

Službeni list

Europske unije

C 373



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Svezak 58.

10. studenoga 2015.

Sadržaj

IV. Obavijesti

OBAVIJESTI INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

Revizorski sud

2015/C 373/01	Godišnje izvješće Revizorskog suda o izvršenju proračuna za financijsku godinu 2014., zajedno s odgovorima institucija.	1
2015/C 373/02	Godišnje izvješće Revizorskog suda o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF) za financijsku godinu 2014., zajedno s odgovorima Komisije	289

IV.

(Obavijesti)

OBAVIJESTI INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

REVIZORSKI SUD



U skladu s odredbama članka 287. stavka 1. i 4. UFEU-a te članka 148. stavka 1. i članka 162. stavka 1. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002, kao i članaka 43., 48. i 60. Uredbe Vijeća (EZ) br. 215/2008 od 18. veljače 2008. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na deseti europski razvojni fond, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 567/2014

Revizorski sud Europske unije na sastanku održanom 10. rujna 2015. usvojio je

GODIŠNJA IZVJEŠĆA

za financijsku godinu 2014.

Ova izvješća, zajedno s odgovorima institucija na opažanja koja je iznio Sud, dostavljena su tijelima nadležnima za davanje razrješnice i ostalim institucijama.

Članovi Revizorskog suda su:

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

GODIŠNJE IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA

(2015/C 373/01)

SADRŽAJ

	<i>Stranica</i>
Uvod	7
Poglavlje 1. – Izjava o jamstvu i popratne informacije	9
Poglavlje 2. – Proračunsko i financijsko upravljanje	65
Poglavlje 3. – Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a	83
Poglavlje 4. – Prihodi	127
Poglavlje 5. – „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	147
Poglavlje 6. – „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	165
Poglavlje 7. – „Prirodni resursi”	213
Poglavlje 8. – „Globalna Europa”	261
Poglavlje 9. – „Administracija”	275

UVOD

0.1. Europski revizorski sud institucija je Europske unije osnovana Ugovorom radi provedbe revizije financijskih sredstava EU-a. U ulozi vanjskog revizora EU-a djelujemo kao neovisni čuvar financijskih interesa građana Unije i doprinosimo poboljšanju financijskog upravljanja EU-om. Dodatne informacije o našem radu dostupne su u godišnjem izvješću o radu koje je, uz tematska izvješća o programima potrošnje i prihodima EU-a te mišljenja o novim ili izmijenjenim zakonskim aktima, dostupno na našim internetskim stranicama:

www.eca.europa.eu

0.2. Ovo je naše 38. godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a te je njime obuhvaćena financijska godina 2014. Europski razvojni fondovi predmet su zasebnog godišnjeg izvješća.

0.3. Vijeće i Europski parlament odlučuju o općem proračunu EU-a na godišnjoj razini. Naše godišnje izvješće, zajedno s tematskim izvješćima, pruža temelj za postupak davanja razrješnice tijekom kojega Europski parlament, na preporuku Vijeća, odlučuje o tome je li Komisija na zadovoljavajući način izvršila svoje obveze u pogledu izvršenja proračuna. Svoje godišnje izvješće podnosimo parlamentima država članica istovremeno kada i Europskom parlamentu i Vijeću.

0.4. Središnji dio godišnjeg izvješća čini izjava o jamstvu u pogledu pouzdanosti konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a te zakonitosti i pravilnosti transakcija (u izvješću se to naziva „pravilnošću transakcija”). Izjavu o jamstvu nadopunjujemo posebnim procjenama svakog većeg područja aktivnosti EU-a.

0.5. Kako bi izvješće bilo što korisnije, struktura poglavlja prati naslove višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). Taj je okvir stupio na snagu 2014. godine te mu je cilj utvrditi količinu i raspodjelu rashoda EU-a u razdoblju do 2020. godine.

Čitateljima bi stoga trebalo biti jednostavnije pratiti nalaze iz našeg izvješća u odnosu na odgovarajuće proračunske i računovodstvene informacije.

0.6. Budući da ne donosimo zasebne financijske izvještaje za pojedinačne naslove VFO-a, zaključci izneseni u sklopu posebnih procjena nisu revizorska mišljenja. U tim se poglavljima tek iznose važna pitanja karakteristična za svaki naslov VFO-a.

0.7. Naše se izvješće sastoji od sljedećih dijelova:

- poglavlje 1. sadržava izjavu o jamstvu i sažeti prikaz rezultata revizije pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija koju smo obavili,
- u poglavlju 2. izneseni su nalazi o proračunskom i financijskom upravljanju,
- u poglavlju 3. dajemo svoj doprinos strateškom cilju poboljšanja javne odgovornosti EU-a i u središte stavljamo mjeru u kojoj se okvirom uspješnosti Komisiji omogućuje praćenje i usmjeravanje napretka k ciljevima strategije Europa 2020.,
- u poglavlju 4. izneseni su nalazi o prihodima,
- u poglavljima 5. – 9. (za naslove 1a, 1b, 2, 4 i 5 VFO-a) ⁽¹⁾ iznose se rezultati ispitivanja pravilnosti transakcija te pregleda odabranih sustava i godišnjih izvješća o radu.

0.8. U ovom su dokumentu također prikazani odgovori Komisije (ili po potrebi odgovori drugih institucija i tijela EU-a) na naša opažanja, a u opisu nalaza i zaključaka u obzir su uzeti i relevantni odgovori revizijskog subjekta. Međutim, naša je odgovornost kao vanjskog revizora iznijeti revizijske nalaze, izvući zaključke iz tih nalaza te tako pružiti neovisnu i nepristranu procjenu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija.

⁽¹⁾ Ne donosimo posebnu procjenu rashoda za naslov 3 (Sigurnost i građanstvo) i naslov 6 (Naknade) VFO-a.

POGLAVLJE 1.

Izjava o jamstvu i popratne informacije

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Izjava o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	I-XII
Uvod	1.1-1.3
Financijska sredstva EU-a važan su instrument za ostvarenje ciljeva politike	1.1-1.3
Nalazi revizije za financijsku godinu 2014.	1.4-1.58
U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja	1.4-1.8
Pravilnost transakcija: premda se nisu mnogo promijenili, ukupni rezultati revizije koju smo obavili ukazuju na značajnu stopu pogreške	1.9-1.29
Postoje brojni oblici korektivnih mjera te one imaju različiti učinak	1.30-1.44
Objedinjeno izvješće Komisije potvrđuje značajan učinak pogrešaka na transakcije	1.45-1.57
Slučajeve za koje postoji sumnja na prijevaru prosljeđujemo OLAF-u	1.58
Zaključci	1.59-1.66
Prilog 1.1. – Revizijski pristup i metodologija	
Prilog 1.2. – Praćenje mjera poduzetih u pogledu opažanja iz prijašnjih godina u vezi s pouzdanošću računovodstvene dokumentacije	
Prilog 1.3. – Izvadci iz konsolidirane računovodstvene dokumentacije za 2014.	
Prilog 1.4. – Procijenjena stopa pogreške (najizglednija pogreška, NIP) – neusklađeni podaci za prethodna razdoblja od 2009. do 2013.	
Prilog 1.5. – Učestalost otkrivenih pogrešaka u revizijskom uzorku za 2014.	

IZJAVA O JAMSTVU KOJU SUD UPUĆUJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU – IZVJEŠĆE NEOVISNOG REVIZORA

I. Proveli smo reviziju:

- (a) konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije, koja se sastoji od konsolidiranih financijskih izvještaja ⁽¹⁾ i skupnih izvještaja o izvršenju proračuna ⁽²⁾ za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2014. i koju je Komisija odobrila 23. srpnja 2015.; te
- (b) zakonitosti i pravilnosti transakcija povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom, u skladu s člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Odgovornost uprave

II. U skladu s člancima 317. i 318. UFEU-a i Financijskom uredbom, Komisija je odgovorna za pripremu i vjerno prikazivanje konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor, kao i za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje izradu, provedbu i održavanje unutarnjih kontrola koje su važne za pripremu i prikazivanje financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog prijevare ili pogreške. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom Europske unije (članak 317. UFEU-a).

Odgovornost revizora

III. Naša je odgovornost da na temelju revizija koje smo proveli Europskom parlamentu i Vijeću podnesemo izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Proveli smo reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom IFAC-a te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija INTOSAI-ja. Prema tim standardima dužni smo se pridržavati etičkih normi te isplanirati i provesti reviziju tako da njome dobijemo razumno jamstvo o tome ima li u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne.

IV. Revizija uključuje postupke kojima se prikupljaju revizijski dokazi o iznosima i iskazima u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji te o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Odabir postupaka ovisi o prosudbi revizora, uključujući procjenu rizika od značajnog pogrešnog prikazivanja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima iz pravnog okvira Europske unije do koje je došlo zbog prijevare ili pogreške. Pri procjeni tih rizika u obzir se uzima unutarnja kontrola, koja je važna za pripremu i vjerno prikazivanje konsolidirane računovodstvene dokumentacije te za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija, s ciljem pripreme odgovarajućih revizijskih postupaka u danim okolnostima, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnje kontrole. Revizija uključuje i evaluaciju primjerenosti korištenih računovodstvenih politika i razumnosti obavljenih računovodstvenih procjena, kao i evaluaciju sveukupnog prikaza konsolidirane računovodstvene dokumentacije.

V. Kad je riječ o prihodima, pri ispitivanju vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost i bruto nacionalnog dohotka polazimo od relevantnih makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju te procjenjujemo sustave Komisije za njihovu obradu do primitka doprinosa država članica i njihova evidentiranja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, ispitujemo računovodstvenu dokumentaciju carinskih službi i analiziramo tok carinskih pristojbi dok Komisija ne primi predmetne iznose i ne evidentira ih u računovodstvenoj dokumentaciji.

⁽¹⁾ Konsolidirani financijski izvještaji obuhvaćaju bilancu, izvještaj o financijskom rezultatu, izvještaj o novčanom toku, izvještaj o promjenama u neto imovini te kratak prikaz važnih računovodstvenih politika i druga pojašnjenja (uključujući i izvješćivanje po segmentima).

⁽²⁾ Skupna izvještaja o izvršenju proračuna obuhvaćaju skupna izvještaja o izvršenju proračuna i pojašnjenja.

VI. Kad je riječ o rashodima, ispitujemo platne transakcije u trenutku nastanka, evidentiranja i prihvaćanja rashoda. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja (uključujući i plaćanja za kupnju imovine) osim predujmova u trenutku njihova izvršenja. Isplate predujmova ispituju se u trenutku kada se od primatelja sredstava zatraži da dostavi, odnosno kada dostavi dokaz o njihovoj pravilnoj uporabi te kada se predujam obračuna ili postane moguće tražiti njegov povrat.

VII. Tako prikupljene revizijske dokaze smatramo dostatnima i prikladnima da budu osnova za naša mišljenja.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

VIII. Prema našem mišljenju konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za godinu koja je završila 31. prosinca 2014. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje Unije na dan 31. prosinca 2014. te rezultate poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s Financijskom uredbom i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

Prihodi

Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

IX. Prema našem mišljenju prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2014. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Plaćanja

Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

X. U evidentiranim rashodima za 2014. u okviru naslova 1. – 4. višegodišnjeg financijskog okvira ⁽³⁾, koji se odnose na operativne rashode, postoje značajne pogreške. Procijenili smo da stopa pogreške za plaćanja povezana s računovodstvenom dokumentacijom iznosi 4,4 %. U prilog našem zaključku ide analiza rizičnih iznosa koju je Komisija provela i iznijela u svom objedinjenom izvješću.

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

XI. Prema našem mišljenju, zbog važnosti pitanja pojašnjenih u odlomku o osnovi za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom, u plaćanjima povezanim s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2014. postoje značajne pogreške.

⁽³⁾ O tim je naslovima riječ u poglavljima 5. – 8. ovogodišnjeg izvješća.

Ostale informacije

XII. Dokument „Financijski izvještaj – analiza i rasprava” nije dio financijskih izvještaja. Informacije iznesene u tom dokumentu usklađene su s financijskim izvještajima.

10. rujna 2015.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsjednik

Europski revizorski sud

12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUKSEMBURG

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

Financijska sredstva EU-a važan su instrument za ostvarenje ciljeva politike

1.1. Potrošnja EU-a važan je instrument za ostvarenje ciljeva politike. Ostale važne instrumente čine uporaba zakonodavstva i sloboda kretanja robe, usluga, kapitala i ljudi u cijeloj Uniji. Potrošnja EU-a u prosjeku čini 1,9 % ukupnih rashoda opće države u državama članicama (vidi **grafikon 1.1.**).

1.2. U skladu s našom ulogom koja je utvrđena Ugovorom o funkcioniranju EU-a dužni smo:

- provjeriti koristi li se proračun EU-a u skladu s primjenjivim zakonima i propisima,
- dati mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije EU-a,
- izvijestiti o ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti ⁽⁴⁾ potrošnje EU-a, te
- dati mišljenja o prijedlozima zakonskih akata koji imaju financijski učinak.

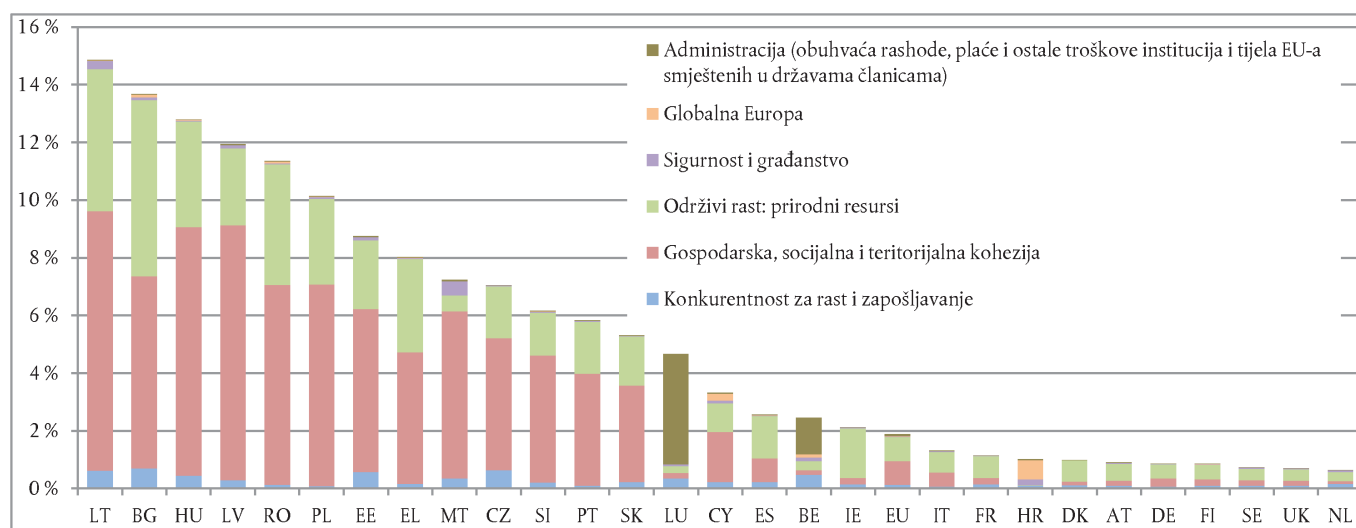
Poslom koji obavljamo radi davanja izjave o jamstvu ispunjavamo prva dva cilja. Omogućuje nam da prepoznamo rizike za ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost te je izvor vrijednih informacija za naša mišljenja o prijedlozima financijskih zakonskih akata.

⁽⁴⁾ Definirano u članku 30. stavku 2. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.):

„Načelo ekonomičnosti zahtijeva da su sredstva kojima se institucija koristi u obavljanju svojih djelatnosti pravodobno dostupna, u primjerenoj količini i primjerene kvalitete te po najboljoj cijeni.

Načelo učinkovitosti odnosi se na postizanje najboljeg odnosa između upotrijebljenih sredstava i postignutih rezultata.

Načelo djelotvornosti odnosi se na postizanje određenih postavljenih ciljeva i željenih rezultata.”

Grafikon 1.1. – Potrošnja EU-a 2014. godine u pojedinačnim državama članicama kao udio u ukupnim rashodima opće države

Izvori:

potrošnja Europske unije (računovodstveni podatci Europske komisije, sastavio Sud).

ukupni rashodi opće države po državama članicama (Eurostat – Državne statistike; Prihodi, rashodi i glavni agregati; Ukupni rashodi opće države 2014. godine)

(<http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/data/database>). Za objašnjenje oznaka zemalja vidi **prilog 1.5**.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.3. U ovom se poglavlju godišnjeg izvješća:

- prikazuje kontekst naše izjave o jamstvu i donosi sažeti prikaz našeg revizijskog pristupa (vidi **prilog 1.1.**) te nalaza i zaključaka revizije,
- analizira priroda različitih rizika povezanih s potrošnjom EU-a, i
- prikazuju radnje koje je Komisija poduzela kao odgovor na naša opažanja i preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije (vidi **prilog 1.2.**).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

NALAZI REVIZIJE ZA FINACIJSKU GODINU 2014.

U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja

1.4. Naša se opažanja odnose na konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju⁽⁵⁾ („računovodstvena dokumentacija”) Europske unije za financijsku godinu 2014. koju smo, zajedno s izjavom računovodstvenog službenika, zaprimili 23. srpnja 2015.⁽⁶⁾ U prilogu računovodstvenoj dokumentaciji nalazi se dokument „Financijski izvještaj – analiza i rasprava”⁽⁷⁾. Ta analiza nije obuhvaćena našim revizorskim mišljenjem. Međutim, u skladu s revizijskim standardima procijenili smo koliko je dosljedna u odnosu na informacije u računovodstvenoj dokumentaciji.

1.5. Računovodstvena dokumentacija (čiji se sažeti prikaz nalazi u **prilogu 1.3.**) pokazuje da su ukupne obveze na dan 31. prosinca 2014. iznosile 220,7 milijardi eura, dok je ukupna imovina iznosila 162,7 milijardi eura. Poslovni rezultat zabilježen za 2014. godinu manjak je od 11,3 milijarde eura (vidi također odlomke 2.12. i 2.13.).

1.6. Revizijom smo utvrdili da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja (vidi također **prilog 1.2.**). Opažanja o financijskom i proračunskom upravljanju sredstvima EU-a iznosimo u poglavlju 2.

-
- ⁽⁵⁾ Konsolidirana računovodstvena dokumentacija sastoji se od:
- (a) konsolidiranih financijskih izvještaja koji obuhvaćaju bilancu (u kojoj su prikazane imovina i obveze na kraju godine), izvještaj o financijskom rezultatu (u kojem su navedeni dohodak i izdatci za tu godinu), izvještaj o novčanom toku (u kojem je prikazano kako promjene u računovodstvenoj dokumentaciji utječu na novac i novčani ekvivalent) te izvještaj o promjenama u neto imovini, kao i povezane bilješke;
 - (b) skupnih izvješća o izvršenju proračuna koja obuhvaćaju prihode i rashode za tu godinu, kao i povezane bilješke.
- ⁽⁶⁾ Privremena računovodstvena dokumentacija zaprimljena je, zajedno s izjavom računovodstvenog službenika, 31. ožujka 2015., zadnjeg dana za podnošenje propisanog Financijskom uredbom (vidi članak 147. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012). Završna računovodstvena dokumentacija zaprimljena je osam dana prije isteka roka za njezino podnošenje, koji prema članku 148. iste uredbe istječe 31. srpnja. Izmijenjena inačica popratnog dokumenta Komisije „Financijski izvještaj – analiza i rasprava” dostavljena je Sudu 1. rujna 2015.
- ⁽⁷⁾ Vidi Smjernice za preporučenu praksu 2 (RPG 2) „Financijski izvještaj – analiza i rasprava” koje je izdao Odbor za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IPSASB).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.7. Komisija je 2014. godine uvela nekoliko promjena u vezi s prikazivanjem računovodstvene dokumentacije. Promjenama se uzima u obzir novi višegodišnji financijski okvir (VFO) te se dodatno povećava usklađenost s međunarodnim standardima. Prikazivanje pojedinih bilješki uz računovodstvenu dokumentaciju uvelike je poboljšano ⁽⁸⁾.

Pitanja koja utječu na računovodstvenu dokumentaciju

1.8. Sljedeća pitanja utječu na računovodstvenu dokumentaciju:

- (a) Komisija je ostvarila određeni napredak u pogledu prikazivanja bilješke 6. uz računovodstvenu dokumentaciju (o „Zaštiti proračuna EU-a“), o čemu je riječ u odlomku 1.13. našeg godišnjeg izvješća za 2013. godinu i točki 2. ovogodišnje tablice s mjerama poduzetim u pogledu prijašnjih opažanja (**prilog 1.2.**). U toj se bilješci sada iznose preciznije informacije. Kad je riječ o području „Kohezija“, u njoj se navodi stupanj izvršenja ispravaka prije evidentiranja rashoda, tijekom provedbe i prilikom zaključenja programa. Također se opisuje (ali ne uvijek i kvantificira) učinak korektivnih mjera na proračun EU-a (primjerice, stvaranje namjenskih prihoda ili slučajevi u kojima države članice povlače i zamjenjuju rashode i sl.) ⁽⁹⁾.
- (b) U bilješci 2.5.2. o aktivnostima pretfinanciranja (pred-ujmovi državama članicama) navodi se da Komisija raspolaže nepotpunim informacijama o uporabi sredstava predumjerenih za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem (3,8 milijardi eura) i ostale programe pomoći (3,6 milijardi eura). To može utjecati na procjenu njihove vrijednosti na kraju godine. Komisija će možda trebati izvršiti znatna usklađivanja prilikom zaključenja programskog razdoblja 2007. – 2013.

ODGOVORI KOMISIJE

1.7. Komisija pozdravlja to što je Sud prepoznao ostvarena poboljšanja. Ta su poboljšanja, kao što je dobrovoljno objavljivanje informacija u analizi financijskog izvješća i raspravi o njemu, ostvarena kako bi se osiguravanjem korisnih financijskih informacija za korisnike izvještaja EU-a zadržala vodeća pozicija u financijskom izvješćivanju u javnom sektoru.

1.8.

- (a) U bilješci 6. nalaze se sažetak rezultata korektivnih mjera Komisije (prihvaćene i provedene) te njezine preventivne mjere za 2014. Detaljnije informacije o toj temi uključene su u godišnju komunikaciju Komisije o zaštiti proračuna EU-a.

⁽⁸⁾ Poboljšanja se odnose na konsolidirano prikazivanje kratkotrajne i dugotrajne imovine i obveza te na pojednostavnjeno prikazivanje informacija o pojedinačnim segmentima.

⁽⁹⁾ Komisija namjerava u bilješku 6. uz računovodstvenu dokumentaciju za 2015. prenijeti učinak odluka Suda Europske unije iz lipnja 2015. kojima se poništavaju odluke o financijskim ispravcima u iznosu od 457 milijuna eura. Te se odluke u bilješci 2.10. „Rezervacije“ već tretiraju kao događaji nakon datuma bilance zbog kojih je potrebno izvršiti usklađivanje (presude Suda od 24. lipnja 2015. u spojenim predmetima C-549/12 P i C-54/13 P kojima se poništavaju dvije odluke Komisije u vezi s iznosom od 94 milijuna eura za programe EFRR-a u Njemačkoj i u predmetu C-263/13 P kojim se poništavaju tri odluke Komisije u vezi s iznosom od 363 milijuna eura za programe EFRR-a u Španjolskoj). Te su odluke utjecale na rashode u okviru operativnih programa za razdoblje 1994. – 1999.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Pravilnost transakcija: premda se nisu mnogo promijenili, ukupni rezultati revizije koju smo obavili ukazuju na značajnu stopu pogreške

1.9. Sud ispituje prihode i rashode EU-a kako bi procijenio jesu li u skladu s važećim zakonima i propisima. Rezultate revizije prihoda iznosimo u poglavlju 4., a rashoda u poglavljima 5. – 9. (vidi **tablicu 1.1.**).

1.10. U prihodima nije bilo značajnih pogrešaka (vidi odlomak 4.26.). U rashodima i dalje nalazimo značajnu stopu pogreške. Procijenjena stopa pogreške u rashodima (nakon što su uzete u obzir odgovarajuće korektivne mjere, vidi odlomak 1.32. ⁽¹⁰⁾) iznosila je 4,4 %, što je na sličnoj razini kao i 2013. (4,5 % ⁽¹¹⁾) (vidi **tablicu 1.1.**). Značajnih pogrešaka nije bilo u potrošnji za naslov 5. VFO-a („Administracija”, vidi odlomak 9.15.). U rashodima za sve preostale naslove, koji obuhvaćaju operativne rashode, bilo je značajnih pogrešaka (vidi odlomke 5.32. i 5.33., 6.76. i 6.77., 7.72. i 7.73. te 8.26. i 8.27.).

1.10. Komisija se slaže s procjenom Suda o većini prijavljenih pogrešaka u prihodima u poglavlju 4. te u rashodima u poglavljima 5.–9. te će propisno pratiti pogreške kako bi zaštitila proračun EU-a.

Tablica 1.1. – Sažeti prikaz rezultata revizije pravilnosti transakcija 2014.

Poglavlje godišnjeg izvješća	Naslov VFO-a	Transakcije obuhvaćene revizijom (u milijardama eura)	Procijenjena stopa pogreške za 2014. (%)	Interval pouzdanosti (%)		Procijenjena stopa pogreške za 2013. (%)
				Donja granica pogreške (DGP)	Gornja granica pogreške (GGP)	
5. Konkurentnost	Naslov 1.a	13,0	5,6	3,1	8,1	4,0
6. Kohezija	Naslov 1.b	55,7	5,7	3,1	8,2	5,3
7. Prirodni resursi	Naslov 2.	57,5	3,6	2,7	4,6	4,4
8. Globalna Europa	Naslov 4.	7,4	2,7	0,9	4,4	2,1
9. Administracija	Naslov 5.	8,8	0,5	0,1	0,9	1,1

⁽¹⁰⁾ Ispravke zahtjeva u početnoj fazi na temelju kojih nisu izvršena plaćanja ili su izvršena umanjena plaćanja nije prikladno uspoređivati s razinom završnih plaćanja.

⁽¹¹⁾ U godišnjem izvješću za 2013. godinu naveli smo da procijenjena stopa pogreške iznosi 4,7 %. Usporediva procijenjena stopa koju iznosimo ovdje manja je za 0,2 postotna boda jer smo prilagodili način kvantifikacije pogrešaka u javnoj nabavi (vidi odlomke 1.13. i 1.14.).

Poglavlje godišnjeg izvješća	Naslov VFO-a	Transakcije obuhvaćene revizijom (u milijardama eura)	Procijenjena stopa pogreške za 2014. (%)	Interval pouzdanosti (%)		Procijenjena stopa pogreške za 2013. (%)
				Donja granica pogreške (DGP)	Gornja granica pogreške (GGP)	
Ostalo ⁽¹⁾	Naslovi 3., 6. i ostali	2,1	—	—	—	—
Ukupno		144,5	4,4	3,3	5,4	4,5
Prihodi		143,9	0	0	0	0

⁽¹⁾ Ne donosimo posebnu procjenu ili posebna poglavlja o rashodima za naslov 3 (Sigurnost i građanstvo) i naslov 6 (Naknade) VFO-a, kao ni za ostale rashode (posebne instrumente izvan VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. kao što su Pričuva za pomoć u nuždi, Europski fond za prilagodbu globalizaciji, Fond solidarnosti Europske unije, Instrument fleksibilnosti). Međutim, revizije koje smo proveli u tim područjima doprinose ukupnom zaključku o rashodima 2014.

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.11. Ukupni su rezultati revizije u protekle tri godine ostali gotovo nepromijenjeni, na razini znatno višoj od naše referentne vrijednosti značajnosti (vidi **grafikon 1.2.**).

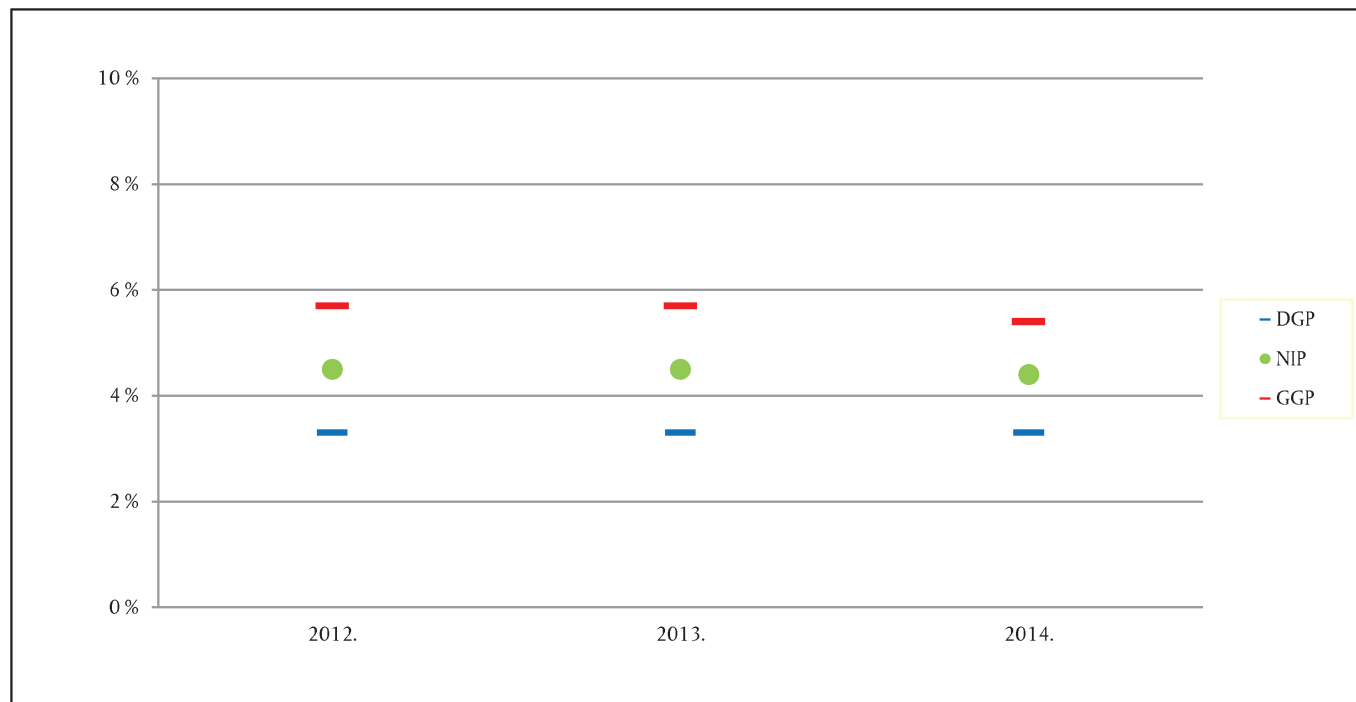
ODGOVORI KOMISIJE

1.11. Komisija napominje da je stopa pogreške koju je zabilježio Sud godišnja procjena kojom se uzimaju u obzir ispravci projektnih rashoda utvrđeni prije najave revizije Suda.

Komisija naglašava da je obvezuje Financijska uredba kojom se u članku 32. stavku 2. točki (e) propisuje da bi se njezinim sustavom unutarnje kontrole trebalo osigurati, između ostalog, „odgovarajuće upravljanje rizicima povezanim sa zakonitostima i pravilnostima osnovnih transakcija uzimajući u obzir višegodišnju narav programâ te narav predmetnih plaćanja”.

U objedinjenom izvješću za 2014. (COM(2015) 279 završna verzija) Komisija je procijenila budući učinak korektivnih mehanizama na 2,7 milijardi EUR, što čini 1,9 % plaćanjâ iz proračuna EU-a.

Komisija će i dalje izvršavati svoju nadzornu ulogu provedbom financijskih ispravaka i povrata na razini koja odgovara razini nepravilnosti i nedostataka utvrđenih tijekom cijelog razdoblja, čak i nakon zaključenja programa.

Grafikon 1.2. – Procijenjena stopa pogreške (najizglednija pogreška, NIP) (2012. – 2014.) ⁽¹⁾

⁽¹⁾ Procijenjena stopa pogreške za 2012. i 2013. godinu usklađena je kako bi se u obzir uzeo prilagođeni pristup kvantifikaciji pogrešaka u javnoj nabavi (vidi odlomak 1.13.).

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.12. Kada je riječ o rashodima EU-a, dvije su glavne vrste programa potrošnje u kojima se pojavljuju jasno prepoznatljivi obrasci rizika ⁽¹²⁾:

- programi za isplatu materijalnih prava u kojima je plaćanje uvjetovano ispunjavanjem određenih uvjeta. Takvim su programima obuhvaćene studentske i istraživačke stipendije (poglavlje 5.), izravna potpora poljoprivrednicima (poglavlje 7.), izravna proračunska potpora ⁽¹³⁾ (poglavlje 8.) te plaće i mirovine (poglavlje 9.),
- programi nadoknade troškova u kojima EU nadoknađuje prihvatljive troškove za prihvatljive aktivnosti. Takvim su programima obuhvaćeni istraživački projekti (poglavlje 5.), programi ulaganja u regionalni i ruralni razvoj (poglavlja 6. i 7.), programi osposobljavanja (poglavlje 6.) i razvojni projekti (poglavlje 8.).

⁽¹²⁾ Ti su rizici dodatno obrađeni u odlomcima 1.20. – 1.22.

⁽¹³⁾ Isplata izravne proračunske potpore doprinosi se općem proračunu države ili proračunu države za određenu politiku ili cilj (vidi također odlomke 8.7. i 8.8.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Prilagodili smo revizijski pristup

1.13. Za 2014. godinu prilagodili smo pristup kvantifikaciji ozbiljnih povreda pravila javne nabave. Time smo pojasnili način na koji procjenjujemo učinak takvih povreda. Naime, uveli smo razmjerni pristup izračunu pogrešaka povezanih s izmjenama ugovora.

1.14. Kako bi se omogućilo uspoređivanje rezultata iznesenih u ovom izvješću, vrijednosti za 2013. i 2012. godinu u **tablici 1.1.** te **grafikonima 1.2., 1.3., 1.4., 1.5. i 1.6.** uskladili smo prema prilagođenom pristupu. Neusklađeni podatci za prethodna razdoblja o procijenjenoj stopi pogreške iz izvješća od 2009. do 2013. prikazani su u **prilogu 1.4.** Usklađivanje je dovelo do smanjenja ukupne procijenjene stope pogreške za 0,2 % za 2013. i 0,3 % za 2012. godinu. To usklađivanje nema nikakav utjecaj na zaključke koje smo iznijeli za te godine. Stopa pogreške i dalje je nedvojbeno značajna.

1.15. Tijekom 2015. svoj pristup uvjetu višestruke sukladnosti uskladit ćemo s izmijenjenim pravnim okvirom zajedničke poljoprivredne politike. Izvješćivat ćemo o informacijama o uvjetu višestruke sukladnosti koje Komisija pruži, ali taj element više nećemo obuhvaćati revizijskim ispitivanjem. Ove smo godine utvrdili brojne pogreške u vezi s uvjetom višestruke sukladnosti na svakom četvrtom poljoprivrednom gospodarstvu koje smo posjetili. Doprinos tih pogrešaka ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške iznosi 0,2 postotna boda (2013.: 0,2) ⁽¹⁴⁾, a za poglavlje „Prirodni resursi” 0,6 postotnih bodova (2013.: 0,5).

1.13. Komisija pozdravlja novi pristup Suda mjerenju ozbiljnih kršenja pravila o javnoj nabavi.

1.15. Komisija pozdravlja promjenu pristupa Suda od 2015. Za 2014. ponavlja svoje stajalište da kršenja u pogledu višestruke sukladnosti ne utječu na uvjete prihvatljivosti za plaćanja (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 7.7.).

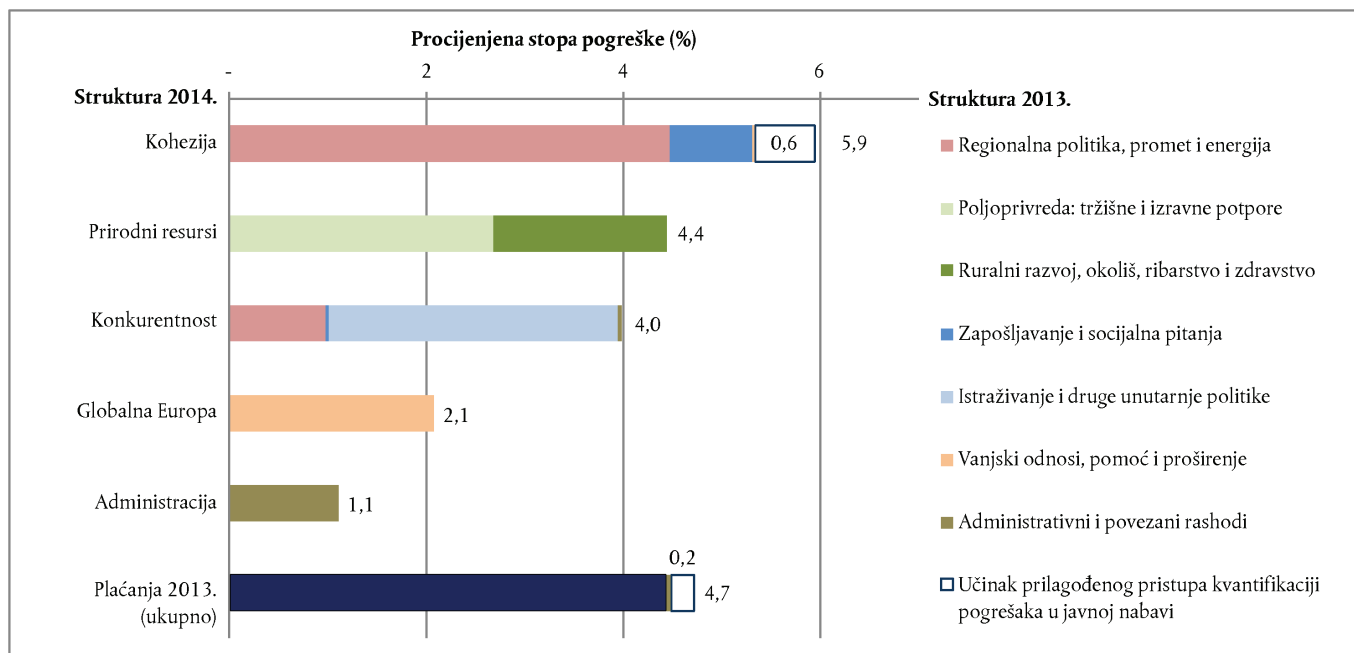
⁽¹⁴⁾ Vidi odlomak 1.21. godišnjeg izvješća za 2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Prilagodili smo i strukturu godišnjeg izvješća

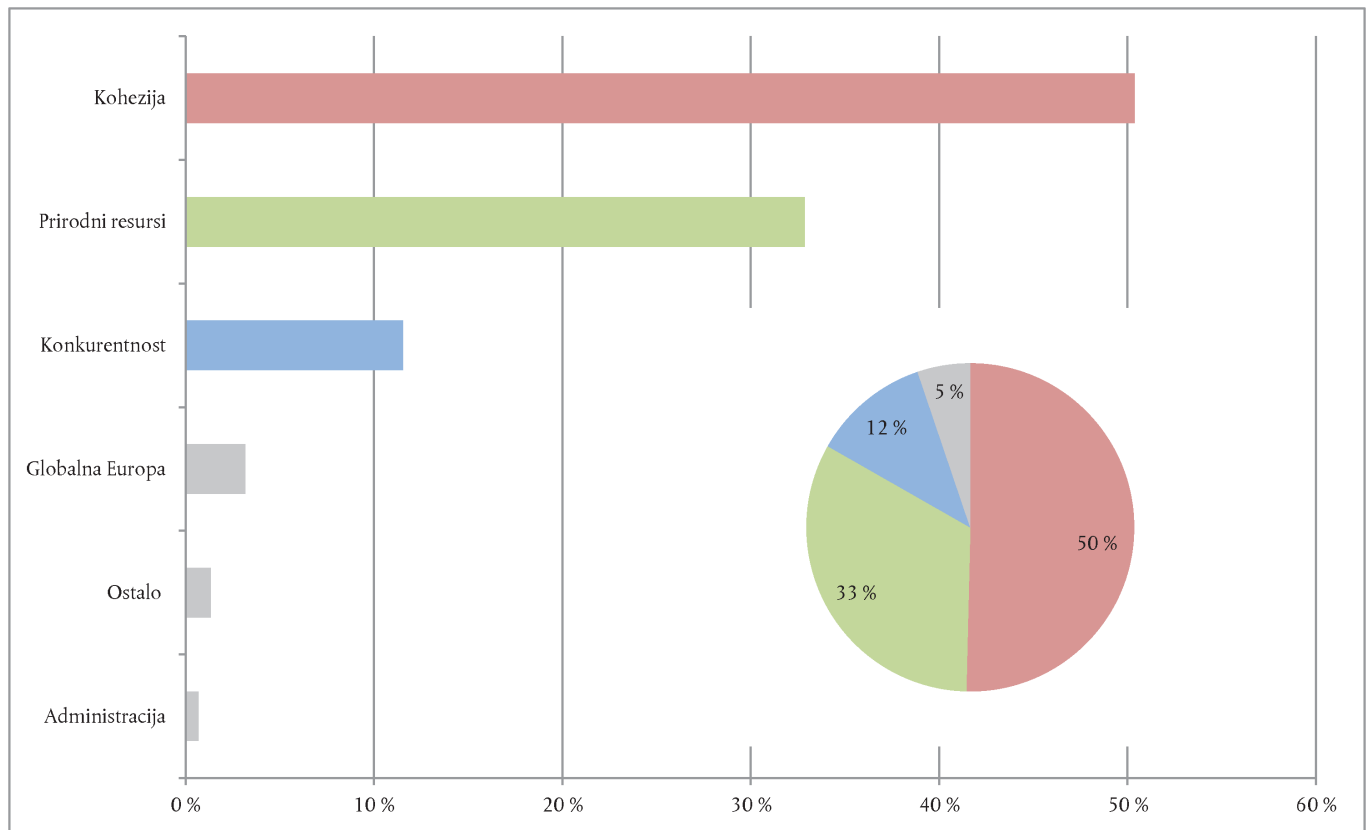
1.16. Kao što je rečeno u uvodu (odlomci 0.5. – 0.7.), prilagodili smo strukturu poglavlja u godišnjem izvješću. Kako bi se omogućilo uspoređivanje, u nastavku je prikazano (**grafikon 1.3.**) kako bi prošlogodišnji rezultati revizije izgledali u novoj strukturi, vodeći pritom računa o prilagođenom pristupu kvantifikaciji pogrešaka u javnoj nabavi (vidi odlomke 1.13. i 1.14.). Te smo vrijednosti upotrijebili u **tablici 1.1.**

Grafikon 1.3. – Reklasifikacija rezultata revizije za 2013. na temelju strukture godišnjeg izvješća za 2014. godinu, vodeći računa o prilagođenom pristupu kvantifikaciji pogrešaka u javnoj nabavi



Izvor: Europski revizorski sud, vodeći računa o izmjenama u strukturi godišnjeg izvješća i prilagođenom pristupu kvantifikaciji ozbiljnih povreda pravila javne nabave.

1.17. Kao što je vidljivo iz **grafikona 1.4.**, najveći udio u stopi pogreške koju smo procijenili za 2014. pripada području „Kohezija”, a zatim slijede područja „Prirodni resursi”, „Konkurentnost” i „Globalna Europa”. Takav je poredak u skladu s nalazima za 2013.

Grafikon 1.4. – Doprinos ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške za 2014. po naslovima VFO-a

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.18. Među pogreškama utvrđenima za 2014. prevladavaju pogreške povezane s prihvatljivošću u programima nadoknade troškova (vidi također odlomke 1.20. – 1.22., **grafikon 1.5.** i **grafikon 1.6.**).

- (a) Procijenjena stopa pogreške u rashodima za nadoknadu troškova iznosi 5,5 % (2013.: 5,6 %). Među uobičajene pogreške u tom području ubrajaju se:
- uključivanje neprihvatljivih troškova u zahtjeve za povrat troškova,
 - neprihvatljivi projekti, aktivnosti i korisnici,
 - ozbiljne povrede pravila javne nabave tijekom natječajnog postupka, i
 - ozbiljne povrede pravila javne nabave tijekom provedbe ugovora (poput izmjena ugovora i odabira istog ponuditelja za dodatne radove).

ODGOVORI KOMISIJE

1.18.

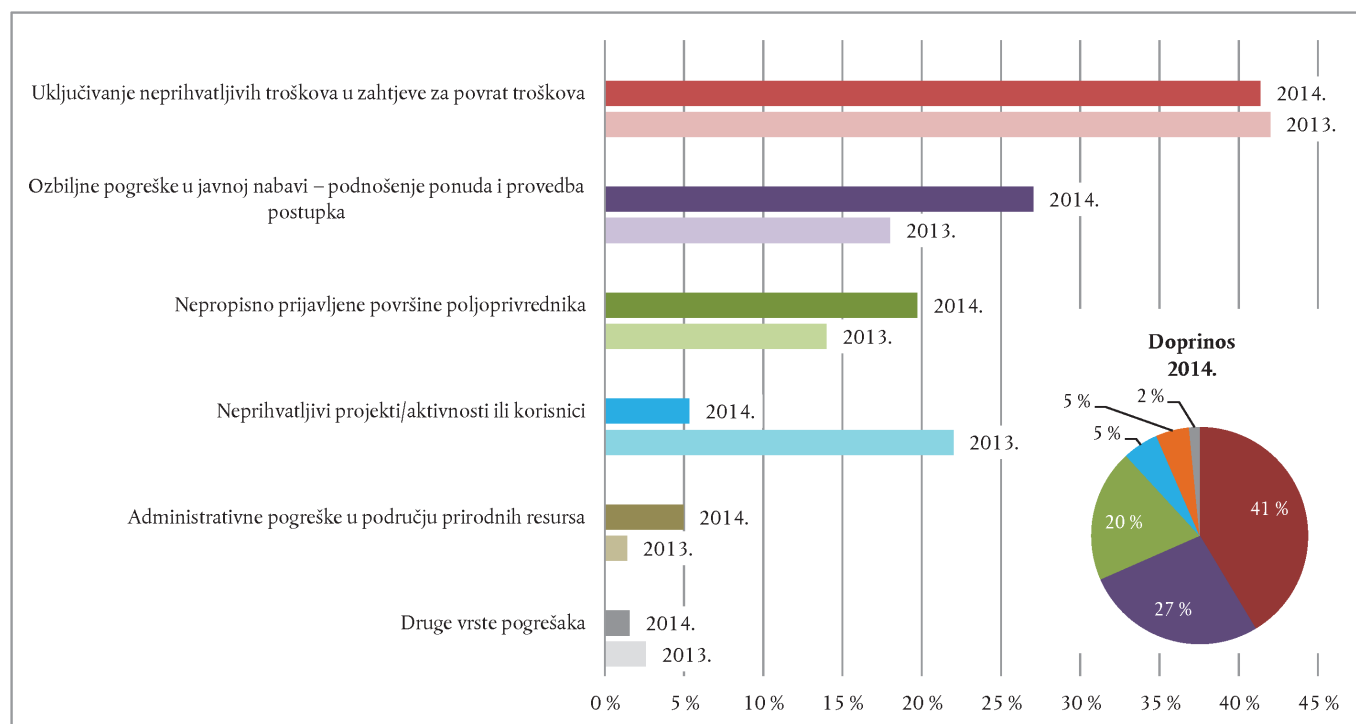
- (a) I Komisija je utvrdila slične probleme tijekom svojih revizija. Komisija je uložila znatne napore tijekom programskog razdoblja 2007.–2013. kako bi identificirala ključni uzrok problema i prema potrebi provela korektivne mjere.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

(b) Procijenjena stopa pogreške u programima za isplatu materijalnih prava iznosi 2,7 % (2013.: 3,0 %). Među uobičajene pogreške u tom području ubrajaju se:

- slučajevi u kojima poljoprivrednici prijavljuju poljoprivredne površine većima od stvarnih, i
- administrativne pogreške koje utječu na plaćanja poljoprivrednicima.

Grafikon 1.5. – Doprinos ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške po vrstama



Izvor: Europski revizorski sud.

1.19. Vrijednosti za 2013. u **grafikonu 1.5.** imaju istu osnovu kao i vrijednosti za 2014., tj. temelje se na pristupu opisanom u odlomku 1.13.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Postoji snažna veza između vrste rashoda i stopa pogrešaka

1.20. Analizirali smo vezu između vrste rashoda i rizika od pogreške. Jedno je od obilježja potrošnje EU-a mjera u kojoj točan izračun plaćanja primateljima sredstava ovisi o informacijama koje pruže sami primatelji. To svakako vrijedi za najveću kategoriju rashoda za materijalna prava – subvencije na temelju površine koje se isplaćuju poljoprivrednicima. To je obilježje osobito važno u području nadoknade troškova: primatelji sredstava uz svoj zahtjev moraju priložiti informacije kojima potvrđuju da obavljaju djelatnost koja je prihvatljiva za potporu i da su nastali troškovi za koje imaju pravo na nadoknadu. Isto se primjenjuje na sve načine upravljanja ⁽¹⁵⁾.

1.21. **Grafikon 1.6.** temelji se na cjelokupnom revizijskom ispitivanju potrošnje EU-a tijekom zadnje dvije godine ⁽¹⁶⁾, i to za godišnja izvješća o općem proračunu i o europskim razvojnim fondovima. Tokovi plaćanja svrstani su u skupine po prirodi samih plaćanja. Veličina krugova u tom grafikonu odražava njihov udio u ukupnoj potrošnji, njihov položaj duž pravca pod kutom od 45° pokazuje relativnu stopu procijenjenih pogrešaka, a njihova boja pokazuje temelje li se rashodi na materijalnim pravima ili nadoknadi troškova.

1.22. Grafikon uključuje i elemente stručne prosudbe (procjena učinka sustava i rizika povezanih s vrstom transakcije – vidi **prilog 1.1.**, odlomak 1.) te empirijske elemente (mjerenje procijenjene stope pogreške tijekom dvogodišnjeg razdoblja). Njime se istodobno nastoji odgovoriti na zahtjeve dionika za više informacija o različitim profilima rizika i pomoći Komisiji da poduzme mjere za rješavanje problema u područjima u kojima je stopa pogreške neprestano visoka.

1.20. Integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS), koji uključuje sustav identifikacije zemljišnih parcela (LPIS), daje znatan doprinos u sprječavanju pogrešaka i smanjenju stope pogreške (vidjeti odlomak 7.32.).

LPIS su uspostavila nacionalna tijela, a ona ga i održavaju. Plaćanja krajnjim korisnicima moguća su samo nakon što se njihov zahtjev unakrsno provjeri s raspoloživim podacima u LPIS-u.

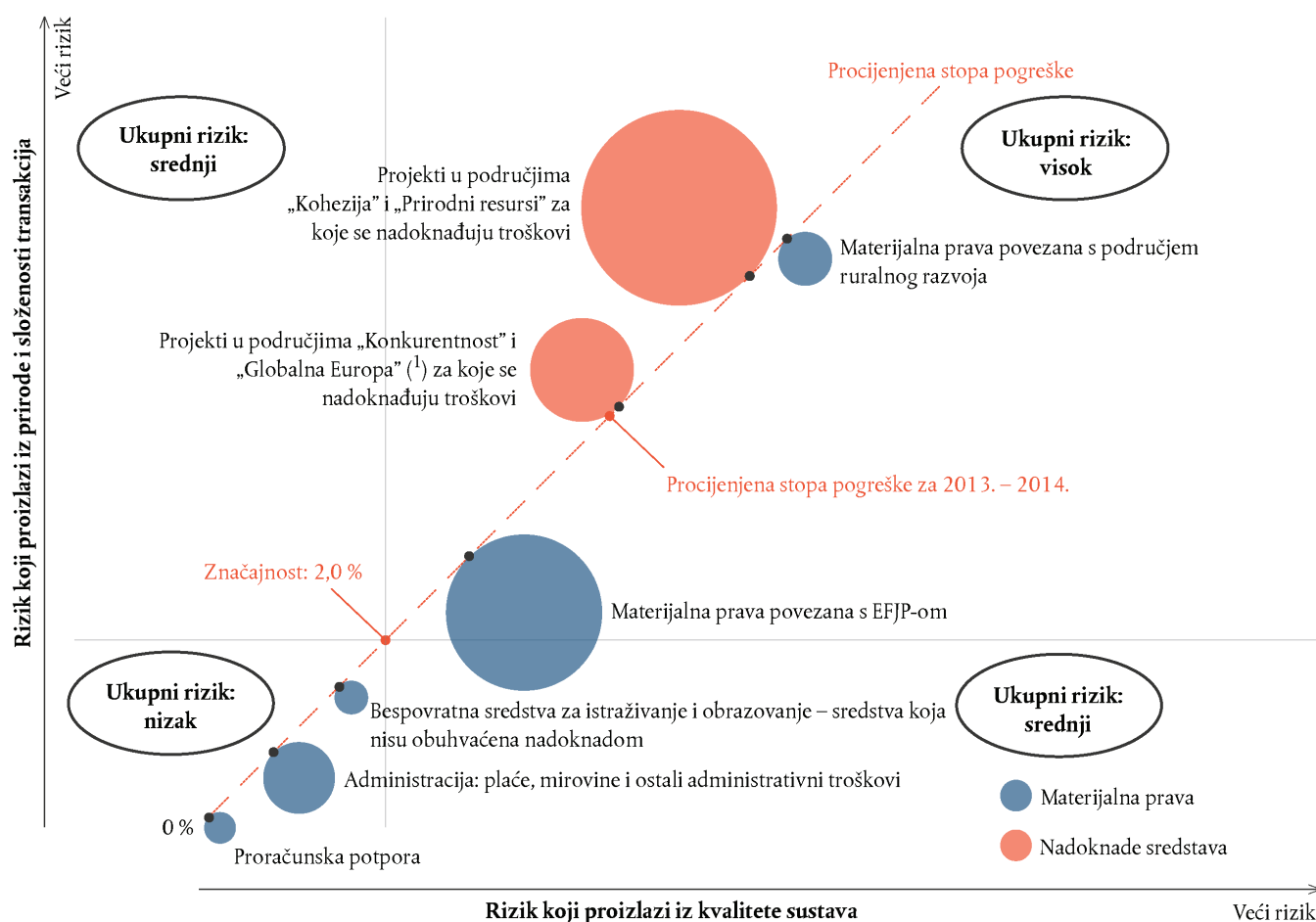
Kao rezultat upotrebe LPIS-a razina pogrešaka za subvencije povezane s područjima niža je nego za bilo koju drugu vrstu subvencije u okviru podijeljenog upravljanja.

Komisija smatra da okvir 1.2. i okvir 1.3. potvrđuju to stajalište.

⁽¹⁵⁾ Izravno upravljanje (proračun izvršava izravno Europska komisija), neizravno upravljanje (za izvršenje proračuna zadužene su partnerske zemlje izvan EU-a, međunarodne organizacije i sl.), podijeljeno upravljanje (za izvršenje proračuna zadužene su Komisija i države članice).

⁽¹⁶⁾ Procjena za obje godine temelji se na istom pristupu (vidi odlomke 1.13. i 1.14.).

Grafikon 1.6. – Odnos između vrste transakcije, rizika i procijenjene stope pogreške u transakcijama EU-a (2013. – 2014.)



¹ Nadoknada troškova u području „Globalna Europa” obuhvaća projekte s više donatora koji zapravo imaju brojna obilježja rashoda za materijalna prava te je stopa pogreške koja se u njima pojavljuje niža.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

U rezultatima za različita područja potrošnje vidljivi su jasno prepoznatljivi obrasci pogrešaka

1.23. „Konkurentnost” (poglavlje 5.): procijenjena stopa pogreške iznosi 5,6 % i veća je u odnosu na usporedive rezultate iz 2013. (4,0 % ⁽¹⁷⁾). Veliki dio rashoda odnosi se na nadoknadu troškova pa pogreške u tom području u osnovi odražavaju različite kategorije neprihvatljivih troškova (poput troškova za osoblje, drugih izravnih troškova i neizravnih troškova).

1.24. „Kohezija” (poglavlje 6.): procijenjena stopa pogreške iznosi 5,7 % i veća je u odnosu na usporedive rezultate iz 2013. (5,3 % ⁽¹⁷⁾). Gotovo sva potrošnja u ovom području ima oblik nadoknade troškova. Među glavne uzroke pogrešaka ubrajaju se ozbiljne povrede pravila javne nabave (oko polovice procijenjene stope pogreške), a slijede ih neprihvatljivi troškovi u prijavama rashoda (preko četvrtine procijenjene stope pogreške). Kao ostale pogreške javljaju se neusklađenost s pravilima državne potpore i neprihvatljivi projekti.

1.25. „Prirodni resursi” (poglavlje 7.): procijenjena stopa pogreške iznosi 3,6 % i manja je u odnosu na usporedive rezultate iz 2013. (4,4 % ⁽¹⁷⁾). Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) čini više od tri četvrtine rashoda u ovom području i u njemu se bilježi niža stopa pogreške nego u području ruralnog razvoja u kojem odavno nalazimo visoku stopu pogreške, osobito u potrošnji koja je povezana s nadoknadom troškova. Ukupno gledajući, zahtjevi za povrat troškova u kojima su poljoprivrednici prikazivali poljoprivredne površine ili broj životinja većima od stvarnih čine približno jednu trećinu procijenjene stope pogreške. Drugi najveći udio u stopi pogreške odnosi se na pogreške u vezi s neprihvatljivim korisnicima, aktivnostima ili rashodima (gotovo jedna četvrtina procijenjene stope pogreške). Preostali udio u stopi pogreške čine povrede uvjeta višestruke sukladnosti (jedna šestina) i administrativne pogreške (jedna šestina).

1.23. Vidjeti odgovore Komisije na poglavlje 5. godišnjeg izvješća (odlomci 5.6.–5.17.).

1.24. Vidjeti odgovore Komisije na poglavlje 6. godišnjeg izvješća (odlomci 6.23.–6.45. i odlomak 6.76.).

1.25. Niža stopa pogreške za EFJP odražava učinkovitost IAKS-a, osobito LPIS-a, ako je proveden na odgovarajući način, u sprječavanju pogrešaka od samog početka postupka. Komisija smatra da je IAKS u cjelini čvrst sustav za upravljanje rashodima ZPP-a.

Vidjeti i odgovore u odlomcima 1.15. i 1.20., 7.15.–7.19. i 7.25.–7.29.

⁽¹⁷⁾ Tim se usporedivim postotkom uzimaju u obzir reklasifikacija proračunskih linija kako bi se postiglo da poglavlja prate naslove VFO-a, kao i prilagođeni pristup pogreškama u javnoj nabavi. Vidi također **grafikon 1.3.**

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.26. „Globalna Europa” (poglavlje 8.): procijenjena stopa pogreške iznosi 2,7 % i veća je u odnosu na usporedive rezultate iz 2013. (2,1 % ⁽¹⁸⁾) ⁽¹⁹⁾. Neprihvatljivi troškovi koje je Komisija nadoknadila čine više od polovice ukupne stope. Plaćanja izvršena za neisporučene radove, usluge i robu čine jednu četvrtinu ukupne stope. Preostali dio stope pogreške uzrokovan je nepostojanjem popratne dokumentacije (približno jedna desetina procijenjene stope pogreške), netočnim izračunom rashoda i neusklađenošću s pravilima nabave.

1.27. „Administracija” (poglavlje 9.): procijenjena stopa pogreške iznosi 0,5 % i manja je u odnosu na usporedive rezultate iz 2013. (1,1 % ⁽¹⁸⁾). Većina potrošnje u tom području odnosi se na plaće, mirovine i naknade koje isplaćuju institucije i agencije EU-a. Većinu pogrešaka u ovom području činile su pogreške u vezi s naknadama kojih nije bilo mnogo i čija ukupna stopa nije značajna.

1.28. Kao što je rečeno u uvodu, potrošnju izvan naslova VFO-a 1. – 2. i 4. – 5. nismo obradili u zasebnom poglavlju. Stoga se o preostaloj potrošnji, koja je iznosila 2,1 milijardu eura (1,5 % potrošnje obuhvaćene našom revizijom), govori u ovom poglavlju ⁽²⁰⁾. Od ukupnog iznosa od 2,1 milijarde eura, 0,5 milijardi eura čine rashodi nastali posredstvom i djelovanjem deset agencija o kojima je riječ u našim posebnim godišnjim izvješćima ⁽²¹⁾. Glavne pogreške utvrđene u ovom području činile su nadoknade neprihvatljivih troškova (vidi okvir 1.1.).

1.26. Vidjeti odgovore Komisije na poglavlje 8. godišnjeg izvješća (odlomci 8.11.–8.15.).

1.27. Vidjeti odgovore Komisije na poglavlje 9. godišnjeg izvješća (odlomci 9.13.–9.17.).

⁽¹⁸⁾ Tim se usporedivim postotkom uzimaju u obzir reklasifikacija proračunskih linija kako bi se postiglo da poglavlja prate naslove VFO-a, kao i prilagođeni pristup pogreškama u javnoj nabavi. Vidi također **grafikon 1.3.**

⁽¹⁹⁾ Većina rashoda 2013. u okviru poglavlja „Vanjski odnosi, pomoć i proširenje” ostala je u odgovarajućem poglavlju za naslov VFO-a „Globalna Europa”, a manji je dio prenesen u poglavlje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”, vidi također **grafikon 1.3.**

⁽²⁰⁾ Vidi bilješku 1. u **tablici 1.1.**

⁽²¹⁾ Ured Europske unije za pravosudnu suradnju, Europska agencija za upravljanje operativnom suradnjom na vanjskim granicama, Europska agencija za operativno upravljanje opsežnim informacijskim sustavima u području slobode, sigurnosti i pravde, Europski potporni ured za azil, Europski centar za sprečavanje i kontrolu bolesti, Europska agencija za sigurnost hrane, Europski centar za praćenje droga i ovisnosti o drogama, Europska policijska akademija, Europski policijski ured, Agencija Europske unije za temeljna prava.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 1.1. – Primjer pogrešaka u troškovima nadoknađenima za jedan projekt u okviru naslova 3. VFO-a „Sigurnost i građanstvo”

U uzorak koji smo sastavili ušlo je i plaćanje koje je Komisija provela u korist korisnika koji je bio koordinator jednog zajedničkog projekta u okviru programa „Temeljna prava i građanstvo”.

Taj korisnik, a riječ je o tijelu javne uprave, ustupio je dva stalna djelatnika (državna službenika) za rad na projektu u nepunom radnom vremenu te je dio njihovih plaća zaračunao u okviru troškova projekta. Troškovi ustupljenog osoblja moraju se obračunati kao dodatni troškovi koji se mogu opravdati samo ako angažiranjem dodatnog osoblja koje mijenja državne službenike na njihovim uobičajenim poslovima nastanu stvarni troškovi. Budući da korisnik nije postavio zamjensko osoblje za državne službenike, takvi su troškovi neprihvatljivi.

Neprihvatljivi troškovi koje je korisnik prijavio iznosili su ukupno 58 000 eura od ukupnih prijavljenih troškova u visini od 237 000 eura.

Utvdili smo da je od ukupno 25 uzorkovanih projekata povezanih s naslovom 3. VFO-a Komisija u 8 projekata nadoknadila neprihvatljive troškove.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 1.1. – Primjer pogrešaka u troškovima nadoknađenima za jedan projekt u okviru naslova 3. VFO-a „Sigurnost i građanstvo”

Komisija je bila u potpunosti svjesna poteškoća na koje nailaze javna tijela u nastojanju da poštuju pravilo o prihvatljivosti koje se primjenjuje na troškove osoblja javnih tijela (zapošljavanje drugog osoblja kao zamjene za javnog službenika u izvođenju njegovih uobičajenih aktivnosti). Iz tog je razloga od 2011. nadalje Komisija izmijenila pravila o prihvatljivosti koja se primjenjuju na osoblje javnih tijela upotrijeбивši fleksibilnost koja je u tom pogledu omogućena provedbenim pravilima Financijske uredbe. Stoga bi se neprihvatljivi troškovi koje je Sud utvrdio kod navedenih bespovratnih sredstava (troškovi za osoblje u javnim tijelima bez dodjele zamjene) sada smatrali prihvatljivim.

1.29. Procijenjena stopa pogreške za cjelokupne rashode pod podijeljenim upravljanjem iznosi 4,6 % (2013.: 4,9 % ⁽²²⁾), kao i za sve druge oblike operativnih rashoda ⁽²³⁾ gdje također iznosi 4,6 % (2013.: 3,7 % ⁽²²⁾). Procijenjena stopa pogreške za administrativne rashode iznosi 0,5 % (2013.: 1,0 % ⁽²²⁾).

⁽²²⁾ Tim se usporedivim postotkom uzima u obzir prilagođeni pristup pogreškama u javnoj nabavi. Vidi također odlomke 1.13. i 1.14.

⁽²³⁾ Uglavnom rashodi obuhvaćeni poglavljima 7. i 8., ali i dio rashoda obuhvaćenih poglavljima 5. i 6. Ekstrapolirana pogreška za rashode pod podijeljenim upravljanjem temelji se na ispitivanju 687 transakcija (sastavljenih od transakcija iz skupine čija je vrijednost 113 milijardi eura), a ekstrapolacija za ostale oblike operativnih rashoda temelji se na ispitivanju 497 transakcija (sastavljenih od transakcija iz skupine čija je vrijednost 23 milijarde eura).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Postoje brojni oblici korektivnih mjera te one imaju različiti učinak

1.30. Cilj je ispitivanja „pogrešaka i ispravaka” koje smo proveli omogućiti jasniju predodžbu o složenim mehanizmima poduzimanja i evidentiranja korektivnih mjera, kao i objasniti na koje sve načine ti mehanizmi mogu utjecati na našu reviziju. U pojedinim područjima potrošnje Komisija će raspolagati novim instrumentima kada rashodi za novo programsko razdoblje postanu dostupni.

Korektivne mjere

1.31. Sve korektivne mjere koje su države članice i Komisija primijenile prije izvršenja plaćanja ili našeg ispitivanja uzimamo u obzir. Također vodimo računa i o ispravcima izvršenima nakon što smo poslali obavijest o planiranoj reviziji, no budući da je upravo revizija poticaj za korektivnu mjeru nismo u mogućnosti umanjiti procjenu pogreške⁽²⁴⁾. Provjeravamo primjenu tih ispravaka (koji uključuju povrat sredstava od korisnika i ispravke na razini projekata) i ako je potrebno usklađujemo kvantifikaciju pogrešaka. Međutim, učinak korektivnih mjera znatno se razlikuje u različitim rashodovnim područjima i među različitim korektivnim mjerama.

1.32. Komisija i nadležna tijela država članica primijenili su korektivne mjere na 24 transakcije iz uzorka za 2014. i te su mjere izravno utjecale na predmetne transakcije te su bile važne za naše izračune. Zahvaljujući tim korektivnim mjerama stopa pogreške koju smo procijenili smanjena je za 1,1 postotni bod (2013.: 1,6 postotnih bodova), što odgovara iznosu od približno 1,6 milijardi eura. Promjene u pogledu broja transakcija s pogreškom i učinka na stopu pogreške koju smo procijenili ne pokazuju jesi li korektivne mjere postale više ili manje djelotvorne: budući da se te mjere primjenjuju na razmjerno mali dio uzorka, očekuju se oscilacije iz godine u godinu.

1.30. Komisija smatra da bi godišnju reprezentativnu stopu pogreške Suda trebalo promatrati u kontekstu korektivnog kapaciteta Komisije kako je prikazano u raznim godišnjim izvješćima o radu i objedinjenom izvješću. Financijskom uredbom zahtijeva se razmatranje rizika povezanih sa zakonitostima i pravilnostima osnovnih transakcija uzimajući u obzir višegodišnju narav sustava za kontrolu i narav plaćanja.

1.31. Zajednički odgovor na odlomke 1.31. i 1.32.

U objedinjenom izvješću za 2014. (COM(2015) 279 završna verzija) Komisija je procijenila budući učinak korektivnih mehanizama na 2,7 milijardi EUR, što čini 1,9 % plaćanja iz proračuna EU-a.

Za raspodjelu iznosâ prema području politike vidjeti tablicu 1. u objedinjenom izvješću.

Komisija ističe da sve vrste financijskih ispravaka i povrata isključuju nezakonite rashode od nadoknade troškova iz proračuna EU-a (vidjeti bilješku 6. izvještaja).

⁽²⁴⁾ Vidi odlomke 1.19. – 1.37. godišnjeg izvješća za 2012.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Postoji čitav niz korektivnih mjera

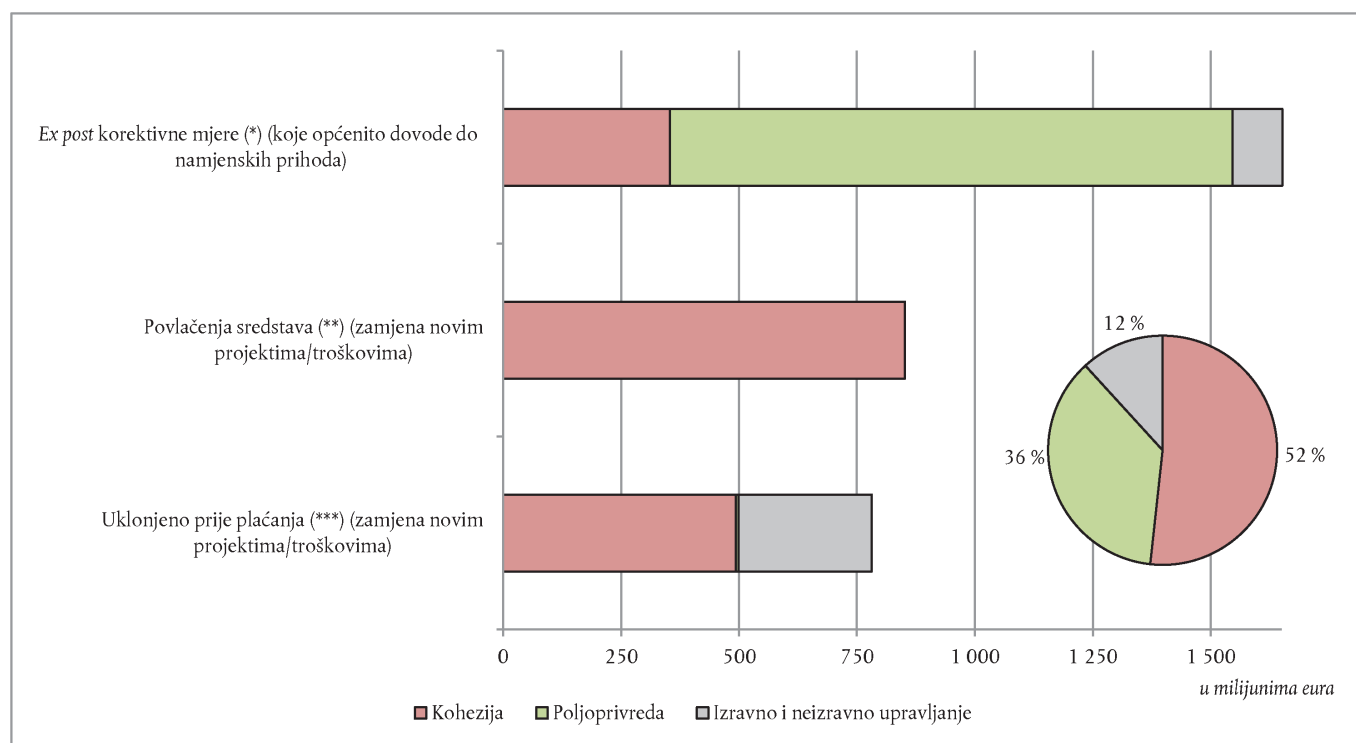
1.33. Komisija upotrebljava pojam „financijskog ispravka” i „povrata sredstava” za čitav niz korektivnih mjera koje se primjenjuju bilo prije bilo nakon nastanka (ili nadoknade) rashoda.

1.34. U bilješci 6.2.2. uz računovodstvenu dokumentaciju navodi se da ukupna vrijednost korektivnih mjera 2014. iznosi 3 285 milijuna eura. U **grafikonu 1.7.** prikazujemo klasifikaciju iznosa ispravaka koji su izvršeni u različitim fazama ciklusa potrošnje. Četvrtina svih korektivnih mjera 2014. zapravo su ispravci i povrati troškova u početnoj fazi (prije nego što je Komisija izvršila predmetno plaćanje)⁽²⁵⁾. Druga četvrtina odnosi se na povlačenje i zamjenu projekata u području kohezije (tijekom provedbe ili pri zaključenju operativnih programa).

1.33. Komisija smatra da se pojmovi „financijski ispravci” i „povrati” upotrebljavaju u skladu s pravnim okvirom utvrđenim Financijskom uredbom i odgovarajućim sektorskim zakonodavstvom. Detaljnije informacije o različitim preventivnim i korektivnim mehanizmima predviđenima u mjerodavnom zakonodavstvu nalaze se u bilješci 6. godišnjih financijskih izvještaja EU-a i u komunikaciji o zaštiti proračuna EU-a.

⁽²⁵⁾ Ispravci u početnoj fazi za EFRR i Kohezijski fond koji su prijavljeni kao izvršeni 2014. iznosili su 430 milijuna eura. 75 % njih već je bilo izvršeno prethodnih godina.

Grafikon 1.7. – Klasifikacija korektivnih mjera provedenih 2014.



(*) Odluke Komisije (poglavito odluke o sukladnosti u području poljoprivrede), ispravci u trenutku zaključenja koji uzrokuju opoziv sredstava i povrat sredstava od korisnika.

(**) Umanjenje nadoknađenih troškova i uvođenje novih projekata/troškova tijekom provedbe programa i u trenutku zaključenja.

(***) Ispravci prije plaćanja u područjima pod podijeljenim upravljanjem, neprihvatljivi iznosi i odobrenja u područjima pod izravnim i neizravnim upravljanjem (evidentirani u bilješci 6. kao „povrat sredstava”).

Izvor: bilješka 6. uz konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2014. i povezani podatci. Kad je riječ o području kohezije, klasifikacija iznosa na „uklonjene prije plaćanja” i „povlačenja sredstava” temelji se na analizi važnih ispravaka tijekom predmetnog razdoblja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.35. Korektivne mjere o kojima je riječ u ovom odjeljku godišnjeg izvješća također obuhvaćaju mjere nadležnih tijela država članica, kao i mjere nacionalnih tijela i Komisije za povrat sredstava.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Važan dio učinka korektivnih mjera nastupa u trenutku kada Komisija prihvati rashode

1.36. U svim relevantnim sektorskim propisima u području podijeljenog upravljanja utvrđena su pravila o provjerama prve razine i o tome kako nacionalna nadležna tijela mogu umanjiti iznose koje krajnji korisnici potražuju prije potvrđivanja rashoda. Nacionalna nadležna tijela također ponekad odluče umanjiti pojedine trajne troškove ili ih ukloniti iz prijave zbog pogrešaka s dugoročnim učinkom (poput trajnih plaćanja na temelju ugovora u kojem je otkrivena pogreška u javnoj nabavi). Takva usklađivanja mogu imati osjetan utjecaj na razinu zatražene nadoknade troškova za pojedinačne projekte ili subvencije koja se isplaćuje pojedinačnim poljoprivrednicima, što omogućuje da se zahvaljujući ispravku smanji stopa pogreške koju smo procijenili.

1.37. Kad je riječ o izravnom i neizravnom upravljanju, „povrati sredstava” koje je evidentirala Komisija obuhvaćaju odbitke neprihvatljivih iznosa iz zahtjeva za povrat troškova prije odobravanja plaćanja. Prihvatljivost iznosa utvrđuje se na temelju pregleda dostupne dokumentacije ili rezultata provedenih provjera (vidi također **grafikon 1.7.**). To nam također omogućuje da smanjimo stopu pogreške koju smo procijenili.

Na temelju odluka o sukladnosti ostvaruju se namjenski prihodi kojima se financira potrošnja u području poljoprivrede

1.38. Odluke o sukladnosti („financijski ispravci” u području poljoprivrede) često se donose na paušalnoj osnovi. Općenito se odnose na nedostatke u sustavima, a ne na pogreške na razini krajnjih korisnika. Rijetkost je da zbog njih određeni poljoprivrednici moraju vraćati sredstva. Te su korektivne mjere poticaj državama članicama da poboljšaju svoje sustave upravljanja i kontrole. Ako se zbog njih stalno povećava kvaliteta zahtjeva za povrat sredstava koje prihvaćaju agencije za plaćanja, tim se mjerama doprinosi zakonitosti i pravilnosti transakcija na razini krajnjih korisnika (vidi okvire 1.2. i 1.3.).

1.37. Službe Komisije provode povrate i „na izvoru” oduzimanjem neprihvatljivih rashoda (koji su utvrđeni u prethodnim ili trenutačnim zahtjevima za povrat troškova) od izvršenih plaćanja.

1.38. Financijski ispravci koje je Komisija izvršila za poljoprivredne rashode namijenjeni su za zaštitu proračuna EU-a i nametnuti su državama članicama.

Njima se izravno ne dovodi do povrata sredstava od poljoprivrednika jer Komisija ne plaća izravno krajnjim korisnicima, nego plaćanja država članica vraća poljoprivrednicima. Međutim, ako se takva nepravilna plaćanja mogu utvrditi kao rezultat postupka potvrde o sukladnosti, Komisija očekuje od država članica da protiv korisnika poduzmu odgovarajuće mjere za povrat. (Vidjeti odgovor na okvir 1.3.)

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.39. Agencije za plaćanja provode odluke o sukladnosti umanjivanjem iznosa budućih zahtjeva za nadoknadu troškova poljoprivrednicima koje isplaćuje Komisija. Komisija evidentira cjelokupni iznos isplaćen poljoprivrednicima kao rashod (tj. iznos evidentiranih plaćanja ne umanjuje se zbog ispravka). S druge strane, u računovodstvenoj dokumentaciji razlika između isplata poljoprivrednicima i iznosa koji se nadoknade agencijama za plaćanja evidentira se kao namjenski prihod, koji je potom dostupan za financiranje potrošnje u području poljoprivrede⁽²⁶⁾.

Više od dvije trećine „financijskih ispravaka” evidentiranih u području kohezije 2014. odnosi se na zamjenu prijavljenih rashoda novima...

1.40. „Financijski ispravci” u području kohezije u više od dvije trećine evidentiranog ukupnog iznosa odnose se na slučajeve u kojima nadležna tijela država članica povuku prijavljene rashode i zamijene ih novima. U pojedinim slučajevima „povlačenja” rashoda ni za jedan projekt nije utvrđeno da je povučen. Umjesto toga države članice prijavljuju dodatne projekte i time zapravo primaju sredstva uz nižu stopu sufinanciranja. Povlačenje rashoda djelotvorna je korektivna mjera samo ako ni u zamjenskim rashodima nema značajnih pogrešaka.

1.40. Komisija smatra da svi financijski ispravci, uključujući one u okviru kojih se državama članicama dopušta da predlože nove projekte i nove rashode za ponovnu upotrebu ispravljenih iznosa, štite proračun EU-a od rashoda nastalih kršenjem zakonodavstva i imaju poticajan učinak na države članice za povrat od korisnika (time pridonose poboljšanju sustava upravljanja i kontrole). Ipak, odvrćajući učinak neto financijskih ispravaka, kod kojih države članice ne mogu ponovno upotrijebiti ispravljene i vraćene iznose te stoga gube sredstva, zasigurno je veći.

⁽²⁶⁾ Primjerice, ako se na određenu agenciju za plaćanja primjenjuje financijski ispravak od 5 % i ako ona isplati poljoprivrednicima iznos od 100 milijuna eura, Komisija će joj nadoknaditi iznos od 95 milijuna eura, no Komisija će evidentirati rashod od 100 milijuna eura te u svrhu poravnania 5 milijuna eura namjenskog prihoda.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

...a neto ispravci su rjeđi

1.41. Ako zamjena rashoda nije moguća, zbog ispravaka nastaju gubici sredstava EU-a za predmetnu državu članicu ⁽²⁷⁾. Do toga može doći u slučajevima u kojima države članice nisu u mogućnosti prikazati dovoljno prihvatljivih rashoda i u kojima zamjena rashoda više nije moguća ⁽²⁸⁾ ili dopuštena ⁽²⁹⁾, što je razmjerno rijetko. Komisija očekuje da će zbog promjena zakonskih akata neto ispravci u budućnosti biti učestaliji.

1.41. Slijedeći primjer poljoprivrednog područja, zakonodavac je odlučio da bi sličan mehanizam neto financijskih ispravaka trebalo primijeniti na kohezijsku politiku za programsko razdoblje 2014.–2020. Time se uvodi dodatni poticaj državam članicama za sprječavanje ili utvrđivanje i rješavanje ozbiljnih nedostataka u sustavima upravljanja i kontrole prije podnošenja godišnjih financijskih izvještaja Komisiji. Ako do toga ne dođe, a Komisija ili Sud po primitku godišnjih financijskih izvještaja ipak otkriju ozbiljne nedostatke, Komisija mora primijeniti neto ispravak pod uvjetima koji su utvrđeni mjerodavnim propisima, što znači da je država članica izgubila sredstva.

Nadalje, Komisija smatra da u okviru podijeljenog upravljanja svi financijski ispravci i povrati imaju negativan učinak na nacionalne proračune bez obzira na metodu njihove provedbe. Kako ne bi izgubila financiranje EU-a, država članica mora zamijeniti neprihvatljive rashode dodatnim prihvatljivim aktivnostima.

To znači da država članica iz nacionalnog proračuna snosi financijske posljedice gubitka EU-ova sufinanciranja rashoda koji se smatraju neprihvatljivima, osim ako izvrši povrat iznosa od pojedinačnih korisnika.

⁽²⁷⁾ U obliku smanjenja plaćanja ili usmjeravanja novčanog toka u proračun EU-a. Potonje vodi do ostvarenja namjenskog prihoda (vidi **grafikon 2.2.**).

⁽²⁸⁾ Nakon zaključenja programa.

⁽²⁹⁾ U slučaju neslaganja između država članica i Komisije (vidi odlomak 1.25. točku (b) godišnjeg izvješća za 2012.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija i države članice upotrijebile su 2014. sve navedene oblike korektivnih mjera

1.42. U okvirima 1.2. – 1.4. prikazani su različite vrste i učinci korektivnih mjera.

Okvir 1.2. – Primjer poboljšanja sustava upravljanja i kontrole – Grčka: čišćenje sustava LPIS

Komisija je poduzela mjere i zahtijevala poboljšanje sustava identifikacije zemljišnih parcela (LPIS) koji se koristi kao osnova za plaćanja namijenjena poljoprivrednim gospodarstvima poput onih u okviru programa jedinstvenih plaćanja (najvećeg pojedinačnog programa potrošnje EU-a). Taj se proces sastojao od nekoliko faza, a učinak mu je taj što je površina „prihvatljivih” trajnih pašnjaka u grčkom LPIS-u smanjena s 3,6 milijuna hektara, koliko je iznosila 2012., na 1,5 milijuna hektara, koliko je iznosila u listopadu 2014. Nepravilni zahtjevi za povrat troškova za „trajne pašnjake” koji nisu prihvatljivi za dobivanje potpore EU-a bili su ključan čimbenik procijenjene stope pogreške u području „Prirodni resursi” tijekom nekoliko godina.

Uzeli smo u obzir učinak ispravaka koji utječu na pojedinačna plaćanja krajnjim korisnicima iz uzorka za EFJP i Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR). Dodatni je učinak taj što je agencija za plaćanja odbacila mnogo nepravilnih zahtjeva za povrat troškova, uklonivši ih iz rashoda od kojih smo sastavili uzorak.

Okvir 1.2. – Primjer poboljšanja sustava upravljanja i kontrole – Grčka: čišćenje sustava LPIS

Ostale primjere pozitivnog učinka akcijskih planova Sud navodi u poglavlju 7. Akcijski se planovi provode kad god se smatra potrebnim, a Komisija pozorno prati njihovu provedbu i izvješća o poduzetim korektivnim mjerama u godišnjem izvješću o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj.

LPIS-om se onemogućuje korisnicima da podnesu zahtjev za zemljište koje ne postoji ili ne ispunjuje uvjete prihvatljivosti, ili zemljište za koje je neki drugi korisnik već podnio zahtjev. Ako se ispravno provodi, vrlo je učinkovito sredstvo za smanjivanje pogrešaka. Obuhvaća 75 % rashoda ZPP-a. Stope pogreške za plaćanja povezana s područjima niže su nego za ostale mjere, kako je prikazano u godišnjem izvješću o radu za 2014. Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 1.3. – Primjer ispravaka izvršenih zbog postupaka utvrđivanja sukladnosti⁽³⁰⁾ – Odluka o sukladnosti br. 47 i njezin utjecaj na francuske poljoprivrednike

Francuska je 2014. prihvatila ispravak od 1,1 milijarde eura (984 milijuna eura za EFJP i 94 milijuna eura za EPFRR)⁽³¹⁾. Nadležna nacionalna tijela objavila su da to neće utjecati na poljoprivrednike i da će se taj iznos namiriti iz državnog proračuna. U prijašnjim godišnjim izvješćima isticali smo da se takvim postupanjem korisnike ne potiče da otklone pogreške⁽³²⁾.

Glavni razlozi ispravaka bili su nedostaci u sustavu LPIS-GIS (695 milijuna eura) i prekoračenje gornje granice materijalnih prava koje je uzrokovalo prekomjerna plaćanja poljoprivrednicima (141 milijun eura). Jedan manji dio odnosio se na povrede jedne od obveza višestruke sukladnosti koja se odnosi na poštovanje roka za prijavu premještanja životinja (123 milijuna eura). Sve navedeno odnosi se na plaćanja u razdoblju 2009. – 2013. Za 2014. nije izvršen nikakav ispravak te su prekoračenja gornje granice materijalnih prava i neprihvatljive površine evidentirane u sustavu LPIS u Francuskoj doprinijela s 0,3 postotna boda ukupnoj stopi pogreške koju smo ove godine procijenili u području „Prirodni resursi”.

Okvir 1.4. – Primjeri ispravaka zbog kojih se potrošnja povećala: ESF u Rumunjskoj

O korektivnim mjerama u Rumunjskoj već smo govorili u godišnjim izvješćima za 2012. i 2013. Budući da su nacionalna nadležna tijela prepoznala učinak pogrešaka na razini projekata, 2013. smo bili u mogućnosti umanjiti procjenu pogreške u vezi s nizom projekata Europskog socijalnog fonda (ESF) u Rumunjskoj. Isto vrijedi i za 2014. Pogreške su i dalje prisutne u pojedinim projektima koje smo ispitali u potrazi za problemima koji nisu obuhvaćeni ispravcima. Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (DG EMPL) u svom godišnjem izvješću o radu za 2014. navela je da nastavlja pratiti provedbu dogovorenog akcijskog plana. Izvršeni financijski ispravci ne moraju nužno značiti da će Rumunjska primiti manje sredstava EU-a jer države članice imaju mogućnost prijaviti veći iznos potrošnje⁽³³⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 1.3. – Primjer ispravaka izvršenih zbog postupaka utvrđivanja sukladnosti – Odluka o sukladnosti br. 47 i njezin utjecaj na francuske poljoprivrednike

U okviru podijeljenog upravljanja države članice trebaju osigurati da sustavi kontrole rade pravilno. Financijski ispravak u iznosu od 1,1 milijarde EUR bit će vraćen u proračun EU-a u trima godišnjim obrocima (2015., 2016. i 2017.).

Komisija bi željela naglasiti da se, zbog prirode postupka potvrde o sukladnosti koji se primjenjuje ex post, nakon potvrde računa za tu godinu i nakon isteka kontradiktorne faze u kojoj se predmetnoj državi članici omogućuje iznošenje vlastitih argumenata i vlastitog izračuna, financijski ispravak vrlo rijetko može donijeti već u godini nakon nastanka predmetnih rashoda. Postupak potvrde o sukladnosti, koji je trenutačno u tijeku, zaštitit će proračun EU-a za 2014.

⁽³⁰⁾ Višegodišnji postupak koji omogućuje povrat sredstava isplaćenih državama članicama u slučajevima kad su plaćanja izvršena protivno pravilima EU-a ili kad postoje nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole u državama članicama. Vidi također odlomak 7.59.

⁽³¹⁾ Francuska je kasnije pred Sudom Europske unije uložila žalbu na odluku kojom joj je određen financijski ispravak.

⁽³²⁾ Vidi odlomke 1.26. i 1.32. godišnjeg izvješća za 2012.

⁽³³⁾ Time bi se zapravo smanjila stopa sufinanciranja sredstvima EU-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

U izvješćima Komisije o korektivnim mjerama ne kvantificiraju se uvijek različiti učinci tih mjera...

1.43. Bilješka 6. uz računovodstvenu dokumentaciju u velikoj se mjeri sastoji od dobrovoljno objavljenih informacija koje nisu propisane računovodstvenim standardima. Znatan dio tih informacija ne potječe iz računovodstvenih sustava. U bilješci se opisuju različiti učinci različitih korektivnih usklađenja na proračun EU-a, ali ih se uvijek ne kvantificira.

...te bi se dodatnim poboljšanjima omogućila bolja analiza

1.44. Kapacitet Komisije da poboljša kvalitetu rashoda ne ovisi samo o predmetnim iznosima, nego i o njihovom učinku. Za pouzdanu procjenu učinka korektivnih mjera potrebne su kvalitetnije informacije o vrstama ispravljenih pogrešaka i načinu izvršenja ispravaka⁽³⁴⁾. Pri procjeni učinka svojih korektivnih mjera, relevantne glavne uprave Komisije na odgovarajući način usklađuju podatke iz bilješke 6. (vidi odlomak 1.55.).

Objedinjeno izvješće Komisije potvrđuje značajan učinak pogrešaka na transakcije

1.45. Svaka glavna uprava Komisije sastavlja godišnje izvješće o radu koje sadržava:

- pojedinosti o postignućima u pogledu ključnih ciljeva politike (o čemu je riječ u poglavlju 3.),
- izvješće o upravljanju koje ravnatelj glavne uprave podnosi kolegiju povjerenika,
- izjavu u kojoj ravnatelj glavne uprave potvrđuje da ima jamstvo da su financijske informacije koje su navedene u izvješću točne i da su transakcije za koje je odgovoran zakonite i pravilne.

1.43. Zakonodavac je Komisiji dostavio instrument za financijske ispravke kako bi se osiguralo da se rashodi nastali kršenjem zakonodavstva ne financiraju iz proračuna EU-a. Ti se financijski ispravci prvenstveno odnose na nedostatke u sustavima, koji stvaraju rizik od pogreške. Države članice, a ne Komisija, dužne su utvrditi nepravilne iznose i izvršiti njihov povrat od korisnikâ. Ako se to ne učini, sredstva EU-a zamjenjuju se nacionalnim sredstvima jer nacionalni proračuni moraju snositi teret financijskih ispravaka.

1.44. Brojne službe primjereno su prilagodile svoje iznose povezane sa zaštitom proračuna EU-a navedene u bilješci 6. kako bi omogućile procjenu budućih ispravaka s obzirom na njihove posebne okolnosti.

⁽³⁴⁾ Vidi godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomke od 1.13. do 1.15.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.46. U objedinjenom izvješću te se informacije prikazuju u sažetom obliku i u njemu stoji izjava da Komisija njegovim usvajanjem preuzima ukupnu političku odgovornost za svoje upravljanje proračunom EU-a.

1.47. U ovom se odjeljku prikazuju rezultati analize u sklopu koje smo pregledali godišnja izvješća o radu glavnih uprava i objedinjeno izvješće Komisije⁽³⁵⁾. U središte su stavljene dosljednost i prikladnost procjena Komisije u pogledu:

- stope pogreške koja je prisutna u trenutku kad Komisija nadoknađuje troškove ili podmiruje vlastite rashode (Komisija to naziva „rizičnim iznosom”), i
- mjere u kojoj se pogreške otklanjanju kasnijim ispravcima (Komisija to naziva „korektivnim kapacitetom” ili „procijenjenim budućim ispravcima”⁽³⁶⁾).

Ravnatelj glavnih uprava svake godine podnose izvješće o pravilnosti

1.48. Ako ravnatelj glavnih uprava ne mogu pružiti jamstvo za neki važan dio rashoda, izražavaju zadržku (vidi okvir 1.5.). Ravnatelj glavnih uprava trebaju je izraziti u sljedećim slučajevima:

- ako se dogodilo nešto što ima ozbiljne posljedice za ugled Komisije, ili
- ako je učinak procijenjenih stopa pogreške, bez iznosa već izvršenih financijskih ispravaka i povrata sredstava, i dalje značajan.

⁽³⁵⁾ Objedinjeno izvješće i godišnja izvješća o radu Komisije dostupna su na internetskim stranicama Komisije – objedinjeno izvješće: http://ec.europa.eu/atwork/planning-and-preparing/synthesis-report/index_en.htm, godišnja izvješća o radu: http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar/index_en.htm

⁽³⁶⁾ Vidi 10. i 13. bilješku na 12. stranici objedinjenog izvješća.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 1.5. – Zadržke u godišnjim izvješćima o radu za 2014.

Ravnatelj glavne uprave izrazili su tijekom 2014. ukupno 20 kvantificiranih zadržki u odnosu na 17 zadržki 2013. Do povećanja ukupnog broja zadržki došlo je zbog:

- triju novih zadržki koje su izrazili ravnatelj Glavne uprave za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije (DG CONNECT) ⁽³⁷⁾ i Glavne uprave za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (DG NEAR) ⁽³⁸⁾ ⁽³⁹⁾ te voditelj Službe za instrumente vanjske politike (FPI) ⁽⁴⁰⁾,
- razdvajanja jedne više puta izražene zadržke na dvije ⁽⁴¹⁾, i
- uklanjanja jedne zadržke ⁽⁴²⁾.

Iznos rashoda na koji se zadržka odnosila smanjio se s 2,4 milijarde eura, koliko je iznosio 2013., na 2,3 milijarde eura, koliko je iznosio 2014. ⁽⁴³⁾.

1.49. Europski parlament pozvao je Komisiju u svojoj rezoluciji o razrješnici za 2013. ⁽⁴⁴⁾ da „detaljnije pojasni izračun rizičnog iznosa tako što će objasniti procijenjeni učinak korektivnih mehanizama na te podatke”.

⁽³⁷⁾ Zadržka se odnosi na Program potpore politici informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ICT-PSP) zemalja potpisnica Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije jer stopa preostale pogreške prekoračuje 2 % (2,94 %).

⁽³⁸⁾ Zadržka se odnosi na neizravno upravljanje za koje su zadužene zemlje korisnice sredstava jer stopa preostale pogreške prekoračuje 2 % (2,67 %).

⁽³⁹⁾ Problemi navedeni u godišnjem izvješću za 2013. razlog su nove zadržke koja se odnosi na ugled u GU-u za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (nekadašnja Glavna uprava za proširenje (DG ELARG), vidi odlomak 7.16. godišnjeg izvješća za 2013.).

⁽⁴⁰⁾ Zadržka se odnosi na potrošnju za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku jer stopa preostale pogreške prekoračuje 2 % (2,13 %).

⁽⁴¹⁾ Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku (DG REGIO) razdvojila je zadržku koju je više puta izrazila u vezi s Europskim fondom za regionalni razvoj (EFRR)/Kohezijskim fondom (KF)/Instrumentom pretprijetne pomoći (IPA) na dvije zadržke: jednu za EFRR/KF i jednu za IPA-u.

⁽⁴²⁾ Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane (DG SANTE) uklonila je zadržku u vezi s programima iskorjenjivanja i praćenja bolesti životinja u području politike o hrani za ljude i životinje.

⁽⁴³⁾ Vidi prilog 2. objedinjenom izvješću.

⁽⁴⁴⁾ Izvješće o razrješnici za izvršenje općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2013., dio III. – Komisija i izvršne agencije 2014/2075(DEC) (A8-0101/2015).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.50. Postupivši na temelju zahtjeva tijela zaduženog za davanje razrješnice, Komisija je 2014. dodatno razradila unutarnje smjernice⁽⁴⁵⁾ za prikazivanje informacija u godišnjim izvješćima o radu. Od ravnatelja glavnih uprava zatražila je da navedu „prosječnu utvrđenu stopu pogreške”⁽⁴⁶⁾. Primjenom te stope pogreške na ukupna plaćanja u predmetnoj godini izračunava se „rizični iznos”⁽⁴⁷⁾. U objedinjenom izvješću ta se vrijednost prikazuje zajedno s procjenom budućeg korektivnog kapaciteta *ex post* provjera koje provodi Komisija.

Komisija priznaje da u rashodima postoji značajna stopa pogreške...

1.51. U objedinjenom izvješću za 2014. Komisija navodi da se „rizični iznos” kreće između 3,7 milijardi eura i 5 milijardi eura. Riječ je o iznosu između 2,6 % i 3,5 % plaćanja 2014. obuhvaćenih objedinjenim izvješćem⁽⁴⁸⁾. Te vrijednosti pokazuju da u ukupnim rashodima postoji značajna stopa pogreške.

...ali se poziva na procijenjeni učinak budućih ispravaka

1.52. U objedinjenom izvješću za 2014. navodi se prognoza ukupnog iznosa procijenjenih budućih ispravaka (ili korektivnog kapaciteta). Na temelju evidentiranih ispravaka tijekom prethodnih šest godina⁽⁴⁹⁾ Komisija procjenjuje da će u nadolazećim godinama „utvrditi i ispraviti pogreške u ukupnom iznosu od otprilike 2,7 milijardi eura”⁽⁵⁰⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

1.50. Procjena „prosječne utvrđene stope pogreške” novi je koncept s različitim svrhom, tj. da se omogući dužnosnicima za ovjeravanje na osnovi delegiranja da u svoja godišnja izvješća o radu za 2014. prvi put uključe svoju najbolju procjenu ukupnog iznosa izloženog riziku za cijeli proračun pod njihovom odgovornošću. Prethodnih godina to se provodilo samo za dio rashoda podložan rezervacijama.

1.51. Komisija priznaje da „u rashodima postoji znatna razina pogreške” za svaki slučaj u kojem glavni direktor uvede financijsku rezervaciju.

1.52. Komisija u objedinjenom izvješću za 2014. navodi da će nastaviti provoditi korektivne kontrole i izlaže svoju najbolju procjenu iznosa ispravaka na temelju prethodnih rezultata ostvarenih tijekom razdoblja koje je dovoljno dugo da se ublaže ciklički učinci. Time se želi ispuniti zahtjev iz razrješnice za „objašnjenje u vezi s procijenjenim učinkom korektivnih mjera”.

⁽⁴⁵⁾ Važeće upute za godišnja izvješća o radu za 2014. (SEC (2014) 553).

⁽⁴⁶⁾ Riječ je o utvrđenoj ili procijenjenoj stopi pogreške u trenutku izvršavanja plaćanja (a ne o stopi preostale pogreške), odnosno bez usklađivanja za pogreške koje su ispravljene *ex post*. Stopa pogreške računa se na ponderiranoj osnovi za glavnu upravu u cjelini.

⁽⁴⁷⁾ Rizični iznos vrijednost je povezana s dijelom rashoda za koji se smatra da nije u skladu s važećim regulatornim i ugovornim obvezama ni nakon primjene kontrola čiji je cilj ublažiti rizike za usklađenost s propisima. Ako za pojedine kategorije rashoda ili sustave kontrole nije dostupna stopa pogreške koja se odnosi točno na njih, prosječna stopa pogreške i rizični iznos izražavaju se u rasponu, uz pretpostavku da stopa pogreške za predmetne kategorije rashoda ili sustave kontrole iznosi između 0 % i 2 %.

⁽⁴⁸⁾ Vidi tablicu 1. u objedinjenom izvješću.

⁽⁴⁹⁾ Vidi također odlomak 1.55.

⁽⁵⁰⁾ Vidi odjeljak 2.4. na 13. stranici objedinjenog izvješća.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Međutim, na brojčane vrijednosti utječu određeni problemi u vezi s točnošću i dosljednošću

Glavne uprave koje rade na podijeljenom upravljanju uskladile su podatke koje su dostavila nadležna nacionalna tijela

1.53. Za više od tri četvrtine rashoda 2014. (naslovi VFO-a 1. b i 2.) glavne uprave temelje svoje procjene rizičnih iznosa na podacima koje dostavljaju nadležna nacionalna tijela. Međutim, Komisija u objedinjenom izvješću navodi da je „pouzdanost izvješća o kontroli država članica i dalje [...] izazov”⁽⁵¹⁾. Stoga glavne uprave vrše znatna usklađivanja dojavljenih stopa pogreške⁽⁵²⁾. Takva su usklađivanja nužna, ali Komisija ne daje sažeti prikaz svoga rada (na kojemu temelji usklađivanje).

Većina glavnih uprava koje rade na izravnom i neizravnom upravljanju dosljedno je primjenjivala novu metodologiju za procjenu rizičnih iznosa

1.54. Kad je riječ o izravnom i neizravnom upravljanju, većina ravnatelja glavnih uprava primjenjivala je novu metodologiju. Međutim, Komisija je za potrebe objedinjenog izvješća povećala procijenjeni rizični iznos za Glavnu upravu za međunarodnu suradnju i razvoj (DG DEVCO) za približno 60 milijuna eura⁽⁵³⁾.

1.53. Na razini država članica postoje problemi povezani s točnošću. Stoga je Komisija poduzela mjere za povećanje točnosti i, prema potrebi, prilagodila iznose na temelju razumnih, promišljenih kriterija. Kao rezultat toga poboljšala se kvaliteta procjene.

Svako predmetno godišnje izvješće o radu uključuje sljedeće: (a) opis postupka provjere i potvrde ili prilagodbe informacija koje dostavljaju države članice, (b) sažetu tablicu o učincima prilagodbe po državi članici i (c) od ove godine, detaljne podatke o svakom operativnom programu ili agenciji za plaćanja za sve predmetne glavne uprave.

1.54. Iako je GU DEVCO u svojem godišnjem izvješću o radu predložio neto iznos, primjereno je naveo i da bi „više od polovine njegovih prosječnih ispravaka bilo povezano s djelovanjem do kojeg dolazi prije plaćanja”. Stoga je iznos GU-a DEVCO u objedinjenom izvješću prilagođen kako bi se poništio bilo kakav učinak netiranja.

⁽⁵¹⁾ Vidi odjeljak 2.3. na 9. stranici objedinjenog izvješća.

⁽⁵²⁾ Kada je riječ o području kohezije, prosječna stopa pogreške usklađena je za EFRR/KF s 1,8 % koliko su dojavila revizijska tijela na 2,6 %, a za ESF s 1,9 % na 2,8 %. Kada je riječ o području poljoprivrede, stope pogreške koje su dojavile agencije za plaćanja usklađene su s 0,55 % na 2,54 % za izravna plaćanja te s 1,52 % na 5,09 % za fond za ruralni razvoj.

⁽⁵³⁾ Ovo usklađivanje odnosi se na GU za međunarodnu suradnju i razvoj. Komisija je izvršila odgovarajuće usklađivanje procjene budućeg korektivnog kapaciteta.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija je poboljšala izračun korektivnog kapaciteta

1.55. Glavna uprava za proračun (DG BUDG) dostavila je ravnateljima glavnih uprava prosječne iznose povrata sredstava i financijskih ispravaka za njihove službe za sve godine od 2009. na temelju informacija evidentiranih u bilješki 6. uz računovodstvenu dokumentaciju (vidi odlomke 1.8. i 1.44.). Nekoliko ravnatelja glavnih uprava uskladilo je te iznose kako bi se u obzir uzeli problemi u vezi s dosljednošću neobrađenih podataka. Izvršena su sljedeća ključna usklađivanja:

- uklanjanje *ex ante* ispravaka i ispravaka u početnoj fazi koji nisu relevantni za ispravljanje izvršenih plaćanja (vidi **grafikon 1.7.**) (Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu, Izvršna agencija za mala i srednja poduzeća, GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, GU za pomorstvo i ribarstvo, GU za regionalnu i urbanu politiku i GU za zdravlje i sigurnost hrane)⁽⁵⁴⁾,
- uklanjanje ispravaka za razdoblja koja su od male važnosti za tekuće programe (npr. GU za pomorstvo i ribarstvo uklonio je ispravke koji su se odnosili na programsko razdoblje 1994. – 1999. jer je smatrao da su od male važnosti za tekuće programe, a GU za poljoprivredu i ruralni razvoj koristio se samo prosječnim godišnjim iznosom neto financijskih ispravaka i povrata sredstava koji su izvršeni u prethodne tri godine),
- uklanjanje ispravaka koji se odnose na probleme koji nisu obuhvaćeni definicijom rizičnih iznosa (poput uvjeta višestruke sukladnosti u GU-u za poljoprivredu i ruralni razvoj).

1.56. Budući ispravci koje je procijenilo nekoliko glavnih uprava veći su od procijenjenih rizičnih iznosa⁽⁵⁵⁾. Komisija tvrdi da je u području kohezijske politike do toga u prvom redu došlo jer se korektivni kapacitet temelji na šestogodišnjem prosjeku, dok se rizični iznos odnosi na stopu pogreške koja je procijenjena 2014. i koja je manja nego prethodnih godina.

1.55. Komisija nije uočila probleme s dosljednošću koje je naveo Sud. Prilagodbe podataka iz prethodnih razdoblja o zaštiti proračuna EU-a navedenih u bilješki 6. izvršene su samo kako bi se omogućila razumna procjena za povezani, ali različiti predmet, tj. budući korektivni kapacitet sustavâ, kako se zahtijeva u rezoluciji EP-a.

⁽⁵⁴⁾ Učinak tih usklađivanja bio je osjetan: primjerice, time što je GU za regionalnu i urbanu politiku uklonio *ex ante* ispravke, procjena korektivnog kapaciteta smanjena je za 153 milijuna eura na iznos od 1,2 milijarde eura.

⁽⁵⁵⁾ U osam glavnih uprava koje navode jedinstvenu procjenu rizičnog iznosa procijenjeni je korektivni kapacitet viši od njihove procjene. U glavnim upravama koje navode procjenu gornje i donje granice pogreške, procijenjena razina budućih ispravaka u četiri je slučaja veća od procijenjene donje granice, a u jednome i od procijenjene gornje granice.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Ostala pitanja obrađena u objedinjenom izvješću

1.57. Jedna od važnih inovacija posljednje opsežne izmjene i dopune Financijske uredbe koja je donesena u listopadu 2012. bilo je uvođenje obveze za Komisiju da evaluiira područja u kojima je stopa pogreške neprestano visoka. Iako se u unutarnjim uputama⁽⁵⁶⁾ navodi da bi s time trebalo započeti nakon tri godine, Komisija u objedinjenom izvješću najavljuje da ne planira provedbu takvih pregleda dok ne bude u mogućnosti utvrditi učinke novih sustava upravljanja i kontrole iz programskog razdoblja 2014. – 2020. na stopu pogreške⁽⁵⁷⁾.

Slučajeve za koje postoji sumnja na prijevaru prosljeđujemo OLAF-u

1.58. Slučajeve za koje se tijekom revizije pojavi sumnja na prijevaru prosljeđujemo Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF) na analizu i moguću istragu. Ne možemo komentirati pojedinačne slučajeve ili odgovor OLAF-a na njih. Međutim, tijekom revizije za 2014.:

- procijenili smo zakonitost i pravilnost približno 1 200 transakcija,
- otkrili smo 22 slučaja za koje postoji sumnja na prijevaru (2013.: 14), koje smo proslijedili OLAF-u⁽⁵⁸⁾,
- slučajevi za koje postoji sumnja na prijevaru najčešće su se odnosili na prijavu troškova koji ne ispunjavaju kriterije prihvatljivosti, a zatim na sukob interesa, ostale nepravilnosti u vezi s nabavom i namjerno stvaranje uvjeta za primanje subvencija.

1.58.

Komisija naglašava da je u okviru postojećeg pravnog okvira, kako ga tumači Sud Europske unije, teško dokazati umjetno stvaranje uvjeta.

Vidjeti i odgovore i primjedbe u okviru 7.4.

⁽⁵⁶⁾ Str. 33. važećih uputa za godišnja izvješća o radu za 2014.

⁽⁵⁷⁾ Vidi odjeljak 3.1. na 16. i 17. stranici objedinjenog izvješća.

⁽⁵⁸⁾ Tijekom kalendarske godine 2014. OLAF-u smo proslijedili 16 slučajeva (povezanih s revizijskim godinama 2013. i 2014.) (2013.: 14). Neki od tih slučajeva otkriveni su neovisno o radu na izvaji o jamstvu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČCI

1.59. Glavna je svrha ovoga poglavlja iznijeti informacije na kojima se temelje revizorska mišljenja iznesena u izjavi o jamstvu.

Rezultati revizije

1.60. Rezultati revizije koju smo proveli u velikoj se mjeri podudaraju s rezultatima iz prijašnjih godina.

1.61. Kao što je vidljivo iz **grafikona 1.6.**, rezultati upućuju na to da postoji snažna veza između vrste rashoda i stopa pogrešaka. Ovom se analizom istodobno odgovora na zahtjeve dionika za više informacija o različitim profilima rizika i nastoji pomoći Komisiji da poduzme mjere za rješavanje problema u područjima u kojima je stopa pogreške neprestano visoka.

Pogreške i ispravci

1.62. Korektivne mjere evidentirane u bilješci 6. uz računovodstvenu dokumentaciju obuhvaćaju nekoliko važnih instrumenata za uklanjanje nepravilnih rashoda i poticanje na poboljšanje sustava kontrole. Ako je to bilo moguće, pri procjeni pojedinačnih transakcija vodili smo računa o odgovarajućim korektivnim mjerama i time je stopa pogreške koju smo procijenili za 2014. umanjena.

Godišnja izvješća o radu i objedinjeno izvješće

1.63. Komisija je u objedinjenom izvješću potvrdila da u ukupnim rashodima postoji značajna stopa pogreške.

1.64. Komisija je poduzela određene korake i započela poboljšavati svoju analizu učinka korektivnih mjera. Pritom je smanjila, ali ne i otklonila rizik od toga da se učinak korektivnih mjera prikaže većim od stvarnoga ili da taj učinak nema veliku važnost. Postoji dodatan prostor za poboljšanje analize učinka korektivnih mjera koju provodi Komisija.

1.64. Komisija u objedinjenom izvješću za 2014. navodi da će nastaviti vršiti korektivne kontrole i izlaže svoju najbolju procjenu iznosâ ispravaka na temelju prethodnih rezultata ostvarenih tijekom razdoblja koje je dovoljno dugo da se ublaže ciklički učinci. Time se želi ispuniti zahtjev iz razrješnice za „objašnjenje u vezi s procijenjenim učinkom korektivnih mjera”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.65. Postizanje dosljednog prikazivanja rizičnih iznosa i korektivnog kapaciteta velik je izazov. U Komisiji i državama članicama postoji čitav niz različitih sustava kojima se pružaju informacije o rizičnim iznosima i korektivnom kapacitetu. Postizanje njihove dosljednosti nije lak zadatak. Novim smjernicama koje je izdala Komisija (vidi odlomak 1.50.) uvedena su određena poboljšanja u pogledu prikazivanja procjene izgledne stope pogreške, ali nije otklonjen rizik od toga da se procjene pogreške prikažu znatno nižima od stvarnih ni (u manjoj mjeri prisutan) rizik da se korektivni kapacitet prikaže većim od stvarnoga. Usklađenja koja su izvršile brojne glavne uprave (vidi 12. stranicu objedinjenog izvješća) trebala bi poslužiti Komisiji kao osnova za dodatno poboljšanje informacijskih sustava.

1.66. Komisija još nije provela analizu područja u kojima je stopa pogreške neprestano visoka. Smatramo da je važno da se ta analiza provede ili prije ili u sklopu srednjoročnog pregleda VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.

1.65. Na razini država članica postoje problemi povezani s točnošću. Stoga je Komisija poduzela mjere za povećanje točnosti i, prema potrebi, prilagodila iznose na temelju razumnih, promišljenih kriterija. Kao rezultat toga poboljšala se kvaliteta procjene.

Nadalje, prilagodbe proizlaze iz provedbe Komisijinih provjera kvalitete. Kao što je navedeno u objedinjenom izvješću, Komisija je smatrala da je to najbolji raspoloživi pokazatelj za procjenu budućeg korektivnog kapaciteta.

(Vidjeti odgovor na odlomak 1.53.)

1.66. Komisija će provesti reviziju područja s trajno visokim razinama pogreške u najkraćem mogućem roku kada se skupi dovoljno podataka o novim programima.

PRILOG 1.1.

REVIZIJSKI PRISTUP I METODOLOGIJA

1. Naš je revizijski pristup utvrđen Priručnikom za financijsku reviziju i reviziju usklađenosti koji je dostupan na našim internetskim stranicama. Pri planiranju revizije koristimo se modelom jamstva. Pritom razmatramo rizike od pojave pogrešaka (inherentni rizik), kao i rizike od toga da se pogreške ne spriječe ili ne otkriju i ne isprave (kontrolni rizik).

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

2. Konsolidirana računovodstvena dokumentacija sastoji se od:

A. konsolidiranih financijskih izvještaja; i

B. skupnih izvješća o izvršenju proračuna.

Konsolidirana računovodstvena dokumentacija trebala bi u svim značajnim aspektima pravilno prikazivati:

— financijsko stanje Europske unije na kraju predmetne godine,

— rezultate poslovanja i novčane tokove, i

— promjene u neto imovini za tu dovršenu godinu.

Naša revizija obuhvaća:

(a) evaluaciju okolnosti računovodstvenih kontrola;

(b) provjere djelovanja ključnih računovodstvenih postupaka i postupka zaključivanja na kraju godine;

(c) analitičke provjere (dosljednosti i razumnosti) glavnih računovodstvenih podataka;

(d) analize i usklađenja računovodstvene dokumentacije i/ili salda;

(e) ispitivanja obveza, plaćanja i određenih bilančnih stavki na temelju reprezentativnih uzoraka radi prikupljanja dokaza;

(f) koliko je god moguće, i u skladu s međunarodnim revizijskim standardima, korištenje radom drugih revizora. To se osobito odnosi na reviziju aktivnosti zaduživanja i kreditiranja kojima upravlja Komisija i za koje postoje potvrde vanjskih revizora.

Dio 2. – Revizijski pristup i metodologija za pravilnost transakcija

3. Revizija pravilnosti transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom sastoji se od izravnog ispitivanja transakcija (vidi **tablicu 1.1.**) kako bi se utvrdilo jesu li u skladu s važećim pravilima i propisima.

Kako ispitujemo transakcije

4. U okviru svake posebne procjene (poglavlja 4. – 9.) provodimo izravno ispitivanje transakcija na temelju njihovog reprezentativnog uzorka. Tim se ispitivanjem procjenjuje razina nepravilnosti transakcija u određenoj skupini podataka.

5. Ispitivanje transakcija podrazumijeva provjeru svake odabrane transakcije kako bismo utvrdili je li određeni zahtjev za povrat troškova ili plaćanje u skladu sa svrhama odobrenim proračunom i navedenim u relevantnim zakonskim aktima. Ispitujemo izračun iznosa zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja (za obimnije zahtjeve na temelju odabira reprezentativnih stavki na kojima se subvencija temelji). To podrazumijeva praćenje transakcija od proračunske računovodstvene dokumentacije do razine krajnjih primatelja (npr. poljoprivrednika, organizatora tečaja osposobljavanja ili predlagatelja projekta razvojne pomoći). Usklađenost se ispituje na svakoj razini. Smatra se da transakcija sadržava pogrešku ako (na bilo kojoj razini):

— nije točno izračunana, ili

— ne ispunjava zakonske uvjete ili ugovorne odredbe.

6. Kad je riječ o prihodima, pri ispitivanju vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost i bruto nacionalnog dohotka polazimo od relevantnih makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju te ispitujemo sustave kontrole Komisije za njihovu obradu do primitka doprinosa država članica i njihova evidentiranja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, ispitujemo računovodstvenu dokumentaciju carinskih službi i tok carinskih pristojbi dok Komisija ne primi predmetne iznose i ne evidentira ih u računovodstvenoj dokumentaciji.

7. Kad je riječ o rashodima, ispitujemo plaćanja u kojima su rashodi nastali, evidentirani i prihvaćeni („rashodovna plaćanja”). Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja (uključujući i plaćanja za kupnju imovine). Predujmove ne ispitujemo u trenutku njihova izvršenja, nego u trenutku:

- kada krajnji primatelj sredstava EU-a (npr. poljoprivrednik, istraživački institut, poduzeće koje izvodi radove ili pruža usluge na temelju javne nabave) podastre dokaz o njihovoj pravilnoj uporabi, i
- kada Komisija (ili druga institucija ili tijelo koje upravlja sredstvima EU-a) potvrdi opravdanost konačne uporabe sredstava i obračuna isplatu predujma.

8. Revizijski uzorak određujemo na način da se njime omogućuje procjena stope pogreške u revidiranoj skupini podataka kao cjelini. Obimnije zahtjeve za povrat troškova ispitujemo odabirom stavki (npr. računa povezanih s projektom, parcela koje je poljoprivrednik naveo u zahtjevu, vidi odlomak 5.) radi provedbe revizije unutar pojedinačnih transakcija uzorkovanjem po novčanoj jedinici. Slijedom toga, u slučaju kada su ispitane stavke dio projekta ili zahtjeva koji je podnio poljoprivrednik, stopa pogreške koju navedemo za te stavke ne čini stopu pogreške za predmetni projekt ili zahtjev poljoprivrednika koji su obuhvaćeni revizijom, nego doprinosi ukupnoj evaluaciji rashoda EU-a.

9. Ne ispitujemo svake godine transakcije u svakoj državi članici odnosno državi i/ili regiji korisnici sredstava. Primjeri koji se navode u godišnjem izvješću služe samo kao ogledni primjeri te prikazuju tipične otkrivene pogreške. Navođenje konkretnih država članica odnosno država i/ili regija korisnica sredstava ne znači da se navedeni primjeri ne pojavljuju i drugdje. Ogledni primjeri navedeni u ovom izvješću ne mogu biti temelj za izvođenje zaključaka o predmetnim državama članicama odnosno državama i/ili regijama korisnicama sredstava u cjelini.

10. Pristup kojim se koristimo nije osmišljen na način da se njime prikupljaju podatci o učestalosti pogrešaka u određenoj skupini podataka. Stoga iznesene vrijednosti u vezi s učestalošću pogrešaka nisu pokazatelj učestalosti pogrešaka u transakcijama koje je financirao EU ili u pojedinačnim državama članicama. U pristupu uzorkovanju kojim se koristimo na različite se transakcije primjenjuje različito ponderiranje. U takvom se uzorkovanju odražava vrijednost predmetnih rashoda i intenzitet revizije. Navedeno ponderiranje nije prisutno u tablici o učestalosti pa se u njoj jednaki ponder daje fondu za ruralni razvoj kao i izravnoj potpori u području „Prirodni resursi” te rashodima socijalnog fonda kao i regionalnim plaćanjima i plaćanjima za koheziju u poglavlju „Kohezija”. Relativna učestalost pogrešaka u uzorcima sastavljenim u različitim državama članicama ne može biti pokazatelj relativne stope pogreške u različitim državama članicama.

Kako evaluiramo i prikazujemo rezultate ispitivanja transakcija

11. Pogreške u transakcijama nastaju iz niza razloga i pojavljuju se u različitim oblicima, ovisno o prirodi povrede određenog pravila ili nepridržavanja ugovorne obveze. U pojedinačnim se transakcijama pogreška može odnositi ili na cijelu transakciju ili na njezin dio. Pogreške koje se otkriju i isprave prije provjera koje provodimo i neovisno o njima isključuju se iz izračuna i učestalosti pogreške. Takve pogreške ukazuju na djelotvornost sustava kontrole. Potom razmatramo jesu li pojedinačne pogreške mjerljive ili nemjerljive, vodeći računa o tome u kojoj je mjeri moguće izmjeriti u kolikom je dijelu iznosa obuhvaćenog revizijom postojala pogreška.

12. Velik broj pogrešaka javlja se u primjeni zakona o javnoj nabavi. Kako bi se poštovala osnovna načela tržišnog natjecanja propisana zakonima i propisima EU-a, potrebno je oglašavati sve važne postupke nabave. Ponude se moraju evaluirati prema utvrđenim kriterijima. Ugovori se ne smiju namjerno razdvajati na manje ugovore kako bi se izbjeglo premašivanje postavljenih pragova⁽¹⁾.

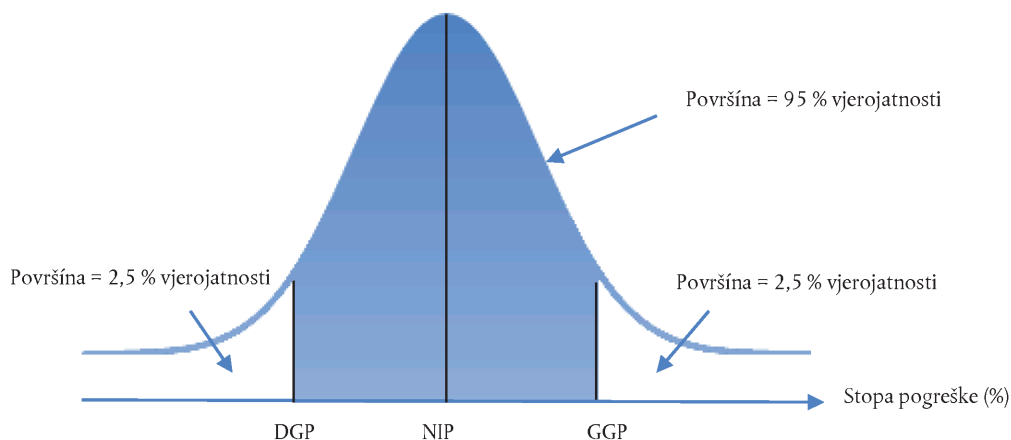
⁽¹⁾ Vidi i odlomke 6.30. – 6.35. i tematsko izvješće br. 10/2015 „Potrebno je uložiti više napora u rješavanje problema u vezi s javnom nabavom u rashodima EU-a za koheziju”.

13. Kriteriji kojima se koristimo za kvantifikaciju pogrešaka u javnoj nabavi opisani su u dokumentu „Neusklađenost s pravilima javne nabave – vrste nepravilnosti i osnova kvantifikacije” ⁽²⁾.

14. Kvantifikacija koju obavljamo može se razlikovati od kvantifikacije koju obavljaju Komisija ili države članice pri donošenju odluke o načinu postupanja u slučaju pogrešne primjene pravila javne nabave.

Procijenjena stopa pogreške (najizglednija pogreška)

15. Stopu pogreške procjenjujemo na temelju najizglednije stope pogreške (NIP) za svaki pojedini naslov VFO-a i za potrošnju iz proračuna u cjelini. U izračun ulaze samo kvantificirane pogreške. Postotak najizglednije stope pogreške (NIP) statistička je procjena vjerojatnog postotka pogreške u određenoj skupini podataka. Među primjere pogrešaka ubrajaju se mjerljive povrede važećih propisa, pravila te ugovornih odredbi i uvjeta za dodjelu bespovratnih sredstava. Također procjenjujemo donju granicu pogreške (DGP), kao i gornju granicu pogreške (GGP) (vidi grafički prikaz u nastavku).



16. Postotak osjenčane površine ispod krivulje ukazuje na vjerojatnost da je stopa pogreške u određenoj skupini podataka između vrijednosti DGP-a i GGP-a.

17. Svoje revizije planiramo polazeći od praga značajnosti od 2 %. Tom se razinom značajnosti vodimo kao smjernicom za davanje mišljenja. Pri donošenju mišljenja također vodimo računa o prirodi, iznosu i kontekstu pogrešaka.

Kako ispitujemo sustave i izvješćujemo o rezultatima

18. Komisija, druge institucije i tijela EU-a, nadležna tijela država članica te zemlje i/ili regije korisnice sredstava uspostavljaju sustave kako bi upravljale proračunskim rizicima, uključujući i rizike za pravilnost transakcija. Ispitivanje sustava osobito je korisno pri utvrđivanju preporuka za njihovo poboljšanje.

19. Svakim naslovom VFO-a, uključujući i prihode, obuhvaćeni su brojni pojedinačni sustavi. Svake godine među tim sustavima odabiremo uzorak te iznosimo rezultate ispitivanja i preporuke kako ih poboljšati.

Kako oblikujemo mišljenja u izjavi o jamstvu

20. Sve revizije o kojima je riječ u poglavljima 4. – 9. osnova su za mišljenje koje izražavamo o pravilnosti transakcija povezanih s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom Europske unije. Mišljenje iznosimo u izjavi o jamstvu, a pri njegovom donošenju vodimo računa o tome je li pogreška raširena. Revizije nam omogućuju da oblikujemo utemeljeno mišljenje o tome premašuju li pogreške u određenoj skupini podataka granice značajnosti ili su unutar njihovih okvira. Najbolja procjena stope pogreške za cjelokupnu potrošnju 2014. iznosi 4,4 %. S više od 95 % sigurnosti smatramo da je stopa pogreške u skupini podataka obuhvaćenoj revizijom značajna. Procijenjena stopa pogreške različita je u različitim naslovima VFO-a, kao što je opisano u poglavljima 4. – 9. Procijenili smo da je pogreška raširena, odnosno da se pojavljuje u većini rashodovnih područja.

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

Sumnja na prijevaru

21. Ako imamo razloga za sumnju da su se u određenim slučajevima odvijale kakve neovlaštene radnje, prijavljujemo ih OLAF-u, uredu Unije za borbu protiv prijevara, koji je zadužen za provođenje potrebnih istraga. Svake godine OLAF-u prijavljujemo nekoliko slučajeva.

Dio 3. – Poveznica između revizorskog mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i o pravilnosti transakcija

22. Donijeli smo:

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

23. Revizije koje provodimo i mišljenja koja izražavamo usklađeni su s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI).

24. Navedenim je standardima predviđena i situacija u kojoj revizori donesu revizorska mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija povezanih s tom dokumentacijom, uz napomenu da mišljenje o pravilnosti transakcija koje nije bezuvjetno samo po sebi ne podrazumijeva izražavanje mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije koje nije bezuvjetno. U financijskim izvještajima o kojima izražavamo mišljenje, a osobito u bilješki 6., navodi se da postoji značajan problem u vezi s povredom pravila kojima se uređuju izdatci koji se terete na proračun EU-a. Stoga smo zauzeli stav da postojanje značajne stope pogreške koja utječe na pravilnost nije samo po sebi dovoljan razlog da mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije koje dajemo zasebno ne bude bezuvjetno.

PRILOG 1.2.

PRAĆENJE MJERA PODUZETIH U POGLEDU OPAŽANJA IZ PRIJAŠNJIH GODINA U VEZI S POUZDANOŠĆU RAČUNOVODSTVENE DOKUMENTACIJE

Opažanja iz prijašnjih godina	Analiza Suda o ostvarenom napretku	Odgovor Komisije
1. Prefinanciranje, dospjele obveze i postupci zaključivanja U pogledu prefinanciranja, dospelih obveza i povezanog zaključivanja, svake godine od financijske godine 2007. uočavamo računovodstvene pogreške koje sveukupno nemaju značajan financijski učinak, ali su česte. To ukazuje na potrebu za dodatnim poboljšanjem na razini pojedinih glavnih uprava. U pogledu knjiženja prefinanciranih iznosa, za nekoliko smo glavnih uprava utvrdili da su u računovodstvenu dokumentaciju nastavile evidentirati procjene čak i kada su imale odgovarajuću osnovu za obračun pripadajućih prefinanciranja. Također smo utvrdili da je u nekoliko glavnih uprava potrebno unaprijediti, uskladiti i automatizirati postupke zaključivanja. Komisija je instrumente financijskog inženjeringa po prvi put obuhvatila računovodstvenom dokumentacijom za 2010., dok su predujmovi iz ostalih programa pomoći po prvi put obuhvaćeni računovodstvenom dokumentacijom za 2011. Nepodmirena salda u oba su slučaja procijenjena na temelju pretpostavke da se sredstva tijekom operativnog razdoblja koriste ravnomjerno. Komisija treba redovito preispitivati tu pretpostavku.	1. Prefinanciranje, dospjele obveze i postupci zaključivanja Komisija je nastavila s radom na poboljšanju točnosti svojih računovodstvenih podataka. Ispitivanjem reprezentativnog uzorka prefinanciranja i računa/zahitjeva za povrat troškova opet smo utvrdili pogreške koje sveukupno nemaju značajan financijski učinak, ali su učestale. U nekoliko glavnih uprava još nije postignut pravodoban obračun prefinanciranja niti postoje dovoljno precizni postupci za izračun iskorištenosti prefinanciranja te razlike između kratkoročnog i dugoročnog prefinanciranja. Nepodmirena salda i dalje se procjenjuju na temelju pretpostavke da se sredstva tijekom operativnog razdoblja koriste ravnomjerno, pri čemu se, ako su dostupne, u obzir uzimaju informacije država članica o financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem. Za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem (nekadašnje instrumente financijskog inženjeringa), operativno se razdoblje temelji na pretpostavci njegova produženja s 31. prosinca 2015. na 31. ožujka 2017. na osnovi novog tumačenja povezanih smjernica za zaključivanje operativnih programa. Ograničenost dostupnih informacija o uporabi predujmova za financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem i drugih programa potpore mogla bi utjecati na procjenu njihove vrijednosti na kraju godine i dovesti do znatnih usklađivanja prilikom zaključivanja programskog razdoblja 2007. – 2013. Važno je da relevantne glavne uprave provjere uporabu tih sredstava.	1. Prefinanciranje, dospjele obveze i postupci zaključivanja Komisija priznaje da su poboljšanja uvijek moguća, ali naglašava da su se tijekom posljednjih osam godina prefinanciranje i računi ispravno obračunavali.

Opažanja iz prijašnjih godina	Analiza Suda o ostvarenom napretku	Odgovor Komisije
2. Objavljene informacije o povratima sredstava i financijskim ispravcima („zaštita proračuna EU-a“) Računovodstveni službenik usavršio je način prikazivanja informacija o povratima sredstava i financijskim ispravcima u bilješci 6 uz financijske izvještaje. Ta bilješka sada je usmjerena i manje opširna, ali sadržava i informacije koje ne potječu iz računovodstvenog sustava. Te bi se informacije mogle kvalitetnije prikazati u izvješću o zaštiti proračuna EU-a u skladu s člankom 150. stavkom 4. Financijske uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012, koje se svake godine u rujnu podnosi proračunskim tijelima. Sažeti prikaz raznovolikih učinaka različitih korektivnih usklađenja ne daje se ni u bilješci 6, ni u spomenutom izvješću o zaštiti proračuna EU-a. Kako bi se zajamčila točnosti prikazanih vrijednosti, Komisija bi trebala uspostaviti postupke za provjeru rokova, podrijetla i iznosa korektivnih mjera s državama članicama.	2. Objavljene informacije o povratima sredstava i financijskim ispravcima („zaštita proračuna EU-a“) Komisija je ostvarila dodatni napredak u pogledu prikazivanja bilješke 6. Kad je riječ o području „Kohezija“, u bilješci 6, sada se navodi stupanj izvršenja ispravaka prije evidentiranja rashoda (u početnoj fazi), tijekom provedbe i prilikom zaključenja programa. Bilješka sada sadržava opis učinaka korektivnih mjera na proračun EU-a, ali ne uvijek i njihovu kvantifikaciju. Utvrdili smo da se u bilješci 6, još uvijek ne pravi razlika između: — usklađivanja na razini projekta i ispravaka na razini programa, te — neto financijskih ispravaka i sporazuma koji omogućavaju zamjenu nepravilnih rashoda. Komisija namjerava u bilješku 6, uz računovodstvenu dokumentaciju za 2015. prenijeti učinak odluka Suda Europske unije iz lipnja 2015. kojima se poništavaju odluke o financijskim ispravcima u iznosu od 457 milijuna eura. U toj bilješci i dalje postoje informacije koje ne potječu iz računovodstvenog sustava. Komisija trenutno analizira stanje s ciljem uvođenja novih postupaka za evidentiranje tih transakcija u sklopu uobičajenih računovodstvenih sustava. Postojeći postupci još nisu djelotvorni.	2. Objavljene informacije o povratima sredstava i financijskim ispravcima („zaštita proračuna EU-a“) U mjeri u kojoj je to moguće i s obzirom na troškove i koristi podjela informacija koju navodi Sud sada je uključena u godišnju Komunikaciju o zaštiti proračuna EU-a. Pravni predmeti na koje upućuje Sud odnose se na programsko razdoblje 1994.–1999. te na odluke donesene od 2008. do 2010. Zaprimiti su odluke odražavaju postupovna pitanja koja proizlaze iz Uredbe (EZ) br. 1083/2006. Komisija preispituje učinak. Kako priznaje Sud, Komisija istražuje moguće nove postupke, ali to se treba provesti u okviru ograničenja postojećeg regulatornog sustava i raspoloživih dobivenih podataka. Komisija će s državama članicama ispitati način na koji se postojeći informacijski sustavi mogu dodatno unaprijediti u skladu s prijedlozima Suda.

PRILOG 1.3.

IZVADCI IZ KONSOLIDIRANE RAČUNOVODSTVENE DOKUMENTACIJE ZA 2014. ⁽¹⁾

Tablica 1. – Bilanca (*)

	(u milijunima eura)	
	31.12.2014.	31.12.2013.
Dugotrajna imovina		
Nematerijalna imovina	282	237
Nekretnine, postrojenja i oprema	7 937	6 104
Ulaganja obračunana metodom udjela	409	349
Financijska imovina	56 438	59 844
Pretfinanciranje	18 358	38 072
Potraživanja u vezi s razmjenskim transakcijama i naplativi iznosi u vezi s nerazmjenskim transakcijama	1 198	498
	84 623	105 104
Kratkotrajna imovina		
Financijska imovina	11 811	5 571
Pretfinanciranje	34 237	21 367
Potraživanja u vezi s razmjenskim transakcijama i naplativi iznosi u vezi s nerazmjenskim transakcijama	14 380	13 182
Popis imovine	128	128
Novac i novčani ekvivalenti	17 545	9 510
	78 101	49 758
Ukupna imovina	162 724	154 862
Dugoročne obveze		
Mirovine i ostala primanja zaposlenih	(58 616)	(46 818)
Rezervacije	(1 537)	(1 323)
Financijske obveze	(51 851)	(56 369)
	(112 005)	(104 510)
Kratkoročne obveze		
Rezervacije	(745)	(545)
Financijske obveze	(8 828)	(3 163)
Obveze prema dobavljačima	(43 180)	(36 213)
Obračunani troškovi i odgođeni prihodi	(55 973)	(56 282)
	(108 726)	(96 204)
Ukupne obveze	(220 730)	(200 714)
Neto imovina	(58 006)	(45 852)
Pričuve	4 435	4 073
Iznosi koje treba zatražiti od država članica	(62 441)	(49 925)
Neto imovina	(58 006)	(45 852)

(*) Bilanca je prikazana u formatu konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije.

⁽¹⁾ Čitateljima se preporučuje da pogledaju cjeloviti tekst konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije za financijsku godinu 2014. koja obuhvaća konsolidirane financijske izvještaje s pojašnjenjima i skupna izvješća o izvršenju proračuna s pojašnjenjima.

Tablica 2. – Izvještaj o financijskom rezultatu (*)

	(u milijunima eura)	
	2014.	2013. (reklasificirano)
Prihodi		
Prihod od nerazmjenskih transakcija		
Sredstva od BND-a	104 688	110 194
Tradicionalna vlastita sredstva	17 137	15 467
Sredstva od PDV-a	17 462	14 019
Novčane kazne	2 297	2 757
Povrat izdataka	3 418	1 777
Ostalo	5 623	4 045
Ukupno	150 625	148 259
Prihod od razmjenskih transakcija		
Financijski dohodak	2 298	1 991
Ostalo	1 066	1 443
Ukupno	3 364	3 434
	153 989	151 693
Izdatci (**)		
Pod upravljanjem država članica		
Europski fond za jamstva u poljoprivredi	(44 465)	(45 067)
Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i ostali instrumenti za ruralni razvoj	(14 046)	(13 585)
Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond	(43 345)	(47 767)
Europski socijalni fond	(12 651)	(12 126)
Ostalo	(2 307)	(1 525)
Pod upravljanjem Komisije i izvršnih agencija	(15 311)	(12 519)
Pod upravljanjem drugih agencija i tijela EU-a	(1 025)	(656)
Pod upravljanjem trećih zemalja i međunarodnih organizacija	(2 770)	(2 465)
Pod upravljanjem drugih tijela	(1 799)	(1 694)
Troškovi za osoblje i mirovine	(9 662)	(9 058)
Promjene u aktuarskim pretpostavkama za primanja zaposlenih	(9 170)	(2 033)
Troškovi financiranja	(2 926)	(2 383)
Udio neto manjka zajedničkih pothvata i pridruženih subjekata	(640)	(608)
Ostali izdatci	(5 152)	(4 572)
	(165 269)	(156 058)
Poslovni rezultat za predmetnu godinu	(11 280)	(4 365)

(*) Izvještaj o financijskom rezultatu prikazan je u formatu konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije.

(**) Pod upravljanjem država članica: podijeljeno upravljanje; pod upravljanjem Komisije i izvršnih agencija: izravno upravljanje; pod upravljanjem drugih agencija i tijela EU-a, trećih zemalja, međunarodnih organizacija i drugih tijela: neizravno upravljanje.

Tablica 3. – Izvještaj o novčanom toku (*)

	(u milijunima eura)	
	2014.	2013.
Poslovni rezultat za predmetnu godinu	(11 280)	(4 365)
Operativno poslovanje		
Amortizacija nematerijalne imovine	61	48
Amortizacija materijalne imovine	408	401
(Povećanje)/smanjenje zajmova	(1 298)	20
(Povećanje)/smanjenje pretfinanciranja	6 844	(1 695)
(Povećanje)/smanjenje potraživanja u vezi s razmjenskim transakcijama i naplativi iznosi u vezi s nerazmjenskim transakcijama	(1 898)	923
(Povećanje)/smanjenje popisa imovine	—	10
Povećanje/(smanjenje) obveza za mirovine i primanja zaposlenih	11 798	4 315
Povećanje/(smanjenje) rezervacija	414	(196)
Povećanje/(smanjenje) financijskih obveza	1 146	(330)
Povećanje/(smanjenje) obveza prema dobavljačima	6 967	14 655
Povećanje/(smanjenje) obračunanih troškova i odgođenih prihoda	(309)	(12 154)
Proračunski višak iz prethodne godine uzet kao nenovčani prihod	(1 005)	(1 023)
Ostala nenovčana kretanja	130	(50)
Ulagačke aktivnosti		
(Povećanje)/smanjenje nematerijalne imovine te nekretnina, postrojenja i opreme	(2 347)	(624)
(Povećanje)/smanjenje ulaganja obračunanih metodom udjela	(60)	43
(Povećanje)/smanjenje financijske imovine raspoložive za prodaju	(1 536)	(1 142)
Neto novčani tok	8 035	(1 164)
Neto povećanje/(smanjenje) novca i novčanih ekvivalenata	8 035	(1 164)
Novac i novčani ekvivalenti na početku godine	9 510	10 674
Novac i novčani ekvivalenti na kraju godine	17 545	9 510

(*) Izvještaj o novčanom toku prikazan je u formatu konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije.

Tablica 4. – Izvještaj o promjenama u neto imovini (*)

(u milijunima eura)

	Pričuve (A)		Iznosi koje treba zatražiti od država članica (B)		Neto imovina = (A) + (B)
	Pričuva fer vrijednosti	Ostale pričuve	Ukupni višak/ (manjak)	Poslovni rezultat za predmetnu godinu	
Stanje na dan 31.12.2012.	150	3 911	(39 148)	(5 329)	(40 416)
Kretanja u pričuvi Jamstvenog fonda	—	46	(46)	—	—
Kretanja fer vrijednosti	(51)	—	—	—	(51)
Ostalo	—	12	(9)	—	3
Raspodjela poslovnog rezultata za 2012.	—	5	(5 334)	5 329	—
Proračunski rezultat za 2012. pripisan državama članicama	—	—	(1 023)	—	(1 023)
Poslovni rezultat za predmetnu godinu	—	—	—	(4 365)	(4 365)
Stanje na dan 31.12.2013.	99	3 974	(45 560)	(4 365)	(45 852)
Kretanja u pričuvi Jamstvenog fonda	—	247	(247)	—	—
Kretanja fer vrijednosti	139	—	—	—	139
Ostalo	—	(24)	16	—	(8)
Raspodjela poslovnog rezultata za 2013.	—	(0)	(4 365)	4 365	—
Proračunski rezultat za 2013. pripisan državama članicama	—	—	(1 005)	—	(1 005)
Poslovni rezultat za predmetnu godinu	—	—	—	(11 280)	(11 280)
Stanje na dan 31.12.2014.	238	4 197	(51 161)	(11 280)	(58 006)

(*) Izvještaj o promjenama u neto imovini prikazan je u formatu konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije.

Tablica 5. – Proračunski rezultat EU-a (*)

	(u milijunima eura)	
	2014.	2013.
Prihodi za financijsku godinu	143 940	149 504
Plaćanja po odobrenim proračunskim sredstvima za tekuću godinu	(141 193)	(147 567)
Odobrena sredstva za plaćanja prenesena u godinu N+1	(1 787)	(1 329)
Storniranje neiskorištenih odobrenih sredstava za plaćanja prenesenih iz godine N-1	25	34
Postupna promjena namjenskih prihoda	336	403
Tečajne razlike za predmetnu godinu	110	(42)
Proračunski rezultat (**)	1 432	1 002

(*) Proračunski rezultat EU-a prikazan je u formatu konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije.

(**) Od čega je rezultat EFTA-e (3) milijuna eura 2014. i (4) milijuna eura 2013. godine.

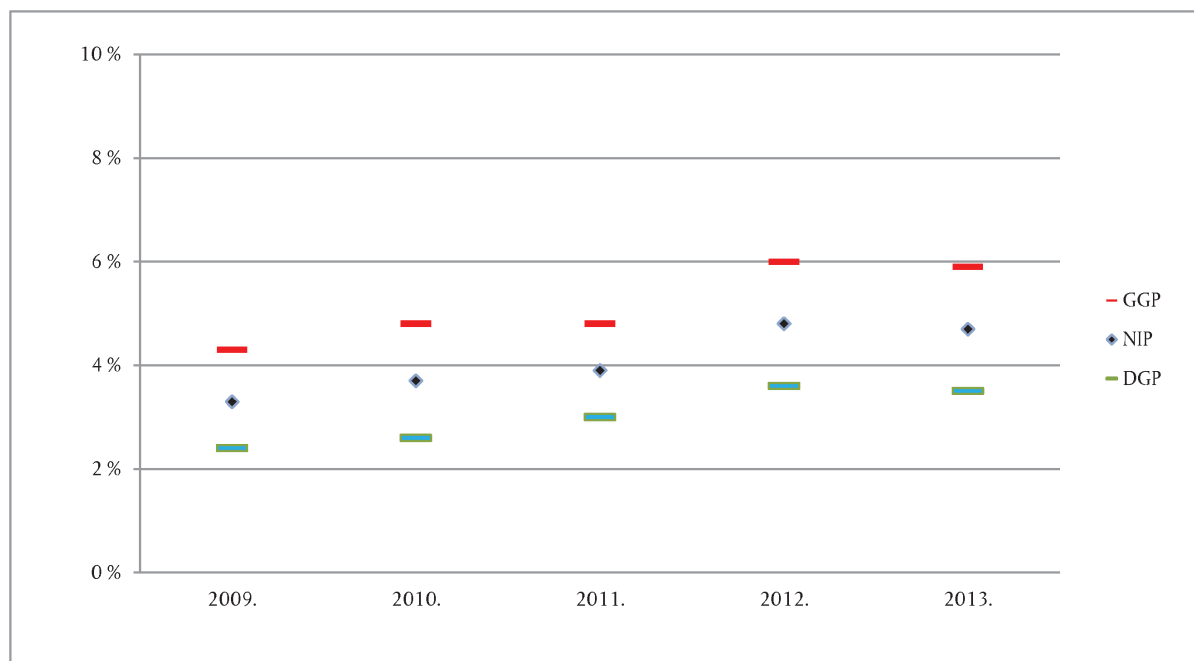
Tablica 6. – Usklađivanje poslovnog rezultata s proračunskim rezultatom (*)

	(u milijunima eura)	
	2014.	2013.
Poslovni rezultat za predmetnu godinu	(11 280)	(4 365)
Prihodi		
Materijalna prava utvrđena u tekućoj godini koja još nisu ostvarena	(6 573)	(2 071)
Materijalna prava utvrđena prijašnjih godina i ostvarena u tekućoj godini	4 809	3 357
Obračunani prihodi (neto)	(4 877)	(134)
Rashodi		
Obračunani izdatci (neto)	9 223	3 216
Prošlogodišnji izdatci plaćeni u tekućoj godini	(821)	(1 123)
Pretfinanciranje s neto učinkom	457	(902)
Odobrena sredstva za plaćanje prenesena u sljedeću godinu	(1 979)	(1 528)
Plaćanja izvršena iz prenesenih i storniranih neiskorištenih odobrenih sredstava za plaćanje	1 858	1 538
Kretanja u rezervacijama	12 164	4 136
Ostalo	(1 719)	(1 027)
Poslovni rezultat agencija i EZUČ-a	170	(93)
Proračunski rezultat za predmetnu godinu	1 432	1 002

(*) Usklađivanje poslovnog rezultata s proračunskim rezultatom EU-a prikazano je u formatu konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije.

PRILOG 1.4.

PROCIJENJENA STOPA POGREŠKE (NAJIZGLEDNIJA POGREŠKA, NIP) – NEUSKLAĐENI PODATCI ZA RAZDOBLJA
OD 2009. DO 2013.



U ovom su grafikonu prikazane neusklađene stope pogreške za prethodna razdoblja koje su objavljene u godišnjim izvješćima 2009. – 2013., grafikonu 1.1. i tablice 1.2. (vidi odlomak 1.14.).

PRILOG 1.5.

UČESTALOST OTKRIVENIH POGREŠAKA U REVIZIJSKOM UZORKU ZA 2014.

Učestalost otkrivenih pogrešaka u revizijskom uzorku za 2014. po glavnim upravama i institucijama (samo rashodi)

Europska komisija Glavna uprava (DG) Ostale institucije i tijela (sve vrste upravljanja)	Ukupan broj ispitanih transakcija	Broj transakcija s jednom ili više pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:					
			Ostali problemi u vezi sa sukladnošću i nemjerljive pogreške	Mjerljive pogreške	Mjerljive pogreške < 20 %	Mjerljive pogreške 20 % – 80 %	Mjerljive pogreške 80 % – 100 %	
Europska komisija:								
AGRI	GU za poljoprivredu i ruralni razvoj	345	172	46	126	107	13	6
EMPL	GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje	178	62	32	30	18	7	5
REGIO	GU za regionalnu i urbanu politiku	161	75	50	25	10	10	5
DEVCO	GU za međunarodnu suradnju i razvoj	102	31	12	19	14	4	1
RTD	GU za istraživanje i inovacije	54	37	12	25	18	6	1
PMO	Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu	58	7	3	4	4	0	0
ECHO	GU za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu	37	6	0	6	6	0	0
NEAR	GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju	23	4	2	2	2	0	0
CNECT	GU za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije	20	9	2	7	6	1	0
EAC	GU za obrazovanje i kulturu	20	5	0	5	4	1	0
ERCEA	Izvršna agencija Europskog istraživačkog vijeća	14	10	7	3	3	0	0
EACEA	Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu	12	5	1	4	4	0	0
MARE	GU za pomorstvo i ribarstvo	12	4	2	2	1	1	0

Europska komisija Glavna uprava (DG) Ostale institucije i tijela (sve vrste upravljanja)	Ukupan broj ispitanih transakcija	Broj transakcija s jednom ili više pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:				
			Ostali problemi u vezi sa sukladnošću i nemjerljive pogreške	Mjerljive pogreške	Mjerljive pogreške < 20 %	Mjerljive pogreške 20 % – 80 %	Mjerljive pogreške 80 % – 100 %
HOME	11	5	0	5	4	1	0
JRC	11	2	1	1	0	0	1
REA	9	5	2	3	2	1	0
GROW	8	1	0	1	1	0	0
OIB	7	3	3	0	0	0	0
ENER	6	3	1	2	2	0	0
MOVE	6	2	0	2	1	1	0
DIGIT	5	0	0	0	0	0	0
SANTE	5	2	0	2	2	0	0
JUST	4	1	0	1	0	1	0
FPI	4	1	1	0	0	0	0
COMM	3	0	0	0	0	0	0
ECFIN	3	0	0	0	0	0	0
CLIMA	2	0	0	0	0	0	0
FISMA	2	0	0	0	0	0	0
HR	2	0	0	0	0	0	0
TAXUD	2	0	0	0	0	0	0
BUDG	1	0	0	0	0	0	0
ENV	1	1	0	1	0	1	0
ESTAT	1	0	0	0	0	0	0
Ukupno za Europsku komisiju	1 129	453	177	276	209	48	19

Europska komisija Glavna uprava (DG) Ostale institucije i tijela (sve vrste upravljanja)	Ukupan broj ispitanih transakcija	Broj transakcija s jednom ili više pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:				
			Ostali problemi u vezi sa sukladnošću i nemjerljive pogreške	Mjerljive pogreške	Mjerljive pogreške < 20 %	Mjerljive pogreške 20 % – 80 %	Mjerljive pogreške 80 % – 100 %
Ostale institucije i tijela							
Europski parlament	28	3	0	3	3	0	0
Europska služba za vanjsko djelovanje	11	5	2	3	3	0	0
Vijeće Europske unije	7	1	0	1	1	0	0
Sud Europske unije	4	0	0	0	0	0	0
Europski revizorski sud	2	0	0	0	0	0	0
Ostala tijela	3	0	0	0	0	0	0
Ukupno za ostale institucije i tijela	55	9	2	7	7	0	0
Sveukupno	1 184	462	179	283	216	48	19

Učestalost otkrivenih pogrešaka u revizijskom uzorku za 2014. po državama članicama (naslovi VFO-a 1.b i 2.)

Država članica (podijeljeno upravljanje)	Naslov 1.b VFO-a – „Kohezija”										Naslov 2.b VFO-a – „Prirodni resursi”										Podijeljeno upravljanje Naslovi VFO-a 1.b „Kohezija” i 2. „Prirodni resursi” (ukupno)															
	Europski fond za regionalni razvoj/kohezijski fond (ERFR/KF)					Europski socijalni fond (ESF)					Tržišne i izravne potpore					Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo																				
	Broj transakcija	Broj pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:				Broj transakcija	Broj pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:				Broj transakcija	Broj pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:				Broj transakcija	Broj pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:															
			OPS/NMP	Mjerljive	< 20 %	20 % – 80 %			80 % – 100 %	OPS/NMP	Mjerljive	< 20 %			20 % – 80 %	80 % – 100 %	OPS/NMP	Mjerljive			< 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %													
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)		
BE	Belgija	7	4	3	1	1	0	0						4	4	0	4	4	0	0							11	8	3	5	5	0	0			
BG	Bugarska								8	0	0	0	0	0							5	2	2	0	0	0	0	13	2	2	0	0	0	0		
CZ	Češka Republika	18	8	5	3	1	1	1	14	2	1	1	0	0	4	2	0	2	2	0	0	5	4	2	2	1	0	1	41	16	8	8	5	1	2	
DK	Danska													8	2	0	2	2	0	0							8	2	0	2	2	0	0	0		
DE	Njemačka	8	7	5	2	2	0	0	14	6	3	3	2	0	1	20	5	0	5	5	0	15	8	1	7	6	0	1	57	26	9	17	15	0	2	
EE	Estonija													4	2	0	2	2	0	0							4	2	0	2	2	0	0	0		
EL	Irska													4	3	0	3	3	0	0							4	3	0	3	3	0	0	0		
ES	Grčka	13	3	2	1	0	1	0	20	4	0	4	0	1	3	12	3	0	3	1	2	10	3	2	1	0	1	0	55	13	4	9	1	5	3	
FR	Španjolska	7	3	3	0	0	0	0						28	10	2	8	5	3	0	12	3	1	2	1	1	0	47	16	6	10	6	4	0	0	
HR	Francuska								7	2	1	1	1	0	0	35	30	0	30	30	0	9	6	4	2	2	0	0	51	38	5	33	33	0	0	0
HR	Hrvatska																																			
IT	Italija	8	5	4	1	0	1	0	20	10	7	3	1	2	0	16	8	1	7	6	1	0	12	10	2	2	0	0	60	35	22	13	9	4	0	0
CY	Cipar																																			
LV	Latvija	7	1	1	0	0	0	0							5	1	1	0	0	0							12	2	2	0	0	0	0	0	0	

Država članica (podijeljeno upravljanje)	Naslov 1.b VFO-a – „Kohezija”										Naslov 2.b VFO-a – „Prirodni resursi”										Podijeljeno upravljanje Naslovi VFO-a 1.b „Kohezija” i 2. „Prirodni resursi” (ukupno)										
	Europski fond za regionalni razvoj/kohезиј-ski fond (ERRR/KF)					Europski socijalni fond (ESF)					Tržišne i izravne potpore					Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo															
	Broj transakcija	Broj pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:				Broj transakcija	Broj pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:				Broj transakcija	Broj pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:				Broj transakcija	Broj pogrešaka						Broj transakcija u kojima se pojavljuju:					
			OPS/NMP	Mjerljive	< 20 %	20 % – 80 %			80 % – 100 %	OPS/NMP	Mjerljive	< 20 %			20 % – 80 %	80 % – 100 %	OPS/NMP	Mjerljive								< 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %			
LT	7	1	1	0	0	0										5	3	1	2	0	1	1	12	4	2	2	0	1	1		
LU																															
HU	12	6	3	3	1	2	0	7	0	0	0	0	0	0	0	5	2	0	2	1	1	0	32	11	4	7	4	3	0		
MT	4	2	1	1	0	0	1															4	2	1	1	0	0	1			
NL								7	6	4	2	2	0	0	0	5	5	4	1	1	0	0	16	13	8	5	5	0	0		
AT								7	5	4	1	0	1	0		10	2	0	2	2	0	0	17	7	4	3	2	1	0		
PL	34	20	16	4	2	1	1	21	3	1	2	2	0	0	1	20	9	6	3	2	0	1	87	37	24	13	9	2	2		
PT	11	3	2	1	1	0	0	15	9	5	4	3	1	0	0	15	7	5	2	1	1	0	45	19	12	7	5	2	0		
RO	7	2	0	2	0	1	1	8	4	2	2	0	1	1		5	1	1	0	0	0	0	20	7	3	4	0	2	2		
SI																															
SK								7	1	1	0	0	0	0	0	5	3	0	3	3	0	0	16	8	1	7	7	0	0		
SF								7	4	1	3	2	1	0	0								11	5	1	4	3	1	0		
SE	7	5	1	4	2	2	0	8	4	2	2	2	0	0		5	2	2	0	0	0	0	20	11	5	6	4	2	0		
UK	7	5	3	2	0	1	1								12	9	0	9	9	0	0	21	9	4	19	13	3	3			

Država članica (podijeljeno upravljanje)	Naslov 1.b VFO-a – „Kohezija”										Naslov 2.b VFO-a – „Prirodni resursi”										Podijeljeno upravljanje Naslovi VFO-a 1.b „Kohezija” i 2. „Prirodni resursi” (ukupno)													
	Europski fond za regionalni razvoj/Kohezijski fond (EFRR/KF)					Europski socijalni fond (ESF)					Tržišne i izravne potpore					Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo																		
	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:					Broj transakcija u kojima se pojavljuju:					Broj transakcija u kojima se pojavljuju:					Broj transakcija u kojima se pojavljuju:					Broj transakcija u kojima se pojavljuju:					Broj transakcija u kojima se pojavljuju:								
	Broj transakcija	Broj pogreška	OPS/NMP	Mjerljive	< 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Broj transakcija	Broj pogreška	OPS/NMP	Mjerljive	< 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Broj transakcija	Broj pogreška	OPS/NMP	Mjerljive	< 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Broj transakcija	Broj pogreška	OPS/NMP	Mjerljive	< 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %						
Prekogranična suradnja	4	0	0	0	0	0	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	4	0	0	0	0	0	
Ukupno	161	75	50	25	10	10	5	170	60	32	28	16	7	5	183	93	5	88	81	7	0	173	82	43	39	26	7	6	687	310	180	133	31	16

(1) Ukupan broj ispitanih transakcija

(2) Broj transakcija s jednom ili više pogrešaka

(3) Ostali problemi u vezi sa sukladnošću (OPS) i nemjerljive pogreške (NMP)

(4) Mjerljive pogreške

(5) Mjerljive pogreške < 20 %

(6) Mjerljive pogreške 20 % – 80 %

(7) Mjerljive pogreške 80 % – 100 %

Vodimo računa o korektivnim mjerama i to utječe na pojedinačne nalaze iznesene u tablici (također vidi odlomak 1.32.). Ne ispitujemo svake godine transakcije u svakoj državi članici odnosno državi i/ili regiji korisnici sredstava. Mjesta u tablici bez sadržaja („prazna polja”) ukazuju na to da nije ispitana nijedna transakcija. Pristup kojim se koristimo nije osmišljen na način da se njime prikupljaju podatci o učestalosti pogrešaka u određenoj skupini podataka. Stoga iznesene vrijednosti u vezi s učestalosti pogrešaka nisu pokazatelji učestalosti pogrešaka u transakcijama koje je financirao EU ili u pojedinačnim državama članicama. Relativna učestalost pogrešaka u uzorcima sastavljenim u različitim državama članicama ne može biti pokazatelj relativne stope pogreške u različitim državama članicama.

POGLAVLJE 2.

Proračunsko i financijsko upravljanje

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	2.1-2.3
Opažanja	2.4-2.26
Iznos proračunskih sredstava za plaćanja 2014. bio je drugi najveći dotad	2.4
Odobrena sredstva za plaćanja i plaćanja 2014. godine bila su veća nego što je predviđeno VFO-om	2.5-2.9
Unatoč tomu zabilježen je mali porast u broju nepodmirenih zahtjeva za plaćanje	2.10
S druge strane, razina preuzetih obveza bila je unutar gornje granice	2.11
Proračunski rezultat 2014. bio je pozitivan	2.12
Poslovni rezultat bio je pak negativan	2.13
Predviđanja pokazuju da je smanjenje nepodmirenih obveza privremeno.	2.14-2.16
Znatno zaostajanje u apsorpciji sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za višegodišnje razdoblje	2.17-2.19
Komisija je predstavila plan plaćanja kojim bi se „proračun EU-a ponovo učinio održivim”	2.20-2.22
U financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem još se uvijek nalazi velik iznos neiskorištenih sredstava	2.23
I u financijskim instrumentima kojima se neizravno upravlja još uvijek se nalaze velika novčana sredstva	2.24-2.26
Zaključci i preporuke	2.27-2.30
Zaključci za 2014.	2.27-2.29
Preporuke	2.30

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

2.1. U ovom se poglavlju donosi pregled glavnih pitanja u proračunskom i financijskom upravljanju 2014. godine. Ona se odnose na ukupne stope potrošnje i njihov odnos s gornjim granicama proračuna i novog višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) (vidjeti odlomke od 2.4. do 2.9.), razinu nepodmirenih zahtjeva za plaćanje i nepodmirenih obveza (vidjeti odlomke od 2.10. do 2.22.) i novčana sredstva u financijskim instrumentima (vidjeti odlomke od 2.23. do 2.26.).

2.2. To je bila prva godina VFO-a koji obuhvaća razdoblje od 2014. do 2020. U praksi se većina plaćanja izvršenih 2014. još uvijek odnosila na programe prethodnog VFO-a. Plaćanjima 2014. pokriveni su primjerice troškovi subvencija poljoprivrednicima za 2013., povrati prijavljenih troškova za projekte kohezije u okviru operativnih programa u razdoblju 2007.–2013., kao i za istraživačke projekte u sklopu Sedmog okvirnog programa, koji je pokrenut 2007.

2.3. Višegodišnji financijski okvir sedmogodišnji je program kojim se određuju ključni parametri godišnjeg proračuna Europske unije. Definiran je u uredbi Vijeća ⁽¹⁾ u suglasnosti s Europskim parlamentom i utvrđuje godišnju gornju granicu za ukupna odobrena sredstva za plaćanja i ukupna odobrena sredstva za preuzimanje obveza. U novom VFO-u za sedmogodišnje razdoblje gornja granica za odobrena sredstva za preuzimanje obveza iznosi 1 083 milijarde eura, a za odobrena sredstva za plaćanja 1 024 milijarde eura ⁽²⁾. Nova je značajka ovog VFO-a to što se neiskorišteni iznosi do gornje granice za plaćanja automatski prenose u sljedeće godine ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 1311/2013 (SL L 347, 20.12.2013., str. 884.).

⁽²⁾ Iznosi su navedeni u tekućim cijenama.

⁽³⁾ U skladu s člankom 5. Uredbe (EU, Euratom) br. 1311/2013 Komisija mora svake godine prilagoditi gornju granicu za plaćanja povećavajući je za iznos razlike između izvršenih plaćanja i gornje granice VFO-a za plaćanja u prethodnoj godini. Godišnja prilagodba gornje granice 2018. ne smije biti veća od 7 milijardi eura, 2019. od 9 milijardi eura i 2020. od 10 milijardi eura (u cijenama iz 2011.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

OPAŽANJA**Iznos proračunskih sredstava za plaćanja 2014. bio je drugi najveći dotad**

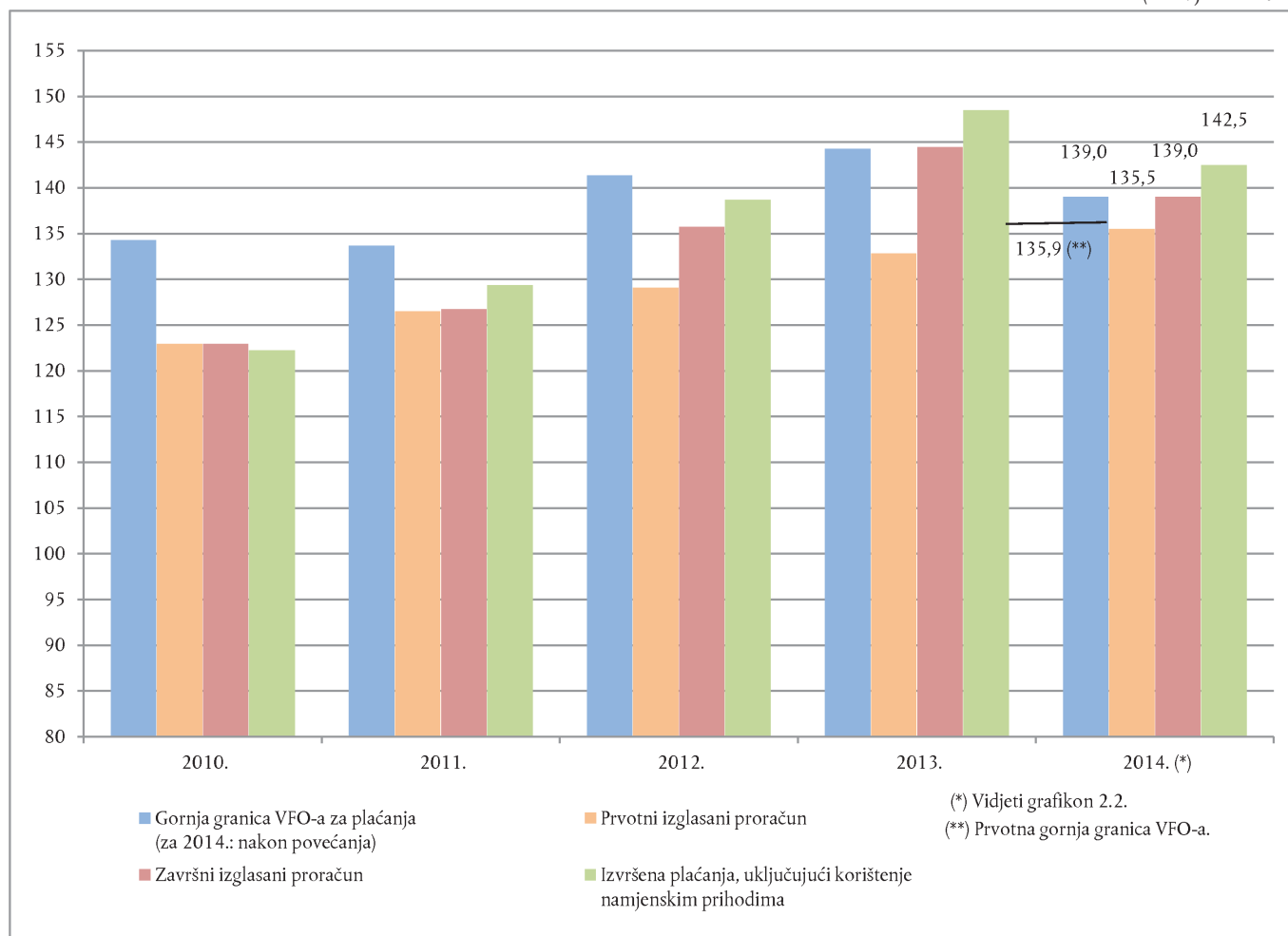
2.4. Proračun EU-a planira se i prijavljuje prema gotovinskom načelu i osmišljen je tako da primitci i plaćanja budu uravnoteženi, odnosno proračun ne može biti financiran zajmovima⁽⁴⁾ (vidjeti odlomke od 2.12. do 2.13.). Prvotnim proračunom za 2014. predviđen je najveći iznos za plaćanja u povijesti EU-a. Konačna razina plaćanja⁽⁵⁾ bila je viša samo 2013. i, kao i te godine, prelazila je gornju granicu VFO-a (vidjeti **grafikone 2.1. i 2.2.**).

⁽⁴⁾ Članak 17. Financijske uredbe – Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).

⁽⁵⁾ Uključujući 350 milijuna eura za posebne instrumente.

Grafikon 2.1. – Kretanje proračunskih sredstava i plaćanja od 2010. do 2014.

(u milijardama eura)



Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije za financijske godine od 2010. do 2014.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Odobrena sredstva za plaćanja i plaćanja 2014. godine bila su veća nego što je predviđeno VFO-om

2.5. U **grafikonu 2.2.** prikazani su osnovni podatci o odobrenim sredstvima za plaćanja i plaćanjima izvršenima 2014. godine.

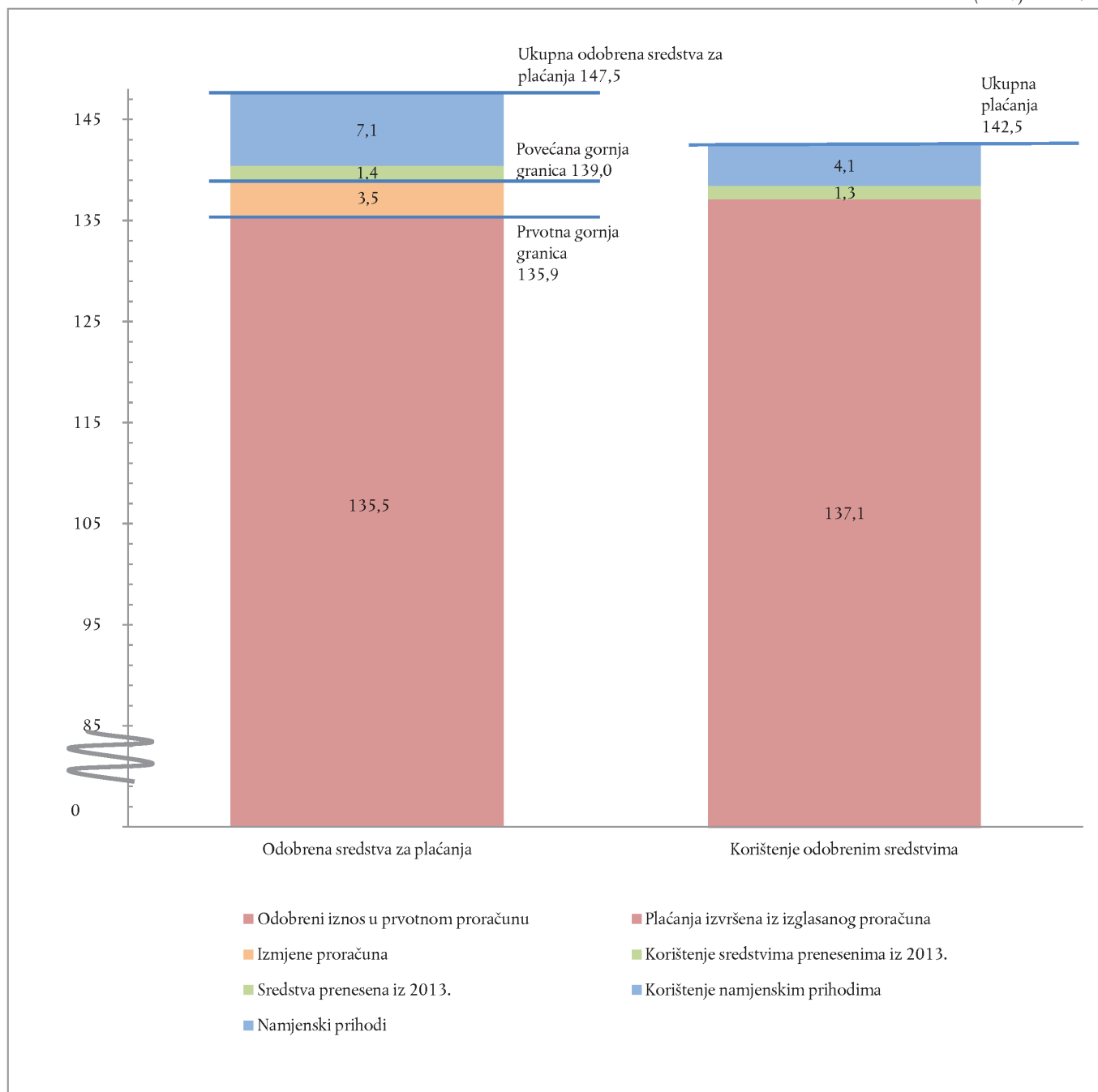
2.6. Uredbom o VFO-u ⁽⁶⁾, donesenom 2013., propisana je najviša granica za odobrena sredstva za plaćanja za 2014. od 135,9 milijardi eura ⁽⁷⁾. Iznos prvotnog proračuna bio je malo niži od te gornje granice, odnosno 135,5 milijardi eura.

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

⁽⁷⁾ Uključujući 350 milijuna eura za posebne instrumente.

Grafikon 2.2. – Odobrena sredstva za plaćanja i plaćanja izvršena 2014. godine

(u milijardama eura)



Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije za financijsku godinu 2014. „Skupna izvješća o izvršenju proračuna s pojašnjenjima”, tablice 5.1. i 5.3.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.7. Parlament i Vijeće odobrili su sedam izmjena proračuna ⁽⁸⁾, od kojih je šest odobreno 17. prosinca 2014. Najveće izmjene proračuna (br. 2 i 3) donesene su zbog zahtjeva Komisije za dodatnih 3,5 milijardi eura odobrenih sredstava za plaćanja. Donošenje proračuna iznad gornje granice zahtijevalo je aktivaciju pričuve za nepredviđene izdatke (instrument u slučaju krajnje nužde koji omogućuje reakciju na nepredviđene okolnosti ⁽⁹⁾). Komisija je zatražila njezinu aktivaciju u svibnju 2014., u ranoj fazi novog VFO-a.

2.8. Uporabom pričuve za nepredviđene izdatke gornja granica odobrenih sredstava za plaćanja za 2014. utvrđena VFO-om povećana je za 3,2 milijarde eura, dosegnuvši 139,0 milijardi eura. Zbog toga će svake godine od 2018. do 2020. gornja granica odobrenih sredstava za plaćanja biti smanjena za 0,9 milijardi eura. Komisija do završetka ovog izvješća nije iznijela prijedlog o smanjenju kojim bi se pokrio ostatak pričuve za nepredviđene izdatke ⁽¹⁰⁾.

2.9. Izmjenom proračuna, zajedno sa sredstvima prenesenima ⁽¹¹⁾ iz prethodne godine (1,4 milijarde eura) i namjenskim prihodima (7,1 milijarda eura) ⁽¹²⁾, sredstva za plaćanja u završnom proračunu povećana su na 147,5 ⁽¹³⁾ milijardi eura (vidjeti **grafikon 2.2.**). Ukupna plaćanja izvršena 2014. iznose 142,5 milijardi eura ⁽¹⁴⁾. Od neiskorištenih odobrenih sredstava za plaćanja (5,0 milijardi eura) u 2015. godinu preneseno je 4,8 milijardi eura.

ODGOVORI KOMISIJE

2.7. Mobilizacija pričuve za nepredviđene izdatke bila je opravdana rastućom razinom nepodmirenih naloga za programe kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. u iznosu od 23,4 milijardi EUR na kraju 2013. Uzrok tomu je kombinacija nedostatnih sredstava za plaćanje izglasanih u godišnjim proračunima u posljednjim godinama prošlog VFO-a i niske gornje granice plaćanja u prvoj godini tekućeg VFO-a.

2.8. Uzimajući u obzir činjenicu da nema konačnog financijskog sporazuma među trima institucijama na ovu temu, u kontekstu proračunskog postupka za 2015. složile su se o zajedničkoj izjavi kojom traže da se „postigne brz dogovor o tome mogu li se mobilizirati, i u kojoj mjeri, drugi posebni instrumenti iznad gornjih granica VFO-a za plaćanja radi utvrđivanja treba li, i u kojoj mjeri, iznos od 350 milijuna EUR prebiti s razlikama VFO-a za plaćanja za tekuću ili buduće financijske godine.”

2.9. Unatoč kasnom donošenju izmjena proračuna u prosincu 2014., potpuno izvršenje za kohezijsku politiku dosegnuto je na kraju 2014. te nije bilo prijenosa odobrenih sredstava za plaćanje.

⁽⁸⁾ Tri su se izmjene odnosile na tehničke prilagodbe, a dvije su imale razmjerno mali neto učinak na proračunske obveze (manji od 0,1 milijarde eura).

⁽⁹⁾ Uveden člankom 13. Uredbe (EU, Euratom) br. 1311/2013 o VFO-u za razdoblje 2014.–2020.

⁽¹⁰⁾ U članku 2. Odluke (EU) 2015/435 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2014. o aktivaciji pričuve za nepredviđene izdatke (SL L 72, 14.3.2015., str. 4.) navodi se da se Komisija poziva „da na vrijeme dostavi prijedlog o preostalom iznosu od 350 milijuna EUR”.

⁽¹¹⁾ Prenesena sredstva su neiskorištena sredstva u tekućoj financijskoj godini koja se prenose u proračun za sljedeću godinu.

⁽¹²⁾ Namjenski prihodi su prihodi namijenjeni za posebne aktivnosti. Izvor namjenskih prihoda u prvom su redu kazne i drugi povrati sredstava u području poljoprivrede (3,6 milijardi eura) te treće strane, uključujući EFTA-u i države kandidatkinje (3,0 milijarde eura).

⁽¹³⁾ Ta je brojka veća od iznosa završnog izglasanog proračuna prikazanog u **grafikonu 2.1.** jer uključuje prenesena sredstva i namjenske prihode.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti tablicu 5.3. „VFO: izvršenje odobrenih sredstava za plaćanja” (str. 126. računovodstvene dokumentacije).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Unatoč tomu zabilježen je mali porast u broju nepodmirenih zahtjeva za plaćanje

2.10. Unatoč tomu što je razina plaćanja i dalje bila viša od gornje granice VFO-a i što je aktivirana pričuva za nepredviđene izdatke, iznos nepodmirenih zahtjeva za plaćanje porastao je za 1,4 milijarde eura, na 25,8 milijardi eura⁽¹⁵⁾. Iako taj porast pokazuje da su se podneseni zahtjevi nastavili gomilati, većina ih je primljena krajem godine⁽¹⁶⁾. Izvršenje zahtjeva za plaćanje u vrijednosti od ukupno 4,8 milijardi eura prekinuto je na kraju godine, a zahtjevi u vrijednosti od 10,2 milijarde eura podneseni su prekasno da bi se mogli obraditi (tijekom posljednja četiri dana godine). Prema tome, za područje kohezije, koje čini najveći udio u ukupnom iznosu zahtjeva, Komisija bi nakon odobrenja ostalih zahtjeva bila mogla isplatiti najviše 9,7 milijardi eura (da su proračunska sredstva bila dostupna). Iznosi čiju je točnost Komisija potvrdila i koji su u računovodstvenom sustavu Komisije evidentirani kao odobreni za isplatu prije kraja godine odgovarali su 1,9 milijardi eura.

S druge strane, razina preuzetih obveza bila je unutar gornje granice

2.11. U proračunu za 2014. gornja granica odobrenih sredstava za preuzimanje obveza iznosila je 142,7 milijardi eura⁽¹⁷⁾. Preuzete su obveze u iznosu od 109,3 milijarde eura (76,6 % dostupnih odobrenih sredstava), što odražava količinu novih programa koje je Komisija odobrila⁽¹⁸⁾ tijekom prve godine novog VFO-a za razdoblje 2014.–2020. Zbog toga je za 2015. dostupna vrlo visoka razina odobrenih sredstava za preuzimanje obveza. Gornja granica VFO-a za odobrena sredstva za preuzimanje obveza prilagođena je 2015. u skladu s malom razinom iskorištenosti tih sredstava 2014. godine. Gornja granica povećana je za 16,5 milijardi eura⁽¹⁹⁾, a iznos od 12,1 milijarde eura prenesen u 2015.

2.11. Uredbom o VFO-u predviđa se reprogramiranje neiskorištenih obveza iz 2014. u godinama koje slijede. To je primijenjeno na programe kohezijske politike u iznosu od 11,2 milijarde EUR kao posljedica kasnog donošenja VFO-a i pravne osnove za kohezijsku politiku (Uredba o zajedničkim odredbama (EU) br. 1303/2013). Reprogramiranje je donijelo Vijeće 22. travnja 2015.

Komisija će pomno nadgledati provedbu programa koristeći se financijskim informacijama koje tri puta godišnje podnose države članice (članak 112. Uredbe o zajedničkim odredbama).

⁽¹⁵⁾ Bilješka 2.12. na str. 66. računovodstvene dokumentacije.

⁽¹⁶⁾ U „Analizi izvršenja proračuna za europske strukturne i investicijske fondove 2014.” Komisija navodi da je „od zahtjeva za plaćanje u vrijednosti od 23,4 milijardi eura koji su podneseni tijekom posljednja dva mjeseca u godini njih oko 92 % (21,5 milijardi eura) primljeno tek u prosincu, a zahtjevi za plaćanje od ukupno 19 milijardi podneseni su nakon 15. prosinca. Kao i prethodnih godina, veliku koncentraciju zahtjeva za plaćanje na samom kraju godine djelomično je uzrokovala obveza automatskog opoziva sredstava, s obzirom na to da je 2014. bila posljednja godina u kojoj je na temelju pravila „n+2” opozvan najveći mogući iznos sredstava”.

⁽¹⁷⁾ U to je uključen neto iznos od 50 milijuna eura na temelju izmjena proračuna br. 3, 4 i 6.

⁽¹⁸⁾ Odobreno je 345 od 645 programa.

⁽¹⁹⁾ Gornja granica VFO-a bit će povećana i 2016. za 4,5 milijardi eura te 2017. za 0,1 milijardu eura.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Proračunski rezultat 2014. bio je pozitivan

2.12. Proračunski rezultat 2014. bio je višak od 1,4 milijarde eura ⁽²⁰⁾. Riječ je o iznosima primljenima od država članica koji predstavljaju višak u odnosu na izvršena plaćanja. Taj višak su predumovi država članica za proračun za sljedeću godinu. Proračunski višak je uobičajen jer plaćanja ne smiju prelaziti iznos primitaka ⁽²¹⁾.

Poslovni rezultat bio je pak negativan

2.13. Poslovni rezultat bio je manjak od 9,6 milijardi eura. Glavni su razlozi proračunskog manjka prilagodbe nefinancijske prirode do kojih dolazi zbog neto učinka povećanja potraživanja i rezervacija. Do povećanja potraživanja došlo je zato što je šest država članica iskoristilo mogućnost da odgodi podmirenje doprinosa koji se primjenjuju retroaktivno nakon usklađivanja procijenjenog BDP-a ⁽²²⁾ (vidjeti odlomke 4.6. do 4.13.). Razina rezervacija povećala se u prvom redu zbog učinka smanjenja kamatnih stopa na tržištima kapitala na procjenu nastalih mirovinskih obveza ⁽²³⁾. Komisija prikazuje usklađivanje poslovnog rezultata i proračunskog rezultata na stranici 109. konsolidirane godišnje računovodstvene dokumentacije Europske unije za 2014. s pojašnjenjima na stranici 118. (vidjeti **tablicu 6.** u **prilogu 1.3.**).

⁽²⁰⁾ Vidjeti **prilog 1.3.** i **tablicu 5.**, str. 108. računovodstvene dokumentacije.

⁽²¹⁾ Do proračunskog manjka u pravilu može doći ako su primitci niži od izvršenih plaćanja. U praksi se to nije dogodilo od 1986. godine.

⁽²²⁾ Vidjeti bilješku 2.6.1.1. na str. 59. računovodstvene dokumentacije.

⁽²³⁾ Vidjeti bilješku 2.9. uz računovodstvenu dokumentaciju.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Predviđanja pokazuju da je smanjenje nepodmirenih obveza privremeno

2.14. Kao što je objašnjeno u odlomku 2.2., većina je plaćanja izvršena kako bi se pokrile obveze iz prethodnog VFO-a za razdoblje 2007.–2013. Time su se nepodmirene obveze ⁽²⁴⁾ smanjile s 222,4 milijarde eura na 189,6 milijardi eura.

2.15. **Grafikon 2.3.** pokazuje kretanje nepodmirenih obveza za naslov VFO-a 1.b ⁽²⁵⁾ (58 % ukupnih nepodmirenih obveza). Na grafikonu je vidljivo znatno smanjenje nepodmirenih obveza, u čemu se odražava broj operativnih programa za novo razdoblje koje Komisija još nije odobrila. Komisija je iskoristila 28,0 milijardi eura (58 %) od 47,5 milijardi eura odobrenih sredstava za preuzete obveze za 2014. U okviru naslova VFO-a 1.b iskorištena su sva odobrena sredstva u iznosu od 54,4 milijarde eura.

2.16. Predviđanja pokazuju da je smanjenje razine nepodmirenih obveza privremeno zbog zatraženog povećanja gornje granice VFO-a za 2015. i predstojeće godine (vidjeti odlomak 2.11. i **grafikon 2.3.**).

2.15. Za kohezijsku politiku nepodmirene su se obveze smanjile za gotovo 40 % u razdoblju 2007. – 2013. (52 milijarde EUR) na 80,6 milijardi u 2014. i tako obilježile kraj rastućeg trenda koji se bilježio do kraja 2013. Mogle su se još više smanjiti da Komisijina mogućnost podmirivanja naloga za plaćanje zaprimljenih krajem godine nije bila ograničena nedostatkom odobrenih sredstava za plaćanje (vidjeti odgovor na stavak 2.10.).

Nadalje, smanjenje nepodmirenih obveza u 2014. povezano je s visokom razinom plaćanja od 51,8 milijardi EUR (ili 111 % prvobitno odobrenog proračuna) za programe kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013., čije se razdoblje prihvatljivosti bliži kraju (tj. 31. prosinca 2015.).

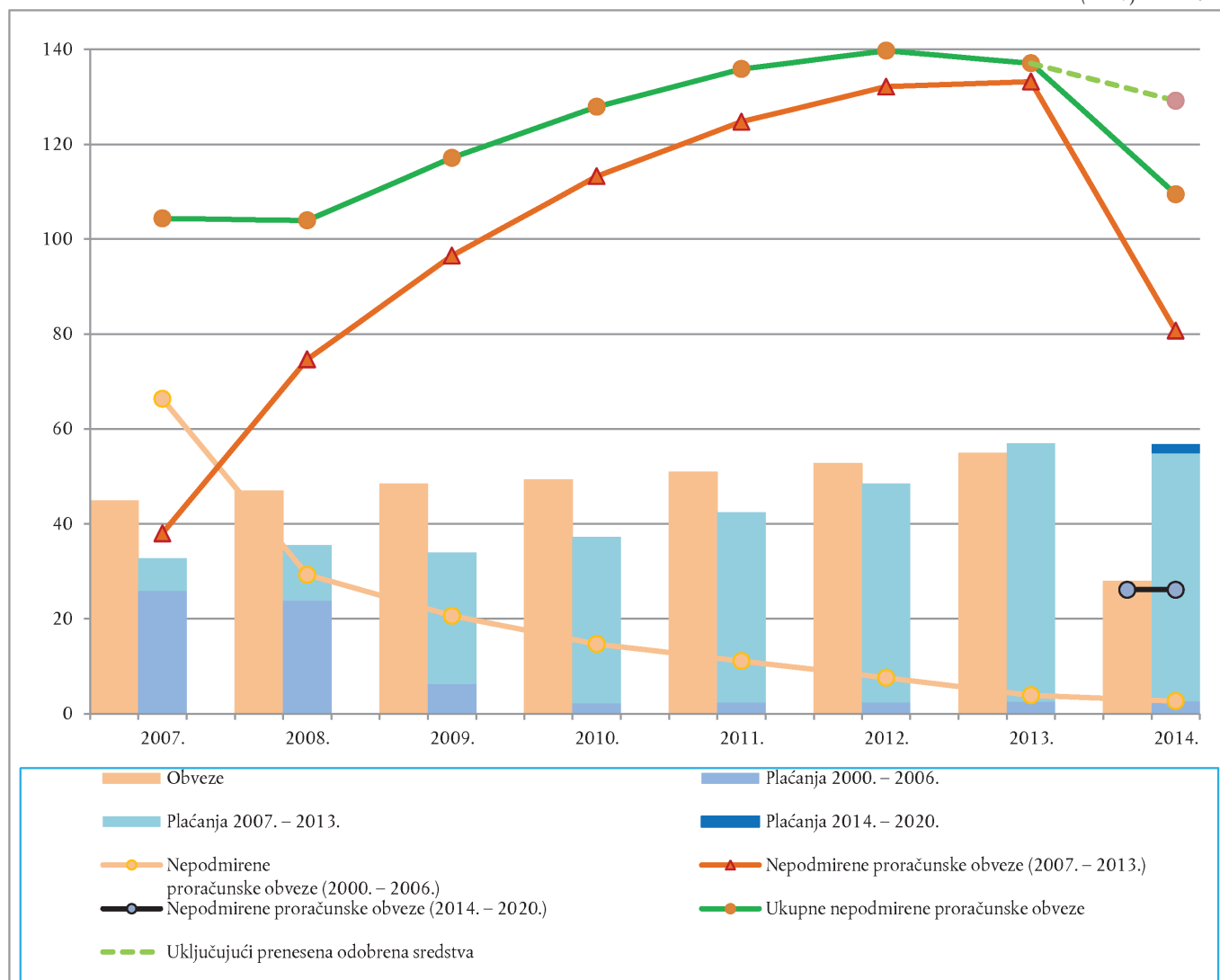
(Vidjeti: „Analiza proračunske provedbe europskih strukturnih i investicijskih fondova u 2014.”)

⁽²⁴⁾ Odobrena sredstva za preuzimanje obveza koja su odobrena, ali još nisu postala plaćanja.

⁽²⁵⁾ Fondovi u okviru naslova 1.b „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”, odnosno Europski socijalni fond, Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond.

Grafikon 2.3. – Kretanje ukupne razine nepodmirenih obveza u okviru naslova VFO-a 1.b

(u milijardama eura)



Izvor: izvješća o proračunskom i financijskom upravljanju – financijske godine od 2007. do 2014.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Znatno zaostajanje u apsorpciji sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za višegodišnje razdoblje

2.17. Do kraja 2014. državama članicama je iz europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova⁽²⁶⁾ za višegodišnje razdoblje 2007.–2013. isplaćeno 309,5 milijardi eura (77 % od ukupno 403,0 milijarde eura za sve odobrene operativne programe)⁽²⁷⁾. U **grafikonu 2.4.** za svaku je državu članicu prikazano u kojoj je mjeri Komisija izvršila plaćanja u odnosu na preuzete obveze. Stopa apsorpcije sredstava iznosi od 50 do 92 %⁽²⁸⁾.

2.18. **Grafikon 2.4.** također pokazuje da se više od polovice neiskorištenih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza iz ESI fondova u višegodišnjem razdoblju odnosi na pet država članica⁽²⁹⁾.

2.19. U nekim državama članicama iznos doprinosa koji nisu zatraženi od EU-a, zajedno s potrebnim sufinanciranjem iz nacionalnih resursa, odgovara velikom dijelu ukupnih rashoda opće države (vidjeti **grafikon 2.5.**). Ukupan iznos koji se može tražiti iz fondova EU-a u četirima državama članicama čini 15 %, ili više, godišnjih rashoda opće države⁽³⁰⁾.

2.17. Datum isteka prihvatljivosti jest 31. prosinca 2015. Dokumenti o zaključivanju moraju se poslati do 31. ožujka 2017. Plaćanja na nacionalnoj razini predstavljaju više razine jer je za njihovo potvrđivanje potrebno više vremena. Uredbom se predviđa da se dio od 5 % ukupno dodijeljenih sredstava zadrži do zaključivanja programa.

Suzakonodavci su odlučili izmijeniti Uredbu (EZ) br. 1083/2006 i produžiti N+3 rok za automatski opoziv izdvojenih sredstava za dvije države članice (to je također slučaj za Hrvatsku slijedom njezina Ugovora o pristupanju). Time je smanjen pritisak na plaćanja za predmetne države članice.

Naposlijetku, 2014. uspostavljena je Radna skupina za bolju provedbu kako bi se pomoglo državama članicama u optimiziranju uporabe iznosa za kohezijsku politiku za razdoblje 2007. – 2013. Nadgleda se napredak posebnih mjera za svaku državu članicu.

2.18. Zajednički odgovor na točke 2.18. i 2.19.

Komisija smatra da postoji veza između visine prvobitne dodjele sredstava i količine neiskorištenih sredstava.

Komisija je aktivno uključena u pomaganje državama članicama koje su najviše izložene riziku gubljenja sredstava. Uspostavila je 2014. Radnu skupinu za bolju provedbu kako bi poboljšala provedbu u državama članicama koje najviše zaostaju za prosječnom razinom financijskog izvršenja 28 država članica te proporcionalno tomu imaju najviše nepodmirenih doprinosa EU-u.

⁽²⁶⁾ Europske strukturne i investicijske fondove čine Europski socijalni fond, Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo.

⁽²⁷⁾ Osi 2. i 6. Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) isključene su iz iznosa namijenjenog ESI fondovima zato što je riječ o godišnjim mjerama koje ne utječu na stopu apsorpcije sredstava u država članica.

⁽²⁸⁾ Prije zaključenja programa moguće je isplatiti najviše 95 % ukupnih dodijeljenih sredstava.

⁽²⁹⁾ Češka, Španjolska, Italija, Poljska i Rumunjska odgovorne su za 54,9 milijardi eura od ukupno 93,5 milijardi eura neiskorištenih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza iz ESI fondova.

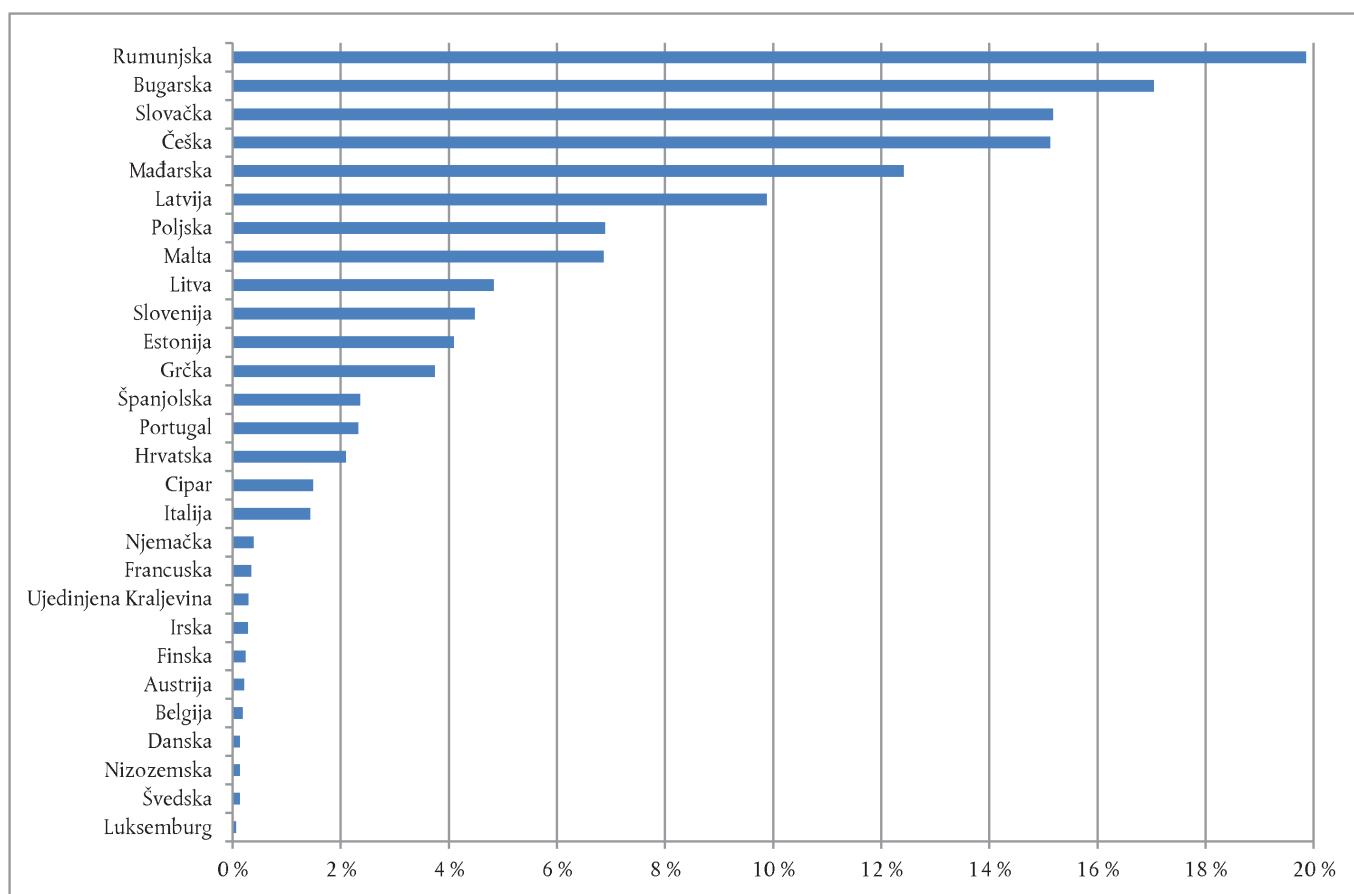
⁽³⁰⁾ Ukupan iznos koji se može tražiti iz fondova EU-a čine plaćanja koja vrši Komisija. Države članice morat će predstaviti rashode koji odgovaraju tom iznosu i iznosu sufinanciranja iz nacionalnih resursa.

Grafikon 2.4. – Stopa apsorpcije sredstava (%) i ukupna sredstva iz ESI fondova u okviru VFO-a za razdoblje 2007.–2013. na dan 31. prosinca 2014.



⁽¹⁾ Hrvatska je pristupila EU-u u srpnju 2013. Stoga se podatci o apsorpciji sredstava za tu državu ne mogu uspoređivati s drugim državama članicama.

Izvor: izračun Europskog revizorskog suda na temelju računovodstvenih podataka Komisije.

Grafikon 2.5. – Postotni udio nepodmirenih obveza ESI fondova na dan 31. prosinca 2014. u ukupnim rashodima opće države 2014. godine

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju informacija Komisije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Komisija je predstavila plan plaćanja kojim bi se „proračun EU-a ponovo učinio održivim”

2.20. Od 2007. do 2013. institucije i tijela EU-a preuzeli su obveze u vrijednosti od 994 milijarde eura i izvršili plaćanja u iznosu od 888 milijardi eura ⁽³¹⁾. Nepodmirene obveze su sa 132 milijarde eura na početku 2007. porasle na 222 milijarde eura na kraju 2013. Tijekom tog razdoblja otkazane su obveze u iznosu od 16 milijardi eura, što čini stopu od 1,6 % opoziva sredstava.

⁽³¹⁾ Namjenski prihodi čine 24 milijarde eura u ukupnim obvezama od 994 milijarde eura i 24 milijarde eura u ukupnim plaćanjima od 888 milijardi eura.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.21. U ožujku 2015. Komisija je Parlamentu i Vijeću predstavila plan plaćanja kojim bi se „proračun EU-a ponovo učinio održivim”⁽³²⁾. U planu su predstavljene kratkoročne mjere za smanjenje broja nepodmirenih računa. Komisija predlaže sljedeće korektivne mjere radi boljeg upravljanja odobrenim sredstvima za plaćanja:

- ubrzanje povrata nepropisno isplaćenih iznosa,
- ograničavanje iznosa neangažiranih sredstava na fiducijarnim računima,
- smanjenje postotka pretfinanciranja,
- korištenje krajnjim rokovima za plaćanja,
- odgađanje poziva na podnošenje prijedloga/ponuda i zaključivanja predmetnih ugovora.

2.22. U prijašnjim godišnjim izvješćima⁽³³⁾ podržali smo djelovanje u vezi s prvim dvjema mjerama koje, zajedno s ostalim navedenim mjerama, čine standardna obilježja financijskog upravljanja. Mjere koje je Komisija predložila namijenjene su poboljšanju kratkoročnog upravljanja novčanim tokom, no da bi se pronašao način za smanjenje visoke razine nepodmirenih obveza potrebna je dugoročnija perspektiva. I dalje smatramo da bi Komisija trebala svake godine izraditi i objaviti dugoročnu projekciju kojom bi obuhvatila proračunske gornje granice, potrebe za plaćanjima, ograničenja kapaciteta i moguće opozive sredstava⁽³⁴⁾. Time bi dionicima uvelike pomogla u procjeni budućih obveza u pogledu plaćanja i proračunskih prioriteta.

ODGOVORI KOMISIJE

2.21. U „planu plaćanja” predstavljene su kratkoročne mjere za smanjenje broja zaostalih nepodmirenih računa. U njemu se predstavlja procjena vjerojatnog broja zaostalih nepodmirenih naloga krajem 2015. (20 milijardi EUR) te se njime poziva na dovoljna sredstva za plaćanje u proračunu za 2016. kako bi se zaostatak smanjio na najnižu razinu. U Komisijin prijedlog proračuna za 2016., donesen 27. svibnja 2015., uključena je odgovarajuća razina sredstava. Konačno donošenje tih sredstava odlučujuća je mjera za ublažavanje nepodmirenih obveza, kao što je to predstavljeno u analizi „plana plaćanja”.

Komisija pomno prati provedbu programa te će obavijestiti proračunsko tijelo kada utvrdi probleme.

2.22. Planom plaćanja rješavaju se zaostaci plaćanja te će oni biti riješeni do kraja 2016.

Vidjeti odgovor na 4. preporuku.

⁽³²⁾ „Financijski izvještaj – analiza i rasprava”, priložen računovodstvenoj dokumentaciji, str. 25. Plan plaćanja dostupan je na: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/budg/dv/2015_elements_payment_plan_/2015_elements_payment_plan_en.pdf

⁽³³⁾ Na primjer, u godišnjem izvješću za 2013., odlomci 1.48. i 1.49.

⁽³⁴⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013., odlomak 1.50.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

U financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem još se uvijek nalazi velik iznos neiskorištenih sredstava

2.23. Prema posljednjem dostupnom izvješću o financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem, koje prikazuje stanje na kraju 2013. ⁽³⁵⁾, doprinosi instrumentima brzo su porasli za 1,7 milijardi eura, odnosno s 12,6 na 14,3 milijarde eura. Iznos isplaćen krajnjim korisnicima povećao se za 2,0 milijarde eura, odnosno s 4,7 na 6,7 milijardi eura. To znači da im je isplaćeno 47 % ukupnih doprinosa uplaćenih u instrument, što je tek mali napredak u odnosu na 37 % isplaćenih doprinosa na kraju 2012. ⁽³⁶⁾.

I u financijskim instrumentima kojima se neizravno upravlja još uvijek se nalaze velika novčana sredstva

2.24. Novčanim sredstvima i njihovim ekvivalentima u financijskim instrumentima u ime Komisije upravljaju fiducijarne ustanove u svrhu provedbe posebnih programa financiranih iz proračuna EU-a. Ta su sredstva na kraju 2014. iznosila ukupno 1,3 milijarde eura (2013.: 1,4 milijarde eura).

2.23. Ukupna stopa isplata krajem 2013. bila je 47 % u usporedbi s 37 % krajem 2012. te Komisija očekuje sličan napredak u 2014. Mjere za ubrzanje stopa isplata financijskih instrumenata krajnjim korisnicima uključuju daljnje mjere odbora za nadzor, posjete na licu mjesta, promotivne kampanje te u nekim slučajevima reprogramiranje (u slučajevima u kojima je jasno da sredstva prvobitno namijenjena financijskim instrumentima ne mogu biti isplaćena krajnjim korisnicima zbog, primjerice, promjena u tržišnim uvjetima). Usto, Komisija je modifikacijom smjernica za zaključenje razjasnila fleksibilnost dopuštenu Općom uredbom u vezi s potporom instrumenata financijskog inženjeringa krajnjim korisnicima.

Vidjeti i odgovor na 5. preporuku.

2.24. Mnogim financijskim instrumentima za funkcioniranje potrebne su određene minimalne rezerve. Posebice znatan dio novca i novčanih ekvivalenta (730 milijuna EUR) u posjedu je jamstvenih instrumenata koji, po svojoj prirodi, trebaju zadržati novac i kratkoročne depozite kako bi ostali u funkciji.

⁽³⁵⁾ Posljednji dostupni podatci odnose se na kraj 2013. i sažeto su prikazani u izvješću Komisije iz rujna 2014. o napretku ostvarenom u financiranju i provedbi instrumenata financijskog inženjeringa na temelju izvješća koja su podnijela upravljačka tijela u skladu s člankom 67. stavkom 2. točkom (j) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.

⁽³⁶⁾ Vidjeti odlomke 6.49. i 6.50. te godišnje izvješće za 2013., odlomak 1.48.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2.25. Glavni je uzrok neto smanjenja iznosa na fiducijarnim računima od 0,1 milijarde eura taj što je Komisija poduzela korake kako bi se obračunala vraćena sredstva⁽³⁷⁾ od zajmova i operacija rizičnog kapitala u sklopu programa MEDA⁽³⁸⁾. Na dan 31. prosinca 2013. na fiducijarnom računu u EIB-u bilo je te je na njemu zadržano 259 milijuna eura⁽³⁹⁾. 110 milijuna eura uplaćeno je tijekom 2014. u Jamstveni fond za vanjska djelovanja⁽⁴⁰⁾. Ostalih 149 milijuna eura vraćeno je u opći proračun Unije.

2.26. Učinak obračuna vraćenih sredstava povezanih s programom MEDA djelomično je neutraliziran prijenosom više od 200 milijuna eura na fiducijarne račune otvorene za financijske instrumente u okviru novog VFO-a. Ti su prijenosi zabilježeni kao plaćanja u proračunu za 2014.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE**Zaključci za 2014.**

2.27. Razina plaćanja 2014., kao i 2013., prelazila je gornju granicu VFO-a. Prvotna odobrena sredstva za plaćanja izmjenama proračuna povećana su za 3,5 milijardi eura. Donošenje takvog proračuna zahtijevalo je aktivaciju pričuve za nepredviđene izdatke ubrzo nakon početka primjene novog VFO-a (vidjeti odlomke od 2.4. do 2.9.).

2.28. Razina nepodmirenih proračunskih obveza za rashode višegodišnje naravi i dalje je vrlo visoka. Većina nepodmirenih obveza odnosi se na prethodni VFO (vidjeti odlomak 2.14.).

2.29. Neke države članice imaju vrlo visoku razinu neiskorištenih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza iz ESI fondova (vidjeti odlomke od 2.17. do 2.19.).

2.27. Vidjeti odgovore Komisije na stavke 2.4. – 2.9.

2.29. Vidjeti odgovore Komisije na stavke 2.17. – 2.19.

⁽³⁷⁾ Isplate kamata i dividendi, otplata zajmova i povrat kapitala.

⁽³⁸⁾ Glavni instrument gospodarske i financijske suradnje u okviru Euro-mediteranskog partnerstva.

⁽³⁹⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013., odlomak 1.49.

⁽⁴⁰⁾ Odluka br. 466/2014/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. kojom se dodjeljuje jamstvo EU-a Europskoj investicijskoj banci protiv gubitaka u okviru financijskih operacija kojima se podržavaju ulagački projekti izvan Unije (SL L 135, 8.5.2014., str. 1.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

2.30. Sud preporučuje sljedeće:

- **1. preporuka:** Komisija bi trebala poduzeti mjere za smanjenje nepodmirenih obveza. Povrh kratkoročnih mjera koje je predložila u svibnju 2015. nužna je dugoročnija perspektiva (vidjeti odlomke od 2.14. do 2.16.).

- **2. preporuka:** Komisija bi u proračunskom i financijskom upravljanju trebala razmotriti ograničenja kapaciteta u određenim državama članicama kako bi se izbjeglo da sredstva ostanu neiskorištena i povećale stope apsorpcije sredstava, posebno kad je riječ o europskim strukturnim i investicijskim fondovima (vidjeti odlomak 2.19.).

2.30.

Komisija prihvaća ovu preporuku te poduzima zatraženu mjeru.

Važno je razlikovati nepodmirene obveze koje proizlaze iz vremenskog razmaka između obveza i plaćanja za višegodišnje programe („uobičajene nepodmirene obveze”) i nepodmirene obveze koje proizlaze iz „neuobičajenog zaostatka” prouzročenog nedostatkom sredstava za plaćanje koji se pojavio proteklih godina. Planom plaćanja dogovorenim između Europskog parlamenta i Vijeća u potpunosti se rješava takav neuobičajeni zaostatak za koji se očekuje da će postupno biti otklonjen do kraja 2016. Time se neće ukloniti normalne nepodmirene obveze, s obzirom na to da će se uspostavljati nove obveze s predviđenim plaćanjem u nadolazećim godinama, što je uobičajeno u višegodišnjim programima.

Komisija smatra da su u „planu plaćanja” obuhvaćena dugoročna perspektiva za smanjenje zaostataka plaćanja i neuobičajenih nepodmirenih obveza (vidjeti odgovor na stavak 2.21.).

Komisija prihvaća ovu preporuku. Već je poduzela sljedeće mjere:

- privremeni dodatni porast od 10 % rate za sufinanciranje zemalja obuhvaćenih programom,
- posebna potpora za tijela predmetnih država članica,
- revizija smjernica za zaključivanje kako bi se osigurala odgovarajuća uporaba fleksibilnih aranžmana dostupnih državama članicama (vidjeti odgovor na stavak 2.23.).

Ustavila je u studenome 2014. internu Radnu skupinu za bolju provedbu, koja je odgovorna za procjenu stanja u osam država članica te koja identificira uspješnu provedbu sprječavanja uskog grla utvrđujući i nadzirući provedbu konkretnih akcijskih planova za rješavanje tih mogućih rizika opoziva.

Usto, GU za regionalnu i urbanu politiku uspostavio je 2013. Centar stručnosti za „izgradnju administrativne sposobnosti” koji je odgovoran za definiranje i provedbu ciljanih mjera kojima se rješavaju administrativna uska grla i slabosti koje ometaju učinkovitu i djelotvornu uporabu europskih strukturnih i investicijskih fondova u državama članicama i regijama.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **3. preporuka:** Komisija bi trebala razmotriti mjere kojima bi se smanjile nepodmirene obveze, brže priveli kraju programi iz razdoblja 2007.–2013., smanjili novčani iznosi u fiducijarnim ustanovama te izradili planovi plaćanja i prognoze za ona područja u kojima su nepodmirene obveze nekoliko puta veće od odgovarajućih odobrenih sredstava za financijsku godinu (vidjeti odlomke 2.20. i 2.21.).
- **4. preporuka:** Komisija bi trebala izraditi dugoročnu projekciju novčanog toka kako bi dostupna sredstva bila prilagođenija potrebama za plaćanjima (vidjeti odlomak 2.22.).
- **5. preporuka:** Komisija bi trebala poduzeti zamašnije napore da se smanji prevelik novčani saldo u financijskim instrumentima (vidjeti odlomke od 2.23. do 2.26.).

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija je suočena s ograničenjima u postizanju bržeg zaključenja za razdoblje 2007. – 2013.

Komisija smatra da najvažnija mjera za smanjenje nepodmirenih obveza za razdoblje 2007. – 2013. jest odobravanje zatraženih sredstava u nacrtu proračuna za 2016. kako bi se postupno riješili neuobičajeni zaostaci neplaćenih naloga u 2016.

Komisija prihvaća ovu preporuku i poduzima preporučene mjere analizirajući kako se najbolje može pripremiti i objaviti dugoročnu projekciju novčanog toka.

Komisija prihvaća ovu preporuku te poduzima preporučenu radnju. Pri zaključivanju, dostupna sredstva u financijskim instrumentima koja nisu upotrijebljena barem za prvi krug ulaganja/jamstva bit će izgubljena za predmetnu državu članicu.

Za razdoblje 2014. – 2020. uspostavljena su jasnija i fleksibilnija pravila kojima se omogućuje bolje ciljanje instrumenata (ex-ante procjena) i plaćanje u tranšama. Nadalje, kako bi se još više olakšalo provedbu instrumenata, uspostavljen je niz inicijativa kao što su lako dostupni instrumenti i platforma za tehničku pomoć „FI-compass”, koja pruža opće savjete, izobrazbu i uzajamnu razmjenu iskustava za upravljačka tijela.

(Vidjeti odgovor na stavak 2.23. i 2. preporuku).

POGLAVLJE 3.

Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	3.1-3.2
Dio 1. – Strategija Europa 2020. te praćenje i izvješćivanje koje obavlja Komisija	3.3-3.34
Razdoblje obuhvaćeno strategijom Europa 2020. nije usklađeno s proračunskim ciklusom EU-a	3.7-3.12
Prioriteti, glavni ciljevi i vodeće inicijative te tematski ciljevi strategije Europa 2020. ne mogu se upotrijebiti kao operativni ciljevi	3.13-3.25
Dosadašnje izvješćivanje Komisije o doprinosu proračuna EU-a strategiji Europa 2020. nije bilo sveobuhvatno	3.26-3.34
Dio 2. – Način na koji se ciljevi strategije Europa 2020. odražavaju u sporazumima o partnerstvu i programima država članica	3.35-3.65
Još nisu u potpunosti ostvarene moguće koristi povezivanja pet europskih strukturnih i investicijskih fondova	3.39-3.43
Strategija Europa 2020. ne prenosi se na sustavan način preko tematskih ciljeva u operativne ciljeve u sporazumima o partnerstvu i programima	3.44-3.48
Uvođenje zajedničkih pokazatelja za svaki fond važan je korak, ali postoje nedostaci u načinu na koji su oni osmišljeni	3.49-3.56
Potrebno je staviti veći naglasak na rezultate, posebno u sporazumima o partnerstvu	3.57-3.60
Nedostaci u načinu na koji je osmišljen okvir uspješnosti	3.61-3.65
Dio 3. – Izvješćivanje o uspješnosti koje obavlja Komisija	3.66-3.75
Došlo je do poboljšanja središnjih smjernica, ali i dalje postoje nedostaci koje je potrebno otkloniti	3.68-3.70
Još uvijek ima prostora za poboljšanje planiranja i izvješćivanja o uspješnosti na razini glavnih uprava	3.71-3.75
Dio 4. – Rezultati revizije uspješnosti koju smo proveli	3.76-3.86
Utvdili smo ograničen naglasak na rezultatima	3.79-3.82
Nisu u svim slučajevima odabrani projekti koji su imali izgleda da ostvare najveći mogući učinak	3.83-3.86
Zaključak i preporuke	3.87-3.97
Zaključak za 2014. godinu	3.87-3.95
Preporuke	3.96-3.97
Prilog 3.1. – Tematska izvješća koja je Revizorski sud usvojio 2014. godine	
Prilog 3.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za pitanja u vezi s uspješnošću	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

UVOD

3.1. Ovo se poglavlje bavi područjem uspješnosti (vidjeti okvir 3.1.). Ove smo se godine odlučili usredotočiti na dugoročnu strategiju Europske unije (EU) – strategiju Europa 2020. Stoga je u prvom od četiriju dijelova ovog poglavlja riječ o Komisijinom praćenju strategije Europa 2020. i izvješćivanju o njoj, dok se u drugom dijelu ispituje način na koji se strategija Europa 2020. odražava u sporazumima o partnerstvu i programima financiranja koje Komisija zaključuje s državama članicama. Druga dva dijela bave se temama koja smo ispitali i prijašnjih godina. U trećem dijelu iznosimo opažanja o godišnjim izvješćima o radu koja su pripremile glavne uprave Komisije. Naposljetku, u četvrtom se dijelu navode i neke od glavnih tema obrađenih u našim tematskim izvješćima iz 2014. godine ⁽¹⁾ u području uspješnosti.

Okvir 3.1. – Uspješnost u EU-u

Uspješnost se u EU-u procjenjuje na temelju načela dobrog financijskog upravljanja (ekonomičnost, učinkovitost i djelotvornost) ⁽²⁾ te obuhvaća:

- (a) uložena sredstva (engl. *inputs*) – financijska, ljudska, materijalna, organizacijska ili regulatorna sredstva potrebna za provedbu programa;
- (b) izlazne proizvode (engl. *outputs*) – ostvarene rezultate programa;
- (c) rezultate (engl. *results*) – neposredne učinke programa na izravne korisnike ili primatelje;
- (d) učinke (engl. *impacts*) – dugoročne promjene u društvu koje se, barem djelomično, mogu pripisati djelovanju EU-a.

3.1. Proračun višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2014.–2020. jedna je od poluga EU-a kojom se pridonosi ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020. Međutim, nacionalne vlade imaju glavnu ulogu u ostvarivanju ciljeva strategije EU-a. Proračun EU-a sam za sebe čini samo otprilike 2 % ukupne javne potrošnje u EU-u i 1 % bruto nacionalnog dohotka EU-a. Stoga su kumulativni nacionalni proračuni i djelovanja ključni čimbenik za ostvarivanje ciljeva strategije EU-a.

Komisija ima obvezu izvijestiti o doprinosu proračuna EU-a ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020. Međutim, to je zahtjevna zadaća, prije svega zato što je potrebno izdvojiti učinak proračuna EU-a od učinka nacionalnih proračuna i vanjskih čimbenika. Za to je potrebna kombinacija informacija i dokaza prikupljenih praćenjem, izradom modela i evaluacijom.

Nadalje, ciljeve programa financiranja i načine provedbe novog VFO-a oblikovao je suzakonodavac. Te programe većinom provode države članice podijeljenim upravljanjem.

⁽¹⁾ Našim tematskim izvješćima obuhvaćeni su proračun EU-a i europski razvojni fondovi (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1605/2002 od 25. lipnja 2002. o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na opći proračun Europskih zajednica, članak 27., stavljena izvan snage Uredbom (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.), članak 30. (stupila na snagu 1. siječnja 2013.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.2. Godišnje izvješće za prethodnu godinu obuhvaćalo je zasebni odjeljak u kojem se na temelju uzorka analizira kako je Komisija pratila provedbu preporuka iz tematskih izvješća⁽³⁾. Ovogodišnje poglavlje ne obuhvaća takav odjeljak. Ove godine objavit ćemo zasebno tematsko izvješće usredotočeno na to kako se pratila provedba preporuka iz tematskih izvješća.

DIO 1. – STRATEGIJA EUROPA 2020. TE PRAĆENJE I IZVJEŠĆIVANJE KOJE OBAVLJA KOMISIJA

3.3. Strategija Europa 2020. desetogodišnja je strategija EU-a za zapošljavanje i rast. Pokrenuta je 2010. godine radi stvaranja uvjeta za pametan, održiv i uključiv rast, a zamijenila je lisabonsku strategiju koja je obuhvaćala razdoblje od 2000. do 2010. godine. Strategija Europa 2020. obuhvaća pet „glavnih ciljeva” koje je potrebno ostvariti na razini cijelog EU-a do završetka razdoblja koje je njome obuhvaćeno.

3.4. Odgovornost za provedbu strategije Europa 2020. dijele EU i njegovih 28 država članica. Stoga za svaki od pet glavnih ciljeva postoje povezani ciljevi za pojedinačne države članice kojima se uzimaju u obzir različite okolnosti koje su u njima prisutne.

3.5. Strategija Europa 2020. okosnica je velikog broja aktivnosti EU-a, no njezini se ciljevi ne podudaraju u potpunosti s ciljevima EU-a. Ciljevi EU-a ne obuhvaćaju samo one koji su utvrđeni strategijom Europa 2020., već i one povezane s aktivnostima EU-a izvan njegovih zemljopisnih granica. Znatno dio proračuna EU-a 2014. godine bio je povezan sa strategijom Europa 2020. Međutim, s obzirom na to da je riječ o strategiji usmjerenoj i na pojedinačne države članice i na EU, države članice snose velik dio odgovornosti za ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020. i za nju se trebaju izdvojiti financijska sredstva izvan proračuna EU-a.

3.5. Ciljevi Unije definirani su u ugovorima i moraju se provoditi i poštovati (npr. zajednička poljoprivredna politika). Unutar tog okvira proračun EU-a dodjeljuje se za različite aktivnosti i u što većoj mjeri usklađuje se s glavnim prioritetima EU-a koji se mijenjaju (npr. Lisabonska strategija, strategija Europa 2020.). S novim VFO-om, čelnici država i vlada odlučili su da bi se za ostvarivanje ciljeva strategije trebale upotrijebiti sve politike EU-a, instrumenti i pravni akti, kao i financijski instrumenti. Zbog toga je predložen proračun sa snažnom paneuropskom logikom usmjeren na poticanje strategije rasta Europa 2020.

Prema procjeni Komisije oko 58 % proračuna EU-a za 2014. izdvojeno je za strategiju Europa 2020. Osmišljen je i novi pristup u cilju osiguranja učinkovite uporabe europskih strukturnih i investicijskih fondova, posebno snažnim usklađivanjem s prioritetima strategije Europa 2020., primjenom uvjetovanosti, promicanjem usmjeravanja resursa i određivanja prioriteta među njima te uvođenjem poticaja za uspješnost.

⁽³⁾ Godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomci 10.53. do 10.55.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.6. U ovom dijelu poglavlja razmatraju se odnos strategije i proračunskog ciklusa EU-a, poveznice između strategije i ciljeva na nižoj razini te praćenje i izvješćivanje koje obavlja Komisija u pogledu doprinosa koji je izdvojen za strategiju Europa 2020. iz proračuna EU-a. Stoga nismo ispitivali doprinose koje su države članice izdvojile za strategiju, kao ni druge odgovornosti Komisije kao što je njezina zakonodavna uloga, uloga u oblikovanju politika ili u europskom semestru⁽⁴⁾. U skladu s time u ovom se poglavlju ne ispituju dosadašnja postignuća strategije Europa 2020. u području politika.

Razdoblje obuhvaćeno strategijom Europa 2020. nije usklađeno s proračunskim ciklusom EU-a

3.7. Proračunski ciklus EU-a poznat je kao višegodišnji financijski okvir (VFO)⁽⁵⁾ te obuhvaća razdoblja od sedam godina. VFO-om se utvrđuju najveći mogući iznosi koji se svake godine mogu potrošiti iz proračuna EU-a za opsežna područja politike. Strategija Europa 2020. obuhvaćena je VFO-om za razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. O iznosu sredstava koji će se dodijeliti za pojedinačne naslove VFO-a i države članice odlučuje se tijekom pregovora o VFO-u. Provedba VFO-a vodi do niza promjena u pravnom okviru kojim je uređena uporaba sredstava EU-a, uključujući obveze u pogledu praćenja i izvješćivanja.

3.8. Nijedno razdoblje obuhvaćeno VFO-om nije bilo usklađeno s razdobljem obuhvaćenim strategijom EU-a (2000. – 2010. i 2010. – 2020.). To je Komisiji otežalo praćenje doprinosa proračuna EU-a sveobuhvatnoj strategiji EU-a u okviru VFO-a za razdoblje 2007. – 2013.

3.9. Komisija je stoga u svom odgovoru na naše izvješće za 2013. godinu pojasnila da „strategija Europa 2020. nije bila donesena pri donošenju višegodišnjeg financijskog okvira 2007. – 2013. i uspostavi mehanizama praćenja, ocjenjivanja i izvješćivanja. To u velikoj mjeri objašnjava zašto nije bilo moguće izdvojiti doprinos svakog pojedinog financijskog programa ciljevima zadanim u toj strategiji”⁽⁶⁾.

3.8. Razdoblje VFO-a od 2007. do 2013. možda se nije u potpunosti podudaralo s razdobljem obuhvaćenim strategijom Europa 2020. To, međutim, ne upućuje na neusklađenost s općom strategijom. Osim toga, razdoblje VFO-a od 2014. do 2020. u potpunosti je obuhvaćeno trenutnim razdobljem strategije Europa 2020. i ima isti datum završetka kao i strategija.

VFO za razdoblje 2014.–2020. osmišljen je s naglaskom na ostvarivanje strategije Europa 2020.

⁽⁴⁾ Strategija Europa 2020. provodi se i prati i u okviru europskog semestra, godišnjeg ciklusa gospodarske i proračunske koordinacije EU-a s državama članicama.

⁽⁵⁾ Na temelju sedmogodišnjeg VFO-a utvrđuje se godišnji proračun za EU.

⁽⁶⁾ Odgovor Komisije na godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 10.24.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.10. Izmjena okvira praćenja i izvješćivanja usred razdoblja VFO-a zahtjevna je zadaća. Osim što bi bile potrebne izmjene zakonskih akata kojima se uređuje predmetno područje, države članice morale bi prilagoditi svoje postupke u slučajevima u kojima se primjenjuje podijeljeno upravljanje. Okvir praćenja i izvješćivanja za VFO usklađen je sa strategijom Europa 2020. u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. U skladu s preporukama iznesenima na temelju evaluacija lisabonske strategije, naslovi proračuna EU-a usklađeni su u novom VFO-u kako bi se u njima odražavali prioriteti strategije Europa 2020. u pogledu rasta.

3.11. Plaćanja u okviru VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. nastavit će se i 2015. godine. To znači da se prva polovica desetogodišnje strategije Europa 2020. provodi u sklopu VFO-a koji je osmišljen za drugu strategiju. Izrada sažetih izvješća o provedbi europskih strukturnih i investicijskih fondova⁽⁷⁾, glavnih fondova za provedbu strategije Europa 2020. u razdoblju 2014. – 2020., početak će 2016. godine⁽⁸⁾, a strateška izvješća koja će služiti kao izvor informacija za raspravu o doprinosu europskih strukturnih i investicijskih fondova strategiji Europa 2020. očekuju se 2017. i 2019. godine⁽⁹⁾.

3.12. Uzimajući to u obzir, u sljedeća dva odjeljka ovog dijela poglavlja razmatraju se dvije ključne sastavnice djelotvornog praćenja strategije Europa 2020. i izvješćivanja o njoj: prenošenje političkih težnji na visokoj razini u operativne ciljeve proračuna EU-a te uspješnost Komisije u otklanjanju inherentnih poteškoća u praćenju i izvješćivanju.

3.10. Komisija prati i izvješćuje o doprinosu proračuna EU-a ostvarivanju općih ciljeva EU-a, a posebno ciljeva strategije Europa 2020.

⁽⁷⁾ Europski strukturni i investicijski fondovi obuhvaćaju Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond (KF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).

⁽⁸⁾ Osim u slučaju inicijative za zapošljavanje mladih o kojoj se izvješćuje od travnja 2015.

⁽⁹⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.), članak 53.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Prioriteti, glavni ciljevi i vodeće inicijative te tematski ciljevi strategije Europa 2020. ne mogu se upotrijebiti kao operativni ciljevi

3.13. Strategija Europa 2020. politička je strategija na visokoj razini. Kao što smo ranije napomenuli, opći ciljevi na visokoj razini mogu biti nedovoljno specifični zbog čega nisu upotrebljivi na nižim, operativnim razinama⁽¹⁰⁾. U svrhu upravljanja nužno je utvrditi operativne ciljeve s pokazateljima, ciljnim vrijednostima i ključnim etapama. Ti se operativni ciljevi moraju povezati sa strategijom Europa 2020.

Tri prioriteta, pet glavnih ciljeva, sedam vodećih inicijativa

3.14. Kao što je prikazano u okviru 3.2., sa strategijom Europa 2020. povezuje se niz glavnih ciljeva, inicijativa i tematskih ciljeva. Stoga se u ovom odjeljku i u odjeljcima koji slijede ispituje usklađenost odnosa među tim različitim elementima, odnosno, jesu li ciljevi na visokoj razini utvrđeni strategijom Europa 2020. preneseni u operativne elemente koji rukovoditeljima omogućuju da prate doprinos proračuna EU-a toj strategiji i izvješćuju o njemu.

3.13. Strategija se od samog početka oslanjala na blisko partnerstvo s državama članicama, koje su ključne za njezin uspjeh. U tu svrhu, ciljevi strategije Europa 2020. na razini EU-a podijeljeni su na nacionalne ciljeve. Strategija Europa 2020. nije strategija na razini EU-a koja se provodi odozgo prema dolje, već se temelji na sudjelovanju svih relevantnih dionika na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.

Definiranjem ciljeva političke težnje strategije Europa 2020. postale su konkretne i nadahnule su strukturu proračuna EU-a. Prenesene su u pravnu osnovu programa koji se financiraju iz proračuna EU-a.

3.14. Vidjeti odgovor Komisije na točku 3.1.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 10.10.

Okvir 3.2. – Prioriteti strategije Europa 2020. – pametan, održiv i uključiv rast (odlomak 3.15.).

Glavni ciljevi strategije Europa 2020. (odlomci 3.16. i 3.17.)	Vodeće inicijative strategije Europa 2020. (odlomci 3.18. do 3.21.)	Tematski ciljevi (samo za europske strukturne i investicijske fondove) (odlomci 3.22. do 3.25.)
1. Zapošljavanje: povećanje stope zaposlenosti stanovništva u dobi od 20 do 64 godine na 75 %. 2. Istraživanje i razvoj: povećanje ulaganja u istraživanje i razvoj na 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) EU-a. 3. Klimatske promjene i energetska održivost: smanjenje emisija stakleničkih plinova za 20 % (ili čak 30 % ako za to postoje uvjeti) u odnosu na razinu iz 1990. godine; povećanje udjela energije dobivene iz obnovljivih izvora na 20 %; povećanje energetske učinkovitosti za 20 %. 4. Obrazovanje: smanjenje stopa prekida obrazovanja na manje od 10 %; povećanje udjela visokoobrazovanog stanovništva u dobi od 30 do 34 godine na najmanje 40 %. 5. Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti: smanjenje broja ljudi koji žive u siromaštvu i socijalnoj isključenosti ili koji su izloženi riziku od siromaštva i socijalne isključenosti za najmanje 20 milijuna.	<i>Pametan rast:</i> 1. Digitalna agenda za Europu. 2. Unija inovacija. 3. Mladi u pokretu. <i>Održiv rast:</i> 4. Učinkovito iskorištavanje resursa u Europi. 5. Industrijska politika za doba globalizacije. <i>Uključiv rast:</i> 6. Program za nove kvalifikacije i radna mjesta. 7. Europska platforma za borbu protiv siromaštva.	1. Jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija. 2. Poboljšanje pristupa informacijskoj i komunikacijskoj tehnologiji te njezine uporabe i kvalitete. 3. Jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća (MSP), poljoprivrednog sektora (u sklopu EPFRR-a) te sektora ribarstva i akvakulture (u sklopu EFPR-a). 4. Potpora prijelazu na gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljika u svim sektorima. 5. Promicanje prilagodbe klimatskim promjenama, sprječavanja rizika i upravljanja rizicima. 6. Očuvanje i zaštita okoliša te promicanje učinkovitosti resursa. 7. Promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u ključnim mrežnim infrastrukturama. 8. Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i potpora mobilnosti radne snage. 9. Promicanje socijalne uključenosti, borba protiv siromaštva i svih oblika diskriminacije. 10. Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i stručno osposobljavanje s ciljem stjecanja vještina i cjeloživotnog učenja. 11. Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i dionika te učinkovite javne uprave.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.15. Najvišu razinu strategije Europa 2020. čine tri prioriteta za pametan, održiv i uključiv rast zajedno s pet glavnih ciljeva koji su navedeni u okviru 3.2. Međutim, odnosi između prioriteta i glavnih ciljeva višestruki su i složeni. Na primjer, definicijom glavnih ciljeva utvrđuje se da oni „nisu sveobuhvatni” te da su „reprezentativni” za tri prioriteta⁽¹¹⁾ te između pojedinačnih glavnih ciljeva i prioriteta ne postoji jasna poveznica.

3.16. Glavni ciljevi u osnovi su političke težnje⁽¹²⁾. Uz iznimku ciljeva povezanih s emisijama stakleničkih plinova i obnovljivom energijom, na razini EU-a ne postoji pravni okvir kojim se kojim se uređuju glavni ciljevi. Doprinos proračuna EU-a ne utvrđuje se zasebno u kontekstu ostvarivanja glavnih ciljeva.

3.17. Da glavni ciljevi nisu strogo određeni operativni ciljevi vidljivo je i u načinu na koji su oni preneseni u pojedinačne ciljeve za svaku državu članicu. Opći glavni ciljevi na razini EU-a u dva slučaja ne bi bili ostvareni ni da svaka država članica uspješno ostvari svoje nacionalne ciljeve:

- (a) da se ostvare svi nacionalni ciljevi, stopa zaposlenosti stanovništva u dobi od 20 do 64 godine iznosila bi 74 %, što je manje od glavnog cilja EU-a od 75 %;

ODGOVORI KOMISIJE

3.15. Ti ciljevi ne bi trebali biti uzajamno isključivi niti im je svrha služiti samo jednom od tri prioriteta. Postoji jasna veza između pojedinačnih ciljeva i trodijelne strukture pametnog, održivog i uključivog rasta. Odabrani su ciljevi koji će se uzajamno podupirati i zajedno pridonositi trima dimenzijama navedene strukture. Ciljevi namjerno nisu iscrpni i njima nisu obuhvaćene sve poluge rasta. Oni su primjeri vrsta promjena koje se strategijom promiču i cilj im je istaknuti određeni broj glavnih pokretača rasta važnih za sve države članice, na kojima bi se moglo temeljiti djelovanje država članica. Ovaj pristup temelji se i na poukama naučenima provedbom Lisabonske strategije, čiji su prioriteti oslabljeni zbog prevelikog broja ciljeva. Cilj strategije Europa 2020. bio je usredotočiti se na glavna pitanja.

3.16. Većina područja strategije Europa 2020. ostaje u nadležnosti država članica. Stoga EU može predvoditi svojim primjerom i utvrditi ambiciozne i realistične ciljeve, ali definicija nacionalnih ciljeva i dalje je rezultat političkih odluka na nacionalnoj razini.

Komisija/EU nemaju pravnu nadležnost izraditi pravno obvezujući okvir. Na primjer, u području zapošljavanja, Unija može samo poduzeti mjere kako bi osigurala koordinaciju politika zapošljavanja država članica, posebno definiranjem smjernica za te politike.

3.17. Komisija je to objasnila u svojoj Komunikaciji⁽¹⁾ kao posljedicu nacionalnih političkih odluka.

- (a) Vidjeti odgovor Komisije na točku 3.16. o podjeli nadležnosti između Unije i država članica kako je utvrđeno u članku 5. UFEU-a.

⁽¹¹⁾ COM(2010) 2020 završna verzija od 3. ožujka 2010., Komunikacija Komisije, „Europa 2020. – Strategija za pametan, održiv i uključiv rast”, odjeljak. 2.

⁽¹²⁾ COM(2015) 100 završna verzija od 2. ožujka 2015., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Rezultati javnog savjetovanja o strategiji Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast”, odjeljak 1.

⁽¹⁾ COM(2014) 130 od 5.3.2014., „Provjera napretka strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (b) da se ostvare svi nacionalni ciljevi u području istraživanja i razvoja, ulaganja bi iznosila 2,6 % BDP-a do 2020. godine, što je manje od glavnog cilja od 3 % ⁽¹³⁾.

3.18. Sljedeću razinu u strukturi strategije Europa 2020. čini sedam vodećih inicijativa. Raspoređene su u okviru triju prioriteta za rast. Nisu osmišljene tako da predstavljaju detaljnije utvrđen skup ciljeva i pokazatelja. Komisija pak smatra da se vodećim inicijativama pruža okvir za mjere koje je potrebno poduzeti na razini EU-a i država članica ⁽¹⁴⁾.

3.19. Svaka vodeća inicijativa osim „Industrijske politike za doba globalizacije” izravno pridonosi jednom ili više glavnih ciljeva i svaki je glavni ciljevi izravno obuhvaćeni barem jednom vodećom inicijativom. Međutim, Komisija nije provela detaljnu analizu odnosa između glavnih ciljeva i vodećih inicijativa, niti je upotrijebila vodeće inicijative kao sredstvo upravljanja u poticanju napretka u provedbi strategije, primjerice utvrđivanjem ključnih etapa, redovitim izvješćivanjem o tim inicijativama i sl.

3.20. Komisija je navela da se prema povratnim informacijama dobivenima u okviru javnog savjetovanja o strategiji Europa 2020. u ožujku 2015. godine smatralo da su vodeće inicijative općenito ispunile svoju svrhu te da je za provedbu mjera u područjima na koja se one odnose potrebno upotrijebiti druga sredstva. Sudionici savjetovanja zalagali su se za zamjenu vodećih inicijativa usklađenije organiziranim i sveobuhvatnim programima politike ⁽¹⁵⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) U pogledu cilja istraživanja i razvoja, Komisija ističe da je cilj Europske unije ulaganje od 3 % BDP-a do 2020. Države članice nadležne su utvrditi svoje nacionalne ciljeve za istraživanje i razvoj na razini koju smatraju najprikladnijom, Komisija ima ograničen utjecaj na te ciljeve. Ostvarivanjem ciljeva država članica samo bi se pridodalo razini ulaganja od 2,6 %, ali to je svejedno znatan porast. Napredak prema ostvarivanju cilja od 3 % prati se u okviru postupka europskog semestra u čijem se kontekstu potiče države članice da povećaju svoja ulaganja u istraživanje i razvoj.

3.18. Cilj je vodećih inicijativa bio uokviriti niz politika/prioritetnih djelovanja za ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020. Za ta se prioriteta djelovanja većinom smatra da nadopunjuju strukturne reforme na temelju preporuka po državama članicama.

3.19. Budući da je strategija Europa 2020. sveobuhvatna strategija, ne bi bilo korisno vezati svaki cilj uz vodeću inicijativu i obrnuto.

Tijekom prvih godina nakon donošenja strategije Europa 2020., Komisija je u svojem Godišnjem pregledu rasta redovito izvješćivala o napretku ostvarenom u provedbi glavnih ciljeva i o vodećim inicijativama. Izvješćivanje je postalo manje redovito kada je završena provedba mnogih vodećih inicijativa.

⁽¹³⁾ „Smarter, greener, more inclusive? Indicators to support the Europe 2020 strategy” („Pametnije, ekološki osvještenije i uključivije? Pokazatelji za potporu strategiji Europa 2020.”), Eurostat (izdanje 2015.), str. 16., 46. i 77. (<http://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-statistical-books/-/KS-EZ-14-001>).

⁽¹⁴⁾ COM(2010) 2020 završna verzija od 3. ožujka 2010., odjeljak 2.

⁽¹⁵⁾ COM(2015) 100 završna verzija od 2. ožujka 2015., odjeljak 3.3.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.21. Glavna je svrha vodećih inicijativa, kao i glavnih ciljeva (odlomak 3.16.), da se upotrijebe kao akcijski planovi zasnovani na određenoj politici. Nisu osmišljene tako da prenose ciljeve na visokoj razini strategije Europa 2020. u operativne ciljeve.

Jedanaest tematskih ciljeva

3.22. VFO je jedan od glavnih alata EU-a za ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020. (odlomak 3.7.), uključujući i strukturne i investicijske fondove (odlomak 3.11.). Mehanizmi djelovanja tih fondova, koji obuhvaćaju sporazume o partnerstvu između Komisije i svake države članice i programe na razini država članica u kojima se utvrđuje način na koji će se sredstva upotrebljavati, podrobnije su opisani u dijelu 2. ovog poglavlja.

3.23. Ključan element tih struktura na razini država članica čini 11 tematskih ciljeva kojima se uspostavlja poveznica sa strategijom Europa 2020. Prema zakonskim aktima, „kako bi [se] doprinijelo strategiji Unije za pametan, održiv i uključiv rast svaki ESI fond podupire sljedeće tematske ciljeve” koji su navedeni u okviru 3.2. Te je tematske ciljeve zatim potrebno prenijeti u posebne prioritete za svaki europski strukturni i investicijski fond ⁽¹⁶⁾. Podrobniju analizu tog pitanja iznosimo u dijelu 2. ovog poglavlja.

3.21. Komisija nikad nije planirala pretvoriti ciljeve Europe 2020. na visokoj razini u operativne ciljeve, već utvrditi skup ključnih područja za pokretanje programa reformi u državama članicama i poticanje rasta i stvaranja radnih mjesta.

⁽¹⁶⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, članak 9.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.24. Tematski ciljevi nisu operativni ciljevi s povezanim ciljnim vrijednostima, ključnim etapama i pokazateljima. Oni su po svojoj naravi na visokoj razini i opsežni jer obuhvaćaju niz područja koja se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Tematski ciljevi dalekosežniji su od strategije Europa 2020. (odlomak 3.5.) i njezinih glavnih ciljeva i vodećih inicijativa. Temeljnim zakonskim aktima kojima se uređuju europski strukturni i investicijski fondovi ne utvrđuje se odnos između tematskih ciljeva te glavnih ciljeva i vodećih inicijativa. Takav smo odnos uočili samo u jednom radnom dokumentu Komisije⁽¹⁷⁾ u kojem je pet tematskih ciljeva izravno povezano s pet glavnih ciljeva, a dodatna su tri cilja neizravno povezana. Preostala tri tematska cilja – 2., 5. i 11. cilj u okviru 3.2. – nisu izravno povezana s nekim glavnim ciljem. U radnom dokumentu Komisije s vodećim su inicijativama povezana četiri tematska cilja, što znači da u tom dokumentu s tri vodeće inicijative nije povezan nijedan tematski cilj.

3.25. Tematski ciljevi, kao i glavni ciljevi i vodeće inicijative, sami po sebi nisu osmišljeni tako da strategiju Europa 2020. prenesu u korisne operativne ciljeve.

3.24. Iscrpni popis tematskih područja na visokoj razini koja će se podupirati iz ESIF-a uspostavljen je u cilju stvaranja veze između pet fondova, od kojih svaki ima svoju misiju utemeljenu na Ugovoru, i strategije Europa 2020. Tematski ciljevi prenose se u posebne ciljeve popraćene pokazateljima, osnovnim odrednicama i ciljevima, na razini prioriteta za ulaganja u svakom programu u okviru ESIF-a⁽²⁾.

Namjera nije bila uspostaviti izravni odnos između svih tematskih ciljeva i glavnih ciljeva. Glavni ciljevi su ilustrativni i njima nije obuhvaćena ukupnost strategije Europa 2020. Procjena stvarnog doprinosa fondova općim ciljevima politike može se izvršiti tek nakon preispitivanja mjera koje su se stvarno financirale i njihovih rezultata u okviru evaluacije.

Činjenica da određene vodeće inicijative nisu spomenute u dijelu 2. Radnog dokumenta službi Komisije ne znači da se one ne mogu povezati s tematskim ciljem. Tri vodeće inicijative koje spominje Sud zaista su povezane s tematskim ciljevima (redom 8., 9. i 10.). U pogledu vodećih inicijativa, iz prve procjene utemeljene na operativnim programima za razdoblje 2014.–2020. može se zaključiti da se iz ESI fondova pridonosi svim vodećim inicijativama⁽³⁾.

3.25. Tematski ciljevi odražavaju ciljeve strategije Europa 2020. i njima se utvrđuje okvir za definiciju korisnih operativnih ciljeva na razini svakog programa u okviru ESIF-a, uzimajući u obzir posebne značajke države članice i programskog područja.

⁽¹⁷⁾ Radni dokument službi Komisije SWD (2012) 61 završna verzija, dio II., od 14. ožujka 2012., „Elementi za Zajednički strateški okvir za razdoblje 2014. – 2020. – Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo”. S glavnim ciljevima izravno su povezani 1., 4., 8., 9. i 10. tematski cilj, a neizravno su povezani 3., 6. i 7. cilj. S vodećim su inicijativama povezan 1., 2., 3. i 6. tematski cilj.

⁽²⁾ Kako je navedeno u članku 2. točki 34. Uredbe o zajedničkim odredbama, „specifičan cilj znači rezultat kojem prioritet ulaganja ili prioritet Unije doprinosi u posebnom nacionalnom ili regionalnom kontekstu radnjama ili mjerama poduzetima u sklopu takvog prioriteta”.

⁽³⁾ Unija inovacija: tematski cilj 1.; Mladi u pokretu: tematski ciljevi 8. i 10.; Digitalna agenda za Europu: tematski cilj 2.; Učinkovito iskorištavanje resursa u Europi: tematski ciljevi 4., 5. i 6.; Industrijska politika za doba globalizacije: tematski ciljevi 3. i 7.; Program za nove kvalifikacije i radna mjesta: tematski ciljevi 8. i 10.; Europska platforma za borbu protiv siromaštva: tematski cilj 9. Za više pojedinosti vidjeti Radni dokument 1. u prilogu DB2016.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Dosadašnje izvješćivanje Komisije o doprinosu proračuna EU-a strategiji Europa 2020. nije bilo sveobuhvatno

3.26. U ovom se odjeljku razmatra mjera u kojoj je Komisija pratila doprinos proračuna EU-a ciljevima strategije Europa 2020. ne uključujući pri tome doprinos država članica u obliku nacionalnih sredstava, kao i mjera u kojoj je izvješćivala o tom doprinosu. Također se razmatraju dva važna čimbenika za sustave praćenja i izvješćivanja: je li preuzeta odgovornost za strateške rezultate i postoji li strategija za objavu rezultata koji su ostvareni u pogledu ciljeva strategije Europa 2020.

Praćenje strategije Europa 2020. i izvješćivanje o njoj

3.27. Mjerenje i procjenjivanje doprinosa proračuna EU-a u provedbi strategije Europa 2020. može biti korisno samo ako Komisija raspolaže relevantnim, pouzdanim i pravodobnim informacijama koje su dobivene na temelju pouzdanog sustava upravljanja uspješnošću i izvješćivanja⁽¹⁸⁾. To još uvijek nije slučaj. U godišnjim izvješćima u radu⁽¹⁹⁾ koja smo ispitali u okviru godišnjih izvješća iz prijašnjih godina nije se nastojalo analizirati napredak u provedbi strategije Europa 2020. Mjera u kojoj se u godišnjim izvješćima o radu za 2014. godinu stavlja naglasak na to pitanje razmatra se u dijelu 3 ovog poglavlja.

3.27. Okvirom koji su utvrdili suzakonodavci uspostavlja se čvrst sustav izvješćivanja za razdoblje 2014.–2020. kojim će se od 2016. nadalje osigurati više informacija o postignućima po tematskom cilju, povezano s ciljevima strategije Europa 2020. Time će se omogućiti kvalitativna procjena jer je uloga evaluacije postupno ocijeniti doprinos ESIF-a ciljevima strategije Europa 2020.

Tamo gdje je moguće uspostaviti izravnu vezu između fondova i ciljeva strategije Europa 2020., Komisija je poduzela konkretne mjere za uspostavu sustava praćenja uspješnosti⁽⁴⁾.

Godišnja izvješća o radu prethodnih su godina bila povezana s VFO-om za razdoblje 2007.–2013. koji je osmišljen prije nego što su utvrđeni ciljevi strategije Europa 2020.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 10.32.

⁽¹⁹⁾ Godišnje izvješće za 2010. godinu, poglavlje 8.: GU za poljoprivredu i ruralni razvoj, GU za regionalnu i urbanu politiku i GU za istraživanje i inovacije; godišnje izvješće za 2011. godinu, poglavlje 10.: GU za poljoprivredu i ruralni razvoj, GU za razvoj i suradnju – EuropeAid, GU za regionalnu i urbanu politiku; godišnje izvješće za 2012. godinu, poglavlje 10.: GU za tržišno natjecanje, GU za pomorstvo i ribarstvo i GU za mobilnost i promet; godišnje izvješće za 2013. godinu, poglavlje 10.: GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, GU za zdravlje i potrošače i Ured za infrastrukturu i logistiku u Luxembourg.

⁽⁴⁾ Odbor za zapošljavanje i odbor za socijalnu zaštitu razvili su Instrument za praćenje uspješnosti zapošljavanja na temelju sveobuhvatne baze podataka velikog broja pokazatelja zapošljavanja i društvenih pokazatelja povezanih s glavnim ciljevima. Odbor za ekonomsku politiku ima i sveobuhvatni sustav praćenja u okviru LIME-a usmjeren na praćenje napretka u provedbi strategije Europa 2020.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.28. Određeni elementi djelotvornog sustava praćenja strategije Europa 2020. i izvješćivanja o njoj već su uspostavljeni. Odjel Komisije za statistiku, Eurostat, objavljuje statističke podatke o uspješnosti u ostvarivanju glavnih ciljeva strategije Europa 2020. i na razini cijelog EU-a i za pojedinačne države članice. Na svojim internetskim stranicama redovito ažurira podatke o ciljevima, a u posebnim izvješćima iznosi detaljnije analize trendova te istražuje razloge zbog kojih dolazi do promjena pokazatelja za glavne ciljeve.

3.29. Provjera strategije Europa 2020. čije je rezultate Komisija trebala podnijeti Vijeću u ožujku 2015. odgođena je za početak 2016. godine. Komisija je u ožujku 2014. godine objavila komunikaciju o provjeri napretka kako bi pokrenula javno savjetovanje o strategiji Europa 2020.⁽²⁰⁾ Međutim, sažetak rezultata savjetovanja ne pruža nikakve povratne informacije o ulozi programa EU-a u okviru strategije Europa 2020.⁽²¹⁾

ODGOVORI KOMISIJE

3.28. U izvješćima po državama članicama koje je Komisija razvila u kontekstu Europskog semestra prikazan je iscrpan pregled socioekonomske situacije i izgleda u svakoj državi članici te najvažnijih mjera nužnih za postizanje boljeg socioekonomskog napretka. Ova je analiza osnova za daljnje preporuke po državama članicama koje predlaže Komisija, a donosi Europsko vijeće.

Pregovori su bili usmjereni na to da se osigura da se preporuke po državama članicama odražavaju i u partnerskim sporazumima i operativnim programima u razdoblju 2014.–2020. kako bi se dalje pojačala usklađenost posebnih ciljeva na razini operativnog programa i ciljeva strategije Europa 2020. na visokoj razini.

⁽²⁰⁾ COM(2014) 130 završna verzija/2 od 19. ožujka 2014., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Provjera napretka strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast”.

⁽²¹⁾ COM(2015) 100 završna verzija od 2. ožujka 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.30. Komisija je prošle godine u svom četvrtom izvješću o ocjeni financija Unije navela da za programsko razdoblje 2007. – 2013. „nije moguće odrediti točan doprinos svakog financijskog programa u postizanju ciljeva strategije Europa 2020”⁽²²⁾. Komisija je u lipnju 2015. objavila peto izvješće o ocjeni financija koje se odnosi na financijsku godinu 2014.⁽²³⁾. Peto izvješće o ocjeni financija sadržava više informacija o strategiji Europa 2020. nego prethodno. Ono sadrži poseban odjeljak o strategiji Europa 2020. u kojem se iznosi sažeti pregled napretka u ostvarivanju ciljeva strategije. U izvješću se na nekoliko mjesta navode i informacije o doprinosu pojedinačnih programa provedbi strategije Europa 2020. Međutim, te su informacije nepotpune. Budući da je VFO za razdoblje 2007. – 2013. izrađen prije donošenja strategije Europa 2020., njime nije predviđeno sveobuhvatno izvješćivanje o doprinosu proračuna EU-a toj strategiji.

3.31. Stoga se u izvješću o ocjeni financija i dalje ne pruža potpuna slika doprinosa proračuna EU-a strategiji Europa 2020. (vidjeti i odlomak 3.9.). Komisija očekuje da će se, na temelju okvira za programsko razdoblje 2014. – 2020., od financijske godine 2017. u izvješću o ocjeni financija moći iznijeti kvalitetnije i potpunije informacije o uspješnosti, uključujući napredak u provedbi strategije Europa 2020.⁽²⁴⁾. Međutim, u dijelu 2. ovog poglavlja ističemo neka pitanja koja će Komisiji otežati izvješćivanje o doprinosu europskih strukturnih i investicijskih fondova strategiji Europa 2020. u navedenom programskom razdoblju.

ODGOVORI KOMISIJE

3.30. U svom je četvrtom izvješću o evaluaciji Komisija istaknula da je „strategija Europa 2020. zajednički pothvat država članica i Komisije te da mnogi vanjski čimbenici utječu na ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020.”. Sud je u točki 10.24. svog Godišnjeg izvješća za 2013. napomenuo da je u četvrtom izvješću o evaluaciji ostvaren napredak jer se njime nastojala uspostaviti veza između glavnih financijskih programa predstavljenih u naslovu VFO-a i dostupnih informacija o uspješnosti koje se odnose na strategiju Europa 2020.

U petom izvješću o evaluaciji Komisija upućuje na ograničenu veličinu proračuna EU-a u usporedbi s ukupnom javnom potrošnjom u EU-u i na razne vanjske čimbenike koji utječu na ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020.

Komisija ima obvezu izvijestiti o doprinosu proračuna EU-a ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020. Međutim, to je zahtjevana zadaća, prije svega zato što je potrebno izdvojiti učinak proračuna EU-a od učinka nacionalnih proračuna i vanjskih čimbenika (vidjeti isto odgovor Komisije na točku 3.1.).

3.31. Mehanizmi izvješćivanja za programe za razdoblje 2007.–2013. utvrđeni su prije nego što su utvrđeni ciljevi strategije Europa 2020. U ovom trenutku stoga nije razumno očekivati da će u izvješću o evaluaciji biti prikazana potpuna slika doprinosa proračuna EU-a strategiji Europa 2020.

⁽²²⁾ COM(2014) 383 završna verzija od 26. lipnja 2014. „Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata”.

⁽²³⁾ Izvješće Komisije Europskom parlamentu i Vijeću o ocjeni financija Unije na temelju postignutih rezultata, COM (2015) 313 završna verzija od 26. lipnja 2015. Ugovorom (članci 318. i 319. UFEU-a) je propisano da Komisija izrađuje takvo izvješće te da je ono dio dokaza na temelju kojih Parlament Komisiji svake godine daje razrješnicu za izvršenje proračuna.

⁽²⁴⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 10.25. i odgovor Komisije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preuzimanje odgovornosti i predanost

3.32. Za uspješnost strategije Europa 2020. potrebno je da oni na koje se odnose njezini ciljevi, odnosno, države članice i EU, u potpunosti preuzmu odgovornost za nju. Provjerom lisabonske strategije istaknuto je da nedostatak jasno utvrđenih obveza njezinih dionika ograničava djelotvornost strategije. U izvješću skupine na visokoj razini zaključuje se da „zbog nedostatka predanosti na razini država članica i na europskoj razini [...] nisu iskorištene prilike za ostvarivanje koristi, a istaknute su nedosljednosti i neusklađenost”⁽²⁵⁾. Evaluacijom lisabonske strategije došlo se do sličnog zaključka, odnosno da je „provedba bila otežana zbog promjenjivih razina odgovornosti”⁽²⁶⁾.

3.33. Komisija je poduzela korake kako bi dionici u većoj mjeri prihvatili odgovornosti za ciljeve strategije Europa 2020. i povećali svoju predanost ostvarenju tih ciljeva. Komunikacija koja je objavljena povodom pokretanja strategije sadržava poseban odjeljak u kojem se utvrđuju pojedinačne zadatke Europskog vijeća, Vijeća ministara, Komisije, Europskog parlamenta, nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela vlasti te dionika i civilnog društva⁽²⁷⁾.

3.34. Kao i do sada, u okviru VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. velik dio informacija o doprinosu proračuna EU-a strategiji Europa 2020. dolazit će iz država članica (u skladu s načelima podijeljenog upravljanja). Stoga je potrebna predanost na svim razinama (i država članica i EU-a) kako bi se zajamčilo da su raspoložive kvalitetne informacije i da se takve informacije upotrebljavaju za praćenje i izvješćivanje. Za djelotvornu provedbu takvog sustava upravljanja uspješnošću i izvješćivanja potrebno je određeno vrijeme. Neki elementi takvog sustava analiziraju se u dijelu 2. ovog poglavlja. Uspostavom takvog sustava Komisija će u okviru izjave o jamstvu ravnatelja glavnih uprava u godišnjim izvješćima o radu moći preuzeti odgovornost za dobro financijsko upravljanje proračunom EU-a i njegov doprinos postignućima politika⁽²⁸⁾.

3.34. Kako je već istaknuto u odgovoru Komisije na preporuku 3. u poglavlju 10. Godišnjeg izvješća Europskog revizorskog suda za 2013., treba razlikovati između izravne odgovornosti direktora glavnih uprava za upravljanje financijskim programima i izvršenje proračuna, s jedne strane, te postignuća politike, kao što je učinak financijskih programa, s druge strane. Za potonje su odgovorni i suzakonodavci koji pridonose izradi programa i donose ih te države članice koje često imaju važnu ulogu u provedbi programa. Nadalje, na ukupnu uspješnost programa utječu mnogi drugi čimbenici u gospodarstvu i društvu, koji su izvan kontrole glavnih direktora.

Komisija stoga smatra da bi područje primjene izjave o jamstvu koju daju glavni direktori i dalje trebalo biti usmjereno na pitanja upravljanja i financijska pitanja, što je potpuno u skladu s financijskom odgovornošću Komisije za izvršenje proračuna EU-a. Donošenjem Objedinjenog izvješća Komisija u potpunosti preuzima odgovornost za upravljanje proračunom EU-a.

⁽²⁵⁾ „Facing the challenge – The Lisbon Strategy for Growth and Employment” (hrv. „Suočavanje s izazovom – lisabonska strategija za rast i zapošljavanje”), str. 40.

⁽²⁶⁾ SEC(2010) 114 završna verzija od 2. veljače 2010., str. 6.

⁽²⁷⁾ COM(2010) 2020 završna verzija od 3. ožujka 2010., odjeljak 5.2.

⁽²⁸⁾ Pitanja u vezi s uspješnošću trenutačno nisu uključena u godišnje izjave o jamstvu glavnih uprava. Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 10.65. i 3. preporuku s odgovorom Komisije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

DIO 2. – NAČIN NA KOJI SE CILJEVI STRATEGIJE EUROPA 2020. ODRAŽAVAJU U SPORAZUMIMA O PARTNERSTVU I PROGRAMIMA DRŽAVA ČLANICA

3.35. Pravilna uporaba europskih strukturnih i investicijskih fondova važna je za nastojanja EU-a da ostvari ciljeve strategije Europa 2020. (odlomak 3.11.). Sporazumi o partnerstvu između Komisije i svake države članice čine okosnicu okvira europskih strukturnih i investicijskih fondova. U njima se ocrtavaju potrebe svake države članice u pogledu razvoja te se za svaki od fondova daje sažetak glavnih očekivanih rezultata za svaki odabrani tematski cilj⁽²⁹⁾. Države članice na temelju sporazuma o partnerstvu izrađuju programe za pojedinačne fondove (ili njih nekoliko) u kojima se utvrđuju prioriteti za predmetnu zemlju ili regiju.

3.36. Kako bi se provela strategija Europa 2020., u sporazumima o partnerstvu mora se staviti naglasak na uspješnost, a ne samo na iskorištavanje dostupnih financijskih sredstava. Komisija treba redovito pratiti mjeru u kojoj europski strukturni i investicijski fondovi pridonose provedbi strategije Europa 2020. i o tome izvješćivati. Komisija posebno treba pripremiti strateška izvješća (do 2017. i 2019. godine) o doprinosu europskih strukturnih i investicijskih fondova provedbi strategije Europa 2020.⁽³⁰⁾

3.37. Stoga se u ovom odjeljku ispituje:

- (a) ostvaruju li se koristi od objedinjavanja pet europskih strukturnih i investicijskih fondova u sporazumima o partnerstvu i programima (odlomci 3.39. do 3.43.);
- (b) jesu li države članice koristeći se tematskim ciljevima a u sporazumima o partnerstvu i programima prenijele strategiju Europa 2020. u operativne elemente koji će rukovoditeljima u Komisiji omogućiti da prate doprinos proračuna EU-a strategiji Europa 2020. i izvješćuju o njemu (odlomci 3.44. do 3.48.);
- (c) kakvi su izgledi da će se uvođenjem zajedničkog skupa pokazatelja za europske strukturne i investicijske fondove olakšati izvješćivanje o uspješnosti (odlomci 3.49. do 3.56.);
- (d) jesu li države članice u sporazumima o partnerstvu i programima usredotočene na rezultate (odlomci 3.57. do 3.60.);
- (e) pruža li se novim okvirom uspješnosti državama članicama poticaj da ostvare rezultate (odlomci 3.61. do 3.65.).

3.35. Komisija upućuje na svoj odgovor na točku 3.1. Proračun EU-a samo je jedna od poluga EU-a koja pridonosi ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020.

⁽²⁹⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, članci 15. do 17.

⁽³⁰⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, članak 53.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.38. Naše se ispitivanje temeljilo na analizi pravnog okvira i uzorka koji obuhvaća pet sporazuma o partnerstvu ⁽³¹⁾ uz po jedan program za svaki sporazum obuhvaćen analizom ⁽³²⁾. Ove smo godine ispitivanje predmetnih dokumenata za Poljsku i Portugal proveli u suradnji s vrhovnim revizijskim institucijama tih država članica. Suradnja je obuhvaćala usporednu reviziju, razmjenu planskih dokumenata i nalaza te aktivnosti usmjerene na razmjenu znanja i iskustva stečenih u tom području.

Još nisu u potpunosti ostvarene moguće koristi povezivanja pet europskih strukturnih i investicijskih fondova

3.39. Jedna je od novosti u razdoblju 2014. – 2020. okvirna uredba kojom se objedinjuje svih pet europskih strukturnih i investicijskih fondova (poznata pod nazivom „Uredba o zajedničkim odredbama”) ⁽³³⁾, kao i utvrđivanje planirane uporabe tih fondova za svaku državu članicu u sporazumima o partnerstvu. Svrha ovih izmjena bila je pojednostaviti i uskladiti pristup provedbi europskih strukturnih i investicijskih fondova te zajamčiti komplementarnost među sektorima i poticati sinergiju.

Pojednostavnjen i usklađen pristup

3.40. Kao što smo već napomenuli, opća struktura zakonodavnog paketa i dalje je složena. Postoje mnoge razine pravila (zajedničke odredbe, opće odredbe, odredbe za pojedinačne fondove, delegirani akti i provedbeni akti). U nekim slučajevima zakonski akti država članica mogu činiti dodatnu razinu ⁽³⁴⁾.

⁽³¹⁾ Sporazumi s Njemačkom, Francuskom, Latvijom, Poljskom i Portugalom.

⁽³²⁾ Francuska: ESF – Alsace; Njemačka: EPFRR – Sachsen-Anhalt; Poljska: ESF i EFRR zajedno – Potkarpatsko vojvodstvo; Portugal: ESF – ljudski kapital; Latvija: ESF, EFRR i KF zajedno – zapošljavanje i rast.

⁽³³⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013.

⁽³⁴⁾ Vidjeti mišljenje Suda br. 7/2011 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj te Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo obuhvaćenih zajedničkim strateškim okvirom i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i kojom se stavlja izvan snage Uredba (EZ) br. 1083/2006 (SL C 47, 17.2.2012.), odlomak 5. (<http://eca.europa.eu>). Služba za unutarnju reviziju (IAS) potvrdila je taj nalaz („IAS final report on gap analysis review of Regulation 2014-2020 for ESI funds”, „Završno izvješće službe za unutarnju reviziju o provjeri analize nedostataka Uredbe o europskim strukturnim i investicijskim fondovima za razdoblje 2014. – 2020.”).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.41. Ekvivalentom sporazuma o partnerstvu u razdoblju 2007. – 2013. (nacionalni strateški referentni okviri) obuhvaćena je skupina kohezijskih fondova: KF, EFRR i ESF⁽³⁵⁾. Sporazumi o partnerstvu za razdoblje 2014. – 2020. uključuju dva dodatna fonda: EPFRR i EFPR. Uredba o zajedničkim odredbama sadržava niz pravila koja se primjenjuju na sve fondove, a obuhvaća važne elemente kao što su načela potpore Unije za europske strukturne i investicijske fondove, strateški pristup, praćenje i sl. Određeni dijelovi Uredbe o zajedničkim odredbama odnose se samo na skupinu kohezijskih fondova i isključuju EPFRR i EFPR. Na primjer, Uredbom su utvrđena posebna pravila o izradi programa koja se odnose samo na skupinu kohezijskih fondova.

3.42. Na razini programa moguće je spojiti samo fondove iz kohezijske skupine (primjerice s pomoću „programa financiranih iz više fondova”). U razdoblju 2007. – 2013. to je bilo moguće samo za KF i EFRR. Pravila kojima su fondovi uređeni razlikuju se ovisno o fondu, posebno kad je riječ o skupini kohezijskih fondova u usporedbi s EPFRR-om/EFPR-om. Te se razlike ogledaju i u načinu na koji se strukturiraju ciljevi skupine kohezijskih fondova i EPFRR-a/EFPR-a (vidjeti odlomak 3.45.).

Komplementarnost i poticanje sinergije

3.43. S obzirom na to da se pet europskih strukturnih i investicijskih fondova spominje u istom kontekstu samo u okviru sporazuma o partnerstvu, u tim bi sporazumima trebalo utvrditi komplementarnost i sinergiju među tim fondovima. Ispitivanjem koje smo proveli nad uzorkom sporazuma o partnerstvu pronašli smo mali broj dokaza o tome da države članice nastoje ostvariti ciljeve komplementarnosti i sinergije u praksi. Povrh toga, programi koje smo ispitali nisu pružili mnogo korisnih informacija o komplementarnosti i sinergiji. Primjeri su bili rijetki, a kada su i postojali, često su bili nejasni. Nisu postojale operativne smjernice kojima se utvrđuje na koji bi se način u sporazumima o partnerstvu i programima trebalo omogućiti komplementarnost među sektorima i poticanje sinergija u primjeni pet europskih strukturnih i investicijskih fondova.

ODGOVORI KOMISIJE

3.41. Na druge važne elemente, kao što su programiranje, evaluacija i pravila prihvatljivosti, isto se primjenjuju zajednička pravila za sve ESI fondove.

3.42. Pored odgovora Komisije na točku 3.41., pravila koja se primjenjuju na sustav provedbe Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) jednaka su onima koja se primjenjuju na Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF) i Kohezijski fond (KF) koja su sadržana u četvrtom dijelu Uredbe o zajedničkim odredbama.

3.43. Sporazumom o partnerstvu zahtijeva se opis mehanizama za osiguranje koordinacije između ESI fondova. U programima moraju biti utvrđeni detaljni mehanizmi za osiguravanje takve koordinacije.

⁽³⁵⁾ Za EPFRR i EFPR postojali su zasebni sporazumi.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Strategija Europa 2020. ne prenosi se na sustavan način preko tematskih ciljeva u operativne ciljeve u sporazumima o partnerstvu i programima

3.44. Objedinjavanje pet europskih strukturnih i investicijskih fondova u jednom sporazumu o partnerstvu trebalo bi prema Komisiji i njoj i državama članicama olakšati izvješćivanje o doprinosu tih pet fondova ostvarivanju sveobuhvatnih tematskih ciljeva⁽³⁶⁾. U prvom dijelu ovog poglavlja napomenuli smo da tematski ciljevi nisu osmišljeni na način da se preko njih strategija Europa 2020. prenosi u operativne ciljeve, već da bi predstavljali poveznicu sa strategijom i strukturirali informacije iz sporazuma o partnerstvu i programa (odlomci 3.22. do 3.25.). Stoga se u ovom odjeljku ispituje je li strategija Europa 2020. na razini sporazuma o partnerstvu i programa preko tematskih ciljeva prenesena u operativne elemente (ciljeve, povezane pokazatelje, ključne etape i ciljne vrijednosti) koji rukovoditeljima omogućuju da prate doprinos europskih strukturnih i investicijskih fondova strategiji i izvješćuju o njemu.

3.45. Zajednički skup 11 tematskih ciljeva (odlomak 3.23.) ne primjenjuje se izravno i dosljedno na svih pet europskih strukturnih i investicijskih fondova pa tako ni na programe koji se temelje na tim fondovima. U slučaju skupine kohezijskih fondova tematski ciljevi imaju ulogu strukturnog elementa jer izravno proizlaze iz hijerarhije ciljeva koja je propisana relevantnim uredbama. Međutim, na EPFRR/EFPR primjenjuje se drugačija struktura. Na najvišoj razini, njima se trebaju podupirati „prioriteti Unije”, no zakonskim aktima nije utvrđeno na koji su način ti prioriteti povezani s tematskim ciljevima. Pravnim okvirom utvrđuje se opća poveznica između EPFRR-a/EFPR-a i strategije Europa 2020., ali tematski ciljevi nisu upotrijebljeni kao nit vodilja za te fondove ili za oblikovanje njihove strukture. U okviru 3.3. ukratko se prikazuju različite strukture koje se primjenjuju na fondove.

3.44. Komisija upućuje na svoj odgovor na točku 3.24. u pogledu uloge i svrhe tematskih ciljeva. Tematski ciljevi sredstvo su kojim se fondovi s misijama utemeljenima na Ugovoru usmjeravaju na prioritete strategije Europa 2020. Međutim, ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020. nije jedini cilj programa financiranja.

3.45. To je u skladu s misijama odgovarajućih fondova.

Smatra se da su prioriteti ruralnog razvoja prijenos tematskih ciljeva u posebni kontekst politike ruralnog razvoja.

Pravnim okvirom EPFRR-a uspostavlja se jasna veza: doprinos strategiji Europa 2020. ostvaruje se s pomoću šest prioriteta podijeljenih u žarišna područja. Taj se zahtjev u potpunosti odražava u strukturi programâ EPFRR-a. Napredak k ostvarenju ciljeva utvrđenih za prioritete/žarišna područja prati se u Godišnjim izvješćima o provedbi. Kako bi se osigurala usklađenost s tematskim ciljevima, smjernicama su priložene tablice podudarnosti.

Prioriteti Unije u EFPR-u i njihove veze s tematskim ciljevima utvrđeni su u zajedničkom strateškom okviru i na razini programiranja u logici intervencije o kojoj se razgovaralo s državama članicama na sastancima stručne skupine za EFRR tijekom 2014.

⁽³⁶⁾ COM(2011) 500 završna verzija, dio 1., od 29. lipnja 2011., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Proračun za Europu 2020.”, odjeljak 5.2. i SWD (2012) 61 završna verzija, dio II., od 14. ožujka 2012., odjeljak 1.3.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 3.3. – Hijerarhija ciljeva za skupinu kohezijskih fondova i EPFRR/EFPR u skladu s pravnim okvirom

ESF/EFRR/KF: tematski ciljevi -> prioriteti ulaganja -> posebni ciljevi -> vrste aktivnosti.

EPFRR: prioriteti Unije za ruralni razvoj -> ciljna područja (tzv. žarišna područja) -> mjere.

EFPR: prioriteti Unije za održivi razvoj ribarstva i akvakulture -> posebni ciljevi -> mjere.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 3.3. – Hijerarhija ciljeva za kohezijske fondove i za fondove EPFRR/EFPR prema pravnim okviru

EPFRR: Kako je objašnjeno u odgovoru Komisije na točku 3.45. i prikazano, među ostalim, u smjernicama za izradu strateških programa za razdoblje 2014.–2020., prioriteti EPFRR-a i žarišna područja povezani su sa strategijom Europa 2020. i s tematskim ciljevima.

EFPR: Iako se u posebnoj uredbi za EFPR prioriteti Unije povezuju s posebnim ciljevima, a zatim s mjerama fonda, logika intervencije koja se upotrebljavala za programiranje i koja je predstavljena državama članicama na sastanku stručne skupine za EFPR 25. lipnja 2014. pokazuje hijerarhiju ciljeva koja uključuje tematske ciljeve -> prioritete Unije za održivi razvoj ribarstva i akvakulture -> posebne ciljeve -> mjere.

3.46. U svim sporazumima o partnerstvu i četirima od pet programa koje smo ispitali tematski su se ciljevi upotrebljavali za strukturiranje informacija. U jednom od ispitanih programa u kojemu to nije bio slučaj (program EPFRR-a u Njemačkoj) odražavale su se pravne obveze, a tematski ciljevi navodili su se tek u obliku usputnih upućivanja. U tom programu nije bilo moguće uočiti poveznicu između tematskih ciljeva utvrđenih u sporazumu o partnerstvu za Njemačku i prioriteta i ciljna područja programa. Čak i uz uporabu tabličnog prikaza povezanosti u smjernicama Komisije u kojem se navode poveznice između prioriteta i tematskih ciljeva bilo je teško objediniti informacije za pojedinačne tematske ciljeve s obzirom na to da su s četvrtim prioritetom povezana dva tematska cilja. Iako smo navedeno utvrdili u programu za Njemačku, taj će se problem općenito javljati u svim programima EPFRR-a.

3.46. Kako je već navedeno, 11 tematskih ciljeva odgovara prioritetima EPFRR-a/žarišnim područjima. Vidjeti isto odgovor Komisije na točku 3.45.

U EPFRR-u postoje posebni pokazatelji rezultata koji se mogu povezati s pojedinim tematskim ciljevima. Stoga se rezultati mogu objediniti po tematskim ciljevima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.47. Sporazumi o partnerstvu moraju sadržavati nacionalne glavne ciljeve (odlomak 3.17.). Svi sporazumi o partnerstvu koje smo provjerili sadržavali su takve ciljeve. Među programima koje smo ispitali, ti su nacionalni ciljevi preko tematskih ciljeva dodatno raščlanjeni u operativne ciljeve samo u programu za Poljsku.

3.48. Portugal i Latvija utvrdili su operativne ciljeve u svojim sporazumima o partnerstvu koje su potom upotrijebili na razini programa koje smo ispitali. Međutim, ti ciljevi nisu bili izravno povezani s njihovim nacionalnim glavnim ciljevima.

Uvođenje zajedničkih pokazatelja za svaki fond važan je korak, ali postoje nedostaci u načinu na koji su oni osmišljeni

3.49. Kako bi Komisija mogla objediniti podatke o uspješnosti na razini EU-a, uključujući informacije o strategiji Europa 2020., potrebni su joj zajednički pokazatelji, uključujući pokazatelje rezultata, kojima se po mogućnosti obuhvaća više fondova i koji se dosljedno upotrebljavaju u svim državama članicama. Ti bi pokazatelji trebali biti povezani s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima. U prethodnom razdoblju VFO-a zajednički su pokazatelji bili obvezni samo za ESF i EPFRR. Za razdoblje 2014. – 2020. propisima je uveden zajednički skup pokazatelja za svaki od pet europskih strukturnih i investicijskih fondova.

3.50. To može biti važan korak prema povećavanju naglaska na uspješnosti. Međutim, analiza koju smo proveli iznesena u odlomcima koji slijede pokazuje da u načinu na koji je osmišljen sustav zajedničkih pokazatelja postoje određeni elementi koji nose rizik od ograničavanja korisnosti i relevantnosti zajedničkih pokazatelja i na taj način i mogućnosti Komisije da objedini informacije o uspješnosti.

3.47. *Uključivanje upućivanja na glavne ciljeve u sporazumima o partnerstvu temelji se na smjernicama Komisije. Države članice odlučuju o podjeli ciljeva na dodatne operativne ciljeve. Uspostava posebnih operativnih ciljeva s odgovarajućim ciljevima odvija se na razini programa.*

3.49. *Svaki od pet fondova ESIF-a ima vlastitu misiju utemeljenu na Ugovoru i usmjeren je na različite vrste projekata i ulaganja. Stoga bi bilo teško ostvariti jedinstveni skup zajedničkih pokazatelja. U okvir uspješnosti uključeni su ciljevi za sve pokazatelje i postignuća za pokazatelje.*

Komisija je za EFRR i KF promicala dobrovoljnu uporabu zajedničkih ili „ključnih” pokazatelja i do 2013. sve su države članice podnijele izvješća na temelju tih pokazatelja. Obvezni zahtjev u vezi sa zajedničkim pokazateljima za razdoblje 2014.–2020. temelji se na poukama naučenima iz razdoblja 2007.–2013. Praćenje ukupne uspješnosti na razini EU-a može se izračunati i s pomoću stope ostvarivanja ciljeva.

Komisija će na kraju 2015. izraditi izvješće o rezultatima pregovora koje će uključivati analizu ukupnih ciljeva koji se moraju ostvariti do kraja programskog razdoblja 2014.–2020.

3.50. *Vidjeti odgovore Komisije na točke 3.51. do 3.56.*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.51. Zakonski akti ne obvezuju države članice da uvrste zajedničke pokazatelje u svoje programe⁽³⁷⁾. Međutim, Izvješćivanje o uspješnosti koje obavlja Komisija temelji se na tim zajedničkim pokazateljima (na primjer, planovi upravljanja Komisije i godišnja izvješća o radu za skupinu kohezijskih fondova temelje se isključivo na zajedničkim pokazateljima). Stoga postoji rizik da će nedosljedna uporaba zajedničkih pokazatelja imati i mnogo šire posljedice za kvalitetu izvješćivanja Komisije.

3.52. Svaki od europskih strukturnih i investicijskih fondova ima zajedničke pokazatelje izlaznih proizvoda. Međutim, samo tri od tih fondova imaju i zajedničke pokazatelje rezultata⁽³⁸⁾. Usto neki od pokazatelja koji su kategorizirani kao pokazatelji rezultata za EPFRR nisu pokazatelji rezultata u punom smislu (vidjeti okvir 3.4.). Stoga će Komisija imati poteškoća u objedinjavanju informacija o rezultatima.

ODGOVORI KOMISIJE

3.51. Ako se mogu upotrijebiti zajednički pokazatelji ostvarenja (npr. ako su relevantni), u uredbi je propisano da se moraju upotrijebiti i Komisija je u pregovorima na tome ustrajala. Države članice moraju podnositi izvješća na temelju svih zajedničkih pokazatelja. U Komisijinim izvješćima o zajedničkim pokazateljima stoga će biti navedena uspješnost na temelju tih pokazatelja za sve programe za koje su relevantni.

Obvezna je upotreba pokazatelja za ostvarenja i rezultate. Od država članica također se zahtijeva da svake godine izvješćuju o napretku u ostvarivanju svih ciljeva utvrđenih u programu, bez obzira na to odnose li se na zajedničke pokazatelje ili ne. Komisija će tako svake godine moći ocijeniti napredak.

3.52. Ne postoje zajednički pokazatelji rezultata za EFRR i KF zbog opsega vrsta ulaganja koje se mogu podupirati i različitosti promjena na koje su programi usmjereni. Komisija će ocijeniti rezultate i izvješćivati o rezultatima, ali ne jednostavnim objedinjavanjem podataka, što nikada nije namjeravala i što ne smatra korisnim zbog različitosti rezultata.

U odnosu na EPFRR, zajednički pokazatelji koji se upotrebljavaju za sve programe ruralnog razvoja definirani su u Prilogu IV. Uredbi (EU) br. 808/2014.

Ciljni pokazatelji, koji su podskup zajedničkih pokazatelja rezultata, pragmatično odražavaju ono što sve države članice mogu ex ante kvantificirati, mjeriti, prikupiti i staviti na raspolaganje putem sustava praćenja. Ciljne pokazatelje ne treba stoga promatrati zasebno, već zajedno s potpunim skupom pokazatelja rezultata navedenih u pravnom okviru.

Iako će uvijek biti prostora za napredak, sami se pokazatelji razmatraju u pogledu ekonomičnosti s obzirom na trošak uspostave i praćenja pokazatelja. Pokazatelji koji se zadržavaju u zajedničkom sustavu moraju biti operativni, odnosno podaci moraju biti stvarno dostupni.

Vidjeti isto odgovor Komisije na okvir 3.4.

⁽³⁷⁾ Uz iznimku inicijative za zapošljavanje mladih i EPFRR-a.

⁽³⁸⁾ KF i EFRR nemaju zajedničke pokazatelje rezultata.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 3.4. – Primjeri pokazatelja za EPFRR koji su nepravilno kategorizirani kao pokazatelji rezultata

„Postotak poljoprivrednih gospodarstava kojima je dodijeljena potpora u okviru PRR-a za ulaganja u restrukturiranje ili modernizaciju” odnosi se na broj korisnika, što je izlazni proizvod pružanja potpore, dok bi povećanje učinkovitosti proizvodnje bilo rezultat.

„Postotak ruralnog stanovništva obuhvaćenog strategijama lokalnog razvoja” odnosi se na broj ljudi za koje je izrađena razvojna strategija, dok bi naglasak trebao biti na poboljšanjima koja nastaju kao rezultat provedbe strategije.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 3.4. – Primjeri pokazatelja EPFRR-a koji su neispravno razvrstani kao pokazatelji rezultata

Postotak poljoprivrednih gospodarstava: kako je navedeno u odgovoru Komisije na točku 3.52., pokazatelji koji se upotrebljavaju za praćenje i analizu moraju biti operativni, čime se nameću određena ograničenja na pokazatelje koje je moguće zadržati.

Oni uključuju skup zajedničkih pokazatelja na razini ostvarenja, rezultata, učinka i konteksta. Oni će se upotrebljavati za prikupljanje objedinjenih podataka na razini EU-a, ne samo za ostvarenja, već i za rezultate.

Prvi pokazatelj na koji se ovdje upućuje nije jednostavni pokazatelj ostvarenja, već udio stanovništva na koje utječe pružena potpora. Stoga se njime već daje određena naznaka raspona i opsega postignuća programa ruralnog razvoja: potpora za ulaganja za 38 % stanovništva poljoprivrednih gospodarstava pokazatelj je različitih ostvarenja u sektoru poljoprivrede od, primjerice, potpore za 0,5 %. Međutim, priznaje se da se samo na temelju tog pokazatelja ne može dobiti odgovarajuća slika doprinosa programa ruralnog razvoja ili politike ruralnog razvoja u cjelini razvoju konkurentnosti poljoprivrednog gospodarstva. Zajednički sustav za nadzor i evaluaciju stoga uključuje i obvezni zajednički pokazatelj nadopunjujućih rezultata, „Promjena u poljoprivrednim rezultatima poljoprivrednih gospodarstava koja primaju potporu/godišnja jedinica rada”. Ovaj je pokazatelj složenije ocijeniti jer zahtijeva ne samo više podataka na razini poljoprivrednog gospodarstva, već i usporedbu sa sličnim poljoprivrednim gospodarstvima koja nisu dobila potporu radi procjene neto rezultata intervencije programâ ruralnog razvoja. On će se stoga procjenjivati putem evaluacije, a ne praćenja, u tri točke ciklusa programiranja (2017., 2019. i ex post), a ne godišnje.

Postotak ruralnog stanovništva: ovaj se pokazatelj odnosi na udio obuhvaćenog relevantnog stanovništva, a ne na broj ljudi i stoga predstavlja naznaku opsega pokrivenosti. Taj bi se pokazatelj trebao promatrati u vezi s R24/T23 (Radna mjesta stvorena u podržanim projektima (Leader)).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.53. Postojeći zajednički pokazatelji trebali bi omogućiti objedinjavanje podataka za svaki fond. Međutim, za izvješćivanje o napretku u provedbi strategije Europa 2020. bilo bi potrebno objedinjavanje u većoj mjeri kojim bi se povezali rezultati različitih fondova. Isti zajednički pokazatelji upotrebljavaju se samo za kohezijske fondove i EFRR (zajednički pokazatelji za kohezijske fondove podskup su pokazatelja koji se upotrebljavaju za EFRR).

3.54. Tematski ciljevi (odlomak 3.23.) trebali bi biti poveznica između fondova i strategije i, u skladu s tim, primjenjivati se na svih pet fondova. Zajednički pokazatelji nisu izravno povezani s tematskim ciljevima. Osim toga, s obzirom na to da zajedničkim pokazateljima nije obuhvaćeno svih pet fondova, oni neće omogućiti objedinjavanje informacija na razini tematskih ciljeva.

3.55. Uredbama su utvrđeni različiti zahtjevi u pogledu osnovnih vrijednosti, ključnih etapa i ciljnih vrijednosti za različite fondove⁽³⁹⁾. Osnovne vrijednosti nisu uvijek propisane, dok su ključne etape propisane samo za pokazatelje koji čine dio „okvira uspješnosti” (o kojem je riječ u sljedećem odjeljku). Ciljne vrijednosti za rezultate nije uvijek potrebno kvantificirati. Bez ključnih etapa za rezultate teško je pratiti napredak prije roka za ostvarenje ciljnih vrijednosti, tj. 2023. godine – tri godine nakon kraja tekućeg programskog razdoblja.

3.56. Kako bi bile koristan poticaj za uspješnost, ciljnim je vrijednostima potrebno pronaći odgovarajuću ravnotežu između onog što se želi postići i što je moguće. Nekoliko ciljnih vrijednosti u nekim od pet programa koje smo provjerili po svemu sudeći nisu dovoljno ambiciozne.

3.53. Budući da su fondovi usmjereni na različita ulaganja, nije vjerojatno da će se isti zajednički pokazatelji moći upotrebljavati za sve fondove (vidjeti odgovor Komisije na točku 3.49.). Imajte na umu da će države članice izvijestiti o napretku u ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020. tijekom 2017. i 2019. putem doprinosa svih ESI fondova odabranim tematskim ciljevima. Komisija će pripremiti strateško izvješće u kojem će biti sažeta sva izvješća o napretku. Evaluacijom će se također ocijeniti doprinos fondova ciljevima za svaki prioritet.

3.54. Za fondove Kohezijske politike izvješćivat će se po prioritetima i posebnom cilju i oni će biti povezani s tematskim ciljevima. Za EPFRR, vidjeti odgovor Komisije na točku 3.45.

3.55. Komisija godišnje prati niz pokazatelja ostvarenja i rezultata. Okvirom uspješnosti posebno se prati uspješnost programa u pogledu ostvarenja rezultata, uključujući u odnosu na ključne etape za pokazatelje ostvarenja. Praćenjem napretka svake godine od 2016. nadalje (2015. za Inicijativu za zapošljavanje mladih), Komisija će moći pratiti napredak prema ostvarivanju ciljeva predviđenih u programima i tako procijeniti jesu li na dobrom putu prema ostvarivanju očekivanih rezultata.

Različiti zahtjevi u pogledu primjene osnovnih vrijednosti ovise o prirodi pokazatelja (izlazne vrijednosti ili rezultati). U slučaju ESF-a osnovne vrijednosti za pokazatelje ostvarenja određene su na nula s obzirom na prirodu pokazatelja. Međutim, u slučaju pokazatelja rezultata, osnovne vrijednosti nisu uvijek dostupne i postoji postupak za njihovo kasnije utvrđivanje u skladu s iskustvom u provedbi.

3.56. Komisija u pregovorima o programu nastoji postići pravu ravnotežu za utvrđivanje ciljeva.

⁽³⁹⁾ KF: Uredba (EU) br. 1300/2013, članak 5.; EFRR: Uredba (EU) br. 1301/2013, članak 6.; ESF: Uredba (EU) br. 1304/2013, članak 5.; EPFRR: Uredba (EU) br. 1305/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 347, 20.12.2013., str. 487.), članak 69.; i EFPR: Uredba (EU) br. 508/2014 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 149, 20.5.2014., str. 1.), članak 109.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Potrebno je staviti veći naglasak na rezultate, posebno u sporazumima o partnerstvu

3.57. U godišnjem izvješću za 2012. godinu naveli smo da je teško ostvariti dobre kvalitativne rezultate u okviru programa za koje su sredstva unaprijed dodijeljena državama članicama, a iskorištavanje tih sredstava cilj je koji se podrazumijeva⁽⁴⁰⁾. Jedan je od elemenata koje je Komisija u svom odgovoru navela kao sredstvo za rješavanje tog nedostatka u razdoblju 2014. – 2020. pojačana „intervencijska logika”⁽⁴¹⁾ prema kojoj države članice trebaju utvrditi svoje potrebe i obvezati se na ostvarivanje očekivanih rezultata prije nego što počnu razmatrati za što i na koji će se način potrošiti sredstva. Stoga smo ispitali naš uzorak sporazuma o partnerstvu i programa kako bismo utvrdili jesu li se države članice obvezale na ostvarivanje očekivanih rezultata.

3.58. Države članice obvezne su slijediti prethodno opisanu intervencijsku logiku u svojim sporazumima o partnerstvu i programima. U svim sporazumima o partnerstvu i programima koje smo ispitali potrebe su utvrđene prije nego što se analiziralo kako i na što će se potrošiti sredstva EU-a.

3.59. Međutim, u sporazumima o partnerstvu koje smo ispitali nije bio stavljen dovoljan naglasak na rezultate. Države članice obvezne su utvrditi očekivane rezultate u sporazumima o partnerstvu⁽⁴²⁾ i programima. Države članice utvrdile su rezultate u svih pet sporazuma o partnerstvu koje smo ispitali, ali u tri sporazuma⁽⁴³⁾ više od polovice očekivanih rezultata bilo je nejasno. Osim toga, kada su rezultati bili utvrđeni, obično su izraženi kvalitativno, a da nije navedena mjera u kojoj su trebali dovesti do promjene. Dobar je primjer tematskog cilja za koji je utvrđena kvantificirana ciljna vrijednost za rezultat „Potpora prijelazu na gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljika u svim sektorima” (4. cilj u okviru 3.2.). Uzrok tomu vjerojatno leži u izravnoj povezanosti tog tematskog cilja s jednim od glavnih ciljeva koji je dodatno utvrđen pravno obavezujućim okvirom (odlomak 3.16.).

3.57. Logikom intervencije nastoji se uspostaviti veza između aktivnosti i očekivanih učinaka (ostvarenja, doprinos rezultatima) intervencije radi zadovoljavanja utvrđenih potreba te pretpostavki kojima se objašnjava kako će se aktivnostima ostvariti učinci u kontekstu intervencije.

3.58. U skladu s regulatornim okvirom države članice primjenjuju intervencijsku logiku na razini programa, a ne na razini sporazuma o partnerstvu.

3.59. U zakonodavstvu se zahtijeva sažetak glavnih rezultata na razini sporazuma o partnerstvu.

⁽⁴⁰⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 10.4.

⁽⁴¹⁾ Vidjeti odgovor Komisije na godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 10.3.

⁽⁴²⁾ U članku 15. Uredbe (EU) br. 1303/2013 navodi se da sporazumi o partnerstvu trebaju sadržavati sažetak glavnih očekivanih rezultata za svaki odabrani tematski cilj.

⁽⁴³⁾ Njemačka, Francuska i Latvija.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.60. Na razini programa koje smo ispitali, države članice utvrdile su kvantificirane ciljne vrijednosti za rezultate. Međutim, za program EPFRR-a u Njemačkoj one su utvrđene samo za jedan od šest prioriteta (6. prioritet).

Nedostatci u načinu na koji je osmišljen okvir uspješnosti

3.61. Pričuva za uspješnost, mali udio sredstava EU-a koji se zadržava te se državama članicama stavlja na raspolaganje samo ako ispune određene ciljne vrijednosti, njihov je glavni poticaj da se nastave usredotočivati na uspješnost nakon što počnu provoditi programe. Pričuva za uspješnost stoga je ključni element okvira uspješnosti, koji se opisuje u okviru 3.5.

Okvir 3.5. – Okvir uspješnosti

Države članice odredile su u programima pokazatelje s ključnim etapama za 2018. godinu i ciljnim vrijednostima za 2023. na razini prioriteta fondova. Komisija će 2019. godine obaviti provjeru uspješnosti na temelju informacija u godišnjim izvješćima država članica o provedbi za prethodnu godinu u pogledu dostizanja tih ključnih etapa. Ovisno o rezultatima te provjere, Komisija će dodijeliti pričuvu za uspješnost (od 5 do 7 % iznosa izdvojenog za svaki prioritet u okviru određenog programa) za prioritete za koje su dostignute ključne etape. Ako se provjerom uspješnosti 2019. godine utvrdi veliki neuspjeh u dostizanju ključnih etapa Komisija može obustaviti plaćanja te, isto tako, može uvesti financijske ispravke ako se u završnim izvješćima ukaže na veliki neuspjeh u ostvarivanju ciljnih vrijednosti za 2023. godinu⁽⁴⁴⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

3.60. *Kako je utvrđeno u Uredbi (EU) br. 808/2014, kvantificirani ciljevi za rezultate uključeni su za sve prioritete. U poglavlju 11. programa ruralnog razvoja pokrajine Saska-Anhalt za razdoblje 2014.–2020. (kao i u svim drugim programima ruralnog razvoja) nalazi se skup kvantificiranih ciljeva kojima su obuhvaćena sva žarišna područja uključena u programe ruralnog razvoja primjenom zajedničkih ciljnih pokazatelja (podskup pokazatelja rezultata koji su navedeni u pravnom okviru).*

3.61. *To je dodatni, a ne glavni poticaj.*

⁽⁴⁴⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, članci 20. do 22.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.62. U godišnjem izvješću za prethodnu godinu istaknuli smo da djelotvorna uporaba pričuve za uspješnost djelomično ovisi o uspjehu Komisije u dogovaranju prikladnih ciljnih vrijednosti, koje bi bile utvrđene na odgovarajućoj razini i jamčile točne, pouzdane i pravodobne podatke iz država članica⁽⁴⁵⁾. Služba Komisije za unutarnju reviziju došla je do sličnih zaključaka u izvješću iz listopada 2014. u kojem je utvrdila prisutnost inherentnog rizika da će države članice utvrditi neambiciozne ključne etape i ciljne vrijednosti kako bi bile sigurne da će ih ostvariti te da ne ulažu dovoljno napora u to da dostave točne i pouzdane podatke kako bi izbjegle sankcije u slučaju nedovoljne uspješnosti. Ta provjera uspješnosti obaviti će se tek 2019. godine, gotovo na kraju razdoblja VFO-a. Osim toga, bilo kakvi problemi u vezi s kvalitetom podataka koje države članice dostavljaju ne mogu se otkriti prije 2016. godine, u kojoj Komisija mora prvi put u strateškim izvješćima (vidjeti odlomak 3.36.) sažeti godišnja izvješća o provedbi u pogledu doprinosa europskih strukturnih i investicijskih fondova strategiji Europa 2020. Zbog tih dvaju rizičnih područja još nekoliko godina neće biti moguće ocijeniti uspjeh Komisije i država članica.

3.63. U godišnjem izvješću za prethodnu godinu⁽⁴⁶⁾, kao i u svom radu u tom području u okviru ovogodišnjeg izvješća, utvrdili smo moguće nedostatke u načinu na koji je uređen okvir uspješnosti:

- (a) Ako ne dostignu odgovarajuće ključne etape za prioritete u okviru programa, države članice ne gube financijska sredstva iz pričuve za uspješnost, već se ona mogu dodijeliti drugim prioritetima za koje su ostvarene ključne etape⁽⁴⁷⁾. Time se umanjuje učinak poticaja.
- (b) Financijske sankcije koje Komisija može uvesti, odnosno obustava plaćanja ili financijski ispravci, ne mogu se temeljiti na pokazateljima rezultata⁽⁴⁸⁾. Time se umanjuje usredotočenost na rezultate.

3.63.

- (a) To su dogovorili suzakonodavci.

Komisija se ne slaže u pogledu slabljenja poticajnih učinaka. Upravitelji relevantne prioritetne osi ili mjere gube financiranje pa ono ima učinak poticaja. Osim toga, preusmjeravanjem sredstava na prioritete koji su učinkovitiji u ostvarivanju rezultata povećava se cjelokupni učinak proračuna.

- (b) Opet, to su dogovorili suzakonodavci.

U pogledu sadržaja, sankcije se ne mogu primjenjivati na temelju pokazatelja rezultata zbog pitanja vremena (rezultati se u nekim slučajevima mogu ocjenjivati samo nakon ostvarenja) i zbog utjecaja vanjskih čimbenika.

⁽⁴⁵⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 10.14.

⁽⁴⁶⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 10.15.

⁽⁴⁷⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, članak 22. stavak 4.

⁽⁴⁸⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, članak 22. stavci 5. i 7.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (c) Osim toga, pravo Komisije na uvođenje financijskih ispravaka u slučaju neostvarivanja ciljnih vrijednosti ograničeno je nizom uvjeta i iznimaka: proporcionalnošću, razinama iskorištavanja, nedefiniranim „vanjskim čimbenicima”, društveno-gospodarskim čimbenicima, čimbenicima povezanim s okolišem, gospodarskim uvjetima i višom silom ⁽⁴⁹⁾.

3.64. Povrh toga, istaknuli smo rizik od ograničenog naglaska na uspješnosti zbog činjenice da se u skladu sa zakonskim aktima ⁽⁵⁰⁾ pokazatelji rezultata u okviru uspješnosti upotrebljavaju samo „prema potrebi”. Komisija je odlučila ograničiti uporabu pokazatelja rezultata na ESF samo na temelju objašnjenja da programi koje financira EU sami po sebi nemaju dovoljan utjecaj na ostvarivanje rezultata te da može proteći dosta vremena između potrošnje sredstava i ostvarenja rezultata ⁽⁵¹⁾.

3.65. Pet programa (od kojih je četiri uključivalo ESF) koje smo ispitali sadržavalo je pokazatelje, ključne etape za 2018. godinu i ciljne vrijednosti za 2023. godinu, no nijedan u sklopu okvira uspješnosti nije obuhvaćao pokazatelje rezultata. Stoga će se za ispitane programe provjera uspješnosti temeljiti na pokazateljima uložених sredstava (kao što je iznos potrošenih javnih sredstava) i izlaznih proizvoda (kao što je broj financiranih korisnika). Okvir 3.6. sadržava dodatne primjere vrsta pokazatelja, ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koji će se upotrebljavati u okviru uspješnosti i prema kojima će se utvrditi ispunjavaju li države članice uvjete za pričuva za uspješnost. Dokazi prikupljeni ispitivanjem programa idu u prilog zaključku do kojeg smo došli prošle godine, u skladu s kojim postoje veliki izgledi da će pričuva za uspješnosti imati samo neznatan učinak kad je riječ o poticanju veće usredotočenosti na rezultate, s obzirom na to da u razdoblju 2014. – 2020. ne postoje pravi novčani poticaji ili sankcije u vezi s rezultatima koji su ostvareni financijskim sredstvima EU-a.

ODGOVORI KOMISIJE

- (c) Kvalifikacije su ishod zakonodavnog postupka između Komisije, Vijeća i Parlamenta. Komisija smatra da će svejedno biti ostvaren cilj ove odredbe.

3.64. Ovo je posebno pitanje samo za okvir uspješnosti. Opće praćenje uspješnosti programa uključivat će pokazatelje rezultata.

3.65. Pričuva za uspješnost samo je jedan od elemenata kojima se podupire veća usmjerenost na rezultate.

Ključni je element usmjerenosti na rezultate logika intervencije ugrađena u svaki program s povezanim pokazateljima izlaznih vrijednosti i rezultata.

Okvirom uspješnosti osigurava se mehanizam za praćenje provedbe prioriteta. Pričuvom za uspješnost osigurava se poticaj za postizanje ključnih etapa, koje su nužan preduvjet za ostvarenje planiranih rezultata.

⁽⁴⁹⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, članak 22. stavak 7. Služba Komisije za unutarnju reviziju došla je do sličnog zaključka u svom izvješću iz listopada 2014. na temelju provjere analize nedostataka koju je provela u vezi s tom uredbom.

⁽⁵⁰⁾ Uredba (EU) br. 1303/2013, Prilog II.

⁽⁵¹⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 10.15., čijim nalazima u prilog idu smjernice Komisije državama članicama pod nazivom „Guidance fiche – Performance framework review and reserve in 2014-2020” („Pregled smjernica – pregled okvira uspješnosti i pričuva uspješnosti u razdoblju 2014. – 2020.”), 6. izdanje od 4. ožujka 2014., str. 7.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 3.6. – Primjeri pokazatelja, ključnih etapa i ciljnih vrijednosti koji se upotrebljavaju u okviru uspješnosti

Latvija, ESF, EFRR i KF zajedno – zapošljavanje i rast: korišteni pokazatelji

U ovom je programu utvrđeno ukupno 46 pokazatelja, koji obuhvaćaju 16 pokazatelja uložених sredstava i 30 pokazatelja izlaznih proizvoda. Svih 16 pokazatelja iste su naravi i pripadaju „dodijeljenim financijskim sredstvima”.

Njemačka, EPFRR – Sachsen-Anhalt: dva ogledna primjera pokazatelja s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima

Ciljna je vrijednost za pokazatelj „ukupan iznos svih javnih rashoda” za 2023. godinu 135,7 milijuna eura, s ključnom etapom za 2018. godinu od 31,1 milijun eura.

Ciljna je vrijednost za pokazatelj „broj poljoprivrednih subjekata koji sudjeluju u programu upravljanja rizikom” 113 poljoprivrednih subjekata, s ključnom etapom za 2018. godinu od 20 % te vrijednosti.

Francuska, ESF – Alsace: ogledni primjeri pokazatelja s ključnim etapama i ciljnim vrijednostima

U ovom je programu utvrđeno ukupno šest pokazatelja, koje čine tri pokazatelja uložених sredstava i tri pokazatelja izlaznih proizvoda.

Ciljna vrijednost za pokazatelj uložених sredstava „dodijeljena financijska sredstva” za 2023. godinu jest 35,4 milijuna eura, s ključnom etapom za 2018. godinu od 11,8 milijuna eura.

Ciljna vrijednost za pokazatelj izlaznih proizvoda „broj nezaposlenih kojima je pružena potpora” za 2023. godinu jest 4 067, s ključnom etapom od 2 324 nezaposlene osobe.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 3.6. – Primjeri pokazatelja, ključnih etapa i ciljeva primijenjenih u okviru za procjenu ostvarenja postignuća

Njemačka, EPFRR – Saska-Anhalt – pokazatelj „ukupan iznos ukupnih javnih izdataka”: ključna etapa za 2018. utvrđena je kao posljedica primjene pravila „n+2”, s tim da su izdvojena sredstva za EPFRR iz prethodnog programskog razdoblja još dostupna za plaćanja do kraja 2015. za takve vrste operacija (koje se provode u skladu s programom ruralnog razvoja za razdoblje 2007.–2013.). Time se uzima u obzir vrijeme potrebno za odobrenje programa ruralnog razvoja i za pripremu unutarnjih smjernica za provedbu.

DIO 3. – IZVJEŠĆIVANJE O USPJEŠNOSTI KOJE OBAVLJA KOMISIJA

3.66. Ovim dijelom poglavlja obuhvaćaju se unutarnje smjernice koje su pružene glavnim upravama (GU-ovima) unutar Komisije, prijelaz s VFO-a za prethodno razdoblje (2007. – 2013.) na VFO za novo razdoblje (2014. – 2020.) i izvješćivanje o uspješnosti na razini glavnih uprava Komisije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.67. Provjerili smo programske izjave ⁽⁵²⁾, planove upravljanja ⁽⁵³⁾ i godišnja izvješća o radu ⁽⁵⁴⁾ šest glavnih uprava ⁽⁵⁵⁾ iz 2014. godine na temelju obveza utvrđenih Financijskom uredbom, standarda Komisije za unutarnju kontrolu te uputa za planove upravljanja i godišnja izvješća o radu koje je izdalo Glavno tajništvo Komisije te Glavna uprava za proračun (DG BUDG). Provjerom nisu obuhvaćene informacije o aktivnostima koje nisu povezane s rashodima s obzirom na to da se trenutačno provodi izmjena relevantnih obveza.

Došlo je do poboljšanja središnjih smjernica, ali i dalje postoje nedostaci koje je potrebno otkloniti

3.68. Kako bi glavnim upravama olakšali pripremu programskih izjava, planova upravljanja i godišnjih izvješća o radu, Glavno tajništvo Komisije i GU za proračun daju im važeće upute i povezane smjernice. Utvrdili smo da su te smjernice tijekom vremena postale konkretnije, dosljednije i razumljivije ⁽⁵⁶⁾. Poboljšanje predstavlja i zahtjev da glavne uprave u svoje „programske izjave” uključe informacije o doprinosu programa potrošnje strategiji Europa 2020. (tj. poveznicu s predmetnim glavnim ciljevima i vodećim inicijativama). Međutim, naše je ispitivanje pokazalo da informacije o strategiji Europa 2020. nisu uključene u fazama izrade programa (u planovima upravljanja) i izvješćivanja (u godišnjim izvješćima o radu) koje potom slijede.

3.68. *Kako je navedeno u objedinjenim izvješćima za ovu i prethodnu godinu te u njezinim odgovorima na prethodna godišnja izvješća, Komisija je postupno nastavila razvijati okvir uspješnosti i poduzela nekoliko mjera u cilju dokazivanja važnosti kvalitete potrošnje i dodane vrijednosti proračuna EU-a. Počevši od pravnog okvira novog VFO-a koji je izrađen u cilju doprinosa provedbi strategije Europa 2020. i uključuje snažnije mehanizme za praćenje, evaluaciju i izvješćivanje, Komisija je ovu usmjerenost na uspješnost uvela i u svoj ciklus strateškog planiranja i programiranja, što se odražava u središnjim smjernicama. Budući da će rezultati biti sve dostupniji u životnom ciklusu postojećeg VFO-a, očekuje se da će izvješćivanje o tim rezultatima postupno biti usmjerenije na strateške ciljeve EU-a.*

⁽⁵²⁾ COM(2013) 450 završna verzija od 28 lipnja 2013., „Nacrt općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2014.”. Programskim su izjavama zamijenjena izvješća o aktivnostima kojima se opravdavaju sredstva zatražena u nacrtu godišnjeg proračuna. One uključuju ciljeve za svaki program potrošnje i njihove povezane pokazatelje i ciljne vrijednosti koje bi glavne uprave potom trebale upotrijebiti u svojim planovima upravljanja i godišnjim izvješćima o radu.

⁽⁵³⁾ Svaka glavna uprava utvrđuje godišnje planove upravljanja u kojima prenosi svoju dugoročnu strategiju u opće i posebne ciljeve te planira i provodi aktivnosti s pomoću kojih će ih ostvariti.

⁽⁵⁴⁾ Godišnje izvješće o radu izvješće je o upravljanju u kojem se iznose postignuća u pogledu ključnih ciljeva politike i temeljnih aktivnosti. U kontekstu ovog poglavlja ispitujemo dio 1. godišnjih izvješća o radu o postignutim rezultatima i o mjeri u kojoj je tim rezultatima ostvaren željeni učinak.

⁽⁵⁵⁾ GU za poljoprivredu i ruralni razvoj, GU za razvoj i suradnju – EuropeAid, GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, GU za poduzetništvo i industriju čiji je naziv promijenjen u GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike, GU za okoliš i GU za regionalnu i urbanu politiku.

⁽⁵⁶⁾ Povratne informacije o smjernicama koje su pružile operativne glavne uprave u okviru upitnika koje su u kolovozu 2014. godine provele središnje službe bile su uglavnom pozitivne.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.69. Iako je razdoblje novog VFO-a započelo 2014. godine, znatan dio rashoda do 2016. godine i dalje je povezan s prethodnim VFO-om. Izvješćivanjem o uspješnosti stoga se moraju obuhvatiti i prethodni i novi VFO. U izvješćima šest glavnih uprava koja smo ispitali nije jasno prikazan prijelaz s prethodnog na sadašnji VFO. Često nije bilo moguće utvrditi koji su ciljevi i ciljne vrijednosti preuzeti iz prethodnog VFO-a ili ažurirani, a koji su se prestali primjenjivati. Zbog nedostatka usporedivih informacija postoji rizik da neće biti moguće procijeniti jesu li ostvareni prethodni ciljevi i ciljne vrijednosti.

3.70. Na primjer, jedan od posebnih ciljeva GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj za prethodni VFO bio je „poticanje ekološke proizvodnje i razvoj tržišta ekoloških proizvoda u EU-u”. GU za poljoprivredu i ruralni razvoj i dalje je aktivan u području ekološkog uzgoja, ali taj cilj više nije obuhvaćen izvješćima o upravljanju. Povezani pokazatelj i dalje postoji, ali nije ga moguće usporediti s onim iz prethodnog razdoblja VFO-a. GU za poljoprivredu i ruralni razvoj i dalje izvješćuje o pokazatelju „ukupno područje obuhvaćeno ekološkim uzgojem”, ali izmijenjena je definicija tog pokazatelja (iz „ukupnog područja obuhvaćenog ekološkim uzgojem” u „ukupno područje obuhvaćeno ekološkim uzgojem za koje se izdvajaju sredstva EU-a”).

ODGOVORI KOMISIJE

3.69. Posebna pozornost u smjernicama Godišnjih izvješća o radu za 2014. posvećena je načinu izvješćivanja o programima koji se nastavljaju ili koji su prekinuti. Zakonodavac je možda isto odlučio premjestiti žarište nekih programa ili prestati s provedbom nekih programa.

Za GU za zapošljavanje, ciljevi iz razdoblja 2007.–2013. zamijenjeni su jednim ciljem „nastavka učinkovite provedbe programa iz razdoblja 2007.–2013.” sa samo 2 pokazatelja. To je bila svjesna odluka kako bi izvješće moglo biti sažeto i usmjereno na upravljanje, odnosno kako bi se u njemu istakla djelovanja GU-a u tri razdoblja (priprema za razdoblje 2014.–2020., privođenje kraju provedbe razdoblja 2007.–2013., zaključivanje razdoblja 2000.–2006.).

Za GU za regionalni razvoj i od Plana provedbe za 2014., svi pokazatelji povezani s posebnim ciljevima razvrstani su prema programskom razdoblju na koje se odnose⁽⁵⁾. Osim toga, podaci o uspješnosti strukturirani su na takav način da će biti moguće razlikovati postignuća iz razdoblja 2007.–2013. i razdoblja 2014.–2020. To se još nije moglo odražavati u Godišnjem izvješću o radu za 2014. jer nisu bile dostupne informacije o uspješnosti za nove operativne programe.

3.70. U kontekstu reforme ZPP-a za 2013., GU za poljoprivredu razvio je okvir za praćenje i evaluaciju za ZPP u cjelini. Budući da se ekološka poljoprivreda smatra korisnom za klimu i okoliš i poljoprivrednici koji se bave ekološkom poljoprivredom imaju pravo na povezana plaćanja, prilagođeni su odgovarajući pokazatelji.

⁽⁵⁾ „Pokazatelji za razdoblje 2007.–2013. prekinuti u razdoblju 2014.–2020.”, „pokazatelji koji su zajednički za programsko razdoblje 2007.–2013. i 2014.–2020.” i „pokazatelji za razdoblje 2014.–2020. za koje nisu dostupni iskoristivi podaci iz razdoblja 2007.–2013.”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Još uvijek ima prostora za poboljšanje planiranja i izvješćivanja o uspješnosti na razini glavnih uprava

Ciljevi glavnih uprava ne odgovaraju svrsi upravljanja

3.71. U skladu s uputama Komisije za planove upravljanja za 2014. godinu, glavne uprave trebale bi utvrditi opće ciljeve s pokazateljima učinka (dugoročne) i posebne ciljeve s pokazateljima rezultata (kratkoročne/srednjoročne). U skladu s Financijskom uredbom, ciljevi glavnih uprava trebaju ispunjavati kriterije „SMART”, tj. biti određeni, mjerljivi, dostižni, odgovarajući i vremenski utvrđeni ⁽⁵⁷⁾.

3.72. U skladu s našim opažanjima iz prijašnjih godina o drugim glavnim upravama, utvrdili smo da su mnogi (opći i posebni) ciljevi upotrijebljeni u planovima upravljanja i godišnjim izvješćima o radu svih predmetnih šest glavnih uprava preuzeti izravno iz dokumenata o politici ili zakonskih akata, ali nisu preneseni u ciljeve koji bi bili u većoj mjeri operativni. Stoga su bili na previsokoj razini da bi bili korisni kao instrumenti upravljanja (vidjeti okvir 3.7.).

Okvir 3.7. – Primjeri ciljeva koje je Komisija utvrdila kao „posebne”, ali nisu odgovarali svrsi upravljanja

GU za međunarodnu suradnju i razvoj: cilj „potpore demokraciji” utvrđen je kao posebni cilj. Nije izražen u obliku cilja te se njime ne definira što je potrebno postići.

GU za poduzetništvo i industriju: u okviru cilja „promicanja poduzetništva i poduzetničke kulture” nisu utvrđene vrste aktivnosti koje je potrebno poduzeti i što bi se njima trebalo postići.

3.72. Ciljevi (opći i posebni) koji su navedeni u dokumentima politike ili zakonodavnim dokumentima čine političku stvarnost u kojoj Komisija djeluje. Nadalje, Komisija mora upravljati programima i izvješćivati o programima na temelju ciljeva i pokazatelja koje je utvrdilo zakonodavno tijelo.

Okvir 3.7. – Primjeri ciljeva koje je Komisija definirala kao „posebne” koji nisu primjereni u svrhe upravljanja

GU za međunarodnu suradnju i razvoj: potpora demokraciji opći je, ispravno oblikovan cilj politike. To je dugoročni postupak koji je posebno osjetljiv na političke promjene u ciljnim državama, ali to ne znači da podupiranje demokracije nije samo po sebi valjani cilj. U većini slučajeva pitanje koje treba postaviti jest „koliko bi se situacija još pogoršala da Komisija nije pružala potporu dionicima koji podržavaju demokraciju i demokratskim procesima u određenoj državi?”.

GU za poduzetništvo: u skladu s praksom Komisije, ovaj poseban cilj i dva povezana pokazatelja proizlaze iz pravne osnove programa COSME ⁽⁶⁾. Komisija smatra da je ovaj poseban cilj primjereno opisan jer su pokazatelji, ostvarenja i objašnjenje navedeni u planovima upravljanja GU-a i u Godišnjim izvješćima o radu.

⁽⁵⁷⁾ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012, članak 30. stavak 3.

⁽⁶⁾ Vidjeti ciljeve i pokazatelje COSME-a u prilogu <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1287&from=EN>

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

GU za regionalnu i urbanu politiku: cilj „podupiranja političkih reformi” nije mjerljiv s obzirom na to da se ne kvantificira iznos potpore koju se pruža.

3.73. Ukupno smo provjerili 34 posebna cilja od kojih su samo dva ispunjavala sve kriterije „SMART”. Taj je rezultat sličan rezultatima o kojima smo izvjestili prijašnjih godina. Ispitani ciljevi bili su relevantni za područja politike u kojima djeluju glavne uprave, ali u mnogim slučajevima pokazateljima koji su povezani s ciljem ne mogu se u cijelosti izmjeriti svi aspekti na odgovarajućoj razini.

I dalje postoje poteškoće u pogledu pokazatelja za praćenje uspješnosti

3.74. Odabir pokazatelja treba se temeljiti na kriterijima kao što su relevantnost, mjerljivost te dostupnost pravodobnih i pouzdanih podataka o uspješnosti. Pokazatelji moraju, u mjeri u kojoj je to moguće, ispunjavati tzv. kriterije „RACER”⁽⁵⁸⁾. Pokazateljima kojima se mjere ishodi na koje glavne uprave imaju ograničen utjecaj treba nadopuniti drugim pokazateljima kojima se izravno mjere aktivnosti glavnih uprava.

3.75. Svih šest glavnih uprava ima najmanje jedan pokazatelj uspješnosti po cilju koji njihovim rukovoditeljima pomažu u praćenju i evaluaciji postignuća te izvješćivanju o njima. Od 98 pokazatelja koje smo ispitali u tim upravama, njih 34 ispunjavalo je sve kriterije „RACER”. To predstavlja poboljšanje u odnosu na nalaze o kojima smo izvjestili prijašnjih godina. Međutim, kao i prijašnjih godina, utvrdili smo neke dodatne nedostatke u pokazateljima koji se upotrebljavaju (vidjeti okvir 3.8.).

ODGOVORI KOMISIJE

GU za regionalnu politiku: kako je objašnjeno u prethodnoj točki 3.72., ciljevi koji su uključeni u izjave o programu, programe upravljanja i godišnja izvješća o radu preuzeti su iz pravnih osnova. U skladu s praksom Komisije, ovaj je poseban cilj u skladu s pravnom osnovom u odnosu na IPA II⁽⁷⁾.

3.74. U skladu s odgovorom na točku 3.72., ciljevi i pokazatelji koje je zakonodavno tijelo utvrdilo u pravnim osnovama temelj su za izvješćivanje Komisije. Niti jedan od ovih pokazatelja ne bi ispunio ciljeve „RACER-a”.

3.75. Vidjeti odgovor Komisije na točku 3.74.

⁽⁵⁸⁾ Relevantni, prihvaćeni, vjerodostojni, jednostavni i stabilni: „Dio III.: Prilozi smjernicama za procjenu učinka” (engl. *Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust: „Part III: Annexes to impact assessment guidelines”*), Europska komisija, 15. siječnja 2009. (http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

⁽⁷⁾ Uredba (EU) br. 231/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2014. o uspostavi Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA II).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 3.8. – Primjeri problema u vezi s pokazateljima

(a) *Pokazatelji na koje glavne uprave nisu mogle utjecati*

GU za okoliš: „Ukupna proizvodnja otpada” – na ovaj pokazatelj utječu mnogi čimbenici kao što su navike potrošača ili industrijski standardi. GU za okoliš nije mogao utjecati na nekoliko njih.

(b) *Pokazatelji čiji su popratni podatci bili upitne vjerodostojnosti*

GU za poljoprivredu i ruralni razvoj: „Potpora lokalnim proizvođačima za održavanje/razvoj poljoprivredne proizvodnje” – podatci za ovaj pokazatelj uzimaju se iz godišnjih izvješća o provedbi koja dostavljaju države članice. Međutim, Komisija je utvrdila nedostatke u kvaliteti dostavljenih podataka i zaključila da je „evaluaciji tog pokazatelja potrebno pristupiti s odgovarajućim oprezom”⁽⁵⁹⁾.

(c) *Pokazatelji predstavljeni kao pokazatelji rezultata koji su zapravo bili usmjereni na izlazne proizvode*

GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost: „Broj pojedinaca koji primaju pomoć iz fonda” – ovim se pokazateljem mjeri broj korisnika umjesto da se stavi naglasak na poboljšanje koje je postignuto pruženom potporom.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 3.8 – Primjeri poteškoća s pokazateljima

(a) GU za okoliš: iako ostvarenje povoljnog trenda u okviru „ukupne proizvodnje otpada” ovisi i o čimbenicima koji su izvan kontrole Komisije, nekoliko direktiva uključuje obvezne ciljeve recikliranja i sprječavanja otpada.

(b) GU za poljoprivredu: u načelu pokazatelje ne treba prihvaćati onakvima kakvi jesu i njihovu bi kvalitetu uvijek trebalo ocjenjivati u odnosu na predviđenu uporabu. Komisija je već s državama članicama razmišljala o načinima poboljšanja pokazatelja i kvalitete dostavljenih podataka.

(c) GU za zapošljavanje: pokazatelj je u skladu s ciljevima Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) kojim se nastoje ublažiti najgori oblici siromaštva i pokušava se promijeniti njihov relativni položaj (spašavanje iz siromaštva). Takav je pokazatelj razvrstan kao pokazatelj rezultata u naknadno donesenom delegiranom aktu (Uredba (EU) br. 1255/2014) koji uključuje popis zajedničkih pokazatelja uložених sredstava, ostvarenja i rezultata.

Broj primatelja pomoći već je naznaka doprinosa FEAD-a ublažavanju manjka hrane i teške materijalne deprivacije. Zbog prirode fonda nije moguće (svakako nije ekonomično) dati informacije o „napretku ostvarenom uslijed pružanja potpore”. Ta bi poboljšanja predstavljala učinke pružene potpore koji bi nadilazili funkciju praćenja pokazatelja.

⁽⁵⁹⁾ Vidjeti plan upravljanja GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj za 2014. godinu, str. 35. (http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/amp/index_en.htm).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

DIO 4. – REZULTATI REVIZIJE USPJEŠNOSTI KOJU SMO PROVELI

3.76. U tematskim izvješćima ispitujemo primjenjuju li se na rashode EU-a načela dobrog financijskog upravljanja. U odabiru tema za tematska izvješća, koje obuhvaćaju određena proračunska područja ili teme u vezi s upravljanjem, nastojimo postići najveći mogući učinak na temelju niza kriterija poput razine predmetnih prihoda ili rashoda, rizika za dobro financijsko upravljanje te razine interesa dionika. Godine 2014. usvojili smo⁽⁶⁰⁾ 24 tematska izvješća, kako je navedeno u **prilogu 3.1.**

3.77. Svakim se pojedinim tematskim izvješćem daje važan doprinos u pogledu pozivanja revizijskih subjekata na odgovornost za upravljanje sredstvima EU-a te im se ujedno pomaže da uvedu poboljšanja u budućnosti. Tematskim izvješćima obuhvaćen je ukupan ciklus upravljanja, od idejnog nacrtu do evaluacije. Ona stoga u mnogim slučajevima uključuju informacije o mjeri u kojoj su sredstva EU-a dovela do konkretnih rezultata. U našem godišnjem izvješću o radu⁽⁶¹⁾ iznose se sažeti opisi tematskih izvješća iz 2014. godine, pri čemu su izvješća podijeljena u skupine na temelju naslova VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.

3.78. U prethodnim godišnjim izvješćima, iz niza tematskih izvješća iz tih godina izdvojili smo određen broj tema koje smo smatrali osobito važnima⁽⁶²⁾. U ovogodišnjem izvješću usredotočili smo se na to je li u područjima obuhvaćenim ispitivanjem naglasak bio na rezultatima i jesu li odabrani projekti koji su imali izgleda za ostvarivanje najveće moguće vrijednosti za uloženi novac.

⁽⁶⁰⁾ Usvajanjem izvješća odobrava se njegovo objavljivanje.

⁽⁶¹⁾ Vidjeti godišnje izvješće Suda o radu za 2014. godinu, str. 17. do 32. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶²⁾ U godišnjem izvješću za 2011. godinu te su teme uključivale analizu potreba, izradu i dodanu vrijednost EU-a, a u godišnjem izvješću za 2012. godinu bilo je riječi o ciljevima i pokazateljima, podacima o uspješnosti te održivosti projekata koje financira EU, dok su se u godišnjem izvješću za 2013. godinu razmatrali dodana vrijednost EU-a i „mrtvi teret”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Utvrđili smo ograničen naglasak na rezultatima

3.79. U odlomcima 3.57. do 3.60. analizira se nedostatak naglasaka na rezultatima u sporazumima o partnerstvu. Važnost tog pitanja istaknuta je i u našem panoramskom pregledu iz 2014. godine o rizicima za financijsko upravljanje proračunom EU-a⁽⁶³⁾. U tom smo pregledu naveli da je jedan od mogućih razloga male ostvarene vrijednosti za uloženi novac nedostatak informacija o tome što je stvarno postignuto financijskim sredstvima (odlomek 25. točka (l)). U pregledu se poziva na uspostavu pouzdanog sustava upravljanja uspješnošću s jasno utvrđenim pokazateljima uspješnosti koji se jednako primjenjuju u svim slučajevima i kojima se stavlja naglasak na izlazne proizvode, ishode i učinke⁽⁶⁴⁾.

3.80. Zaključili smo, na primjer, da se sustavima praćenja i evaluacije kojima se koristi glavna uprava EuropeAid ne pružaju odgovarajuće informacije o ostvarenim rezultatima. Kao što je navedeno u izvješću, to nije prvi put da smo ukazali na taj nedostatak⁽⁶⁵⁾.

3.81. Zaključak je bio sličan i u slučaju tematskog izvješća o Fondu za vanjske granice u kojem odgovorna tijela vlasti nisu pratila postizanje rezultata ili su to činila u nedovoljnoj mjeri, koji smo donijeli na temelju nedostataka u izvješćima o praćenju i završnim izvješćima, informatičkim sustavima i ex post evaluacijama. Slijedom toga, nismo mogli procijeniti mjeru u kojoj je Fondom pružena potpora prioritetima koji su za njega utvrđeni, a to nisu mogle učiniti ni države članice i Komisija⁽⁶⁶⁾.

3.80. Nedostaci navedeni u prethodnim izvješćima nisu se odnosili na evaluaciju, već na sustav izvješćivanja EuropeAida za koji se smatralo da ne pruža dovoljno informacija o rezultatima i da je više usmjeren na provedene aktivnosti nego na ostvarenja politika.

3.81. Pravnim okvirom za razdoblje 2014.–2020. za nasljednika Fonda za vanjske granice, Unutarnji fond za sigurnost, uglavnom su obuhvaćena pitanja navedena u izvješću Europskog revizorskog suda. Njime je posebno obuhvaćen pojačani okvir za izvješćivanje i praćenje utemeljen na sustavu zajedničkih pokazatelja te poseban elektronički sustav, SFC2014. U sklopu novog provedbenog okvira države članice morat će svake godine izvješćivati o rezultatima ostvarenima kroz fondove.

⁽⁶³⁾ Vidjeti panoramski pregled Suda „Uporaba sredstava EU-a na najbolji mogući način: panoramski pregled rizika za financijsko upravljanje EU-om” od 25. studenog 2014. (<http://eca.europa.eu>). To je bio jedan od dvaju takvih pregleda koji su objavljeni 2014. godine, drugi pregled objavljen je pod naslovom „Nedostatci, preklapanja i izazovi: panoramski pregled mehanizama odgovornosti i javne revizije EU-a” od 10. rujna 2014. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Vidjeti panoramski pregled Suda „Uporaba sredstava EU-a na najbolji mogući način: panoramski pregled rizika za financijsko upravljanje EU-om”, odlomek 25. točka (l) i odlomek 54. točka (c) (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁵⁾ Tematsko izvješće br. 18/2014, „Sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate”, odlomci 69., 51. i 52. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Tematsko izvješće br. 15/2014, „Fond za vanjske granice potaknuo je financijsku solidarnost, no potrebno je osigurati bolje mjerenje rezultata i povećanu dodanu vrijednost EU-a”, odlomci 76. i 77. (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.82. U svom tematskom izvješću o djelotvornosti spajanja bespovratnih sredstava instrumenata za regionalno ulaganje sa zajmovima financijskih institucija za potporu vanjskim politikama EU-a zaključili smo da moguće koristi tog spajanja nisu u cijelosti ostvarene zbog nedostataka u upravljanju Komisije. Preporučili smo da Komisija uvede okvir mjerenja rezultata koji uključuje pokazatelje za praćenje učinka bespovratnih sredstava EU-a i kojim se delegacijama EU-a pružaju jasne upute u pogledu njihovih uloga u praćenju potpore EU-a projektima u kojima su upotrijebljena kombinirana sredstva ⁽⁶⁷⁾.

Nisu u svim slučajevima odabrani projekti koji su imali izgleda da ostvare najveći mogući učinak

3.83. U godišnjem izvješću za 2013. godinu istaknuli smo problem načela da „ako se sredstva ne potroše, ostaje se bez njih”, koje u slučaju država članica znači da potrošnja raspoloživih sredstava EU-a može imati odlučujuću ulogu pri odabiru projekata koji će se financirati ⁽⁶⁸⁾. Dodatni primjeri takve tendencije istaknuti su u nizu tematskih izvješća iz 2014. godine.

3.82. Komisija napominje da su preporuke sadržane u izvješću potpuno usklađene s nedavnim postupkom reformi regionalnih instrumenata i s izvršenim tehničkim aktivnostima i zaključcima koje je predstavila Platforma EU-a za mješovita sredstva u vanjskoj suradnji (EUBEC).

Okvir za mjerenje rezultata već je bio uspostavljen i uključen u obrazac zahtjeva s pratećim smjernicama.

Izrađuje se priručnik o spajanju operacija u kojem su sažete ključne značajke, modaliteti i operativni aspekti (uključujući praćenje) spajanja. U njemu su navedene opće smjernice o operacijama spajanja za, između ostalog, delegacije EU-a.

3.83. U skladu s pravnim okvirom za razdoblje 2014.–2020. doprinos operacije očekivanim rezultatima prioriteta sada mora biti uključen u kriterije za odabir.

⁽⁶⁷⁾ Tematsko izvješće br. 16/2014, „Djelotvornost spajanja bespovratnih sredstava instrumenata za regionalno ulaganje sa zajmovima financijskih institucija za potporu vanjskim politikama EU-a”, odlomci 53. i 59. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁸⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 10.57.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.84. Države članice mogu se koristiti Europskim fondom za regionalni razvoj za financiranje poduzetničkih inkubatora s ciljem podupiranja rasta malih i srednjih poduzeća. U svom tematskom izvješću o toj temi utvrdili smo da su nezadovoljavajući kriteriji odabira i nedostatak razvojnih ciljeva za poduzeća koja su bila smještena u inkubatorima imali nepovoljan učinak na djelotvornost inkubatora nad kojima je provedena revizija i nepovoljan utjecaj na učinkovitost njihovih inkubacijskih aktivnosti. Postupkom odabira inkubatora za sufinanciranje nekoliko elemenata koji su ključni za inkubacijske aktivnosti nije razmotreno u odgovarajućoj mjeri, kao što su kvalifikacije osoblja, opseg i relevantnost usluga koje inkubatori pružaju te financijska održivost ⁽⁶⁹⁾.

3.85. Svojom revizijom potpore Europskog fonda za ribarstvo akvakulturi zaključili smo da je odabir projekata nad kojima je provedena revizija u državama članicama često bio nezadovoljavajući. Na primjer, neki su projekti već bili dovršeni kad je donesena odluka o dodjeli bespovratnih sredstava, u nekim je zemljama proračun dostupan za provedbu mjera potpore akvakulturi bio veći od ukupne vrijednosti primljenih zahtjeva što znači da su financijska sredstva dodijeljena svim projektima koji su ispunjavali osnovne kriterije prihvatljivosti, a u jednoj su zemlji projekti financirani na temelju redoslijeda podnošenja zahtjeva, što je dovelo do toga da su projekti koji su podneseni kasnije tijekom programskog razdoblja automatski odbijeni bez obzira na njihovu kvalitetu jer su sredstva iz proračuna već bila iskorištena ⁽⁷⁰⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

3.84. Komisija pozdravlja zaključak Suda o financijskom doprinosu EFRR-a stvaranju poslovne infrastrukture.

Komisija napominje da skromna ocjena uspješnosti revidiranih inkubatora proizlazi iz usporedbe rezultata tih nedavno uspostavljenih inkubatora s mjerilima koja su uspostavili stabilni i zreliji inkubatori. Države članice koje su pristupile EU-u u 2004. i nakon nje nisu imale ovakvu poslovnu infrastrukturu i ona se tek sada izgrađuje, među ostalim uz potporu strukturnih fondova. Stoga nije stečeno mnogo iskustva i trebalo bi uložiti dodatne napore kako bi se bolje naučilo kako djelotvorno upotrijebiti te infrastrukture za podupiranje novih poslovnih ideja/novih poduzeća.

Nadalje, u skladu s pravnim okvirom za razdoblje 2007.–2013., procjena projekta i postupak odabira u nadležnosti su nacionalnih tijela, upravljačkog tijela i odbora za praćenje u kojem Komisija ima samo savjetodavnu ulogu. U skladu s pravnim okvirom za razdoblje 2014.–2020. doprinos operacije očekivanim rezultatima prioriteta sada mora biti uključen u kriterije za odabir.

3.85. U skladu s podijeljenim upravljanjem, za odabir i dodjelu potpore projektima odgovorne su države članice koje moraju osigurati da odabrani projekti imaju dodatnu vrijednost.

U skladu s općim razvojem ESI fondova, suzakonodavci i Komisija znatno su pojačali sustave praćenja i evaluacije za jačanje usmjerenosti EFPR-a na rezultate.

Nadalje, Komisija će poticati države članice da donesu odgovarajuće kriterije za odabir za njihove projekte akvakulture u programskom razdoblju 2014.–2020.

⁽⁶⁹⁾ Tematsko izvješće br. 7/2014, „Je li Europski fond za regionalni razvoj uspješno podupirao razvoj poduzetničkih inkubatora?“, odlomak 58. i odlomak V. sažetka (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁷⁰⁾ Tematsko izvješće br. 10/2014, „Djelotvornost potpore iz Europskog fonda za ribarstvo za akvakulturu“, odlomak 62. i okvir 8. (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.86. Primjeri mogućih učinaka lošeg odabira projekata izneseni su i u našem tematskom izvješću o infrastrukturi zračnih luka koju je financirao EU. Potrebu za takvim ulaganjima bilo je moguće dokazati samo za otprilike polovicu ispitanih projekata, a otprilike trećina ispitanih zračnih luka nije ostvarivala dobit te je tim zračnim lukama prijetio rizik da će bez stalne financijske potpore javnim sredstvima biti zatvorene. Naš opći zaključak bio je da je ulaganjima koja je financirao EU ostvarena mala vrijednost za uloženi novac⁽⁷¹⁾.

3.86. U skladu s pravnim okvirom za razdoblje 2007.–2013., Komisija je mogla izravno ocijeniti i odobriti projekte za infrastrukturu zračnih luka samo ako su to bili glavni projekti. Ocjenjujući 17 zaprimljenih glavnih projekata Komisija je veliku pozornost posvetila pitanjima vrijednosti za uloženi novac, posebno analizi potražnje i financijskoj održivosti infrastrukture. Na primjer, Komisija je pozivala nacionalna nadležna tijela da napuste određene projekte⁽⁸⁾ zbog nedovoljne potražnje i zbog zabrinutosti povezane s financijskom održivošću tih zračnih luka.

Već su naučene pouke iz prethodnog iskustva, što je vidljivo iz radikalno različitog pristupa u razdoblju 2014.–2020.⁽⁹⁾ i time što je Komisija donijela delegirane i provedbene akte u vezi s glavnim projektima dalje unapređujući postupak preispitivanja kvalitete i elemente kvalitete analize troškova i koristi koje moraju zadovoljiti svi glavni projekti.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak za 2014. godinu

3.87. Razdoblja obuhvaćena desetogodišnjom strategijom EU-a i njegovim sedmogodišnjim proračunskim ciklusom nisu usklađena. S obzirom na to da je vrlo teško izmijeniti popratne postupke izvješćivanja o proračunu tijekom razdoblja na koje se on odnosi, Komisija u prvoj polovici razdoblja obuhvaćenog strategijom može pratiti doprinos proračuna EU-a strategiji Europa 2020. samo u ograničenoj mjeri (vidjeti odlomke 3.7. do 3.12.).

3.88. Strategija Europa 2020. dugoročna je i opsežna strategija koju mora odobriti svih 28 država članica, kao i EU. Slijedom toga, bilo je nužno da njezini glavni ciljevi – „pametna, održiva i uključiva rast” – budu na visokoj razini. U pozadini tih političkih težnji nalazi se složena struktura koja obuhvaća pet glavnih ciljeva, sedam vodećih inicijativa te, za europske strukturne i investicijske fondove, 11 tematskih ciljeva. Međutim, te različite razine ni pojedinačno ni kao cjelina nisu osmišljene tako da omogućuju prenošenje političkih težnji strategije Europa 2020. u korisne operativne ciljeve (vidjeti odlomke 3.13. do 3.25.).

3.87. Vidjeti odgovore Komisije na točke 3.7. do 3.12.

3.88. Prenošnje ciljeva strategije Europa 2020. i 11 tematskih ciljeva u korisne operativne ciljeve odvija se na razini programa. Nadalje, procjene rezultata ESI fondova izvršavaju se na temelju postupaka modeliranja i o njima se izvješćuje u odgovarajućim Izvješćima o koheziji (koja se u skladu s odredbama Ugovora objavljuju svake tri godine).

⁽⁷¹⁾ Tematsko izvješće br. 21/2014, „Infrastruktura zračnih luka koju je financirao EU: uloženi novcem ostvarena je mala vrijednost”, odlomci 68. do 70. (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Npr. zračne luke u Kieleu i Białystoku.

⁽⁹⁾ Npr. postojanje planova prijevoza na regionalnoj ili nacionalnoj razini koji su utvrđeni kao poseban ex ante uvjet, ulaganja ograničena na poboljšanje ekološke učinkovitosti ili sigurnosnih značajki infrastrukture, usmjerenost tijekom pregovora o programima ESIF-a u razdoblju 2014.–2020. na zračne luke koje pripadaju ključnoj mreži TEN-T itd.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.89. Komisija je dosad u maloj mjeri izvješćivala o doprinosu proračuna EU-a ciljevima strategije Europa 2020. Jedan od razloga tomu leži u nedostatku kvalitetnih informacija. Preuzimanje odgovornosti za ciljne vrijednosti i rezultate strategije u Komisiji i državama članicama preduvjet je za pouzdan sustav praćenja i izvješćivanja (vidjeti odlomke 3.26. do 3.34.).

3.90. Objedinjavanjem pet europskih strukturnih i investicijskih fondova u okviru jedne uredbe i jednog sporazuma o partnerstvu po državi članici pružaju se moguće prednosti u pogledu usklađenosti djelovanja EU-a. Međutim, takve moguće koristi još nisu u potpunosti ostvarene. I dalje se primjenjuju različita pravila na razini fondova, a stoga i na razini programa. Primjeri komplementarnosti i sinergije u ispitanim sporazumima o partnerstvu i programima bili su rijetki i nepotpuni (vidjeti odlomke 3.39. do 3.43.).

3.91. Ciljevi strategije Europa 2020. na visokoj razini nisu sustavno preneseni u operativne ciljeve u sporazumima o partnerstvu i programima, a zakonskim se aktima ne obvezuju na strukturiranje EPFRR-a i EFPR-a prema tematskim ciljevima. Komisija će stoga vrlo teško moći dosljedno pratiti tematske ciljeve za svih pet europskih strukturnih i investicijskih fondova te izvješćivati o njima, pa tako i o doprinosu tih fondova strategiji Europa 2020. (vidjeti odlomke 3.44. do 3.48.).

3.92. Određivanje skupa zajedničkih pokazatelja u uredbama dobrodošao je pokušaj uvođenja dosljednosti u pogledu podataka u svakoj državi članici, koje se kasnije može objediniti radi procjene uspješnosti i izvješćivanja o strategiji Europa 2020. na europskoj razini. Zakonski akti ne obvezuju države članice da uvrste zajedničke pokazatelje u svoje programe⁽⁷²⁾. Na različite fondove ne primjenjuju se zajednički pokazatelji osim u slučaju dvaju fondova (EPFRR-a i KF-a). Pokazatelji rezultata postoje samo za dva od pet europskih strukturnih i investicijskih fondova. Ključne etape postoje samo za okvir uspješnosti, a ciljne vrijednosti ponekad su nedovoljno ambiciozne. Ti će čimbenici otežati izvješćivanje o doprinosu europskih strukturnih i investicijskih fondova strategiji Europa 2020. (vidjeti odlomke 3.49. do 3.56.).

ODGOVORI KOMISIJE

3.89. Programi financiranja za razdoblje 2007.–2013. nisu bili posebno izrađeni kako bi pridonijeli strategiji Europa 2020. Za programe u razdoblju 2014.–2020., obveznim izvješćivanjem o strukturiranim podacima omogućit će se čvrsto praćenje i izvješćivanje o doprinosu proračuna EU-a ciljevima strategije Europa 2020., koji će biti potkrijepljeni evaluacijama.

U pogledu odgovornosti za rezultate, koja je navedena u točki 3.33., Komisija ponavlja da treba razlikovati između izravne odgovornosti za upravljanje financijskim programima te rezultata i učinaka tih programa, što se odnosi i na odgovornost suzakonodavaca i država članica. Na opću uspješnost programa jednako utječu različiti vanjski čimbenici u gospodarstvu i društvu.

3.91. Komisija će primjenom zajedničkih pokazatelja s pomoću izvješća iz članka 16. moći izvješćivati o očekivanim rezultatima cilja rasta i radnih mjesta na temelju potpore iz ESIF-a do kraja 2015. Od 2016. nadalje Komisija će svake godine izvješćivati Vijeće i Parlament o postupnom ostvarivanju ciljeva programa.

Vidjeti isto odgovor Komisije na točku 3.45.

3.92. Ako se mogu upotrijebiti zajednički pokazatelji ostvarenja (npr. ako su relevantni), u uredbi je propisano da se moraju upotrijebiti i Komisija je u pregovorima na tome ustrajala. Komisija vidi ograničenu mogućnost za primjenu zajedničkih pokazatelja na druge fondove zbog različitih misija fondova i različitih vrsta ulaganja koje podupiru. Komisija smatra da će zahvaljujući obveznom izvješćivanju država članica 2017. i 2019. moći izvješćivati o doprinosu ESI fondova strategiji Europa 2020.

⁽⁷²⁾ Uz iznimku inicijative za zapošljavanje mladih i EPFRR-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.93. Ispitivanjem sporazuma o partnerstvu i programa utvrdili smo određeni napredak u pogledu određivanja rezultata koje je potrebno ostvariti, osobito u programima. Međutim, treba se više usredotočiti na rezultate, posebno u sporazumima o partnerstvu (vidjeti odlomke 3.57. do 3.60.).

3.94. Postoje nedostaci u načinu na koji je osmišljen okvir uspješnosti. Niska razina uspješnosti država članica u pogledu ostvarenih rezultata ne dovodi do gubitka pričuve za uspješnost, a financijske sankcije koje Komisija može uvesti ograničene su u više pogleda, između ostaloga nemogućnošću uzimanja u obzir pokazatelja rezultata. Prošle smo godine istaknuli neke od rizika koji su povezani s pričuvom za uspješnost, a ovogodišnjim ispitivanjem nekih od sporazuma o partnerstvu i programa pokazalo se da se neki od tih rizika ostvaruju (vidjeti odlomke 3.61. do 3.65.).

3.95. Zabilježen je određen napredak u godišnjem izvješćivanju glavnih uprava o uspješnosti, posebno u pogledu središnjih smjernica. Međutim, izvješćivanje nije potpuno prilagođeno prijelazu s prethodnog na novo razdoblje VFO-a, a ciljevi glavnih uprava, kao i prethodnih godina, ne odgovaraju svrsi upravljanja te ima poteškoća u vezi s pokazateljima za praćenje uspješnosti (vidjeti odlomke 3.66. do 3.75.).

Preporuke

3.96. Procijenili smo u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 3.2.** U godišnjim izvješćima za 2011. i 2012. godinu iznijeli smo pet preporuka. Od tih preporuka jedna nije bila primjenjiva, tri su provedene u određenoj mjeri, a jedna nije provedena.

3.93. Programi koje je pregledao sud gotovo su svi sadržavali kvantificirane rezultate (iako nisu bili obvezni).

3.94. Izgled okvira uspješnosti rezultat je razgovora među suzakonodavcima. Komisija vjeruje da okvir uspješnosti ima učinak poticaja na uspješnost jer niti jedan upravitelj prioriteta ne želi izgubiti pristup pričuvi.

Nadalje, treba napomenuti da svrha pričuve za uspješnost nije samo dati poticaje upraviteljima programa, već i osigurati dodjelu sredstava uspješnim prioritetima. Uskraćivanjem sredstava u slučajevima kada bi se mogle poduprijeti smislene operacije mogao bi se ugroziti opći učinak fondova. Kako je prethodno navedeno (vidjeti odgovor Komisije na točku 3.63.), pokazatelji rezultata u većini slučajeva nisu prikladni za okvir uspješnosti u programima i za primjenu financijskih sankcija zbog pitanja rokova i učinka vanjskih čimbenika.

3.95. Kako je navedeno u odgovoru Komisije na točku 3.69., u Godišnjem izvješću o radu za 2014. posebna pozornost posvećena je načinu izvješćivanja o programima koji se nastavljaju ili o onima čija je provedba prekinuta. Nadalje, zakonodavac je možda odlučio preusmjeriti neke programe, a neke prekinuti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.97. 1. i 2. preporuka proizlaze iz naših zaključaka o dijelu 1. ovog poglavlja, u čijem je središtu sposobnost Komisije da prati strategiju Europa 2020. i izvješćuje o njoj:

- **1. preporuka:** potrebno je bolje uskladiti strategiju EU-a s razdobljem VFO-a, posebno u pogledu vremenskog okvira i prioriteta. Time bi se doprinijelo tomu da se zajamči uspostava odgovarajućih mehanizama praćenja i izvješćivanja, čime bi se Komisiji olakšalo djelotvorno izvješćivanje o doprinosu proračuna EU-a strategiji koju on provodi. Komisija bi zakonodavcu trebala podnijeti odgovarajuće prijedloge za rješavanje tog pitanja.
- **2. preporuka:** političke ciljeve strategije Europa 2020. na visokoj razini potrebno je prenijeti u korisne operativne ciljeve za rukovoditelje. Komisija bi u pogledu strategije koja će naslijediti strategiju Europa 2020. zakonodavcu trebala predložiti sljedeće:
 - (a) Politički ciljevi visoke razine trebali bi se odražavati u ciljevima na razini EU-a.
 - (b) Navedeni ciljevi na razini EU-a trebali bi se u sporazumima o partnerstvu i programima⁽⁷³⁾ prenijeti u operativne ciljeve na razini država članica te bi takva povezanost trebala biti propisana i za programe kojima Komisija izravno upravlja.
- **3. preporuka:** potrebno je što prije staviti veći naglasak na rezultate. Komisija bi zakonodavcu trebala predložiti sljedeće:
 - (a) Države članice trebale bi u svoje sporazume o partnerstvu i programe⁽⁷⁴⁾ uključiti kvantificirane rezultate koji se žele postići financijskim sredstvima.
 - (b) Svi sporazumi o partnerstvu i programi⁽⁷⁵⁾ trebali bi obuhvaćati zajedničke pokazatelje rezultata koji su, kad je to moguće, jednaki za različite fondove i koji su osmišljeni kako bi se njima pratio napredak na lokalnoj razini te na razini država članica i EU-a.
 - (c) Okvir uspješnosti (uključujući sve pričuve za uspješnost)⁽⁷⁶⁾ trebao bi se u što je većoj mjeri moguće temeljiti na tim zajedničkim pokazateljima rezultata.

ODGOVORI KOMISIJE

3.97. Komisija je odlučna osigurati dobro financijsko upravljanje i ostvariti najveću moguću uspješnost i dodanu vrijednost poduzetih mjera.

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Iako se Komisija ne može obvezati da će dati posebne prijedloge zakonodavcu, ona je spremna analizirati prijedloge Suda kako bi osigurala da su kod pripreme relevantnih zakonodavnih inicijativa prioriteti EU-a za potrošnju u potpunosti usklađeni s njegovim općim ciljevima politika. Strategija Europa 2020. trenutačno se preispituje. Svim prijedlozima koje bi Komisija mogla dati zakonodavcu za olakšavanje izvješćivanja i praćenja morala bi se uzeti u obzir osnovna politička priroda strategije.

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Strategija Europa 2020. trenutačno se preispituje. Svim prijedlozima koje bi Komisija mogla dati zakonodavcu za olakšavanje izvješćivanja i praćenja morala bi se uzeti u obzir osnovna politička priroda strategije. Iako se Komisija ne može obvezati da će dati posebne prijedloge zakonodavcu, ona će uzeti u obzir prijedloge Suda, zajedno s ciljevima na razini EU-a, u cilju pripreme prijedloga utemeljenih na dokazima za razdoblje nakon 2020. kako bi najučinkovitije upotrijebila fondove EU-a.

Komisija djelomično prihvaća ovu preporuku.

Budući da su sporazumi o partnerstvu i programi za razdoblje 2014.–2020. tek uspostavljeni, bilo bi prerano predlagati promjene prije nego što se bude mogla u potpunosti ocijeniti učinkovita provedba novih odredbi povezanih s uspješnošću. Procjena prednosti i nedostataka postojećeg okvira izvršit će se u okviru priprema za VFO nakon 2020.

Iako se Komisija ne može obvezati da će dati posebne prijedloge zakonodavcu za sljedeći VFO, ona će uzeti u obzir prijedloge Suda, zajedno s rezultatima studija u kojima će se preispitati djelotvornost različitih mehanizama za jačanje usmjerenosti na rezultate u Uredbi o zajedničkim odredbama u cilju pripreme prijedloga utemeljenih na dokazima za razdoblje nakon 2020. kako bi najučinkovitije upotrijebila fondove EU-a.

⁽⁷³⁾ Ili njihovim budućim ekvivalentima.

⁽⁷⁴⁾ Ili njihove buduće ekvivalente.

⁽⁷⁵⁾ Ili njihovi buduć ekvivalenti.

⁽⁷⁶⁾ Ili njegov buduć ekvivalent.

PRILOG 3.1.

TEMATSKA IZVJEŠĆA KOJA JE REVIZORSKI SUD USVOJIO 2014. GODINE

- br. 1/2014 „Djelotvornost projekata javnog gradskog prijevoza koje podupire EU”
- br. 2/2014 „Je li upravljanje povlaštenim trgovinskim dogovorima prikladno?”
- br. 3/2014 „Iskustva koja je Europska komisija stekla tijekom razvoja druge generacije Schengenskog informacijskog sustava (SIS II)”
- br. 4/2014 „Uključivanje ciljeva vodne politike EU-a u zajedničku poljoprivrednu politiku tek je djelomično uspješno”
- br. 5/2014 „Uspostavljanje europskog nadzora nad bankama – Europsko nadzorno tijelo za bankarstvo i njegov izmijenjeni kontekst”
- br. 6/2014 „Je li potpora iz fondova kohezijske politike za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora postigla dobre rezultate?”
- br. 7/2014 „Je li Europski fond za regionalni razvoj uspješno podupirao razvoj poduzetničkih inkubatora?”
- br. 8/2014 „Je li Komisija djelotvorno upravljala uključivanjem proizvodno vezane potpore u program jedinstvenih plaćanja?”
- br. 9/2014 „Je li se dobro upravljalo ulaganjem i potporom za promicanje sektora vina i jesu li vidljivi rezultati u vezi s poticanjem konkurentnosti vina EU-a?”
- br. 10/2014 „Djelotvornost potpore iz Europskog fonda za ribarstvo za akvakulturu”
- br. 11/2014 „Uspostava Europske službe za vanjsko djelovanje”
- br. 12/2014 „Financira li Europski fond za regionalni razvoj djelotvorno projekte kojima se izravno promiče biološka raznolikost u okviru strategije EU-a za biološku raznolikost do 2020.?”
- br. 13/2014 „Potpora EU-a obnovi nakon potresa na Haitiju”
- br. 14/2014 „Kako institucije i tijela EU-a izračunavaju, smanjuju i neutraliziraju svoje emisije stakleničkih plinova?”
- br. 15/2014 „Fond za vanjske granice potaknuo je financijsku solidarnost, no potrebno je osigurati bolje mjerenje rezultata i povećanu dodanu vrijednost EU-a”
- br. 16/2014 „Djelotvornost spajanja bespovratnih sredstava instrumenata za regionalno ulaganje sa zajmovima financijskih institucija za potporu vanjskim politikama EU-a”
- br. 17/2014 „Može li inicijativa za centre izvrsnosti EU-a djelotvorno pridonijeti smanjenju kemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih opasnosti koje dolaze iz područja izvan EU-a?”
- br. 18/2014 „Sustavi glavne uprave EuropeAid za evaluaciju i praćenje usmjereno na rezultate”
- br. 19/2014 „Pretpristupna pomoć EU-a Republici Srbiji”
- br. 20/2014 „Je li potpora EFRR-a malim i srednjim poduzećima u području e-trgovine bila djelotvorna?”
- br. 21/2014 „Infrastruktura zračnih luka koju je financirao EU: uložnim novcem ostvarena je mala vrijednost”
- br. 22/2014 „Postizanje ekonomičnosti: kontrola troškova u vezi s bespovratnim sredstvima za projekte ruralnog razvoja koje financira EU”
- br. 23/2014 „Pogreške u rashodima za ruralni razvoj: što ih uzrokuje i kako ih se nastoji otkloniti?”
- br. 24/2014 „Upravlja li se dobro potporom EU-a za sprječavanje štete i obnavljanje šuma nakon štete od požara i elementarnih nepogoda?”

PRILOG 3.2.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PITANJA U VEZI S USPIJEŠNOŠĆU

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo (*)	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2012.	1. preporuka: Komisija i zakonodavac trebaju uložiti napore da se u predstojećem programskom razdoblju (od 2014. do 2020. g.) naglasak stavi na uspješnost. Zato je u propisima za pojedine sektore ili na neki drugi obavezujući način potrebno utvrditi ograničen broj dovoljno usmjerenih ciljeva s relevantnim pokazateljima, očekivanim rezultatima i učincima.			X				
	2. preporuka: Komisija treba osigurati postojanje jasne veze između godišnjih aktivnosti GU-ova i postavljenih ciljeva. Pri utvrđivanju tih ciljeva svaki bi GU po potrebi trebao uzeti u obzir relevantan način upravljanja te svoju ulogu i zadaće.				X			
2011.	1. preporuka: Pri izradi novih programa potrošnje Komisija treba nastojati usmjeriti svoje djelovanje na rezultate i učinke koje želi postići. Ako se rezultati i učinci ne mogu odmah izmjeriti, Komisija treba utvrditi pokazatelje i ključne etape na temelju ciljeva koji ispunjavaju kriterije „SMART” kako bi dokazala da se njezinim djelovanjem pruža podrška željenim ciljevima.			X				
	2. preporuka: Komisija treba surađivati s državama članicama kako bi poboljšale kvalitetu podataka i pravodobno ih dostavljale. Osobito treba izvući pouke iz koraka koji se poduzimaju u europskim strukturnim i investicijskim fondovima da se državama članicama pruže poticaji kako bi dostavljale kvalitetne podatke o uspješnosti.			X				
	3. preporuka: Komisija za sljedeće programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine treba dokazati i izvijestiti o tome kako ostvaruje dodanu vrijednost EU-a.						X	

Trenutačno ne postoje izvješća za programsko razdoblje 2014. – 2020.

(*) Trenutačno ne postoje izvješća za programsko razdoblje 2014. – 2020.

POGLAVLJE 4.

Prihodi

SADRŽAJ

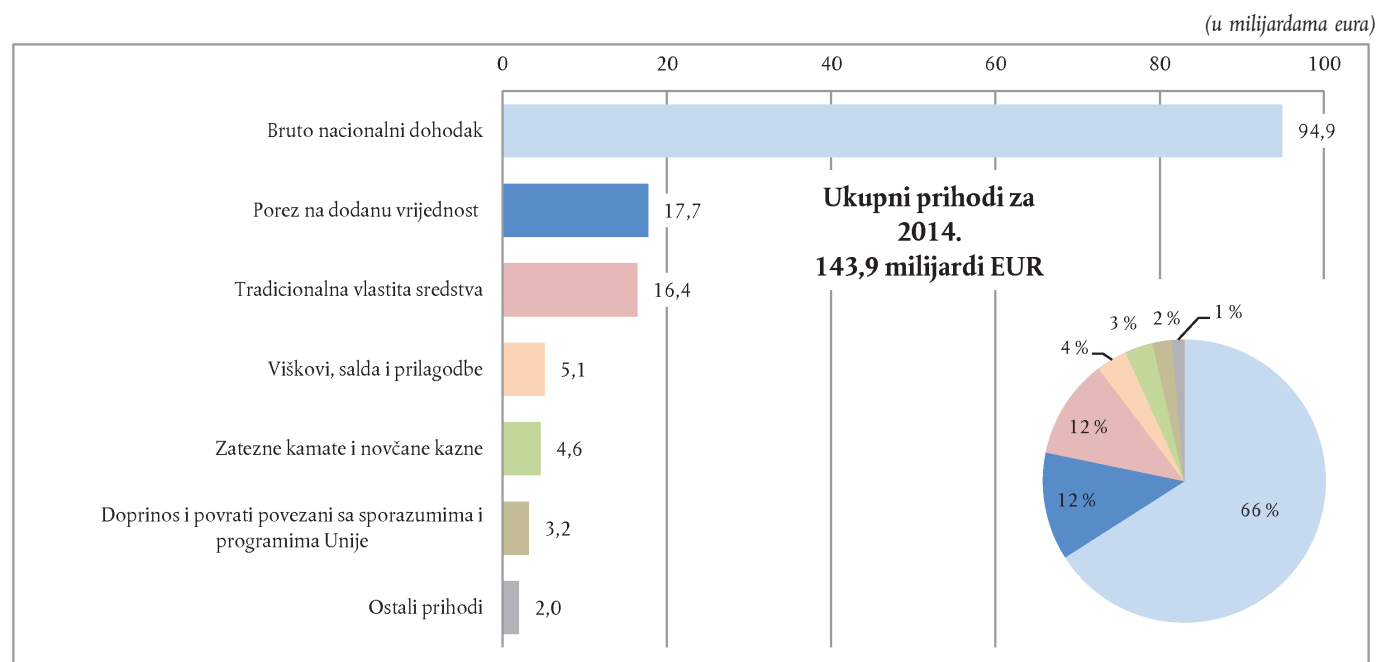
	<i>Odlomak</i>
Uvod	4.1-4.4
Posebne značajke prihoda	4.2-4.3
Opseg revizije i revizijski pristup	4.4
Pravilnost transakcija	4.5
Ispitivanje odabranih sustava i godišnjih izvješća o radu	4.6-4.25
Vlastita sredstva od BND-a	4.6-4.17
Tradicionalna vlastita sredstva	4.18-4.23
Vlastita sredstva od PDV-a	4.24
Godišnja izvješća o radu	4.25
Zaključak i preporuke	4.26-4.28
Zaključak za 2014	4.26
Preporuke	4.27-4.28
 Prilog 4.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za prihode	
Prilog 4.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za prihode	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

4.1. U ovom se poglavlju iznosi posebna procjena prihoda, koji se sastoje od vlastitih sredstava i ostalih prihoda. Ključne informacije o prihodima 2014. godine navedene su u **grafikonu 4.1.**

Grafikon 4.1. – Prihodi



Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2014. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke prihoda

4.2. Većina prihoda proizlazi iz vlastitih sredstava (90 % prihoda) ⁽¹⁾, tj. doprinosa država članica ⁽²⁾, koja se dijele u tri kategorije:

- Vlastita sredstva od bruto nacionalnog dohotka (BND-a) (66 % prihoda) proizlaze iz primjene jedinstvene stope na BND država članica. Izračun doprinosa država članica temelji se na projekcijama podataka o BND-u ⁽³⁾. Nakon što se u obzir uzmu svi drugi izvori prihoda, vlastita sredstva od BND-a upotrebljavaju se za uravnoteženje proračuna EU-a ⁽⁴⁾. Glavni rizici leže u mogućnosti da povezani statistički podaci nisu sastavljeni u skladu s pravilima Unije ili da ih Komisija nije obradila u skladu s tim pravilima u izračunu doprinosa država članica, uključujući uravnoteženja i prilagodbe. Ostali rizici su da provjere podataka o BND-u država članica koje vrši Komisija nisu učinkovite.
- Tradicionalna vlastita sredstva (12 %) prihodi su od carinskih pristojbi na uvoz i od proizvodnih naknada za šećer. Tradicionalna vlastita sredstva utvrđuju i prikupljaju države članice. Tri četvrtine uplaćuju se u proračun EU-a, a preostala se četvrtina zadržava za pokrivanje troškova naplate. Glavni su rizici u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima cjelovitost, točnost i pravodobnost pristojbi koje se stavljaju Uniji na raspolaganje.

⁽¹⁾ Zakonodavstvo trenutačno na snazi čine Odluka Vijeća 2007/436/EZ, Euratom od 7. lipnja 2007. o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL L 163, 23.6.2007., str. 17.) i Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1150/2000 od 22. svibnja 2000. o provedbi Odluke 2007/436/EZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL L 130, 31.5.2000., str. 1.), kako je zadnje izmijenjena Uredbom (EU, Euratom) br. 1377/2014 (SL L 367, 23.12.2014., str. 14.). Vijeće je 26. svibnja 2014. službeno odobrilo novi zakonodavni paket o vlastitim sredstvima. On će se primjenjivati s retroaktivnim učinkom od 1. siječnja 2014. nakon što ga države članice ratificiraju.

⁽²⁾ Odlukom o vlastitim sredstvima utvrđena su smanjenja primjenjiva na neke države članice za doprinose od BND-a i PDV-a za razdoblje od 2007. do 2013. Čim se taj novi zakonodavni paket ratificira (vidjeti bilješku 1.), neke će države članice retroaktivno imati koristi od smanjenja za razdoblje od 2014. do 2020. Povrh toga, Odlukom o vlastitim sredstvima utvrđen je i ispravak u pogledu proračunske neravnoteže koja se odobrava određenoj državi članici. Taj je ispravak 2014. još uvijek bio na snazi te će biti i dalje u okviru novog zakonodavnog paketa.

⁽³⁾ Komisija i države članice usuglašavaju ove podatke na sastanku Savjetodavnog odbora za vlastita sredstva.

⁽⁴⁾ Svako umanjeno (ili uvećano) prikazivanje BND-a pojedine države članice, premda nema učinka na ukupna vlastita sredstva od BND-a, utječe na povećanje (ili smanjenje) doprinosa ostalih država članica dok se ne isprave podatci o BND-u.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- Vlastita sredstva od poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) (12 %) proizlaze iz primjene jedinstvene stope na teorijski usklađene osnovice PDV-a država članica. Glavni rizici leže u cjelovitosti i točnosti informacija koje dostavljaju države članice, točnosti izračuna Komisije u pogledu doprinosa koje je potrebno platiti te pravodobnosti plaćanja država članica.

4.3. Glavni rizici u pogledu ostalih prihoda odnose se na Komisijino upravljanje novčanim kaznama i pogreške u izračunu doprinosa povezanih sa sporazumima Unije/Zajednice.

Opseg revizije i revizijski pristup

4.4. U **dijelu 2. priloga 1.1.** poglavlju 1. opisuje se naš opći revizijski pristup i metodologija. Za reviziju prihoda potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti:

(a) Procjenom sustava ispitani su:

- i. sustavi Komisije kojima se jamči da su podatci o BND-u država članica prikladni kao osnova za potrebe vlastitih sredstava i sustavi Komisije za izračun i naplatu doprinosa u vezi s vlastitim sredstvima od BND-a ⁽⁵⁾ kao i salda BND-a (vidjeti odlomak 4.6.);
- ii. sustavi Komisije za tradicionalna vlastita sredstva ⁽⁶⁾, uključujući praćenje revizija poslije carinjenja koje su provele države članice;
- iii. računovodstveni sustavi za tradicionalna vlastita sredstva u tri odabrane države članice (Španjolskoj, Austriji i Ujedinjenoj Kraljevini) ⁽⁷⁾ te pregled njihovih sustava za revizije poslije carinjenja;

⁽⁵⁾ Polazište za našu reviziju bile su usuglašene projekcije podataka o BND-u. Ne možemo dati mišljenje o kvaliteti podataka koje su usuglasile Komisija i države članice.

⁽⁶⁾ Vidjeti i tematsko izvješće br. 2/2014 „Je li upravljanje povlaštenim trgovinskim dogovorima prikladno?” (www.eca.europa.eu).

⁽⁷⁾ Polazište za našu reviziju bili su podatci iz računovodstvenih sustava za tradicionalna vlastita sredstva posjećenih država članica. Revizijom ne možemo obuhvatiti neprijavljenu uvezenu robu ili robu koja je izmakla carinskom nadzoru.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- iv. sustavi Komisije za jamčenje ispravnog izračuna i naplate vlastitih sredstava od PDV-a i salda PDV-a (vidjeti odlomak 4.6.)⁽⁸⁾;
 - v. upravljanje Komisije novčanim kaznama i sankcijama.
- (b) Revizijom je obuhvaćeno ispitivanje uzorka od 55 naloga za povrat sredstava⁽⁹⁾ na razini Komisije. Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za sve izvore prihoda.
- (c) Procjenom godišnjih izvješća o radu obuhvaćena su izvješća Glavne uprave za proračun (GU BUDG) i Eurostata.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

4.5. U **prilogu 4.1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja transakcija. Od 55 transakcija koje smo ispitali, ni u jednoj nije postojala pogreška.

- Revizijom koju je proveo Sud nije utvrđena nijedna pogreška u izračunu Komisije kojim se određuje doprinos država članica na osnovi podataka o PDV-u i BND-u ni u njihovu plaćanju.
- Sud je utvrdio da, općenito gledajući, nalozi za povrat koje je izdala Komisija odražavaju izvješća o tradicionalnim vlastitim sredstvima koja su podnijele države članice.
- Revizijom koju je proveo Sud nije utvrđena nijedna pogreška u izračunima ili plaćanjima za transakcije koje se odnose na ostale prihode.

⁽⁸⁾ Polazište za našu reviziju bila je usklađena osnovica PDV-a koju su pripremile države članice. Nismo izravno ispitali statistiku i podatke koje su dostavile države članice.

⁽⁹⁾ Nalog za povrat sredstava dokument je u kojem Komisija bilježi iznose koje je potrebno naplatiti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**ISPITIVANJE ODABRANIH SUSTAVA I GODIŠNJIH
IZVJEŠĆA O RADU****Vlastita sredstva od BND-a****Salda BND-a**

4.6. Države članice svake godine moraju dostaviti ažurirane podatke o svojem BND-u i PDV-u za godine koje još uvijek podliježu promjeni (četiri godine) ili radi poduzimanja mjera u pogledu stavki za koje je izražena zadržka⁽¹⁰⁾. Komisija se koristi tim informacijama za ponovni izračun doprinosa država članica od PDV-a i BND-a za prijašnje godine (takozvana salda PDV-a i BND-a). Godine 2014. ažurirani podatci o BND-u doveli su do prilagodbi doprinosa država članica u dosad neviđenom iznosu, koji je dosegao 9 813 milijuna eura⁽¹¹⁾– (vidjeti **tablicu 4.1.**). Te ažurirane podatke mora još procijeniti Eurostat, a brojke će se smatrati konačnima tek nakon uklanjanja zadržki.

4.7. Dvije su vrste ažuriranih podataka posebno pridonijele takvom učinku: podatci koji se tiču mjera poduzetih u pogledu zadržki i oni kojima se izmjenjuju metode i izvori s pomoću kojih države članice prikupljaju podatke o BND-u.

⁽¹⁰⁾ Te je podatke moguće izmijeniti u razdoblju od najmanje četiri godine nakon čega nad njima nastupa zastara, osim ako su izražene zadržke (vidjeti odlomak 4.14.).

⁽¹¹⁾ Ukupan iznos neto prilagodbi dosegao je 9 528 milijuna eura, što odgovara negativnom iznosu od 285 milijuna eura za salda PDV-a i pozitivnom iznosu od 9 813 milijuna eura za salda BND-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Zadržke u pogledu kojih su poduzete mjere

4.8. Godine 2014. države članice poduzele su mjere u pogledu većine zadržki u vezi s BND-om koje je 2012.⁽¹²⁾ izrazila Komisija na kraju ciklusa provjere⁽¹³⁾ kojim je bilo obuhvaćeno razdoblje od 2002.⁽¹⁴⁾ Kao posljedica tog dugotrajnog razdoblja (10 godina), proizašli ispravci imali su znatan učinak na doprinose nekih država članica. Primjerice, izmjene doprinosa Ujedinjene Kraljevine bile su prvenstveno povezane s poduzetim mjerama u pogledu zadržki i predstavljale su 21 % ukupnih proračunskih doprinosa Ujedinjene Kraljevine za sredstva od PDV-a i BND-a za 2014. godinu (vidjeti **tablicu 4.1.**).

4.9. Velike izmjene proizašle iz mjera poduzetih u vezi sa zadržkama bile bi manje da je ciklus provjera koje obavlja Komisija bio kraći (time bi razdoblje koje države članice moraju obuhvatiti poduzimanjem mjera u pogledu zadržki bilo kraće). Već smo upozorili na činjenicu da dugotrajni ciklusi provjera dovode do proračunske nesigurnosti za države članice⁽¹⁵⁾.

4.10. U lipnju 2014. Komisija je obavijestila Odbor za BND⁽¹⁶⁾ o namjeri da sljedeći ciklus provjera bude zaključen 2019. godine. Zadržkama (vidjeti odlomak 4.16.) izraženima 2014. godine obuhvaćeni su podaci o BND-u za 2010. godinu i one se mogu ukloniti tek nakon što Komisija analizira izvore i metode država članica za izračun BND-a⁽¹⁷⁾. Učinak toga je da će po završetku sljedećeg ciklusa provjera zadržkama biti obuhvaćeno razdoblje od najmanje devet godina (slično kao i prethodnim ciklusom).

4.9. Uvest će se mjere kako bi se smanjilo trajanje sljedećeg Komisijina ciklusa provjera (donošenjem modela provjere koji se više temelji na riziku, poštovanjem načela troškovne djelotvornosti), a zadržke bi se mogle ranije utvrditi i rješavati (čime bi se smanjio razmak između kraja ciklusa i rješavanja zadržki).

4.10. Ciklus provjera započinje kada se od država članica dobiju izvori i metode za opis izračuna BND-a, ne prvom referentnom godinom. Izvori i metode za opis izračuna bit će dostupni od početka 2016. Komisija se obvezala dovršiti ciklus do kraja 2019.

⁽¹²⁾ U Bugarskoj i Rumunjskoj zadržke su izražene tek 2013. godine.

⁽¹³⁾ Razdoblje u kojem je Komisija provjeravala izvore i metode država članica korištene za prikupljanje podataka o BND-u.

⁽¹⁴⁾ Za države članice koje su EU-u pristupile 2004. i 2007. godine zadržkama su obuhvaćena razdoblja koja su počela tih godina.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 11/2013 „Dobivanje točnih podataka o bruto nacionalnom dohotku (BND): strukturiraniji i usmjereniji pristup poboljšao bi djelotvornost Komisijine provjere”, poglavlja od 68. do 73. (www.eca.europa.eu).

⁽¹⁶⁾ Odbor čine predstavnici država članica, a njime predsjedava predstavnik Komisije. Odbor pomaže Komisiji u postupcima i provjerama izračuna BND-a. Vidjeti Uredbu Vijeća (EZ, Euratom) br. 1287/2003 od 15. srpnja 2003. o usklađivanju bruto nacionalnog dohotka po tržišnim cijenama („Uredba o BND-u”) (SL L 181, 19.7.2003., str. 1.).

⁽¹⁷⁾ Detaljno objašnjenje izvora i metoda kojima se države članice koriste za procjenu BND-a. To je osnova prema kojoj Eurostat procjenjuje kvalitetu i iscrpnost podataka o BND-u u kontekstu BND-a za potrebe vlastitih sredstava.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Izmjene metoda i izvora

4.11. Mnoge su države članice podnijele izmjene svojih metoda i izvora tijekom 2014. godine, što je uvelike utjecalo na njihove brojke u pogledu BND-a za godine nad kojima nije nastupila zastara (2010., 2011. i 2012.). Ako uzmemo za primjer Cipar i Nizozemsku, doprinosi od PDV-a/BND-a porasli su (redom 41 % i 21 %) prvenstveno zbog tih čimbenika (vidjeti **tablicu 4.1.**).

4.12. Učinak tih većih izmjena na salda BND-a mogao je biti manji da je bila uspostavljena zajednička politika EU-a o izmjenama, kojom bi se uskladio plan većih izmjena. Time bi se poboljšala usporedivost podataka među državama članicama i smanjio rizik od velikih prilagodbi uzrokovanih rijetkim izmjenama od kojih svaka utječe na dugi niz godina. Komisija je podnijela prijedlog takve politike 2013. godine⁽¹⁸⁾. Iako je 19 država članica navelo da će se u najmanju ruku djelomično uskladiti s politikom EU-a o izmjenama do rujna 2014., Komisija nije poduzela daljnje korake za uvođenje zajedničke politike EU-a o izmjenama.

4.13. Učinak te dvije vrste ažuriranih podataka bio je tako velik da je Vijeće izmijenilo Uredbu o vlastitim sredstvima⁽¹⁹⁾ nakon prijedloga Komisije da se nekim državama članicama dopusti odgoda plaćanja. Sedam je država članica⁽²⁰⁾ zatražilo odgodu plaćanja (u cijelosti ili djelomično) do 2015. Ukupan iznos plaćanja čija je odgoda zatražena do 2015. iznosi 5 432 milijuna eura.

4.12. Komisija prihvaća činjenicu da bi zajednička politika revizije mogla dovesti do manjih revizija podataka o BND-u, iako bi one postale češće. Eurostat će nastaviti istraživati jesu li koristi zajedničke politike EU-a veće od nedostataka (npr. nepostojanje supsidijarnosti, odgoda uvođenja pouzdanijih podataka i/ili izvora te mogućnost da bi se takvom politikom moglo dogoditi rješavanje zadržki).

⁽¹⁸⁾ To je predstavljeno Odboru za monetarnu, financijsku i platnobilančnu statistiku 4. srpnja 2013.

⁽¹⁹⁾ Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 1377/2014 od 18. prosinca 2014. o izmjeni Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000 o provedbi Odluke 2007/436/EZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica. Vidjeti i mišljenje Suda br. 7/2014 o prijedlogu Uredbe Vijeća o izmjeni Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000 o provedbi Odluke 2007/436/EZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (www.eca.europa.eu).

⁽²⁰⁾ Bugarska, Francuska, Italija, Cipar, Malta, Slovenija i Ujedinjena Kraljevina. Međutim, Bugarska je salda BND-a i PDV-a stavila na raspolaganje krajem 2014. godine.

Tablica 4.1. – Salda PDV-a/BND-a 2014.

(u milijunima eura)

Država članica	Salda PDV-a i BND-a	Ukupno u proračunu za PDV i BND	Važnost salda PDV-a i BND-a u ukupnim proračunskim sredstvima za 2014.
	(A)	(B)	(C) = (A)/(B)
Belgija	119	3 252	3,7 %
Bugarska	36	338	10,8 %
Češka	79	1 131	6,9 %
Danska	- 126	2 146	- 5,9 %
Njemačka	1 359	24 063	5,6 %
Estonija	7	157	4,7 %
Irska	112	1 202	9,3 %
Grčka	222	1 474	15,1 %
Španjolska	589	8 638	6,8 %
Francuska	562	17 933	3,1 %
Hrvatska	- 1	359	- 0,4 %
Italija	1 502	12 867	11,7 %
Cipar	54	131	41,1 %
Latvija	25	199	12,3 %
Litva	8	286	2,6 %
Luksemburg	- 67	277	- 24,2 %
Mađarska	40	807	4,9 %
Malta	18	60	30,6 %
Nizozemska	1 103	5 205	21,2 %
Austrija	- 57	2 706	- 2,1 %
Poljska	- 27	3 282	- 0,8 %
Portugal	122	1 391	8,7 %
Rumunjska	75	1 172	6,4 %
Slovenija	8	300	2,7 %
Slovačka	- 7	578	- 1,2 %
Finska	- 34	1 669	- 2,1 %
Švedska	190	3 638	5,2 %
Ujedinjena Kraljevina	3 616	17 042	21,2 %
Ukupno	9 528	112 303	8,5 %

Izvor: Stupac A, Nacrt izmjene proračuna 6/2014; Stupac B, Izmjena proračuna br. 7 Europske unije za financijsku godinu 2014.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Upravljanje zadržkama

4.14. Zadržka je sredstvo kojim se omogućuje da se upitni sastavni dijelovi podataka o BND-u koje je podnijela određena država članica mogu ispraviti i nakon propisanog roka od četiri godine. Zadržke mogu biti opće ili posebne. Općim su zadržkama obuhvaćeni svi sastavni dijelovi ukupnoga BND-a. Posebnim su zadržkama obuhvaćeni zasebni sastavni dijelovi BND-a i one mogu biti povezane s transakcijama⁽²¹⁾, transverzalne⁽²²⁾ ili povezane s procesom⁽²³⁾. U **tablici 4.2.** prikazuju se postojeće zadržke krajem 2014. U njoj su, iz praktičnih razloga, navedene i informacije povezane s PDV-om i tradicionalnim vlastitim sredstvima o kojima će biti više riječi u nastavku poglavlja.

Tablica 4.2. – Zadržke u vezi s BND-om/BNP-om⁽²⁴⁾, zadržke u vezi s PDV-om i otvorena pitanja u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima država članica

Država članica	Zadržke u vezi s BND-om/BNP-om (stanje na dan 31.12.2014.)	Zadržke u vezi s PDV-om (stanje na dan 31.12.2014.)	„Otvorena pitanja” u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima (stanje na dan 31.12.2014.)
Belgija	7	5	18
Bugarska	12	7	13
Češka	7	0	5
Danska	5	4	21
Njemačka	8	8	10
Estonija	7	1	3
Irska	4	6	13
Grčka	15	5	32
Španjolska	9	2	21
Francuska	7	3	40
Hrvatska	0	0	1
Italija	9	11	15
Cipar	12	0	6
Latvija	16	1	0

⁽²¹⁾ Tim su zadržkama obuhvaćene posebne transakcije povezane s BND-om u određenoj državi članici.

⁽²²⁾ Transverzalnim su zadržkama obuhvaćene posebne transakcije u svim državama članicama.

⁽²³⁾ One se upotrebljavaju u posebnoj fazi procesa, vidjeti odlomak 4.16.

⁽²⁴⁾ Zadržke povezane s procesom (vidjeti odlomak 4.16.) i opće zadržke (vidjeti odlomak 4.17.) nisu uvrštene u tu tablicu.

Država članica	Zadržke u vezi s BND-om/BNP-om (stanje na dan 31.12.2014.)	Zadržke u vezi s PDV-om (stanje na dan 31.12.2014.)	„Otvorena pitanja” u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima (stanje na dan 31.12.2014.)
Litva	4	0	5
Luksemburg	6	3	1
Mađarska	12	1	9
Malta	12	0	2
Nizozemska	4	7	42
Austrija	6	12	8
Poljska	15	5	11
Portugal	7	0	15
Rumunjska	18	2	13
Slovenija	6	0	0
Slovačka	6	1	3
Finska	6	7	6
Švedska	7	5	14
Ujedinjena Kraljevina	12	5	21
UKUPNO 31.12.2014.	239	101	348
UKUPNO 31.12.2013.	283	103	341

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.15. Krajem 2014. godine postojalo je 239 zadržki (vidjeti **tablicu 4.2.**), od čega je njih 106 bilo povezano s transakcijama, a 133 bile su transverzne zadržke. Tijekom 2014. godine 44 su zadržke uklonjene (8 zadržki povezanih s transakcijama i 36 transverzalnih zadržki). I dalje postoji jedna zadržka povezana s transakcijama u vezi s BNP-om koja se odnosi na razdoblje od 1995. do 2001. godine ⁽²⁵⁾. Financijski učinak zadržki u vezi s BND-om uklonjenih 2014. ⁽²⁶⁾ izračunali smo kao neto povećanje vlastitih sredstava od BND-a za te godine u iznosu od 75,2 milijuna eura ⁽²⁷⁾.

⁽²⁵⁾ Bruto nacionalni proizvod (BNP) bio je agregat nacionalne računovodstvene dokumentacije korišten do 2001.

⁽²⁶⁾ Financijski učinak uklanjanja zadržki utvrdili smo tako što smo uzeli u obzir sve izmjene osnovice BND-a nastale zbog uklanjanja zadržki 2014. godine koje su se odnosile na godine nad kojima je već nastupila zastara. Zadržke je uklonila Komisija 2014. godine. Međutim, do financijskog je učinka došlo 2012. i 2013., kada su države članice poduzele mjere u pogledu zadržki.

⁽²⁷⁾ Razlika između povećanja od 77,3 milijuna eura i smanjenja od 2,1 milijun eura.

ODGOVORI KOMISIJE

4.15. Komisija je u 2015. već uklonila 18 specifičnih zadržki i 15 transverzalnih zadržki.

Komisija smatra da financijski učinak uklonjenih zadržki o BND-u nije primjereni pokazatelj ishoda provjere vlastitih sredstava na temelju BND-a i ne može se upotrijebiti kao pokazatelj bilo kakvog trenda.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.16. Osim toga, izraženo je 27 zadržki povezanih s procesom kojima je obuhvaćena 2010. godina, što su bile jedine zadržke izražene 2014. godine. Njima je obuhvaćena 2010. godina za 27 država članica kako bi se Komisiji omogućilo da provjeri podatke utvrđene prema Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010) ⁽²⁸⁾. Ta se provjera temelji na izvorima i metodama za izračun BND-a koje države članice moraju dostaviti 2015. godine.

Opće zadržke

4.17. Jedine opće zadržke koje su postojale na kraju 2014. godine odnosile su se na grčke podatke o BND-u kojima su bile obuhvaćene 2008. i 2009. godina. Iako je postignut napredak u poduzimanju mjera u pogledu tih zadržki, one nisu uklonjene, kao niti dugotrajna zadržka u vezi s BNP-om (vidjeti odlomak 4.15.). Međutim, tijekom 2014. Komisija je i dalje pomno pratila stanje u vezi s problemima s kojima se Grčka susrela pri sastavljanju nacionalne računovodstvene dokumentacije i uspostavila program tehničke pomoći s ciljem stvaranja neovisnog i ojačanog nacionalnog statističkog tijela. Smatramo da je taj rad na poboljšanju pouzdanosti grčkih podataka o BND-u važan jer kvaliteta tih podataka može utjecati na sve pojedinačne doprinose država članica iz vlastitih sredstava od BND-a.

Tradicionalna vlastita sredstva**Revizije nakon carinjenja**

4.18. Carinska tijela mogu, nakon puštanja robe i radi utvrđivanja točnosti podataka navedenih u deklaraciji, provjeriti trgovačke isprave i podatke koji se odnose na uvozne radnje ⁽²⁹⁾. Ove provjere, koje uključuju revizije poslije carinjenja ⁽³⁰⁾, nazivaju se naknadnim kontrolama. Trebale bi se zasnivati na analizi rizika na temelju kriterija koji su razvijeni na nacionalnoj razini, razini EU-a te, ako je to moguće, na međunarodnoj razini ⁽³¹⁾.

⁽²⁸⁾ Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010) najnoviji je međunarodno uskladiiv računovodstveni okvir EU-a za sustavan i detaljan opis gospodarstva. Proveden je u rujnu 2014. i otada se prijenos podataka koje države članice dostavljaju Eurostatu odvija u skladu s pravilima ESA-e 2010.

⁽²⁹⁾ Članak 78. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice (SL L 302, 19.10.1992., str. 1.).

⁽³⁰⁾ „Revizija poslije carinjenja metoda je kontrole gospodarskih subjekata ispitivanjem njihove računovodstvene dokumentacije, zapisa i sustava.” Izvor: Vodič za reviziju carina.

⁽³¹⁾ Članak 13. stavak 2. Carinskog zakonika Zajednice.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

4.19. Pri posjetima državama članicama naišli smo na slične probleme povezane s revizijama poslije carinjenja kao i prijašnjih godina⁽³²⁾. Ponovno su utvrđeni nedostaci u utvrđivanju, odabiru i inspekciji uvoznika nad kojima su države članice provele reviziju. Povrh toga, kvaliteta, opseg i rezultati revizija poslije carinjenja znatno su se razlikovali u te tri posjećene države članice⁽³³⁾.

4.20. U veljači 2014. Komisija je objavila ažuriranu verziju Vodiča za reviziju carina. Pozdravljamo činjenicu da je Komisija državama članicama pružila nove smjernice, no primijetili smo da neki nedostaci utvrđeni tijekom posjeta državama članicama još uvijek nisu obuhvaćeni novim vodičem za reviziju carina:

- (a) ne postoje nikakve smjernice o postupanju s uvezenom robom koja se carinila u drugim državama članicama (za odabir poduzeća nad kojima je potrebno provesti reviziju ili čak tijekom procesa inspekcije);
- (b) ne postoje jasne smjernice o postupanju u pogledu rizika od nastupanja zastare⁽³⁴⁾ tijekom faze revizije;

4.19. Iako je razmjena informacija o rizicima zakonska obveza, kriteriji rizika kako su definirani u vodiču za reviziju carina (CAG) nisu pravno obvezujući. Bez obzira na to, vodičem za reviziju carina utvrđen je zajednički usklađeni pristup provedbi revizija poslije carinjenja.

U akcijskom planu EU-a (COM(2014) 527 završna verzija) predviđen je daljnji razvoj zajedničkih kriterija i standarda rizika EU-a. Komisija je osnovala projektnu skupinu stručnjaka iz država članica kako bi se dubinski razmotrilo područje financijskih rizika. U okviru toga Komisija će pažljivo razmotriti pitanje uvoza koji izvršava subjekt s poslovnim nastanom u drugoj državi članici.

Komisija će pratiti nedostatke koje je utvrdio Sud te će, prema potrebi, zahtijevati poduzimanje odgovarajućih korektivnih mjera. Tijekom svojih inspekcija nastavit će preispitivati nacionalni carinski nadzor i, u slučaju utvrđenih nedostataka, zatražit će od država članica da poduzmu mjere za uklanjanje tih nedostataka.

4.20.

- (a) Za robu koju u jednoj državi članici carine uvoznici sa sjedištem u drugoj državi članici Komisija će ispitati mogućnost pružanja daljnjih smjernica državama članicama o postupanju s kriterijima financijskog rizika.

Vidjeti i odgovor na stavak 4.19.

- (b) Službe Komisije u svojem izvješću o inspekciji, svojem ispitivanju otpisa u skladu s člankom 17. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000 te na polugodišnjim sastancima Savjetodavnog odbora za vlastita sredstva (ACOR) državama članicama redovito skreću pažnju na potrebu postupanja s dužnom pažnjom u postupku povrata. Ako država članica ne postupa s dužnom pažnjom i to dovede do gubitka TVS-a zbog zastare, državu članicu smatra se financijski odgovornom za ne vraćene iznose.

⁽³²⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 2.31. i godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 2.14.

⁽³³⁾ Španjolska, Austrija i Ujedinjena Kraljevina.

⁽³⁴⁾ Člankom 221. stavkom 3. Carinskog zakonika Zajednice (Uredba (EEZ) br. 2913/92) propisuje se da se dužnika ne može obavijestiti o dugu nakon isteka razdoblja od tri godine od dana nastanka carinskog duga.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (c) ne postoje preporučena minimalna obuhvaćena područja (po vrijednostima ili postotku deklaracija) u pogledu broja revizija koje je potrebno provesti svake godine.

Računi A i B

4.21. Svaka država članica podnosi Komisiji mjesečno izvješće o utvrđenim carinskim pristojbama i nametima na šećer („računi A”) te tromjesečno izvješće o utvrđenim pristojbama koje se ne nalaze u mjesečnim izvješćima (odvojeni takozvani „računi B”) ⁽³⁵⁾.

4.22. Pri posjetima državama članicama naišli smo na slične probleme povezane s upravljanjem računima B kao i prijašnjih godina ⁽³⁶⁾, što ukazuje na sustavne nedostatke ⁽³⁷⁾. U Ujedinjenoj Kraljevini je, primjerice, postupak pripreme izvješća o računima B složen jer se temelji na informacijama iz različitih baza podataka koje se moraju ručno uskladiti. To je dovelo do pogrešaka. Došlo je i do velikih kašnjenja u ažuriranju iznosa uključenih u račune B. U Španjolskoj su neispravni postupci u upravljanju otpisanim iznosima doveli do prikazivanja vrijednosti u računima B većima nego što su zaista bile. Povrh toga, tijekom inspekcija koje je provela Komisija (vidjeti odlomak 4.23.) u 19 od 21 posjećene države članice utvrđeni su nedostaci u upravljanju računima B.

ODGOVORI KOMISIJE

- (c) Strategija upravljanja rizikom EU-a, čiji je dio revizija, bavi se olakšavanjem trgovine, pojednostavnjenjima i provjerama koje se temelje na procjeni rizika. Uspostavljanje jedinstvenog preporučenog minimalnog pokrića (putem vrijednosti ili postotka deklaracija) ne bi bilo u skladu s pristupom koji se temelji na procjeni rizika koji mora obuhvatiti različite vrste prometa robom i rizike u različitim trenutcima.

Komisija svejedno može s državama članicama razmotriti moguća minimalna pokrića kojima bi se navedene razlike trebale uzeti u obzir.

4.22. Osim izoliranih slučajeva sustavnih nedostataka koji se pojavljuju s vremenom na vrijeme, većinu nedostataka koje je Komisija pronašla u svojim inspekcijama čine pogreške jednokratne prirode koje su razumljive u računu takve vrste (registar problematičnih i osporavanih slučajeva). Iako je Sud 2014. te prethodnih godina pronašao probleme u vođenju računa B, prema mišljenju Komisije ti problemi i pogreške ne omogućuju općeniti zaključak o sustavnim nedostacima. Pronalaženje pogrešaka u ručno vođenom računu (u zakonodavstvu ne postoji zahtjev da država članica mora rabiti automatizirane metode vođenja tih računa) na koje može utjecati povremena pogreška ne znači nužno sustavni nedostatak. Ako je postupak nepravilan, nedostatak može biti sustavan. U okviru svojih uobičajenih daljnjih mjera nakon nalaza Suda Komisija će poduzeti daljnje mjere u vezi s nedostacima koje je Sud pronašao u vođenju računa u tim državama članicama te s nepravilnim postupkom u Španjolskoj.

⁽³⁵⁾ Ako pristojbe i nameti ostanu neplaćeni te se ne zajamči nikakva vrijednosnica, ili ako su pristojbe i nameti pokriveni vrijednosnicama, ali su dovedeni u pitanje, države članice mogu obustaviti stavljanje tih sredstava na raspolaganje tako što će ih unijeti u odvojenu računovodstvenu dokumentaciju.

⁽³⁶⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 2.16. i godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomke 2.32. i 2.33.

⁽³⁷⁾ Ti slučajevi nisu utjecali na pouzdanost ukupnog iznosa navedenog u zasebnoj računovodstvenoj dokumentaciji (1 617 milijuna eura) i povezanom otpisu (1 144 milijuna eura) iskazanom u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Upravljanje otvorenim pitanjima

4.23. Iz inspekcija koje je Komisija provela u državama članicama proizlaze takozvana „otvorena pitanja”⁽³⁸⁾. Otvorena pitanja mogu imati financijski učinak, a zatvaraju se kada države članice poduzmu prikladne korake. Na kraju 2014. godine postojalo je ukupno 348 (vidjeti **tablicu 4.2.**) otvorenih pitanja⁽³⁹⁾, no Komisija nije izračunala njihov cjelokupan financijski učinak.

Vlastita sredstva od PDV-a

4.24. Na kraju godine postojala je ukupno 101 zadržka u odnosu na 103 zadržke 2013. godine (vidjeti **tablicu 4.2.**), od čega je 84 izrazila Komisija, a 17 države članice. Komisija je uklonila 29 zadržki 2014. godine. Broj dugotrajnih zadržki⁽⁴⁰⁾ koje je izrazila Komisija smanjen je s 12 na 10. Neto financijski učinak poduzimanja mjera u pogledu zadržki 2014. godine⁽⁴¹⁾ izračunali smo kao povećanje vlastitih sredstava od PDV-a u iznosu od 16,1 milijun eura⁽⁴²⁾.

Godišnja izvješća o radu

4.25. Godišnja izvješća o radu za 2014. godinu Glavne uprave za proračun i Eurostata pružaju vjernu procjenu financijskog upravljanja u pogledu zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija u vezi s vlastitim sredstvima i ostalim prihodima te iznesene informacije potvrđuju naša opažanja i zaključke.

4.23. Svojim daljnjim mjerama nakon nalaza inspekcije Komisija nastoji kvantificirati potencijalni financijski učinak svakog otvorenog pitanja svakog izvješća za svaku državu članicu na pojedinačnoj osnovi. Komisija ne vodi evidenciju ukupnog iznosa potencijalno dospelih tradicionalnih vlastitih sredstava za sva pitanja iz svih otvorenih izvješća za sve države članice jer to ne bi bilo korisno za daljnje mjere koje moraju biti provedene na temelju svakog pitanja i svakog izvješća za svaku državu članicu. Međutim, Komisija uvijek zna ima li neko pitanje potencijalni financijski učinak te ga procjenjuje ako ima informacije potrebne za tu svrhu.

4.24. Komisija je tijekom 2014. nastavila surađivati s državama članicama kako bi se riješila pitanja na temelju kojih su utvrđene zadržke.

Komisija smatra da neto financijski učinak uklanjanja zadržki nije primjeren pokazatelj ishoda programa za inspekciju vlastitih sredstava od PDV-a i ne može se upotrijebiti kao pokazatelj bilo kojeg trenda.

⁽³⁸⁾ Tijekom 2014. godine objavljeno je ukupno 28 izvješća o inspekcijama u kojima je izneseno 89 novih „otvorenih pitanja”.

⁽³⁹⁾ 38 pitanja otvoreno je više od pet godina. Najstarija pitanja koja su još uvijek otvorena utvrđena su 2002. godine u Njemačkoj, Grčkoj i Portugalu.

⁽⁴⁰⁾ Sve zadržke koje postoje najmanje 10 godina, odnosno koje su izražene krajem 2014. godine i odnose se na 2005. godinu ili na ranije razdoblje, definiramo kao dugotrajne zadržke.

⁽⁴¹⁾ Financijski učinak uklanjanja zadržki utvrdili smo tako što smo uzeli u obzir sve izmjene osnovice PDV-a nastale zbog aktivnosti kontrole koje je poduzela Komisija za razdoblje od 2002. do 2010. Tijekom 2014. godine nastupila je zastara nad 2010. godinom te se izmjene osnovice PDV-a iz 2010. godine ili iz prethodnih godina mogu napraviti samo ako postoji zadržka. Vodilo se računa i o učincima postavljanja gornje granice.

⁽⁴²⁾ Razlika između povećanja od 18,2 milijuna eura i smanjenja od 2,1 milijun eura.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak za 2014. godinu

4.26. Ukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u prihodima ne postoji značajna stopa pogreške. Posebno za prihode:

- ispitani sustavi za vlastita sredstva od BND-a i vlastita sredstva od PDV-a te za ostale prihode procijenjeni su djelotvornima,
- ispitani sustavi za tradicionalna vlastita sredstva procijenjeni su općenito djelotvornima. Ključne unutarnje kontrole u posjećenim državama članicama procijenjene su djelomično djelotvornima ⁽⁴³⁾,
- u ispitanim transakcijama nismo utvrdili nikakve pogreške.

Preporuke

4.27. Procijenili smo u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 4.2**. U godišnjim izvješćima za 2011. i 2012. godinu iznijeli smo tri preporuke. Od tih su preporuka dvije provedene u većoj mjeri, a jedna u određenoj mjeri.

4.28. Na temelju ove provjere te nalaza i zaključaka za 2014. godinu, Komisiji preporučujemo da:

Vlastita sredstva od BND-a

- **1. preporuka:** poduzme mjere tijekom sljedećeg ciklusa provjere radi smanjenja broja godina koje će biti obuhvaćene zadržkama na kraju ciklusa,
- **2. preporuka:** poduzme mjere za smanjenje učinka izmjena koje su dostavile države članice.

4.27.

Komisija prihvaća preporuku. Ciklus provjera bit će skraćen, a zadržke će se utvrđivati i rješavati u ranijoj fazi (tijekom ciklusa provjera).

Komisija prihvaća preporuku.

⁽⁴³⁾ Vidjeti i tematsko izvješće br. 2/2014, odlomke od 107. do 120.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Tradicionalna vlastita sredstva

- **3. preporuka:** poboljša postojeće smjernice za revizije poslije carinjenja i potakne države članice da ih provedu,
- **4. preporuka:** pobrine se da države članice imaju odgovarajuće računovodstvene sustave za evidentiranje stavki u računima B i potiče države članice da unaprijede svoje upravljanje stavkama u tim računima. Primjerice, da ih redovito pregledavaju kako bi se zajamčilo da starije stavke budu na odgovarajući način ažurirane ili otpisane.

Komisija prihvaća preporuku. Razmotrit će opažanja Suda u postojećem okviru zajedničke strategije upravljanja rizikom i pripadajućeg akcijskog plana, osobito u tekućim aktivnostima o kriterijima financijskog rizika.

Komisija prihvaća preporuku. Nastavit će ispitivati račune B tijekom svojih inspekcija, a ako pronađe nedostatke, zatražit će od država članica da poboljšaju vođenje tog računa redovitim revizijama kako bi se osiguralo da su otpisane stavke uklonjene s računa.

PRILOG 4.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PRIHODE

	2014.	2013.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija:	55	55
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	0,0 %	0,0 %
Gornja granica pogreške	0,0 %	
Donja granica pogreške	0,0 %	

POGLAVLJE 5.

„Konkurentnost za rast i zapošljavanje”

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	5.1-5.5
Posebne značajke područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	5.2-5.4
Opseg revizije i revizijski pristup	5.5
Pravilnost transakcija	5.6-5.17
Istraživanje i inovacije: složenim se pravilima u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje povećao rizik od pogrešaka	5.9-5.15
Ostali instrumenti za rashode: neprihvatljivi troškovi i troškovi bez potkrepljujućih dokaza te neusklađenost s pravilima o javnoj nabavi	5.16-5.17
Ispitivanje odabranih sustava i godišnjih izvješća o radu	5.18-5.31
Revizije rashoda povezanih s istraživanjem i inovacijama koje je provela Komisija	5.18-5.24
Godišnja izvješća o radu	5.25-5.31
U godišnjim izvješćima o radu GU-a za energetiku i Izvršne agencije za inovacije i mreže podcjenjuju se rizici za pravilnost transakcija	5.27-5.28
Nedosljedni pristupi procjeni rizičnih iznosa	5.29-5.31
Zaključak i preporuke	5.32-5.35
Zaključak za 2014. godinu	5.32-5.33
Preporuke	5.34-5.35
Prilog 5.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	
Prilog 5.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

UVOD

5.1. U ovom se poglavlju iznose naši nalazi povezani s posebnom procjenom područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i rashodima 2014. godine navedene su u **grafikonu 5.1.**

Posebne značajke područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”

5.2. Utrošena sredstva namijenjena su poboljšanju istraživanja i inovacija, jačanju obrazovnih sustava i promicanju zapošljavanja, jamčenju jedinstvenog digitalnog tržišta, promicanju obnovljive energije i energetske učinkovitosti, moderniziranju prometnog sektora i unaprijeđenju poslovnog okruženja, posebno za mala i srednja poduzeća (MSP-ove).

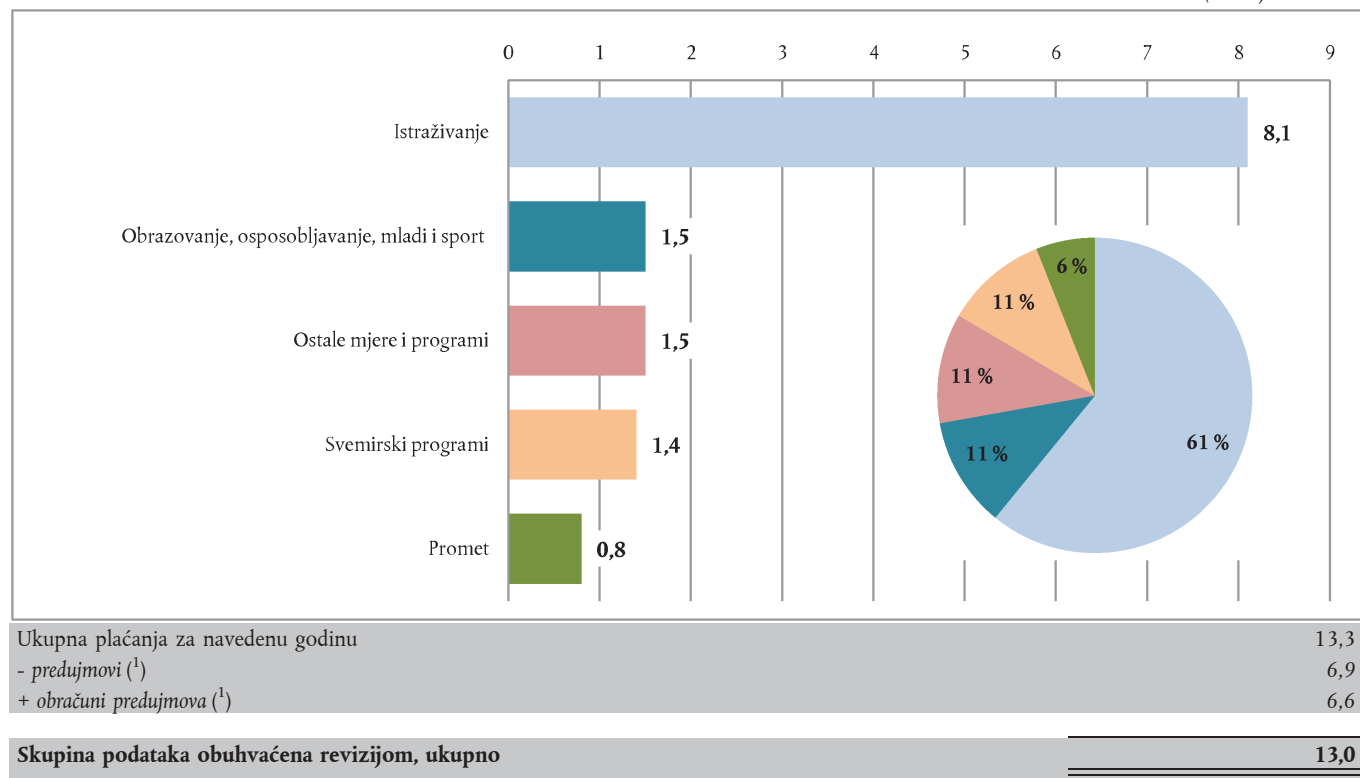
5.3. Istraživanje i inovacije obuhvaćaju 61 % rashoda u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje i tehnološki razvoj za razdoblje od 2007. do 2013. („Sedmi okvirni program za istraživanje”) i Okvirnog programa za istraživanje i inovacije Obzor 2020. za razdoblje od 2014. do 2020. („Obzor 2020.”). Ostali su veći instrumenti za rashode sljedeći: Program cjeloživotnog učenja i Erasmus+ u područjima obrazovanja, osposobljavanja, kulture, mladih i sporta; Program transeuropske prometne mreže, kojim se financira razvoj prometne infrastrukture; Europski energetska program za oporavak na kojem se temelje projekti u energetska sektoru; Instrument za povezivanje Europe, kojim se podupire razvoj mreža u prometnom, telekomunikacijskom i energetska sektoru; program Galileo za europski sustav za satelitsku navigaciju.

5.4. Gotovo 90 % rashoda u obliku je bespovratnih sredstava za privatne ili javne korisnike koji sudjeluju u projektima. Osim plaćanja pretfinanciranja koja se obavljaju nakon sklapanja sporazuma o bespovratnim sredstvima ili odluke o financiranju, sredstvima EU-a nadoknađuju se troškovi koje su prijavili korisnici. Glavni je rizik za pravilnost transakcija činjenica da korisnici prijavljuju neprihvatljive troškove, što se prije nego što Komisija nadoknadi sredstva ne otkriva niti ispravlja.

5.3. *Sastav rashoda u ovom poglavlju razlikuje se od prošlogodišnjeg izvješća nakon novog VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.*

Grafikon 5.1. – Podnaslov 1.a. višegodišnjeg financijskog okvira – „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” – Ključne informacije 2014.

(u milijardama eura)

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. **priloga 1.1**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2014. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opseg revizije i revizijski pristup

5.5. U **dijelu 2. priloga 1.1.** poglavlju 1. opisuje se naš opći revizijski pristup i metodologija. Za reviziju područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti:

- (a) Revizijom je obuhvaćeno ispitivanje uzorka od 166 transakcija kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru područja obuhvaćenog ovim podnaslovom VFO-a. Godine 2014. uzorak se sastojao od 95 transakcija za istraživanje i inovacije (92 za Sedmi okvirni program za istraživanje i tri za prethodni Šesti okvirni program za istraživanje), 21 transakcije za obrazovanje i strukovno osposobljavanje (u okviru Programa cjeloživotnog učenja) te 50 transakcija za druge programe i aktivnosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) Procjenom godišnjih izvješća o radu obuhvaćena su izvješća Glavne uprave za istraživanje i inovacije (GU RTD), Glavne uprave za obrazovanje i kulturu (GU EAC), Glavne uprave za mobilnost i promet (GU MOVE), Glavne uprave za poduzetništvo i industriju (GU ENTR ⁽¹⁾), Glavne uprave za energetiku (GU ENER) i Izvršne agencije za inovacije i mreže.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

5.6. U **prilogu 5.1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja transakcija. Od 166 transakcija nad kojima smo proveli reviziju, u njih 79 (48 %) postojala je pogreška. Na temelju 53 kvantificirane pogreške procjenjujemo da stopa pogreške iznosi 5,6 % ⁽²⁾.

5.7. U **grafikonu 5.2.** prikazana je mjera u kojoj su različite vrste pogrešaka pridonijele našoj procjeni stope pogreške za 2014. godinu. Glavni izvor mjerljivih pogrešaka bila je nadoknada neprihvatljivih troškova koje su prijavili korisnici u okviru projekata istraživanja i inovacija.

5.6. Stopa pogreške o kojoj je izvijestio Sud pokazatelj je učinkovitosti provedbe rashoda EU-a. Međutim, Komisija ima strategiju višegodišnje kontrole. Na temelju toga njezine službe izračunavaju stopu preostalih pogrešaka, čime se u obzir uzimaju povrati, ispravci i učinci svih njihovih kontrola i revizija tijekom razdoblja provedbe programa. Izračunana preostala pogreška na kraju 2014. iznosila je 0,42 % za Europski energetska program za oporavak i 0,84 % za program TEN-T, a procijenjena je na 3 % za skupinu istraživanja.

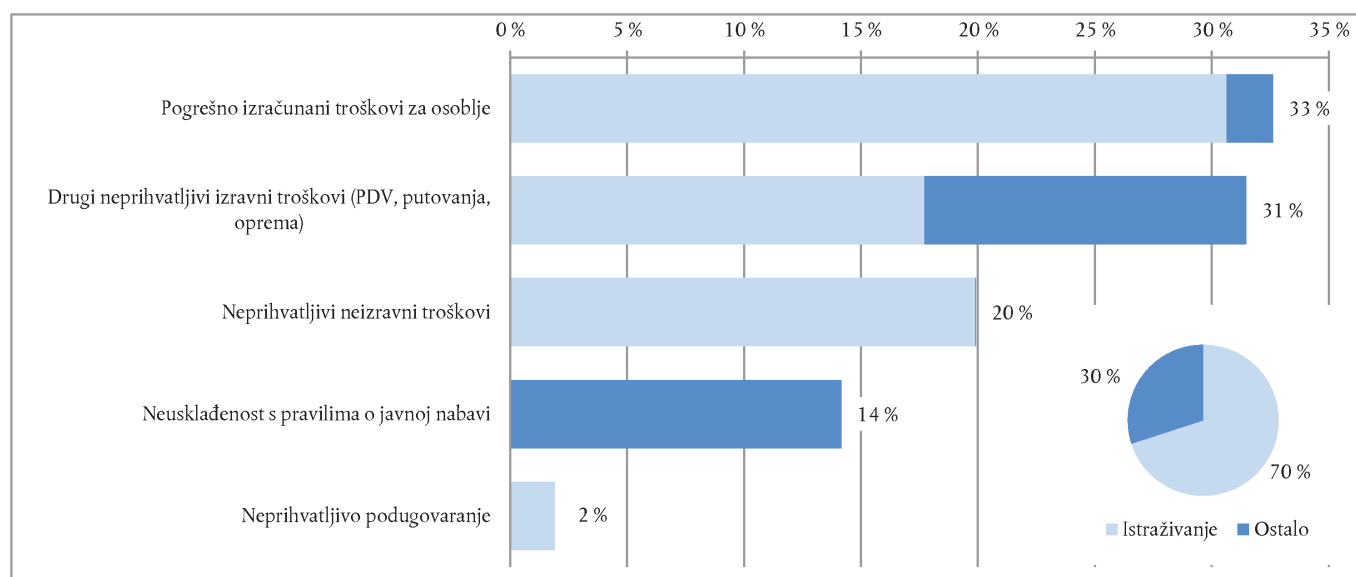
5.7. Troškovi za osoblje i neizravni troškovi čine većinu troškova u projektima za istraživanje i inovacije. Kako bi se u obzir uzela raznolikost struktura troškova u europskom istraživačkom okruženju, svjesno je izabrana politika za nadoknadu troškova iz tih kategorija na temelju stvarnih troškova, a ne jediničnih troškova ili paušalnih stopa. Time se objašnjava njihova podložnost pogreškama, što se odražava u dijagramu.

Obzor 2020. osmišljen je za neutralizaciju tih izvora pogreške, u mjeri u kojoj je to moguće, uvođenjem niza pojednostavnjenja – vidi stavak 5.9. u nastavku.

⁽¹⁾ Od 2015. godine GU za poduzetništvo i industriju zamijenit će Glavna uprava za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i MSP-ove (GU GROW).

⁽²⁾ Procjenu pogreške izračunavamo iz reprezentativnog uzorka. Navedena brojka prikazuje najbolju procjenu. 95 % smo sigurni da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 3,1 % i 8,1 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

Grafikon 5.2. – Doprinos procijenjenoj stopi pogreške po vrstama pogrešaka



Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.8. U 27 slučajeva mjerljivih pogrešaka, Komisija, nacionalna tijela ili neovisni revizori⁽³⁾ raspolagali su s dovoljno informacija⁽⁴⁾ da spriječe, otkriju i isprave pogreške prije prihvatanja rashoda. Da su se te informacije upotrijebile za ispravljanje pogrešaka, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 2,8 postotnih bodova.

ODGOVORI KOMISIJE

5.8. Komisija ima uspostavljen dobar sustav ex ante kontrola kojim su obuhvaćene detaljne automatizirane kontrolne liste, pisane upute i kontinuirano osposobljavanje. Poboljšanje tog sustava bez uvođenja dodatnih administrativnih opterećenja za korisnike uz osiguravanje plaćanja na vrijeme, stalni je izazov. Nalazi Suda bit će upotrijebljeni za daljnja poboljšanja ex ante kontrola, uključujući dodatno poboljšanje kontrolnih lista i uputa te moguću daljnju automatizaciju kontrola. Komisija surađuje i s nacionalnim agencijama i tijelima na osiguravanju potpune operativnosti njihovih kontrolnih mehanizama kako bi se spriječile, otkrile i ispravile pogreške.

Što se tiče potvrđivanja prijavljenih troškova od strane neovisnih revizora, to je poznati problem, obuhvaćen u prethodnim izvješćima. Kako bi se slijedile preporuke Suda, Komisija je organizirala niz sastanaka s korisnicima i nezavisnim revizorima koji izdaju potvrde (> 300) u svrhu podizanja svijesti o najčešćim pogreškama. Usto, revizorima koji izdaju potvrde dostavljene su povratne informacije o njihovim pogreškama te didaktički prilagođeniji obrazac za potvrde o reviziji iz programa Obzor 2020. U području istraživanja procjenjuje se da se potvrđama o reviziji smanjuje stopa pogreške za 50 % u odnosu na nepotvrđena potraživanja. S jedne se strane priznaje da oni ne utvrđuju sve pogreške, no s druge strane su važan instrument za smanjenje ukupne stope pogrešaka.

⁽³⁾ U određenim slučajevima, primjerice kada je riječ o troškovnicima projekata u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje gdje doprinos EU-a premašuje 375 000 eura, neovisni revizori moraju potvrditi da su prijavljeni troškovi prihvatljivi.

⁽⁴⁾ Na temelju popratne dokumentacije, uključujući standardne unakrsne provjere i obvezne provjere.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Istraživanje i inovacije: složenim se pravilima u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje povećao rizik od pogrešaka

5.9. Naišli smo na istu vrstu i raspon pogrešaka koje smo utvrdili tijekom Sedmog okvirnog programa za istraživanje: pogrešno izračunani troškovi za osoblje, drugi neprihvatljivi izravni troškovi kao što su troškovi putovanja ili opreme koji nisu potkrijepljeni dokazima te neprihvatljivi neizravni troškovi koji se temelje na pogrešnim neizravnim davanjima ili uključuju neprihvatljive kategorije troškova koje nisu povezane s projektom (vidjeti okvir 5.1.).

Okvir 5.1. – Primjer pogrešaka u troškovima nadoknađenima za projekt istraživanja i inovacija

Uzorkovali smo plaćanje koje je Komisija provela u korist međunarodne organizacije koja surađuje s četiri partnera na transnacionalnom projektu u vezi sa zdravstvenom skrbi u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje. Na temelju troškovnika koji je podnijela ta organizacija, Komisija je nadoknadila otprilike 132 000 eura. Međutim, utvrdili smo nekoliko pogrešaka u troškovima koje je prijavila organizacija korisnica:

- prekomjerno zaračunati troškovi za osoblje,
- prijavljeni putni troškovi koji nisu povezani s projektom,
- pogrešno izračunani neizravni troškovi.

Nadalje, korisnik je upotrijebio pogrešan devizni tečaj pri konverziji prijavljenih troškova iz nacionalne valute u eure, čime su oni dodatno uvećani. Ukupan iznos neprihvatljivih troškova koje je korisnik prijavio dosegao je 73 000 eura ili 55 % prijavljenih troškova.

Utvrdili smo da je od ukupno 95 uzorkovanih projekata istraživanja i inovacija u 39 slučajeva Komisija nadoknadila neprihvatljive troškove. Od tih 39 slučajeva, u njih 13 neprihvatljivi su troškovi premašivali 10 % ukupnih troškova koje je korisnik prijavio.

5.10. Komisija provodi vlastiti program revizija nadoknađenih troškova za projekte istraživanja i inovacija (vidjeti odlomke od 5.18. do 5.24.) i pronalazi slične pogreške usporediva raspona i učestalosti.

5.9. Komisijine vlastite revizije također su pokazale da su vrste i razine pogrešaka stabilne zbog složenih pravila programa FP7.

Međutim, s obzirom na to da su svi ugovori programa FP7 već potpisani, daljnja izmjena pravnog okvira više nije moguća. No tijekom trajanja programa FP7 Komisija je pokušala pojednostavniti sustav unutar postojećeg pravnog okvira, na primjer mjere pojednostavnjivanja koje je Komisija donijela 24. siječnja 2011. (Odluka C(2011) 174).

Obzor 2020. uključuje radikalno pojednostavnjenje pravnog okvira kako bi se ispunila očekivanja i dionika i zakonodavnih tijela, s posebnim naglaskom na troškove za osoblje i neizravne troškove kao glavnih izvora pogrešaka.

Okvir 5.1. – Primjer pogrešaka u troškovima nadoknađenima za projekt istraživanja i inovacija

Komisija će ostvariti povrat neopravdano isplaćenih iznosa. Taj slučaj također pokazuje izazov u postupanju prema međunarodnim partnerima: iako je suradnja s istraživačima izvan Europe nužna za rješavanje globalnih izazova s kojima se društvo suočava, ta tijela često nisu naviknuta na pravila EU-a o prihvatljivosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.11. Stalna značajna stopa pogreške u rashodima povezanima s istraživanjem i inovacijama ukazuje na rizike u pogledu izrade i provedbe Sedmog okvirnog programa za istraživanje. Osim što su pravila o prihvatljivosti složena, u okviru programa postoji više stopa financiranja. Projekte provodi više partnera, koji su rasprostranjeni na širokom području i uključuju korisnike u zemljama koje nisu članice EU-a. Vrste korisnika znatno se razlikuju, a računovodstveni sustavi korisnika čestu nisu u skladu s uvjetima programa.

5.12. Komisija je 2014. godine sklopila prvi sporazum o bespovratnim sredstvima i počela isplaćivati sredstva u okviru prethodno financiranja za novi Okvirni program za istraživanje i inovacije. Pravila financiranja za Obzor 2020. jednostavnija su od onih za Sedmi okvirni program za istraživanje te je Komisija uložila znatne napore u smanjenje administrativne složenosti.

5.13. Međutim, neki elementi uvedeni u Obzor 2020. predstavljaju povećani rizik za pravilnost transakcija. Primjerice, s ciljem veće potpore istraživanju i inovacijama te stvaranja rasta i radnih mjesta, programom se nastoji potaknuti veće sudjelovanje malih i srednjih poduzeća (MSP-ova) i novih sudionika (od kojih su mnogi također MSP-ovi). Komisija je utvrdila da su te kategorije sudionika posebno sklone pogreškama, kao što je i prikazano primjerom u okviru 5.2.

5.11. Komisija je zbog složenosti pravila u program Obzor 2020. uvela niz pojednostavnjenja.

Međutim, kako bi se postigli ciljevi politike, posebno stvaranje rasta i omogućavanje zapošljavanja te rješavanje društvenih izazova s pomoću istraživanja i inovacija, nužni su multinacionalna i multidisciplinarna partnerstva, opće sudjelovanje privatnog sektora, posebno malih poduzeća te nadoknada troškova za osoblje i neizravnih troškova na temelju stvarnih troškova. Kao što je Sud istaknuo, to je povezano s mnogim rizicima.

S druge strane, kada ciljevi politike omogućuju primjenu jednostavnijih mehanizama, stope pogreške su ispod 2 %. Ta su bespovratna sredstva (bespovratna sredstva ERC-a, bespovratna sredstva programa Marie Skłodowska Curie) jednostavna, uglavnom se odnose na javna tijela, u većoj se mjeri koriste paušalnim stopama i paušalnim iznosima, a većina je bespovratnih sredstava namijenjena pojedinačnom korisniku.

5.13. Zajednički odgovor na stavke 5.13. i 5.14.:

Zakonodavna tijela uvela su elemente na koje upućuje Sud i oni su rezultat svjesnih političkih izbora zakonodavca kako bi ostvario ciljeve programa.

Uključivanje MSP-ova ključno je za uspjeh programa, postizanje rasta i otvaranje radnih mjesta te za rješavanje društvenih izazova.

Administrativni kapacitet MSP-ova je ograničen. Stoga su, u najvećoj mogućoj mjeri, pravila za MSP-ove pojednostavnjena kako bi se smanjilo njihovo administrativno opterećenje. Povećani rizik ipak i dalje ostaje.

Nadoknade povezane s velikim infrastrukturnama, namijenjene su postizanju pravedne naknade za partnere za strateška istraživanja s velikim ulaganjima u infrastrukturu. Dodatne naknade namijenjene su osiguravanju pravedne naknade za istraživače diljem Europe, širenju izvrsnosti, prevladavanju inovacijskog jaza i održavanju privlačnosti programa.

Kako bi ublažila rizike, Komisija će provesti ex ante procjene svih sudionika koji primaju plaćanja za velike istraživačke infrastrukture te je već dala iscrpne upute za primjenu dodatnih naknada u okviru programa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 5.2. – Primjer značajnih pogrešaka u troškovima projekta istraživanja i inovacija koje je jedan MSP prijavio za nadoknadu

Ispitali smo troškovnik u iznosu od 764 000 eura koji je podnio MSP koji surađuje sa 16 partnera na projektu u vezi s obnovljivom energijom u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje. Utvrdili smo da su troškovi koje je prijavio MSP gotovo u potpunosti neprihvatljivi:

- iznos satnice koju je vlasnik MSP-a naplatio bio je puno veći od satnice utvrđene u smjernicama Komisije,
- troškovi podugovaranja koji nisu bili prihvatljivi niti su nastali postupkom javne nabave,
- prijavljeni neizravni troškovi koji su uključivali neprihvatljive stavke temeljili su se na procjenama i nisu se mogli uskladiti s računovodstvenom evidencijom korisnika.

Neprihvatljivi troškovi koje je Komisija nadoknadila doveli su do pogreške u stopi većoj od 90 % ukupnih ispitanih troškova.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 5.2. – Primjer znatnih pogrešaka u troškovima projekta istraživanja i inovacija koje su MSP-ovi prijavili za nadoknadu

Komisija naglašava da je korisnik znatno doprinio projektu. Međutim, troškove je prijavio uglavnom koristeći se svojim standardnim poslovnim praksama (posebno uporaba komercijalnih propisanih tarifa umjesto stvarnih troškova te podugovaranje uz primjenu svojih uobičajenih praksi, a ne slijedeći načelo najbolje vrijednosti priznato u pravilima EU-a). To naglašava izazove u postupanju prema MSP-ovima.

5.14. Nadalje, uvođenjem posebnih kriterija prihvatljivosti u određenim slučajevima, poput onih u kojima istraživači dobivaju dodatnu naknadu ili u kojima se sudionici koriste velikom istraživačkom infrastrukturom, povećava se rizik za pravilnost transakcija.

5.15. U okviru Obzora 2020. i dalje je više tijela zaduženo za rashode. Naime, broj tijela uključenih u upravljanje programom Obzor 2020. zapravo se povećao u odnosu na Sedmi okvirni program za istraživanje. Komisija se treba pobrinuti da se u okviru njezinih unutarnjih sustava izbjegavaju razlike u postupanju s korisnicima.

5.15. Komisija prepoznaje izazov ujednačenog postupanja prema sudionicima. Znatnim ulaganjem u osiguravanje jedinstvenog postupanja za Obzor 2020., posebno osnivanjem zajedničkog centra za podršku u kojem su pravni savjeti, poslovni postupci, informacijska tehnologija i revizija spojeni u jednoj upravi, koja podupire sve službe Komisije nadležne za upravljanje istraživanjem.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Ostali instrumenti za rashode: neprihvatljivi troškovi i troškovi bez potkrepljujućih dokaza te neusklađenost s pravilima o javnoj nabavi

5.16. Utvrdili smo i pogreške u nadoknađenim troškovima za ostale veće instrumente za rashode u okviru područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”, sličnoga raspona i prirode kao što su bile i pogreške utvrđene prijašnjih godina. One uključuju troškove bez potkrepljujućih dokaza i neprihvatljive troškove, kao i slučajeve neusklađenosti s pravilima o javnoj nabavi (vidjeti primjere u okviru 5.3.).

Okvir 5.3. – Primjeri pogrešaka u troškovima nadoknađenima za projekte drugih programa u okviru područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”

- (a) U okviru projekta Programa transeuropske prometne mreže u Švedskoj s korisnikom je, bez ikakve prethodne objave, izravno sklopljen ugovor o savjetodavnim uslugama IT-a. Vrijednost tih usluga bila je veća od primjenjivih pragova definiranih europskim direktivama o javnoj nabavi. Trebalo je, stoga, slijediti otvoreni međunarodni postupak.
- (b) U okviru projekta Europskog energetskog programa za oporavak u Ujedinjenoj Kraljevini korisnik je prijavio rashode koji nisu bili u skladu s uvjetima utvrđenima u odluci o financiranju na temelju koje se dodjeljuju sredstva za projekt. Naime, metodologija primijenjena za izračun troškova za osoblje uključivala je neprihvatljive nepropisane troškove (bonuse na temelju dobiti poduzeća) i neprihvatljive neizravne troškove koji nisu bili povezani s projektom.
- (c) U okviru projekta Programa transeuropske prometne mreže u Italiji koji se odnosio na izgradnju željezničke veze za vlak velikih brzina, korisnik je prijavio neprihvatljive rashode u vezi s rješavanjem spora s jednim podugovarateljem zbog kršenja ugovora.
- (d) U okviru projekta transnacionalnog strukovnog osposobljavanja u Grčkoj unutar Programa cjeloživotnog učenja Leonardo da Vinci, korisnik odgovoran za provedbu projekta prijavio je previsoke putne troškove prijevoza od zračne luke do središta grada za studente koji su sudjelovali u projektu. Nacionalna agencija odgovorna za davanje jamstva o prihvatljivosti aktivnosti financiranih sredstvima EU-a pregledala je dokumentaciju projekta, no nije izvijestila ni o kakvim nalazima.

Okvir 5.3. – Primjeri pogrešaka u troškovima nadoknađenima za projekte drugih programa u okviru područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”

- (a) Komisija će ostvariti povrat neopravdano isplaćenih iznosa.
- (b) Komisija će ostvariti povrat neopravdano isplaćenih iznosa.
- (c) Komisija će ostvariti povrat neopravdano isplaćenih iznosa.
- (d) Komisija će nastaviti ostvarivati povrat odgovarajućih iznosa od korisnika preko nacionalne agencije. Usto, uvođenjem paušalnih iznosa i paušalnih stopa u okviru programa Erasmus+ smanjit će se opseg pretjeranih zahtjeva ove prirode.

5.17. Utvrdili smo i kvantificirali pogreške u 14 uzorkovanih transakcija, od ukupno 71, u okviru programa i aktivnosti koje nisu povezane s istraživanjem i inovacijama.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**ISPITIVANJE ODABRANIH SUSTAVA I GODIŠNJIH
IZVJEŠĆA O RADU****Revizije rashoda povezanih s istraživanjem i inovacijama koje je provela Komisija**

5.18. Kad je riječ o istraživanju i inovacijama, Komisija je uzela u obzir potrebu koju su izrazili korisnici i zakonodavna tijela u pogledu ograničavanja administrativnog opterećenja i olakšavanja pravodobne provedbe projekata ⁽⁵⁾. Zbog toga je Komisija smanjila provjere prije plaćanja te nastoji dobiti većinu jamstava tijekom revizija nadoknađenih troškova.

5.19. Komisija je svoj program revizija projekata u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje počela 2009. godine. Taj program ima dvije glavne sastavnice: i. nasumičan odabir revizija s ciljem utvrđivanja reprezentativne stope pogreške za Sedmi okvirni program za istraživanje, i ii. korektivne revizije ili revizije temeljene na riziku odabrane na temelju kriterija rizika i namijenjene smanjenju nepravilnih rashoda.

5.20. Revizije provodi osoblje Komisije te vanjska revizijska poduzeća u njezino ime. Rezultatima tih revizija pružaju se ključne informacije za godišnje izjave o jamstvu glavnih ravnatelja u vezi s pravilnošću transakcija te oni čine osnovu za povrat sredstava od korisnika kojima su, prema nalazima, nadoknađeni neprihvatljivi troškovi.

5.21. Od siječnja 2014. revizije koordinira Zajednička služba za reviziju koju je uspostavila Komisija kao dio Zajedničkog centra za podršku. Centar se nalazi u GU-u za istraživanje i inovacije te pruža usluge podijeljenog upravljanja za sve glavne uprave, izvršne agencije i zajednička poduzeća povezana s rashodima za istraživanje i inovacije.

5.22. Do kraja 2014. godine Komisija je provela reviziju nadoknađenih troškova u iznosu od 2 milijarde eura ili 8 % plaćanja od ukupno 24,5 milijarde eura za Sedmi okvirni program za istraživanje. Komisija je zaključila 2 860 revizija od ukupno 3 000 planiranih u revizijskoj strategiji.

5.23. Kao rezultat tih revizija Komisiji je do kraja 2014. godine vraćeno 47,6 milijuna eura (2013.: 29,6 milijuna eura), a nepodmireni nadoknađivi iznosi porasli su na gotovo 20 milijuna eura (2013.: 17 milijuna eura).

5.24. Komisija očekuje da će se njezinom revizijskom strategijom znatno smanjiti stopa nepravilnih rashoda u konačnim potraživanjima, no da konačna stopa pogreške neće biti manja od 2 %.

⁽⁵⁾ Europski parlament, primjerice, u svojoj rezoluciji o razrješnici za 2012. naglašava potrebu za uspostavom ravnoteže između manjeg administrativnog opterećenja i učinkovite financijske kontrole.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Godišnja izvješća o radu

5.25. Ispitali smo godišnja izvješća o radu GU-a za obrazovanje i kulturu, GU-a za poduzetništvo i industriju i GU-a za istraživanje i inovacije i smatramo da ona općenito pružaju vjernu procjenu financijskog upravljanja u pogledu pravilnosti transakcija te da pružene informacije uglavnom potvrđuju naše nalaze i zaključke. Primjerice, godišnja izvješća o radu GU-a za istraživanje i inovacije, GU-a za poduzetništvo i industriju, GU-a za komunikacijske mreže, sadržaj i tehnologiju (GU CNECT), GU-a za energetiku i GU-a za mobilnost i promet sadržavaju zadržku u pogledu točnosti prijavljenih troškova povezanih s bespovratnim sredstvima u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje.

5.26. Kao i prijašnjih godina, utvrdili smo nekoliko pogrešaka u uzorkovanim projektima Programa transeuropske prometne mreže i Europskog energetskog programa za oporavak u pogledu neusklađenosti s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima o javnoj nabavi te prijave neprihvatljivih rashoda korisnika. Zbog toga se GU za energetiku i Izvršna agencija za inovacije i mreže moraju pobrinuti da se rizicima za pravilnost transakcija upravlja na odgovarajući način, posebno u pogledu usklađenosti s pravilima EU-a i nacionalnim pravilima o javnoj nabavi.

U godišnjim izvješćima o radu GU-a za energetiku i Izvršne agencije za inovacije i mreže podcjenjuju se rizici za pravilnost transakcija

5.27. Utvrdili smo određene nedostatke u metodologiji za izračun pokazatelja pravilnosti transakcija kojom su se koristili GU za energetiku i Izvršna agencija za inovacije i mreže:

- za Program transeuropske prometne mreže i Europski energetski program za oporavak, Komisija je u svoj izračun uključila rezultate revizija koje je proveo Sud, no uz drugačije kvantificiranje pogrešaka,
- za Program transeuropske prometne mreže, Komisija ne ekstrapolira sustavno pogreške utvrđene u uzorku.

5.26. Komisija priznaje da u Europskom energetskom programu za oporavak i u programu TEN-T-a postoje rizici povezani s javnom nabavom. Sustavi kontrole koje su uspostavili GU za energetiku i Izvršna agencija za inovacije i mreže (INEA) osmišljeni su kako bi se osiguralo da stopa preostale pogreške bude ispod praga značajnosti od 2 %.

Na kraju 2014. višegodišnja stopa preostale pogreške za program TEN-T bila je 0,84 %, a za Europski energetski program za oporavak 0,42 %.

5.27. Komisija naglašava sljedeće:

- Komisija uključuje u svoj izračun rezultate revizija koje provodi Sud, ali za iznose za koje se slaže s nalazima Suda.
- Rezultati ex post kontrole donijeli su ograničene nalaze u odnosu na ispitivanje uzoraka transakcija. Ispitivanje javne nabave obavlja se izvan ispitivanja uzoraka transakcija. Ako se uoči pogreška u uzorkovanju, revidiraju se nerevidirane transakcije te ako se nalaz smatra sustavnim, pogreška se ekstrapolira ispitivanjem svih osnovnih transakcija na koje je možda pogreška utjecala (npr. troškovi za osoblje). Izolirane pogreške smatraju se ispravljenima nakon revizije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.28. Ti nedostatci dovode do umanjenog prikazivanja utvrđene stope pogreške i uvećanog prikazivanja učinka korektivnih mjera na rizične iznose. Kao rezultat toga, smatramo da su relevantnim pokazateljima objavljenima u godišnjim izvješćima o radu GU-a za energetiku i Izvršne agencije za inovacije i mreže rizici za pravilnost transakcija umanjeni.

Nedosljedni pristupi procjeni rizičnih iznosa

5.29. Godine 2014. od glavnih uprava prvi se put zahtijevalo da objave sveukupnu procjenu rizika u pogledu zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija, izračunom ponderirane prosječne stope pogreške za ukupan iznos rashoda u okviru njihove odgovornosti te rizičnog iznosa koji iz njega proizlazi (vidjeti odlomak 1.50.).

5.30. Iako je utvrđena stopa pogreške trebala biti upotrijebljena za taj izračun, utvrdili smo da su se GU za mobilnost i promet i GU za energetiku koristili tom stopom pogreške nakon ispravaka. U slučaju rashoda u okviru Programa stavljanja nuklearnih postrojenja izvan pogona u GU-u za energetiku upotrijebljeni su procijenjeni iznosi, a ne rezultati revizije.

5.31. Zbog različitih pristupa izračunu ponderirane prosječne stope pogreške i rizičnog iznosa koji je iz toga proizašao, procjene godišnjih izvješća o radu nisu izravno usporedive.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključak za 2014. godinu**

5.32. Ukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u rashodima za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” postoji značajna stopa pogreške.

5.33. Za područje obuhvaćeno ovim podnaslovom VFO-a ispitivanje transakcija ukazuje na to da procijenjena stopa pogreške u skupini podataka iznosi 5,6 % (vidjeti **prilog 5.1.**).

ODGOVORI KOMISIJE

5.28. Po mišljenju Komisije ukupni iznosi rizika utvrđeni su razborito kako bi se osiguralo da ne dođe do bitnog podcjenjivanja rizika u vezi s pravilnošću.

5.29. Kako je spomenuto u stavku 1.50., u novim uputama zahtijeva se od glavnih direktora da predstave procijenjenu utvrđenu stopu pogreške kako bi se procijenio ugroženi iznos za cijeli proračun pod njihovom odgovornošću. Ta se brojka objavljuje uz procijenjene buduće ispravke.

5.30. Za GU za mobilnost i promet i GU za energetiku utvrđene stope pogreške (ili, ako nisu dostupne, najbolje procjene) primijenjene su za sve aktivnosti osim, zbog administrativne pogreške, za FP7, gdje je primijenjena stopa preostale pogreške od 3 % (umjesto 5 %). Međutim, učinak na prosječnu stopu pogreške ograničen je (za GU za mobilnost i promet 0,06 % i za GU za energetiku 0,41 %).

Na temelju najnovijih izvješća o reviziji programa za stavljanje izvan pogona nuklearnih postrojenja koja provodi GU za energetiku, stope pogrešaka daleko su ispod procijenjene utvrđene stope pogreške navedene u godišnjem izvješću o radu GU-a za energetiku od 0,5 %, što je izraz opreznijeg pristupa.

5.33. Vidi odgovor Komisije na stavak 5.6.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

5.34. Procijenili smo u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 5.2**. U godišnjim izvješćima za 2011. i 2012. godinu iznijeli smo devet preporuka. Komisija je u potpunosti provela tri preporuke, dok ih je šest provela u većoj mjeri.

5.35. Na temelju ove provjere te nalaza i zaključaka za 2014. godinu, preporučujemo da:

- **1. preporuka:** Komisija, nacionalna tijela i neovisni revizori upotrebljavaju sve relevantne dostupne informacije radi sprječavanja, utvrđivanja i ispravljanja pogrešaka prije nadoknade troškova (vidjeti odlomak 5.8.),

- **2. preporuka:** na temelju vlastita iskustva u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje Komisija razvije odgovarajuću strategiju upravljanja rizikom i kontrole za Obzor 2020., uključujući odgovarajuće provjere visokorizičnih korisnika poput MSP-ova i novih sudionika te troškova prijavljenih na temelju posebnih kriterija prihvatljivosti (vidjeti odlomke 5.13. i 5.14.),

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Komisija ima uspostavljen dobar sustav ex ante kontrola kojim su obuhvaćene detaljne automatizirane kontrolne liste, pisane upute i kontinuirano osposobljavanje. Stalni je izazov poboljšanje tog sustava bez uvođenja dodatnih administrativnih opterećenja za korisnike uz osiguravanje plaćanja na vrijeme. Nalazi Suda bit će upotrijebljeni za daljnja poboljšanja ex ante kontrola, uključujući dodatno poboljšanje kontrolnih lista i uputa te moguću daljnju automatizaciju kontrola. Komisija surađuje i s nacionalnim agencijama i tijelima na osiguravanju potpune operativnosti njihovih kontrolnih mehanizama kako bi se priječile, otkrile i ispravile pogreške.

Što se tiče potvrđivanja prijavljenih troškova od strane neovisnih revizora, to je poznati problem, obuhvaćen u prethodnim izvješćima. Kako bi se slijedile preporuke Suda, Komisija je organizirala niz sastanaka s korisnicima i nezavisnim revizorima koji izdaju potvrde (> 300) u svrhu podizanja svijesti o najčešćim pogreškama. Usto, revizorima koji izdaju potvrde dostavljene su povratne informacije o njihovim pogreškama te didaktički prilagođeniji obrazac za potvrde o reviziji iz programa Obzor 2020. U području istraživanja procjenjuje se da se potvrdama o reviziji smanjuje stopa pogreške za 50 % u odnosu na nepotvrđena potraživanja. S jedne se strane priznaje da oni ne utvrđuju sve pogreške, no s druge strane su važan instrument za smanjenje ukupne stope pogreške.

Komisija prihvaća preporuku i slaže se da za Obzor 2020. treba uvesti odgovarajuću strategiju upravljanja rizikom i kontrole, uzimajući u obzir rizike u programu, a također i ciljeve politike, posebno potrebu poticanja MSP-ova i novih sudionika u programu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **3. preporuka:** Komisija zajamči da se njezine službe koriste dosljednim pristupom izračunu ponderirane prosječne stope pogreške i procjeni rizičnih iznosa koji iz toga proizlaze (vidjeti odlomke od 5.29. do 5.31.)

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća preporuku. Nakon prve godine primjene ponderirane prosječne stope pogreške i s tim povezanih koncepata ukupnog rizičnog iznosa, središnje službe Komisije iskoristit će pouke za daljnje objašnjenje svojih uputa i/ili smjernica, prema potrebi. Međutim, još uvijek može biti potrebno uskladiti te koncepte posebnim rashodovnim područjima u nadležnosti različitih službi Komisije.

PRILOG 5.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „KONKURENTNOST ZA RAST I ZAPOŠLJAVANJE“

	2014.	2013. ⁽¹⁾
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija:	166	160
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	5,6 %	4,0 %
Gornja granica pogreške	8,1 %	
Donja granica pogreške	3,1 %	

⁽¹⁾ Vrijednosti za 2013. godinu ponovno su izračunane kako bi odgovarale strukturi godišnjeg izvješća za 2014. i kako bi se omogućila usporedba tih dviju godina. U **grafikonu 1.3.** poglavlja 1. prikazan je način na koji su rezultati za 2013. reklasificirani prema strukturi godišnjeg izvješća za 2014. godinu.

PRILOG 5.2.

PRACENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „KONKURENTNOST ZA RAST I ZAPOSJAVANJE”

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva	Nedostajući dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2012.	Komisija bi trebala: 1. preporuka: dodatno povećati napore u otklanjanju pogrešaka pronađenih u međuplaćanjima te završnim plaćanjima i klirinzinga, posebice tako da podsjeti korisnike i neovisne revizore na pravila o prihvatljivosti, kao i na obvezu korisnika da dokumentiraju sve prijavljene troškove.		X				Komisija je vodila komunikacijsku kampanju s više od 4 500 sudionika kako bi se podsjetilo korisnike i njihove revizore na pravila prihvatljivosti. Komisija će nastaviti pismeno obavješćivati revizore koji izdaju potvrde ako se njezinim ex post revizijama utvrde znatne razlike između ovjerenih troškovnika i njezinih vlastitih nalaza.	
	2. preporuka: podsjetiti koordinate projektata okvirnih programa za istraživanje da su odgovorni za raspodjelu zaprimljenih sredstava drugim projektnim partnerima bez neopravdanog kašnjenja.	X						
	3. preporuka: izvršiti pregled nedostataka koje je Sud utvrdio u ex ante provjerama kako bi se procijenilo je li te provjere potrebno izmijeniti.		X				Komisija stalno rješava nedostatke ex ante provjera koje su utvrdili različiti izvori (i Sud). Taj je postupak sada uključen u poslovne postupke Obzora 2020.	
	4. preporuka: smanjiti kašnjenja u provedbi ex post revizija i povećati stopu provedbe za ekstrapolirane slučajeve.		X				Komisija stalno nadzire provedbu svojih ex post izvješća o reviziji. Nadalje, u godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava Komisije pružaju se informacije o napretku u tim aspektima.	

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku					Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2012.	5. preporuka: ojačati nadzorne i kontrolne sustave za okvirni program za konkurentnost i inovacije ICT-PSP.		X				Komisija (Glavna uprava za komunikacijske mreže, sadržaje i tehnologije) donijela je revizijsku strategiju koja obuhvaća komponentu rashoda GU-a koja se ne odnosi na istraživanja i usmjerena je na pružanje jamstva glavnom direktoru GU-a u svrhu upravljanja sredstvima koja nisu namijenjena za istraživanje. U 2014. završeno je 30 revizija koje se ne odnose na istraživanja u visini od 10 milijuna eura te su pokrenuta 42 nova programa za konkurentnost i inovacije ICT-PSP. Dodatnih 98 novih revizija pokrenut će se u 2015. Napredak provedbe strategije nadzire se na mjesečnoj osnovi u okviru sastanka za reviziju proračuna i nadzor kojim predsjedava glavni direktor i na kojima sudjeluju predstavnici svih uprava. U 2012. donesene su mjere pojednostavljenja za vlasnike MSP-ova. Osim toga model sporazuma programa za konkurentnost i inovacije revidiran je nakon stupanja na snagu nove Financijske uredbe u 2013. kako bi se obuhvatili ekstrapolacija i treće strane.

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva	Nedostajni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	Komisija bi trebala: — u području okvirnih programa za istraživanje: 1. preporuka: povećati napore u otklanjanju pogrešaka pronađenih u međuplačanjima i završnim plaćanjima. 2. preporuka: poboljšati svoje inicijative za podizanje svijesti korisnika i neovisnih revizora o pogreškama utvrđenima <i>ex post</i> revizijama koje su proveli Sud i Komisija. 3. preporuka: pobrinuti se da vanjska revizijska poduzeća koja obavljaju revizije u njezino ime usklade svoje postupke sa smjernicama i standardnom praksom Komisije te posebice poboljšaju kvalitetu svoje revizijske dokumentacije.		X				Vidi navedene odgovore.	
		X						
		X						
		X						
	4. preporuka: Komisija bi trebala: — u području drugih unutarnjih politika: što je prije moguće uvesti strategiju za <i>ex post</i> revizije za Program potpore politici informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ICT-PSP), uz pomoć iskustva stečenog tijekom provedbe strategije za <i>ex post</i> reviziju na temelju rizika, i to za projekte okvirnih programa.							

POGLAVLJE 6.

„Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	6.1-6.22
Posebne značajke ovog naslova višegodišnjeg financijskog okvira	6.3-6.20
Opseg revizije i revizijski pristup	6.21-6.22
Dio 1.: Procjena pravilnosti	6.23-6.79
Pravilnost transakcija	6.23-6.45
Ispitivanje financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja	6.46-6.52
Ispitivanje odabranih sustava i godišnjih izvješća o radu	6.53-6.75
Procjena nadzora koji Komisija provodi nad revizijskim tijelima	6.53-6.68
Pregled godišnjih izvješća o radu Komisije	6.69-6.75
Zaključak i preporuke	6.76-6.79
Zaključak za 2014. godinu	6.76-6.77
Preporuke	6.78-6.79
Dio 2.: Pitanja u vezi s uspješnošću	6.80-6.86
Procjena uspješnosti projekata	6.80-6.86
 Prilog 6.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	
Prilog 6.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

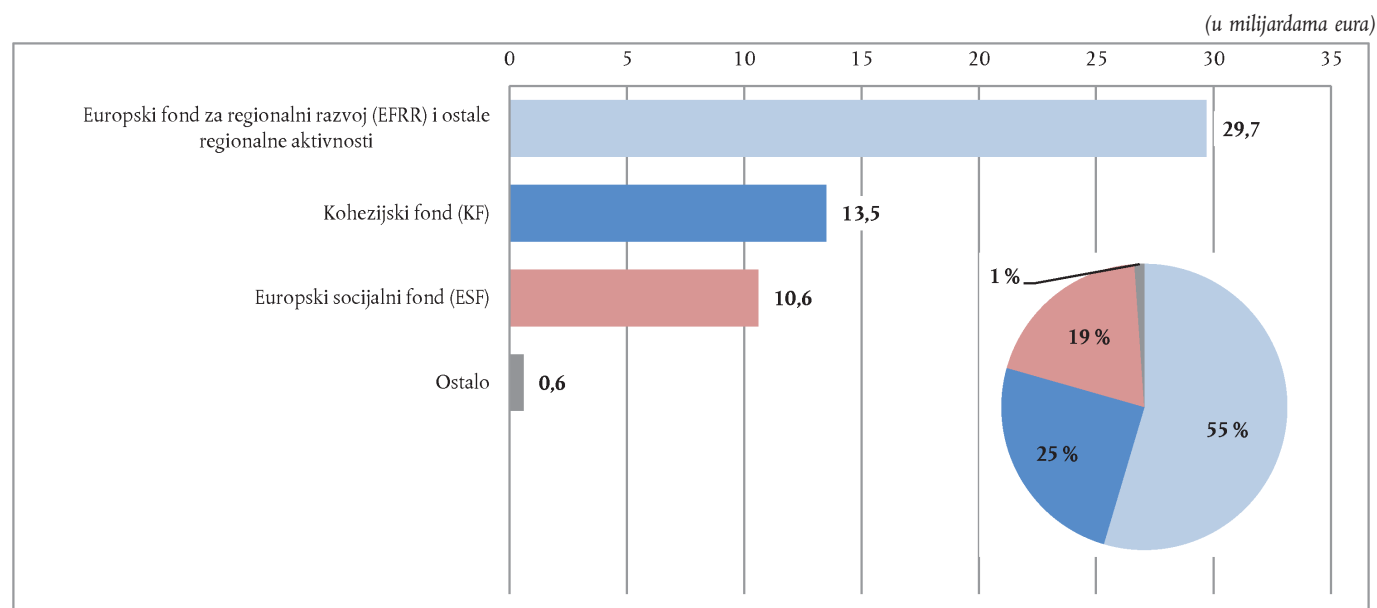
6.1. U ovom se poglavlju iznose nalazi za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” (naslov 1.b VFO-a). U dijelu 1. ovog poglavlja iznose se rezultati ispitivanja:

- Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda (KF), koji čine glavne instrumente u području regionalne i urbane politike, uključujući doprinos te politike prekograničnoj suradnji u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo,
- Europskog socijalnog fonda (ESF) i Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD), koji čine glavne instrumente u području politike zapošljavanja i socijalnih pitanja.

U dijelu 2. ovog poglavlja iznose se pitanja u vezi s uspješnošću ispitanih projekata za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”.

Ključne informacije o strukturi naslova 1.b VFO-a navedene su u **grafikonu 6.1.**

Grafikon 6.1. – Naslov 1.b VFO-a – „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”



Ukupna plaćanja za navedenu godinu	54,4
- predujmovi ⁽¹⁾ ⁽²⁾	3,8
+ obračuni predujmova ⁽¹⁾	2,2
+ nadoknade krajnjim korisnicima iz financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja	1,7
+ predujmovi kojima se koriste krajnji korisnici projekata državne potpore	1,2

Revidirana skupina podataka, ukupno
55,7

⁽¹⁾ U skladu s usklađenom definicijom povezanih transakcija (pojednostiti vidjeti u odlomku 7. **priloga 1.1.**).

⁽²⁾ Ova brojka uključuje 1,7 milijardi eura doprinosa financijskim instrumentima u okviru podijeljenog upravljanja i predujmova plaćenih korisnicima projekata državne potpore.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.2. Tijekom 2014. veliku većinu plaćanja činila su međuplaćanja u korist operativnih programa za programsko razdoblje 2007.–2013., čije razdoblje prihvatljivosti istječe 31. prosinca 2015. Plaćanja predujmova za programsko razdoblje 2014.–2020. iznosila su približno 2 milijarde eura ⁽¹⁾.

Posebne značajke ovog naslova višegodišnjeg financijskog okvira*Ciljevi politike*

6.3. Cilj je naslova 1.b VFO-a („Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”) smanjiti nejednakosti u razvoju različitih regija, restrukturiranjem industrijskih područja koja propadaju i poticanjem raznovrsnosti u ruralnim područjima te poticati prekograničnu, međudržavnu i međuregionalnu suradnju ⁽²⁾.

Instrumenti politike

6.4. „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” obuhvaća dva dijela:

- područje regionalne i urbane politike, koja se većinom provodi u okviru EFRR-a, KF-a i doprinosa Europskom instrumentu za susjedstvo. Na to se područje odnosi 80 % potrošnje obuhvaćene ovim poglavljem,
- područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja, koja se uglavnom provodi u okviru ESF-a. Na to se područje odnosi 20 % potrošnje obuhvaćene ovim poglavljem.

Područje regionalne i urbane politike

6.5. Sredstvima EFRR-a financiraju se infrastrukturni projekti, otvaranje ili očuvanje radnih mjesta, inicijative regionalnoga gospodarskog razvoja i aktivnosti kojima se podržavaju mala i srednja poduzeća u 28 država članica.

6.6. Sredstvima KF-a financiraju se ulaganja u infrastrukturu u područjima okoliša i prometa u državama članicama čiji je bruto nacionalni dohodak po glavi stanovnika manji od 90 % prosjeka EU-a (tj. u 16 od 28 država članica) ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Plaćanja predujmova za programsko razdoblje 2014.–2020. iznosila su: za EFRR: 661 milijun eura, za KF: 270 milijuna eura, za ESF: 634 milijuna eura i za FEAD: 410 milijuna eura.

⁽²⁾ Članci 174. do 178. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

⁽³⁾ Bugarska, Češka, Estonija, Grčka, Hrvatska, Cipar, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija i Slovačka. Španjolska ispunjava uvjete za prijelaznu potporu u okviru KF-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.7. Ostala potrošnja obuhvaća doprinos iz područja regionalne i urbane politike prekograničnoj suradnji u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo, čiji je cilj bolja suradnja između EU-a i susjednih država ⁽⁴⁾.

Područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja

6.8. ESF-om se ulaže u ljudski kapital i mjere potpore u 28 država članica čiji je cilj poboljšati prilagodljivost djelatnika i poduzeća promjenama u načinima rada, povećati pristup zapošljavanju, ojačati socijalnu uključenost osoba u nepovoljnom položaju te povećati kapacitet i učinkovitost uprava i javnih službi.

6.9. Ostalu potrošnju čine subvencije i bespovratna sredstva organizacijama koje provode i koordiniraju socijalne aktivnosti u okviru FEAD-a, kojima se pruža materijalna pomoć ⁽⁵⁾ najpotrebitijima i pomaže ljudima da izađu iz siromaštva.

Kontrola potrošnje sredstava kohezijske politike i upravljanje njima (EFRR, KF i ESF)

6.10. EFRR, KF i ESF uređeni su zajedničkim pravilima koja su podložna iznimkama navedenima u zasebnim uredbama za svaki fond i provode se višegodišnjim programima uz podijeljeno upravljanje Komisije i država članica.

6.11. Za svako programsko razdoblje Komisija odobrava operativne programe i indikativne financijske planove na temelju prijedloga država članica ⁽⁶⁾. Projekti koje su odabrala tijela država članica financiraju se operativnim programima te ih provode fizičke osobe, udruge, privatna ili javna poduzeća ili lokalna, regionalna i državna tijela vlasti. Pravila prema kojima se troškovi mogu nadoknaditi iz proračuna EU-a propisana su uredbama i/ili nacionalnim pravilima o prihvatljivosti.

6.11. *Uspostava pravila prihvatljivosti na nacionalnoj razini (članak 56. Uredbe (EZ) br. 1083/2006) bila je jedan od glavnih elemenata pojednostavljenja koje je uvedeno u programskom razdoblju 2007.–2013. Cilj je bio državama članicama omogućiti veću fleksibilnost kod prilagodbe pravila prihvatljivosti posebnim potrebama regija ili programa i uskladiti ih s pravilima koja su na snazi za druge, nacionalne javne programe.*

⁽⁴⁾ Dodatne informacije o Europskom instrumentu za susjedstvo iznose se u odlomcima od 8.2. do 8.4. poglavlja 8., naslov 4. VFO-a („Globalna Europa”).

⁽⁵⁾ To obuhvaća hranu, odjeću i ostale bitne proizvode za osobnu uporabu.

⁽⁶⁾ Za programsko razdoblje 2007.–2013. Komisija je odobrila ukupno 440 operativnih programa: 322 za EFRR/KF (od toga, njih 25 sadržava projekte KF-a) i 118 za ESF.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.12. Za svaki projekt korisnici prijavljuju nacionalnim tijelima nastale troškove. Te pojedinačne prijave zajedno se navode u periodičnim prijavama rashoda po operativnom programu koje tijela država članica potvrđuju i dostavljaju Komisiji⁽⁷⁾. Ukupan iznos sufinanciranja EU-a zatim se nadoknađuje državi članici iz proračuna EU-a.

Razina država članica i regionalna razina

6.13. Države članice snose glavnu odgovornost za sprječavanje ili otkrivanje i ispravljanje nepravilnih rashoda te o tome izvješćuju Komisiju. Za svakodnevne administrativne poslove odgovorna su posebno određena upravljačka i posrednička tijela⁽⁸⁾. Provjerama upravljanja (pregledom dokumentacije i terenskim inspekcijama) ta tijela moraju zajamčiti da su svi projekti prihvatljivi za financiranje sredstvima EU-a te da su prijavljeni troškovi u skladu sa svim uvjetima naznačenima u uredbama i/ili nacionalnim pravilima. Tijela za ovjeravanje moraju zajamčiti da su provedene prikladne provjere te provesti dodatne provjere prije prijavljivanja rashoda koje bi Komisija trebala nadoknaditi.

6.14. Nadalje, za svaki operativni program (ili skupinu operativnih programa), revizijska tijela u državama članicama obavljaju revizije sustava te, na temelju uzorka, provode *ex post* revizije aktivnosti⁽⁹⁾. O tim revizijama izvješćuju Komisiju s pomoću godišnjih izvješća o kontroli koja uključuju godišnje revizorsko mišljenje o funkcioniranju sustava i procjenu stope pogreške koju je utvrdilo revizijsko tijelo (vidjeti odlomke od 6.53. do 6.57.)⁽¹⁰⁾.

⁽⁷⁾ Mjera u kojoj se troškovi nadoknađuju određuje se na temelju stope koja je za taj projekt utvrđena operativnim programom, no u obzir se uzimaju i drugi kriteriji (kao što su posebne gornje granice u skladu s uredbama i/ili pravilima o državnoj potpori).

⁽⁸⁾ Posredničko tijelo javno je ili privatno tijelo koje je odgovorno upravljačkom tijelu i koje obavlja zadaće u njegovo ime.

⁽⁹⁾ Članak 62. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.).

⁽¹⁰⁾ Dodatne pojedinosti o ulozi i odgovornostima revizijskih tijela i njihovom doprinosu jamstvenom postupku Komisije mogu se pronaći u tematskom izvješću br. 16/2013 pod nazivom: „Preispitivanje modela ‚jedinstvene revizije‘ i Komisijinog oslanjanja na rad nacionalnih revizijskih tijela u području kohezije“, odlomci od 5. do 11.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Razina Komisije

6.15. Komisija (Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost) mora dobiti jamstvo da su države članice uspostavile sustave upravljanja i kontrole kojima se ispunjavaju uvjeti iz uredbi i da ti sustavi djelotvorno funkcioniraju ⁽¹¹⁾.

6.16. Ako Komisija utvrdi da država članica nije ispravila nepravilan rashod koji je potvrđen i prijavljen ili da postoje ozbiljni propusti u sustavima upravljanja i kontrole, Komisija može prekinuti ili obustaviti plaćanja ⁽¹²⁾. Ako država članica ne povuče nepravilan rashod (koji se može zamijeniti prihvatljivim rashodom za druge projekte iz istog operativnog programa prije isteka programskog razdoblja) i/ili ne otkloni sve otkrivene nedostatke sustava, Komisija može primijeniti financijske ispravke ⁽¹³⁾ ⁽¹⁴⁾.

Rizici za pravilnost

6.17. Pri provedbi operativnih programa tijela država članica susreću se s oprečnim prioritetima. Potrebno je provoditi odgovarajuće provjere rashoda kako bi se zajamčili pravilnost i dobro financijsko upravljanje. No, istodobno se nastoji postići da se sredstva koja je EU dodijelio uistinu i iskoriste. To u praksi može otežati dosljednu primjenu djelotvornih kontrola zbog čega se kršenja pravila ne otkrivaju i ne ispravljaju te konačno dolazi do nadoknade sredstava iz proračuna EU-a za neprihvatljive rashode. To može dovesti i do financiranja preskupih projekata, projekata koji nisu učinkovito provedeni ili kojima se vjerojatno neće ostvariti planirani ciljevi ⁽¹⁵⁾ (vidjeti također odlomak 6.80.). Napetost se povećava pri kraju razdoblja prihvatljivosti jer se države članice suočavaju s rizikom gubitka neutrošenog dijela sredstava koja su im prvotno bila dodijeljena.

6.17. Odgovarajućim provjerama mora se osigurati pravilnost svih izdataka prijavljenih tijekom razdoblja provedbe i do zaključenja. Budući da je kraj razdoblja prihvatljivosti 31. prosinca 2015., Komisija očekuje da će rizik koji spominje Sud biti veći za izdatke prijavljene 2015. i narednih godina.

Države članice moraju dostaviti dokumente o zaključenju do 31. ožujka 2017. i oni će pružiti dodatna jamstva. Komisija je 20. ožujka 2013. proaktivno donijela smjernice za zaključenje (Odluka C (2013.) 1573) koje su dovršene i ažurirane 30. travnja 2015. Službe Komisije organizirale su nekoliko seminara o zaključivanju programa za države članice, ažurirale su procjene i Revizijsku strategiju 2007.–2013. u cilju uklanjanja svih mogućih rizika u posljednjem dijelu razdoblja provedbe.

Komisija je također u studenome 2014. osnovala Radnu skupinu za bolju provedbu u cilju poboljšanja provedbe EFRR-a/KF-a u osam država članica, istovremeno osiguravajući potpuno poštovanje zakonitosti i pravilnosti izdataka (vidjeti također odgovor Komisije na točku 2.18.).

⁽¹¹⁾ Članak 72. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁽¹²⁾ Članak 39. stavak 2. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1260/1999 (SL L 161, 26.6.1999., str. 1.); članci 91. i 92. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁽¹³⁾ Članak 99. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁽¹⁴⁾ (i) Dodatne informacije o načinu na koji je Komisija uvela prekide/obustave i primijenila financijske ispravke mogu se pronaći i u odlomcima od 1.30. do 1.44. poglavlja 1. („Izjava o jamstvu i popratne informacije”).

⁽¹⁵⁾ Dodatne informacije o pitanjima uspješnosti iznose se u odlomcima od 3.76. do 3.86. poglavlja 3., „Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.18. Unatrag nekoliko godina utvrđujemo velik broj nepravilnosti u području kohezije. Od 2009., u vrijeme kad se najveći dio rashoda odnosio na programsko razdoblje 2007.–2013., procijenjena stopa pogreške kretala se u rasponu od 4,5 % do 7,7 %⁽¹⁶⁾. Ta je stopa znatno niža u usporedbi s prethodnim godinama, kad su rashodi bili povezani s programskim razdobljem 2000.–2006.

6.19. Za rashode EFRR-a i KF-a glavni su rizici povezani s neusklađenošću s pravilima o javnoj nabavi EU-a i/ili nacionalnim pravilima o javnoj nabavi pri dodjeli ugovora, kao i s financiranjem projekata koji nisu prihvatljivi ili koji nisu u skladu s pravilima EU-a o državnoj potpori⁽¹⁷⁾. Dodatni je rizik to što korisnici prijavljuju troškove koji su neprihvatljivi prema uredbama i/ili nacionalnim pravilima o prihvatljivosti.

6.20. Glavni rizici za rashode ESF-a povezani su s nematerijalnom prirodom ulaganja u ljudski kapital i uključenošću brojnih partnera koji često tek manjim dijelom sudjeluju u provedbi projekata. Ti čimbenici mogu izazvati neusklađenost s pravilima o prihvatljivosti EU-a i/ili nacionalnim pravilima o prihvatljivosti, a to dovodi do toga da se uspostavljenim sustavima prihvaćaju neprihvatljivi troškovi.

6.18. Komisija smatra da je smanjenje stope pogrešaka u odnosu na prethodno programsko razdoblje odraz poboljšanja sustava upravljanja i kontrole za programsko razdoblje 2007.–2013.

6.19. Komisija se slaže s tom procjenom kako je navedeno u njezinom Radnom dokumentu službi Komisije (Analiza grešaka u kohezijskoj politici za godine 2006.–2009. (SEC(2011) 1179) od 5. listopada 2011.). Komisija je nastavila poduzimati posebne mjere za smanjenje tih rizika, na primjer, dodatne smjernice i osposobljavanje upravljačkih tijela o utvrđenim rizicima, pravovremenu provedbu financijskih ispravaka, postupci prekida i obustave i revizije usmjerene na najrizičnija područja. Takve preventivne i korektivne mjere objedinjene su s nekoliko novih inicijativa u okviru sveobuhvatnog akcijskog plana koji je uspostavljen 2013. između Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Glavne uprave za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i MSP-ove u cilju poboljšanja provedbe pravila javne nabave (vidjeti odgovor Komisije u točkama 6.30. do 6.33.).

U tijeku je provedba još jednog akcijskog plana s Glavnom upravom za tržišno natjecanje, koji je preispitan i pojednostavljen 2014., a čija je svrha pomoći tijelima nadležnima za provedbu programa s provedbom pravila o državnim potporama.

6.20. Komisija je poduzela posebne mjere za ublažavanje utvrđenih rizika, koje posebno uključuju preventivne i korektivne mjere, kao što su smjernice, osposobljavanje, pojednostavljivanje i stroga politika o prekidima i obustavi plaćanja te pravovremena provedba financijskih ispravaka, ako je potrebno. Komisija rješava pitanje rizika aktivnim promicanjem uporabe mogućnosti pojednostavljenih troškova u državama članicama i ustrajući na važnosti provjere prve razine u državama članicama. Nadalje, Komisija svake godine ažurira svoj revizijski plan kako bi uklonila najvažnije značajne rizike.

⁽¹⁶⁾ Vidjeti naše izvješće „Poljoprivreda i kohezija: pregled rashoda EU-a u razdoblju od 2007. do 2013. godine”, odlomak 23. i grafikon 6. koji se temelji na neusklađenim povijesnim podacima.

⁽¹⁷⁾ Rizik u tom području smanjen je retroaktivnom primjenom Uredbe o općem skupnom izuzeću iz 2014. godine, kojom su utvrđena djelomice manje restriktivna pravila. Slijedom toga, Komisija više ne otvara predmete za neke slučajeve kršenja odredbi koji bi bili otvoreni u skladu s prethodnim pravilima. Taj smo pristup i mi primijenili u našoj reviziji. Dodatne informacije o ulozi i odgovornostima Komisije u vezi s državnim potporom mogu se pronaći u tematskom izvješću br. 15/2011: „Osiguravaju li Komisijini postupci djelotvorno upravljanje kontrolama državne potpore?”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opseg revizije i revizijski pristup

6.21. U **dijelu 2. priloga 1.1.** poglavlju 1. opisuje se naš opći revizijski pristup i metodologija. Za reviziju područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti za dio 1. (Procjena pravilnosti):

- (a) revizijom je obuhvaćeno ispitivanje uzorka od 161 transakcije za područje regionalne i urbane politike⁽¹⁸⁾ te uzorka od 170 transakcija za područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja⁽¹⁹⁾, kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Svaki je uzorak sastavljen tako da bude reprezentativan za cjelokupni niz transakcija u okviru svakog od dvaju područja politike. Oba uzorka za 2014. godinu sastojala su se zajedno od transakcija iz 21 države članice⁽²⁰⁾;
- (b) revizijom je obuhvaćeno ispitivanje financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja uglavnom u pogledu njihovih stopa isplata (tj. udjela sredstava iskorištenih na razini krajnjih korisnika). To je napravljeno u sklopu pregleda Komisijinog izvješćivanja o napretku za 2013. godinu i sedam financijskih instrumenata EFRR-a i ESF-a;
- (c) procjenom sustava ispitane su:
 - i. nadzorne aktivnosti koje Komisija provodi nad nacionalnim i regionalnim revizijskim tijelima u 18 država članica⁽²¹⁾;
 - ii. godišnja izvješća o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost.

⁽¹⁸⁾ Od tih se transakcija, njih 101 odnosila na projekte EFRR-a, 55 na projekte KF-a i 5 na financijske instrumente, a sve su povezane s programskim razdobljem 2007.–2013. (vidjeti **prilog 6.1.**). Uzorak je odabran na temelju svih plaćanja, osim predujmova koji su 2014. godine iznosili 2,563 milijarde eura. Ispitani financijski instrumenti uzorkovani su iz onih sredstava za koja su nadoknade krajnjim korisnicima (u vidu zajmova, jamstava ili izvršenih ulaganja vlasničkog kapitala) isplaćene tijekom 2014. godine.

⁽¹⁹⁾ Od tih se transakcija, njih 168 odnosilo na projekte ESF-a te 2 na financijske instrumente, a sve su povezane s programskim razdobljem 2007.–2013. (vidjeti **prilog 6.1.**). Uzorak je odabran na temelju svih plaćanja, osim predujmova koji su 2014. godine iznosili 1,215 milijardi eura.

⁽²⁰⁾ Za područje regionalne i urbane politike: Belgija, Češka, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Litva, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina (vidjeti **prilog 1.5.**).
Za područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja: Bugarska, Češka, Njemačka, Grčka, Francuska, Italija, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska i Švedska (vidjeti **prilog 1.5.**).

⁽²¹⁾ Belgija, Bugarska, Češka, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Litva, Mađarska, Malta, Nizozemska, Austrija, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.22. U okviru pilot-analize revizijom se također procijenilo jesu li se ispitanim dovršenim projektima EFRR-a, KF-a i ESF-a postigli njihovi izlazni proizvodi i ciljevi kako je utvrđeno u ugovorima o bespovratnim sredstvima i u kojoj su mjeri ostvareni. Također smo provjerili jesu li ti ciljevi usklađeni s ciljevima operativnih programa. To je napravljeno za 186 ispitanih projekata od njih 331 koji su bili dovršeni u vrijeme revizije. Rezultati te analize prikazani su u dijelu 2., koji se bavi pitanjima uspješnosti.

DIO 1.: PROCJENA PRAVILNOSTI**PRAVILNOST TRANSAKCIJA**

6.23. U **prilogu 6.1.** sažeto se prikazuju rezultati ispitivanja transakcija za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” u cjelini, kao i za svako od dvaju obuhvaćenih područja politike (regionalna i urbana politika te zapošljavanje i socijalna pitanja).

6.24. Od 331 transakcije nad kojima smo proveli reviziju, u njih 135 (41 %) postojala je pogreška. Na temelju 53 kvantificirane pogreške procijenjena stopa pogreške za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” iznosi 5,7 % ⁽²²⁾. Rezultati ispitivanja tih dvaju područja obuhvaćenih ovim poglavljem bili su sljedeći:

6.24. Komisija napominje da je stopa pogreške koju je prijavio Sud godišnja procjena kojom se uzimaju u obzir ispravci izdataka projekta ili isplate na koje su utjecale pogreške koje su otkrivene i zabilježene prije revizije Suda. Komisija ističe da ju obvezuje Financijska uredba u kojoj je, u članku 32. stavku 2. točki (e), propisano da bi svojim sustavom unutarnje kontrole trebala osigurati, između ostalog, „odgovarajuće upravljanje rizicima vezanim uz zakonitost i pravilnost osnovnih transakcija, uzimajući u obzir višegodišnju narav programa kao i narav predmetnih plaćanja”. Komisija će nastojati izvršavati svoju nadzornu ulogu, posebno provođenjem financijskih ispravaka i povrata na razini koja odgovara razini utvrđenih nepravilnosti i nedostataka.

Komisija dalje napominje da se, s obzirom na višegodišnje obilježje sustava upravljanja i kontrole u okviru kohezijske politike, pogreške iz 2014. mogu također ispraviti narednih godina kako je prikazano u odjeljku 4.2.2. odgovarajućih godišnjih izvješća o radu za 2014. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost.

Za razdoblje 2014.–2020. korektivni kapacitet Komisije dodatno je pojačan predviđanjem neto financijskih ispravaka Komisije čime se smanjuje mogućnost država članica da ponovno iskoriste sredstva, u slučaju velikih nedostataka koje je utvrdila Komisija. To će biti važan poticaj državama članicama da otkrivaju, prijavljuju i ispravljaju nepravilnosti prije potvrđivanja godišnjih izvješća Komisiji.

⁽²²⁾ Procjenu pogreške izračunavamo iz reprezentativnog uzorka. Navedena brojka prikazuje najbolju procjenu. 95 % smo sigurni da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 3,1 % i 8,2 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- za područje regionalne i urbane politike, od 161 ispitane transakcije, u njih 75 (47 %) postojala je pogreška. Na temelju 25 kvantificiranih pogrešaka procijenjena stopa pogreške iznosi 6,1 % ⁽²³⁾,
- za područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja, od 170 ispitanih transakcija, u njih 60 (35 %) postojala je pogreška. Na temelju 28 kvantificiranih pogrešaka procijenjena stopa pogreške iznosi 3,7 % ⁽²⁴⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija napominje da je najvjerojatnija stopa pogreške za 2014. niža nego 2013. i u skladu sa stopama pogrešaka koje je Sud predstavio u posljednje četiri godine i s rasponom stopa pogrešaka u Godišnjem izvješću o radu za 2014. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku 2014., podložno razlikama navedenima u točki 6.70.

To potvrđuje da je stopa pogreške za programsko razdoblje 2007.–2013. stabilna i značajno ispod stopa za razdoblje 2000.–2006., kako je navedeno u točki 6.18. Takva je situacija rezultat pojačanih odredbi o kontroli u razdoblju 2007.–2013. i stroge politike Komisije o prekidanju/obustavi plaćanja u slučaju utvrđenih nedostataka, kako je navedeno u Godišnjem izvješću o radu za 2014. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku (vidjeti odjeljke 53.–54.). Komisija će nastaviti usmjeravati svoje aktivnosti na najrizičnije programe/države članice, provoditi korektivne mjere, kada je potrebno, putem stroge politike prekida i obustava plaćanja do zaključivanja programa i primjenjivati stroge postupke u trenutku zaključivanja programa kako bi isključila mogućnost preostalog značajnog rizika od nepravilnih izdataka.

Komisija također napominje da se učestalost pogrešaka smanjila u usporedbi s 2013.

Komisija napominje da je najvjerojatnija stopa pogreške izračunata za 2014. u skladu sa stopama pogrešaka koje je Sud predstavio u posljednje četiri godine, i rasponom stopa pogrešaka u Godišnjem izvješću o radu za 2014. Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, podložno razlikama navedenima u točki 6.70.

To potvrđuje da je stopa pogreške za programsko razdoblje 2007.–2013. stabilna i značajno ispod stopa za razdoblje 2000.–2006., kako je navedeno u točki 6.18. To je poboljšanje posljedica pojačanih odredbi o kontroli u razdoblju 2007.–2013. i stroge politike Komisije o prekidanju/obustavi plaćanja i provedbi nužnih financijskih ispravaka čim su utvrđeni nedostaci, kako je navedeno u godišnjem izvješću o radu za 2014. Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost (vidjeti stranice 59.–62.) Komisija će nastaviti usmjeravati svoje aktivnosti na najrizičnije programe/države članice, provoditi korektivne mjere, kada je potrebno, putem stroge politike prekida i obustava plaćanja i financijskih ispravaka do zaključivanja programa i primjenjivati stroge postupke u trenutku zaključivanja programa kako bi isključila mogućnost preostalog značajnog rizika od nepravilnih izdataka.

⁽²³⁾ Donja i gornja granica pogreške za područje regionalne i urbane politike iznose redom 3,0 % i 9,2 %.

⁽²⁴⁾ Donja i gornja granica pogreške za područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja iznose redom 1,9 % i 5,6 %.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

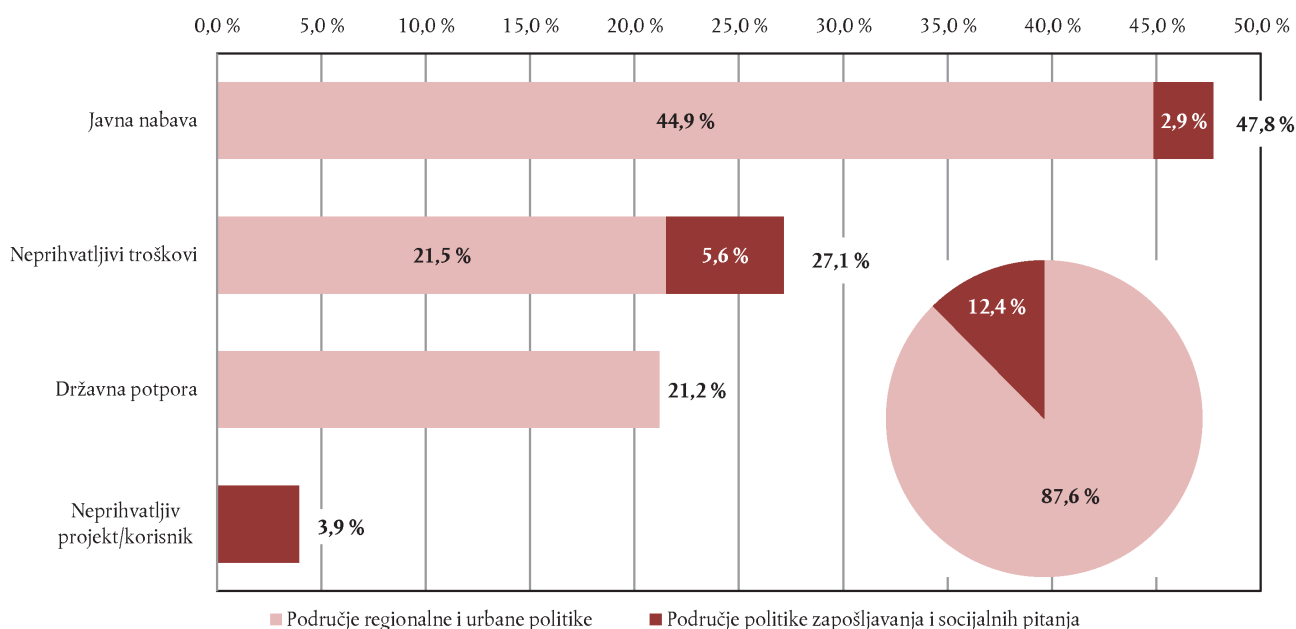
ODGOVORI KOMISIJE

6.25. Poglavlje 1. sadržava procjenu točnosti i pouzdanosti brojčanih podataka za financijske ispravke prikazane u bilješki 6. uz konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a (vidjeti odlomke 1.43. i 1.44.). U poglavlju 1. godišnjeg izvješća za 2012. godinu pojašnjeno je i kako se pri izračunu procijenjene stope pogreške uzimaju u obzir financijski ispravci ⁽²⁵⁾.

6.26. U **grafikonu 6.2.** prikazuje se mjera u kojoj različite vrste pogrešaka doprinose našoj procijenjenoj stopi pogreške za 2014. godinu za regionalnu i urbanu politiku, za zapošljavanje i socijalna pitanja te za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” u cjelini.

6.25. Komisija upućuje na svoje odgovore u točkama 1.43. do 1.44.

Grafikon 6.2. – Doprinos procijenjenoj stopi pogreške po vrstama pogrešaka za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” u cjelini



Izvor: Europski revizorski sud.

⁽²⁵⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomke od 1.19. do 1.37.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.27. Glavni izvori pogrešaka za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” u cjelini i dalje su kršenja pravila o javnoj nabavi, potom uvrštenje neprihvatljivih rashoda u prijavljene troškove korisnika, kršenja pravila o državnoj potpori te, naposljetku, odabir potpuno neprihvatljivih projekata.

6.28. Udio transakcija povezanih s postupcima javne nabave mnogo je manji za područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja u odnosu na područje regionalne i urbane politike. Za područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja glavni su izvor pogrešaka neprihvatljivi troškovi.

6.29. Tijekom posljednje tri godine nismo utvrdili nijednu mjerljivu pogrešku u vezi s uporabom pojednostavnjenih mogućnosti financiranja⁽²⁶⁾. Naš uzorak za 2014. godinu sastojao se od 42 transakcije koje se odnose na 16 od 24 plaćanja za operativne programe u okviru ESF-a, a koje su u prijavama troškova obuhvaćale pojednostavnjene mogućnosti financiranja. Utvrdili smo samo dvije nemjerljive pogreške u vezi s posebnom uporabom pojednostavnjenih mogućnosti financiranja. To pokazuje da je sklonost pogreškama manja u projektima u kojima se upotrebljavaju pojednostavnjene mogućnosti financiranja nego u onima u kojima se upotrebljavaju stvarni troškovi. Taj je aspekt posebno važan za programsko razdoblje 2014.–2020.⁽²⁷⁾

⁽²⁶⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013., odlomak 6.16.

⁽²⁷⁾ Uredba (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu (SL L 347, 20.12.2013., str. 470.) sadržava obvezu uporabe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja za male projekte vrijednosti do 50 000 eura, a države članice mogu se odlučiti i na veću uporabu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u programima razdoblja 2014.–2020. koji su u ranoj fazi provedbe.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Kršenje pravila o javnoj nabavi

6.30. Pravila o javnoj nabavi ključan su instrument za ekonomičnu i djelotvornu potrošnju javnog novca i za uspostavu unutarnjeg tržišta u EU-u. Kao i prethodnih godina, postupci javne nabave bili su posebno skloni pogreškama⁽²⁸⁾. Oni su glavni izvor pogrešaka za područje regionalne i urbane politike te za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” u cjelini.

6.30. Zajednički odgovor Komisije na točke 6.30–6.32.

Pravila javne nabave primjenjuju se na svu javnu potrošnju u državama članicama i nisu specifična za kohezijsku politiku. Nepoštovanje pravila javne nabave na razini EU-a ili na nacionalnoj razini velik je izvor pogrešaka u ovom području politike, posebno u odnosu na regionalnu i urbanu politiku, uglavnom zbog vrste projekata koji se sufinanciraju. Stoga je Komisija nakon posljednjeg programskog razdoblja poduzela razne preventivne i korektivne mjere u cilju uklanjanja nedostataka utvrđenih u tom području.

Cilj je akcijskog plana Komisije za javnu nabavu koji je uspostavljen 2013. između Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku, Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost te Glavne uprave za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo i MSP-a daljnje poboljšanje provedbe pravila javne nabave u državama članicama putem dodatnih preventivnih mjera. U tijeku su nove mjere i one posebno uključuju sljedeće: smjernice i osposobljavanje; utvrđivanje i razmjena dobre prakse između država članica; uspostava sveobuhvatnog priručnika za one koji ih provode u praksi; uspostava nove platforme za razmjenu stručnjaka i akcijski planovi za svaku državu.

Pravnim okvirom za europske strukturne i investicijske fondove za razdoblje 2014.–2020. uvedeni su ex ante uvjeti za djelotvornu i učinkovitu uporabu sredstava Unije, što uključuje, između ostalog, sustave javnih nabava država članica. U tom kontekstu, usvojeno je 12 državnih akcijskih planova i oni će morati biti ocijenjeni do 2016. U slučaju neispunjenja primjenjivih ex ante uvjeta do kraja 2016. može biti donesena odluka o obustavi međuplaćanja (čl. 19. Uredbe (EU) br. 1303/2013).

Direktivama o javnoj nabavi iz 2014. uvedena su pojednostavljena koja se moraju prenijeti u nacionalno zakonodavstvo do travnja 2016. i nakon toga će početi proizvoditi učinke na terenu.

Komisija napominje da u svom posebnom izvješću o pogreškama u javnoj nabavi u području kohezije Sud poziva države članice da poboljšaju svoje administrativne sposobnosti u tom području. Komisija očekuje da će države članice sada iskoristiti sve ponuđene mogućnosti kako bi poboljšale sposobnosti usklađivanja svojih programa i ugovaratelja s pravilima javne nabave.

⁽²⁸⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2010., odlomci 4.26. i 4.27., godišnje izvješće za 2011., odlomci od 5.31. do 5.33., godišnje izvješće za 2012., odlomci od 5.30. do 5.34. te godišnje izvješće za 2013., odlomci od 5.23. do 5.26.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.31. Poglavlje 1. sadržava odjeljak u kojem se objašnjava naš pristup kvantificiranju ozbiljnih kršenja pravila o javnoj nabavi. Time smo pojasnili način na koji procjenjujemo učinak tih kršenja (vidjeti odlomak 1.13.). Objavili smo i tematsko izvješće o mjerama koje države članice i Komisija poduzimaju kako bi se otklonile pogreške u vezi s pravilima o javnoj nabavi u području kohezije ⁽²⁹⁾.

6.32. Tijekom 2014. ispitali smo 175 postupaka javne nabave koji se odnose na ugovore o izvođenju radova i pružanju usluga povezane s rashodima za transakcije ispitane za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”. Procijenjena vrijednost ugovora za te postupke javne nabave iznosi otprilike 3,3 milijarde eura ⁽³⁰⁾. Najveći dio ovih ugovora odnosi se na projekte sufinancirane operativnim programima EFRR-a i KF-a ⁽³¹⁾.

6.33. Utvrdili smo slučajeve neusklađenosti s pravilima o javnoj nabavi EU-a i/ili nacionalnim pravilima o javnoj nabavi za 39 od 175 ispitanih postupaka. Od toga se njih 13 odnosilo na ozbiljno nepridržavanje pravila o javnoj nabavi te su stoga svrstani u mjerljive pogreške (vidjeti okvir 6.1.). Na te pogreške otpada 25 % svih mjerljivih pogrešaka i one čine otprilike 2,7 postotnih bodova procijenjene stope pogreške.

Okvir 6.1. – Primjeri ozbiljnih nepridržavanja pravila o javnoj nabavi

- (a) *Neopravdana izravna dodjela*: u projektu KF-a na Malti u vezi s obnovom i poboljšanjem dionice autoceste u okviru cestovne mreže TEN-T (u duljini od 7 km), javni naručitelj u izravnim je pregovorima, bez prethodne objave poziva na nadmetanje, zaključio ugovor s jednim poduzećem u vrijednosti iznad praga EU-a. Stoga se rashodi koji se potražuju za ovaj ugovor smatraju neprihvatljivima.

Slični slučajevi utvrđeni su u drugim projektima EFRR-a u Švedskoj i Ujedinjenoj Kraljevini te projektima ESF-a u Njemačkoj i Italiji.

6.31. Komisija će pratiti sve pogreške koje je Sud prijavio u skladu s Odlukom Komisije C(2013) 9527 završna verzija o „uspostavi i odobrenju smjernica za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija”.

6.33. Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

⁽²⁹⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 10/2015 „Potrebno je uložiti više napora u rješavanje problema u vezi s javnom nabavom u rashodima EU-a za koheziju”.

⁽³⁰⁾ Taj iznos čini ukupne rashode za dodijeljene ugovore, od čega je jedan dio potvrđen na temelju ispitanih prijava rashoda.

⁽³¹⁾ Za otprilike 53 % od 175 postupaka javne nabave koje smo ispitali vrijednost ugovora bila je iznad praga zbog čega su se na njih primjenjivala pravila o javnoj nabavi EU-a u obliku prenesenom u nacionalno zakonodavstvo (od ispitanih postupaka javne nabave čija je vrijednost ugovora bila iznad praga, njih 71 odnosilo se na EFRR/KF, a 23 na ESF).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) *Neopravdana izravna dodjela dodatnih radova/usluga (izostanak nepredviđenih okolnosti):* za projekt EFRR-a u Njemačkoj u vezi s obnovom i popravkom sveučilišne zgrade, za sufinanciranje je prijavljen rashod povezan s izmjenom ugovora. Arhitekt je naime povećao svoju naknadu pozivajući se na visoku složenost građevinskih radova, rizik kašnjenja i prekoračenja troškova. Međutim, navedeni razlozi kojima se obrazlaže povećanje naknade ne temelje se na nepredviđenim okolnostima. Stoga se povećanje naknade u sklopu izmjene tog ugovora smatra neprihvatljivim.

Slični slučajevi utvrđeni su u drugim projektima EFRR-a u Belgiji i Italiji.

- (c) *Nezakonito isključenje ponuditelja:* u projektu KF-a u Mađarskoj u vezi s obnovom željezničke pruge, javni naručitelj nije bio dosljedan u procjeni ispunjavanja kriterija odabira. Slijedom toga, svi su ponuditelji, osim jednog, bili isključeni. Da su razlozi za isključenje bili primijenjeni dosljedno, ishod nadmetanja bio bi drugačiji. Riječ je o kršenju načela transparentnosti i jednakog i nediskriminirajućeg postupanja te je rashod prijavljen za ovaj ugovor neprihvatljiv.

Slični slučajevi nezakonitih kriterija dodjele utvrđeni su u još jednom projektu KF-a u Mađarskoj te projektu EFRR-a u Švedskoj.

- (d) *Sukob interesa i diskriminirajući kriteriji odabira:* u jednom projektu ESF-a u Finskoj u vezi s mjerama za promicanje poslovnog rasta utvrđene su mnoge nepravilnosti u postupku javne nabave. Utvrđen je sukob interesa jer je direktor poduzeća koje se javilo kao jedini ponuditelj bio djelatnik javnog naručitelja tijekom provedbe natječajnog postupka. Osim toga, natječajne specifikacije sadržavale su diskriminirajuće kriterije odabira te je time ponuditeljima onemogućen jednak pristup postupku. Slijedom toga, svi su rashodi u vezi s tom javnom nabavom nepravilni i neprihvatljivi za sufinanciranje.

6.34. Ostale pogreške u vezi s natječajnim postupcima i postupcima ugovaranja bile su prisutne u još 26 od 175 ispitanih postupaka javne nabave. Te pogreške uključuju slučajeve neusklađenosti s obvezama informiranja i objavljivanja, netočne primjene kriterija odabira i nedostataka u natječajnim specifikacijama. Te pogreške ne pridonose procijenjenoj stopi pogreške ⁽³²⁾.

6.34. Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

⁽³²⁾ Dodatne informacije o našem pristupu kvantificiranju pogrešaka u javnoj nabavi navedene su u odlomcima 13. i 14. **priloga 1.1.**

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.35. Za osam transakcija u šest država članica⁽³³⁾ nacionalna tijela utvrdila su ozbiljne slučajeve nepridržavanja pravila o javnoj nabavi te su na razini projekta uvela posebne financijske ispravke⁽³⁴⁾. Budući da su te korektivne mjere poduzete prije obavijesti o provedbi naše revizije, uzeli smo ih u obzir pri izračunu naše procijenjene stope pogreške.

Neprihvatljivi rashodi

6.36. Pri prijavljivanju troškova Komisiji nacionalna tijela potvrđuju da su ti troškovi nastali u skladu s nizom posebnih odredbi utvrđenih u uredbama EU-a, nacionalnom zakonodavstvu ili pravilima o prihvatljivosti, posebnim pravilima operativnih programa, pozivima na iskaz interesa, odlukama o odobrenju projekata za sufinanciranje ili ugovorima o bespovratnim sredstvima (vidjeti odlomak 6.13.).

6.37. Neprihvatljivi rashodi glavni su izvor pogrešaka za područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja te drugi najvažniji izvor za područje regionalne i urbane politike. Utvrdili smo da su neprihvatljivi troškovi bili prijavljeni u 10 % ispitanih transakcija (vidjeti okvir 6.2.). Na te pogreške otpada 60 % svih mjerljivih pogrešaka i one čine otprilike 1,5 postotnih bodova procijenjene stope pogreške.

Okvir 6.2. – Primjeri prijavljivanja neprihvatljivih troškova

- (a) *Rashodi prijavljeni izvan razdoblja prihvatljivosti:* u projektu EFRR-a u Češkoj u vezi s proširenjem i obnovom tramvajskih kolosijeka troškovi nekih računa prijavljenih za sufinanciranje nastali su i plaćeni prije datuma početka prihvatljivosti projekta. Ti rashodi ne ispunjavaju uvjete za sufinanciranje EU-a.

Sličan slučaj utvrđen je i u projektu EFRR-a u Njemačkoj.

ODGOVORI KOMISIJE

6.35. Komisija napominje da su neka programska tijela u navedenim državama članicama zaista poduzela korektivne mjere, iako to nije bilo tako u svim slučajevima koje je Sud utvrdio. Cilj je akcijskog plana Komisije iz odgovora na točke 6.30. do 6.32. povećati učestalost takvih proaktivnih korektivnih mjera na razini država članica.

6.37. Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

Komisija napominje da su u nekim slučajevima nacionalna ili regionalna pravila koja se primjenjuju na izdatke kohezijske politike zahtjevnija od pravila predviđenih u nacionalnom zakonodavstvu za slične izdatke koji se financiraju iz nacionalnih izvora. Može se smatrati da se tim dodatnim zahtjevima uzrokuje nepotrebno administrativno opterećenje i složenost u pogledu izdataka kohezijske politike koje su si države članice odredile kako je opisano u izvješćima o uljepšavanju i pojednostavljenjima koje je 2013. objavila Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost.

⁽³³⁾ Češka, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunjska i Slovačka.

⁽³⁴⁾ U skladu s Odlukom Komisije C(2013) 9527 završna verzija od 19.12.2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (b) *Prekomjerno isplaćene plaće*: u projektu ESF-a u Portugalu u vezi s trogodišnjim programom osposobljavanja mladih osoba koje stječu diplomu o završenom srednjem obrazovanju i stručnu kvalifikaciju, korisnik je za izračun prihvatljivih plaća nastavnika primijenio metodu koja se razlikuje od metode predviđene ugovorom o bespovratnim sredstvima. Osim toga, nastavnici su radili manje od prijavljenog broja radnih sati. To je dovelo do viših troškova osoblja prijavljenih za sufinanciranje. Razlika između prijavljenih rashoda i rashoda koji proizlaze iz odobrene formule ne ispunjava uvjete za sufinanciranje EU-a.

Slični slučajevi utvrđeni su i u projektu EFRR-a u Poljskoj te projektima ESF-a u Njemačkoj i Finskoj.

- (c) *Troškovi koji nisu povezani s projektom*: u projektu ESF-a u Nizozemskoj korisnik je započeo tečajeve za osposobljavanje i zapošljavanje u zrakoplovnom sektoru i koristio se uslugama stručnog savjetnika kako bi dobio pomoć u upravljanju projektima u sklopu ESF-a. Protivno pravilima o prihvatljivosti, dio troškova usluga savjetovanja za drugi projekt stavljen je na teret ispitnog projekta.

Slični slučajevi utvrđeni su u drugim projektima ESF-a u Poljskoj i Portugalu.

- (d) *Neusklađenost s nacionalnim pravilima o prihvatljivosti*: centar za osposobljavanje u Poljskoj organizirao je tečajeve za osposobljavanje i pružao usluge savjetovanja u vezi s ekološki prihvatljivim rješenjima kako bi se poboljšali konkurentnost i vještine prilagodbe u 50 mikro, malih i srednjih poduzeća. Za pružanje tih usluga uposlana su četiri stručnjaka, od kojih nijedan nije imao odgovarajuće obrazovanje ni radno iskustvo u tom području. Stoga su troškovi u pogledu sva četiri stručnjaka neprihvatljivi. Korisnik je u razdoblju od 2008. do 2015. proveo 84 projekta financirana sredstvima EU-a u ukupnom iznosu od 17 milijuna eura.

- (e) *Prihod nije oduzet*: jedan projekt ESF-a u Austriji odnosio se na nezaposlene osobe s poteškoćama u pronalaženju posla i njihovo uključivanje u tržište rada zapošljavanjem na određeno vrijeme u neprofitnim organizacijama. Prihod ostvaren provedbom projekta, primjerice prihod od prodaje u trgovinama, nije bio oduzet od stavki financiranih u sklopu ESF-a. Time su prekršena nacionalna pravila o prihvatljivosti, a prihod je trebalo oduzeti od iznosa prijavljenih troškova.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Kršenja pravila o državnoj potpori

6.38. Državna potpora u načelu se smatra nespojivom s unutarnjim tržištem jer može narušiti trgovinu među državama članicama⁽³⁵⁾. Pravila EU-a o državnoj potpori izravno provodi Komisija. Države članice moraju obavijestiti Komisiju o svim slučajevima državne potpore (u okviru programa ili na osnovi pojedinačnih slučajeva za projekt), osim ako je projekt ispod „de minimis” gornje granice ili je obuhvaćen Općom uredbom o skupnom izuzeću⁽³⁶⁾. Za sve prijavljene slučajeve Glavna uprava za tržišno natjecanje iznosi mišljenje o tome je li potpora spojiva s unutarnjim tržištem. To uključuje i procjenu toga je li se isti projekt mogao provesti i bez takve potpore.

6.39. Ove smo godine utvrdili kršenje pravila EU-a o državnoj potpori u 14 projekata EFRR-a/KF-a u osam država članica⁽³⁷⁾. Po potrebi smo zatražili i dobili privremenu procjenu Glavne uprave za tržišno natjecanje. Pri klasifikaciji pogrešaka uzeli smo u obzir tu procjenu i sudska praksu Suda Europske unije.

6.40. Od tih projekata, za njih tri smatramo da u skladu s pravilima o državnoj potpori nisu trebali primiti nikakva javna sredstva EU-a i/ili države članice ili su ih trebali primiti manje. Glavni razlozi za neusklađenost s pravilima o državnoj potpori odnose se na izostanak učinka gospodarskog poticaja te izostanak obavijesti Europskoj komisiji o projektima koji podliježu pravilima o državnoj potpori. Te kvantificirane pogreške čine otprilike 1,5 postotnih bodova procijenjene stope pogreške za područje regionalne i urbane politike (vidjeti okvir 6.3.). U druga dva slučaja retroaktivno smo primijenili Uredbu o općem skupnom izuzeću iz 2014. te nismo kvantificirali te pogreške⁽³⁸⁾. Drugih 9 slučajeva neusklađenosti s pravilima o državnoj potpori nema učinka na našu procijenjenu stopu pogreške.

6.38. Zajednički odgovor Komisije na točke 6.38. do 6.40.

U slučaju prijave mjera državne potpore, Komisija ocjenjuje čini li potpora državnu potporu i, ako čini, je li ta potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Odluke o državnim potporama donosi Komisija.

Za sve odluke o državnim potporama nije potrebna procjena „bi li isti projekt bio proveden bez takve potpore”. Nadalje, zahtjevi u pogledu takozvanog „učinka poticaja” razlikuju se ovisno o primjenjivim pravilima o državnim potporama.

Uredbom o općem skupnom izuzeću iz 2014. uvedene su sljedeće promjene u pogledu odredbi o učinku poticaja:

- u odnosu na potpore malim i srednjim poduzećima, uz činjenicu da se zahtjev za potporu uvijek mora dostaviti prije početka radova ili djelatnosti (kao što je već bio slučaj u skladu s Uredbom o općem skupnom izuzeću iz 2008.), taj zahtjev mora biti u skladu s minimalnim zahtjevima o vrsti informacija koje se moraju dostaviti,
- u odnosu na potpore velikim trgovačkim društvima, zahtjev za scenarij bez potpore kojim se može dokazati da učinak poticaja na gospodarstvo više nije nužan ako je mjera utemeljena na programu. Međutim, i dalje je obavezan za jednokratne potpore.

6.39. Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

⁽³⁵⁾ Članak 107. stavak 1. UFEU-a.

⁽³⁶⁾ Uredba Komisije (EZ) br. 800/2008 (SL L 214, 9.8.2008., str. 3.).

⁽³⁷⁾ Belgija, Češka, Njemačka, Španjolska, Malta, Poljska, Rumunjska i Ujedinjena Kraljevina.

⁽³⁸⁾ Vidjeti i bilješku 17.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 6.3. – Primjer projekta u kojem su se prekršila pravila o državnoj potpori

Potpota nije spojiva s unutarnjim tržištem: projekt EFRR-a u Rumunjskoj u vezi s nabavom kamiona za prijevoz šljunka i pijeska iz kamenoloma. U skladu s pravilima o državnoj potpori, poziv na dostavu prijedloga bio je otvoren samo za mala i srednja poduzeća te zadružna poduzeća. Utvrdili smo, međutim, da korisnik nije bio malo ili srednje poduzeće, već je bio u sastavu velike skupine. Slijedom toga, korisnik ne ispunjava uvjete za sufinanciranje te odobrena potpora nije spojiva s unutarnjim tržištem.

Projekti koji ne ispunjavaju uvjete prihvatljivosti

6.41. Utvrdili smo da pet projekata ESF-a nije bilo u skladu s uvjetima prihvatljivosti propisanim uredabama i/ili nacionalnim pravilima o prihvatljivosti te smo kvantificirali utvrđene pogreške. Na te projekte otpada 9 % svih mjerljivih pogrešaka i oni čine otprilike 1,2 postotna boda procijenjene stope pogreške za područje zapošljavanja i socijalnih pitanja (vidjeti okvir 6.4.).

Okvir 6.4. – Primjer projekta koji ne ispunjava uvjete prihvatljivosti

Sufinancirani projekt nije u skladu s ciljevima navedenima u operativnom programu: projekt ESF-a u Grčkoj kojim se nastojalo potaknuti zapošljavanje na lokalnoj razini programima za opću dobrobit prvotno je odobren u okviru operativnog programa za razvoj ljudskih resursa. Komisija je 2013. godine izmijenila operativni program za reformu uprave s ciljem uključenja dodatnih projekata i pritom je naglasila da se nacionalna tijela trebaju pobrinuti da ti projekti ispunjavaju uvjete prihvatljivosti u okviru tog operativnog programa. Nakon provedbe projekta nacionalna tijela prebacila su ga iz operativnog programa za razvoj ljudskih resursa u izmijenjeni operativni program za reformu uprave, u sklopu cilja koji se odnosi na e-vladu, iako ispitani projekt nije ispunjavao nijedan od ciljeva utvrđenih tim operativnim programom. Slijedom toga, izvještaj o rashodima obuhvatio je troškove za aktivnosti koje nisu prihvatljive.

6.41. Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

Okvir 6.4. – Primjer projekta koji ne ispunjuje uvjete prihvatljivosti

Komisija razumije navedeni problem i napominje da je sustav za javne radove, koji je dogovoren u Memorandumu o razumijevanju potpisanom između tadašnje Trojke i grčke vlade, zamišljen kao privremena hitna mjera kako bi se dugoročno nezaposlenima i mladima koji nisu zaposleni, koji se ne obrazuju ni ne osposobljavaju omogućilo stjecanje osnovnog radnog iskustva u djelatnostima koje su korisne lokalnoj zajednici. Potpora iz ESF-a bila je od ključne važnosti za provedbu takvih programa, čija se provedba snažno zagovara u iznimnim okolnostima u kojima se Grčka tada nalazila i još uvijek se nalazi. Stoga je Komisija odlučila u prosincu 2013. izmijeniti odgovarajuće programe ESF-a kao glavni dostupni izvor financiranja za sustav javnih radova koji su provodile grčke vlasti uz sudjelovanje lokalnih tijela javne vlasti i nevladinih organizacija.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Korisnicima nisu pravodobno isplaćene nadoknade troškova, a državama članicama neopravdano su isplaćeni predujmovi

6.42. Korisnici prijavljuju nacionalnim tijelima plaćene rashode, a nacionalna tijela nadoknađuju te rashode što je prije moguće te podnose Komisiji skupne prijave rashoda radi nadoknade. Utvrdili smo, međutim, da su u nekim slučajevima države članice stvorile državne pričuve, što nije u skladu s pravilima. Uredbom⁽³⁹⁾ se propisuje da nacionalna tijela provode plaćanja korisnicima „što je prije moguće i u cijelosti”. U tri države članice utvrdili smo 12 slučajeva u kojima su isplate korisnicima provedene čak nekoliko mjeseci nakon što je Komisija namirila obveze u skladu s izvještajem o rashodima ili im rashodi nisu bili nadoknađeni u vrijeme revizije, tj. sedam do devet mjeseci nakon što je Komisija namirila obveze (vidjeti okvir 6.5.(a)).

6.43. Nadalje, uredbom se također utvrđuje da je isplata predujmova moguća ako povezani projekti čine državnu potporu, što je iznimka od pravila da se zahtjev podnosi samo za nastale i plaćene rashode⁽⁴⁰⁾. No, utvrdili smo da je jedna država članica (Grčka) prijavila predujmove za projekte koji su pogrešno klasificirani kao državna potpora. To se prethodno nije otkrilo te je Komisija prihvatila i isplatila traženi iznos a da nije provjerila jesu li uvjeti za provedbu takvih plaćanja bili ispunjeni (vidjeti okvir 6.5.(b)).

Okvir 6.5. – Primjeri država članica koje nisu pravodobno isplatile nadoknadu korisnicima i primjeri neopravdanih isplata predujmova državama članicama

- (a) Nadoknada je isplaćena korisniku pet mjeseci nakon plaćanja koje je provela Komisija: za projekt ESF-a u Italiji, kojim se nastojalo izraditi izvješće o potrebama osposobljavanja u različitim talijanskim regijama, korisnik je upravljачkom tijelu podnio zahtjev za nadoknadu troškova u ožujku 2014. Nacionalna tijela potvrdila su troškove navedene u zahtjevu i podnijela su zahtjev Komisiji. Iako je Komisija namirila prijavljene troškove još u lipnju 2014., korisnik je sredstva primio pet mjeseci kasnije, tj. tek u studenome 2014.

Slični slučajevi utvrđeni su u još četiri projekta ESF-a u Italiji, jednom projektu u Francuskoj i šest projekata u Nizozemskoj.

6.42. Komisija ističe da su, u okviru programskog razdoblja 2014.–2020., Uredbom o zajedničkim odredbama (CPR) pojačana pravila za korištenje predfinanciranja (članak 81. Uredbe o zajedničkim odredbama) i za plaćanja korisnicima (članak 132. stavak 1. Uredbe o zajedničkim odredbama).

6.43. Komisija napominje da su države članice dužne provjeriti jesu li ispunjeni uvjeti za traženje predujmova u kontekstu državnih potpora. Nastavit će raditi s grčkim vlastima na jačanju nadzora u tom području. Komisija će pomno pratiti kako bi osigurala povrat svih predujmova koje su države neopravdano tražile, kako je predviđeno u Uredbi.

Okvir 6.5. – Primjeri država članica koje nisu pravodobno isplatile nadoknadu korisnicima i neopravdanih isplata predujmova državama članicama

⁽³⁹⁾ Članak 80. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁽⁴⁰⁾ Članak 78. stavak 2. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (b) Neopravdane isplate predujmova državama članicama: u projektu ESF-a u Grčkoj u vezi s izvangospodarskim sveučilišnim istraživanjem država članica podnijela je zahtjev za isplatu predujma iako taj projekt nije činio državnu potporu. Komisija je prihvatila i isplatila zatraženi neopravdani iznos.

Slični slučajevi utvrđeni su u drugim projektima ESF-a u Grčkoj.

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) Vidjeti odgovor Komisije u točki 6.43.

Nedostatna pouzdanost provjera na razini država članica

6.44. U 21 slučaju mjerljivih pogrešaka koje su napravili krajnji korisnici nacionalna tijela imala su dovoljno informacija⁽⁴¹⁾ da spriječe ili otkriju i isprave te pogreške prije prijavljivanja rashoda Komisiji. Da su se te informacije upotrijebile za ispravljanje pogrešaka, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 1,6 postotnih bodova. Osim toga, utvrdili smo da su u 13 slučajeva pogreške koje smo uočili napravila nacionalna tijela. Na te pogreške otpada 1,7 postotnih bodova procijenjene stope pogreške.

6.45. Provjere na razini država članica nisu bile potpuno pouzdane u oba područja politike. Procijenjena stopa pogreške za područje regionalne i urbane politike mogla je biti 3,3 postotna boda manja, a za područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja smanjenje je moglo iznositi 3,2 postotna boda.

6.44. Zajednički odgovor Komisije na točke 6.44.–6.45.

Komisija pomno prati te slučajeve i slaže se da je potrebno uvesti čvrste i pravovremene provjere upravljanja u cilju sprječavanja nastanka nepravilnosti ili njihovog uključivanja u zahtjeve za plaćanje.

Komisija od 2010. izvršava ciljne revizije provjera upravljanja visokorizičnih programa ako je utvrdila da bi nepravilnosti mogle ostati neotkrivene ili da ih tijelo za reviziju programa neće na vrijeme otkriti. Rezultati tih revizija provedenih do 2014. za Glavnu upravu za regionalnu i urbanu politiku i za Glavnu upravu za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost navedeni su u njihovim godišnjim izvješćima o radu za 2014. (vidjeti stranice 50. i 56.).

Komisija upućuje na pojačane postupke u regulatornom okviru za programsko razdoblje 2014.–2020. u skladu s kojim će se provjere upravljanja i kontrole (uključujući terenske provjere) morati izvršavati na vrijeme za potvrđivanje računa programa Komisiji te kako bi upravljačka tijela mogla svake godine dostavljati izvještaje o upravljanju. Revizijska tijela morat će procijeniti pouzdane preostale stope pogreške u računima kao rezultat svih provjera, kontrola i ispravaka od kraja računovodstvene godine. Komisija smatra da će se tim pojačanim postupcima kontrole postići dugotrajna smanjenja stope pogreške.

Nadalje, Komisija je razvila nove smjernice u cilju daljnjeg jačanja pouzdanosti provjera upravljanja u programskom razdoblju 2014.–2020. Te su smjernice, koje se temelje na poukama naučenim u prethodnom programskom razdoblju, predstavljene državama članicama i bit će objavljene u srpnju 2015.

⁽⁴¹⁾ Na temelju popratne dokumentacije, uključujući standardne unakrsne provjere informacija iz baza podataka i obvezne provjere.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ISPITIVANJE FINACIJSKIH INSTRUMENATA U OKVIRU PODIJELJENOG UPRAVLJANJA

6.46. Financijskim instrumentima u okviru podijeljenog upravljanja pruža se pomoć poduzećima ili urbanim projektima s pomoću kapitalnih ulaganja, zajmova ili jamstava⁽⁴²⁾. Uglavnom se mogu koristiti u tri područja: za potporu malim i srednjim poduzećima⁽⁴³⁾, za urbani razvoj⁽⁴⁴⁾ i za promicanje energetske učinkovitosti.

6.47. Do kraja 2013. godine uspostavljen je 941 financijski instrument u okviru 176 operativnih programa EFRR-a i ESF-a u svim državama članicama osim Hrvatske, Irske i Luksemburga. Ukupna raspoloživa sredstva dotacija iznose približno 14 278 milijuna eura⁽⁴⁵⁾.

6.48. Općenito gledajući, fondovi u okviru kojih se provode financijski instrumenti primaju doprinos iz operativnog programa kad se uspostavi njihova pravna struktura te se oni naknadno koriste tim novcem za potporu projektima. Takva financijska potpora može se pružiti samo projektima koji su obuhvaćeni područjem primjene operativnog programa. Ti financijski instrumenti osmišljeni su na način da su obnovljive prirode ili, u slučaju određenih jamstvenih fondova, da postižu snažan učinak financijske poluge. Sva sredstva vraćena na temelju ulaganja ili zajmova, uključujući dobit, moraju se ponovno upotrijebiti za potrebe aktivnosti koje se provode financijskim instrumentima.

⁽⁴²⁾ Članak 44. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁽⁴³⁾ To obuhvaća program Zajedničkih europskih sredstava za mikro, mala i srednja poduzeća (program JEREMIE) koji se provodi zajedno s Europskom investicijskom bankom (EIB) i Europskim investicijskim fondom (EIF) s ciljem pružanja potpore dodatnom financiranju malih i srednjih poduzeća.

⁽⁴⁴⁾ To obuhvaća program Zajedničke europske potpore održivom ulaganju u gradskim područjima (program JESSICA), koji se provodi zajedno s Europskom investicijskom bankom, s ciljem izvršavanja povratnih ulaganja (u obliku kapitala, zajmova ili jamstava) u urbani razvoj.

⁽⁴⁵⁾ Europska komisija, „Summary of data on the progress made in financing and implementing financial instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006, situation as at 31 December 2013” (Sažetak podataka o napretku ostvarenom u financiranju i provedbi instrumenata financijskog inženjeringa na temelju izvješća koja su dostavila upravljačka tijela u skladu s člankom 67. stavkom 2. točkom (j) Uredbe (EZ) br. 1083/2006, stanje na dan 31. prosinca 2013.), EGESIF_14. – 003.3. – 00., 19. rujna 2014. Brojke za 2014. bit će objavljene u rujnu 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Spora provedba financijskih instrumenata

6.49. Prema podacima Komisije, prosječna stopa isplate za 941 financijski instrument EFRR-a i ESF-a u okviru podijeljenog upravljanja iznosila je na kraju 2013. godine 47 %. Riječ je o povećanju od 10 postotnih bodova u odnosu na 2012., tj. o povećanju od 13 postotnih bodova u odnosu na 2011. ⁽⁴⁶⁾.

6.50. U skladu s uredbama o strukturnim fondovima, prihvatljivima se smatraju samo plaćanja ili jamstva pružena krajnjim primateljima te troškovi upravljanja i naknade upraviteljima fondova pri zaključenju razdoblja kad se neiskorištene dotacije financijskih instrumenata moraju vratiti u proračun EU-a ⁽⁴⁷⁾. Ukupna stopa isplate prema izvješću Komisije još je preniska da bi se očekivalo da će se sva raspoloživa sredstva iskoristiti barem jedanput. Osobiti su problemi primijećeni u financijskim instrumentima u pet država članica (Bugarskoj, Grčkoj, Španjolskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj) u kojima su stope isplate znatno niže od prosjeka EU-a za 2013. godinu.

6.49. Zajednički odgovor Komisije na točke 6.49. i 6.50.

Stopa isplate na kraju 2013. razlikuje se među državama članicama i financijskim instrumentima (FI), uspostavljenima između 2008. i 2013. Dok neki FI nisu dovoljno uspješni, njih 459 koji čine 15 % ukupnih iznosa plaćenih u FI već je ostvarilo 100 % apsorpcije i sada ponovno ulažu obnovljiva sredstva.

Komisija će 1. listopada 2015. izvijestiti o situaciji na kraju 2014. i očekuje daljnji napredak u provedbi.

Komisija i države članice poduzele su niz mjera kako bi osigurale da preostala ulaganja FI-ja pravovremeno stignu do krajnjih korisnika na sljedeće načine:

- poboljšavanjem strogog praćenja uspješnosti FI-ja među uključenim upravljačkim tijelima i poticanjem aktivnog upravljanja fondovima premještanjem sredstava iz fondova koji su manje uspješni u uspješnije fondove,
- poticanjem upravljačkih tijela da zajedno s financijskim institucijama koje provode FI-jeve unesu promjene u ponudene instrumente i financijske proizvode u cilju njihove prilagodbe promjenjivim tržišnim uvjetima,
- u slučaju FI-jeva kojima se podupiru dugoročna ulaganja u urbani razvoj ili energetska učinkovitost i u kojima se plaćanja izvršavaju postupno u skladu s napretkom provedbe projekta, savjetovanjem upravljačkim tijelima da traže izvješćivanje o provedbi i slanje povratnih informacija Komisiji kako bi se omogućilo podrobno praćenje napretka tih instrumenata.

Komisija napominje da je za detaljnu analizu po državi članici potrebna procjena različitih ograničenja koja utječu na provedbu svakog FI-ja, a posebno treba uzeti u obzir da su financijski instrumenti EFRR-a u Bugarskoj, Grčkoj, Španjolskoj, Rumunjskoj i Slovačkoj snažno pogođeni gospodarskom i financijskom krizom.

⁽⁴⁶⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomke od 5.33. do 5.36. i okvir 5.5.

⁽⁴⁷⁾ Članak 78. stavak 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Nepotpuno i/ili netočno izvješćivanje o financijskim instrumentima na razini država članica

6.51. Informacije o provedbi financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja temelje se na podacima koji su primljeni izravno od država članica. Od 2011. godine Komisija ulaže znatne napore kako bi se poboljšala kvaliteta tih podataka. Međutim, u svojem izvješću o napretku u provedbi financijskih instrumenata Komisija potvrđuje da su podaci prikazani u tom izvješću u nekim slučajevima nepotpuni ili netočni. To je vrijedilo i za pet od sedam financijskih instrumenata koje smo ispitali 2014. godine.

Produljenje razdoblja prihvatljivosti 2007.–2013. samo na temelju odluke Komisije

6.52. Člankom 56. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 utvrđuje se da razdoblje prihvatljivosti isplata istječe 31. prosinca 2015. U travnju 2015. Komisija je donijela odluku o produljenju razdoblja prihvatljivosti do 31. ožujka 2017.⁽⁴⁸⁾ a da nije zatražila od Vijeća i Parlamenta da izmijene uredbu. Smatramo da se takvim načinom produljenja razdoblja prihvatljivosti ne poštuje hijerarhija pravnih propisa, prema kojoj se pravna odredba može izmijeniti samo zakonskim aktom jednake ili više pravne vrijednosti.

6.51. Komisija je državama članicama u svibnju 2015. predstavila ažurirane smjernice za izvješćivanje o financijskim instrumentima u kojima su objašnjeni zahtjevi za izvješćivanje. Nadalje, Komisija je poboljšala svoje alate za izvješćivanje.

6.52. Komisija je uvjerena da je djelovala, kako je tražilo Europskog vijeće iz prosinca 2014., unutar granica postojećeg regulatornog okvira.

Odluka Komisije o izmjeni smjernica za zaključivanje ne utječe na članak 56. stavak 1. u skladu s kojim doprinos iz fondova u IFI-je mora biti isplaćen najkasnije 31. prosinca 2015. To se pravilo i dalje primjenjuje.

U izmjeni se pojašnjava da su člankom 78. stavkom 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 predviđeni posebni modaliteti za izjave o izdacima instrumenata financijskog inženjeringa nakon zaključenja. U stavku 6. navedeno je da, iznimno od stavka 1., u pogledu instrumenata financijskog inženjeringa u smislu članka 44., izjava o izdacima uključuje ukupne izdatke koji su plaćeni za osnivanje ili doprinos takvim fondovima ili holding fondovima.

U članku je također navedeno koji će izdaci biti prihvatljivi u trenutku zaključenja: „Kod djelomičnog ili konačnog zaključenja operativnog programa, prihvatljivi izdaci su ukupni iznos svih plaćanja iz fondova krajnjim korisnicima zajedno s prihvatljivim troškovima upravljanja”.

Budući da je 31. ožujka 2017. konačni datum za podnošenje dokumenata o zaključenju Komisiji, izmjenama smjernica o zaključenju pojašnjeno je da je zaključenje iz članka 78. stavka 6. Opće uredbe datum podnošenja dokumenata o zaključenju, odnosno, 31. ožujka 2017.

⁽⁴⁸⁾ Odluka Komisije C(2015) 2771 o izmjeni Odluke C (2013) 1573 o odobrenju smjernica za zaključenje operativnih programa koji primaju pomoć iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda i Kohezijskog fonda (2007.–2013.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ISPITIVANJE ODABRANIH SUSTAVA I GODIŠNJIH IZVJEŠĆA O RADU**Procjena nadzora koji Komisija provodi nad revizijskim tijelima**

Komisija se koristi radom revizijskih tijela država članica pri procjenjivanju stope pogreške

6.53. Revizijska tijela Komisiji pružaju jamstvo u pogledu djelotvornog funkcioniranja sustava upravljanja i unutarnjih kontrola određenog operativnog programa, kao i u pogledu zakonitosti i pravilnosti potvrđenih rashoda. Revizijska tijela dostavljaju te informacije u svojim godišnjim izvješćima o kontroli, revizorskim mišljenjima i izvješćima o reviziji sustava (vidjeti odlomak 6.14.)⁽⁴⁹⁾. Od 2009. godine Komisija provodi ispitivanja u vezi s radom glavnih revizijskih tijela, uključujući terensko preispitivanje njihova rada, kako bi procijenila njihovu razinu pouzdanosti.

6.53. Komisija blisko surađuje s revizijskim tijelima i usklađuje se s njima, te je počela preispitivati njihove metodologije i rezultate revizije već 2009. Time se pridonijelo jačanju sposobnosti davanjem savjeta, smjernica i preporuka revizijskim tijelima na način da Komisija ponovno izvršava reviziju koju su izvršila revizijska tijela.

Komisija ističe da njezine ocjene pouzdanosti rada revizijskih tijela treba promatrati u tom kontekstu. Kao rezultat njezinog revizijskog programa koji je uključivao ukupno 265 revizija provedenih na terenu od 2009., Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku zaključila je do kraja 2014. da se u načelu moguće osloniti na rad 42 revizijska tijela zadužena za reviziju oko 91 % dodijeljenih sredstava iz EFRR-a/KF-a za razdoblje 2007.–2013. Za preostalih 5 revizijskih tijela bila su potrebna poboljšanja.

U odnosu na GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, na kraju 2014. ocijenjeno je 87 revizijskih tijela od ukupno 92 (94,6 %). Ona pokrivaju 113 od 118 operativnih programa, što čini 99,1 % financijskog programiranja za programsko razdoblje 2007.–2013.

U svojim godišnjim izvješćima o radu za 2014., Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost dale su detaljnu procjenu točnosti i pouzdanosti podataka o reviziji i rezultata koje su revizijska tijela prijavila u svojim godišnjim izvješćima o kontroli za 2014. u odnosu na izdatke iz 2013. (vidjeti stranice 40. do 45. Godišnjeg izvješća o radu za 2014. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i stranice 51. do 54. Godišnjeg izvješća o radu za 2014. Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost).

⁽⁴⁹⁾ 28 država članica ukupno je uspostavilo 113 revizijskih tijela za 440 operativnih programa EFRR-a/KF-a i ESF-a koji su odobreni za programsko razdoblje od 2007. do 2013. godine. Od tih je tijela, njih 63 nadležno i za operativne programe EFRR-a/KF-a i za operativne programe ESF-a. Za svih 440 operativnih programa zajedno, do kraja prosinca 2014. godine revizijska su tijela sastavila 199 godišnjih izvješća o kontroli i revizorskih mišljenja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.54. Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost koriste se ovim informacijama pri sastavljanju svojih godišnjih izvješća o radu, kao i tijekom godine pri odlučivanju o mogućim prekidima i/ili obustavama plaćanja operativnim programima.

6.55. Kako bi procijenile mogu li se pouzdati u te informacije, glavne uprave provjeravaju stope pogreške koje prijavljuju revizijska tijela za svaki operativni program (ili skupinu operativnih programa) ⁽⁵⁰⁾:

- ako Komisija smatra da je stopa pogreške pouzdana (i reprezentativna za potvrđene rashode), prihvaća stopu koju je prijavilo revizijsko tijelo. Isto tako, Komisija može ponovno izračunati stopu za svoju procjenu na temelju dodatnih informacija koje je dostavilo revizijsko tijelo,
- u slučaju nepouzdanosti stopa pogreške Komisija primjenjuje paušalnu stopu pogreške (između 2 % i 25 %) u skladu s rezultatima vlastite procjene funkcioniranja sustava upravljanja i unutarnje kontrole.

ODGOVORI KOMISIJE

6.54. Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku navela je u svom godišnjem izvješću o radu da je oko dvije trećine prekida i predobustava plaćanja utemeljeno na rezultatima revizija koje su revizijska tijela prijavila Komisiji tijekom godine ili na kraju godine (vidjeti stranicu 54. Godišnjeg izvješća o radu za 2014. Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost).

Tijekom 2014. postupci prekida/predobustave odnosili su se na 121 program EFRR-a/KF-a i na gotovo 7,9 milijardi EUR zahtjeva za plaćanje koji su podnijele države članice, ali koji nisu plaćeni ako Komisija nije dobila dodatne dokaze da su predmetne države članice izvršile sve nužne ispravke.

U odnosu na ESF, kako je navedeno na stranici 60. Godišnjeg izvješća o radu za 2014. Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, Komisija je poslala 11 pisama upozorenja i 18 pisama pred obustavu, odlučila je o 31 prekidu plaćanja i obustavila je provedbu 11 operativnih programa. Ukupno je prekinuto izvršenje 1,3 milijarde EUR zahtjeva za plaćanje.

6.55. Komisija ističe da se ta procjena pouzdanosti stopa pogreške svake godine temelji na iscrpnoj analizi svih dostupnih informacija koja se, prema potrebi, izvršava u okviru kontrola na terenu za utvrđivanje činjenica na temelju rizika, uzimajući također u obzir opću ocjenu pouzdanosti rada revizijskih tijela kao rezultat sveobuhvatne istrage revizija spomenute u odgovoru na točku 6.53. Ako je potrebno, Komisija traži od revizijskih tijela sve potrebne dodatne informacije koje joj ona dostavljaju.

⁽⁵⁰⁾ Stope pogreške koje su prijavila revizijska tijela za godinu n računaju se na temelju uzorka revizija aktivnosti koje bi trebale biti statistički reprezentativne za rashode koji su potvrđeni Komisiji u godini n-1 (tematsko izvješće br. 16/2013, odlomak 11.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.56. Komisija izračunava i „stopu preostale pogreške” za svaki operativni program, kojom se u obzir uzimaju financijski ispravci od početka programskog razdoblja. To uključuje ispravke koji su već provedeni na razini EU-a i/ili nacionalnoj razini ⁽⁵¹⁾.

6.57. Na temelju tih dvaju pokazatelja i raspoloživih dodatnih informacija Komisija sastavlja svoju procjenu sustava upravljanja i kontrole za određeni operativni program. U procjeni se također uzimaju u obzir revizije sustava koje su tijekom godine provela revizijska tijela, kao i dodatne informacije kojima Komisija raspolaže. O toj se procjeni izvješćuje u godišnjem izvješću o radu glavne uprave ⁽⁵²⁾.

6.57. Komisija procjenjuje djelotvornost funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole za svaki program i svako nadležno tijelo (upravljачko tijelo, tijelo za ovjeravanje i revizijsko tijelo), na temelju svih raspoloživih rezultata revizije sustava EU-a i nacionalnih sustava u pogledu 15 ključnih regulatornih zahtjeva u skladu s istom metodologijom koju primjenjuju revizijska tijela. Stope pogrešaka koje prijavljuju države članice i stopa preostale pogreške koju izračunava Komisija važni su elementi ove procjene, ali nisu jedini. Upravitelji na razini provedbe i dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti također procjenjuju razinu sigurnosti.

U svrhu jamstava objavljenih u godišnjim izvješćima o radu, mišljenje za svaki operativni program stoga je rezultat cjelokupne ocjene utemeljene na svim informacijama koje su dostupne Komisiji. Time se osigurava sveobuhvatna i detaljna procjena djelotvornosti sustava upravljanja i kontrole po državi članici i, za operativne programe obuhvaćene zadržkama iz 2014., informacije o glavnim utvrđenim pitanjima i poduzetim aktivnostima.

⁽⁵¹⁾ Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku, str. 49. Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost, str. 63.

⁽⁵²⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 16/2013, odlomke od 5. do 11.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Svojom procjenom godišnjih izvješća o kontroli Komisija tek djelomično može otkloniti rizik da nacionalna tijela nedostavno prijavljuju pogreške, odnosno prekomjerno prijavljuju financijske ispravke

6.58. Pouzdanost procjene operativnih programa EFRR-a, KF-a i ESF-a koju obavlja Komisija ovisi o točnosti i pouzdanosti informacija koje dostavljaju tijela država članica. Revizijama koje smo proveli proteklih godina u tom smo pogledu utvrdili dva glavna rizika:

- revizijska tijela mogu podcijeniti broj pogrešaka i/ili nepravilno ih ekstrapolirati. Slijedom toga, prijavljene stope pogreške možda nisu uvijek potpuno pouzdane,
- informacije o financijskim ispravcima koje prijavljuju države članice ne moraju uvijek biti pouzdane ili točne te se metodom izračuna kojom se koristi Komisija može dobiti manji kumulativni preostali rizik od onog koji stvarno postoji.

ODGOVORI KOMISIJE

6.58. Zajednički odgovor Komisije na točke 6.58. do 6.60.

Kako je objašnjeno u njihovim godišnjim izvješćima o radu, obje glavne uprave poduzele su mjere za poboljšanje pouzdanosti revizijskih informacija i financijskih ispravaka koje su prijavile države članice. Kako bi ublažila rizik, Komisija provodi dva revizijska upita:

- procjenu pouzdanosti revizijskih informacija koje prijavljuju revizijska tijela, uključujući stope pogreške, koja se vrši nakon temeljite revizije programa radi provjere jesu li nalazi revizije potvrđeni, uključujući ponovnu reviziju na terenu koju provode revizori Komisije. Pregled dokumenata nadopunjuje se misijama utvrđivanja činjenica i njima je obuhvaćen širok raspon provjera povezanih s, primjerice, točnosti izračuna, parametrima koji se koriste, uklanjanjem otkrivenih pogrešaka ili usklađivanjem stanovništva nad kojim je izvršena revizija (vidjeti također odgovor Komisije u točki 6.53.),
- posebnu reviziju na terenu na temelju rizika (kojom je dosad u posljednje tri godine obuhvaćeno 68 OP-ova) kako bi osigurala da se prijavljeni ispravci učinkovito provode i, u slučaju sumnji ili nedovoljnih dokaza, da se predmetni iznosi oduzmu od ukupnih financijskih ispravaka koji se uzimaju u obzir za potrebe izračuna preostale stope pogreške. Uslijed revizija i dosljedne provjere pouzdanosti izjava iz članka 20. podnesenih do 31. ožujka 2014. za sve programe, službe Komisije odlučile su isključiti neke prijavljene financijske ispravke za izračun kumulativnog preostalog rizika (77 % prijavljenih financijskih ispravaka upotrijebljeno je za izračune EFRR-a i KF-a i 91 % u slučaju ESF-a).

Pravni okvir za programsko razdoblje 2014.–2020. također se razvio. Revizijska tijela dat će svoje revizorsko mišljenje na temelju stope preostale pogreške nakon provedenih ispravaka, i stoga će se točnost financijskih ispravaka sustavno provjeravati kao dio revizije računa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.59. Provjere godišnjih izvješća o kontroli koje obavlja Komisija prvenstveno se sastoje od pregleda dokumentacije te mogu poslužiti samo kao djelomični odgovor za uklanjanje tih rizika. Naime, smatramo da će mogućnost Komisije da potvrdi (i, po potrebi, uskladi) prijavljene stope pogreške biti ograničena sve dok se od revizijskih tijela ne bude sustavno zahtijevalo da Komisiji dostave konkretnije informacije o svojim revizijama aktivnosti (opseg, obuhvat/poduzorkovanje, pojedinosti o klasifikaciji pogrešaka) za potrebe njezine procjene godišnjih izvješća o kontroli.

6.60. Tijekom 2014. obje su glavne uprave provele terenske provjere financijskih ispravaka primijenjenih u 12 država članica. U 7 od 12 posjećenih država članica utvrđeni su nedostaci za koje su bila potrebna usklađivanja prijavljenih financijskih ispravaka. Tim se nalazima potvrđuje naša procjena i naglašava se, u kontekstu novog programskog razdoblja 2014.–2020., važnost uspostavljanja pouzdanih sustava za izvješćivanje⁽⁵³⁾.

Komisija smatra da rashodi prijavljeni za 57 % svih operativnih programa nisu sadržavali značajnu stopu pogreške

6.61. Za 2014. godinu Komisija smatra da je imala jamstvo da u 250 od 440 operativnih programa EFRR-a/KF-a i ESF-a (57 %) nije postojala značajna stopa pogreške: revizijska tijela prijavila su stope pogreške niže od praga značajnosti od 2 % koji je odredila Komisija, a Komisija je te stope potvrdila. Ti operativni programi čine približno 55 % plaćanja 2014. godine.

6.62. Kao i prethodnih godina, 2014. godine ispitivali smo je li Komisija bila djelotvorna u provjerama točnosti i pouzdanosti stopa pogreške koje su prijavila revizijska tijela. Ispitivanje smo proveli na uzorku od 139 operativnih programa u 20 država članica (105 od 322 operativna programa EFRR-a/KF-a i 34 od 118 operativnih programa ESF-a) na temelju radnih dokumenata Komisije. Uzorkom smo obuhvatili operativne programe za koje je Komisija prihvatila stope koje su prijavila revizijska tijela, kao i operativne programe za koje su stope iznova izračunane ili za koje su primijenjene paušalne stope.

⁽⁵³⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 16/2013, odlomke od 35. do 40.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.63. **Tablica 6.1.** sadržava sažeti prikaz rezultata sustava koje smo ispitali.

6.63. Komisija primjećuje poboljšanja u procjeni Komisijinih provjera stopa pogrešaka koje su prijavila revizorska tijela, a posebno činjenicu da niti jedno od pitanja koja je utvrdio Sud ne bi trebala dodatne zadržke ili različita količinska određenja, budući da su ta pitanja uglavnom tehničke prirode.

Tablica 6.1. – Procjena Komisijine provjere stopa pogreške koje su prijavila revizijska tijela

	2014.			2013.		
	Ispitani operativni programi EFRR-a/KF-a	Ispitani operativni programi ESF-a	UKUPNO	Ispitani operativni programi EFRR-a/KF-a	Ispitani operativni programi ESF-a	UKUPNO
Utvrđili smo:						
— da nisu postojali problemi u vezi s provjerama koje je obavila Komisija ili da su problemi bili ograničenog opsega (*)	84 (80 %)	30 (88 %)	114 (82 %)	108 (77 %)	47 (87 %)	155 (80 %)
— znatne probleme u vezi s provjerama koje je obavila Komisija, ali bez učinka na broj zadržki izraženih u godišnjim izvješćima o radu (ili njihove brojčane vrijednosti)	21 (20 %)	4 (12 %)	25 (18 %)	17 (12 %)	6 (11 %)	23 (12 %)
— znatne probleme u vezi s provjerama koje je obavila Komisija zbog kojih su u godišnjim izvješćima o radu trebale biti izražene dodatne zadržke ili drugačije brojčane vrijednosti	0 (0 %)	0 (0 %)	0 (0 %)	15 (11 %)	1 (2 %)	16 (8 %)
UKUPAN broj ispitanih operativnih programa	105 (100 %)	34 (100 %)	139 (100 %)	140 (100 %)	54 (100 %)	194 (100 %)

(*) Vidjeti također odlomak 6.65.

Izvor: Europski revizorski sud.

Komisijina potvrda (ili ponovni izračun) stopa pogreške u skladu je s dokazima koje su pružila revizijska tijela

6.64. U 25 operativnih programa utvrdili smo nedostatke koje Komisija nije otkrila (ili nije pružila prikladna rješenja za njih) (vidjeti okvir 6.6.). Smatramo, međutim, da nijedan od tih slučajeva nije doveo do potrebe da Komisija izrazi dodatne zadržke (ili zadržke s većim financijskim učinkom) u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2014. godinu.

Okvir 6.6. – Primjeri nedostataka u Komisijinim potvrdama stopa pogreške koje su prijavila revizijska tijela

- (a) Skupina podataka koju je provjerilo revizijsko tijelo nije u skladu s prijavljenim rashodima: u 8 od 139 uzorkovanih operativnih programa skupina podataka koju je provjerilo revizijsko tijelo nije se mogla uskladiti s prijavljenim rashodima. Pri pregledima dokumentacije Komisija nije utvrdila ovaj problem u 3 operativna programa.

Okvir 6.6. – Primjeri nedostataka u Komisijinim potvrdama stopa pogreške koje su prijavila revizijska tijela

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (b) Revizijsko tijelo primijenilo je netočnu metodologiju uzorkovanja: u 11 od 139 operativnih programa revizijsko tijelo primijenilo je netočnu metodologiju uzorkovanja: metodologija se ili razlikovala od one opisane u revizijskoj strategiji koju je odobrila Komisija ili je imala parametre koji nisu bili usklađeni s primjenjivim smjericama Komisije o uzorkovanju. U tim je slučajevima uzorak bio manji nego što bi to inače bilo potrebno. U svim slučajevima Komisija je pregledom dokumentacije utvrdila taj problem i pravilno zaključila da on nije imao učinka na revizorsko mišljenje.
- (c) Nepravilna ekstrapolacija pogrešaka utvrđenih u poduzorcima: u 59 od 139 ispitanih operativnih programa revizijsko tijelo provelo je reviziju na temelju uzorka računa (poduzorak). Ako se primjenjuje taj pristup, financijski učinak pogrešaka utvrđenih u poduzorku mora se ekstrapolirati na revidirane projekte ili zahtjeve prije nego što se oni uključe u izračun procijenjene pogreške za čitavu skupinu podataka. U pet operativnih programa pogreške utvrđene u provjerenim poduzorcima nepravilno su ekstrapolirane. Time je ukupna projicirana stopa pogreške bila manja od stvarne, no to nije imalo učinka na revizorsko mišljenje.

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) Metodologija uzorkovanja može se razvijati u skladu sa značajkama stanovništva nad kojim će se vršiti revizija. O ovim promjenama i izmjenama odobrene revizijske strategije razgovara se na godišnjem koordinacijskom sastanku između Komisije i predmetnog revizijskog tijela.
- (c) Komisija revizijskim tijelima preporučuje da u godišnjim izvješćima o kontroli sustavno objavljuju slučajeve kada revizija nije učinkovito provedena nad ukupnim stanovništvom i kada je upotrebljen sustav „poduzorkovanja”.

Nedostatci u provjerama koje revizijska tijela provode u vezi s državnim potporom

6.65. 2014. godine također smo ispitali provode li nacionalna revizijska tijela odgovarajuće provjere u vezi s pravilima o državnoj potpori. U 42 od 139 uzorkovanih operativnih programa provjere koje su provela revizijska tijela nisu bile dostatne (na primjer, nisu bili obuhvaćeni pružatelji usluga od općeg gospodarskog interesa ili nisu provjereni prijavljeni programi potpore ni intenzitet potpore). Smjericama Komisije nalaže se prikladno praćenje državne potpore, no ti nedostatci nisu uvijek bili utvrđeni pregledima dokumentacije 2014. godine.

6.65. Tijekom preispitivanja godišnjeg izvješća o kontroli (ACR), Komisija ispituje je li mišljenje revizorskog tijela čvrsto utemeljeno na rezultatima revizija sustava i operacija.

Ispitivanje rada revizijskih tijela s obzirom na državne potpore uključeno je, između ostalog, u Komisijino preispitivanje revizijskih tijela koje uključuje pregled metodologije za revizije sustava i revizije operacija (uključujući kontrolne popise) kao i ponovno izvođenje revizija koje su revizijska tijela već izvršila (vidjeti odgovor na točku 6.53.).

Komisija je u svojim izvješćima o reviziji predmetnim revizijskim tijelima već preporučila da u nekim slučajevima pojačaju svoje kontrolne popise kako bi bolje pokrila provjeru pitanja državnih potpora. Komisija će nastaviti osiguravati da revizijska tijela upotrebljavaju odgovarajuće kontrolne popise.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Smjernicama Komisije od revizijskih se tijela traži da u skupinu podataka obuhvaćenu revizijom uvrste doprinose financijskim instrumentima umjesto da provjeravaju stvarne isplate

6.66. Financijski doprinosi iz operativnih programa u korist fondova u okviru kojih se provode financijski instrumenti obično se uplaćuju jedinstvenim plaćanjem za čitavo razdoblje čim se uspostavi pravna struktura holding fondova. Ugovorima o financiranju mogu se utvrditi alternativna rješenja financiranja. U skladu s uredbom ta se plaćanja potvrđuju Komisiji kao nastali rashodi⁽⁵⁴⁾. Ex post provjera takvog plaćanja koju provode revizijska tijela obično se odnosi na financijsku godinu tijekom koje je plaćanje provedeno. Te su provjere općenito ograničenog opsega jer se tijekom prve godine odabire tek nekoliko aktivnosti koje primaju potporu, a krajnjim korisnicima i projektima isplaćuju se ograničeni iznosi.

6.67. Ako nisu predviđene posebne provjere, nije vjerojatno da će revizijska tijela provjeriti stvarnu primjenu financijskih instrumenata prije zaključenja programskog razdoblja 2007.–2013. Kad financijskim instrumentima upravlja Europska investicijska banka (EIB), revizijsko tijelo ne može provjeriti doprinose fondu zbog ograničenja u vezi s pravima na pristup koja nameće EIB.

Revizijska tijela prijavila su vrlo niske stope pogreške za operativne programe za koje smo mi utvrdili znatne pogreške

6.68. U 110 od 440 operativnih programa EFRR-a/KF-a i ESF-a Komisija je potvrdila stope pogreške u visini od 0,5 % ili manje. Od tih operativnih programa, u njih 13 proveli smo najmanje jedno ispitivanje tijekom posljednje dvije financijske provjere. U okviru ispitanih projekata utvrdili smo znatne pogreške u pet operativnih programa (vidjeti odlomke 6.61. i 6.62.).

6.66. *Zajednički odgovor Komisije na točke 6.66. i 6.67.*

U skladu s člankom 78. stavkom 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006, doprinosi fondova u financijske instrumente uključeni su u zahtjeve za plaćanje upućene Komisiji. Ta plaćanja dio su stanovništva koje će revizijska tijela revidirati putem provjere uzoraka u skladu s ažuriranim smjernicama Komisije. Kako je utvrđeno u zajedničkoj revizijskoj strategiji za strukturne fondove i navedeno u Komisijinom okviru za revizije europskih strukturnih i investicijskih fondova, revizijska tijela i Komisija mogu provoditi tematske revizije financijskih instrumenata koje obuhvaćaju osnivanje Fonda i stvarne provedbe projekata revizijama uzoraka projekata koje provode krajnji primatelji. Revizijska tijela provjeravaju obavljanje provjera prve razine koje izvršavaju upravljačka tijela i do zaključenja moraju dobiti dovoljna jamstva o fondovima.

U odnosu na fond kojim upravlja Europska investicijska banka, Komisija žali zbog ograničenja prava pristupa. U tijeku je potpisivanje Memoranduma o razumijevanju između Komisije i Europske investicijske banke pa će se upravljačka i revizijska tijela u budućnosti moći koristiti uslugama izvođača koje je Komisija odabrala za poslove provjere i revizije Europske investicijske banke.

⁽⁵⁴⁾ Članak 78.a Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Pregled godišnjih izvješća o radu Komisije

6.69. Procijenili smo godišnja izvješća o radu za 2014. godinu i popratne izjave Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku te Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost ⁽⁵⁵⁾. Posebno smo:

- provjerili dosljednost i točnost Komisijinog izračuna rizičnih iznosa,
- procijenili zadržke za 2014. godinu.

Komisijin izračun rizičnih iznosa za operativne programe EFRR-a/ KF-a i ESF-a

6.70. Komisijin izračun rizičnih iznosa u godišnjim izvješćima o radu za 2014. u cjelini je dosljedan i točan s obzirom na raspoložive informacije koje su prijavila i/ili dostavila revizijska tijela. Podsjećamo, međutim, da godišnje stope pogreške koje je prijavila Komisija u svojim godišnjim izvješćima o radu nisu izravno usporedive s onima koje smo mi procijenili ⁽⁵⁶⁾.

- Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku procijenila je da je riziku od pogreške bilo izloženo između 2,6 % i 5,3 % međuplaćanja i završnih plaćanja za operativne programe EFRR-a i KF-a iz programskog razdoblja 2007.–2013. odobrenih tijekom godine. Komisija je utvrdila da je u 52 % plaćanja operativnim programima koje je procijenila postojala značajna stopa pogreške u visini iznad 2 %,

6.70. Komisija se slaže da stopa pogreške Suda i Komisije nisu neposredno usporedive. Međutim, cilj je tog postupka u osnovi isti, odnosno, procjena rizika za proračun EU-a u određenoj godini.

Komisija uzima u obzir sve razlike koje je Sud naveo u svojoj procjeni u svom Posebnom izvješću 16/2013 (vidjeti odgovor Komisije na točku 11. ovog izvješća). Osim navedenih razlika, Komisija smatra da je u odnosu na Godišnje izvješće za 2014. rezultat procjene Komisije u skladu sa stopama pogrešaka koje je izračunao Sud, kao što je bio slučaj posljednje četiri godine za redom u odnosu na Glavnu upravu za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost i tri godine za redom za Glavnu upravu za regionalnu i urbanu politiku prije ovog godišnjeg izvješća (vidjeti stranice 90. i 92. predmetnih godišnjih izvješća o radu).

Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku izvršila je 52 % plaćanja OP-ovima za koje je procijenila da sadržavaju značajne razine pogreške iznad 2 %, no za većinu tih programa izvršeno je dovoljno ispravaka za spuštanje kumulativnog preostalog rizika ispod praga značajnosti. Plaćanja izvršena za programe sa stopom pogreške iznad 5 % činila su samo 4 % plaćanja (vidjeti odgovarajuće godišnje izvješće o radu za 2014. godinu, str. 44.). Zadržke su izražene za sve osim tri predmetna programa kao je navedeno u godišnjem izvješću o radu.

⁽⁵⁵⁾ U ožujku svake godine obje glavne uprave sastavljaju godišnja izvješća o radu za prethodnu godinu koja se podnose Europskom parlamentu i Vijeću te objavljuju. Ravnatelj glavne uprave mora uz izvješće dostaviti izjavu o tome je li proračun za koji je on odgovoran izvršen na zakonit i pravilan način. Takav se postupak primjenjuje u slučajevima u kojima je razina nepravilnosti ispod praga značajnosti od 2 % koji je odredila Komisija. U drugim slučajevima ravnatelj glavne uprave može izraziti potpune ili djelomične zadržke za određena područja (ili programe).

⁽⁵⁶⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 16/2013, odlomak 11.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost procijenila je da je riziku od pogreške bilo izloženo između 2,8 % i 4,0 % međuplaćanja i završnih plaćanja za operativne programe ESF-a iz programskog razdoblja 2007.–2013. odobrenih tijekom godine. Komisija je utvrdila da je u 45 % plaćanja operativnim programima koje je procijenila postojala značajna stopa pogreške u visini iznad 2 %.

Zadrške Komisije za operativne programe EFRR-a/KF-a i ESF-a

6.71. U kohezijskoj politici Komisija izražava zadrške za operativne programe (ili skupine operativnih programa) u sljedećim slučajevima:

- kad se utvrde znatni nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole operativnih programa, ili
- kad potvrđena stopa pogreške u operativnom programu iznosi više od 5 %.

Za operativne programe s potvrđenom stopom pogreške između 2 % i 5 % Komisija također razmatra je li „kumulativni preostali rizik” operativnog programa iznad 2 %.

6.72. Broj operativnih programa za koje je izražena zadrška povećao se sa 73 na 77 za operativne programe EFRR-a/KF-a 2014. godine, a nije se promijenio za 36 operativnih programa ESF-a. Procijenjeni financijski učinak tih zadrški za EFRR/KF⁽⁵⁷⁾ u međuvremenu se smanjio s 423 milijuna eura 2013. godine na 224 milijuna eura 2014. godine, a za ESF se povećao sa 123,2 milijuna eura 2013. godine na 169,4 milijuna eura 2014. godine. Provedenom analizom utvrdili smo da su zadrške koje je izrazila Komisija u godišnjim izvješćima o radu za 2014. bile u skladu s uputama Komisije i informacijama kojima su raspolagale obje glavne uprave.

6.73. Komisija procjenjuje da „kumulativni preostali rizik” iznosi 1,1 % plaćanja za sve operativne programe EFRR-a/KF-a te 1,2 % za sve operativne programe ESF-a. Te se brojke temelje na stopama pogreške koje su prijavila revizijska tijela i one također uzimaju u obzir financijske ispravke koje su države članice prijavile Komisiji.

ODGOVORI KOMISIJE

Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost izvršila je 45 % plaćanja OP-ovima za koje je procijenila da sadržavaju značajne razine pogreške, no za većinu tih programa izvršeno je dovoljno ispravaka za spuštanje kumulativnog preostalog rizika ispod praga značajnosti. Plaćanja za programe sa stopom pogreške iznad 5 % činila su 25 % plaćanja (vidjeti odgovarajuće godišnje izvješće o radu za 2014. godinu, str. 53.). Zadrške su izražene za sve predmetne programe.

6.72. To upućuje na zrelost metodologije koja se upotrebljava za zadrške u odgovarajućim godišnjim izvješćima o radu i na strogu provedbu ove metodologije u Glavnoj upravi za regionalnu i urbanu politiku i Glavnoj upravi za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost.

Obje glavne uprave slijede strogi pristup u pogledu prekida i obustave plaćanja. One također primjenjuju preventivni pristup u pogledu plaćanja tj. plaćanja se ne izvršavaju do završetka revizijske misije za operativne programe za koje je predviđena revizijska misija. Plaćanja se nakon toga nastavljaju ako nisu utvrđeni znatni nedostaci.

⁽⁵⁷⁾ Ove brojke uključuju potpuno i djelomično kvantificirane zadrške za operativne programe za koje su međuplaćanja i/ili završna plaćanja odobrena tijekom godine (55 tijekom 2013. te 25 tijekom 2014.) te za operativne programe kod kojih nije bilo takvih plaćanja (19 tijekom 2013. te 15 tijekom 2014.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.74. Pouzdanost izračunanog kumulativnog preostalog rizika ovisi o točnosti i pouzdanosti podataka koje su dostavile države članice te o sposobnosti Komisije da nađe rješenja za te probleme. Podsjećamo da u radu revizijskih tijela postoje određeni nedostaci⁽⁵⁸⁾ koje Komisija ne može ispraviti u okviru trenutačnog opsega provjera. Štoviše, broj financijskih ispravaka koje države članice prijavljuju Komisiji nije potpuno pouzdan (vidjeti odlomke od 6.58. do 6.60.). Uzimajući u obzir prethodno navedeno, smatramo da i dalje postoji rizik da je u nekim operativnim programima kumulativni preostali rizik koji je izračunala Komisija manji od stvarnog.

Komisijin ponovni izračun naše procijenjene stope pogreške za 2013.

6.75. Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku unijela je u svoje godišnje izvješće o radu za 2014. ponovni izračun procijenjene stope pogreške objavljene u našem godišnjem izvješću za 2013.⁽⁵⁹⁾ Smatramo da u načelu nije prikladno da Komisija (kao naš revizijski subjekt) iznosi gledište o našim revizijskim nalazima u svojem godišnjem izvješću u radu, u kojem se pogrešno tumače naši revizijski nalazi⁽⁶⁰⁾.

6.74. U području „gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije”, uporaba „kumulativnog preostalog rizika” samo je dodatni kriterij za unošenje dodatnih zadržki u godišnje izvješće o radu, nakon procjene sustava i razmatranja provjerene stope pogreške (vidjeti zajednički Prilog 4. „Kriteriji značajnosti” godišnjih izvješća Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost).

Komisija je svjesna rizika povezanih sa stopama pogrešaka i s iznosima financijskih ispravaka koje prijavljuju države članice i poduzela je odgovarajuće mjere ublažavanja (vidjeti odgovor Komisije na prethodne točke 6.53. do 6.60.).

Komisija stoga smatra da ne postoji velika opasnost da je kumulativni preostali rizik koji je izračunala premali.

6.75. Svrha ponovnog izračuna Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku u njezinom godišnjem izvješću o radu za 2014. godinu bila je prikazati učinak različitih metodoloških pristupa kojima se koriste Komisija i Sud za mjerenje pogrešaka, posebno za pogreške u području javne nabave i paušalne ispravke koji su već primijenjeni na razini programa. To nije procjena valjanosti nalaza Suda.

⁽⁵⁸⁾ Na primjer, 10 revizijskih tijela ne provjerava sustavno državnu potporu.

⁽⁵⁹⁾ Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku za 2014. godinu, odjeljak 2.1.1.2.B, str. 45.: „Međutim, u tom je kontekstu također važno naglasiti da metodološki pristup koji glavna uprava primjenjuje pri izračunu najbolje procjene godišnje stope pogreške nije izravno usporediv sa stopom pogreške koju je izračunao Sud u svojem godišnjem izvješću, kao što na to upućuje i sam Sud. Kad se u izračun uključe elementi koje uzima u obzir Komisija, no ne i Sud, procijenjena stopa pogreške za rashode 2013. godine koju utvrđuje Sud iznosi 4,8 % (umjesto 6,9 %). Tako izračunana stopa pogreške nalazi se unutar raspona koji navodi Komisija u svojem godišnjem izvješću o radu za 2013. godinu (tj. između 2,8 % i 5,3 % [...]).”

⁽⁶⁰⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013., odlomak 0.7.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak za 2014. godinu

6.76. Ukupni revizijski dokazi pokazuju da u rashodima za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” i oba područja politike za koja je provedena ova posebna procjena (vidjeti odlomak 6.24.) postoji značajna stopa pogreške.

6.77. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija ukazuje na to da procijenjena stopa pogreške u skupini podataka za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” u cjelini iznosi 5,7 % (za područje regionalne i urbane politike 6,1 %, a za područje politike zapošljavanja i socijalnih pitanja 3,7 %) (vidjeti **prilog 6.1.**).

6.76. Zajednički odgovor Komisije na točke 6.76. i 6.77.

Komisija napominje da je najvjerojatnija stopa pogreške izračunata za 2014. u skladu sa stopama pogreške koje je predstavio Sud u posljednje četiri godine (vidjeti prethodnu točku 6.18.). Ona je isto u skladu sa stopama pogrešaka prijavljenima u odnosu na odgovarajuća godišnja izvješća o radu, podložno razlikama navedenima u točki 6.70. Stopa pogreške za programsko razdoblje 2007.–2013. stabilna je i znatno ispod stopa prijavljenih za razdoblje 2000.–2006. To je rezultat odredbi o pojačanim kontrolama u razdoblju 2007.–2013. i stroge politike Komisije o prekidanju/obustavi plaćanja u slučaju utvrđenih nedostataka, kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu za 2014. Međutim, stopa pogreške i dalje je previsoka i Komisija će nastaviti usmjeravati svoje revizije i mjere na najrizičnije programe/države članice i provoditi korektivne mjere, kada je potrebno, putem stroge politike prekida i obustava plaćanja do zaključivanja programa i primjenjivati stroge postupke u trenutku zaključivanja programa kako bi isključila mogućnost preostalog značajnog rizika od nepravilnih izdataka.

Komisija dalje napominje da se, s obzirom na višegodišnje obilježje sustava upravljanja i kontrole u okviru kohezijske politike, pogreške iz 2014. mogu također ispraviti narednih godina kako je prikazano u odjeljku 4.2.2. odgovarajućih godišnjih izvješća o radu za 2014. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost.

Za razdoblje 2014.–2020., pojačani zahtjevi u pogledu zakonitosti i pravilnosti uključuju uvođenje godišnjih financijskih izvještaja, pojačane provjere upravljanja i odgovornosti kao i revizijska mišljenja utemeljena na preostalim razinama pogreške svake godine. Komisijine korektivne sposobnosti dodatno su pojačane mogućnošću primjene neto financijskih ispravaka na ozbiljne nedostatke pod određenim uvjetima, čime se smanjuje mogućnost da će države članice ponovno iskoristiti sredstva. To će biti važan poticaj državama članicama da otkrivaju, prijavljuju i ispravljaju nedostatke prije potvrđivanja godišnjih izvješća Komisiji. Svi ti elementi trebali bi pridonositi trajnom smanjenju stope pogreške.

Vidjeti isto odgovor Komisije na točku 6.24.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

6.78. U **prilogu 6.2.** prikazan je rezultat naše procjene napretka u provođenju preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima. U godišnjim izvješćima za 2011. i 2012. iznijeli smo 11 preporuka. Od tih je preporuka Komisija u potpunosti provela četiri preporuke, šest ih je provedeno u većoj mjeri, a jedna u određenoj mjeri.

6.79. Na temelju ove procjene te nalaza i zaključaka za 2014. godinu za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” preporučujemo sljedeće:

- **1. preporuka:** Komisija bi trebala provesti preciznu analizu nacionalnih pravila o prihvatljivosti za programsko razdoblje 2007.–2013., odnosno 2014.–2020., kako bi se utvrdile dobre prakse. Na temelju takve analize Komisija bi trebala dati smjernice državama članicama kako bi se pojednostavila i izbjegla nepotrebno složena i/ili zahtjevna pravila kojima se ne stvara dodana vrijednost u pogledu rezultata koji se žele postići određenom politikom (tzv. *gold-plating*, tj. prekomjerno reguliranje ili prerevno donošenje propisa).

Komisija prihvaća ovu preporuku. Međutim, Komisija podsjeća da je, u okviru podijeljenog upravljanja, uspostava nacionalnih pravila prihvatljivosti u nadležnosti država članica koje bi trebale u prvom redu preispitati i pojednostaviti svoja nacionalna pravila o prihvatljivosti i širiti dobru praksu, na temelju kumulativnih nacionalnih rezultata revizije i rezultata revizije EU-a iz programskog razdoblja 2007.–2013., i iskustava koja su stekla upravljačka i posrednička tijela. Komisija napominje i da ona daje opažanja o kriterijima za odabir o kojima odlučuju odbori za praćenje i da je objavila opsežne i pravovremene smjernice državama članicama na početku programskog razdoblja 2014.–2020. Komisija će nastaviti usmjeravati države članice u cilju pojednostavljenja i izbjegavanja nepotrebno složenih i opterećujućih pravila u slučajevima kada su utvrđeni primjeri uljepšavanja. U ovom se okviru Komisija i države članice redovito sastaju kako bi razgovarale o tim pitanjima i objasnile ih. Komisija također ulaže velika sredstva u primjenu mogućnosti pojednostavljenih troškova tijekom programskog razdoblja 2014.–2020. (vidjeti odgovor Komisije u 3. preporuci).

Komisija će također nastaviti surađivati s nacionalnim revizijskim tijelima kako bi ih potakla da utvrđuju i prijavljuju, u revizijama sustava i ostalim revizijama, pravila prihvatljivosti koja su nepotrebno složena i koja se mogu pojednostaviti bez dovođenja u pitanje zakonitosti i pravilnosti izdataka.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **2. preporuka:** upravljačka i posrednička tijela u državama članicama trebala bi pojačati svoje napore kako bi se nedostaci riješili tijekom „provjera prve razine” uzimajući u obzir sve raspoložive informacije. Osim toga, Komisija bi trebala zatražiti da revizijska tijela u okviru svojih revizija sustava ponovno provedu neke od tih provjera i izvijeste o dobrim praksama i stečenim iskustvima.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija napominje da je prvi dio ove preporuke upućen državama članicama. Komisija se slaže s važnošću provjera „prve razine” koje izvršavaju države članice i dijeli mišljenje da ih treba dalje jačati. Stoga je državama članicama dala smjernice o tome kako bi upravljačka tijela trebala definirati i provoditi svoje provjere upravljanja, uključujući u vezi s javnom nabavom i pitanjima državnih potpora. Izrađene su sveobuhvatne smjernice o provjerama upravljanja za programsko razdoblje 2014.–2020., koje se temelje na poukama naučenim u programskom razdoblju 2007.–2013. i na nalazima suda, i o njima se raspravljalo s državama članicama u drugoj polovici 2014. te će biti objavljene u srpnju 2014.

Revizijska tijela odgovorna su za provođenje revizija sustava upravljanja i kontrole. Ona Komisiji dostavljaju izvješća o reviziji sustava i godišnja izvješća o kontroli funkcioniranja tih sustava, posebno o kvaliteti i učinkovitosti provjera prve razine koje obavljaju upravljačka tijela. U tom kontekstu, Komisija prihvaća drugi dio preporuke da od revizijskih tijela treba tražiti da, putem svojih revizija sustava i kontrolnih ispitivanja, ponove neke od tih provjera i podijele dobru praksu i naučene pouke. U vezi s time Komisija je 2015. pokrenula novi instrument za razmjenu među stručnjacima u upravljačkim tijelima, tijelima za ovjeravanje i revizijskim tijelima u državama članicama („Taix Region Peer 2 Peer”). Cilj je ovog instrumenta pomoći državama članicama da poboljšaju svoje administrativne sposobnosti za upravljanje Europskim fondom za regionalni razvoj i Kohezijskim fondom, uključujući u području provjere upravljanja.

U skladu sa svojom revizijskom strategijom koja je ažurirana 2015., Komisija će također nastaviti usmjeravati svoje revizije na provjere upravljanja u skladu s pristupom koji se temelji rizicima za programe iz razdoblja 2007.–2013., do njihovog zaključenja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **3. preporuka:** države članice trebale bi bolje iskoristiti mogućnosti utvrđene u Uredbi o zajedničkim odredbama i Uredbi o ESF-u za programsko razdoblje 2014.–2020. u vezi s pojednostavnjenim mogućnostima financiranja za projekte čija vrijednost javne potpore premašuje 50 000 eura.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prima na znanje ovu preporuku koja je upućena državama članicama.

Komisija je od uvođenja mogućnosti pojednostavljenih troškova u uredbama aktivno radila na postupnom proširenju njihove uporabe u državama članicama i smatra da su ti naponi već donijeli pozitivne rezultate, posebno za ESF. Komisija nastavlja aktivno promicati uporabu mogućnosti pojednostavljenih troškova u programskom razdoblju 2014.–2020., koji su znatno pojačani u Uredbi o zajedničkim odredbama i posebnoj Uredbi o ESF-u, na temelju naučenih pouka i dobre prakse utvrđene u prethodnom programskom razdoblju, u cilju smanjenja administrativnog opterećenja korisnika, povećanja usmjerenosti na rezultate i daljnjeg smanjenja rizika od pogreške. U pogledu EFRR-a i KF-a, Komisija potiče države članice da dalje istraže mogućnosti pravnog okvira za razdoblje 2014.–2020. u pogledu mogućnosti pojednostavljenih troškova u cilju proširenja uporabe takvih mogućnosti, posebno za tematske ciljeve 1. i 3.

Nadalje, u okviru svojih napora za promicanje uporabe mogućnosti pojednostavljenih troškova u državama članicama, Komisija je nedavno objavila opsežne praktične upute o mogućnostima navedenima u Uredbi o zajedničkim odredbama i u posebnoj Uredbi o ESF-u, i provela je drugi krug seminara o pojednostavljenju u velikom broju prioritetnih država članica u kojima prilike za pojednostavljenje nisu dovoljno iskorištene u prethodnom programskom razdoblju. Nadalje, Komisija je u lipnju 2015. pokrenula istraživanje kako bi procijenila planirano prihvaćanje mogućnosti za pojednostavljenje, uključujući mogućnosti pojednostavljenih troškova država članica u tekućem programskom razdoblju.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **4. preporuka:** države članice trebale bi zajamčiti potpunu i pravodobnu isplatu sredstava u okviru programskog razdoblja 2007.–2013. i isplaćivati nadoknade korisnicima unutar razumnog roka nakon što korisnici podnesu zahtjev za isplatu nadoknade. U skladu s pravilima koja vrijede za programsko razdoblje 2014.–2020., smatramo da bi sve takve isplate trebalo provesti u roku od 90 dana nakon što korisnik podnese pravilan zahtjev za isplatu.
- **5. preporuka:** Komisija bi trebala podnijeti zakonodavni prijedlog Vijeću i Parlamentu za izmjenu, zakonodavnim aktom jednake pravne vrijednosti, Uredbe (EZ) br. 1083/2006 u pogledu produljenja razdoblja prihvatljivosti za financijske instrumente u okviru podijeljenog upravljanja.
- **6 preporuka:** Komisija bi trebala obuhvatiti sve države članice svojom procjenom pouzdanosti financijskih ispravaka koje su prijavila tijela za ovjeravanje i njihovom učinku na izračun „preostale stope pogreške” koji izrađuje Komisija.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prima na znanje ovu preporuku koja je upućena državama članicama.

Komisija se slaže da bi se države članice trebale uskladiti s člankom 80. Uredbe (EZ) br. 1083/2006. U ovom članku nisu predviđena posebna mjerila. U okviru programskog razdoblja 2014.–2020., člankom 132. Uredbe o zajedničkim odredbama (EU) br. 1303/2013 o strukturnim i investicijskim fondovima utvrđena su posebna pravila za isplate sredstava koje nacionalna tijela plaćaju korisnicima. Pod uvjetom da su sredstva dostupna, upravljačko tijelo osigurava da korisnik u cijelosti prima ukupni iznos raspoloživih prihvatljivih javnih izdataka najkasnije 90 dana od dana kada podnese zahtjev za isplatu.

Komisija ne prihvaća ovu preporuku.

Komisija smatra da su izmjene uvedene u njezine smjernice o zaključivanju bile unutar područja primjene članka 78. stavka 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006, kako je izmijenjen, te stoga nisu bile potrebne izmjene zakonodavnog akta.

Komisija prihvaća ovu preporuku koju već provodi u skladu s prethodnim preporukama vanjskih i unutarnjih revizora u tom pogledu.

Komisija je proširila opseg svoje procjene i sada izvršava provjere usklađenosti i preglede izjava o financijskim ispravcima za sve države članice i operativne programe čiji se rezultati odražavaju u izračunu kumulativnog preostalog rizika. Osim toga, provodi godišnje procjene rizika kako bi mogla odlučiti koje će se revizijske misije provoditi u kojim državama članicama s ciljem dobivanja razumnog jamstva, u ovom slučaju, izvješćivanja o financijskim ispravcima. U okviru ove procjene rizika Komisija također uzima u obzir potrebu za provođenjem revizija na terenu u svim državama članicama sa značajnim učinkom na izračun kumulativnog preostalog rizika, do kraja programskog razdoblja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **7. preporuka:** Komisija bi dodatno trebala pojačati kontrolne sustave revizijskih tijela tako da:
- zatraži od revizijskih tijela da dostave određene informacije o revizijama aktivnosti (posebno u pogledu obuhvata) kako bi se provjerila točnost i pouzdanost informacija iznesenih u godišnjim izvješćima o kontroli,
 - zajamči da sva revizijska tijela svojim revizijama aktivnosti na prikladan način obuhvate provjere usklađenosti s pravilima o državnoj potpori i javnoj nabavi,
 - zatraži od revizijskih tijela da potvrde točnost podataka o financijskim ispravcima koje su prijavila tijela za ovjeravanje za svaki operativni program kad god to smatra potrebnim.

ODGOVORI KOMISIJE

- Komisija prihvaća preporuku koju već provodi traženjem i dobivanjem dodatnih posebnih informacija od revizijskih tijela svaki put kada to smatra potrebnim, posebno u slučaju sumnje, i provođenjem uredskih preispitivanja godišnjih izvješća o kontroli ili revizija na terenu. Na primjer, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku predvidjela je u svojoj ažuriranoj strategiji za 2007.–2013. pokretanje pojačanih misija „prethodnog godišnjeg izvješća o kontroli” u okviru priprema za preispitivanje godišnjih izvješća o kontroli koje treba posljednji put dostaviti u prosincu 2015. i izjava o zaključenju i mišljenja planiranih za ožujak 2017. Nadalje, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost planiraju pokrivati velik broj godišnjih izvješća o kontroli misijama na terenu na temelju rizika.
- Komisija prihvaća ovu preporuku i već ju provodi u kontekstu svojih istraga u okviru revizije u vezi s preispitivanjem rada revizijskih tijela. Ona će proslijediti nalaze Suda kako bi osigurala, prema potrebi, uporabu pojačanih kontrolnih popisa za ostatak programskog razdoblja 2007.–2013. i za sljedeće programsko razdoblje.
- Komisija prihvaća ovu preporuku koja je već prihvaćena 2014.
U programskom razdoblju 2014.–2020. zahtijeva se od revizijskih tijela da svake godine donesu revizijsko mišljenje na temelju preostale stope pogreške u ovjerenim financijskim izvješćima. U svrhu preispitivanja izračuna te stope, revizijska tijela moraju provjeriti točnost financijskih ispravaka koje su prijavila tijela za ovjeravanje tijekom razdoblja za svaki operativni program i kako je navedeno u ovjerenim financijskim izvještajima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

DIO 2.: PITANJA U VEZI S USPJEŠNOŠĆU**PROCJENA USPJEŠNOSTI PROJEKATA**

6.80. Izvršenje proračuna EU-a u okviru načela dobrog financijskog upravljanja zahtijeva da se potrošnja ne samo usmjeri na poštovanje pravila, već i na postizanje planiranih ciljeva ⁽⁶¹⁾. Od 331 projekta EFRR-a/KF-a i ESF-a, njih 186 bilo je dovršeno u vrijeme revizije (vidjeti odlomak 6.22.). Osim što smo provjerili pravilnost tih 186 transakcija, na temelju informacija koje su pružili korisnici proveli smo pilot-procjenju o tome jesu li i u kojoj mjeri:

- ciljevi utvrđeni u projektnim zahtjevima za projekte financirane u okviru EFRR-a/KF-a i ESF-a, ugovorima o bespovratnim sredstvima, ugovorima i/ili odlukama o sufinanciranju bili u skladu s onima utvrđenima u operativnim programima,
- ti ciljevi ostvareni projektima. Svoju smo analizu usmjerili na izlazne proizvode projekata i, gdje god je to bilo moguće, također smo procijenili mjeru u kojoj su rezultati postignuti ⁽⁶²⁾.

Osim toga, također smo procijenili jesu li projekti bili provedeni u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja.

Ciljevi projekata ostvareni su ili potpuno ili djelomice u tri četvrtine ispitanih projekata

6.81. Na temelju promatranih izlaznih proizvoda projekata (i, gdje god je to bilo moguće, procjene željenih rezultata), zaključujemo da su sve ciljne vrijednosti utvrđene za mjerenje uspješnosti projekata postignute (ili premašene) u 89 od 186 projekata (48 %). U 56 projekata (30 %) utvrdili smo da se jednim pokazateljem ili više njih utvrđenih za određeni projekt nije postigla željena ciljna vrijednost. U 17 je slučajeva (9 %) rok za postizanje ciljnih vrijednosti, do trenutka u kojem je provedena revizija, dosegnut za neke, no ne za sve ciljne vrijednosti.

6.81. Komisija napominje da su 143 od 186 pregledanih projekata ostvarila (u cijelosti ili djelomično) ili premašila svoje ciljeve.

Države članice nadziru provedbu tijekom cijelog trajanja projekata. Međutim, uspješnost projekata financiranih iz operativnih programa bit će konačno ocijenjena i prijavljena Komisiji tek u fazi zaključivanja programa 2017.

Komisija napominje da su u Uredbama za programsko razdoblje 2007.–2013. pojačani zahtjevi za mjerenje uspješnosti projekata koje financira EU.

Ocjenjivanje uspješnosti programa dodatno je pojačano za razdoblje 2014.–2020., kako je predviđeno u regulatornom okviru (članak 22. stavci 6. i 7. Uredbe (EU) br. 1303/2013), Komisija će moći sankcionirati države članice u slučaju ozbiljnog neuspjeha utvrđenog tijekom pregleda uspješnosti (članak 22. stavak 6. Uredbe (EU) br. 1303/2013) i u trenutku zaključenja (članak 22. stavak 7.).

⁽⁶¹⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013., odlomak 10.10.

⁽⁶²⁾ Objašnjenje koncepta izlaznih proizvoda i rezultata može se vidjeti u poglavlju 3., u okviru 3.1.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.82. U tri slučaja (2 %) nijedan od ciljeva projekta (utvrđenih u operativnom programu i/ili ugovoru o bespovratnim sredstvima) nije bio postignut. Tim se projektima nije ostvarila dodana vrijednost jer se ulaganja ne koriste ili ne mogu koristiti (vidjeti okvir 6.7.). Ako se ti problemi ne riješe do zaključenja operativnih programa, to će dovesti do rasipanja sredstava EU-a.

Okvir 6.7. – Primjeri projekata u kojima se nije ostvarila dodana vrijednost

Projekt je proveden, ali se ne koristi: projekt KF-a u Grčkoj odnosio se na izgradnju kanalizacijskog postrojenja i kanalizacijske mreže za dvije općine. Radovi na infrastrukturi dovršeni su 2013. godine. Projekt se, međutim, ne može iskoristiti dok se ne izgrade i priključi na kanalizacijsku mrežu iz privatnih kućanstava i industrije. Prema prvim najavama projekta (iz 2006. godine), općina je imala dovoljno vremena za izradu i postavljanje takvih priključaka na kanalizacijsku mrežu. Međutim, na kraju 2014. revizijom smo utvrdili da takvi priključi još nisu bili postavljeni. Projekt izgradnje tih privatnih priključaka proveden je tijekom 2015.

6.83. U 13 projekata (7 %) nije bilo moguće procijeniti postizanje ciljeva jer nisu bili pruženi odgovarajući podatci.

6.84. Osim toga, utvrdili smo da u osam projekata (4 %) ciljevi nisu bili u skladu s ciljevima utvrđenima za operativni program i prioritetnu os u okviru koje se projekt financirao (vidjeti okvir 6.8.). Zaključak o postizanju uspješnosti za te je projekte glasilo „ne može se utvrditi“.

Okvir 6.8. – Primjeri pokazatelja koji nisu u skladu s operativnim programom

Pokazatelj za projekt nije naveden: projekt EFRR-a u Italiji odnosio se na nabavu opreme za bolnicu. Za taj projekt nije određen nijedan odgovarajući pokazatelj uspješnosti. Štoviše, nije utvrđen ni poseban pokazatelj za mjerenje na temelju kojeg je projekt odobren. Umjesto toga, upravljačko tijelo prati određene pokazatelje utvrđene na nacionalnoj razini (primjerice površinu u četvornim metrima koju projekt obuhvaća, ukupan broj postignutih radnih dana po osobi i broj fizički dovršenih projekata), kojima se, međutim, ne omogućuje mjerenje uspješnosti ispitanog projekta.

ODGOVORI KOMISIJE

6.82. Komisija će zajedno s nadležnim programskim tijelima pratiti primjenjivost ulaganja do zaključenja, što je uvjet za prihvatljivost odgovarajućih izdataka u to vrijeme.

Okvir 6.8. – Primjer pokazatelja koji nisu u skladu s OP-om

Uredbama za razdoblje 2007.–2013. predviđena je uporaba skupnih pokazatelja rezultata na razini mjere, ali ne sustavna uporaba pokazatelja uspješnosti na razini projekta. Tim se pokazateljima mjeri napredak u odnosu na početno stanje i učinkovitost odabranih intervencija u pogledu ostvarenja posebnih ciljeva.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Načini financiranja temeljeni na uspješnosti iznimka su, a ne pravilo

6.85. Postizanje ciljeva uspješnosti ima učinka na razinu financiranja EU-a u vrlo malom broju slučajeva. U jednom smo od njih, međutim, utvrdili da nepostizanje dogovorenih ciljnih vrijednosti nije izazvalo nikakve korektivne mjere upravljačkog tijela (vidjeti okvir 6.9.).

Okvir 6.9. – Primjeri projekata u kojima je primijenjen sustav financiranja temeljen na uspješnosti

Rashodi koji se moraju povući kad se ne ispune pokazatelji rezultata: ugovorom o bespovratnim sredstvima u okviru projekta EFRR-a u Rumunjskoj, koji se odnosio na nabavu opreme za optimizaciju tijeka proizvodnje u proizvodnom pogonu, predviđena je obveza korisnika da vrati dio bespovratnih sredstava ako se nakon dovršetka projekta ne ispune pokazatelji rezultata utvrđeni u ugovoru o bespovratnim sredstvima. Nakon dovršetka projekta pokazatelji rezultata projekta utvrđeni u ugovoru o bespovratnim sredstvima nisu bili u cijelosti ispunjeni. Upravljačko tijelo, međutim, još nije prilagodilo financiranje za taj projekt.

Neka nacionalna pravila o prihvatljivosti sadržavaju odredbe koje su protivne načelu dobrog financijskog upravljanja

6.86. U nekim slučajevima nacionalna pravila o prihvatljivosti sadržavaju odredbe kojima se korisnicima dopušta da podnesu zahtjev za nadoknadu troškova koji su previsoki u odnosu na uobičajene tržišne cijene u predmetnoj državi članici (vidjeti okvir 6.10.).

Okvir 6.10. – Primjeri nacionalnih pravila o prihvatljivosti koja su protivna načelu dobrog financijskog upravljanja

U projektu sufinanciranom sredstvima EU-a primijenjene su različite platne stope: u projektu ESF-a u Rumunjskoj, koji se odnosio na financiranje školarina za mlade doktore znanosti – istraživače i plaća upravljačkog tima zaduženog za vođenje poslijedoktorskog programa u području nanomaterijala, primijenjene platne stope po satu rada na projektu bile su do tri puta veće od onih na tržištu. Ta je praksa u skladu s nacionalnim pravilima o prihvatljivosti kojima se dopuštaju različite gornje granice za plaće osoba koje rade na projektima EU-a i osoba koje rade na nacionalnim projektima ili projektima financiranim vlastitim sredstvima. Nakon revizije koju je provela Komisija i jedne od naših prethodnih revizija iz 2012. godine⁽⁶³⁾, gornje granice plaća za osobe koje rade na projektima EU-a smanjene su, no još su previsoke. U srpnju 2014. provedeno je još jedno usklađivanje.

Slični slučajevi utvrđeni su u drugim projektima ESF-a u Italiji i Rumunjskoj.

Okvir 6.10. – Primjer nacionalnih pravila prihvatljivosti koja su protivna načelu dobrog financijskog upravljanja

Situacija s plaćama u projektima koji se financiraju iz ESF-a u Rumunjskoj bila je jedan od problema koje je Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje već utvrdila tijekom revizije koja je izvršena 2012. Na taj je OP sustavno primijenjena paušalna stopa financijskog ispravka od 25 %. Uslijed toga, predmetno je upravljačko tijelo naručilo studiju o strukturi troškova i novcu za plaće koja će služiti kao osnova za utvrđivanje najviše razine plaće koja će se primjenjivati u budućim projektima.

Komisija je upravljačkom tijelu dala dodatne preporuke o parametrima koji će se upotrebljavati za utvrđivanje gornjih granica plaća koje će se primjenjivati na projekte koji se financiraju iz ESF-a jer se postojeće još uvijek smatraju previsokima.

⁽⁶³⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 6.23. i okvir 6.4.

PRILOG 6.1.

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

	2014.	2013. ⁽¹⁾
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Regionalna i urbana politika	161	168
Zapošljavanje i socijalna pitanja	170	175
Ukupan broj transakcija za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	331	343
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške: Regionalna i urbana politika	6,1 %	7,0 %
Procijenjena stopa pogreške: Zapošljavanje i socijalna pitanja	3,7 %	3,1 %
Procijenjena stopa pogreške: „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	5,7 %	5,9 %
Gornja granica pogreške	8,2 %	
Donja granica pogreške	3,1 %	

Donja i gornja granica pogreške za regionalnu i urbanu politiku iznose: 3,0 % i 9,2 %

Donja i gornja granica pogreške za zapošljavanje i socijalna pitanja iznose: 1,9 % i 5,6 %

⁽¹⁾ Vrijednosti za 2013. ponovno su izračunane kako bi odgovarale strukturi godišnjeg izvješća za 2014. i kako bi se omogućila usporedba tih dviju godina. U **grafikonu 1.3.** poglavlja 1. prikazan je način na koji su rezultati za 2013. reklasificirani prema strukturi godišnjeg izvješća za 2014. godinu. Procijenjena stopa pogreške za 2013. izračunana je na temelju pristupa kvantificiranju pogrešaka u javnoj nabavi koji se primjenjivao u vrijeme revizije. Rezultati revizije iz 2013., koji su ponovno izračunani kako bi se uzeo u obzir ažurirani pristup kvantificiranju tih pogrešaka (vidjeti odlomak 1.13.), prikazani su u **tablici 1.1.** i **grafikonu 1.3.**

PRILOG 6.2.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „GOSPODARSKA, SOCIJALNA I TERITORIJALNA KOHEZIJA”

E = GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenosť; R = GU za regionalnu i urbanu politiku; X = zajednička procjena za obje glavne uprave

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostajući dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2012.	1. preporuka (2. preporuka poglavlja 6. i 3. preporuka poglavlja 5. iz 2011.): riješi nedostatke u „provjerama prve razine” koje provode upravljačka tijela i posrednička tijela za EFRR i KF, kroz posebne smjernice te, po potrebi, aktivnosti obuke.	E	R ⁽¹⁾					
	2. preporuka (1. preporuka iz 2011.): na temelju iskustva iz programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine, provede procjenu uporabe nacionalnih pravila o prihvatljivosti s ciljem utvrđivanja mogućih područja za daljnje pojednostavljenje i uklanjanje nepotrebnih složenih pravila (tzv. <i>gold-plating</i> , tj. preterano donošenje propisa).		E ⁽²⁾	R ⁽³⁾				
	Poglavlje 5., 3. preporuka : razradi jasna pravila i osigura čvrste smjernice o tome kako procijeniti prihvatljivost projekata i izračunati sufinanciranje projekata EFRR-a i KF-a koji ostvaruju prihode u programskom razdoblju od 2014. do 2020. godine.		R ⁽⁴⁾					
	Poglavlje 6., 3. preporuka : promiče što veću primjenu pojednostavljenih mogućnosti financiranja s ciljem smanjenja rizika od pogreške u prijavama troškova te administrativnog opterećenja korisnika. Komisija treba sustavno unaprijed provjeravati/potvrđivati pausalne iznose za pojednostavljene mogućnosti financiranja kako bi osigurala da su u skladu sa zakonskim uvjetima (pravedni, pravični i provjerljivi izračun).		E					
	4. preporuka : nastoji unaprijediti rad revizijskih tijela te kvalitetu i pouzdanost podataka koje ta tijela dostavljaju u godišnjim izvješćima o kontroli i revizorskim mišljenjima.		X ⁽⁵⁾					

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostami dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
Preporuke iznesene u kontekstu godišnjeg izvješća za 2011. godinu koje su znatno slične preporukama iz 2012. godine analizirane su skupno.								
2011.	Poglavlje 6., 3. preporuka: poticati nacionalna tijela da strogo primjenjuju korektivne mehanizme prije nego što Komisiji dostave potvrdu rashoda (2008. g.). U slučaju utvrđivanja znatnih nedostataka u funkcioniranju sustava upravljanja i kontrole, Komisija bi trebala prekinuti ili obustaviti plaćanja dok države članice ne poduzmu korektivne mjere te, ako je potrebno, izvršiti financijske ispravke.	X						
	4. preporuka: revizijskim tijelima davati daljnje smjernice za tekuće programsko razdoblje, posebice u vezi s uzorkovanjem i opsegom provjera koje je potrebno izvršiti kod revizija projekata i kontrole kvalitete; poticati revizijska tijela da provode posebne revizije sustava u pogledu „provjera prve razine” koje provode upravljačka i posrednička tijela.		X ⁽⁵⁾					
	Poglavlje 6., 5. preporuka: strogo provjeravati točnost i potpunost informacija koje revizijska tijela objavljuju u godišnjim izvješćima o kontroli i revizorskim mišljenjima. Komisija bi pri obavljanju provjera trebala u potpunosti uzeti u obzir raspoložive informacije o revizijama sustava i operacija koje provode revizijska tijela.		E					
	Poglavlje 6., 6. preporuka: poticati države članice na uporabu pojednostavljenih mogućnosti financiranja koje su dozvoljene uredbama kako bi se smanjila mogućnost pogreške.	E						
	Poglavlje 5., 1. preporuka: povećati djelotvornost sustava sankcioniranja i to povećanjem učinka financijskih ispravaka i smanjenjem mogućnosti zamjene neprihvatljivih rashoda drugim rashodima u skladu s preporukama Komisije za područje kohezije za sljedeće programsko razdoblje. Trebalo bi početi od pretpostavke da će svaka nepravilnost koja je otkrivena nakon predstavljanja godišnje računovodstvene dokumentacije dovesti do neto financijskog ispravka.	R						

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku					Odgovor Komisije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo		Nedostajni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	Poglavlje 5., 5. preporuka : kako bi se povećala učinkovitost postupka zaključivanja višegodišnjih programa u području kohezije:							
	— podsjećati države članice da trebaju osigurati pouzdanost završnih prijava dostavljenih za programe iz razdoblja od 2007. do 2013. godine,	R						
	— ispitati posebne nedostatke koje je Sud utvrdio u izjavama o likvidaciji za zaključivanje programa iz razdoblja od 2000. do 2006. godine,	R						
	— razmotriti jesu li se takvi problemi pojavili i u drugim operativnim programima te, gdje je potrebno, primijeniti financijske ispravke,	R						
	— osigurati da se aktualnim revizijama povodom zaključenja na prikladan način obuhvate problemi koje je Sud istaknuo.	R						
Vidjeti odlomke 6.42. i 6.43. te 1. i 2. preporuku poglavlja 5. godišnjeg izvješća za 2013. godinu. Stanje se nije promijenilo 2014. godine. Nije bilo sustavne procjene nacionalnih pravila o prihvatljivosti s ciljem pojednostavljenja. Nisu dane smjernice o načinu procjene prihvatljivosti projekata. Smjernice u vezi s pravilima o prihvatljivosti rashoda još su u fazi nacrti i nisu dostavljene državama članicama. Pritručnik za analizu troškova i koristi ulagačkih projekata za koheziju politiku u razdoblju 2014.–2020. izdan je u prosincu 2014. Vidjeti okvir 6.6. Unatoč novim smjernicama za revizijska tijela koje su izdane tijekom 2013. godine, utvrdili smo određene posebne nedostatke u smjernicama koje je Komisija izdala za revizijska tijela, posebice u pogledu obrade instrumenata financijskog inženjeringa – vidjeti odlomke 6.66. i 6.67. Osim toga, nisu postojali dokazi o provedbi preporuke da revizijska tijela provode posebne revizije sustava u pogledu „provjera prve razine” koje provode upravljačka i posrednička tijela.								

POGLAVLJE 7.

Prirodni resursi

SADRŽAJ

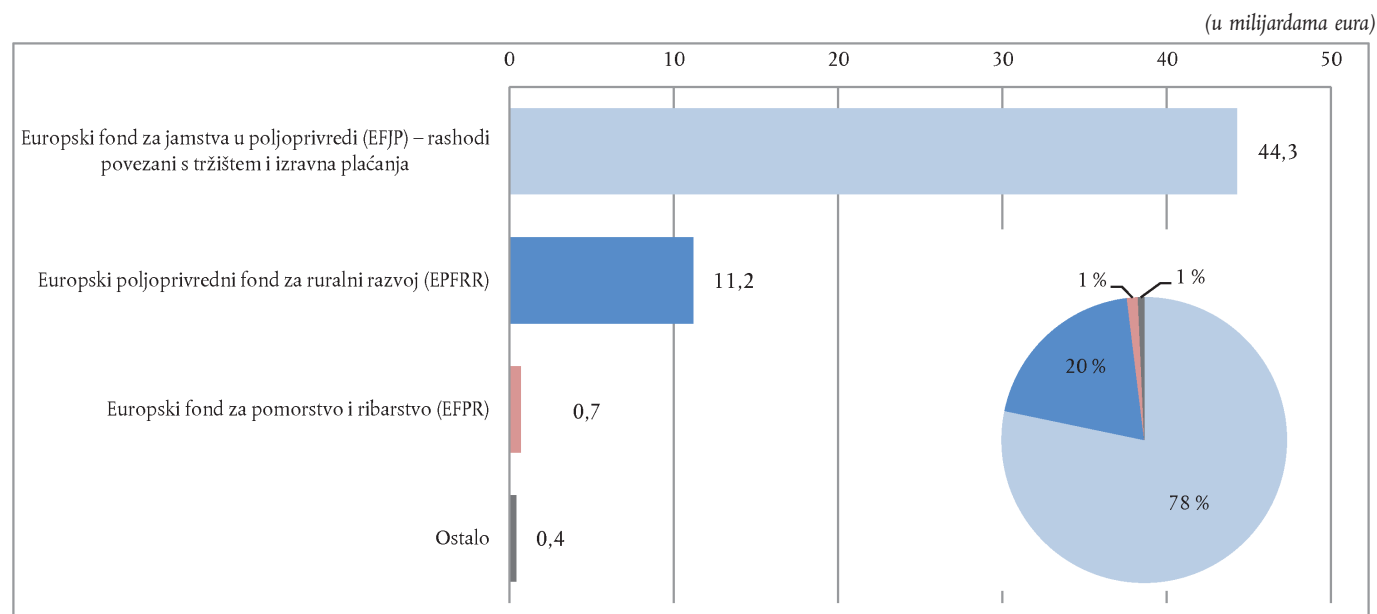
	<i>Odlomak</i>
Uvod	7.1-7.14
Posebne značajke ovog naslova višegodišnjeg financijskog okvira	7.3-7.13
Opseg revizije i revizijski pristup	7.14
Dio 1.: Procjena pravilnosti	7.15-7.78
Pravilnost transakcija	7.15-7.34
Ispitivanje odabranih sustava i godišnjih izvješća o radu	7.35-7.73
Zaključak i preporuke	7.74-7.78
Dio 2.: Pitanja u vezi s uspješnošću ruralnog razvoja	7.79-7.89
Procjena uspješnosti projekata	7.79-7.88
Zaključak	7.89
Prilog 7.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Prirodni resursi”	
Prilog 7.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Prirodni resursi”	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

7.1. U ovom poglavlju iznosimo nalaze posebnih procjena za područje „Prirodni resursi”. U poglavlju su zasebno predstavljene rezultati ispitivanja Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i drugih rashoda (za područje „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo”) u okviru naslova višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). Ključne informacije o strukturi ovog naslova VFO-a navedene su u **grafikonu 7.1.**

Grafikon 7.1. – Naslov 2. višegodišnjeg financijskog okvira – Prirodni resursi



Ukupna plaćanja za navedenu godinu	56,6
– predujmovi ⁽¹⁾	0,5
+ obračuni predujmova	1,4

Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno	57,5

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2014.

7.2. Osim nalaza posebnih procjena u pogledu pravilnosti, u zasebnom dijelu ovog poglavlja na uzorku projekata ruralnog razvoja predstavljeni su i rezultati za neka pitanja povezana s uspješnošću.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke ovog naslova višegodišnjeg financijskog okvira*Zajednička poljoprivredna politika*

7.3. Cilj je zajedničke poljoprivredne politike (ZPP)⁽¹⁾ povećati poljoprivrednu produktivnost, omogućiti primjeren životni standard poljoprivrednika, stabilizirati tržišta, zajamčiti sigurnost opskrbe i pobrinuti se da roba stigne do potrošača po razumnim cijenama.

7.4. ZPP se provodi pod podijeljenim upravljanjem Glavne uprave Komisije za poljoprivredu i ruralni razvoj i država članica u okviru dvaju fondova⁽²⁾: Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP), iz kojeg se u cijelosti financiraju izravna potpora i tržišne mjere EU-a⁽³⁾ i Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), iz kojeg se zajedno s državama članicama sufinanciraju programi ruralnog razvoja.

7.5. Glavne su mjere koje se financiraju iz EFJP-a sljedeće:

- Izravna potpora u okviru „programa jedinstvenih plaćanja”, koja je 2014. iznosila 30,8 milijardi eura. Tim se programom pruža proizvodno nevezana⁽⁴⁾ potpora dohotku na temelju „materijalnih prava”, a svako se pojedino pravo ostvaruje s jednim hektarom prihvatljivog zemljišta.
- Izravna potpora u okviru „programa jedinstvenih plaćanja po površini”, koja je 2014. iznosila 7,4 milijarde eura. Riječ je o pojednostavnjenoj proizvodno nevezanoj potpori dohotku koja se dodjeljuje u deset država članica⁽⁵⁾ koje su pristupile EU-u 2004. i 2007., a njome su predviđena plaćanja jednakih iznosa po svakom prihvatljivom hektaru poljoprivrednog zemljišta.
- Drugi programi izravne potpore koja je 2014. iznosila 3,5 milijardi eura i koja se u prvom redu dodjeljuje u obliku proizvodno vezanih plaćanja⁽⁶⁾ za posebne vrste poljoprivredne proizvodnje.
- Intervencije na poljoprivrednim tržištima, koje su 2014. iznosile 2,5 milijardi eura, koje u prvom redu obuhvaćaju posebnu potporu za sektor vina i voća ili povrća te posebne mjere za najudaljenije regije.

⁽¹⁾ Članak 39. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1290/2005 od 21. lipnja 2005. o financiranju zajedničke poljoprivredne politike (SL L 209, 11.8.2005., str. 1.).

⁽³⁾ Uz iznimku određenih mjera poput promotivnih aktivnosti i programa za zdravu prehranu školske djece (*school fruit scheme*) koji su sufinancirani.

⁽⁴⁾ Proizvodno nevezana plaćanja dodjeljuju se za prihvatljiva poljoprivredna zemljišta neovisno o tome koriste li se ona za proizvodnju ili ne.

⁽⁵⁾ Bugarska, Češka, Estonija, Cipar, Latvija, Litva, Mađarska, Poljska, Rumunjska i Slovačka.

⁽⁶⁾ Proizvodno vezana plaćanja izračunavaju se na temelju broja životinja u uzgoju (primjerice krava dojilja, ovaca i koza) i/ili broja hektara na kojima se uzgaja određena kultura (primjerice pamuk, riža, šećerna repa).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.6. Iz EPFRR-a se sufinanciraju rashodi za ruralni razvoj koji se isplaćuju u okviru programa ruralnog razvoja država članica. Rashodi obuhvaćaju 46 mjera⁽⁷⁾, uključujući mjere povezane s određenim područjima⁽⁸⁾ i mjere koje nisu povezane s određenim područjima⁽⁹⁾. Rashodi za ruralni razvoj 2014. godine iznosili su 11 186 milijuna eura.

7.7. U okviru svih programa izravne potpore EFJP-a i mjera u okviru EPFRR-a povezanih s određenim područjima⁽¹⁰⁾ korisnici moraju ispunjavati uvjete višestruke sukladnosti. Oni obuhvaćaju propisane obveze pri upravljanju (SMR) koje se odnose na zaštitu okoliša, javnog zdravlja, zdravlja životinja i bilja, dobrobiti životinja te održavanje dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta (GAEC) na poljoprivrednim zemljištima. Ako se poljoprivrednici ne pridržavaju tih uvjeta, smanjuje im se potpora⁽¹¹⁾ (vidjeti također odlomak 7.14. točku (b)).

7.7. Višestruka sukladnost mehanizam je na temelju kojeg se poljoprivrednici kažnjavaju kada ne poštuju niz pravila koja općenito proizlaze iz drugih politika izvan ZPP-a i primjenjuju se na građane EU-a neovisno o ZPP-u. Poštovanje obveza višestruke sukladnosti ne predstavlja kriterij prihvatljivosti za bilo koja plaćanja u okviru ZPP-a, stoga kontrole tih zahtjeva ne mogu biti povezane sa zakonitošću i pravilnošću predmetnih transakcija. Ta su načela na snazi od početka primjene programa jedinstvenih plaćanja 2005. Činjenicu da višestruka sukladnost ne utječe na prihvatljivost plaćanja izričito je potvrdio Sud Europske unije (predmet T-588/10) i dodatno je pojašnjena u članku 97. stavku 4. Uredbe (EU) br. 1306/2013 za godine podnošenja zahtjeva 2015. i dalje.

Prema tome, Komisija ponavlja svoje stajalište da se smanjenja propisana za povrede zahtjeva za višestruku sukladnost ne bi trebala uzimati u obzir za izračun stopa pogrešaka za ZPP.

⁽⁷⁾ Mjere se navode u točki 7.a Priloga II. Uredbi Komisije (EZ) br. 1974/2006 od 15. prosinca 2006. o utvrđivanju detaljnih pravila za primjenu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 o potpori ruralnom razvoju iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (SL L 368, 23.12.2006, str. 15.).

⁽⁸⁾ Mjere povezane s određenim područjima čine one mjere za koje su plaćanja povezana s brojem hektara, primjerice plaćanja u okviru agroekoloških mjera i naknade poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima.

⁽⁹⁾ Mjere koje nisu povezane s određenim područjima obično su investicijske mjere, na primjer modernizacija poljoprivrednih gospodarstava i uspostava osnovnih usluga za gospodarstvo i stanovništvo ruralnih područja.

⁽¹⁰⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 73/2009 od 19. siječnja 2009. o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike, o izmjeni Uredbi (EZ) br. 1290/2005, (EZ) br. 247/2006, (EZ) br. 378/2007 i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1782/2003 (SL L 30, 31.1.2009., str. 16.).

⁽¹¹⁾ U skladu s člancima 66. i 67. Uredbe Komisije (EZ) br. 796/2004 od 21. travnja 2004. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu višestruke sukladnosti, modulacije i integriranog administrativnog i kontrolnog sustava iz Uredbe Vijeća (EZ) br. 1782/2003 o utvrđivanju zajedničkih pravila za programe izravne potpore za poljoprivrednike u okviru zajedničke poljoprivredne politike i utvrđivanju određenih programa potpore za poljoprivrednike (SL L 141, 30.4.2004., str. 18), stopa smanjenja potpore zbog nepridržavanja propisanih obveza pri upravljanju ili obveza održavanja dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta iznosi od 1 do 5 % u slučaju nemara, a u slučaju namjernog nepridržavanja obveza potpora se može i u cijelosti ukinuti. Sredstva dobivena smanjenjem potpore izuzimaju se iz plaćanja potpora i uplaćuju u proračun EU-a kao namjenski poljoprivredni prihodi.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.8. Rashodi obaju fondova usmjeravaju se preko približno 80 agencija za plaćanja koje su odgovorne za provjeru prihvatljivosti zahtjeva za potporu i izvršavanje isplata korisnicima. Računovodstvenu dokumentaciju agencija za plaćanja i njihovu evidenciju plaćanja ispituju neovisna revizijska tijela (tijela za ovjeravanje) koja Komisiji podnose godišnje potvrde i izvješća.

7.9. Glavni su rizici za pravilnost plaćanja izravnih potpora u tome da potpora po površini bude isplaćena onim zemljištima ili korisnicima koji ne zadovoljavaju uvjete ili da bude isplaćena većem broju korisnika za istu zemljišnu parcelu, da se pogrešno izračunaju materijalna prava ili isplate premije za nepostojeće životinje. Kad je riječ o intervencijama na poljoprivrednim tržištima, glavne rizike za pravilnost predstavlja dodjela potpore podnositeljima zahtjeva koji ne ispunjavaju potrebne uvjete, za neprihvatljive troškove ili količinu i za troškove ili količinu prikazane većima nego što su to u stvarnosti.

7.10. Glavni je rizik za ruralni razvoj u tome da rashodi budu neprihvatljivi zbog neusklađenosti s često složenim pravilima i uvjetima prihvatljivosti, posebno za investicijske mjere.

7.10. Komisija dijeli stajalište Revizorskog suda da su područja izdataka u ruralnom razvoju uređena složenim pravilima i uvjetima prihvatljivosti. Komisija smatra da je to posljedica ambicioznih ciljeva politike ruralnog razvoja i objašnjava zašto je ta politika posebno sklona pogreškama.

Pravni okvir ZPP-a za programsko razdoblje 2014.–2020. sadržava odredbe o pojednostavljenju i uvođenju preventivnih mjera (npr. ex ante analizu programa ruralnog razvoja, obustave i prekidi plaćanja).

Komisija se obvezuje na pojednostavljenje pravila ZPP-a te će ustrajati na pojednostavljenju nacionalnih propisa u državama članicama, bez ugrožavanja dobrog financijskog upravljanja.

Politika zaštite okoliša i zajednička ribarstvena politika

7.11. Politikom Unije za zaštitu okoliša nastoji se doprinijeti zaštiti i poboljšanju kvalitete okoliša i života njezinih građana te razumnom korištenju prirodnim resursima, s rashodima kojima centralizirano upravljaju Glavna uprava za okoliš i Glavna uprava za klimatsku politiku u Komisiji. Najveću važnost ima program za okoliš (LIFE)⁽¹²⁾. U sklopu programa LIFE sufinanciraju se projekti država članica povezani s prirodom, biološkom raznolikošću, politikom zaštite okoliša i upravljanjem okolišem te informiranjem i komunikacijom (rashodi 2014. iznosili su 221 milijun eura).

⁽¹²⁾ Uredba (EU) br. 1293/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o uspostavljanju Programa za okoliš i klimatske aktivnosti (LIFE) i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 614/2007 (SL L 347, 20.12.2013., str. 185.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.12. Zajednička ribarstvena politika ima ciljeve slične onima zajedničke poljoprivredne politike (vidjeti odlomak 7.2.). Europski fond za ribarstvo⁽¹³⁾ (EFR), koji je pod podijeljenim upravljanjem Glavne uprave Komisije za pomorska pitanja i ribarstvo te država članica, glavni je instrument za provedbu zajedničke ribarstvene politike (rashodi 2014. iznosili su 569 milijuna eura).

7.13. Glavni rizik za pravilnost u područjima politike zaštite okoliša i ribarstvene politike predstavlja dodjela potpore za neprihvatljive troškove ili troškove prikazane u iznosu većem od stvarnog.

Opseg revizije i revizijski pristup

7.14. U **dijelu 2. priloga 1.1.** poglavlju 1. opisuje se naš opći revizijski pristup i metodologija. U vezi s revizijom područja „Prirodni resursi” treba naglasiti nekoliko pojedinosti:

- (a) Za posebnu procjenu EFJP-a u reviziji je ispitan uzorak od 183 transakcije, a za posebnu procjenu područja „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo” uzorak od 176 transakcija, kako je navedeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Svaki je uzorak izrađen tako da bude reprezentativan uzorak cjelokupnih transakcija u okviru svake od dviju posebnih procjena. Uzorak za procjenu EFJP-a 2014. godine sastojao se od transakcija iz 17 država članica⁽¹⁴⁾. Uzorak za drugu posebnu procjenu sastojao se od 162 transakcije za ruralni razvoj i 15 transakcija u vezi s okolišem, klimatskom politikom i ribarstvom iz 18 država članica⁽¹⁵⁾.

7.14.

⁽¹³⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1198/2006 od 27. srpnja 2006. o Europskom fondu za ribarstvo (SL L 223, 15.8.2006., str. 1.).

⁽¹⁴⁾ Belgija, Češka, Danska, Njemačka (Bavarska, Brandenburg, Donja Saska, Schleswig-Holstein, Porajnje-Falačka), Estonija, Irska, Grčka, Španjolska (Andaluzija, Aragon, Castilla-La Mancha, Katalonija, Extremadura, Kanarski otoci), Francuska, Italija (Lombardija, Agenzia per le erogazioni in agricoltura – AGEA), Mađarska, Nizozemska, Poljska, Portugal, Slovačka, Finska i Ujedinjena Kraljevina (Engleska, Wales).

⁽¹⁵⁾ Bugarska, Češka, Njemačka (Mecklenburg-Zapadno Pomorje, Porajnje-Falačka, Sachsen-Anhalt), Grčka, Španjolska (Galicija, Castilla-La Mancha), Francuska, Italija (Apulija, Umbrija, Veneto), Latvija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Švedska i Ujedinjena Kraljevina (Engleska, Wales). Uzorkom su obuhvaćene i tri transakcije pod izravnim upravljanjem.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (b) Pri ispitivanju višestruke sukladnosti usmjerili smo se na obveze održavanja dobrih poljoprivrednih i ekoloških uvjeta ⁽¹⁶⁾ te propisane obveze pri upravljanju ⁽¹⁷⁾ za koje su se mogli pribaviti dokazi i o kojima su se mogli donijeti zaključci tijekom revizijskih posjeta ⁽¹⁸⁾ (vidjeti također odlomak 1.15.).
- (c) Za EFJP je u okviru procjene odabranih sustava ⁽¹⁹⁾ ispitani integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS) u Hrvatskoj, korektivne mjere poduzete kao odgovor na glavne nedostatke u sustavima na koje smo upozoravali u prijašnjim godišnjim izvješćima za šest država članica ⁽²⁰⁾ i rad u okviru postupka za dobivanje većih jamstava ⁽²¹⁾ u Grčkoj. Povrh toga, analizirali smo 14 revizija sukladnosti koje je provela Komisija.
- (d) Za ruralni razvoj analizirali smo 12 revizija sukladnosti koje je provela Komisija, ponovo smo izvršili te provjere, a za njih pet ispitali smo odabrane ključne kontrole na terenu ⁽²²⁾. Za druga područja politike ispitali smo sustave Europskog fonda za ribarstvo u Italiji i Glavne uprave za okoliš.
- (e) Kako bismo procijenili koje su osnove za odluke Komisije u postupku poravnanja računa, provjerili smo revizijski rad Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj u vezi s poravnanjem računa (za EFJP i EPFRR).
- (f) Procjenom godišnjih izvješća o radu obuhvaćena su izvješća Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj i Glavne uprave za okoliš.

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) Komisija pozdravlja promjenu pristupa koju je najavio Revizorski sud od 2015. i naglašava važnost ispitivanja procijenjenih stopa pogreške neovisno o elementu višestruke sukladnosti.

Vidjeti odgovore Komisije na točke 7.7., 7.22. i 7.33.

⁽¹⁶⁾ Sprječavanje nekontroliranog širenja vegetacije, očuvanje terasa, održavanje maslinika te pridržavanje stopa najmanjeg broja grla stoke i obveza košenja trave.

⁽¹⁷⁾ Uvjeti za propisanu obvezu pri upravljanju 4. (Direktiva o nitratima) te 6., 7. i 8. (u vezi s identifikacijom i registracijom životinja).

⁽¹⁸⁾ Obveze višestruke sukladnosti temeljne su pravne obveze koje moraju poštovati svi primatelji izravne potpore EU-a. To su osnovni, a u mnogo slučajeva i jedini uvjeti koje treba ispuniti kako bi se opravdalo plaćanje punog iznosa izravne potpore, zbog čega neispunjavanje višestruke sukladnosti smatramo pogreškom.

⁽¹⁹⁾ Države članice i sustavi nad kojima je provedena revizija odabrani su na temelju rizika te stoga rezultati nisu reprezentativni za EU u cjelini.

⁽²⁰⁾ Bugarska, Grčka, Španjolska (Andaluzija, Castilla-La Mancha, Extremadura), Italija (Lombardija), Portugal i Rumunjska.

⁽²¹⁾ Vidjeti odjeljak 7.44.

⁽²²⁾ Irska, Italija (Kampanija), Portugal, Rumunjska i Švedska.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

DIO 1.: PROCJENA PRAVILNOSTI

Pravilnost transakcija

7.15. U **prilogu 7.1.** sažeto su prikazani rezultati ispitivanja transakcija za područje „Prirodni resursi” u cjelini, kao i za svaku od dviju posebnih procjena (EFJP-a i područja „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo”). Od 359 transakcija nad kojima smo proveli reviziju u 177 transakcija (49 %) postojala je pogreška. Na temelju 129 kvantificiranih pogrešaka procijenili smo da stopa pogreške ⁽²³⁾ za područje „Prirodni resursi” iznosi 3,6 % ⁽²⁴⁾.

7.16. U **grafikonu 7.2.** prikazana je mjera u kojoj su različite vrste pogrešaka doprinijele ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške za 2014. godinu.

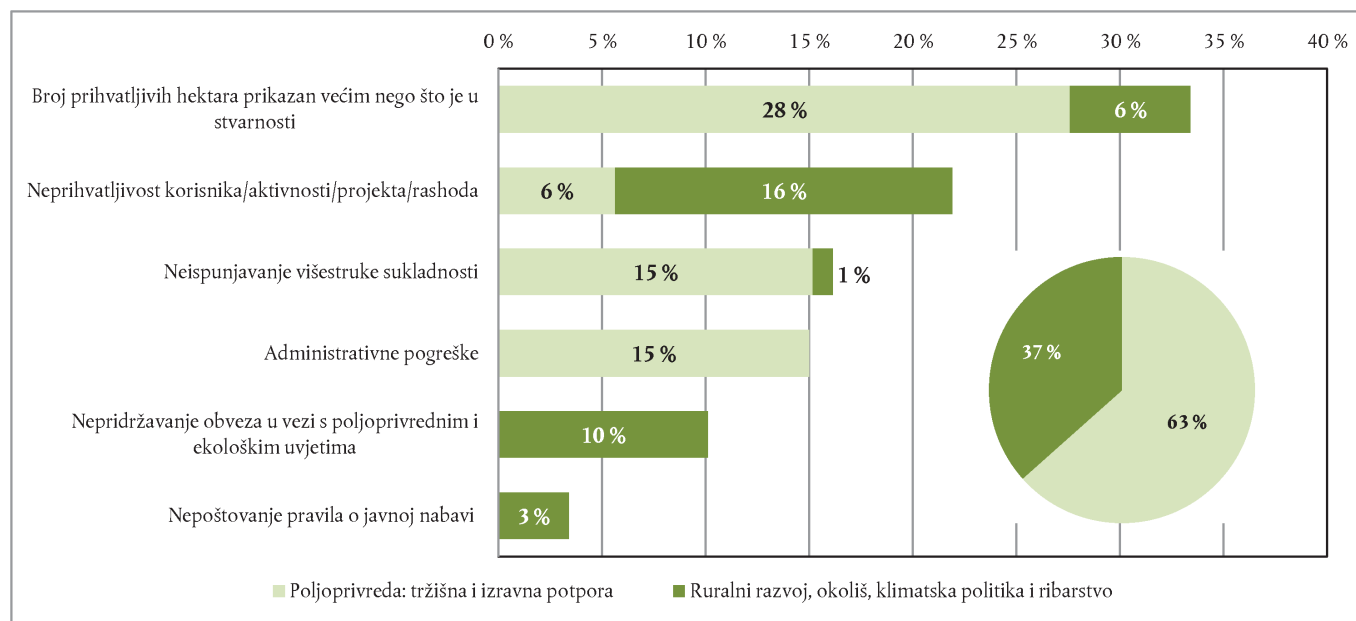
7.15. Komisija prima na znanje najizgledniju stopu pogreške koju je procijenio Sud i koja je niža nego prošle godine.

Stajalište je Komisije da neto financijski ispravci koji proizlaze iz postupaka revizije višegodišnje sukladnosti, kao i povrati od korisnika vraćeni u proračun EU-a, predstavljaju kapacitet ispravaka koji treba uzeti u obzir u sveobuhvatnoj procjeni općeg sustava unutarnje kontrole. Komisija napominje i da je, kako je navedeno u godišnjem izvješće o radu za 2014. Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj, njezin kapacitet ispravaka 2014. iznosio 863,5 milijuna EUR (1,55 % ukupnih izdataka ZPP-a) (vidjeti točke 7.70. i 7.71. izvješća Suda).

Komisija smatra da povrede obveza višestruke sukladnosti (0,6 postotnih bodova) ne bi trebalo uzeti u obzir pri procjeni razine pogrešaka (vidjeti odgovor Komisije na točku 7.7.). Bez višestruke sukladnosti, najizglednija stopa pogreške iznosi 3,0 %.

⁽²³⁾ Procjenu pogreške izračunavamo iz reprezentativnog uzorka. Navedena brojka prikazuje najbolju procjenu. S 95-postotnom pouzdanošću možemo tvrditi da stopa pogreške u skupini podataka iznosi između 2,7 i 4,6 % (donja i gornja granica pogreške).

⁽²⁴⁾ Pogreške u vezi s višestrukom sukladnošću čine 0,6 postotnih bodova te stope.

Grafikon 7.2. – Doprinos procijenjenoj stopi pogreške po vrstama pogrešaka – Prirodni resursi

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.17. Dvije posebne procjene razlikuju se po naravi i karakterističnim pogreškama. Stoga se u nastavku svaka procjena zasebno obrađuje.

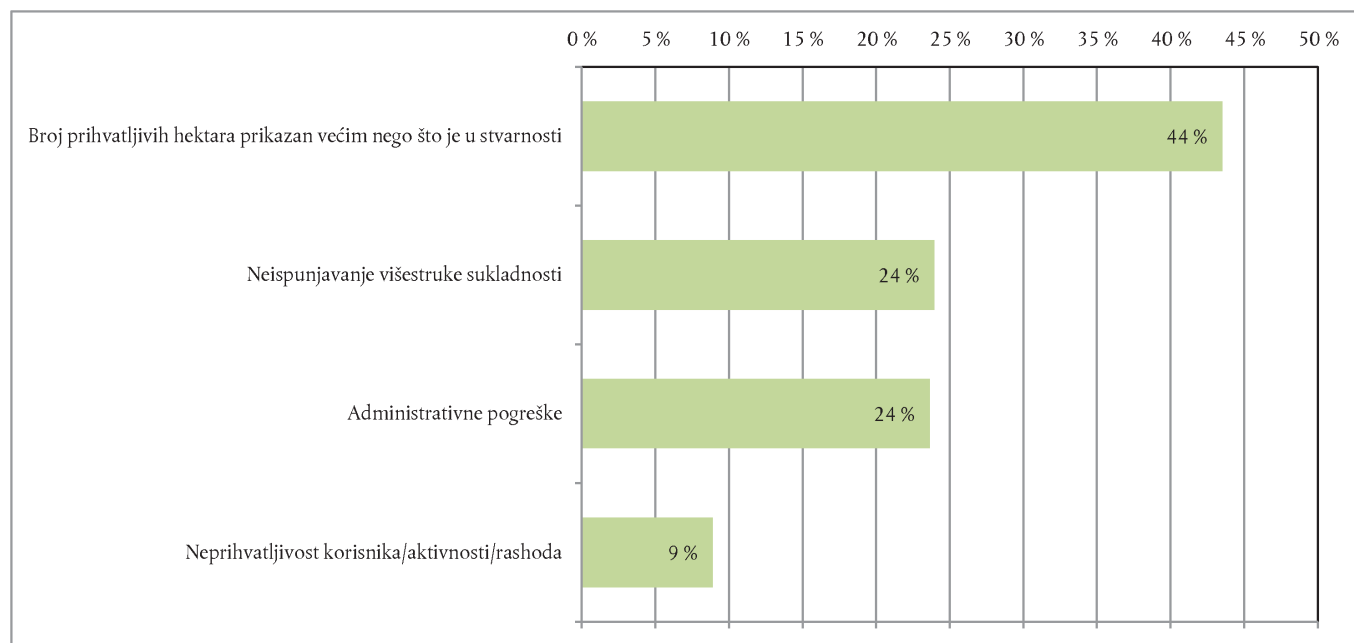
EFJP – Tržišna i izravna potpora

7.18. Kad je riječ o EFJP-u, od 183 transakcije nad kojima smo proveli reviziju u 93 transakcije (51 %) postojala je pogreška. Na temelju 88 kvantificiranih pogrešaka procijenili smo da stopa pogreške iznosi 2,9 %.

7.19. U **grafikonu 7.3.** prikazana je mjera u kojoj su različite vrste pogrešaka pridonijele toj procijenjenoj stopi pogreške za EFJP 2014. godine.

ODGOVORI KOMISIJE

7.18. Komisija prima na znanje najizgledniju pogrešku koju je procijenio Sud, a koja je niža nego prošle godine. Bez višestruke sukladnosti koja čini 0,7 postotnih bodova, najizglednija stopa pogreške za EFJP je 2,2 %.

Grafikon 7.3. – Doprinos procijenjenoj stopi pogreške po vrstama pogrešaka – EFJP

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.20. U 26 slučajeva mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika nadležna tijela država članica imala su dovoljno informacija ⁽²⁵⁾ da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije nego što su prijavila rashode Komisiji. Da su se sve te informacije upotrijebile u svrhu ispravljanja pogrešaka, procijenjena stopa pogreške za ovu posebnu procjenu bila bi manja za 0,6 postotnih bodova. Osim toga, utvrdili smo da su za pogreške koje smo uočili u 34 slučaja bila odgovorna nadležna tijela država članica. Te pogreške čine 0,7 postotnih bodova procijenjene stope pogreške.

ODGOVORI KOMISIJE

7.20. Komisija pozdravlja procjenu Suda o ulozi država članica i smatra da bi države članice trebale više raditi na smanjenju pogrešaka. Komisija nastavlja raditi s državama članicama na smanjenju pogrešaka.

⁽²⁵⁾ Na temelju popratne dokumentacije, uključujući standardne unakrsne provjere i obvezne provjere.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.21. Pogreške u vezi s prijavljivanjem veće prihvatljive površine nego što je to u stvarnosti nisu bile posebno česte ni u jednoj državi članici. Takve su pogreške 2014. otkrivene u 12 od 17 posjećenih država članica. Polovica tih pogrešaka iznosila je manje od 2 % te stoga one nisu u velikoj mjeri utjecale na ukupnu procijenjenu stopu pogreške. Kao i prethodnih godina, veće pogreške u ovoj kategoriji odnosile su se na plaćanja za neprihvatljiva zemljišta koja su prijavljena kao prihvatljivi trajni pašnjaci (vidjeti okvir 7.1.). U okviru 7.1. daje se i primjer pogreške koja se odnosi na prihvatljivo obradivo zemljište prikazano većim nego što je to u stvarnosti.

Okvir 7.1 – Primjeri plaćanja za prihvatljiva zemljišta prikazana većima nego što su to u stvarnosti
Trajni pašnjaci

Dvoje od 12 provjerenih korisnika u Grčkoj primilo je potporu u okviru programa jedinstvenih plaćanja za zemljišne parcele prijavljene kao trajni pašnjaci, ali su zapravo bile prekrivene gustim šibljem, grmljem, drvećem i kamenjem. Te je parcele trebalo djelomično ili u cijelosti isključiti iz programa potpore EU-a. Do tih je pogrešaka došlo zato što je prihvatljiva površina predmetnih parcela u bazi podataka grčkog sustava identifikacije zemljišnih parcela (LPIS) prikazana većom nego što zaista jest (vidjeti također okvir 7.8. i odlomak 7.43.). Nadležna tijela u Grčkoj ponovo su evaluirala prihvatljivost parcela i utvrdila prekomjerna plaćanja u tim slučajevima, ali ni za jedan od njih nisu pokrenula postupak za povrat sredstava. U jednom od tih dvaju slučajeva otkrili smo da su te prihvatljive površine u LPIS-u nakon ponovne evaluacije još uvijek bile prikazane većima nego što su to u stvarnosti.

Slučajevi u kojima je potpora po površini isplaćena za parcele djelomično pokrivene neprihvatljivom vegetacijom otkriveni su i u Češkoj, Španjolskoj, Francuskoj, Poljskoj i Slovačkoj.

Obradiva zemljišta

Potpora u okviru programa jedinstvenih plaćanja isplaćena je za jednu parcelu u Španjolskoj (Castilla-La Mancha) prijavljenu i evidentiranu u LPIS-u kao obradivo zemljište. U stvarnosti je parcela bila staza za motokros.

Slučajevi u kojima su prihvatljiva obradiva zemljišta prikazana većima nego što zaista jesu otkriveni su i u Češkoj, Danskoj, Njemačkoj (Porajnje-Falačka i Schleswig-Holstein), Španjolskoj (Andaluzija i Aragon), Francuskoj, Italiji (Lombardija), Poljskoj, Slovačkoj, Finskoj i Ujedinjenoj Kraljevini (Engleska).

7.21. Komisija je svjesna nedostataka u pogledu trajnih pašnjaka. U različitim zemljama provode se akcijski planovi i sud je priznao njihovu učinkovitost u okviru 7.7.

Okvir 7.1. – Primjeri plaćanja za prihvatljiva zemljišta prikazana većima nego što jesu

Komisija je već utvrdila slične nedostatke u Grčkoj i u Španjolskoj i osigurala njihovo rješavanje putem akcijskih planova kojima su ostvarena važna poboljšanja.

U Grčkoj je svrha akcijskog plana bilo izuzimanje neprihvatljivih zemljišta iz LPIS-a. Grčke vlasti provele su taj plan i njegov je rezultat bilo smanjenje područja evidentiranog kao trajni pašnjak u grčkom LPIS-u s 3,6 milijuna ha 2012. na 1,5 milijuna ha u listopadu 2014. (vidjeti okvir 7.8.).

Pored ispravljanja u LPIS-u, grčke vlasti utvrdile su neopravdano isplaćene iznose.

Komisija je već donijela financijske ispravke kojima su obuhvaćeni iznosi čiji povrat grčka tijela nisu osigurala za financijske godine 2010., 2011. i 2012. Očekuje se da će postupak provjere sukladnosti za financijske godine 2013. i 2014. biti dovršen do kraja 2015.

Komisija je provela reviziju u navedenim državama članicama. Za Poljsku i Češku nisu utvrđeni znatni nedostaci. Ako je potrebno, nedostaci utvrđeni u sustavu kontrole za višestruku sukladnost prate se putem postupaka donošenja potvrde o sukladnosti čiji su rezultat neto financijski ispravci, kojima se osigurava primjerena pokrivenost rizika za proračun EU-a.

Nacionalna tijela to su otkrila u veljači 2014. pri ažuriranju svojeg LPIS-a s najnovijim dostupnim ortosnimkama (2012.). Međutim, plaćanje je izvršeno u prosincu 2013. prije tog ažuriranja. U studenome 2014. pokrenut je postupak povrata za predmetne godine.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.22. Na temelju ispitivanja odabranih obveza višestruke sukladnosti (vidjeti odlomak 7.14., točka (b)) utvrdili smo da obveze nisu izvršene za 46 od 170 plaćanja na koja se one odnose. Učestalost pogrešaka u vezi s višestrukom sukladnošću (27 %) odgovara statističkim podacima o kontrolama država članica. Takve pogreške čine 0,7 postotnih bodova procijenjene stope pogreške navedene u odlomku 7.18. U okviru 7.2 navode se primjeri takvih pogrešaka.

Okvir 7.2. – Primjeri pogrešaka u vezi s višestrukom sukladnošću

Zakonodavstvom EU-a o višestrukoj sukladnosti propisano je da se premještanje, rođenje i uginuće goveda mora prijaviti u nacionalnoj bazi podataka o životinjama u roku od sedam dana. Takva su pravila važna za smanjenje rizika od širenja bolesti jer se njima kontrolira premještanje životinja i omogućuje bolja sljedivost. Kako bi se smanjilo onečišćenje vode, pravilom višestruke sukladnosti određeno je i da se u područjima kojima prijeti onečišćenje nitratima na jednom hektaru zemljišta može upotrijebiti najviše 170 kg nitrata životinjskog podrijetla.

Jedan je korisnik potpore u Italiji (Lombardija) podnio 370 prijava premještanja ili rođenja goveda, od kojih je 291 prijava podnesena sa zakašnjenjem. Taj je korisnik također prešao graničnu vrijednost od 170 kg nitrata po hektaru za gotovo 200 %. Utvrdili smo i da jedan korisnik nije podnio u roku 237 prijava o promjenama u vezi sa životinjama, od njih ukupno 627, i da je prešao graničnu vrijednost nitrata za 380 %.

Slučajevi nepridržavanja roka za prijavu premještanja životinja otkriveni su i u Belgiji, Danskoj, Njemačkoj (Bavarska), Estoniji, Španjolskoj (Kanarski otoci), Francuskoj, Mađarskoj, Nizozemskoj, Poljskoj, Slovačkoj i Ujedinjenoj Kraljevini (Wales).

ODGOVORI KOMISIJE

7.22. Vidjeti odgovore Komisije na točke 7.7. i 7.14. (b).

Okvir 7.2. – Primjeri pogrešaka povezanih s višestrukom sukladnošću

Komisija provodi revizije višestruke sukladnosti u državama članicama i u mnogima je utvrdila nedostatke u postupcima kontrole i sankcioniranja obveza izvješćivanja i, općenito, u odnosu na identifikaciju i registraciju životinja. Kada je utvrđena sustavna nesukladnost, Komisija uvijek provodi postupak donošenja potvrde o sukladnosti. U odnosu na probleme koji se odnose na identifikaciju i registraciju životinja, Komisija se slaže s opažanjima Suda i u okviru vlastitih revizija višestruke sukladnosti posebnu posvećuje pozornost tim zahtjevima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.23. Otkrili smo i više slučajeva pogrešaka nadležnih tijela država članica u administrativnoj obradi zahtjeva za potporu. Najčešća je pogreška bila prekoračenje gornje granice za materijalna prava u okviru programa jedinstvenih plaćanja u Francuskoj. Iako smo tu sustavnu pogrešku naveli u godišnjim izvješćima za 2011., 2012. i 2013.⁽²⁶⁾, ona se javljala i 2014.⁽²⁷⁾ Komisija je međutim donijela odluku o sukladnosti kojom je ukinula potporu EU-a za dio rashoda za (financijske) godine 2011. i 2012.

7.24. Otkrili smo dva slučaja u kojima korisnik ili rashodi nisu ispunjavali uvjete za potporu EU-a (vidjeti okvir 7.3.).

Okvir 7.3. – Primjer plaćanja za neprihvatljive rashode

U okviru programa potpore za sektor vina sredstva EU-a dodijeljena su jednoj vinariji u Francuskoj za modernizaciju prostora za skladištenje. Dijelom potpore nadoknađeni su troškovi rastavljanja i uklanjanja stare opreme, a ti troškovi nisu bili prihvatljivi za potporu EU-a.

U Poljskoj je otkriven slučaj u kojem je potpora isplaćena neprihvatljivom korisniku.

7.23. U okviru ovog postupka donošenja potvrde o sukladnosti, Komisija je podrobno procijenila rizike za fond. To je već bilo obuhvaćeno neto financijskim ispravcima za godine podnošenja zahtjeva 2011. i 2012., a za preostale predmetne godine podnošenja zahtjeva u tijeku su postupci donošenja potvrde o sukladnosti.

Cilj je uvedenog akcijskog plana potpuno popraviti situaciju za godinu podnošenja zahtjeva 2014. i Komisija ga pomno prati.

⁽²⁶⁾ Primjer 3.2. u godišnjem izvješću za 2011., okvir 3.1. u godišnjem izvješću za 2012. i okvir 3.5. u godišnjem izvješću za 2013.

⁽²⁷⁾ Godine 2013. nadležna tijela u Francuskoj poduzela su korektivne mjere kako bi ispravila vrijednost materijalnih prava od financijske godine 2015. (godina podnošenja zahtjeva 2014.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

„Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo”

7.25. Od 176 revidiranih transakcija u području „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo” u njih je 84 (48 %) postojala pogreška. Na temelju 41 kvantificirane pogreške procijenili smo da stopa pogreške iznosi 6,2 %.

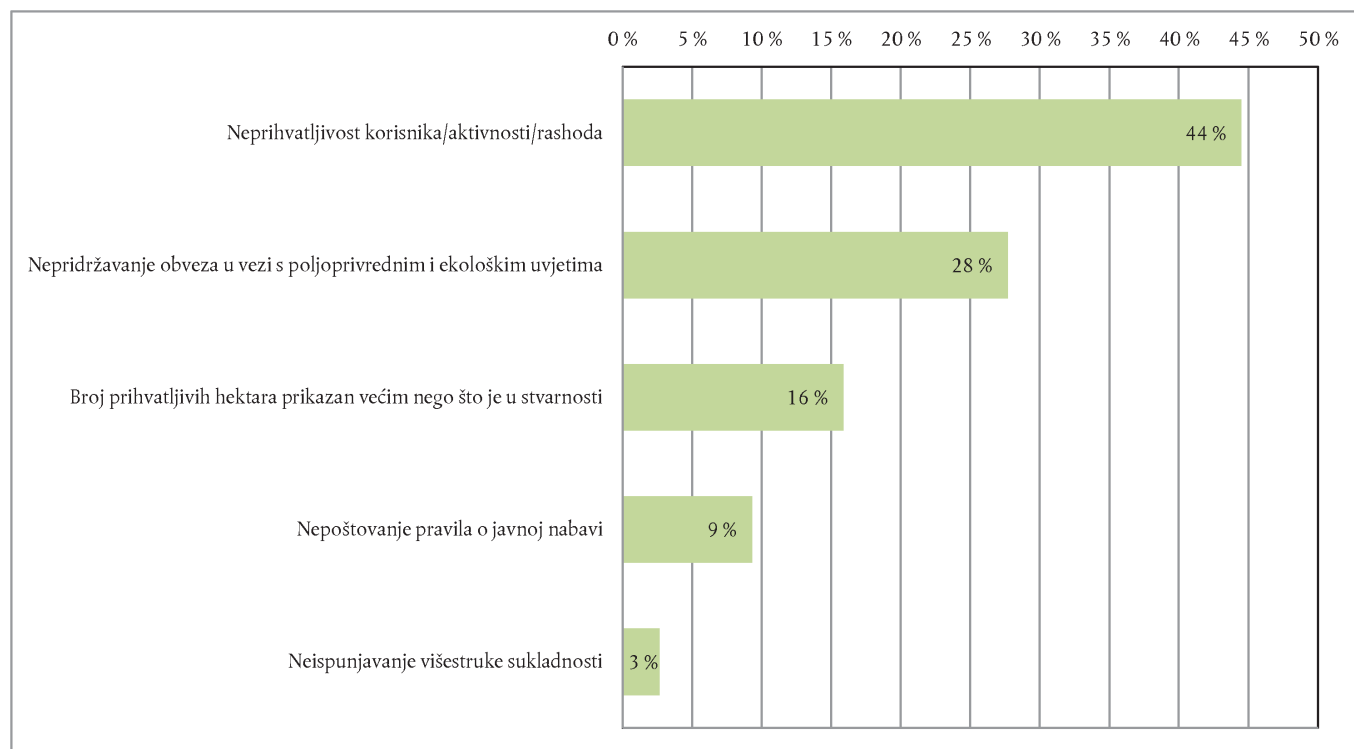
7.26. U **grafikonu 7.4.** prikazana je mjera u kojoj su različite vrste pogrešaka pridonijele toj procijenjenoj stopi pogreške za 2014. u području „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo”.

7.25. Komisija prima na znanje najizgledniju pogrešku koju je procijenio Sud, a koja je niža nego prošle godine.

Bez višestruke sukladnosti, najizglednija stopa pogreške za „Ruralni razvoj, okoliš, klimatske mjere i ribarstvo” iznosi 6,0 %.

Vidjeti isto odgovor Komisije na točku 7.18.

Grafikon 7.4. – Doprinos procijenjenoj stopi pogreške po vrstama pogrešaka – „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo”



Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.27. Kad je riječ o ruralnom razvoju, 71 transakcija od njih 162 odnosila se na određeno područje, a 91 transakcija nije bila povezana s određenim područjem. Od te 162 transakcije u njih je 79 (49 %) postojala pogreška. Kad je riječ o okolišu, klimatskoj politici i ribarstvu od 14 transakcija iz uzorka u njih je pet (36 %) postojala pogreška, od kojih su dvije bile mjerljive.

7.28. U 15 slučajeva mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika nadležna tijela država članica imala su dovoljno informacija⁽²⁸⁾ da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije nego što su prijavila rashode Komisiji. Da su se sve te informacije upotrijebile u svrhu ispravljanja pogrešaka, procijenjena stopa pogreške za ovu posebnu procjenu bila bi manja za 3,3 postotna boda. Osim toga, utvrdili smo da su za uočene pogreške u trima slučajevima bila odgovorna nadležna tijela država članica. Te pogreške čine 0,6 postotnih bodova procijenjene stope pogreške.

7.27. Učestalost pogrešaka (kvantificiranih i nekvantificiranih) koje je utvrdio Sud u području ruralnog razvoja smanjila se s 57 % koliko je iznosila 2013. na 49 % 2014. Stopu pogrešaka za ruralni razvoj potrebno je promatrati u svjetlu ambicioznih ciljeva politike ruralnog razvoja.

Komisija primjećuje da se 10 transakcija u kojima je bilo pogrešaka odnosilo samo na povrede višestruke sukladnosti. Stoga, prema mišljenju Komisije, budući da zahtjevi višestruke sukladnosti ne utječu na prihvatljivost poljoprivrednika za potporu iz ZPP-a (prvi i drugi stup) ni na pravilnost plaćanja, isključivanjem tih pogrešaka broj transakcija u kojima je bilo pogrešaka smanjuje se na 69 (43 %).

Donja razina pogreške za mjere povezane s površinom potvrđuje da je IAKS djelotvoran sustav za sprečavanje i ispravljanje pogrešaka.

7.28. Komisija je svjesna da su nacionalna nadležna tijela mogla uočiti mnoge pogreške koje je Sud pronašao. Pravilima ZPP-a osiguravaju se državama članicama nužni instrumenti za ublažavanje većine rizika od pogrešaka.

Zbog nedostataka u sustavima kontrole koje je utvrdila Komisija države članice donijele su akcijske planove u cilju utvrđivanja osnovnih uzroka pogrešaka i poduzimanja odgovarajućih korektivnih mjera.

⁽²⁸⁾ Na temelju popratne dokumentacije, uključujući unakrsne i obvezne provjere.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.29. Pogreške su utvrđene u transakcijama iz uzorka u svih 18 posjećenih država članica. Stopa i vrste pogrešaka vrlo su slične onima utvrđenima prethodnih godina. Kao i prethodnih godina, najveći dio (54 %) procijenjene stope pogreške navedene u odlomku 7.25. odnosio se na mjere koje nisu povezane s određenim područjem. S tim u vezi, u veljači 2015. objavili smo tematsko izvješće u kojem se analiziraju uzroci pogrešaka u rashodima za ruralni razvoj i način na koji se te pogreške nastoje otkloniti ⁽²⁹⁾.

7.30. Posebni uvjeti za investicijske projekte pomažu tome da se potpora usmjeri na određene kategorije korisnika i time poboljša djelotvornost potrošnje sredstava za ruralni razvoj. Međutim, od 91 ispitane transakcije koje nisu povezane s određenim područjem njih 14 (15 %) nije zadovoljavalo uvjete prihvatljivosti. Procijenili smo da su u trima od tih 14 slučajeva korisnici stvorili fiktivne okolnosti za dobivanje potpore kako bi zaobišli pravila o prihvatljivosti. Detaljnije informacije navedene su u okviru 7.4. Za okoliš, klimatsku politiku i ribarstvo dvije od tri mjerljive pogreške odnose se na neprihvatljive rashode.

ODGOVORI KOMISIJE

7.29. Tijekom vlastitih revizija Komisija je u nizu država članica utvrdila nedostatke slične onima koje je utvrdio Revizorski sud. Znatni neto financijski ispravci određeni su predmetnim državama članicama u cilju zaštite proračuna EU-a. U tijeku je postupak provjere financijskih izvješća. Nadalje, u slučaju zadrške, predmetne države članice moraju poduzeti korektivne mjere.

U Godišnjem izvješću o radu za 2014. direktor Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj izjavio je zadrške u vezi s izdacima za ruralni razvoj za 16 država članica (28 agencija za plaćanja). Zadrške su izražene kada su utvrđeni nedostaci u sustavu upravljanja i kontrole i one su, kada je potrebno, bile popraćene zahtjevom predmetnim državama članicama da poduzmu korektivne mjere za uklanjanje nedostataka.

Komisija pozdravlja analizu glavnih uzroka pogrešaka koju je prikazao Sud u svom Posebnom izvješću 23/2014 kojim je uvelike potvrđena analiza Komisije koju je ona podnijela Europskom parlamentu i Vijeću u lipnju 2013. (SWD (2013) 244), a prema kojoj se ambicioznim političkim ciljevima politike i nedovoljnim sustavima kontrole pridonosi razini pogrešaka.

Komisija naglašava da visoka razina pogreške u mjerama koje nisu povezane s područjem ne upućuje nužno na prijevaru ili zlouporabu sredstava EU-a. Vrlo često su ciljevi politike pojedine mjere ispunjeni i novac poreznih obveznika nije izgubljen.

Za programsko razdoblje od 2014. do 2020. svi programi ruralnog razvoja morali su uključivati ex ante procjenu mogućnosti provjere i kontrole mjera koje zajednički provode upravljačko tijelo i agencija za plaćanja.

7.30. Umjetno stvoreni uvjeti, prema procjeni Suda, čine samo tri od 91 ispitane transakcije za mjere koje nisu povezane s određenim područjima. Glavni nedostaci u pogledu transakcija za ulaganja odnose se na pitanje neprihvatljivosti (izdataka ili korisnika).

Komisija dijeli zabrinutost Suda u vezi s umjetno stvorenim uvjetima, ali želi naglasiti da ih je teško dokazati i da se mogu utvrditi samo primjenom strogih uvjeta koja je utvrdio Sud EU-a.

Nakon vlastite revizije Komisija je primijenila neto financijske ispravke za mjere koje nisu povezane s određenim područjima te će tako i nastaviti, ako bude potrebno. Najčešći razlozi za financijske ispravke bili su nedostaci u provjerama kriterija prihvatljivosti, opravdanosti troškova ili primjene kriterija odabira. U akcijskim planovima za smanjenje stope pogrešaka u ruralnom razvoju naglasak se osobito stavlja na korektivne mjere za zahtjeve prihvatljivosti u mjerama koje nisu povezane s određenim područjima.

⁽²⁹⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 23/2014 „Pogreške u rashodima za ruralni razvoj: što ih uzrokuje i kako ih se nastoji otkloniti?”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 7.4. – Pogreške u vezi s prihvatljivošću – mogućnost da su stvorene fiktivne okolnosti za dobivanje potpore u svrhu koja nije u skladu s ciljevima investicijske mjere

Utvdili smo tri slučaja za koja sumnjamo da su podnositelji zahtjeva namjerno zaobišli pravila ne bi li dobili potporu u svrhu koja nije u skladu s ciljevima predmetne mjere (modernizacija poljoprivrednog gospodarstva u dvama slučajevima te osnivanje i razvoj poduzeća u jednom slučaju). Ti su slučajevi upućeni Europskom uredu za borbu protiv prijevara na analizu i moguću istragu. Točni detalji ovih slučajeva ne mogu se iznijeti zbog povjerljivosti podataka. Međutim, u ogleadne svrhe prikazani su tipični slučajevi:

- Dobro uhodana društva, koja ne bi zadovoljila uvjete za potporu da su podnijela zahtjev u svoje ime, uspostave nove subjekte pod čijim se okriljem projekt izrađuje tako da formalno ispuni kriterije prihvatljivosti i odabira. Uvjeti koji su na taj način prividno ispunjeni povezani su s kriterijem da podnositelj zahtjeva ima status mikro-poduzeća (manje od 10 zaposlenika i manje od 2 milijuna eura prometa ili bilančne vrijednosti) ili kriterijem da je vlasnik ili rukovoditelj poduzeća mladi poljoprivrednik (osoba starosti do 40 godina koja se tek počinje baviti poljoprivrednom djelatnošću).
- Skupina osoba (iz iste obitelji ili iste gospodarske skupine) uspostavi nekoliko subjekata kako bi dobila potporu koja prelazi gornju granicu dopuštenog iznosa potpore za investicijsku mjeru. Iako su korisnici ustvrdili da su ti subjekti djelovali zasebno, to u pravilu nije bilo tako s obzirom na to da su osmišljena tako da zajednički djeluju. U stvarnosti su pripadala istoj gospodarskoj skupini, s istim mjestom poslovanja, osobljem, klijentima, dobavljačima i izvorima financiranja.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.4. – Pogreške povezane s prihvatljivošću – mogućnost umjetno stvorenih uvjeta za dobivanje potpore u svrhe koje nisu svrhe investicijske mjere

U procjeni suda navedena su tri slučaja sumnje na umjetno stvorene uvjete u cilju namjernog zaobilaženja uvjeta kriterija prihvatljivosti. Na temelju presude Suda EU-a C-434/12, da bi se dokazali „umjetno stvoreni uvjeti”, moraju neovisno biti dokazani subjektivni i objektivni elementi. U tom pogledu Komisija želi naglasiti da su „umjetno stvoreni uvjeti” dokaz namjernog postupanja i prijevara u cilju ostvarivanja neopravdane ili nezakonite prednosti.

Komisija dijeli zabrinutost Suda. Kako bi se mogli dokazati umjetno stvoreni uvjeti, potrebno je slijediti stroge uvjete koje je utvrdio Sud Europske unije. To je od ključne važnosti za očuvanje pravne sigurnosti korisnika koji postupaju u skladu s primjenjivim zakonodavstvom. Agencija za plaćanja može stoga odbiti plaćanje samo na temelju jasno utvrđenih dokaza, a ne samo na temelju sumnje. U skladu s tim, oni često ulažu vrijeme i napor u prikupljanje čvrstih dokaza te nakon toga pokreću postupak povrata.

Posebno u jednom od slučajeva o kojima je izvijestio Sud, sama država članica utvrdila je rizik od „umjetno stvorenih uvjeta” znatno prije revizije Suda i prije bilo kakvih plaćanja krajnjem korisniku, i spremno je poduzela sve korake u postupku koji su propisani nacionalnim pravom u slučaju sumnji na umjetno stvorene uvjete, uključujući obraćanje nadležnim nacionalnim tijelima za borbu protiv prijevara. Prije isplate sredstava krajnjem korisniku, država članica zaključila je da nije imala dovoljno dokaza da odbije plaćanje. Međutim, država članica nastavila je pratiti ovaj slučaj i na temelju daljnjih dokaza poduzela je korake za povrat sredstava.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.31. U ispitanom je uzorku obuhvaćeno 36 transakcija za plaćanja u okviru agroekoloških mjera koje se odnose na primjenu metoda poljoprivredne proizvodnje usklađenih sa zaštitom okoliša, krajolika i prirodnih resursa. Utvrdili smo da u šest slučajeva (17 %) poljoprivrednici nisu ispunili sve uvjete za plaćanje. Primjer takve pogreške prikazan je u okviru 7.5.

Okvir 7.5. – Primjer nepridržavanja obveza u vezi s poljoprivrednim i ekološkim uvjetima

Jedan se korisnik u Ujedinjenoj Kraljevini (Wales) zbog ekoloških razloga⁽³⁰⁾ obvezao da će svake godine prije 15. svibnja ograditi livadu koja je po vrsti sjenokoša kako bi onemogućio ispašu i zadržati je u takvom stanju najmanje deset tjedana. Utvrdili smo da se nije pridržavao tih obveza.

Slične slučajeve nepridržavanja poljoprivrednih i ekoloških uvjeta otkrili smo u Njemačkoj (Porajnje-Falačka), Italiji (Umbrija) i Ujedinjenoj Kraljevini (Engleska).

7.32. U slučaju 27 ispitanih transakcija korisnici su morali poštovati pravila javne nabave. Ta su pravila osmišljena kako bi se zajamčilo da se potrebna dobra i usluge kupuju po najpovoljnijim uvjetima, da svi imaju jednako pravo pristupa javnim ugovorima i da se poštuju načela transparentnosti i nediskriminacije. Utvrdili smo da je u 13 slučajeva (48 %) prekršeno jedno ili više navedenih pravila. Primjer takve pogreške prikazan je u okviru 7.6.

ODGOVORI KOMISIJE

7.31. Komisija je izvršila reviziju provedbe agroekoloških mjera u svim državama članicama u programskom razdoblju 2007.–2013., primijenjeni su financijski ispravci i prema potrebi će se nastaviti primjenjivati u budućnosti. Bez obzira na preostale nedostatke, općenita kvaliteta provedbe u tom se razdoblju popravila.

Okvir 7.5. – Primjer nesukladnosti s agroekološkim obvezama

Komisija je tijekom svoje revizije u nekim državama članicama već otkrila slične nedostatke. Neto financijski ispravci primjenjuju se i nastaviti će se primjenjivati na pokrivanje rizika za proračun EU-a, prema potrebi.

7.32. Komisija je već pronašla slične nedostatke u području javne nabave. U nekim državama članicama koje Sud navodi u okviru 7.6., znatni financijski ispravci već su primijenjeni ili je još u tijeku postupak donošenja potvrde o sukladnosti i, ako bude potrebno, bit će primijenjeni neto financijski ispravci. Javna nabava isto je jedan od glavnih elemenata iz akcijskih planova za ruralni razvoj.

Komisija napominje da je kvantificirana samo jedna pogreška koju je utvrdio Sud.

Nadalje, Komisija je 19. prosinca 2013. donijela nove smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka izdataka koji se financiraju u okviru podijeljenog upravljanja, za nepoštovanje pravila javne nabave. U skladu s tim smjernicama, nepoštovanje pravila javne nabave procjenjuje se na temelju načela proporcionalnosti.

Smjernice o najčešćim nepravilnostima u upravljanju europskim strukturnim i investicijskim fondovima već su podnesene državama članicama.

⁽³⁰⁾ Takve poljoprivredne prakse imaju niz koristi za okoliš, primjerice olakšavaju ugroženim biljnim vrstama da se regeneriraju u raznim prirodnim staništima divljih vrsta, što će životinjama pružiti izvor hrane i zaklon.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.6. – Primjer nepoštovanja pravila javne nabave

Javno tijelo za upravljanje vodama u Poljskoj primilo je potporu za obnovu dviju crpnih stanica. Građevinski radovi su postupkom javne nabave dodijeljeni jednom privatnom društvu. Korisnik je ozbiljno prekršio zakon o javnoj nabavi jer nije omogućio jednak pristup i pošteno natjecanje svim potencijalnim ponuditeljima. Odabrana ponuda, koja je bila i jedina podnesena ponuda, nije zadovoljavala kriterije odabira. Povrh toga, ponuda je sastavljena u suradnji s istim društvom koje je pripremilo tehničke specifikacije i troškovnik za natječaj. Zbog tih je razloga odabrano društvo trebalo biti isključeno iz natječaja.

Slučajevi nepridržavanja pravila javne nabave otkriveni su i u Bugarskoj, Njemačkoj (Sachsen-Anhalt), Grčkoj, Španjolskoj (Castilla-La Mancha), Francuskoj, Italiji (Apulija), Nizozemskoj i Rumunjskoj. Međutim, te pogreške nisu kvantificirane.

7.33. Na temelju ispitivanja odabranih obveza višestruke sukladnosti (vidjeti odlomak 7.14, točka (b)) utvrdili smo da obveze nisu izvršene za 17 (27 %) od 64 plaćanja na koja se one odnose. Takve pogreške čine 0,2 postotna boda procijenjene stope pogreške navedene u odlomku 7.25.

7.34. Nadležna tijela država članica moraju provjeravati opravdanost troškova. Za 20 investicijskih projekata utvrdili smo da ta provjera nije provedena kako je propisano. Međutim, takve se pogreške u pravilu ne mogu kvantificirati jer se ne može odrediti iznos neprihvatljivih rashoda. Više informacija o opravdanosti troškova nalazi se u dijelu „Pitanja u vezi s uspješnošću ruralnog razvoja” (vidjeti odlomak 7.88.).

7.33. Vidjeti odgovore Komisije na točke 7.7. i 7.14. (b).

7.34. Komisija smatra da su administrativne kontrole razumnosti troškova od ključne važnosti za osiguravanje učinkovitosti sustava kontrole. Komisija je tijekom revizija sukladnosti utvrdila nedostatke u procjeni razumnosti troškova i odredila je financijske ispravke u tome pogledu radi zaštite financijskog interesa EU-a.

Komisija napominje da će se za sljedeće programske razdoblje 2014.–2020. u većoj mjeri upotrebljavati pojednostavljeni troškovi za povrat plaćanja (paušalno financiranje, standardne ljestvice jediničnih troškova i fiksni iznosi). Time bi se trebalo pridonijeti učinkovitijoj i ispravnijoj uporabi fondova.

Vidjeti isto odgovor Komisije na točku 7.88.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Ispitivanje odabranih sustava i godišnjih izvješća o radu

Sustavi država članica povezani s pravilnošću transakcija u okviru EFJP-a

Integrirani administrativni i kontrolni sustav

7.35. Integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS) glavni je sustav upravljanja i kontrole kojim se jamči pravilnost plaćanja izravnih potpora⁽³¹⁾. Sustav pokriva više od 90 % rashoda u okviru EFJP-a i znatno doprinosi sprječavanju i smanjenju stopa pogreške u programima potpore na koje se primjenjuje, što je potvrdila Komisija⁽³²⁾, kao i naše revizije.

7.36. Sustav se sastoji od baza podataka o poljoprivrednim gospodarstvima i zahtjevima za potporu, LPIS-a, baza podataka o životinjama i baza podataka o materijalnim pravima u državama članicama koje provode program jedinstvenih plaćanja. Agencije za plaćanja provode unakrsne administrativne provjere baza podataka kako bi zajamčile da se plaćanja vrše u pravilnom iznosu, u korist prihvatljivog korisnika i za prihvatljivo zemljište ili životinje. Većina podnositelja zahtjeva (95 %) prima potporu nakon što se administrativnom provjerom utvrdi da nema nepravilnosti. Preostalih 5 % mora proći dodatne terenske provjere.

7.37. Ispitali smo IAKS u Hrvatskoj, pri čemu smo zabilježili tek manje nedostatke u administrativnoj obradi zahtjeva i kvaliteti terenskih inspekcija koje provode nadležna tijela u Hrvatskoj. Ti nedostatci ne utječu na pouzdanost sustava.

7.38. Osim toga, pregledali smo dokumentaciju uzorka od 14 revizija sukladnosti koje je Komisija provela za rashode EFJP-a. Komisija je zabilježila znatne nedostatke u 10 od 14 predmetnih sustava država članica. Utvrdili smo da su revizije koje je Komisija provela zadovoljavajuće kvalitete (vidjeti odlomak 7.62.).

7.35. Komisija pozdravlja procjenu Suda da se IAKS-om znatno pridonosi sprječavanju i smanjenju stopa pogrešaka. Komisija smatra da su kvaliteta i pokrivenost IAKS-a od ključne važnosti za osiguravanje pravilnosti plaćanja izravnih potpora.

Osim toga, Komisija napominje da IAKS obuhvaća i 40,2 % izdataka iz EPFRR-a, posebno za agroekološke mjere i područja s težim uvjetima gospodarenja.

7.37. Komisija dijeli mišljenje Suda.

7.38. Komisija pozdravlja mišljenja Suda.

⁽³¹⁾ Za odobrenje mjera ruralnog razvoja povezanih s određenim područjem u IAKS-u se provjeravaju i određeni ključni elementi poput prihvatljivosti područja.

⁽³²⁾ U godišnjem izvješću o radu za 2014. Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj navela je da usklađena stopa pogreške za izravne potpore, kojima se gotovo u cijelosti upravlja u okviru IAKS-a, iznosi 2,54 % (prilog 10., dio 3.2.), a usklađena stopa pogreške za tržišne mjere, kojima se upravlja drugim sustavima, 3,87 % (prilog 10., dio 3.1.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Korektivne mjere poduzete kao odgovor na nedostatke u IAKS-u navedene u prijašnjim godišnjim izvješćima

7.39. U razdoblju 2007. – 2013. proveli smo reviziju IAKS-a u 35 agencija za plaćanja, a glavne nedostatke koje smo njome utvrdili iznijeli smo u odgovarajućim godišnjim izvješćima. Pri radu na ovom izvješću posjetili smo osam agencija za plaćanja u šest država članica kako bismo ocijenili jesu li pravodobno i na djelotvoran način uklonile nedostatke u LPIS-u i je li Komisija primijenila financijske ispravke⁽³³⁾ koji odražavaju gubitke sredstava EU-a za sve financijske godine u kojima je bilo tih nedostataka. Točne informacije o prihvatljivosti zemljišta u bazi podataka LPIS-a nužne su za pouzdane unakrsne administrativne provjere i pravilna plaćanja potpore.

7.40. Procjenom smo utvrdili da su sve ispitane agencije za plaćanja, pod strogim vodstvom i aktivnim nadzorom Komisije, poduzele korektivne mjere kojima je ukupno gledajući poboljšana situacija. Međutim, korektivne mjere nisu uvijek bile poduzete u brzom roku i u nekim slučajevima još uvijek ima nedostataka, no oni su izraženi u manjoj mjeri. U svim ispitanim slučajevima Komisija je provela financijske ispravke ili pokrenula postupak utvrđivanja sukladnosti.

7.41. Utvrdili smo da su sve države članice obuhvaćene revizijom uklonile nedostatke u LPIS-u. Tri države članice postigle su, ukupno gledajući, zadovoljavajuće rezultate (vidjeti okvir 7.7.). Međutim, u preostalim trima državama članicama još uvijek ima velikih nedostataka (vidjeti okvir 7.8.).

7.40. Vidjeti isto odgovore Komisije navedene u nastavku za okvire 7.7. i 7.8.

U nekim je slučajevima zbog opsega korektivnih mjera bilo potrebno izraditi dugačak akcijski plan ili u postojeće akcijske planove dodati nove elemente. Međutim, svi akcijski planovi, bez obzira na to jesu li dovršeni ili su još u tijeku, doveli su do znatnog poboljšanja kvalitete LPIS-a i Komisija će pomno pratiti nastavak i/ili održavanje tih poboljšanja. Do potpune provedbe korektivnih mjera, rizik za fond bit će pokriven financijskim ispravcima.

7.41. Vidjeti isto odgovore Komisije navedene u nastavku za okvire 7.7. i 7.8.

U svim su slučajevima postupci donošenja potvrde o sukladnosti u tijeku su i, ako nedostaci još uvijek postaje, posljedica će biti dodatni neto financijski ispravci.

Više informacija o akcijskim planovima nalazi se u Prilogu 10., dijelu 3.2. Godišnjeg izvješća o radu za 2014. Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj.

⁽³³⁾ Iznosi koje predmetne države članice moraju vratiti na temelju postupka utvrđivanja sukladnosti, vidjeti članak 52. Uredbe (EU) br. 1306/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o financiranju, upravljanju i nadzoru zajedničke poljoprivredne politike i o stavljanju izvan snage uredaba Vijeća (EEZ) br. 352/78, (EZ) br. 165/94, (EZ) br. 2799/98, (EZ) br. 814/2000, (EZ) br. 1290/2005 i (EZ) br. 485/2008 (SL L 347, 20.12.2013., str. 549.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 7.7. – Države članice čije korektivne mjere u pogledu nedostataka u LPIS-u imaju zadovoljavajuće rezultate

Bugarska: u prijašnjim godišnjim izvješćima ⁽³⁴⁾ izvijestili smo da podatci o prihvatljivosti površina evidentiranih u bugarskom LPIS-u nisu pouzdani i da kvaliteta terenskih provjera nije zadovoljavajuća. Sastavljen je akcijski plan za ispravljanje tih nedostataka. Njegova je provedba trajala od 2009. do 2011. Provjerom smo utvrdili da su poduzete djelotvorne korektivne mjere. LPIS je poboljšán i redovito se ažurira. Poboljšala se i kvaliteta terenskih inspekcija.

Portugal: u godišnjem izvješću za 2007. ⁽³⁵⁾ zabilježili smo ozbiljne nedostatke u portugalskom LPIS-u. Portugal je 2011. pokrenuo opsežno preispitivanje LPIS-a, koje je bilo dovršeno 2013. Međutim, revizije koje je provela Komisija pokazale su da je uspješnost rada umanjilo to što se temeljio na ortofotografijama iz 2010. i 2011. Dodatno preispitivanje na temelju novijih ortofotografija pokrenuto je 2013. kako bi se ispravili preostali nedostaci. Naša je revizija pokazala da su podatci o prihvatljivosti dobiveni analizom najnovijih ortofotografija većinom kvalitetni.

Rumunjska: u prijašnjim godišnjim izvješćima ⁽³⁶⁾ zabilježili smo ozbiljne nedostatke u pogledu ažuriranosti LPIS-a u Rumunjskoj. Rumunjska je 2009. donijela akcijski plan, koji je dovršila 2011. Utvrdili smo da je postignut napredak u poboljšanju kvalitete LPIS-a.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.7. – Države članice čije korektivne mjere u pogledu nedostataka LPIS-a imaju zadovoljavajuće rezultate

Revizijama koje je provela Komisija potvrđeno je da se u Bugarskoj, Portugalu i Rumunjskoj provedenim korektivnim mjerama pridoni-jelo poboljšanju sustava.

⁽³⁴⁾ Vidjeti prilog 5.2. godišnjem izvješću za 2008. i primjer 3.4. u godišnjem izvješću za 2010.

⁽³⁵⁾ Vidjeti prilog 5.1.2. godišnjem izvješću za 2007.

⁽³⁶⁾ Vidjeti prilog 5.2. godišnjem izvješću za 2008. i primjer 3.3. u godišnjem izvješću za 2011.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 7.8. – Države članice u kojima još uvijek ima nedostataka u LPIS-u

Grčka: u prijašnjim godišnjim izvješćima ⁽³⁷⁾ zabilježili smo nedostatke u grčkom LPIS-u, posebno kad je riječ o prihvatljivosti parcela s trajnim pašnjacima. Prvo veliko preispitivanje LPIS-a završeno je tek 2013., s posebnim naglaskom na neobradivim površinama za ispašu. Drugi je put preispitivanje provedeno 2014. na zahtjev Komisije. Slijedom tih preispitivanja prihvatljiva površina trajnih pašnjaka evidentirana u grčkom LPIS-u smanjena je sa 3,6 milijuna hektara 2012. na 1,5 milijuna hektara prijavljenih za potporu 2014.

Utvdili smo da nakon posljednjeg preispitivanja nova evidencija prihvatljivih površina, ukupno gledajući, točnije odražava stvarno stanje. Međutim, treba poduzeti još neke velike korektivne mjere, posebno za parcele na neobradivim površinama za ispašu. Prihvatljive površine dviju od 15 nasumično odabranih ispitanih parcela s trajnim pašnjacima bile su i nakon dva preispitivanja LPIS-a evidentirane s većim travnatim pokrovom na parceli nego što je to u stvarnosti (u okviru 7.1. naveden je još jedan slučaj) ⁽³⁸⁾. Nadalje, primijetili smo da je grčko Ministarstvo poljoprivrede odlučilo da neće tražiti od korisnika povrat prekomjernih plaćanja do kojih je u prošlosti došlo zbog nepravilnog određenja prihvatljivih neobradivih površina za ispašu u grčkom LPIS-u.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.8. – Države članice u kojima još uvijek ima nedostataka u LPIS-u

Vidjeti i odgovor Komisije na okvir 7.1.

Tijekom naknadnih revizija provedbe akcijskih planova koje je provela Komisija utvrđeni su slični nedostaci. Komisija smatra da, iako su provedene znatne korektivne mjere, u Grčkoj i Španjolskoj još uvijek postoje neki nedostaci u pogledu prihvatljivosti za trajne pašnjake. Međutim, Komisija bi željela istaknuti da su se korektivne mjere provedene 2014. i 2015. pokazale zadovoljavajućima za obje države i neprihvatljiva područja isključena su iz oba LPIS-a: u Grčkoj se površina područja prijavljenih kao trajni pašnjaci smanjila s 3,6 milijuna ha na 1,5 milijuna ha, a u Španjolskoj se površina prihvatljivog zemljišta smanjila s 18,4 milijuna ha na 15,6 milijuna ha.

Svi preostali utvrđeni nedostaci prate se putem postupaka donošenja potvrde o sukladnosti kojima se osigurava odgovarajuća pokrivenost rizika za proračun EU-a neto financijskim ispravcima.

Informacije o provedbi akcijskih planova koje je zatražila Komisija nalaze se u Godišnjem izvješću o radu za 2014. Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj.

⁽³⁷⁾ Vidjeti prilog 3.2. godišnjem izvješću za 2009., primjer 3.2. u godišnjem izvješću za 2010. i okvir 3.1. u godišnjem izvješću za 2013.

⁽³⁸⁾ Revizija koju je Komisija provela u studenome 2014. pokazala je da ažuriranje LPIS-a još nije dovršeno kad je riječ o trajnim pašnjacima, s obzirom na to da su mnoge neprihvatljive površine poput zemljišta prekrivenog grmljem, šibljem ili kamenjem u LPIS-u još uvijek evidentirane kao prihvatljive. Zbog toga je Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj u godišnjem izvješću o radu za 2014. izrazila zadržku za Grčku jer ona u okviru svojeg akcijskog plana nije posvetila odgovarajuću pozornost pitanju trajnih pašnjaka (vidjeti također odlo-mak 7.43.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Španjolska (Andaluzija, Castilla-La Mancha i Extremadura): u prijašnjim godišnjim izvješćima ⁽³⁹⁾ zabilježili smo velike nedostatke u španjolskom LPIS-u (Andaluzija ⁽⁴⁰⁾, Castilla-La Mancha i Extremadura). Predmetne parcele, koje su u stvarnosti bile djelomično ili u cijelosti prekrivene kamenjem, gustom šumom ili grmljem, bile su prijavljene i dobivale su potporu kao trajni pašnjaci. Nadležna tijela u Španjolskoj provela su akcijski plan s ciljem da poboljšaju LPIS na nacionalnoj razini, što je prema podnesenom izvješću dovršeno 2013. Međutim, Komisija je utvrdila da procjena prihvatljivosti za trajne pašnjake nije bila pouzdana i zatražila od nadležnih tijela u Španjolskoj da dodatno provjere i poboljšaju utvrđivanje prihvatljivosti za pašnjake, primjenjujući znatno strože kriterije od 2015.

Također smo utvrdili da za godinu podnošenja zahtjeva 2013. rezultati korektivnih mjera nisu bili zadovoljavajući. Međutim, primijetili smo da su radi poboljšanja situacije 2014. i 2015. poduzete daljnje korektivne mjere.

Italija: u godišnjem izvješću za 2011. ⁽⁴¹⁾ zabilježili smo nedostatke u LPIS-u u Italiji (Lombardija) u pogledu neobrađivih površina za ispašu u planinskim područjima. Utvrdili smo da još uvijek nije posvećena odgovarajuća pozornost nedostacima u pogledu prihvatljivih površina za trajne pašnjake evidentiranih u LPIS-u, posebno kad je riječ o malim parcelama. Za 12 od 18 odabranih parcela s trajnim pašnjacima koje su provjerila nadležna tijela u Italiji utvrdili smo da su u LPIS-u prihvatljive površine još uvijek prikazane većima nego što su to u stvarnosti.

ODGOVORI KOMISIJE

Provedba akcijskog plana za poboljšanje informacija u LPIS-u nastavila se 2014. i 2015., uz strogi nadzor Komisije (revizije u srpnju i studenome 2014.).

Budući da je Komisija ocijenila da situacija nije potpuno zadovoljavajuća, odlučeno je da će se u financijskoj godini 2015. plaćanja Grčkoj umanjiti (godina podnošenja zahtjeva 2014.).

Grčke vlasti utvrdile su nepropisno plaćeni iznos zbog prethodnih preplata. Ovi se iznosi nastoje naplatiti putem postupka izdavanja potvrde o sukladnosti.

Komisija smatra da su mjere koje su poduzela španjolska nadležna tijela bile djelomično zadovoljavajuće. U tijeku je provedba daljnjih korektivnih mjera, kako navodi Sud, za 2014. i 2015.

Komisija će nastaviti nadzirati situaciju i svi preostali nedostaci pratit će se u okviru postupaka donošenja potvrde o sukladnosti kako bi se osigurala primjerena pokrivenost rizika za proračun EU-a.

⁽³⁹⁾ Vidjeti prilog 3.2. godišnjem izvješću za 2010. i prvi slučaj u primjeru 3.1. u godišnjem izvješću za 2011.

⁽⁴⁰⁾ Prvi slučaj u okviru 3.1. u godišnjem izvješću za 2011. odnosi se na Andaluziju.

⁽⁴¹⁾ Vidjeti prilog 3.2. godišnjem izvješću za 2011.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Mjere koje je Komisija poduzela na temelju naših nalaza

7.42. Komisija je svojim revizijama obuhvatila mjere koje je poduzela u pogledu nedostataka koje smo uočili. Provela je financijske ispravke ili pokrenula postupak utvrđivanja sukladnosti⁽⁴²⁾ za sve države članice. Pojediniosti se navode u **tablici 7.1.**:

7.42. Za Španjolsku i Italiju navedene financijske godine još nisu obuhvaćene financijskim ispravcima jer je postupak donošenja potvrde o sukladnosti još uvijek u tijeku.

Tablica 7.1. – Financijski ispravci koje je Komisija provela za nedostatke sustava u LPIS-u

Država članica	Nedostatci sustava o kojima je u predmetnoj financijskoj godini izvijestio Sud	Posljednja financijska godina u kojoj je bilo nedostataka u sustavu	Financijske godine na koje se odnose financijski ispravci	Ukupan iznos financijskih ispravaka (u milijunima eura)	Financijske godine na koje se ne odnose financijski ispravci s krajem 2014.	Postupak utvrđivanja sukladnosti još traje
Bugarska	2008.	2012.	2008.-2012.	65,8	—	
Grčka	2009.	2014.	2007.-2012.	608,6	2013., 2014.	da
Španjolska (Andaluzija)	2010.	2014.			2010., 2012., 2013., 2014.	da
Španjolska (Castilla-La Mancha)	2010.	2014.			2010., 2012., 2013., 2014.	da
Španjolska (Extremadura)	2010.	2014.			2010., 2012., 2013., 2014.	da
Italija (Lombardija)	2011.	2014.	2009.-2011.	0,1	2012., 2013., 2014.	da, osim 2012.
Španjolska	2007.	2013.	2007.-2012.	186,4	2013.	da
Rumunjska	2008.	2014.	2008.-2012.	80,8	2013., 2014.	da

Izvor: Europski revizorski sud.

⁽⁴²⁾ Oni se odnose na sve nedostatke u vezi s IAKS-om, uključujući one o kojima smo mi izvijestili.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.43. Osim što je provela financijske ispravke za prijašnje financijske godine u kojima je bilo znatnih nedostataka, Komisija je u okviru novog zakonodavstva za ZPP⁽⁴³⁾ dobila veće ovlasti za smanjenje ili privremenu obustavu plaćanja državama članicama u slučaju velikih i trajnih nedostataka u nacionalnim sustavima. Taj se pojačani instrument primjenjuje od financijske godine 2014. Do svibnja 2015. Komisija je tu mogućnost iskoristila jednom smanjivši plaćanja iz EFJP-a za Grčku od financijske godine 2015.

Procjena postupka za dobivanje većih jamstava

7.44. Komisija je 2010. uspostavila postupak kojim bi se dobila veća jamstva, koji države članice primjenjuju na dobrovoljnoj osnovi. U okviru ovog postupka neovisno revizijsko tijelo (tijelo za ovjeravanje) koje imenuje država članica podnosi mišljenje o pravilnom funkcioniranju unutarnjih sustava i, na temelju detaljne provjere reprezentativnog statističkog uzorka transakcija, o zakonitosti i pravilnosti rashoda koji su prijavljeni EU-u. Uzorak se sastavlja nasumičnim odabirom zahtjeva za potporu za koje je agencija za plaćanja obavila terensku provjeru. Od financijske godine 2015. tijela za ovjeravanje morat će podnijeti mišljenje o zakonitosti i pravilnosti transakcija povezanih s rashodima za koje se traži povrat iz proračuna EU-a.

7.45. U okviru dobrovoljnog postupka, ako Komisija zaključi da država članica pravilno primjenjuje te postupke i da je stopa preostale pogreške koju je država članica utvrdila manja od 2 % za dvije uzastopne godine, država članica ima pravo smanjiti razinu terenskih provjera s 5 na 1 %⁽⁴⁴⁾.

7.46. U razdoblju od 2011. do 2013. revidirali smo postupak za dobivanje većih jamstava u pet⁽⁴⁵⁾ od šest država članica ili regija koje su dobrovoljno uvele taj postupak. Ispitivanje ovog postupka 2014. godine dovršili smo i u jedinoj preostaloj državi članici (Grčkoj).

7.47. Grčka je provela postupak za dobivanje većih jamstava za financijsku godinu 2013. i 2014. Provjerili smo rad u vezi s financijskom godinom 2014. o kojem je tijelo za ovjeravanje dalo bezuvjetno mišljenje te je utvrdilo da stopa pogreške za integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS) u programu potpore iz EFJP-a iznosi 0,2 %.

7.44. Komisija bi željela pojasniti da se nakon uvođenja Uredbe (EU) br. 1306/2013 jačanje jamstava opisano u točkama 7.44. do 7.50. više ne primjenjuje.

U cilju podupiranja i usmjeravanja novih aktivnosti tijela za ovjeravanje od financijske godine 2015., Komisija je razvila detaljne smjernice o uzorkovanju i izvješćivanju o rezultatima ponovnih provjera kontrola prve razine koje su izvorno izvršile agencije za plaćanja. Ako su ispravno izvršeni, rezultati ponovnih provjera bit će osnova za statističko valjano mišljenje o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija.

Detaljne smjernice posebno su objašnjene agenciji za plaćanja i tijelima za ovjeravanje i Komisija pažljivo prati njihovu provedbu.

⁽⁴³⁾ Članak 41. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

⁽⁴⁴⁾ Dodatni je uvjet za smanjenje razine provjera da je dotična država članica ocijenila da je njezin sustav identifikacije zemljišnih parcela (LPIs) pouzdan.

⁽⁴⁵⁾ Bugarska, Rumunjska (vidjeti odlomak 3.38. godišnjeg izvješća za 2011.), Luksemburg, Ujedinjena Kraljevina (Sjeverna Irska) (vidjeti odlomak 4.36. godišnjeg izvješća za 2012.) i Italija (vidjeti odlomke od 3.30 do 3.35. godišnjeg izvješća za 2013.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.48. Tijelo za ovjeravanje nije u cijelosti slijedilo smjernice Komisije o uzorkovanju, opsegu revizije i rokovima provjera. Naime, pri kvantificiranju pogrešaka sustavno je zanemarivalo sva prekomjerna plaćanja do kojih je došlo zbog nepravilno evidentiranih prihvatljivih površina za trajne pašnjake u LPIS-u. Nadalje, tijelo za ovjeravanje nije uzelo u obzir prekomjerna plaćanja do kojih je došlo zato što su agencije za plaćanja dopustile korisnicima da, nakon isteka roka, zamijene neprihvatljive parcele u svojim zahtjevima prihvatljivim parcelama. Tijelo za ovjeravanje imalo je potpuno drugačiji pristup za financijsku godinu 2013., kada su takva prekomjerna plaćanja obuhvaćena pri kvantifikaciji ukupne stope pogreške. Ta promjena pristupa glavni je razlog što je stopa pogreške od 10,2 % koju je tijelo za ovjeravanje utvrdilo za 2013. smanjena na 0,2 % 2014. godine.

7.49. U kontekstu tih nedostataka, stopa pogreške koju je grčko tijelo za ovjeravanje utvrdilo za financijsku godinu 2014. prikazana je puno manjom nego što je to u stvarnosti.

7.50. Ukupno gledajući, za šest država članica koje su dobrovoljno uvele postupak, osim Luksemburga, utvrdili smo da prijavljene stope pogreške nisu bile pouzdane zbog nedostataka u provedbi postupka.

Sustavi država članica povezani s pravilnošću transakcija u ruralnom razvoju

7.51. Nadležna tijela država članica odgovorna su za uvođenje i provedbu:

- (a) odgovarajućih administrativnih i kontrolnih postupaka kojima bi se zajamčila točnost tvrdnji podnositelja zahtjeva te ispunjavanje uvjeta prihvatljivosti
- (b) terenskih provjera, koje bi ovisno o programu potpore trebale obuhvatiti barem 5 % svih korisnika ili odgovarajućih rashoda ⁽⁴⁶⁾.

7.52. Naše ispitivanje sustava u ovom području dijelom se temeljilo na revizijama koje je provela Komisija (Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj) (vidjeti također odlomak 7.62.). Pregledali smo dokumentaciju uzorka od 12 revizija sukladnosti koje je Komisija provela nad rashodima ruralnog razvoja i bili smo u terenskom posjetu u pet predmetnih agencija za plaćanja ⁽⁴⁷⁾. Komisija je zabilježila znatne nedostatke u devet od 12 predmetnih sustava država članica. Utvrdili smo da je kvaliteta revizije koju je Komisija provela bila zadovoljavajuća.

7.48. Komisija je svjesna da neka tijela za ovjeravanje, uključujući grčka tijela, nisu postupala u skladu sa smjernicama za uzorkovanje. Iz tog razloga Komisija nije prihvatila prijavljene stope pogreške, već je upotrijebila rezultate vlastitih revizija za izračun stope pogreške za Godišnje izvješće o radu za 2014. Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj.

Vidjeti isto odgovor Komisije na točku 7.44.

7.49. U svom Godišnjem izvješću o radu za 2014., Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj upotrijebila je rezultate vlastitih revizija za izračun prilagođene stope pogreške od 4,5 %.

7.50. Vidjeti odgovor Komisije na točku 7.44.

7.51. Ista su se načela primjenjivala i na EFJP od 2007. Od 2014. na dalje, zajednička horizontalna uredba (Uredba (EU) br. 1306/2013) primjenjuje se i na EFJP i EPFRR.

⁽⁴⁶⁾ Članci 12. i 25. Uredbe Komisije (EU) br. 65/2011 od 27. siječnja 2011. o utvrđivanju detaljnih pravila za provedbu Uredbe Vijeća (EZ) br. 1698/2005 vezano uz primjenu postupaka kontrole, kao i uvjeta višestruke sukladnosti u vezi s mjerama ruralnog razvoja (SL L 25, 28.1.2011., str. 8.).

⁽⁴⁷⁾ Irska, Italija (Kampanija), Portugal, Rumunjska i Švedska.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.53. Za pet agencija za plaćanja u kojima smo bili u terenskom posjetu utvrdili smo da su nedostatci slični onima koje smo uočili i o kojima smo izvijestili prijašnjih godina⁽⁴⁸⁾. Uočili smo nedostatke u administrativnim provjerama u pogledu uvjeta prihvatljivosti, posebno onih koji se odnose na očuvanje okoliša i najveću prihvatljivu veličinu poduzeća. Kao i prethodnih godina, uočili smo postojane nedostatke u provjeri postupaka javne nabave. Nedostatci u sustavu važan su uzrok pogrešaka otkrivenih tijekom ispitivanja transakcija (vidjeti odlomak 7.27.).

7.54. Kad je riječ o javnoj nabavi, ispitali smo uzorak od 32 projekta koja podliježu pravilima javne nabave u pet posjećenih država članica, od kojih je 15 (47 %) imalo pogrešku. Naime, provjerom postupaka uočili smo velike nedostatke kad je riječ o odabiru najpovoljnije ponude. Također smo analizirali uzorak od osam slučajeva u kojima države članice nisu provele postupak javne nabave. U dvama od tih triju slučajeva postupak javne nabave bio je obavezan te su stoga rashodi prijavljeni EU-u neprihvatljivi.

Akcijski planovi

7.55. U nastojanju da smanji stopu pogreške u rashodima za ruralni razvoj, Komisija je 2012. pozvala sve države članice da izrade akcijske planove kako bi utvrdile uzroke pogrešaka i provele ciljane korektivne mjere za smanjenje rizika od pojavljivanja pogrešaka. Provjerili smo je li temeljni uzrok često uočenih pogrešaka obuhvaćen akcijskim planom predmetne države članice.

ODGOVORI KOMISIJE

7.53. Zajednički odgovor na točke 7.53 i 7.54.:

Komisija je svjesna nedostataka u sustavima kontrole država članica za EPFRR i ističe da su države članice prvenstveno odgovorne za provedbu politike i sustava kontrole. U Godišnjem izvješću o radu za 2014. Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj na 35 % agencija za plaćanja primjenjivala se zadržka za izdatke EPFRR-a uz zahtjev za poduzimanje potrebnih korektivnih mjera (osim prethodnih akcijskih planova koji se još uvijek provode). Kako je navedeno u stavku 7.52., dio ocjene sustava država članica koju je izvršio Sud temelji se na nalazima revizija sukladnosti koje provode službe Komisije.

Komisija se slaže sa zaključcima Suda u Posebnom izvješću 23/2014 da bi države članice trebale proširiti područje primjene administrativnih kontrola.

Komisija je svjesna nedostataka koji se odnose na prihvatljivost, uključujući postupak nabave i najveću dopuštenu veličinu poduzeća. Ta su pitanja glavni predmet revizija investicijskih mjera koje su provedene u državama članicama. Također, ovi problemi rješavali su se i još uvijek se rješavaju u akcijskim planovima koji su utvrđeni s državama članicama u svrhu smanjenja stopa pogrešaka.

⁽⁴⁸⁾ Vidjeti odlomak 4.20. godišnjeg izvješća za 2013., odlomke od 4.21. do 4.25. godišnjeg izvješća za 2012. i odlomke od 4.22. do 4.32. godišnjeg izvješća za 2011.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.56. U ispitivanju transakcija razmotrili smo 24 veće kvantificirane pogreške⁽⁴⁹⁾ u 14 država članica. Od tih pogrešaka, njih bi se devet (37,5 %) moglo povezati s posebnim mjerama u akcijskom planu određene države članice, za razliku od ostalih 15 pogrešaka (62,5 %). Slična analiza nedostataka uočenih u okviru revizije sustava država članica potvrdila je te postotke. Prema tome, u akcijskim planovima koje smo provjerili većina pogrešaka i nedostataka sustava nije ispravljena (vidjeti okvir 7.9.).

Okvir 7.9. – Primjeri koji pokazuju da akcijski planovi država članica još uvijek nisu potpuno djelotvorni

Irski akcijski plan sadržava 20 mjera, od kojih nijedna nije bila provedena u vrijeme revizije. Osim toga, svih je 20 mjera povezano s određenim područjem, unatoč tome što su investicijske mjere rizičnije. Uočili smo šest nedostataka u sustavu, od kojih je pet rezultiralo neprihvatljivim rashodima. Svi se nalazi odnose na investicijske mjere, tako da se u akcijskim planovima njima ne posvećuje pozornost.

Rumunjski akcijski plan za otklanjanje glavnih uzroka pogrešaka u ruralnom gospodarstvu pokazuje da su nadležna tijela u Rumunjskoj poduzela ciljne mjere kojima bi se spriječila mogućnost prividnog ispunjavanja uvjeta za potporu, i to kad je riječ o mjerama „modernizacija poljoprivrednih gospodarstava” i „osnivanje i razvoj poduzeća”.

Utvdili smo da te mjere nadležnih tijela u Rumunjskoj imaju potencijal za rješavanje ovog pitanja kad je riječ o novim odobrenim projektima, no i dalje će biti velikih nepravilnosti u plaćanjima za projekte odobrene u prošlosti. U sedam od 20 nasumično odabranih projekata za dvije navedene mjere uočili smo jasne pokazatelje da su stvorene fiktivne okolnosti za dobivanje potpore u svrhu koja nije u skladu s ciljevima predmetne mjere. Tipični slučajevi odnose se na podjelu ulaganja na dva ili više manjih projekata koji se provode istodobno, kako bi se zaobišli određeni uvjeti prihvatljivosti i kriteriji odabira te dobila potpora iznad dopuštene granice. Komisija je zabilježila slične nedostatke i pokrenula postupak utvrđivanja sukladnosti.

ODGOVORI KOMISIJE

7.56. Komisija je tijekom pomnog praćenja utvrdila da se u nekim državama članicama nije dovoljno radilo na nekim nedostacima koji su utvrđeni tijekom njezinih revizija i revizija Suda. Komisija je zatražila od predmetnih država članica da u skladu s tim pojačaju svoje akcijske planove.

Okvir 7.9. – Primjeri koji pokazuju da akcijski planovi država članica još uvijek nisu potpuno djelotvorni

Mjere se uključuju kad nacionalna tijela, Komisija ili Europski revizorski sud utvrde i opišu nedostatke. Komisija pomno prati akcijski plan i osigurava da su novi nalazi obuhvaćeni akcijskim planovima.

Revizije koje je Komisija provela 2013. i 2014. u Irskoj pokazale su nedostatke u administrativnim kontrolama i kontrolama na terenu. Država članica uspostavila je akcijski plan i, iako još nije potpuno proveden, Komisija je obaviještena o napretku. Irske su vlasti potaknute da nastave provedbu akcijskog plana u cilju uklanjanja nedostataka utvrđenih u kontekstu nedavne revizije i da redovito izvješćuju o provedbi.

U slučaju Irske, budući da Komisija 2014. nije izvršila povrat nikakvih izdataka iz EPFRR-a, smatralo se da nisu nužne zadržke u Godišnjem izvješću o radu za 2014. Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj.

U odnosu na rumunjski akcijski plan, Rumunjska je uspostavila mnoge korektivne mjere kojima je situacija poboljšana, ali još nisu ostvareni željeni učinci uklanjanja svih nedostataka u sustavima upravljanja i kontrole utvrđenih tijekom revizija Komisije i Suda. Komisija je svjesna da još uvijek ima nedostataka u pogledu upravljanja investicijskim mjerama, uključujući nedostatke u procjeni stvaranja umjetnih uvjeta. U cilju daljnjeg poboljšanja situacije, od rumunjskih nadležnih tijela zatraženo je da pojačaju provedbu svog akcijskog plana, uključujući kontrolu projekata prije plaćanja kako bi se isključili oni pogođeni umjetno stvorenim uvjetima.

⁽⁴⁹⁾ Pogreške koje iznose više od 5 % izuzevši pogreške u vezi s višestrukom sukladnošću.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Sustavi država članica povezani s pravilnošću transakcija u okviru Europskog fonda za ribarstvo (EFR)

7.57. Nadležna revizijska tijela u državama članicama provjeravaju rade li djelotvorno sustavi upravljanja kojima rukovode upravljačka tijela i tijela za ovjeravanje u okviru EFR-a. Procijenili smo djelotvornost provjera koje je obavilo nadležno revizijsko tijelo u Italiji. Povrh toga, ponovno smo proveli odabrane revizije tog revizijskog tijela nad operacijama koje se financiraju iz EFR-a.

7.58. Primijetili smo da je metodologija za revizije operacija i sustava djelotvorna, no uočili smo nedostatke u upravljanju i evidentiranju revizijskih zadataka te u provjeri uvjeta prihvatljivosti. Nadležno revizijsko tijelo nije obavljalo poslove revizije prema planu. Nije postojala službena procedura za provjeru kontrole kvalitete, revizijska dokumentacija nije bila potpuna, a metodologija uzorkovanja nije bila usklađena sa smjernicama Komisije. Iako je Komisija uočila te nedostatke u svojim prijašnjim revizijama, nadležno revizijsko tijelo u vrijeme naše revizije još nije poduzelo odgovarajuće korake u vezi s njima. Osim toga, nadležno revizijsko tijelo u nekim slučajevima nije provelo potrebne terenske provjere i odgovarajuće provjere uvjeta prihvatljivosti za plovila koja su primila potporu za trajnu obustavu aktivnosti.

Sustavi i godišnje izvješće o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj

Postupci poravnanja računa Europske komisije

7.59. Većinom rashoda za poljoprivredu zajednički upravljaju države članice i Komisija. Potporu poljoprivrednicima i drugim korisnicima isplaćuju agencije za plaćanja u državama članicama, a Komisija državama članicama te troškove nadoknađuje mjesečno (za EFJP) ili svaka tri mjeseca (za EPFRR). Kako bi mogla preuzeti krajnju odgovornost za izvršenje proračuna, Komisija primjenjuje dva zasebna postupka:

- (a) *Godišnji postupak financijskog poravnanja* kojim je obuhvaćena godišnja računovodstvena dokumentacija i unutarnji sustavi svake akreditirane agencije za plaćanja. Odluka koja se donosi ovim postupkom temelji se na revizijama koje su provela neovisna tijela za ovjeravanje u državama članicama i koje se podnose Komisiji.
- (b) *Višegodišnji postupak utvrđivanja sukladnosti*, koji može dovesti do financijskih ispravaka za predmetnu državu članicu ako rashodi nisu u skladu s pravilima EU-a. Odluke o sukladnosti koje se donose tim postupcima temelje se na revizijama koje je provela Komisija.

7.58. Komisija je tijekom svojih revizija utvrdila većinu tih pitanja i trajno ih prati.

U odnosu na trajnu obustavu, Komisija će tražiti od revizijskog tijela da izvrši primjerene provjere kako bi potvrdilo ispunjenost nacionalnih zahtjeva prihvatljivosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.60. Provjerili smo postupak financijskog poravnanja za 2014. Kao i prethodnih godina, utvrdili smo da je Komisija obavila tu zadaću na zadovoljavajući način.

7.61. Revizijama sukladnosti Komisija procjenjuje jamči li se sustavima države članice da su plaćanja potpore korisnicima pravilna. Otkriveni nedostaci sustava dovode do financijskih ispravaka koji se često provode na paušalnoj osnovi i obuhvaćaju rashode za više financijskih godina. Paušalni ispravci, obično u vrijednosti od 2 ili 5 %, provode se neovisno o tome koliko je nedostataka utvrđeno u sustavima i rijetko dovode do povrata sredstava od korisnika (vidjeti također odlomke 1.36. i 1.37.).

7.62. Provjerili smo usklađenost sa standardom ISSAI 4100 (međunarodni standard vrhovnih revizijskih institucija) i s temeljnim regulatornim odredbama na uzorku od 26⁽⁵⁰⁾ od ukupno 120 revizija sukladnosti⁽⁵¹⁾. Većina je ključnih elemenata primijenjena i usklađena s temeljnim regulatornim odredbama te smatramo da su revizije koje je Komisija provela kvalitetne, što nam je omogućilo da se njihovim rezultatima koristimo u okviru svojih procjena sustava država članica (vidjeti odlomke 7.38 i 7.52).

7.63. Komisija je 2014. donijela tri odluke o sukladnosti (koje obuhvaćaju 56 pojedinačnih financijskih ispravaka) na temelju kojih su provedeni financijski ispravci u vrijednosti od 443,1 milijun eura (403,2 milijuna eura odnosi se na EFJP, a 39,9 milijuna eura na EPFRR). Dodatna je odluka donesena u siječnju 2015. u skladu s kojom su provedeni ispravci u vrijednosti od čak 1 409 milijuna eura (1 243 milijuna eura za EFJP i 166 milijuna eura za EPFRR), koji su uvršteni u računovodstvenu dokumentaciju za 2014. kao prihod budućeg razdoblja (vidjeti također odlomak 7.24. i okvir 1.3.).

7.61. Ako je moguće, iznos financijskih ispravaka izračunava se na temelju stvarno nastalih gubitaka za proračun EU-a. Ako to nije moguće, primjenjuju se paušalne stope koje odražavaju težinu nedostataka u nacionalnim sustavima kontrole. Sud EU-a podržao je uporabu paušalnih ispravaka navodeći da su u skladu sa zakonskim pravilima kojima se uređuje postizanje sukladnosti. U članku 52. „Potvrda o sukladnosti” Uredbe (EU) br. 1306/2013 izričito je potvrđeno da, ako iznose nije moguće utvrditi uz razmjerne napore, mogu se primijeniti ekstrapolacijski ili paušalni ispravci.

Nadalje, budući da se poljoprivredni izdaci provode u okviru podijeljenog upravljanja, države članice mogu bolje od Komisije procijeniti stvarni financijski gubitak ili rizik za proračun EU-a i dostaviti dokaze o tome. Prema tome, za preciznije izračunavanje financijskih gubitaka za proračun EU-a potrebna je aktivna suradnja država članica na svim razinama postupka donošenja potvrde o sukladnosti jer samo država članica ima sve potrebne informacije za takav izračun. Sud EU-a posebno je potvrdio da nije dužnost Komisije izvršiti potrebne provjere kako bi utvrdila točan iznos gubitaka, već države članice moraju dokazati da je procjena Komisije bila prekomjerna.

7.62. Komisija pozdravlja zaključak Suda da zbog kvalitete revizija Komisije može rezultate upotrijebiti kao dio procjene sustava država članica.

⁽⁵⁰⁾ 14 za EFJP i 12 za EPFRR.

⁽⁵¹⁾ Broj revizija o kojima je izviješteno 2014. godine.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.64. U nedavnim godišnjim izvješćima skrenuli smo pozornost na stalan problem dugotrajnosti postupaka utvrđivanja sukladnosti, što dovodi do velikog broja neriješenih predmeta ⁽⁵²⁾. Broj neriješenih predmeta na kraju 2014. bio je 15 % niži nego na kraju 2013. Unatoč toj pozitivnoj promjeni, još uvijek ima 180 neriješenih revizijskih predmeta.

Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj

7.65. U svojem izvješću o radu za 2014. Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj procjenjuje rashode izložene riziku u glavnim područjima rashoda. Polazište su za tu procjenu stope pogreške navedene (za svaku agenciju za plaćanja) u statističkim podacima o kontrolama država članica. Komisija potom usklađuje te stope pogreške ponajprije na temelju svojih revizija i revizija koje je proveo Sud tijekom posljednje tri godine. Usklađene stope pogreške zbrajaju se i koriste za izračun ukupnih rashoda izloženih riziku, odnosno stope pogreške u proračunu EU-a prema procjeni Komisije. Izuzevši nedostatke koji se opisuju u nastavku, smatramo da je to u pravilu odgovarajući pristup kojim se može pružiti dovoljan temelj za izražavanje zadržke na razini pojedinačnih agencija za plaćanja.

7.66. Tijela za ovjeravanje trebaju procijeniti kvalitetu terenskih provjera koje provode agencije za plaćanja i rezultate koji su vidljivi u statističkim podacima o kontrolama država članica. Dok su tijela za ovjeravanje 2014. pozitivno ocijenila sve statistike IAKS-a u vezi s EFJP-om i 88 % statistika u vezi s EPFRR-om, Komisija je procjenu rashoda izloženih riziku pretežno temeljila na svojim prilagodbama. To pokazuje da se Komisija u vrlo maloj mjeri pouzda u statističke podatke o kontrolama država članica. To je pitanje detaljnije opisano u tematskom izvješću br. 18/2013 ⁽⁵³⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

7.64. Komisija izdvojila posebna sredstva za rješavanje zaostalih predmeta i pitanje otvorenih spisa i dalje je prioritet. Za posebne utvrđene zaostatke (predmeti otvoreni od 2012. i prije) utvrđeni su jasni privremeni ciljevi koji su dosad ostvareni i prekoračeni i Komisija će na vrijeme zaključiti sve predmete u predviđenom roku.

7.66. Komisija želi pojasniti da su do financijske godine 2014., u okviru godišnjeg izvješća o ovjeravanju, tijela za ovjeravanje morala zaključiti jesu li ispravno prikupljeni statistički podaci o kontroli te jesu li ih agencije za plaćanja uskladile s bazom podataka s dovoljnim revizijskim tragom.

Osim toga, i na temelju rezultata zasebnog uzorka, tijelo za ovjeravanje bilo je dužno izvješćivati o razini otkrivenih neusklađenosti. U svim slučajevima, tijela za ovjeravanje izvijestila su da su statistički podaci o kontroli ispravno prikupljeni i usklađeni s odgovarajućim podacima agencija za plaćanja.

Međutim, ovo jamstvo nije dovoljno da bi se moglo zaključiti da se statistički podaci o kontroli mogu upotrijebiti za procjenu pouzdane stope pogreške jer se može dogoditi da kontrole koje su izvršile agencije za plaćanja nisu dovoljno djelotvorne.

Od financijske godine 2015. (godina podnošenja zahtjeva 2014.) tijela za ovjeravanje morat će dostavljati mišljenje o zakonitosti i pravilnosti transakcija, što će podrazumijevati ponovnu provjeru reprezentativnog uzorka transakcija koje je agencija za plaćanja već provjerila. To će omogućiti, između ostalog, čvrsto mišljenje o kvaliteti nadzora i veći stupanj jamstva u pogledu stope pogrešaka koje su prijavile države članice.

⁽⁵²⁾ Komisija neriješenim smatra revizijski predmet koji nije zatvoren dvije godine nakon provedbe revizije.

⁽⁵³⁾ Tematsko izvješće br. 18/2013 „Pouzdanost rezultata provjera poljoprivrednih rashoda koje su provele države članice” (www.eca.europa.eu).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.67. Komisija je provela prilagodbe kako bi utvrdila usklađene stope pogreške dijela rashoda za koji su joj bili dostupni rezultati vlastitih ili naših revizija. Međutim, Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj nije u svojem godišnjem izvješću o radu objavila koji dio rashoda nije usklađen jer ti rezultati revizija nisu bili dostupni. U takvim se slučajevima Komisija pouzdaje u statističke podatke o kontrolama država članica, što može dovesti do toga da usklađena stopa pogreške bude prikazana manjom nego što je to u stvarnosti.

7.68. Prosječna vrijednost financijskih ispravaka tijekom posljednje tri godine odgovara 1,2 % rashoda u okviru EFJP-a i 1 % rashoda u okviru EPFRR-a. To pokazuje da je Komisija, ukupno gledajući, provela financijske ispravke kojima je obuhvaćeno malo manje od polovice vrijednosti usklađene stope pogreške za EFJP. Međutim, za EPFRR obuhvaćena je jedna petina vrijednosti te stope. Jedan je od glavnih razloga zbog kojih je taj postotak mnogo niži za EPFRR postojanje velikog broja pojedinačnih sustava.

7.69. Velik broj sustava za EPFRR proizlazi iz toga što se politika provodi preko 46 mjera⁽⁵⁴⁾, a često i podmjera, od kojih svaka ima posebne uvjete. Te se mjere provode u okviru programa ruralnog razvoja. Neke države članice provode nacionalne programe, a druge (poput Njemačke, Španjolske i Italije) regionalne programe. Politika ruralnog razvoja u razdoblju 2007. – 2013. provodila se u okviru 94 nacionalna i regionalna programa ruralnog razvoja⁽⁵⁵⁾. To dovodi do složene i fragmentirane strukture provedbe politike s brojnim sustavima i ograničuje rashode EPFRR-a obuhvaćene revizijama sukladnosti koje provodi Komisija.

7.70. Rashodi obuhvaćeni revizijama sukladnosti koje provodi Komisija povezani su s financijskim ispravcima. Ako Komisija definira nedostatke sustava za pojedinačne sustave kontrole, financijski ispravci mogu se ekstrapolirati samo za revidirane sustave. U godišnjem izvješću o radu za 2014. Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj navela je da je tim revizijama 2014. obuhvaćeno 24 % rashoda za tržišne mjere u okviru EFJP-a, 35 % rashoda za izravnu potporu iz EFJP-a i 19 % rashoda EPFRR-a. U **tablici 7.2.** iznose se osnovni podatci korišteni za procjenu godišnjeg izvješća o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj za 2014.

7.67. Komisija pregledava stanje za svaku agenciju za plaćanja ne samo na temelju vlastitih nalaza i nalaza revizije Suda tijekom prethodne tri godine, već i na temelju mišljenja primljenih od tijela za ovjeravanje za predmetnu financijsku godinu za svaku agenciju za plaćanja. Stoga su u svim slučajevima dostupni rezultati revizije.

7.68. Kapacitet ispravaka Komisije uključuje financijske ispravke i povrate od korisnika koje su izvršile države članice. Ako se uzmu u obzir povrati u proračun EU-a, kapacitet ispravaka iznosi 1,5 % za EFJP i 1,8 % za EPFRR – vidjeti tablicu „stopa pogreške i kapacitet ispravaka” na stranici 18. Godišnjeg izvješća o radu za 2014. Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj.

7.69. S obzirom na ograničena dostupna sredstva, svako povećanje pokrivenosti za ruralni razvoj moralo bi biti razmjerno potrebi za održavanjem odgovarajuće pokrivenosti za EFJP koji čini 79 % proračuna ZPP-a.

U pogledu ruralnog razvoja, Komisija je utvrdila da bi moglo postojati 576 različitih polja za reviziju (parovi agencije za plaćanja/sustava kontrole). Sva polja revizije nije moguće revidirati svake tri godine s razumnim sredstvima. Komisija je 2014. u državama članicama izvršila 48 revizija ruralnog razvoja na terenu. Zbog raznovrsnosti mjera ruralnog razvoja postoje ograničenja u pogledu izdataka pokrivenih revizijom i područja primjene mogućih financijskih ispravaka.

⁽⁵⁴⁾ Vidjeti odlomak 7.6.

⁽⁵⁵⁾ Države članice su za programsko razdoblje 2014. – 2020. podnijele 118 prijedloga nacionalnih i regionalnih programa.

Tablica 7.2. – Pregled osnovnih podataka važnih za procjenu godišnjeg izvješća o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj za 2014.

Glavno područje rashoda	Rashodi za 2014. (u milijunima eura)	Prosječna stopa pogreške koju su prijavile države članice u godišnjem izvješću o radu za 2014.	Ukupna usklađena stopa pogreške (Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj) u godišnjem izvješću o radu za 2014.	Kapacitet ispravaka u godišnjem izvješću o radu za 2014.				
				Prosječna vrijednost financijskih ispravaka tijekom posljednje tri godine u godišnjem izvješću o radu za 2014. (u milijunima eura)		Prosječan iznos povrata tijekom posljednje tri godine u godišnjem izvješću o radu za 2014. (u milijunima eura)		Ukupno
EFJP	44 137,85	0,5 %	2,6 %	536,4	1,2 %	117,8	0,3 %	1,5 %
EPFRR	11 186,0	1,5 %	5,1 %	113,6	1,0 %	95,6	0,9 %	1,9 %

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju godišnjeg izvješća o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.71. Komisija definira kapacitet ispravaka kao mehanizam za ispravljanje pogrešaka i zaštitu proračuna EU-a. Podatci u vezi s EPFRR-om za 2014. godinu pokazuju da kapacitet ispravaka nije dovoljan da bi se rashodi izloženi riziku smanjili na razinu nižu od značajne do kraja programskog razdoblja.

Sustavi i godišnje izvješće o radu Glavne uprave za okoliš

7.72. Ispitali smo sustave unutarnje kontrole Glavne uprave za okoliš, pri čemu smo posebnu pozornost posvetili upravljanju zakašnjelim plaćanjima, ukidanju plaćanja i sustavima povrata sredstava. Nedostatke smo ponajprije otkrili u upravljanju zakašnjelim plaćanjima. Slično kao i prethodnih godina, 11 % plaćanja izvršeno je nakon propisanog roka 2014. godine.

7.73. Ispitali smo godišnje izvješće o radu Glavne uprave za okoliš za 2014., stavljajući naglasak na pitanje jesu li iznesene informacije u skladu s našim nalazima i jesu li procjene na temelju kojih je Komisija izračunavala prosječnu stopu pogreške primjerene. Dostupnim nalazima naših revizija nisu dovedene u pitanje informacije u godišnjem izvješću o radu, a procjene kojima se Komisija koristila bile su primjerene.

ODGOVORI KOMISIJE

7.71. U godišnjem izvješću o radu za 2014. godinu, glavni direktor za poljoprivredu i ruralni razvoj daje jamstva za ZPP u cjelini, uzimajući u obzir sveukupni iznos izložen riziku za predmetnu godinu i kapacitet ispravaka.

U pogledu EPFRR-a, glavni direktor primijetio je da je „ruralni razvoj područje koje treba pažljivo pratiti i u kojem treba trajno procjenjivati hoće li, uz razuman napor, biti moguće sniziti prilagođenu stopu pogreške ispod 2 %”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Zaključak i preporuke*Zaključak za 2014.*

7.74. Ukupni revizijski dokazi upućuju na značajnu stopu pogreške u rashodima za područje „Prirodni resursi” i oba područja u okviru njega za koja je provedena posebna procjena (vidjeti odlomke 7.18. i 7.25.).

7.75. Ispitivanje transakcija u okviru ovog naslova VFO-a ukazuje na to da procijenjena stopa pogreške u skupini podataka iznosi 3,6 % (vidjeti **prilog 7.1.**).

Preporuke

7.76. **Prilog 7.2.** pokazuje rezultat naše provjere napretka u provođenju preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima. U godišnjim izvješćima za 2011. i 2012. iznijeli smo 21 preporuku. Komisija i države članice pet su preporuka provele u cijelosti, četiri preporuke u većoj mjeri i 12 preporuka u određenoj mjeri.

7.77. Na temelju te provjere te nalaza i zaključaka za 2014. godinu, kad je riječ o EFJP-u, preporučujemo sljedeće:

- **1. preporuka:** države članice trebale bi uložiti dodatne napore kako bi u baze podataka LPIS-a uvrstile pouzdane i ažurirane informacije o veličini i prihvatljivosti poljoprivrednih zemljišta, posebno kad je riječ o trajnim pašnjacima, i sustavno analizirati i upotrebljavati sve dostupne informacije u sklopu administrativnih provjera, uključujući ažurirane ortofotografije, ne bi li izbjegle plaćanja za neprihvatljiva zemljišta.

7.75. Komisija prima na znanje najizgledniju pogrešku koju je procijenio Sud, a koja je niža nego prošle godine. Komisija smatra da je to smanjenje posljedica svih korektivnih mjera koje su Komisija i države članice poduzele u cilju poboljšanja sustava upravljanja i kontrole.

Bez višestruke sukladnosti koja čini 0,6 postotnih bodova, najizglednija stopa pogreške za EFJP iznosi 3,0 %.

7.76. Komisija prima na znanje najnovije procjene Suda o napretku ostvarenom u pogledu prihvatanja preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima.

Komisija će nastaviti raditi s državama članicama u cilju daljnjeg poboljšanja načina praćenja preporuka Suda.

7.77. Zbog svoje prirode i načina na koji su oblikovane, određene preporuke Suda trajne su. Komisija smatra da je slične preporuke slijedila niz godina te da je učinila sve što je u njezinoj mogućnosti kako bi izvršila tražena poboljšanja.

Komisija podržava ovu preporuku.

U Glavnoj upravi za poljoprivredu i ruralni razvoj osnovana je nova jedinica koja će pomagati državama članicama i davati im smjernice u provedbi izravnih plaćanja po površini.

Osim toga, nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole država članica uklanjaju se, ako je primjenjivo, ciljanim i sveobuhvatnim akcijskim planovima. Kada Komisija otkrije takve probleme tijekom svojih revizija, ona od države članice zahtijeva da poduzme korektivne mjere. Ako je problem posebno ozbiljan, država članica mora provesti korektivni akcijski plan koji službe pomno prate. Takvi planovi dosad su se pokazali vrlo djelotvornima.

Ako se smatra da provedba akcijskog plana nije djelotvorna, plaćanja se mogu smanjiti ili obustaviti u cilju zaštite proračuna EU-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Kad je riječ o ruralnom razvoju, Komisija bi trebala:

- **2. preporuka:** poduzeti odgovarajuće mjere kako bi obvezala države članice da u svoje akcijske planove uključe korektivne mjere za uzroke pogrešaka utvrđene u velikom broju slučajeva

- **3. preporuka:** izmijeniti strategiju svojih revizija sukladnosti za ruralni razvoj kako bi za države članice koje imaju regionalne programe mogla ustanoviti javljaju li se nedostaci sustava otkriveni u određenoj regiji i u drugim regijama, posebno kad je riječ o investicijskim mjerama.

Komisija prihvća preporuku. Komisija intenzivno surađuje s državama članicama u cilju utvrđivanja i uklanjanja uzroka pogrešaka u provedbi politike. Ona će nastaviti na tome raditi u cilju dodatnog uklanjanja utvrđenih nedostataka, uključujući one koje je utvrdio Sud.

U postupku praćenja akcijskih planova za stope pogrešaka koji su provedeni 2014. od svih je država članica već zatraženo da povežu akcijske planove i mjere ublažavanja s različitim nalazima revizije koje su priopćili Komisija ili Revizorski sud.

Komisija to pitanje uključuje na dnevni red svih godišnjih sastanaka za preispitivanje i sastanaka odbora za praćenje s upravljačkim tijelima ustrajući na potpunosti i djelotvornosti akcijskih planova.

Uspostavljen je novi IT alat za praćenje provedbe nužnih korektivnih mjera.

Komisija prihvća preporuku.

Komisija proširuje opseg revizije u području ruralnog razvoja. To uključuje provjeru jesu li nedostaci utvrđeni u jednoj regiji ili mjeri prisutni i u drugim regijama/mjerama.

Komisija također pojačava uporabu vanjskih revizora za određena pitanja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Kad je riječ i o EFJP-u i o ruralnom razvoju, Komisija bi trebala:

- **4. preporuka:** pobrinuti se da tijela za ovjeravanje pravilno provedu novi postupak dobivanja jamstava o zakonitosti i pravilnosti transakcija, koji će biti obvezan od financijske godine 2015., i da se tim postupkom pružaju vjerodostojne informacije o stopi pogreške, tako da se na njih može osloniti.

7.78. Nadalje, Komisija bi u području ribarstva trebala:

- **5. preporuka:** pobrinuti se da nadležna revizijska tijela država članica temeljitije obavljaju svoje zadaće tako da provode potrebne terenske provjere i postupke kontrole kvalitete te poboljšaju revizijsku dokumentaciju.

Komisija prihvaća preporuku.

Sastavljene su detaljne smjernice o novoj ulozi tijela za ovjeravanje i o njima se razgovaralo 2013. i 2014.

Komisija pažljivo prati njihovu provedbu. U tom se kontekstu održavaju dvogodišnji sastanci stručne skupine s agencijama za plaćanja i tijelima za ovjeravanje na kojima se pojašnjavaju praktična pitanja zakonitosti i pravilnosti rada.

Provode se redovite revizijske misije u državama članicama u cilju preispitivanja načina rada tijela za ovjeravanje u kontekstu zakonitosti i pravilnosti transakcija.

Predstavnici tijela za ovjeravanje pozivaju se da u svrhe izobrazbe sudjeluju u redovnim revizijama sukladnosti.

Komisija prihvaća ovu preporuku, naglašava da će postojati krivulje učenja za tijela za ovjeravanje i od 2015. će izvješćivati o ostvarenom napretku u godišnjim izvješćima o radu.

Komisija prihvaća preporuku i smatra da se ona provodi putem njezinih tekućih revizija i davanja smjernica kada je potrebno i poduzima nužne mjere u kontekstu podijeljenog upravljanja kako bi pomogla revizijskim tijelima država članica da djelotvorno izvršavaju svoje zadaće.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

DIO 2.: PITANJA U VEZI S USPJEŠNOŠĆU RURALNOG RAZVOJA***Procjena uspješnosti projekata***

7.79. U godišnjem izvješću za 2013. utvrdili smo da se u odabiru projekata pod podijeljenim upravljanjem, što je odgovornost država članica, u prvom redu vodilo računa o potrebi da se iskoriste dostupna sredstva iz EU-a, zatim o potrebi da projekti budu usklađeni s pravilima, a tek naposljetku, i to u manjoj mjeri, o njihovoj očekivanoj uspješnosti⁽⁵⁶⁾. Ove godine smo, osim ispitivanja pravilnosti transakcija, u okviru pilot-analize provjerili i neka pitanja uspješnosti.

7.80. Za tu smo analizu odabrali samo one projekte čija je uspješnost mogla biti objektivno ispitana. Stoga smo se od ukupno 162 transakcije u području ruralnog razvoja usredotočili na 71 projekt koji je obuhvaćao ulaganja u materijalnu imovinu. Od 71 projekta njih su 42 bila dovršena u vrijeme revizije na terenu. Osim što smo provjerili pravilnost transakcija u okviru tih projekata, procijenili smo i njihovu ekonomičnost i djelotvornost ispitivanjem kriterija uspješnosti za svaki projekt.

7.81. Za dovršene projekte provjerili smo jesu li ulaganja provedena prema planu⁽⁵⁷⁾. Većina projekata zadovoljila je taj kriterij (93 %). Međutim, ukupno gledajući, uočili smo ove osnovne probleme u vezi s uspješnošću projekata:

- nedostaci u određivanju ciljanih mjera i odabiru projekata
- nedostatni dokazi o opravdanosti troškova.

⁽⁵⁶⁾ Odlomak 10.10. godišnjeg izvješća za 2013.

⁽⁵⁷⁾ Ako je projektom dobiven željeni proizvod, smatralo se da on zadovoljava kriterij uspješnosti „Posjetom na terenu pribavljen je dokaz da je projektom dobiven željeni proizvod”. Ako projekt nije dovršen ili je samo dijelom dovršen a za to nema prihvatljivog obrazloženja, kriterij se nije smatrao zadovoljenim.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Nedostatci u određivanju ciljanih mjera i odabiru projekata

7.82. Ispitali smo je li potpora bila usmjerena na jasno definirane ciljeve u skladu s utvrđenim strukturnim i teritorijalnim potrebama i strukturnim nedostacima⁽⁵⁸⁾. Kriterij nije zadovoljilo 21 % revidiranih investicijskih projekata. Također smo ispitali jesu li projekti odabrani u okviru transparentnog postupka, na temelju komparativnih prednosti s odgovarajućim kriterijima odabira⁽⁵⁹⁾. Kriterij nije zadovoljilo 51 % revidiranih investicijskih projekata.

7.83. Zaključili smo da se potpora ne usmjerava i projekti ne odabiru na potpuno zadovoljavajući način. U većini slučajeva agencije za plaćanja nisu morale imati stroge zahtjeve u vezi s ciljanim mjerama i postupkom odabira. Dostupna sredstva bila su dovoljna za projekte koji su im predstavljeni. Te agencije za plaćanja nisu ni na kakav način poticale da primjenjuju kriterije uspješnosti i tako ne iskoriste u cijelosti dostupan proračun. Uočen je samo jedan slučaj dobre prakse. Primjeri su dani u okviru 7.10. O neodgovarajućem usmjeravanju potpore za ulaganja u ruralni razvoj izvijestili smo u nekoliko nedavnih tematskih izvješća⁽⁶⁰⁾.

7.82. *To je pitanje obuhvaćeno Smjernicama o kriterijima odabira za programsko razdoblje 2014.–2020., pri čemu treba osigurati postojanje rangiranja projekata i najnižeg praga. Kao primjer uključene su neke loše prakse kojih je nekoliko izvučeno iz izvješća Suda.*

⁽⁵⁸⁾ Kriterij se smatrao zadovoljenim ako su ciljevi bili definirani na jasan način, a područje primjene potpore uvjetima prihvatljivosti i kriterijima odabira za mjere ograničeno na određene korisnike ili geografska područja, u skladu sa stvarnim potrebama utvrđenima u programu ruralnog razvoja.

⁽⁵⁹⁾ Kriterij se smatrao zadovoljenim ako je projekt bio odabran na temelju konkurentnog postupka, koji je pravilno evidentiran, i ako su se kriteriji odabira temeljili na komparativnim prednostima te su bili povezani s ciljevima mjera uz odgovarajuće ponderiranje.

⁽⁶⁰⁾ Vidjeti, na primjer, tematsko izvješće br. 8/2012 „Usmjeravanje pomoći za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava“, tematsko izvješće br. 1/2013 „Je li potpora EU-a prehrambeno-prerađivačkoj industriji bila djelotvorna i učinkovita u ostvarivanju dodane vrijednosti za poljoprivredne proizvode?“ i tematsko izvješće br. 6/2013 „Jesu li države članice i Komisija ostvarile vrijednost za uloženi novac u okviru mjera za poticanje raznovrsnosti ruralnog gospodarstva?“

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 7.10. – Primjeri dobre i loše prakse u određivanju ciljanih mjera i odabiru projekata

U Nizozemskoj je objavljen poziv na podnošenje zahtjeva za podmjernu „razmjena znanja” s proračunom od 3,6 milijuna eura. Četiri neovisna stručnjaka ocijenila su 40 prihvatljivih zahtjeva za potporu, i svaki je od njih bodovao projekte prema nizu kriterija odabira. Potom su projekti rangirani prema ponderiranoj vrijednosti. Odobreno je samo 13 prvih projekata na ljestvici poretka, u ukupnom iznosu od 2,9 milijuna eura, s obzirom na to da se za druge projekte smatralo da ne ostvaruju dovoljnu vrijednost za uloženi novac. Taj slučaj smatramo dobrom praksom jer je dobrom financijskom upravljanju dana prednost pred potrošnjom sredstava, što pokazuje činjenica da preostali proračun nije iskorišten za financiranje manje djelotvornih prihvatljivih projekata.

U Bugarskoj potpora za mjeru „dodavanje vrijednosti poljoprivrednim i šumarskim proizvodima” nije dobro usmjerena, s obzirom na to da su za financiranje bila prihvatljiva sva poduzeća s manje od 750 zaposlenika ili s godišnjim prometom manjim od 200 milijuna eura. Nadalje, unatoč tome što su bili definirani kriteriji odabira, o njima se nije vodilo računa pri usmjeravanju potpore jer su dostupna proračunska sredstva bila dovoljna za financiranje svih prihvatljivih projekata.

Otkrili smo još 20 slučajeva u kojima se kriteriji odabira nisu ni koristili jer je bilo dovoljno sredstava za financiranje svih prihvatljivih projekata. U svim su slučajevima rashodi isplaćeni 2014. iz proračuna za razdoblje 2007. – 2013. Do takve situacije može doći kada je iznos proračuna veći od stvarnih potreba.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.10. – Primjeri dobre i loše prakse u usmjeravanju potpore i odabiru projekata

Projektima koje su odabrala upravljačka tijela mora se pridonositi ostvarivanju ciljeva politike. U programima ruralnog razvoja definira se prihvatljivost operacija unutar određenog pravnog okvira (prvo usmjeravanje), uspostavljaju se načela za odabir kriterija (drugo usmjeravanje), zatim se konkretno određuju u okviru odbora za praćenje (treće usmjeravanje) i konačno, ako su izrađeni prema zahtjevima Komisije, uspostavlja se rang lista projekata iz koje su isključeni oni koji nisu prešli prag. Prema tome, u postojeći pravni okvir već su uključeni svi nužni elementi za osiguranje primjerenog usmjeravanja sredstava EU-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.84. Također smo ispitali kriterij uspješnosti u pogledu toga je li pri određivanju ciljanih mjera i odabiru projekata naglasak bio na stvaranju radnih mjesta ⁽⁶¹⁾. Kako bi se mjerio napredak u ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020., dogovoreno je **pet glavnih ciljeva** za cijeli EU, od kojih je prvi zaposliti do 2020. 75 % građana u dobi od 20 do 64 godine. U skladu s tim ciljem, Komisija je na svojim internetskim stranicama objavila ⁽⁶²⁾ da je jedan od tri dugoročna strateška cilja za politiku ruralnog razvoja EU-a u razdoblju 2014. – 2020. postići uravnoteženi napredak ruralnih gospodarstava i zajednica, uključujući stvaranje i zadržavanje radnih mjesta. Potpora ruralnom razvoju mogla bi se usmjeriti na rješavanje jednog od glavnih problema u EU-u kada bi stvaranje radnih mjesta bio jedan od uvjeta prihvatljivosti za primanje potpore i/ili kada bi se u rangiranju i odabiru projekata prednost davala onim projektima kojima će se stvoriti više radnih mjesta.

7.85. Smatramo da se stvaranje radnih mjesta moglo uvrstiti u uvjete prihvatljivosti i/ili kriterije odabira za 34 projekta. Primjerice, Poljska je dodijelila 932 milijuna eura za mjeru „povećanje dodane vrijednosti osnovne poljoprivredne i šumarske proizvodnje”. Korisnici mogu primiti potporu iz EPFRR-a u iznosu do 12,8 milijuna eura a da se uopće ne razmotri je li ta potpora doprinijela otvaranju radnih mjesta.

7.86. Međutim, za 24 od 34 investicijska projekta (70 %) broj radnih mjesta koja bi se otvorila nije bio ni uvjet prihvatljivosti ni kriterij odabira. Nije pronađen slučaj projekta kojim bi se stvarala radna mjesta za mlade ljude.

7.84. Stvaranje radnih mjesta nije jedini relevantni pokazatelj uspješnosti koji se promatra. Jednako je važna potreba očuvanja radnih mjesta u cilju zaustavljanja depopulacije. Uspješnost se stoga ne ocjenjuje samo s obzirom na stvaranje novih radnih mjesta, već i s obzirom na očuvanje radnih mjesta. Nadalje, važno je napomenuti da bi povećanje produktivnosti povezano s inovacijama i tehnologijom moglo negativno utjecati na zapošljavanje u pogledu stvaranja radnih mjesta, posebice u sektoru poljoprivrede. Budući da se, u skladu s time, posljednjih desetljeća smanjuju stope zaposlenosti u primarnim sektorima, povezana uspješnost u području politike ne može se primjereno mjeriti samo upućivanjem na neto učinke.

Vidjeti isto odgovor Komisije na točku 7.86.

7.85. Pokazatelj stvaranja radnih mjesta trebalo bi ponovno definirati kako bi uključivao očuvanje radnih mjesta te bi područje primjene trebalo ograničiti na one mjere kod kojih se uspješnost može ocjenjivati u tim okvirima.

Ulaganjima u fizičku imovinu (bivša os 1.) pridonosi se održivosti poljoprivrednih gospodarstava i konkurentnosti (prioritet 2. Uredbe (EU) br. 1305/2013). Stvaranje radnih mjesta većinom je obuhvaćeno prioritetom 6.: promicanje društvene uključenosti, suzbijanje siromaštva i gospodarski razvoj u ruralnim područjima. Stoga nije primjereno negativno ocijeniti uspješnost projekata jer kod odabira nije uzet u obzir ovaj kriterij. Ovaj kriterij trebalo bi ocjenjivati samo za one projekte za koje ga je upravljačko tijelo zaista odlučilo upotrijebiti za odabir operacija.

U protivnom postoji neusklađenost između strateških prioriteta u ruralnom razvoju utvrđenih u pravnim tekstovima i ocjene uspješnosti projekata koje provodi Sud.

7.86. Komisija napominje da je opažanje o nedovoljnoj usmjerenosti na stvaranje radnih mjesta ograničeno na određene mjere i samo na određene vrste projekata u okviru mjera jer ono nije relevantno za sve investicijske mjere/vrste projekata.

⁽⁶¹⁾ Kriterij se smatrao zadovoljenim ako je broj otvorenih radnih mjesta bio uvjet prihvatljivosti ili kriterij odabira za projekt. Stavljanje naglaska na stvaranje radnih mjesta smatra se dobrom praksom.

⁽⁶²⁾ <http://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020>

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.87. Odluka o dodjeli potpore bila je uvjetovana stvaranjem jednog ili više radnih mjesta samo za četiri projekta. Takav je uvjet postojao na primjer u Poljskoj za mjeru „potpora osnivanju i razvoju mikropoduzeća”, pri čemu je korisnik bio obavezan otvoriti dva radna mjesta i zadržati ih barem dvije godine. Osim toga, u samo je deset slučajeva stvaranje radnih mjesta bio kriterij odabira. Međutim, kako se navodi u okviru 7.10., takvi postupci uglavnom nisu bili djelotvorni. Ni broj bodova dodijeljenih projektu za stvaranje radnih mjesta najčešće nije bio dovoljan da bi presudio u odabiru projekata.

Nedostatni dokazi o opravdanosti troškova

7.88. Za 49 investicijskih projekata od njih 71 (69 %) pribavili smo dostatne dokaze o opravdanosti troškova⁽⁶³⁾, ali ne i za druga 22 investicijska projekta (31 %). U okviru 7.11. navode se dva primjera investicijskih projekata za koje nemamo dokaza o opravdanosti troškova. Nedavno smo objavili tematsko izvješće u kojem je ova tema detaljno analizirana⁽⁶⁴⁾.

7.87. Ako se mikropoduzećima pružanje potpore iz EPFRR-a uvjetuje dostavljanjem dokaza o stvaranju radnih mjesta, to bi moglo biti rizično u pogledu stope pogrešaka. Time bi se nametnuo dodatni teret korisnicima koji u nekim slučajevima ne bi mogli stvoriti ta radna mjesta zbog vanjskih okolnosti. Nadalje, treba imati na umu da se potporom mikropoduzećima u mnogim slučajevima pridonosi nizu ciljeva, uključujući diversifikaciju, lokalni razvoj, inovacije, gospodarsku uspješnost i dodavanje vrijednosti poljoprivrednim proizvodima.

7.88. Komisija je u dokument Smjernica o kontrolama i kaznama za razdoblje 2014.–2020. uključila kontrolne popise za ocjenjivanje razumnosti troškova koje izradio Sud i koji su priloženi u Posebnom izvješću 22/2014. U Bruxellesu je 17. ožujka 2015. organizirano posebno osposobljavanje za agencije za plaćanja i upravljačka tijela u okviru EPFRR-a na temu razumnosti troškova i javne nabave. Na događaju su sudjelovali i predstavnici Suda.

⁽⁶³⁾ Kriterij uspješnosti „Postoji dokaz da su troškovi opravdani” smatrao se zadovoljenim ako je proveden konkurentan postupak nadmetanja, uz odabir projekata na temelju najpovoljnije cijene ili najveće vrijednosti za uloženi novac i ako su se koristili pouzdani referentni troškovi.

⁽⁶⁴⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 22/2014 „Postizanje ekonomičnosti: kontrola troškova u vezi s bespovratnim sredstvima za projekte ruralnog razvoja koje financira EU”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 7.11. – Primjeri nedostatnih dokaza o opravdanosti troškova

U Portugalu se upotrebljavaju referentni troškovi za mjeru „obnavljanje proizvodnog potencijala šuma oštećenih prirodnim nepogodama i uvođenje odgovarajućih instrumenata prevencije”. Za jedan investicijski projekt utvrđeno je šest referentnih troškova za kontrolu vegetacije koji su se kretali u rasponu od 47 do 1 138 EUR/ha, ovisno o vrsti šumskih radova i uvjetima na parcelama (primjerice nagib i vegetacijski pokrov). Cijena revidiranog projekta iznosila je između 232 i 1 138 EUR/ha. Utvrdili smo da agencija za plaćanja nije izvršila nikakvu provjeru opravdanosti troškova. Naime, nije provjerila uvjete na parcelama, zbog čega se nije mogao donijeti zaključak o opravdanosti takve cijene šumskih radova po hektaru.

U Nizozemskoj je projekte u okviru mjere „stručno osposobljavanje osoba zaposlenih u poljoprivredi i šumarstvu” prije nego što su odobreni ocijenio ocjenjivački odbor. Odbor je za jedan revidirani projekt u okviru ove mjere izvijestio da ga smatra preskupim u odnosu na njegov sadržaj i moguće rezultate. Agencija za plaćanja nije razmotrila to pitanje. Zapravo nismo pronašli nikakve dokaze da je agencija za plaćanja provjerila opravdanost troškova.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.11. – Primjeri nedostatnih dokaza o opravdanosti troškova

Vidjeti odgovor Komisije na točku 7.34.

Zaključak

7.89. Ispitivanje pitanja uspješnosti za projekte ulaganja u ruralni razvoj upućuje na nedostatke u određivanju ciljanih mjera i manjak dokaza o opravdanosti troškova. To potvrđuje naše zaključke iz više tematskih izvješća i pokazuje da problemi još nisu riješeni.

7.89. Komisija je poboljšala smjernice za države članice za programsko razdoblje 2014.–2020., uključujući u području boljeg usmjeravanja i odabira projekata i načina procjene opravdanosti troškova. Stoga se očekuje da će te smjernice utjecati tek na provedbu nove generacije programa ruralnog razvoja.

PRILOG 7.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „PRIRODNI RESURSI“

	2014	2013. ⁽¹⁾
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Poljoprivreda: tržišna i izravna potpora	183	180
Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo	176	171
Ukupan broj transakcija – Prirodni resursi	359	351
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške: Tržišna i izravna potpora	2,9 %	3,6 %
Procijenjena stopa pogreške: Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo	6,2 %	7,0 %
Procijenjena stopa pogreške: Prirodni resursi	3,6 %	4,4 %
Gornja granica pogreške	4,6 %	
Donja granica pogreške	2,7 %	

Donja i gornja granica pogreške za područje „Poljoprivreda: tržišna i izravna potpora“ iznose 2,6 i 6,8 %.

Donja i gornja granica pogreške za područje „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo“ iznose 3,2 i 9,3 %.

⁽¹⁾ Vrijednosti za 2013. ponovno su izračunane kako bi odgovarale strukturi godišnjeg izvješća za 2014. i kako bi se omogućila usporedba tih dviju godina. U **grafikonu 1.3.** poglavlja 1. prikazan je način na koji su rezultati za 2013. reklasificirani prema strukturi godišnjeg izvješća za 2014. godinu.

PRILOG 7.2.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „PRIRODNI RESURSI“

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2012.	3.37. Na temelju ove provjere te nalaza i zaključaka za 2012. godinu, Sud preporučuje Komisiji i državama članicama da pojačaju i pospiše svoja nastojanja kako bi zajamčili sljedeće:							
	1. preporuka: da je prihvatljivost zemljišta, a osobito trajnih pašnjaka primjereno evidentirana u LPIS-u, posebice u slučajevima u kojima su površine potpuno ili djelomično prekrivene kamenjem, šibljem, gustom šumom ili grmljem, odnosno u kojima su zemljišta već godinama zapuštena;			X				
	2. preporuka: da odmah poduzmu korektivne mjere u slučajevima u kojima su utvrđeni nedostaci ili zastarjelost administrativnih i kontrolnih sustava i/ili baza podataka IAKS-a;		X					
	3. preporuka: da se plaćanja temelje na rezultatima inspekcija, a terenske inspekcije budu dovoljno kvalitetne da bi se na pouzdan način mogla odrediti prihvatljiva površina;		X					
	4. preporuka: da koncepcija i kvaliteta rada ravnatelja agencija za plaćanja i tijela za ovjeravanje budu potvrda njihovim izjavama i tvrdnjama i čine pouzdanu osnovu za procjenu zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija.			X				
	4.44. Na temelju ove provjere te nalaza i zaključaka za 2012. godinu, Sud u području ruralnog razvoja preporučuje sljedeće:							
	1. preporuka: da države članice bolje provode svoje postojeće administrativne provjere koristeći se svim relevantnim informacijama koje su dostupne agencijama za plaćanja jer se time pruža mogućnost otkrivanja i ispravljanja većine pogrešaka;			X				

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2012.	2. preporuka: da se Komisija pobrine da se svi slučajevi u kojima je Sud uočio pogreške prate na odgovarajući način;	X						
	3. preporuka: da Komisija, u godišnjem izvješću o radu DG AGRI-ja, primijeni sličan pristup za EPFRR kao i za proizvodno nevezanu potporu, pri čemu bi Komisija u procjeni stope pogreške za svaku agenciju za plaćanja uzela u obzir rezultate vlastitih revizija sukladnosti.	X						
	Za ZPP u cjelini preporučuje sljedeće:			X				
	4. preporuka: da Komisija u svojim revizijama sukladnosti zajamči prikladnu pokrivenost;							
	5. preporuka: da se Komisija posveti ispravljanju nedostataka koje je uočila u svojim revizijama sukladnosti, kao i postojanog problema velikih kašnjenja u cjelokupnom postupku za utvrđivanje sukladnosti;		X					
	6. preporuka: da Komisija dodatno poboljša metodu određivanja financijskih ispravaka kako bi uzela u obzir i prirodu i težinu uočenih povreda.	X						
	4.45. U području zdravstvene politike i politike zaštite potrošača preporučuje:							
	7. preporuka: da se Komisija posveti ispravljanju uočenih propusta u sustavima za javnu nabavu i dodjelu bespovratnih sredstava.	X						

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	3.45. Na temelju ove provjere te nalaza i zaključaka za 2011. godinu, Sud za tekuće programsko razdoblje Komisiji i državama članicama preporučuje da poduzmu odgovarajuće mjere kako bi:							
	1. preporuka: procjena prihvatljivosti trajnih pašnjaka bila pravilna, posebice u slučajevima kada je područje djelomično prekriveno grmljem, šibljem, gustim drvećem ili kamenjem;		X					
	3. preporuka: terenske inspekcije bile dovoljno kvalitetne da bi se na pouzdan način mogla utvrditi prihvatljivost zemljišta;	X						
	4. preporuka: koncepcija i kvaliteta rada tijela za ovjeravanje bili takvi da pružaju pouzdanu procjenu zakonitosti i pravilnosti operacija agencija za plaćanja.		X					
	4.53. Napominjemo da preporuka Suda za dodatno pojednostavljivanje pravila i uvjeta za ruralni razvoj i dalje vrijedi.		X					
	4.54. Na temelju ove provjere te nalaza i zaključaka za 2011. godinu, Sud za tekuće programsko razdoblje u području ruralnog razvoja preporučuje sljedeće:							
	1. preporuka: da države članice provode administrativne i terenske provjere na rigorozniji način kako bi se smanjio rizik prijave neprihvatljivih rashoda za povrat troškova iz EU-a;		X					

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	2. preporuka: da Komisija i države članice zajamče bolju provedbu postojećih pravila kad je riječ o: — pravilima o javnoj nabavi i PDV-u kada su korisnici pomoći javna tijela, — poljoprivrednim i ekološkim uvjetima i pravilima prihvatljivosti za modernizaciju gospodarstava;			X				
	3. preporuka: da Komisija analizira razloge značajne stope pogreške;	X						
	5. preporuka: da Komisija u smjernice koje se odnose na tijela za ovjeravanje uvrsti uvjet da ta tijela u svoje revizijske strategije i izvješća uključe nalaze iz prijašnjih revizija Komisije i Suda;			X				
	6. preporuka: da u pogledu višestruke sukladnosti države članice zajamče poštovanje uvjeta u vezi s identifikacijom i registracijom životinja te na bolji način rasporede provjere tijekom cijele godine kako bi svi bitni uvjeti bili na primjeren način provjereni.			X				
	4.55. U područjima politika okoliša, pomorskih pitanja i ribarstva te zdravstva i zaštite potrošača Sud preporučuje da Komisija poboljša praćenje ulova ribe u okviru sporazuma o partnerstvu u ribarstvu sa zemljama izvan EU-a.			X				

POGLAVLJE 8.

„Globalna Europa”

SADRŽAJ

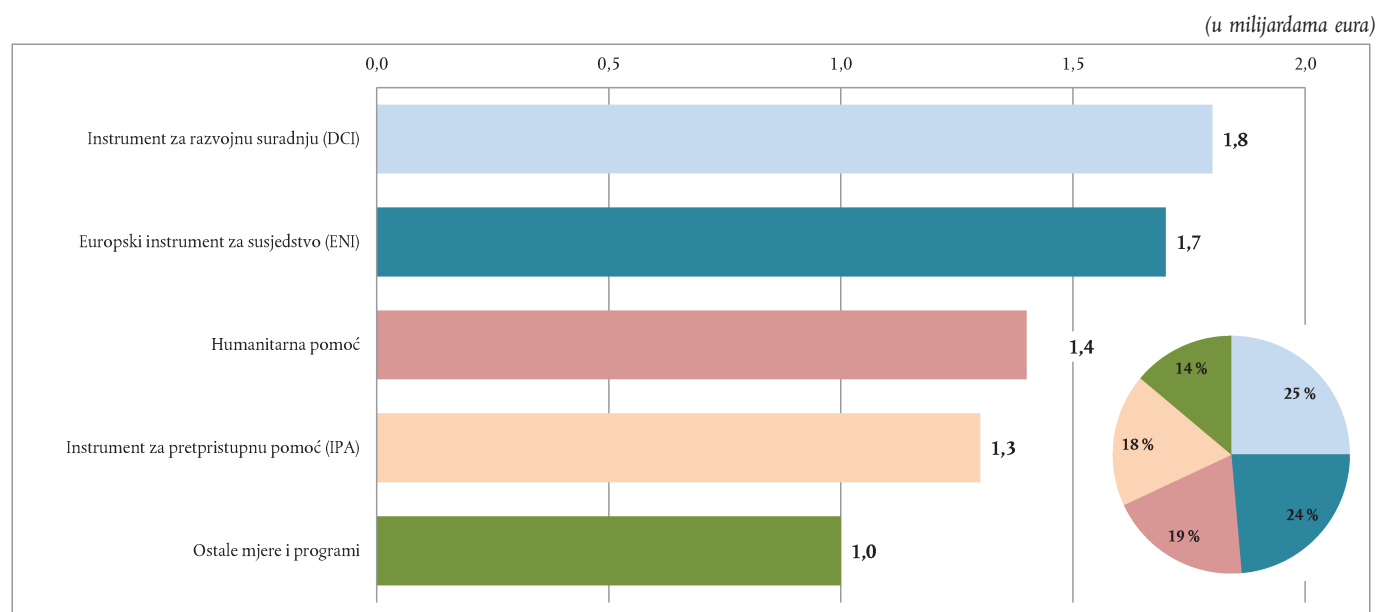
	<i>Odlomak</i>
Uvod	8.1-8.10
Posebne značajke područja „Globalna Europa”	8.2-8.9
Opseg revizije i revizijski pristup	8.10
Pravilnost transakcija	8.11-8.21
Ispitivanje odabranih sustava i godišnjih izvješća o radu	8.22-8.25
Glavna uprava EuropeAid	8.22-8.23
Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (ECHO)	8.24-8.25
Zaključak i preporuke	8.26-8.31
Zaključak za 2014. godinu	8.26-8.27
Preporuke	8.28-8.31
Prilog 8.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Globalna Europa”	
Prilog 8.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Globalna Europa”	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

8.1. U ovom se poglavlju iznose naši nalazi povezani s posebnom ocjenom područja „Globalna Europa”. U njemu se obrađuje šire područje nego u nekadašnjem poglavlju 7. o vanjskim odnosima, pomoći i proširenju ⁽¹⁾ jer su također obuhvaćeni rashodi povezani s regionalnom politikom (300 milijuna eura), ruralnim razvojem (150 milijuna eura) te istraživanjem i drugim unutarnjim politikama (100 milijuna eura). Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i rashodima u 2014. godini navedene su u **grafikonu 8.1.**

Grafikon 8.1. – Naslov 4. višegodišnjeg financijskog okvira – „Globalna Europa”



Ukupna plaćanja za navedenu godinu:		7,2
— operativni rashodi	6,0	
— proračunska potpora	0,9	
— administrativni rashodi	0,3	
– predujmovi ⁽¹⁾		4,3
+ obračuni predujmova		4,5

Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno	7,4

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2014. godinu.

⁽¹⁾ U odlomku 0.7. uvoda objašnjena je nova struktura našeg godišnjeg izvješća.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke područja „Globalna Europa”

8.2. Područje „Globalna Europa” obuhvaća cjelokupno vanjsko djelovanje („vanjsku politiku”) koje se financira iz proračuna EU-a. Plaćanja tijekom 2014. godine za područje „Globalna Europa” iznose 7,2 milijarde eura i usmjeravana su preko nekoliko instrumenata. Instrument za razvojnu suradnju, Europski instrument za susjedstvo, Instrument pretpristupne pomoći i humanitarna pomoć čine više od 86 % područja obuhvaćenog ovim naslovom višegodišnjeg financijskog okvira (VFO-a).

8.3. Glavni je cilj EU-a u području razvojne suradnje smanjenje, a dugoročno i iskorjenjivanje siromaštva⁽²⁾. Cilj je politike susjedstva pružiti potporu partnerima koji provode reforme u području razvoja demokracije, vladavine prava i ljudskih prava, doprinijeti njihovom uključivom gospodarskom razvoju te, povrh odnosa na razini vlada, promicati partnerstvo na razini društava. Cilj je pretpristupne pomoći pružiti pomoć zemljama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama u pogledu poštovanja vrijednosti ljudskog dostojanstva, slobode, demokracije, jednakosti, vladavine prava i ljudskih prava. Humanitarnom pomoći pruža se *ad hoc* pomoć te potpora i zaštita stanovništvu u zemljama koje nisu članice EU-a (tzv. „trećim zemljama”) pogođenom prirodnim nepogodama i nesrećama izazvanim ljudskim djelovanjem.

8.4. Najvažniju ulogu u izvršenju proračuna za vanjsko djelovanje imaju Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj (EuropeAid), Služba za instrumente vanjske politike (FPI), Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (DG NEAR, nekadašnji DG ELARG) i Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (ECHO).

8.5. Rashodi obuhvaćeni naslovom VFO-a „Globalna Europa” nastaju u okviru širokog raspona instrumenata suradnje i načina dodjele sredstava⁽³⁾ u više od 150 zemalja. Pravila i postupci često su složeni, uključujući i one u vezi s natječajnim postupcima i dodjelom ugovora.

⁽²⁾ Na temelju Ugovora iz Lisabona i Europskog konsenzusa o razvoju iz 2005. godine.

⁽³⁾ Programima za vanjsko djelovanje mogu se, naime, financirati ugovori o javnoj nabavi, bespovratna sredstva uključujući kamatne subvencije, posebni zajmovi, kreditna jamstva i financijska pomoć, proračunska potpora i drugi posebni oblici proračunske pomoći.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.6. Dva su područja u kojima je zbog prirode instrumenata i uvjeta plaćanja ograničena mjera u kojoj transakcije podliježu greškama. Riječ je o proračunskoj potpori ⁽⁴⁾ i o doprinosima EU-a projektima s više donatora koje provode međunarodne organizacije ⁽⁵⁾ poput Ujedinjenih naroda (UN).

8.7. Proračunska potpora doprinosi općem proračunu države ili proračunu države za određenu politiku ili cilj. Ispitali smo je li Komisija postupala u skladu s posebnim uvjetima za isplatu proračunskih potpora predmetnoj partnerskoj zemlji te je li potvrdila pridržavanje općih uvjeta prihvatljivosti (poput napretka u području upravljanja financijama u javnom sektoru).

8.8. Međutim, zakonske odredbe ostavljaju mnogo prostora za tumačenje te je Komisija vrlo fleksibilna pri donošenju odluka o tome jesu li zadovoljeni opći uvjeti. Našom revizijom pravilnosti ne mogu se obuhvatiti faze nakon isplate pomoći partnerskoj zemlji. Prenesena sredstva tada se pripajaju proračunskim sredstvima zemlje primateljice. Mogući nedostaci u financijskom upravljanju te zemlje neće uzrokovati pogreške koje bismo utvrdili revizijom pravilnosti koju provodimo.

8.9. Kada se doprinosi Komisije projektima s više donatora objedine s doprinosima drugih donatora i kada ih se ne namijeni za točno određene stavke rashoda, Komisija pretpostavlja da se postupa u skladu s pravilima EU-a u pogledu prihvatljivosti dok god tako objedinjeni iznos sadržava dovoljno prihvatljivih rashoda da se njima pokrije doprinos EU-a. Komisija to naziva „teoretskim pristupom”. Teoretskim pristupom koji Komisija primjenjuje ograničava se rad revizora u slučaju velikog doprinosa ostalih donatora, jer Komisija takav doprinos smatra dovoljnim da pokrije sve neprihvatljive rashode koje smo mi možda utvrdili.

⁽⁴⁾ Plaćanja proračunskih potpora iz općeg proračuna u 2014. godini iznosila su 850 milijuna eura.

⁽⁵⁾ Plaćanja međunarodnim organizacijama iz općeg proračuna u 2014. godini iznosila su 1 640 milijuna eura.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Opseg revizije i revizijski pristup

8.10. U **dijelu 2. priloga 1.1.** poglavlju 1. opisuje se naš opći revizijski pristup i metodologija. Za reviziju područja „Globalna Europa” potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti.

- (a) Revizijom je obuhvaćeno ispitivanje uzorka od 172 transakcije kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz transakcija u okviru područja obuhvaćenog ovim naslovom VFO-a. Uzorak se 2014. godine sastojao od 122 transakcije koje su odobrile delegacije EU-a u 11 zemalja korisnica sredstava ⁽⁶⁾ i 50 transakcija koje je odobrio središnji ured Komisije.
- (b) Procjenom godišnjih izvješća o radu obuhvaćena su izvješća glavnih uprava EuropeAida i ECHO-a.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

8.11. U **prilogu 8.1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja transakcija. Od 172 transakcije nad kojima smo proveli reviziju, u njih 43 (25 %) postojala je pogreška. Na temelju 28 izmjerenih pogrešaka, procjenjujemo da stopa pogreške iznosi 2,7 % ⁽⁷⁾.

8.12. Ako se iz uzorka obuhvaćenog revizijom izostave proračunska potpora i transakcije s više donatora o kojima je bilo riječi u odlomcima 8.6. – 8.9., procijenjena stopa pogreške iznosi 3,7 % ⁽⁸⁾.

8.13. Komisija je u slučaju sedam mjerljivih pogrešaka raspolagala s dovoljno informacija ⁽⁹⁾ da spriječi ili otkrije i ispravi pogreške prije prihvatanja rashoda. Da su sve te informacije bile upotrijebljene za ispravljanje pogrešaka, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 0,2 postotna boda. U pet drugih transakcija utvrdili smo određene pogreške koje revizori koje su odabrali korisnici sredstava nisu otkrili.

8.14. U **grafikonu 8.2.** prikazana je mjera u kojoj su različite vrste pogrešaka pridonijele našoj procjeni stope pogreške za 2014. godinu.

8.11. Zajednički odgovor na točke 8.11. do 8.20.

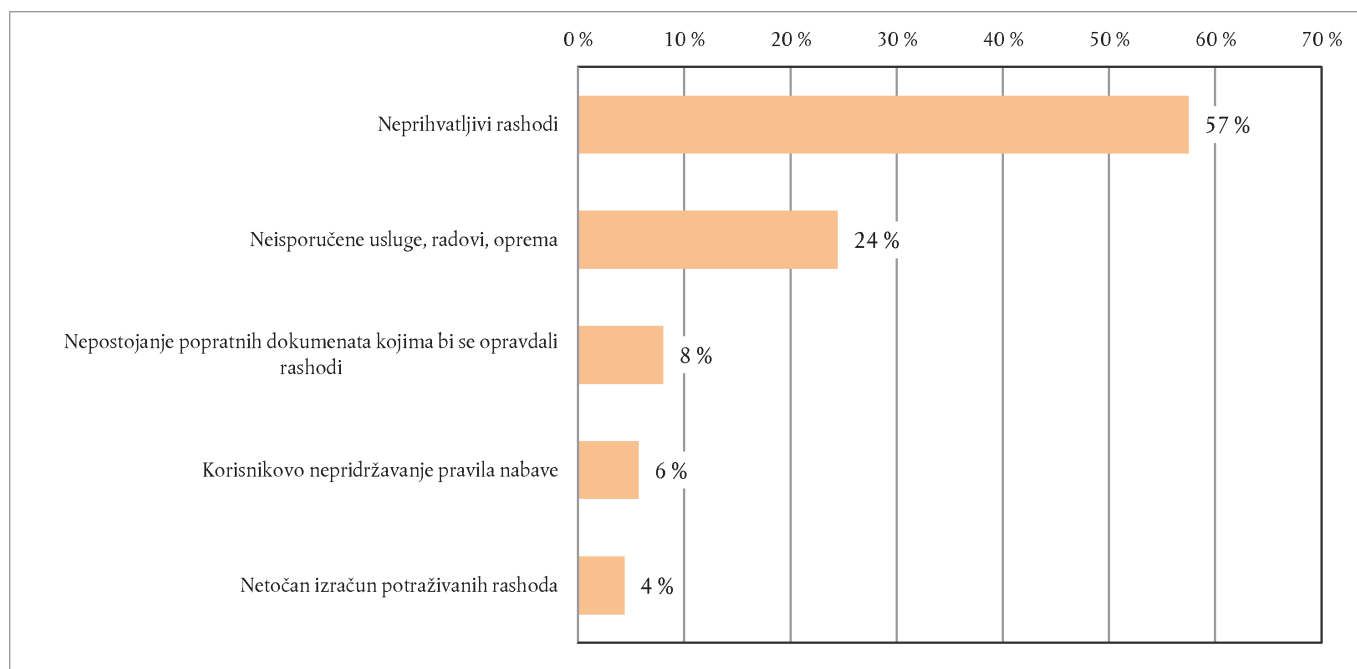
Komisijine provjere osmišljene su tako da je utvrđivanje i ispravljanje pogrešaka još uvijek moguće nakon zadnjeg plaćanja, zahvaljujući ex post revizijama. Glavne uprave nadležne za vanjsku pomoć planiraju i provode opširan program ex post revizija na godišnjoj osnovi i na temelju formalnog postupka procjene rizika.

⁽⁶⁾ Belize, Bosna i Hercegovina, Kolumbija, Jamajka, Laos, Moldova, Niger, Palestina, Srbija, Tajland i Tunis.

⁽⁷⁾ Procjenu pogreške izračunavamo iz reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. 95 % smo sigurni da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 0,9 % i 4,4 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

⁽⁸⁾ 129 transakcija, donja granica pogreške (DGP) 1,3 % i gornja granica pogreške (GGP) 6,0 %, uz 95 % sigurnosti.

⁽⁹⁾ Na temelju popratne dokumentacije i obveznih provjera.

Grafikon 8.2. – Doprinos procijenjenoj stopi pogreške po vrstama pogrešaka

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.15. Najvažnija vrsta pogreške (14 od 28 slučajeva), odnosno 57 % procijenjene stope pogreške, odnosila se na neprihvatljive rashode. Među njih se ubrajaju rashodi za aktivnosti koji nisu obuhvaćeni ugovorom ili koji su nastali izvan razdoblja prihvatljivosti, neprihvatljivi porezi, rashodi koji nisu u skladu s pravilima o podrijetlu te neizravni troškovi koji su pogrešno naplaćeni kao izravni troškovi (vidjeti primjere u okviru 8.1.). Svi prikazani slučajevi odnose se na ugovore o bespovratnim sredstvima koje su provodile međunarodne organizacije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 8.1. – Neprihvatljivi rashodi*EuropeAid – Laos*

Komisija je s jednim lokalnim gospodarskim subjektom u Laosu potpisala sporazum o bespovratnim sredstvima u vrijednosti od 150 000 eura kako bi se obrazovanjem o rizicima od neeksplozivnih eksplozivnih sredstava u konačnici smanjio broj žrtava koje tako stradaju. U ugovoru je za početak njegove provedbe bio utvrđen siječanj 2009. Međutim, u zaračunate troškove plaća za terensko osoblje bili su uključeni i troškovi za prosinac 2008., što je Komisija prihvatila. Prihvaćeni su troškovi stoga bili prikazani višima od stvarnih.

8.16. 24 % procijenjene stope pogreške odnosilo se na pet slučajeva u kojima je Komisija nepravilno prihvatila (i obračunala) rashode za usluge, radove i opremu koji nisu bili ni nastali u trenutku kada ih je prihvatila (vidjeti primjer u okviru 8.2.).

Okvir 8.2. – Rashodi koji nisu nastali*EuropeAid – Belize*

Komisija je s jednom karipskom bankom potpisala sporazum o doprinosima u vrijednosti od 6,5 milijuna eura kako bi se uveo instrument revolving kredita za ponovnu sadnju šećerne trske u Belizeu. Komisija je tu mjeru financirala u cijelosti.

Komisija je 2014. godine prihvatila rashode u visini od 2,3 milijuna eura, od čega se iznos od 740 000 eura odnosio na ugovore o kreditu za poljoprivrednike koje je navedena financijska institucija bila potpisala, ali još nije isplatila. Prihativši cjelokupni iznos kao već nastale rashode Komisija je nepravilno obračunala preveliki iznos ranije isplaćenog pretfinanciranja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.17. 8 % procijenjene stope pogreške bilo je povezano s nepostojanjem popratne dokumentacije. 4 % procijenjene stope pogreške uzrokovano je netočnim izračunom prijavljenih rashoda zbog matematičkih pogrešaka ili netočnih tečajeva.

8.18. 6 % procijenjene stope pogreške odnosilo se na nepravilne postupke nabave ili ugovaranja koje su proveli korisnici sredstava (vidjeti primjer u okviru 8.3.).

Okvir 8.3. – Nepravilan postupak ugovaranja

EuropeAid – Tunis

Komisija je s jednom švicarskom nevladinom organizacijom potpisala sporazum o bespovratnim sredstvima u vrijednosti od 230 000 eura kako bi se uspostavio pouzdan radijski signal i zajamčilo informiranje šire javnosti u Tunisu tijekom priprema za opće izbore nakon revolucije.

Ta je nevladina organizacija s jednim pružateljem usluga potpisala ugovor u vrijednosti od 11 500 eura bez ikakvog dokaza da je prije njegova odabira razmatrala ponude triju pružatelja usluga.

8.19. U 15 od 172 transakcije postojale su nemjerljive pogreške u vezi s neusklađenošću sa zakonskim ili ugovornim obvezama.

8.20. U 20 ispitanih transakcija proračunske potpore nisu postojale pogreške u pogledu zakonitosti i pravilnosti.

8.21. U godišnjem izvješću za 2013. godinu naveli smo da je Glavna uprava za proširenje (DG ELARG) prihvaćala rashode na temelju vlastitih procjena, a ne na temelju nastalih, plaćenih i prihvaćenih troškova. Tijekom ovogodišnje revizije primijetili smo da su takva knjiženja zabilježena i 2014. godine (96 milijuna eura). U svibnju 2014. Glavna uprava za proširenje ispravila je pogrešne obračune iz svoje računovodstvene dokumentacije za 2013. i 2014. godinu. Također je doradila upute utvrđene u svom priručniku za računovodstvo u kojima sada stoji da se pretfinanciranje treba obračunavati na temelju prihvatljivih rashoda koji su već prihvaćeni.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 8.3. – Nepravilan postupak ugovaranja

To je izolirani slučaj zbog hitne i neposredne potrebe. Nevladinu organizaciju podsjeća se da u budućnosti ispravno primjenjuje pravila javne nabave.

8.21. Na temelju opažanja Suda u postupku u vezi s jamstvenom izjavom iz 2013., nekadašnja Glavna uprava za proširenje (GU ELARG) odmah je provela znatne promjene u svojim sustavima koje se sada primjenjuju.

O napretku koji je u tom području ostvarila Glavna uprava za europsku susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR) obaviještene su druge institucije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**ISPITIVANJE ODABRANIH SUSTAVA I GODIŠNJIH
IZVJEŠĆA O RADU****Glavna uprava EuropeAid**

8.22. Ispitivanjem transakcija otkriveno je da su *ex ante* sustavi Komisije u pojedinim slučajevima zakazali. Provjerom rashoda u izvedbi revizora koje su odabrali korisnici sredstava nisu u svim slučajevima otkrivene pogreške. Slijedom toga, neki od troškova koje su korisnici sredstava prihvatili bili su neprihvatljivi.

8.23. Detaljni rezultati procjene sustava glavne uprave EuropeAid, uključujući i studiju o stopi preostale pogreške koju je provela glavna uprava EuropeAid te ispitivanje njezinog godišnjeg izvješća o radu, izneseni su u odlomcima 36. – 46. našeg godišnjeg izvješća o 8., 9., 10. i 11. europskom razvojnom fondu.

**Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu
zaštitu (ECHO)**

8.24. Na temelju rotacijskog pristupa⁽¹⁰⁾ ispitali smo godišnje izvješće o radu Glavne uprave za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (ECHO) u području „Globalna Europa”.

8.25. U svojoj izjavi o jamstvu za 2014. godinu, ravnatelj Glavne uprave za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (ECHO) izjavio je da ima razumno jamstvo da su postojećim kontrolnim postupcima pružena sva potrebna jamstva u vezi sa zakonitošću i pravilnošću povezanih transakcija te da su informacije koje su navedene u izvješću pouzdane, potpune i točne. Toj izjavi u prilog idu nalazi i zaključci koji se temelje na našoj reviziji transakcija GU-a za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu 2014. godine.

⁽¹⁰⁾ Prijašnjih smo godina ispitali godišnje izvješće o radu Službe za instrumente vanjske politike (FPI) za 2013. godinu, kao i godišnje izvješće o radu Glavne uprave za proširenje (DG ELARG) za 2012. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključak za 2014. godinu**

8.26. Ukupni revizijski dokazi ukazuju na to da u rashodima za područje „Globalna Europa” postoji značajna stopa pogreške.

8.27. Za rashode u području obuhvaćenom ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija ukazuje na to da procijenjena stopa pogreške u skupini podataka iznosi 2,7 % (vidjeti **prilog 8.1.**).

Preporuke

8.28. Procijenili smo u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima⁽¹¹⁾, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 8.2.** U godišnjim izvješćima za 2011. i 2012. godinu iznijeli smo osam preporuka. Komisija je u potpunosti provela četiri preporuke, dvije preporuke provedene su u većoj mjeri dok su dvije provedene u određenoj mjeri.

8.29. Kao što je navedeno u odlomku 8.22., ispitivanjem transakcija 2014. godine otkriveni su određeni nedostaci u provjerama rashoda. To je pitanje već bilo izneseno u našem godišnjem izvješću za 2012. godinu u kojem smo pozvali Komisiju da poduzme djelotvorne korake kako bi se zajamčila kvaliteta provjera rashoda koje provode vanjski revizori. Glavna uprava EuropeAid otada je poduzela određene mjere kako bi otklonila nedostatke koji se odnose na vanjske revizije i provjere. Međutim, prerano je za procjenu učinka tih mjera jer su neke od njih još u izradi.

8.30. Rezultati ispitivanja transakcija ukazuju na to da su kontrole za sprječavanje i otkrivanje neprihvatljivih rashoda u vezi s ugovorima o bespovratnim sredstvima u pojedinim slučajevima zakazale. U godišnjem izvješću za 2011. godinu iznijeli smo preporuku o nadzoru nad bespovratnim sredstvima, no mjere koje je Komisija poduzela smatraju se provedenima samo u određenoj mjeri.

8.29. *Budući da je to pitanje u praktičnom pogledu složenije od očekivanoga, izrada tablica za ocjenu kvalitete u vezi s izvješćima o provjerama rashoda traje dulje nego što je to bilo predviđeno. Tablice bi trebale biti dostupne najkasnije do zadnjeg tromjesečja 2015.*

⁽¹¹⁾ Cilj je praćenja provedbe preporuka provjeriti jesu li korektivne mjere uvedene kao odgovor na naše preporuke i jesu li na snazi. Cilj tog praćenja nije procijeniti djelotvornost njihove provedbe. Osim toga, bilo je prerano za obavljanje provjere nad pojedinim mjerama koje su još bile u izradi.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

8.31. Nakon obavljenog pregleda te na temelju nalaza i zaključaka za 2014. godinu, Komisiji i osobito glavnoj upravi EuropeAid preporučujemo:

- **1. preporuka:** da uspostave i primjenjuju postupke unutarnje kontrole kako bi se zajamčilo da se pretfinanciranje obračunava na temelju stvarno nastalih rashoda bez pravnih obveza,
- **2. preporuka:** da postrože *ex ante* kontrole ugovora o bespovratnim sredstvima i to na način da glavna uprava EuropeAid provede u djelo predviđene mjere preporučene u godišnjem izvješću o ERF-u za 2011. godinu koje se odnose na planiranje na temelju rizika i sustavno praćenje mjera poduzetih u pogledu provjera i terenskih posjeta u svrhu praćenja.

Komisija prihvća preporuku.

Komisija će dodatno objasniti obračunska pravila za sporazume o doprinosima u pratećim priručnicima Glavne uprave za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO) i GU NEAR.

Komisija prihvća preporuku. Mjere se već provode.

PRILOG 8.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „GLOBALNA EUROPA“

	2014.	2013. ⁽¹⁾
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija:	172	182
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	2,7 %	2,1 %
Gornja granica pogreške	4,4 %	
Donja granica pogreške	0,9 %	

⁽¹⁾ Vrijednosti za 2013. godinu ponovno su izračunane kako bi odgovarale strukturi godišnjeg izvješća za 2014. i kako bi se omogućila usporedba tih dviju godina. U **grafikonu 1.3.** poglavlja 1. prikazan je način na koji su rezultati za 2013. reklasificirani prema strukturi godišnjeg izvješća za 2014. godinu.

PRILOG 8.2.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „GLOBALNA EUROPA“

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostadni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2012.	1. preporuka: Komisija bi se trebala pobrinuti za pravodoban obračun rashoda.		X					
	2. preporuka: Komisija bi trebala poticati partnere zadužene za provedbu i korisnike sredstava na bolje upravljanje dokumentima.	X						
	3. preporuka: Komisija bi trebala poboljšati upravljanje postupcima dodele ugovora postavljanjem jasnih kriterija odabira i boljim dokumentiranjem procesa vrednovanja.	X						
	4. preporuka: Komisija bi trebala poduzeti djelotvorne korake kako bi se poboljšala kvaliteta provjera rashoda koje provode vanjski revizori.		X					
	5. preporuka: Komisija bi trebala primjenjivati dosljednu i pouzdanu metodologiju kako bi glavne uprave za vanjske odnose mogle izračunati stope preostale pogreške.	X						

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostami dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	6. preporuka: Glavna uprava EuropeAid, glavna uprava ECHO i Služba za instrumente vanjske politike trebale bi poboljšati nadzor nad ugovorima o bespovratnim sredstvima i to boljim korištenjem terenskim posjetima kako bi se spriječili i otkrili prijavljeni neprihvatljivi rashodi i/ili povećao opseg revizija koje je Komisija ugovorila.			X				Dugogodišnje misije sada su uz pomoć Službe za instrumente vanjske politike (FPI) usklađene sa zahtjevima članka 60. Financijske uredbe. U skladu sa svojim akcijskim planovima kao odgovorom na različite nalaze revizije, FPI je postigao cilj usklađivanja triju najvećih misija u okviru zajedničke vanjske i sigurnosne politike (ZVSP). Osim toga, jedna misija srednje veličine (EUPOL COPPS) ocijenjena je te je ustanovljeno da je usklađena do kraja 2014. U četiri usklađene misije (EULEX Kosovo, EUMM Georgia, EUPOL Afghanistan i EUPOL COPPS) utrošeno je oko 192 milijuna EUR, odnosno 61 % proračuna ZVSP-a za 2014. Ocjena pete misije (EUCAP Nestor) započela je 2014. i završit će 2015. Druga misija (EUCAP Sahel Niger) ocjenjivat će se 2015.
	7. preporuka: Služba za instrumente vanjske politike trebala bi se pobrinuti za to da sve misije zajedničke vanjske i sigurnosne politike ispunjavaju standarde u skladu s „procjenom iz šest aspekata” (engl. <i>six-pillar assessment</i>).			X				
	8. preporuka: Služba za instrumente vanjske politike trebala bi ubrzati završetak provedbe starih ugovora u vezi sa zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom. (Riječ je o praćenju provedbe preporuke iz 2011. godine/ ažuriranju preporuke iz 2009. godine.)	X						

POGLAVLJE 9.

„Administracija”

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	9.1-9.6
Posebne značajke obuhvaćene ovim naslovom višegodišnjeg financijskog okvira	9.3-9.4
Opseg revizije i revizijski pristup	9.5-9.6
Pravilnost transakcija	9.7-9.8
Ispitivanje odabranih sustava i godišnjih izvješća o radu	9.9
Opažanja o pojedinačnim institucijama i tijelima	9.10-9.14
Europski parlament	9.11
Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO)	9.12
Ostale institucije i tijela	9.13
Revizorski sud	9.14
Zaključak i preporuke	9.15-9.17
Zaključak za 2014. godinu	9.15
Preporuke	9.16-9.17

Prilog 9.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Administracija”

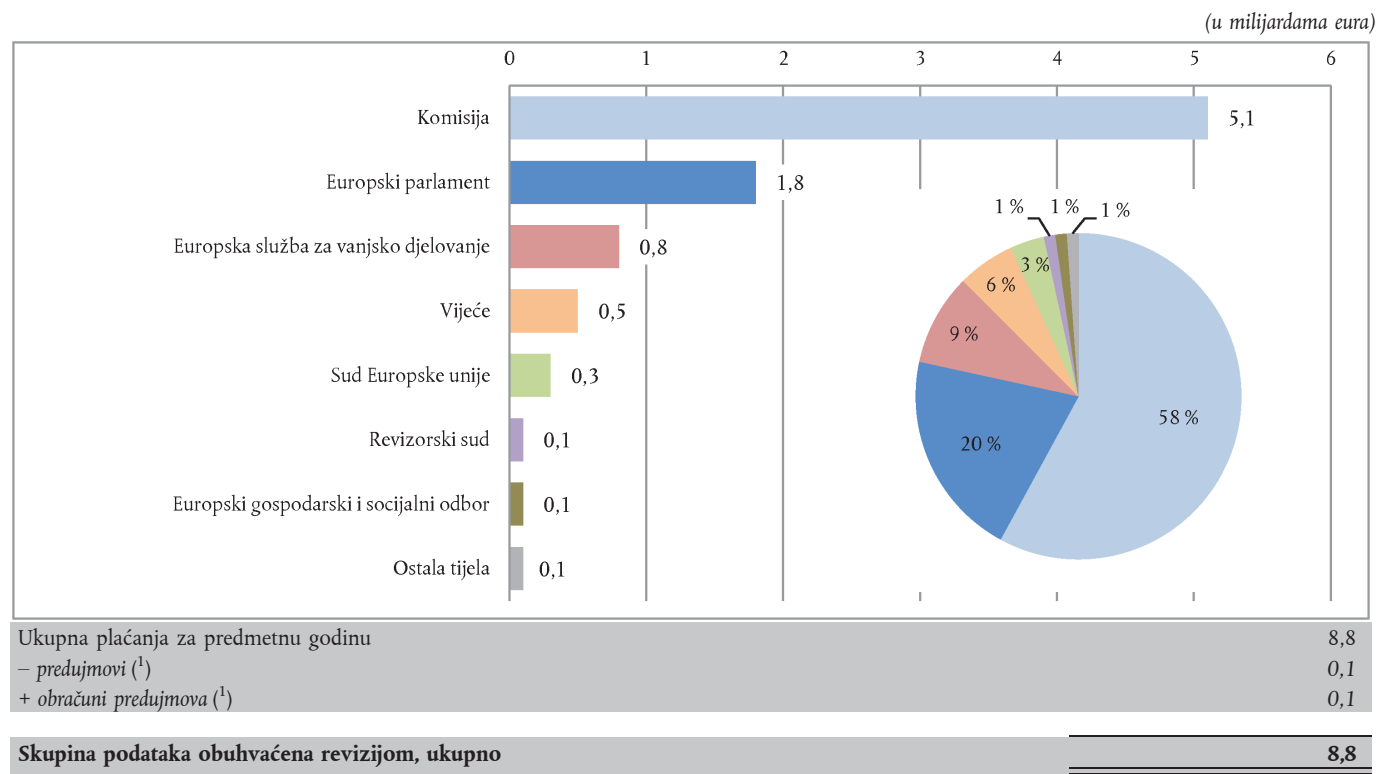
Prilog 9.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Administracija”

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

9.1. U ovom se poglavlju iznose naši nalazi povezani s posebnom procjenom područja „Administracija” ⁽¹⁾. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i rashodima u 2014. godini navedene su u **grafikonu 9.1.**

Grafikon 9.1. – Naslov 5. višegodišnjeg financijskog okvira – „Administracija” ⁽²⁾



⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. **priloga 1.1.**).

Izvor: privremena konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2014. godinu.

9.2. Za agencije i ostala tijela EU-a podnosimo zasebna izvješća ⁽³⁾. Mandatom Suda nije obuhvaćena financijska revizija nad Europskom središnjom bankom.

⁽¹⁾ Njime su obuhvaćeni administrativni rashodi svih institucija Europske unije (EU), mirovine i plaćanja europskim školama. Za europske škole objavljujemo posebno godišnje izvješće koje se podnosi Odboru guvernera europskih škola. Primjerak tog izvješća šalje se i Europskom parlamentu, Vijeću i Komisiji.

⁽²⁾ Jedan je dio administrativnih rashoda, osim naslovom 5., obuhvaćen drugim naslovima višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). Tim su naslovima 2014. godine obuhvaćena ukupna odobrena sredstva u iznosu od 1,3 milijarde eura.

⁽³⁾ Naša posebna godišnja izvješća o agencijama i ostalim tijelima objavljuju se u Službenom listu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke obuhvaćene ovim naslovom višegodišnjeg financijskog okvira

9.3. Administrativni rashodi obuhvaćaju rashode za ljudske resurse (plaće, mirovine i naknade) koji čine otprilike 60 % ukupnog iznosa te rashode za zgrade, opremu, energiju, komunikacije i informacijsku tehnologiju.

9.4. Glavne rizike u vezi s administrativnim rashodima predstavljaju neusklađenost s postupcima javne nabave, provedbe ugovora, zapošljavanja te izračuna plaća, mirovina i naknada. Općenito gledajući, ovaj naslov višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) smatramo područjem niskog rizika.

Opseg revizije i revizijski pristup

9.5. U dijelu 2. **priloga 1.1.** poglavlju 1. opisuje se naš opći revizijski pristup i metodologija. U vezi s revizijom područja „Administracija” potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti:

- (a) Revizijom je obuhvaćeno ispitivanje uzorka od 129 transakcija, kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan uzorak cjelokupnih transakcija u okviru područja obuhvaćenog ovim naslovom VFO-a. Uzorak se 2014. godine sastojao od 92 isplate plaća, mirovina, povezanih naknada i drugih troškova za osoblje, 14 plaćanja u vezi s ugovorima za zgrade te 23 plaćanja za ostale rashode (energija, komunikacije, informacijska tehnologija itd.).
- (b) Revizijom je obuhvaćeno i ispitivanje ⁽⁴⁾ postupaka zapošljavanja privremenog i ugovornog osoblja ⁽⁵⁾ te postupaka javne nabave ⁽⁶⁾ u Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskom ombudsmanu.

⁽⁴⁾ Na temelju rotacijskog pristupa koji Sud primjenjuje od 2012. godine, revizijom sustava svake su godine obuhvaćene dvije ili tri institucije ili tijela, pri čemu se za svaku instituciju ili tijelo i sustav ispituje uzorak transakcija.

⁽⁵⁾ Revizija je 2014. godine obuhvaćala ispitivanje 15 postupaka zapošljavanja u Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, 15 postupaka zapošljavanja u Odboru regija i 10 postupaka zapošljavanja u Europskom ombudsmanu.

⁽⁶⁾ Revizija je 2014. godine obuhvaćala ispitivanje 15 postupaka javne nabave u Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, 15 postupaka javne nabave u Odboru regija i sedam postupaka zapošljavanja u uredu Europskog ombudsmana.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

(c) Procjenom godišnjih izvješća o radu obuhvaćena su izvješća glavnih uprava (GU) i ureda ⁽⁷⁾ Komisije koji su u prvom redu zaduženi za administrativne rashode te izvješća svih drugih institucija i tijela.

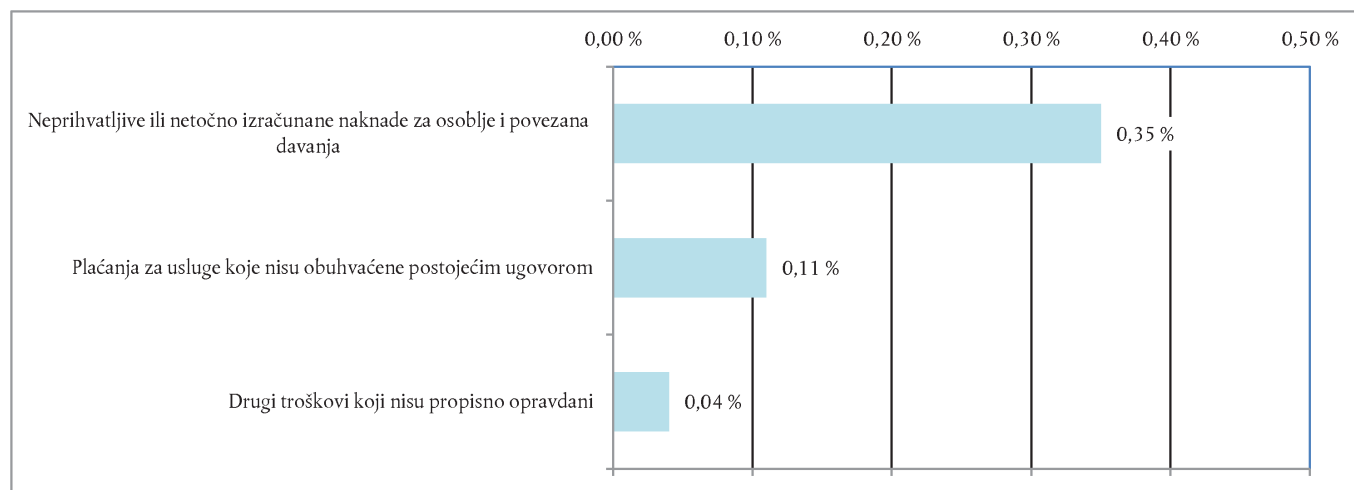
9.6. Reviziju nad rashodima Revizorskog suda provodi vanjsko poduzeće ⁽⁸⁾. Rezultati navedene revizije kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji Suda za godinu koja je završila 31. prosinca 2014. izneseni su u odlomku 9.14.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

9.7. U **prilogu 9.1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja transakcija. Od 129 transakcija nad kojima smo proveli reviziju njih 20 (15,5 %) sadržavalo je pogrešku. Na temelju 12 kvantificiranih pogrešaka procjenjujemo da stopa pogreške iznosi 0,5 % ⁽⁹⁾.

9.8. U **grafikonu 9.2.** prikazana je mjera u kojoj su različite vrste pogrešaka pridonijele našoj procjeni stope pogreške za 2014. godinu.

Grafikon 9.2. – Doprinos procijenjenoj stopi pogreške po vrstama pogrešaka



Izvor: Europski revizorski sud.

⁽⁷⁾ GU za ljudske resurse i sigurnost, Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO), Ured za infrastrukturu i logistiku u Bruxellesu te GU za informatiku.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁹⁾ Procjenu pogreške izračunavamo iz reprezentativnog uzorka. Navedena brojka prikazuje najbolju procjenu. S 95 %-tnom pouzdanošću možemo tvrditi da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 0,1 % i 0,9 % (donja i gornja granica stope pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**ISPITIVANJE ODABRANIH SUSTAVA I GODIŠNJIH
IZVJEŠĆA O RADU**

9.9. U odabranim sustavima i godišnjim izvješćima o radu institucija i tijela nismo utvrdili znatne nedostatke.

**OPAŽANJA O POJEDINAČNIM INSTITUCIJAMA I
TIJELIMA**

9.10. Za Sud Europske unije, Odbor regija, Europski ombudsman i Europskog nadzornika za zaštitu podataka nismo utvrdili nikakve ozbiljne nedostatke u pogledu tema obuhvaćenih revizijom. Naša opažanja o sljedećim institucijama i tijelima ne utječu značajno na administrativne rashode u cjelini. Međutim, važna su u kontekstu pojedinačne institucije ili tijela na koje se odnose.

Europski parlament

9.11. Od 28 plaćanja obuhvaćenih revizijom za Europski parlament, jedno je bilo povezano s bespovratnim sredstvima za poslovanje koja su 2013. godine isplaćena jednoj europskoj političkoj stranci⁽¹⁰⁾. U provjerama rashoda političke stranke koje je obavljao Europski parlament utvrdili smo nedostatke u pogledu troškova koje je navedena stranka nadoknadila svojim pridruženim organizacijama⁽¹¹⁾ te u nekim od postupaka javne nabave koje je organizirala (vidjeti okvir 9.1.)⁽¹²⁾.

⁽¹⁰⁾ Uredba (EZ) br. 2004/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 4. studenoga 2003. o propisima kojima se uređuju političke stranke na europskoj razini i pravilima o njihovom financiranju (SL L 297, 15.11.2003., str. 1.) kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 1524/2007 (SL L 343, 27.12.2007., str. 5.) i Odlukom Predsjedništva Europskog parlamenta od 29. ožujka 2004. o utvrđivanju postupaka za provedbu Uredbe (EZ) br. 2004/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o propisima kojima se uređuju političke stranke na europskoj razini i pravilima o njihovom financiranju (SL C 112, 9.4.2011., str. 1.).

⁽¹¹⁾ Pridružene organizacije definiraju se na sljedeći način: predmetna europska stranka službeno ih priznaje, navode se u statutu stranke ili se suradnja između pridružene organizacije i stranke temelji na *de facto* partnerstvu, pri čemu stranke takvu „pridruženost” moraju definirati u fazi prijave za dodjelu bespovratnih sredstava.

⁽¹²⁾ Vidjeti i mišljenje Suda br. 1/2013 o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o statutu i financiranju europskih političkih stranaka i europskih političkih zaklada te o prijedlogu uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 u pogledu financiranja europskih političkih stranaka (SL C 67, 7.3.2013., str. 1.).

ODGOVOR EUROPSKOG NADZORNIKA ZA ZAŠTITU
PODATAKA

9.10. *Europski nadzornik zaštite podataka prima na znanje rezultate ocjene Suda te će i dalje nastojati poboljšati svoj sustav za pravodobno praćenje i nadzor.*

ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

9.11. *Parlament podsjeća da su postupci javne nabave i iz njih proizašla plaćanja koja su izvršile političke stranke na europskoj razini (u nastavku „političke stranke”) samo na ograničen način usporediva s postupcima javne nabave i plaćanjima koja su izravno izvršili dužnosnici za ovjeravanje iz institucija. Iako izravno ne utječe na postupke nadmetanja političkih stranaka, dužnosnik za ovjeravanje Parlamenta pruža im sveobuhvatnu potporu. Međutim, političke stranke su odgovorne za svoje financijske transakcije.*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 9.1. – Nedostaci u kontrolama bespovratnih sredstava za poslovanje isplaćenih europskim političkim strankama koje provodi Europski parlament

Europski parlament nije utvrdio jesu li troškovi koje je jedna politička stranka nadoknadila pridruženim organizacijama doista ostvareni. Osim toga, u jednom je slučaju prekoračena gornja granica za financijsku potporu pojedinačnim pridruženim organizacijama koja iznosi 60 000 eura ⁽¹³⁾.

Europski parlament nije poduzeo sve potrebne mjere kako bi zajamčio da se ugovori koje su potpisale političke stranke temelje na odgovarajućim natječajnim postupcima. U jednom postupku javne nabave politička stranka nije mogla u potpunosti dokazati da je ugovor dodijeljen za ekonomski najpovoljniju ponudu. U jednom drugom slučaju nije postojala nikakva dokumentacija kojom bi se dokazalo da je ugovor dodijeljen na temelju natječajnog postupka.

Europski gospodarski i socijalni odbor (EGSO)

9.12. Uočili smo nedostatke u četirima od 15 ispitanih postupaka javne nabave. Od tih slučajeva, u njih tri EGSO nije na odgovarajući način procijenio usklađenost ponuda s traženim specifikacijama te je napravio administrativne pogreške pri njihovoj ocjeni. U četvrtom slučaju EGSO pri dodjeli ugovora nije na odgovarajući način primijenio kriterije za isključivanje.

ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

Rubrika 9.1. – Nedostaci u nadzoru Europskog parlamenta u vezi s bespovratnim sredstvima za poslovanje isplaćenim europskim političkim strankama

Financijska potpora pridruženim organizacijama iznad gornje granice od 60 000 EUR prihvaćena je samo u okviru prijelaznog razdoblja tijekom financijske godine 2013. jer je tada Financijska uredba tek stupila na snagu, a tumačenje propisa za financijsku potporu trećim stranama stabiliziralo se tek tijekom te godine. Od 2014. nadalje takva se prekoračenja više neće prihvaćati kao opravdana. Nakon uvodnih napomena Revizorskog suda, Parlament je pojasnio zahtjeve za financijsku potporu pridruženim organizacijama i za javnu nabavu u revidiranom izdanju Vodiča kroz bespovratna sredstva za poslovanje koja EP dodjeljuje političkim strankama i zakladama na europskoj razini od 1. lipnja 2015. U okviru zaključenja poslovnih knjiga političkih stranaka i zaklada za financijsku godinu 2014. Predsjedništvo Europskog parlamenta primit će dodatna pojašnjenja na usvajanje.

ODGOVOR GOSPODARSKOG I SOCIJALNOG ODBORA

9.12. Spomenuti nedostaci bili su uglavnom formalne prirode te, osim u dva slučaja, nisu utjecali na ishod postupka javne nabave. Primjedbe Suda odnose se na ugovore o javnoj nabavi koje su dodijelile druge uprave, a ne EGSO-ova uprava za logistiku (to je zajednička uprava EGSO-a i Odbora regija koja već dugi niz godina raspolaže specijaliziranom službom za pomoć financijskim akterima u vezi s postupcima javne nabave). EGSO je nedavno uspostavio sličnu službu podrške za javnu nabavu koja pomaže ostalim upravama. Ta služba sada raspolaže s dva dužnosnika te je u potpunosti operativna.

⁽¹³⁾ Članak 210. Delegirane uredbe Komisije (EU) br. 1268/2012 od 29. listopada 2012. o pravilima za primjenu Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 (SL L 362, 31.12.2012., str. 1.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Ostale institucije i tijela

9.13. Kao i prijašnjih godina, uočili smo mali broj pogrešaka povezanih s izračunom troškova za osoblje i određene nedostatke u upravljanju obiteljskim naknadama u Europskom parlamentu, Vijeću, Komisiji i Europskoj službi za vanjsko djelovanje (ESVD). Utvrdili smo i nedostatke u izračunu troškova za osoblje nastalih provedbom ugovora o razini usluge zaključenih između Ureda za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu te institucija i tijela ⁽¹⁴⁾.

ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

9.13. Parlament je primio na znanje primjedbe Revizorskog suda. Do kraja 2014. godine Parlament je retroaktivno ispravio iznose naknada u slučajevima koje je utvrdio Revizorski sud. Dugovi su nadoknađeni tijekom prvog semestra 2015. Skorim uvođenjem sustava Sysper2 u Parlament, kojim se druge institucije već koriste u upravljanju ljudskim resursima, omogućit će se automatski prijenos podataka u sustav NAP (program za izračunavanje plaća i naknada za osoblje) i time izbjeći ljudske pogreške do kojih može doći prilikom ručnog prijenosa podataka.

ODGOVOR VIJEĆA

9.13. Vijeće smatra da je u potpunoj sukladnosti. Međutim, dodatna pozornost posvetit će se pojačavanju postupaka za kontrolu obiteljskih doplata.

ODGOVOR KOMISIJE

9.13. Poduzete su mjere za ispravak utvrđenih slabosti.

Od veljače 2013. (ažurirano u kolovozu 2014.) PMO provodi novi postupak: prava se dodjeljuju privremeno (u godini n) za ograničeno vremensko razdoblje ($n + 2$).

Nakon nužne nadogradnje informacijskog sustava SysPer (predviđene u razdoblju 2015. – 2016.), sustav će sistematično i redovito pratiti obiteljsku situaciju osoblja putem proaktivnih obavijesti koje će se automatski slati osoblju.

U pogledu nedostataka u izračunu troškova za osoblje za druge institucije i tijela, trebalo bi uzeti u obzir da kvaliteta kontrole koju provode predmetne službe (PMO) ovisi o ovlastima tijela za imenovanje (AIPN) koje su dodijeljene u raznim sporazumima o razini usluga.

⁽¹⁴⁾ Revizijom nad agencijama EU-a uočene su određene pogreške u izračunu plaća do kojih je došlo zato što su agencije Uredu za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu dostavile netočne informacije u kontekstu prelaska na izmijenjeni Pravilnik o osoblju iz 2004. godine.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Revizorski sud

9.14. U izvješću vanjskog revizora ⁽¹⁵⁾ navodi se da „financijski izvještaji istinito i vjerno prikazuju financijsko stanje Europskog revizorskog suda na dan 31. prosinca 2014. te njegovo financijsko poslovanje i novčane tokove za godinu završenu tim danom”.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE**Zaključak za 2014. godinu**

9.15. Općenito gledajući, revizijski dokazi ukazuju na to da u rashodima za područje „Administracija” ne postoji značajna stopa pogreške. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija ukazuje na to da procijenjena stopa pogreške u skupini podataka iznosi 0,5 % (vidjeti **prilog 9.1.**).

Preporuke

9.16. Procijenili smo u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 9.2.** U godišnjim izvješćima za 2011. i 2012. godinu iznijeli smo deset preporuka. Zbog načela rotacijskog pristupa koje primjenjujemo dvije od tih preporuka ove godine nisu pregledane ⁽¹⁶⁾. Predmetne institucije i tijela pet su preporuka proveli u većoj mjeri, a tri preporuke u određenoj mjeri.

9.17. Nakon obavljenog pregleda te na temelju nalaza i zaključaka za 2014. godinu preporučujemo sljedeće:

9.17.

ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

Vidjeti odgovor na stavak 9.11.

- **1. preporuka:** Europski parlament trebao bi provoditi temeljitije provjere troškova koje europske političke stranke nadoknađuju pridruženim organizacijama. Povrh toga, Europski parlament trebao bi izraditi odgovarajuća pravila o javnoj nabavi za političke stranke te pratiti njihovu primjenu odgovarajućim provjerama i boljim smjernicama (vidjeti odlomak 9.11.).

⁽¹⁵⁾ Vidjeti izvješće vanjskog revizora o financijskim izvještajima iz odlomka 9.6.

⁽¹⁶⁾ Vidjeti bilješku 4.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **2. preporuka:** EGSO bi trebao unaprijedi izradu, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave odgovarajućim provjerama i boljim smjernicama (vidjeti odlomak 9.12.).

- **3. preporuka:** institucije i tijela trebali bi poboljšati svoje sustave za praćenje kako bi pravodobno ažurirali privatno i obiteljsko stanje članova osoblja koje može utjecati na izračun obiteljskih naknada (vidjeti odlomak 9.13.).

ODGOVOR GOSPODARSKOG I SOCIJALNOG ODBORA

Vidjeti EGSO-ove primjedbe na točku 9.12.

ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

Vidjeti odgovor na stavak 9.11.

ODGOVOR KOMISIJE

Komisija prihvaća preporuku i već je poduzela mjere za poboljšanje postojećeg sustava praćenja. Osim toga, u skoroj budućnosti bit će osigurano sustavno praćenje obiteljske situacije osoblja (2015./2016.). Vidjeti odgovor na stavak 9.13.

PRILOG 9.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „ADMINISTRACIJA“

	2014.	2013. ⁽¹⁾
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija:	129	135
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	0,5 %	1,1 %
Gornja granica pogreške	0,9 %	
Donja granica pogreške	0,1 %	

⁽¹⁾ Vrijednosti za 2013. godinu ponovno su izračunane kako bi odgovarale strukturi godišnjeg izvješća za 2014. i kako bi se omogućila usporedba tih dviju godina. **U grafikonu 1.3.** poglavlja 1. prikazan je način na koji su rezultati za 2013. reklasificirani prema strukturi godišnjeg izvješća za 2014. godinu.

PRILOG 9.2.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „ADMINISTRACIJA“

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor institucije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo (*)	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2012.	1. preporuka (Europski parlament) <i>Javna nabava</i> Europski parlament trebao bi zajamčiti da dužnosnici za ovjeravanje prikladnim provjerama i boljim smjernicama unaprijede izradu, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave (vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomci 9.12. i 9.19., i godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 9.15. do 9.17. i 9.34.).		Revizijom su utvrđeni nedostaci u postupcima javne nabave (vidjeti odlomak 9.11.).				Vidjeti iznad odgovor na stavak 9.11. Primjedba Revizorskog suda na stavak 9.11. posebno se odnosi na javnu nabavu političkih stranaka.	
	2. preporuka (Europsko vijeće i Vijeće): <i>Javna nabava</i> Vijeće bi trebalo zajamčiti da dužnosnici za ovjeravanje prikladnim provjerama i boljim smjernicama unaprijede izradu, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave (vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomci 9.14. i 9.19., i godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 9.18.).		X				Postupak nabave Vijeća pojačan je, primjerice, unaprijeđenim kontrolama primjenosti rashoda, revizijom internog pravilnika za ugovore o zgradama, potrošnom materijalu, uslugama i radovima, poboljšanim predlošcima, ciljanim osposobljavanjem i razvojem daljnjih smjernica.	
2011.	3. preporuka (Europski parlament): <i>Ažuriranje podataka o privatnom i obiteljskom stanju i naknada koje prima osoba</i> Europski parlament trebao bi poduzeti korake kako bi zajamčio da članovi osoblja u prikladnim vremenskim razmacima dostavljaju dokumente kojima se potvrđuje njihovo privatno i obiteljsko stanje te uvesti sustav za pravodobno praćenje tih dokumenata (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 9.12. i 9.34.).			Revizijom je utvrđeno da u upravljanju obiteljskim naknadama i dalje postoje nedostaci (vidjeti odlomak 9.13.).			Vidjeti iznad odgovor na stavak 9.13.	

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor institucije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primijenjeno (*)	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	4. preporuka (Komisija): Ažuriranje podataka o privatnom i obiteljskom stanju i naknada koje prima osoba Komisija bi trebala poduzeti korake kako bi zajamčila da članovi osoblja u prikladnim vremenskim razmacima dostavljaju dokumente kojima se potvrđuje njihovo privatno i obiteljsko stanje te uvesti sustav za pravodobno praćenje tih dokumenata (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 9.19. i 9.34.).			Revizijom je utvrđeno da u upravljanju obiteljskim naknadama i dalje postoje nedostaci (vidjeti odlomak 9.13.).			Komisija je poduzela mjere za poboljšanje postojećeg sustava praćenja. Osim toga, u skoroj budućnosti bit će osigurano sustavno praćenje obiteljske situacije osoblja (2015./2016.). Vidi odgovor na stavak 9.13.	
	5. preporuka (Europska služba za vanjsko djelovanje): Ažuriranje podataka o privatnom i obiteljskom stanju i naknada koje prima osoba Europska služba za vanjsko djelovanje trebala bi poduzeti korake kako bi zajamčila da članovi osoblja u prikladnim vremenskim razmacima dostavljaju dokumente kojima se potvrđuje njihovo privatno i obiteljsko stanje te uvesti sustav za pravodobno praćenje tih dokumenata (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 9.25. i 9.34.).			Revizijom je utvrđeno da u upravljanju obiteljskim naknadama i dalje postoje nedostaci (vidjeti odlomak 9.13.).				
	6. preporuka (Europski parlament): Zapošljavanje privremenog i ugovornog osoblja Europski parlament trebao bi poduzeti korake kako bi zajamčio da se pri zaključivanju, produživanju ili mijenjanju ugovora o radu za osoblje koje nije stalno zaposleno primjenjuju odredbe odgovarajućih uredbi (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 9.13. i 9.34.).		X				Provedene su tražene mjere. Parlament smatra da su njegovi postupci zapošljavanja primjereni, što se dosad potvrdilo i činjenicom da Revizorski sud nije pronašao nedostatke u ovom području tijekom posljednje tri godine.	

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku					Odgovor institucije	
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo (*)		Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	7. preporuka (Europski gospodarski i socijalni odbor): <i>Zapošljavanje privremenog i ugovornog osoblja</i> Europski gospodarski i socijalni odbor trebao bi poduzeti korake kako bi zajamčio da se pri zaključivanju, produživanju ili mijenjanju ugovora o radu za osoblje koje nije stalno zaposleno primjenjuju odredbe odgovarajućih uredbi (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 9.23., 9.24. i 9.34.).		X				Nove odluke i smjernice u pogledu zapošljavanja privremenog i ugovornog osoblja te određivanja razreda za to osoblje počele su se provoditi tijekom 2014. godine. Upravljanje radnim mjestima sada se vrši elektronički, upotrebom sustava Sysper2. Posebna se pažnja pridaje transparentnosti postupaka odabira.	
	8. preporuka (Europska služba za vanjsko djelovanje): <i>Zapošljavanje privremenog i ugovornog osoblja</i> Europska služba za vanjsko djelovanje trebala bi poduzeti korake kako bi zajamčila da se pri zaključivanju, produživanju ili mijenjanju ugovora o radu za osoblje koje nije stalno zaposleno primjenjuju odredbe odgovarajućih uredbi (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 9.26. i 9.34.).					X (*)		
	9. preporuka (Komisija): <i>Javna nabava</i> Komisija bi trebala zajamčiti da dužnosnici za ovjeravanje prikladnim provjerama i boljim smjernicama unaprijede izradu, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 9.20., 9.21. i 9.34.).		X					Predmetne su službe od sredine 2011. uvele nekoliko mjera pojednostavljenja u području javne nabave u cilju poboljšanja kvalitete najčešćine dokumentacije. Osigurava se usklađenost s Financijskom uredbom uz primjenu zdravog razuma i time se potiče sudjelovanje više ponuditelja.

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor institucije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primijenjeno (*)	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	10. preporuka (Europska služba za vanjsko djelovanje): <i>Javna nabava</i> Europska služba za vanjsko djelovanje trebala bi zajamčiti da dužnosnici za ovjeravanje prikladnim provjerama i boljim smjernicama unaprijede izradu, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomci 9.28. i 9.34.).					X (*)		
*) Provedba ovih preporuka pratit će se u predstojećim godinama u skladu s pristupom rotacijske provedbe temeljitih ispitivanja sustava kontrole u institucijama i tijelima.								

(*) Provedba ovih preporuka pratit će se u predstojećim godinama u skladu s pristupom rotacijske provedbe temeljitih ispitivanja sustava kontrole u institucijama i tijelima.

**GODIŠNJE IZVJEŠĆE O AKTIVNOSTIMA KOJE SE
FINANCIRAJU IZ 8., 9., 10. I 11. EUROPSKOG
RAZVOJNOG FONDA (ERF)**

(2015/C 373/02)

Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF)

SADRŽAJ

Odlomak

Uvod	1-12
Posebne značajke europskih razvojnih fondova	2-12
Rizici za pravilnost	8-12
Poglavlje I. – Provedba 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF-a)	13-19
Financijska provedba	13-19
Poglavlje II. – Izjava Suda o jamstvu u pogledu ERF-ova	20-46
Izjava Suda o jamstvu u pogledu 8., 9., 10. i 11. ERF-a upućena Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	I-IX
Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu	20-46
Opseg revizije i revizijski pristup	20-23
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	24-25
Pravilnost transakcija	26-35
Ispitivanje odabranih sustava i godišnjih izvješća o radu	36-46
Zaključak i preporuke	47-50
Zaključak za 2014. godinu	47-48
Preporuke	49-50

Prilog 1. – Rezultati ispitivanja transakcija za europske razvojne fondove

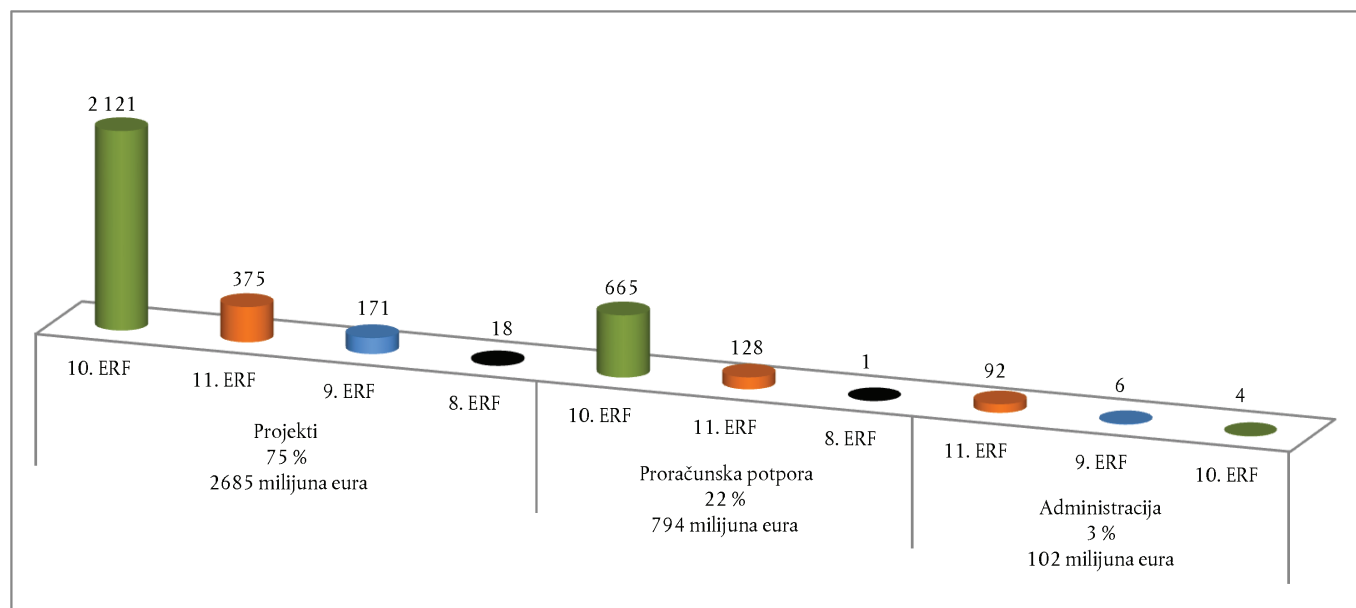
Prilog 2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za europske razvojne fondove

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

1. U ovom godišnjem izvješću iznosimo svoju procjenu europskih razvojnih fondova (ERF-ova). Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i rashodima 2014. godine navedene su u **grafikonu 1.**

Grafikon 1. – Europski razvojni fondovi – ključne informacije za 2014.



(u milijunima eura)

Ukupni operativni rashodi (projekti)	2 685
Ukupni operativni rashodi (proračunska potpora)	794
Ukupni administrativni rashodi ⁽¹⁾	102
Ukupna plaćanja	3 581
- predujmovi	2 105
+ obračuni predujmova	1 597
Skupina podataka obuhvaćena revizijom	3 073
Ukupne pojedinačne obveze ⁽²⁾	3 380
Sveukupne obveze ⁽²⁾	621

⁽¹⁾ Doprinos iz ERF-ova za pokrivanje rashoda Komisije i delegacija EU-a nastalih kao rezultat administrativne potpore potrebne za upravljanje aktivnostima financiranim iz ERF-ova.

⁽²⁾ Sveukupne obveze odnose se na odluke o financiranju. Pojedinačne obveze odnose se na pojedinačne ugovore.

Izvor: Konsolidirana računovodstvena dokumentacija 8., 9., 10. i 11. ERF-a za 2014. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne značajke europskih razvojnih fondova

2. Od 1958. godine ERF-ovi su glavni instrument pružanja pomoći Europske unije namijenjene razvojnoj suradnji s afričkim, karipskim i pacifičkim državama (države AKP-a) te prekomorskim zemljama i područjima (PZP-ovi). Sporazum o partnerstvu potpisan u Cotonouu 23. lipnja 2000. na razdoblje od 20 godina („Sporazum iz Cotonoua”) trenutačan je okvir kojim su uređeni odnosi Europske unije s državama AKP-a i PZP-ovima. Glavna mu je namjena smanjiti i u dogledno vrijeme iskorijeniti siromaštvo.

3. Priroda je ERF-ova posebna:

- (a) njih financiraju države članice u skladu s ključevima raspodjele⁽¹⁾ utvrđenima u unutarnjem sporazumu među vladama država članica koje se sastaju u Vijeću, koji se razlikuju od onih za opći proračun EU-a;
- (b) njima upravljaju Europska komisija, izvan okvira općeg proračuna EU-a, i Europska investicijska banka (EIB);
- (c) zbog međuvladine prirode ERF-ova, uloga Europskog parlamenta u njihovu funkcioniranju ograničenija je od one u instrumentima razvojne suradnje financiranim iz općeg proračuna EU-a. Drugim riječima, Europski parlament ne sudjeluje u utvrđivanju i dodjeli sredstava ERF-a. Međutim, Europski parlament tijelo je za davanje razrješenja, osim za investicijski instrument kojim upravlja EIB⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Ključ raspodjele pojedine države članice za svaki se ERF definira kao postotak ukupnog iznosa sredstava.

⁽²⁾ Vidjeti članke 43., 48. – 50. i 58. Uredbe Vijeća (EU) br. 567/2014 od 26. svibnja 2014. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 215/2008 o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 10. europski razvojni fond u pogledu primjene prijelaznog razdoblja između 10. europskog razvojnog fonda i 11. europskog razvojnog fonda do stupanja na snagu Unutarnjeg sporazuma o 11. europskom razvojnom fondu (SL L 157, 27.5.2014., str. 52.). Vidjeti i mišljenje Suda br. 9/2007 o prijedlogu Uredbe Vijeća o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 10. europski razvojni fond (SL C 23, 28.1.2008.), odlomke 5. i 6.

⁽³⁾ Godine 2012. trostranim su sporazumom između EIB-a, Komisije i Suda (članak 134. Uredbe Vijeća (EZ) br. 215/2008 (SL L 78, 19.3.2008., str. 1.)) utvrđena pravila prema kojima Sud provodi reviziju tih aktivnosti. Investicijski instrument nije obuhvaćen Izjavom Suda o jamstvu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4. Svaki je ERF uređen vlastitom Financijskom uredbom. Sud je u nekoliko navrata predložio jedinstvenu Financijsku uredbu, primjenjivu na sve sadašnje i buduće ERF-ove, kojom bi se zajamčio kontinuitet, bez rizika od prekidanja provedbe ERF-ova, i pojednostavilo upravljanje⁽⁴⁾.

5. Iako su Financijske uredbe ERF-ova postupno usklađivane s općom Financijskom uredbom⁽⁵⁾, još uvijek postoje znatne razlike. Glavna je razlika u tome što se načelo jedne godine ne primjenjuje na ERF-ove: sporazumi o ERF-ovima obično se sklapaju na obvezujuće razdoblje od pet do sedam godina, no plaćanja se mogu obavljati i tijekom znatno duljeg razdoblja. Godine 2014. rashodi su ostvareni u okviru četiri ERF-a istodobno, a plaćanja su se i dalje obavljala u okviru 8. ERF-a, otvorenog 1995.

6. ERF-ovima gotovo u potpunosti upravlja Glavna uprava Komisije za međunarodnu suradnju i razvoj (EuropeAid), koja upravlja i širokim rasponom rashoda iz proračuna EU-a⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾.

7. Intervencije ERF-ova provode se projektima i proračunskom potporom⁽⁸⁾ u okviru četiriju glavnih programa. Godine 2014. 38 % plaćanja provedeno je u okviru izravnog upravljanja, od čega se 22 % ukupnog iznosa odnosilo na proračunsku potporu. Preostalih 62 % provedeno je u okviru neizravnog upravljanja, od čega je 32 % provedeno preko međunarodnih organizacija, 25 % preko trećih zemalja i 5 % preko nacionalnih tijela država članica EU-a⁽⁹⁾.

⁽⁴⁾ Vidjeti mišljenje Suda br. 3/2013 o prijedlogu Uredbe Vijeća o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond (SL C 370, 17.12.2013.), odlomak 6.

⁽⁵⁾ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2012. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije i o stavljanju izvan snage Uredbe (EZ, Euratom) br. 1605/2002 (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).

⁽⁶⁾ Glavna uprava za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu (ECHO) upravljala je s 3,4 % rashoda iz ERF-ova za 2014. godinu.

⁽⁷⁾ Vidjeti poglavlje 8. „Globalna Europa” godišnjeg izvješća Suda o izvršenju proračuna EU-a za 2014. godinu.

⁽⁸⁾ Proračunska potpora podrazumijeva sredstva koja je Komisija prenijela u državnu blagajnu partnerske zemlje. Njome se jamče dodatna proračunska sredstva radi podrške nacionalnoj razvojnoj strategiji.

⁽⁹⁾ U okviru izravnog upravljanja pomoć izravno provodi Komisija (središnji ured ili delegacije). U okviru neizravnog upravljanja provedba se delegira trećoj zemlji (nekadašnje decentralizirano upravljanje), međunarodnoj organizaciji (nekadašnje zajedničko upravljanje) ili nacionalnom tijelu, kao što su razvojne agencije država članica EU-a (nekadašnje neizravno centralizirano upravljanje).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Rizici za pravilnost

8. Rashodi obuhvaćeni ovim izvješćem dostavljaju se uporabom širokog raspona metoda provedenih u 79 zemalja. Pravila i postupci često su složeni, uključujući i one u vezi s natječajnim postupcima i dodjelom ugovora. Zbog izostanka zasebne Financijske uredbe za 11. ERF prilagođene korisniku ta se složenost znatno povećava ⁽¹⁰⁾.

9. U dvama područjima – proračunskoj potpori ⁽¹¹⁾ i doprinosima EU-a projektima s više donatora koje provode međunarodne organizacije ⁽¹²⁾ poput Ujedinjenih naroda (UN) – mjera u kojoj su transakcije podložne pogreškama ograničava se prirodom instrumenata i uvjetima plaćanja.

10. Proračunskom se potporom pridonosi općem proračunu države ili proračunu države za određenu politiku ili cilj. Ispitali smo je li Komisija djelovala u skladu s posebnim uvjetima za isplatu proračunskih potpora predmetnoj partnerskoj zemlji te je li potvrdila da se postupalo u skladu s općim uvjetima prihvatljivosti (poput zadovoljavajućeg napretka u području upravljanja javnim financijama).

11. Međutim, zakonskim se odredbama ostavlja mnogo prostora za tumačenje te je Komisija vrlo fleksibilna pri donošenju odluka o tome jesu li se zadovoljili opći uvjeti. Revizijom pravilnosti koju provodimo ne mogu se obuhvatiti faze nakon isplate pomoći partnerskoj zemlji. Prenesena sredstva tada se pridodaju proračunskim sredstvima države primateljice. Mogući nedostaci u financijskom upravljanju neće uzrokovati pogreške u reviziji pravilnosti koju provodimo.

8. Jedanaesti ERF uređen je vlastitom Uredbom (EU) 2015/323 („Financijska uredba”) koju je Vijeće donijelo 2. ožujka 2015. Stvarno pojednostavnjenje postignuto je usklađivanjem s financijskom uredbom za opći proračun, koje je Financijska uredba za 11. ERF postigla transparentnim i jasnim upućivanjem na tu uredbu i njezina pravila primjene. Na taj način Financijskom uredbom za 11. ERF osigurava se ne samo usklađenost u primjenjivim financijskim postupcima i veća učinkovitost, već se omogućuje i smanjenje rizika i pogrešaka.

Europska udruženja izvođača radova izuzetno cijene Praktični vodič o nabavi i dodjeli bespovratnih sredstava („PRAG”), kompilaciju pravila i predložaka za nadmetanje i dodjelu ugovora u okviru općeg proračuna i ERF-a, koji je razvila Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO).

⁽¹⁰⁾ Vidjeti mišljenje Suda br. 3/2013 o prijedlogu Uredbe Vijeća o Financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond, odlomke 3. i 4.

⁽¹¹⁾ Plaćanja bruto proračunskih potpora iz ERF-ova 2014. godine iznosila su 794 milijuna eura.

⁽¹²⁾ Bruto plaćanja iz ERF-ova 2014. godine za projekte s više donatora koje provode međunarodne organizacije iznosila su 776 milijuna eura.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

12. Kada se doprinosi Komisije za projekte s više donatora objedinjavaju s onima drugih donatora i nisu namijenjeni posebnim utvrdivim stavkama rashoda, Komisija pretpostavlja da se postupa u skladu s pravilima EU-a o prihvatljivosti ako objedinjeni iznos uključuje dovoljne prihvatljive rashode kojima bi se pokrili doprinosi EU-a. To Komisija naziva „teoretskim pristupom”. Teoretskim pristupom koji Komisija primjenjuje ograničava se rad revizora u slučaju velikog doprinosa ostalih donatora, koji Komisija smatra dovoljnim da se njime pokriju svi neprihvatljivi rashodi koje smo utvrdili.

POGLAVLJE I. – PROVEDBA 8., 9., 10. I 11. EUROPSKOG RAZVOJNOG FONDA (ERF-a)**Financijska provedba**

13. 8. ERF (1995. – 2000.) iznosi 12 840 milijuna eura, a 9. ERF (2000. – 2007.) 13 800 milijuna eura. 10. ERF (2008. – 2013.) iznosi ukupno 22 682 milijuna eura. Od tog je iznosa 21 966 milijuna eura dodijeljeno državama AKP-a, a 286 milijuna eura PZP-ovima. Ovi iznosi redom uključuju 1 500 milijuna eura i 30 milijuna eura za investicijski instrument kojim upravlja EIB, najviše za potporu privatnom sektoru u državama AKP-a i PZP-ovima. Na koncu, 430 milijuna eura namijenjeno je rashodima Komisije za izradu programa i provedbu ERF-a.

14. Unutarnji sporazum kojim se uspostavlja 11. ERF⁽¹³⁾ donesen je u kolovozu 2013. Stupio je na snagu 1. ožujka 2015. nakon ratifikacije u svim državama članicama EU-a. Ukupan je iznos 11. ERF-a 30 506 milijuna eura⁽¹⁴⁾, od čega je 29 089 milijuna eura dodijeljeno državama AKP-a, a 365 milijuna eura PZP-ovima.

⁽¹³⁾ SL L 210, 6.8.2013., str. 1.

⁽¹⁴⁾ Uključujući 1 139 milijuna eura kojima upravlja EIB.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

15. Kako bi se zajamčila raspoloživost sredstava od siječnja 2014. do stupanja na snagu 11. ERF-a, Vijeće je u prosincu 2013. donijelo prijelazne mjere, poznate kao „instrument za premošćivanje”⁽¹⁵⁾. Sredstva dostupna u okviru instrumenta za premošćivanje 2014. godine iznosila su 1 616 milijuna eura. Ona su obuhvaćala:

- sredstva preraspoređena iz 8. i 9. ERF-a do 31. prosinca 2013. (936 milijuna eura),
- neiskorištena sredstva iz 10. ERF-a na dan 31. prosinca 2013. (75 milijuna eura),
- sredstva preraspoređena iz 10. ERF-a i prijašnjih ERF-ova 2014. godine (586 milijuna eura), i
- kamate i ostale primitke (19 milijuna eura).

Ona su obračunata u okviru 11. ERF-a, no ne čine dodatna sredstva 11. ERF-u.

16. U **tablici 2.** prikazano je korištenje sredstvima iz ERF-ova, tijekom 2014. godine i kumulativno.

⁽¹⁵⁾ Odluka Vijeća 2013/759/EU od 12. prosinca 2013. o prijelaznim mjerama upravljanja ERF-om od 1. siječnja 2014. do stupanja na snagu 11. europskoga razvojnog fonda (SL L 335, 14.12.2013., str. 48.).

Tablica 2. – Korištenje sredstvima iz ERF-ova na dan 31. prosinca 2014.

	Stanje na kraju 2013.		Izvršenje proračuna tijekom financijske godine 2014. (neto) ⁽⁶⁾						Stanje na kraju 2014.				Stopa provedbe ⁽²⁾
	Ukupan iznos	Stopa provedbe ⁽²⁾	8. ERF ⁽³⁾	9. ERF ⁽³⁾	10. ERF	11. ERF	Ukupan iznos	8. ERF	9. ERF	10. ERF	11. ERF	Ukupan iznos	Stopa provedbe ⁽²⁾
A – SREDSTVA ⁽¹⁾	49 026		-64	-373	-1 105	1 616	74	10 417	15 739	21 328	1 616	49 100	
B – UPORABA													
1. Sveukupne obveze ⁽⁴⁾	47 952	97,8 %	-63	-381	-95	1 160	621	10 415	15 703	21 294	1 160	48 573	98,9 %
2. Pojedinačne obveze ⁽⁵⁾	41 410	84,5 %	-37	-1	2 687	731	3 380	10 400	15 407	18 252	731	44 790	91,2 %
3. Plaćanja	35 384	72,2 %	16	145	2 760	595	3 516	10 379	14 941	12 985	595	38 900	79,2 %
C – Nepodmirene obveze (B1-B3)	12 568	25,6 %						36	762	8 309	565	9 673	19,7 %
D – Raspoloživi saldo (A-B1)	1 074	2,2 %						2	36	34	456	527	1,1 %

⁽¹⁾ Uključuju početna odobrena sredstva za 8., 9., 10. i 11. ERF, sufinanciranje, kamate, razna sredstva i prijenose iz prethodnih ERF-ova.

⁽²⁾ Kao postotak sredstava.

⁽³⁾ Negativni iznosi odnose se na opozvana sredstva.

⁽⁴⁾ Sveukupne obveze odnose se na odluke o financiranju.

⁽⁵⁾ Pojedinačne obveze odnose se na pojedinačne ugovore.

⁽⁶⁾ Neto obveze nakon opoziva sredstava. Neto plaćanja nakon povrata.

Izvor: Revizorski sud na temelju izvješća ERF-ova o financijskoj provedbi i financijskim izvještajima na dan 31. prosinca 2014.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

17. Razina neto obveza nastalih 2014. godine bila je iznimno niska (621 milijun eura) u odnosu na prijašnje godine⁽¹⁶⁾. Razlog je tomu kasno stupanje na snagu 11. ERF-a, čime su sredstva dostupna za obveze u okviru instrumenta za premošćivanje bila ograničena. S druge strane, plaćanja obavljena 2014. godine dosegla su povijesnu visinu (3 516 milijuna eura)⁽¹⁷⁾, posebno zbog 595 milijuna eura isplaćenih iz instrumenta za premošćivanje, ponajviše za veće isplate proračunske potpore i predujmova za aktivnosti u okviru Instrumenta mirovne pomoći za Afriku u Srednjoafričkoj Republici i Somaliji.

18. Na kraju 2014. godine gotovo su sva dostupna sredstva bila rezervirana (98,9 % za odluke o financiranju, 91,2 % za pojedinačne ugovore). Nepodmirene obveze⁽¹⁸⁾ smanjene su za 23 % s 12,5 milijardi eura na kraju 2013. godine na 9,7 milijardi eura na kraju 2014. godine. To je bio rezultat napora koji je uložila glavna uprava EuropeAid u pogledu smanjenja nepodmirenih obveza i niske razine odluka o financiranju donesenih 2014. godine.

19. U okviru svojeg područja odgovornosti⁽¹⁹⁾ glavna uprava EuropeAid ulagala je napore u smanjenje starih pretfinanciranja i starih nepotrošenih sredstava za obveze⁽²⁰⁾, kao i broja otvorenih ugovora koji su istekli⁽²¹⁾. Ciljne vrijednosti utvrđene 2014. godine u pogledu starih pretfinanciranja i nepotrošenih sredstava za obveze uvelike su premašene⁽²²⁾. Međutim, iako je ciljna vrijednost 2014. godine u pogledu udjela ugovora koji su istekli u ukupnom broju ugovora gotovo ostvarena za cjelokupni portfelj glavne uprave EuropeAid⁽²³⁾, napredak u pogledu ERF-ova nije bio dovoljno zadovoljavajući⁽²⁴⁾.

⁽¹⁶⁾ 2013.: 3 923 milijuna eura; 2012.: 3 163 milijuna eura.

⁽¹⁷⁾ 2013.: 2 963 milijuna eura; 2012.: 3 209 milijuna eura.

⁽¹⁸⁾ *Reste à liquider* (nepodmirene obveze).

⁽¹⁹⁾ ERF-ovi i opći proračun zajedno.

⁽²⁰⁾ Stare nepodmirene obveze.

⁽²¹⁾ Smatra se da je ugovor istekao ako je otvoren više od 18 mjeseci nakon završetka njegova operativnog razdoblja. Kašnjenjima u zaključenju ugovora povećava se rizik od pogrešaka u vezi s pravilnošću jer popratnu dokumentaciju može biti teško dobiti ako nije bila na odgovarajući način pohranjena, a ključno je osoblje projekta otišlo. Kasno zaključenje ugovora može dovesti i do kašnjenja u povratu nepotrošenih sredstava pretfinanciranja i neprihvatljivih rashoda.

⁽²²⁾ Smanjenje starih otvorenih pretfinanciranja: 46 % ostvareno (25 % ciljne vrijednosti); smanjenje starih nepodmirenih obveza: 51,24 % ostvareno (25 % ciljne vrijednosti).

⁽²³⁾ 15,52 % ostvareno (15 % ciljne vrijednosti).

⁽²⁴⁾ Od 5,3 milijarde eura vrijednosti ugovora koji su istekli, 3,7 milijardi (69 %) tiče se ERF-ova. Udio ugovora koji su istekli u ukupnom broju svih otvorenih ugovora u vezi s ERF-ovima iznosi 25 %, u usporedbi s 15,5 % za cjelokupni portfelj glavne uprave EuropeAid. Za 477 (1,3 milijarde eura) od 1 528 ugovora u vezi s ERF-ovima koji su istekli (31 % po broju, 35 % po vrijednosti) operativno razdoblje isteklo je prije 2010.

POGLAVLJE II. – IZJAVA SUDA O JAMSTVU U POGLEDU ERF-OVA**Izjava Suda o jamstvu u pogledu 8., 9., 10. i 11. ERF-a upućena Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora**

I. – U skladu s odredbama članka 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i člankom 49. Financijske uredbe koja se primjenjuje na 10. europski razvojni fond u pogledu primjene prijelaznog razdoblja između 10. europskog razvojnog fonda i 11. europskog razvojnog fonda do stupanja na snagu Unutarnjeg sporazuma o 11. europskom razvojnog fondu, koji se primjenjuje i na prijašnje ERF-ove, proveli smo reviziju:

- (a) godišnje računovodstvene dokumentacije 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda koja se sastoji od bilance, izvještaja o poslovnom rezultatu, izvještaja o novčanom toku, izvještaja o promjenama u neto imovini i tablice stavki koje se isplaćuju europskim razvojnim fondovima, kao i izvješće o financijskoj provedbi za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2014. i koju je Komisija odobrila 24. srpnja 2015. godine; te
- (b) zakonitosti i pravilnosti transakcija povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom unutar pravnog okvira ERF-ova u pogledu dijela sredstava ERF-ova za čije je financijsko upravljanje odgovorna Komisija ⁽²⁵⁾.

Odgovornost uprave

II. – U skladu s člancima 310. do 325. UFEU-a i važećim Financijskim uredbama ⁽²⁶⁾, uprava je odgovorna za pripremu i prikaz godišnje računovodstvene dokumentacije ERF-ova na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor ⁽²⁷⁾, kao i za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje izradu, provedbu i održavanje unutarnjih kontrola koje su relevantne za pripremu i prikaz financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog prijevare ili pogreške. Odgovornost uprave je i zajamčiti da su sve aktivnosti, financijske transakcije i informacije prikazane u financijskim izvještajima u skladu s propisima tijela koja njima upravljaju. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom ERF-ova (članak 317. UFEU-a).

Odgovornost revizora

III. – Naša je odgovornost da na temelju revizija koje smo proveli Europskom parlamentu i Vijeću podnesemo izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti godišnje računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Proveli smo reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom IFAC-a te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija INTOSAI-ja. Prema tim standardima dužni smo isplanirati i provesti reviziju tako da njome dobijemo razumno jamstvo o tome ima li u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne.

IV. – Revizija uključuje postupke kojima se prikupljaju revizijski dokazi o iznosima i iskazima u računovodstvenoj dokumentaciji te o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Odabir postupaka ovisi o prosudbi revizora, uključujući procjenu rizika od značajnog pogrešnog prikazivanja u računovodstvenoj dokumentaciji i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima iz pravnog okvira ERF-ova do koje je došlo zbog prijevare ili pogreške. Pri procjeni tih rizika uzimaju se u obzir postupci unutarnje kontrole koji su važni za pripremu i vjerno prikazivanje računovodstvene dokumentacije, kao i nadzorni i kontrolni sustavi koji su uspostavljeni kako bi se zajamčila zakonitost i pravilnost povezanih transakcija, s ciljem pripreme odgovarajućih revizijskih postupaka u danim okolnostima, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnjih kontrola. Revizija uključuje i evaluaciju primjerenosti korištenih računovodstvenih politika i razumnosti obavljenih računovodstvenih procjena, kao i evaluaciju sveukupnog prikaza računovodstvene dokumentacije.

V. – Tako prikupljene revizijske dokaze smatramo dostatnima i prikladnima da budu temelj naših mišljenja.

⁽²⁵⁾ U skladu s člancima 16., 43., 48., 49., 50. i 58. Financijske uredbe koja se primjenjuje na 10. ERF ova izjava o jamstvu ne obuhvaća dio sredstava ERF-ova kojima upravlja i za koje je odgovoran EIB.

⁽²⁶⁾ Financijske uredbe koje se primjenjuju na 8., 9. i 10. ERF. Financijska uredba 10. ERF-a primjenjuje se i na instrument za premošćivanje koji se evidentira u okviru 11. ERF-a.

⁽²⁷⁾ Računovodstvena pravila i metode koje je usvojio računovodstveni službenik ERF-a proizlaze iz međunarodnih računovodstvenih standarda za javni sektor (IPSAS) ili, po automatskoj osnovi, iz međunarodnih standarda financijskog izvještavanja (IFRS) koje su redom izdali Međunarodna federacija računovođa i Odbor za međunarodne računovodstvene standarde.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije*Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije*

VI. – Prema našem mišljenju godišnja računovodstvena dokumentacija 8., 9., 10. i 11. ERF-a za godinu koja je završila 31. prosinca 2014. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje na dan 31. prosinca 2014. te rezultate poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama Financijske uredbe ERF-a i računovodstvenim pravilima koja se temelje na međunarodno prihvaćenim računovodstvenim standardima za javni sektor.

Zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom**Prihodi***Mišljenje o zakonitosti i pravilnosti prihoda povezanih s računovodstvenom dokumentacijom*

VII. – Prema našem mišljenju prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2014. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Plaćanja*Osnova za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom*

VIII. – Procijenili smo da najizglednija stopa pogreške za rashodovne transakcije iz 8., 9., 10. i 11. ERF-a iznosi 3,8 %.

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

IX. – Prema našem mišljenju, zbog važnosti pitanja pojašnjenih u osnovi za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom, u plaćanjima povezanim s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2014. postoje značajne pogreške.

16. srpnja 2015.

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Predsjednik

Europski revizorski sud
12, rue Alcide De Gasperi, 1615 Luxembourg, LUKSEMBURG

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu*Opseg revizije i revizijski pristup*

20. U **dijelu 2. priloga 1.1.**, poglavlju 1. godišnjeg izvješća Revizorskog suda o izvršenju proračuna za 2014. godinu opisuje se naš opći revizijski pristup i metodologija. Za reviziju ERF-ova potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti.

21. Naša opažanja u vezi s pouzdanošću računovodstvene dokumentacije ERF-ova odnose se na financijske izvještaje ⁽²⁸⁾ 8., 9., 10. i 11. ERF-a ⁽²⁹⁾ koje je Komisija odobrila u skladu s Financijskom uredbom ERF-a ⁽³⁰⁾ i koje smo, zajedno s izjavom računovodstvenog službenika, zaprimili dana 24. srpnja 2015. Revizija je obuhvatila ispitivanje iznosa i iskaza te procjenu korištenih računovodstvenih načela, bitnih procjena uprave i sveukupnog prikaza računovodstvene dokumentacije.

22. Revizija pravilnosti transakcija obuhvatila je:

- (a) ispitivanje svih doprinosa država članica i uzorka ostalih vrsta prihodovnih transakcija;
- (b) ispitivanje uzorka od 30 obveza ⁽³¹⁾;
- (c) ispitivanje uzorka od 165 transakcija ⁽³²⁾. Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz plaćanja u okviru ERF-ova. Sastojao se od 127 plaćanja koja je odobrilo 28 delegacija EU-a ⁽³³⁾ i 38 plaćanja koja su odobrile službe Komisije ⁽³⁴⁾. U slučajevima u kojima su otkrivene pogreške, provedena je analiza relevantnih sustava kako bi se utvrdili specifični nedostaci sustava;

⁽²⁸⁾ Vidjeti članak 44. Uredbe (EU) br. 567/2014: financijski izvještaji sadržavaju bilancu, izvještaj o financijskom rezultatu, izvještaj o novčanom toku i izvještaj o promjenama u neto imovini.

⁽²⁹⁾ Vidjeti članak 44. Uredbe (EU) br. 567/2014: izvješća o financijskoj provedbi sadržavaju tablicu dodijeljenih sredstava, obveza, namjenskih sredstava i plaćanja.

⁽³⁰⁾ Vidjeti članak 43. Uredbe (EU) br. 567/2014.

⁽³¹⁾ Ukupne financijske obveze i povezane pravne obveze (ugovori o financiranju) nakon što je Komisija usvojila odluku o financiranju.

⁽³²⁾ Kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** godišnjem izvješću o izvršenju proračuna za 2014. godinu.

⁽³³⁾ Afrička unija, Benin, Bocvana, Burkina Faso, Burundi, Kamerun, Srednjoafrička Republika, Demokratska Republika Kongo, Dominikanska Republika, Eritreja, Etiopija, Fidži, Gvineja Bisau, Haiti, Côte d'Ivoire, Lesoto i Svazi, Liberija, Madagaskar, Mali, Mauritanija, Mauricijus, Mozambik, Niger, Nigerija, Ruanda, Senegal, Sierra Leone i Uganda.

⁽³⁴⁾ Glavna uprava EuropeAid: 34 plaćanja; GU ECHO: četiri plaćanja za humanitarnu pomoć.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (d) procjenu sustava ispitanih u okviru glavne uprave EuropeAid i delegacija EU-a, koja je uključivala: i. *ex ante* provjere koje je obavilo osoblje Komisije, vanjski revizori ili nadzornici prije nego što su plaćanja provedena, i ii. praćenje i nadzor, posebno praćenje vanjskih revizija, provjere na terenu, posjeti u svrhu praćenja te studije o stopi preostalih pogrešaka za 2012., 2013. i 2014. godinu koje je provela glavna uprava EuropeAid;
- (e) pregled godišnjeg izvješća o radu koji je obavio glavni ravnatelj uprave EuropeAid; te
- (f) praćenje provedbe naših prijašnjih preporuka.

23. Kako je navedeno u odlomku 6., glavna uprava EuropeAid provodi većinu vanjskih instrumenata pomoći koji se financiraju iz općeg proračuna i ERF-ova. Naša opažanja u vezi sa sustavima, kao i s pouzdanošću godišnjeg izvješća o radu i izjave glavnog ravnatelja za 2014. godinu, odnose se na cjelokupno područje odgovornosti glavne uprave EuropeAid.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

24. Od 2007., godine modernizacije računovodstva ERF-ova, metoda ocjene zaključivanja koju primjenjuje Komisija ne uključuje pripadajuće troškove povezane s ugovorima o proračunskoj potpori za koje države AKP-a tijekom godine nisu podnijele nikakav zahtjev za plaćanje. Komisija smatra da se, s obzirom na prirodu proračunske potpore, njihovo priznavanje kao izdataka odvija isplatom. Komisija zaista ima puno prostora za prosudbu u procjeni usklađenosti s uvjetima prihvatljivosti. Međutim, proračunska potpora nije diskrecijska subvencija, već pravo, u okviru računovodstvenih pravila Komisije: što se tiče ostalih nerazmjenskih izdataka, Komisija je obvezna izvršiti isplate kada su zadovoljeni uvjeti prihvatljivosti.

25. Za isplate pretfinanciranja u iznosima većima od 750 000 eura Komisija mora naplaćivati kamate na godišnjoj razini (2014. godine naplaćeno je 3 milijuna eura, a 2013. godine naplaćeno je 5,7 milijuna eura). Kao što je navedeno prijašnjih godina⁽³⁵⁾, utvrdili smo da dužnosnici za ovjeravanje na osnovi delegiranja ovlasti i dalje ne poštuju to pravilo na sustavan način te se iznos prihoda od kamata iskazan u napomeni 3.5. financijskim izvještajima djelomično temelji na procjenama. Povrh toga, zarađene kamate na pretfinanciranja u iznosima od 250 000 do 750 000 eura u financijskim se izvještajima i dalje nisu priznale kao financijski prihodi jer je izrada zajedničkog informacijskog sustava za vanjske odnose (CRIS) bila završena tek krajem 2014. godine.

ODGOVORI KOMISIJE

24. Komisija primjenjuje taj pristup aktivnostima proračunske potpore od 2007. na temelju računovodstvenih pravila iz 2006.

Komisija smatra da bi neki rashod trebalo priznati u trenutku kada se dogodi „isplata” jer su Komisijine službe u toj fazi propisno procijenile sve uvjete prihvatljivosti. U plaćanja sa zaključenim krajnjim rokom Komisija uključuje i zahtjeve afričkih, karipskih i pacifičkih zemalja („AKP”) koji su nastali tijekom godine i još nisu plaćeni. Naime, Komisija smatra da u slučaju kada zemlja AKP-a šalje zahtjev za plaćanje koji se odnosi na proračunsku potporu, postoji velika vjerojatnost da su ugovorni kriteriji prihvatljivosti ispunjeni.

25. Tijekom protekle tri godine zabilježen je napredak u pogledu poboljšanog godišnjeg povrata kamata na pretfinanciranje, umjesto povrata na kraju ugovora.

Dužnosnicima za ovjeravanje redovito se šalju upute s podsjetnikom na obvezu povrata kamata na pretfinanciranje u roku. Uspostavljen je i sustav praćenja.

⁽³⁵⁾ Odlomak 19. godišnjeg izvješća za 2012. i odlomak 20. godišnjeg izvješća za 2013. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

*Pravilnost transakcija***Prihodi**

26. Revizijom prihodovnih transakcija utvrdili smo da u njima nema značajnih pogrešaka.

Plaćanja

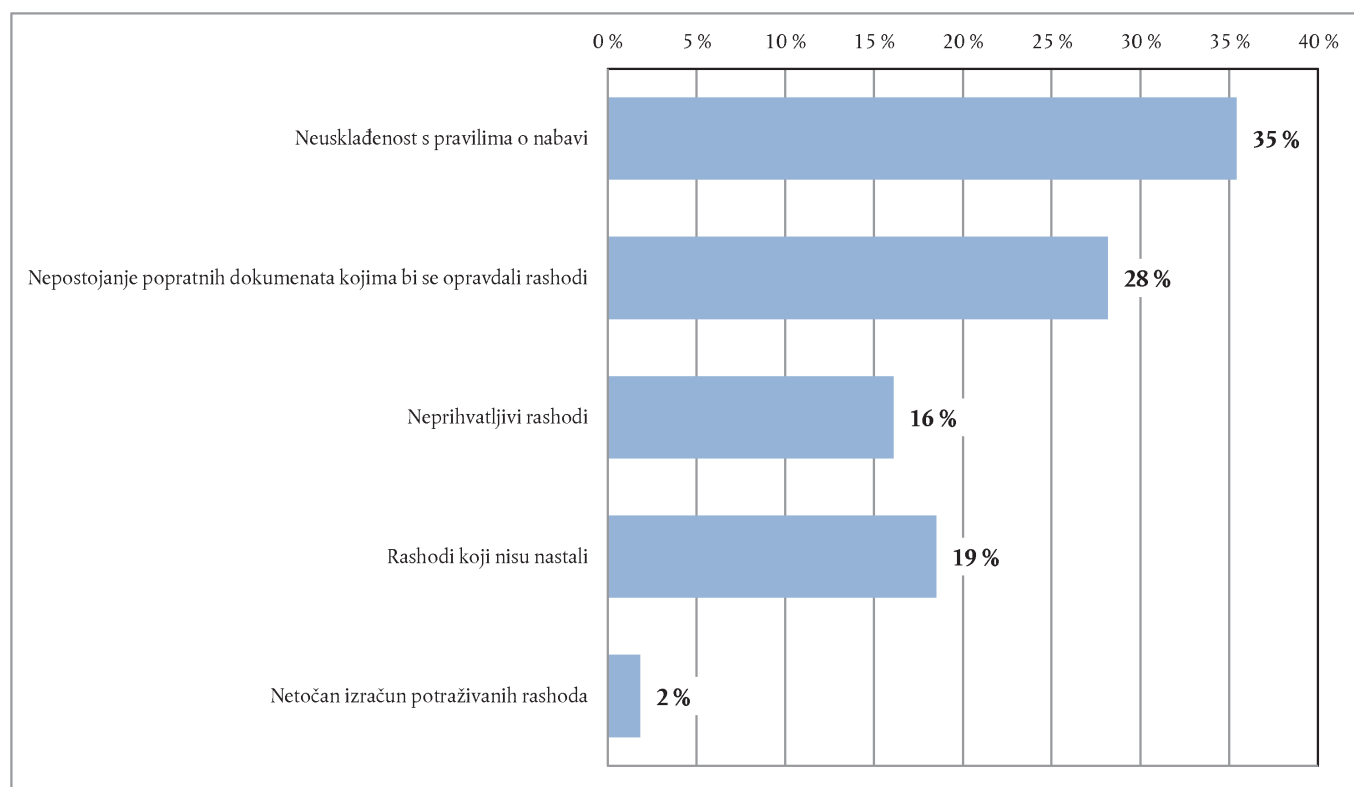
27. U **prilogu 1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja platnih transakcija. Od 165 platnih transakcija nad kojima smo proveli reviziju, u njih 54 (33 %) postojala je pogreška. Na temelju 36 kvantificiranih pogrešaka procjenjujemo da stopa pogreške iznosi 3,8 % ⁽³⁶⁾.

28. Ako se iz uzorka obuhvaćenog revizijom izostave proračunska potpora i transakcije s više donatora o kojima je bilo riječi u odlomcima 9. – 12., procijenjena stopa pogreške iznosi 4,8 % ⁽³⁷⁾.

29. U **grafikonu 2.** prikazana je mjera u kojoj su različite vrste pogrešaka pridonijele našoj procjeni stope pogreške za 2014. godinu. Pogreške povezane s korisnikovim nepridržavanjem pravila o provedbi postupaka nabave i nepostojanjem popratnih dokumenata predstavljaju 63 % procijenjene stope pogreške.

⁽³⁶⁾ Procjenu pogreške izračunali smo iz reprezentativnog uzorka. Navedena brojka prikazuje najbolju procjenu. 95 % smo sigurni da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 2,1 % i 5,6 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

⁽³⁷⁾ Navedena brojka prikazuje najbolju procjenu na temelju reprezentativnog uzorka od 127 transakcija. 95 % smo sigurni da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 2,7 % i 6,9 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

Grafikon 2. – Doprinos procijenjenoj stopi pogreške po vrstama pogrešaka

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Projekti

30. Od 133 platne transakcije povezane s projektima nad kojima smo proveli reviziju, u njih 52 (39 %) postojala je pogreška, od čega su 34 (65 %) bile mjerljive pogreške. Od 34 platne transakcije u kojima su postojale mjerljive pogreške, njih 14 bile su završne transakcije koje su odobrene nakon provedbe svih *ex ante* provjera.

31. Kao i prijašnjih godina⁽³⁸⁾, pogreške su se češće pojavljivale u transakcijama povezanim s procjenama programa, bespovratnim sredstvima i ugovorima o doprinosima s međunarodnim organizacijama nego u drugim oblicima potpore. Od 66 revidiranih transakcija ove vrste, u njih 29 (44 %) postojale su mjerljive pogreške, što predstavlja 75 % procijenjene stope pogreške.

32. Glavne vrste mjerljivih pogrešaka utvrđenih u platnim transakcijama u vezi s projektima odnosile su se na:

- (a) korisnikovo nepridržavanje pravila o nabavi (osam transakcija);

⁽³⁸⁾ Odlomak 25. godišnjeg izvješća za 2013. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) nepostojanje popratnih dokumenata kojima bi se dokazalo da su se prihvatljive aktivnosti zaista provele (11 transakcija) ⁽³⁹⁾;
- (c) neprihvatljive rashode, poput rashoda koji su nastali izvan provedbenog razdoblja (tri transakcije), neprihvatljivog PDV-a (dvije transakcije), aktivnosti koje nisu obuhvaćene ugovorom (jedna transakcija) ili neizravnih troškova potraživanih kao izravni troškovi (jedna transakcija);
- (d) rashode korisnika koji nisu nastali (10 transakcija);
- (e) netočan izračun rashoda (dvije transakcije).

Okvir 1. – Primjeri mjerljivih pogrešaka u projektnim transakcijama

Korisnikovo nepridržavanje pravila o provedbi postupka nabave

Ispitali smo završni obračun rashoda u okviru sporazuma o bespovratnim sredstvima s organizacijom odgovornom za suradnju država AKP-a u području poljoprivrede i pronašli pogrešku u nabavi informatičkih usluga u iznosu od 225 900 eura. Korisnik bespovratnih sredstava sa sjedištem u Nizozemskoj nije slijedio međunarodni ograničeni postupak nabave, kojim se zahtijeva objavljivanje poziva na nadmetanje. Pozivi su poslani samo trima nizozemskim poduzećima po njegovu izboru. Nepoštovanje pravila o nabavi predviđenih sporazumom o bespovratnim sredstvima rezultiralo je ograničenim tržišnim natjecanjem.

Nepostojanje popratnih dokumenata kojima bi se opravdali rashodi

Ispitali smo završni obračun rashoda nastalih u okviru programa „Olakšavanje trgovine poljoprivrednom robom” provedenog u pacifičkoj regiji. Ispitali smo 20 rashodovnih stavki. Za njih sedam, povezanih s građevinskim radovima, troškovima za osoblje, dnevnica i hotelskim smještajem u iznosu od 22 117 eura, nisu dostavljeni glavni popratni dokumenti za rashode (npr. računi, dokazi o plaćanju, dokazi kojima se pokazuje povezanost između troškova za osoblje i projektnih aktivnosti, dokazi o putovanju i sudjelovanju na sastanku kako bi se opravdale dnevnicke i hotelske smještaje) ⁽³⁹⁾.

Okvir 1. – Primjeri mjerljivih pogrešaka u projektnim transakcijama

Korisnikovo nepridržavanje pravila o provedbi postupka nabave

Komisija provodi odgovarajuće korektivne mjere, tj. izdaje nalog za povrat punog iznosa ukupne vrijednosti ugovora od 251 124 EUR. Prethodni informativni dopis poslan je korisniku 1. lipnja 2015.

⁽³⁹⁾ Prijavljujemo mjerljive pogreške u slučajevima kada nije dostupna nikakva dokumentacija, kada ne postoje dokazi kojima bi se potkrijepilo da je prijavljena aktivnost zaista provedena ili kada ne postoji povezanost između knjiženih rashoda i dostavljene dokumentacije. Postoje dva glavna razloga za nepostojanje tih podataka: i. ili dokument nikada nije postojao, što se trebalo ustanoviti *ex ante* provjerama; ili ii. dokumenti postoje, no ne mogu se dobiti, što ukazuje na nedostatke u upravljanju dokumentacijom.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Neprihvatljivi rashodi

Ispitali smo obračun doprinosa ERF-a uzajamnom fondu s učinkom financijske poluge *TerrAfrica*. Sporazum o upravljanju za taj uzajamni fond potpisan je u studenome 2012. Obračun koji je Komisija izradila temeljio se na ukupnim isplatama tog uzajamnog fonda tijekom cijelog razdoblja njegova postojanja, odnosno od 2006. do 2013. Od ukupno 6 714 489 eura koje je Komisija prihvatila, rashodi u iznosu od 4 664 666 eura nastali su prije nego što je sporazum o upravljanju stupio na snagu. Povrh toga, njih je Komisija već obračunala u okviru prethodnog sporazuma o uzajamnom fondu, stoga su bili plaćeni dvaput.

Rashodi korisnika koji nisu nastali

Ispitali smo obračun prethodno financiranja obavljenog u okviru programa „Provedba humanitarnih aktivnosti razminiranja u Senegal (Casamance)”. Međunarodna organizacija koja provodi program prijavila je kao stvarne rashode iznos ugovora o pružanju usluga razminiranja koji još nije bio u cijelosti isplaćen. Faza demobilizacije nije bila završena (oprema i materijal nisu bili uklonjeni s lokacije projekta i predani nacionalnim tijelima, a izvođač radova nije podnio završno izvješće), a povezani rashodi korisnika u visini od 207 437,87 USD nisu nastali.

ODGOVORI KOMISIJE

Neprihvatljivi rashodi

Komisija je u potpunosti provela odgovarajuće korektivne mjere. Uzorkovani je obračun otkazan i ponovno unesen uzimajući u obzir iznos iznad stvarnih troškova.

Rashodi koji nisu nastali zbog korisnika

Komisija provodi odgovarajuće korektivne mjere, tj. započela je postupak povrata. Planirana je i misija provjere pri zaključenju projekta.

33. U 21 slučaju⁽⁴⁰⁾ mjerljivih pogrešaka Komisija je s pomoću svojih sustava raspolagala s dovoljno informacija⁽⁴¹⁾ da spriječi, otkrije i ispravi pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da su sve te informacije bile upotrijebljene za ispravljanje pogrešaka, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 2,3 postotna boda.

34. Nemjerljive pogreške uglavnom su se odnosile na nedostatke u postupcima nabave (osam transakcija) i nedostatne dokumente o nabavi (sedam transakcija).

Proračunska potpora

35. Od 32 transakcije povezane s proračunskom potporom nad kojima smo proveli reviziju, u dvjema su postojale mjerljive pogreške manjega učinka (manje od 0,1 postotnog boda), a odnosile su se na slučajeve u kojima vlade korisnika nisu poštovale odredbe financijskih sporazuma u pogledu tečajeva za konverziju isplata proračunske potpore u nacionalnu valutu.

35. S obzirom na činjenicu da u slučaju obiju pogrešaka financijski sporazumi ne upućuju jasno na tečaj koji treba primijeniti, Komisija smatra da je te pogreške teško izmjeriti.

⁽⁴⁰⁾ Uključujući jednu pogrešku utvrđenu izvan uzorka.

⁽⁴¹⁾ Na temelju popratne dokumentacije i obveznih provjera.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Ispitivanje odabranih sustava i godišnjih izvješća o radu

36. Kao i prijašnjih godina, učestalost pogrešaka koje smo utvrdili, uključujući i one koje su utjecale na konačna potraživanja nad kojima su provedene vanjske revizije i provjere rashoda, ukazuje na nedostatke u navedenim *ex ante* provjerama.

37. U svibnju 2013. godine glavna uprava EuropeAid usvojila je akcijski plan za uklanjanje nedostataka utvrđenih u provedbi sustava glavne uprave EuropeAid⁽⁴²⁾. Provedba svih 23 planiranih mjera počela je 2013. i 2014. Do kraja 2014. godine 15 je mjera bilo provedeno u cijelosti, a osam je bilo u tijeku⁽⁴³⁾. Prerano je za procjenu učinka akcijskog plana jer su neke mjere još uvijek u izradi.

38. Sljedeće su mjere poduzete radi poboljšanja vanjskih revizija i provjera rashoda:

- (a) analiza rizika postala je obvezna za izradu godišnjih revizijskih planova delegacija EU-a i službi glavne uprave EuropeAid;
- (b) izmijenjeni su predlošci ugovora o bespovratnim sredstvima tako da glavna uprava EuropeAid može izravno odabrati revizore ili s njima sklopiti ugovor;
- (c) podizanje svijesti o najčešćim vrstama pogrešaka, osposobljavanje i jačanje vještina osoblja glavne uprave EuropeAid i korisnika u pogledu financija i kontrole.

39. Iako je to bilo planirano za prosinac 2013., glavna uprava EuropeAid još nije izradila tablice za ocjenu kvalitete/prihvatljivosti kojima bi se procijenila pouzdanost izvješća o provjerama rashoda te pružile smjernice u slučaju neusklađenosti.

40. Kako je navedeno u našim prijašnjim godišnjim izvješćima⁽⁴⁴⁾, i dalje postoje određeni nedostaci u upravljačkom informacijskom sustavu glavne uprave EuropeAid koji su povezani s rezultatima i praćenjem vanjskih revizija, provjera rashoda i posjeta u svrhu praćenja. Zbog njih je glavnom ravnatelju uprave teško pozvati načelnike odjela ili voditelje delegacija EU-a na odgovornost u vezi s pravodobnim praćenjem i ispravljanjem nedostataka i pogrešaka utvrđenih u sustavu. Glavna uprava EuropeAid razvija novu revizijsku aplikaciju radi poboljšanja praćenja revizijskih izvješća.

39. Budući da je to pitanje u praktičnom pogledu složenije od očekivanog, izrada tablica za ocjenu kvalitete u vezi s izvješćima o provjerama rashoda traje dulje nego što je to bilo predviđeno. Tablice bi trebale biti dostupne najkasnije do zadnjeg tromjesečja 2015.

40. U pogledu revizija, provjera rashoda i sličnih zadataka koje je ugovorila Komisija, očekuje se da će uvođenje novog informacijskog sustava za upravljanje predviđenog za rezultate i praćenje vanjskih revizija, provjera rashoda i sličnih zadataka s vremenom dovesti do znatnih poboljšanja.

⁽⁴²⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu glavne uprave EuropeAid za 2013. godinu, str. 188., 189., 190., 195. i 196.

⁽⁴³⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu glavne uprave EuropeAid za 2014. godinu, str. 114. i 115.

⁽⁴⁴⁾ Odlomak 42. godišnjeg izvješća za 2010. godinu, odlomak 43. godišnjeg izvješća za 2011. godinu, odlomak 35. godišnjeg izvješća za 2012. godinu i odlomak 35. godišnjeg izvješća za 2013. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Studija o stopi preostale pogreške za 2014. godinu

41. Glavna uprava EuropeAid provela je treću studiju o stopi preostale pogreške kako bi procijenila stopu pogrešaka koje nisu otkrivene tijekom svih provjera upravljanja čiji je cilj spriječiti, otkriti i ispraviti pogreške. Studija o stopi preostale pogreške temelji se na odgovarajućoj metodologiji i pruža korisne informacije, na temelju kojih glavna uprava EuropeAid utvrđuje područja u kojima bi trebalo poboljšati provedbu sustava kontrole.

42. Studija se sastojala od ispitivanja reprezentativnog uzorka transakcija povezanih s ugovorima zaključenima između rujna 2013. i kolovoza 2014. godine. Rezultati studije prikazani su u godišnjem izvješću o radu ⁽⁴⁵⁾. Nakon naše preporuke iznesene u godišnjem izvješću za 2013. godinu ⁽⁴⁶⁾, u godišnjem izvješću o radu iskazan je opseg studije o stopi preostale pogreške te procijenjena donja i gornja granica. U studiji je stopa preostale pogreške procijenjena na 2,81 %, što znači da prelazi razinu značajnosti od 2 % koju je odredila Komisija. Glavne vrste pogrešaka utvrđenih studijom jesu:

- (a) nepostojanje zadovoljavajuće dokumentacije kojom bi se dokazala prihvatljivost, a koju trebaju dostaviti organizacije korisnice (42,70 % stope preostale pogreške);
- (b) nepostojanje pravne osnove za plaćanja, prijava rashoda većih nego što su zaista bili i ostala pitanja povezana s neusklađenošću (32,83 % stope preostale pogreške);
- (c) pogreške koje su procijenjene s obzirom na to da nije bilo dostatnih dokaza za provjeru pravilnosti transakcija (16,76 % stope preostale pogreške);
- (d) iznosi koji nisu vraćeni ni ispravljani (7,71 % stope preostale pogreške).

43. Pregledom studije o stopi preostale pogreške za 2014. utvrdili smo da je ona, ukupno gledajući, provedena u skladu s metodologijom te da se njome pruža dovoljno dokaza o tome da je stopa preostale pogreške značajna. Kod nekih smo ispitanih transakcija utvrdili da ima prostora za poboljšanja u nekoliko područja, koja se odnose na:

- (a) usklađenost s utvrđenim uvjetima u pogledu oslanjanja na prijašnju kontrolu;
- (b) prikladnost dokumentacije o revizijskim dokazima kojima se potvrđuju zaključci;
- (c) obrazloženje odluke da se pogreška utvrđena u ispitanom uzorku ne ekstrapolira na cijeli iznos transakcije; te
- (d) ostavljeno je previše prostora za prosudbu u slučajevima kada je trebalo procijeniti stope pogreške na pojedinačnim transakcijama.

43. Komisija pozdravlja zaključak Suda da se stopa preostale pogreške temelji na odgovarajućoj metodologiji, da pruža korisne informacije te da je načelno izvedena u skladu s metodologijom. Zajedno s izvođačem istražiti će pitanja koja je postavio Sud.

⁽⁴⁵⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu glavne uprave EuropeAid za 2014. godinu, str. 84. – 86.

⁽⁴⁶⁾ Odlomak 51. i 5. preporuka godišnjeg izvješća za 2013. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Pregled godišnjeg izvješća o radu

44. U svojoj izjavi o jamstvu glavni ravnatelj izražava zadržku u pogledu zakonitosti i pravilnosti transakcija jer iznos koji se smatra rizičnim (205,7 milijuna eura) čini više od 2 % plaćanja koje je glavna uprava EuropeAid obavila tijekom 2014. godine. Međutim, glavni ravnatelj navodi i da se postojećim postupcima kontrole daju potrebna jamstva o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Što se tiče posljednje godine⁽⁴⁷⁾, smatramo da to nije logičan zaključak jer se sustavi ne mogu smatrati djelotvornima ako ne spriječe, ne otkriju i ne isprave značajnu pogrešku.

45. Zadržka se odnosi na zakonitost i pravilnost sveukupnih rashoda kojima upravlja glavna uprava EuropeAid. Zadržka je primjerena kada se nedostaci u kontrolama odnose samo na određena područja prihoda i rashoda⁽⁴⁸⁾, ali ne i kada utječu na rad sustava u cjelini i kada financijski učinak premašuje prag značajnosti za cijeli proračun za koji je odgovoran glavni ravnatelj. Međutim, u važećim uputama Komisije za godišnja izvješća o radu za 2014. godinu nema jasnog spomena takvog stanja.

46. U godišnjem izvješću o radu navodi se da su kontrole glavne uprave EuropeAid učinkovite za svaki predložak unutarnje kontrole pod izravnim i neizravnim upravljanjem i da su ukupni troškovi kontrola, procijenjeni na 370,6 milijuna eura, razumni u usporedbi s koristima ostvarenima kontrolama⁽⁴⁹⁾. Detaljne informacije navedene u godišnjem izvješću o radu pokazuju znatan napor glavne uprave EuropeAid da postupi u skladu s uvjetima utvrđenima u općoj Financijskoj uredbi⁽⁵⁰⁾. Međutim, izjave o učinkovitosti i isplativosti kontrola nisu na zadovoljavajući način potkrijepljene jer:

- (a) nije se slijedio pristup potpunih troškova, jer nisu svi izravni troškovi bili uključeni⁽⁵¹⁾, a neizravni su troškovi bili izostavljeni. Povrh toga, osnova za knjiženje neizravnih troškova za osoblje nije jasna;

44. S obzirom na rizično okruženje u kojem radi GU DEVCO i zbog činjenice da preostala pogreška nije posljedica izvedbe sustava kontrole, već nedostataka u njegovoj provedbi, i dalje je razumno zaključiti da se uspostavljenim postupcima kontrole daju potrebna jamstva o zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. U okviru stope preostale pogreške zapravo nema dokaza o postojanju slabosti sustava u postupcima kontrole. Ipak, GU DEVCO priznaje da postoje nedostaci u njegovoj provedbi i trenutačno ih rješava.

45. Komisija razmatra kako povećati opseg do kojeg uzima u obzir rezultat kontrola GU-a DEVCO, radi pružanja jamstva koje je diferenciranije u pogledu rizika.

46. Za Komisiju općenito neke su obveze upravljanja i izvješćivanja iz članka 66. Financijske uredbe i dalje izazov novijeg datuma. Središnje službe igraju važnu ulogu u osiguravanju koherentnog napretka kontrolnih sustava i s njima povezane prakse izvješćivanja u cijeloj Komisiji. Komisija će uvažiti opažanja Suda zajedno s procjenom njihova učinka na upotrebu resursa, u cilju postizanja održivog poboljšanja.

⁽⁴⁷⁾ Odlomci 43. i 44. godišnjeg izvješća za 2013. godinu.

⁽⁴⁸⁾ Vidjeti članak 66. stavak 9. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 i članak 38. Uredbe (EZ) br. 215/2008.

⁽⁴⁹⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu glavne uprave EuropeAid za 2014. godinu, str. 86. – 89. i 93. – 95.

⁽⁵⁰⁾ Članak 66. stavak 9. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012.

⁽⁵¹⁾ Npr. procjena troškova za osoblje i vanjskih troškova za nadzor nad ugovorima o javnim radovima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (b) što se tiče mjerljivih koristi, upravljačkim informacijskim sustavima glavne uprave EuropeAid još uvijek se ne pružaju točne informacije o utvrđenim i ispravljenim pogreškama nakon vanjskih revizija i provjera rashoda (vidjeti odlomak 40.) te provjera Komisije;
- (c) glavna uprava EuropeAid nije uspostavila objektivno provjerljive pokazatelje, uključujući ciljne vrijednosti, prema kojima bi se procijenila učinkovitost i isplativost kontrola.

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) *U pogledu revizija, provjera rashoda i sličnih zadataka koje je ugovorila Komisija očekuje se da će uvođenje novog informacijskog sustava za upravljanje predviđenog za rezultate i praćenje vanjskih revizija, provjera rashoda i sličnih zadataka s vremenom dovesti do znatnih poboljšanja.*
- (c) *Izješćivanje se već temelji na provjerljivim pokazateljima, uključujući u nekim slučajevima ciljne vrijednosti. Komisijin sustav još se poboljšava i doraduje s pomoću smjernica centralnih službi.*

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak za 2014. godinu

47. Zaključujemo da računovodstvena dokumentacija ERF-ova za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2014. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova, kao i rezultate njihova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama Financijske uredbe i računovodstvenim pravilima koja je usvojio računovodstveni službenik.

48. Za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2014. zaključujemo sljedeće:

- (a) u prihodima ERF-ova nema značajnih pogrešaka;
- (b) u platnim transakcijama ERF-ova postoje značajne pogreške (vidjeti odlomke od 27. do 32.). Ispitivanje transakcija ukazuje na to da procijenjena stopa pogreške u skupini podataka iznosi 3,8 % (vidjeti **prilog 1.**).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

49. Procijenili smo u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima⁽⁵²⁾, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 2.** U godišnjim izvješćima za 2011. i 2012. godinu iznijeli smo 12 preporuka. Od tih preporuka, jedna više nije primjenjiva. Glavna uprava EuropeAid u potpunosti je provela četiri preporuke, pet je preporuka provedeno u većoj mjeri dok su dvije provedene u određenoj mjeri. U pogledu jedne od preporuka koje su provedene samo u određenoj mjeri, glavna uprava EuropeAid poduzela je sljedeće korake:

- (a) razvila je instrument kojim će se delegacijama EU-a omogućiti djelotvorniji uvid u njihov portfelj projekata i pomoći im da odrede prioritete pri organizaciji posjeta povezanih s projektima za koje je procjenom rizika utvrđeno da ih je potrebno osobito pratiti;
- (b) pripremila je nove smjernice za provjere na terenu namijenjene delegacijama koje podrazumijevaju planiranje na temelju rizika i praćenje provjera na terenu.

50. Na temelju ove provjere te nalaza i zaključaka za 2014. godinu glavnoj upravi EuropeAid preporučujemo da:

- **1. preporuka:** uspostavi i primjenjuje postupke unutarnje kontrole kako bi se zajamčilo da se pretfinanciranje obračunava na temelju stvarno nastalih rashoda bez pravnih obveza,
- **2. preporuka:** sustavnije provjerava da partnerske zemlje upotrebljavaju točan devizni tečaj za konverziju isplata proračunske potpore u nacionalnu valutu,
- **3. preporuka:** zajedno s osobom odgovornom za studiju o stopi preostale pogreške zajamči da se poduzimaju mjere u pogledu rješavanja problema koje smo utvrdili,
- **4. preporuka:** unaprijedi svoje pokazatelje u pogledu ciljnih vrijednosti prema kojima procjenjuje učinkovitost i isplativost kontrola, svoj troškovni pristup, svoje postupke i upravljačke informacijske sustave radi mjerenja korisnosti kontrola.

Komisija prihvća preporuku.

Komisija će dodatno objasniti obračunska pravila za ugovore o doprinosima u pratećem priručniku GU-a DEVCO i ustrajati na obvezi temeljenja obračuna na stvarnim nastalim rashodima, ne uključujući pravne obveze.

Komisija prihvća preporuku.

Komisija prihvća preporuku.

Komisija prihvća preporuku u okviru koji su definirale središnje službe.

⁽⁵²⁾ Cilj je ovog praćenja provedbe preporuka bio provjeriti jesu li korektivne mjere kao odgovor na naše preporuke uvedene i jesu li na snazi, a ne procijeniti djelotvornost njihove provedbe. Osim toga, bilo je prerano za obavljanje provjere nad pojedinim mjerama koje su još bile u izradi.

PRILOG 1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA EUROPSKE RAZVOJNE FONDove

	2014.	2013.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija:	165	165
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	3,8 %	3,4 %
Gornja granica pogreške	5,6 %	
Donja granica pogreške	2,1 %	

PRILOG 2.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA EUROPSKE RAZVOJNE FONDOWE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva (*)	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2012.	1. preporuka: EuropeAid trebala bi preispitati metodologiju za izračun stope preostale pogreške (vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 1. preporuku).	x						
	2. preporuka: EuropeAid trebala bi u godišnjem izvješću o radu pružiti točan opis rezultata studija o stopi preostale pogreške (vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 2. preporuku).	x						
	3. preporuka: EuropeAid trebala bi zajamčiti pravodobni obračun rashoda (vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 3. preporuku).		x					
	4. preporuka: EuropeAid trebala bi poticati partnere zadužene za provedbu i korisnike sredstava da bolje upravljaju dokumentima (vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 4. preporuku).	x						
	5. preporuka: EuropeAid trebala bi poduzeti djelotvorne korake kako bi se poboljšala kvaliteta provjera rashoda koje provode vanjski revizori (vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 5. preporuku).		x					
	6. preporuka: EuropeAid trebala bi zajamčiti pravilnu primjenu posebnih uvjeta za plaćanja proračunskih potpora (vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 6. preporuku).	x						
	7. preporuka: EuropeAid trebala bi se pobrinuti da se nalozi za povrat sredstava koji se odnose na kamate na prefinanciranja u iznosima većima od 750 000 eura izdaju na godišnjoj razini (vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 7. preporuku).				x			

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedena	U provedbi		Nije provedena	Nije primjenjiva (*)	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2011.	1. preporuka: EuropeAid trebala bi poboljšati upravljanje postupcima dodjele ugovora postavljanjem jasnih kriterija odabira i boljim dokumentiranjem procesa vrednovanja (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 59. točku (a)).	x						
	2. preporuka: EuropeAid trebala bi uvesti dokumentirano planiranje temeljeno na rizicima i sustavno praćenje provjera na terenu [vidjeti odlomak 40.] i terenskih posjeta u svrhu praćenja (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 59. točku (b)).			x				
	3. preporuka: EuropeAid trebala bi donijeti odluku da delegacije i središnji ured uprave EuropeAid pri sastavljanju godišnjih revizijskih planova moraju obvezno upotrebljavati smjernice za analizu rizika (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 59. točku (c)).		x					
	4. preporuka: EuropeAid trebala bi preispitati oblik ključnih pokazatelja uspješnosti kako bi se zajamčila njihova nedvosmislenost i lako tumačenje (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 59. točku (d)).		x					
	5. preporuka: EuropeAid trebala bi procijeniti kapacitet Odjela za unutarnju reviziju da djelotvorno obavlja svoje zadatke (vidjeti godišnje izvješće za 2011. godinu, odlomak 59. točku (e)).					x		

Funkcija unutarnje revizije glavne uprave EuropaAid centralizirana je u okviru Odjela za unutarnju reviziju. Odjel za unutarnju reviziju prestao je postojati krajem veljače 2015.

(*) Funkcija unutarnje revizije glavne uprave EuropaAid centralizirana je u okviru Odjela za unutarnju reviziju. Odjel za unutarnju reviziju prestao je postojati krajem veljače 2015.

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR