenu, iz iskustva znamo da su se države članice suočavale s poteškoćama u upravljanju trenutačnim sustavom, a samim time i u provedbi politike. Potrebno je nastaviti s radom na poboljšanju takve situacije u državama članicama.

01

U ovom dokumentu prikazan je pregled potrošnje sredstava EU-a pod podijeljenim upravljanjem u područjima poljoprivrede¹ i kohezije² tijekom razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira od 2007. do 2014. godine. Svrha mu je istaknuti određene probleme u vezi s upravljanjem i kontrolom financija EU-a u područjima poljoprivrede i kohezije tijekom navedenog razdoblja, sažeto prikazati revizijske rezultate Suda, kao i iznijeti pregled financijskog upravljanja EU-om i revizijskih izazova višegodišnjeg financijskog okvira od 2014. do 2020. godine. Cilj mu je osvrnuti se i na zahtjev koji je Europski parlament iznio u rezoluciji o davanju razrješnice iz 2012. godine i koji se odnosi na pružanje informacija o područjima pod podijeljenim upravljanjem po pojedinačnim državama članicama.

02

U ovom dokumentu riječ je o uporabi sredstava tijekom razdoblja trajanja višegodišnjeg financijskog okvira od 2007. do 2013. godine, no pregled revizijskih rezultata Suda obuhvaća godine od 2009. do 2013. Takvim se pristupom naglasak stavlja na razdoblje u kojem su plaćanja prvenstveno temeljena na pravilima za razdoblje od 2007. do 2013. godine i za koje je Sud objavio stope pogrešaka u pojedinačnim posebnim procjenama. Ovaj se pregled oslanja na godišnja izvješća Suda, relevantna tematska izvješća i mišljenja te na izvješća Komisije, uključujući godišnja izvješća o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (DG AGRI), Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (DG EMPL) i Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (DG REGIO), kao i na analize izvršenja proračuna.

03

Pregled se sastoji od četiri dijela:

- pregleda rashoda, s naglaskom na područjima kohezije i poljoprivrede
- revizijskih rezultata Suda za područja poljoprivrede i kohezije za razdoblje od 2009. do 2013. godine, uključujući ukupnu procijenjenu stopu pogreške te učestalost i vrstu pogrešaka
- procjene nadzorne uloge Komisije u složenoj strukturi kontrolnih sustava za podijeljeno upravljanje
- promjena uzrokovanih novim pravnim okvirom za razdoblje od 2014. do 2020. godine.

Financijsko upravljanje i kontrola EU-a za podijeljeno upravljanje u razdoblju od 2007. do 2013. godine

08

Višegodišnji financijski okvir za razdoblje od 2007. do 2013. godine najveći je ikad dogovoren financijski okvir za potrošnju sredstava EU-a

04

Međuinstitucionalni sporazum o proračunskoj disciplini i dobrom financijskom upravljanju između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije finaliziran je 17. svibnja 2006. Time je uspostavljen višegodišnji financijski okvir za razdoblje od 2007. do 2013. godine. Nakon što su uzeta u obzir sva usklađenja, višegodišnjim financijskim okvirom utvrđena je gornja granica od 865 milijardi eura za obveze i 821 milijardu eura za plaćanja po stalnim cijenama iz 2004. godine kada je dogovaran višegodišnji financijski okvir. Nakon tehničkih usklađenja potrebnih da se cijene dovedu na razinu aktualnih, gornja granica pomaknuta je na 982 milijarde za obveze³ i 926 milijardi eura za plaćanja za navedeno sedmogodišnje razdoblje⁴.

05

Stoga je proračunsko tijelo u godišnjim proračunima utvrdilo proračune u iznosu od ukupno 978 milijardi eura za obveze i 873 milijarde eura za plaćanja do kraja 2013. godine (što je redom 99,6 % i 94,3 % najvećeg mogućeg iznosa dopuštenog višegodišnjim financijski okvirom). Do kraja 2013. godine Komisija je uknjižila stvarne obveze u iznosu od 970 milijardi eura (98,8 iznosa utvrđenog višegodišnjim financijskim okvirom i 99,2 % iznosa izglasanih u godišnjim proračunima). Na kraju 2013. godine ukupna količina sredstava koju je EU isplatio iznosila je 863 milijarde eura (93,2 % iznosa utvrđenog višegodišnjim financijskim okvirom). Sud je to već istaknuo u odlomku 1.52. godišnjeg izvješća za 2012. godinu.

06

Uredbom o koheziji propisani su i određeni makroekonomski uvjeti, i to utvrđivanjem najvećih dopuštenih razina prijenosa iz fondova za potporu koheziji svakoj pojedinoj državi članici. Utvrđene stope temeljile su se na odnosu između bruto nacionalnog dohotka (BND-a) države članice po glavi stanovnika, mjenog u standardima kupovne moći, i prosjeka za skupinu zemalja EU-25⁵. Te su stope mogle iznositi najviše 3,8 % bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) države članice.

Kohezija i poljoprivreda bila su glavna rashodovna područja

07

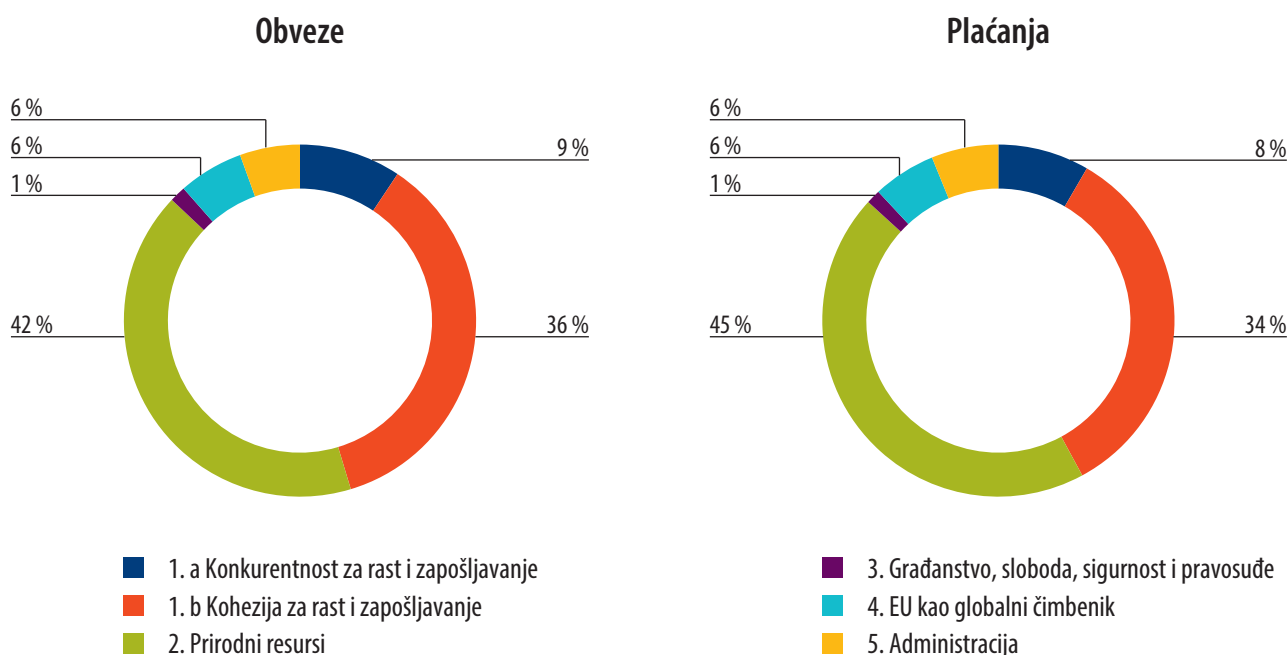
Dva velika naslova višegodišnjeg financijskog okvira su: naslov 1. b (Kohezija za rast i zapošljavanje) koji je predstavljao 36 % gornje granice za obveze i 34 % gornje granice za plaćanja, te naslov 2. (Očuvanje prirodnih resursa i upravljanje njima (poljoprivreda)) koji je predstavljao 42 % gornje granice za obveze i 45 % gornje granice za plaćanja. Zajednički čine do 78 % stvarno rezerviranih iznosa i 79 % iznosa isplaćenih tijekom navedenog razdoblja (vidjeti *grafikon 1.*)

08

Pregled obveza i plaćanja za razdoblje od 2007. do 2013. godine po državama članicama za naslove 1. b i 2. prikazan je u *prilogu 1.*

Grafikon 1.

Pregled preuzetih obveza i izvršenih plaćanja u razdoblju od 2007. do 2013.



Izvor: Konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija i izvješća o proračunskom i financijskom upravljanju za razdoblje od 2007. do 2013. godine.

Na kraju 2013. godine plaćanja još nisu bila izvršena za više od jedne trećine obveza za razdoblje od 2007. do 2013.

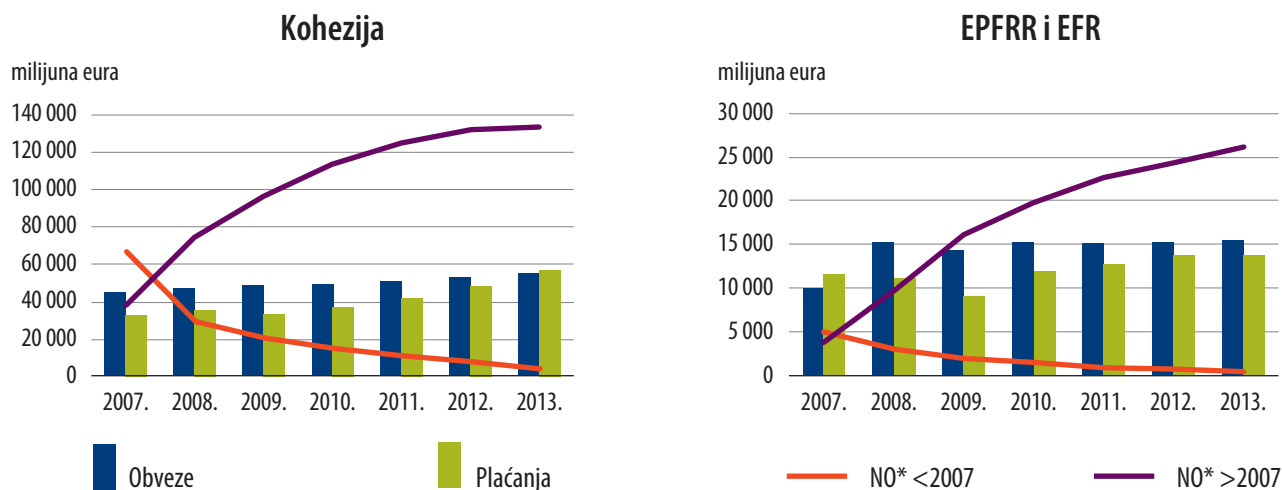
09

75 % nepodmirenih obveza na kraju 2013. godine odnosilo se na naslov 1. b (62 % ili 137 od ukupno 222 milijarde eura) i za naslov 2. (13 % ili 28 od ukupno 222 milijarde eura). Otprilike njih 97 % odnosilo se na višegodišnji financijski okvir za razdoblje od 2007. do 2013. godine. Te će obveze voditi do plaćanja tijekom razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira od 2014. do 2020. godine.

10

Takav je trend postojao i u prijašnjim višegodišnjim financijskim okvirima. To je vidljivo u **grafikonu 2.** u kojem je se nalaze pojedinačni prikazi postepenog razvoja akumuliranih nepodmirenih obveza za područje kohezije i za Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) / Europski fond za ribarstvo (ERF). Europska komisija (Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove) i Europska središnja banka prognozirale su nižu razinu inflacije i rasta u početnim godinama novog razdoblja⁶. To će otežati pronalazak dostatnih financijskih sredstava za plaćanja kojima bi se podmirile nepodmirene obveze prenesene iz prethodnih razdoblja⁷.

Grafikon 2: Rast akumuliranih nepodmirenih obveza za područje kohezije i EPFRR/ERF za razdoblje od 2007. do 2012.



* NO = nepodmirene obveze.

Izvor: izvješća o proračunskom i financijskom upravljanju za razdoblje od 2007. do 2013. godine.

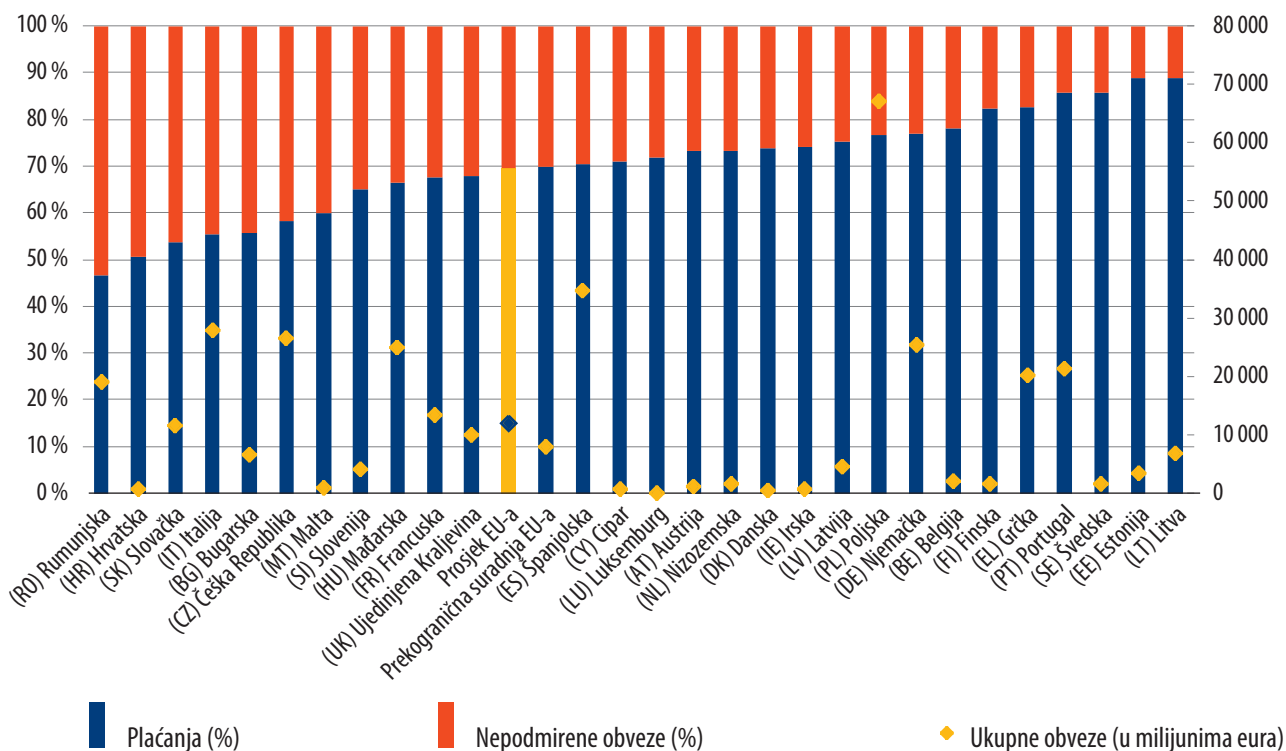
Financijsko upravljanje i kontrola EU-a za podijeljeno upravljanje u razdoblju od 2007. do 2013. godine

11

Za područje kohezije, obveze za razdoblje od 2007. do 2013. koje su bile nepodmirene na kraju 2013. godine iznosile su 133 milijarde eura ili otprilike 38 % ukupnog rezerviranog iznosa. Prosječna stopa apsorpcije sredstava (omjer plaćanja i obveza) stoga je iznosila 62 %. Stope apsorpcije sredstava pojedinačnih država članica kretale su se od 38 % za Rumunjsku do 81 % za Estoniju. Države članice podnijele su Komisiji daljnje zahtjeve za plaćanje tijekom prvih šest mjeseci 2014. godine te je ukupna stopa porasla na 69 %, pri čemu je Rumunjska dosegla 47 %, a Estonija i Litva 89 % (vidjeti **grafikon 3.**).

Grafikon 3.

VFO za razdoblje od 2007. do 2013.: Kohezija – apsorpcija sredstava na dan 30. lipnja 2014.



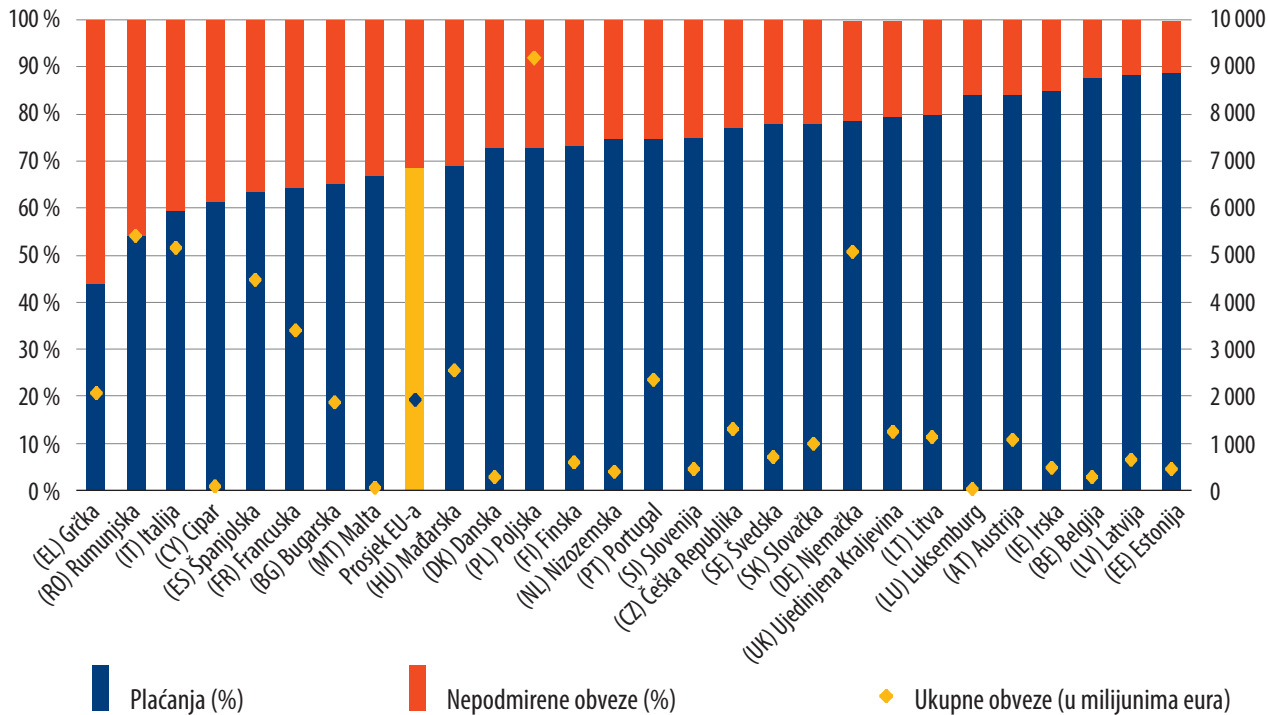
Izvor: Europska komisija.

Financijsko upravljanje i kontrola EU-a za podijeljeno upravljanje u razdoblju od 2007. do 2013. godine

12

Za višegodišnje investicijske mjere u okviru EPFRR-a obveze za razdoblje od 2007. do 2013. godine koje su bile nepodmirene na kraju 2013. godine iznosile su 19 milijardi eura (otprilike 36 % ukupnog rezerviranog iznosa). Stoga je prosječna stopa apsorpcije u EU-u (omjer plaćanja i obveza) iznosila 64 %. Stope apsorpcije sredstava pojedinačnih država članica kretale su se od 40 % za Grčku do 85 % za Belgiju. Države članice podnijele su Komisiji daljnje zahtjeve za plaćanje tijekom prvih šest mjeseci 2014. godine te je ukupna stopa porasla na 69 %, pri čemu je Grčka dosegla 44 %, dok je Estonija s 89 % imala najveću stopu apsorpcije sredstava (vidjeti **grafikon 4.**).

Grafikon 4. VFO za razdoblje od 2007. do 2013.: Investicijske mjere EPFRR-a – apsorpcija sredstava na dan 30. lipnja 2014.



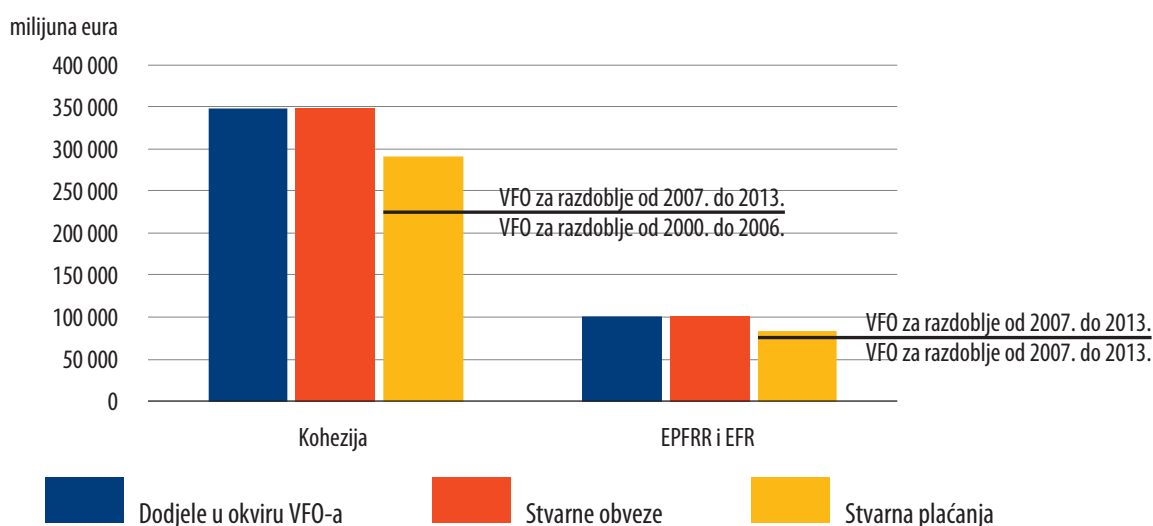
Izvor: Europska komisija.

Financijsko upravljanje i kontrola EU-a za podijeljeno upravljanje u razdoblju od 2007. do 2013. godine

13

U **grafikonu 5.** prikazana je ukupna količina sredstava dodijeljenih za područje kohezije i EPFRR/EFR u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje od 2007. do 2013. na dan 31. prosinca 2013. Dok je između iznosa dodijeljenih u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira i stvarnih obveza preuzetih u godinama od 2007. do 2013. postojala neznatna razlika, razlika između preuzetih obveza i izvršenih plaćanja bila je mnogo veća. Plaćanja u vezi s obvezama za razdoblje od 2007. do 2013. predstavljaju redom 62 % i 74 % iznosa dodijeljenih višegodišnjim financijskim okvirom. Razlika između obveza za razdoblje od 2007. do 2013. i povezanih plaćanja za razdoblje od 2007. do 2013. u velikoj se mjeri nadoknađuje količinom plaćanja izvršenih tijekom navedenih godina, a koja su se izvršila po obvezama za razdoblje od 2000. do 2006. godine.

Grafikon 5. VFO za razdoblje od 2007. do 2013.: Kohezija i EPFRR/EFR: od dodjela u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira do stvarnih plaćanja na dan 31. prosinca 2013. u milijunima eura



Izvor: izvješća o proračunskom i financijskom upravljanju za razdoblje od 2007. do 2013. godine.

Pritisak da se sredstva potroše

14

Do slabe apsorpcije sredstava u razdoblju od 2007. do 2013. prvenstveno je došlo zbog cikličke prirode potrošnje. Za višegodišnje aktivnosti, plaćanja izvršena tijekom prve dvije godine višegodišnjeg financijskog okvira uglavnom su povezana s obvezama preuzetima u sklopu prijašnjih višegodišnjih financijskih okvira. Nadalje, dodijeljena sredstva često su veća od sposobnosti države članice da ih iskoristi (vidjeti **grafikone 3. i 4.**)

15

Iako proračun EU-a ukupno predstavlja otprilike 2 % javnih rashoda država članica EU-a, izazovi s kojima se suočavaju pojedinačne države članice mogu biti mnogo veći⁸. Prema procjenama Europskog parlamenta, potrošnja sredstava EU-a u, primjerice, Litvi predstavlja 27 % potrošnje za područja nepovezana sa zdravstvom i socijalnom zaštitom⁹. U Mađarskoj je 95 % svih javnih ulaganja sufinancirano sredstvima EU-a¹⁰. Postepeni razvoj nepodmirenih obveza povezuje se s apsorpcijskom sposobnošću država članica koje primaju ta sredstva. Neki stručnjaci¹¹ povezuju ukupnu apsorpcijsku sposobnost sredstava s tri ključna čimbenika: makroekonomskom sposobnošću (npr. trenutačnim pravilima o kohezijskoj politici dopušten je prijenos sredstava EU-a u iznosu do 3,8 % BND-a države članice), financijskom sposobnošću, tj. sposobnošću sufinanciranja programa i projekata koje EU podupire te administrativnom sposobnošću, tj. sposobnošću središnjih i lokalnih tijela vlasti da upravljaju programima i projektima EU-a.

16

Uredbom o zajedničkoj poljoprivrednoj politici (ZPP) propisano je da Komisija mora automatski opozvati bilo koji dio proračunskih izdvajanja (tj. obveza) koji nije iskorišten do kraja druge godine nakon godine proračunskog izdvajanja¹².

17

Za područje kohezije, navedenom uredbom propisano je razdoblje od dvije godine, prema pravilu (n+2) (i od tri godine, prema pravilu (n+3), za obveze iz razdoblja od 2007. do 2010. za određene države članice¹³). U sklopu mjera protiv krize 2011. godine izmijenjeno je pravilo o automatskom opozivu za obveze iz 2007. godine¹⁴. Nadalje, za područja kohezije i ruralnog razvoja, Europski parlament i Vijeće 2011. godine usvojili su uredbe kojima se propisuje privremeno povećanje stopa sufinanciranja EU-a za države članice s financijskim poteškoćama (izvorno se to odnosilo na Grčku, Irsku, Portugal, Mađarsku, Latviju i Rumunjsku, no mjerom su kasnije obuhvaćene i Španjolska i Cipar)¹⁵.

18

Isto tako, posebnim je odredbama 2013. godine Rumunjskoj i Slovačkoj omogućena dodatna fleksibilnost za obveze iz 2011. i 2012. godine. Prema pravilu (n+2) ta bi se dodijeljena sredstva trebala potrošiti redom do kraja 2013. i 2014. godine, no tim je dvjema zemljama rok produžen za dodatnih godinu dana (do redom 2014. i 2015. godine)¹⁶. Stopa apsorpcije sredstava na dan 31. prosinca 2013. iznosila je otprilike 40 % za Rumunjsku i 50 % za Slovačku.

19

Neiskorištene obveze s vremenom se moraju opozvati. Međutim, opozivi izvršeni do kraja 2013. godine nisu bili znatni. U području kohezije prema pravilima (n+2) / (n+3) do 2013. godine opozvano je ukupno 250,5 milijuna eura, odnosno 0,19 % kumulativne ciljne vrijednosti za 2012. godinu¹⁷. Za ruralni razvoj opozvano je 0,14 % kumulativne ciljne vrijednosti za 2012. godinu.

Financijsko upravljanje i kontrola EU-a za podijeljeno upravljanje u razdoblju od 2007. do 2013. godine

20

Za višegodišnji financijski okvir za razdoblje od 2000. do 2006. godine prosječan opoziv u području kohezije (kako je Komisija objavila u svibnju 2014. godine) iznosio je 1,76 % ukupnih obveza. (Od toga je 0,56 % proizašlo iz primjene pravila (n+2) te je o 1,2 % odlučeno u trenutku zatvaranja programa)¹⁸.

21

Postojanje utvrđenih nacionalnih omotnica koje se, ako se ne potroše, mogu samo izgubiti, potiče visoku razinu potrošnje sredstava. Jedan je od načina povećanja isplata sredstava uspostavljanje instrumenata financijskog inženjeringa¹⁹ koji su predviđeni resornim zakonodavstvom te u koje se sredstva zatim prenose. Postoje slučajevi u kojima su sredstva EU-a u instrumentima financijskog inženjeringa ostala nekoliko godina prije nego su isplaćena krajnjim korisnicima. GU za poljoprivredu i ruralni razvoj izrazila je zabrinutost za slična pitanja u svojem godišnjem izvješću o radu za 2013. godinu u vezi s nalazima revizijskog posjeta Bugarskoj: „Glavni su se nedostaci odnosili na (...) rane i visoke isplate predujmova i rane i visoke prijenose kapitala u jamstveni fond (...). Od bugarskih nadležnih tijela zatraženo je objašnjenje o tome zašto je bilo potrebno isplatiti tako visoke razine predujmova, i to tako rano, te zašto je bilo potrebno prenijeti tako veliku količinu sredstava u jamstveni fond.”²⁰ Sud se sa sličnim pitanjima susreo u Italiji (vidjeti tematsko izvješće br. 2/2012 „Financijski instrumenti za malo i srednje poduzetništvo sufinancirani sredstvima Europskog fonda za regionalni razvoj”, okvir 2.).

Revizijski rezultati Suda za područja 16 poljoprivrede i kohezije u razdoblju od 2009. do 2013. godine

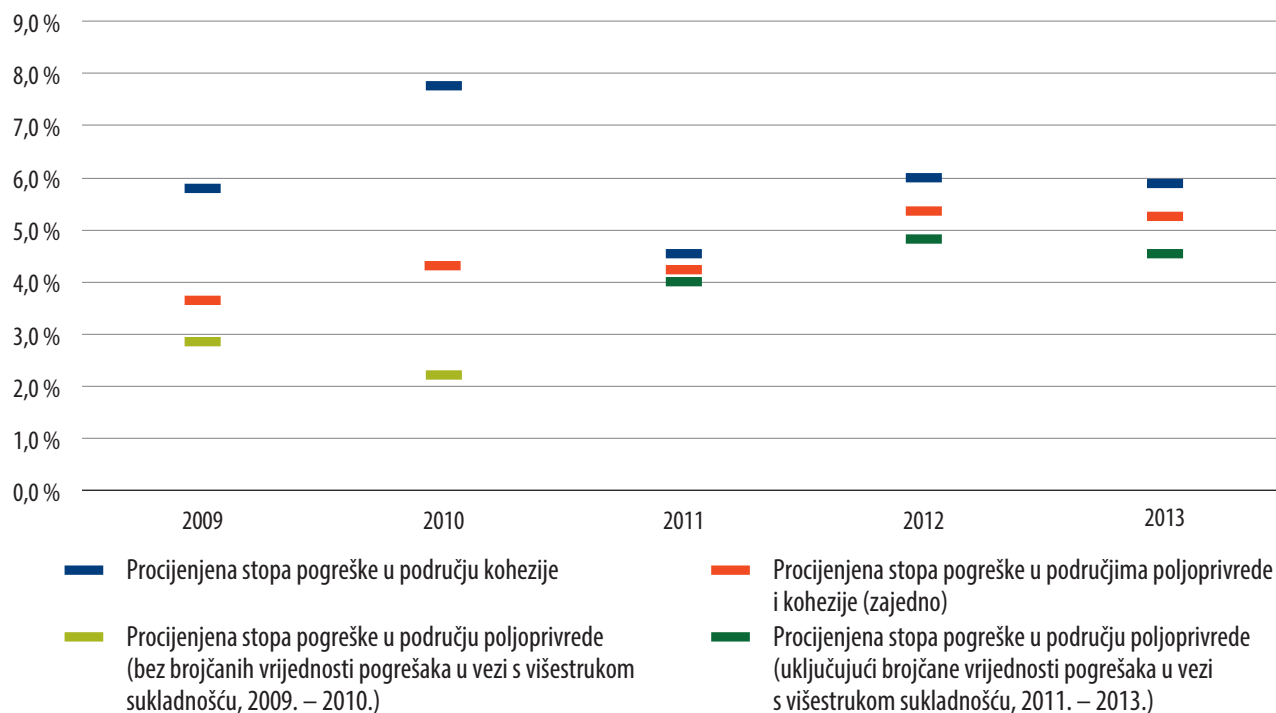
Procijenjene stope pogrešaka u područjima poljoprivrede i kohezije u razdoblju od 2009. do 2013. godine

22

Plaćanja izvršena 2007. i 2008. godine (osim predujmova i izravne potpore te tržišnih potpora za poljoprivrednike u području poljoprivrede) odnosila su se uglavnom na višegodišnji financijski okvir od 2000. do 2006. godine. Stoga, kako bi u njemu bili prikazani dosljedni rezultati (posebice u području kohezije u kojem su pravila u ta dva razdoblja bila različita), ovaj pregled obuhvaća rezultate za godine od 2009. do 2013.²¹.

Grafikon 6:

Najizglednije stope pogrešaka u područjima poljoprivrede i kohezije od 2009. do 2013.



Od 2011. godine pogreške u vezi s višestrukom sukladnošću uključene su u mjerenje procijenjene stope pogreške za poljoprivredu. U 2011., 2012. i 2013. time je procijenjenoj razini pogreške u području poljoprivrede dodano redom 0,2, 0,2 i 0,4 postotna boda. Brojčani podatci za 2009. i 2010. godinu ne uključuju brojčane vrijednosti pogrešaka u vezi s višestrukom sukladnošću.

Izvor: Europski revizorski sud.

23

U godinama od 2009. do 2013. najizglednija pogreška i za područje poljoprivrede i za područje kohezije i dalje je postojala iznad praga značajnosti od 2 %. Tijekom tog razdoblja najizglednija pogreška za područje poljoprivrede procijenjena je na 3,7 % potrošenih sredstava, dok je za područje kohezije procijenjena na 6,0 %. Te dvije vrijednosti zajedno daju stopu pogreške od 4,6 % sredstava potrošenih tijekom navedenog razdoblja. Na stopu pogreške u oba područja utjecali su veliki fondovi (Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) za poljoprivredu i Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) / Kohezijski fond (KF) za koheziju) na koje otpadaju tri četvrtine rashoda u svakom od područja. U **grafikonu 6.** prikazana je općenito veća stopa pogreške za područje kohezije u usporedbi s područjem poljoprivrede. U području kohezije vidljiva je i veća razina godišnjih oscilacija. U poljoprivrednim rashodima, u većem je sastavnom dijelu (izravnim i tržišnim potporama) vidljiva niža razina pogreške od one prisutne u manjem sastavnom dijelu, odnosno rashodima u području ruralnog razvoja. No, stanje je obratno u rashodima u području kohezije u kojem su razine pogreške za EFRR/KF općenito veće od one za Europski socijalni fond (ESF) (vidjeti **tablicu 1.**).

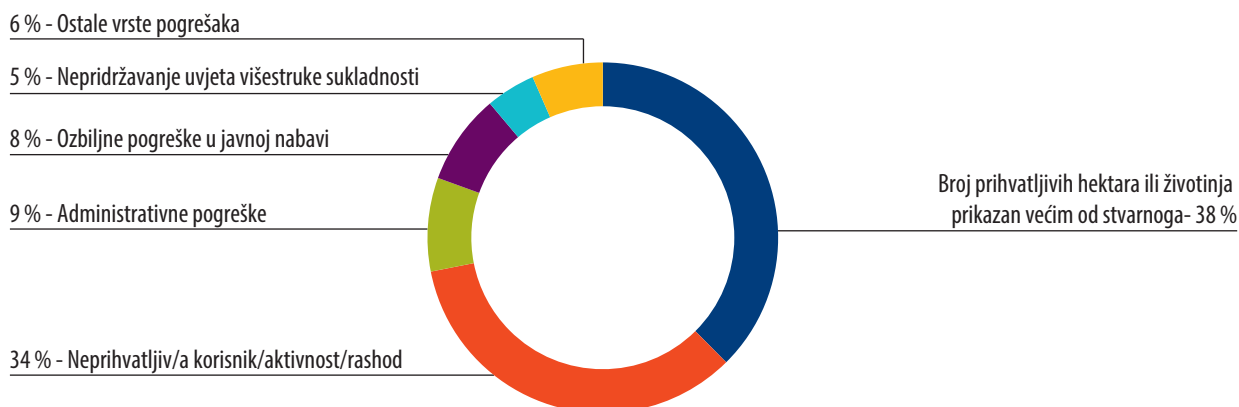
24

U godišnjem izvješću za 2013. godinu (vidjeti grafikone 3.1., 4.1., 5.1. i 6.1.), Sud u okviru posebnih procjena prikazuje doprinose najizglednijoj stopi pogreške po vrsti pogreške. Kategorije pogrešaka prikazane u svrhu izdavanja jamstvene izjave za 2013. godinu općenito su gledajući u skladu s onima za čitavo razdoblje od 2009. do 2013. godine.

Poljoprivreda: u tablici s pogreškama u području poljoprivrede najviše se pogrešaka odnosi na neprihvatljive površine i neprihvatljive poljoprivrednike

Grafikon 7.

Poljoprivreda: doprinos procijenjenoj stopi pogreške za razdoblje od 2009. do 2013. po vrsti



Izvor: Europski revizorski sud.

25

Najveći doprinos ukupnoj stopi pogreške (koji predstavlja otprilike dvije petine stope pogreške za poljoprivredu) je „broj prihvatljivih hektara ili životinja prikazan većim od stvarnoga“ (*grafikon 7*). U ovoj kategoriji pogreške najvažnija potkategorija odnosi se na neprihvatljive „trajne pašnjake“. Prema novim pravilima za ZPP, rizik od pogrešaka ove vrste možda će biti manji s obzirom na to da su definicijom trajnog travnjaka sada obuhvaćene i biljne vrste koje nisu travolike.

26

Sud redovito nailazi na slučajeve u kojima zemljište ili nije uopće ili je tek djelomično prekriveno travom, a koje je upisano u bazu podataka sustava identifikacije zemljišnih parcela (LPIS) kao prihvatljivi trajni pašnjak. To dovodi do plaćanja subvencija poljoprivrednicima koji ne ispunjavaju uvjete za primanje tih sredstava EU-a. Agencije za plaćanja ne prate strogo što je poduzeto nakon što su u sustavima utvrđene pogreške. Sud je utvrdio postojane nedostatke u isključivanju neprihvatljivih zemljišta iz LPIS-a i u administrativnoj obradi zahtjeva. Takvi nedostatci često su posljedica toga da nadležna tijela država članica pogrešno tumače ortosnimke ili koriste netočne kriterije prihvatljivosti (vidjeti odlomak 3.27. godišnjeg izvješća za 2013. godinu).

27

Drugi najvažniji izvor pogrešaka (na kojeg otpada otprilike jedna trećina stope pogreške za poljoprivredu) odnosi se na neprihvatljive korisnike, neprihvatljive aktivnosti ili neprihvatljive rashode. Većina ovih pogrešaka odnosi se na programe potpora EU-a kojima se upravlja izvan Integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS). Iako su takve pogreške manje učestale, obično imaju znatan utjecaj na razini pojedinačnih transakcija. Utvrđeni primjeri odnose se na neprihvatljive stavke u zahtjevima za povrat troškova ili korisnike koji ne ispunjavaju kriterije prihvatljivosti (vidjeti odlomak 3.11. godišnjeg izvješća za 2013. godinu). Nije izgledno da će se rizik od pogrešaka ove vrste znatno smanjiti izmjenama u ZPP-u za novo razdoblje.

28

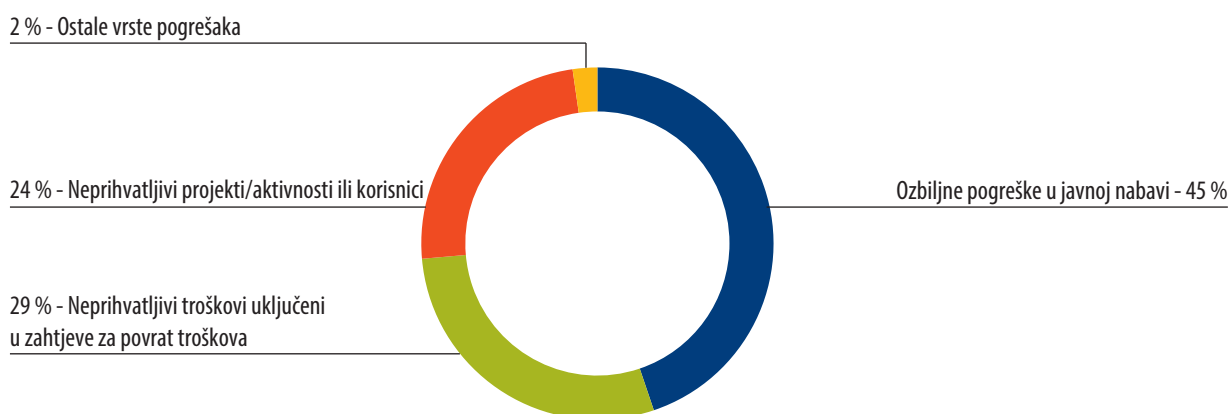
Administrativne pogreške (koje predstavljaju otprilike jednu desetinu stope pogreške za poljoprivredu) ne odnose se na situacije u kojima je pogrešno postupio podnositelj zahtjeva za potporu već na pogreške nadležnih tijela država članica u administrativnom upravljanju programima potpore. Tipični primjeri takvih pogrešaka su netočne dodjele prava na plaćanja, netočna primjena ili neprimjenjivanje umanjenja potpora i kazni, kao i pogreške u algoritmu za izračun potpore. Nije izgledno da će se rizik od pogreške ove vrste znatno smanjiti uvođenjem novih, složenih pravila o ZPP-u.

29

Sud također smatra da razvojne promjene u pravnom okviru za ruralni razvoj i provedba akcijskih planova mogu imati pozitivan učinak na razine pogrešaka.

Kohezija: nepridržavanje pravila javne nabave najveći je jedinstveni uzrok pogrešaka

Grafikon 8. Kohezija: doprinos procijenjenoj stopi pogreške za razdoblje od 2009. do 2013. po vrsti



Izvor: Europski revizorski sud.

30

Pravila javne nabave ključan su instrument za ekonomičnu i djelotvornu potrošnju javnog novca i uspostavljanje unutarnjeg tržišta u EU-u. Ozbiljno nepridržavanje ovih pravila dovodi do nastanka mjerljivih pogrešaka²². Na takve mjerljive pogreške otpada gotovo pola procijenjene stope pogreške za područje kohezije u navedenom razdoblju (**grafikon 8.**). One uključuju slučajeve u kojima su ugovori dodijeljeni bez raspisanog natječaja, nepravilnosti u procjeni ponuda, natječajnoj specifikaciji ili objavi natječaja te uporaba neprikladnih natječajnih postupaka. Komisija je istaknula da bi, s vremenom, pojednostavnjenje pravila u novoj direktivi o javnoj nabavi²³ „trebalo doprinijeti smanjenju pojave pogrešaka uzrokovanih netočnom primjenom pravila javne nabave prilikom korištenja sredstava EU-a“ (Često postavljana pitanja o izmjenama direktiva o javnoj nabavi²⁴)²⁵.

31

Neprihvatljivi troškovi čine više od jedne četvrtine stope pogreške u području kohezije za navedeno razdoblje. Rashodi su prihvatljivi za doprinos iz fondova samo kad su nastali radi potreba operacija o kojima je odluku donijelo upravljačko tijelo predmetnog operativnog programa ili je ona donesena u okviru njegove odgovornosti, u skladu s kriterijima koje utvrdi odbor za praćenje. Kada se troškovi prijavljuju Komisiji, nadležna tijela država članica potvrđuju da su ti troškovi nastali u skladu s odredbama utvrđenima u uredbama i/ili nacionalnim pravilima prihvatljivosti. Za ESF, koji se uglavnom sastoji od projekata manjeg opsega i nematerijalne prirode, glavni su uzrok pogrešaka neprihvatljivi troškovi. Sud je konkretno naišao na primjere prekomjernog naplaćivanja neizravnih troškova, prijavljivanja troškova većima od stvarnih (iz nekoliko razloga, npr. zbog neprihvatljivih korisnika, manjeg broja korisnika nego što je prijavljeno, prijavljivanja troškova za osoblje većima od stvarnih) te netočno izračunanih troškova. Komisija očekuje da će šira uporaba pojednostavljenih mogućnosti financiranja smanjiti rizik od ovakve vrste pogrešaka.

Revizijski rezultati Suda za područja poljoprivrede i kohezije 20 u razdoblju od 2009. do 2013. godine

32

Uzrok gotovo jedne četvrtine stope pogreške za područje kohezije u predmetnom razdoblju leži u tome što projekti ili korisnici nisu ispunjavali uvjete prihvatljivosti propisane uredbama i/ili nacionalnim pravilima.

33

Državna potpora smatra se nespojivom s unutarnjim tržištem u slučajevima kada narušava trgovinu između država članica. Komisija, zajedno s nacionalnim tijelima nadležnim za tržišno natjecanje u državama članicama, izravno provodi pravila EU-a o tržišnom natjecanju. Potpora dodijeljena iz državnih sredstava može se smatrati spojivom ako bespovratna sredstva ispunjavaju određene uvjete. Sud je svojim revizijskim radom utvrdio nekoliko slučajeva u kojima, prema pravilima o državnoj potpori, korisnik ili nije trebao uopće primiti javna sredstva ili ih je trebao primiti u manjoj količini. Nepridržavanje pravila o državnoj potpori može dovesti do neprihvatljivih troškova i neprihvatljivih projekata/korisnika.

Komisija pruža informacije o zemljopisnoj raspodjeli utvrđenih problema putem dva izvora

34

Komisija takve informacije pruža na dva načina:

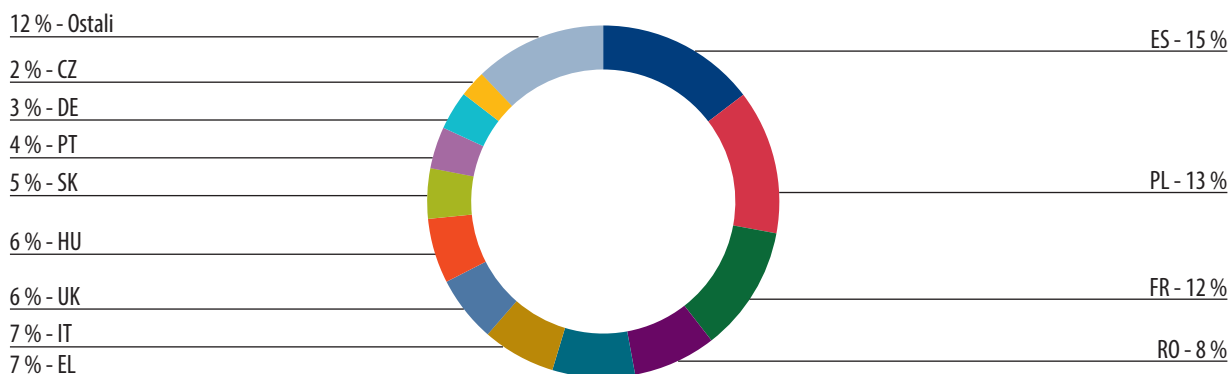
- o objavom godišnjih izvješća o radu svojih glavnih uprava koja sadržavaju informacije o raspodjeli potvrđenih rizičnih iznosa na temelju podataka koje su dostavila nadležna tijela država članica (vidjeti **grafikone 9., 12. i 13.**²⁶)
- o niz godina Komisija je prikazivala informacije o zemljopisnoj raspodjeli „financijskih ispravaka“. Komisija ističe da se one ne trebaju nužno shvatiti kao pokazatelj raspodjele pogrešaka među državama članicama, već prvenstveno kao pokazatelj nedostataka u sustavima koji mogu dovesti do pogrešaka (vidjeti **grafikon 10.**).

35

Informacije prikazane u **grafikonima 9. i 10.** razlikuju se po svojim značajkama i izvoru:

- o Raspodjela rizičnih iznosa po državama članicama uključena je u godišnja izvješća o radu za 2013. godinu glavnih uprava odgovornih za većinu rashoda pod podijeljenim upravljanjem. Rizični iznosi temelje se na izvješćima o poljoprivrednim inspekcijama i izvješćima revizijskih tijela (za područje kohezije) koja su usklađena na temelju procjene kvalitete i pouzdanosti navedenih izvješća koju provodi glavna uprava (vidjeti **grafikone 12. i 13.**).
- o Financijski ispravci navedeni u bilješki 6. konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a ukazuju na iznose nad kojima su se za godine od 2007. do 2013. provodile korektivne mjere (vidjeti odlomak 55.).

Raspodjela rizičnih iznosa po državama članicama prema godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava DG AGRI, DG EMPL i DG REGIO (za 2013. g.)



Rizični iznosi prikazani u godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava DG AGRI, DG EMPL i DG REGIO za 2013. godinu čine 3,0 % potrošenih sredstava (vidjeti **tablicu 1.**). S obzirom na to da je Komisija promijenila svoj pristup, brojni podaci nisu međusobno usporedivi tijekom dužeg razdoblja.

Izvor: Godišnja izvješća o radu glavnih uprava DG AGRI, DG EMPL i DG REGIO (Europska komisija). Vidjeti i **grafikone 12. i 13.**

36

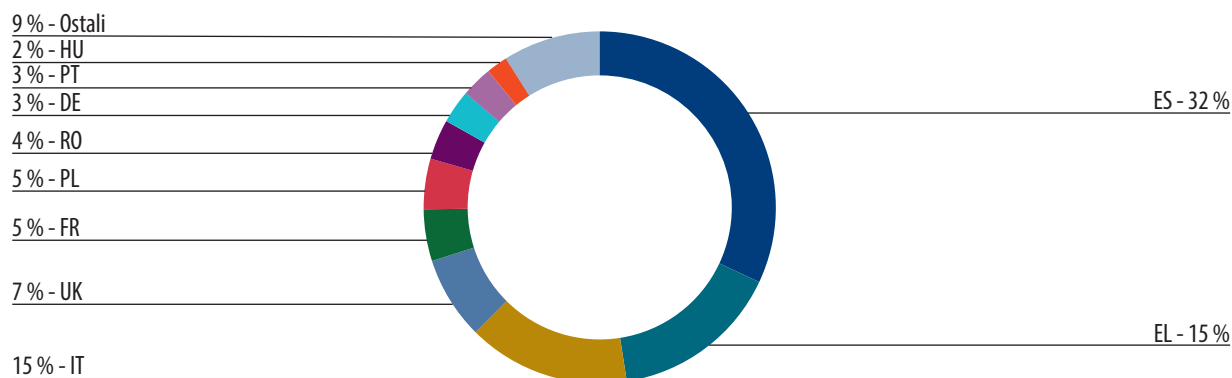
U podacima povezanim s ovim informacijama postoje nedostaci (vidjeti odlomke 53. do 60., 67. do 70. i 81. do 88.): Nadalje, Komisijini brojni podaci ukazuju na veću razinu pogreške u području poljoprivrede nego u području kohezije (vidjeti **tablicu 1.**), dok je Sud svojim radom utvrdio upravo suprotno (vidjeti **grafikon 6.**). Razlog za to djelomično leži u neujednačenosti Komisijine metodologije za mjerenje učinka korektivnih mjera u područjima poljoprivrede i kohezije. Još je važnije da je ukupna razina pogreške znatno veća u analizi koju je proveo Sud (vidjeti **grafikon 6.**), nego u Komisijinoj procjeni (vidjeti **grafikon 9.** i **tablicu 1.**).

37

U **grafikonu 9.** Sud je prikazao informacije prikupljene iz godišnjih izvješća o radu različitih glavnih uprava u kojima su pružene informacije o rizičnim iznosima u relativnim i apsolutnim vrijednostima. Udjeli u grafikonu predstavljaju procijenjene rizične iznose u apsolutnim vrijednostima. No, zbog njihove prirode, procjenama apsolutnih iznosa pogreške ne uzimaju se u obzir iznos i raspodjela potrošenih sredstava. Najveći primatelji plaćanja EU-a, kao što su primjerice Poljska (najveći primatelj u području kohezije) i Francuska (najveći primatelj u području poljoprivrede), (vidjeti **prilog 1.**) prikazani su kao najveći izvor rizičnih iznosa uglavnom zbog toga što upravljaju tako velikim količinama sredstava. Isto tako, ukupna količina „financijskih ispravaka“ prikazana u **grafikonu 10.**, koja je utvrđena na temelju računovodstvenih informacija Komisije, sama po sebi pruža ograničene informacije o relativnom uspjehu nadležnih tijela država članica u upravljanju sredstvima EU-a.

Grafikon 10.

Raspodjela „financijskih ispravaka“ koje su tijekom razdoblja od 2007. do 2013. izvršile glavne uprave DG AGRI, DG EMPL i DG REGIO, kako je naznačeno u financijskim izvještajima Europske unije



Trenutačno je raspoloživ samo ukupan presjek. Financijski ispravci izvršeni tijekom razdoblja od 2007. do 2013. godine ukupno iznose 14,0 milijardi, što predstavlja otprilike 2 % plaćanja za poljoprivredu i koheziju izvršenih tijekom navedenih godina.

Izvor: Konsolidirana računovodstvena dokumentacija EU-a, podatci iz računovodstvenog sustava korištenog za bilješku 6. priloženu uz računovodstvenu dokumentaciju.

Revizijski rad Suda u skladu je s količinom rashoda EU-a pod podijeljenim upravljanjem u državama članicama

38

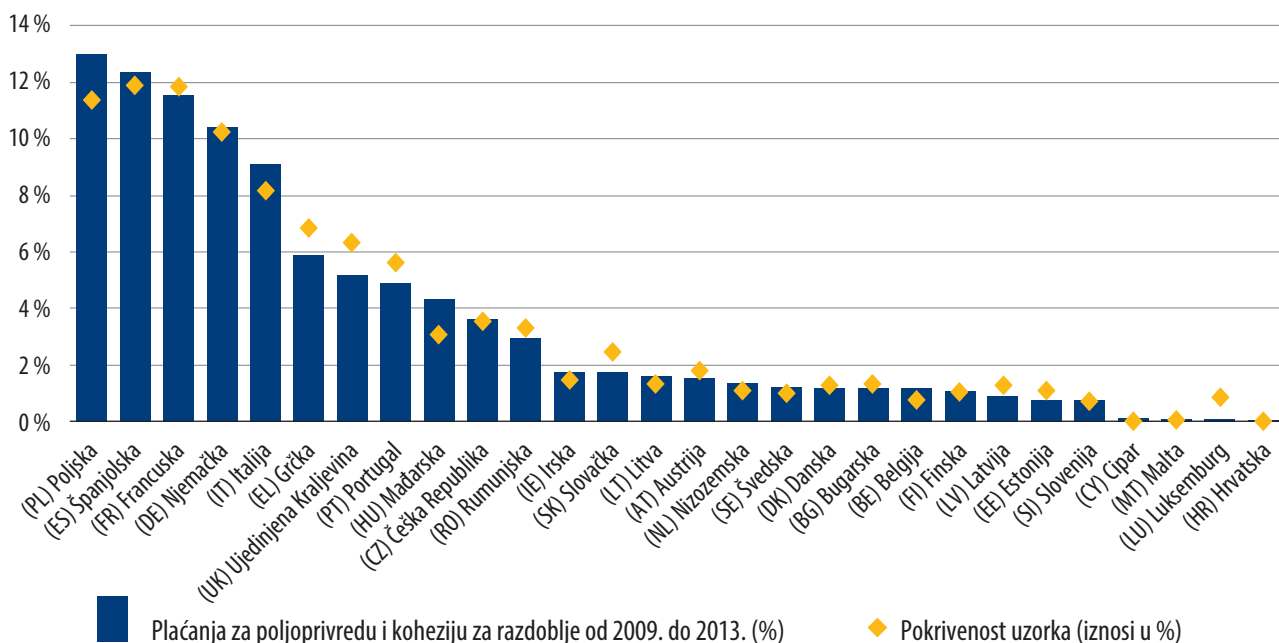
Godišnji uzorak koji Sud sastavlja za obavljanje revizije u svrhu izdavanja jamstvene izjave osmišljen je kako bi se njime podržali zaključci o tome jesu li razine pogreške u cjelokupnim rashodima EU-a, ali u ključnim rashodovnim područjima, značajne ili ne. Upotrijebljenom metodologijom dobiva se procijenjena stopa pogreške za cjelokupne rashode EU-a.

39

Ispitivanje uzorkovanih plaćanja je potreban, djelotvoran i učinkovit način dolaženja do nalaza na kojima se temelji cjelokupno mišljenje Suda, ali i njegove posebne procjene. Metodologija uzorkovanja koju Sud koristi osigurava da je rad obavljen u svakoj državi članici tijekom dužeg razdoblja razmjernom iznosu potrošenih sredstava (vidjeti **grafikon 11.** u kojem je prikazana relativna raspodjela 2920 ispitanih transakcija za razdoblje od 2009. do 2013.)²⁷.

Grafikon 11.

Relativna raspodjela rashoda i ispitivanja transakcija koje je Sud obavio nad područjima poljoprivrede i kohezije tijekom razdoblja od 2009. do 2013.



Izvor: Europski revizijski sud i izvješća o proračunskom i financijskom upravljanju za razdoblje od 2007. do 2013.

Za jedanaest država članica na koje otpada više od 80 % rashoda pod podijeljenim upravljanjem dostupne su kvalitetnije informacije

40

U **prilogu 2. do 4.** prikazana je učestalost pogrešaka utvrđenih u razdoblju od 2009. do 2013. u uzorcima koje je Sud odabrao u različitim državama članicama. Podatci su prikazani zajedno za poljoprivredu i koheziju (**prilog 2.**) te zasebno za poljoprivredu (**prilog 3.**) i zasebno za koheziju (**prilog 4.**). Analiza ovih podataka ukazuje na sljedeće:

- o pogreške su pronađene u uzorcima sastavljenima u svim državama članicama
- o u gotovo polovici uzorkovanih transakcija postojala je neka vrsta nepoštovanja zakonskih obveza
- o gotovo u četvrtini uzorkovanih transakcija utvrđena su prekomjerna plaćanja ili slične mjerljive pogreške, od kojih su tri četvrtine iznosile do 20 % vrijednosti ispitane transakcije, dok je ostatak predstavljao od 20 do 100 % vrijednosti transakcije.

41

Jedanaest država članica (Poljska, Španjolska, Francuska, Njemačka, Italija, Grčka, Ujedinjena Kraljevina, Portugal, Mađarska, Češka Republika i Rumunjska za koje je u razdoblju od 2007. do 2013. revidirano 2376 transakcija²⁸) predstavlja više od 80 % rashoda pod podijeljenim upravljanjem u razdoblju od 2009. do 2013. (vidjeti **grafikon 11.**), u ukupnoj vrijednosti od 507 milijardi eura. Za ovu skupinu u cjelini udio pogrešaka s velikim učinkom (izmjerene na između 80 i 100 % vrijednosti ispitane transakcije) općenito je u skladu s ukupnim udjelom rashoda.

42

U svakoj od navedenih država članica:

- o u barem je jednoj trećini ispitanih transakcija postojala neka vrsta nepoštovanja zakonskih obveza
- o u barem jednoj sedmini (a često i u većem broju) ispitanih transakcija utvrđena su prekomjerna plaćanja ili slične mjerljive pogreške.

Činjenica da Sud tako često pronalazi pogreške ukazuje na složenost pravila prihvatljivosti i upravljačkih sustava za programe potrošnje EU-a

43

Razine nepravilnosti značajne su u svakoj od navedenih jedanaest država članica (vidjeti odlomak 41.), kao i u preostalim 17 država članica zajedno. Tijekom razdoblja obuhvaćenog ovim pregledom, Sud je ispitao veliki broj kontrolnih sustava u državama članicama i Komisiji te je u većini slučajeva zaključio da su takvi sustavi „djelomično djelotvorni”. Činjenica da Sud, unatoč klasifikaciji sustava, pronalazi pogreške u gotovo pola transakcija koje ispita ukazuje, između ostalog, na složenost pravila prihvatljivosti i upravljačkih sustava za programe potrošnje EU-a.

44

Sud odabire uzorke prikazane u **prilozima 2. do 4.** korištenjem metode uzorkovanja po novčanoj jedinici. Prema ovoj metodi, svaki se euro, a ne svaka transakcija, smatra jedinstvenom jedinicom uzorkovanja te postoje jednaki izgledi da će biti odabran. Pristup Suda nije osmišljen tako da se prikupljaju podatci o učestalosti u skupini podataka. Stoga brojčani podatci prikazani u **prilozima 2. do 4.** ne ukazuju na učestalost pogreške u transakcijama financiranim sredstvima EU-a u cijelosti ili u pojedinačnim državama članicama. Našim pristupom uzorkovanju različitim se transakcijama pridaje različita težina te se na taj način odražava vrijednost predmetnih rashoda i intenzitet revizijskog rada. Takvo se ponderiranje izostavlja iz tablice učestalosti u kojoj se stoga u području poljoprivrede pridaje jednaka težina ruralnom razvoju kao i EFJP-u, a u području kohezije ESF-u kao i EFRR-u/KF-u. Stoga relativna učestalost pogreške u uzorku sastavljenom u različitim državama članicama ne može upućivati na relativnu razinu pogreške u različitim državama članicama.

45

To je vidljivo prilikom usporedbe rezultata za poljoprivredu i za koheziju (vidjeti *priloge 3. i 4.*): Prekomjerna plaćanja i druge mjerljive pogreške u području poljoprivrede utvrđene su u gotovo trećini uzorkovanih plaćanja, dok su u području kohezije utvrđene u manje od petine uzorkovanih plaćanja. Međutim, rezultati Suda tijekom niza godina ukazuju na to da pogreške imaju veći učinak na rashode u području kohezije (6 % tijekom navedenog razdoblja u cjelini), nego na područje poljoprivrede (3,7 % tijekom navedenog razdoblja).

46

Za plaćanja poljoprivrednih subvencija koje je Sud ispitao, karakteristične su bile česte, ali općenito i relativno neznatne prijave površina zemljišta većima od stvarnih. To je vidljivo u nalazima za Francusku (najvećeg primatelja sredstava u području poljoprivrede). Učestalost mjerljivih pogrešaka najveća je u poljoprivrednim transakcijama ispitanim u Francuskoj (pojavljuju se u gotovo svakoj drugoj ispitanoj transakciji). No, velika većina pogrešaka nalazi se u donjem dijelu raspona. U području kohezije, jedna petina svih mjerljivih pogrešaka utvrđena je u Španjolskoj (drugom najvećem primatelju sredstava u području kohezije), te su te pogreške činile jednu trećinu mjerljivih pogrešaka s velikim učinkom (izmjerene na između 80 i 100 % vrijednosti ispitane transakcije)

47

Velik broj pogrešaka nastaje zbog složenosti cjelokupne upravljačke i kontrolne strukture. Komisija i države članice trebale bi i dalje istraživati mogućnosti za njezino pojednostavnjenje. No, u međuvremenu, iz iskustva znamo da su se države članice suočavale s poteškoćama u upravljanju trenutačnim sustavom, a samim time i u provedbi politike. Potrebno je nastaviti s radom na poboljšanju takve situacije u državama članicama.

Složeni kontrolni okvir za rashode EU-a pod podijeljenim upravljanjem

48

Nadzorni i kontrolni okvir prikazan u **prilogu 5.** složen je i u području kohezije u području poljoprivrede. Komisija dijeli odgovornost za provedbu poljoprivredne i kohezijske politike s državama članicama. Stoga većinom rashoda upravljaju nacionalna ili lokalna nadležna tijela koja ih i isplaćuju i čije su uloge i kontrolni postupci propisani zakonskim aktima EU-a. Ta tijela u skladu s propisanim uvjetima EU-a provode administrativne provjere zahtjeva za potporu i za povrat troškova kako bi provjerile njihovu prihvatljivost. Moraju i posjetiti znatan broj korisnika i projekata kako bi ispitala uporabu sredstava. Države članice koriste rezultate tih provjera kako bi umanjile ili odbile plaćanja mnogim korisnicima. U području poljoprivrede, ona svake godine moraju izvjestiti Komisiju o rezultatima svojih provjera.

49

Revizijska tijela koja djeluju neovisno (u području poljoprivrede to su tijela za ovjeravanje, a u području kohezije revizijska tijela) i koja imenuju države članice izvješćuju o kvaliteti kontrolnih sustava koje su nadležna tijela uspostavila, kao i o sastavljanju statističkih podataka o inspekcijama. U području poljoprivrede, ona potvrđuju Komisiji pouzdanost računovodstvene dokumentacije na godišnjoj razini, dok u području kohezije dostavljaju i godišnje izvješće o kontroli.

50

Iako su postupci slični i za područje poljoprivrede i kohezije, ipak postoje određene značajke po kojima se razlikuju. U području kohezije, Komisija od revizijskih tijela prima godišnje izvješće o kontroli koje sadržava revizijsko mišljenje i stopu pogreške. U području poljoprivrede, tijela za ovjeravanje dostavljat će slične informacije za razdoblje od 2014. do 2020. godine.

51

U području poljoprivrede postoji postupak donošenja godišnje financijske potvrde, kao i postupak donošenja višegodišnje potvrde o sukladnosti. Sličan postupak primjenjivat će se i u području kohezije za operativne programe započete u sklopu višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje od 2014. do 2020. Ove su razlike uzete u obzir u procjeni Komisijinog nadzora koju je obavio Sud.

52

U godišnjim izvješćima za 2009. i 2012. godinu²⁹ raspravljalo se o ulozi korektivnih mjera. Država članica može primijeniti korektivne mjere prije ili nakon izvršenja plaćanja. Korektivne mjere prije plaćanja uključuju administrativne provjere zahtjeva korisnika koje obavljaju nadležna tijela država članica i inspekcijske posjete, dok korektivne mjere nakon plaćanja uključuju povrate sredstava od korisnika državama članicama³⁰ te povlačenja sredstava (vidjeti odlomak 79.):

Uloga „financijskih ispravaka“

53

Nadzornom ulogom Komisije obuhvaćen je niz aktivnosti, od administrativne provjere zahtjeva koje podnose države članice do Komisijinog ispitivanja kontrolnih sustava. Kada Komisija utvrdi da, primjerice, u sustavima ne postoje ključni sastavni dijelovi, njezina je dužnost uvesti „financijske ispravke“. O ulozi „financijskih ispravaka“ Sud je raspravljao u godišnjim izvješćima za 2009., 2012. i 2013. godinu³¹.

54

U razdoblju od 2007. do 2013. godine „financijskim ispravcima“ rashoda u područjima poljoprivrede i kohezije koje je Komisija nalagala u skladu s pravnim okvirom koji se primjenjivao nisu se u stvarnosti umanjivala plaćanja krajnjim korisnicima.

- U području poljoprivrede, financijskim ispravcima ostvaruju se namjenski prihodi³². Namjenski prihodi financiraju se uvedenim „financijskim ispravcima“ država članica te oni doprinose financiranju proračuna za tekuće razdoblje.
- U području kohezije, nadležna tijela država članica imala su pravo prijavljivati dodatne projekte kojima su se nadoknađivali primijenjeni financijski ispravci. Komisija je zatim, nakon uobičajenih provjera, isplaćivala predmetnim državama članicama razliku između novog ili novih zahtjeva i „financijskog ispravka“.

Povrat sredstava od krajnjih korisnika odgovornost je država članica.

55

Sud je u prošlosti već iznosio primjedbe o tome koliko je vremena potrebno za provedbu „financijskih ispravaka“. Velik broj „financijskih ispravaka“ izvršava se nekoliko godina nakon početne isplate sredstava³³.

56

Komisija pruža informacije o „financijskim ispravcima“ i povratima u godišnjoj konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a (posebice bilješki 6.) te, od 2012. godine nadalje, u posebnoj komunikaciji koja se dostavlja Europskom parlamentu³⁴.

57

U Komisijinoj komunikaciji³⁵ ukupne informacije po državi članici (u apsolutnim i relativnim vrijednostima) za poljoprivredu obuhvaćaju sve Komisijine odluke od 1999. do 2013. godine. Za područje kohezije, ukupne informacije po državama članicama (u apsolutnim i relativnim vrijednostima) iznesene su i za razdoblje od 2000. do 2006. i za razdoblje od 2007. do 2013. godine. Korektivne mjere za razdoblje od 2000. do 2006. godine još su u tijeku te je većina ispravaka izvršena tijekom posljednjih godina. Na temelju prikazanih informacija, „financijski ispravci” u apsolutnim vrijednostima većinom su izvršeni u ograničenom broju država članica. Za područje poljoprivrede, tri države s najvećom količinom ispravaka su Grčka, Italija i Španjolska (61 % ispravaka, s 32 % plaćanja za razdoblje od 1999. do 2013. godine). O istim je trima državama, ali u različitom poretku, riječ i u području kohezije za razdoblje od 2000. do 2006. (83 % ispravaka za 45 % doprinosa EU-a za razdoblje od 2000. do 2006.) (vidjeti **grafikon 10.**).

Razina pogreške za 2013. godinu o kojoj je Sud izvijestio bila bi veća za 1,6 % da Sud nije uzeo u obzir korektivne mjere

58

U godišnjim izvješćima za 2009. i 2012. godinu pojašnjeno je kako Sud uzima u obzir različite korektivne mehanizme. Uzimaju se u obzir sva usklađenja koja države članice provode prije plaćanja, kao i ispravci s mjerljivim učinkom na razini projekta, koji se primjenjuju nakon isplate koju je Komisija izvršila prije ispitivanja koje obavlja Sud. Sud provjerava primjenu ovih ispravaka (koji obuhvaćaju povrate sredstava od korisnika i detaljne ispravke na razini projekta) te ih izostavlja iz stope pogreške u svim prikladnim slučajevima.

59

U svojem godišnjem izvješću za 2013. godinu Sud je izračunao da bi objavljena stopa pogreške za uzorkovane transakcije bila veća za 1,6 postotnih bodova da nadležna tijela država članica i Komisija nisu primijenile ove korektivne mehanizme³⁶. Transakcije koje su u potpunosti izuzete nakon provjera država članica ne mogu, po svojoj prirodi, biti izražene u brojčanim vrijednostima.

60

Međutim, nadležna tijela država članica su raspolagala s dovoljno informacija u vezi s dodatnim transakcijama da otkriju i isprave pogreške prije nego što su od Komisije zatražila nadoknadu troškova³⁷.

Komisijina procjena početno se temelji na podacima država članica

61

Komisija kao osnovu za izračun „stope preostale pogreške“ koristi statističke podatke o inspekcijama koje su dostavile agencije za plaćanja (za poljoprivredu) i potvrđene stope pogrešaka koje su prijavila revizijskih tijela (za koheziju). Smatra se da to predstavlja financijski učinak, izražen kao postotak iznosa plaćanja, nepravilnosti u plaćanjima izvršenima nakon svih provjera. U području kohezije, „stopom preostale pogreške“³⁸ uzimaju se u obzir financijski ispravci od početka razdoblja od 2007. do 2013. godine. To uključuje ispravke koji su već izvršeni na razini EU-a i/ili država članica, kao i „financijske ispravke“ koji su još u tijeku. Komisija na temelju ovog postupka objavljuje konsolidirane brojčane podatke u godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava.

62

Unatoč određenim poboljšanjima u Komisijinom izvješćivanju posljednjih godina, njezina procjena rizičnih iznosa iz 2013. godine za DG REGIO (2,8 %) i kombinirana procjena za podijeljeno upravljanje u cjelini (3,0 %) znatno su niže od razina pogrešaka koje je procijenio Sud (vidjeti *tablicu 1.*). Valja napomenuti da se brojčani podatci Komisije temelje na analizi statističkih podataka koje dostavljaju nadležna tijela država članica i koji se prilagođavaju za svrhe upravljanja na temelju stručne prosudbe.

Tablica 1.

Revizijski rezultati Suda u usporedbi s procjenama rizičnih iznosa u godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava DG AGRI, DG EMPL i DG REGIO za 2013. godinu

Poglavlje godišnjeg izvješća	Najizglednija stopa pogreške za 2013. (%)	Interval pouzdanosti (%)		Komisijina godišnja izvješća o radu: glavna uprava	Rizični iznosi (%)	
		Donja granica pogreške (DGP)	Gornja granica pogreške (GGP)		Procjena	Gornja granica
Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore	3,6	1,7	5,5	DG AGRI	2,7	–
Ruralni razvoj, okoliš, ribarstvo i zdravstvo	6,7	3,5	9,9	DG AGRI	5,2	–
Regionalna politika, promet i energija	6,9	3,7	10,1	DG REGIO	2,8	5,3
Zapošljavanje i socijalna pitanja	3,1	1,5	4,7	DG EMPL	2,6	3,5
Ukupno	5,2	4,0	6,3	Zajednički	3,0	–

Izvor: Godišnje izvješće Suda za 2013. godinu.

Izvor: Komisija – godišnja izvješća o radu za 2013. godinu.

Sud je izračunao interval pouzdanosti od 95 % (vidjeti prilog 1.1. godišnjem izvješću za 2013. godinu). DG EMPL izračunao je gornju granicu s intervalom pouzdanosti od 90 %. DG REGIO u svojem godišnjem izvješću o radu za 2013. godinu nije prikazao podatke o intervalu pouzdanosti. Da je Sud također koristio interval pouzdanosti od 90 %, donja granica pogreške bila bi veća te bi gornja granica pogreške bila manja nego što je trenutačno prikazano u tablici. DG EMPL i DG REGIO u svojim su godišnjim izvješćima o radu prikazivali brojčane podatke utemeljene na ispitivanju rashoda za 2012. godinu koje su provela revizijska tijela. Brojčane vrijednosti Suda za najizgledniju stopu pogreške u regionalnoj politici i politici zapošljavanja za 2012. godinu bile su otprilike 0,1 postotni bod veće od onih za 2013. godinu, donja granica pogreške i gornja granica pogreške iznosile su redom 3,7 % i 9,9 % za regionalnu politiku te 1,4 % i 5,2 % za zapošljavanje.

63

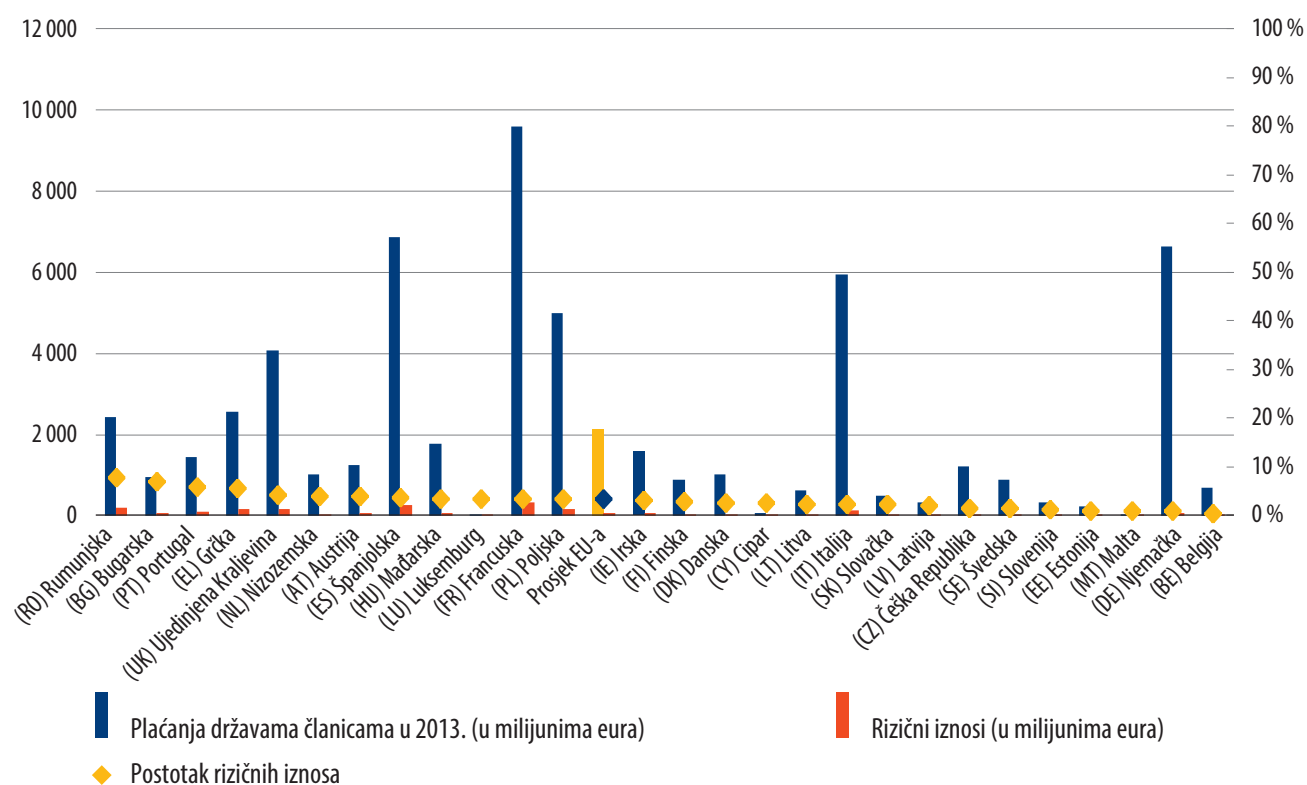
Revizijski rezultati Suda za svaku godinu od 2009. do 2013. ukazuju na značajnu razinu pogreške u područjima kohezije i poljoprivrede, pri čemu je područje kohezije sklonije pogreškama (vidjeti odlomak 23.). Kako je prikazano u **tablici 1.**, Komisijine procjene za 2013. godinu ukazuju na to da je Komisija zaključila da je pogreška veća u području poljoprivrede nego u području kohezije. Razlog za to djelomično leži u neujednačenosti Komisijine metodologije za mjerenje učinka korektivnih mjera u područjima poljoprivrede i kohezije.

64

U **grafikonima 12. i 13.** prikazana su plaćanja državama članicama u 2013. godini (u milijunima eura), Komisijina procjena rizičnih iznosa iz 2013. godine (u milijunima eura) u navedenim državama članicama te postotak rizičnih sredstava. U grafikonima su postotci rizičnih sredstava prikazani od većeg prema manjem.

Grafikon 12.

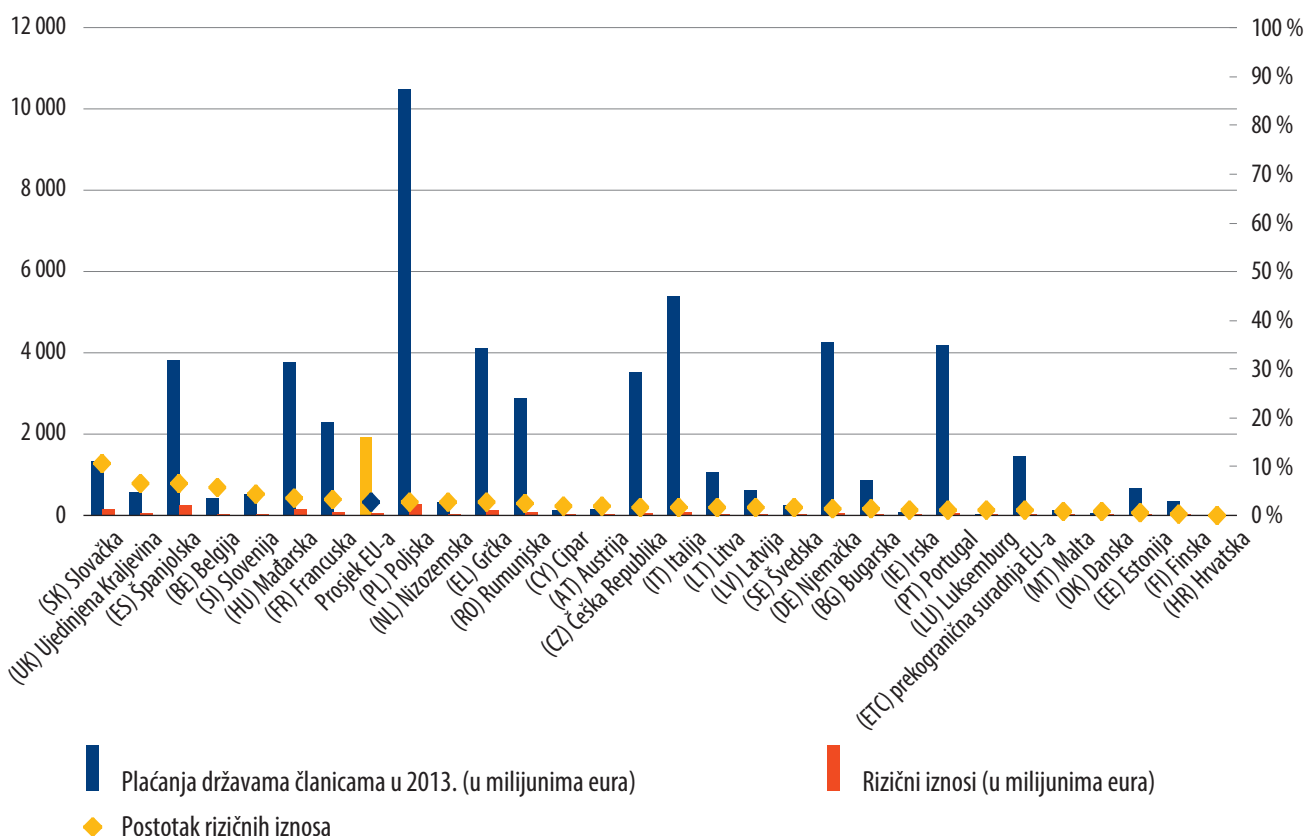
EFJP i EPFRR: Iznosi isplaćeni državama članicama te Komisijine procjene rizičnih iznosa i postotka rizičnih sredstava po državama članicama (podatci o izvoru navedeni su u godišnjem izvješću o radu GU za poljoprivredu i ruralni razvoj za 2013. godinu).



Izvor: Godišnje izvješće o radu GU za poljoprivredu i ruralni razvoj, (Europska komisija).

Grafikon 13.

EFRR, ESF i KF: Iznosi isplaćeni državama članicama i Komisijine procjene rizičnih iznosa i postotka rizičnih sredstava po državama članicama (podatci o izvoru navedeni su u godišnjem izvješću o radu GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost i GU za regionalnu i urbanu politiku za 2013. godinu).



Izvor: Godišnja izvješća o radu GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost i GU za regionalnu i urbanu politiku (Europska komisija).

65

Komisija donosi sažeti prikaz glavnih sastavnih dijelova navedenih godišnjih izvješća u svojem objedinjenom izvješću. U objedinjenom izvješću za 2013. godinu, Komisija je procijenila učinak nepravilnih rashoda na 2,8 % ukupnih rashoda EU-a. Taj iznos za područja poljoprivrede i kohezije iznosi 3,0 % (vidjeti **tablicu 1.**).

Komisijin nadzor nad rashodima u području poljoprivrede

66

Komisija svoju nadzornu ulogu u području poljoprivrede i ruralnog razvoja izvršava uglavnom putem postupka poravnanja računa GU za poljoprivredu i ruralni razvoj koji se sastoji od dvije faze:

- o postupka donošenja godišnje financijske potvrde koji obuhvaća godišnju računovodstvenu dokumentaciju i interni kontrolni sustav svake akreditirane agencije za plaćanja. Odluka o poravnanju računa koja proizlazi iz ovog postupka temelji se na revizijama koje su provela nezavisna tijela za ovjeravanje u državama članicama i koje se dostavljaju Komisiji. Ova odluka može dovesti do uvođenja financijskih ispravaka.
- o postupka donošenja višegodišnje potvrde o sukladnosti, koji bi mogao dovesti do „financijskih ispravaka“ za predmetnu državu članicu ako rashodi nisu u skladu s pravilima EU-a u jednoj ili više financijskih godina. Odluke o sukladnosti koje proizlaze iz toga temelje se na „revizijama sukladnosti“ koje je provela Komisija (vidjeti odlomak 54.).

Komisijin se rad poboljšao tijekom posljednje tri godine

67

Godišnjim revizijskim radom u svrhu izdavanja jamstvene izjave utvrđeno je³⁹ da su se u posljednje tri godine Komisijine revizije u vezi s poravnanjem računa poboljšale. Zbog toga je Sud u svrhu procjenjivanja pouzdanosti kontrolnih sustava u državama članicama za 2013. godinu mogao koristiti rezultate revizija u području ruralnog razvoja koje je provela glavna uprava DG AGRI.

68

Na temelju praćenja obavljenog 2013. godine nad provedbom preporuka iz tematskog izvješća br. 7/2010 pod naslovom „Revizija postupka poravnanja računa“ zaključeno je da je Komisija predlaganjem povećavanja uloge tijela za ovjeravanje poduzela prikladne i pravodobne mjere. Stoga će ona od 2015. godine obuhvaćati sve aspekte zakonitosti i pravilnosti.

69

Komisija je nedavno promijenila svoj pristup izvješćivanju o pogreškama u godišnjem izvješću o radu. Do 2011. godine podatci prikazani u godišnjem izvješću o radu u potpunosti su se temeljili na statističkim podacima o inspekcijama koje su dostavljala nadležna tijela država članica. Iako je Komisija bila svjesna nedostataka u radu nadležnih tijela država članica, smatrala je da će se paušalnim povećanjem prijavljenih stopa pogrešaka od 25 % na odgovarajući način kompenzirati učinak ovih nedostataka. Zbog toga je Komisija izvješćivala o znatno manjim stopama pogrešaka nego Sud. Promjenom pristupa priznati su nedostaci o kojima je Sud izvješćivao u prethodnim godišnjim izvješćima⁴⁰ i koje je potvrdila i Komisijina služba za unutarnju reviziju.

70

U godišnjim izvješćima o radu za 2012. i 2013. godinu GU za poljoprivredu i ruralni razvoj uskladila je stope pogrešaka koje su prikazala nadležna tijela kako bi se njima uzeli u obzir i drugi izvori informacija. GU za poljoprivredu i ruralni razvoj sada pri procjeni stope pogreške za agencije za plaćanja uzima u obzir vlastite revizije usklađenosti, kao i revizije Suda, godišnja izvješća tijela za ovjeravanje i druge raspoložive informacije. Za 2013. godinu, GU za poljoprivredu i ruralni razvoj uskladila je stope pogrešaka koje su prijavile države članice za 43 od 48 agencija za plaćanja nad kojima su Komisija i Sud obavili revizije u posljednje tri godine. Primjerice, za izravnu potporu EU-a takvim je prilagodbama više nego utrostručena stopa preostale pogreške izračunana na temelju statističkih podataka koje su prijavile države članice (2,33 % naspram 0,69 %). Za rashode koji nisu obuhvaćeni revizijama Komisije ili Suda nisu izvršena nikakva usklađenja.

Države članice obavljaju ključne provjere i inspekcije

71

Nadzorni i kontrolni sustav koji obuhvaća najveću količinu poljoprivrednih subvencija je IAKS. Primjenjuje se na sve programe EFJP-a i EPFRR-a⁴¹ za sve programe potpore EU-a u vezi s površinom ili životinjama u iznosu od otprilike 47 milijardi eura.

72

Kao dio revizija u svrhu izdavanja godišnje jamstvene izjave, Sud je tijekom razdoblja do 2007. do 2013. godine ispitao djelovanje IAKS-a u 38 agencija za plaćanje u svih 28 država članica. Ispitane agencije za plaćanja upravljaju s otprilike 80 % rashoda kojima se upravlja s pomoću IAKS-a. Sud je ispitao i nadzorne i kontrolne sustave za mjere EFJP-a kojima se ne upravlja s pomoću IAKS-a u još četiri agencije za plaćanja.

73

Rezultati revizija koje je Sud proveo nad sustavima ukazuju na velike razlike unutar država članica, ali i među njima. Samo je sedam kontrolnih sustava procijenjeno djelotvornima. Za njih 22 utvrđeno je da su djelomično djelotvorni, dok je devet kontrolnih sustava procijenjeno nedjelotvornima⁴².

74

Sud na temelju revizijskih rezultata smatra da IAKS daje znatan doprinos smanjenju stopa pogrešaka u rashodima koji su njime obuhvaćeni. To je potvrđeno i u izvješću o radu GU za poljoprivredu i ruralni razvoj u kojem je prikazano da je stopa pogreške za rashode kojima se upravlja s pomoću IAKS-a tri puta manja od one za tržišne mjere (kojima se ne upravlja s pomoću IAKS-a.)⁴³.

Komisijin nadzor nad rashodima u području kohezije

75

Za razliku od područja poljoprivrede, u kohezijskom sustavu ne postoji godišnji postupak poravnanja računa. Postupak ispitivanja i prihvaćanja računa uvest će se tek u novom razdoblju. Revizijska tijela već provjeravaju zakonitost i pravilnost operacija. U ovom je dijelu pregleda riječ o Komisijinom nadzoru nad revizijskim tijelima.

76

Na temelju prijedloga država članica, Komisija za svako razdoblje odobrava operativne programe (OP) i okvirne financijske planove koji obuhvaćaju doprinose EU-a i nacionalne doprinose. Države članice snose glavnu odgovornost za sprječavanje ili otkrivanje i ispravljanje nepravilnih rashoda te izvješćuju Komisiju.

77

Za svakodnevnu administraciju odgovorna su imenovana upravljačka i posrednička tijela. Ona moraju osigurati da su svi projekti prihvatljivi za financiranje sredstvima EU-a te da su prijavljeni troškovi u skladu sa svim uvjetima navedenima u uredbama i/ili nacionalnim pravilima. Njihove provjere uključuju inspekcije projekata na osnovi uzorka i provjere dokumentacije prije potvrde rashoda. Tijela za ovjeravanje moraju osigurati provedbu prikladnih provjera te provesti dodatne provjere prije prijavljivanja rashoda koje bi Komisija trebala nadoknaditi.

78

Nadalje, za svaki operativni program (ili skupinu operativnih programa), revizijska tijela u državama članicama obavljaju revizije sustava te, na temelju statistički reprezentativnih uzoraka, provode *ex post* revizije operacija. Kako je navedeno u odlomku 50., revizijska tijela izvješćuju Komisiju putem godišnjih izvješća o kontroli koja uključuju godišnje revizijsko mišljenje o djelovanju sustava i procjenu stope pogreške revizijskih tijela.

79

U skladu s uredbama, ako Komisija na temelju vlastitog rada ili informacija dobivenih od revizijskih tijela utvrdi da nadležno tijelo u državi članici nije otklonilo ozbiljne nedostatke u upravljačkim i kontrolnim sustavima i/ili nije ispravilo nepravilne rashode koji su prijavljeni i potvrđeni, ona može prekinuti ili privremeno obustaviti plaćanja. Ako država članica ne otkloni sve otkrivene nedostatke sustava ili ne povuče nepravilne rashode, Komisija može primijeniti „financijske ispravke“ koji vode do neto umanjenja financiranja EU-a za predmetni operativni program. No, u praksi se neto umanjenja primjenjuju tek rijetko. Sporazum s Komisijom omogućava nadležnim tijelima u državama članicama da koriste „ispravljene“ iznose za druge rashode u budućim zahtjevima.

80

Informacije koje revizijska tijela iznesu u svojim godišnjim izvješćima o kontroli, revizijskim mišljenjima i izvješćima o revizijama sustava jedan su od glavnih izvora na kojima se temelji Komisijina procjena zakonitosti i pravilnosti rashoda EU-a za svaki operativni program.

Komisija je postepeno poboljšala svoj pristup

81

Komisija u godišnjem izvješću o radu iznosi procjenu mjere u kojoj u operativnim programima postoje pogreške u vezi sa zakonitošću i pravilnošću. Od 2011. godine, obje glavne uprave zadužene za područje kohezije usklađuju brođane podatke koje su dostavila nadležna tijela država članica kako bi se tim usklađenjima uzeli u obzir utvrđeni nedostaci. Za međuplaćanja i završna plaćanja odobrena tijekom 2013. godine u okviru ESF-a i EFRR-a/KF-a (za operativne programe iz razdoblja od 2007. do 2013. godine) DG EMPL i DG REGIO procijenili su da se rizičan iznos kreće u rasponu od redom 2,6 % do 3,5 % i od 2,8 % do 5,3 %. Oba su raspona iznad praga značajnosti od 2 % koji je postavila Komisija.

82

Na pouzdanost Komisijine procjene utječu točnost i pouzdanost informacija koje su dostavila nadležna tijela država članica. U tematskom izvješću br. 16/2013 „Preispitivanje modela ‚jedinstvene revizije‘ i Komisijinog oslanjanja na rad nacionalnih revizijskih tijela u području kohezije” stoji da⁴⁴:

- neka revizijska tijela prikazuju probleme manjima nego što jesu
- prijavljene stope pogrešaka nisu uvijek potpuno pouzdane
- informacije o „financijskim ispravcima” koje prijavljuju države članice možda nisu uvijek pouzdane i točne, te da
- se Komisijinom metodom izračuna dobiva stopa preostalih pogrešaka koja je manja od stvarne.

83

Tijekom razdoblja od 2007. do 2013. godine i DG EMPL i DG REGIO ojaćali su svoje provjere revizijskih tijela. Komisija sada u mnogo slučajeva od revizijskih tijela traži da dostave dodatne informacije o izračunu stopa pogrešaka prijavljenih u njihovim godišnjim izvješćima o kontroli, kao što je usklađivanje revidirane skupine podataka s prijavljenim rashodima, ponovni izračun veličine uzorka ili detaljne informacije o posebnim revizijama operacija. Nadalje, dvije navedene glavne uprave poduzele su aktivnosti s ciljem utvrđivanja činjenica u državama članicama kako bi provjerile podatke koje su prijavila revizijska tijela.

84

Na temelju rada revizijskih tijela, Komisija objavljuje stope rizika po državama članicama. Sud je u svojem godišnjem izvješću za 2013. godinu naveo da u određenim podacima koje su dostavila nadležna tijela država članica postoje nedostaci, ali i u određenim aspektima pregleda koji je obavila Komisija⁴⁵. Potreban je oprez pri korištenju podataka kao pouzdanih pokazatelja relativnog uspjeha države članice u pridržavanju različitih pravila prihvatljivosti i uredbi.

85

Komisija ima tek ograničene informacije o tome jesu li sustavi koje su uspostavile države članice za određivanje „financijskih ispravaka“ djelotvorni te jesu li informacije koje su tijela za ovjeravanje prijavila do kraja ožujka 2013. godine točne, potpune i pouzdane⁴⁶. Tu procjenu potvrđuje i Komisijina Služba za unutarnju reviziju koja smatra da se za financijski učinak korektivnih mjera koje prijavljuju države članice može dati tek vrlo ograničeno jamstvo zbog načina na koji su one prijavljene Komisiji, ali i zbog toga što ih revizijska tijela tek ograničeno provjeravaju⁴⁷. Komisija je u odgovoru na odlomak 1.41. godišnjeg izvješća za 2012. godinu navela da „su postojeći problemi prije svega posljedica nepouzdanih stopa pogreške koje prijavljuju države članice Komisija ulaže mnogo napora kako bi poboljšala njihovu pouzdanost, osobito njihovom korekcijom na više ako to smatra potrebnim.“

86

Komisijina mogućnost potvrđivanja (i, po potrebi, usklađivanja) prijavljenih stopa pogrešaka ograničena je sve dok se od revizijskih tijela ne bude zahtijevalo da Komisiji dostave konkretne informacije o njihovim revizijama operacija za Komisijinu provjeru godišnjih izvješća o kontroli.

Postoji rizik od toga da Komisija prikaže stopu preostale pogreške u području kohezije manjom nego što je u stvarnosti

87

Općenito postoji rizik da će Komisija prikazati „stopu preostale pogreške“ manjom od stvarne te da, slijedom toga, Komisijina procjena pojedinačnih operativnih programa i financijskog učinka zadržki u godišnjem izvješću o radu neće biti dovoljno pouzdana.

88

U tematskom izvješću br. 16/2013 Sud preporučuje Komisiji da osmisli oprezan pristup pri oslanjanju na informacije o revizijama i „financijskim ispravcima“ koje dostavljaju države članice, da revizijskim tijelima država članica nastavi pružati metodološku podršku i smjernice, predloži sustav sankcija za revizijska tijela koja opetovano prikazuju probleme manjima nego što u stvarnosti jesu, kao i mehanizme za podjelu troškova revizije rashoda za regionalni razvoj EU-a s državama članicama.

Sažetak ključnih utvrđenih rizika i nedostataka

Rizici u području poljoprivrede povezani su s površinom zemljišta, životinjama i poljoprivrednicima

89

Zajednička poljoprivredna politika EU-a provodi se putem Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj. U godišnjem izvješću Suda, točnije u poglavljima 3. i 4. donosi se, između ostalog, sažeti prikaz ključnih rizika i nedostataka u rashodima u području poljoprivrede.

90

Poljoprivredne subvencije usmjeravaju se kroz otprilike 80 agencija za plaćanja u 28 država članica koje su zadužene za izvršavanje isplata korisnicima. Složeni pravni uvjeti na razini EU-a i država članica obuhvaćaju znatan broj postojećih mjera i programa potpore (primjerice, 4 potprograma sa 46 mjera i nekoliko tisuća podmjera u EPFRR-u).

91

Glavni rizici za pravilnost izravnih plaćanja leže u mogućoj isplati potpora po površini neprihvatljivim zemljištima ili korisnicima ili većem broju korisnika za istu zemljišnu parcelu, ili u mogućem pogrešnom izračunu materijalnih prava i konačno u mogućoj isplati premija za životinje koje ne postoje (iako su ti rizici u određenoj mjeri umanjeni djelovanjem IAKS-a, vidjeti odlomak 74.). U slučaju intervencija na poljoprivrednim tržištima i drugih mjera koje nisu povezane s površinom, glavni rizici za pravilnost leže u dodjeljivanju potpora podnositeljima zahtjeva koji ne ispunjavaju uvjete ili za neprihvatljive ili uvećano prikazane troškove ili proizvode. Intervencijske mjere uglavnom se temelje na količinama koje su prijavili korisnici, a koje se ne mogu provjeriti automatskim unakrsnim provjerama u drugim bazama podataka. To povećava rizik od pogreške.

Područje ruralnog razvoja posebice je sklono pogreškama

92

Pogreškama je posebno sklon Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj. Osim gore navedenih, u važne čimbenike koji povećavaju rizik ubraja se i neusklađenost s agro-okolišnim obvezama, koje se odnose na uporabu metoda poljoprivredne proizvodnje koje su u skladu sa zaštitom okoliša, krajolika i prirodnih resursa, kao i posebni uvjeti za ulagačke projekte i nepridržavanje pravila EU-a i/ili država članica o javnoj nabavi.

Rizike u području kohezije još uvijek većinom predstavljaju nedostaci u nabavi

93

Kohezijska politika EU-a provodi se putem sredstava EFRR-a, KF-a i ESF-a. U godišnjem izvješću Suda, točnije u poglavljima 5. i 6. donosi se, između ostalog, sažeti prikaz ključnih rizika i nedostataka u rashodima u području kohezije.

94

Prvi se rizik odnosi na neusklađenost s pravilima EU-a ili država članica o javnoj nabavi prilikom dodjeljivanja ugovora. U kohezijskoj politici pravila i postupci javne nabave mogu se namjerno primjenjivati na nezadovoljavajući način kako bi se određenim dobavljačima dala prednost, ili nenamjerno, jer su pravila složena i nisu dobro shvaćena. Ključno područje pogrešaka odnosi se na produljenje ili izmjene postojećih ugovora, pri čemu je prema pravilima EU-a o nabavi potrebno raspisati novi natječajni postupak.

95

Drugi se rizik odnosi na financiranje projekata ili rashoda koji prema uredbama i/ili pravilima prihvatljivosti država članica nisu prihvatljivi ili koji nisu u skladu s određenim posebnim pravilima (kao što su pravila EU-a o državnoj potpori). Složena pravila prihvatljivosti i drugi uvjeti mogu dovesti do pogrešnog usmjeravanja financijskih sredstava EU-a i uporabe proračuna EU-a koja je ispod najbolje moguće razine.

96

Nematerijalna priroda ulaganja u ljudski kapital (primjerice u okviru ESF-a) i uključenost višestrukih, često manjih partnera u provedbu projekata povećavaju rizik od prihvaćanja neprihvatljivih troškova ili od toga da se uspostavljenim sustavima ne otkriju pogreške u izračunu koje utječu na točnost zahtjeva zbog toga što takve pogreške imaju mali financijski učinak. Korisnici s nejednakim administrativnim kapacitetom mogu različito tumačiti ili nedosljedno primjenjivati kriterije prihvatljivosti i druge uvjete za financiranje sredstvima EU-a.

Pogled u budućnost: Rashodi EU-a u područjima poljoprivrede i kohezije u razdoblju od 2014. do 2020. godine

Znatne promjene u poljoprivrednim subvencijama

97

Kad je riječ o EFJP-u, reformom ZPP-a iz 2013. godine predviđeno je osam programa izravne potpore, od čega su četiri obvezna za sve države članice, dok u slučaju ostalih četiri provedba nije obvezna. Obvezni programi su program osnovnih plaćanja (ili program jedinstvenih plaćanja po površini⁴⁸), program plaćanja za ekologizaciju, program za mlade poljoprivrednike i program plaćanja za pamuk. Neobvezni programi su program preraspodjele plaćanja, program plaćanja za poljoprivrednike u područjima s prirodnim ograničenjima, programi proizvodno vezanih plaćanja za određene sektore i program za male poljoprivrednike. Novi programi s najvećom razinom rashoda su program osnovnih plaćanja i program jedinstvenih plaćanja po površini. Plaćanje za ekologizaciju je plaćanje za aktivnosti koje su od koristi za klimu i okoliš. Predstavlja 30 % nove financijske omotnice za izravnu potporu i sadržava tri uvjeta:

- o raznolikost usjeva (najmanje 2 usjeva na obradivom zemljištu).
- o održavanje postojećih trajnih travnjaka
- o postojanje ekološki značajne površine.

98

Poštovanje uvjeta ekologizacije obvezno je za sve korisnike programa osnovnih plaćanja i programa jedinstvenih plaćanja po površini.

99

Nadalje, novim pravilima o ZPP-u povećavaju se mogućnosti odstupanja država članica od načela proizvodno nevezane proizvodnje i ponovnog povezivanja potpore s proizvodnjom.

100

Prema pravilima o ZPP-u, primjena programa potpore i utvrđivanje ključnih kriterija prihvatljivosti prepušteni su državama članicama. Takvo diskrecijsko pravo dano državama članicama uključuje ključne definicije pojmova kao što su „aktivni poljoprivrednik“ i „poljoprivredna djelatnost“.

Područje kohezije: provedba politike je pojednostavnjena, ali uz manji broj izmjena u pravilima prihvatljivosti

101

Pravila o koheziji za novi višegodišnji financijski okvir usmjerena su na ostvarenje rezultata pojednostavnjenjem provedbe politike i povećanom uporabom uvjeta. Iz tog razloga u opću su uredbu unesene važne promjene⁴⁹.

102

Odredbe o pravilima prihvatljivosti u načelu su ostale nepromijenjene te su stoga rješenja za rashode u području kohezije ostala složena. Potrebno je pridržavati se nekoliko razina pravila (zajedničkih odredbi, delegiranih akata, provedbenih akata, Komisijinih smjernica), kao i nacionalnog zakonodavstva. Posebna pitanja, čak i ona koje Sud smatra ključnima, obuhvaćena su (ili će tek biti obuhvaćena) delegiranim aktima.

103

U mišljenju br. 7/2011⁵⁰ o uredbi o koheziji za razdoblje od 2014. do 2020. godine, Sud je naglasio da se rashodima EU-a moraju nuditi jasne i vidljive koristi za EU i njegove građane te je, imajući to u vidu, predložio da se u rashodovne programe uvedu preinake u pogledu prihvatljivih izlaznih proizvoda. Utvrđivanjem zajedničkog strateškog okvira i uvođenjem *ex ante* uvjeta (kojima se uvodi logika intervencije u vezi s fazom fazi izrade programa) trebao bi se riješiti problem nedovoljne usklađenosti različitih politika EU-a koji je uočen u prošlosti.

104

Unatoč tome što bi se naglasak trebao stavljati na rezultate, program je i dalje prvenstveno usmjeren na uložena sredstva, a samim time i na usklađenost umjesto na uspješnost. Potonji cilj u osnovi ovisi o uvođenju pričuve za uspješnost (čiji će uspjeh ovisiti o sposobnosti izrade prikladnih pokazatelja) i zajedničkih akcijskih planova⁵¹.

Jesu li promjene u pojedinim ulogama i odgovornostima Komisije i nadležnih tijela te njihovim obvezama izvješćivanja omogućile dionicima raspolaganje kvalitetnijim informacijama o razinama nepravilnosti?

105

Od 2014. godine (za područje kohezije) i od 2015. godine (za područje poljoprivrede) Komisija bi, zbog uvođenja „sustava povećanja pouzdanosti jamstava“, trebala raspolagati kvalitetnijim informacijama o pogreškama u podijeljenom upravljanju. Nezavisna revizijska tijela provodit će revizije i računati stope pogrešaka na godišnjoj razini (na temelju reprezentativnih uzoraka) za svaku državu članicu i područje politike.

Pogled u budućnost: Rashodi EU-a u područjima poljoprivrede i kohezije u razdoblju od 2014. do 2020. godine

Osnova za dobivanje kvalitetnijih informacija o zakonitosti i pravilnosti u području poljoprivrede

106

Povećanje pouzdanosti jamstva trebalo bi Komisiji i dionicima omogućiti raspolaganje kvalitetnijim informacijama o stopama pogrešaka u plaćanjima po državi članici. Kvalitetne i pravodobne informacije u načelu bi omogućile Sudu da u većoj mjeri iskoristi rad Komisije i država članica. Kako bi to bilo moguće, Sud mora imati raniji pristup rezultatima i jamstvo o opsegu i kvaliteti obavljenog rada (vidjeti i odlomak 109.). U slučajevima u kojima je Sud pregledao rad koji su revizijska tijela obavila na dobrovoljnoj osnovi utvrdio je da je pouzdanost njihova rada bila ograničena.

Čvršći godišnji okvir za mehanizme odgovornosti u području kohezije

107

U području kohezije pravilima za novo razdoblje dodatan se naglasak stavlja na odgovornost koju države članice snose za uspostavu sustava i financijsko upravljanje. Države članice imenuju upravljačka tijela i tijela za ovjeravanje⁵². Nije potrebno Komisijino odobrenje postupka imenovanja.

108

Komisija je novim zakonodavnim okvirom uvela pojam računovodstvene godine (od lipnja (n-1) do lipnja n) i godišnjeg sastavljanja računovodstvene dokumentacije. Financijski izvještaji koje su potvrdila tijela za ovjeravanje moraju se Komisiji dostaviti do veljače (n+1) zajedno sa sljedećim priložima:

- o izjava o upravljanju i „godišnji sažetak završnih revizorskih izvješća i provedenih kontrola, uključujući analizu naravi i opsega pogrešaka i nedostataka utvrđenih u sustavima, kao i provedeno ili planirano korektivno djelovanje”⁵³. Trebalo bi biti obuhvaćeno djelovanje upravljačkih i kontrolnih sustava, zakonitost i pravilnost povezanih transakcija i poštovanje načela dobrog financijskog upravljanja.
- o izvješće o kontroli (koje sastavljaju revizijska tijela) s revizijskim mišljenjem o računovodstvenoj dokumentaciji, upravljanju sustavima, zakonitosti i pravilnosti transakcija⁵⁴.

109

Komisija mora donijeti odluku o prihvaćanju računovodstvene dokumentacije do svibnja (n+1). Države članice imaju 8 mjeseci⁵⁵ za pripremu i dostavljanje računovodstvene dokumentacije, dok Komisija ima 3 mjeseca za donošenje odluke o toj računovodstvenoj dokumentaciji. Kako bi Sud pri svojem radu uzeo u obzir Komisijine potvrđene informacije mora im moći pristupiti ranije.

Pogled u budućnost: Rashodi EU-a u područjima poljoprivrede i kohezije u razdoblju od 2014. do 2020. godine

110

S obzirom na to da će Komisija kao podlogu za jamstvo koristiti rad nadležnih tijela država članica, od ključne je važnosti da su opseg i kvaliteta rada povezanog s mišljenjima i izjavama prikladno pojašnjeni i da obuhvaćaju preglede njihovih sustava i uspješnosti kako bi se osiguralo da je njihov rad pouzdan.

111

Općom uredbom proširen je mehanizam „financijskih ispravaka“ te je predviđena primjena neto ispravaka u određenim posebnim okolnostima. To je predviđeno za slučajeve u kojima, primjerice, Komisija utvrdi nepravilnosti koje se odnose na ozbiljne nedostatke u djelotvornom funkcioniranju upravljačkih i kontrolnih sustava, a koji nisu prijavljeni u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji i povezanim izjavama. Komisija vjeruje da će se time nadležnim tijelima država članica pružiti jači poticaj za dostavljanje pouzdanih informacija.

Učinci razvojnih promjena u području odgovornosti i uloga Suda: revizija pouzdanosti informacija o kontroli koje dostavljaju Komisija i nadležna tijela država članica predstavlja određeni izazov

112

Nove odredbe koje se primjenjuju na podijeljeno upravljanje za financijski okvir za razdoblje od 2014. do 2020. propisuju da revizijska tijela u državama članicama dostavljaju potvrde o zakonitosti i pravilnosti transakcija kao i da potvrđuju statističke podatke država članica o kontroli koji se dostavljaju Komisiji. Iako ta obveza za područje kohezije postoji još od 2007. godine, za područje poljoprivrede ona predstavlja znatno povećanje odgovornosti tijela za ovjeravanje.

113

Komisija radi na poboljšanju kvalitete i točnosti statističkih podataka o kontrolama koje su države članice već dostavile za proteklih nekoliko godina. Kako je već navedeno u ovom pregledu, Komisija je posljednjih godina započela s usklađivanjem statističkih podataka o kontrolama koje su dostavile države članice kako bi u godišnjim izvješćima o radu bili prikazani podatci koji više odgovaraju onome što Komisija smatra točnim i reprezentativnim.

114

Poboljšanje kvalitete statističkih podataka o kontrolama predstavlja velik izazov za Komisiju jer ne uključuje samo praćenje i pregled dostavljenih brojčanih podataka, već i poduzimanje mjera za usklađivanje i poboljšanje samih podataka, kao i pružanje dodatnih smjernica i potpore odgovornima za reviziju rashoda i sastavljanje statističkih podataka.

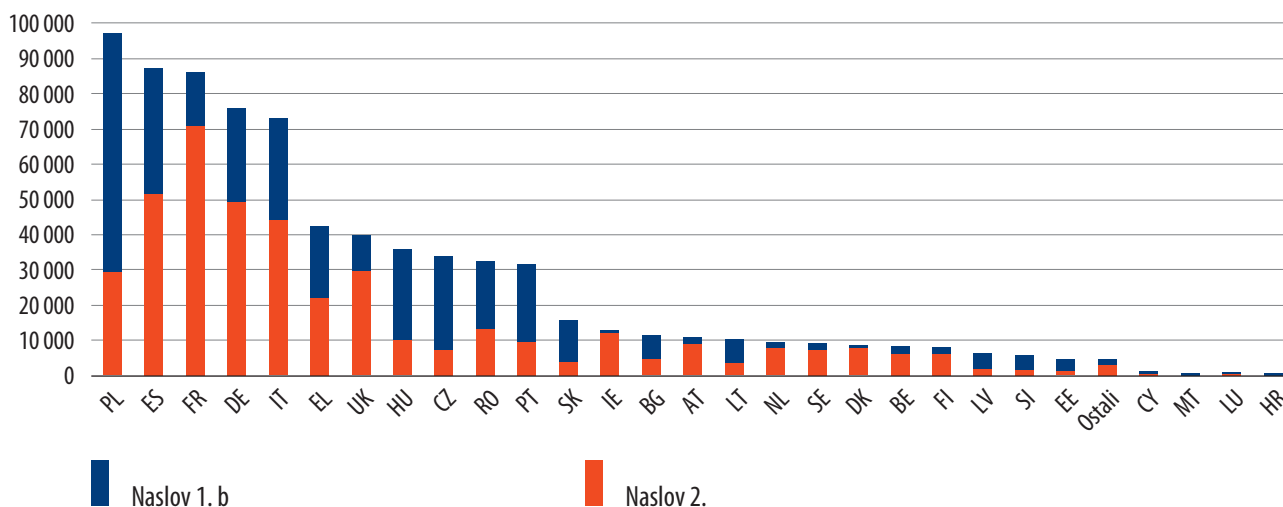
115

Glavni zaključci pregleda su sljedeći:

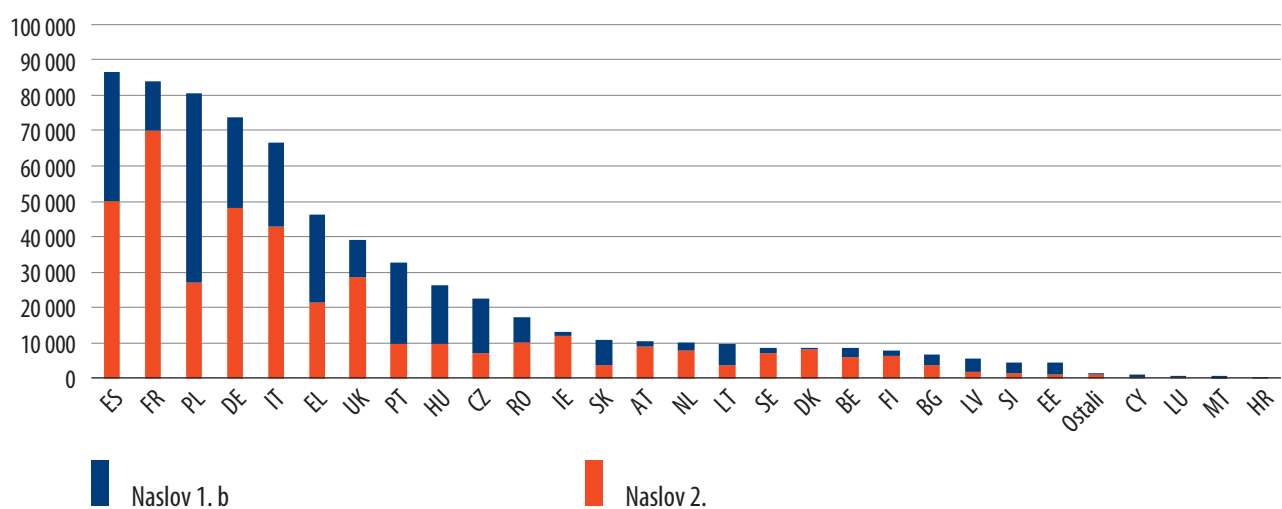
- Potrošnja sredstava u razdoblju od 2007. do 2013. godine slijedila je obrazac prijašnjih razdoblja. Iako je potrošnja kasnila, ukupna količina izvršenih plaćanja bila je približna očekivanoj te je izgledno da će se automatski opoziv sredstava koristiti tek u maloj mjeri. Osim u slučaju izravne potpore za poljoprivrednike, pritisak da se sredstva potroše ključan je sastavni dio rizika za rashode pod podijeljenim upravljanjem.
- Glavni su rizici za pravilnost rashoda u području poljoprivrede neprihvatljivost zemljišta, životinja ili troškova na kojima se temelje isplate subvencija, neprihvatljivost korisnika koji primaju subvencije te netočan izračun subvencija (čak i kad su ti rizici u određenoj mjeri ublaženi djelovanjem IAKS-a). Nepoštovanje agro-okolišnih obveza, posebnih uvjeta za ulagačke projekte i pravila nabave važni su čimbenici koji dovode do povećanja rizika za rashode u području ruralnog razvoja.
- Najveći rizik u rashodima u području kohezije odnosi se na nepoštovanje pravila nabave EU-a ili nacionalnih pravila nabave. Drugi po redu najveći rizik je da rashodi (ili projekti) ne ispunjavaju uvjete za primanje subvencija EU-a.
- Iako postoji znatan prostor za poboljšanje kontrolnih sustava, ključni je izazov poduzeti mjere kojima će se olakšati upravljanje programima. U svim državama članicama za koje je moguće izvući zaključak postoji značajna razina pogreške uz stupanj oscilacije približan prosječnoj vrijednosti za proračun EU-a u cjelini. Sud pronalazi pogreške u raznim državama članicama EU-a. Tijekom razdoblja obuhvaćenog ovim pregledom, Sud je ispitao veliki broj kontrolnih sustava u državama članicama i Komisiji te je u većini slučajeva zaključio da su takvi sustavi „djelomično djelotvorni”. Činjenica da Sud, unatoč klasifikaciji sustava, pronalazi pogreške u gotovo pola transakcija koje ispita ukazuje, između ostalog, na složenost pravila prihvatljivosti i upravljačkih sustava za programe potrošnje EU-a.
- Ostvarena su određena poboljšanja u načinu na koji nadležna tijela u državama članicama izvješćuju o riziku i pogreškama, no Komisija se i dalje suočava sa znatnim izazovima u osiguravanju pouzdanosti tih informacija.
- Moguće je da izmjene uredbi za novo razdoblje, cjelokupno gledajući, neće imati znatan učinak na razinu rizika. Iako su neka pravila pojednostavnjena, što je svakako dobrodošla promjena, određeni će programi potrošnje i dalje predstavljati izazov za upravitelje u svim državama članicama.
- Velik broj pogrešaka nastaje zbog složenosti cjelokupne upravljačke i kontrolne strukture. Komisija i države članice trebale bi i dalje istraživati mogućnosti za njezino pojednostavnjenje. No, u međuvremenu, iz iskustva znamo da su se države članice suočavale s poteškoćama u upravljanju trenutačnim sustavom, a samim time i u provedbi politike. Potrebno je nastaviti s radom na poboljšanju takve situacije u državama članicama.

Obveze i plaćanja za naslove 1. b (kohezija) i 2. (poljoprivreda) po državama članicama

Obveze za naslove 1. b i 2 za razdoblje od 2007. do 2013. po državama članicama u milijunima eura



Plaćanja za naslove 1. b i 2. za razdoblje od 2007. do 2013. po državama članicama u milijunima eura



Izvor: Izvješća o proračunskom i financijskom upravljanju za financijske godine od 2007. do 2013.

Učestalost utvrđenih pogrešaka u revizijskom uzorkovanju za područja poljoprivrede i kohezije u razdoblju od 2009. do 2012. godine

Država članica	Ukupan broj ispitanih transakcija	Broj transakcija s jednom ili više pogrešaka	Broj transakcija u kojima postoje:				
			drugi problemi u vezi s usklađenošću i nemjerljive pogreške	mjerljive pogreške	mjerljive pogreške 0 % – 20 %	mjerljive pogreške 20 % – 80 %	mjerljive pogreške 80 % – 100 %
Austrija	56	27	5	22	17	2	3
Belgija	22	7	2	5	2	3	0
Bugarska	44	18	11	7	5	0	2
Cipar	1	1	1	0	0	0	0
Češka Republika	115	57	24	33	24	4	5
Njemačka	282	107	38	69	57	7	5
Danska	30	16	0	16	15	1	0
Estonija	44	14	5	9	7	2	0
Španjolska	342	176	87	89	50	18	21
Finska	33	24	10	14	13	1	0
Francuska	297	166	43	123	108	10	5
Grčka	183	65	34	31	24	3	4
Hrvatska	0	0	0	0	0	0	0
Mađarska	84	33	13	20	13	2	5
Irska	26	14	0	14	13	1	0
Italija	240	110	57	53	37	7	9
Litva	49	22	16	6	3	1	2
Luksemburg	25	19	9	10	10	0	0
Latvija	47	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Nizozemska	28	17	5	12	7	4	1
Poljska	383	128	75	53	33	11	9
Portugal	175	78	34	44	31	6	7
Rumunjska	111	62	36	26	16	1	9
Švedska	34	15	4	11	8	3	0
Slovenija	33	8	4	4	3	1	0
Slovačka	67	39	27	12	10	0	2
Ujedinjena Kraljevina	164	86	24	62	54	7	1
Ukupno	2 920	1 320	571	749	561	96	92

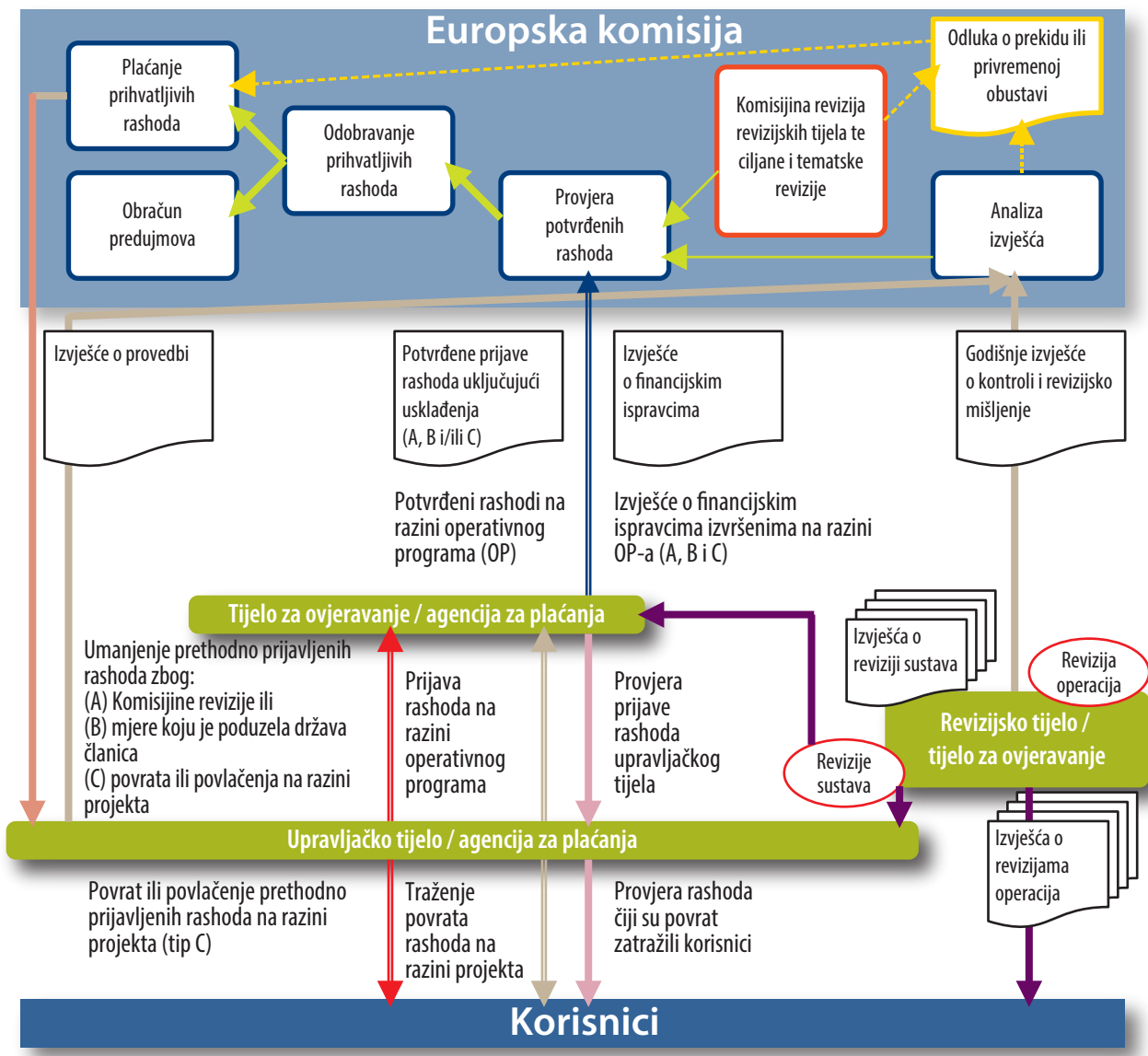
Prilog 3. Učestalost utvrđenih pogrešaka u revizijskom uzorkovanju za područje poljoprivrede u razdoblju od 2009. do 2012. godine

Država članica	Ukupan broj ispitanih transakcija	Broj transakcija s jednom ili više pogrešaka	Broj transakcija u kojima postoje:				
			drugi problemi u vezi s usklađenošću i nemjerljive pogreške	mjerljive pogreške	mjerljive pogreške 0 % – 20 %	mjerljive pogreške 20 % – 80 %	mjerljive pogreške 80 % – 100 %
Austrija	41	18	0	18	16	2	0
Belgija	14	4	1	3	2	1	0
Bugarska	25	10	5	5	3	0	2
Cipar	1	1	1	0	0	0	0
Češka Republika	56	25	8	17	16	0	1
Njemačka	181	51	10	41	33	4	4
Danska	22	15	0	15	14	1	0
Estonija	7	3	1	2	2	0	0
Španjolska	145	64	27	37	26	7	4
Finska	33	24	10	14	13	1	0
Francuska	200	114	17	97	91	4	2
Grčka	85	37	16	21	17	1	3
Hrvatska	0	0	0	0	0	0	0
Mađarska	32	13	4	9	8	1	0
Irska	26	14	0	14	13	1	0
Italija	138	53	20	33	24	6	3
Litva	16	8	5	3	2	1	0
Luksemburg	10	7	0	7	7	0	0
Latvija	24	7	4	3	1	1	1
Malta	5	4	3	1	0	0	1
Nizozemska	20	13	1	12	7	4	1
Poljska	132	59	32	27	20	4	3
Portugal	65	32	9	23	15	1	7
Rumunjska	78	43	24	19	11	1	7
Švedska	16	11	3	8	6	2	0
Slovenija	10	3	2	1	1	0	0
Slovačka	15	10	1	9	8	0	1
Ujedinjena Kraljevina	114	56	8	48	44	3	1
Ukupno	1 511	699	212	487	400	46	41

Učestalost utvrđenih pogrešaka u revizijskom uzorkovanju za područje kohezije u razdoblju od 2009. do 2012. godine

Država članica	Ukupan broj ispitanih transakcija	Broj transakcija s jednom ili više pogrešaka	Broj transakcija u kojima postoje:				
			drugi problemi u vezi s usklađenošću i nemjerljive pogreške	mjerljive pogreške	mjerljive pogreške 0 % – 20 %	mjerljive pogreške 20 % – 80 %	mjerljive pogreške 80 % – 100 %
Austrija	15	9	5	4	1	0	3
Belgija	8	3	1	2	0	2	0
Bugarska	19	8	6	2	2	0	0
Cipar	0	0	0	0	0	0	0
Češka Republika	59	32	16	16	8	4	4
Njemačka	101	56	28	28	24	3	1
Danska	8	1	0	1	1	0	0
Estonija	37	11	4	7	5	2	0
Španjolska	197	112	60	52	24	11	17
Finska	0	0	0	0	0	0	0
Francuska	97	52	26	26	17	6	3
Grčka	98	28	18	10	7	2	1
Hrvatska	0	0	0	0	0	0	0
Mađarska	52	20	9	11	5	1	5
Irska	0	0	0	0	0	0	0
Italija	102	57	37	20	13	1	6
Litva	33	14	11	3	1	0	2
Luksemburg	15	12	9	3	3	0	0
Latvija	23	0	0	0	0	0	0
Malta	0	0	0	0	0	0	0
Nizozemska	8	4	4	0	0	0	0
Poljska	251	69	43	26	13	7	6
Portugal	110	46	25	21	16	5	0
Rumunjska	33	19	12	7	5	0	2
Švedska	18	4	1	3	2	1	0
Slovenija	23	5	2	3	2	1	0
Slovačka	52	29	26	3	2	0	1
Ujedinjena Kraljevina	50	30	16	14	10	4	0
Ukupno	1 409	621	359	262	161	50	51

Prilog 5. Komisijin nadzor: poljoprivreda i kohezija u razdoblju od 2007. do 2013. godine



Prekidi

U slučaju prekida Komisija obustavlja sva plaćanja državama članicama dok ne zaprimi zadovoljavajuće ažurirane informacije u obliku poboljšanih ili prilagođenih zahtjeva (ili dodatne informacije) za (A) prethodno potraživane iznose ili (B) povezanu prijavu rashoda.

Komisijina revizija

Komisijina ispitivanja mogu dovesti do usklađenja (A) prethodno potvrđenih i odobrenih plaćanja. Kada se nadležna tijela države članice ne slože s usklađenjem, Komisija može izdati nalog za povrat sredstava (neto ispravak). U nekim slučajevima (rjeđe, često pri zaključenju) Komisijino ispitivanje može utjecati na (B) prijave rashoda po kojima još nisu izvršena plaćanja.

Revizijska tijela u državama članicama***Kohezija***

Revizijska tijela država članica ispituju sustav upravljačkih tijela i tijela za ovjeravanje te operacije na razini korisnika. Njihova izvješća, osim onih o operacijama koja se šalju samo Komisiji, šalju se upravljačkom tijelu i tijelu za ovjeravanje te Komisiji. Komisija zaprima cjelokupno izvješće uključujući i sadržajno ispitivanje: godišnje izvješće o kontroli s revizijskim mišljenjem. Nadležna tijela država članica (B) i Komisija (A) mogu poduzeti mjere na temelju pojedinačnih izvješća o sustavima i/ili operacijama ili cjelokupnom godišnjem izvješću o kontroli. Upravljačko tijelo može donijeti odluku o povratu ili povlačenju rashoda na razini projekta (C).

Poljoprivreda

Tijelo za ovjeravanje ispituje pouzdanost računovodstvene dokumentacije i izjavu o upravljanju agencije za plaćanja. Izvješće se podnosi Komisiji. Tijelo za ovjeravanje ne ispituje operacije na razini korisnika.

Kratice

BDP: bruto domaći proizvod

BND: bruto nacionalni dohodak

DG AGRI: Glavna uprava Europske komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj

DG EMPL: Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost

DG ili GU: glavna uprava

DG REGIO: Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku

EFJP: Europski fond za jamstva u poljoprivredi

EFR: Europski fond za ribarstvo

EFRR: Europski fond za regionalni razvoj

EPFRR: Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

ESF: Europski socijalni fond

EU: Europska unija

IAKS: Integrirani administrativni i kontrolni sustav

KF: Kohezijski fond

Komisija: Europska komisija

LPIS: Sustav identifikacije zemljišnih parcela

n: neidentificirana referentna godina n

Sud: Europski revizorski sud

VFO: Višegodišnji financijski okvir

ZPP: zajednička poljoprivredna politika

Bilješke

- 1 Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za ribarstvo (EFR). Ovi fondovi u pogledu obveza zajednički čine 98,8 %, a u pogledu plaćanja 98,6 % naslova 2. „Prirodni resursi“, pri čemu se preostalim rashodima upravlja putem drugih načina upravljanja.
- 2 Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF) i Kohezijski fond (KF). Zajednički gledano, ta sredstva u pogledu obveza predstavljaju 99,7 %, a u pogledu plaćanja 99,8 % naslova 1. b „Kohezija za rast i zapošljavanje“, pri čemu se preostalim rashodima upravlja putem drugih načina upravljanja.
- 3 Taj iznos uključuje i 6 milijardi eura instrumenata fleksibilnosti koji smiju prekoračiti gornju granicu.
- 4 Obveze i plaćanja u stalnim cijenama iz 2004. godine koje su utvrđene međuinstitucionalnim sporazumom iznosile su redom 865 i 821 milijardu eura. Zatim su nad njima provedena tehnička usklađenja (2 % godišnje) kako bi se doveli na razinu aktualnih cijena te su izvršene izmjene u vezi s ITER-om i pristupanjem Republike Hrvatske. Do povećanja obveza i plaćanja u iznosu od redom 110 i 105 milijardi eura došlo je uglavnom zbog kumulativnog učinka godišnjih tehničkih usklađenja.
- 5 Prilog II. stavak 7. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.
- 6 Vidjeti Komisijino priopćenje za tisak od 5. svibnja 2014. IP/14/513, stranicu 1., dokument o glavnim gospodarskim pokazateljima za razdoblje od 1994. do 2015., tablica pod naslovom „(a) Real Gross Domestic Product (% change)“ (Stvarni bruto domaći proizvod (promjena u %)), na adresi: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-513_en.htm i u mjesečnom biltenu Europske središnje banke iz listopada 2014., stranice 5. i 6. na adresi: <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/mobu/mb201410en.pdf>
- 7 Niže razine inflacije od onih koje su očekivane u okviru VFO-a i stvarnih obveza dovele su do smanjenja dospjelih iznosa u odnosu na ono što je izvorno očekivano. Niže razine rasta usporavaju ili obustavljaju provedbu projekata i uzrokuju kašnjenje ili obustavu plaćanja.
- 8 Vidjeti odlomak 1.1. godišnjeg izvješća Suda za 2013. godinu.
- 9 Europski parlament, Glavna uprava za unutarnju politiku, Resorni odjel D za proračunska pitanja: „EU budget and national budget: facts, figures and impact“ (Proračun EU-a i nacionalni proračun: činjenice, brojni podatci i učinak), ožujak 2014.
- 10 http://ec.europa.eu/budget/mycountry/HU/index_en.cfm. Prema studiji Europskog parlamenta (vidjeti bilješku 9. na kraju teksta), ekvivalentni postotak potrošnje sredstava EU-a za Mađarsku iznosi 19 %.
- 11 Steffen Osterloh, „The Fiscal Consequences of EU Cohesion Policy after 2013“, 2009., Instituto de Estudios Fiscales.
- 12 Članak 29. Uredbe (EZ) br. 1290/2005 o financiranju zajedničke poljoprivredne politike.
- 13 Članak 93. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu: „Za države članice čiji je BDP od 2001. do 2003. bio ispod 85 % prosjeka EU-25 za isto razdoblje, kako je navedeno u Prilogu II., rok iz stavka 1. je 31. prosinac treće godine od godišnjeg proračunskog izdvajanja, za razdoblje od 2007. do 2010. u okviru njihovih operativnih programa.“
- 14 Uredbom (EU) br. 539/2010 propisano je da se za sva proračunska izdvajanja iz godine 2007. pravilo automatskog opoziva ne primjenjuje od kraja 2009. (n+2) ili 2010. (n+3), već se jedna šestina ukupnog iznosa proračunskih izdvajanja iz 2007. dodaje izračunu opoziva za svaku od sljedećih godina od 2008. do 2013.
- 15 Uredbe (EU) br. 1311/2011 – EFRR, ESF, KF i br. 1312/2011 – EPFRR.

- 16 Uredba (EU) br. 1297/2013.
- 17 Kumulativna ciljna vrijednost za 2012. godinu sastojala se od obveza povezanih s 2008., 2009. i 2010. godinom, uz dodatak od tri šestine obveza iz 2007. za slučajeve u kojima se primjenjivalo pravilo (n+2), te od obveza koje su povezane s 2008. i 2009. godinom, uz dodatak od dvije šestine obveza za 2007. za slučajeve u kojima se primjenjivalo pravilo (n+3).
- 18 Na temelju Komisijinog izvješća pod naslovom „Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds in 2013” (Analiza izvršenja proračuna strukturnih fondova i Kohezijskog fonda u 2013. godini) iz svibnja 2014. godine.
- 19 U području kohezije, instrumenti financijskog inženjeringa uređeni su člankom 44. Uredbe (EZ) br. 1083/2006. U okviru operativnog programa strukturnim fondovima mogu se financirati:
- (a) instrumenti financijskog inženjeringa za poduzeća, prvenstveno mala i srednja poduzeća, kao što su fondovi poduzetničkog kapitala, jamstveni fondovi i kreditni fondovi
 - (b) fondovi za urbani razvoj, odnosno fondovi za ulaganja u javno-privatna partnerstva i druge projekte, u okviru integriranog plana za održivi urbani razvoj
 - (c) fondovi ili druge sheme poticaja koje osiguravaju zajmove, jamstva za povratna ulaganja ili ekvivalentne instrumente za energetska učinkovitost i korištenje obnovljive energije u zgradama, uključujući i postojeće stambene jedinice.
- U području kohezije na dan 31. prosinca 2013. postojalo je više od 900 instrumenata financijskog inženjeringa.
- Za EPFRR pravne odredbe u vezi s instrumentima financijskog inženjeringa propisane su člankom 71. stavkom 5. Uredbe (EZ) br. 1698/2005 i člancima 50. do 52. Uredbe (EZ) br. 1974/2006. Te mjere uključuju:
- (a) fondove rizičnog kapitala
 - (b) jamstvene fondove i
 - (c) kreditne fondove.
- U području poljoprivrede na dan 31. prosinca 2013. postojalo je manje od 20 instrumenata financijskog inženjeringa.
- 20 Godišnje izvješće GU za poljoprivredu i ruralni razvoj za 2013. godinu, prilog 10., stranica 157.
- 21 Također vidjeti odlomak 2.
- 22 Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 9. priloga 1.1.: „Pogreške u transakcijama nastaju iz niza razloga i pojavljuju se u različitim oblicima, ovisno o prirodi nepridržavanja određenog pravila ili ugovorne obveze. U pojedinačnim transakcijama pogreška se može odnositi ili na cijelu ili na dio transakcije. Pogreške koje se otkriju i isprave prije i neovisno o provjerama koje izvrši Sud isključuju se iz izračuna i učestalosti pogreške, budući da one pokazuju djelotvornost kontrolnih sustava. Sud razmatra jesu li pojedinačne pogreške mjerljive ili nemjerljive, vodeći računa o tome u kojoj je mjeri moguće izmjeriti u kolikom je dijelu iznosa postojala pogreška.”
Dodatni primjeri razrađeni su u odlomcima u nastavku.
- 23 Direktiva 2014/24/EU (koja zamjenjuje Direktivu 2004/18/EC), Direktiva 2014/25/EU (koja zamjenjuje Direktivu 2004/17/EC) i nova direktiva o dodjeli ugovora o koncesiji: Direktiva 2014/23/EU
- 24 Vidjeti http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-20_en.htm?locale=en.

- 25 U svojem mišljenju br. 4/2011 o Komisijinoj Zelenoj knjizi o modernizaciji politike javne nabave Sud je istaknuo sljedeće:
„Iskustvo Suda u reviziji javne nabave ukazuje na to da su ponovljeni problemi neusklađenosti povezani s lošom provedbom postojećih pravila te da i dalje postoji znatan prostor za poboljšanja na provedbenoj razini.”
U mišljenju je navedeno i sljedeće:
„Sud je opazio da je moguće uvesti određena poboljšanja kako bi se smanjilo administrativno opterećenje ugovornih tijela i poduzeća, no to se ne bi smjelo raditi na uštrb ključnih načela jednakog pristupa, pravednog tržišnog natjecanja i učinkovite uporabe javnih sredstava. Određeni nedostaci, nejasna ili dvosmislena područja u trenutačnom pravnom okviru predstavljaju rizik za pravnu sigurnost svih subjekata, kao i za integritet postupaka. Zbog toga je možda potrebno jasnije definirati pravila.”
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/OP11_04/OP11_04_EN.PDF
- 26 Za detaljno objašnjenje, vidjeti i tematsko izvješće br. 16/2013, odlomak 11. i okvir 2.
- 27 Za države članice koje su u godinama od 2009. do 2013. primile više od 2 % plaćanja, provedeno je temeljitije usklađivanje veličine uzorka s plaćanjima nego za one države članice koje su primile manje od 2 % plaćanja. To proizlazi iz grupiranja uzoraka na razini Komisijinih plaćanja (vidjeti i Priručnik za financijsku reviziju i reviziju usklađenosti (priručnik FCAM), odjeljak 2.3.8., http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/FCAM_2012/FCAM_2012_EN.PDF).
- 28 Ove transakcije predstavljaju 81 % ukupnog broja transakcija koje je Sud ispitao u razdoblju od 2009. do 2013. godine.
- 29 Odlomci 1.18. do 1.35. godišnjeg izvješća za 2009. godinu i odlomci 1.32. do 1.50. godišnjeg izvješća za 2012. godinu.
- 30 Povrati sredstava koriste se uglavnom u području poljoprivrede.
- 31 Odlomci 1.32. do 1.50. godišnjeg izvješća za 2009. godinu, odlomci 1.19. do 1.35. godišnjeg izvješća za 2012. godinu, odlomci 1.13. do 1.15. godišnjeg izvješća za 2013. godinu.
- 32 Takva se vrsta prihoda naziva namjenskim приходima, kako je definirano člankom 21. stavkom 3. točkom (c) Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije: „prihodi od vraćanja, u skladu s člankom 80., nepravilno plaćenih iznosa”.
- 33 Vidjeti tematsko izvješće Suda br. 7/2010 „Revizija postupka poravnanja računa”, odlomci 68. do 73. i grafikon 3. tematskog izvješća br. 3/2012 o području kohezije pod naslovom „Strukturni fondovi: je li Komisija uspješno otklonila otkrivene nedostatke u kontrolnim i upravljačkim sustavima država članica?”.
- 34 Zaštita proračuna Europske unije do kraja 2013. COM(2014) 618 final od 29.9.2014.
- 35 Komunikacija COM(2014) 618 final od 29.9.2014., „Zaštita proračuna Europske unije do kraja 2013.”.
- 36 Odlomak 1.19. godišnjeg izvješća za 2013. godinu.
- 37 Godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomci 3.8., 4.8., 5.32. i 6.24.
- 38 Rizični iznos Komisija definira kao: „vrijednost dijela transakcija za koji je procijenjeno da nije u potpunosti u skladu s važećim regulatornim i ugovornim obvezama ni nakon primjene svih kontrola (korektivnih mjera) čiji je cilj ublažiti rizike po usklađenost s propisima”. Izvor: „Annexes to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the Court of Auditors. Synthesis of the Commission's management achievements in 2013” (Prilozi komunikaciji Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Revizorskom sudu. Sažeti prikaz Komisijinih postignuća u pogledu upravljanja u 2013. godini). Vidjeti i poveznicu: http://ec.europa.eu/atwork/pdf/synthesis_report_2013_annex_en.pdf
- 39 U godišnjem izvješću za 2011. godinu, o tome je izvješteno u odlomcima 4.33. do 4.44., u godišnjem izvješću za 2012. godinu u odlomcima 4.26. do 4.39., a u godišnjem izvješću za 2013. u odlomcima 4.22. do 4.30.
- 40 Odlomak 3.67. godišnjeg izvješća za 2009. godinu, 3.54. godišnjeg izvješća za 2010. godinu i 3.41. godišnjeg izvješća za 2011. godinu.

- 41 Za mjere ruralnog razvoja povezane s određenim područjem, provjera određenih ključnih elemenata poput prihvatljivosti područja provodi se s pomoću IAKS-a. Ostim uvjetima prihvatljivosti upravlja se putem posebno osmišljenih kontrola.
- 42 Prema metodologiji Suda, sustavi se kategoriziraju kao djelotvorni ako se njima smanjuje rizik od pogreške u transakcijama, kao djelomično djelotvorni (ako postoje određeni nedostaci koji utječu na operativnu djelotvornost) ili kao nedjelotvorni (ako su ti nedostaci sveprisutni i stoga potpuno onemogućuju operativnu djelotvornost).
- 43 Vidjeti godišnje izvješće o radu GU za poljoprivredu i ruralni razvoj za 2013. godinu, stranicu 119.: stopa prestale pogreške za tržišne mjere (kojima se ne upravlja s pomoću IAKS-a) iznosi 7,44 %, i stranicu 133.: stopa prestale pogreške za izravna plaćanja (kojima se upravlja s pomoću IAKS-a) iznosi 2,33 %.
- 44 Tematsko izvješće br. 16/2013 „Preispitivanje modela ‚jedinstvene revizije‘ i Komisijinog oslanjanja na rad nacionalnih revizijskih tijela u području kohezije“, odlomak 83.
- 45 Odlomci 5.46. do 5.50. i 5.55. do 5.58.
- 46 Tematsko izvješće br. 16/2013, odlomci 35. do 40.
- 47 Izvješće Komisijine Službe za unutarnju reviziju: IAS.B2-2014-REGIO-003 „Final Report on the Limited Review of the Calculation and the Underlying Methodology of DG REGIO’s Residual Error Rates for the 2013 Reporting Year“ (Završno izvješće o ograničenom pregledu izračuna i povezane metodologije stopa preostale pogreške glavne uprave DG REGIO za godinu izvješćivanja 2013.), str. 3.
- 48 Program jedinstvenih plaćanja po površini, uređen Uredbom (EZ) br. 73/2009 trebao je završiti 31. prosinca 2013. U kontekstu reforme ZPP-a, državama članicama koje su primjenjivale ovaj program bilo je dopušteno da nastave s njegovom provedbom tijekom dodatnog prijelaznog razdoblja, a najkasnije do kraja 2020. godine.
- 49 Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća.
- 50 Mišljenje br. 7/2011 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća kojom se utvrđuju zajedničke odredbe o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj te Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo, obuhvaćenima zajedničkim strateškim okvirom te o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1083/2006 (SL C 47, 17.2.2012.).
- 51 Oni se sastoje od projekta ili skupine projekata kao dijela operativnog programa, pri čemu su sredstva EU-a izravno povezana s određenim ciljevima i izlaznim proizvodima, dogovorenim ključnim etapama i pokazateljima rezultata.
- 52 Upravljačko tijelo, tijelo za ovjeravanje, revizijsko tijelo.
- 53 Članak 59. stavak 5. točka (b) Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije.
- 54 „U tom se mišljenju utvrđuje daju li financijski izvještaji istinit i vjeran prikaz zakonitosti i pravilnosti rashoda čija je nadoknada zatražena od Komisije, kao i ispravnosti rada postojećih sustava kontrole. U mišljenju se također navodi dovodi li revizija u pitanje navode u izjavi o upravljanju iz prvog podstavka točke (a).“ Članak 59. stavak 5. točka (b) Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije.
- 55 Računovodstvena dokumentacija i revizijska potvrda moraju se dostaviti do veljače godine n. Komisija može državi članici produžiti taj rok za dodatnih mjesec dana. Sličan vremenski okvir postoji i u području poljoprivrede, no u tom se području računovodstvena dokumentacija agencija zaključuje 15. listopada godine (n-1). Za područje kohezije financijska godina završava 30. lipnja godine (n-1).

KAKO DOĆI DO PUBLIKACIJA EU-a

Besplatne publikacije:

- jedan primjerak:
u knjižari EU-a (<http://bookshop.europa.eu>);
- više od jednog primjerka ili poster/karte:
u predstavništvima Europske unije (http://ec.europa.eu/represent_en.htm),
kod delegacija u zemljama koje nisu članice EU-a (http://eeas.europa.eu/delegations/index_en.htm),
kontaktiranjem službe Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_en.htm)
ili pozivanjem broja 00 800 6 7 8 9 10 11 (besplatan poziv bilo gdje iz EU-a) (*).

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

Publikacije koje se plaćaju:

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

Preplate koje se plaćaju:

- kod jednog od prodajnih predstavnika Ureda za publikacije Europske unije (http://publications.europa.eu/others/agents/index_en.htm).



EUROPSKI
REVIZORSKI
SUD



Ured za publikacije

