

Službeni list

Europske unije

C 375



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Svezak 59.
13. listopada 2016.

Sadržaj

IV. Obavijesti

OBAVIJESTI INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

Revizorski sud

2016/C 375/01	Godišnje izvješće Revizorskog suda o izvršenju proračuna za financijsku godinu 2015., s odgovorima institucija	1
2016/C 375/02	Godišnje izvješće Revizorskog suda o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF) za financijsku godinu 2015., s odgovorima Komisije	287

HR

IV.

(Obavijesti)

OBAVIJESTI INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

REVIZORSKI SUD



U skladu s odredbama članka 287. stavaka 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 10. europski razvojni fond, kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 567/2014.

Europski revizorski sud na sastanku održanom 14. srpnja 2016. usvojio je

GODIŠNJA IZVJEŠĆA

za financijsku godinu 2015.

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

Članovi Revizorskog suda su:

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA (predsjednik), Kersti KALJULAIK, Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, Szabolcs FAZAKAS, Louis GALEA, Ladislav BALKO, 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, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS.

GODIŠNJE IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA

(2016/C 375/01)

SADRŽAJ

	<i>Stranica</i>
Uvod	7
Poglavlje 1. – Izjava o jamstvu i popratne informacije	9
Poglavlje 2. – Proračunsko i financijsko upravljanje	49
Poglavlje 3. – Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a	77
Poglavlje 4. – Prihodi	125
Poglavlje 5. – „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	143
Poglavlje 6. – „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	161
Poglavlje 7. – „Prirodni resursi”	207
Poglavlje 8. – „Globalna Europa” te „Sigurnost i građanstvo”	253
Poglavlje 9. – „Administracija”	275

UVOD

0.1. Europski revizorski sud institucija je osnovana Ugovorom o funkcioniranju Europske unije ⁽¹⁾ 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, tematskim izvješćima o programima potrošnje i prihodima EU-a, panoramskim pregledima te mišljenjima o novim ili izmijenjenim zakonskim aktima EU-a i o drugim odlukama koje utječu na financijsko upravljanje ⁽²⁾.

0.2. Ovo je naše 39. godišnje izvješće o izvršenju proračuna EU-a te je njime obuhvaćena financijska godina 2015. Europski razvojni fondovi predmet su zasebnog godišnjeg izvješća.

0.3. Opći proračun EU-a svake godine odobravaju Vijeće i Europski parlament. Naše godišnje izvješće, zajedno s tematskim izvješćima, pruža temelj za postupak davanja razrješnice tijekom kojega Europski parlament, u skladu s preporukom Vijeća, odlučuje o tome je li Komisija na zadovoljavajući način izvršila svoje obveze u pogledu izvršenja proračuna. Čim objavimo godišnje izvješće, podnosimo ga parlamentima država članica, 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 djelovanja EU-a.

0.5. Struktura poglavlja u izvješću prati naslove višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). Taj je okvir stupio na snagu 2014. godine te mu je cilj utvrditi vrijednost i raspodjelu rashoda EU-a u razdoblju do 2020. godine.

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. Ovogodišnje 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 doprinos strateškom cilju poboljšanja javne odgovornosti EU-a i u središte stavljamo mjeru u kojoj se okvirom uspješnosti u području Obzora 2020., programa EU-a za istraživanje i inovacije, Komisiji omogućuje praćenje i usmjeravanje napretka k ciljevima tog programa,
- u poglavlju 4. izneseni su nalazi o prihodima,
- u poglavljima 5.–9. za glavne se naslove VFO-a ⁽³⁾ iznose rezultati ispitivanja pravilnosti transakcija te ispitivanja godišnjih izvješća o radu i drugih sastavnica sustava unutarnje kontrole, kao i ostalih mehanizama upravljanja.

0.8. U ovom su izvješću prikazani i odgovori Komisije (ili po potrebi odgovori drugih institucija i tijela EU-a) na naša opažanja. U sklopu nalaza i zaključaka te smo odgovore uzeli u obzir. Međutim, naša je odgovornost kao vanjskog revizora iznijeti revizijske nalaze, izvesti zaključke iz tih nalaza te tako pružiti neovisnu i nepristranu procjenu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija.

⁽¹⁾ Članci 285.–287.

⁽²⁾ Publikacije dostupne na našim internetskim stranicama: <http://eca.europa.eu>

⁽³⁾ Poglavlje 8. sastoji se od dva dijela: „Globalna Europa” te „Sigurnost i građanstvo”. Dio 1. odnosi se na naslov 4. VFO-a (Globalna Europa), a dio 2. donosi analizu naslova 3. VFO-a (Sigurnost i građanstvo). Analiza naslova 3. VFO-a ne sadržava procijenjenu stopu pogreške. Ne donosimo posebnu procjenu rashoda u okviru naslova 6. VFO-a (Naknade) i ostalih rashoda.

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.
U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja	1.4.–1.7.
Ključna revizijska pitanja	1.8.–1.18.
Zatražili smo dodatne informacije od Komisije u svrhu potkrjepljivanja procjene finansijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem	1.9.–1.11.
Procijenili smo računovodstvenu obradu jamstvenih operacija Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU)	1.12.–1.16.
Procijenili smo povećanje obračunanih troškova prikazanih u računovodstvenoj dokumentaciji	1.17.–1.18.
Pravilnost transakcija: iako je procijenjena stopa pogreške i dalje značajna, u nekim područjima zabilježena su poboljšanja	1.19.–1.43.
Rezultati revizije koju smo proveli za 2015. godinu pokazuju da je stanje općenito slično onome iz prethodnih godina	1.20.–1.33.
Stope pogreške koje je Komisija procijenila znatno su se povećavale u uzastopnim dokumentima...	1.34.–1.36.
...te Komisija i dalje ima poteškoća u pogledu izračuna korektivnog kapaciteta	1.37.–1.41.
Stopa pogreške koju smo procijenili manja je zahvaljujući pravodobnim korektivnim mjerama	1.42.–1.43.
Slučajeve za koje postoji sumnja na prijevaru prosljeđujemo OLAF-u	1.44.
Zaključci	1.45.–1.48.
Rezultati revizije	1.46.–1.48.
Prilog 1.1. – Revizijski pristup i metodologija	
Prilog 1.2. – Pristupi ispitivanju nepropisnih i nepravilnih plaćanja te izvješćivanju o njima u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) i EU-u	
Prilog 1.3. – Učestalost otkrivenih pogrešaka u revizijskom uzorku za 2015.	

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 2015. i koju je Komisija odobrila 11. srpnja 2016., 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 te za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom. 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. 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 pridržavati se 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 kojih 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 unutarnjih kontrola. Revizija uključuje i evaluaciju primjerenosti primijenjenih 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 temelj naših 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 2015. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje Unije na dan 31. prosinca 2015. 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 2015. 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 2015. u okviru naslova višegodišnjeg financijskog okvira koji se odnose na operativne rashode⁽³⁾ postoje značajne pogreške. Procijenili smo da stopa pogreške za plaćanja povezana s računovodstvenom dokumentacijom iznosi 3,8 %. Naš opći zaključak temelji se na većoj procijenjenoj stopi pogreške za rashode temeljene na nadoknadama⁽⁴⁾ te ga potvrđuje analiza rizičnih iznosa iznesena u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju koju je obavila Komisija.

Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

XI. 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 2015. postoje značajne pogreške.

⁽³⁾ O tim je naslovima (1. – 4.) riječ u poglavljima 5. – 8. našega godišnjeg izvješća za 2015.

⁽⁴⁾ 82,7 milijardi eura. Više informacija iznosimo u odlomcima 1.21. – 1.24. našega godišnjeg izvješća za 2015.

Ostale informacije

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

14. srpnja 2016.

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. Rashodi EU-a za 2015. godinu iznosili su 145,2 milijarde eura. Financijska sredstva EU-a važan su instrument za ostvarenje ciljeva politika, a ostale važne instrumente čine uporaba zakonodavstva i sloboda kretanja robe, usluga, kapitala i ljudi u cijeloj Uniji. Rashodi EU-a u prosjeku čine 2,1 % ukupnih rashoda opće države u državama članicama (vidjeti **grafikon 1.1.**) i 1,0 % bruto nacionalnog dohotka EU-a.

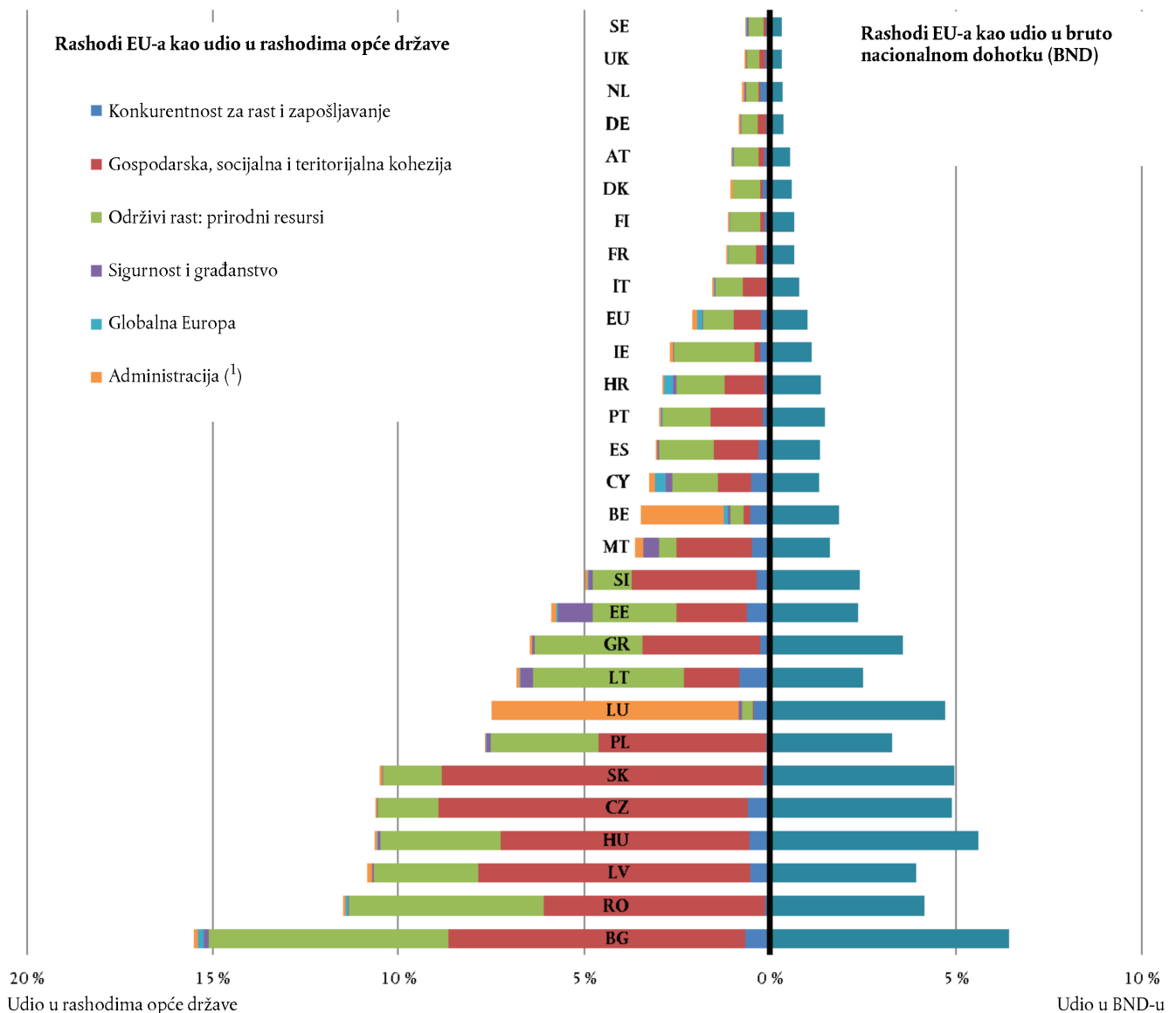
1.2. U skladu s Ugovorom dužni smo:

- provjeriti koristi li se proračun EU-a u skladu s primjenjivim zakonima i propisima,
- dati mišljenje o računovodstvenoj dokumentaciji EU-a,
- izvijestiti o ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti rashoda EU-a ⁽⁵⁾, i
- iznijeti mišljenja o prijedlozima zakonskih akata koji imaju financijski učinak.

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

⁽⁵⁾ 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. – Rashodi EU-a 2015. godine u pojedinačnim državama članicama kao udio u bruto nacionalnom dohotku (BND) i rashodima opće države



BND država članica: usuglašeni skup predviđanja tradicionalnih vlastitih sredstava i osnovica PDV-a/BND-a – 19.5.2016. – Europska komisija.

Države članice – rashodi opće države, Eurostat, godišnji nacionalni računi. Za objašnjenje oznaka zemalja vidjeti **prilog 1.3.**

(¹) Obuhvaća rashode, plaće i ostale troškove tijela EU-a smještenih u državama članicama.

Izvor: rashodi Europske unije (računovodstveni podatci Europske komisije, sastavio Sud).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.3. U ovom se poglavlju godišnjeg izvješća:

- iznosi kontekst naše izjave o jamstvu i donosi sažeti prikaz našeg revizijskog pristupa (vidjeti **prilog 1.1.**) te nalaza i zaključaka revizije,
- razmatraju ključna revizijska pitanja utvrđena revizijom financijskih izvještaja Unije,

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- uspoređuju naši rezultati u vezi s pravilnošću rashoda 2015. godine s nalazima iz prijašnjih godina i procjenama Europske komisije.
- U **prilogu 1.2.** razmatraju se pristupi ispitivanju nepropisnih i nepravilnih plaćanja te izvješćivanju o njima koji se primjenjuju u Sjedinjenim Američkim Državama (SAD) i EU-u.

U RAČUNOVODSTVENOJ DOKUMENTACIJI NIJE BILO ZNAČAJNOG POGREŠNOG PRIKAZIVANJA

1.4. Naša se opažanja odnose na konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju⁽⁶⁾ („računovodstvena dokumentacija”) Europske unije za financijsku godinu 2015. Zaprimili smo je 12. srpnja 2016., zajedno s izjavom računovodstvenog službenika⁽⁷⁾⁽⁸⁾. Računovodstvenoj dokumentaciji priložen je dokument „Financijski izvještaj – analiza i rasprava”⁽⁹⁾. Ta analiza nije obuhvaćena našim revizorskim mišljenjem. Međutim, u skladu s revizijskim standardima procijenili smo njezinu usklađenost s informacijama u računovodstvenoj dokumentaciji.

1.5. Računovodstvena dokumentacija koju je objavila Komisija pokazuje da su ukupne obveze na dan 31. prosinca 2015. iznosile 226,1 milijardu eura, dok je ukupna imovina iznosila 153,7 milijardi eura. Za 2015. godinu zabilježen je manjak od 13,0 milijardi eura.

1.6. Revizijom smo utvrdili da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja. Opažanja o financijskom i proračunskom upravljanju sredstvima EU-a iznosimo u poglavlju 2.

⁽⁶⁾ 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 novčane ekvivalente) 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.

⁽⁷⁾ Privremena računovodstvena dokumentacija zaprimljena je, zajedno s izjavom računovodstvenog službenika, 31. ožujka 2016., zadnjeg dana za podnošenje propisanog Financijskom uredbom (vidjeti članak 147. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012). Završna odobrena računovodstvena dokumentacija zaprimljena je 12. srpnja, prije isteka roka za njezino podnošenje, koji prema članku 148. iste Uredbe istječe 31. srpnja.

⁽⁸⁾ Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012.

⁽⁹⁾ Vidjeti 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

ODGOVORI KOMISIJE

1.7. Komisija je 2015. godine ostvarila daljnji napredak u usklađivanju s međunarodnim standardima⁽¹⁰⁾ i Smjernicama za preporučenu praksu za pripremu i prikaz dokumenta „Financijski izvještaj – analiza i rasprava”⁽¹¹⁾.

KLJUČNA REVIZIJSKA PITANJA

1.8. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema našoj stručnoj prosudbi, bila najvažnija za našu reviziju financijskih izvještaja za tekuće razdoblje. Ta smo pitanja obradili u kontekstu naše revizije financijskih izvještaja kao cjeline i iznošenja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne iznosimo zasebno mišljenje⁽¹²⁾.

Zatražili smo dodatne informacije od Komisije u svrhu potkrjepljivanja procjene financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem

1.9. Tijela država članica dio financijskih sredstava koje Komisija isplati kao predujam prenose u financijske instrumente⁽¹³⁾ u obliku zajmova, vlasničkih instrumenata ili jamstava. U sklopu višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2007. – 2013. tijela država članica zakonom EU-a nisu bila obvezana sastavljati periodična izvješća o iznosima koji su uloženi u te instrumente u roku koji bi omogućio njihovo uzimanje u obzir pri pripremi računovodstvene dokumentacije. Komisija je stoga procijenila mjeru u kojoj su iskorišteni ti predujmovi, pod pretpostavkom da će se sredstva iskoristiti u cijelosti i ravnomjerno tijekom operativnog razdoblja (prvotno do 31. prosinca 2015.; taj je rok kasnije produžen do 31. ožujka 2017., ali bez zakonske osnove⁽¹⁴⁾). Od 16 milijardi eura (uključujući nacionalne doprinose) sredstava koja su prenesena u kohezijske financijske instrumente pod podijeljenim upravljanjem do kraja 2014. godine⁽¹⁵⁾ za projekte je iskorišten iznos od samo 9,2 milijarde eura (57 %).

1.9. Komisija podsjeća na svoje neslaganje s izjavom Suda o produženju operativnog razdoblja financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja (vidjeti i odgovore Komisije na točke 6.41. i 6.45.).

⁽¹⁰⁾ Na primjer, u pogledu informacija o mirovinama i drugim primanjima zaposlenika.

⁽¹¹⁾ Na primjer, proširenjem odjeljka o upravljanju rizicima i nesigurnostima.

⁽¹²⁾ Od uvođenja međunarodnog revizijskog standarda br. 701. 2015. godine revizori su dužni izvješćivati o ključnim revizijskim pitanjima.

⁽¹³⁾ „Financijski instrumenti” mjere su koje „mogu imati oblik vlasničkih ili kvazivlasničkih ulaganja, zajmova ili jamstava, ili drugih instrumenata podjele rizika”. Članak 2. točka (p) Financijske uredbe, gdje se utvrđuju definicije – Uredba (EU, Euratom) br. 966/2012.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2014., odlomak 6.52.

⁽¹⁵⁾ Prema najnovijim podatcima koje su upravljačka tijela dostavila Komisiji.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.10. Od Komisije smo zatražili da potvrdi valjanost svoje metodologije na temelju koje je procijenila iznos naveden u svojoj bilanci (3,3 milijarde eura na dan 31. prosinca 2015.). Komisija je u tu svrhu pokrenula postupak prikupljanja podataka stavljajući naglasak na države članice za koje su salda bila najveća ⁽¹⁶⁾.

1.11. Preispitali smo postupak uveden u svrhu prikupljanja podataka od predmetnih država članica te, uzimajući u obzir dobivene rezultate, zaključujemo da ukupni iznos pretfinanciranja povezanog s financijskim instrumentima naveden u bilanci vjerno prikazuje stanje.

Procijenili smo računovodstvenu obradu jamstvenih operacija Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU)

1.12. 2015. godine uspostavljen je Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) ⁽¹⁷⁾. EFSU je pokrenut na zajedničku inicijativu EU-a i EIB-a u svrhu poticanja ulaganja na razini cijelog EU-a, i to povećanjem sposobnosti podnošenja rizika na razini grupe EIB-a. U okviru te inicijative iz proračuna EU-a izdat će se jamstvo u visini do 16 milijardi eura namijenjeno pokrivanju gubitaka od operacija tog fonda ⁽¹⁸⁾ (12,3 milijarde eura za dužnički portfelj i 3,7 milijardi eura za portfelj vlasničkih ulaganja), kao što je pojašnjeno u odlomcima 2.32. – 2.38. Usredotočili smo se na ovo područje jer je uspostavom EFSU-a otvoren niz složenih računovodstvenih pitanja koja proizlaze iz mehanizama suradnje EU-a i EIB-a.

⁽¹⁶⁾ 45 % sredstava koja su bila neiskorištena na dan 31. prosinca 2014. odnosilo se na jednu državu članicu (vidjeti odlomak 2.31.).

⁽¹⁷⁾ Uredba (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2015. o Europskom fondu za strateška ulaganja, Europskom savjetodavnom centru za ulaganja i Europskom portalu projekata ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013 – Europski fond za strateška ulaganja (SL L 169, 1.7.2015., str. 1.) („Uredba o EFSU-u”).

⁽¹⁸⁾ Operacije u okviru dužničkog portfelja uključuju standardne zajmove, jamstva i protujamstva. Operacije u okviru portfelja vlasničkih ulaganja uključuju izravna i neizravna vlasnička ulaganja te kvazivlasničke udjele i podređene zajmove.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.13. U okviru dužničkog portfelja EFSU-a jamstvom iz proračuna EU-a pokriva se prvi gubitak u portfelju operacija financiranja koje je preuzeo EIB. Komisija ih stoga evidentira kao obveze za financijska jamstva⁽¹⁹⁾. U okviru portfelja vlasničkih ulaganja iz EFSU-a EIB vrši jednakovrijedna i usporedna ulaganja na vlastiti rizik i na rizik EU-a. U slučaju vlasničkih ulaganja koja EIB izvršava na rizik EU-a cjelokupni se rizik snosi iz proračuna EU-a, iz kojeg na kraju svake godine Komisija EIB-u uplaćuje sredstva čija vrijednost odgovara negativnim usklađivanjima vrijednosti (neostvareni gubici), gubitcima ostvarenim pri povlačenju ulaganja i zbog troškova financiranja EIB-a umanjenima za primanja od kamata, dividendi i ostvarenih dobitaka. EIB ne uplaćuje sredstva EU-u za neostvarene dobitke povrh početne vrijednosti ulaganja. Ulaganja u okviru portfelja vlasničkih ulaganja (koja se odnose samo na okvir za infrastrukturu i inovacije) pokrivena jamstvom iz proračuna EU-a iznosila su na kraju godine 7,6 milijuna eura⁽²⁰⁾.

1.14. Procjena računovodstvenog službenika na temelju koje je zaključio da EFSU ne ispunjava kriterije prema kojima bi se mogao kategorizirati kao zajednička operacija⁽²¹⁾ predstavljala je važnu prosudbu. Ostala složena računovodstvena pitanja odnose se na priznavanje i mjerenje obveze za financijsko jamstvo za dužnički portfelj, jamstvo EU-a za vlasnička ulaganja i priznavanje mogućih dobitaka u okviru portfelja vlasničkih ulaganja.

1.15. Svoje smo revizije usmjerili na analizu pokazatelja za kontrolu. Da je Komisija postupala prema EFSU-u kao prema zajedničkoj operaciji bilo bi potrebno objavljivanje određenih dodatnih informacija o vlasničkim udjelima i pravu glasa, uključivanje u bilješku 9. uz financijske izvještaje (opseg konsolidacije), kao i priznavanje udjela EU-a u imovini, obvezama, troškovima i prihodima u okviru portfelja vlasničkih ulaganja. Međutim, to ne bi utjecalo na neto poziciju EU-a na kraju 2015. godine.

1.14. *Računovodstveni službenik Komisije odluku o računovodstvenoj obradi EFSU-a donio je, kao što je to često obavezan učiniti u mnogim drugim računovodstvenim pitanjima, na temelju svoje profesionalne procjene. Ta se procjena temeljila na detaljnoj analizi činjenica računovodstvene službe Komisije i jednoglasnoj potpori savjetodavne skupine EU-a o računovodstvenim standardima.*

1.15. *Komisija je u bilješke uz financijske izvještaje za 2015. uključila sve obvezne objave informacija za te izvještaje koje propisuju postojeća računovodstvena pravila EU-a. Osim toga, i u bilješkama i u dokumentu „Financijski izvještaj – analiza i rasprava” mogu se pronaći opsežne dodatne informacije o prirodi, opsegu i financijskim učincima EFSU-a za EU.*

⁽¹⁹⁾ Obveza za financijsko jamstvo mjeri se kao ona vrijednost koja se utvrdi većom između vrijednosti očekivanih gubitaka i početno priznatog iznosa koji je po potrebi umanjen za akumuliranu amortizaciju na prihode.

⁽²⁰⁾ Tijekom 2015. godine potpisani su ugovori u vrijednosti 125 milijuna eura. Polovica tog iznosa pokrivena je jamstvom EU-a. Na temelju tih ugovora izvršena su plaćanja u visini od 7,6 milijuna eura.

⁽²¹⁾ U skladu s međunarodnim standardima financijskog izvještavanja br. 35., „Konsolidirani financijski izvještaji” i br. 37., „Zajednički poslovi”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.16. Kad je riječ o dužničkom portfelju, također smo ocijenili prikladnost računovodstvenih politika i utvrdili da je računovodstvena obrada dosljedna i u skladu s međunarodnim standardima⁽²²⁾. Kad je riječ o portfelju vlasničkih ulaganja, u slučaju da u budućim godinama vrijednost vlasničkih ulaganja prijeđe njihovu početnu procijenjenu vrijednost smatramo da bi to trebalo navesti u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a. Predmetni iznosi (vidjeti odlomak 1.13.) na kraju 2015. godine nisu imali značajan učinak na konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a. Budući učinak bilo kakvih dobitaka na neto poziciju EU-a bio bi isti bez obzira na to evidentira li Komisija te operacije kao zajedničke operacije ili izvedenicu⁽²³⁾. Iako ćemo ovo pitanje i dalje provjeravati, zaključili smo da nema učinak na naše revizorsko mišljenje za 2015. godinu.

Procijenili smo povećanje obračunanih troškova prikazanih u računovodstvenoj dokumentaciji

1.17. Komisija je u završnoj računovodstvenoj dokumentaciji za 2015. godinu procijenila da nastali prihvatljivi rashodi koje je potrebno isplatiti korisnicima, a koji još nisu prijavljeni, iznose 106 milijardi eura. Te je rashode evidentirala kao obračunane troškove⁽²⁴⁾. Riječ je o povećanju od 18 milijardi eura u odnosu na 2014. godinu.

1.18. Ispitali smo metodologiju i kontrolne sustave koji su primjenjivani u najvažnijim glavnim upravama pri donošenju procjena na kraju godine i troškovnike koje su države članice podnijele u prvom tromjesečju 2016. godine. Sastavili smo uzorke kojima su obuhvaćeni računi i pretfinanciranja te proveli reviziju tih elemenata kako bismo obradili pitanje rizika od pogrešnog prikazivanja obračuna. Zatražili smo dodatno pojašnjenje od računovodstvenog službenika u vezi s povećanjem obračunanih troškova kako je prikazano u računovodstvenoj dokumentaciji. Na temelju revizija privremene računovodstvene dokumentacije i usklađivanja u visini od 3,3 milijarde eura⁽²⁵⁾ provedenih u završnoj računovodstvenoj dokumentaciji možemo zaključiti da ukupni iznos obračunanih troškova u bilanci vjerno prikazuje stanje.

ODGOVORI KOMISIJE

1.16. Komisija pozdravlja činjenicu da je Sud utvrdio da je računovodstvena obrada dužničkog portfelja dosljedna i u skladu s međunarodnim standardima.

Još traju rasprave između Komisije i skupine EIB-a o portfelju vlasničkih ulaganja, koji 2015. nije proveden. Računovodstvenu obradu vlasničkih operacija odredit će računovodstveni službenik nakon savjetovanja sa Savjetodavnom stručnom skupinom EU-a za računovodstvene standarde čim bude dovršena izmijenjena pravna osnova.

1.17. Komisija će se koristiti iskustvom u procjenjivanju nastalih prihvatljivih rashoda kako bi dodatno poboljšala postupak razdvajanja računovodstvenih razdoblja u budućnosti.

⁽²²⁾ Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor (IPSAS) niz su računovodstvenih standarda koje je izdao Odbor za IPSAS kako bi ih tijela iz javnog sektora mogla upotrebljavati pri pripremi financijskih izvještaja.

⁽²³⁾ U skladu s međunarodnim standardom financijskog izvještavanja br. 29., odlomkom 10. izvedenica je financijski instrument koji ima sva tri od sljedećih obilježja: (a) njegova se vrijednost mijenja s promjenom određene kamatne stope, cijene financijskog instrumenta, cijene robe ili druge varijable, (b) ne zahtijeva početno ulaganje ili početno neto ulaganje koje je manje od onoga koje bi se zahtijevalo za druge vrste ugovora od kojih bi se očekivalo da na sličan način odražavaju promjene tržišnih čimbenika i (c) namiruje se na buduću datum.

⁽²⁴⁾ Oni se sastoje od obračunanih troškova na strani obveza u bilanci, koji iznose 67 milijardi eura, i 39 milijardi eura, za koliko je umanjena vrijednost pretfinanciranja na strani imovine u bilanci.

⁽²⁵⁾ Smanjenje obračunanih troškova u visini od 4,1 milijarde eura za GU za regionalnu i urbanu politiku te povećanje u visini od 0,8 milijardi eura za GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

PRAVILNOST TRANSAKCIJA: IAKO JE PROCIJENJENA STOPA POGREŠKE I DALJE ZNAČAJNA, U NEKIM PODRUČJIMA ZABILJEŽENA SU POBOLJŠANJA

1.19. 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. (vidjeti **tablicu 1.2.**).

- (a) U prihodima nije bilo značajnih pogrešaka (vidjeti odlomak 4.22.).
- (b) U rashodima i dalje nalazimo značajnu stopu pogreške. Procijenjena stopa pogreške u rashodima bila je 3,8 %, odnosno manja od stope pogreške za 2014. (4,4 %) (vidjeti **tablicu 1.2.**).
- (i) Značajnih pogrešaka nije bilo u potrošnji za naslov 5. VFO-a („Administracija”, vidjeti odlomak 9.16.).
- (ii) U operativnim rashodima utvrđene su značajne pogreške (vidjeti odlomke 5.35., 5.36., 6.76., 6.77., 7.64., 7.65., 8.33. i 8.34.), pri čemu su stope pogreške bile mnogo veće u rashodima koji su se temeljili na nadoknadi troškova (vidjeti odlomak 1.22.).

Tablica 1.2. – Sažeti prikaz rezultata revizije pravilnosti transakcija 2015.

Poglavlje godišnjeg izvješća	Naslov VFO-a	Transakcije obuhvaćene revizijom (u milijardama eura)	Procijenjena stopa pogreške za 2015. (%)	Interval pouzdanosti (%)		Procijenjena stopa pogreške za 2014. (%)
				Donja granica pogreške (DGP)	Gornja granica pogreške (GGP)	
5. Konkurentnost	Naslov 1.a	14,5	4,4	2,0	6,7	5,6
6. Kohezija	Naslov 1.b	53,9	5,2	2,8	7,6	5,7
7. Prirodni resursi	Naslov 2.	58,6	2,9	1,7	4,2	3,6 ⁽¹⁾
8. Globalna Europa	Naslov 4.	6,9	2,8	1,0	4,6	2,7
9. Administracija	Naslov 5.	9,0	0,6	0,0	1,2	0,5
Ostalo ⁽¹⁾	Naslovi 3., 6. i ostali	3,0	—	—	—	—
Ukupno		145,9	3,8	2,7	4,8	4,4 ⁽²⁾
Prihodi		153,8	0	0	0	0

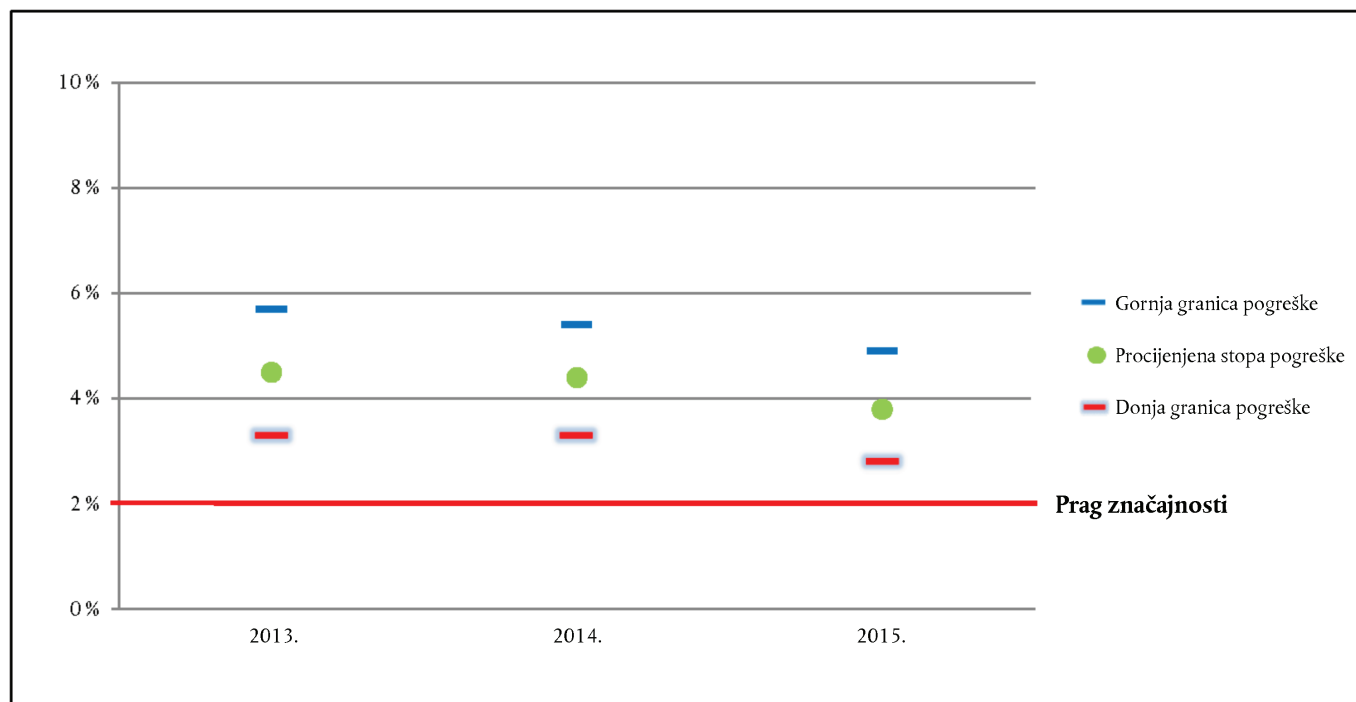
⁽¹⁾ Ne donosimo posebnu procjenu rashoda za naslov 3. („Sigurnost i građanstvo”) i naslov 6. („Naknade”) VFO-a, kao ni za ostale rashode (posebne instrumente izvan VFO-a za razdoblje 2014. – 2020. kao što su Pručva za pomoć u nuždi, Europski fond za prilagodbu globalizaciji, Fond solidarnosti Europske unije, Instrument fleksibilnosti). Međutim, revizije koje smo proveli u tim područjima doprinose ukupnom zaključku o rashodima za 2015. godinu.

⁽²⁾ 2015. godine došlo je do promjene pravnog okvira za zajedničku poljoprivrednu politiku te ispitivanjem transakcija više ne obuhvaćamo višestruku sukladnost. Takve su pogreške procijenjenoj stopi pogreške za naslov 2. VFO-a 2014. godine doprinijele s 0,6 postotnih bodova. Njihov godišnji doprinos ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške tijekom razdoblja 2011. – 2014. iznosio je od 0,1 do 0,2 postotna boda.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Rezultati revizije koju smo proveli za 2015. godinu pokazuju da je stanje općenito slično onome iz prethodnih godina

1.20. Iako su posljednjih godina zabilježena poboljšanja u pogledu ukupne stope pogreške koju smo procijenili, ona i dalje znatno prelazi naš prag značajnosti (vidjeti **grafikon 1.3.**).

Grafikon 1.3. – Procijenjena stopa pogreške (2013. – 2015.)

Izvor: Europski revizorski sud (vidjeti **tablicu 1.2.**).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Nadoknada troškova povezana je s većim stopama pogreške

1.21. Rashodi EU-a nastaju na temelju dviju glavnih vrsta programa potrošnje. Raspon među procijenjenim stopama pogreške može se uvelike objasniti razlikama između dviju povezanih osnova za plaćanje (nadoknada troškova i materijalna prava).

- U okviru nadoknade troškova EU nadoknađuje prihvatljive troškove za prihvatljive aktivnosti. One obuhvaćaju istraživačke projekte (poglavlje 5.), programe osposobljavanja (poglavlje 6.), kao i projekte u području regionalnog i ruralnog razvoja (poglavlja 6. i 7.) te razvojne projekte (poglavlje 8.). U okviru tih programa primatelji sredstava uz svoj zahtjev moraju priložiti informacije kojima potvrđuju da provode aktivnost koja je prihvatljiva za potporu i da su nastali troškovi za koje imaju pravo na nadoknadu. Zahtjev o pružanju točnih informacija dovodi do složenih pravila prihvatljivosti (o onome za što je moguće podnijeti zahtjev) i službenih uvjeta (o načinu na koji troškovi trebaju nastati, npr. javna nabava ili pravila o državnim potporama).
- U slučaju isplate materijalnih prava plaćanje je uvjetovano ispunjavanjem određenih uvjeta. Takvim su programima obuhvaćene studentske i istraživačke stipendije (poglavlje 5.), proračunska potpora⁽²⁶⁾ (poglavlje 8.) te plaće i mirovine (poglavlje 9.). Izravna potpora poljoprivrednicima (poglavlje 7.) temelji se na materijalnim pravima, a kao osnova za izračun služe informacije koje su potvrdili ili prijavili poljoprivrednici, pri čemu je rizik povezan s mogućim netočnim prijavama u velikoj mjeri umanjen time što su informacije koje se očekuju od korisnika po svojoj prirodi jednostavnije te se velikim dijelom mogu provjeriti prije plaćanja, primjerice usporedbom s bazama podataka i ortofotografijama.

1.21.

Komisija smatra da se učinak složenih pravila prihvatljivosti koje navodi Sud znatno ublažava ako se koriste pojednostavljene mogućnosti financiranja.

⁽²⁶⁾ Isplatama proračunske potpore doprinosi se općem proračunu države ili proračunu države za određenu politiku ili cilj (vidjeti također odlomak 8.7.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

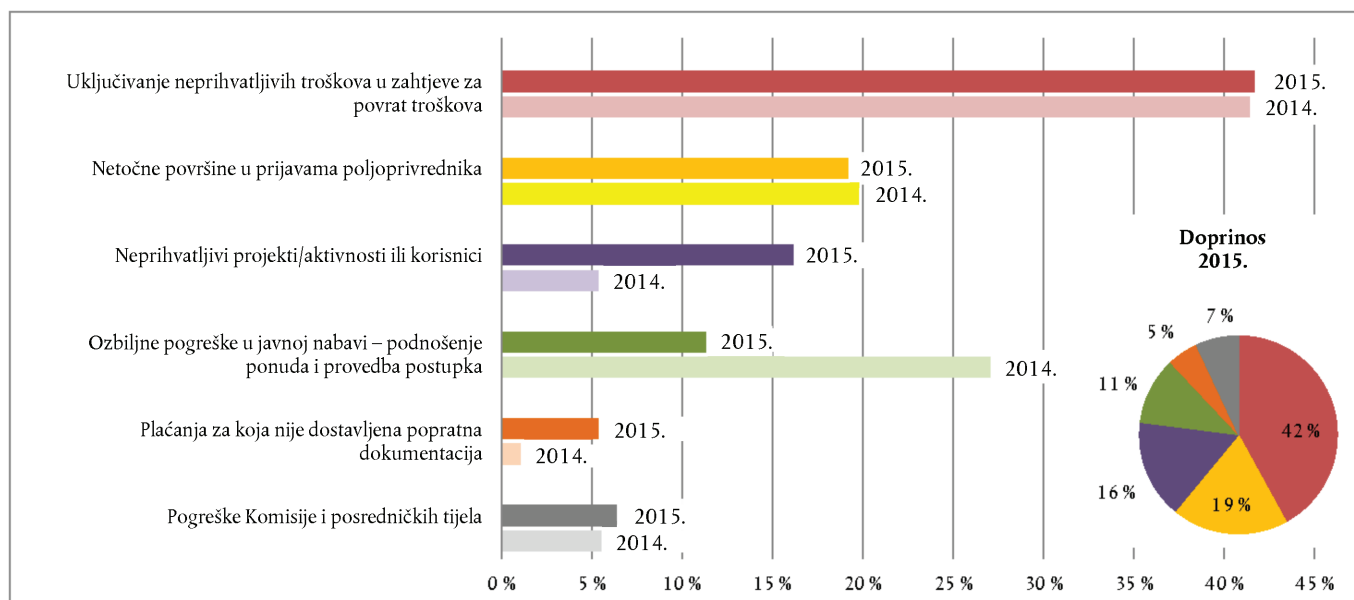
1.22. Među pogreškama koje je Sud otkrio za 2015. godinu prevladavaju pogreške povezane s prihvatljivošću u programima nadoknade troškova.

(a) Procijenjena stopa pogreške u rashodima za nadoknadu troškova iznosi 5,2 % (2014.: 5,5 %). Među uobičajene pogreške u tom području ubrajaju se:

- uključivanje neprihvatljivih troškova u zahtjeve za povrat troškova,
- neprihvatljivi projekti, aktivnosti i korisnici, i
- ozbiljno kršenje pravila javne nabave⁽²⁷⁾ (**grafikon 1.4.**).

(b) Procijenjena stopa pogreške u rashodima za materijalna prava iznosi 1,9 % (2014.: 2,7 %). Među uobičajene pogreške u tom području ubrajaju se slučajevi u kojima poljoprivrednici prijavljuju poljoprivredna zemljišta i površine malo većima od stvarnih (odlomak 7.16.).

Grafikon 1.4. – Detaljni prikaz ukupne procijenjene stope pogreške po vrstama pogreške



Vrijednost za 2014. godinu s kojom se uspoređuju „Pogreške Komisije i posredničkih tijela” čini zbroj „Administrativnih pogrešaka u području prirodnih resursa” i „Drugih vrsta pogrešaka”.

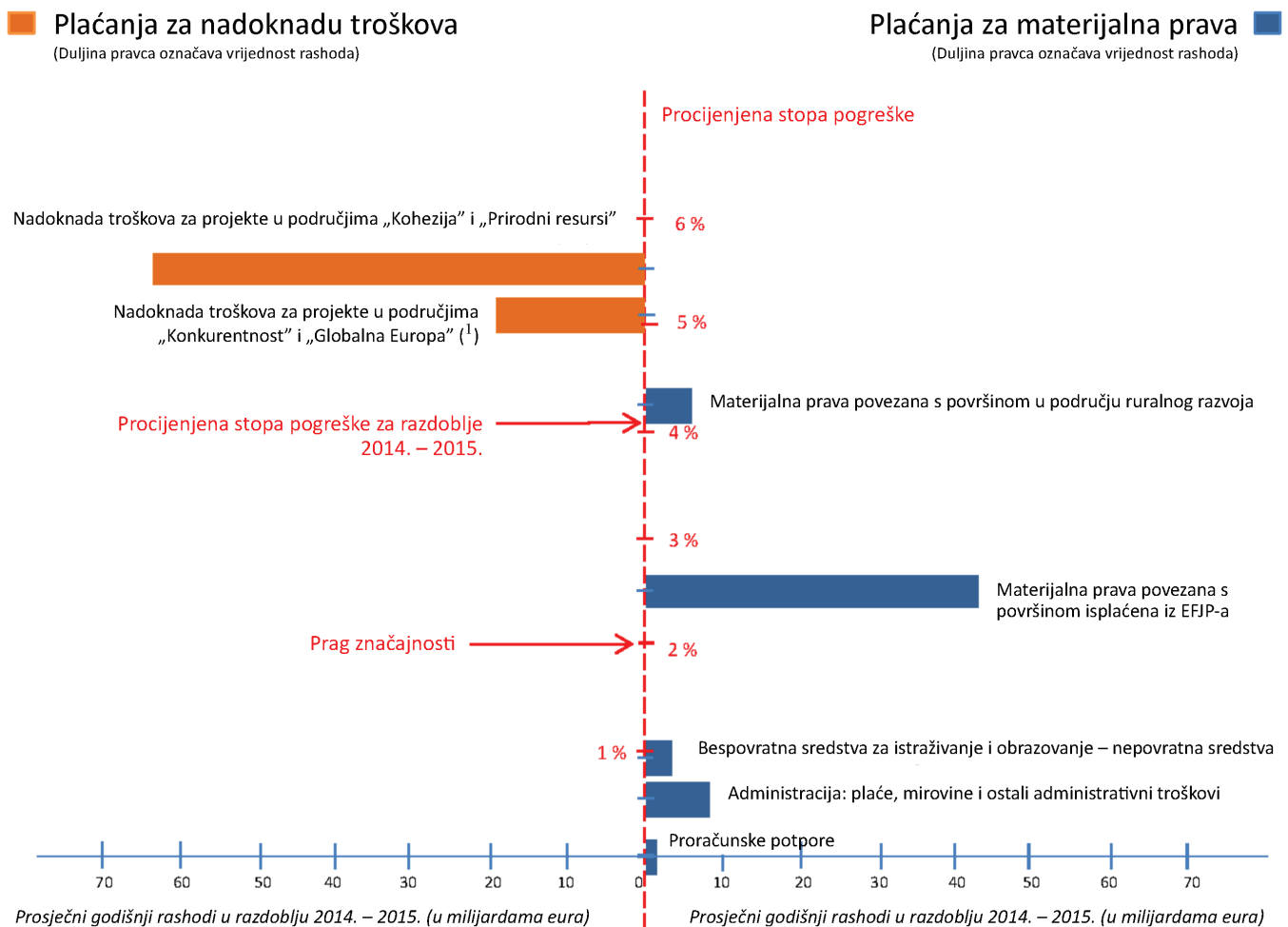
Izvor: Europski revizorski sud.

⁽²⁷⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.23. **Grafikon 1.5.** temelji se na ispitivanju transakcija koje smo proveli u vezi s rashodima EU-a tijekom zadnje dvije godine, i to za godišnja izvješća o općem proračunu i o europskim razvojnim fondovima. Općenito, što su složenije informacije koje korisnici trebaju dostaviti, to je veći rizik od pogrešaka.

Grafikon 1.5. – Odnos između osnove za plaćanja i procijenjene stope pogreške u transakcijama EU-a (2014. – 2015.)



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

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

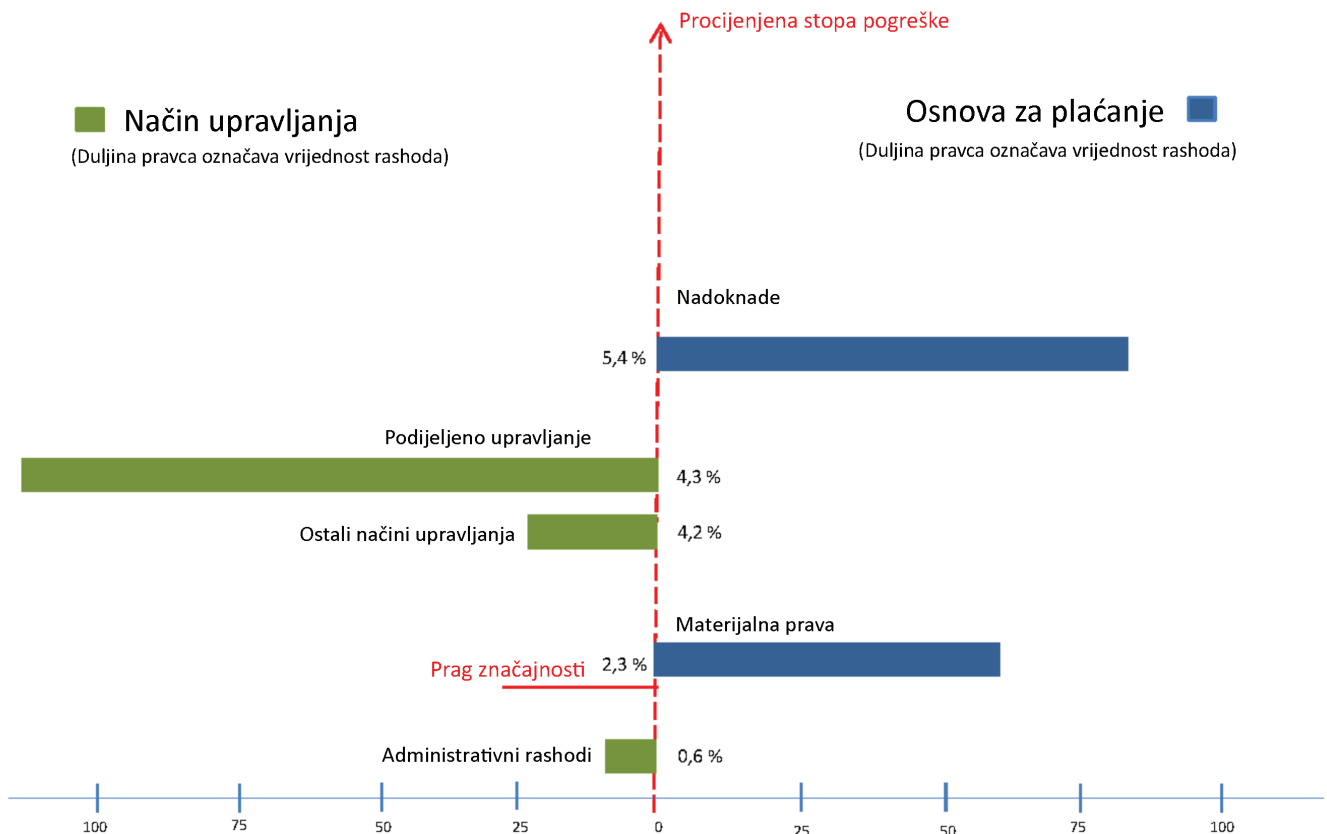
1.24. Analizirali smo ostale čimbenike rizika i njihovu povezanost s procijenjenom stopom pogreške. Utvrdili smo da su u okviru rashoda za izravno upravljanje na stopu pogreške znatno utjecala dva čimbenika rizika.

- U područjima u kojima je pravilima predviđena provedba revizije ili inspekcije prije nego što se provede plaćanje u pravilu smo utvrdili manje stope pogreške.
- Stope pogreške veće su u slučaju nadoknade troškova za projekte u koje je uključen niz partnera (npr. konzorciji) nego u slučaju nadoknade pojedinačnim korisnicima.

Način upravljanja ima ograničen učinak na stope pogreške

1.25. Na stope pogreške u različitim rashodovnim područjima utječu različiti obrasci rizika u programima nadoknade troškova i isplate materijalnih prava, a ne načini upravljanja ⁽²⁸⁾. Procijenjena stopa pogreške pokazuje mnogo veću povezanost s osnovom za plaćanja nego s načinom upravljanja. Tijekom posljednjih dviju godina najveće stope pogreške utvrdili smo u područjima „Konkurentnost” (pod izravnim upravljanjem Komisije i neizravnim upravljanjem ovlaštenih subjekata) i „Kohezija” (pod podijeljenim upravljanjem). U oba područja rashodi najvećim dijelom nastaju u okviru programa nadoknade troškova (vidjeti **grafikon 1.6.**).

⁽²⁸⁾ 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).

Grafikon 1.6. – Prosječna procijenjena stopa pogreške po načinima upravljanja i osnovama za plaćanje (2014. – 2015.) ⁽¹⁾

Prosječni godišnji rashodi u razdoblju 2014. – 2015.: 145,9 milijardi eura, raščlanjeni prema načinima upravljanja

Prosječni godišnji rashodi u razdoblju 2014. – 2015.: 145,9 milijardi eura, raščlanjeni prema osnovi za plaćanja

⁽¹⁾ Na obje strane grafikona prikazuje se jednak iznos rashoda. Na lijevoj strani grafikona rashodi su raščlanjeni prema načinu upravljanja te se može uočiti da je veliki dio operativnih rashoda ostvaren pod podijeljenim upravljanjem. Na desnoj strani grafikona, na kojoj su rashodi raščlanjeni prema osnovi za plaćanja, vidljivo je da se su rashodi za nadoknade znatno veći od rashoda za materijalna prava. Položaj uz uspravan pravac označava procijenjenu stopu pogreške za obje vrste rashoda. Iz grafikona je vidljivo da način upravljanja ima ograničen, a osnova za plaćanje znatan učinak.

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

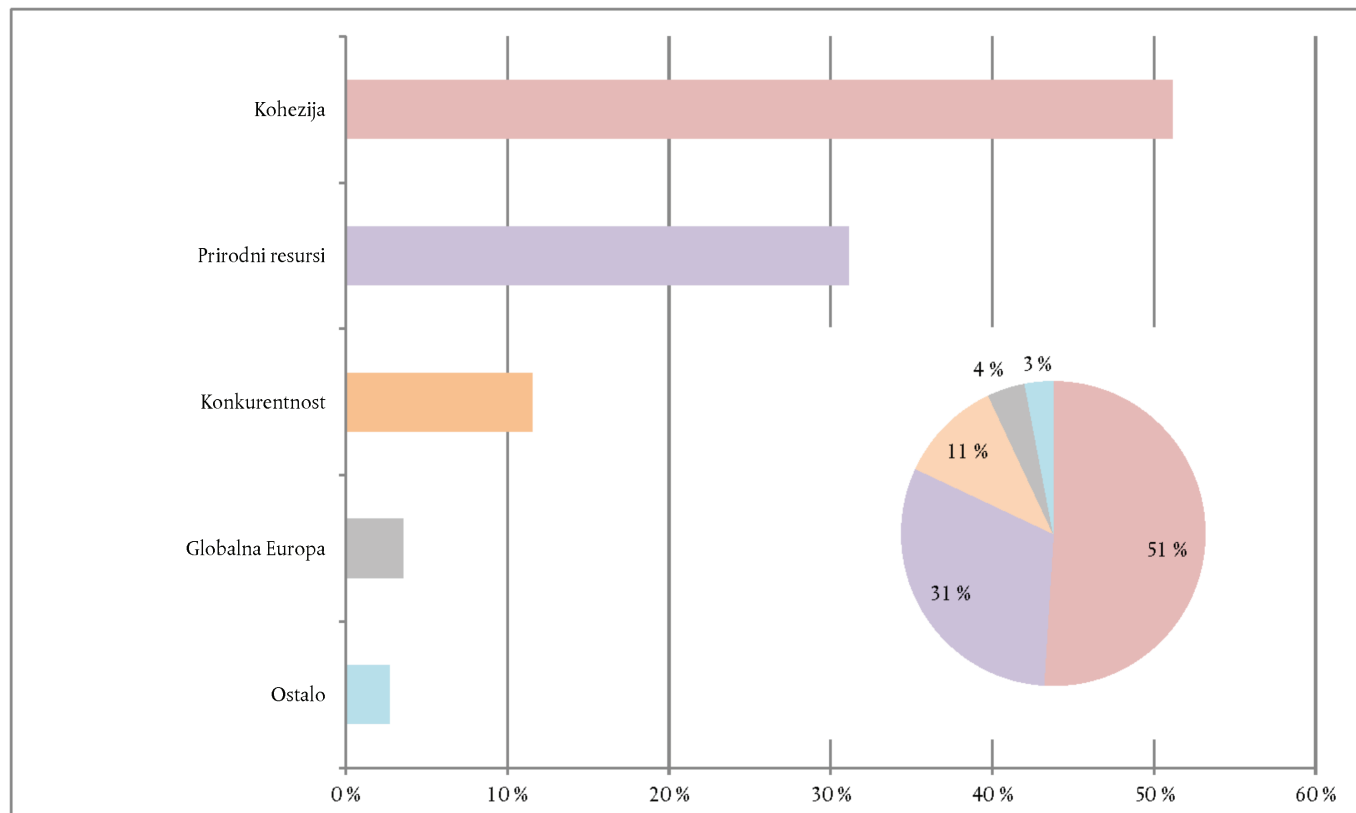
ODGOVORI KOMISIJE

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

1.26. Kao što je vidljivo iz **grafikona 1.7.**, najveći udio u stopi pogreške koju smo procijenili za 2015. zauzima područje „Kohezija”, a zatim slijede područja „Prirodni resursi”, „Konkurentnost” i „Globalna Europa”. Takav je raspored udjela u skladu s nalazima za 2014.

1.26. Komisija se slaže s procjenom Suda u pogledu pogrešaka i poduzet će primjerene korake kako bi zaštitila proračun EU-a.

Grafikon 1.7. – Doprinos različitih naslova VFO-a ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške (2015.)



Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.27. „Konkurentnost” (poglavlje 5.): procijenjena stopa pogreške iznosi 4,4 % i manja je u odnosu na rezultate za 2014. (5,6 %). Veliki dio rashoda odnosi se na nadoknadu troškova pa pogreške u tom području u osnovi odražavaju različite kategorije neprihvatljivih troškova (poput troškova za osoblje te drugih izravnih i neizravnih troškova).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.28. „Kohezija” (poglavlje 6.): procijenjena stopa pogreške iznosi 5,2 % i manja je u odnosu na rezultate za 2014. (5,7 %). Gotovo svi rashodi u tom području u obliku su nadoknade troškova. Tri četvrtine pogreške čine neprihvatljivi troškovi u prijavama rashoda i neprihvatljivi projekti. Ozbiljno kršenje pravila javne nabave čini jednu sedminu ukupne pogreške (2014. godine činilo je jednu polovicu).

1.29. „Prirodni resursi” (poglavlje 7.): procijenjena stopa pogreške iznosi 2,9 % i slična je rezultatima za 2014. (3,6 %) ⁽²⁹⁾. Više od tri četvrtine rashoda u tom području povezano je s Europskim fondom za jamstva u poljoprivredi (EFJP) te se u okviru tog fonda bilježi niža stopa pogreške (2,2 %) nego u području ruralnog razvoja (5,3 %), u kojem već dugo utvrđujemo više stope pogreške u rashodima za ulaganja (u okviru kojih poljoprivredna gospodarstva primaju subvencije na temelju nadoknade prihvatljivih rashoda). Gotovo dvije trećine rashoda u okviru naslova 2. VFO-a čine izravne potpore poljoprivrednicima povezane s površinom. Slijedom toga, procijenjenoj stopi pogreške u najvećoj su mjeri (više od polovice) doprinijeli zahtjevi u kojima su poljoprivredne površine prikazane većima od stvarnih. Pogreške povezane s neprihvatljivim korisnicima, aktivnostima ili rashodima čine jednu petinu. Kršenje pravila javne nabave povećalo se u odnosu na razinu utvrđenu za 2014.

1.30. „Globalna Europa” (poglavlje 8.): procijenjena stopa pogreške iznosi 2,8 % i slična je rezultatima za 2014. (2,7 %). Dvije trećine ukupne pogreške čine slučajevi u kojima je Komisija izvršila obračun za radove koji nisu izvedeni, usluge koje nisu pružene ili robu koja nije isporučena zajedno s neprihvatljivim troškovima koje je nadoknadila.

1.31. „Administracija” (poglavlje 9.): procijenjena stopa pogreške iznosi 0,6 % i u skladu je s rezultatima za 2014. (0,5 %). Većina potrošnje u tom području odnosi se na plaće, mirovine i naknade koje isplaćuju institucije i agencije EU-a. Većinu pogrešaka u tom području činile su pogreške u vezi s naknadama, kojih nije bilo mnogo i čija ukupna stopa nije značajna.

ODGOVORI KOMISIJE

1.28. Komisija upućuje na svoj odgovor na točke 6.11. i 6.76.

1.29. 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 solidan sustav za upravljanje rashodima ZPP-a (vidjeti točke 7.16. do 7.18.).

Viša stopa pogreške u ruralnom razvoju djelomično je posljedica složenosti pravila koja uređuju neke mjere. Međutim, stopa pogreške za ruralni razvoj, iako iznad praga značajnosti, smanjila se posljednjih godina.

⁽²⁹⁾ Rezultati za 2014. godinu uključuju kvantifikaciju pogrešaka u vezi s višestrukom sukladnošću. Takve su pogreške procijenjenoj stopi pogreške za naslov 2. VFO-a 2014. godine doprinijele s 0,6 postotnih bodova (vidjeti **tablicu 1.2.**). U razdoblju 2011. – 2014., odnosno u razdoblju za koje smo kvantificirali te pogreške, područje „Tržišne i izravne potpore” čini 0,4 postotna boda, a „Ruralni razvoj” 0,3 postotna boda procijenjene stope pogreške.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.32. Za ostala rashodovna područja ne procjenjujemo stope pogreške, uključujući naslov 3. VFO-a (vidjeti poglavlje 8.). Rashodi obuhvaćeni našom izjavom o jamstvu u tim područjima iznosili su ukupno 3 milijarde eura (2,1 % rashoda obuhvaćenih našom revizijom). Revizije koje smo obavili u tim područjima i dalje doprinose našim ukupnim zaključcima za 2015. godinu.

1.33. Za 2015. godinu procijenjena stopa pogreške za cjelokupne rashode pod podijeljenim upravljanjem iznosi 4,0 % (2014.: 4,6 %), a za sve druge oblike operativnih rashoda⁽³⁰⁾ iznosi 3,9 % (2014.: 4,6 %). Procijenjena stopa pogreške za administrativne rashode iznosi 0,6 % (2014.: 0,5 %).

Stope pogreške koje je Komisija procijenila znatno su se povećavale u uzastopnim dokumentima...

1.34. Svaka glavna uprava Komisije sastavlja godišnje izvješće o radu, koje sadržava 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. Glavne uprave također iznose pojedinosti o postignućima u pogledu ključnih ciljeva politike (o čemu je riječ u poglavlju 3.), a ravnatelji glavnih uprava povjerenicima podnose izvješća o upravljanju. Komisija je 2015. godine pojednostavnila strukturu godišnjih izvješća o radu te glavne uprave sada imaju više fleksibilnosti u pogledu načina na koji prikazuju informacije u tim izvješćima.

⁽³⁰⁾ Najvećim dijelom rashodi obuhvaćeni poglavljima 5. i 8., ali i dio rashoda obuhvaćenih poglavljima 6. i 7. Ekstrapolirana pogreška za rashode pod podijeljenim upravljanjem temelji se na ispitivanju 580 transakcija (sastavljenih od transakcija iz skupine čija je vrijednost 113 milijardi eura), a ekstrapolacija za ostale oblike operativnih rashoda temelji se na ispitivanju 318 transakcija (sastavljenih od transakcija iz skupine čija je vrijednost 24 milijarde eura).

Tablica 1.8. – Rezultati revizije za 2015. godinu koju je obavio Sud u odnosu na procijenjene rizične iznose u trenutku plaćanja i korektivni kapacitet u Godišnjem izvješću za 2015. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju i u godišnjim izvješćima o radu

Poglavlje godišnjeg izvješća ⁽¹⁾	Procijenjena stopa pogreške (%)	Interval pouzdanosti (%)		Godišnja izvješća o radu glavnih uprava Komisije ⁽²⁾	Bruto financijska izloženost za plaćanja ⁽³⁾		Vrijednost financijske izloženosti nakon usklađivanja koje je provela Komisija ⁽⁴⁾		Korektivni kapacitet Komisije (%)	
		Donja granica pogreške (DGP)	Gornja granica pogreške (GGP)		Donja vrijednost	Gornja vrijednost	Donja vrijednost	Gornja vrijednost		
Poglavlje 5. – „Konkurentnost”	4,4	2,0	6,7	CONNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, MOVE, REA, RTD i TAXUD	1,2	1,4	1,9	2,2	0,9	
Poglavlje 6. – „Kohezija”	5,2	2,8	7,6	EMPL i REGIO	2,5	4,3	2,9	5,1	1,6 – 2,7 ⁽⁵⁾	
Poglavlje 7. – „Prirodni resursi”	2,9	1,7	4,2	AGRI, CLIMA, ENV, MARE i SANTE	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9	
„Globalna Europa” i ERF-ovi ⁽²⁾	3,1	1,7	4,5	AGRI, DEVCO ⁽²⁾ , EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, FPI, HOME, NEAR, REGIO, TRADE	2,2	2,3	2,6	2,7	0,6	
Poglavlje 9. – „Administracija”	0,6	0,0	1,2	Administracija ⁽⁶⁾	0,3	0,4	0,3	0,4	0,0	
Izvor: Europski revizorski sud				Izvor: godišnja izvješća o radu Komisije		Izvor: Europski revizorski sud na temelju podataka koje je pružila Glavna uprava za proračun				

⁽¹⁾ Vidjeti bilješku 1. uz **tablicu 1.2.**

⁽²⁾ Uključujući 8., 9., 10. i 11. europski razvojni fond.

⁽³⁾ Neke glavne uprave upravljaaju rashodima dodijeljenima u okviru nekoliko naslova VFO-a (AGRI, EACEA, ECFIN, ECHO, EMPL, HOME, REGIO, SANTE).

⁽⁴⁾ Za popis pokrataka vidjeti **prilog 1.3.**

⁽⁵⁾ Financijska izloženost definira se kao postotak rashoda za koje postoji mogućnost da nisu u skladu s primjenjivim zakonskim i ugovornim obvezama u trenutku plaćanja.

⁽⁶⁾ BUDG, COMP, DGT, DIGIT, ECPS, EPSO/EUSA, Eurostat, HR, JRC, OIB, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ, Služba za unutarnju reviziju.

⁽⁷⁾ Komisija je korektivni kapacitet u području kohezije izrazila u obliku raspona, pri čemu se veća vrijednost temelji na prosječnim financijskim ispravcima i povratima u prošlosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.35. Komisija u izvješću navodi tri skupine procijenjenih stopa pogreške:

- izvorne procjene koje su Komisiji dostavila tijela uspostavljena na temelju sektorskog zakonodavstva ⁽³¹⁾ i druga tijela (koje su nam stavljene na raspolaganje u travnju i svibnju),
- procjene (koje su u nekim slučajevima znatno veće ⁽³²⁾) u godišnjim izvješćima o radu usklađene na temelju procjene dostupnih informacija koju je obavila Komisija, koje su nam također stavljene na raspolaganje u travnju i svibnju,
- usklađene vrijednosti objavljene u lipnju 2016. u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju, kojima su uzete u obzir razlike između novčanih tokova i obračuna.

Stopa pogreške koju smo procijenili temelji se na statističkom uzorku međuplaćanja i završnih plaćanja te obračuna (vidjeti **tablicu 1.8.**). Za razliku od tijela koja upravljaju državnim sredstvima u SAD-u (vidjeti **prilog 1.2.**), Europska komisija nije obvezna izračunati vlastitu, statistički pouzdanu procijenjenu stopu pogreške.

1.36. U skladu s Financijskom uredbom svoja preliminarna opažanja dužni smo dostaviti Komisiji istog dana na koji je ona dužna odobriti svoje objedinjeno izvješće. Komisija nam je ove godine svoje godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju uključujući objedinjeno izvješće za 2015. godinu prosljedila 5. srpnja 2016., dana kad je održan naš raspravni sastanak. Stoga u ovom izvješću ne iznosimo primjedbe na sadržaj objedinjenog izvješća (koje ove godine čini sastavni dio godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju). Objedinjeno izvješće i godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju ne čine dio financijskih izvještaja te ne dajemo nikakvo jamstvo u pogledu njihova sadržaja.

1.35. Komisija je odlučila uskladiti procjene AMPR-a kako bi se mogle bolje usporediti s procijenjenom stopom pogreške Suda.

Komisija smatra da upućivanje na statističku metodologiju koju koriste „tijela koja upravljaju državnim sredstvima u SAD-u” nije prikladno za sredstva u okviru podijeljenog upravljanja. U okviru podijeljenog upravljanja Komisija se ne oslanja na revizije rashoda koje su provele njezine vlastite službe na razini EU-a već na revizorska tijela suverenih država članica koja provode reviziju troškova tih država članica, često uz nacionalno sufinanciranje. Stoga Komisija smatra da njezina izrada statistički pouzdane procijenjene razine pogreške na razini EU-a ne bi donijela dodanu vrijednost u pogledu rashoda podijeljenog upravljanja.

U skladu sa zahtjevima pravnog okvira Komisija će nastaviti surađivati s revizijskim tijelima država članica i zajednički odrediti statistički pouzdan pristup za procjenu stope pogreške na programskoj razini te se koristiti tim stopama pogreške nakon što budu potvrđene. Komisija na taj način provodi „načelo jedinstvene revizije”, usmjeravajući svoje aktivnosti na reviziju revizora država članica i potvrđivanje njihova revizijskog rada. To se temelji na mišljenju Suda br. 2/2004 o modelu jedinstvene revizije i prijedlogu okvira unutarnje kontrole u Zajednici. Taj je pristup potpuno u skladu s ciljem smanjenja administrativnog opterećenja korisnika, a smanjuje i potrebu za revizorskim radnim mjestima u EK-u.

⁽³¹⁾ Tijela koja provode postupke utvrđene u dogovoru s Komisijom.
⁽³²⁾ Na primjer, Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj uskladila je prosječnu stopu pogreške za EFJP koju su prijavile agencije za plaćanje s 0,68 % na 1,47 % i za EPFR s 1,78 % na 4,99 % (vidjeti također odlomke 7.53., 7.55. i 7.56.).

...te Komisija i dalje ima poteškoća u pogledu izračuna korektivnog kapaciteta

1.37. Glavne uprave od 2014. godine uz svoju procijenjenu stopu pogreške iznose i procjenu budućeg „korektivnog kapaciteta”. Komisija definira korektivni kapacitet kao konzervativnu procjenu iznosa rashoda koji nisu u skladu s važećim zakonskim i ugovornim obvezama, a koje će predmetna glavna uprava otkriti i ispraviti na temelju provjera koje se obavljaju prije odobravanja plaćanja⁽³³⁾.

1.38. Kako bi se mogao izračunati „korektivni kapacitet”, GU za proračun ravnateljima glavnih uprava dostavlja podatak o prosječnom iznosu povrata sredstava i financijskih ispravaka od 2009. godine kako su zabilježeni u računovodstvenoj dokumentaciji⁽³⁴⁾. Od 48 glavnih uprava i izvršnih agencija, njih 29 provelo je odgovarajuća usklađivanja te vrijednosti kako bi ona predstavljala konzervativniju procjenu, i to izostavljanjem *ex ante* ispravaka i drugih ispravaka i povrata koji nisu relevantni te jednokratnih slučajeva⁽³⁵⁾, ili odabirom alternativne osnove za izračun⁽³⁶⁾. Komisija je u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju vrijednost budućih ispravaka u rashodima za 2015. godinu na toj osnovi procijenila na 2,1 milijardu eura (2014.: 2,7 milijardi eura). Komisija je također navela i veću procjenu vrijednosti mogućih budućih ispravaka u visini od 2,7 milijardi eura.

1.39. U dokumentu „Financijski izvještaj – analiza i rasprava” za 2015. godinu navedeno je da ukupni iznos provedenih financijskih ispravaka i povrata sredstava iznosi 3,9 milijardi eura. Kao i prethodnih godina, iznosom zabilježenim u računovodstvenoj dokumentaciji obuhvaćen je širok niz mjera koje su provedene i prije i nakon što je Komisija ostvarila (ili prihvatila) rashode. U **grafikonu 1.9.** prikazujemo našu klasifikaciju ispravaka i povrata te njihovu raspodjelu prema područjima potrošnje.

1.38. Komisija u svojoj procjeni troškova utvrđuje raspon od 2,1 do 2,7 milijardi eura zbog budućih ispravaka. Obje procjene proizlaze iz opreznog pristupa.

⁽³³⁾ Smjernice Komisije o ključnim konceptima i definicijama za utvrđivanje stopa pogreške, rizičnih iznosa i procijenjenih budućih ispravaka.

⁽³⁴⁾ Komisija je do 2014. godine na dobrovoljnoj osnovi objavljivala informacije o financijskim ispravcima i povratima sredstava u bilješki uz računovodstvenu dokumentaciju. Komisija sada objavljuje te informacije na dobrovoljnoj osnovi u okviru dokumenta „Financijski izvještaj – analiza i rasprava”.

⁽³⁵⁾ Na primjer, EACEA, EASME, INEA, DG ENER, DG MOVE, DG SANTE, DG BUDG, DG COMP i Glavno tajništvo. Ispitivanjem financijskih ispravaka i povrata sredstava zabilježenih 2015. godine koje smo obavili posebno se pokazalo da glavne uprave uključuju iznose koji nisu povezani s pogreškama, nepravilnostima ili prijevarom (tj. povrat neiskorištenog pretfinanciranja) i da su određene „*ex ante*” financijske ispravke i povrate sredstava kategorizirale kao „*ex post*” (tj. povrati pretfinanciranja povezani s pogreškama, nepravilnostima ili prijevarom ili umanjenja zahtjeva za povrat troškova prije prihvaćanja rashoda). Ta pitanja ne utječu na računovodstvenu dokumentaciju EU-a kao cjelinu, ali mogu imati znatan učinak na izračun korektivnog kapaciteta mnogih glavnih uprava.

⁽³⁶⁾ Na primjer, GU za regionalnu i urbanu politiku i GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje.

Grafikon 1.9. – Klasifikacija i raspodjela korektivnih mjera provedenih 2015. godine prema područjima potrošnje

Razlike u „ispravicima”**– Prije prihvaćanja rashoda, nakon prihvaćanja rashoda, sa zamjenom / bez zamjene**

Prema izvješćima Komisije tijekom 2015. godine provedene su korektivne mjere u vrijednosti od 3,9 milijardi eura



Ispravci i povratni „u početnoj fazi” u vrijednosti od 1,2 milijarde eura provedeni prije prihvaćanja rashoda



Povlačenja u vrijednosti od 1,1 milijarde eura provedena nakon prihvaćanja rashoda, i to zamjenom neprihvatljivih iznosa novim projektima/troškovima



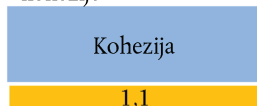
Neto ispravci u vrijednosti od 1,6 milijardi eura provedeni nakon prihvaćanja rashoda, u pravilu su doveli do namjenskih prihoda

**– Prema područjima**

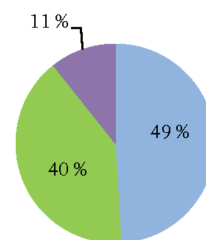
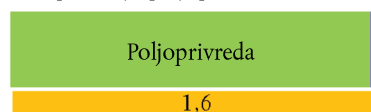
Ispravcima i povratima „u početnoj fazi” umanjeni su ili uklonjeni rashodi u području kohezije (podijeljeno upravljanje) te rashodi u okviru izravnog i neizravnog upravljanja



Povlačenja su primijenjena samo na rashode u području kohezije



Većina **neto ispravaka** povezana je s odlukama o sukladnosti u području poljoprivrede



0,0 0,5 1,0 1,5 2,0 2,5 3,0 3,5 4,0

u milijardama eura

■ Poljoprivreda ■ Kohezija ■ Izravno/neizravno upravljanje

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.40. Prema izvješćima Komisije 2015. godine ispravci i povrati u vrijednosti od približno 1,2 milijarde eura provedeni su „u početnoj fazi” (odnosno prije nego što je Komisija prihvatila rashode). To čini više od jedne četvrtine ukupnog iznosa financijskih ispravaka i povrata navedenog u izvješćima. Komisija stoga te iznose nije zabilježila kao prihode: oni čine umanjena zatraženih iznosa prije odobrenja. Ta su umanjena, koja se u pravilu bilježe kao povrati, u okviru izravnog i neizravnog upravljanja činila više od dviju trećina ukupnih korektivnih mjera navedenih u izvješćima za 2015. godinu.

1.41. Preostali iznos (2,7 milijardi eura) odnosio se na zahtjeve koje je Komisija već prihvatila. Od tog iznosa:

- (a) Iznos od otprilike 1,1 milijarde eura čine sredstva koja su države članice povukle u okviru prethodno prihvaćenih zahtjeva za nadoknadu za rashode ili projekte u području kohezije i zamijenile novim projektima ili rashodima. Ta povlačenja sredstava prikazana su zajedno s novim projektima i rashodima i zbog toga čine dio skupine podataka iz koje sastavljamo naš uzorak. Ona ne dovode do povrata sredstava u proračun EU-a, već čine djelotvorne korektivne mjere u slučaju da u zamjenskim projektima i rashodima nema značajne pogreške.
- (b) Sredstva u iznosu od otprilike 1,5 milijardi eura povezana su s odlukama o sukladnosti u području poljoprivrede te je Komisija ta sredstva evidentirala kao namjenske prihode raspoložive za financiranje rashoda u području poljoprivrede. Ti se ispravci često provode na paušalnoj osnovi i povezani su s nedostacima u sustavima, a ne pogreškama na razini krajnjih korisnika.

Stopa pogreške koju smo procijenili manja je zahvaljujući pravodobnim korektivnim mjerama

1.42. Uzimamo u obzir sve korektivne mjere koje su države članice i Komisija primijenile prije provedbe plaćanja ili našeg ispitivanja. Provjeravamo primjenu tih ispravaka (koji uključuju povrat sredstava od korisnika i ispravke na razini projekata) i po potrebi usklađujemo kvantifikaciju pogrešaka. Međutim, učinak korektivnih mjera znatno se razlikuje u različitim rashodovnim područjima i među različitim korektivnim mjerama.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.43. Komisija i nadležna tijela država članica primijenili su korektivne mjere na 16 transakcija iz uzorka za 2015. 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 manja je za 0,5 postotnih bodova (2014.: 1,1 postotni bod). Promjene u pogledu broja transakcija s pogreškom i učinka na stopu pogreške koju smo procijenili ne pokazuju je li se smanjila ili povećala djelotvornost korektivnih mjera: budući da se te mjere primjenjuju na razmjerno mali dio uzorka, očekivane su oscilacije iz godine u godinu.

SLUČAJEVE ZA KOJE POSTOJI SUMNJA NA PRIJEVARU PROSLJEĐUJEMO OLAF-u

1.44. 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 iznositi primjedbe o pojedinačnim slučajevima ili odgovoru OLAF-a na njih. Međutim, u kontekstu revizije za 2015. godinu ističemo sljedeće:

- procijenili smo zakonitost i pravilnost približno 1200 transakcija,
- otkrili smo 12 slučajeva za koje postoji sumnja na prijevaru (2014.: 22), koje smo prosljedili OLAF-u ⁽³⁷⁾,
- slučajevi za koje postoji sumnja na prijevaru najčešće su bili povezani sa sukobom interesa i umjetnim stvaranjem uvjeta za primanje subvencija, a zatim s prijavama troškova koji ne ispunjavaju kriterije prihvatljivosti.

⁽³⁷⁾ Tijekom kalendarske godine 2015. OLAF-u smo prosljedili 27 slučajeva (povezanih s revizijskim godinama 2014. i 2015.) (2014.: 16). Neki od tih slučajeva otkriveni su neovisno o radu na izvaji o jamstvu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČCI

1.45. Glavna je svrha ovoga poglavlja iznijeti informacije na kojima se temelji revizorsko mišljenje izneseno u izvaji o jamstvu.

Rezultati revizije

1.46. Rezultati revizije koju smo proveli pokazuju da su ostvarena poboljšanja u određenim područjima, ali u velikoj se mjeri podudaraju s rezultatima iz prijašnjih godina.

1.47. Kao što je vidljivo iz **grafikona 1.5.** i **1.6.**, rezultati upućuju na to da postoji snažna veza između osnova za plaćanja i stopa pogreške. Naši nalazi i dalje pokazuju da su stope pogreške mnogo više u rashodima za nadoknadu troškova nego u rashodima koji se temelje na materijalnim pravima.

1.48. Komisija je poduzela daljnje korake kako bi poboljšala svoju kvantifikaciju rizičnih iznosa i korektivnog kapaciteta. Međutim, ima prostora za poboljšanje procjene koju Komisija obavlja u vezi s tim pitanjima.

1.48. *Komisija je u Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i njegovoj učinkovitosti za 2015. poboljšala svoju metodologiju i, gdje je bilo potrebno, prilagodila brojke kako bi zajamčila da dostavljeni podaci nude opreznu procjenu rizičnih iznosa i korektivnog kapaciteta. Uzimajući u obzir novi pravni okvir za 2014. – 2020., možda će u budućnosti trebati prilagoditi metodologije.*

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, te
- promjene u neto imovini za tu dovršenu godinu.

Naša revizija obuhvaća:

- (a) evaluaciju okolnosti računovodstvenih kontrola;
- (b) provjere funkcioniranja 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) kada je to 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 (vidjeti **grafikon 1.2.**) kako bi se utvrdilo jesu li te transakcije u skladu s važećim pravilima i propisima.

Kako ispitujemo transakcije

4. U okviru svake posebne procjene (poglavlja 5. – 9.) provodimo izravno ispitivanje transakcija na temelju njihova 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 određeno plaćanje u skladu sa svrhama odobrenima proračunom i navedenima u relevantnim zakonskim aktima. Ispitujemo izračun iznosa zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja (za opsežnije 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 obveze 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. U svrhu dobivanja jamstva ispitujemo sustave Komisije za kontrolu njihove obrade sve 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 do trenutka u kojem Komisija primi predmetne iznose i evidentira ih u računovodstvenoj dokumentaciji.

7. Kad je riječ o rashodima, ispitujemo plaćanja u trenutku nastanka, evidentiranja i prihvaćanja rashoda. 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) pruži 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 na razini cijele skupine podataka obuhvaćene revizijom. Opsežnije zahtjeve za povrat troškova ili plaćanja ispitujemo odabirom stavki (npr. računa povezanih s projektom, parcela koje je poljoprivrednik naveo u zahtjevu, vidjeti 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 ne primjenjuje se 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 različitih 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 pokazuju da su kontrolni sustavi djelotvorni. 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 utvrđenih pragova⁽¹⁾.

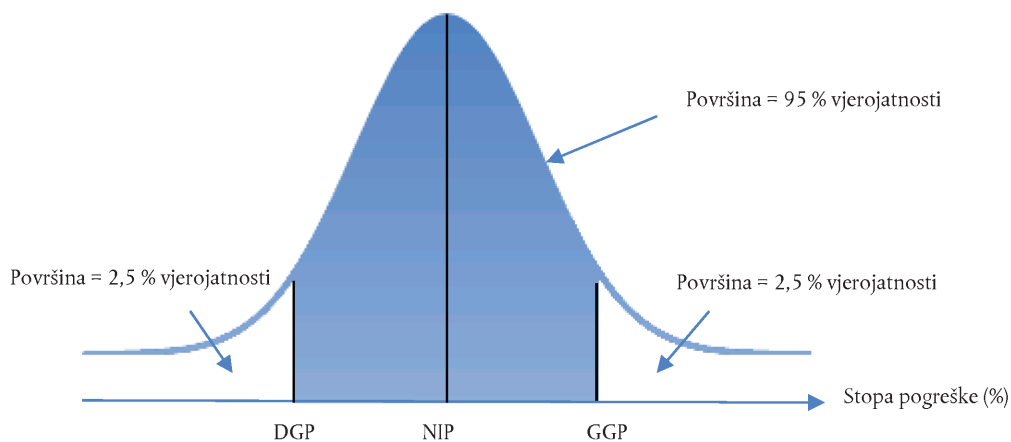
⁽¹⁾ Također vidjeti odlomke 6.30. – 6.35. i tematsko izvješće br. 10/2015 „Potrebno je uložiti više napora u rješavanje problema u vezi s javnom nabavom u rashodima EU-a za koheziju”.

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

15. Stopu pogreške procjenjujemo na temelju najizglednije stope pogreške (NIP) za svaki 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) (vidjeti 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, ostale institucije i tijela EU-a, nadležna tijela država članica te zemlje i/ili regije korisnice sredstava uspostavljaju sustave kako bi upravljale proračunskim rizicima, uključujući 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 uz rezultate ispitivanja iznosimo preporuke o tome kako ih poboljšati.

Kako oblikujemo mišljenja u izvaji o jamstvu

20. Sve revizije o kojima je riječ u poglavljima 4. – 9. čine osnovu za mišljenje koje izražavamo o pravilnosti transakcija povezanih s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom Europske unije. Mišljenje iznosimo u izvaji o jamstvu, a pri njegovom donošenju vodimo računa o tome je li određena pogreška raširena. Revizije nam omogućuju da oblikujemo utemeljeno mišljenje o tome prelaze li pogreške u određenoj skupini podataka granice značajnosti ili su unutar njihovih okvira. Naša najbolja procjena stope pogreške za cjelokupne rashode 2015. godine iznosi 3,8 %. S više od 95 % sigurnosti smatramo da je stopa pogreške u skupini podataka obuhvaćenoj revizijom značajna. Procijenjena stopa pogreške različita je za različite naslove VFO-a, kao što je opisano u poglavljima 5. – 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 je u određenim slučajevima počinjena prijevara, 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 revizorskog mišljenja 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 u skladu su s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI).

Navedenim je standardima predviđena i situacija u kojoj revizori donose 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 navodi se da postoji značajan problem u vezi s kršenjem 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.

PRISTUPI ISPITIVANJU NEPROPISNIH I NEPRAVILNIH PLAĆANJA TE IZVJEŠĆIVANJU O NJIMA U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA (SAD) I EU-u

1. Zakonom Kongresa u SAD-u propisano je da su sve vladine agencije dužne obavljati dostatno ispitivanje vlastitih plaćanja u svrhu izračuna statistički valjane procjene godišnjeg iznosa nepropisnih plaćanja u okviru onih programa za koje se analizom rizika pokaže vjerojatnost da će takva plaćanja prijeći 1,5 % ukupnog isplaćenog iznosa ⁽³⁾. Agencije su dužne objaviti rezultat u obliku ekstrapolirane ukupne vrijednosti i kao postotak provedenih plaćanja. Revizori vladinih agencija ⁽⁴⁾ dužni su podnijeti izvješće o tome je li proces utvrđivanja i objave tih vrijednosti u skladu s relevantnim zakonom Kongresa ⁽⁵⁾.
2. U SAD-u (kao i EU-u kad je riječ o nepravilnim plaćanjima) definicija onoga što je nepropisno ovisi o propisima koji se primjenjuju na provedeno plaćanje. Opća definicija nepropisnih plaćanja koja se koristi u sustavu SAD-a ⁽⁶⁾ slična je definiciji nepravilnih plaćanja o kojima je riječ u 1. poglavlju ovoga godišnjeg izvješća. U tablici u nastavku prikazuju se sličnosti i razlike između pristupa ispitivanju rashoda i izvješćivanju o njima u SAD-u i EU-u.
3. U SAD-u je ukupnom stopom nepropisnih plaćanja obuhvaćen velik i raznolik raspon javnih rashoda, od socijalnih službi do obrane. Rashodovna područja za koja se izdvaja najveći dio sredstava iz proračuna EU-a (poljoprivreda i infrastruktura) čine relativno mali dio saveznog proračuna SAD-a. Raščlanjivanjem vrsta pogrešaka mogu se uočiti određene jasne razlike u obrascima pogrešaka. Neispunjavanje popratnih uvjeta (kao što su pravilna provedba javne nabave i pitanja povezana s državnim potporama koja proizlaze iz prioriteta politika EU-a u vezi s jamčenjem jedinstvenog tržišta) u većoj mjeri utječu na stopu pogreške koju je procijenio Sud nego na ukupna nepropisna plaćanja u SAD-u. Plaćanja nedovoljnih iznosa zauzimaju važan udio u ukupnoj vrijednosti u SAD-u, ali ne i u EU-u. Pogreške u vezi s dokumentacijom također u većoj mjeri utječu na tamošnje vrijednosti nego na našu procijenjenu stopu pogreške.
4. Pri pripremi procjena nepropisnih plaćanja agencije u SAD-u ne smiju se služiti „vlastitim izvješćivanjem korisnika koji primaju plaćanja agencija kao jedinim izvorom za procjenu nepropisnih plaćanja” ⁽⁷⁾, kao ni uzeti u obzir učinak korektivnih mjera pri izračunu nepropisnih plaćanja. Kao što je opisano u odlomcima 1.42. i 1.43., Sud pri procjeni pogreške uzima u obzir korektivne mjere koje su provedene prije njegove revizije.
5. Predmetne agencije izdvajaju velike količine resursa za ispitivanje odabranih plaćanja. Na primjer, za tamošnju upravu za socijalnu sigurnost provjerava se približno šest tisuća plaćanja godišnje kako bi se izračunala stopa nepropisnih plaćanja, a radni sati koje osoblje provodi na tome zadatku ukupno odgovaraju razdoblju od 90 godina. Nadležna tijela s kojima smo razgovarali o tom pitanju smatrala su da zahvaljujući takvim revizijama predmetne agencije dobivaju visokokvalitetne informacije o obrascima nepropisnih plaćanja koje im često omogućuju da osmisle i provedu odgovarajuće mjere radi ublažavanja rizika od pogrešaka.
6. Nepropisna plaćanja za 2015. godinu iznosila su 136,7 milijardi američkih dolara (123,2 milijarde eura) ⁽⁸⁾, što odgovara udjelu od 4,4 % u rashodima tamošnje savezne vlade ⁽⁹⁾. Kad je riječ o prirodi obuhvaćenih rashoda i o posebnim definicijama pogreške, postoje mnoge razlike. Ključna je razlika ta što su u SAD-u tijela koja upravljaju fondovima dužna izraditi vlastite statistički valjane procjene stope pogreške.

⁽³⁾ Agencije obavljaju vlastitu analizu rizika, pri čemu se za određene programe potrošnje stopa nepropisnih plaćanja procjenjuje automatski uz mogućnost smanjenja praga koji je utvrđen na 1,5 %.

⁽⁴⁾ U slučaju većine agencija glavni revizori, u slučaju ostalih državni ured za reviziju.

⁽⁵⁾ Trenutačno je to Zakon o unaprjeđenju uklanjanja i povrata nepropisnih plaćanja iz 2012. godine (*Improper Payments Elimination and Recovery Improvement Act*, IPERIA). Određene su agencije počele izvješćivati o nepropisnim plaćanjima 2003. godine, u skladu s odredbama Zakona o informiranju o nepropisnim plaćanjima iz 2002. (*Improper Payments Information Act*, IPIA). Vidjeti također paymentaccuracy.gov.

⁽⁶⁾ Dodatak C Cirkularu br. A-123 *Requirements for Effective Estimation and Remediation of Improper Payments* (Zahtjevi za djelotvornu procjenu i ispravak nepropisnih plaćanja).

⁽⁷⁾ Europska komisija u velikoj se mjeri koristi podacima koje su joj dostavila tijela uspostavljena na temelju sektorskog zakonodavstva i druga tijela (odlomak 1.35.).

⁽⁸⁾ Prosječni tečaj 2015. godine, 1 EUR = 1,1095 USD.

⁽⁹⁾ Financijski izvještaj savezne vlade SAD-a za 2015. godinu.

Razlike i sličnosti između modela za procjenu stope pogreške u proračunskim rashodima koji se primjenjuju u SAD-u i na Sudu

		Savezna vlada SAD-a	Sud
Odgovornost za izračun procijenjene stope pogreške	Upravitelji sredstava moraju izraditi statističku procjenu stope pogreške	✓	✗
	Vanjski revizori izračunavanju statističku procjenu stope pogreške	✗	✓
Obuhvaćeni rashodi	Uzorkovanjem su obuhvaćena sva plaćanja iz proračuna	✗	✓
	U uzorak ulaze samo rashodi za programe koje upravitelji sredstava smatraju rizičnima	✓	✗
Ključne pogreške	Isplata netočnih iznosa prihvatljivim primateljima	✓	✓
	Plaćanja neprihvatljivim primateljima	✓	✓
	Plaćanja za neprihvatljivu robu ili usluge	✓	✓
	Plaćanja za robu koja nije dostavljena ili usluge koje nisu pružene	✓	✓
	Dvostruka plaćanja	✓	✓
	Plaćanja za koja nije dostavljena dokumentacija ili je nedostatna	✓	✓
Osnova za izračun pogreške	Ispitivanje uzorka odabranih operacija uporabom statističkih metodologija	✓	✓
	Procijenjena stopa pogreške može se umanjiti na temelju <i>ex post</i> korektivnih mjera (koje su proveli upravitelji sredstava)	✗	✓
Prikaz procijenjene stope pogreške	Ekstrapolirana pogreška izražena u novčanoj vrijednosti	✓	✗
	Ekstrapolirana pogreška izražena kao postotak	✓	✓
Rezultati	Prosječna stopa za razdoblje 2012. – 2015.	4,1 %	4,3 %
	Stopa za 2015.	4,4 %	3,8 %

PRILOG 1.3.

UČESTALOST OTKRIVENIH POGREŠAKA U REVIZIJSKOM UZORKU ZA 2015.

Država članica (podijeljeno upravljanje)	Naslov 1.b VFO-a – „Kohezija”													Naslov 2. VFO-a – „Prirodni resursi”													Podijeljeno upravljanje Naslovi VFO-a 1.b „Kohezija” i 2. „Prirodni resursi” (ukupno)				
	Europski fond za regionalni razvoj (ERAR), Kohezijski fond (KF) i 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	Broj transakcija u kojima se pojavljuju pogreške	samo ostali problemi u vezi sa sukladnošću/nemjerljive pogreške	mjerljive pogreške	< 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Broj transakcija	Broj transakcija u kojima se pojavljuju pogreške	samo ostali problemi u vezi sa sukladnošću/nemjerljive pogreške	mjerljive pogreške	< 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Broj transakcija	Broj transakcija u kojima se pojavljuju pogreške	samo ostali problemi u vezi sa sukladnošću/nemjerljive pogreške	mjerljive pogreške	< 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Broj transakcija	Broj transakcija u kojima se pojavljuju pogreške	samo ostali problemi u vezi sa sukladnošću/nemjerljive pogreške	mjerljive pogreške	< 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %			
BE	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	2	0	2	1	1	0	5	2	0	0	2	1	1	0		
BG	9	0	0	0	0	0	4	2	0	2	2	0	0	0	5	0	0	0	0	0	0	18	2	0	2	2	0	0	0		
CZ	28	6	2	4	2	0	4	0	0	0	0	0	0	0	5	4	0	4	4	0	0	37	10	2	8	6	0	2	2		
DK	0	0	0	0	0	0	8	5	0	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	5	0	5	5	0	0	0		
DE	16	6	3	3	2	1	0	24	5	2	3	3	0	0	14	3	0	3	2	1	0	54	14	5	9	7	2	0	0		
IE	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0	0	0	0	0		
EL	17	2	2	0	0	0	8	1	0	1	1	1	0	0	5	2	0	2	1	0	1	30	5	2	3	2	0	1	0		
ES	17	7	5	2	0	2	0	20	5	0	5	4	0	1	21	8	3	5	3	2	0	58	20	8	12	7	4	1	0		
FR	8	3	0	3	2	0	1	32	10	1	9	7	2	0	14	11	8	3	2	1	0	54	24	9	15	11	3	1	0		
IT	25	9	5	4	1	2	1	20	8	1	7	5	2	0	22	13	7	6	4	1	1	67	30	13	17	10	5	2	0		
CY	0	0	0	0	0	0	4	3	0	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	3	0	3	3	0	0	0		
LV	4	1	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	1	0	0	0		
LT	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	3	3	0	0	0	0	5	3	3	0	0	0	0	0		
HU	17	6	2	4	1	3	0	8	3	0	3	3	0	0	5	1	0	1	1	0	0	30	10	2	8	5	3	0	0		

Država članica (podijeljeno upravljanje)	Naslov 1.b VFO-a – „Kohezija”										Naslov 2. VFO-a – „Prirodni resursi”										Podijeljeno upravljanje Naslovi VFO-a 1.b „Kohezija” i 2. „Prirodni resursi” (ukupno)							
	Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Kohezijski fond (KF) i 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	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:	samo ostali problemi u vezi sa sukladnošću/nemjertive pogreške	njertive pogreške	> 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Broj transakcija	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:	samo ostali problemi u vezi sa sukladnošću/nemjertive pogreške	njertive pogreške	> 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Broj transakcija	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:	samo ostali problemi u vezi sa sukladnošću/nemjertive pogreške	njertive pogreške	> 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %	Broj transakcija	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:	samo ostali problemi u vezi sa sukladnošću/nemjertive pogreške	njertive pogreške	> 20 %	20 % – 80 %	80 % – 100 %
NL	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0
AT	8	2	1	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	18	2	1	1	0	1	0
PL	41	16	11	5	1	2	8	0	0	0	0	0	0	22	4	3	1	1	0	0	0	71	20	14	6	2	2	2
PT	12	5	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	8	2	2	0	0	0	0	0	0	20	7	7	0	0	0	0
RO	4	2	0	2	1	1	8	2	1	1	0	0	11	3	0	3	0	2	1	23	7	1	6	2	3	1	0	0
SI	8	1	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	12	1	1	0	0	0	0	0	0	0
SK	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	1	0	1	0	0	1	5	1	0	1	0	0	0	0	0
SF	0	0	0	0	0	0	4	1	0	1	0	0	5	4	0	4	0	4	0	9	5	0	5	0	5	0	0	0
SE	0	0	0	0	0	0	4	2	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	4	2	0	2	2	0	0
UK	9	6	2	4	3	1	8	5	0	5	5	0	10	6	3	3	3	0	27	17	5	12	11	1	1	0	0	
Sveukupno	223	72	39	33	14	13	6	180	52	5	47	42	4	1	172	67	29	38	26	8	4	575	191	73	118	82	25	11

Vodimo računa o korektivnim mjerama i to utječe na pojedinačne nalaze iznesene u tablici (vidjeti također odlomke 1.42. i 1.43.). Ne ispitujemo svake godine transakcije u svakoj državi članici odnosno državi i/ili regiji korisnici sredstava. Za 2015. godinu nismo ispitivali transakcije u Luksemburgu, Malti, Hrvatskoj i Estoniji. 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. Relativna učestalost pogrešaka u uzorcima sastavljenim u različitim državama članicama ne može biti pokazatelj relativne stope pogreške u različitim državama članicama.

Glavne uprave (GU) Europske komisije, ostale institucije i tijela (sve vrste upravljanja)	Ukupan broj ispitanih transakcija	Broj transakcija s jednom ili više pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:				mjerljive pogreške 20% – 80%	mjerljive pogreške 80% – 100%
			samo ostali problemi u vezi sa sukladnošću i nemjerljive pogreške	mjerljive pogreške	mjerljive pogreške < 20%	mjerljive pogreške 20% – 80%		
Europska komisija:								
AGRI	344	116	31	85	68	12	5	
DEVCO	49	14	5	9	7	2	0	
HOME	8	4	2	2	2	0	0	
JUST	1	0	0	0	0	0	0	
SANTE	2	1	0	1	0	1	0	
EACEA	7	5	1	4	3	0	1	
EMPL	82	30	16	14	8	5	1	
JRC	3	2	2	0	0	0	0	
NEAR	46	13	2	11	8	3	0	
PMO	71	7	3	4	1	1	2	
REGIO	150	43	23	20	7	8	5	
ESTAT	1	0	0	0	0	0	0	
CONNECT	20	9	2	7	4	2	1	
MOVE	7	1	1	0	0	0	0	
RTD	55	35	15	20	14	5	1	
ENER	11	7	5	2	2	0	0	
GROW	7	1	1	0	0	0	0	

Glavne uprave (GU) Europske komisije, ostale institucije i tijela (sve vrste upravljanja)	Ukupan broj ispitanih transakcija	Broj transakcija s jednom ili više pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:				
			samo ostali problemi u vezi sa sukladnošću i nemjernih pogreške	mjernih pogreške	mjernih pogreške < 20 %	mjernih pogreške 20 % – 80 %	mjernih pogreške 80 % – 100 %
EAC	32	13	7	6	5	1	0
ECFIN	2	1	0	1	1	0	0
TAXUD	1	1	1	0	0	0	0
COMM	1	0	0	0	0	0	0
FISMA	1	0	0	0	0	0	0
ENV	7	2	0	2	2	0	0
MARE	12	3	3	0	0	0	0
ECHO	36	7	1	6	6	0	0
OP	1	1	1	0	0	0	0
DIGIT	3	1	1	0	0	0	0
HR	5	0	0	0	0	0	0
OIB	6	1	1	0	0	0	0
OIL	2	0	0	0	0	0	0
SJ	1	1	0	1	1	0	0
SCIC	1	0	0	0	0	0	0
Ukupno za Europsku komisiju	975	319	124	195	139	40	16

Glavne uprave (GU) Europske komisije, ostale institucije i tijela (sve vrste upravljanja)	Ukupan broj ispitanih transakcija	Broj transakcija s jednom ili više pogrešaka	Broj transakcija u kojima se pojavljuju:				mjerljive pogreške 20 % – 80 %	mjerljive pogreške 80 % – 100 %
			samo ostali problemi u vezi sa sukladnošću i nemjerljive pogreške	mjerljive pogreške	mjerljive pogreške < 20 %	mjerljive pogreške 20 % – 80 %		
Ostale institucije i tijela								
Europski parlament	25	2	1	1	1	0	0	0
Europska služba za vanjsko djelovanje	25	9	7	2	2	0	0	0
Vijeće Europske unije	9	0	0	0	0	0	0	0
Sud Europske unije	6	1	1	0	0	0	0	0
Europski revizorski sud	3	0	0	0	0	0	0	0
Ostala tijela	6	0	0	0	0	0	0	0
Ukupno za ostale institucije i tijela	74	12	9	3	3	0	0	0
Sveukupno	1 049	331	133	198	142	40	16	16

POGLAVLJE 2.

Proračunsko i financijsko upravljanje

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	2.1.–2.4.
Opažanja	2.5.–2.38.
Nepodmirene obveze su se povećale, a buduće obveze u pogledu plaćanja i dalje su u porastu	2.5.–2.10.
Početni proračun za plaćanja 2015. godine bio je veći nego prijašnjih godina...	2.11.
...dok su plaćanja na osnovi namjenskih prihoda i prenesenih odobrenih sredstava značila da su završna plaćanja bila viša od gornje granice VFO-a	2.12.–2.13.
Došlo je do smanjenja razine zahtjeva za povrat troškova u području kohezije	2.14.–2.15.
Razdoblje od početne obveze do prihvaćanja rashoda i dalje je dugo	2.16.–2.18.
Postoje znatni zaostatci u uporabi sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI)	2.19.–2.21.
Financijski instrumenti čine sve veći dio proračuna...	2.22.–2.26.
...i bilance...	2.27.–2.30.
...dok velik dio sredstava u financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem i dalje nije iskorišten	2.31.
Zabilježene su prve operacije Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU)...	2.32.–2.37.
...dok je pokretanje Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) odgođeno	2.38.
Zaključci i preporuke	2.39.–2.47.
Zaključci za 2015.	2.39.–2.46.
Preporuke	2.47.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

2.1. U ovom se poglavlju donosi pregled glavnih pitanja u proračunskom i financijskom upravljanju za 2015. godinu koji su utjecali na proračun i bilancu EU-a. To uključuje ukupnu razinu potrošnje sredstava i preuzetih obveza, odnos između proračunskog i financijskog računovodstva, financijske instrumente i način na koji je proračun povezan s višegodišnjim financijskim okvirom (VFO).

2.2. VFO je sedmogodišnji okvir za godišnji proračun EU-a. Definiran je Uredbom Vijeća ⁽¹⁾ i njime se utvrđuje godišnja gornja granica za ukupna odobrena sredstva za plaćanja i ukupna odobrena sredstva za preuzimanje obveza. U trenutnom VFO-u za sedmogodišnje razdoblje ⁽²⁾ 2014. – 2020. gornja granica za obveze iznosi 1083 milijarde eura, a za plaćanja 1024 milijarde eura. Nova je značajka trenutnog VFO-a to što u slučaju neiskorištenih iznosa do gornje granice za plaćanja ⁽³⁾ i gornje granice za obveze ⁽⁴⁾ automatski dolazi do povećanja gornjih granica VFO-a u sljedećim godinama.

2.3. 2015. bila je druga godina trenutnog VFO-a. Više od tri četvrtine operativnih rashoda izvršeno je u okviru programa koji se provode prema pravilima prethodnog VFO-a (subvencije poljoprivrednicima za 2014., 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. godine). U sklopu novog VFO-a Komisija je isplatila 9,6 milijardi eura u obliku prefinanciranja za nove operativne programe u području kohezije.

⁽¹⁾ Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 1311/2013 (SL L 347, 20.12.2013., str. 884.). Granice navedene u ovom odlomku izražene su u trenutačnim cijenama.

⁽²⁾ Iznosi su navedeni u trenutačnim cijenama.

⁽³⁾ U skladu s člankom 5. Uredbe (EU, Euratom) br. 1311/2013 Komisija je obvezna prilagođavati gornju granicu za plaćanje za određenu godinu navise za iznos jednak razlici između izvršenih plaćanja i gornje granice za plaćanje za prethodnu godinu. Godišnja prilagodba gornje granice ne smije prekoračiti sljedeće maksimalne iznose: 7 milijardi eura za 2018. godinu, 9 milijardi eura za 2019. godinu i 10 milijardi eura za 2020. godinu (u cijenama iz 2011.).

⁽⁴⁾ Prema članku 14. Uredbe (EU, Euratom) br. 1311/2013 razlike koje preostaju do gornjih granica višegodišnjeg financijskog okvira za odobrena sredstva za preuzimanje obveza za razdoblje 2014. – 2017. predstavljaju ukupne razlike VFO-a za obveze koje je potrebno staviti na raspolaganje iznad gornjih granica utvrđenih u VFO-u za razdoblje 2016. – 2020. za ciljeve politika u vezi s rastom i zapošljavanjem, osobito u vezi sa zapošljavanjem mladih.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.4. Većina koristi od članstva u EU-u (kao što je pristup jedinstvenom tržištu) ne ostvaruje se izravno sredstvima općeg proračuna EU-a niti se u njemu knjiže svi troškovi (kao što je sufinanciranje i izvršenje rashoda pod podijeljenim upravljanjem). Kao što smo već naveli⁽⁵⁾, nekoliko se financijskih mehanizama kojima se podupiru politike EU-a ne financira izravno iz proračuna EU-a niti ih se knjiži u bilancu EU-a. To uključuje Europski fond za financijsku stabilnost, Europski stabilizacijski mehanizam, jedinstveni sanacijski mehanizam i Europsku investicijsku banku⁽⁶⁾ (EIB) i povezani Europski investicijski fond (EIF). Sud ne obavlja reviziju nad nekima od navedenih mehanizama, što znači da će o njima u ovom poglavlju riječ biti tek u ograničenoj mjeri. Drugi se mehanizmi tek djelomično knjiže u bilancu EU-a kao što su instrumenti za spajanje⁽⁷⁾ i Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) (vidjeti odlomke 2.32. – 2.37.). Reviziju nad Europskim razvojnim fondom obavljamo zasebno⁽⁸⁾ te smo opažanja o proračunskom i financijskom upravljanju iznijeli u posebnom godišnjem izvješću⁽⁹⁾.

OPAŽANJA

Nepodmirene obveze su se povećale, a buduće obveze u pogledu plaćanja i dalje su u porastu

Komisija je 2015. godine preuzela više obveza nego ijedne prijašnje godine

2.5. Komisija je uknjižila proračunske obveze u ukupnom iznosu od 177,2 milijarde eura, što čini 97,7 % ukupnih raspoloživih sredstava. „Obveza” ima različite osnove u različitim proračunskim područjima (vidjeti **okvir 2.1.**).

⁽⁵⁾ Govor predsjednika Europskog revizorskog suda pred Odborom Europskog parlamenta za proračunski nadzor (CONT) od 10. studenoga 2015. (<http://www.eca.europa.eu/en/Pages/AR2014.aspx>).

⁽⁶⁾ EIB je 2015. godine isplatio 57,4 milijarde eura unutar EU-a (statističko izvješće EIB-a za 2015., str. 2.).

⁽⁷⁾ Instrumenti EU-a za spajanje u području vanjske politike EU-a nadopunjuju druge oblike pružanja pomoći. Ovaj mehanizam djeluje po načelu kombiniranja bespovratnih sredstava EU-a sa zajmovima ili vlasničkim ulaganjima javnih ili privatnih financijskih institucija.

⁽⁸⁾ Iz ERF-ova je 2015. godine isplaćeno 3088 milijuna eura.

⁽⁹⁾ Vidjeti odlomke 13. – 17. „Godišnjeg izvješća Revizorskog suda o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9. i 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF) za financijsku godinu 2015.” u relevantnom izdanju Službenog lista.

Okvir 2.1. – Obveze

Proračunske obveze potrebne su za različite ugovore, odluke ili sporazume između EU-a i pojedinaca, trgovačkih društava, organizacija, institucija, agencija ili vlada. Primjeri su navedeni u nastavku.

Naslovi VFO-a	Tipična osnova za obvezu	Ukupne obveze preuzete 2015. (u milijardama eura)
Naslov 1.a – Konkurentnost	Ugovori s istraživačima i istraživačkim organizacijama, organizacijama koje provode svemirske programe, nacionalnim agencijama koje upravljaju programom ERASMUS.	18,9
Naslov 1.b – Kohezija	Godišnje rate za planirane rashode u području kohezije u svakoj državi članici tijekom razdoblja obuhvaćenog VFO-om.	69,5
Naslov 2. – Prirodni resursi	Sporazumi s poljoprivrednicima i poljoprivrednim poduzećima kojima se uvode uvjeti tijekom više od jedne godine u području ruralnog razvoja. Sporazumi o ribarstvu s trećim zemljama za jamčenje prava na ribolov.	67,4
Naslov 3. — Sigurnost i građanstvo	Ugovori i sporazumi za promicanje zdravlja, kulture, politike azila, jednakosti i pravde.	2,8
Naslov 4. – Globalna Europa	Sporazumi o financiranju potpisani s razvojnim partnerima za određeno razdoblje.	9,4
Naslov 5. – Administracija	Ugovori o nabavi za materijale i usluge.	9,2

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.6. Iznos raspoloživih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza 2015. godine bio je veći nego i jedne prethodne godine. Tome su doprinijele dvije odluke, koje su prema proračunskim pravilima EU-a dopuštene i koje su povezane s kašnjenjima u odobrenju programa trenutnog VFO-a:

- i. odluka Vijeća da se 16,5 milijardi eura neiskorištenih obveza prenese iz 2014. u 2015. ⁽¹⁰⁾, čime se gornja granica VFO-a povećala na 163 milijarde eura;
- ii. odluka Komisije da prenese 12,1 milijardu eura neiskorištenih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza iz 2014., od čega je za 11 milijardi eura postupak za preuzimanje obveza bio „blizu završetka” ⁽¹¹⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

2.6. To je povećanje odobrenih sredstava za 2015. bilo očekivano jer je uključivalo dodatne obveze povezane s kohezijskom politikom koje su bile predviđene za 2014., ali su odgođene u skladu s primjenjivim pravnim okvirom (zbog kašnjenja u donošenju operativnih programa u okviru kohezijske politike).

⁽¹⁰⁾ Uredbom Vijeća (EU, Euratom) 2015/623, (SL L 103, 22.4.2015, str. 1.) reprogramirana je ukupno 21,1 milijarda eura iz 2014. za sljedeće godine. (2015. – 16,5 milijardi eura, 2016. – 4,5 milijardi eura i 2017. – 0,1 milijarda eura). Izmjena proračuna br. 1. iz 2015. bila je također nužan uvjet za taj prijenos.

⁽¹¹⁾ Prijenosi su mogući u skladu s člankom 13. stavkom 2. točkom (a) Financijske uredbe – Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.) (http://ec.europa.eu/budget/explained/glossary/glossary_en.cfm).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2.7. Daljnja povećanja u raspoloživim odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza proizašla su iz namjenskih prihoda⁽¹²⁾ (6,8 milijardi eura) i drugih izmjena proračuna (0,5 milijardi eura). Ukupna raspoloživa odobrena sredstva za preuzimanje obveza stoga su dosegla 181,3 milijarde eura, odnosno 1,3 % bruto nacionalnog dohotka EU-a. Samo su 2 milijarde eura odobrenih sredstava za plaćanja bile raspoložive za prijenos u 2015. godinu. Prijenosom odobrenih sredstava za preuzimanje obveza stoga se povećava pritisak na buduće proračune za plaćanja.

2.8. Nepodmirene obveze one su obveze koje su preuzete ali nisu potvrđene isplatom ili stornirane. Dosegle su iznos od 217,7 milijardi eura (vidjeti **grafikon 2.2**).

2.9. Obveze i obračunane neplaćene obveze odražavaju se u bilanci, a da nužno nije preuzeta proračunska obveza (primjerice, za mirovine koje primaju dužnosnici EU-a ili izgledni trošak stavljanja nuklearnih elektrana izvan pogona u EU-u). Obveze i obračunane neplaćene obveze koje nisu pokrivena proračunskom obvezom čine dodatnu 121 milijardu eura te je tako na dan 31. prosinca 2015. ukupan iznos koji će se financirati iz budućih proračuna dosegao 339 milijardi eura (2014.: 305 milijardi eura)⁽¹³⁾.

2.10. Kako smo već isticali prijašnjih godina⁽¹⁴⁾, Komisija ne priprema i ne objavljuje prognozu novčanog toka koja bi se ažurirala na godišnjoj razini i kojom bi se obuhvaćale proračunske gornje granice, potrebe za plaćanjem, ograničenja kapaciteta i mogući opoziv obveza za razdoblje od sedam do deset godina.

2.7. S obzirom na to da većina tih obveza podliježe pravilu N+3, uobičajeno je da te dodatne obveze ne dovode do povezanog povećanja plaćanja. Umjesto toga, dovele su do povećanja razine nepodmirenih plaćanja RAL (reste à liquider).

2.10. Vidjeti odgovor Komisije na točku 2.40.

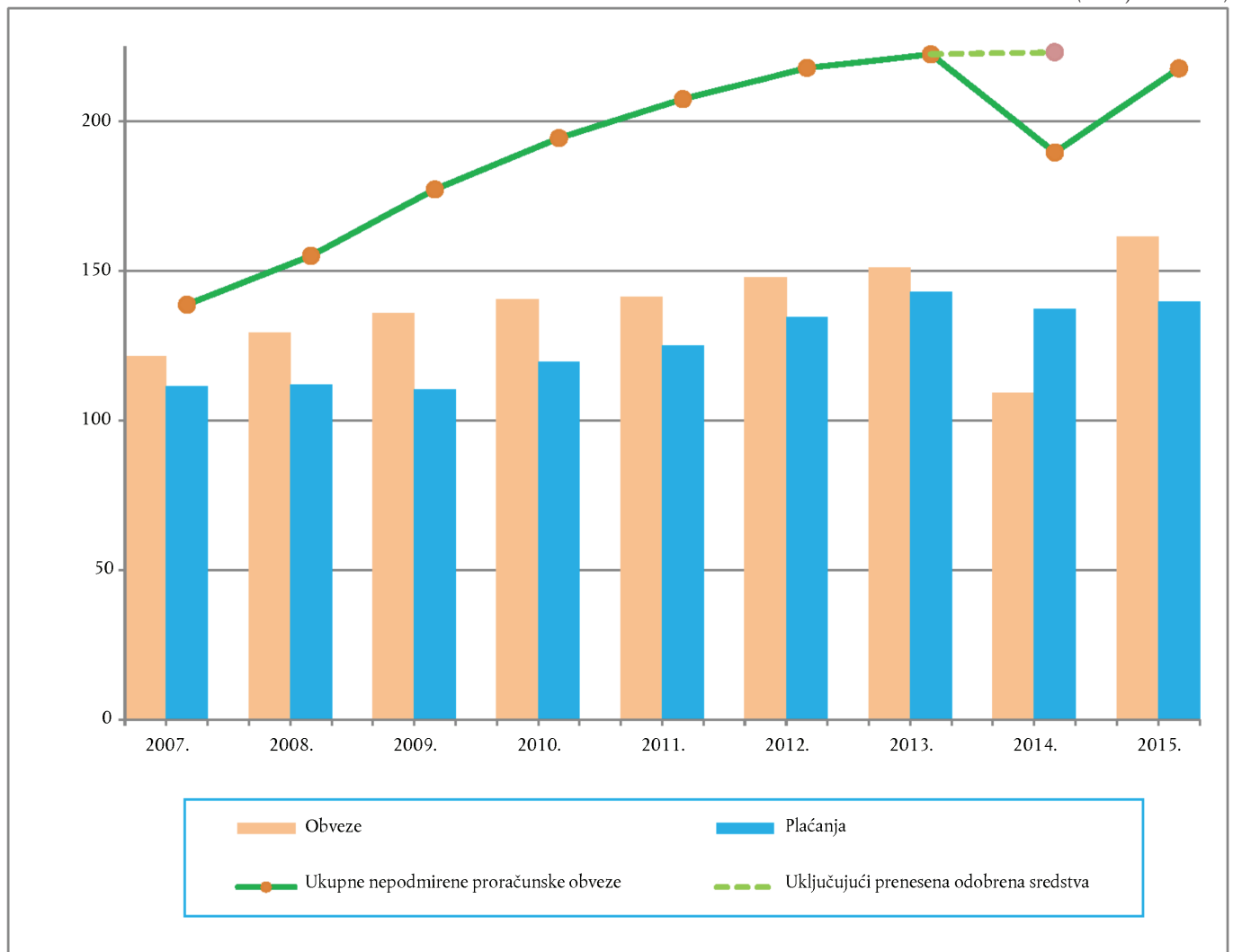
⁽¹²⁾ Namjenski prihodi su prihodi namijenjeni za posebne aktivnosti. Izvor namjenskih prihoda u prvom su redu kazne i drugi povrati sredstava u području poljoprivrede te treće strane, uključujući EFTA-u i države kandidatkinje.

⁽¹³⁾ Od toga se 19,1 milijarda eura (33 milijarde eura 2014. godine) odnosi na obveze prema poljoprivrednicima koje se obično obračunavaju u prva dva mjeseca sljedeće godine.

⁽¹⁴⁾ Godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomak 2.22., godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 1.50. i godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 1.59.

Grafikon 2.2. – Promjene razine ukupnih nepodmirenih obveza

(u milijardama eura)



Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije – financijske godine 2007. – 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Početni proračun za plaćanja 2015. godine bio je veći nego prijašnjih godina...

2.11. EU planira proračun za plaćanja i izvješćuje o njemu na gotovinskoj osnovi te mora uravnotežiti primitke i plaćanja: proračun se ne smije financirati zajmovima⁽¹⁵⁾. Početni proračun za plaćanja 2015. godine bio je veći nego ijedne prethodne godine.

⁽¹⁵⁾ Članak 17. Financijske uredbe.

...dok su plaćanja na osnovi namjenskih prihoda i prenesenih odobrenih sredstava značila da su završna plaćanja bila viša od gornje granice VFO-a

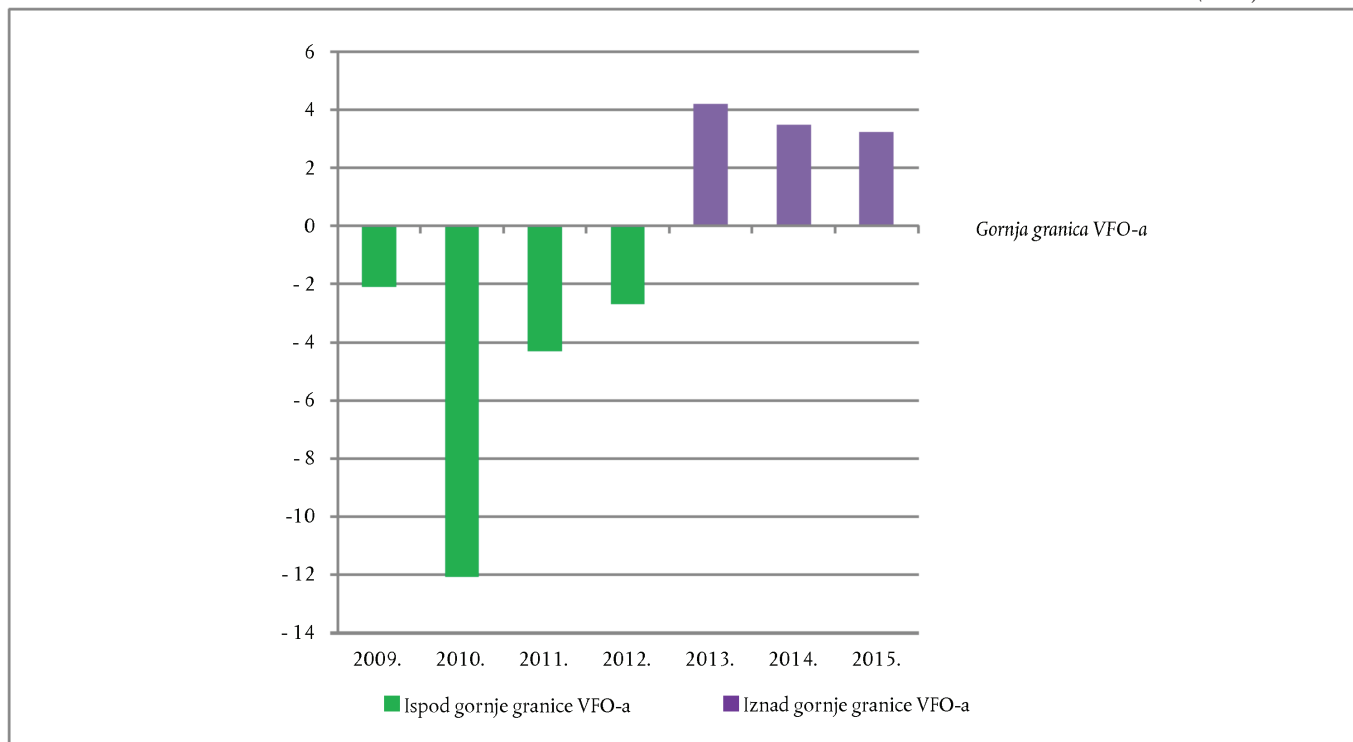
2.12. Uredbom o VFO-u⁽¹⁶⁾, donesenom 2013. godine, propisana je najviša razina odobrenih sredstava za plaćanja za 2015. koja je iznosila 142 milijarde eura⁽¹⁷⁾. Početni proračun bio je malo niži od te gornje granice, odnosno iznosio je 141,2 milijarde eura. Završna razina plaćanja bila je viša samo 2013. godine te je bila viša od izvornog proračuna za 4 milijarde eura (vidjeti odlomak 2.2. i **grafikon 2.4.**). Treću godinu zaredom završna razina plaćanja bila je viša od gornje granice VFO-a za predmetnu godinu. U **grafikonu 2.3.** prikazana je razlika između gornje granice VFO-a i završnih plaćanja tijekom posljednjih sedam godina.

2.12. Sud uspoređuje izglasani proračun s razinom plaćanja koja uključuje:

- plaćanja na odobrena sredstva koja potječu iz namjenskog prihoda (povrh odobrenih sredstava za plaćanja u proračunu za 2015. i gornje granice VFO-a) i
- plaćanja povezana s odobrenim sredstvima prenesenima iz prethodnih godina (koja su ispod praga VFO-a za predmetnu godinu, ako su odobrena sredstva već odobrili Europski parlament i Vijeće).

Grafikon 2.3. – Završna plaćanja u usporedbi s gornjom granicom VFO-a

(u milijardama eura)



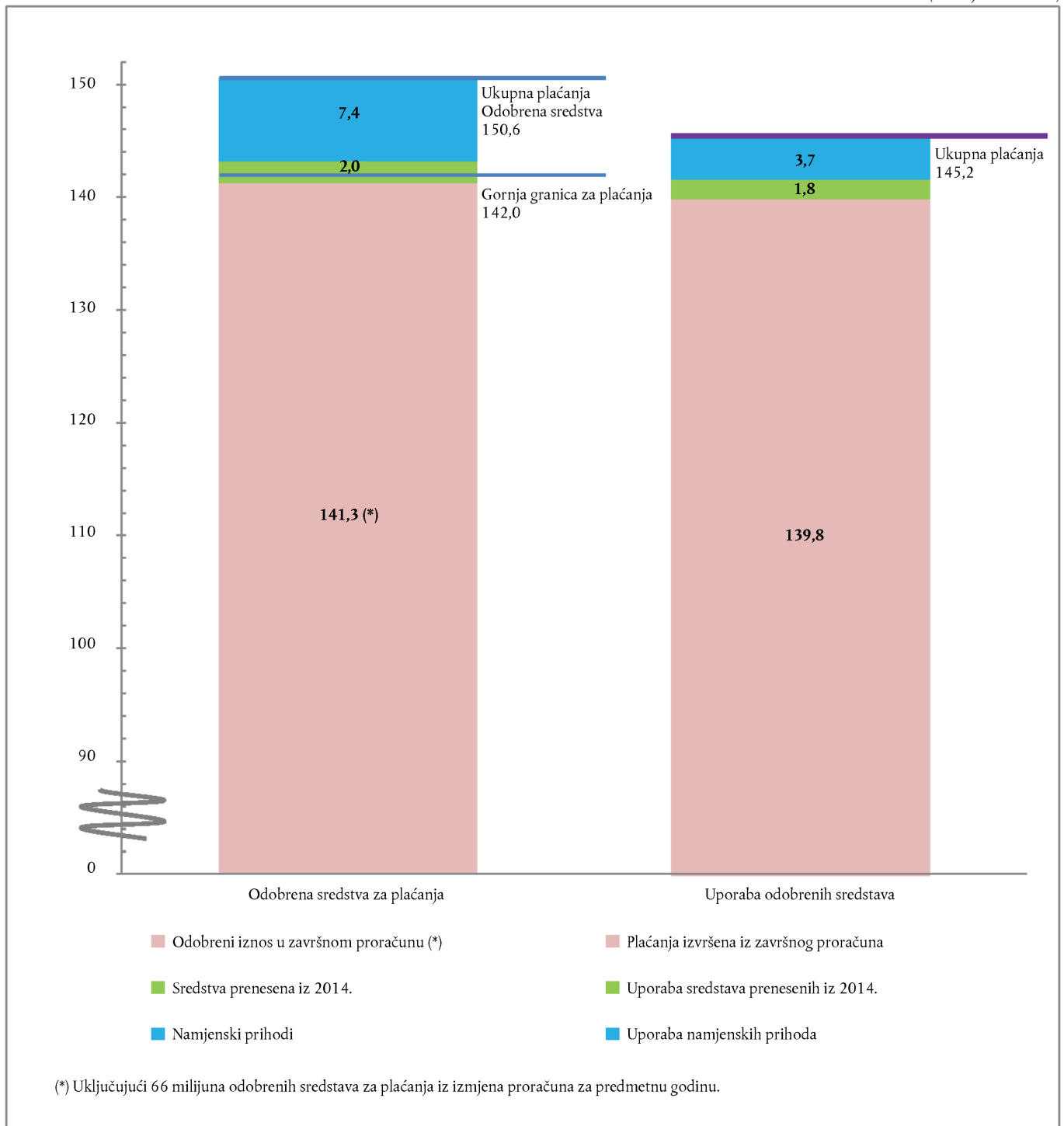
Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije – financijske godine 2009. – 2015. i Uredbe o VFO-u.

⁽¹⁶⁾ Uredba (EU, Euratom) br. 1311/2013.

⁽¹⁷⁾ Kako je izmijenjeno Komunikacijom Komisije Vijeću i Europskom parlamentu „Tehnička prilagodba financijskog okvira za 2016. u skladu s kretanjima BND-a” (COM(2015) 320 final).

Grafikon 2.4. – Odobrena sredstva za plaćanja i plaćanja izvršena 2015.

(u milijardama eura)



Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije za financijsku godinu 2015. „Skupna izvješća o izvršenju proračuna s pojašnjenjima”, tablice 5.1. i 5.3.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2.13. Parlament i Vijeće odobrili su osam izmjena proračuna. Prva je bila najveća i podrazumijevala reprogramiranje 16,5 milijardi eura (odlomak 2.6.). Ostalim izmjenama proračuna raspoloživa odobrena sredstva za preuzimanje obveza zajedno su povećana za 486 milijuna eura, a raspoloživa odobrena sredstva za plaćanja za 85 milijuna eura. Konkretno, njima se:

- 1,4 milijarde eura odobrenih sredstava za preuzimanje obveza preraspodijelilo Jamstvenom fondu EFSU-a, poglavito iz Instrumenta za povezivanje Europe (vidjeti odlomak 2.35.)
- proračunu za migracije osiguralo dodatnih 407 milijuna eura odobrenih sredstava za preuzimanje obveza
- 127 milijuna eura odobrenih sredstava za plaćanja preraspodijelilo iz drugih naslova u proračun za migracije.

Došlo je do smanjenja razine zahtjeva za povrat troškova u području kohezije

2.14. Tijela država članica prikazala su nižu razinu zahtjeva za povrat troškova kohezijskih aktivnosti 2015. nego 2014. godine (42,2 milijarde eura 2015., 56,6 milijardi eura 2014.). To je dovelo do smanjenja vrijednosti nepodmirenih zahtjeva za povrat troškova s 23,2 milijarde eura na kraju 2014. na 10,8 milijardi eura⁽¹⁸⁾ na kraju 2015. godine. Vrijednost zahtjeva za povrat troškova zaprimljenih u posljednjem mjesecu predmetne godine gotovo se prepolovila na 10,5 milijardi eura (2014.: 19,4 milijarde eura), kao i vrijednost zahtjeva zaprimljenih u posljednja četiri dana godine (2015.: 5,4 milijarde eura, 2014.: 10,1 milijarda eura). Od nepodmirenog ukupnog iznosa od 10,8 milijardi eura na kraju godine, 2,8 milijardi eura ostalo je nepodmireno od kraja 2014.

2.15. Pretfinanciranja i za VFO za razdoblje 2007. – 2013. i za VFO za razdoblje 2014. – 2020. za sve države članice izdvajaju se iz proračuna EU-a. Neobračunano ukupno pretfinanciranje na kraju 2015. godine iznosilo je 32,7 milijardi eura⁽¹⁹⁾. Stoga ukupan iznos „nepodmirenih računa” ne upućuje na to da se državama članicama ukupno gledajući trebaju isplatiti sredstva iz proračuna.

2.15. *Uredbom o zajedničkim odredbama 2014. – 2020. utvrđuje se da se pretfinanciranje programskog razdoblja koristi za financiranje operacija provedenih u okviru predmetnog programskog razdoblja.*

⁽¹⁸⁾ Bilješka 2.12. računovodstvene dokumentacije. Neisplaćeni zahtjevi za povrat troškova koje je Komisija potvrdila kao točne i u svom računovodstvenom sustavu uknjižila kao spremne za plaćanje bili su u vrijednosti od 3,3 milijarde eura (2014.: 1,3 milijarde eura).

⁽¹⁹⁾ Sastoji se od 23,1 milijarde eura iz razdoblja 2007. – 2013. i 9,6 milijardi eura iz razdoblja 2014. – 2020.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Razdoblje od početne obveze do prihvaćanja rashoda i dalje je dugo

2.16. U **tablici 2.5.** pruža se detaljan prikaz nepodmirenih obveza i pretfinanciranja po godinama. Prosječno razdoblje od preuzimanja obveze do plaćanja je 2,4 godine (2,1 godina 2014.). U većini slučajeva prvo plaćanje za program ili projekt (kojim se smanjuje razina nepodmirene obveze) sastoji se od pretfinanciranja. Pretfinanciranje ostaje nepodmireno dok primatelj sredstava EU-a ne isporuči uslugu ili opravda uporabu sredstava EU-a.

2.17. Iznos nepodmirenih obveza („stock”) odgovara iznosu otprilike dva i pol puta većem od iznosa uknjiženog u jednoj godini („tok”) ⁽²⁰⁾. Bruto neisplaćena pretfinanciranja jednaka su iznosu nešto većem od iznosa plaćanja za razdoblje od pola godine. Od preuzimanja obveze do prihvaćanja rashoda za različita područja proračuna EU-a ukupno je potrebno u prosjeku tri godine. Uporaba pretfinanciranja osjetno je izraženija za rashodovna područja pod neizravnim/izravnim upravljanjem (gdje je ukupan neisplaćeni iznos pretfinanciranja jednak plaćanjima za razdoblje od 1,6 godina) nego za područja pod podijeljenim upravljanjem. Za naslov 4. ukupan iznos obveza i neisplaćenih pretfinanciranja jednak je iznosu redovnih rashoda za razdoblje od 4,6 godina.

2.18. Poveća kašnjenja od početne obveze do konačnog odobrenja rashoda povezana su s problemima kao što je nepostojanje određene dokumentacije pri zaključenju te se njima smanjuje fleksibilnost. Kao što smo istaknuli u odlomku 2.3., plaćanja 2015. godine često su se i dalje odnosila na programe iz prijašnjih razdoblja.

2.17. *Komisija smatra da je reste à liquider (RAL ili nepodmirene obveze) u skladu s odgovarajućim pravilima o automatskom opozivu.*

2.18. *Za područje kohezije konačni je datum prihvatljivosti 31. prosinca 2015. Dokumenti o zaključivanju moraju se dostaviti do 31. ožujka 2017. Uredbom (EU) br. 1083/2006 predviđeno je da se dio od 5 % ukupno dodijeljenih sredstava EU-a zadrži do zaključivanja programa.*

Suzakonodavci su odlučili izmijeniti tu Uredbu i produžiti krajnji rok automatskog opoziva N+2 za dvije države članice. To je smanjilo pritisak na te države članice da podnesu zahtjev za plaćanje u kraćem referentnom razdoblju. Osim toga, Ugovor o pristupanju Hrvatske dopušta izuzeće od pravila automatskog opoziva. Predviđa i N+3.

Naposljetku, 2014. osnovana je Radna skupina za bolju provedbu kako bi se pomoglo državama članicama u optimiziranju uporabe iznosa za kohezijsku politiku za razdoblje 2007. – 2013. Komisija prati napredak.

⁽²⁰⁾ Za rashode u području kohezije u vezi s operativnim programima usvojenima u sklopu VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. automatski opoziv sredstava trebao bi se izvršiti na osnovi N +2 za sve države članice osim za Hrvatsku, Rumunjsku i Slovačku (na koje se primjenjuje pravilo N+3).

Tablica 2.5. – Detaljni prikaz nepodmirenih proračunskih obveza i prefinanciranja za koje je odgovorna Komisija

(u milijunima eura)

Nepodmirene proračunske obveze ⁽¹⁾											
Naslov		< 2009.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	Sveukupno	Godine preuzimanja obveza ⁽²⁾
1.a	Konkurentnost	295	672	1 209	1 541	3 885	5 942	7 844	13 066	34 455	2,1
1.b	Kohezija	1 653	38	237	1 455	7 191	29 459	21 324	65 016	126 372	2,6
2.	Prirodni resursi	223	62	82	127	213	7 231	2 140	18 112	28 191	1,8
3.	Sigurnost i građanstvo	21	39	62	136	277	580	350	1 671	3 137	1,5
4.	Globalna Europa	938	522	883	1 412	3 364	4 719	5 390	7 446	24 673	3,0
5.	Administracija	0	0	0	0	0	0	0	295	295	0,0
Sveukupno		3 130	1 333	2 473	4 671	14 931	47 931	37 049	105 606	217 123 ⁽³⁾	2,4

Pretfinanciranje ⁽⁴⁾											
Naslov		< 2009.	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	Sveukupno	Godine izvršenja plaćanja ⁽⁵⁾
1.a	Konkurentnost	127	165	422	1 382	3 353	6 117	5 343	8 636	25 545	1,5
1.b	Kohezija	12 934	9 347	689	69	33	75	2 042	7 523	32 711	0,6
2.	Prirodni resursi	3 443	131	60	78	120	172	393	2 397	6 795	0,1
3.	Sigurnost i građanstvo	19	27	58	92	192	675	792	1 430	3 284	1,6
4.	Globalna Europa	236	461	397	817	947	1 634	2 520	5 446	12 458	1,6
5.	Administracija	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0,0
Ukupno (bruto prefinanciranja)		16 758	10 130	1 626	2 439	4 645	8 673	11 090	25 434	80 795 ⁽⁶⁾	0,6

⁽¹⁾ Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije za financijsku godinu 2015., tablica 2.5. „Izvešća o izvršenju proračuna s pojašnjenjima”.⁽²⁾ Izvor: Izvešća o proračunskom i financijskom upravljanju – 2015. – odjeljak A.7.2.⁽³⁾ Nepodmirene proračunske obveze ne uključuju 570 milijuna eura iz drugih institucija.⁽⁴⁾ Izvor: Europski revizorski sud na temelju podataka Komisije.⁽⁵⁾ Pretfinanciranje plaćeno na dan 31. prosinca 2015. podijeljeno po plaćanjima izvršenima iz odobrenih sredstava za predmetnu godinu.⁽⁶⁾ Vidjeti godišnju računovodstvenu dokumentaciju Europske komisije za 2015., bilješka 2.5.1.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Postoje znatni zaostatci u uporabi sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI)

2.19. Do kraja 2015. godine državama članicama je u okviru VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. isplaćeno 400,8 milijardi eura iz europskih strukturnih i investicijskih fondova ⁽²¹⁾ (90 % od ukupno 446,2 milijarde eura ⁽²²⁾ za sve odobrene operativne programe). U **grafikonu 2.6.** za svaku je državu članicu prikazano u kojoj je mjeri Komisija izvršila plaćanja po preuzetim obvezama. Više od polovice neiskorištenih odobrenih sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova za preuzimanje obveza koja još nisu dovela do plaćanja odnosi se na pet država članica ⁽²³⁾.

2.20. U nekim državama članicama iznos doprinosa koji nisu zatraženi od EU-a ⁽²⁴⁾, zajedno s potrebnim sufinanciranjem nacionalnim sredstvima, odgovara velikom dijelu ukupnih rashoda opće države (vidjeti **grafikon 2.7.**). Ukupan iznos koji se može tražiti iz fondova EU-a u sedam država članica (ako se uzme u obzir i razdoblje 2007. – 2013. i razdoblje 2014. – 2020.) čini više od 15 % godišnjih rashoda opće države.

2.21. Kako bi se iskoristila sva sredstva raspoloživa u okviru VFO-a za razdoblje 2007. – 2013., tijela država članica morat će podnijeti valjane zahtjeve za iznos jednak iznosu svih nepodmirenih obveza zajedno s obveznim sufinanciranjem nacionalnim sredstvima i iznosom pretfinanciranja koji je već izdvojen iz proračuna. U **grafikonu 2.8.** prikazani su relativni udjeli neiskorištenih obveza iz razdoblja 2007. – 2013. za svaku državu članicu, s pretfinanciranjem isplaćenim za VFO za razdoblje 2014. – 2020. na kraju 2015. godine.

2.19. *Pet država članica koje je naveo Sud čine najveći dio raspodjele sredstava europskog strukturnog i investicijskog fonda.*

U odnosu na pitanje niskih razina apsorpcije, radna skupina za bolju provedbu koju je osnovala Komisija aktivno je uključena u pomoć državama članicama na koje se najviše odnosi problem niskih razina apsorpcije.

2.20. *Radna skupina za bolju provedbu u državama članicama osnovana je 2014. za poboljšanje provedbe i proračunsku apsorpciju u državama članicama s najnižom apsorpcijom i razmjerno najvišim nepodmirenim doprinosima EU-u ⁽¹⁾.*

⁽²¹⁾ Europske strukturne i investicijske fondove čine Europski socijalni fond (ESF), Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijski fond (KF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR). U VFO-u za razdoblje 2007. – 2013. EPFRR i EFPR nisu svrstani u istu kategoriju s kohezijskim fondovima (ESF, EFRR i KF).

⁽²²⁾ Uključujući godišnje mjere EPFRR-a kako bi se mogla izvršiti usporedba s europskim strukturnim i investicijskim fondovima u okviru trenutnog VFO-a.

⁽²³⁾ Češka Republika, Španjolska, Italija, Poljska i Rumunjska odgovorne su za 27,9 milijardi eura od ukupno 45,4 milijarde eura neiskorištenih odobrenih sredstava za preuzimanje obveza iz europskih strukturnih i investicijskih fondova.

⁽²⁴⁾ Uključujući i neisplaćeni doprinos iz VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. i godišnje tranše trenutnog VFO-a za 2014. – 2020.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/task-force-better-implementation

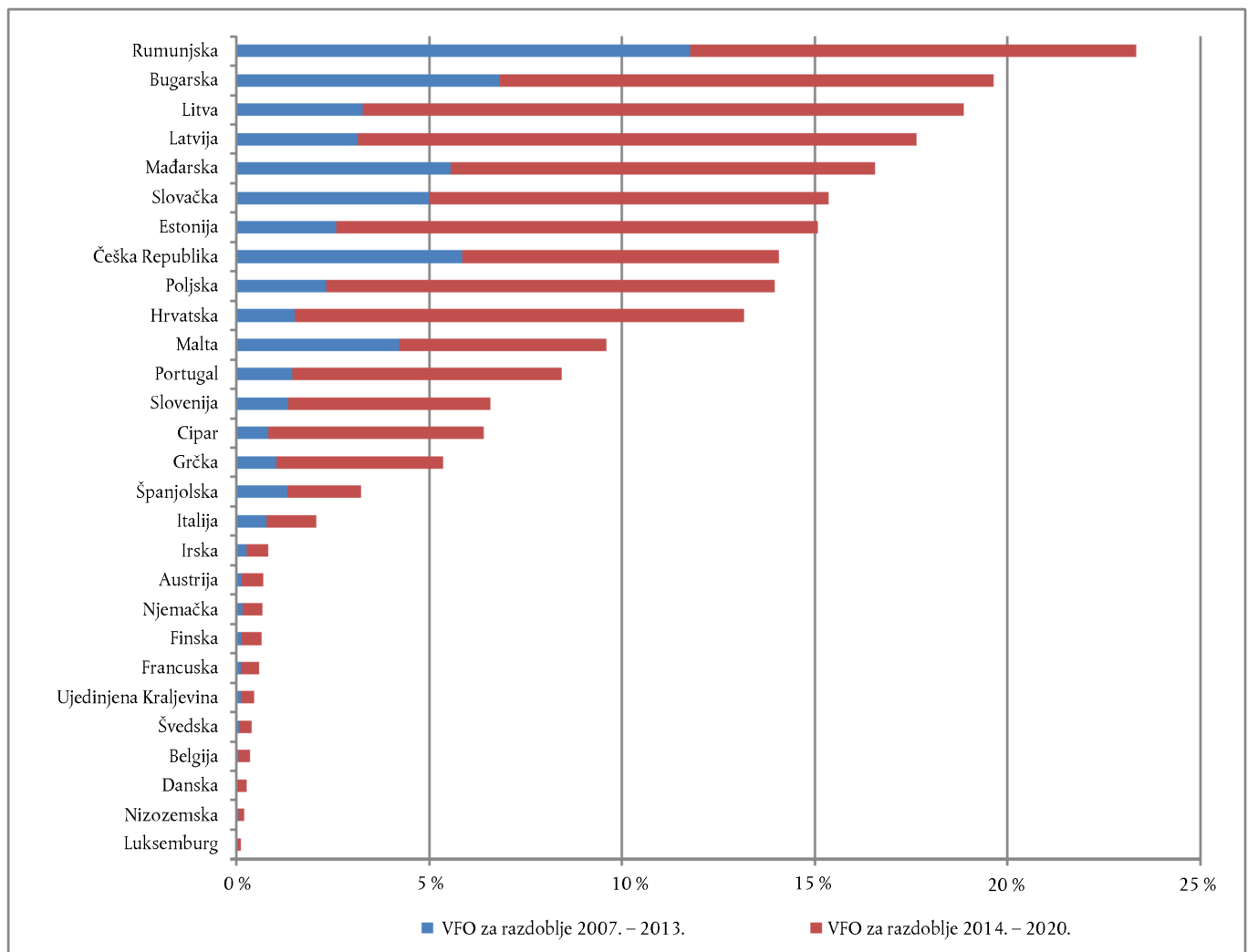
Grafikon 2.6. – Apsorpcija sredstava (%) i ukupna sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u okviru VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. na dan 31. prosinca 2015.



⁽¹⁾ Hrvatska je pristupila Europskoj uniji 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.

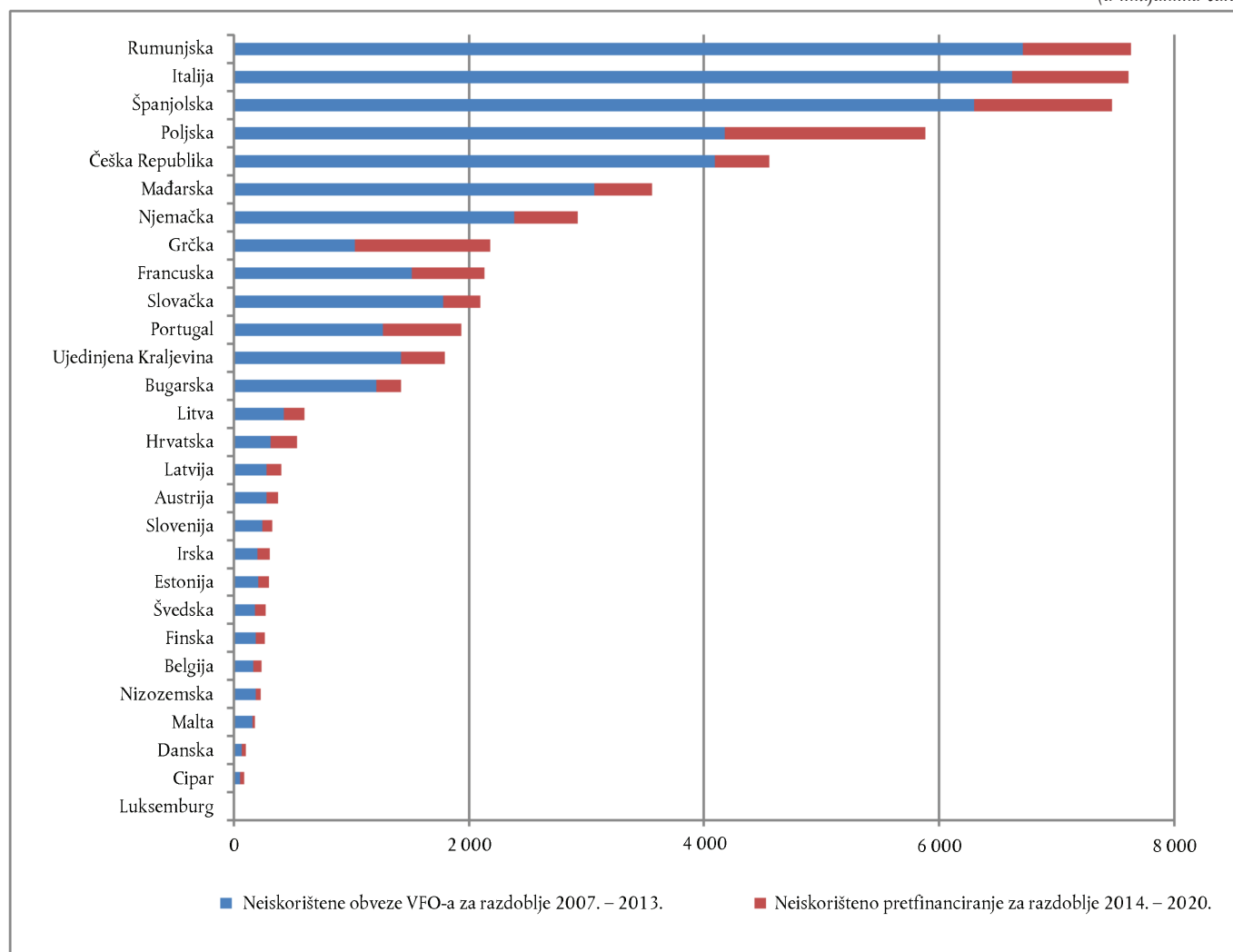
Grafikon 2.7. – Postotni udio neiskorištenih obveza europskih strukturnih i investicijskih fondova na dan 31. prosinca 2015. u rashodima opće države za 2015. godinu



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju informacija Komisije. Podatci Eurostata o rashodima opće države za 2015., travanj 2016.

Grafikon 2.8. – Neiskorištene obveze iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2007. – 2013. i pretfinanciranje za razdoblje 2014. – 2020. na kraju 2015.

(u milijunima eura)



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju informacija Komisije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Financijski instrumenti čine sve veći dio proračuna...

2.22. Financijski instrumenti uglavnom se sastoje od zajmova, vlasničkih instrumenata, jamstava i instrumenata podjele rizika ⁽²⁵⁾.

Financijski instrumenti pod neizravnim upravljanjem

2.23. U VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. financijski instrumenti pod neizravnim upravljanjem dobili su na važnosti te čine sve veći dio isplata iz proračuna EU-a. Grupa EIB-a upravlja gotovo svim financijskim instrumentima pod neizravnim upravljanjem. To uključuje Jamstveni fond za vanjska djelovanja (vidjeti **grafikon 2.9.**) na koji otpada 32 % ukupne imovine u financijskim instrumentima. Ostale međunarodne financijske institucije ⁽²⁶⁾ upravljaju tek nekolicinom izrazito malih instrumenata (s imovinom od 74 milijuna eura) i određenim instrumentima tehničke pomoći uspostavljenima prije 2014. godine. Za VFO za razdoblje 2014. – 2020. Komisija je sklopila samo dva sporazuma o delegiranju ⁽²⁷⁾ s tijelima izvan grupe EIB-a.

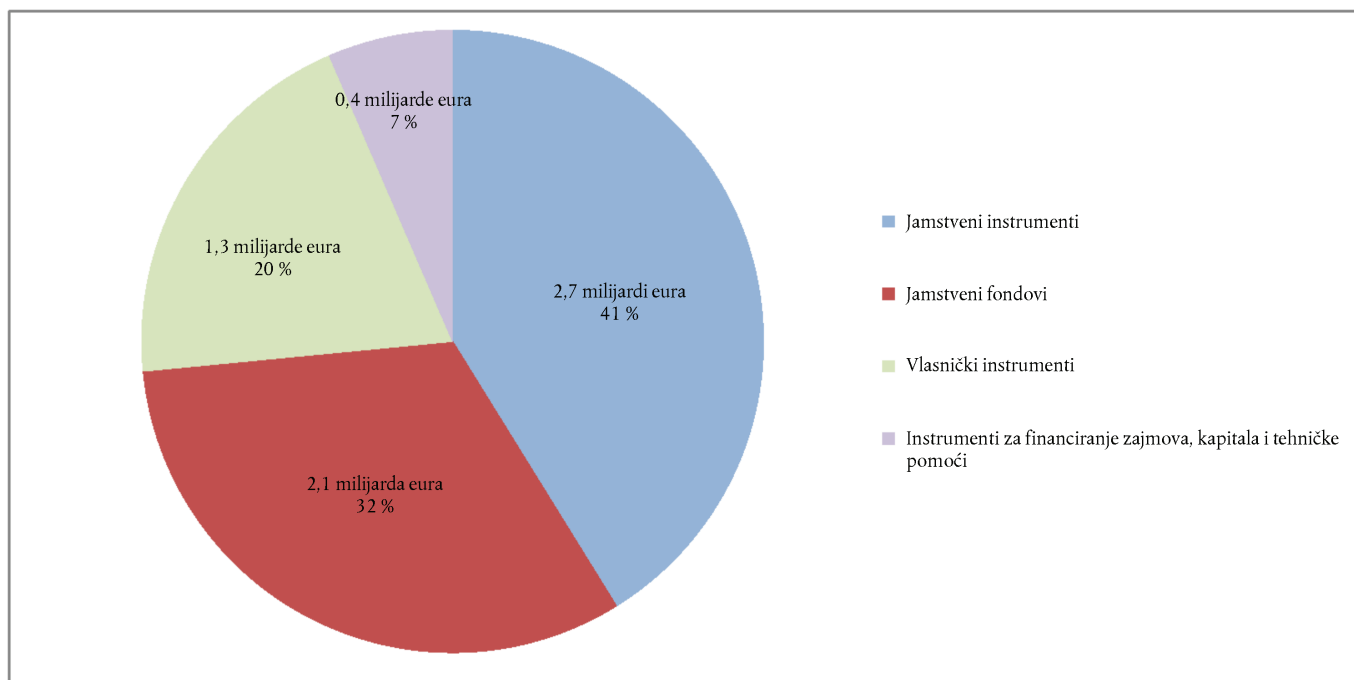
2.23. Jamstveni fond za vanjska djelovanja nije financijski instrument u smislu Financijske uredbe. Postojao je prije Financijske uredbe i temelji se na lex specialis, Uredbi Vijeća (EZ, Euratom) br. 480/2009 od 25. svibnja 2009. o osnivanju Jamstvenog fonda za vanjska djelovanja.

⁽²⁵⁾ „Financijski instrumenti” mjere su koje „mogu imati oblik vlasničkih ili kvazivlasničkih ulaganja, zajmova ili jamstava, ili drugih instrumenata podjele rizika”. Članak 2. točka (p) Financijske uredbe u kojem se navode definicije.

⁽²⁶⁾ Europska banka za obnovu i razvoj, Kreditanstalt für Wiederaufbau i Razvojna banka Vijeća Europe.

⁽²⁷⁾ S EBRD-om za „Instrument za financiranje malih i srednjih poduzeća u Armeniji” (15 milijuna eura) i „Žene u poslovnim programima u Istočnom partnerstvu” (5 milijuna eura) 29. prosinca 2015.

Grafikon 2.9. – Ukupna imovina u vrijednosti od 6,5 milijardi eura⁽¹⁾ na dan 31. prosinca 2015. u financijskim instrumentima pod neizravnim upravljanjem po vrsti instrumenta



⁽¹⁾ Vidjeti tablicu o financijskim instrumentima u dokumentu „Financijski izvještaji – analiza i rasprava” u računovodstvenoj dokumentaciji.

Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije za financijsku godinu 2015. (odjeljak o financijskim instrumentima dokumenta „Financijski izvještaji – analiza i rasprava”) i dio o sastavljanju podataka iz paketa izvješća o financijskim instrumentima za 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.24. Komisija zatvara financijske instrumente iz prijašnjih VFO-eva ⁽²⁸⁾ ili ih spaja u nove ⁽²⁹⁾.

2.25. U VFO-u za razdoblje 2014. – 2020.:

- očekivana plaćanja u financijske instrumente pod neizravnim upravljanjem gotovo su se udvostručila na 7,4 milijarde eura (VFO za razdoblje 2007. – 2013.: 3,8 milijardi eura)
- proračun EU-a pruža dodatno jamstvo u iznosu do 16 milijardi eura novouspostavljenom instrumentu EFSU (vidjeti odlomak 2.33.)

⁽²⁸⁾ Instrument za davanje jamstava MSP-ovima – SMEG 1998.

⁽²⁹⁾ Inicijativa projektnih obveznica (PBI) i Instrument za kreditna jamstva za projekte transeuropske prometne mreže (LGTT) koji će se 2016. spajati s dužničkim instrumentom programa CEF.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- u Inicijativi EU-a za mala i srednja poduzeća (Inicijativa za MSP-ove) (izvorno osmišljena kao instrument za odgovor na krizu) kombiniraju se sredstva iz proračuna EU-a raspoloživa u okviru Programa za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća (COSME)⁽³⁰⁾ i programa Obzor 2020. (175 milijuna eura svaki) i sredstva EFRR-a i EPFRR-a⁽³¹⁾ (8,5 milijardi eura) sa sredstvima grupe EIB-a⁽³²⁾.

2.26. Na kraju 2015. godine kumulativne uplate u nove instrumente dosegle su 1,3 milijarde eura (2014.: 0,7 milijarde eura), kako je prikazano u **tablici 2.10**. Od tog iznosa:

- na instrumente za jamstvo otpada 1,1 milijarda eura (88 %) kumulativnih plaćanja
- na vlasničke instrumente otpada 0,2 milijarde eura (12 %) kumulativnih plaćanja.

⁽³⁰⁾ Program EU-a za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća.

⁽³¹⁾ EFRR – Europski fond za regionalni razvoj; EPFRR – Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj.

⁽³²⁾ Grupu EIB čine Europska investicijska banka i Europski investicijski fond.

Tablica 2.10. – Financijski instrumenti pod neizravnim upravljanjem u sklopu VFO-a za razdoblje 2014. – 2020.

(u milijunima eura)

Naziv instrumenta	Vrsta instrumenta	Okvirni proračun za razdoblje 2014. – 2020.	Kumulativne obveze		Kumulativna plaćanja	
			2014.	2015.	2014.	2015.
OBZOR 2020. – Služba za zajmove i jamstva instrumenta InnovFin za istraživanja, razvoj i inovacije – EIB ⁽¹⁾	Jamstvo	1 060	483	646	483	646
	<i>od čega prihodi određeni za posebnu namjenu preraspodijeljeni iz Instrumenta za podjelu rizika pri financiranju (RSFF)</i>		375	430	374	395
OBZOR 2020 – služba za instrument InnovFin za MSP-ove i istraživanja i inovacije za srednje kapitalizirana poduzeća – EIF ⁽²⁾	Jamstvo	1 060	169	306	169	304
OBZOR 2020 – Vlasnički instrument InnovFin za istraživanja i inovacije – EIF ⁽¹⁾	Kapital	430	0	125	0	110
Dužnički instrument programa CEF– EIB	Jamstvo	2 557	128	247	0	0
Vlasnički instrument programa CEF	Kapital		0	10	0	0
Vlasnički instrument programa COSME za rast – EIF	Kapital	633	52	102	33	41
Instrument kreditnog jamstva programa COSME – EIF	Jamstvo	686	89	238	42	131
Instrument jamstva za studentske zajmove (program Erasmus+) – EIF	Jamstvo	517	28	61	0	20
Program Europske unije za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI) – EIF	Jamstvo	193	28	60	0	10
Jamstveni instrument za kulturni i kreativni sektor ⁽³⁾	Jamstvo	123	0	0	0	0
Instrument privatnog financiranja energetske učinkovitosti (PF4EE) – EIB	Jamstvo	80	30	50	6	12
Instrument za financiranje prirodnog kapitala (NCCF) – EIB	Jamstvo	60	10	30	3	12
Sveukupno		7 399	1 017	1 875	735	1 286

⁽¹⁾ Osim proračuna navedenog u osnovnom aktu, doprinosi koji predstavljaju prihode i vraćanja iz Programa za konkurentnost i inovacije (CIP) i Sedmog okvirnog programa (FP7) financijski instrumenti bit će dodijeljeni financijskim instrumentima u okviru programa COSME i Obzor 2020.

⁽²⁾ Uključujući doprinos programa EU-a Obzor 2020. Inicijativi za srednja i mala poduzeća.

⁽³⁾ Sporazum o delegiranju na kraju 2015. godine još nije bio potpisan.

Izvor: SWD(2015) 206 final, Sporazumi o delegiranju i radni procesi u okviru računovodstvenog sustava ABAC.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

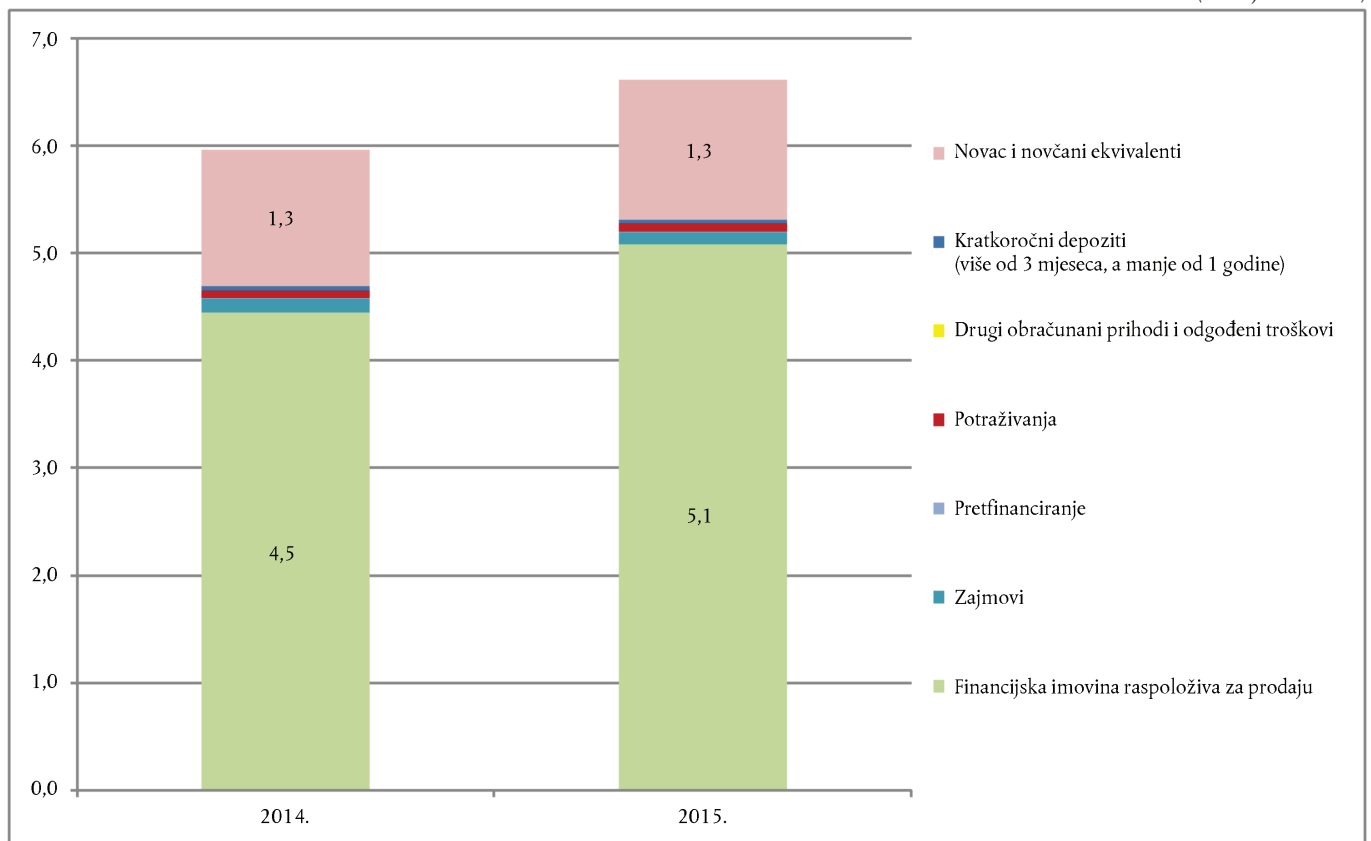
...i bilance...

2.27. Ukupna imovina u financijskim instrumentima pod neizravnim upravljanjem povećala se za 650 milijuna eura (11 %) u odnosu na prethodnu godinu (vidjeti **grafikon 2.11.**). Ključni elementi tog povećanja su:

- povećanje ulaganja u dužničke vrijednosne papire i vrijednosne papire s fiksnim prinosom u vrijednosti od 251 milijuna eura, koje proizlazi iz prijenosa iz proračuna EU-a na fiducijarne račune
- povećanje ulaganja Jamstvenog fonda za vanjsko djelovanje⁽³³⁾ u iznosu od 177 milijuna eura u obveznice izražene u eurima u koji je iz proračuna EU-a preneseno 144 milijuna eura.

Grafikon 2.11. – Ukupna imovina financijskih instrumenata pod neizravnim upravljanjem po vrsti imovine

(u milijardama eura)



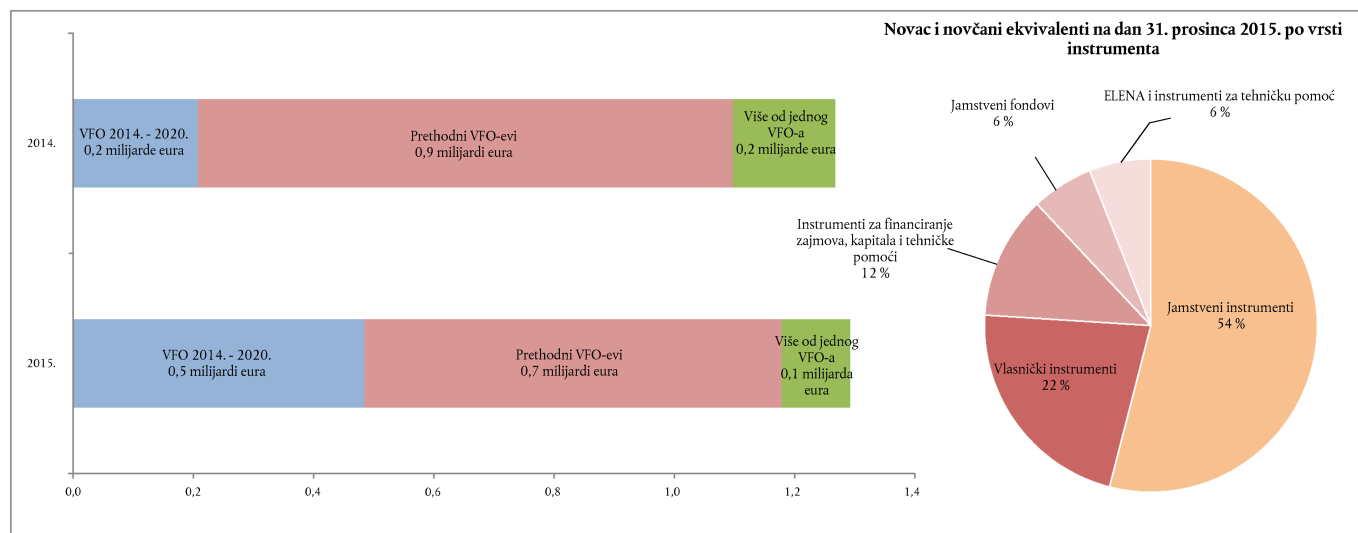
Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije – financijske godine 2014. i 2015.

⁽³³⁾ Doprinosi u Jamstveni fond na kraju godine dosegli su 1,2 milijarde eura, uz povećanje od 144 milijuna eura 2015. godine. Kako bi se dosegnuo ciljni iznos od 9 % ukupnih nepodmirenih novčanih obveza, 2015. iz proračuna EU-a izdvojen je dodatni doprinos od 257 milijuna eura, koji će se isplatiti 2016.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.28. Gotovina čini 20 % ukupne imovine financijskih instrumenata te je na kraju 2015. ostala nepromijenjena i iznosila 1,3 milijarde eura (2014.: 1,3 milijarde eura ⁽³⁴⁾) (vidjeti **grafikon 2.12.**).

Grafikon 2.12. – Novac i novčani ekvivalenti financijskih instrumenata⁽¹⁾



⁽¹⁾ Vidjeti bilješku 2.8. u računovodstvenoj dokumentaciji za 2015.

Izvor: Sastavljanje podataka iz paketa izvješća o financijskim instrumentima za 2015.

⁽³⁴⁾ Vidjeti odlomak 2.24. godišnjeg izvješća iz 2014.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2.29. Tijekom 2015. iz skrbničkih računa financijskih instrumenata kojima upravljaju ovlašteni subjekti vraćeno je 211 milijuna eura: 126 milijuna eura u opći proračun⁽³⁵⁾ i 85 milijuna eura u obliku unutarnjih namjenskih prihoda. Od toga

- 134 milijuna eura odnosi se na prihode i vraćanja
- 59 milijuna eura odnosi se na povrat sredstava sa skrbničkih računa financijskih instrumenata i instrumenata za tehničku pomoć koja su u trenutku zaključenja tih instrumenata bila neiskorištena u opći proračun EU-a, dok 18 milijuna eura odnosi se na stornirane operacije Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo (ENPI).

2.30. Za financijsku godinu 2015. ukupni administrativni troškovi i troškovi upravljanja za financijske instrumente iznosili su 63 milijuna eura (2014.: 50 milijuna eura). Za nove instrumente kumulativni troškovi za 2014. i 2015. iznosili su 72 milijuna eura (5,77 % ukupne imovine).

...dok velik dio sredstava u financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem i dalje nije iskorišten

2.31. Prema najnovijem raspoloživom izvješću o financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem u kojem se opisuje stanje na kraju 2014. godine⁽³⁶⁾, u tim je instrumentima ostalo 6,8 milijardi eura neiskorištenih sredstava 80 % tog iznosa odnosilo se na pet država članica⁽³⁷⁾. Na Italiju se odnosilo 45 % ukupnog iznosa (3 milijarde eura)⁽³⁸⁾. Tijekom ispitivanja bilance zatražili smo od Komisije da dostavi dodatnu analizu uporabe tih instrumenata u Italiji do dana 31. prosinca 2015. To pokazuje da je 1,7 milijardi eura za Italiju ostalo neiskorišteno na dan 31. prosinca 2015.

2.31. Komisija je od Italije zatražila dodatne podatke do 31. prosinca 2015. Ti podaci pokazuju da je na dan 31. prosinca 2015. za Italiju ostalo neiskorišteno 45 %. Dobiveni podaci, uspoređeni s rezervacijama na Komisijinim računima u 2015., dostavljeni su Sudu. Nakon analize čini se da nije potrebno mijenjati postojeću metodu. Međutim, provedba će se ponovno razmotriti za 2016.

⁽³⁵⁾ U skladu s člankom 140. stavkom 6. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012.

⁽³⁶⁾ Posljednji dostupni podatci odnose se na kraj 2014. i sažeto su prikazani u izvješću Komisije iz rujna 2015. 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.

⁽³⁷⁾ Vidjeti odlomke 6.41. i 6.42. te odlomke 29. – 45. tematskog izvješća br. 19/2016 (Izvršavanje proračuna EU-a s pomoću financijskih instrumenata – pouke koje se mogu izvući iz programskog razdoblja 2007. – 2013.).

⁽³⁸⁾ Ostatak se odnosi na: Španjolsku (0,9 milijardi eura (13 %)), Grčku (0,9 milijardi eura (13 %)), Ujedinjenu Kraljevinu (0,5 milijardi eura (7 %)), Njemačku (0,3 milijarde eura (4 %)) i druge države članice (1,2 milijarde eura (18 %)).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Zabilježene su prve operacije Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU)...

2.32. Komisija (u ime EU-a) i EIB potpisali su sporazum o EFSU-u 22. srpnja 2015. EFSU je dio Plana ulaganja za Europu koji je 2014. godine najavio predsjednik Europske komisije. Svrha je poduprijeti ulaganja u područja kao što su infrastruktura, obrazovanje, istraživanje i inovacije, kao i rizično financiranje za mala poduzeća.

2.33. EU pruža proračunsko jamstvo u iznosu do 16 milijardi eura (od čega će se 8 milijardi eura u razdoblju 2016. – 2022. postupno prenijeti u posebni fond), dok EIB doprinosi pričuvi za rizične slučajeve s 5 milijardi eura iz vlastitih sredstava. Komisija i EIB očekuju da će se time financiranje u okviru EIB-a/EIF-a poduprijeti u iznosu do 61 milijarde eura, pri čemu je cilj potaknuti 315 milijardi eura ulaganja.

2.34. EU jamči operacije u sklopu okvira za infrastrukturu i inovacije koje provodi EIB i u sklopu okvira za mala i srednja poduzeća koje provodi EIF. Svaki od njih ima dužnički portfelj (jamstvo EU-a od 11 milijardi eura za okvir za infrastrukturu i inovacije i 1 250 milijuna eura za okvir za mala i srednja poduzeća) i portfelj vlasničkih ulaganja (jamstvo EU-a od 2 500 milijuna eura za okvir za infrastrukturu i inovacije i 1 250 milijuna eura za okvir za mala i srednja poduzeća).

2.35. Komisija će EIB-u prebaciti sredstva iz jamstva po zaprimanju zahtjeva EIB-a. Kako bi podmirila takve zahtjeve, Komisija je uspostavila jamstveni fond (Jamstveni fond EFSU-a)⁽³⁹⁾. Taj će se fond financirati iz proračuna EU-a tijekom razdoblja do 2020. smanjenjem planiranih rashoda za Instrument za povezivanje Europe (CEF) za 2,8 milijardi eura i za Obzor 2020. za 2,2 milijarde eura⁽⁴⁰⁾, kao i uporabom 3 milijarde eura nedodijeljenih marži ispod gornje granice VFO-a za rashode. U prosincu 2015. Komisija je rezervirala 1,4 milijarde eura⁽⁴¹⁾ za uplate u fond. Tijekom 2015. godine nije izvršila nijedno plaćanje.

2.35. Sredstva će biti isplaćena EIB-u ako to bude potrebno za aktivaciju jamstva u skladu s Uredbom o EFSU-u pod uvjetima navedenima u sporazumu o EFSU-u.

⁽³⁹⁾ Članak 12. stavak 1. Uredbe (EU) 2015/1017.

⁽⁴⁰⁾ Prilogom I. Uredbi o EFSU-u izmijenjena je financijska omotnica za programe Obzor 2020. i CEF.

⁽⁴¹⁾ Taj se iznos preraspodijelio iz proračunskih linija programa CEF (790 milijuna eura), Obzor 2020. (70 milijuna eura) i ITER (490 milijuna eura).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2.36. EIB je potpisao ugovor za financiranje osam operacija u okviru dužničkog portfelja (u ukupnoj vrijednosti od 1 092,7 milijuna eura) od čega je 2015. isplaćeno 193,8 milijuna eura. EIB je potpisao ugovor za financiranje dvije operacije u okviru portfelja vlasničkih ulaganja (2015. u ukupnoj vrijednosti od 125 milijuna eura), od čega je pola pokriveno jamstvom EU-a. Od iznosa pokrivenih jamstvom EU-a EIB je 2015. isplatio samo 7,6 milijuna eura. Ukupno jamstvo EU-a za isplaćene iznose i obračunane kamate na taj portfelj na kraju godine iznosilo je 202 milijuna eura ⁽⁴²⁾.

2.37. Za okvir za mala i srednja poduzeća EIF je tijekom 2015. iskoristio jamstvo EU-a samo za jamčenje operacija u okviru postojećeg financijskog instrumenta za mala i srednja poduzeća ⁽⁴³⁾.

...dok je pokretanje Instrumenta za povezivanje Europe (CEF) odgođeno

2.38. Komisija i EIB potpisali su sporazum o dužničkom instrumentu programa CEF 22. srpnja 2015., istog dana kada i sporazum o EFSU-u. Spajanje portfelja instrumenta LGTT i inicijative PBI odgođeno je do 2016. Komisija 2015. godine nije isplatila doprinos instrumentu, a EIB nije odobrio nikakve operacije.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci za 2015.

2.39. Uspostava velikog broja financijskih mehanizama koji se ne financiraju izravno iz proračuna EU-a i nad kojima reviziju ne obavlja Sud predstavlja rizik za odgovornost i koordiniranost politika i operacija EU-a (odlomak 2.4.).

2.36. *Pri izgradnji portfelja operacija isplate se postupno povećavaju. Portfelj EFSU-a trenutačno se širi, a do kraja 2016. predviđa se znatan rast.*

⁽⁴²⁾ Vidjeti bilješku 5.2.1. na stranici 75. računovodstvene dokumentacije.

⁽⁴³⁾ 55 milijuna eura za operacije instrumenta InnovFin SMEG i 39 milijuna eura za operacije instrumenta kreditnog jamstva (LGF) u okviru programa COSME.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2.40. Komisija je 2015. godine preuzela visoku razinu obveza, djelomično za odobrena sredstva prenesena iz 2014. Nepodmirene obveze vratile su se na prethodnu razinu (odlomci 2.5. – 2.9.). Došlo je do povećanja iznosa koji se trebaju financirati iz budućih proračuna te su oni dosegli razinu od 339 milijardi eura. Komisija nije izradila prognozu novčanog toka kojom bi se obuhvatilo naredno razdoblje od sedam do deset godina (odlomek 2.10.). Takva prognoza omogućila bi dionicima da se pripreme za buduće obveze u pogledu plaćanja i proračunske prioritete, kao i da konstruktivno planiraju budućnost.

2.41. Tijekom 2015. godine došlo je do smanjenja razine podnesenih zahtjeva za naknadu troškova. To je dovelo do smanjenja broja neisplaćenih zahtjeva za povrat troškova, no nije dovelo do smanjenja razine izvršenih plaćanja (vidjeti odlomke 2.14. i 2.15.).

2.42. I dalje postoje osjetna kašnjenja od početnog preuzimanja obveza do konačnog obračuna rashoda, što znači da se obrascima potrošnje sporo odgovara na proračunske prioritete koji se mijenjaju, kao i da se povećava rizik od toga da će dokumentacija biti nedostupna po zatvaranju (vidjeti odlomke 2.16. i 2.17.).

2.43. Nepodmirene obveze VFO-a za razdoblje 2007. – 2013. (zajedno s neisplaćenim prefinanciranjem) u europskim strukturnim i investicijskim fondovima za određene države članice i dalje su na visokoj razini te često prekoračuju 15 % rashoda opće države (odlomci 2.19. – 2.21.).

2.44. Iznosi u porastu prisutni su u financijskim instrumentima pod neizravnim upravljanjem čije se upravljanje još uvijek u prvom redu povjerava grupi EIB-a (odlomek 2.23.).

2.45. Razina neiskorištenih iznosa financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem i dalje je visoka te se većina tih neiskorištenih sredstava odnosi na nekolicinu država članica (odlomek 2.31.).

2.40. VFO je alat koji budućim zahtjevima za plaćanje i proračunskim prioritetima osigurava srednjoročnu i dugoročnu stabilnost i predvidljivost.

Stoga se dugoročne prognoze mogu utvrditi samo uzimajući u obzir postojeće financijske okvire. Kakve će posljedice na plaćanje imati budući financijski okviri o kojima još nije postignut dogovor, nije moguće precizno predvidjeti.

Prognoza za razdoblje nakon 2020. bit će predstavljena 2017. (kako je predviđeno u točki 9. Međuinstitucijskog sporazuma o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju) i bit će sastavni dio prijedloga Komisije za VFO nakon 2020. (koji će biti predstavljeni prije 1. siječnja 2018. na temelju članka 25. Uredbe o VFO-u).

Komisija se već obvezala dostaviti srednjoročno predviđanje plaćanja (u okviru srednjoročnog pregleda financijskog okvira) kojim će se analizirati održivost gornjih granica za plaćanja i kretanje RAL-a i opoziva do 2020.

2.42. Kašnjenje između obveza i plaćanja samo odražava trajanje tekućih projekata. Neki su projekti veliki infrastrukturni projekti u Uniji ili projekti u prilično teškim trećim zemljama i stoga prosječno kašnjenje od 2,4 godine ne bi trebalo smatrati posebno neuobičajenim. Pravni okvir obvezuje korisnike da čuvaju relevantnu dokumentaciju određeno razdoblje nakon zaključivanja.

2.45. Vidjeti odgovor na točku 2.31.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.46. Uspostava EFSU-a utjecala je na pokretanje programa CEF. Iako je to imalo utjecaja na pretpostavke koje je Komisija utvrdila na temelju *ex ante* procjene uporabe financijskih instrumenata u okviru programa CEF, nije obavljena ponovna procjena. EFSU će također utjecati na iskorištenost nekih drugih financijskih instrumenata (vidjeti odlomke 2.32. – 2.38.).

Preporuke

2.47. Preporučujemo da:

- **1. preporuka:** Komisija poduzme određene korake kako bi se smanjile nepodmirene obveze, što uključuje brži opoziv sredstava, ako je to primjenjivo, brže zaključenje programa za razdoblje 2007. – 2013., ako je to primjenjivo, širu uporabu neto ispravaka u području kohezije, smanjenje novčanih iznosa u fiducijarnim ustanovama i izradu planova plaćanja i prognoza u onim područjima u kojima su nepodmirene proračunske obveze i druge obveze na visokoj razini (vidjeti odlomke 2.5. – 2.9., 2.19. i 2.28.)
- **2. preporuka:** Komisija pripremi i objavi prognozu novčanog toka koja bi se ažurirala na godišnjoj razini i kojom bi se obuhvaćale proračunske gornje granice, potrebe za plaćanjem, ograničenja kapaciteta i mogući opoziv obveza za razdoblje od sedam do deset godina (odlomak 2.10.)

ODGOVORI KOMISIJE

2.46. *Donošenjem EFSU-a nije se utjecalo na sveukupne ciljeve programa CEF, nego je stvoren dodatni mehanizam financijske pomoći EU-a, među ostalim za infrastrukturne projekte, osobito dužničkim financiranjem. Da bi se uzelo u obzir pokretanje EFSU-a, na prvom sastanku upravljačkoga odbora Dužničkog instrumenta programa CEF utvrđena su glavna načela za pružanje potpora iz programa CEF i EFSU kako bi se poboljšala njihova komplementarnost. Nadalje, priprema se dopuna ex-ante procjene programa CEF koja će odražavati i najnoviju analizu potencijala za pokretanje Vlasničkog instrumenta programa CEF u sektorima programa CEF te ii. kretanja na tržištu nakon pokretanja EFSU-a. Tu dopunu treba smatrati nadopunom prethodnoj ex-ante procjeni, a ne revizijom. Usklađenost Dužničkog instrumenta programa CEF s drugim inicijativama EU-a, uključujući EFSU, procijenit će se u srednjoročnom pregledu programa CEF.*

Komisija prihvaća preporuku.

Svaka mjera koju Komisija poduzme prema državama članicama, uključujući napore za smanjenje nepodmirenih obveza i širu upotrebu neto ispravaka u području kohezije, mora jasno zadovoljavati regulatorni okvir.

Komisija prihvaća preporuku.

Prognoza za razdoblje nakon 2020. bit će predstavljena 2017. (kako je predviđeno u točki 9. Međuinstitucijskog sporazuma o proračunskoj disciplini, suradnji u proračunskim pitanjima i dobrom financijskom upravljanju) i bit će sastavni dio prijedloga Komisije za VFO nakon 2020. (koji će biti predstavljeni prije 1. siječnja 2018. na temelju članka 25. Uredbe o VFO-u).

Osim toga, Komisija će predstaviti srednjoročno predviđanje plaćanja, u okviru srednjoročnog pregleda VFO-a, kojim će se procijeniti održivost trenutanih gornjih granica za plaćanja do kraja sadašnjeg VFO-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **3. preporuka:** Komisija u svom proračunskom i financijskom upravljanju razmotri ograničenja kapaciteta u određenim državama članicama kako bi se osigurala učinkovita uporaba sredstava (vidjeti odlomke 2.19. – 2.21.)

- **4. preporuka:** Komisija vrati neiskorišteni novčani saldo u financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem (vidjeti odlomak 2.31.), kao i preostala neiskorištena sredstva u financijskim instrumentima pod neizravnim upravljanjem iz prethodnih višegodišnjih financijskih okvira za koje je isteklo razdoblje prihvatljivosti⁽⁴⁴⁾

- **5. preporuka:** Komisija ponovno obavi evaluaciju *ex ante* procjene dužničkog instrumenta programa CEF nakon uspostave EFSU-a te da razmotri utjecaj EFSU-a na druge programe i financijske instrumente EU-a.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća preporuku unutar okvira utvrđenog VFO-om i mjerodavnim zakonodavstvom.

Komisija je već osnovala Radnu skupinu za bolju provedbu radi poboljšanja raspodjele sredstava Europskih strukturnih i investicijskih fondova u određenim državama članicama, istovremeno osiguravajući potpuno poštovanje zakonitosti i pravilnosti izdataka (vidjeti odgovor Komisije na točke 2.19. i 2.20. napomena). Komisija će se pobrinuti da se djelovanje radne skupine u potpunosti iskoristi i usmjerit će se na ostvarenje proaktivnog i ciljanog pristupa državama članicama, čime će pridonijeti provedbi financiranja iz Kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020.

Komisija prihvaća preporuku.

Za financijske instrumente s neizravnim upravljanjem Komisija je u studenome 2015. s EIF-om završila postupak „vraćanja i opoziva sredstava EU-a” koji obuhvaća prijenos prihoda GIF-a i vraćanja u Obzor 2020. i COSME te je u tijeku njegovo izvršenje. Radi praćenja taj će postupak biti popraćen posjetima Europskom investicijskom fondu.

U slučaju podijeljenog upravljanja sva neiskorištena dodijeljena sredstva financijskih instrumenata odbit će se po zaključenju u skladu sa zakonskim odredbama za podijeljeno upravljanje programima.

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

Usklađenost Dužničkog instrumenta programa CEF s drugim inicijativama EU-a, uključujući EFSU, procijenit će se u srednjoročnom pregledu programa CEF.

Priprema se dopuna *ex-ante* procjene programa CEF koja će odražavati i najnoviju analizu potencijala za pokretanje Vlasničkog instrumenta programa CEF u sektorima programa CEF te ii. kretanja na tržištu nakon pokretanja EFSU-a. Tu dopunu treba smatrati nadopunom prethodnoj *ex-ante* procjeni, a ne revizijom.

Komplementarnost financijskih instrumenata programa CEF i EFSU temelji se na načelu da se financiranje programom CEF usredotočuje na inovativne, demonstrativne i pilot-projekte i inicijative prihvatljive u okviru relevantnih propisa u sektorima programa CEF, a potpora EFSU-a ima šire područje primjene i kriterije prihvatljivosti.

⁽⁴⁴⁾ Vidjeti odlomke 6.46. – 6.52. godišnjeg izvješća Suda za 2014.

POGLAVLJE 3.

Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	3.1.–3.5.
Dio 1. – Obzor 2020. (2014. – 2020.)	3.6.–3.59.
Odjeljak 1. – Poveznica između strategije Europa 2020., novih prioriteta Komisije i programa Obzor 2020. ne olakšava se uvijek usmjerenje na uspješnost te ih je potrebno pojasniti	3.7.–3.21.
Odjeljak 2. – Sinergija i komplementarnost europskih strukturnih i investicijskih fondova s nacionalnim programima	3.22.–3.23.
Odjeljak 3. – Mehanizmima programa Obzor 2020. ne potiče se uvijek usmjerenje na uspješnost	3.24.–3.59.
Dio 2. – Planiranje uspješnosti i izvješćivanje o njoj na razini glavnih uprava: područje „Prirodni resursi”	3.60.–3.65.
Dio 3. – Rezultati revizije uspješnosti koju je proveo Sud	3.66.–3.85.
Tematska izvješća i druge publikacije o uspješnosti iz 2015.	3.66.–3.77.
Praćenje provedbe preporuka iz tematskih izvješća	3.78.–3.85.
Zaključci i preporuke	3.86.–3.95.
Zaključci	3.86.–3.93.
Preporuke	3.94.–3.95.
Prilog 3.1. – Tematska izvješća koja je Europski revizorski sud usvojio 2015.	
Prilog 3.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za pitanja u vezi s uspješnošću	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

3.1. U ovom je poglavlju riječ o uspješnosti (vidjeti **okvir 3.1.**). Time se nastavlja praksa u skladu s kojom od 2010. godine u godišnja izvješća uključujemo poglavlje u kojem se procjenjuju različiti aspekti sustava koje je uspostavila Komisija kako bi zajamčila da se sredstva EU-a upotrebljavaju na odgovarajući način, a ne samo u skladu s relevantnim zakonskim aktima.

3.2. Od 2010. analiziramo samoprocjenu uspješnosti koju provodi Komisija kako je iznesena u godišnjim izvješćima o radu za odabranu skupinu glavnih uprava Komisije te uključujemo ispitivanje nekih od tema razrađenih u tematskim izvješćima o revizijama uspješnosti dane godine. Ispitali smo i druge elemente uspješnosti, primjerice planove upravljanja odabranih glavnih uprava i izvješća koja Komisija dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću, uključujući prvih nekoliko izdanja „izvješća o evaluaciji” koja izrađuje Komisija ⁽¹⁾.

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) uložene resurse (engl. *inputs*) – financijski, ljudski, materijalni, organizacijski ili regulatorni resursi potrebni za provedbu programa;
- (b) ostvarenja (engl. *outputs*) – ono što je ostvareno programom;
- (c) rezultate (engl. *results*) – neposredne posljedice programa za izravne korisnike ili primatelje;
- (d) učinke (engl. *impacts*) – dugoročne promjene u društvu koje se, barem djelomično, mogu pripisati djelovanju EU-a.

⁽¹⁾ Propisana člankom 318. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

⁽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

3.3. U odgovarajućem poglavlju godišnjeg izvješća za prethodnu godinu posebno smo se osvrnuli na dugoročnu strategiju EU-a Europa 2020. Ispitali smo način na koji Komisija prati navedenu strategiju i izvješćuje o njoj na visokoj razini te, kad je riječ o europskim strukturnim i investicijskim fondovima⁽³⁾, način na koji se ta strategija odražava u sporazumima o partnerstvu i programima financiranja koje Komisija zaključuje s državama članicama. I ove godine razmatramo tu temu i usmjeravamo se na ispitivanje uspješnosti Komisije u provedbi njezina programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. koji, kao što će se vidjeti u nastavku, čini bitnu stavku proračuna EU-a.

3.4. Ovo se poglavlje stoga sastoji od triju dijelova. U prvom je dijelu riječ o uspješnosti programa Obzor 2020. Preostala dva dijela bave se tematskim sadržajima koje smo ispitali prethodnih godina: mjerom u kojoj je uspješnost obuhvaćena glavnim godišnjim dokumentima u vezi s planiranjem i izvješćivanjem koje pripremaju glavne uprave Komisije te nekima od glavnih tema iz naših tematskih izvješća iz 2015., uključujući praćenje provedbe uzorka preporuka iz prethodnih tematskih izvješća i, prvi put, odgovore država članica na anketu koju smo proveli u vezi s njihovim daljnjim postupanjem po preporukama koje smo iznijeli.

3.5. Na temelju informacija koje je pružila Komisija, u godišnjem izvješću za 2014. naveli smo da je srednjoročno preispitivanje strategije Europa 2020., koje je trebalo biti podneseno Vijeću u ožujku 2015., odgođeno za početak 2016. godine⁽⁴⁾. U lipnju 2016. Komisija nas je obavijestila da je srednjoročno preispitivanje dovršeno te da se neće donositi službeni zaključni dokument u vezi sa srednjoročnim preispitivanjem. Slijedom toga, nemamo mogućnost izvijestiti u ovom poglavlju o načinu provedbe tog procesa pregleda. Međutim, na to bismo se pitanje mogli osvrnuti u budućim izvješćima.

⁽³⁾ Europske strukturne i investicijske fondove čine Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo.

⁽⁴⁾ Odlomak 3.29. godišnjeg izvješća za 2014.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

DIO 1. – OBZOR 2020. (2014. – 2020.)

3.6. Analiza programa Obzor 2020. koju smo proveli sastoji se od triju dijelova. U prvom iznosimo glavna obilježja programa i ispitujemo strateški okvir u kojem se program provodi, posebice njegove poveznice s ostalim strategijama EU-a. Drugi se bavi prednostima i mogućim rizicima koji proizlaze iz povezivanja aktivnosti istraživanja i inovacija. U trećem dijelu analiziramo mjeru u kojoj su aktivnosti u okviru programa Obzor 2020. usmjerene na uspješnost.

Odjeljak 1. – Poveznicama između strategije Europa 2020., novih prioriteta Komisije i programa Obzor 2020. ne olakšava se uvijek usmjeravanje na uspješnost te ih je potrebno pojasniti*Europa 2020. i Obzor 2020.*

3.7. Strategija Europa 2020. desetogodišnja je strategija Europske unije za zapošljavanje i rast. Pokrenuta je 2010. s ciljem stvaranja uvjeta za pametan, održiv i uključiv rast. Odgovornost za provedbu strategije Europa 2020. dijele EU i njegovih 28 država članica. Stoga za svaku od pet glavnih ciljnih vrijednosti strategije⁽⁵⁾ postoje povezane ciljne vrijednosti za pojedinačne države članice kojima se uzimaju u obzir različite okolnosti u tim državama.

⁽⁵⁾ Tih pet glavnih ciljnih vrijednosti čine: 1. zapošljavanje (stopa zaposlenosti od 75 % za osobe u dobi od 20 do 64 godine); 2. istraživanje i razvoj (ulaganje 3 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) u istraživanje i razvoj); 3. klimatske promjene i energetska održivost (smanjenje emisija stakleničkih plinova za 20 % u odnosu na razinu iz 1990. ili čak 30 % ako za to postoje uvjeti, dobivanje 20 % energije iz obnovljivih izvora i povećanje energetske učinkovitosti za 20 %); 4. obrazovanje (smanjenje stope osoba koje rano napuštaju školovanje na manje od 10 % te postizanje udjela od barem 40 % osoba u dobi od 30 do 34 godine sa završenim visokoškolskim obrazovanjem); 5. borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti (smanjenje broja ljudi koji žive u siromaštvu i socijalnoj isključenosti ili kojima prijete siromaštvo i socijalna isključenost za najmanje 20 milijuna).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.8. Proračun programa Obzor 2020. za razdoblje 2014. – 2020. iznosi približno 75 milijardi eura. Riječ je u programu EU-a kojim se podupiru istraživanja i inovacije, a opći mu je cilj „doprinijeti izgradnji društva i gospodarstva koje se temelji na znanju i inovacijama u Uniji”⁽⁶⁾. Njime se podupiru strategija Europa 2020. i cilj stvaranja europskog istraživačkog prostora koji je EU utvrdio⁽⁷⁾. U njemu su objedinjeni prethodni zasebni programi potrošnje za istraživanja i inovacije⁽⁸⁾.

3.9. Financiranje se pruža uglavnom u obliku bespovratnih sredstava, ali dostupni su i drugi oblici financiranja, kao što su financijski instrumenti. Većinom rashoda u okviru programa Obzor 2020. upravlja Komisija, ili sama ili preko agencija i drugih tijela. Korisnike programa Obzor 2020. čine pojedinci, timovi, sveučilišta, istraživački instituti, mali i srednji poduzetnici te veća poduzeća iz EU-a i izvan njega. Mnogi financirani projekti zajednička su aktivnost više korisnika.

⁽⁶⁾ Pravna osnova za program Obzor 2020. postoji na nekoliko razina. Člankom 182. UFEU-a predviđa se višegodišnji okvirni program za istraživanje te posebni programi kao instrumenti politike EU-a u području istraživanja i razvoja. U Uredbi (EU) br. 1291/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.) i o stavljanju izvan snage Odluke br. 1982/2006/EZ (SL L 347, 20.12.2013., str. 104.) navode se opći i posebni ciljevi programa Obzor 2020. te se utvrđuju prioritete, osnovne odrednice aktivnosti i ukupni financijski iznos. Odlukom Vijeća 2013/743/EU od 3. prosinca 2013. o osnivanju Posebnog programa za provedbu Okvirnog programa za istraživanje i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.) i stavljanju izvan snage odluka 2006/971/EZ, 2006/972/EZ, 2006/973/EZ, 2006/974/EZ i 2006/975/EZ (SL L 347, 20.12.2013., str. 965.) utvrđuju se posebni ciljevi i osnovne odrednice aktivnosti. U Uredbi (EU) br. 1290/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o utvrđivanju pravila za sudjelovanje u Okvirnom programu za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.) i širenje njegovih rezultata te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1906/2006 (SL L 347, 20.12.2013., str. 81.) navode se pojedinosti o postupcima dodjele, pravilima financiranja i širenju rezultata.

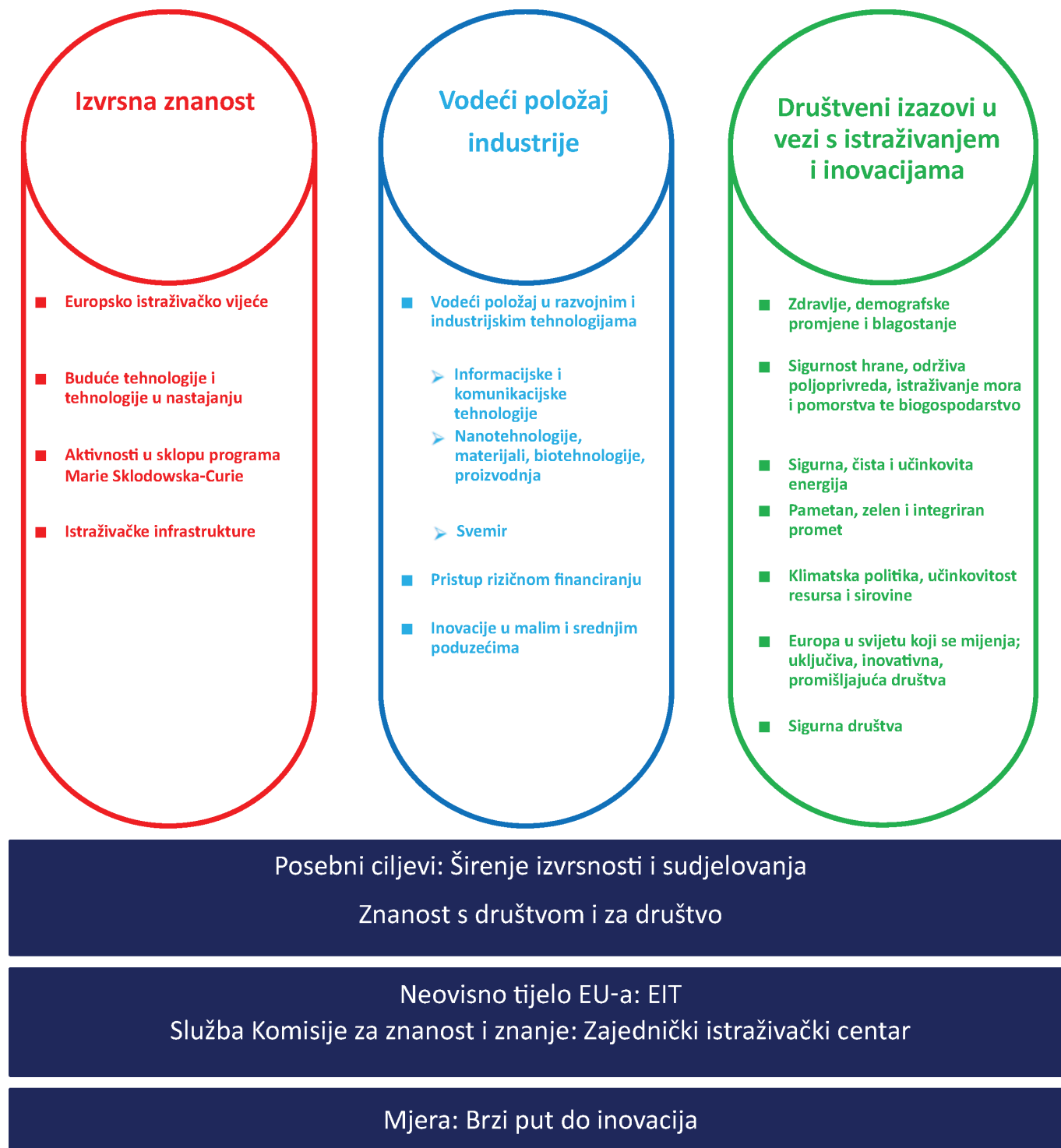
⁽⁷⁾ Članak 179. UFEU-a.

⁽⁸⁾ Uz prijašnji Sedmi okvirni program (FP7), Program Euratoma za istraživanje i izobrazbu i neke aktivnosti Zajedničkog istraživačkog centra, interne znanstvene službe Komisije, koji su već bili objedinjeni, Obzor 2020. obuhvaća i inovacijske aspekte Programa za konkurentnost i inovacije i doprinos EU-a Europskom institutu za inovacije i tehnologiju (EIT).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.10. Na **slici 3.2.** prikazuje se struktura programa Obzor 2020. Opći cilj pretočen je u tri prioriteta (1. „Izvrсна znanost”, 2. „Vodeći položaj industrije” i 3. „Društveni izazovi”). Ti se prioriteti nastoje ostvariti preko 14 „posebnih ciljeva”, na koje se nadovezuju osnovne odrednice aktivnosti, kojima se utvrđuje njihov znanstveni i tehnološki sadržaj. Opći cilj nastoji se ostvariti i s pomoću dvaju posebnih ciljeva („Širenje izvrsnosti i sudjelovanja” te „Znanost s društvom i za društvo”). Osim toga, općem cilju i prioritetima radeći na ostvarenju svojih posebnih ciljeva doprinose i dvije dodatne organizacije: Zajednički istraživački centar i Europski institut za inovacije i tehnologiju. Obzor 2020. obuhvaća i dodatne istraživačke mjere, primjerice „Brzi put do inovacija” kojim se promiču inovacijske aktivnosti bliske tržištu.

Slika 3.2. – Struktura programa Obzor 2020.



OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Između programa Obzor 2020. i strategije Europa 2020. postoje poveznice na visokoj razini, no treba ih poboljšati kako bi se zajamčilo da se njima olakšava veća usmjerenost na uspješnost

3.11. U skladu s postojećim zakonskim aktima program Obzor 2020. sadržava tri pokazatelja uspješnosti za procjenu napretka u ostvarivanju općeg cilja programa:

- (a) pokazatelj intenziteta istraživanja i razvoja prema kojem bi do 2020. ulaganje trebalo iznositi najmanje 3 % BDP-a, što je jedna od pet glavnih ciljnih vrijednosti strategije Europa 2020.;
- (b) pokazatelj ostvarenja u području inovacija;
- (c) udio istraživača u aktivnom stanovništvu⁽⁹⁾. Navedeni pokazatelj nije izravno povezan s glavnim ciljnim vrijednostima strategije Europa 2020.

3.12. Pokazateljem od 3 % mjeri se ulaganje financijskih sredstava u istraživanje i razvoj. On nije namijenjen za mjerenje ostvarenja, rezultata ili učinaka. Programom Obzor 2020. u zakonodavstvo se prvi put uvodi uvjet da bi privatna ulaganja u istraživanje i razvoj u odnosu na javna ulaganja trebala iznositi dvije trećine ukupnog iznosa⁽¹⁰⁾. U odnosu na navedene ciljne vrijednosti, ukupna ulaganja te vrste iznosila su u cijeloj Europi 2014. tek nešto više od 2 % BDP-a, a udio privatnog sektora u tim ulaganjima iznosio je približno 64 %. Usporediva vrijednost za SAD iznosila je 2012. godine 2,8 %, dok je u Japanu i Južnoj Koreji 2013. godine iznosila redom 3,5 % i 4,2 %.

3.12. Iako se pokazateljem intenziteta istraživanja i razvoja od 3 % mjere sredstva uložena u istraživanje i razvoj, njime se također odražava djelotvornost mjera politike poduzetih radi poticanja visokokvalitetne znanstvene baze u državama članicama i radi stvaranja boljih okvirnih uvjeta za istraživanje i inovacije u privatnom sektoru.

⁽⁹⁾ Prilog I. Uredbi (EU) br. 1291/2013.

⁽¹⁰⁾ Uvodna izjava 3. Uredbe (EU) br. 1291/2013. Cilj povećanja prosječne razine ulaganja u istraživanje s 1,9 % BDP-a na 3 % BDP-a, od čega bi dvije trećine trebao financirati privatni sektor, postavljen je na sjednici Vijeća u Barceloni u ožujku 2002.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.13. Potrošnjom u okviru programa Obzor 2020. daje se relativno malen doprinos toj ciljnoj vrijednosti. Oduvijek se očekivalo da će glavninu sredstava u tom području osigurati države članice. Potrošnja institucija EU-a u okviru programa Obzor 2020. činila je 2014., prve godine provedbe tog programa, tek nešto manje od 10 % ukupnih javnih proračuna za istraživanje i razvoj. U godišnjem izvješću za prethodnu godinu naveli smo da bi se ostvarenjem svih nacionalnih ciljnih vrijednosti u području istraživanja i razvoja postiglo ukupno ulaganje u visini od 2,6 % BDP-a do 2020., što je nešto manje od ciljne vrijednosti od 3 %⁽¹¹⁾.

3.14. Drugi pokazatelj uspješnosti programa Obzor 2020., koji se odnosi na inovacije, kompozitni je pokazatelj ostvarenja. Prvotno je razvijen za potrebe vodeće inicijative „Unija inovacija”⁽¹²⁾ u okviru strategije Europa 2020. Obuhvaća informacije u vezi s četiri sastavna dijela: patenti, zapošljavanje u djelatnostima koje se temelje na znanju, konkurentnost robe i usluga koje se temelje na znanju te zapošljavanje u poduzećima inovativnog sektora koja ostvaruju brzi rast. Istraživačka skupina za kompozitne pokazatelje (koju financira EU) naglasila je da takvi pokazatelji, koji se temelje na potpokazateljima bez zajedničke relevantne mjerne jedinice i bez jasne metode ponderiranja, imaju prednosti i nedostataka. Ponajprije, iako omogućuju dobivanje šire slike, postoji rizik da pojedinačno mogu dovesti do pojednostavnjenih zaključaka o politikama te ih stoga treba upotrebljavati zajedno s potpokazateljima. O tom pokazatelju i potpokazateljima Komisija je izvijestila u ožujku 2016. godine⁽¹³⁾.

3.13. U području istraživanja i programa Obzor 2020. uloženi su naponi kako bi se koordinirala i poboljšala ulaganja država članica u istraživanje i inovacije te razviju okvirni uvjeti kojima se omogućuje napredak inovacija u privatnom sektoru (otvorene inovacije). To je od ključne važnosti za ostvarivanje znatnog napretka pri zatvaranju inovacijskog jaza između Europske Unije i njezinih ključnih konkurenata.

Veći učinak i izvrsna znanost na temelju otvorenosti (otvorena znanost) te jedinstveno digitalno tržište, uključivanje digitalne dimenzije u rješavanje velikih društvenih izazova, provedba dimenzije istraživanja, inovacija i konkurentnosti Energetske Unije, zajedno s naprednom klimatskom politikom, i preobrazba europskih prednosti u području znanosti i tehnologije u vodeći globalni glas (otvorenost prema svijetu) također su ključni ciljevi politike u području istraživanja.

Ulaganjima u istraživanje i inovacije u okviru programa kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. također se pridonijelo napretku prema ciljnoj vrijednosti od 3 %. Taj se doprinos nastavlja i za programsko razdoblje 2014. – 2020. zahvaljujući tematskoj koncentraciji u okviru EFRR-a, a njegov će se utjecaj i učinak poluge ojačati zahvaljujući strategiji „Pametna specijalizacija”, koja je preduvjet za istraživanje i inovacije.

Doprinos programa Obzor 2020. ostvarenju strategije Europa 2020. pojačan je interakcijom s drugim djelovanjima na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

⁽¹¹⁾ Odlomak 3.17. točka (b) godišnjeg izvješća za 2014.

⁽¹²⁾ COM(2013) 624 final od 13. rujna 2013., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Mjerenje ukupnih rezultata inovativnosti u Europi: susret novom pokazatelju”.

⁽¹³⁾ „Uspješnost u području znanosti, istraživanja i inovacija u EU-u 2016. – doprinos programu otvorenih inovacija, otvorene znanosti i otvorenosti svijetu: izvješće za 2016.”

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.15. Prednost je pokazatelja ostvarenja u području inovacija to što se njime naglasak stavlja na uspostavu odgovarajućih uvjeta za inovacije i što pruža mjerilo za procjenu napretka u inovacijama na razini gospodarstva EU-a. On, međutim, ima i niz nedostataka koji ograničavaju njegovu korisnost za praćenje doprinosa programa Obzor 2020. ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020.:

— Komisija još nije postavila kvantificiranu ciljnu vrijednost koju bi trebalo postići do određenog datuma ⁽¹⁴⁾

— Komisija ga nije pretočila u nacionalne ciljne vrijednosti kako bi se u njima odrazilo pojedinačno stanje u svakoj državi članici kao što su preporučili stručnjaci u području pokazatelja kojima se mjeri inovativnost ⁽¹⁵⁾.

3.16. Posebni ciljevi postavljeni u okviru programa Obzor 2020. čine sljedeću razinu u hijerarhiji ciljeva za koje je uspostavljena poveznica sa strategijom Europa 2020. Najveći dio (38 %) proračuna programa Obzor 2020. dodijeljen je prioritetu „Društveni izazovi” koji je namijenjen za rješavanje prioriteta politika u okviru strategije Europa 2020.

ODGOVORI KOMISIJE

3.15.

— *Kako bi se kvantitativnom ciljnom vrijednosti utjecalo na donošenje politike i poticao napredak, ciljne se vrijednosti moraju utvrditi sporazumno te moraju biti opravdane na temelju dokaza i referentnih vrijednosti, lake za razumijevanje i priopćivanje.*

To je teže postići za kompozitne pokazatelje, kao što je pokazatelj ostvarenja u području inovacija, jer su njihovi sažeti rezultati po prirodi apstraktni. Stoga se za kompozitne pokazatelje u pravilu ne utvrđuju ciljne razine. Drugi primjer toga sažeti je indeks Pregleda rezultata Unije inovacija, koji također nema ciljnu razinu, ali i dalje ima jasan utjecaj na donošenje politike u državama članicama.

Osim toga, dostupni vremenski nizovi za pojedine pokazatelje komponenata i dalje su prekratki da bi se utvrdile linije pravca trenda i smislene ciljne vrijednosti na razini EU-a (komponenta o brzorastućim poduzećima bila je zasnovana na novim podacima koje je prikupio Eurostat). Osim toga, postavljanje ciljne vrijednosti na razini EU-a zahtijevala bi usporedbu uspješnosti trećih zemalja s referentnim vrijednostima, što nije bilo moguće u vrijeme kada je pokazatelj uspostavljen.

— *Ciljnu vrijednost intenziteta istraživanja utvrđuju države članice, a nadopunjuje se pokazateljem ostvarenja u području inovacija, kojim se pruža politička slika o ostvarenjima u području inovacija. Ta dva različita elementa treba opažati zajedno.*

⁽¹⁴⁾ U planu upravljanja GU-a za istraživanje i inovacije za 2015. godinu navodi se da će se ciljna vrijednost „utvrditi u kasnijoj fazi na temelju napretka svake države članice pojedinačno uzimajući u obzir pokazatelj u cjelini i njegova četiri sastavna dijela”, str. 6.

⁽¹⁵⁾ Sastavni dijelovi za utvrđivanje glavnih pokazatelja inovativnosti kao potpora strategiji Europa 2020. Izvješće Radne skupine na visokoj razini o mjerenju inovativnosti. Bruxelles, 30. rujna 2010.: „Obilježja su: 7. Raščlanjivi. Pokazatelje i moguće ciljne vrijednosti trebalo bi utvrditi tako da ih je moguće pretočiti (na nemehanički način) u ciljne vrijednosti za različite države članice”, str. 6.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.17. Opis posebnih ciljeva u mnogim se slučajevima odnosi na vodeće inicijative koje se podupiru tim ciljevima. Međutim, iako služe kao koristan pokazatelj općeg odnosa između programa Obzor 2020. i strategije Europa 2020., na nižim razinama nisu pretočeni u konkretnije operativne poveznice koje bi mogle poslužiti kao osnova za praćenje doprinosa programa Obzor 2020. pojedinačnim vodećim inicijativama i strategiji Europa 2020. i izvješćivanje o tom doprinosu.

Poveznice između deset političkih prioriteta Komisije i strategije Europa 2020./programa Obzor 2020. potrebno je dodatno pojasniti

3.18. Uredbom o uspostavi programa Obzor 2020. iz 2013. godine utvrđeni su prioriteti te opći i posebni ciljevi za razdoblje 2014. – 2020. Ti prioriteti i ciljevi osmišljeni su tako da budu usklađeni sa strategijom Europa 2020. i da joj doprinose⁽¹⁶⁾. Krajem 2014. aktualna Komisija utvrdila je deset prioriteta na razini cijele Komisije za razdoblje 2014. – 2019.⁽¹⁷⁾ Iako se tim prioritetima naglašavaju neka nova područja (poput sporazuma o slobodnoj trgovini sa Sjedinjenim Američkim Državama), oni se u znatnoj mjeri preklapaju, kao što bi se očekivalo, s postojećom strategijom Europa 2020., uključujući njezine glavne ciljne vrijednosti i vodeće inicijative. Na primjer, zapošljavanje i klimatske promjene često se spominju i u prioritetima i u strategiji Europa 2020. Unatoč preklapanjima i nadopunjavanju, teško se može utvrditi mjera u kojoj tih deset političkih prioriteta čine zaseban, nov pristup Komisije ili je riječ o novom načinu na koji Komisija primjenjuje strategiju Europa 2020. u svojem radu.

3.19. Budući da se okolnosti mijenjaju, izmjene strateških prioriteta nisu neuobičajene. Međutim, iako postoje dodirne točke između tih dviju strategija, kao što je naglasila služba Komisije za unutarnju reviziju, Komisija još nije odredila korelaciju između njih. Budući da odnos između tih dviju strategija nije razjašnjen, smatramo da one djeluju usporedo te se primjenjuju u različite svrhe:

3.17. Za pripremu proračuna doprinos programa Obzor 2020. svakoj vodećoj inicijativi obuhvaćen je u njegovoj programskoj izjavi na godišnjoj razini, u skladu s metodologijom razvijenom pri uspostavi programa.

3.18. Europa 2020. desetgodišnja je strategija rasta za EU i na razini EU-a. U skladu sa strategijom Europa 2020. na temelju deset političkih prioriteta Komisije pruža se jasan i usmjeren program/strategija za aktivnosti Komisije namijenjene ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020., koji su u cijelosti sukladni općim ciljevima strategije Europa 2020. Njima se istodobno pruža veća preglednost i usmjerenost opće političke strategije Komisije, uzimajući u obzir najnoviji razvoj događaja. Na primjer, od uspostave strategije Europa 2020., EU se suočila s krizom državnog duga, povećanjem deficita javnog sektora, ratom u Ukrajini i Siriji, masovnim priljevom migranata te klimatskim sporazumom COP 21.

Tih 10 političkih prioriteta predstavljeno je i Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću tijekom imenovanja nove Komisije. U okviru tih prioriteta preuzeti su ciljevi i pokazatelji strategije Europa 2020.

3.19. Komisija smatra da se njezinim prioritetima pruža jasan i usmjeren politički program za Komisiju, koji je usklađen sa strategijom Europa 2020. za Europsku Uniju u cjelini.

Stoga su se ti prioriteti upotrebljavaju u različite svrhe. Međutim, to ne znači da su na bilo koji način nedosljedni ili neusklađeni. Oni su u potpunosti komplementarni.

Pogledajte i odgovor Komisije na točku 3.18.

⁽¹⁶⁾ Članci 4. i 5. Uredbe (EU) br. 1291/2013.

⁽¹⁷⁾ Riječ je o sljedećih deset političkih prioriteta, kako ih je naveo predsjednik Komisije 12. studenoga 2014.: „Radna mjesta, rast i ulaganja”, „Jedinstveno digitalno tržište”, „Energetska unija i klimatska pitanja”, „Unutarnje tržište”, „Bolje povezana i pravednija ekonomska i monetarna unija”, „Uravnotežen sporazum o slobodnoj trgovini između EU-a i SAD-a”, „Pravosuđe i temeljna prava”, „Migracija”, „Jači globalni čimbenik” i „Demokratske promjene”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- Dodjela financijskih sredstava iz proračuna EU-a programima potrošnje (poput programa Obzor 2020.) temelji se, među ostalim, na njihovu doprinosu glavnim ciljnim vrijednostima i vodećim inicijativama strategije Europa 2020. Praćenje i evaluacija programa potrošnje također se temelji na ciljevima u kojima se odražava strategija Europa 2020.
- Godišnji program rada Komisije sada se usmjerava na navedenih deset političkih prioriteta. Počevši od 2016. Komisija je uvela nov način strateškog planiranja kojim se od glavnih uprava zahtijeva da pripreme petogodišnje strateške planove koji se također temelje na navedenih deset političkih prioriteta. Petogodišnji strateški planovi postat će polazna točka za izradu godišnjih planova upravljanja za obavljanje zadaća glavnih uprava (uključujući provedbu programa potrošnje kao što je Obzor 2020.). S obzirom na to da je izvješćivanje u godišnjim izvješćima o radu usko povezano s planovima upravljanja, može se očekivati da će se u godišnjim izvješćima o radu od 2016. nadalje prvenstveno odražavati navedenih deset političkih prioriteta.

3.20. Kad je riječ o programu Obzor 2020., to dovodi do stanja u kojem se u pravnom okviru i dodjeli financijskih sredstava iz proračuna za taj program odražava strategija Europa 2020., dok su dijelovi Komisije zaduženi za provedbu tog programa preusmjerili strateško planiranje i mehanizme upravljanja kako bi težili ostvarenju navedenih deset političkih prioriteta. Na primjer, ključni prioriteti koje treba razraditi u programima rada za razdoblje 2016. – 2017. u sklopu programa Obzor 2020. temelje se na sedam od deset područja politike iz programa nove Komisije. U takvim okolnostima nije jasno na koje se strateške ciljeve treba usmjeriti program Obzor 2020. GU za istraživanje i inovacije utvrdio je četiri politička prioriteta kojima može pridonijeti⁽¹⁸⁾. Ostvarenje tih prioriteta zahtijevat će, međutim, preusmjeravanje napora u odnosu na prvotne ciljne vrijednosti navedene u zakonskim aktima kojima se uređuje program Obzor 2020.

ODGOVORI KOMISIJE

- U vezi s programom Obzor 2020. to je provedeno u prvim programima rada, za razdoblje 2014. – 2015. Na preostali program rada i proračuna za posebne elemente programa rada u velikoj će mjeri utjecati politički prioriteti koje je utvrdila aktualna Komisija u odgovoru na politički, ekonomski i tehnološki kontekst.
- Godišnji program rada Komisije sadržava aktivnosti koje će Komisija poduzeti radi lakšeg ostvarenja političkih prioriteta i strategije Europa 2020.

Novi višegodišnji strateški planovi razvijeni za svaku službu Komisije temelje se na 10 političkih prioriteta, iskazanih kao opći ciljevi. U okviru toga glavne uprave morale su objasniti kako se njihovim aktivnostima pridonosi strategiji Europa 2020. Kako bi se to olakšalo glavne ciljne vrijednosti strategije Europa 2020. pojavljuju se i kao pokazatelji učinka povezani s relevantnim općim ciljevima. U popratnim godišnjim planovima upravljanja utvrđena su planirana ostvarenja za svaku službu i njihov doprinos ciljevima.

Službe Komisije će izvještavati o svojim postignućima u godišnjim izvješćima o radu, kojima će se odraziti struktura strateških planova i planova upravljanja. Međutim, Komisija će nastaviti izvješćivati o napretku prema ostvarenju ciljnih vrijednosti strategije Europa 2020. kao dio procesa europskog semestra i o doprinosu strategiji Europa 2020. iz proračuna u godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti.

3.20. Komisija smatra da nema nejasnog pristupa o tome na koje strateške ciljeve bi trebalo usmjeriti program Obzor 2020. Ti su ciljevi isti s ciljevima strategije Europa 2020., kao što je utvrđeno u pravnoj osnovi. Tih 10 političkih prioriteta koristi se kako bi se razmotrilo kako Komisija može najbolje potpomoći da se dosegnu prioriteti strategije Europa 2020.

Na primjer, rezultati strategije jedinstvenog digitalnog tržišta dovest će do ažuriranja prioriteta u programu rada za razdoblje 2017. – 2018. koji se odnosi na dio programa Obzor 2020. o informacijskim i komunikacijskim tehnologijama u skladu i sa strategijom Europa 2020. i Komisijinim prioritetom jedinstvenog digitalnog tržišta, u okviru fleksibilnosti dostupne u programu Obzor 2020. Povezana skupina mjera i inicijativa od 18. travnja 2016. (paket mjera za jedinstveno digitalno tržište) već upućuje na usklađenost programa Obzor 2020. i prioriteta jedinstvenog digitalnog tržišta.

⁽¹⁸⁾ „Radna mjesta, rast i ulaganja”, „Jedinstveno digitalno tržište”, „Energetska unija i klimatska pitanja” i „Jači globalni čimbenik”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.21. U godišnjem izvješću za prethodnu godinu istaknuli smo nedovoljnu usklađenost strategije Europa 2020. sa sedmogodišnjim proračunskim ciklusom EU-a⁽¹⁹⁾. Isti nedostatak mogao bi utjecati i na navedenih deset političkih prioriteta jer mandat aktualne Komisije završava 2019., tj. godinu dana prije datuma završetka strategije Europa 2020. i programa Obzor 2020.

Odjeljak 2. – Sinergija i komplementarnost europskih strukturnih i investicijskih fondova s nacionalnim programima

Ograničene informacije o sinergijama s europskim strukturnim i investicijskim fondovima

3.22. Jedan je od glavnih ciljeva strategije Europa 2020. i njezine inicijative „Unija inovacija” dovršenje europskog istraživačkog prostora u kojem će se omogućiti slobodan protok istraživača, znanstvenog znanja i tehnologije. Proračun EU-a doprinosi cilju uspostave europskog istraživačkog prostora s pomoću programa Obzor 2020. i europskih strukturnih i investicijskih fondova. U tom je kontekstu, u skladu sa zakonskim aktima, Komisija predvidjela sustav za praćenje sinergija između programa Obzor 2020. i europskih strukturnih i investicijskih fondova. Kategorizacija projekata u okviru programa Obzor 2020. u skladu s tematskim ciljevima europskih strukturnih i investicijskih fondova, uz uvođenje posebnih poveznica s mogućim sinergijama tijekom faza planiranja i izvješćivanja, pružilo bi osnovu za takav sustav. Međutim, u prvom izvješću o praćenju programa Obzor 2020. pružaju se ograničene informacije o primjeni i učinku sinergija između programa Obzor 2020. i europskih strukturnih i investicijskih fondova. Komisija planira analizirati učinak sinergija između programa Obzor 2020. i europskih strukturnih i investicijskih fondova u kontekstu međuevaluacije programa Obzor 2020.

3.21. Razdoblje 2007. – 2013. višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) možda se u cijelosti ne podudara s razdobljem obuhvaćenim strategijom Europa 2020. Međutim, Komisija zadržava stajalište izraženo u odgovoru na točke 3.7. – 3.11., 3.87. godišnjeg izvješća Suda za 2014. da se time ne podrazumijeva nedostatak usklađenosti s ukupnom strategijom. Osim toga, razdoblje 2014. – 2020. VFO-a u cijelosti se podudara s aktualnim razdoblje strategije Europa 2020. i ta dva razdoblja imaju isti datum završetka. Razdoblje 2014. – 2020. VFO-a osmišljeno je s ciljem usmjerenja na pružanje rezultata strategije Europa 2020. Komisija prati i izvješćuje o doprinosu proračuna EU-a općim ciljevima EU-a, a posebice strategiji Europa 2020.

Aktualni višegodišnji financijski okvir, program Obzor 2020. i strategija Europa 2020. u cijelosti su usklađeni i imaju zajednički datum završetka u 2020. Na te okvire ne utječe istek mandata aktualne Komisije u 2019.

3.22. Komisija je stvorila regulatorne uvjete kojima se omogućuju sinergije između fondova zahvaljujući povećanoj koordinaciji i usklađenim relevantnim pravnim okvirima. Međutim, provedba sinergija zahtijeva kontinuirane napore tijela zaduženih za Obzor 2020. i tijela država članica i regija. Poduzeti su znatni napor u državama članicama i regijama, posebice u okviru razvoja strategije pametne specijalizacije kako bi se razvile političke mjere kojima bi se omogućila provedba različitih vrsta sinergija utvrđenih u smjernicama Komisije i usmjerili napor u području istraživanja i inovacija u onim područjima u kojima države članice ili regije imaju najveće izgleda za postizanje izvrsnosti u pogledu znanosti i poslovne konkurentnosti. U tim područjima postoje i najveći izgledi za uspjeh poziva programa Obzor 2020.

Isto tako, u okviru upravljanja programom Obzor 2020. opsežno se djeluje na promicanju i razvoju sinergija, na primjer organiziranjem memoranduma o razumijevanju između zajedničkih poduzeća ili putem inicijative pečata izvrsnosti, pokrenute na inicijativu povjerenika Moedasa i povjerenice Crețu u listopadu 2015. Brojne regije i države članice već su uključene u tu inicijativu. Komisija također provodi inicijativu „Put prema izvrsnosti”, kojom se državama članicama EU-13 pomaže da poboljšaju pristup programu Obzor 2020.

⁽¹⁹⁾ Odlomci 3.7. – 3.11., 3.87. i 1. preporuka godišnjeg izvješća za 2014.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Primjeri komplementarnosti između programa istraživanja na nacionalnoj razini i na razini EU-a

3.23. U zakonskim aktima kojima se uređuje program Obzor 2020. priznaje se važnost stvaranja „sinergija i komplementarnosti između nacionalnih i europskih programa za istraživanje i inovacije”⁽²⁰⁾. **Okvir 3.3.** u nastavku sadržava ključne poruke koje su proizašle iz naše suradnje⁽²¹⁾ s vrhovnim revizijskim institucijama Bugarske i Portugala: iako postoje područja u kojima su nacionalni programi istraživanja i programi istraživanja EU-a komplementarni, naši su partneri utvrdili i određene poteškoće na nacionalnoj razini.

Okvir 3.3. – Primjeri komplementarnosti s nacionalnim programima, uključujući nekoliko utvrđenih nedostataka na nacionalnoj razini

Bugarska (u skladu s revizijom koju je proveo Bugarski državni ured za reviziju i koja je objavljena u srpnju 2016.)

Veza između prioriteta EU-a u kontekstu strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast, uključujući program Obzor 2020., i nacionalnih prioriteta Bugarske izražena je u obliku osam prioriteta navedenih u Nacionalnom razvojnom programu Bugarske 2020. Tri od tih prioriteta odnose se na znanost i inovacije:

- poboljšanje pristupa obrazovanju i osposobljavanju te povećanje njihove kvalitete, kao i kvalitativnih obilježja radne snage
- potpora inovacijskim aktivnostima i ulaganjima kako bi se povećala konkurentnost gospodarstva
- energetska sigurnost i povećana učinkovitost resursa, posebno za male i srednje poduzetnike.

Okvir 3.3. – Primjeri komplementarnosti s nacionalnim programima, uključujući nekoliko utvrđenih nedostataka na nacionalnoj razini

Bugarska (prema reviziji koju je proveo Bugarski državni ured za reviziju (BNAO) i koja je objavljena u srpnju 2016.)

⁽²⁰⁾ Članak 13. Uredbe (EU) br. 1291/2013.

⁽²¹⁾ Suradnja je obuhvaćala priopćavanje ključnih nalaza u unaprijed dogovorenim područjima revizije, no stvarni revizijski rad zasebno je obavljala i potvrđivala svaka institucija u skladu s vlastitim postupcima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Osim u Nacionalnom razvojnom programu, objedinjenom dokumentu za društveno-gospodarski razvoj Bugarske do 2020., ciljevi programa Obzor 2020. usklađeni su i raščlanjeni na operativne ciljeve i planove u sljedećim dokumentima:

- Nacionalnoj strategiji za znanstvena istraživanja do 2020., koja je osmišljena radi potpore znanstvenom razvoju u Bugarskoj kako bi postao čimbenik u razvoju gospodarstva temeljenog na znanju i inovacijskim aktivnostima
- Inovacijskoj strategiji za pametnu specijalizaciju, čiji je strateški cilj premjestiti Bugarsku iz skupine „skromnih inovatora” u skupinu „umjerenih inovatora” do 2020.

U okviru nacionalnih strategija postavljen je nacionalni cilj povećanja udjela rashoda za istraživačke i razvojne djelatnosti na 1,5 % BDP-a do 2020. Kako bi se ostvario nacionalni cilj, u akcijskim planovima za provedbu nacionalnih strateških dokumenata predviđene su određene mjere i aktivnosti. Međutim, Bugarski državni ured za reviziju utvrdio je da akcijski planovi za provedbu nacionalnog razvojnog programa ne sadržavaju ni kvantitativne pokazatelje rezultata niti godišnje ciljne vrijednosti za aktivnosti u vezi s programom Obzor 2020. Kvantitativni pokazatelji po aktivnostima nisu uključeni ni u akcijski plan za provedbu Nacionalne strategije za znanstvena istraživanja. Bugarski državni ured za reviziju utvrdio je i određene poteškoće u pogledu koordinacije i interakcije među svim sudionicima programa Obzor 2020. na nacionalnoj razini, kao i da bi se poboljšanjem interakcije među svim sudionicima potaklo sudjelovanje Bugarske u programu.

Portugal (u skladu s posebnim revizijskim radom koji je obavila vrhovna revizijska institucija Portugala (Tribunal de Contas) tijekom prvog tromjesečja 2016.)

Istraživačka i inovacijska strategija za pametnu specijalizaciju glavni je nacionalni strateški dokument u području istraživanja i inovacija i obuhvaća razdoblje 2014. – 2020., što se podudara s razdobljem programa Obzor 2020. i datumom završetka strategije Europa 2020. Jedno od njezinih poglavlja sadržava poveznice između strategije Europa 2020. i Sporazuma o partnerstvu s Portugalom 2020. koji su Portugal i Komisija potpisali u području istraživanja i razvoja te inovacija, na temelju kojeg su mobilizirana sredstva i u okviru kohezijskih politika i programa Obzor 2020.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija aktivno podupire Bugarsku na temelju pilot-projekta „Put prema izvrsnosti” (vidjeti gore) i nove inicijative koja se odnosi na „regije koje zaostaju”⁽¹⁾ kako bi poboljšala svoje inovacijske ekosustave i sudjelovanje u programu Obzor 2020. preko provedbe i razvoja strategije pametne specijalizacije za Bugarsku.

Europska komisija predstavila je u listopadu 2015. ključne političke preporuke radi pomoći da se moderniziraju sektori istraživanja i inovacije u Bugarskoj. To je bilo prvi put da država članica EU-a dobrovoljno upotrijebi instrument za političku podršku u okviru programa Obzor 2020., novi instrument kojim se pruža praktična podršku vladama pri utvrđivanju, provedbi i procjeni reformi potrebnih za poboljšanje kvalitete javnih struktura za istraživanja i inovacije.

⁽¹⁾ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/ris3-in-lagging-regions>

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Vrhovna revizijska institucija Portugala (*Tribunal de Contas*) navela je da je Istraživačka i inovacijska strategija za pametnu specijalizaciju sadržavala dva scenarija za razvoj pokazatelja o udjelu BDP-a koji se ulaže u istraživanje i razvoj: „konzervativni”, prema kojem će taj udio do 2020. dosegnuti 2 %, i „razvojni”, prema kojem će taj udio do 2020. dosegnuti 2,7 %. Također je, uzevši u obzir pokazatelje za strategiju Europa 2020. i program Obzor 2020., kao i pokazatelje za inicijativu „Unija inovacija”, utvrdila određena pitanja koja nisu bila obuhvaćena pokazateljima iz nacionalne strategije, primjerice spol osoba koje se bave istraživanjem, doprinos u vezi s održivim razvojem i klimatskim promjenama te sudjelovanje malih i srednjih poduzetnika.

Tribunal de Contas utvrdio je i da postoje slični pokazatelji na nacionalnoj i europskoj razini poput pokazatelja koji se odnose na znanstvene publikacije ili inovativne proizvode i procese koje nije moguće usporediti, na primjer zbog primjene različitih nazivnika.

ODGOVORI KOMISIJE

Odjeljak 3. – Mehanizmima programa Obzor 2020. ne potiče se uvijek usmjeravanje na uspješnost

3.24. Mjerenje uspješnosti u području istraživanja po svojoj je prirodi složeno. Rezultate i učinke istraživanja stoga je teško predvidjeti i oni su općenito dugoročni te često ne slijede linearnu putanju. Međutim, EU bez obzira na to treba prikupiti pouzdane informacije o znanstvenom napretku, produktivnosti i kvaliteti istraživanja koje financira kako bi se izmjerila znanstvena uspješnost radi dobrog odlučivanja. Ta potreba prepoznata je u okvirnoj uredbi programa Obzor 2020. u kojoj se navodi da „učinkovito upravljanje uspješnošću, uključujući evaluaciju i praćenje, zahtijeva razvoj posebnih pokazatelja uspješnosti koji [...] su relevantni za odgovarajuću hijerarhiju ciljeva i aktivnosti”⁽²²⁾.

3.25. U tom se kontekstu u sljedećem odjeljku ispituje:

- (a) postoji li u procesu upravljanja bespovratnim sredstvima u okviru programa Obzor 2020. usmjeravanje na uspješnost, uključujući jasnu i operativnu poveznicu sa strategijom Europa 2020.;

⁽²²⁾ Uvodna izjava 46. preambule Uredbe (EU) br. 1291/2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) omogućuje li ustroj sustava za praćenje i izvješćivanje u sklopu programa Obzor 2020. Komisiji da prati uspješnost i izvješćuje o njoj;
- (c) primjenjuje li Komisija na dosljedan i pravilan način važne osnovne koncepte praćenja uspješnosti i izvješćivanja o njoj.

Procesi upravljanja bespovratnim sredstvima nisu u cijelosti osmišljeni tako da budu usmjereni na uspješnost

3.26. Kako bismo procijenili jesu li procesi upravljanja bespovratnim sredstvima u sklopu programa Obzor 2020. na prikladan način bili usmjereni na uspješnost, posebice u pogledu poveznica sa strategijom Europa 2020., ispitali smo ustroj pravnog okvira programa Obzor 2020., usmjerenost na uspješnost na razini programa rada i poziva na podnošenje prijedloga te po jedan uspješan prijedlog koji su podnijeli korisnici za svaki od pet programa rada iz uzorka ⁽²³⁾.

Pravnim okvirom programa Obzor 2020. uvedeno je nekoliko važnih elemenata za upravljanje uspješnošću, no postoje određeni nedostaci u načinu na koji su osmišljeni, ponajprije u pogledu uporabe pokazatelja uspješnosti

3.27. Ciljevima i pokazateljima koje je zakonodavno tijelo utvrdilo za program Obzor 2020. postignuto je vidljivo poboljšanje u odnosu na prethodne okvirne programe. Kao što smo već primijetili, ciljevi koji se utvrđuju u zakonskim aktima mogu biti na preopćenitij ili previsokoj razini te se upravitelji njima ne mogu koristiti u svakodnevnom radu ⁽²⁴⁾. Takav je slučaj i s ciljevima na visokoj razini programa Obzor 2020., čak i s onima koji se u uredbi navode kao posebni ciljevi, koji u najvećem broju slučajeva zapravo nisu izraženi u obliku ciljeva već kao izazovi i/ili područja. Na primjer, za prioritet „Društveni izazovi” navedena su sljedeća dva posebna cilja: „zdravlje, demografske promjene i blagostanje” te „sigurna, čista i učinkovita energija”. U sljedećem odjeljku ispituje se mjera u kojoj su upravitelji te ciljeve na visokoj razini uspješno pretočili u ciljeve na nižoj razini.

3.27-3.28. *Za Obzor 2020. uvrštenje ciljeva u pravni tekst, prvi put, bio je neosporan korak naprijed. Doveo je do opsežne rasprave sa zakonodavnim tijelom o ciljevima programa i pokazateljima koje treba pratiti.*

⁽²³⁾ Program rada Europskog istraživačkog vijeća 2014., program rada za aktivnosti u sklopu programa Marie Skłodowska-Curie 2014. – 2015., program rada u području informacijskih i komunikacijskih tehnologija 2014. – 2015., program rada instrumenta za male i srednje poduzetnike 2014. – 2015. te program rada u području zdravlja, demografskih promjena i blagostanja 2014. – 2015.

⁽²⁴⁾ Odlomak 3.72. godišnjeg izvješća za 2014.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.28. Osim što su u njima određeni ciljevi programa, zakonski akti u vezi s programom Obzor 2020. uključuju i tri pokazatelja uspješnosti za procjenu napretka u ostvarivanju općeg cilja navedenog u odlomku 3.10. Na sljedećoj nižoj razini pravnog okvira posebnim se programom⁽²⁵⁾ uvode dodatni elementi koji su važni za upravljanje uspješnošću. U njemu se navodi 18 ključnih pokazatelja za procjenu rezultata i učinaka posebnih ciljeva programa Obzor 2020.⁽²⁶⁾ Osim toga, Komisija je utvrdila dodatnih pet ključnih pokazatelja uspješnosti, čime je ukupan broj pokazatelja povećan na 23⁽²⁷⁾. Uvrštenje pokazatelja uspješnosti u zakonske akte pozitivan je korak. Utvrdili smo, međutim, niz nedostataka u pogledu pokazatelja programa koji su izneseni u sljedećim odlomcima.

3.29. Od navedena 23 ključna pokazatelja uspješnosti, više od polovice njih **upotrebljava se za mjerenje uložених resursa ili ostvarenja, a ne rezultata i učinaka** (vidjeti također **okvir 3.4.**). Nadalje, **neki pokazatelji nisu formulirani na jasan način** te ih je bez dodatnog pojašnjenja teško protumačiti. Riječ je o primjerima poput ovih: „Broj mjera za institucijske promjene potaknute programom” ili „Broj pojavljivanja opipljivih posebnih učinaka na europske politike kao rezultat tehnološke i znanstvene potpore koju pruža Zajednički istraživački centar”⁽²⁸⁾.

3.29. *Nejasnoće u formulaciji mogu uvijek postojati, posebice u zakonodavstvu, te su dodatna objašnjenja česta. Na primjer, „Broj pojavljivanja opipljivih posebnih učinaka na europske politike kao rezultat tehnološke i znanstvene potpore koju pruža Zajednički istraživački centar” dodatno je definiran u listu pokazatelja, koji također uključuje upućivanje na metodologiju za mjerenje pokazatelja.*

⁽²⁵⁾ Odluka 2013/743/EU.

⁽²⁶⁾ Prilog II. „Pokazatelji uspješnosti” Odluci 2013/743/EU.

⁽²⁷⁾ U brošuri Komisije „Pokazatelji programa Obzor 2020.” objavljenoj 2015. navodi se još 51 pokazatelj (<https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/horizon-2020-indicators-assessing-results-and-impact-horizon>).

⁽²⁸⁾ Takvi primjeri postoje i među pokazateljima za praćenje međusektorskih pitanja u sklopu programa Obzor 2020., na primjer postotak sudionika programa Obzor 2020. iz trećih zemalja, čija se vrijednost kreće u rasponu od 2 % do 5,9 % ovisno o definiciji pojma „treće zemlje”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.30. Za trećinu ključnih pokazatelja uspješnosti u sklopu programa Obzor 2020. **Komisija nije odredila polazne vrijednosti, ključne etape ili ciljne vrijednosti** uz obrazloženje da su ti pokazatelji dio „novog pristupa” te stoga ciljne vrijednosti nije moguće postaviti prije nego što budu dostupni prvi rezultati, koji se očekuju početkom 2018. Za samo pet od 23 ključna pokazatelja uspješnosti u sklopu programa Obzor 2020. određene su i polazne i ciljne vrijednosti. S obzirom na to da se program provodi u razdoblju 2014. – 2020., smatramo da će 2018. biti prekasno za utvrđivanje korisnih pokazatelja. U slučajevima u kojima postoje ciljne vrijednosti, one su ponekad **neambiciozne**. U nekim su slučajevima ciljne vrijednosti postavljene ispod razine rezultata postignutih u sklopu programa FP7. Osim toga, utvrdili smo da je u programskim izjavama za 2015. za pet pokazatelja u okviru programa Obzor 2020.⁽²⁹⁾ ciljna vrijednost bila niža od polazne vrijednosti.

3.31. Za nekoliko pokazatelja **korisni podatci za izvješćivanje neće biti dostupni prije 2018./2019.** Za četvrtinu ključnih pokazatelja uspješnosti u okviru programa Obzor 2020. Komisija smatra da nije korisno izvješćivati o rezultatima prije 2019. jer se prije toga neće dosegnuti kritična masa završenih projekata. Iako ti pokazatelji mogu biti korisni za ex post evaluaciju programa Obzor 2020., oni nisu prikladni za međuevaluacije ili za praćenje na godišnjoj razini prije 2018. To se potvrđuje u izvješću o praćenju programa Obzor 2020. iz 2014.

3.30. Iako je zakonodavni financijski izvještaj koji je priložen prijedlogu Komisije za Obzor 2020. u načelu kao pokazatelje sadržavao polazne i ciljne vrijednosti, nekoliko novih pokazatelja bilo je uključeno u zakonodavni postupak, a za to nije postojala polazna vrijednost u odnosu na koju bi se mogla razmotriti razumna ciljna vrijednost. Utvrđivanje ciljne vrijednosti bez odgovarajućeg dokaza može dovesti do toga da toj vrijednosti nedostaje relevantnost i vjerodostojnost (dva od RACER kriterija).

Objašnjeni su ciljevi programa Obzor 2020. koji su ispod rezultata Sedmog okvirnog programa. Na primjer, broj istraživača koji imaju pristup istraživačkim infrastrukturama s pomoću potpore Unije smanjen je jer će se „prioritet dati novim infrastrukturama u nastajanju i ciljati na nove zajednice (početne zajednice) čije infrastrukture obično ne mogu pružiti toliko opsežan pristup kao napredne zajednice” (Godišnje izvješće Glavne uprave za istraživanje i inovacije, str. 33.).

U mnogim područjima, ciljne su vrijednosti ambiciozne i povećane u odnosu na Sedmi okvirni program – sudjelovanje MSP-ova, rashodi povezani s klimatskim promjenama, rashodi za obnovljivu energiju i vrijeme za potpisivanje bespovratnih sredstava samo su neki od primjera.

3.31. Za razliku od ostalih područja financiranja može postojati znatna vremenska razlika između trenutka isplate sredstava, trenutka kada istraživanje dovede do ostvarenja i trenutka kada ta ostvarenja donesu rezultate (tijekom i nakon životnog ciklusa projekta). Na primjer, u vrijeme ex-post evaluacije Sedmog okvirnog programa objavljenog u siječnju 2016. (dakle, dvije godine nakon završetka Sedmog okvirnog programa) više od polovice projekata Sedmog okvirnog programa i dalje je bilo u tijeku.

Zato će Komisija nastaviti s izvješćivanjem o rezultatima Sedmog okvirnog programa u posebnom odjeljku izvješća o praćenju programa Obzor 2020. Osim toga, privremena evaluacija programa Obzor 2020. uključivat će procjenu dugoročnih učinaka prethodnih okvirnih programa.

Taj će se pristup nastaviti tijekom vremena, čime će se navedeni problem ublažiti.

⁽²⁹⁾ Broj istraživača koji imaju pristup istraživačkim infrastrukturama s pomoću potpore Unije; publikacije u recenziranim utjecajnim časopisima u području zdravlja i blagostanja; publikacije u recenziranim utjecajnim časopisima u području sigurnosti hrane; publikacije u recenziranim utjecajnim časopisima u području klimatske politike; učinkovitosti resursa i sirovina; broj pojavljivanja opipljivih posebnih učinaka na europske politike kao rezultat tehnološke i znanstvene potpore koju pruža Zajednički istraživački centar.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.32. U tematskom izvješću o EIT-u naveli smo praktičan primjer poteškoća izazvanih neodgovarajućom uporabom pokazatelja. Naveli smo da su temeljni pokazatelji uspješnosti EIT-a i dalje usmjereni na ulazne resurse ili ostvarenja, a ne na rezultate ili učinke, i zaključili smo da je bilo teško procijeniti uspješnost EIT-a od početka njegova djelovanja 2010. Nedoostajali su pouzdani i relevantni procesi izvješćivanja i praćenja te nije bio vidljiv dovoljan učinak⁽³⁰⁾.

Na razini programa rada i poziva na podnošenje prijedloga ne postoji dovoljna usmjerenost na uspješnost

3.33. Programi rada i s njima povezani pozivi na podnošenje prijedloga imaju ključnu ulogu u provedbi programa Obzor 2020. Zahvaljujući njima Komisija može pretočiti opće i posebne ciljeve na visokoj razini u okviru programa Obzor 2020. u ciljeve na nižoj razini kako bi bili korisni za operativno upravljanje uspješnošću.

3.34. Komisija na temelju posebnog programa priprema dvogodišnje programe rada u kojima se razrađuju posebni ciljevi i očekivani učinci. Osim toga, navode se mogućnosti financiranja s pomoću poziva na podnošenje prijedloga: 15 milijardi eura za razdoblje 2014. – 2015. te 14,5 milijardi eura za razdoblje 2016. – 2017. Svakom posebnom cilju posebnog programa posvećen je po jedan dio „glavnog” programa rada u okviru programa Obzor 2020. Na to se nadovezuju zasebni programi rada za Europsko istraživačko vijeće (godišnji program), Zajednički istraživački centar (dvogodišnji programi) i EIT (trogodišnji program, raščlanjen po godinama).

3.35. Zakonski akti za program Obzor 2020. doneseni su kratko vrijeme prije nego što je počela provedba programa, što je smanjilo mogućnost strateškog planiranja. U općem strateškom okviru programa rada za razdoblje 2014. – 2015. upućuje se na strategiju Europa 2020., inicijativu „Unija inovacija” i druge vodeće inicijative, no ta su upućivanja opća i nesustavna te se njima ne razjašnjava poseban doprinos pojedinačnih programa rada određenim strateškim ciljevima. Proces strateškog planiranja za razdoblje 2016. – 2017. poboljšao se i dokumentiran je s pomoću sveobuhvatnog strateškog plana i dokumenata o utvrđivanju područja primjene.

ODGOVORI KOMISIJE

3.32. *Kao što je iskazano u odgovoru Komisije i EIT-u na tematsko izvješće br. 4/2016, EIT obavlja sveobuhvatne analize radi usporedbe zajednica znanja i inovacija (ZZI) na temelju nekoliko čimbenika, odnosno ne isključivo na temelju osnovnih ključnih pokazatelja uspješnosti. Provedba poslovnih planova ZZI-ja procijenjena je na temelju kvantitativnih pokazatelja uspješnosti i kvalitativnih pregleda koje su proveli vanjski stručnjaci i osoblje EIT-a. U širem smislu, EIT isto tako provodi praćenje na licu mjesta i vrši tematske preglede aktivnosti ZZI-ja. Ti instrumenti u cjelini pružaju vrlo informativnu sliku o razlikama između ZZI-ja.*

3.34. *Nakon opažanja Suda Komisija je uvela postupak strateškog planiranja koji se odvijao prije dovršetka programa rada za razdoblje 2016. – 2017. Riječ je o strateškom ispitivanju prioriteta i potreba, provedenom s državama članicama i drugim dionicima kako bi se osigurala veza između posebnih ciljeva programa Obzor 2020. i programa rada kojima se ti ciljevi provode.*

3.35. *Priprema zakonodavstva o programu Obzor 2020. praćena je paralelnom pripremom programa rada za razdoblje 2014. – 2015. Postojala je jasna veza svakog dijela programa rada s posebnim ciljevima programa Obzor 2020.*

⁽³⁰⁾ Tematsko izvješće br. 4/2016 „Europski institut za inovacije i tehnologiju mora izmijeniti svoje mehanizme provedbe i elemente ustroja kako bi postigao očekivani učinak”, odlomci 54. i 109. (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.36. U svim programima rada koje smo ispitali ciljevi su usklađeni s posebnim ciljevima kako su utvrđeni u posebnom programu. Međutim, kad je riječ o ciljevima u programima rada iz uzorka, vidljivo je da ciljevi na visokoj razini utvrđeni u zakonskim aktima nisu pretočeni u operativne ciljeve koje je moguće pratiti i o kojima se može izvješćivati: za tri od pet ciljeva iz programa rada upotrebljava se potpuno isti tekst kao u zakonskim aktima te nijedan ne ispunjava kriterije SMART⁽³¹⁾. Za ciljeve nisu utvrđeni pokazatelji s ciljnim vrijednostima i ključnim etapama. Operativnim ciljevima i relevantnim pokazateljima olakšalo bi se postizanje potrebne usmjerenosti na uspješnost te praćenje uspješnosti i izvješćivanje o njoj na razini programa rada.

3.37. Svaki program rada sadržava pozive na podnošenje prijedloga koji odgovaraju osnovnim odrednicama aktivnosti za posebni cilj (kojima je utvrđen znanstveni i tehnološki sadržaj). U pozivima na podnošenje prijedloga iz uzorka utvrđeni su ciljevi koji su usklađeni s ciljevima programa rada i, po potrebi, s posebnim osnovnim odrednicama aktivnosti⁽³²⁾. Iako su, ukupno uzevši, ciljevi u pozivima konkretniji od onih u programima rada, ipak ne ispunjavaju sve kriterije SMART. Svaki poziv uz ciljeve sadržava i odjeljak o očekivanom učinku. Međutim, očekivani učinci u rijetkim su slučajevima kvantificirani i uglavnom ne uključuju pokazatelje. U nedostatku operativnih ciljeva i pokazatelja s ciljnim vrijednostima Komisiji će biti teško mjeriti uspjeh poziva.

3.38. U programima rada iz uzorka nije utvrđen njihov dugoročni doprinos strateškim ciljevima iako bi prema smjernicama za programe rada to trebalo biti objašnjeno. Ni u jednom od primjera koje smo analizirali nije objašnjen način na koji program rada doprinosi postizanju posebnih ciljeva strategije Europa 2020. U jednom slučaju cilj programa rada povezuje mjere za koje se pruža potpora s jednom od vodećih inicijativa, no nije točno navedeno na koji način.

ODGOVORI KOMISIJE

3.36-3.38. *Prihvaćeno je da „očekivani učinak” utvrđen u programima rada može biti poboljšán, i to se već počelo primjenjivati u programima rada za 2016. – 2017.*

Međutim, glavni naglasak programa rada stavljen je na pružanje informacija koje su potrebni podnositeljima zahtjeva radi pripreme prijedloga visoke kvalitete.

Programi rada ne moraju sadržavati informacije o njihovu doprinosu ciljevima strategije Europa 2020. Umjesto toga trebaju biti povezani sa posebnim ciljevima programa Obzor 2020., koji su formulirani u skladu sa strategijom Europa 2020.

Uspješnost će najprije biti procijenjena na temelju pokazatelja utvrđenih zakonodavstvom. To je jasno navedeno u članku 5. Uredbe o osnivanju programa Obzor 2020.

„Prvi skup relevantnih pokazatelja procjene napretka u odnosu na opći cilj utvrđen je u uvodu [priloga toj Uredbi]”.

To će biti primarna informacija na kojoj će se temeljiti procjena uspješnosti.

⁽³¹⁾ Određeni, mjerljivi, dostizni, odgovarajući i vremenski utvrđeni (engl. *specific, measurable, achievable, relevant, time-bound*).

⁽³²⁾ Zbog prirode svojega programa Europsko istraživačko vijeće ne utvrđuje osnovne odrednice aktivnosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Prijedlozi, evaluacije i ugovori o bespovratnim sredstvima usmjereni su na uspješnost, no postoje nedostaci koji mogu dovesti do poteškoća u procjenjivanju uspješnosti

3.39. Podnositelji zahtjeva u okviru poziva na podnošenje prijedloga podnose prijedloge za financiranje. Komisija evaluira prijedloge i sklapa ugovore o bespovratnim sredstvima s korisnicima za one prijedloge koje odabere za financiranje. U ovom odjeljku procjenjujemo usmjerenost na uspješnost u tim fazama procesa upravljanja.

Evaluacija prijedloga

3.40. Evaluaciju prijedloga obično u ime Komisije provode stručnjaci na temelju njihove izvrsnosti, učinka te kvalitete i učinkovitosti provedbe⁽³³⁾. Uz iznimku Europskog istraživačkog vijeća, koje primjenjuje samo kriterij izvrsnosti, svi prijedlozi korisnika koje smo ispitali sadržavali su odjeljke strukturirane na temelju ta tri kriterija evaluacije, pri čemu je vrijednost pondera učinka barem jednaka ponderima za ostala dva kriterija. Međutim, kvaliteta te evaluacije ovisi o kvaliteti očekivanih učinaka koji su navedeni u pozivima koje objavljuje Komisija.

3.41. Kad je riječ o kriteriju izvrsnosti, prijedlozi sadržavaju predložke u kojima se navodi način na koji bi trebalo utvrditi ciljeve. U uzorku od pet predložaka iz prijedloga, u njih tri od podnositelja prijave traži se da utvrde ciljeve koji ispunjavaju kriterije SMART i objasne na koji su način povezani s temom relevantnog programa rada. Ciljevi tih triju prijedloga općenito ispunjavaju kriterije SMART. Međutim, preostala dva prijedloga iz uzorka, koji se odnose na Europsko istraživačko vijeće i program Marie Curie, nisu sadržavala ciljeve koji ispunjavaju kriterije SMART jer nije postojao takav uvjet.

⁽³³⁾ Članak 15. Uredbe (EU) br. 1290/2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Ugovori o bespovratnim sredstvima

3.42. Ugovori o bespovratnim sredstvima glavni su instrument za dodjelu financijskih sredstava u okviru programa Obzor 2020. kako bi se ostvarili ciljevi programa. U ugovorima o bespovratnim sredstvima iz uzorka upotrijebljeni su isti ciljevi kao u prijedlozima.

3.43. Ugovori o bespovratnim sredstvima sadržavaju odjeljak o „postojećem znanju i rezultatima”. Te rezultate čine „bilo koji materijalni ili nematerijalni ishodi mjere” kako je utvrđeno pravilima sudjelovanja⁽³⁴⁾. Ugovori o bespovratnim sredstvima sadržavaju važnu odredbu kojom se od korisnika traži da Komisiji dostavljaju informacije za agregiranje ključnih pokazatelja uspješnosti programa Obzor 2020. Ta je razina stoga važan izvor svih informacija o uspješnosti za program Obzor 2020. U prethodnim odlomcima istaknuli smo poteškoće u procjenjivanju uspješnosti na višoj razini (programi rada i pozivi na podnošenje prijedloga).

Ustroj sustava za praćenje i izvješćivanje u sklopu programa Obzor 2020. ograničava mogućnost Komisije da prikladno prati uspješnost i izvješćuje o njoj

3.44. U ovom se odlomku bavimo sustavom za praćenje i izvješćivanje u sklopu programa Obzor 2020. Ispitali smo:

- (a) omogućuje li trenutni ustroj Komisiji da rashode u području istraživanja i razvoja prati i izvješćuje o njima odvojeno od rashoda u području inovacija;
- (b) je li moguće izvijestiti o doprinosu programa Obzor 2020. provedbi strategije Europa 2020.;
- (c) hoće li Komisija moći evaluirati program tijekom njegova trajanja.

3.43. Vidjeti odgovore Komisije na točke 3.36. do 3.38. Informacije o pokazateljima utvrđenima u pravnoj osnovi mogu biti i bit će prikupljene kako bi se omogućila procjena uspješnosti.

⁽³⁴⁾ Članak 2. stavak 1. točka 19. Uredbe (EU) br. 1290/2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Rashodi za istraživanje ne prate se odvojeno od rashoda za inovacije

3.45. Programom Obzor 2020. dva prethodno razdvojena instrumenta financiranja za istraživanja i inovacije objedinjena su u zajednički strateški okvir⁽³⁵⁾. U skladu s tim pristupom dijelovi Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije koji se odnose na inovacije⁽³⁶⁾ i EIT objedinjeni su u okviru programa Obzor 2020.

3.46. Već smo istaknuli da u prijedlozima zakonskih akata za program Obzor 2020. nije pružena jasna definicija inovacija. Osim toga, ako ne postoje određena ograničenja opsega inovacijskih aktivnosti koje se mogu financirati, postoji rizik da bi se širokim rasponom inovacijskih projekata oslabilo financiranje⁽³⁷⁾. Smatramo da taj rizik i dalje postoji. U okvirnom programu i posebnom programu za Obzor 2020. ne navode se jasni kriteriji za razlikovanje „istraživanja i razvoja” od „inovacija”⁽³⁸⁾ ili za odvojeno praćenje uspješnosti i izvješćivanje o njoj u okviru tih dvaju naslova.

3.46-3.47. *Jedan od glavnih ciljeva programa Obzor 2020., utvrđen od samog početka rasprava o Okvirnom programu, bio je da se smanji jaz između istraživanja i inovacija. Zakonodavstvom nije utvrđena odvojena definicija istraživanja i inovacija, već se navodi sljedeće:*

„istraživačke i inovacijske aktivnosti” znači čitav spektar aktivnosti istraživanja, tehnološkog razvoja, demonstracije i inovacije, uključujući promoviranje suradnje s trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, širenje i optimizaciju rezultata i stimuliranje visoko kvalitetnog osposobljavanja i mobilnosti istraživača u Uniji”.

Komisija smatra da razlikovanje između aktivnosti istraživanja i inovacija nije potrebno, nema jasnu dodanu vrijednost i može biti protivno naporima za smanjenje jaza između istraživanja i inovacija u Europi.

⁽³⁵⁾ COM(2010) 700 final od 19. listopada 2010., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i nacionalnim parlamentima, „Revizija proračuna EU-a”, str. 8. i COM(2011) 500 final od 29. lipnja 2011., Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, „Proračun za Europu 2020.”, Dio I., str. 10. Vidjeti također uvodne izjave 4., 5., 7., 10. Uredbe (EU) br. 1291/2013.

⁽³⁶⁾ Program za poduzetništvo i inovacije, Program podrške politici informacijskih i komunikacijskih tehnologija te Program Inteligentna energija – Europa.

⁽³⁷⁾ Mišljenje br. 6/2012 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju pravila za sudjelovanje u Okvirnom programu za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.) i širenje njegovih rezultata, odlomci 37. i 38. (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁸⁾ Granica između istraživanja i inovacija nije uvijek jasno određena. Kako bi istaknula razliku između istraživanja i inovacija, Komisija upotrebljava „Priručnik Frascati za 2015. – Smjernice za prikupljanje podataka o istraživanjima i eksperimentalnom razvoju i izvješćivanje o njima” (<http://www.oecd.org>) te „Priručnik Oslo: Smjernice za prikupljanje podataka o inovacijama i njihovo tumačenje iz 2005.” (<http://www.oecd-ilibrary.org>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.47. EU je kao pokazatelj intenziteta istraživanja i razvoja utvrdio glavnu ciljnu vrijednost od 3 %. Neke inovacijske aktivnosti koje se financiraju u okviru programa Obzor 2020. nisu pokrivene definicijom istraživanja i razvoja u svrhu ispunjenja te ciljne vrijednosti⁽³⁹⁾. Program Obzor 2020. u stvarnosti obuhvaća određene aktivnosti koje su posebno usmjerene na poticanje inovacija⁽⁴⁰⁾, a ne na istraživanje i razvoj, te one stoga nisu obuhvaćene ciljnom vrijednošću od 3 %.

Doprinos koji se izdvaja iz programa Obzor 2020. za strategiju Europa 2020. utvrđen je u proračunu, ali korisne informacije o njemu u izvješćima će biti dostupne najranije 2018.

3.48. Programske izjave, koje se upotrebljavaju u proračunskom postupku za opravdavanje operativnih rashoda, pružaju informacije o poveznicama između programa potrošnje i strategije Europa 2020. naglašavanjem glavnih ciljnih vrijednosti čijem se ostvarenju teži i procjenjivanjem financijskog doprinosa programa vodećim inicijativama. Stoga se financiranje strategije Europa 2020. iz proračuna EU-a izračunava na temelju procijenjenog financijskog doprinosa programa potrošnje vodećim inicijativama u programskim izjavama.

⁽³⁹⁾ Istraživanje i eksperimentalni razvoj obuhvaća stvaralački rad koji se sustavno obavlja radi povećanja znanja, uključujući znanje o čovjeku, kulturi i društvu, kao i iskorištavanja dostupnog znanja u svrhu pronalazanja novih mogućnosti njegove primjene. Postoje tri vrste istraživanja i razvoja: temeljno istraživanje, primijenjeno istraživanje i eksperimentalni razvoj. Eksperimentalni razvoj sustavni je rad koji se temelji na znanju dobivenom iz istraživanja i praktičnog iskustva i kojim se stječe dodatno znanje usmjereno na izradu novih proizvoda ili procesa ili na poboljšanje postojećih proizvoda ili procesa (Priručnik Frascati za 2015., odlomci 2.5., 2.24. i 2.32.).

⁽⁴⁰⁾ Primjere inovacija koje se financiraju programom Obzor 2020. čine „uvođenje inovacija na tržište” i mjere koje imaju za cilj „dovesti do tržišne primjene, korištenja i komercijalizacije ideja” (uvodna izjava 12. te prilog I., odjeljak 2.I. Odluke 2013/743/EU), kao i komercijalna primjena aktivnosti u području visokog obrazovanja, istraživanja i inovacija koje podupire EIT (uvodna izjava 8., Uredba (EZ) br. 294/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2008. o osnivanju Europskog instituta za inovacije i tehnologiju).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.49. Kad je riječ o proračunskom postupku, programskim izjavama u okviru programa Obzor 2020. više od 90 % proračuna za 2015. godinu povezuje se s različitim vodećim inicijativama. Gotovo polovica tog iznosa (4,3 milijarde od 9,5 milijardi eura) dodijeljena je mjerama koje su povezane s vodećom inicijativom „Unija inovacija”.

3.50. Iako su u proračunskom postupku uspostavljene poveznice između programa Obzor 2020. i strategije Europa 2020., one se ne odražavaju u izvješćivanju o uspješnosti programa Obzor 2020. Zakonskim aktima kojima se uređuje program Obzor 2020. traži se da se praćenjem obuhvate informacije o međusektorskim temama, a jedna je od njih doprinos svim relevantnim vodećim inicijativama strategije Europa 2020.⁽⁴¹⁾. Međutim, izvješće o godišnjem praćenju programa Obzor 2020. za 2014. (objavljeno u travnju 2016.) ne bavi se doprinosom programa Obzor 2020. relevantnim vodećim inicijativama. Poveznice između programa Obzor 2020. i strategije Europa 2020. procijenit će se tek u izvješću o međuevaluaciji programa Obzor 2020., koje se očekuje 2017. Osim toga, o tom se doprinosu ne izvješćuje na koristan način ni u jednom izvješću o evaluaciji koje je Komisija izradila tijekom prethodnih nekoliko godina i koja su obvezna u skladu s člankom 318. UFEU-a.

ODGOVORI KOMISIJE

3.50. *Veze između programa Obzor 2020. i strategije Europa 2020. bit će sveobuhvatno procijenjene u okviru privremene evaluacije programa Obzor 2020. U okviru privremene evaluacije programa Obzor 2020. procijenit će se i njegov učinak poluge.*

Komisija smatra da se člankom 31. Uredbe o osnivanju programa Obzor 2020., kojom je utvrđen opseg godišnjeg izvješća o praćenju, ne zahtijeva da se tim izvješćem obuhvati doprinos programa Obzor 2020. relevantnim vodećim inicijativama strategije Europa 2020. Izvješće o praćenju odnosi se samo na provedbu programa Obzor 2020.

U skladu s člankom 32. Uredbe o osnivanju programa Obzor 2020., doprinos tog programa ciljevima strategije Europa 2020. uzet će se u obzir u okviru njegove privremene evaluacije.

Komisijina izvješća o evaluaciji u skladu s člankom 318. UFEU-a mogu obuhvaćati doprinos programa Obzor 2020. strategiji Europa 2020. samo ako te informacije postanu dostupne nakon privremene evaluacije.

⁽⁴¹⁾ Članci 31. i 14. Uredbe (EU) br. 1291/2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Neke inherentne poteškoće u vezi s ex post evaluacijom Sedmog okvirnog programa mogle bi se ponoviti i u programu Obzor 2020.

3.51. Postoje inherentne poteškoće u pogledu vremenskog okvira za evaluacije okvirnih programa za istraživanja. U okvirnom programu za Obzor 2020. navodi se da bi se evaluacije trebale provoditi „pravovremeno kako bi se njihovi rezultati uzeli u obzir tijekom postupka odlučivanja”. U području istraživanja taj je uvjet teško ispuniti jer se rezultati i učinci mogu pojaviti tek nakon mnogo godina. Međutim, zakonskim aktima utvrđuju se rokovi za provođenje različitih evaluacija: međuevaluacija je u pravilu obvezna tijekom četvrte godine sedmogodišnjeg okvirnog programa (2017. za Obzor 2020.), a ex post evaluaciju potrebno je obaviti 2 do 3 godine nakon završetka programa (2023.). Iako su ti rokovi osmišljeni kao potpora postupku odlučivanja, postoji rizik da dovedu do evaluacija kojima se rezultati i učinci programa ne obuhvaćaju na primjeren način.

3.52. Ex post evaluacija Sedmog okvirnog programa (2007. – 2013.) dovršena je krajem 2015., u vrijeme kad je više od polovice projekata Sedmog okvirnog programa još bilo u tijeku, tj. dvije godine nakon donošenja programa Obzor 2020. kao njegova programa nasljednika. Na tu su evaluaciju utjecala kašnjenja mnogih projekata Sedmog okvirnog programa, kao i činjenica da je završetkom projekata prestala obveza korisnika za podnošenje izvješća. Osim toga, prikupljanje podataka za određene pokazatelje uspješnosti Sedmog okvirnog programa prestalo je 2013., u trenutku završetka Sedmog okvirnog razdoblja.

3.51-3.53. Komisija je priznala neizbježnu poteškoću pružanja smislenih procjena u okviru fiksnog sedmogodišnjeg rasporeda za svaki okvirni program. Zbog toga će privremena evaluacija programa Obzor 2020. sadržavati ažuriranu procjenu uspješnosti Sedmog okvirnog programa. Time će se utvrđeni problemi ublažiti.

Komisija također priznaje potrebu za ravnotežom između potrebe za pravovremenim ulaganjem sredstava u novo zakonodavstvo i potreba za procjenom dugotrajnijih učinaka dodane vrijednosti troškova istraživanja. To se odražava u zakonodavstvu.

Komisija se slaže da će se privremena evaluacija okvirnog programa istraživanja suočiti s određenim neizbježnim poteškoćama i po pitanju ostvarenja i po pitanju dostupnosti podataka. Međutim, njezino odgađanje moglo bi značiti zakašnjelo izvođenje važnih zaključaka koji zacijelo mogu biti procijenjeni u fazi privremene evaluacije.

To je uzeto u obzir zakonodavstvom jer se mnoštvo posebnih elemenata u članku 32. stavku 3. na koje se privremena evaluacija mora osvrnuti može procijeniti u relativno ranijoj fazi programa, na primjer procjenom sljedećeg:

- sudjelovanje sudionika koji raspolažu vrhunskim istraživačkim infrastrukturama ili su u sklopu Sedmog okvirnog programa koristili mogućnost povrata cjelokupnih sredstava,
- pojednostavnjenje za sudionike koji raspolažu vrhunskim istraživačkim infrastrukturama ili su se u sklopu Sedmog okvirnog programa koristili mogućnosti povrata cjelokupnih sredstava,
- opseg korištenja dodatnim primitcima za osoblje kako je navedeno u članku 27. Uredbe (EU) br. 1290/2013.

Komisija stoga smatra da se zakonodavstvom i procjenama u najvećoj mogućoj mjeri ublažavaju neizbježne poteškoće koje je Sud naveo.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.53. Kad je riječ o programu Obzor 2020., u pogledu međuevaluacije koju je potrebno provesti 2017. postojat će određena ograničenja jer za nekoliko pokazatelja uspješnosti neće biti dostupni korisni rezultati (vidjeti odlomak 3.31.). Osim toga, vjerojatno je da će na evaluaciju programa Obzor 2020. općenito utjecati nedostaci utvrđeni u izvješćivanju o rezultatima u vezi s pozivima na podnošenje prijedloga i programima rada (gdje ne postoji mogućnost objedinjavanja prikupljenih podataka iz projekata s ciljem pružanja povratnih informacija o pozivima na podnošenje prijedloga i programima rada – vidjeti odlomke 3.33. – 3.38.), kao i poteškoće s kojima se Komisija suočava pri prikupljanju informacija o uspješnosti od korisnika nakon zaključenja projekata. Komisija može provoditi evaluacije učinka nakon zaključenja projekata, no u slučajevima koje smo ispitali nismo utvrdili obveze korisnika da podnose izvješća nakon što se projekti provedu.

Komisija se ne koristi uvijek ključnim konceptima uspješnosti na dosljedan način, što dovodi do rizika od narušavanja sustava za upravljanje uspješnošću

3.54. U **okviru 3.1.** navode se različiti načini na koje mjere EU-a mogu dovesti do koristi: „ostvarenja”, „rezultati” i „učinci”. „Ishodi” obuhvaćaju i rezultate i učinke. Tim se pojmovima određuju ciljevi i pokazatelji u sklopu sustava koji Komisija primjenjuje za praćenje uspješnosti i izvješćivanje o njoj. Nedosljednostima ili nedostacima u načinu uporabe tih pojmova dovodi se do rizika od narušavanja sustava za upravljanje uspješnošću.

3.55. Komisija se općenito koristi tim pojmovima u skladu s definicijama⁽⁴²⁾. Međutim, u programu Obzor 2020. pravilima o sudjelovanju korisnika rezultati se definiraju kao „bilo koji materijalni ili nematerijalni ishodi mjere, kao što su podaci, znanje ili informacije koji su ostvareni u sklopu mjere”. Ta bi se definicija u pravilu odnosila na „ostvarenja”, a ne na „rezultate”.

3.56. Još jedna nedosljednost u primjeni tih pojmova u sklopu programa Obzor 2020. ogleda se u tome što bi u skladu sa zakonskim aktima pojedinačni programi rada na temelju kojih se provodi program Obzor 2020. trebali uključivati „očekivane rezultate”⁽⁴³⁾ dok se u pravilima o sudjelovanju⁽⁴⁴⁾ kao kriterij upotrebljavaju „učinci”. Međutim, Komisija se u programima rada i pozivima na podnošenje prijedloga koristi pojmom „očekivani učinci”.

ODGOVORI KOMISIJE

3.53. Komisija može prikupiti informacije radi procjene 23 pokazatelja utvrđena u pravnoj osnovi, a to je kamen temeljac okvira uspješnosti, kako je navedeno u članku 5. Uredbe o osnivanju programa Obzor 2020.:

„Prvi skup relevantnih pokazatelja procjene napretka u odnosu na opći cilj utvrđen je u uvodu [priloga toj Uredbi]”.

3.55-3.57. Donošenje uredaba o programu Obzor 2020. (prosinac 2013.) prethodilo je donošenju Smjernica za bolju regulativu (svibanj 2015.). To je rezultiralo nekim nedosljednostima, kako je naveo Sud. Od donošenja Smjernica za bolju regulativu, terminologija iz tih smjernica primjenjuje se dosljedno u praćenju i procjeni uspješnosti programa Obzor 2020.

⁽⁴²⁾ Vidjeti, na primjer, Radni dokument službi Komisije SWD (2015) 111 final Smjernice za bolju regulativu od 19. svibnja 2015. Iznimku čini područje vanjskog djelovanja, gdje se „rezultat” upotrebljava kao širi pojam koji obuhvaća ostvarenja, ishode i učinke, a „ishod” se definira kao „promjena koja je rezultat intervencije i koja se obično odnosi na njezine ciljeve”, a to je definicija koja se u Komisiji obično upotrebljava za „rezultat”.

⁽⁴³⁾ Vidjeti članak 5. stavak 6. Odluke 2013/743/EU.

⁽⁴⁴⁾ Članak 15. stavak 1. točka (b) Uredbe (EU) br. 1290/2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.57. Rezultatima se mjere neposredni učinci koji se mogu izravno pripisati nekoj mjeri te su stoga daleko prikladniji kriterij za odabir projekata od učinaka, koji su dugoročniji i mogu uključivati elemente koje nije moguće obuhvatiti na razini projekata.

3.58. Na temelju uzorka od pet projekata u sklopu programa Obzor 2020. čija je provedba u tijeku vidljivo je da se pojam „očekivanog učinka” različito tumači u okviru različitih poziva na podnošenje prijedloga. Od jednog se korisnika u programu za male i srednje poduzetnike tražilo da dostavi analizu tržišta i poslovni plan. Ti su dokumenti bili dio prijedloga i ocjenjivači su ih analizirali na temelju kriterija učinka. Drugi je korisnik dostavio kratak kvalitativni opis poveznice između projekta i različitih očekivanih učinaka, kao što su „Povećane inovacijske mogućnosti za pružatelje usluga, uključujući male i srednje poduzetnike te javne uprave”. Treći je korisnik opisao prednosti novog protokola obrade koje će biti dostupan kao rezultat projekta i potvrdio da bi rezultati trebali doprinijeti učinku koji je utvrđen u relevantnom pozivu na podnošenje prijedloga. Različito tumačenje pojma „očekivani učinak” u pozivima na podnošenje prijedloga i različiti načini na koje korisnici opravdavaju svoj doprinos dovode do rizika od neodgovarajuće procjene uspješnosti projekta u odnosu na ukupne ciljeve poziva na podnošenje prijedloga i programa rada.

3.59. Još jedan problem koji proizlazi iz nejasnog pristupa Komisije navedenom području ogleda se u tome što se nekim pokazateljima koji su opisani kao pokazatelji rezultata ili učinaka zapravo mjere uloženi resursi i ostvarenja, a time se ograničava mogućnost Komisije da procijeni uspješnost. **Okvir 3.4.** sadržava primjere u kojima su se takvi rizici ostvarili.

3.58. *Potreba za jačanjem očekivanih izjava učinaka identificirana je kao pitanje za drugi program rada, a postojeće su smjernice poboljšane. Kvalitetom postupka procjene i dalje će se jamčiti odabir najboljih projekata.*

U vezi s korisnikom od kojeg se zahtijevala dostava analize tržišta i poslovni plan, bilo je riječ o programu za MSP-ove, a analiza tržišta i poslovni plan uvjeti su za bespovratna sredstva.

Naglasak programa Obzor 2020. jest na inovaciji i dugoročnijim učincima. Stoga se u pozivima spominje i tijekom evaluacije ocjenjuje „očekivani učinak”. Termin „rezultati” nalazi se u zakonodavstvu zato što je zakonodavstvo koje se odnosi na Obzor 2020. prethodilo Smjernicama za bolju regulativu.

Doprinos projektima u različitim područjima procjenjuje se s pomoću niza pokazatelja navedenih u pravnim aktima o programu Obzor 2020. i drugim dokumentima. No pokazatelji su samo jedan izvor informacija. Za praćenje i evaluaciju uspješnosti Komisija upotrebljava širok raspon podataka (na primjer, vanjske studije, ankete, analize slučaja, uvjetne analize itd.).

3.59. *Pokazateljima utvrđenima u Uredbi obuhvaćena su uložena sredstva, ostvarenja, rezultati i učinci. Komisija smatra da će se praćenjem tih pokazatelja, popraćeno evaluacijom, pružiti dobra osnova za procjenu uspješnosti.*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 3.4. – Nedosljedna uporaba pokazatelja

U odlomku 3.28. navodi se da u sklopu programa Obzor 2020. postoje 23 ključna pokazatelja uspješnosti „za procjenu rezultata i učinaka posebnih ciljeva programa Obzor 2020.” Sedam od tih pokazatelja povezano je s publikacijama, primjerice „Vodeći položaj u razvojnim i industrijskim tehnologijama – broj zajedničkih javno-privatnih publikacija”. Postizanje takvih ostvarenja može biti valjani cilj programa, no takvim pokazateljima publikacija ne mjere se ni rezultati niti učinci.

Osim toga, postoje dodatna četiri pokazatelja koji su povezani s uložnim resursima, a ne s rezultatima ili učincima. Riječ je o primjerima kao što su „Pristup rizičnom financiranju – Ukupna ulaganja mobilizirana financiranjem duga i ulaganjima u rizični kapital” i „Postotak ukupnih sredstava za energetske izazove dodijeljenih sljedećim istraživačkim aktivnostima: obnovljiva energija, energetska učinkovitost krajnjeg korisnika, pametne mreže i aktivnosti skladištenja energije”.

O tom smo pitanju izvjestili i u poglavlju 3. godišnjeg izvješća za prethodnu godinu, u kontekstu europskih strukturnih i investicijskih fondova ⁽⁴⁵⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 3.4. – Nedosljedna uporaba pokazatelja

U okviru Komisijinih Smjernica za bolju regulativu utvrđena je standardna definicija pojmova i te će se definicije sada dosljedno primjenjivati.

Iako su publikacije same po sebi ostvarenja, Komisija smatra da u određenim slučajevima mogu biti i pokazatelji rezultata, na primjer, publikacije u recenziranim časopisima.

Komisija smatra da njezin okvir uspješnosti, a posebice pokazatelji u uporabi za Obzor 2020., pružaju odgovarajuću ravnotežu između različitih vrsta pokazatelja. U okviru te ravnoteže određeni je broj pokazatelja uložnih sredstava prihvatljiv kako bi se osigurala primjerena procjena različitih prioriteta.

DIO 2. – PLANIRANJE USPJEŠNOSTI I IZVJEŠĆIVANJE O NJOJ NA RAZINI GLAVNIH UPRAVA: PODRUČJE „PRIRODNI RESURSI”

3.60. U ovom dijelu poglavlja riječ je o izvješćivanju o uspješnosti na razini glavnih uprava Komisije. Pregledali smo programske izjave za 2015. ⁽⁴⁶⁾, planove upravljanja ⁽⁴⁷⁾ i godišnja izvješća o radu ⁽⁴⁸⁾ četiriju glavnih uprava ⁽⁴⁹⁾ na temelju obveza utvrđenih Financijskom uredbom, standarda Komisije za unutarnju kontrolu te njezinih internih uputa za izradu planova upravljanja i godišnjih izvješća o radu.

⁽⁴⁵⁾ Odlomci 3.49. – 3.56. godišnjeg izvješća za 2014.

⁽⁴⁶⁾ COM(2014) 300 final od 24. lipnja 2014., „Nacrt općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2015.” Programske izjave 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.

⁽⁴⁷⁾ Svaka glavna uprava utvrđuje godišnje planove upravljanja u kojima svoju dugoročnu strategiju prenosi u opće i posebne ciljeve te planira i provodi aktivnosti s pomoću kojih će ih ostvariti.

⁽⁴⁸⁾ 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.

⁽⁴⁹⁾ GU za poljoprivredu i ruralni razvoj (AGRI), GU za klimatsku politiku (CLIMA), GU za okoliš (ENV) i GU za pomorska pitanja i ribarstvo (MARE).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.61. U skladu s uputama Komisije za planove upravljanja za 2015. 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⁽⁵⁰⁾.

3.62. U skladu s opažanjima iznesenim prethodnih godina o drugim glavnim upravama, utvrdili smo da su u sve četiri glavne uprave obuhvaćene pregledom mnogi (opći i posebni) ciljevi u planovima upravljanja i godišnjim izvješćima o radu preuzeti izravno iz dokumenata u vezi s politikama ili zakonskim aktima te su stoga na previsokoj razini i nisu korisni kao upravljački instrumenti (vidjeti **okvir 3.5.**).

Okvir 3.5. – Primjeri ciljeva koji ne odgovaraju upravljačkim svrhama

GU za klimatsku politiku: cilj „Osigurati ulaganja za klimatska pitanja” nije specificiran jer se ne navodi iznos ulaganja koji treba osigurati, cilj nije vremenski određen i ne postoji rok u kojem ga treba postići.

GU za okoliš: „Pretvoriti EU u resursno učinkovito, zeleno i konkurentno gospodarstvo” utvrđeno je kao poseban cilj. Nije određeno točno značenje upotrijebljenih pojmova i nije navedeno kako bi se taj cilj trebao postići.

3.63. Ukupno smo pregledali 19 ciljeva od kojih su samo četiri ispunjavala sve kriterije SMART. Taj je rezultat sličan rezultatima koje smo utvrdili 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.

3.62. Nakon opažanja Suda u vezi s planovima upravljanja za 2015. godinu, Komisija je uvela izmjene ciklusa strateškog planiranja i programiranja, osobito kako bi osigurala jasniji okvir za odgovornost Komisije i njezinih službi. Novim pristupom predviđeno je da od 2016. dokumenti za planiranje budu optimiziraniji i usmjereniji na prioritete Komisije i kompetencije glavnih uprava, kako bi se glavnim upravama pomoglo u utvrđivanju prioriteta i dosljedne priču o uspješnosti s jasnom razlikom između dodjele (za rezultate i ostvarenja koji su izravna posljedica aktivnosti službi Komisije) i doprinosa (za aktivnosti službi Komisije kojima se pridonosi ostvarenju određenog rezultata ili učinka) u pogledu politike na visokoj razini i rezultata programa potrošnje.

Strateškim planom uvodi se novi pristup kojim se pozornost preusmjerava s kratkoročnog planiranja na dugoročnu stratešku perspektivu, čime se glavnim upravama pomaže da usklade svoje posebne ciljeve s dugoročnim ciljevima koje je utvrdila Komisija. Operativna planirana ostvarenja za svaku glavnu upravu za godinu unaprijed navedena su u Planu upravljanja.

Okvir 3.5. – Primjeri ciljeva koji ne odgovaraju upravljačkim svrhama

GU CLIMA – Iznos i rok implicitno su definirani jer su cilj i mjerni pokazatelji jasno povezani s (potprogram klimatske politike) programom LIFE 2014. – 2020.

GU ENV – Komisija napominje da je način postizanja tog cilja naveden na stranicama 9. i 10. Strateškog plana za razdoblje 2016. – 2020. Glavne uprave za okoliš, a pokazatelji za mjerenje napretka navedeni su na stranicama 19. do 21. tog dokumenta.

⁽⁵⁰⁾ Članak 30. stavak 3. 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.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.64. Odabir pokazatelja treba se temeljiti na kriterijima kao što su relevantnost, mjerljivost te dostupnost pravodobnih i pouzdanih podataka o uspješnosti. U mjeri u kojoj je to moguće, pokazatelji trebaju ispunjavati tzv. kriterije RACER⁽⁵¹⁾. Pokazatelje kojima se mjere ishodi na koje glavne uprave imaju ograničen utjecaj treba nadopuniti drugim pokazateljima kojima se izravno mjere aktivnosti glavnih uprava.

3.65. Sve četiri glavne uprave imaju najmanje jedan pokazatelj uspješnosti po cilju koji upraviteljima pomaže u praćenju i evaluaciji postignuća te izvješćivanju o njima. Od 58 pokazatelja koje smo ispitali u tim glavnim upravama, njih 28 ispunjavalo je sve kriterije RACER. Riječ je o poboljšanju u odnosu na nalaze o kojima smo izvijestili prijašnjih godina. Međutim, kao i prijašnjih godina, utvrdili smo neke nedostatke u pokazateljima koji se upotrebljavaju (vidjeti **okvir 3.6.**).

Okvir 3.6. – Primjer problema u vezi s pokazateljima

Pokazatelji utvrđeni kao pokazatelji rezultata zapravo su bili usmjereni na ulazne resurse, primjerice u GU-u za poljoprivredu i ruralni razvoj: „Ukupna ulaganja u proizvodnju obnovljive energije” – ovim se pokazateljem mjeri aktivnost izravno ostvarena intervencijom umjesto da se usmjeri na povećanje obnovljive energije koje je proizašlo iz ulaganja.

Okvir 3.6. – Primjer problema u vezi s pokazateljima

Tim pokazateljem uzimaju se u obzir ne samo uložena sredstva EPFRR-a, već i nacionalni i privatni doprinosi djelovanjima. Stoga se njime daje naznaka o stimulativnom učinku doprinosa EU-a/nacionalnih doprinosa na privatne doprinose djelovanjima koja se izravno odnose na cilj obnovljive energije. Kvantificirani cilj za 2023. utvrdile su države članice ex ante na temelju analize potreba područja programiranja, a njegovo postizanje predviđeno je na temelju dosljedne strategije. Osim toga, i prije svega, na ovaj pokazatelj nadovezuje se pokazatelj rezultata „obnovljiva energija proizvedena projektima koji su primili potporu” koji će mjeriti ocjenjivači 2017. i 2019. te koji će se izmjeriti u okviru ex post evaluacije (2024.). Ta dva pokazatelja zajednički će pružiti kompletnu sliku postignutih rezultata.

⁽⁵¹⁾ Relevantni, prihvaćeni, vjerodostojni, jednostavni i stabilni (engl. *Relevant, Accepted, Credible, Easy, Robust*):„Part III: Annexes to impact assessment guidelines” („Dio III. Prilozi smjernicama za procjenu učinka”) (Europska komisija, 15. siječnja 2009. – http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_annex_en.pdf).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

DIO 3. – REZULTATI REVIZIJE USPJEŠNOSTI KOJU JE PROVEO SUD**Tematska izvješća i druge publikacije o uspješnosti iz 2015.**

3.66. U tematskim izvješćima ispitujemo troše li se sredstva EU-a u skladu s načelima dobrog financijskog upravljanja. U okviru naše strategije za razdoblje 2013. – 2017. ⁽⁵²⁾ svake godine utvrđujemo niz prioriteta na koje se usmjeravamo ⁽⁵³⁾. Teme za tematska izvješća odabiremo na temelju niza kriterija poput razine predmetnih prihoda ili rashoda, rizika za dobro financijsko upravljanje te razine interesa dionika. Kako je navedeno u **prilogu 3.1.**, 2015. godine usvojili ⁽⁵⁴⁾ smo 25 tematskih izvješća.

3.67. Naš pristup reviziji uspješnosti prilagođava se kako bi se u njemu odrazile izmijenjene okolnosti u kojima EU djeluje. U ovom godišnjem izvješću skrećemo pozornost na neke od načina na koje se u tematskim izvješćima iz 2015. uzimaju u obzir te promjene: izradom niza izvješća u kojima se ispituju različiti aspekti financijske krize i niza izvješća o kroničnom problemu nezaposlenosti mladih te našim odgovorom na razvoj stanja u vezi s klimatskim promjenama i okolišem.

Odgovori EU-a na financijsku krizu

3.68. Financijska i potom dužnička kriza koje su izbile u razdoblju 2007. – 2008. imale su dalekosežne posljedice za Europu, a na razini država članica i Unije kao cjeline poduzet je niz koraka kao odgovor na te krize ⁽⁵⁵⁾.

⁽⁵²⁾ Publikacije su dostupne na našim internetskim stranicama na <http://eca.europa.eu>.

⁽⁵³⁾ Vidjeti, na primjer, prioritete za 2016. na http://www.eca.europa.eu/en/Pages/home_wp2016.aspx.

⁽⁵⁴⁾ Usvajanjem izvješća odobrava se njegovo objavljivanje.

⁽⁵⁵⁾ Vidjeti panoramski pregled Suda iz 2014. „Uporaba sredstava EU-a na najbolji mogući način: panoramski pregled rizika za financijsko upravljanje EU-om”, odlomci 9. – 11. (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.69. U tom smo području tijekom 2015. objavili tri tematska izvješća. U izvješću o financijskoj pomoći zemljama u poteškoćama iznijeli smo sveobuhvatnu analizu načina na koji je Komisija upravljala financijskom pomoći koju je primilo pet država članica: Mađarska, Latvija, Rumunjska, Irska i Portugal⁽⁵⁶⁾. Naši su zaključci bili opsežni i skrenuli smo pozornost na činjenicu da Komisija prije izbijanja krize nije uočila neke znakove upozorenja, što je dovelo do toga da nije bila pripremljena kada su počeli pristizati zahtjevi za financijsku pomoć. Uspješnost Komisije u mobiliziranju resursa kako bi se pružio odgovor na krizu bila je neujednačena, no Komisija je općenito bila uspješna u izdavanju duga u ime EU-a kako bi se zadovoljile potrebe za financiranjem. Učinak mjera Komisije bio je takav da su države članice većinom ispunile svoje ciljne vrijednosti u pogledu deficita i općenito nastavile s reformama koje su bile potaknute uvjetima programa. Iznijeli smo devet preporuka kojima su obuhvaćeni svi aspekti tog pitanja.

3.70. Grčka je bila jedna od država članica koja se najviše povezivala s financijskom krizom. Stoga smo objavili izvješće koje je posebno usmjereno na potporu koju je Komisija pružila Grčkoj kako bi joj pomogla u provedbi financijske reforme⁽⁵⁷⁾. Zaključili smo da je „Radna skupina za Grčku”, tijelo koje je Komisija uspostavila za pružanje navedene potpore, ukupno uzevši ispunila svoj mandat za pružanje pomoći u skladu s uvjetima utvrđenim u programima gospodarske prilagodbe za Grčku. Međutim, postojali su nedostaci i neujednačeni rezultati u pogledu utjecaja koji je imala na napredak u provedbi reformi.

3.71. Uloga agencija za kreditni rejting dobila je na važnosti zbog posljedica krize, što je 2011. dovelo do uspostave Europskog nadzornog tijela za vrijednosne papire i tržišta kapitala (ESMA). Stoga je našim izvješćem o nadzoru EU-a nad agencijama za kreditni rejting⁽⁵⁸⁾ dan važan doprinos djelotvornijem upravljanju u tom području. Zaključili smo da je ESMA u kratkom roku postavila dobre temelje za provedbu svoje nadzorne uloge, no da i dalje ima prostora za poboljšanja, primjerice u pogledu pojašnjenja metodoloških kriterija te prikladnosti objavljenih sažetih statističkih podataka i provjera koje se obavljaju u vezi s podacima unesenim u internetski središnji registar ESMA-e.

ODGOVORI KOMISIJE

3.69. *Intenzitet i priroda globalne financijske krize u razdoblju 2007. – 2008. bili su nezabilježeni razmjera. Kriza je pokazala da nadzorni okvir koji je se koristio prije izbijanja krize u cjelini nije bio adekvatan za otkrivanje rizika u osnovnom proračunskom stanju kada je nastupila ekonomska kriza nezabilježenih razmjera. To je istaklo potrebu za širim pristupom nadzoru u bankovnom sektoru i široj makroekonomiji. U trenutku kada su države zatražile pomoć, praćenje pogoršane situacije iza kulisa već je bilo u tijeku, a Komisija je bila i u bliskom kontaktu s nacionalnim tijelima. Odgovor na krizu bio je trenutačan i sveobuhvatan. Unatoč akutnim ograničenjima resursa personala i oštrim padom krivulje učenja, Komisija je bila uspješna u brzom poduzimanju svih svojih novih obveza programskog upravljanja, ne samo u izdavanju duga kako bi se zadovoljile financijske potrebe u svim slučajevima. Sud je to potvrdio i okarakterizirao kao postignuće. Postignuti su ključni ekonomski ciljevi svih programa. Preporuke revizije bile su usmjerene na proces, postupak odlučivanja i računovodstvene aspekte Komisijinog programa upravljanja, a Komisija je prihvatila, ili djelomično prihvatila, sve preporuke.*

3.70. *Komisija potvrđuje da je učinak tehničke pomoći na cjelokupan napredak reformi mješovit. To je potrebno promatrati u širem političkom kontekstu i uzimajući u obzir podjelu ovlasti između država članica i institucija Europske Unije. Provedba (strukturnih) reformi bila je i dalje ostaje u nadležnosti grčkih vlasti, dok je „Radna skupina za Grčku” bila dostupna za savjetovanje/pomoć grčkim vlastima na zahtjev.*

⁽⁵⁶⁾ Tematsko izvješće br. 18/2015 „Financijska pomoć pružena zemljama u poteškoćama” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁷⁾ Tematsko izvješće br. 19/2015, „Za bolje pružanje tehničke pomoći Grčkoj potrebno je posvetiti više pozornosti rezultatima” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁵⁸⁾ Tematsko izvješće br. 22/2015, „Nadzor EU-a nad agencijama za kreditni rejting uspješno je uspostavljen, ali još nije u potpunosti djelotvoran” (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Nezaposlenost mladih

3.72. Kronična nezaposlenost mladih velik je problem u nizu država članica i to smo pitanje utvrdili kao jedan od prioriteta u našem radu tijekom 2015. Kao odgovor na taj problem, Vijeće je 2013. preporučilo da države članice uspostave „Jamstvo za mlade” koje će zajedno financirati EU i države članice. Mlade osobe trebale bi na temelju Jamstva za mlade u roku od četiri mjeseca od završetka obrazovanja ili gubitka posla pronaći „kvalitetnu” ponudu za posao ili osposobljavanje kako bi im se pomoglo u pronalaženju zaposlenja u budućnosti. U izvješću o toj temi⁽⁵⁹⁾ utvrdili smo da je Komisija pružila pravodobnu i primjerenu potporu državama članicama u uspostavi njihovih programa jamstva, no naglasili smo tri moguća rizika koji bi mogli utjecati na uspjeh programa: primjerenost ukupnog financiranja, način na koji bi trebalo definirati kvalitetnu ponudu i način na koji Komisija prati rezultate programa i izvješćuje o njima.

3.73. Na to smo se pitanje osvrnuli i kasnije tijekom 2015. u izvješću o potpori koju Komisija pruža akcijskim timovima za mlade⁽⁶⁰⁾, inicijativi koja je okupila nacionalne stručnjake i stručnjake Komisije u osam država članica s najvišim stopama nezaposlenost mladih⁽⁶¹⁾. Zaključili smo da je djelotvornost savjetodavne podrške u vezi s akcijskim timovima za mlade koju Komisija pruža državama članicama bila ograničena razinom i kvalitetom dostupnih informacija o načinu na koji se postojeće mjere ESF-a ili nacionalne mjere za mlade nezaposlene osobe provode na terenu. Nadalje, pri procjeni izmjena programa koje su predložile države članice Komisija se uglavnom usredotočila na proračunska pitanja, a ne na to kako najbolje iskoristiti dostupna sredstva ESF-a.

3.72. U odnosu na tri potencijalna rizika koji bi mogli utjecati na uspjeh programa jamstva za mlade koje je naveo Sud, Komisija se slaže i željela bi naglasiti da:

- ulaganja jamstvo za mlade od suštinske je važnosti za EU radi očuvanja budućeg potencijala rasta. Znatna financijska potpora EU-a već je dostupna, ali da bi jamstvo za mlade postalo stvarnost, i države članice trebaju u svojim nacionalnim proračunima dati prioritet mjerama zapošljavanja mladih,
- „dobra kvaliteta” ključan je element za provedbu jamstva za mlade. Komisija će dodatno poticati raspravu o ponudama „dobre kvalitete” i pružati daljnje smjernice državama članicama,
- dugotrajan postupak na izgradnji konsenzusa bio je potreban radi definiranja zajedničkog okvira praćenja. Aktivnostima praćenja dopunit će se Komisijina procjena provedbe jamstva za mlade u skladu s budućim Europskim semestrima i njezinom izvješću iz 2016. koje je uputila Europskom parlamentu i Vijeću o provedbi programa odgovarajućim kanalima.

3.73. Komisija je proaktivno upotrebljavala sve instrumente koji su joj dostupni, uzimajući u obzir važeći pravni okvir, radi ostvarenja ciljeva inicijative akcijskih timova za mlade i izvješćivanja o njima.

Prema mišljenju Komisije, inicijativa akcijskih timova za mlade ispunila je politička očekivanja koje je utvrdilo Europsko vijeće u svojim zaključcima od 30. siječnja 2012. Ključni cilj ad hoc, precizne inicijative zajedničkih akcijskih timova za mlade bila je mobilizacija instrumenata EU-a i nacionalnih instrumenata, uključujući strukturne fondove, i rasprava o političkim reformama koje će biti uključene u planove za zapošljavanje mladih. Svrha timova potaknuti je djelovanje podizanjem svijesti na najvišu političku razinu, stvaranjem osjećaja hitnosti i snažnijim usmjeravanjem, no ne stvarajući pritom dodatne administrativne ili/i pravne postupke.

⁽⁵⁹⁾ Tematsko izvješće br. 3/2015 „Jamstvo za mlade EU-a: poduzeti su prvi koraci, no rizici u provedbi tek predstoje” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁰⁾ Tematsko izvješće br. 17/2015, „Potpora Komisije akcijskim timovima za mlade: ostvareno je preusmjeravanje sredstava ESF-a, ali uz nedovoljnu usredotočenost na rezultate” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶¹⁾ Irska, Grčka, Španjolska, Italija, Latvija, Litva, Portugal i Slovačka.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Okoliš, energija i klimatske promjene

3.74. Okoliš i klimatske promjene, kao i njihov utjecaj na politike EU-a u nizu drugih područja, na primjer poljoprivredi i energiji, jedan su od globalnih problema na koje se usmjeravamo u našoj strategiji za razdoblje 2013. – 2017. Izvješćem o uređajima za pročišćavanje otpadnih voda koji se financiraju sredstvima EU-a u dunavskom slijevu ispitali smo je li se potporom EU-a pomoglo državama članicama da ostvare ciljeve politike otpadnih voda EU-a⁽⁶²⁾, koji čine ključnu sastavnicu uspješne politike u području okoliša. Zaključili smo da je financijska potpora koju je pružio EU imala važnu ulogu u pospješivanju prikupljanja i pročišćavanja voda, no to nije bilo dovoljno kako bi se zahtjevi ispunili u danim rokovima.

3.75. Jednim kasnijim izvješćem iz 2015. ispitali smo drugi aspekt kakvoće vode u dunavskom slijevu: napredak koji su navedene četiri države članice postigle u ispunjavanju uvjeta iz Okvirne direktive o vodama⁽⁶³⁾, čiji je glavni cilj od 2000. bio postići dobru kakvoću vode do 2015. (uz moguće iznimke). Zaključili smo da je provedba mjera koje je sufinancirao EU rezultirala nedovoljnim napretkom u pogledu kakvoće vode. Iako je uvođenje plana upravljanja slijevom kao instrumenta za integrirano gospodarenje vodom bio vrijedan aspekt navedene Direktive, planovi država članica imali su u praksi nedostatke u pogledu utvrđivanja opterećenja za vode uzrokovanog onečišćenjem i određivanja korektivnih mjera.

3.76. U okviru jedne druge teme ispitali smo sustav EU-a za trgovanje emisijama (ETS)⁽⁶⁴⁾. Riječ je o ključnom stupu politike EU-a za borbu protiv klimatskih promjena, čiji je cilj promicati smanjenje emisija stakleničkih plinova na isplativ i gospodarski učinkovit način. Utvrdili smo da Komisija i države članice nisu u svim aspektima na odgovarajući način upravljale tim sustavom. Upravljanje su otežavala određena otvorena pitanja povezana s pouzdanosću okvira za zaštitu cjelovitosti sustava, primjerice izostanak nadzora nad tržištem emisija na razini EU-a, i znatni nedostaci u provedbi druge faze sustava u razdoblju 2008. – 2012., nakon početne pripreme faze.

3.76. Komisija se obvezuje dodatno poboljšati sustav EU-a za trgovanje emisijama te riješiti nedostatke koje su utvrdili revizori. Nekoliko preporuka trebaju provesti države članice.

Mnoge točke koje je primijetio Europski revizorski sud odnosile su se na razdoblje 2008. – 2012. (faza 2) i većinom su riješene u okviru aktualnih pravila za razdoblje 2013. – 2020. (faza 3).

Nakon izvješća o reviziji donesen je novi zakonodavni prijedlog o sustavu za trgovanje emisijama⁽²⁾ (provedba klimatskih i energetske ciljeve za 2030. nakon zaključaka Europskog vijeća iz listopada 2014.).

⁽⁶²⁾ Tematsko izvješće br. 2/2015 „Financijska potpora EU-a uređajima za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda u dunavskom slijevu: nužnost dodatnih napora u pomoći državama članicama da ostvare ciljeve politike otpadnih voda EU-a” (<http://eca.europa.eu>). Ovom su revizijom bile obuhvaćene sljedeće države članice: Češka Republika, Mađarska, Rumunjska i Slovačka.

⁽⁶³⁾ Tematsko izvješće br. 23/2015 „Kakvoća vode u dunavskom slijevu: ostvarenje je napredak u provedbi Okvirne direktive o vodama, ali potrebni su dodatni naponi” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁴⁾ Tematsko izvješće br. 6/2015, „Cjelovitost i primjena sustava EU-a za trgovanje emisijama” (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁾ Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća, koji je podnijela Komisija 15. srpnja 2015., o izmjeni Direktive 2003/87/EZ radi poboljšanja troškovno učinkovitih smanjenja emisija i ulaganja za niske emisije ugljika.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.77. Objavili smo i izvješće o sigurnosti opskrbe energijom i razvoju unutarnjeg energetskeg tržišta EU-a ⁽⁶⁵⁾. Utvrdili smo da cilj EU-a o dovršavanju uspostave unutarnjeg energetskeg tržišta do 2014. nije postignut. Energetska infrastruktura u Europi općenito nije uspostavljena na način da omogućuje potpunu integraciju tržišta te stoga trenutačno ne jamči stvarnu sigurnost opskrbe energijom. Financijskom potporom iz proračuna EU-a u području energetske infrastrukture ostvaren je tek mali doprinos u pogledu unutarnjeg energetskeg tržišta i sigurnosti opskrbe energijom.

Praćenje provedbe preporuka iz tematskih izvješća

3.78. Praćenje provedbe preporuka iz naših revizijskih izvješća o uspješnosti nužna je karika u lancu odgovornosti i pridonosi tome da se Komisiju i države članice potakne na provedbu preporuka revizora.

3.79. U tematskom izvješću iz 2016. o praćenju provedbe preporuka za 2014. ⁽⁶⁶⁾ iznijeli smo niz preporuka i naveli da bi Komisija trebala uskladiti svoje prakse praćenja provedbe preporuka s relevantnim standardima unutarnje kontrole. Te je preporuke Komisija prihvatila i složila se da poduzme korektivne mjere.

3.77. Komisija poduzima konkretne korake za uklanjanje preostalih tržišnih prepreka na unutarnjem energetskeg tržištu, posebice na temelju okvira regionalne suradnje koji uključuju razne države članice i u kontekstu pripreme svoje inicijative za dizajn tržišta. Uzimajući u obzir infrastrukturu, važno je napomenuti sljedeće:

- (a) očekuje se da se energetska infrastruktura financira preko tržišta, tj. na temelju korisničkih tarifa koje odobre neovisni regulatori; financijska potpora iz proračuna EU-a stoga trebala bi biti izuzetak, a ne pravilo;
- (b) u slučajevima kada je bila dodijeljena financijska potpora sigurnost opskrbe često je bila značajno poboljšana. Dobar su primjer baltičke zemlje gdje se potporom ključnim projektima u okviru EEPR-a i CEF-a ne samo povećala sigurnost opskrbe električnom energijom već pomoglo i u približavanju veleprodajnih cijena.

3.79-3.80. Komisija preuzima odgovornost osigurati sustavnu provedbu i praćenje preporuka koje je naveo Sud u svojim tematskim izvješćima, a koje je Komisija prihvatila.

Komisija smatra da su njezini kontrolni sustavi u skladu s međunarodnim standardima kontrole i najboljim praksama.

Međutim, Komisija preuzima obvezu rješavanja daljih izazova povezanih sa sustavom i postupcima nakon davanja razrješnice.

⁽⁶⁵⁾ Tematsko izvješće br. 16/2015, „Povećanje sigurnosti opskrbe energijom razvojem unutarnjeg energetskeg tržišta: nužni su dodatni napori” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁶⁶⁾ Tematsko izvješće br. 2/2016, „Izvješće za 2014. godinu o praćenju provedbe preporuka iz tematskih izvješća Europskoga revizorskog suda” (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.80. Procijenili smo kako Komisija prati provedbu preporuka na uzorku od 90 preporuka revizora iz 11 tematskih izvješća objavljenih u razdoblju 2011. – 2012. Odabir uzorka temeljio se na nizu kriterija⁽⁶⁷⁾. Od 83 preporuke koje je bilo moguće provjeriti, zaključili smo da je Komisija potpuno provela 63 % naših preporuka, 26 % provela je u većoj mjeri, 10 % u određenoj mjeri, a 1 % preporuka nije provela.

3.81. Iako je Komisija glavni subjekt nad kojim obavljamo reviziju, često utvrđujemo pitanja koja bi se najbolje mogla riješiti na razini tijela država članica ili u suradnji s Komisijom, uzimajući u obzir činjenicu da se na većinu rashoda EU-a primjenjuju mehanizmi podijeljenog upravljanja s državama članicama. U tematskim izvješćima ponekad iznosimo preporuke koje su općenito upućene državama članicama. Preporuke možemo uputiti i pojedinačnim državama članicama, no to je rijetko slučaj⁽⁶⁸⁾.

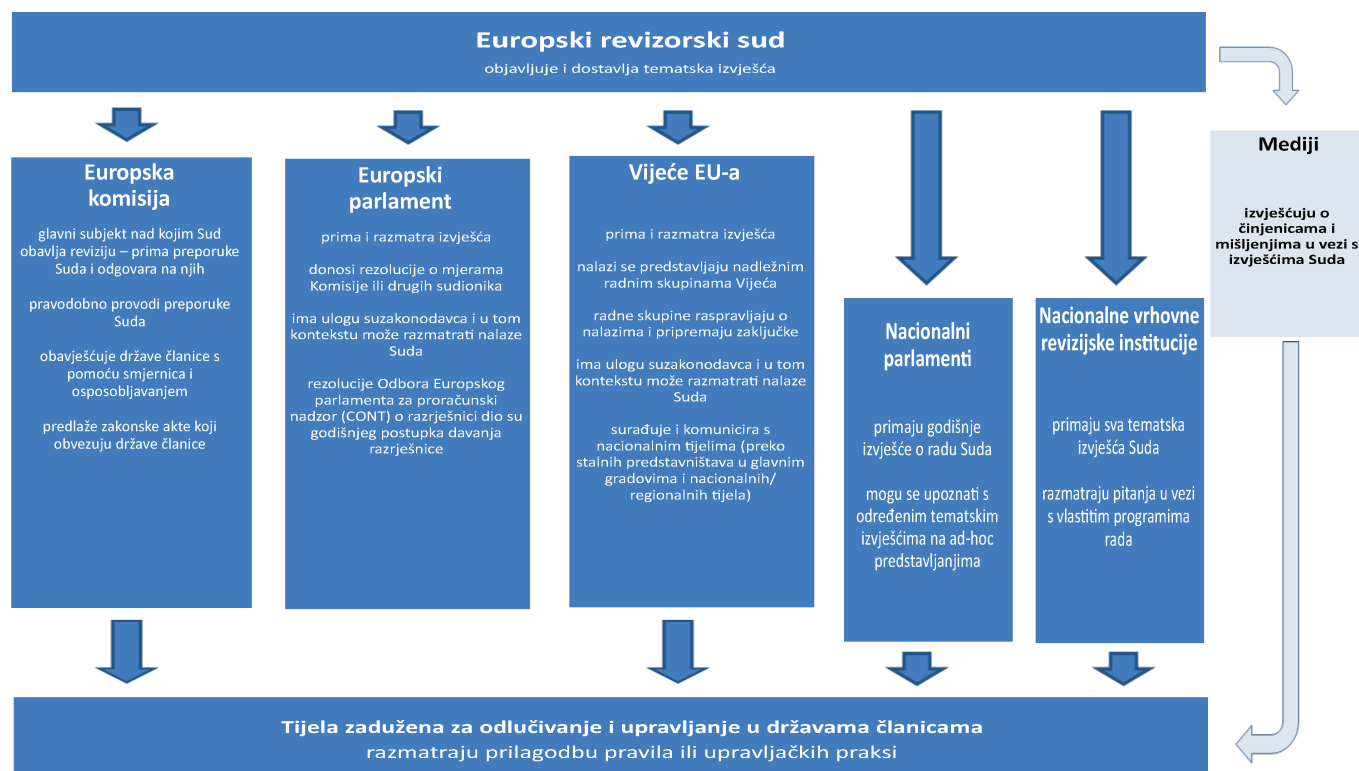
Preporuke se iznose na razini država članica, dok se službeno praćenje njihove provedbe obavlja na različitim razinama

3.82. Kad iznesemo preporuke koje se primjenjuju na države članice općenito, postoji pet načina na koji se one mogu prenijeti (vidjeti **sliku 3.7.**). Najprije, svako se izvješće šalje vrhovnoj revizijskoj instituciji (glavnom nacionalnom tijelu za javnu reviziju). Izvješća se šalju i Vijeću na razmatranje u kontekstu postupka davanja razrješenice te povremeno za predstavljanje radnim skupinama Vijeća. Godišnje izvješće o radu (koje sadržava pojedinosti iz tematskih izvješća) šaljemo i parlamentima svih država članica, a pojedini članovi Suda mogu tijekom svoje suradnje s predmetnim parlamentom skrenuti posebnu pozornost nacionalnog parlamenta ili relevantnog odbora na određena izvješća. Naše se preporuke prenose državama članicama i s pomoću smjernica Komisije i njezinih aktivnosti osposobljavanja.

⁽⁶⁷⁾ Pri odabiru tematskih izvješća vodilo se računa o tome da još nije obavljena provjera provedbe preporuka iz predmetnog izvješća, da je izvješće još relevantno i da su protekle najmanje dvije godine od njegove objave.

⁽⁶⁸⁾ Uz preporuke navedene u izvješćima Suda, državama članicama koje su obuhvaćene ispitivanjem kao dio uzorka za pojedinačne revizije uspješnosti šaljemo i posebno, neobjavljeno izvješće o tome što smo utvrdili. Ta se izvješća ovdje ne razmatraju.

Slika 3.7. – Priopćavanje nalaza državama članicama
Način na koji preporuke Suda utječu na tijela država članica



Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.83. Međutim, dosad nismo raspolagali s mnogo informacija o učinku koji je tim komunikacijskim naporima postignut u državama članicama. Kako bismo popravili to stanje, proveli smo anketu o daljnjem postupanju po preporukama upućenu agencijama za plaćanja, ministarstvima i vrhovnim revizijskim institucijama na razini država članica⁽⁶⁹⁾. Upitnik su ispunile i četiri glavne uprave Komisije.

⁽⁶⁹⁾ Utvrđen je anketni uzorak od 76 subjekata, a konačni odgovori dobiveni su od njih 56 te je stopa odgovora iznosila 74 %.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.84. Time se potvrdilo da naše preporuke doista dopiru do tijela na razini država članica, a anketa je pružila dokaze da su naše poruke primljene preko jednog ili više od navedenih komunikacijskih kanala. Kad je riječ o učinku, 80 % ispitanika potvrdilo je da su „u određenoj mjeri upoznati” s našim izvješćima na razini država članica. Međutim, samo je njih 13 % odgovorilo da u njihovoj državi članici postoji usklađeni proces daljnjeg postupanja po našim preporukama. Kad je riječ o mjerama poduzetim na temelju preporuka, 38 % ispitanika navelo je da se mjere poduzimaju samo za određene teme, dok je njih 49 % navelo da se ne poduzimaju nikakve službene mjere na temelju preporuka. Neke države članice navele su, ipak, konkretne primjere u kojima su naše preporuke ugrađene u nacionalne politike i praksu, uglavnom u području prirodnih resursa (vidjeti **okvir 3.8.**).

Okvir 3.8. – Primjeri osviještenosti i komunikacije na razini država članica

U izvješću „Isplativost potpore EU-a ruralnom razvoju za neproizvodna ulaganja u području poljoprivrede” ⁽⁷⁰⁾ iznijeli smo preporuku da bi države članice trebale bez odgode uvesti postupke kojima će zajamčiti da troškovi neproizvodnih ulaganja kojima se pruža potpora ne prelaze tržišne cijene sličnih vrsta robe, usluga ili radova. Konkretnije, države članice trebale bi definirati odgovarajuće referentne vrijednosti i/ili referentne troškove s kojima će se troškovi neproizvodnih ulaganja sustavno uspoređivati pri provedbi administrativnih provjera. Postupajući po toj preporuci jedna je država članica uvela standardne cijene za upravljanje sadnjom živica.

Kako bi prenijelo preporuke Suda, upravljačko tijelo u jednoj državi članici objavljuje nalaze Suda na intranetskim stranicama svojega odbora za provedbu programa ruralnog razvoja, gdje su zastupljena sva provedbena tijela i agencija za plaćanja.

U jednoj državi članici ministarstvo poljoprivrede obavješćuje agenciju za plaćanja i, po potrebi, druge dionike o našim ključnim nalazima i preporukama s pomoću sažetog izvješća, s cjelovitim tekstom izvješća u prilogu.

Izvor: odabrani odgovori iz ankete koju smo poslali vrhovnim revizijskim institucijama i agencijama za plaćanja.

⁽⁷⁰⁾ Tematsko izvješće br. 20/2015, „Isplativost potpore EU-a ruralnom razvoju za neproizvodna ulaganja u području poljoprivrede” (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.85. Anketom se pokazalo da na razini država članica postoji razumna razina osviještenosti o preporukama koje iznosimo u revizijama uspješnosti. Međutim, razina službenog daljnjeg postupanja po preporukama razlikuje se u velikoj mjeri od subjekta do subjekta i postoje samo umjereni dokazi o izmjenama nacionalnih politika i prakse do kojih je došlo na temelju naših preporuka. Očito je da ima prostora za poboljšanje načina na koji donosimo i objavljujemo preporuke kako bi se postigao najveći mogući učinak na razini država članica. Sud će od jeseni 2016. surađivati s Kontaktnim odborom te službama Komisije i Vijeća radi savjetovanja o mogućem daljnjem postupanju po preporukama u državama članicama.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci

3.86. Program Obzor 2020. ambiciozan je program širokog područja provedbe koji prvi put objedinjava prijašnje zasebne programe za istraživanja i inovacije i uključuje elemente usmjerene na „Društvene izazove”. Između programa Obzor 2020. i glavne strategije EU-a Europa 2020. postoje poveznice na visokoj razini: dva od triju glavnih pokazatelja za program Obzor 2020. ujedno su i pokazatelji na visokoj razini za strategiju Europa 2020. Ti pokazatelji, međutim, imaju ograničenu uporabu u praćenju doprinosa programa Obzor 2020. strategiji Europa 2020. (vidjeti odlomke 3.7. – 3.17.).

3.87. Poveznice između deset političkih prioriteta Komisije i strategije Europa 2020./programa Obzor 2020. potrebno je dodatno pojasniti. Politički prioriteti preklapaju se s prioritetima strategije Europa 2020., ali se od njih razlikuju. Nije jasno s kojim bi se nizom prioriteta trebao uskladiti program Obzor 2020., počevši od faze planiranja pa sve do faze praćenja i izvješćivanja. Postoji rizik da to vrijedi i za druga područja aktivnosti EU-a (vidjeti odlomke 3.18. – 3.21.).

3.86. Iako Komisija prihvaća da je potrebno dodatno poboljšanje, također smatra da se njezinim okvirom uspješnosti već prati doprinos programa Obzor 2020. strategiji Europa 2020.

Kao što je objašnjeno na slici 3.1. i u točki 3.13.

Proračun EU-a samo je mali dio ukupne potrošnje na istraživanja i inovacije u Europi te sam može dati samo manji doprinos prema ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020. Napredak prema ostvarenju strategije Europa 2020. ovisi o širokom rasponu djelovanja na razini EU-a i na nacionalnoj razini, koja se ne odnose samo na troškove te za čije poduzimanje države članice imaju primarnu ulogu.

Doprinos programa Obzor 2020. ostvarenju strategije Europa 2020. pojačan je interakcijom s drugim djelovanjima na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

3.87. Politički prioriteti Junckerove Komisije čine okvir doprinosa Komisije provedbi strategije Europa 2020., za koju Unija i države članice dijele odgovornost. Politički prioriteti služe kao smjernice za provedbu financijskih programa Komisije, ali to se u cijelosti provodi u skladu sa strategijom Europa 2020. i u skladu s pravnim okvirom na koji se temelji program Obzor 2020., koji nije izmijenjen.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.88. Djelotvorna sinergija i komplementarnost između nacionalnih i europskih programa za istraživanje i inovacije ključni je čimbenik za uspjeh programa Obzor 2020. Naši partneri u vrhovnim revizijskim institucijama Bugarske i Portugala utvrdili su da, iako postoje područja komplementarnosti u njihovim državama, postoje i određene poteškoće na nacionalnoj razini (vidjeti odlomke 3.22. i 3.23.).

3.89. Pravnim okvirom programa Obzor 2020. uvodi se nekoliko važnih elemenata za upravljanje uspješnošću poput ciljeva i ključnih pokazatelja uspješnosti. To je dobrodošla promjena. Međutim, potrebne su dodatne promjene okvira; neke polazne vrijednosti, ključne etape i ciljne vrijednosti još je potrebno razviti, a neke ciljne vrijednosti trebalo bi preispitati kako bi se zajamčilo da su dovoljno ambiciozne, dok za neke pokazatelje nema dostupnih informacija. Ciljevi utvrđeni zakonodavstvom po svojoj su prirodi ciljevi na visokoj razini, no nisu pretočeni u ciljeve na nižoj razini u okviru programa rada i poziva na podnošenje prijedloga te nisu korisni za operativno upravljanje uspješnošću. Komisija se pri naporima za povećanje usmjerenosti na uspješnost ne koristi programima rada utvrđenima u okviru programa Obzor 2020. i povezanim pozivima na podnošenje prijedloga (vidjeti odlomke 3.27. – 3.38.).

3.90. U ispitanim prijedlozima i ugovorima o bespovratnim sredstvima ciljevi su općenito ispunjavali kriterije SMART kad god je to zahtijevala Komisija. U procesu evaluacije tih prijedloga, uz iznimku Europskog istraživačkog vijeća koje se koristi kriterijem izvrsnosti, naglasak je bio na uspješnosti. Ugovorima o bespovratnim sredstvima od korisnika se traži da Komisiji dostavljaju informacije za agregiranje ključnih pokazatelja uspješnosti programa Obzor 2020. Međutim, primjenom šireg koncepta očekivanih učinaka umjesto očekivanih rezultata povećava se rizik da se u tom dijelu dobiju informacije koje su preopćenite i koje se ne mogu izravno pripisati mjerama koje se financiraju u sklopu programa Obzor 2020., zbog čega bi procjenjivanje uspješnosti moglo biti otežano (vidjeti odlomke 3.39. – 3.43.).

ODGOVORI KOMISIJE

3.89. O okviru uspješnosti provedena je rasprava sa zakonodavnim tijelom tijekom donošenja zakonodavstva o programu Obzor 2020. i taj je okvir naveden u tom zakonodavstvu. Uključuje niz pokazatelja koji će biti praćeni tijekom programa, privremenom evaluacijom i ex post evaluacijom. Taj jasan okvir napredak je u odnosu na prethodne okvirne programe.

Rezultati i učinci programa rada, i programa Obzor 2020. općenito, bit će procijenjeni na temelju tog okvira uspješnosti.

Dugoročna priroda istraživanja, vremenski raspored pripreme zakonodavstva, i ograničenja u dostupnosti nekih podataka doista su izazovi za dovršetak okvira uspješnosti te Komisija prihvaća da je stalno poboljšanje neophodno.

3.90. Uporaba termina „očekivan učinak” umjesto termina „rezultat” posljedica je činjenice da zakonodavstvo o programu Obzor 2020. prethodi Smjernicama za bolju regulativu. Komisija želi procijeniti očekivani učinak projekata pri razmatranju koje projekte će podržati. To neće utjecati na praćenje pokazatelja koji su utvrđeni zakonodavstvom i koji su kamen temeljac okvira uspješnosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.91. Nedostatci u ustroju sustava za praćenje i izvješćivanje u sklopu programa Obzor 2020. ograničavaju mogućnost Komisije da prati uspješnost programa i izvješćuje o njoj:

- (a) Trenutačni ustroj ne omogućuje Komisiji da u okviru programa Obzor 2020. za različite sastavnice istraživanja i razvoja, odnosno inovacija, odvojeno prati rashode i uspješnost i izvješćuje o njima (vidjeti odlomke 3.45. – 3.47.).
- (b) Doprinos programa Obzor 2020. strategiji Europa 2020. utvrđen je u proračunskom procesu na odgovarajući način. Međutim, dosad još nisu izrađena izvješća u kojima bi se na koristan način izvijestilo o doprinosu programa Obzor 2020. strategiji Europa 2020. (vidjeti odlomke 3.48. – 3.50.).
- (c) Sustav za praćenje i izvješćivanje u sklopu programa Obzor 2020. poboljšao se u odnosu na Sedmi okvirni program, no i dalje postoje nedostatci u vezi s informacijama koje se prikupljaju za program Obzor 2020. Postoji rizik da bi se poteškoće u vezi s *ex post* evaluacijom Sedmog okvirnog programa mogle ponoviti i u programu Obzor 2020. (vidjeti odlomke 3.51. – 3.53.).

3.92. Neke od temeljnih koncepata pri procjenjivanju uspješnosti čine različite vrste koristi koje proizlaze iz javne mjere: uloženi resursi, ostvarenja, rezultati i učinci. Iako je Komisija definirala način na koji treba upotrebljavati te pojmove, ne pridržava se uvijek tih definicija. Poseban problem čini naizgled proizvoljna uporaba pojmova „rezultati” i „učinci” pri prenošenju odredbi zakonskih akata u pojedinačne programe rada (vidjeti odlomke 3.54. – 3.59.).

ODGOVORI KOMISIJE

3.91. Komisija smatra da je sustav praćenja i izvješćivanja u okviru programa Obzor 2020. veliko poboljšanje u usporedbi sa Sedmim okvirnim programom. Utvrđeni su jasni ciljevi, a okvir uspješnosti usidren je u pravnu osnovu nakon temeljite rasprave s dionicima i zakonodavnim tijelom.

Komisija je svjesna nekih slabosti koje preostaju, i radi na njihovom uklanjanju:

- (a) Komisija ne smatra da bi se o potrebama povezanim s troškovima za istraživanja i inovacije trebalo odvojeno izvješćivati, to se ne zahtijeva zakonodavstvom i protivno je naporima uložanima u okviru programa Obzor 2020. u cilju zatvaranja jaza između istraživanja i inovacija.
- (b) Zakonodavstvom se zahtijeva da se o doprinosu programa Obzor 2020. strategiji Europa 2020. izvješćuje u okviru privremene evaluacije tog programa, a ta će evaluacija biti provedena 2017. Zbog prirode istraživačkog ciklusa potreban je određeni vremenski odmak prije nego što bi se moglo na smisleni način izvješćivati o doprinosu strategiji Europa 2020.
- (c) Komisija se slaže s opažanjem da je sustav praćenja i izvješćivanja u okviru programa Obzor 2020. poboljšao u usporedbi sa Sedmim okvirnim programom. Utvrđeni su jasni ciljevi, a okvir uspješnosti usidren je u pravnu osnovu nakon temeljite rasprave s dionicima i zakonodavnim tijelom.

Komisija smatra da je poduzela mjere za smanjenje poteškoća utvrđenih u sustavu evaluacije Sedmog okvirnog programa.

3.92. Donošenje uredaba o programu Obzor 2020. (prosinac 2013.) prethodilo je donošenju Smjernica za bolju regulativu (svibanj 2015.). To je rezultiralo nekim nedosljednostima, kako je naveo Sud. Od donošenja Smjernica za bolju regulativu, terminologija iz tih smjernica primjenjuje se dosljedno u praćenju i procjeni uspješnosti programa Obzor 2020.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.93. U glavnim upravama koje djeluju u području prirodnih resursa utvrdili smo da su mnogi od ciljeva upotrijebljenih u planovima upravljanja i godišnjim izvješćima o radu izravno preuzeti iz politika ili zakonskih akata te su stoga na previsokoj razini i nisu prikladni za potrebe upravljanja. Uočili smo napredak u upotrijebljenim pokazateljima za mjerenje uspješnosti, no određeni nedostaci i dalje postoje (vidjeti odlomke 3.60. – 3.65.).

Preporuke

3.94. 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 2012. i 2013. iznijeli smo pet preporuka. Od tih su preporuka dvije provedene u određenoj mjeri, a tri nisu provedene.

3.95. Za 2015. godinu iznosimo sljedeće preporuke:

— **1. preporuka:** *Operativni ciljevi*

Komisija bi ciljeve na visokoj razini iz zakonskih akata kojima se uređuje program Obzor 2020. trebala pretočiti u operativne ciljeve na razini programa rada kako bi se procjenjivanjem uspješnosti programa rada i poziva na podnošenje prijedloga mogli djelotvorno upotrebljavati za poticanje uspješnosti.

ODGOVORI KOMISIJE

3.93. Nakon opažanja Suda u vezi s planovima upravljanja za 2015. godinu, Komisija je uvela izmjene ciklusa strateškog planiranja i programiranja, osobito kako bi osigurala jasniji okvir za odgovornost Komisije i njezinih službi. Novim pristupom predviđeno je da od 2016. dokumenti za planiranje budu optimiziraniji i usmjereniji na prioritete Komisije i kompetencije glavnih uprava, kako bi se glavnim upravama pomoglo u utvrđivanju prioriteta i dosljedne priču o uspješnosti s jasnom razlikom između dodjele (za rezultate i ostvarenja koji su izravna posljedica aktivnosti službi Komisije) i doprinosa (za aktivnosti službi Komisije kojima se pridonosi ostvarenju određenog rezultata ili učinka) u pogledu politike na visokoj razini i rezultata programa potrošnje.

Strateškim planom uvodi se novi pristup kojim se pozornost preusmjerava s kratkoročnog planiranja na dugoročnu stratešku perspektivu, čime se glavnim upravama pomaže da usklade svoje posebne ciljeve s dugoročnim ciljevima koje je utvrdila Komisija. Operativna planirana ostvarenja za godinu unaprijed navedena su u Planu upravljanja.

Komisija prihvaća preporuku.

Iako je opći okvir uspješnosti utvrđen i jasan, Komisija prima k znanju točke koje je naveo Sud, koje će se u potpunosti uzeti u obzir u okviru budućeg poboljšanja programa rada, uključujući ulogu Komisije u izvješćivanju koje se temelji na uspješnosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

— **2. preporuka:** *Potrebno je dodatno pojašnjenje različitih strategija*

Komisija bi trebala dodatno pojasniti poveznice između strategije Europa 2020. (2010. – 2020.), višegodišnjeg financijskog okvira (2014. – 2020.) i prioriteta Komisije (2015. – 2019.), primjerice u okviru procesa strateškog planiranja i izvješćivanja (2016. – 2020.). Time bi se osnažili mehanizmi praćenja i izvješćivanja i Komisiji bi se omogućilo da djelotvorno izvješćuje o doprinosu proračuna EU-a ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020.

— **3. preporuka:** *Dosljedna uporaba terminologije*

Komisija bi pojmove „uloženi resursi”, „ostvarenje”, „rezultat” i „učinak” u svim svojim aktivnostima trebala upotrebljavati dosljedno i u skladu sa svojim smjernicama za bolju regulativu.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća preporuku.

Politički prioriteti Komisije jasno su definirani u političkim smjernicama predsjednika Junckera. Njima se pruža plan djelovanja Komisije koja su u cjelini sukladna i kompatibilna sa strategijom Europa 2020. koja se odnosi na dugoročni razvoj Europe. Razlike u području primjene prioriteta i strategije Europa 2020. rezultat su dužnosti Komisije da odgovori na izazove koji su se pojavili ili znatno narasli nakon izrade strategije Europa 2020., kao na primjer u području migracija.

Od 2016. nadalje **na temelju strateških planova koje su izradile sve službe Komisije** izvješće o godišnjem radu svake od tih službi i godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti Komisije sadržavat će objašnjenje o tome kako se posebnim ciljevima pridonosi političkim prioritetima i dodatno objašnjenje povezanosti sa strategijom Europa 2020.

Komisija prihvaća preporuku.

Donošenje različitih uredaba o VFO-u za razdoblje 2014. – 2020. prethodilo je donošenju Smjernica za bolju regulativu (svibanj 2015.). Osim toga, sadržaj tih uredbi rezultat je političkih pregovora između suzakonodavaca. To je rezultiralo nekim nedosljednostima, kako je naveo Sud. Od donošenja Smjernica za bolju regulativu, terminologija iz tih smjernica trebala bi se dosljedno primjenjivati u praćenju i procjeni uspješnosti svih programa. Dosljedna uporaba termina u svim zakonodavnim aktima, međutim, možda neće biti moguća u kratkom roku.

U pogledu internog okvira uspješnosti Komisije, Komisija je osigurala dosljedne definicije i metodologije na temelju stabilnih uputa stavljenih na raspolaganje svim službama. Te su definicije istovjetne s onima iz Smjernica za bolju regulativu.

PRILOG 3.1.

TEMATSKA IZVJEŠĆA KOJA JE EUROPSKI REVIZORSKI SUD USVOJIO 2015.

- br. 1/2015 „Prijevoz unutarnjim plovnim putovima u Europi: od 2001. godine nema znatnih poboljšanja ni u pogledu modalnog udjela niti u pogledu uvjeta plovnosti”
- br. 2/2015 „Financijska potpora EU-a uređajima za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda u dunavskom slijevu: nužnost dodatnih napora u pomoći državama članicama da ostvare ciljeve politike otpadnih voda EU-a”
- br. 3/2015 „Jamstvo za mlade EU-a: poduzeti su prvi koraci, no rizici u provedbi tek predstoje”
- br. 4/2015 „Tehnička pomoć: koji je njezin doprinos poljoprivredi i ruralnom razvoju?”
- br. 5/2015 „Jesu li financijski instrumenti djelotvorno i perspektivno sredstvo u području ruralnog razvoja?”
- br. 6/2015 „Cjelovitost i primjena sustava EU-a za trgovanje emisijama”
- br. 7/2015 „Policijska misija Europske unije u Afganistanu: neujednačeni rezultati”
- br. 8/2015 „Pružaju li se financijskom potporom EU-a odgovarajuća rješenja za potrebe mikro-poduzetnika?”
- br. 9/2015 „Potpora Europske unije borbi protiv mučenja i ukidanju smrtne kazne”
- br. 10/2015 „Potrebno je uložiti više napora u rješavanje problema u vezi s javnom nabavom u rashodima EU-a za koheziju”
- br. 11/2015 „Upravlja li Komisija dobro sporazumima o partnerstvu u ribarstvu?”
- br. 12/2015 „Na ostvarivanje prioriteta EU-a u vezi s promicanjem ruralnog gospodarstva utemeljenog na znanju utječe neodgovarajuće upravljanje mjerama prijenosa znanja i savjetovanja”
- br. 13/2015 „Potpora EU-a zemljama proizvođačima drvne sirovine u okviru Akcijskog plana za provedbu zakonodavstva, upravljanje i trgovinu u području šumarstva (Akcijskog plana za FLEGT)”
- br. 14/2015 „Instrument ulaganja za afričke, karipske i pacifičke zemlje: ostvaruje li se njime dodana vrijednost?”
- br. 15/2015 „Potpora iz Instrumenta EU-a i AKP-a za energiju obnovljivim izvorima energije u istočnoj Africi”
- br. 16/2015 „Povećanje sigurnosti opskrbe energijom razvojem unutarnjeg energetskeg tržišta: nužni su dodatni napori”
- br. 17/2015 „Potpora Komisije akcijskim timovima za mlade: ostvareno je preusmjeravanje sredstava ESF-a, ali uz nedovoljnu usredotočenost na rezultate”
- br. 18/2015 „Financijska pomoć pružena zemljama u poteškoćama”
- br. 19/2015 „Za bolje pružanje tehničke pomoći Grčkoj potrebno je posvetiti više pozornosti rezultatima”
- br. 20/2015 „Isplativost potpore EU-a ruralnom razvoju za neproizvodna ulaganja u području poljoprivrede”
- br. 21/2015 „Pregled rizika u vezi s pristupom usmjerenim na rezultate za mjere EU-a u području razvoja i suradnje”
- br. 22/2015 „Nadzor EU-a nad agencijama za kreditni rejting uspješno je uspostavljen, ali još nije u potpunosti djelotvoran”
- br. 23/2015 „Kakvoća vode u dunavskom slijevu: ostvaren je napredak u provedbi Okvirne direktive o vodama, ali potrebni su dodatni napori”
- br. 24/2015 „Borba protiv prijevara unutar Zajednice u području PDV-a: potrebno je odlučnije djelovati”
- br. 25/2015 „Potpora EU-a ruralnoj infrastrukturi: moguće je ostvariti znatno veću vrijednost za uloženi novac”

PRILOG 3.2.

PRAĆENJE PROVEDBE PRJAJŠNIH PREPORUKA ZA PITANJA U VEZI S USPJEŠNOSTU

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				
2013.	<p>1. preporuka: Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2013. godinu Sud preporučuje Komisiji da bi, sljedećom prigodom kada se bude mijenjala Financijska uredba, trebala racionalizirati okvir za izvješćivanje o uspješnosti.</p>				X			Komisija želi naglasiti da je pregled još u tijeku.
	<p>2. preporuka: Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2013. godinu Sud preporučuje Komisiji da bi se trebala pobrinuti da izvješće o ocjeni financija sadržava sažeti prikaz u kojem bi se objedinile sve dostupne informacije o napretku u ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020. kako bi se čitatelju pružio jasniji uvid u postignuća.</p>			X				Komisija ima trajni cilj poboljšati svoj način izvješćivanja o napretku prema ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020. u godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti te u kontekstu europskog semestra.
	<p>3. preporuka: Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2013. godinu Sud preporučuje Komisiji da bi trebala dodatno razviti svoj sustav za upravljanje uspješnošću i izvješćivanje o njoj kako bi mogla preuzeti odgovornost za dobro financijsko upravljanje, kao i za doprinos proračuna EU-a postignućima u području politike u godišnjim izjavama glavnih ravnatelja o jamstvu.</p>				X			Komisija ne prihvća ovu preporuku.

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.	<p>1. preporuka: Komisija i zakonodavac trebali bi se pobrinuti da se u predstojećem programskom razdoblju (2014. – 2020.) naglasak stavi na uspješnost. Zato je u propisima za pojedine sektore ili na neki drugi obvezujući način potrebno utvrditi ograničen broj dovoljno usmjerenih ciljeva s relevantnim pokazateljima, očekivanim rezultatima i učincima.</p> <p>2. preporuka: Komisija bi trebala zajamčiti 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, ako je primjenjivo, svoju ulogu i zadaće.</p>		X					<p>Komisija smatra da je usmjerenost na uspješnost znatno jača u zakonodavnom okviru za razdoblje 2014. – 2020.</p> <p>Komisija ne prihvaća ovu preporuku.</p>

POGLAVLJE 4.

Prihodi

SADRŽAJ

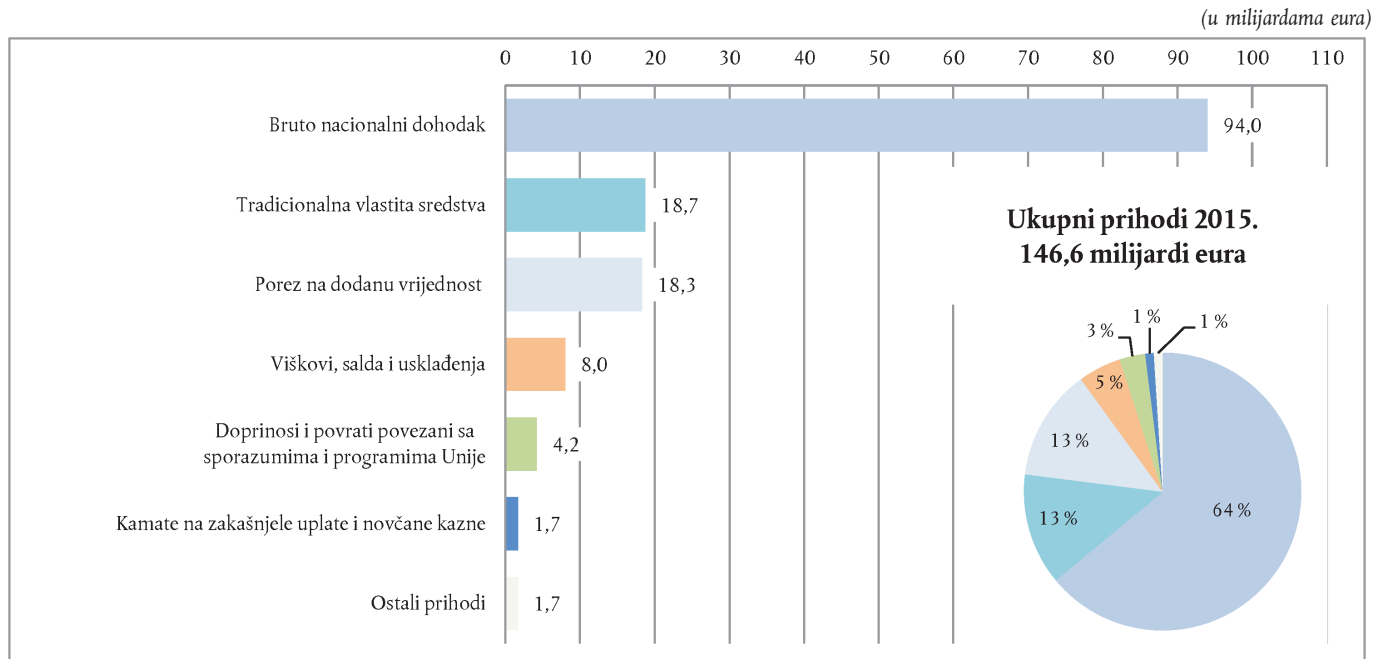
	<i>Odlomak</i>
Uvod	4.1.–4.5.
Kratak opis prihoda	4.2.–4.4.
Opseg revizije i revizijski pristup	4.5.
Pravilnost transakcija	4.6.
Ispitivanje godišnjih izvješća o radu i drugih sastavnica sustava unutarnje kontrole	4.7.–4.21.
Salda i usklađenja BND-a i PDV-a odraz su ažuriranja podataka država članica o BND-u i PDV-u te mjera poduzetih u pogledu zadržki	4.8.
Komisija je povukla velik broj zadržki u vezi s BND-om	4.9.–4.12.
Broj zadržki u vezi s vlastitim sredstvima od PDV-a se smanjio	4.13.
Države članice mogu dodatno poboljšati upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima	4.14.–4.19.
U izračunu doprinosa zemalja EGP-a/EFTA-e i korektivnih mehanizama postojale su manje pogreške	4.20.
Godišnja izvješća o radu pružaju vjernu procjenu	4.21.
Zaključak i preporuke	4.22.–4.24.
Zaključak za 2015. godinu	4.22.
Preporuke	4.23.–4.24.
Prilog 4.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za prihode	
Prilog 4.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za prihode	
Prilog 4.3. – Broj važećih zadržki u vezi s BND-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima po državama članicama na dan 31. 12. 2015.	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

4.1. U ovom poglavlju donosimo nalaze povezane s prihodima, koji se sastoje od vlastitih sredstava i ostalih prihoda. Ključne informacije o prihodima 2015. godine prikazane su na **grafikonu 4.1.**

Grafikon 4.1. – Prihodi – ključne informacije za 2015.



Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2015. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Kratak opis prihoda

4.2. Većina prihoda proizlazi iz vlastitih sredstava (90 %) ⁽¹⁾, tj. doprinosa država članica ⁽²⁾, koja se dijele na tri kategorije:

- Vlastita sredstva od bruto nacionalnog dohotka (BND-a) (64 % 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 ostali izvori prihoda, vlastita sredstva od BND-a upotrebljavaju se za uravnoteženje proračuna EU-a ⁽⁴⁾. Glavni rizici leže u mogućnosti da se povezani statistički podatci ne sastavljaju u skladu s pravilima EU-a ili da ih Komisija pri izračunu doprinosa država članica, uključujući salda i usklađenja, ne obrađuje u skladu s tim pravilima. Dodatan je rizik i u tome da se provjerama koje Komisija provodi nad podacima država članica o BND-u ne otkrije eventualno nepoštivanje pravila EU-a.
- Vlastita sredstva od poreza na dodanu vrijednost (PDV-a) (13 %) proizlaze iz primjene jedinstvene stope na teorijski usklađene osnove za procjenu PDV-a svake države članice. Glavni rizici leže u cjelovitosti i točnosti informacija koje pružaju države članice, točnosti Komisije pri izračunu doprinosa koje je potrebno platiti te pravodobnosti plaćanja država članica.

⁽¹⁾ Zakonodavstvo 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.).

⁽²⁾ Odlukom o vlastitim sredstvima utvrđena su smanjenja primjenjiva na neke države članice za doprinose od BND-a i PDV-a za razdoblje 2007. – 2013. Čim se ratificira novi zakonodavni paket (vidjeti odlomak 4.4.), neke će države članice retroaktivno imati koristi od smanjenja za razdoblje 2014. – 2020. Povrh toga, Odlukom o vlastitim sredstvima za jednu je državu članicu utvrđen i ispravak u vezi s proračunskom neravnotežom. Taj je ispravak 2015. i dalje bio na snazi te će biti obuhvaćen i u novom zakonodavnom paketu.

⁽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 god se podatci o BND-u ne isprave.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

— Tradicionalna vlastita sredstva (13 %) prihodi su od naplate carinskih pristojbi na uvoz i proizvodnih naknada za šećer. Tradicionalna vlastita sredstva utvrđuju i naplaćuju 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 EU-u na raspolaganje.

4.3. Glavni rizici u pogledu ostalih prihoda povezani su s načinom na koji Komisija upravlja novčanim kaznama, kao i pogreškama u izračunu doprinosa povezanih sa sporazumima EU-a i drugim sporazumima te u korektivnim mehanizmima za proračunske neravnoteže.

4.4. 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. Pratit ćemo proces ratifikacije i izračun retroaktivnog učinka koji će potom uslijediti ⁽⁵⁾.

Opseg revizije i revizijski pristup

4.5. U **prilogu 1.1.** opisuju se ključna obilježja našeg revizijskog pristupa i metodologije. U vezi s revizijom prihoda potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti.

(a) Ispitali smo sljedeće sustave:

- i. sustave Komisije kojima se jamči da su podaci o BND-u država članica primjereni kao osnova za potrebe vlastitih sredstava (uključujući za povlačenje zadržki) te njezine sustave za izračun i naplatu doprinosa u vidu vlastitih sredstava od BND-a ⁽⁶⁾ te salda BND-a;
- ii. sustave Komisije kojima se jamče točan izračun i naplata vlastitih sredstava od PDV-a i salda PDV-a ⁽⁷⁾;

⁽⁵⁾ Doprinosi država članica nanovo će se izračunati uzimajući u obzir sljedeće:

- na tri države članice primjenjivat će se snižena stopa udjela PDV-a od 0,15 %,
- uplate na temelju BND-a bit će smanjenje u paušalnom iznosu za četiri države članice,
- udio naplaćenih tradicionalnih vlastitih sredstava koje države članice zadržavaju bit će smanjen na 20 % (s trenutačnih 25 %),
- izračun BND-a za potrebe vlastitih sredstava obavljat će se na temelju sustava ESA 2010 (trenutačno se primjenjuje sustav ESA 95).

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ Polazište nam je bila usklađena osnovica PDV-a koju su pružile države članice. Nismo izravno ispitali statistiku i podatke koje su pružile države članice. Vidjeti također tematsko izvješće br. 24/2015 „Borba protiv prijevара unutar Zajednice u području PDV-a: potrebno je odlučnije djelovati” (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- iii. sustave Komisije za tradicionalna vlastita sredstva, uključujući praćenje revizija poslije carinjenja koje su provele države članice;
 - iv. računovodstvene sustave za tradicionalna vlastita sredstva ⁽⁸⁾ u trima odabranima državama članicama (Francuskoj, Italiji i Litvi) ⁽⁹⁾ te pregled njihovih sustava za revizije poslije carinjenja;
 - v. način na koji Komisija upravlja novčanim kaznama i sankcijama u okviru glave 7. proračuna EU-a;
 - vi. izračun doprinosa zemalja Europskog gospodarskog prostora (EGP)/Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA) koji je obavila Komisija;
 - vii. izračun korektivnih mehanizama koji je obavila Komisija ⁽¹⁰⁾.
- (b) Ispitali smo uzorak od 55 naloga Komisije za povrat sredstava ⁽¹¹⁾. Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za sve izvore prihoda.
- (c) Procijenili smo godišnja izvješća o radu Glavne uprave Komisije za proračun (GU za proračun) i Eurostata.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

4.6. U **prilogu 4.1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja transakcija. Ni u jednoj od 55 ispitanih transakcija nije postojala pogreška.

- U izračunu doprinosa država članica koji je Komisija obavila na osnovi podataka o PDV-u i BND-u, kao ni u njihovu plaćanju nismo utvrdili nijednu pogrešku.
- Utvrdili smo da su nalozi Komisije za povrat sredstava u skladu s izvještajima o tradicionalnim vlastitim sredstvima koja su podnijele države članice.
- U izračunima i plaćanjima transakcija u vezi s ostalim prihodima nismo utvrdili nijednu pogrešku.

⁽⁸⁾ 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 izmaknula carinskom nadzoru.

⁽⁹⁾ Te tri države članice odabrane su na temelju znatnog iznosa njihova doprinosa u vidu tradicionalnih vlastitih sredstava te vodeći računa o rotacijskom pristupu.

⁽¹⁰⁾ Članak 4. Odluke 2007/436/EZ, Euroatom.

⁽¹¹⁾ Nalog za povrat sredstava dokument je u kojem Komisija evidentira iznose koje treba naplatiti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ISPITIVANJE GODIŠNJIH IZVJEŠĆA O RADU I DRUGIH SASTAVNICA SUSTAVA UNUTARNJE KONTROLE

4.7. Kao što je objašnjeno u odlomku 4.5., odabrane smo sustave podvrgnuli ispitivanju. U ovom se odjeljku iznose detaljna opažanja koja nisu takva da bismo morali izraziti uvjetno mišljenje o prihodima, ali služe kao temelj za preporuke s ciljem daljnjeg poboljšanja izračuna i naplate prihoda.

Salda i usklađenja BND-a i PDV-a odraz su ažuriranja podataka država članica o BND-u i PDV-u te mjera poduzetih u pogledu zadržki

4.8. Države članice svake su godine obvezne dostaviti ažurirane podatke o BND-u i PDV-u za godine za koje je još moguće izvršiti izmjene (četiri godine) ili ukloniti nedostatke u područjima za koje su izražene zadržke⁽¹²⁾. Komisija se tim informacijama koristi za ponovni izračun doprinosa država članica od PDV-a i BND-a za prijašnje godine (salda i usklađenja PDV-a i BND-a). Velika većina znatnih ispravaka doprinosa država članica izračunanih 2014. (9 813 milijuna eura) rezultat je mjera poduzetih u pogledu zadržki u vezi s BND-om⁽¹³⁾ zbog kojih je Komisija tijekom 2015. povukla većinu tih zadržki.

Komisija je povukla velik broj zadržki u vezi s BND-om

4.9. Zadržke u vezi s BND-om 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 se mogu odnositi na pojedinačne transakcije⁽¹⁴⁾, transverzalne transakcije⁽¹⁵⁾ ili određeni dio procesa⁽¹⁶⁾. Na **grafikonu 4.2.** prikazana je promjena broja postojećih zadržki na kraju godine. Na njemu su navedene i informacije povezane s tradicionalnim vlastitim sredstvima i PDV-om o kojima će biti više riječi u nastavku ovog poglavlja. Detaljne informacije o stanju na kraju 2015. po državama članicama nalaze se u **prilogu 4.3.**

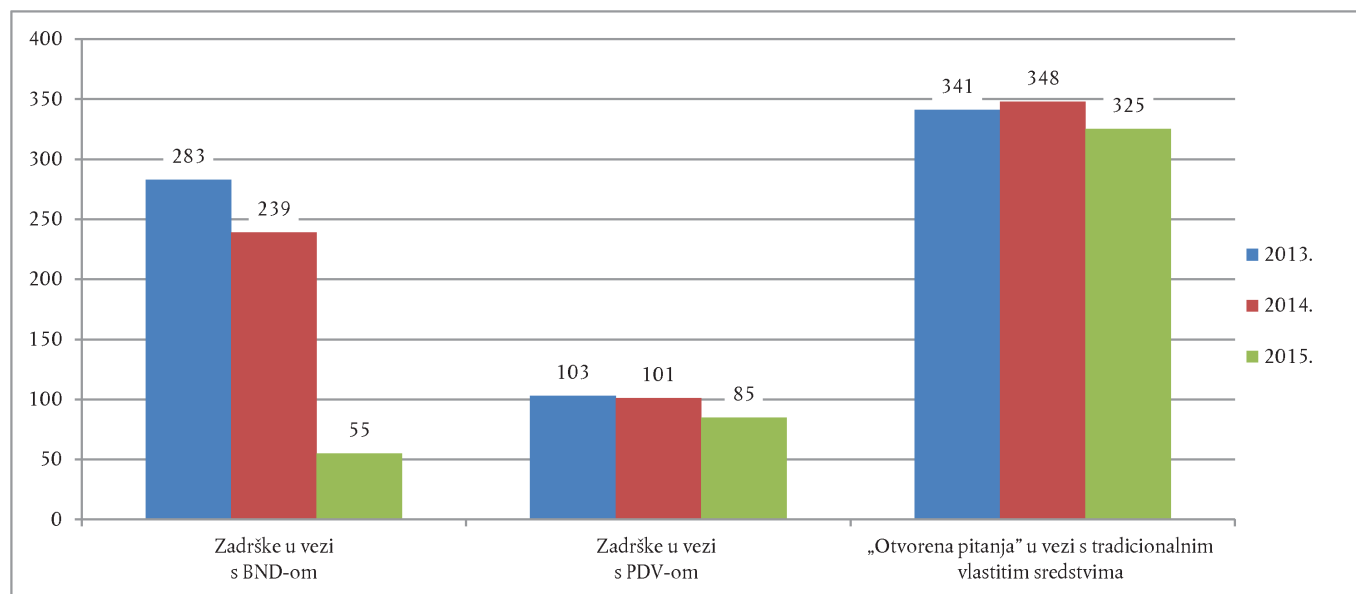
⁽¹²⁾ Te je podatke moguće mijenjati u razdoblju od najmanje četiri godine nakon čega nad njima nastupa zastara, osim ako su izražene zadržke. Zadržka je sredstvo kojim se omogućuje da se određeni upitni sastavni dio podataka o BND-u i PDV-u koje je podnijela neka država članica može ispravljati i nakon propisanog roka od četiri godine.

⁽¹³⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomci 4.6. – 4.13.

⁽¹⁴⁾ Te se zadržke odnose na neku pojedinačnu transakciju povezanu s BND-om u jednoj državi članici.

⁽¹⁵⁾ Transverzalne zadržke odnose se na određenu transakciju u svim državama članicama.

⁽¹⁶⁾ Upotrebljavaju se kad je riječ o nekoj od faza procesa, vidjeti odlomak 4.11.

Grafikon 4.2. – Promjena broja zadržki u vezi s BND-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima na kraju godine

Posebne zadržke povezane s procesom BND-a (vidjeti odlomak 4.11.) i opće zadržke (vidjeti odlomak 4.12.) nisu uvrštene u ukupni BND.

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Zabilježeno je znatno smanjenje broja postojećih posebnih zadržki koje se odnose na pojedinačne i transverzalne transakcije

4.10. Tijekom 2015. Komisija je povukla 184 zadržke (67 posebnih zadržki koje se odnose na pojedinačne i 117 koje se odnose na transverzalne transakcije), uključujući i jednu dugotrajnu posebnu zadržku u vezi s BNP-om za Grčku koja se odnosi na pojedinačnu transakciju iz razdoblja 1995. – 2001.⁽¹⁷⁾ U uzorku povučenih zadržki koji smo analizirali nismo pronašli nikakve ozbiljne probleme. Krajem 2015. godine postojalo je 55 zadržki o zasebnim sastavnim dijelovima prikupljenih podataka država članica (vidjeti **grafikon 4.2.**), od čega se njih 39 odnosilo na pojedinačne transakcije, a 16 na transverzalne.

ODGOVORI KOMISIJE

4.10. Komisija pridaje veliku važnost provjeri podataka o BND-u i uklanjanju zadržki. Stoga je Eurostatov tim za BND osnažen privremenom preraspodjelom osoblja u prvoj polovici 2015. Slijedom toga broj se osoblja gotovo udvostručio do kraja godine.

Broj neriješenih zadržki još se više smanjio na samom početku 2016.

⁽¹⁷⁾ Bruto nacionalni proizvod (BNP) bio je agregat nacionalnih računa u uporabi do 2001. godine.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Posebne zadržke povezane s procesom BND-a nisu povučene

4.11. Komisija nije povukla 27 posebnih zadržki povezanih s procesom prikupljanja podataka o BND-u država članica 2010. godine kako bi obuhvatila i 2011. godinu. To su ujedno bile i jedine zadržke izražene 2015. godine. Izražene su kako bi se Komisiji omogućilo da provjeri⁽¹⁸⁾ podatke sastavljene u skladu s Europskim sustavom nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010)⁽¹⁹⁾.

I dalje postoje opće zadržke za podatke o BND-u Grčke koji se odnose na 2008. i 2009. godinu

4.12. Jedine opće zadržke koje su postojale na kraju 2015. godine odnosile su se na podatke o BND-u Grčke za 2008. i 2009. godinu. Iako je ostvaren određen napredak u poduzimanju mjera u pogledu tih zadržki, one nisu povučene. Međutim, Komisija je tijekom 2015. nastavila pomno pratiti probleme s kojima se Grčka susrela pri sastavljanju nacionalnih računa i zadržala program tehničke pomoći koji je uveden 2014. s ciljem stvaranja neovisnog i pouzdanijeg nacionalnog statističkog tijela. Time se povećava pouzdanost podataka o BND-u Grčke, što je važno jer kvaliteta tih podataka može utjecati na sve pojedinačne doprinose država članica u vidu vlastitih sredstava od BND-a (vidjeti bilješku 4.).

Broj zadržki u vezi s vlastitim sredstvima od PDV-a se smanjio

4.13. Na kraju godine postojalo je ukupno 85 zadržki u odnosu na 101 zadržku 2014. godine (vidjeti **grafikon 4.2.**), od čega je njih 69 izrazila Komisija, a 16 države članice. Od 69 zadržki koje je izrazila Komisija 15 ih se odnosilo na povredu obveza iz Direktive o PDV-u⁽²⁰⁾ (poput oslobađanja od plaćanja PDV-a na proizvode ili djelatnosti koji ne bi trebali biti oslobođeni). Broj dugotrajnih zadržki⁽²¹⁾ koje je izrazila Komisija smanjen je s deset na šest.

⁽¹⁸⁾ Ta se provjera mora temeljiti na izvorima i metodama za izračun BND-a. Riječ je o detaljnom objašnjenju izvora i metoda kojima se države članice koriste za procjenu svojeg BND-a. To je osnova prema kojoj Eurostat procjenjuje kvalitetu i iscrpnost podataka o BND-u u kontekstu BND-a za potrebe vlastitih sredstava.

⁽¹⁹⁾ Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010) najnoviji je međunarodno kompatibilan računovodstveni okvir EU-a za sustavan i detaljan opis određene ekonomije. Uveden je u rujnu 2014.

⁽²⁰⁾ Direktiva Vijeća 2006/112/EZ od 28. studenoga 2006. o zajedničkom sustavu poreza na dodanu vrijednost (SL L 347, 11.12.2006., str. 1.).

⁽²¹⁾ Kao dugotrajne zadržke definiramo sve zadržke koje postoje najmanje 10 godina, odnosno koje su postojale na kraju 2015., a odnose se na 2006. godinu ili na ranije razdoblje.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Države članice mogu dodatno poboljšati upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima**Revizije poslije carinjenja važan su instrument za zaštitu finansijskih interesa EU-a, ...**

4.14. Nakon što se roba uveze i pusti u slobodan promet u EU-u, carinska tijela mogu provjeravati trgovačke isprave i podatke u vezi s tom robom⁽²²⁾. Te provjere, koje uključuju revizije poslije carinjenja⁽²³⁾, nazivaju se kontrolama poslije carinjenja. Trebale bi se temeljiti na analizama rizika s pomoću kriterija koji su utvrđeni na nacionalnoj razini, razini EU-a te, ako je to moguće, na međunarodnoj razini⁽²⁴⁾.

... međutim, razina usklađenosti i dalje je nedovoljna, što utječe na rezultate

4.15. Kao što smo već istaknuli u godišnjim izvješćima iz prijašnjih godina⁽²⁵⁾, otkrili smo određene nedostatke u pogledu utvrđivanja, odabira i inspekcije uvoznika nad kojima su države članice provele reviziju. Kao primjer može se navesti Italija, u kojoj se odabir revizija poslije carinjenja obično temelji na značajkama pojedinačnih transakcija umjesto na profilima poduzeća, kao što je preporučeno u vodiču Komisije za reviziju carina.

4.14. Komisija će nastaviti surađivati s državama članicama u skladu sa strategijom i akcijskim planom Komisije za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima kako bi osigurala učinkovitost kontrola (uključujući revizije nakon carinjenja) i njihovu utemeljenost na procjeni rizika, osobito u okviru daljnjeg razvoja zajedničkih kriterija i standarda rizika EU-a za finansijske rizike.

4.15. Komisija tijekom svojih inspekcija redovito ispituje revizije nakon carinjenja, uključujući revizije koje provode države članice te ih potiče da se u provedbi tih kontrola/revizija koriste Vodičem za reviziju carina. Pregledat će nalaze u okviru svojeg redovitog praćenja nalaza nakon revizije Suda i vlastitih inspekcija.

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 4.14.

⁽²²⁾ Članak 78. Uredbe Vijeća (EEZ) br. 2913/92 od 12. listopada 1992. o Carinskom zakoniku Zajednice (SL L 302, 19.10.1992., str. 1.).

⁽²³⁾ „Revizija poslije carinjenja metoda je kontrole gospodarskih subjekata ispitivanjem njihove računovodstvene dokumentacije, evidencija i sustava.” Izvor: Vodič za reviziju carina.

⁽²⁴⁾ Članak 13. stavak 2. Carinskog zakonika Zajednice.

⁽²⁵⁾ Vidjeti odlomak 4.19. godišnjeg izvješća za 2014. godinu, odlomak 2.14. godišnjeg izvješća za 2013. godinu i odlomak 2.31. godišnjeg izvješća za 2012. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.16. Kvaliteta, opseg i rezultati revizija poslije carinjenja znatno su se razlikovali u trima posjećenima državama članicama. Francuska je poseban slučaj jer se tamo, kad je riječ o revizijama poslije carinjenja, obavijesti o dugu mogu slati i nakon isteka roka od tri godine nakon njegova nastanka. Takav se pristup razlikuje od pristupa u drugim državama članicama jer su revizije, prema francuskom zakonodavstvu, uvijek povezane sa „sprječavanjem i istragom povrede obveza iz carinskog zakonodavstva” te mogu dovesti do pokretanja kaznenih postupaka. Stoga nadležna tijela u Francuskoj vrijeme trajanja revizija poslije carinjenja ne uračunavaju u trogodišnje razdoblje do nastupa zastare⁽²⁶⁾.

Upravljanje računima A i B u pojedinim državama članicama treba dodatno poboljšati

4.17. Svaka država članica podnosi Komisiji mjesečni izvještaj o utvrđenim carinskim pristojbama i nametima na šećer (računi A) te tromjesečni izvještaj o utvrđenim pristojbama koje nisu obuhvaćene računima A (računi B)⁽²⁷⁾.

4.18. Komisija je u 17 država članica od posjećene 22 otkrila nedostatke u načinu na koji države članice upravljaju računima B. Kao i prijašnjih godina, i mi smo otkrili nedjelotvorne elemente upravljanja računima B⁽²⁸⁾. U Litvi smo zabilježili dobre primjere iz prakse, unatoč tomu što naplata duga nije uvijek bila uspješna (vidjeti **okvir 4.3**). U Italiji se mora pronaći rješenje za određene sustavne nedostatke. Nadležna tijela u Italiji nisu mogla potvrditi da su iznosi naplaćeni iz računa B bili uključeni u pravi izvještaj o računu A. Slična odstupanja između računa A i B Komisija je zabilježila u još dvjema državama članicama (Belgiji i Francuskoj). Ti nedostaci nisu utjecali na pouzdanost ukupnih iznosa prikazanih u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije.

ODGOVORI KOMISIJE

4.16. Iako mogu postojati prihvatljivi razlozi za različitu primjenu i različite rezultate revizija nakon carinjenja koje se provode u državama članicama, Komisija će u svojim inspekcijama u državama članicama nastaviti ispitivati pitanja koja je Sud istaknuo u pogledu revizija nakon carinjenja koje provode nacionalna tijela. Države članice imaju pristup Vodiču za reviziju carina kojim se nisu obvezne koristiti, ali kojim bi se u provedbi revizija nakon carinjenja trebale poslužiti kao smjernicama. U skladu s carinskim zakonodavstvom EU-a, na obavijest o carinskom dugu primjenjuje se vremensko ograničenje od tri godine, osim kada bi slučaj mogao dovesti do kaznenog postupka. Utvrđivanje bi li slučaj mogao dovesti do takvog postupka razlikuje se među državama članicama. Očekuje se da će se u predloženoj Direktivi o pravnom okviru Unije za carinske prekršaje i sankcije (COM(2013) 884 final), jednom kad se donese i primijeni, riješiti pitanje sustavnog korištenja država članica člankom 221. stavkom 4. CZZ-a, sada člankom 103. stavkom 2. CZU-a.

4.18. Komisija sustavno ispituje upravljanje računom B tijekom svake inspekcije u državama članicama, a ako utvrdi nedostatke, od država članica zatraži da ih uklone. Na sastanku Savjetodavnog odbora za vlastita sredstva Zajednica (ACOR) održanom u prosincu 2015. službe Komisije ponovno su uputile na problem nedosljednosti između računa A i B te su od država članica u čijim su izvješćima o računima A i B i dalje postojale nedosljednosti zatražile da dostave plan njihova uklanjanja s vremenskim okvirom u kojem će ih ukloniti te da provedu rutinske provjere kako bi spriječile njihovo ponovno javljanje.

⁽²⁶⁾ Člankom 221. stavkom 4. Carinskog zakonika Zajednice propisano je sljedeće: „Ako carinski dug proizlazi iz radnje koja je u trenutku kada je poduzeta bila kažnjiva, obavještanje dužnika može se, pod uvjetima predviđenim važećim propisima, obaviti i nakon isteka roka od tri godine predviđenog u stavku 3.”

⁽²⁷⁾ Ako pristojbe i nameti ostanu neplaćeni te se ne izda nikakva vrijednosnica, ili pak ako su pristojbe i nameti pokriveni vrijednosnicama, ali su dovedeni u pitanje, države članice mogu obustaviti stavljanje tih sredstava na raspolaganje njihovim unošenjem u zasebne račune.

⁽²⁸⁾ Vidjeti odlomak 4.22. godišnjeg izvješća za 2014. godinu, odlomak 2.16. godišnjeg izvješća za 2013. godinu te odlomke 2.32. i 2.33. godišnjeg izvješća za 2012. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 4.3. – Ne postoji djelotvoran instrument za naplatu duga od poduzeća registriranih izvan EU-a i od državljana zemalja izvan EU-a.

Za poduzeća registrirana izvan EU-a i državljane zemalja izvan EU-a koji imaju nepodmirene dugove ne postoji djelotvoran instrument za naplatu njihova duga.

Od 24 slučaja iz Litve koji su uvršteni u uzorak njih šest odnosilo se na dužnike iz zemalja izvan EU-a: državljane Rusije, Bjelarusu ili Ukrajine te poduzeća registrirana u Turskoj i na Britanskim Djevičanskim Otocima. Iako su carinska tijela u Litvi unutar granica EU-a provela sve moguće postupke naplate duga, u tim analiziranim slučajevima naplata duga nije bila uspješna.

Osim toga, u četirima slučajevima otpisa duga⁽²⁹⁾ od njih 15 koje smo odabrali za analizu na razini svih država članica nadležna tijela nisu mogla izvršiti naplatu duga jer su dužnici imali sjedište ili prebivalište u Švicarskoj, Ukrajini ili Rusiji.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 4.3. – Ne postoji djelotvoran instrument za naplatu duga od poduzeća registriranih izvan EU-a i od državljana zemalja izvan EU-a.

Komisija smatra da su 1. svibnja 2016. stupanjem na snagu CZU-a omogućeni dodatni instrumenti za osiguranje naplate duga u situacijama koje je ispitaio Sud. Time je osobito proširena upotreba obveznog osiguranja te je omogućeno neobvezno osiguranje i imenovanje zajednički odgovornih carinskih zastupnika u EU-u.

I dalje postoji velik broj otvorenih pitanja

4.19. Zbog inspekcija koje Komisija provodi u državama članicama tamošnja nadležna tijela ponekad trebaju poduzeti određene korake zbog nepridržavanja carinskih propisa EU-a. U takvim se slučajevima govori o otvorenim pitanjima, koja mogu imati financijski učinak. Na kraju 2015. godine postojalo je ukupno 325 otvorenih pitanja (vidjeti **grafikon 4.2.**)⁽³⁰⁾.

4.19. Službe Komisije prate „otvorena pitanja” pravodobno i brzo. One će zatvoriti pitanje samo ako su zadovoljne odgovarajućim mjerama koje su poduzete za njegovo rješavanje i ako se stave na raspolaganje sva dospjela tradicionalna vlastita sredstva, a prema potrebi i kamate. Ipak, za rješavanje složenih pitanja (npr. onih koja zahtijevaju izmjenu nacionalnog zakonodavstva ili uputa, organizacijske promjene ili promjene informacijskih sustava u nacionalnim službama ili postupcima zbog povrede) treba vremena. Od 325 pitanja koja je Sud krajem 2015. označio kao otvorena, samo ih 199 ima potencijalni financijski učinak.

⁽²⁹⁾ Slučajevi koje je Komisija prihvatila na temelju primjene članka 17. Uredbe (EZ, Euratom) br. 1150/2000 prema kojem se države članice oslobađaju obveze da Komisiji stave na raspolaganje iznose koji odgovaraju utvrđenim pravima, a koji su se pokazali nenaplativima. Ta četiri slučaja otpisa duga čine 11 milijuna eura nenaplativih iznosa.

⁽³⁰⁾ 44 pitanja otvorena su više od pet godina. Najstarija pitanja koja su još uvijek otvorena utvrđena su 2002. godine i odnose se na Njemačku, Grčku i Portugal.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

U izračunu doprinosa zemalja EGP-a/EFTA-e i korektivnih mehanizama postojale su manje pogreške

4.20. U dva smo područja otkrili manje pogreške:

- (a) u izračunu doprinosa zemalja EGP-a/EFTA-e koji je Komisija obavila za 2015; i
- (b) u izračunu korektivnih mehanizama koji je Komisija obavila za 2015.

Pogreške su uzrokovali netočna formula za izračun i ulazni podatci iz zastarjelih baza podataka. Te pogreške nisu značajne⁽³¹⁾, ali pokazuju da je potrebno poboljšati postojeće sustave za obavljanje i provjeru tih izračuna.

Godišnja izvješća o radu pružaju vjernu procjenu

4.21. Godišnja izvješća o radu Glavne uprave za proračun i Eurostata za 2015. godinu pružaju vjernu procjenu financijskog upravljanja u pogledu zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija u vezi s vlastitim sredstvima i ostalim prihodima. Informacije iznesene u njima potvrđuju naša opažanja i zaključke.

4.20.

- (b) *Komisija je poduzela mjere kako bi poboljšala svoje provjere i izbjegla pogreške koje je utvrdio Sud. Primjerice, uvedeni su novi kontrolni popisi, poboljšani su postupci za pripremu ulaznih podataka te je dodatno ojačana dvostruka provjera dokumenata, osobito u pogledu upotrijebljenih ulaznih podataka. Štoviše, izrađen je detaljniji opis izračuna s boljim smjernicama za novo osoblje.*

⁽³¹⁾ U vezi s izračunom korektivnih mehanizama došlo je do uvećanog prikazivanja u iznosu od 2,9 milijuna eura u ukupnom iznosu od 5 635,2 milijuna eura (manje od 0,1 %), a članice EGP-a/EFTA-e preplatile su 3,7 milijuna eura u ukupnom iznosu od 425,8 milijuna eura (0,9 %).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak za 2015. godinu

4.22. Ukupni revizijski dokazi pokazuju da u prihodima ne postoji značajna stopa pogreške. Posebno za prihode:

- ocijenili smo da su ispitani sustavi za vlastita sredstva od BND-a i vlastita sredstva od PDV-a djelotvorni,
- ocijenili smo da su ispitani sustavi za tradicionalna vlastita sredstva općenito djelotvorni. Ključne unutarnje kontrole u posjećenim državama članicama ocijenjene su djelomično djelotvornima,
- u ispitanim transakcijama nismo utvrdili nikakve pogreške.

Preporuke

4.23. 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 2012. i 2013. godinu iznijeli smo sedam preporuka. Od tih su preporuka četiri provedene u većoj mjeri, a tri u određenoj mjeri.

4.24. Na temelju ove provjere te nalaza i zaključaka za 2015. godinu, Komisiji preporučujemo:

Tradicionalna vlastita sredstva

- **1. preporuka:** da poduzme potrebne korake kako bi zajamčila da svi gospodarski subjekti u svim državama članicama imaju slične uvjete u pogledu zastare obavijesti o dugu nakon revizije poslije carinjenja
- **2. preporuka:** da pruži državama članicama smjernice za poboljšanje načina na koji upravljaju stavkama evidentiranim u računima B

Komisija djelomično prihvaća preporuku. Komisija smatra da su njezinim prijedlogom Direktive o pravnom okviru Unije za carinske prekršaje i sankcije (COM(2013) 884 final) obuhvaćena zapažanja Suda te da bi se situacija trebala poboljšati jednom kad se prijedlog donese i primijeni. Međutim, ishod ovisi o odluci zakonodavnog tijela.

Komisija prihvaća preporuku. Njezine službe tijekom inspekcija u državama članicama nacionalnim tijelima redovito daju smjernice u pogledu upravljanja računom B te promiču najbolju praksu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **3. preporuka:** da se pobrine za to da države članice točno prijavljuju i stavljaju na raspolaganje iznose naplaćene iz računa B
- **4. preporuka:** da u najvećoj mogućoj mjeri olakša državama članicama naplatu carinskih dugova u slučajevima u kojima dužnici nisu iz država članica EU-a.

Doprinosi zemalja EGP-a/EFTA-e i korektivni mehanizmi

- **5. preporuka:** da poboljša provjere izračuna doprinosa zemalja EGP-a/EFTA-e i korektivnih mehanizama.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća preporuku. Ona će nastaviti osiguravati da države članice ispravno prijavljuju i stavljaju na raspolaganje naplaćene iznose s računa B.

Komisija prihvaća preporuku. Komisija će pravovremeno ispitati i procijeniti učinkovitost novog CZU-a u pogledu rješavanja pitanja koja je utvrdio Sud.

Vidjeti i odgovor Komisije na okvir 4.3.

Komisija prihvaća preporuku. U svrhu poboljšanja provjera, već je poboljšala i ojačala postupke i kontrolne popise.

PRILOG 4.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PRIHODE

	2015.	2014.
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 %	

PRILOG 4.2.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PRIHODE

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenljivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2013.	Komisija bi trebala potaknuti države članice da jasnije prikažu metodologije kojima se koriste za prikupljanje podataka u području neslužbenog gospodarstva te promicati usklađivanje među državama članicama u tom području.	X						
	Komisija bi trebala sastaviti i pomno pratiti detaljan akcijski plan s jasnim ključnim etapama kako bi se riješili problemi u vezi s prikupljanjem nacionalnih računa Grčke.		X					Postojeći statistički akcijski plan za Grčku, JOGAP, nadopunit će se posebnim planom za nacionalne račune tijekom 2016.
	Komisija bi trebala uspostaviti minimalne standarde za analizu rizika za revizije poslije carinjenja, uključujući nadogradnju informacija u postojećim bazama podataka o uvozu kako bi se državama članicama omogućilo da se više usredotoče na rizične uvoznike.		X					Komisija je prihvatila preporuku. U novoj verziji Vodiča za reviziju carina (2014.) uvrđuju se pokazatelji rizika za reviziju nakon carinjenja. Planiraju se izmijene postojeće baze podataka uvoza, no neće biti potpuno operativne do 2018. Nadogradnja postojećeg sustava Surveillance 2 na sustav Surveillance 3 predmet je provedbe CZU-a (CZU – Delegirani akt i Provedbeni akt) te se provodi uzimajući u obzir program rada za CZU (Provedbena odluka Komisije 2014/255/EU).
Komisija bi trebala poticati države članice da se koriste postojećim smjernicama te pratiti provedbu revizija poslije carinjenja u državama članicama.			X				Komisija je prihvatila preporuku. U skladu s postojećim pravnim okvirom provedba kontrola nadležnost je država članica. Osim toga, Komisija će tijekom svojih inspekcija provedbe carinskih kontrola poticati države članice da se koriste postojećim smjernicama, a u slučaju utvrđenih nedostataka u provedbi revizija nakon carinjenja zatražit će od država članica da poduzmu mjere za njihovo uklanjanje. Komisija podsjeća da je revidirani Vodič za reviziju carina odobren u ožujku 2014. Komisija smatra da je ovu preporuku primijenila u potpunosti. Međutim, preporuka se odnosi i na neprekidan proces koji Komisija stalno provodi. Ona će nastaviti poticati države članice da se koriste postojećim smjernicama.	

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				
2013. i 2012.	Komisija bi trebala poticati države članice da se pravilno koriste računima A i B te zajamče da su oni dokazivo cjeloviti i točni (*).	X					Komisija je to učinila i nastavit će to činiti. I dalje će tijekom svojih inspekcija preispitivati uporabu računa A i B te će od država članica tražiti da osiguraju njihovu potpunost i ispravnost.	
2012.	Komisija bi trebala preispitati svoj kontrolni okvir za provjeru podataka o BND-u, što uključuje provedbu strukturirane i formalizirane analize troškova i koristi, provedbu dubinske provjere značajnih i rizičnih sastavnica BND-a, ograničavanje uporabe općih zadržki i uspostavu kriterija za određivanje značajnosti pri izražavanju zadržki.	X					Komisija je u travnju 2016. objavila planove za nadolazeći ciklus provjere. Ti planovi uključuju detaljnu procjenu rizika, analizu troškova i koristi te mnoga druga pitanja koja je Sud istaknuo proteklih godina. Pobojšanja u pogledu upravljanja zadržkama i njihove važnosti već su provedena.	
	Komisija bi trebala poticati države članice da pojačaju carinski nadzor kako bi povećale iznos prikupljenih tradicionalnih vlastitih sredstava.	X					Komisija je to učinila i nastavit će to činiti. I dalje će tijekom redovitih inspekcija tradicionalnih vlastitih sredstava provjeravati jesu li države članice uspostavile odgovarajuće kontrolne okvire radi zaštite financijskih interesa EU-a u području tradicionalnih vlastitih sredstava.	

(*) Komisija svake godine prati korištenje računima A i B. Međutim, budući da je problem i dalje prisutan, potrebno je nastaviti raditi na njegovu rješavanju.

PRILOG 4.3.

BROJ VAŽEĆIH ZADRŠKI U VEZI S BND-om I PDV-om TE OTVORENIH PITANJA O TRADICIONALNIM VLASTITIM SREDSTVIMA PO DRŽAVAMA ČLANICAMA NA DAN 31. 12. 2015.

Država članica	Zadrške u vezi s BND-om (stanje na dan 31. 12. 2015.)	Zadrške u vezi s PDV-om (stanje na dan 31. 12. 2015.)	„Otvorena pitanja” u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima (stanje na dan 31. 12. 2015.)
Belgija	1	4	22
Bugarska	1	2	4
Češka Republika	0	0	3
Danska	0	3	16
Njemačka	1	4	8
Estonija	0	1	3
Irska	1	6	8
Grčka	12	7	28
Španjolska	0	2	18
Francuska	1	3	38
Hrvatska	0	0	3
Italija	0	4	12
Cipar	0	0	6
Latvija	12	1	2
Litva	0	0	3
Luksemburg	0	3	1
Mađarska	1	1	9
Malta	1	0	4
Nizozemska	0	11	48
Austrija	0	4	5
Poljska	11	4	7
Portugal	0	2	13
Rumunjska	12	3	16
Slovenija	0	0	4
Slovačka	0	0	3
Finska	0	7	10
Švedska	0	3	8
Ujedinjena Kraljevina	1	10	23
UKUPNO 31. 12. 2015.	55	85	325
UKUPNO 31. 12. 2014.	239	101	348

Posebne zadrške povezane s procesom BND-a i opće zadrške nisu uvrštene u tablicu.
Izvor: Europski revizorski sud.

5. POGLAVLJE

„Konkurentnost za rast i zapošljavanje”

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	5.1.–5.5.
Kratak opis područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	5.2.–5.4.
Opseg revizije i revizijski pristup	5.5.
Pravilnost transakcija	5.6.–5.16.
Većina pogrešaka odnosila se na zaračunavanje prevelikih troškova za osoblje i neizravnih troškova	5.11.–5.15.
Kršenje pravila javne nabave	5.16.
Ispitivanje godišnjih izvješća o radu	5.17.–5.20.
Godišnja izvješća o radu Komisije potvrđuju naše nalaze i zaključke	5.17.–5.20.
Ispitivanje odabranih upravljačkih i kontrolnih sustava	5.21.–5.34.
Zajednički centar za podršku u području rashoda za istraživanje i inovacije	5.21.–5.34.
Zajednička služba za reviziju	5.24.–5.26.
Mjere poduzete u pogledu rezultata <i>ex post</i> revizija za Sedmi okvirni program za istraživanje	5.27.–5.31.
Strategija za <i>ex post</i> revizije programa Obzor 2020.	5.32.–5.34.
Zaključak i preporuke	5.35.–5.38.
Zaključak za 2015. godinu	5.35.–5.36.
Preporuke	5.37.–5.38.
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

UVOD

5.1. U ovom poglavlju iznosimo nalaze za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i rashodima u 2015. godini prikazane su u **grafikonu 5.1.**

Kratak opis područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”

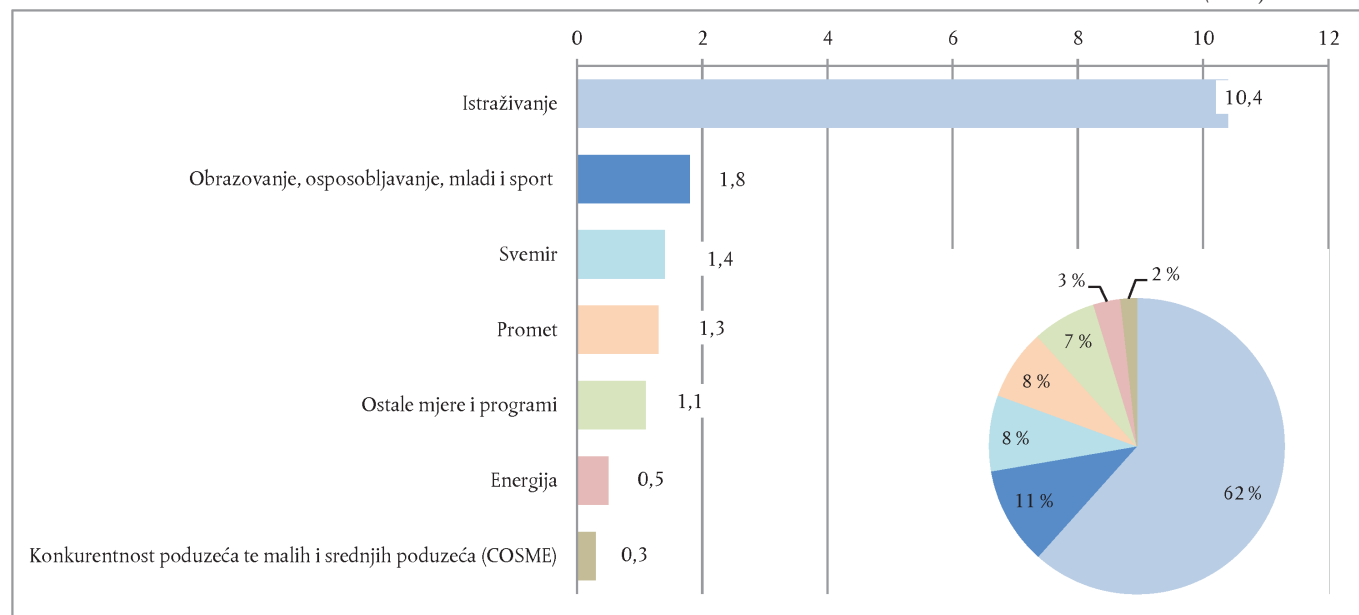
5.2. Rashodi u ovom području namijenjeni su poboljšanju istraživanja i inovacija, jačanju obrazovnih sustava i promicanju zapošljavanja, jamčenju jedinstvenog digitalnog tržišta, promicanju obnovljive energije i energetske učinkovitosti, moderniziranju prometnog sektora i unaprjeđenju poslovnog okruženja, posebno za mala i srednja poduzeća (MSP-ove).

5.3. Istraživanje i inovacije čine 62 % tih rashoda, i to u sklopu Sedmog okvirnog programa za istraživanje i tehnološki razvoj za razdoblje 2007. – 2013. („Sedmi okvirni program za istraživanje”) i Okvirnog programa za istraživanje i inovacije „Obzor 2020.” za razdoblje 2014. – 2020. („Obzor 2020.”). Ostale glavne instrumente za potrošnju sredstava čine Program cjeloživotnog učenja i Erasmus+ u područjima obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta, programi Galileo i EGNOS te svemirski program Copernicus, Program transeuropske prometne mreže, kojim se financira razvoj prometne infrastrukture, Europski energetska program za oporavak, kojim se podupiru projekti u energetska sektoru, te Instrument za povezivanje Europe, kojim se podupire razvoj mreža u sektorima prometa, telekomunikacija i energije.

5.4. Gotovo 90 % rashoda u obliku je bespovratnih sredstava pruženih privatnim ili javnim korisnicima koji sudjeluju u projektima. Nakon potpisivanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava ili donošenja odluke o financiranju Komisija isplaćuje predujmove te nadoknađuje troškove koje su korisnici prijavili i koji se financiraju iz proračuna EU-a umanjene za isplaćene predujmove. Glavni rizik za pravilnost transakcija čine slučajevi u kojima korisnici prijavljuju neprihvatljive troškove koji se ne otkriju i ne isprave prije nego što Komisija nadoknadi troškove.

Grafikon 5.1. – Podnaslov 1.a. višegodišnjeg financijskog okvira – „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” – ključne informacije za 2015.

(u milijardama eura)



Ukupna plaćanja za predmetnu godinu	16,8
- predujmovi ⁽¹⁾	9,5
+ obračuni predujmova ⁽¹⁾	7,2

Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno	14,5
--	-------------

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2015. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opseg revizije i revizijski pristup

5.5. U **prilogu 1.1.** opisuju se ključna obilježja našeg revizijskog pristupa i metodologije. U vezi s revizijom područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti:

- (a) Ispitali smo uzorak od 150 transakcija, kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za rashode u okviru ovog podnaslova VFO-a. Uzorak se sastojao od 88 transakcija u području istraživanja i inovacija, 18 transakcija u području obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta te 44 transakcije u području drugih programa i aktivnosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (b) U slučaju novih programa kao što su Obzor 2020. i Erasmus+ gotovo sva plaćanja iz 2015. godine bila su predujmovi, koji nisu obuhvaćeni našim uzorkom. Ispitivanje transakcija koje smo obavili u velikoj je mjeri bilo usmjereno na plaćanja za projekte u okviru projekata za razdoblje 2007. – 2013., posebno Sedmog okvirnog programa za istraživanje i Programa cjeloživotnog učenja.
- (c) Obavili smo procjenu godišnjih izvješća o radu Glavne uprave (GU) za istraživanje i inovacije, Glavne uprave (GU) za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike i Glavne uprave (GU) za obrazovanje i kulturu.
- (d) Ispitali smo uspostavu Zajedničkog centra Komisije za podršku u upravljanju rashodima za istraživanje i inovacije, kao i provedbu strategija Komisije za *ex post* reviziju za Sedmi okvirni program za istraživanje i Obzor 2020.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

5.6. U **prilogu 5.1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja transakcija. Od 150 ispitanih transakcija, u njih 72 (48 %) postojala je pogreška. Na temelju 38 pogrešaka koje smo kvantificirali procijenjena stopa pogreške iznosi 4,4 % ⁽¹⁾.

5.7. U **grafikonu 5.2.** prikazana je mjera u kojoj su različite vrste pogrešaka doprinijele stopi pogreške koju smo procijenili za 2015. godinu.

ODGOVORI KOMISIJE

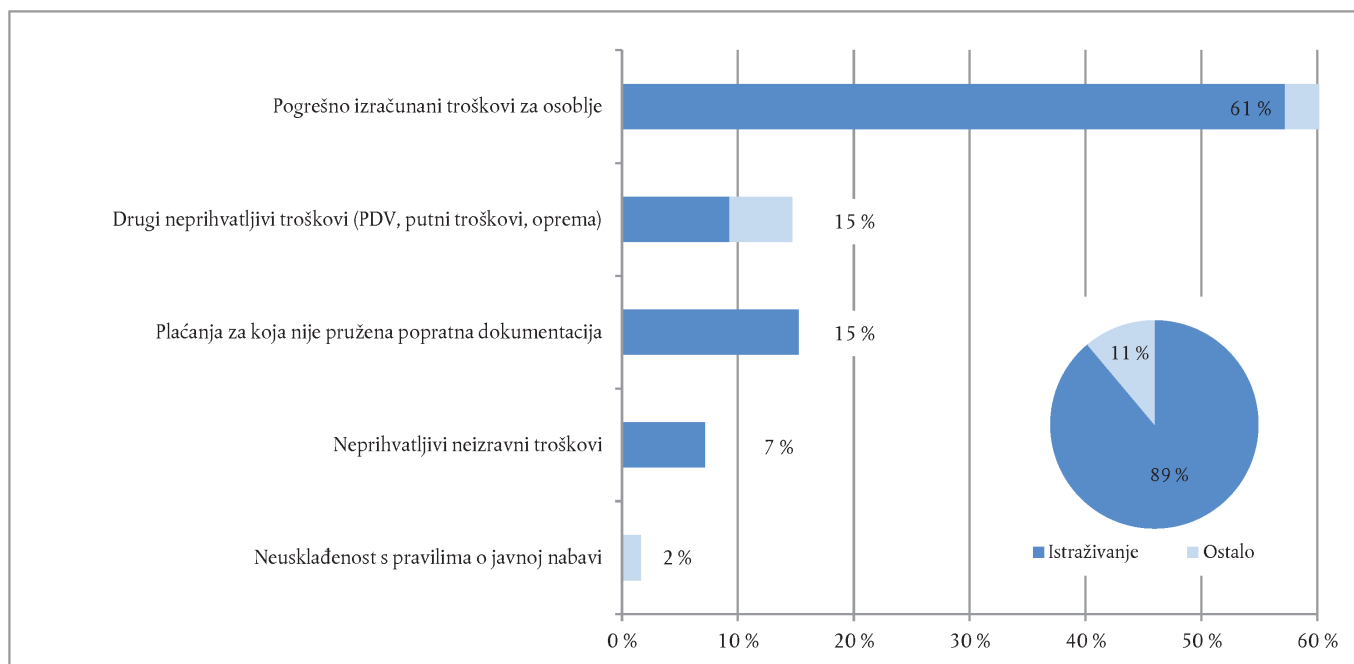
5.6. Stopa pogreške o kojoj je izvjestio Sud pokazatelj je učinkovitosti u provedbi rashoda EU-a. Međutim, Komisija ima strategiju višegodišnje kontrole. Na temelju toga njezine službe izračunavaju stopu preostalih pogrešaka, čime se u obzir uzimaju povrati, ispravci i učinci svih njihovih kontrola i revizija tijekom razdoblja provedbe programa.

5.7. Većinu troškova u istraživačkim i inovacijskim projektima čine troškovi za osoblje i neizravni troškovi. Kako bi se u obzir uzela raznolikost u strukturama troškova u europskom istraživačkom okruženju, svjesno je izabrana politika po kojoj se troškovi iz tih kategorija nadoknađuju 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 pogrešaka, u mjeri u kojoj je to moguće, uvođenjem niza pojednostavnjenja – vidjeti odlomak 5.12. u nastavku.

⁽¹⁾ Procjenu pogreške računamo na temelju reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. 95 % smo sigurni da je procijenjena stopa pogreške u skupini podataka za financijske godine 2014. i 2015. veća od 2 %.

Grafikon 5.2. – „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” – detaljan prikaz procijenjene stope pogreške



Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.8. U slučaju 10 od 38 transakcija u kojima postoje kvantificirane pogreške utvrdili smo pogreške koje čine više od 20 % ispitanih stavki. Tih 10 slučajeva (9 u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje i jedan u okviru Programa za konkurentnost i inovacije za razdoblje 2007. – 2013.) čine 77 % ukupne procijenjene stope pogreške u području „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” za 2015. godinu.

5.9. Kad je riječ o rashodima za istraživanje i inovacije, vrsta i raspon pogrešaka koje smo utvrdili slični su onima koje smo otkrivali tijekom cijelog razdoblja obuhvaćenog Sedmim okvirnim programom za istraživanje. Za druge programe i aktivnosti utvrdili smo manji broj kvantificiranih pogrešaka u plaćanjima u odnosu na prethodne godine.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.10. U 16 slučajeva mjerljivih pogrešaka Komisija, nacionalna tijela ili neovisni revizori⁽²⁾ imali su dovoljno informacija da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da su sve te informacije upotrijebljene u svrhu sprječavanja ili otkrivanja i ispravljanja pogrešaka, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 0,6 postotnih bodova.

Većina pogrešaka odnosila se na zaračunavanje prevelikih troškova za osoblje i neizravnih troškova

5.11. Većina kvantificiranih pogrešaka koje smo utvrdili (33 od njih 38) bile su povezane s nadoknadom neprihvatljivih troškova za osoblje i neprihvatljivih neizravnih troškova koje su korisnici prijavili. Te smo pogreške najvećim dijelom, ali ne i isključivo, otkrili u projektima u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje (vidjeti **okvir 5.3.**).

⁽²⁾ U određenim slučajevima, primjerice u slučaju troškovnika za projekte u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje u kojima je doprinos EU-a veći od 375 000 eura, prihvatljivost prijavljenih troškova moraju potvrditi neovisni revizori.

ODGOVORI KOMISIJE

5.10. 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 istodobno osiguravanje pravodobnog plaćanja znanstvenicima, stalni je izazov. Nalazi Suda bili su i bit će upotrijebljeni za daljnja poboljšanja ex ante kontrola.

U pogledu zahtjeva neovisnih revizora koji izdaju potvrde za nadoknadu troškova, na koje se odnosi 15 od 16 predmeta koje spominje Sud, to je poznati problem o kojem se govorilo u prijašnjim 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, a u program Obzor 2020. uvršten je didaktički prilagođeniji obrazac za potvrde o reviziji. Procjenjuje se da se u području istraživanja potvrdama o reviziji stopa pogreške smanjuje za 50 % u odnosu na nepotvrđena potraživanja. Iako nitko ne tvrdi da one utvrđuju sve pogreške, riječ je o važnom instrumentu za smanjenje ukupne stope pogreške.

5.11. U Komisijinim vlastitim revizijama također se pokazalo da vrste i razine pogrešaka ostaju stabilne zbog složenih pravila programa FP7. Međutim, budući 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 mjerama pojednostavnjivanja koje je donijela 24. siječnja 2011. (Odluka C(2011) 174).

Obzor 2020. uključuje radikalno pojednostavnjenje pravnog okvira kako bi se ispunila očekivanja dionika i zakonodavnih tijela, s posebnim naglaskom na troškove za osoblje i neizravne troškove kao glavne izvore pogrešaka.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 5.3. – Primjer nadoknade neprihvatljivih troškova za osoblje

Ispitali smo troškovnik u iznosu od 250 000 eura koji je podnio jedan korisnik koji je s osam partnera surađivao na projektu razvoja računalnih usluga „u oblaku” u okviru Programa potpore politici informacijskih i komunikacijskih tehnologija kao dijela Programa za konkurentnost i inovacije za razdoblje 2007. – 2013. Utvrdili smo da su troškovi za osoblje naplaćeni u okviru tog projekta prikazani većima od stvarnih jer su izračunani na temelju standardnog broja radnih sati koji je bio veći od stvarnoga. Osim toga, troškovi za plaće uključivali su neprihvatljive isplate bonusa.

5.12. Gotovo sve pogreške koje smo utvrdili u troškovnicima nastale su zbog toga što su korisnici krivo protumačili složena pravila o prihvatljivosti ili netočno izračunali svoje prihvatljive troškove. Utvrdili smo dva slučaja u kojima postoji sumnja na prijevaru, u okviru kojih postoje naznake da su korisnici svoje prihvatljive troškove projekata namjerno naveli većima od stvarnih.

5.13. Kad je riječ o troškovima za osoblje, korisnici su u velikom broju slučajeva netočno izračunali naknade po satu rada svog osoblja koje su se teretile na račun projekta ili nisu mogli pružiti odgovarajuće dokaze o stvarnom vremenu koje je njihovo osoblje provelo radeći na predmetnom projektu. U pet slučajeva korisnici su pogrešno prijavili korištenje uslugama vanjskih savjetnika kao troškove za osoblje (vidjeti **okvir 5.4.**).

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 5.3. – Primjer nadoknade neprihvatljivih troškova za osoblje

Komisija će ostvariti povrat neopravdano isplaćenih iznosa.

Prevelik broj prekovremenih sati posljedica je pogrešaka u izračunu produktivnih sati. Pravila za taj izračun pojednostavnjena su u programu Obzor 2020. kako bi se izbjegla takva vrsta pogreške.

5.12. Komisija je zbog složenosti pravila u program Obzor 2020. uvela niz pojednostavnjenja. Među njima su:

- jedna stopa financiranja po aktivnosti, utvrđena u pozivu za podnošenje prijedloga;
- paušalni iznos za neizravne troškove;
- pojednostavnjeno bilježenje vremena i veće korištenje korisničke prakse;
- fleksibilnija pravila za treće strane i podugovaranje;
- jednostavnija i jasnija pravila za izračun produktivnih sati (a time i troškova osoblja)

Ako ciljevi politike dopuštaju još jednostavnija pravila i mehanizme, oni su uvedeni. Bespovratna sredstva Europskog istraživačkog vijeća i programa Marie Skłodowska Curie jednostavna su – uglavnom se odnose na javna tijela, u većoj se mjeri koriste paušalnim stopama i paušalnim iznosima i većinom su namijenjena pojedinačnim korisnicima. To ograničava mogućnost pogrešna tumačenja te su stope pogreške u tim programima manje od 2 %.

5.13. Pravila za korištenje usluga savjetnika pokazala su se kompliciranima u programu FP7 te su u programu Obzor 2020. pojednostavnjena.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 5.4. – Primjer nadoknade neprihvatljivih troškova za osoblje

Ispitali smo troškovnik u iznosu od 85 000 eura koji je podnio jedan korisnik koji je s 11 partnera surađivao na jednom projektu u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje, i to u području razvoja sustava za praćenje stanja okoliša. Korisnik je za provedbu projekta angažirao savjetnike. Utvrdili smo da ti savjetnici nisu ispunjavali kriterije prema kojima bi ih se moglo smatrati unutarnjim savjetnicima, posebno s obzirom na to da su troškovi zapošljavanja savjetnika bili znatno veći od troškova za zaposlenike iste kategorije koje je zapošljavao korisnik. Povrh toga, troškovi za osoblje koji su prijavljeni za jednog člana osoblja nisu opravdani nikakvim popratnim dokazima.

5.14. Kad je riječ o neizravnim troškovima, korisnici kod kojih su zabilježene pogreške u prijavljivanju stvarno nastalih neizravnih troškova koristili su se netočnom metodologijom ili su u izračun iznosa svojih neizravnih troškova koji se mogu pripisati određenom projektu uključili neprihvatljive troškove (vidjeti **okvir 5.5.**). U slučaju korisnika koji prijavljuju paušalan iznos neizravnih troškova na temelju postotka izravnih troškova svaka pogreška u izravnim troškovima dovela je do razmjerne pogreške u njihovim prihvatljivim neizravnim troškovima.

Okvir 5.5. – Primjer nadoknade neprihvatljivih neizravnih troškova

Ispitali smo troškovnik u iznosu od 146 000 eura koji je podnio jedan korisnik koji je s 11 partnera surađivao na jednom projektu za razvoj naprednih informacijskih sustava za upravljanje geografskim podacima, koji se provodio u okviru Sedmog okvirnog programa. Utvrdili smo da je dio troškova za osoblje koje je korisnik prijavio zapravo nastao u okviru jednog drugog projekta. Korisnik je u svoj izračun neizravnih troškova uključio neprihvatljive stavke (troškove za osoblje koji nisu povezani s administrativnom potporom, troškove oglašavanja te uredske i putne troškove koji nisu bili povezani s istraživačkim aktivnostima).

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 5.4. – Primjer nadoknade neprihvatljivih troškova za osoblje

Pravila za savjetnike pojednostavnjena su u programu Obzor 2020. kako bi se ta vrsta pogreške izbjegla ili smanjila.

5.14. *Izračun stvarnih neizravnih troškova složen je i stalan je izvor pogrešaka. Pravila Obzora 2020. pojednostavnjena su, a u svim će se slučajevima za opće troškove primjenjivati paušalna stopa te će se tako izbjevati te pogreške.*

Okvir 5.5. – Primjer nadoknade neprihvatljivih neizravnih troškova

U pogledu neizravnih troškova, primjer pokazuje složenost izračuna stvarnih neizravnih troškova. Zato Obzor 2020. uvodi paušalnu stopu za opće troškove za sve projekte.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.15. Došlo je do pojednostavnjenja pravila programa Obzor 2020. Međutim, u godišnjem izvješću za 2014. godinu istaknuli smo povećani rizik od nepravilnih plaćanja u slučajevima u kojima istraživači imaju dodatne primitke od rada⁽³⁾ ili u kojima se sudionici koriste velikom istraživačkom infrastrukturom. Preporučili smo Komisiji da osmisli odgovarajuću strategiju kontrole, uključujući odgovarajuće provjere troškova koji su prijavljeni u okviru tih posebnih kriterija prihvatljivosti⁽⁴⁾. U okviru ograničenog ispitivanja koje smo obavili za Obzor 2020.⁽⁵⁾ za 2015. godinu, uočili smo da se rizik povezan s dodatnim primitcima od rada u praksi ostvario.

Kršenje pravila javne nabave

5.16. Unatoč tome što smo u okviru 10 postupaka javne nabave koje smo ispitali utvrdili šest slučajeva pogrešaka, došlo je do znatnog poboljšanja u pogledu pridržavanja pravila javne nabave u odnosu na prošlu godinu. U jednom smo slučaju utvrdili ozbiljno kršenje pravila javne nabave zbog čega su prijavljeni troškovi za predmetni ugovor obuhvaćen revizijom bili neprihvatljivi. Preostale pogreške uključivale su slučajeve neispunjavanja obveza povezanih s informiranjem i objavom poziva, netočnu primjenu kriterija odabira i nedostatke u natječajnim specifikacijama. Navedene pogreške u postupcima ne kvantificiraju se i ne doprinose stopi pogreške koju procjenjujemo.

ISPITIVANJE GODIŠNJIH IZVJEŠĆA O RADU**Godišnja izvješća o radu Komisije potvrđuju naše nalaze i zaključke**

5.17. Ispitali smo godišnja izvješća o radu GU-a za istraživanje i inovacije, GU-a za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike i GU-a za obrazovanje i kulturu. Smatramo da se predmetnim izvješćima o radu pruža vjerna procjena financijskog upravljanja u pogledu pravilnosti transakcija te da pružene informacije u većini aspekata potvrđuju nalaze i zaključke Suda. Na primjer, u godišnjem izvješću o radu GU-a za istraživanje i inovacije izražena je zadržka u pogledu plaćanja kojima se nadoknađuju potraživani troškovi u sklopu Sedmog okvirnog programa za istraživanje.

⁽³⁾ Isplate koje su izvršene povrh uobičajenih primitaka od rada za određenog zaposlenika (primjerice za dodatan rad ili posebno stručno iskustvo), što vodi do veće naknade po satu rada u slučaju određenih projekata.

⁽⁴⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomci 5.14. i 5.35.

⁽⁵⁾ Uzorak na kojemu smo obavili ispitivanje transakcija uključivao je jedan element iz programa Obzor 2020.

5.15. Komisija je utvrdila revizijsku strategiju za Obzor 2020., a nakon preporuka Suda razrađuje i strategije kontrole.

Za dodatne naknade neprofitnim korisnicima Komisija je izradila pravila za koja se nada da će pronaći ravnotežu između pojednostavnjenja, sigurnosti i razumne pomoći istraživačima, istovremeno osiguravajući dobro financijsko upravljanje. Opažanja Suda u skladu su s Komisijinim vlastitim iskustvima te je u tijeku aktivno traženje rješenja u suradnji s uključenim organizacijama i državama članicama.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.18. GU za istraživanje i inovacije i GU za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike izrazili su nove zadržke u pogledu plaćanja za koja će prema njihovim procjenama stopa preostale pogreške (stopa neotkrivenih i neispravljenih pogrešaka koje i dalje postoje na kraju određenog programa) prijeći 2 %.

5.19. GU za istraživanje i inovacije izrazio je zadržku u pogledu plaćanja kojima se nadoknađuju potraživani troškovi u sklopu Istraživačkog fonda za ugljen i čelik jer je stopa preostale pogreške procijenjena na otprilike 3 %. GU-a za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike izrazio je zadržku u pogledu plaćanja kojima se nadoknađuju potraživani troškovi u sklopu Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije za razdoblje 2007. – 2013. jer je stopa preostale pogreške procijenjena na otprilike 6,1 %.

5.20. I u slučaju Istraživačkog fonda za ugljen i čelik i u slučaju Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije za razdoblje 2007. – 2013. glavni uzrok pogrešaka leži u složenosti pravila, kao i činjenici da korisnici, zbog toga što su uvjeti prihvatljivosti slični, ali ne i istovjetni uvjetima za Sedmi okvirni program za istraživanje, pri izradi svojih troškovnika primjenjuju pravila koja se odnose na Sedmi okvirni program za istraživanje.

5.20. *Pravila za istraživački fond za ugljen i čelik, mali neovisni program u sklopu Glavne uprave za istraživanje i inovacije (rashodi u iznosu od 44 milijuna EUR u 2015.), usklađuju se s pravilima glavnog okvirnog programa kad je god to moguće.*

ISPITIVANJE ODABRANIH UPRAVLJAČKIH I KONTROLNIH SUSTAVA**Zajednički centar za podršku u području rashoda za istraživanje i inovacije**

5.21. Odgovornost za rashode za istraživanje i inovacije dijele brojna provedbena tijela: osam glavnih uprava Komisije, sedam zajedničkih poduzeća, četiri izvršne agencije, jedna decentralizirana agencija i nekoliko međunarodnih organizacija koje djeluju na temelju sporazuma o delegiranju.

5.22. Radi učinkovite i usklađene provedbe programa, te uzimajući u obzir našu preporuku ⁽⁶⁾, Komisija je u siječnju 2014. uspostavila Zajednički centar za podršku za upravljanje programom Obzor 2020. Centar je uspostavljen u sklopu Glavne uprave za istraživanje i inovacije te pruža zajedničke usluge u području pravne potpore, *ex post* revizija (u okviru Zajedničke službe za reviziju), informacijskih sustava i operacija, poslovnih procesa i informacija i podataka o programima.

⁽⁶⁾ Vidjeti Tematsko izvješće br. 2/2013 „Je li Komisija osigurala učinkovitu provedbu Sedmog okvirnog programa za istraživanje?“ (SL C 267, 17.9.2013.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.23. Uspostava Zajedničkog centra za podršku pozitivan je korak prema usavršavanju informacijskih sustava i operacija, kojim se usklađuje upravljanje bespovratnim sredstvima i jamči da različita provedbena tijela dosljedno primjenjuju pravila programa Obzor 2020. Međutim, Europski institut za inovacije i tehnologiju, koji je zadužen za upravljanje sredstvima u iznosu od otprilike 2,3 milijarde eura ili 3 % proračuna programa Obzor 2020., trenutačno ne sudjeluje u tom upravljačkom i kontrolnom okviru.

Zajednička služba za reviziju

5.24. Kad je riječ o rashodima za istraživanje i inovacije, Komisija je potvrdila potrebu za smanjenjem administrativnog opterećenja korisnika uz istodobno održavanje odgovarajuće ravnoteže između povjerenja i kontrole. Zbog toga je Komisija smanjila provjere prije plaćanja te većinu jamstava nastoji dobiti tijekom *ex post* revizija nadoknađenih troškova. *Ex post* revizije provode vlastiti revizori Komisije iz Zajedničke službe za reviziju ili neovisni revizori koji obavljaju taj zadatak u ime Komisije na temelju okvirnog sporazuma.

5.25. Iako je Zajednička služba za reviziju uspostavljena u siječnju 2014. kao dio Zajedničkog centra za podršku, kasnilo se sa zapošljavanjem osoblja te je većina novozaposlenih počela raditi u Službi tek krajem 2015. godine. Unatoč tome, postignuti su ciljevi u pogledu broja pokrenutih revizija i broja revizija koje su usmjerene na otkrivanje prijevara. Kad je riječ o cilju u pogledu broja zaključenih revizija, postignuta vrijednost bila je nešto manja od ciljane: zaključeno je 456 revizija, dok je ciljna vrijednost bila 473 revizije (96 %).

5.26. Različita provedbena tijela imaju poteškoće u pronalaženju zajedničkog stajališta o načinu provedbe pojedinih revizijskih preporuka o povratu neprihvatljivih troškova za projekte u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje⁽⁷⁾. Time se povećava rizik od nedosljednog postupanja prema korisnicima i povećava pravna nesigurnost.

5.26. Za Obzor 2020. u tijeku su rasprave u cilju uspostave postupka kojim će se osigurati dosljednost u pogledu povrata uz istodobno poštovanje obveza dužnosnika za ovjeravanje. Razne službe istraživačke zajednice također su se složile oko koordinacije postupka ekstrapolacije u cilju poboljšanja usklađenosti za Sedmi okvirni program.

⁽⁷⁾ Predmetno se opažanje temelji na rezultatima ispitivanja koje je Unutarnja služba za reviziju provela nad Zajedničkim centrom za podršku 2015. godine.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Mjere poduzete u pogledu rezultata ex post revizija za Sedmi okvirni program za istraživanje

5.27. Do kraja 2015. godine Komisija je provela reviziju nadoknađenih troškova u iznosu od 2,5 milijardi eura ili 8 % plaćanja od ukupno 30,9 milijardi eura za Sedmi okvirni program za istraživanje. Komisija je zaključila 3334 revizija od ukupno 4116 revizija planiranih u svojoj revizijskoj strategiji koja se odnosi na razdoblje do kraja 2016. godine⁽⁸⁾. Komisija je za Sedmi okvirni program za istraživanje izračunala statistički valjanu stopu pogreške od 4,5 %.

5.28. Na kraju 2015. godine ukupna usklađivanja na temelju *ex post* revizija koje je obavila Komisija iznosila su 107 milijuna eura, od čega je izvršen povrat 79,4 milijuna eura (74 %) (vidjeti odlomke 1.40. – 1.43.).

5.29. U slučajevima u kojima se otkriju sustavne pogreške Komisija primjenjuje ekstrapolirane ispravke⁽⁹⁾. Do kraja 2015. godine Komisija je obavila ekstrapolaciju za 5868 slučajeva od njih 8592, što čini stopu provedbe od 68 % (u usporedbi sa 74,9 % na kraju 2014.).

5.30. Uzimajući u obzir pogreške koje su ispravljene na temelju ekstrapolacije revizijskih rezultata, Komisija je izračunala da stopa preostale pogreške za Sedmi okvirni program za istraživanje iznosi 2,8 %. Navedena vrijednost predstavlja očekivanu stopu pogrešaka koje nisu otkrivene i ispravljene nakon što su izvršena sva plaćanja za predmetni program.

5.31. Uzimajući u obzir višegodišnju prirodu programa, smatramo da strategija Komisije za *ex post* revizije u području Sedmog okvirnog programa za istraživanje pruža prikladan temelj za izračun stope preostale pogreške za rashode u okviru tog programa. Broj revizija koje su zaključene do kraja 2015. godine bio je u skladu s očekivanim brojem.

5.29. *Stopa ekstrapolacije smatra se zadovoljavajućom u ovoj fazi Sedmog okvirnog programa. Stopa je pala krajem 2015. jer su u to vrijeme bile zaključene mnoge revizije, no ekstrapolacije će se održavati i u 2016.*

⁽⁸⁾ Ukupan broj planiranih revizija povećan je 2015. godine kako bi se zajamčilo da se u dovoljnoj mjeri obuhvate rashodi u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje.

⁽⁹⁾ Načelo prema kojem se dobiveni revizijski rezultati sustavne prirode smatraju valjanima za sve projekte korisnika obuhvaćenih revizijom.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Strategija za ex post revizije programa Obzor 2020.

5.32. U slučaju programa Obzor 2020. Komisija je dužna provoditi revizijsku strategiju na temelju financijske revizije reprezentativnog uzorka rashoda na razini cijelog programa, pri čemu se uzorak nadopunjuje odabirom koji se temelji na procjeni rizika povezanih s rashodima⁽¹⁰⁾. Glavni je cilj pružiti jamstvo na temelju procjene zakonitosti i pravilnosti plaćanja kojima se nadoknađuju potraživani troškovi i dobivanja razumne procjene stope preostale pogreške na kraju programa.

5.33. Komisija je odobrila strategiju za ex post revizije programa Obzor 2020. u prosincu 2015. te je njome predviđena provedba 4400 revizija⁽¹¹⁾. Komisija je izrazila namjeru da revizijama u okviru predmetne strategije obuhvati najviše 7% korisnika kako bi se smanjilo opterećenje za korisnike koje proizlazi iz revizija.

5.34. Unatoč određenim kašnjenjima u pogledu početka provedbe okvirnog ugovora o angažiranju vanjskih revizora za revizije programa Obzor 2020., strategija bi se trebala početi provoditi u skladu s planom, odnosno 2016. godine.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE**Zaključak za 2015. godinu**

5.35. Ukupni revizijski dokazi pokazuju da u rashodima za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” postoji značajna stopa pogreške.

5.36. Za područje obuhvaćeno ovim podnaslovom VFO-a ispitivanje transakcija pokazuje da procijenjena stopa pogreške u skupini podataka iznosi 4,4% (vidjeti **prilog 5.1.**).

5.36. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 5.6.

⁽¹⁰⁾ Uredba (EU) br. 1291/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2013. o osnivanju Okvirnog programa za istraživanja i inovacije Obzor 2020. (2014. – 2020.) i o stavljanju izvan snage Odluke br. 1982/2006/EZ (SL L 347, 20.12.2013., str. 104.).

⁽¹¹⁾ Dodatne revizije predviđene su za subjekte na koje se primjenjuju posebni sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava, posebni postupak davanja razrješnice, ili na temelju zahtjeva istraživačkih zajedničkih poduzeća.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

5.37. 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 2012. i 2013. godinu iznijeli smo osam preporuka. Smatramo da jedna od tih preporuka nije primjenjiva s obzirom na to da je njezinu provedbu potrebno procjenjivati tijekom nekoliko godina. Komisija je u potpunosti provela jednu preporuku, dok ih je šest provela u većoj mjeri.

5.38. Nakon obavljenog pregleda te na temelju nalaza i zaključaka za 2015. godinu preporučujemo sljedeće:

- **1. preporuka:** Komisija, nacionalna tijela i neovisni revizori trebali bi upotrijebiti sve relevantne dostupne informacije u svrhu sprječavanja ili otkrivanja i ispravljanja pogrešaka prije nadoknade troškova (vidjeti odlomak 5.10.)
- **2. preporuka:** Komisija bi trebala objaviti smjernice za korisnike o konkretnim razlikama programa Obzor 2020. u odnosu na Sedmi okvirni program za istraživanje i slične programe (vidjeti odlomke 5. 15. i 5.20.)
- **3. preporuka:** Komisija bi trebala objaviti zajedničke smjernice za provedbena tijela o rashodima za istraživanje i inovacije kako bi pri primjeni revizijskih preporuka o povratu neprihvatljivih troškova zajamčila dosljedno postupanje prema korisnicima (vidjeti odlomak 5.26.)
- **4. preporuka:** Komisija bi trebala pomno pratiti provedbu ekstrapoliranih ispravaka koji se temelje na njezinim *ex post* revizijama troškova nadoknađenih u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanje (vidjeti odlomak 5.29.).

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija ima uspostavljen dobar sustav *ex ante* kontrola koji sadržava detaljne automatizirane kontrolne liste, pisane upute i kontinuirano osposobljavanje. Poboljšanje tog sustava bez uvođenja dodatnih administrativnih opterećenja za korisnike, uz istodobno osiguravanje pravodobnog plaćanja znanstvenicima, stalni je izazov. Nalazi Suda bili su i bit će upotrijebljeni za daljnja poboljšanja *ex ante* kontrola.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija već pruža smjernice o ovom pitanju na niz načina. Razlike između pravila programa FP7 i Obzor 2020. posebno su naglašena u predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava s komentarima. Opsežna komunikacijska kampanja za Obzor 2020. u pogledu pravnih i financijskih pravila sa 16 događanja u državama članicama pokrenuta je 2015. Tim događanjima nazočilo je 2 046 predstavnika korisnika programa Obzor 2020. i revizora koji izdaju potvrde. Za 2016. planirano je još 14 događanja.

Zajednički centar za podršku daje smjernice u pogledu pravnih i financijskih pitanja, često ukazujući na razlike između pravila programa FP7 i Obzor 2020.

Komisija prihvaća preporuku.

Različite službe sporazumjele su oko postupka ekstrapolacije kako bi se poboljšala usklađenost za Sedmi okvirni program. Za Obzor 2020. u tijeku su rasprave u cilju uspostave postupka kojim će se osigurati dosljedna provedba revizije uz istodobno poštovanje obveza dužnosnika za ovjeravanje.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija pomno prati provedbu slučajeva ekstrapolacije te je zadovoljna napretkom u ovoj fazi Sedmog okvirnog programa. Stopa provedbe pala je krajem 2015. jer su u to vrijeme bile zaključene mnoge revizije, no ekstrapolacije će se održavati i u 2016.

PRILOG 5.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „KONKURENTNOST ZA RAST I ZAPOŠLJAVANJE“

	2015.	2014.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija:	150	166
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	4,4 %	5,6 %
Gornja granica pogreške (GGP)	6,7 %	
Donja granica pogreške (DGP)	2,0 %	

PRILOG 5.2.
PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „KONKURENTNOST ZA RAST I ZAPOSILJAVANJE”

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				
2013.	<p>Komisija bi trebala:</p> <p>1. preporuka:</p> <p>povećati opseg i pojačati intenzitet svoje komunikacijske kampanje za podizanje svijesti među korisnicima i neovisnim revizorima o pravilima prihvatljivosti za rashode za istraživanje u okviru programa FP7.</p>		X					<p>Komunikacijskom kampanjom dosad je obuhvaćeno više od 4 500 ljudi. Komisija će i dalje ulagati napore u kontekstu pružanja smjernica za Obzor 2020. (vidjeti preporuku 3.).</p> <p>U području istraživanja osoblje Komisije se aktivnostima podizanja svijesti upozorava na posebne rizike različitih vrsta korisnika. To se odnosi na fazu plaćanja (FP7) i na fazu ugovaranja (Obzor 2020.). U Obzoru 2020. takve će se informacije sustavnije ugrađiti u informacijske sustave kojima se koristi Komisija. Očekuje se da će se 83 % ex-post revizija za razdoblje 2012. – 2016. odabrati uporabom različitih faktora rizika. Istraživačka strategija borbe protiv prijevata još je jedna važna sastavnica naših ciljanih kontrola koje se temelje na procjeni rizika.</p>
	<p>2. preporuka:</p> <p>na razini cjelokupne skupine politika u većoj mjeri usmjeriti svoje kontrolne aktivnosti na rizike, i to usmjeravanjem provjera na visokorizične korisnike (na primjer, subjekte s manje iskustva u radu s financijskim sredstvima EU-a) te smanjenjem opterećenja provjera za manje rizične korisnike.</p>		X					<p>Vidjeti prethodno (odgovor na 1. preporuku). U područjima obrazovne i kulturne politike Komisija primjenjuje aktivnosti koje se temelje na procjeni rizika u sljedećim područjima:</p> <p>(a) Godišnji ciklus nadzornih posjeta osoblja EAC-a nacionalnim tijelima i nacionalnim agencijama;</p> <p>(b) Minimalni postotak i najmanji apsolutni broj provjera korisnika (primarne provjere) koje svake godine provode nacionalne agencije (vrsta programa financiranja, složenost pravila, korisnička struktura itd.);</p> <p>(c) Upravljanje rizikom nacionalnih agencija za obavljanje dodatnih ciljanih kontrola korisnika uz minimalne pisane provjere koje je naložio GU EAC.</p>

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				
2013.	<p>3. preporuka: za nove programe u području istraživanja i drugih unutarnjih politika za razdoblje od 2014. do 2020. godine pružati pravodobne, dosljedne i jasne smjernice korisnicima i upravljačkim tijelima u vezi s izmijenjenim uvjetima kontrole i prihvatljivosti.</p>				X			
	<p>1. preporuka: dodatno povećati napore u otklanjanju pogrešaka pronađenih u međuplaćanjima te završnim plaćanjima i obračunima, posebice podsjecanjem korisnika i neovisnih revizora na pravila o prihvatljivosti, kao i na obvezu korisnika da dokumentiraju sve prijavljene troškove.</p>		X					Vidjeti i odgovor Komisije na I. preporuku iz 2013.
2012.	<p>2. preporuka: podsjetiti koordinatora projekata okvirnih programa za istraživanje da su odgovorni za raspodjelu zaprimljenih sredstava drugim projektnim partnerima bez neopravdanog kašnjenja.</p>	X						
	<p>3. preporuka: izvršiti pregled nedostataka koje je Sud utvrdio u <i>ex ante</i> provjerama kako bi se procijenilo je li te provjere potrebno izmijeniti.</p>		X					Komisija stalno rješava nedostatke <i>ex ante</i> provjera koje su utvrdili različiti izvori (i Sud). Taj je postupak sada sastavni dio poslovnih postupaka Obzora 2020.
	<p>4. preporuka: smanjiti kašnjenja u provedbi <i>ex post</i> revizija i povećati stopu provedbe za ekstrapolirane slučajeve.</p>		X					Komisija stalno nadzire provedbu svojih <i>ex post</i> izvješća o reviziji. Nadalje, informacije o napretku u tim aspektima dostupne su u godišnjim izvješćima o radu glavnih uprava Komisije.

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.	<p>5. preporuka: ojačati nadzorne i kontrolne sustave za okvirni program za konkurentnost i inovacije ICT-PSP.</p>		X					<p>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 pogledu upravljanja sredstvima koja nisu namijenjena za istraživanje.</p> <p>U 2015. pokrenute su 92 nove CIP ICT PSP revizije. Ukupno su zaključene 52 neistraživačke revizije ukupne vrijednosti 2,7 milijuna eura. Napredak provedbe strategije nadzire se na mjesečnoj osnovi u okviru sastanka za reviziju proračuna i nadzor kojim predsjedava glavni direktor i na kojem sudjeluju predstavnici svih uprava.</p> <p>U 2012. donesene su mjere pojednostavljenja za vlasnike MSP-ova. Osim toga, predložak 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.</p>

POGLAVLJE 6.

„Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”

SADRŽAJ

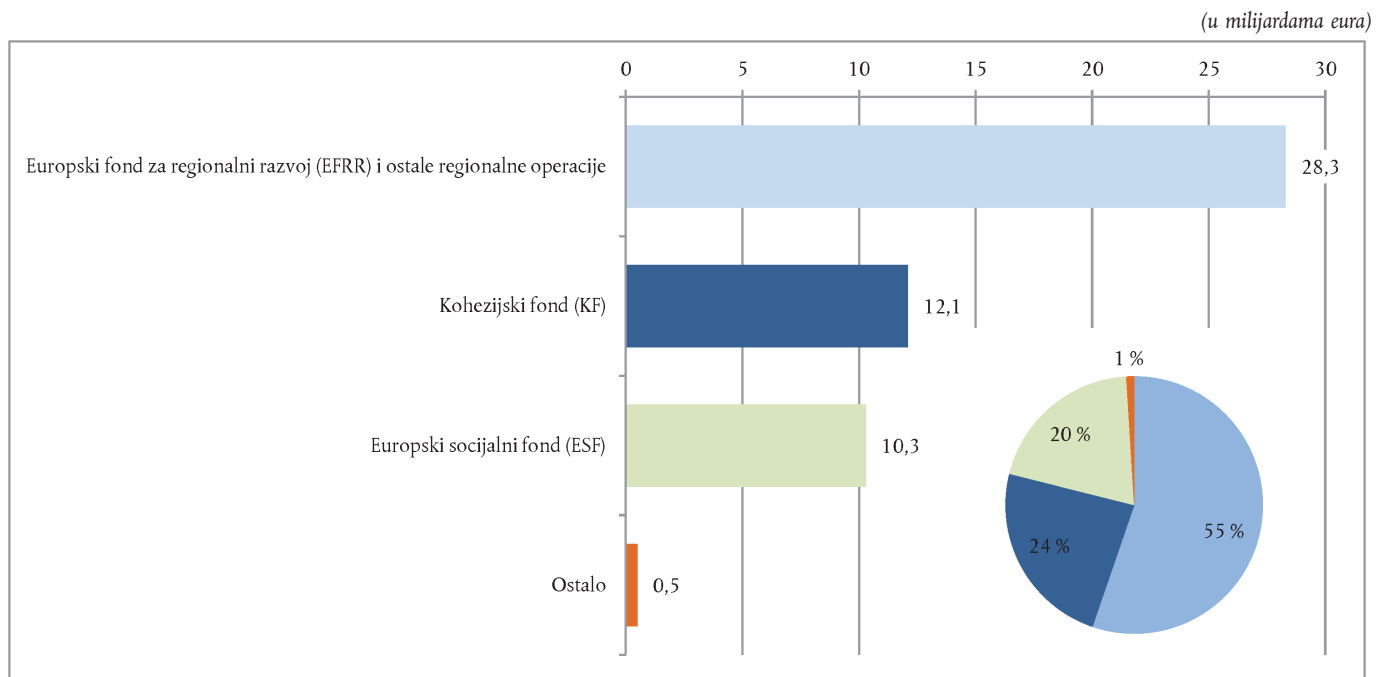
	<i>Odlomak</i>
Uvod	6.1.–6.10.
Kratak opis područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	6.3.–6.8.
Opseg revizije i revizijski pristup	6.9.–6.10.
Pravilnost transakcija	6.11.–6.36.
Ispitivanje financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem	6.37.–6.46.
Ispitivanje sastavnica sustava unutarnje kontrole, uključujući godišnja izvješća o radu	6.47.–6.71.
Procjena nadzora koji Komisija provodi nad revizijskim tijelima	6.47.–6.64.
Pregled godišnjih izvješća o radu Komisije	6.65.–6.71.
Zaključak i preporuke	6.72.–6.76.
Zaključak za 2015. godinu	6.72.–6.74.
Preporuke	6.75.–6.76.
Procjena uspješnosti projekata	6.77.–6.89.
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). Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i povezanim rashodima u 2015. godini navedene su na **grafikonu 6.1.**

Grafikon 6.1. – Naslov 1.b VFO-a – ključne informacije za 2015.



Ukupna plaćanja za predmetnu godinu	51,2
- predujmovi ⁽¹⁾ ⁽²⁾	9,1
+ obračuni predujmova ⁽¹⁾	7,4
+ isplate krajnjim korisnicima iz financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem	2,1
+ predujmovi kojima se koriste krajnji korisnici projekata državne potpore	2,3

Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno**53,9**

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. **priloga 1.1.**).

⁽²⁾ Taj iznos uključuje 1,3 milijarde eura doprinosa financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem i predujmova plaćenih korisnicima projekata državne potpore.

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2015. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.2. Više od 80 % plaćanja činila su međuplaćanja u korist operativnih programa za programsko razdoblje 2007. – 2013., čije je razdoblje prihvatljivosti isteklo 31. prosinca 2015. Predujmovi za programsko razdoblje 2014. – 2020. iznosili su približno 7,8 milijardi eura ⁽¹⁾.

Kratak opis područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”*Ciljevi i instrumenti politike te upravljanje potrošnjom sredstava*

6.3. Svrha je rashoda u okviru naslova 1.b VFO-a („Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”) smanjiti nejednakosti u razvoju različitih regija restrukturiranjem industrijskih područja koja propadaju te poticanjem prekogranične, međudržavne i međuregionalne suradnje ⁽²⁾. Instrumenti politike koji doprinose jačanju gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije su sljedeći:

- Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), čija je svrha otkloniti glavne regionalne nejednakosti s pomoću financijske potpore izgradnji infrastrukture i ulaganja u proizvodnju koje doprinosi otvaranju radnih mjesta, namijenjene prvenstveno poduzećima,
- Kohezijski fond (KF), kojim se financiraju projekti povezani s okolišem i prometom u državama članicama čiji je BNP po stanovniku manji od 90 % prosjeka u EU-u ⁽³⁾,
- Europski socijalni fond (ESF), čiji je cilj poboljšati prilike i mogućnosti zapošljavanja (uglavnom mjerama osposobljavanja), poticati visoku razinu zaposlenosti i otvaranje brojnijih i boljih radnih mjesta, te
- drugi instrumenti/fondovi, poput Europskog instrumenta za susjedstvo (ENI) kojim se potiče prekogranična suradnja i provedba političkih inicijativa radi zbližavanja EU-a sa susjednim zemljama ili Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD), kojim se pruža materijalna pomoć i pomaže ljudima da izađu iz siromaštva.

⁽¹⁾ Predujmovi po fondu u okviru programskog razdoblja 2014. – 2020. iznosili su: 3,8 milijardi eura za EFRR, 1,2 milijarde eura za KF, 2,3 milijarde eura za ESF te 0,5 milijardi eura za ostale fondove. Ta plaćanja nisu bila predmet našeg ispitivanja (vidjeti odlomak 6.9.).

⁽²⁾ Članci 174. – 178. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

⁽³⁾ Programsko razdoblje Kohezijskog fonda 2007. – 2013. te 2014. – 2020. odnose se na Bugarsku, Češku Republiku, Estoniju, Grčku, Hrvatsku, Cipar, Latviju, Litvu, Mađarsku, Maltu, Poljsku, Portugal, Rumunjsku, Sloveniju i Slovačku. Španjolska je uvjete za prijelaznu potporu u okviru KF-a ispunila tek tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.4. EFRR, KF i ESF uređeni su zajedničkim pravilima koja su podložna iznimkama navedenima u zasebnim uredbama za svaki fond. Sredstva navedenih fondova upotrebljavaju se u okviru višegodišnjih programa. Komisija odgovornost za upravljanje dijeli s državama članicama. Za svako programsko razdoblje Komisija odobrava operativne programe koje izrađuju države članice i preko kojih se projekti financiraju⁽⁴⁾. Projekte odabiru nadležna tijela država članica. Tijekom provedbe projekata korisnici nastale troškove prijavljuju nacionalnim tijelima, koja zatim potvrđuju navedene rashode te ih prijavljuju Komisiji.

Rizici za pravilnost

6.5. Glavni rizik za rashode EFRR-a/KF-a predstavljaju korisnici koji prijavljuju troškove koji su neprihvatljivi prema nacionalnim pravilima o prihvatljivosti i/ili prema malobrojnim odredbama o prihvatljivosti sadržanima u propisima o strukturnim fondovima EU-a. Rashodi EFRR-a/KF-a podložni su opće primjenjivim pravilima o unutarnjem tržištu EU-a (većinom je riječ o pravilima o javnoj nabavi i državnoj potpori). Proteklih je godina nepridržavanje pravila EU-a o javnoj nabavi i/ili nacionalnih pravila o javnoj nabavi prilikom dodjele ugovora predstavljalo glavni rizik za pravilnost potrošnje sredstava iz EFRR-a/KF-a.

6.6. Glavni rizici za rashode ESF-a povezani su s nematerijalnom prirodom ulaganja u ljudski kapital i uključenošću višestrukih partnera koji često tek manjim dijelom sudjeluju u provedbi projekata. Ti čimbenici mogu izazvati neusklađenost s pravilima EU-a o prihvatljivosti i/ili nacionalnim pravilima o prihvatljivosti, što dovodi do toga da se unutar postojećih sustava prihvaćaju neprihvatljivi troškovi.

6.5. Komisija se slaže s tom procjenom kako je navedeno u radnim dokumentima službi Komisije (*Analiza pogrešaka u kohezijskoj politici za godine 2006. – 2009.* (SEC(2011) 1179) od 5. listopada 2011.). Komisija je nastavila poduzimati posebne mjere za smanjenje tih rizika: npr. iscrpne smjernice i dodatno osposobljavanje upravljačkih tijela o utvrđenim rizicima za povećanje administrativne sposobnosti u tim područjima, revizije usmjerene na najrizičnija područja, pravovremena provedba financijskih ispravaka, postupci prekida i obustave. Takve preventivne i korektivne mjere objedinjene su s nekoliko novih inicijativa u okviru sveobuhvatnog akcijskog plana koji je uspostavljen 2013. u cilju poboljšanja provedbe pravila javne nabave i dobile su političku potporu Komisije u prosincu 2015.

U tijeku je provedba još jednog akcijskog plana za potporu programskim tijelima u provedbi pravila o državnim potporama, koji je preispitan i pojednostavnjen 2014. izmjenom opće uredbe o skupnom izuzeću i dodatno pojašnjen objavom „Obavijesti Komisije o pojmu potpore” u svibnju 2016.

6.6. Komisija je poduzela posebne mjere za ublažavanje utvrđenih rizika, koje posebno uključuju preventivne i korektivne mjere, kao što su smjernice, osposobljavanje, pojednostavnjivanje i stroga politika o prekidima i obustavi plaćanja te pravovremena provedba financijskih ispravaka, ako je potrebno. Komisija isto tako pitanje rizika rješava aktivnim promicanjem uporabe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja i ustrajući na važnosti provjere prve razine u državama članicama. Nadalje, Komisija svake godine ažurira svoj revizijski plan kako bi uklonila najvažnije znatne rizike.

⁽⁴⁾ Za programsko razdoblje 2007. – 2013. Komisija je odobrila 440 operativnih programa (322 za EFRR/KF, od čega 25 operativnih programa uključuje projekte KF-a, a 118 projekte ESF-a), a za programsko razdoblje 2014. – 2020. Komisija je odobrila 392 operativna programa (od kojih većina obuhvaća više od jednog fonda).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.7. Tijela država članica pri provedbi operativnih programa susreću se s oprečnim prioritetima. Potrebno je provoditi odgovarajuće provjere potrošnje sredstava kako bi se zajamčili pravilnost i dobro financijsko upravljanje. Istodobno se nastoji postići da se sredstva EU-a iskoriste, što u praksi može otežati dosljednu primjenu djelotvornih kontrola koje bi trebale spriječiti nadoknadu neprihvatljivih rashoda iz proračuna EU-a. Taj problem posebice dobiva na važnosti pri kraju razdoblja prihvatljivosti jer se države članice suočavaju s rizikom gubitka nepotrošenog dijela sredstava koja su im prvotno dodijeljena ⁽⁵⁾.

Komisija je 2015. godine pokrenula daljnje mjere pojednostavnjenja

6.8. U srpnju 2015. Komisija je osnovala skupinu stručnjaka na visokoj razini za praćenje postupka pojednostavnjenja za korisnike europskih strukturnih i investicijskih fondova ⁽⁶⁾. Skupina je zadužena za:

- procjenu mjere u kojoj države članice iskorištavaju mogućnosti pojednostavnjenja, uključujući predanost država članica smanjenju administrativnog opterećenja korisnika, kako je utvrđeno sporazumom o partnerstvu za europske strukturne i investicijske fondove u razdoblju 2014. – 2020.,
- analizu provedbe mogućnosti pojednostavnjenja u državama članicama i u regijama, uzimajući u obzir studiju o uporabi novih odredbi o pojednostavnjenju tijekom rane faze programskog razdoblja 2014. – 2020. te njihova učinka na administrativno opterećenje i trošak, te
- utvrđivanje primjera dobre prakse u pogledu smanjenja administrativnog opterećenja korisnika.

6.7. Odgovarajućim provjerama mora se osigurati pravilnost svih rashoda prijavljenih tijekom razdoblja provedbe i do zaključenja.

Države članice moraju dostaviti dokumente o zaključenju do 31. ožujka 2017., kojima će se pružiti dodatna jamstva. Komisija je 20. ožujka 2013. pravovremeno donijela smjernice za zaključenje (Odluka C(2013) 1573) koje su dovršene i ažurirane 30. travnja 2015. Službe Komisije organizirale su seminare 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 osnovala Radnu skupinu za bolju provedbu fondova kohezijske politike u osam država članica. Istovremeno naglašavajući potpuno poštovanje zakonitosti i pravilnosti rashoda, ova Radna skupina pomogla je predmetnim državama članicama u zaključenju postupka pripreme. Primjenjivat će se isti proaktivni i ciljani pristup kako bi se poduprla provedba programa država članica u 2014. – 2020., uzimajući u obzir naučene lekcije.

⁽⁵⁾ Vidjeti izvješće Suda pod naslovom „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.

⁽⁶⁾ Odluka Komisije C(2015) 4806 od 10. srpnja 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opseg revizije i revizijski pristup

6.9. U **prilogu 1.1.** opisuju se ključna obilježja našeg revizijskog pristupa i metodologije. Potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti za reviziju područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija“:

- (a) Ispitali smo uzorak od 223 transakcije⁽⁷⁾, kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za cjelokupne rashode u okviru područja obuhvaćenog ovim naslovom VFO-a. Uzorak za 2015. godinu sastojao se od transakcija iz 15 država članica⁽⁸⁾.
- (b) Kad je riječ o financijskim instrumentima pod podijeljenim upravljanjem, revizijom je također obuhvaćeno ispitivanje njihovih stopa isplata (tj. udjela sredstava iskorištenih na razini krajnjih primatelja). Ispitivanje smo obavili na temelju izvješća Komisije o napretku za 2014. godinu te pregleda sedam financijskih instrumenata EFRR-a u sedam država članica⁽⁹⁾.
- (c) Ispitali smo druge sastavnice unutarnje kontrole i godišnjih izvješća o radu:
 - i. nadzorne aktivnosti koje Komisija provodi nad revizijskim tijelima u 16 država članica⁽¹⁰⁾;
 - ii. godišnja izvješća o radu koja uključuju izvješća Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost.

6.10. Drugu smo uzastopnu godinu provjerili je li i do koje mjere uspostavljen sustav mjerenja uspješnosti s ciljem procjene jesu li se završenim projektima koje smo ispitali postigla ostvarenja i ciljevi rezultata koji su navedeni u dokumentaciji o odobrenju projekta. Također smo provjerili jesu li ti ciljevi usklađeni s ciljevima operativnih programa. Od 223 ispitana projekta koja su bila dovršena u vrijeme obavljanja revizije to je napravljeno za njih 149. Rezultati te analize prikazani su u odjeljku koji se bavi procjenom uspješnosti projekata.

⁽⁷⁾ Od tih se transakcija njih 120 odnosilo na projekte EFRR-a, 52 na projekte KF-a, 44 na projekte ESF-a i 7 na financijske instrumente EFRR-a, a sve se transakcije odnose na programsko razdoblje 2007. – 2013., osim onih koje su povezane s četiri projekta ESF-a koji se odnose na programsko razdoblje 2000. – 2006. (vidjeti **prilog 6.1.**). Uzorak je odabran na temelju svih plaćanja, osim predujmova koji su 2015. godine iznosili 1,3 milijarde eura.

⁽⁸⁾ Bugarska, Češka Republika, Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Italija, Latvija, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovenija i Ujedinjena Kraljevina (vidjeti **prilog 1.3.**).

⁽⁹⁾ Bugarska, Grčka, Španjolska, Italija, Mađarska, Poljska i Ujedinjena Kraljevina.

⁽¹⁰⁾ Belgija, Bugarska, Hrvatska, Cipar, Češka Republika, Njemačka, Estonija, Španjolska, Francuska, Italija, Mađarska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Ujedinjena Kraljevina.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

6.11. U **prilogu 6.1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja transakcija. Od 223 ispitane transakcije, u njih 72 (32 %) postojala je pogreška. Na temelju 33 pogreške koje smo kvantificirali procijenjena stopa pogreške iznosi 5,2 % ⁽¹¹⁾.

6.11. Komisija napominje da je stopa pogreške koju je prijavio Sud godišnja procjena kojom se uzimaju u obzir ispravci rashoda projekta ili isplate na koje su utjecale pogreške koje su otkrivene i zabilježene prije revizije Suda. Komisija ističe da je obvezuje Financijska uredba u kojoj je, u članku 32. stavku 2. točki (e), propisano da bi svojim sustavom unutarnje kontrole trebala osigurati, među ostalim, „odgovarajuće upravljanje rizicima povezanim sa zakonitošću i pravilnošću 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 2015. mogu također ispraviti do i u trenutku zaključenja kako je prikazano u odjeljku 2.4.3. odgovarajućih Godišnjih izvješća o radu za 2015. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje.

Komisija napominje da je procijenjena stopa pogreške za 2015. u skladu sa stopama pogreške koje je Sud predstavio za posljednjih pet godina. To potvrđuje da je stopa pogreške za programsko razdoblje 2007. – 2013. stabilna i znatno ispod stopa prijavljenih za razdoblje 2000. – 2006. Takva je situacija rezultat poboljšanog regulatornog okvira, uključujući pojednostavnjenje, osnažene sustave upravljanja i kontrole te strogu politiku Komisije o prekidanju/obustavi plaćanja u slučaju utvrđenih nedostataka, kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu za 2015. Komisija će nastaviti usmjeravati svoje aktivnosti 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 znatnog rizika od nepravilnih rashoda.

Komisija također napominje da se učestalost pogrešaka znatno smanjila u usporedbi s prethodnim godinama.

⁽¹¹⁾ Procjenu pogreške izračunavamo na temelju reprezentativnog uzorka. Navedeni je iznos najbolja procjena. 95 % smo sigurni da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 2,8 % i 7,6 % (donja i gornja granica pogreške). Dodatne informacije o našoj metodologiji ispitivanja transakcija navedene su u odlomku 7. **priloga 1.1.**

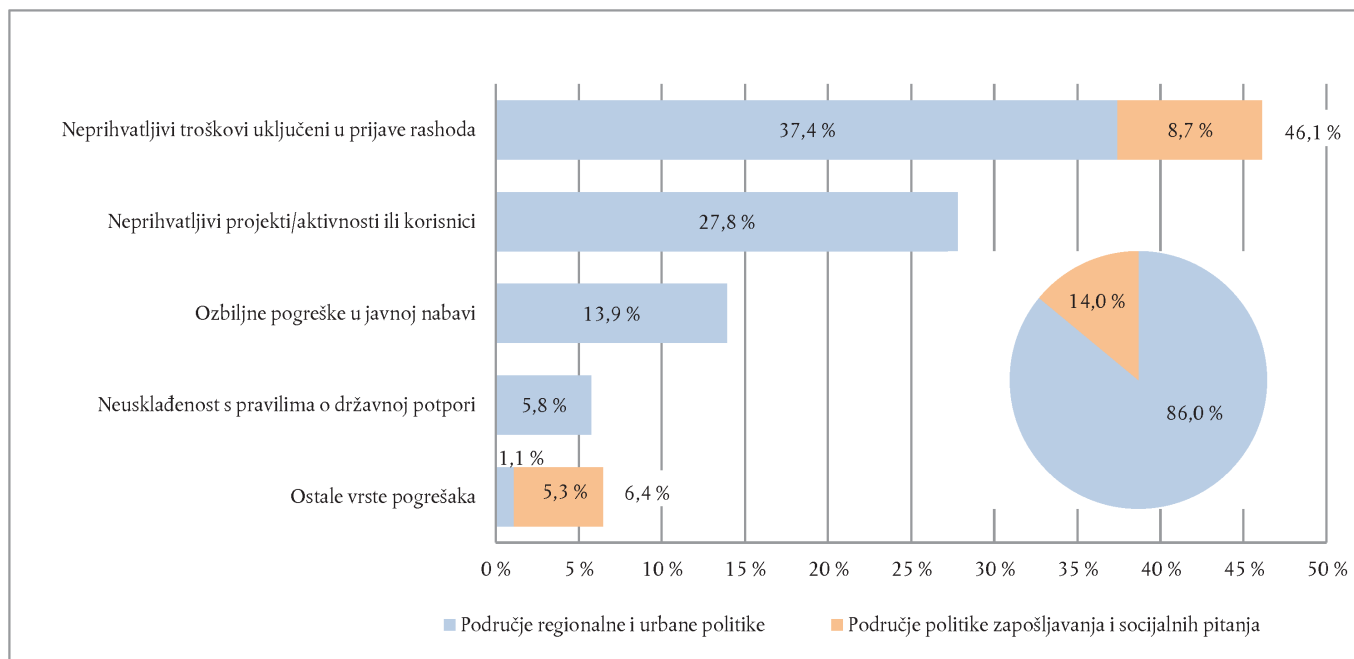
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.12. U poglavlju 1. iznosi se procjena točnosti brojčanih podataka u vezi s financijskim ispravcima prikazanim u odjeljku o raspravi o financijskim izvještajima i analizi konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a (vidjeti odlomke 1.37. – 1.43.). U poglavlju 1. godišnjeg izvješća za 2012. godinu pojašnjeno je i kako se financijski ispravci uzimaju u obzir pri izračunu procijenjene stope pogreške ⁽¹²⁾.

6.13. Na **grafikonu 6.2.** prikazuje se u kojoj su mjeri različite vrste pogrešaka doprinijele stopi pogreške koju smo procijenili za 2015. godinu.

Grafikon 6.2. – „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” – Detaljni prikaz procijenjene stope pogreške



Izvor: Europski revizorski sud.

⁽¹²⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomke 1.19. – 1.37.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.14. Glavni su uzroci pogreške za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” uvrštavanje neprihvatljivih rashoda u prijavljene troškove korisnika i odabir potpuno neprihvatljivih projekata, potom kršenja pravila EU-a i nacionalnih pravila o javnoj nabavi te kršenje pravila o državnoj potpori.

6.15. Tijekom posljednje četiri godine nismo utvrdili nijednu mjerljivu pogrešku u vezi s uporabom pojednostavnjenih mogućnosti financiranja⁽¹³⁾. Tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. države članice dužne su upotrebljavati pojednostavnjene mogućnosti financiranja za male projekte vrijednosti do 50 000 eura te mogu donijeti odluku o široj primjerni pojednostavnjenih mogućnosti financiranja⁽¹⁴⁾.

Neprihvatljivi rashodi

6.16. Nacionalna tijela pri prijavljivanju troškova Komisiji potvrđuju da su ti troškovi nastali u skladu s nizom posebnih odredbi utvrđenih u propisima EU-a, nacionalnom zakonodavstvu ili pravilima o prihvatljivosti, posebnim pravilima operativnih programa, pozivima na iskaz interesa, odlukama o odobrenju sufinanciranja projekata ili ugovorima o bespovratnim sredstvima.

6.15. Komisija smatra da procjena Suda potvrđuje da su pojednostavnjene mogućnosti financiranja manje sklone pogreškama i zbog toga je od uvođenja pojednostavnjenih mogućnosti financiranja aktivno radila s programskim tijelima na postupnom proširenju njihove uporabe. To je već donijelo pozitivne rezultate. Komisija nastavlja aktivno promicati uporabu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u programskom razdoblju 2014. – 2020., koje su znatno osnažene u Uredbi o zajedničkim odredbama i Uredbi o ESF-u, u cilju smanjenja administrativnog opterećenja korisnika, promicanja usmjerenosti na rezultate i daljnjeg smanjenja rizika od pogreške. Komisija u 2016. namjerava dati prijedloge da se proširi uporaba pojednostavnjenih mogućnosti financiranja za sve ESI fondove u Uredbi o zajedničkim odredbama.

Osim davanja opsežnih smjernica o provedbi pojednostavnjenih mogućnosti financiranja, Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje trenutačno provodi drugi krug seminara o pojednostavnjenju u određenim prioritetnim državama članicama koje su doživjele učestale visoke stope pogreške u programskom razdoblju 2007. – 2013. i još nisu dovoljno iskoristile pojednostavnjene mogućnosti financiranja.

⁽¹³⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2012., odlomak 6.23.; godišnje izvješće za 2013., odlomak 6.16. te godišnje izvješće za 2014., odlomak 6.29.

⁽¹⁴⁾ Članak 14. stavak 4. Uredbe (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o osnivanju Europskog socijalnog fonda (SL L 347, 20.12.2013., str. 470.). Članak 68. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.17. Neprihvatljivi rashodi najvažniji su razlog pogreške za projekte EFRR-a/KF-a i ESF-a. Utvrdili smo da su neprihvatljivi troškovi bili prijavljeni u 8 % ispitanih transakcija (vidjeti **okvir 6.3.**). Na te pogreške otpada 55 % svih mjerljivih pogrešaka i one čine otprilike 2,4 postotna boda procijenjene stope pogreške.

Okvir 6.3. – Primjer prijavljivanja neprihvatljivih troškova

Prijavljeni su neprihvatljivi troškovi: u projektu EFRR-a u Ujedinjenoj Kraljevini malim i srednjim poduzećima pružena je financijska potpora za usluge savjetovanja s ciljem promicanja i poboljšanja njihovih proizvoda ili usluga. Međutim, samo je dio sredstava odobrenih malim i srednjim poduzećima dodijeljen u obliku bespovratnih sredstava, a korisnik je zadržao oko 13 %. Zadržani iznosi ne ispunjavaju uvjete za sufinanciranje jer nije riječ o rashodu koji je nastao, te jer ti iznosi nisu isplaćeni i nisu uknjiženi kao trošak u računovodstvenoj dokumentaciji korisnika. Stoga je dio bespovratnih sredstava neprihvatljiv za sufinanciranje.

ODGOVORI KOMISIJE

6.17. 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 rashode kohezijske politike zahtjevnija od pravila predviđenih zakonodavstvom EU-u ili nacionalnom zakonodavstvu za slične rashode koji se financiraju iz nacionalnih izvora. Može se smatrati da se tim dodatnim zahtjevima uzrokuje nepotrebno administrativno opterećenje i složenost u pogledu rashoda kohezijske politike koje su države članice odredile sebi i svojim korisnicima kako je opisano na primjer u izvješćima o uljepšavanju i pojednostavnjenjima koje je 2013. objavila Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje.

Komisija također napominje da je došlo do triju pogrešaka jer su nacionalna pravila bila stroža ili složenija nego što je to potrebno (tzv. gold-plating, tj. prerevno donošenje propisa). Komisija procjenjuje da povrede ovih nacionalnih pravila čine jedan postotni bod procijenjene stope pogreške.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Neprihvatljivi projekti

6.18. Utvrdili smo da četiri projekta EFRR-a nisu bila u skladu s uvjetima prihvatljivosti propisanim u uredbama i/ili nacionalnim pravilima o prihvatljivosti. Na te projekte otpada 12 % svih mjerljivih pogrešaka i one čine otprilike 1,5 postotnih bodova procijenjene stope pogreške (vidjeti **okvir 6.4.**).

Okvir 6.4. – Primjer neprihvatljivog projekta

Neprihvatljivi korisnik: u projektu EFRR-a u Češkoj Republici u pozivu na podnošenje prijedloga navedeno je da su prihvatljiva samo mala i srednja poduzeća. Na temelju toga upravljačko tijelo odobrilo je financiranje korisniku koji pak nije bio potvrđen u vrijeme odabira projekta.

Slučajevi neprihvatljivih projekata također su utvrđeni u Češkoj Republici, Italiji i Poljskoj.

6.18. Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Kršenje pravila o javnoj nabavi

6.19. Pravila o javnoj nabavi ključan su instrument za ekonomičnu i djelotvornu potrošnju javnih sredstava i za uspostavu unutarnjeg tržišta u EU-u.

6.20. Tijekom 2015. ispitali smo 140 postupaka javne nabave koji se odnose na ugovore o nabavi radova i usluga koji su povezani s rashodima za ispitane transakcije. Procijenjena vrijednost ugovora za te postupke javne nabave iznosi otprilike 2,9 milijardi eura⁽¹⁵⁾. Velika većina tih ugovora odnosi se na projekte sufinancirane u okviru operativnih programa EFRR-a/KF-a⁽¹⁶⁾.

6.19-6.21. 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 bio je velik izvor pogrešaka u ovom području politike tijekom godina, 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 akcijskim planom o javnoj nabavi koji je uspostavljen 2013. i koji je dobio političku potporu Komisije u prosincu 2015. daljnje poboljšati provedbu pravila javne nabave u državama članicama dodatnim preventivnim mjerama.

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, među ostalim, sustave javnih nabava država članica. U slučaju neispunjenja primjenjivih ex ante uvjeta do kraja 2016. može biti donesena odluka o obustavi međuplaćanja (članak 19. Uredbe (EU) br. 1303/2013).

Komisija će pratiti sve pogreške koje je Sud prijavio u skladu s Odlukom Komisije C(2013) 9527 final kojom se „smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje na izdatke koje u okviru podijeljenog upravljanja financira Unija”.

Direktivama o javnoj nabavi iz 2014. kojima su uvedena pojednostavnjenja početak će se proizvoditi učinci na terenu čim se prenesu (vidjeti također odgovor Komisije na točku 6.25.).

⁽¹⁵⁾ Taj iznos uključuje ukupne rashode za dodijeljene ugovore, od čega je jedan dio potvrđen na temelju ispitanih prijava rashoda.

⁽¹⁶⁾ Za otprilike 62 % od 140 ispitanih postupaka javne nabave 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 predmetnog praga, njih 75 odnosilo se na EFRR/KF, a šest na ESF).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.21. Utvrdili smo slučajeve neusklađenosti s pravilima o javnoj nabavi EU-a i/ili nacionalnim pravilima o javnoj nabavi u 26 od 140 ispitanih postupaka. U četiri slučaja, što je manje nego prethodnih godina, radilo se o toliko ozbiljnom nepridržavanju pravila o javnoj nabavi da smo ustanovili da su se ugovori trebali dodijeliti drugom ponuditelju ili da je natjecanje bilo ograničeno na način koji je doveo do neopravdane izravne dodjele. Svrstali smo ih u mjerljive pogreške⁽¹⁷⁾ (vidjeti **okvir 6.5.**). Na te pogreške otpada 12 % svih mjerljivih pogrešaka i one čine otprilike 0,7 postotnih bodova procijenjene stope pogreške. Za procjenu stope pogreške koristili smo se odredbama direktive o javnoj nabavi iz 2014. koje su bile manje stroge od odredbi direktive o javnoj nabavi iz 2004. (tj. izmjenama ugovora).

Okvir 6.5. – Primjer ozbiljnih nepridržavanja pravila o javnoj nabavi

Dodatni radovi dodijeljeni su bez propisnog postupka javne nabave: u projektu EFRR-a povezanom s izgradnjom ceste u Njemačkoj dodatni radovi kojima je početna vrijednost ugovora prekoračena za 50 % dodijeljeni su izravno istom pružatelju usluga. Time su se prekršile odredbe članka 31. Direktive o javnoj nabavi 2004/18/EZ.

Ti su troškovi stoga neprihvatljivi za sufinanciranje EU-a. Slični su slučajevi utvrđeni u projektima EFRR-a u Italiji i Ujedinjenoj Kraljevini.

6.22. Ostale pogreške u vezi s natječajnim postupcima i postupcima ugovaranja bile su prisutne u još 22 postupka javne nabave od ispitanih 140. Te pogreške uključuju slučajeve netočne primjene kriterija odabira, nedostataka u natječajnim specifikacijama te neusklađenosti s obvezama informiranja i objavljivanja. Te pogreške ne doprinose stopi pogreške koju je procijenio Sud⁽¹⁸⁾.

6.22. Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

⁽¹⁷⁾ Dodatne informacije o našem pristupu kvantificiranju pogrešaka u javnoj nabavi navedene su u odlomku 1.13. te odlomku 13. priloga 1.1. godišnjeg izvješća za 2014.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti također tablicu 1. tematskog izvješća br. 10/2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.23. Za dvije transakcije u dvjema državama članicama nacionalna tijela utvrdila su ozbiljne slučajeve nepridržavanja pravila o javnoj nabavi te su na razini projekata uvele posebne financijske ispravke⁽¹⁹⁾. Budući da su te korektivne mjere poduzete prije obavijesti o provedbi naše revizije, uzeli smo ih u obzir pri izračunu naše procijenjene stope pogreške.

6.24. Vijeće Europske unije i Europski parlament 26. veljače 2014. usvojili su tri direktive usmjerene na pojednostavnjenje postupaka javne nabave i povećanje njihove fleksibilnosti. Rok za prenošenje novih pravila u nacionalno zakonodavstvo država članica EU-a bio je travanj 2016. (osim pravila koja se odnose na elektroničku nabavu, čiji je rok za prenošenje listopada 2018.)⁽²⁰⁾. Komisija je tijekom svibnja 2016. uputila pisma opomene u 20 od 28⁽²¹⁾ država članica u kojima ih se podsjeća na njihovu obvezu i istek roka za prenošenje triju direktiva EU-a u nacionalna zakonodavstva. Ako države članice i dalje ne budu ispunjavale obvezu provedbe direktiva kroz nacionalno zakonodavstvo, Komisija može pokrenuti postupak radi utvrđivanja povrede obveze u skladu s člankom 258. UFEU-a, što bi s vremenom moglo dovesti do određivanja novčanih kazni za predmetne države članice.

6.25. Objavili smo i tematsko izvješće o mjerama koje države članice i Komisija poduzimaju kako bi se otklonile pogreške u vezi s javnom nabavom za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”⁽²²⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

6.23. Komisija napominje da su neka programska tijela u navedenim državama članicama zaista poduzela korektivne mjere i prihvaća činjenicu da je Sud to prikazao u svojem mjerenju pogrešaka. Cilj je akcijskog plana Komisije iz odgovora na točke 6.19. do 6.21. povećati učestalost takvih proaktivnih korektivnih mjera na razini država članica.

6.24. Komisija pomno prati prenošenje u državama članicama.

Do 30. lipnja 2016. godine 16 država članica još nije prenijelo direktivu o javnoj nabavi (Direktiva 2014/24/EU), njih 19 direktivu o dodjeli ugovora o koncesiji (Direktiva 2014/23/EU), a njih 17 direktivu o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (Direktiva 2014/25/EU).

6.25. Komisija je prihvatila sve preporuke koje je Sud dao u svojem tematskom izvješću i poduzima preporučene mjere. Komisija upućuje na svoje odgovore u prethodnim točkama 6.7. do 6.15. i 6.19.

⁽¹⁹⁾ U skladu s Odlukom Komisije C(2013) 9527 final od 19.12.2013.

⁽²⁰⁾ Direktive Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi (2014/24/EU), o dodjeli ugovora o koncesiji (2014/23/EU) te o nabavi subjekata koji djeluju u sektoru vodnog gospodarstva, energetskom i prometnom sektoru te sektoru poštanskih usluga (2014/25/EU) (SL L 94, 28.3.2014.).

⁽²¹⁾ Osam država članica koje su provodile sve tri nove direktive su: Danska, Njemačka, Francuska, Italija, Mađarska, Rumunjska, Slovačka i Ujedinjena Kraljevina.

⁽²²⁾ 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” (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Kršenja pravila o državnoj potpori

6.26. Državna potpora u načelu se smatra nespojivom s unutarnjim tržištem jer može narušiti trgovinu među državama članicama⁽²³⁾. Međutim, postoje neke iznimke od tog pravila.

6.27. 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⁽²⁴⁾ ili je obuhvaćen Općom uredbom o skupnom izuzeću⁽²⁵⁾. Za sve prijavljene slučajeve Glavna uprava za tržišno natjecanje iznosi mišljenje o tome je li potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Vjerojatnost da će se pravila o državnoj potpori kršiti manja je za ESF jer su projekti vrlo često obuhvaćeni „de minimis” pravilom.

6.28. Ove smo godine utvrdili kršenje pravila EU-a o državnoj potpori⁽²⁶⁾ u sedam projekata EFRR-a/KF-a u pet država članica. Po potrebi smo tražili i dobili privremenu procjenu Glavne uprave za tržišno natjecanje. Pri klasifikaciji pogrešaka uzeli smo u obzir tu procjenu i sudsku praksu Suda Europske unije.

6.29. Za tri od tih projekata 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 su razlozi za neusklađenost s pravilima o državnoj potpori prekoračenja ograničenja intenziteta potpore. Te kvantificirane pogreške čine otprilike 0,3 postotna boda procijenjene stope pogreške (vidjeti **okvir 6.6**). Za procjenu stope pogreške u navedenoj smo kategoriji primijenili Opću uredbu o skupnom izuzeću iz 2014.⁽²⁷⁾

6.27. U slučaju prijave mjera državne potpore, Komisija ocjenjuje čini li potpora državnu potporu i, ako čini, je li ta potpora spojiva s unutarnjim tržištem. Rezultat procjene dovodi do odluke Komisije.

6.28-6.29. Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

⁽²³⁾ Članci 107. i 108. UFEU-a.

⁽²⁴⁾ Članak 2. stavak 1. Uredbe Komisije (EZ) br. 1998/2006 (SL L 379, 28.12.2006., str. 5.).

⁽²⁵⁾ Članak 3. Uredbe Komisije (EU) br. 651/2014 (SL L 187, 26.6.2014., str. 1.), koji zamjenjuje članak 3. stavak 1 Uredbe Komisije (EZ) br. 800/2008 (SL L 214, 9.8.2008., str. 3.).

⁽²⁶⁾ Češka Republika, Italija, Latvija, Poljska i Ujedinjena Kraljevina.

⁽²⁷⁾ Uredba (EU) br. 651/2014.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 6.6. – Primjer projekta u kojem su se prekršila pravila o državnoj potpori

Prekoračeno je ograničenje intenziteta potpore: u projektu KF-a u Poljskoj povezanome s izgradnjom lučke infrastrukture iznos financiranja prekoračio je najveći iznos koji je dopušten pravilima o državnoj potpori za takvu vrstu projekta.

Slični su slučajevi utvrđeni u projektima EFRR-a u Latviji i Ujedinjenoj Kraljevini.

6.30. Objavili smo i tematsko izvješće o dodatnim naporima koje Komisija i države članice ulažu u svrhu sprječavanja, otkrivanja ili ispravljanja pogrešaka u vezi s kršenjem pravila o državnoj potpori u području kohezije ⁽²⁸⁾.

Porez na dodanu vrijednost koji su prijavila javna tijela

6.31. Porez na dodanu vrijednost (PDV) neizravni je porez EU-a na domaću potrošnju dobara i usluga koji se obračunava u svakoj fazi proizvodnog lanca i čiji trošak snosi krajnji korisnik. Prema zakonodavstvu EU-a PDV za koji se može dobiti povrat ne ispunjava uvjete za sufinanciranje u okviru EFRR-a/KF-a te ESF-a ⁽²⁹⁾. Stoga je PDV za koji se ne može dobiti povrat dopušteno prijaviti za sufinanciranje.

6.32. U slučajevima kada javna tijela nisu prijavila PDV i stoga nisu dobile njegov povrat, Komisija i države članice odredbe su protumačile tako da se PDV smatra prihvatljivim rashodom. Međutim, razlikovanje PDV-a za koji se može dobiti povrat od onoga za koji se ne može dobiti povrat u uredbama dovodi do određenih nejasnoća.

6.30. Komisija upućuje na svoje odgovore na očitovanje i preporuke Suda objavljene u navedenom tematskom izvješću te će slijediti prihvaćene preporuke.

6.31. Regulatorne odredbe koje je naveo Sud za kohezijsku politiku rezultat su političkog izbora suzakonodavaca. One su sveukupno usklađene sa standardnim načelima o prihvatljivosti PDV-a za bespovratna sredstva u drugim politikama EU-a, posebice pod izravnim upravljanjem.

6.32-6.33. Komisija se u načelu oslanja na procjenu oporezivog ili neoporezivog statusa korisnika u vezi s PDV-om koju je odredila država članica. Međutim, kako je 2012. potvrdio Sud Europske unije, pojam PDV-a za koji se može dobiti povrat ne proizlazi samo iz formalnog ispitivanja oporezivog/neoporezivog statusa korisnika.

Komisija namjerava dati pojašnjenje državama članicama u tom pogledu za tekuće programsko razdoblje 2014. – 2020.

Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio.

⁽²⁸⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 24/2016 (<http://eca.europa.eu>).

⁽²⁹⁾ Članak 7. stavak 1. točka (d) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1080/2006 (SL L 210, 31.7.2006., str. 1.), članak 11. stavak 2. točka (a) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006 (SL L 210, 31.7.2006., str. 12.) i članak 3. točka (e) Uredbe Vijeća (EZ) br. 1084/2006 (SL L 210, 31.7.2006., str. 79.). Za programsko razdoblje 2014. – 2020. slične su odredbe sadržane u članku 37. stavku 11. te članku 69. stavku 3. točki (c) Uredbe (EU) br. 1303/2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.33. Primjerice, Sud Europske unije presudio je 2012. godine da je za PDV dopušteno tražiti povrat onda kada gospodarski subjekt krajnjem korisniku infrastrukture⁽³⁰⁾ naplaćuje pristojbe s uračunatim PDV-om. Utvrdili smo tri slučaja u kojima su javna tijela PDV za koji se može dobiti povrat prijavila kao prihvatljivi rashod (vidjeti **okvir 6.7.**).

Okvir 6.7. – Primjer neprihvatljivog PDV-a

PDV za koji se može dobiti povrat neprihvatljiv je za sufinanciranje EU-a: u projektu EFRR-a u Mađarskoj povezanome s prenamjenom napuštenog rudnika u novi centar za događanja na otvorenom, općina, koja je bila korisnik projekta, prijavila je PDV kao prihvatljivi rashod. Međutim, gospodarski subjekt koji upravlja centrom krajnjem će korisniku infrastrukture naplaćivati cijene s uračunatim PDV-om. Stoga je rashod PDV-a neprihvatljiv za sufinanciranje EU-a.

Slični slučajevi utvrđeni su i u dvama projektima EFRR-a u Njemačkoj.

6.34. Čak i kada se PDV koje su nacionalne vlade u ulozu korisnika prijavile kao rashod smatra prihvatljivim, PDV kao takav nije neto trošak za predmetnu državu članicu⁽³¹⁾. Određeno ministarstvo ili tijelo koje je pod njegovom izravnom odgovornošću može biti zaduženo za provedbu velikog infrastrukturnog projekta i uključiti PDV u svoje troškove jer navedeno ministarstvo ne dobiva povrat plaćenog PDV-a. Nacionalni proračun predmetne države istodobno prima PDV čiji je povrat izvršen sredstvima EU-a.

6.35. Standardne stope PDV-a koja se primjenjuju u većini projekata u EU-u kreću se između 17 % i 27 %. Kada iznos PDV-a koji su ministarstva koja provode projekte prijavila kao PDV za koji se ne može dobiti povrat prekorači nacionalnu stopu sufinanciranja, iznos vraćenih sredstava EU-a može čak biti viši od stvarno nastalih troškova za projekt, umanjeno za PDV. To se, primjerice, događa kada stopa sufinanciranja projekta iznosi 85 % ili više, a stopa PDV-a koju plaća ministarstvo zaduženo za provedbu projekta iznosi više od 20 %. Kada bi plaćena stopa PDV-a iznosila 23 %, ukupan doprinos EU-a za projekt iznosio bi 104,6 % stvarnih nastalih troškova, umanjeno za PDV. To je posebno važno za Kohezijski fond, u kojem stopa sufinanciranja za većinu projekata iznosi 85 % ili više.

6.34-6.35. Komisija napominje da je PDV opći porez koji ubiru nacionalna ili regionalna državna tijela koja ih ne preusmjeravaju natrag na pojedinačne financirane projekte.

Strože stajalište koje bi PDV proglasilo neprihvatljivim troškovima za ministarstva ili tijela koja su izravno pod njihovom ovlašću zapravo bi kaznilo one koji nisu u mogućnosti dobiti povrat ili nadoknadu PDV-a. Takva bi tijela stoga bila obvezna pronaći dodatna financijska sredstva za provedbu svojih projekata ili bi morala više pridonijeti svojem financiranju od drugih korisnika koji dobivaju povrat PDV-a. Ovo nije politički izbor suzakonodavaca za kohezijsku politiku.

⁽³⁰⁾ Predmet T-89/10, *Mađarska protiv Komisije*, presuda Općeg suda od 20. rujna 2012.

⁽³¹⁾ Od 223 projekata EFRR-a/KF-a i ESF-a ispitana tijekom 2015. procijenili smo da je za 47 projekata koje su provodila javna tijela prijavljeni PDV iznosio 412 milijuna eura.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Nedostatna pouzdanost provjera na razini država članica

6.36. U 18 slučajeva mjerljivih pogrešaka koje su napravili korisnici nacionalna tijela imala su dovoljno informacija⁽³²⁾ da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije nego što su prijavila rashode Komisiji. Da su sve te informacije bile upotrijebljene, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 2,4 postotna boda. Osim toga, utvrdili smo da su u dvama slučajevima za uočene pogreške bila odgovorna upravljačka i posrednička tijela u državama članicama. Te pogreške čine 0,6 postotnih bodova procijenjene stope pogreške.

6.36. Komisija pomno prati te slučajeve i slaže se da je potrebno uvesti čvrste i pravovremene provjere upravljanja u cilju sprječavanja nastanka nepravilnosti ili njihova uključivanja u zahtjeve za plaćanje.

Komisija od 2010. izvršava ciljane 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 2015. za Glavnu upravu za regionalnu i urbanu politiku i za Glavnu upravu za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje navedeni su u njihovim godišnjim izvješćima o radu za 2015. (vidjeti stranicu 65., odnosno 56./57.).

Komisija upućuje na pojačane postupke u regulatornom okviru za programsko razdoblje 2014. – 2020. u skladu s kojim se provjere upravljanja i kontrole (uključujući terenske provjere) moraju izvršavati na vrijeme za potvrđivanje računa programa Komisiji te kako bi upravljačka tijela mogla svake godine dostavljati izvještaje o upravljanju. Revizijska tijela moraju 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 i pojašnjenja povećane odgovornosti upravljačkih tijela i njihovih posredničkih tijela putem izvjava o upravljanju i godišnjih sažetaka u programskom razdoblju 2014. – 2020. Te smjernice, koje se temelje na poukama naučenim u prethodnom programskom razdoblju, objavljene su u rujnu 2015.

⁽³²⁾ Na temelju popratne dokumentacije, uključujući standardne unakrsne provjere informacija iz baza podataka i obvezne provjere.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

**ISPITIVANJE FINACIJSKIH INSTRUMENATA POD
PODIJELJENIM UPRAVLJANJEM**

6.37. Financijskim instrumentima pruža se pomoć poduzećima ili urbanim projektima s pomoću kapitalnih ulaganja, zajmova ili jamstava⁽³³⁾. Uglavnom se mogu upotrebljavati u trima područjima: za potporu malim i srednjim poduzećima⁽³⁴⁾, za urbani razvoj⁽³⁵⁾ te za promicanje energetske učinkovitosti.

6.38. Do kraja 2014. godine uspostavljeno je 1 025 financijskih instrumenata u okviru 183 operativna programa EFRR-a i ESF-a u svim državama članicama osim Irske, Hrvatske i Luksemburga. Ukupna raspoloživa sredstva dotacija iznose približno 16 018 milijuna eura⁽³⁶⁾.

6.39. Općenito gledajući, fondovi u okviru kojih se provode financijski instrumenti primaju doprinos iz operativnog programa kad se uspostavi njihova vlastita 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. 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 u okviru financijskih instrumenata.

6.40. Prihvatljivima se smatraju samo isplate krajnjim korisnicima te troškovi upravljanja i naknade upraviteljima fondovima. Neiskorištene dotacije financijskih instrumenata po zaključenju se moraju vratiti u proračun EU-a⁽³⁷⁾.

⁽³³⁾ Članak 44. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁽³⁴⁾ Obuhvaća program Zajedničkih europskih sredstava za mikro, mala i srednja poduzeća (program JEREMIE) koji se provodi u suradnji s Europskom investicijskom bankom (EIB) i Europskim investicijskim fondom (EIF) s ciljem pružanja potpore dodatnom financiranju malih i srednjih poduzeća.

⁽³⁵⁾ Obuhvaća program Zajedničke europske potpore održivom ulaganju u gradskim područjima (program JESSICA), koji se u suradnji s Europskom investicijskom bankom provodi s ciljem izvršavanja povratnih ulaganja (u obliku kapitala, zajmova ili jamstava) u urbani razvoj.

⁽³⁶⁾ 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 2014.), EGESIF 15-0027-00., 23. rujna 2015. Brojčani podatci za 2015. bit će objavljeni u rujnu 2016.

⁽³⁷⁾ Članak 78. stavak 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Spora provedba financijskih instrumenata

6.41. Prosječna stopa isplate za 1 025 financijskih instrumenata EFRR-a i ESF-a pod podijeljenim upravljanjem na kraju 2014. godine iznosila je 57%. Riječ je o povećanju od 10 postotnih bodova u odnosu na 2013., tj. 20 postotnih bodova u odnosu na 2012. ⁽³⁸⁾.

6.42. Na **slici 6.8.** prikazane su stope isplate za financijske instrumente financirane u okviru područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” na dan 31. prosinca 2014. Već smo u našem posljednjem godišnjem izvješću istaknuli poteškoće s kojima su se neke države članice susrele pri uporabi dotacija financijskih instrumenata u cijelosti. U šest država članica (Grčka, Španjolska, Italija, Nizozemska, Austrija i Slovačka) uočili smo osobite probleme u vezi s niskim stopama isplata u odnosu na prosjek EU-a.

6.41. Komisija napominje da prosječna stopa isplata od 57 % (na kraju 2014.) – povećana stopa u odnosu na 47 % na kraju 2013. – predstavlja prosjek na razini EU-a koji ne odražava heterogenu situaciju na razini programa (vidjeti izvješće Komisije objavljeno 1. listopada 2015.). Niska stopa isplata na kraju 2014. rezultat je brojnih čimbenika, uključujući financijsku krizu, ograničeno iskustvo u nekim državama članicama i kasni početak nekih instrumenata (čak u 2014.).

Komisija bi dalje željela naglasiti da se uzimanjem u obzir životnog ciklusa financijskih instrumenata očekuje porast u posljednjoj godini provedbe. Svaki zaključak o učinkovitim stopama isplate može se u potpunosti donijeti tek u trenutku zaključenja.

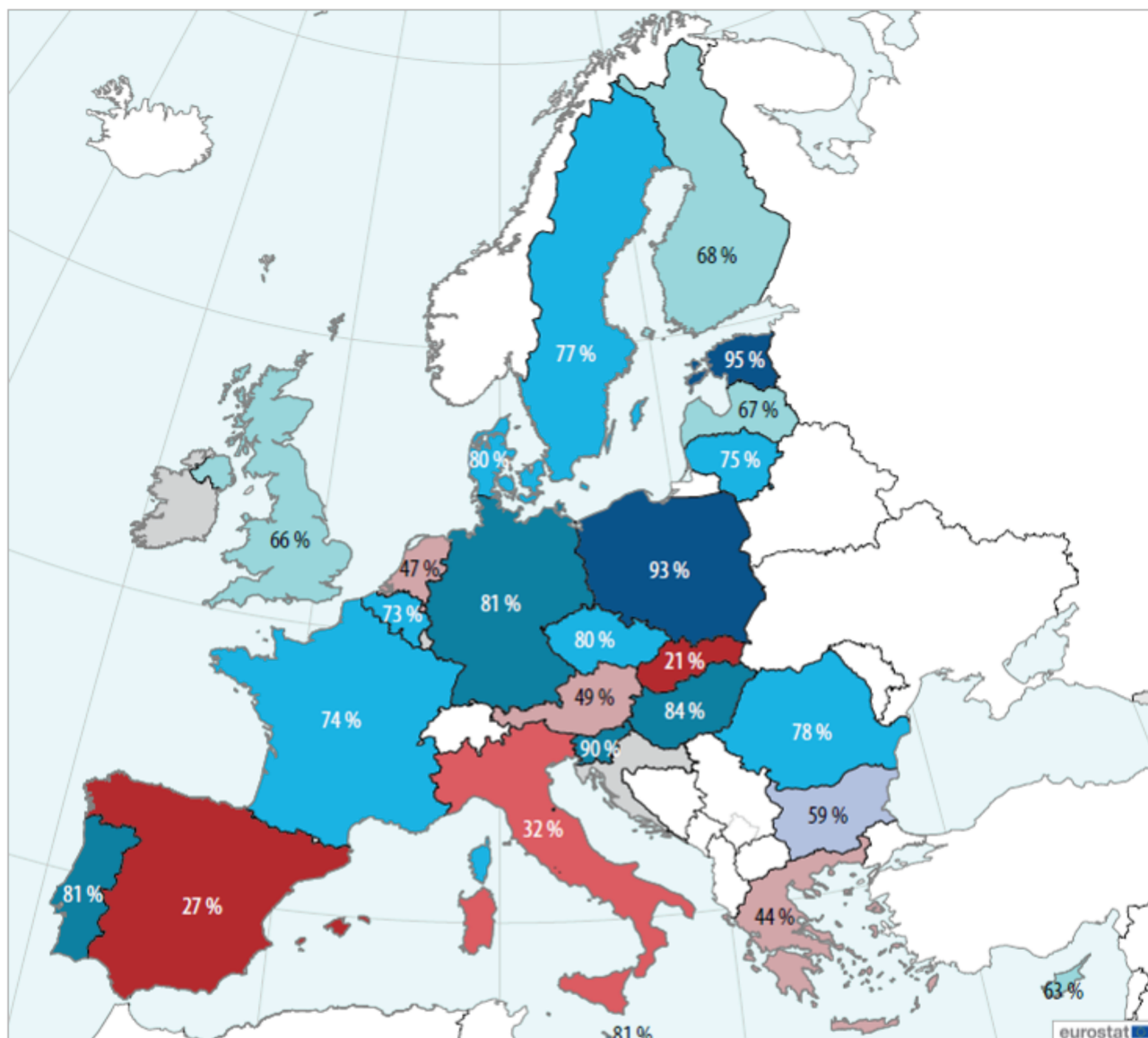
U svakom slučaju, u trenutku zaključenja početni iznosi u financijskim instrumentima koji nisu isplaćeni krajnjim korisnicima smatrat će se neprihvatljivim, vraćenim u proračun EU-a i izgubljenim za programe i države članice.

Komisija smatra da će njezino izvješće o stanju na kraju 2015., koje će se objaviti 1. listopada 2016., pokazati daljnji napredak u provedbi.

6.42. Kako je već navela u svojem odgovoru na Godišnje izvješće Suda za 2014. (točka 6.49.), Komisija je zajedno s državama članicama poduzela niz mjera kako bi osigurala da preostala ulaganja financijskih instrumenata pravovremeno dođu do krajnjih korisnika. Komisija je nastavila ulagati napore u tom pogledu i u 2015.

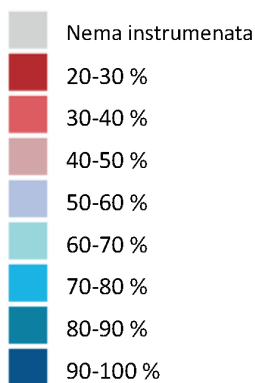
⁽³⁸⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomke 5.33. – 5.36. i okvir 5.5. te godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomke 6.46. – 6.52.

Slika 6.8. – Stope isplate za financijske instrumente financirane u okviru područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” na dan 31. prosinca 2014.

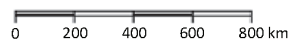


Tumač:

Intervali stope isplate za financijske instrumente financirane u okviru područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”



Administrativne granice: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Kartografija: Eurostat — GISCO, 01/2015



OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.43. Informacije o provedbi financijskih instrumenata EFRR-a i ESF-a temelje se na podatcima koji su primljeni izravno od država članica. Od 2011. godine Komisija ulaže znatne napore kako bi se poboljšala kvaliteta tih podataka. Ipak, podatci izneseni u izvješću Komisije u nekim su slučajevima nepotpuni ili netočni. To je vrijedilo i za četiri od sedam financijskih instrumenata koje smo ispitali 2015. godine.

Neprihvatljivi krajnji korisnici

6.44. Za dva financijska instrumenta od ispitanih sedam jamstva ili zajmova odobreni su krajnjim korisnicima koji su prema odredbama nacionalnog zakonodavstva bili neprihvatljivi. Ti slučajevi čine mjerljive pogreške i svrstavaju se u kategoriju neprihvatljivih rashoda ili u kategoriju neprihvatljivih projekata (vidjeti **okvir 6.9.**).

Okvir 6.9. – Primjer neprihvatljivog zajma (neprihvatljivi korisnik)

Neprihvatljivi krajnji korisnici: u slučaju jednog od financijskih instrumenata EFRR-a u Mađarskoj, financijski posrednik zajam je odobrio društvu koje je dio njegove vlastite grupacije. Međutim, odredbama i primjenjivim smjernicama Komisije izričito se zabranjuje da se društvo koje je dio iste grupacije smatra prihvatljivim krajnjim korisnikom. Stoga je zajam neprihvatljiv za sufinanciranje.

Slični slučajevi neprihvatljivih korisnika uočeni su u Italiji.

ODGOVORI KOMISIJE

6.43. Komisija je u svibnju 2015. državama članicama dala smjernice o izvještajnim uputama u kojima su objašnjeni zahtjevi za izvješćivanje. Nadalje, Komisija je poboljšala svoje alate za izvješćivanje za razdoblje 2014. – 2020.: Države članice morat će prijaviti podatke zahtijevane na temelju članka 46. Uredbe o zajedničkim odredbama koji su sveobuhvatniji od podataka zahtijevanih za razdoblje 2007. – 2013. Službe Komisije u travnju 2016. predstavile su daljnje smjernice državama članicama o ovom izvješćivanju.

6.44. Komisija napominje da za dvije pogreške povezane s neprihvatljivim primateljima u financijskim instrumentima u ovoj fazi ne može procijeniti utjecaj tih pojedinačnih pogrešaka na proračun EU-a.

Kako je navedeno u točki 3. „Smjernica za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u okviru strukturnih fondova sufinancira EU i Europski fond za ribarstvo u slučaju nepoštovanja pravila koja se primjenjuju na instrumente financijskog inženjeringa za programsko razdoblje 2007. – 2013.“, pojedinačne nepravilnosti mogu se zamijeniti zakonitim i pravilnim ulaganjima u krajnje korisnike koja provode financijski instrumenti djelomičnim ili konačnim zaključenjem. Komisija stoga smatra, ne osporavajući osnovne pogreške, da ne može procijeniti utjecaj tih pogrešaka na proračun EU-a u ovoj fazi.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Produljenje razdoblja prihvatljivosti 2007. – 2013. samo na temelju odluke Komisije

6.45. Podsjećamo na posebno pitanje izneseno u godišnjem izvješću za 2014.⁽³⁹⁾ Člankom 56. stavkom 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 utvrđeno je da je 31. prosinca 2015. krajnji datum za razdoblje prihvatljivosti plaćanja. Umjesto da od Vijeća i Parlamenta zatraži izmjenu uredbe, Komisija je tijekom 2015. donijela odluku⁽⁴⁰⁾ da se razdoblje prihvatljivosti produži do 31. ožujka 2017. Budući da još uvijek ne postoje mjerodavni zakonski akti, isplate izvršene nakon 31. prosinca 2015. smatrat ćemo nepravilnima.

6.46. Također smo objavili tematsko izvješće o poukama koje se mogu izvući iz izvršenja proračuna EU-a kroz financijske instrumente za programsko razdoblje 2007. – 2013.⁽⁴¹⁾

6.45. Komisija je već izrekla svoje stajalište o istom očitovanju u svojem odgovoru na Godišnje izvješće Suda za 2014. Komisija je djelovala u skladu s preporukama Europskog vijeća iz prosinca 2014. i unutar granica postojećeg regulatornog okvira. Komisija stoga isplate krajnjim primateljima izvršene do kraja ožujka 2017. godine smatra prihvatljivim rashodima.

Odluka Komisije o izmjeni smjernica za zaključivanje ne utječe na članak 56. stavak 1. u skladu s kojim doprinos iz fondova u financijske instrumente mora biti isplaćen najkasnije 31. prosinca 2015. To se pravilo i dalje primjenjuje.

U izmjeni se pojašnjava članak 78. stavak 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006. Članak 78. stavak 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 je *lex specialis* u odnosu na članak 56. stavak 1. te Uredbe. Na temelju toga Komisija zaključuje sljedeće:

- člankom 78. stavkom 6. podrazumijeva se da doprinos iz operativnog programa instrumentu financijskog inženjeringa mora biti plaćen do 31. prosinca 2015.,
- što se tiče prihvatljivosti rashoda koje instrumenti financijskog inženjeringa plaćaju krajnjem primatelju, člankom 78. stavkom 6. dopušta se da takvi rashodi budu prihvatljivi do datuma podnošenja dokumenata o zaključenju,
- 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. (vidjeti također odgovor Komisije na točku 6.52. i na 5. preporuku godišnjeg izvješća Suda za 2014.).

Komisija se stoga ne slaže da se isplate izvršene nakon 31. prosinca 2015. trebaju smatrati nepravilnim.

6.46. Komisija upućuje na svoje odgovore na preporuke Suda objavljene u navedenom tematskom izvješću te već poduzima mjere za praćenje prihvaćenih preporuka.

⁽³⁹⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomak 6.52.

⁽⁴⁰⁾ Odluka Komisije C(2015) 2771.

⁽⁴¹⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 19/2016 (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ISPITIVANJE SASTAVNICA SUSTAVA UNUTARNJE KONTROLE, UKLJUČUJUĆI GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU**Procjena nadzora koji Komisija provodi nad revizijskim tijelima**

Komisija se pri procjenjivanju stope pogreške koristi radom revizijskih tijela država članica

6.47. 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 te informacije dostavljaju u svojim godišnjim izvješćima o kontroli, revizorskim mišljenjima i izvješćima o reviziji sustava⁽⁴²⁾. Kako bi procijenila njihovu razinu pouzdanosti, Komisija od 2009. godine provodi ispitivanja u vezi s radom glavnih revizijskih tijela, uključujući terensko preispitivanje njihova rada.

6.47. 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 procjene pouzdanosti rada revizijskih tijela treba promatrati u tom kontekstu. Kao rezultat njezina revizijskog programa koji je uključivao 316 revizijskih misija kumulativno provedenih na terenu od 2009. koje pokrivaju 51 revizijsko tijelo zaduženo za reviziju oko 98,5 % dodijeljenih sredstava iz EFRR-a/KF-a za razdoblje 2007. – 2013., Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku zaključila je do kraja 2015. da se u načelu moguće osloniti na rad revidiranih revizijskih tijela.

U odnosu na Glavnu upravu za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, na kraju 2015. provedene su 236 revizijske misije od 2009. koje pokrivaju 89 od 92 revizijska tijela (96,7 %) zadužena za 115 od 118 operativnih programa što čini 99,6 % rashoda. Komisija je zaključila da se može osloniti na 82 revizijska tijela koja obuhvaćaju 98,2 % dodijeljenih sredstava iz ESF-a.

U svojim godišnjim izvješćima o radu za 2015., Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje dale su detaljnu procjenu točnosti i pouzdanosti podataka o reviziji i rezultata koje su revizijska tijela prijavila u svojim godišnjim izvješćima o kontroli za 2015. u odnosu na rashode iz 2014. (vidjeti stranice 55. do 60. Godišnjeg izvješća o radu za 2015. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i stranice 52. do 54. Godišnjeg izvješća o radu za 2015. Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje).

⁽⁴²⁾ 28 država članica EU-a ukupno je uspostavilo 113 revizijskih tijela za 440 operativnih programa EFRR-a/KF-a i ESF-a koji su odobreni za programsko razdoblje 2007. – 2013. godine. Od tih su tijela njih 63 nadležna i za operativne programe EFRR-a/KF-a i za operativne programe ESF-a. Za svih 440 operativnih programa zajedno, do kraja prosinca 2015. godine revizijska su tijela sastavila 306 godišnjih izvješća o kontroli i revizorskih mišljenja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.48. 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.

6.49. Kako bi procijenile mogu li se pouzdati u te informacije, glavne uprave provjeravaju stope pogreške koje revizijska tijela prijavljuju za svaki operativni program (ili skupinu operativnih programa)⁽⁴³⁾:

- 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 nepouzdanih stopa pogreške Komisija primjenjuje paušalnu stopu pogreške (između 2 % i 25 %) u skladu s rezultatima vlastite procjene funkcioniranja sustava upravljanja i unutarnje kontrole.

6.48. Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku 2015. godine navela je u svojem godišnjem izvješću o radu da je otprilike dvije trećine prekida i predobustava plaćanja utemeljeno na rezultatima revizija koje su revizijska tijela prijavila Komisiji tijekom godine ili na kraju godine (vidjeti stranicu 68. Godišnjeg izvješća o radu za 2015. Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje).

Tijekom 2015. postupci prekida/predobustave odnosili su se na 117 programa EFRR-a/KF-a i na gotovo 9,1 milijardu EUR zahtjeva za plaćanje koje 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 59. Godišnjeg izvješća o radu za 2015. Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, Komisija je poslala 2 pisma upozorenja i 17 pisama pred obustavu, odlučila je o 27 prekida plaćanja i obustavila je provedbu 10 operativnih programa. Ukupno je prekinuto izvršenje 1,4 milijardi EUR zahtjeva za plaćanje.

6.49. Komisija ističe da se ta procjena pouzdanosti stopa pogreške svake godine temelji na iscrpnoj dokumentacijskoj analizi svih dostupnih informacija koja se nadopunjuje kontrolama na terenu za utvrđivanje činjenica na temelju rizika, uzimajući također u obzir opću ocjenu pouzdanosti rada revizijskih tijela kao rezultat sveobuhvatne revizije spomenute u odgovoru na točku 6.47. Ako je potrebno Komisija traži od revizijskih tijela sve potrebne dodatne informacije koje joj ona dostavljaju.

⁽⁴³⁾ 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

6.50. Komisija za svaki operativni program (ili skupinu operativnih programa) izračunava i „kumulativni preostali rizik”, kojim 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 ⁽⁴⁴⁾.

6.51. Na temelju tih dvaju pokazatelja i raspoloživih dodatnih informacija Komisija sastavlja svoju procjenu sustava upravljanja i kontrole za određeni operativni program. O toj se procjeni izvješćuje u godišnjem izvješću o radu glavne uprave ⁽⁴⁵⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

6.51. *Komisija procjenjuje djelotvornost funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole za svaki program i svako nadležno tijelo (upravlačko 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. Svi se programi stoga ocjenjuju prema revizijskim mišljenjima na nacionalnoj razini i razini Komisije, na temelju obavljenih revizija sustava i reprezentativnog uzorka operacija. 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 temelju delegiranja ovlasti također procjenjuju razinu sigurnosti upravljanja za svaki program.*

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 2015., informacije o glavnim utvrđenim pitanjima i poduzetim aktivnostima.

⁽⁴⁴⁾ Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku za 2015., str. 52. Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost za 2015., str. 50.

⁽⁴⁵⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 16/2013, odlomci 5. – 11.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Svojom procjenom godišnjih izvješća o kontroli Komisija tek djelomično može ukloniti rizik od toga da nacionalna tijela dostave nepouzdana informacije

6.52. 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 ih nepravilno 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.

6.52-6.54. *Kako je objašnjeno u njihovim godišnjim izvješćima o radu, obje glavne uprave poduzele su mjere za poboljšanje pouzdanosti revizijskih informacija (stope pogreške i revizijska mišljenja) i financijskih ispravaka koje su prijavila tijela za ovjeravanje. Kako bi ublažila rizike koje je naveo Sud, Komisija provodi dva revizijska upita:*

- *oslanjanje Komisije na revizijske informacije, koje su dojavila revizijska tijela, uključujući godišnja izvješća o kontroli, revizijska mišljenja i stope pogreške, temelji se na dalekosežnoj reviziji dokumentacije i reviziji na terenu. Cilj toga jest provjera jesu li potvrđeni nalazi revizije, uključujući putem ponovne revizije na terenu koju su izvršili revizori Komisije.*

Pregled dokumentacije godišnjih izvješća o kontroli obuhvaća širok raspon provjera povezanih s, primjerice, točnosti izračuna, korištenim parametrima, uklanjanjem otkrivenih pogrešaka ili usklađivanjem skupa podataka obuhvaćenih revizijom i nadopunjuje se misijama utvrđivanja činjenica (vidjeti također odgovor Komisije u točki 1.36. i 6.47.). Dodatne posebne informacije traže se i dobivaju od revizijskih tijela kada je to potrebno u slučaju sumnje, ali se sustavno ne traži u svim slučajevima, u skladu s načelom jedinstvene revizije i regulatornim zahtjevima.

Kao rezultat te dubinske revizije Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku i Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje procijenile su 95 % stopa pogrešaka država članica za svoja područja politike kao pouzdan izvor informacija za potrebe izračuna rizika za plaćanja u 2015. (stranice 58. i 53. Godišnjih izvješća o radu za 2015.). Za preostalih 5 % gdje su se stope pogrešaka koje su prijavile države članice smatrale nepouzdanima, Komisija ih je zamijenila najboljom procjenom na temelju paušala.

- *posebnu reviziju na terenu na temelju rizika (kojom je dosad u posljednje tri godine obuhvaćeno 75 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 dokumentacijskih provjera pouzdanosti izjava iz članka 20. o financijskim ispravcima podnesenim za sve programe, službe Komisije odlučile su primijeniti razborit pristup i isključiti neke prijavljene financijske ispravke za izračun kumulativnog preostalog rizika (vidjeti godišnje izvješće o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku, stranice 72. i 73.).*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.53. 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 je mogućnost Komisije da potvrdi (i, po potrebi, uskladi) prijavljene stope pogreške ograničena u slučajevima kada se od revizijskih tijela ne zahtijeva da Komisiji dostave konkretnije informacije o njihovim revizijama aktivnosti (primjerice detalje o opsegu revizije, obuhvatu/poduzorkovanju te o klasifikaciji pogrešaka) za potrebe njezine provjere godišnjih izvješća o kontroli. Našom je analizom utvrđeno da se tijekom 2015. dostavljanje takvih informacija zahtijevalo češće nego što je to bio slučaj prethodnih godina.

6.54. Tijekom 2015., kao i prethodnih godina, obje su glavne uprave provele i terenske provjere financijskih ispravaka primijenjenih u deset država članica. U njih sedam Komisija je utvrdila nedostatke zbog kojih su bila potrebna usklađivanja prijavljenih financijskih ispravaka. 2014. godine Komisija je utvrdila nedostatke u sedam posjećenih država članica od njih ukupno 12. Tim se nalazima potvrđuje naša procjena i naglašava se, u kontekstu novog programskog razdoblja 2014. – 2020., koliko je bitno zajamčiti da države članice uspostave pouzdane sustave za izvješćivanje.⁽⁴⁶⁾

Komisija smatra da u prijavljenim rashodima za 58 % svih operativnih programa nije postojala značajna stopa pogreške

6.55. Komisija smatra da je za 2015. godinu imala jamstva da u 254 operativna programa EFRR-a/KF-a i ESF-a (58 %) od njih 440 nije postojala značajna stopa pogreške jer su stope pogreške koje su prijavila revizijska tijela bile niže od Komisijinog praga značajnosti od 2 %, a Komisija je te stope potvrdila. Ti operativni programi čine približno 38 % plaćanja 2015. godine.

6.56. Kao i prethodnih godina, 2015. godine ispitivali smo djelotvornost provjera Komisije u pogledu točnosti i pouzdanosti stopa pogreške koje su prijavila revizijska tijela. Ispitivanje smo proveli na uzorku od 102 operativna programa u 16 država članica (80 operativnih programa EFRR-a/KF-a od njih 322 te 22 operativna programa ESF-a od njih 118) 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 se stope izračunale iznova ili za koje su primijenjene paušalne stope.

Za razliku od razdoblja 2007. – 2013. revizijska će tijela u programskom razdoblju 2014. – 2020. izdati svoje revizijsko mišljenje na temelju stopa preostale pogreške nakon provedenih ispravaka. Slijedom toga, točnost financijskih ispravaka sustavno će se revidirati kao dio revizije računa.

⁽⁴⁶⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 16/2013, odlomke 35. – 40.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Potvrda stope pogreške koju daje Komisija (ili ponovni izračun) u skladu je s dokazima koje su pružila revizijska tijela

6.57. U pet operativnih programa ispitanih u okviru pet izvješća o kontroli utvrdili smo nedostatke koje Komisija nije otkrila ili nije pružila prikladna rješenja za njih. Smatramo, ipak, da nijedan od tih slučajeva nije trebao dovesti do toga da Komisija u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2015. godinu izrazi dodatne zadržke (ili zadržke s većim financijskim učinkom). Razlog tome leži u činjenici da je za skoro sve te operativne programe (ili skupine operativnih programa) već izražena zadržka iz različitih razloga.

Poboljšanja u provjerama koje revizijska tijela provode u vezi s državnim potporom i javnom nabavom

6.58. Kao i prethodnih godina ispitali smo provode li nacionalna revizijska tijela odgovarajuće provjere u vezi s javnom nabavom i pravilima o državnoj potpori. U tom smo području primijetili značajno poboljšanje u odnosu na procjenu iz prethodne godine⁽⁴⁷⁾ jer je većinom kontrolnih popisa kojima su se revizijska tijela koristila u svojim revizijama aktivnosti prikladno obuhvaćena usklađenost s pravilima o državnoj potpori i javnoj nabavi. Stoga provjere državne potpore koje su provela revizijska tijela nisu bile dostatne u dvama operativnim programima od njih 102 u uzorku (nisu, primjerice, bili obuhvaćeni pružatelji usluga od općeg gospodarskog interesa ili nije provjeren intenzitet potpore za prijavljene programe te za istraživačke i razvojne mjere). U jednom od dvaju navedenih operativnih programa kontrolna lista za javnu nabavu smatra se nedostatnom.

6.57. Komisija primjećuje napredak u procjeni svoje provjere stopa pogrešaka koje su prijavila revizijska tijela.

6.58. Komisija je putem vlastitih provjera također primijetila znatno poboljšanje koje je prijavio Sud.

Tijekom preispitivanja godišnjeg izvješća o kontroli, Komisija ispituje je li mišljenje revizijskog tijela čvrsto utemeljeno na rezultatima revizijskih sustava i operacija.

Ispitivanje rada revizijskih tijela s obzirom na državne potpore i javnu nabavu uključeno je, među ostalim, u Komisijino preispitivanje revizijskih tijela koje uključuje pregled metodologije za revizije sustava i revizije operacija (uključujući kontrolne popise) te ponovno izvođenje revizija koje su revizijska tijela već izvršila (vidjeti odgovor na točku 6.47.).

Komisija je u svojim izvješćima o reviziji predmetnim revizijskim tijelima već preporučila da u nekim slučajevima pojačaju svoje kontrolne popise kako bi se bolje obuhvatila provjera pitanja državnih potpora i javne nabave. Komisija će nastaviti osiguravati da revizijska tijela upotrebljavaju odgovarajuće kontrolne popise.

⁽⁴⁷⁾ Prema godišnjem izvješću za 2014., provjere državne potpore bile su neprimjerene u 42 operativna programa od ispitanih 139.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Prema smjernicama Komisije revizijska tijela trebala bi u skupinu podataka obuhvaćenih revizijom uvrstiti doprinose financijskim instrumentima, a ne provjeravati stvarne isplate krajnjim korisnicima

6.59. 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 fondova. Ugovorima o financiranju mogu se utvrditi alternativni mehanizmi za financiranje. U skladu s uredbom ta se plaćanja potvrđuju Komisiji kao nastali rashodi⁽⁴⁸⁾. U skladu sa smjernicama o uzorkovanju koje je Komisija pružila revizijskim tijelima, *ex post* provjera takvog plaćanja koju provode revizijska tijela obično se odnosi na financijsku godinu u kojoj 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.

6.60. Doprinosi financijskim instrumentima u trima operativnim programima činio je znatan dio skupine podataka u uzorku obuhvaćenom revizijom. Revizijska tijela utvrdila su da u tim doprinosima nema pogrešaka.

6.59-6.62. 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 su plaćanja dio skupa podataka koje će revizijska tijela revidirati provjerom uzoraka u skladu s ažuriranim smjernicama Komisije.

Okvirom za reviziju razvijenim 2011. za EFRR/KF i ESF jasno se predviđa da bi revizije trebale obuhvatiti uspostavu i provedbu financijskog instrumenta i da se do zaključenja predvide posebne provjere. 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.

Komisija je dopisom od 18. ožujka 2015. revizijskim tijelima također pojasnila da bi financijski instrumenti uvijek trebali biti uključeni u skupinu podataka podložnu uzorkovanju te ih je izvijestila da je smatrala dobrom praksom da se te operacije revidiraju kao zaseban sloj za potrebe uzorkovanja.

Osim toga, tijekom sastanka skupine Homologues u rujnu 2015. Komisija je s revizijskim tijelima raspravljala o pristupu reviziji i revizijskoj strategiji prema zaključenju. Potrebno jamstvo u pogledu financijskih instrumenata u trenutku zaključenja dobit će se kombiniranjem rezultata revizija sustava koje se obavljaju tijekom provedbe, revizija uzorka transakcija koje su pokrivala provedbu kada je to bilo moguće i dodatnog ispitivanja do zaključenja kako bi se osiguralo da su stvarne isplate krajnjim korisnicima zakonite i pravilne. Ova je rasprava sustavno praćena na početku 2016. na bilateralnim sastancima za usklađivanje revizije s predmetnim revizijskim tijelima država članica.

Naposljetku, za potrebe izjave o zaključenju, revizijska tijela morat će dobiti i dati jamstvo u pogledu zakonitosti i pravilnosti, ne samo doprinosa OP-a uplaćenog u financijske instrumente, nego i uporabe tog doprinosa putem osnovnih transakcija koje provode krajnji korisnici kako je navedeno u članku 78. stavku 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

⁽⁴⁸⁾ Članak 78.a Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.61. Ako pri zaključenju programskog razdoblja nisu predviđene posebne provjere, nije vjerojatno da će revizijska tijela provjeriti stvarnu primjenu financijskih instrumenata prije zaključenja. U posljednje smo dvije godine primijetili niz neprihvatljivih korisnika u nekima od instrumenata obuhvaćenih revizijom (vidjeti odlomak 6.44.).

6.62. Komisija dosad nije objavila službene horizontalne smjernice za reviziju isplata krajnjim korisnicima kroz financijske instrumente do zaključenja. O revizijskom se pristupu, pak, bilateralno dogovaraju Komisija i predmetna zemlja članica.

6.63. Kad financijskim instrumentima upravlja Europska investicijska banka (EIB), revizijska tijela ne mogu 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 u kojima smo mi utvrdili pogreške

6.64. 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 16 proveli smo najmanje jedno ispitivanje tijekom posljednjih dviju financijskih provjera. U okviru ispitanih projekata utvrdili smo mjerljive pogreške u devet operativnih programa (vidjeti odlomke 6.55. i 6.56.).

Pregled godišnjih izvješća o radu Komisije

6.65. Procijenili smo godišnja izvješća o radu za 2015. godinu i popratne izjave Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku te Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost⁽⁴⁹⁾. Posebno smo:

- provjerili dosljednost i točnost izračuna rizičnih iznosa koji je obavila Komisija,
- procijenili zadržke za 2015. godinu.

6.63. *Daljnji razgovori između Komisije i grupe EIB-a trebali bi omogućiti upravljačkim i revizijskim tijelima da u trenutku zaključenja imaju jamstvo u pogledu ovog konkretnog pitanja.*

6.64. *Komisija napominje da činjenica da su pronađene pojedinačne pogreške u programu ne prejudicira rezultate revizije na temelju statističkih uzoraka koji su odabrani na odgovarajući način i nasumično ili uzoraka koji obuhvaćaju znatan dio prijavljenih rashoda. Komisija smatra da pojedinačne pogreške koje je prijavio Sud ne dovode u pitanje pouzdanost prijavljenih i provjerenih stopa pogrešaka u 2015.*

⁽⁴⁹⁾ Svake godine do kraja travnja obje glavne uprave sastavljaju godišnje izvješće o radu za prethodnu godinu koje se nakon toga podnosi Europskom parlamentu i Vijeću te objavljuje. 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).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Izračun rizičnih iznosa koji je Komisija obavila za operativne programe EFRR-a/KF-a i ESF-a

6.66. Izračun rizičnih iznosa koji je Komisija prikazala u godišnjim izvješćima o radu za 2015. u cjelini je točan i dosljedan s obzirom na raspoložive informacije koje su prijavila i/ili dostavila revizijska tijela. Međutim, podsjećamo da godišnje stope pogreške koje je Komisija prijavila u svojim godišnjim izvješćima o radu nisu izravno usporedive s onima koje smo mi procijenili ⁽⁵⁰⁾.

- Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku procijenila je da je riziku od pogreške bilo izloženo između 3,0 % i 5,6 % međuplaćanja i završnih plaćanja za operativne programe EFRR-a/KF-a iz programskog razdoblja 2007. – 2013. odobrenih tijekom godine. 63 % plaćanja Komisija je izvršila operativnim programima za koje je potvrđena stopa pogreške bila veća od 2 %.
- Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivost procijenila je da je riziku od pogreške bilo izloženo između 3,0 % i 3,6 % međuplaćanja i završnih plaćanja za operativne programe ESF-a iz programskog razdoblja 2007. – 2013. odobrenih tijekom godine. 56 % plaćanja Komisija je izvršila za operativne programe za koje je potvrđena stopa pogreške bila veća od 2 %.

Zadržke Komisije za operativne programe EFRR-a/KF-a i ESF-a

6.67. U okviru kohezijske politike Komisija izražava zadržke 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 %.

6.66. Komisija se slaže da stope 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 svojem Tematskom izvješću 16/2013 (vidjeti odgovor Komisije na točku 11. ovog izvješća). Osim tih razlika, Komisija smatra da je u odnosu na Godišnje izvješće za 2015. rezultat procjene Komisije u skladu sa stopama pogrešaka koje je izračunao Sud, kao što je bio slučaj posljednjih pet godina za redom u odnosu na Glavnu upravu za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje i četiri godine za redom za Glavnu upravu za regionalnu i urbanu politiku prije ovog godišnjeg izvješća (vidjeti stranice 65. i 100. predmetnih godišnjih izvješća o radu).

Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku je u 2015. izvršila 63 % plaćanja programima za koje je na kraju godine procijenila da sadržavaju znatnu stopu pogreške iznad 2 %, no za većinu tih programa izvršeno je dovoljno ispravaka za spuštanje kumulativnog preostalog rizika ispod praga značajnosti.

Vidjeti također odgovor Komisije na točku 6.67.

Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje je u 2015. izvršila 56 % plaćanja programima za koje je na kraju godine procijenila da sadržavaju znatnu stopu pogreške iznad 2 %, no za većinu tih programa izvršeno je dovoljno ispravaka za spuštanje kumulativnog preostalog rizika ispod praga značajnosti.

Vidjeti također odgovor Komisije na točku 6.67.

6.67. Kako je navedeno u odgovarajućim Godišnjim izvješćima o radu za 2015., Komisija napominje da:

- u 93 % programa EFRR-a/KF-a prikazan je kumulativni preostali rizik ispod 2 % na kraju 2015. (str. 58.). U odnosu na 21 program s kumulativnim preostalim rizikom iznad 2 %, izražene su zadržke za 20 programa, a za preostali program objavljena je iznimka u godišnjem izvješću o radu (str. 180.),
- u 90,7 % programa ESF-a, koji čine 93,3 % plaćanja u 2015., prikazan je kumulativni preostali rizik (CRR) ispod 2 % (stranica 61.). Izražene su zadržke za preostale programe, osim ako su već provedene potrebne korektivne mjere.

⁽⁵⁰⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 16/2013, odlomak 11.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.68. Broj operativnih programa za koje je izražena zadržka 2015. godine smanjio se sa 77 na 67 za operativne programe EFRR-a/KF-a, te s 36 na 23 za operativne programe ESF-a. Procijenjeni financijski učinak tih zadržki za EFRR/KF⁽⁵¹⁾ u međuvremenu se smanjio s 234 milijuna eura tijekom 2014. na 231 milijuna eura tijekom 2015. godine, a za ESF se povećao sa 169,4 milijuna eura tijekom 2014. na 50,3 milijuna eura tijekom 2015. godine.

6.69. Utvrdili smo da su zadržke koje je Komisija izrazila u godišnjim izvješćima o radu za 2015. bile u skladu s uputama Komisije i informacijama kojima su raspolagale obje glavne uprave.

6.70. Komisija procjenjuje da „kumulativni preostali rizik“ iznosi 1 % plaćanja za sve operativne programe EFRR-a/KF-a te 0,9 % za sve operativne programe ESF-a. Ti se brojčani podatci temelje na stopama pogreške koje su prijavila revizijska tijela i koje je potvrdila Komisija, a njihov iznos uključuje i financijske ispravke koje su tijela za ovjeravanje prijavila Komisiji⁽⁵²⁾.

Pogled u budućnost: programsko razdoblje 2014. – 2020.

6.71. U našem godišnjem izvješću o radu za 2014.⁽⁵³⁾ upozorili smo na kašnjenja u vezi s programskim razdobljem 2014. – 2020. Uočili smo da je na kraju 2015. imenovano manje od 20 % nacionalnih tijela odgovornih za europske strukturne i investicijske fondove. Vlasti država članica mogu, primjerice, pokrenuti poziv na podnošenje ponuda i odabrati projekte, ali sve do imenovanja ne mogu podnijeti izvještaj o rashodima Komisiji. Posljedično, postoji rizik da kašnjenja u izvršenju proračuna za programsko razdoblje 2014. – 2020. budu čak i veća nego ona u programskom razdoblju 2007. – 2013.

ODGOVORI KOMISIJE

6.68. Očitovanje Suda upućuje na zrelost metodologije koja se upotrebljava za zadržke 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 uključivanje.

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.

6.71. Komisija napominje da je imenovanje odgovornost država članica. Komisija je u nekoliko navrata potaknula države članice (na sastancima i u pisanoj komunikaciji) da ubrza ovaj proces – istovremeno osiguravajući potpuno poštovanje kriterija imenovanja utvrđenih u uredbi – i, prema potrebi, pružila je pojašnjenja i pomoć.

Komisija dalje napominje da provedba na terenu može početi puno prije nego što je postupak imenovanja dovršen na razini država članica i prijavljen Komisiji. U prosjeku je već oko 10 % dodijeljenih sredstava izdvojeno za odabrane operacije, uz varijacije između država članica.

⁽⁵¹⁾ Ovi brojčani podatci uključuju potpuno i djelomično kvantificirane zadržke za operativne programe za koje su međuplaćanja i/ili završna plaćanja odobrena tijekom godine (83 tijekom 2014. te 71 tijekom 2015.) te za operativne programe kod kojih nije bilo takvih plaćanja (18 tijekom 2014. te 19 tijekom 2015.).

⁽⁵²⁾ Članak 20. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1828/2006 (SL L 371, 27.12.2006., str. 1.).

⁽⁵³⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomak 3.11.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak za 2015. godinu

6.72. Ukupni revizijski dokazi pokazuju da u rashodima za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” postoji značajna stopa pogreške.

6.73. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija pokazuje da procijenjena stopa pogreške u skupini podataka iznosi 5,2 % (vidjeti **prilog 6.1.**).

6.72-6.73. Komisija napominje da je procijenjena stopa pogreške koju je Sud predstavio stabilna te da je u skladu sa stopama pogrešaka prijavljenima u odnosu na odgovarajuća godišnja izvješća o radu, podložno razlikama navedenima u točki 6.66.

Komisija će nastaviti usmjeravati svoje revizije i aktivnosti 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 znatnog rizika od nepravilnih rashoda.

Komisija dalje napominje da se, s obzirom na višegodišnje obilježje sustava upravljanja i kontrole u okviru kohezijske politike, pogreške iz 2015. mogu također ispraviti narednih godina i prije zaključenja kako je prikazano u odjeljku 2.4.3. odgovarajućih Godišnjih izvješća o radu za 2015. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje.

Za razdoblje 2014. – 2020. pojačani zahtjevi u pogledu zakonitosti i pravilnosti uključuju uvođenje godišnjih financijskih izvještaja, pojačane provjere upravljanja i odgovornosti te revizijska mišljenja utemeljena na preostalim razinama pogreške svake godine, kao i zadržavanje u iznosu od 10 % na sva privremena plaćanja Komisije dok se na razini država članica ne provedu sve kontrole i ne predaju svi godišnji financijski izvještaji. Preostala razina pogreške obračunat će se za svaku računovodstvenu godinu kojom su obuhvaćeni izvještaji. Komisijine korektivne sposobnosti dodatno su pojačane mogućnošću primjene neto financijskih ispravaka na ozbiljne nedostatke uz određene uvjete, 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 financijskih izvještaja Komisiji. Svi ti elementi trebali bi pridonositi trajnom smanjenju stope pogreške.

Vidjeti također odgovor Komisije na točku 6.11.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.74. Našim revizijama od 2009. nadalje utvrđeno je da je stopa pogreške za programsko razdoblje 2007. – 2013. bila znatno manja nego stopa pogreške za programsko razdoblje 2000. – 2006. Međutim, procijenjena stopa pogreške i dalje je iznad praga značajnosti. Također smo utvrdili da se nadoknada rashoda u ovom području temelji na prijavi stvarnih troškova korisnika. Prethodnih je godina bilo nekoliko pokušaja pojednostavnjenja, no oni su imali tek ograničen učinak na pravilnost transakcija. Istodobno su povećane razine kontrole dovele do znatnog administrativnog opterećenja nacionalnim upravama i korisnicima. U srpnju 2015. Komisija je osnovala skupinu stručnjaka na visokoj razini za postupak pojednostavnjenja u svrhu pripreme za programsko razdoblje nakon 2020. (vidjeti odlomak 6.8.).

Preporuke

6.75. U **prilogu 6.2.** prikazuje se rezultat pregleda koji smo obavili nad napretkom u provođenju preporuka iznesenih u prijašnjim godišnjim izvješćima. U godišnjim izvješćima za 2012. i 2013. godinu iznijeli smo 16 preporuka. Komisija je u potpunosti provela njih devet od tih preporuka, njih četiri provedene su u većoj mjeri, dvije su provedene u određenoj mjeri, dok jedna nije uopće provedena.

6.76. Na temelju ove provjere te nalaza i zaključaka za 2015. godinu, preporučujemo sljedeće:

- **1. preporuka:** Komisija bi trebala temeljito ponovno razmotriti mehanizam osmišljavanja i uporabe sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova pri izradi zakonodavnih prijedloga Komisije za sljedeće programsko razdoblje te bi trebala uzeti u obzir prijedloge skupine stručnjaka na visokoj razini za postupak pojednostavnjenja (ciljni datum provedbe: konačni rezultati prije nego što Komisija predstavi svoj prijedlog za razdoblje nakon 2020.).

6.74. Stopa pogreške za programsko razdoblje 2007. – 2013. stabilna je i znatno ispod stopa prijavljenih za razdoblje 2000. – 2006. Takva je situacija rezultat poboljšanog regulatornog okvira, uključujući pojednostavnjenje, osnažene sustave upravljanja i kontrole te strogu politiku Komisije o prekidanju/obustavi plaćanja u slučaju utvrđenih nedostataka, kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu za 2015.

Nadalje, studija o administrativnim troškovima provedbe i upravljanju sredstvima koju je Komisija naručila u 2010. pokazuje da njezin udio u ukupnim prihvatljivim rashodima EFRR-a/KF-a nije prekomjeran, budući da je procijenjen na 3,2 % za cijelo razdoblje (otprilike 12,5 milijardi EUR). Dodatna studija u 2012. koja je upotrijebljena kao osnova za procjenu učinka za razdoblje 2014. – 2020. procijenila je da bi prijedlozi Komisije doveli do smanjenja od gotovo 20 % administrativnog opterećenja korisnika.

Komisija također aktivno radi s državama članicama u cilju promicanja pojednostavnjenih mogućnosti financiranja, koje su usmjerene na rezultate i koje se temelje na izračunatim troškovima za razliku od nadoknade stvarno nastalih troškova kako bi se postupno proširila njihova uporaba i smatra da su ti napori već donijeli pozitivne rezultate (vidjeti također odgovore Komisije na točku 6.15.).

Kako bi bolje shvatile prepreke za uporabu mjera pojednostavnjenja, Komisija provodi studiju koje bi joj trebala omogućiti da procijeni iskorištenost pojednostavnjenih mogućnosti financiranja na razini država članica i mogućnost za njihovu povećanu uporabu.

Komisija je osnovala Skupinu na visokoj razini za pojednostavnjenje kako bi dala preporuke za što bolje iskorištavanje mogućnosti smanjenja administrativnog opterećenja u regulatornom okviru za 2014. – 2020.

6.75. Komisija napominje da nije prihvatila preporuku koja je prijavljena u ovoj točki kao neprovedenu.

Za dodatne informacije vidjeti Odgovor Komisije na **Prilog 6.2.**

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

Iako u ovoj fazi Komisija nije u mogućnosti preuzeti nikakvu posebnu obvezu u odnosu na zakonske prijedloge za razdoblje nakon 2020., razmotrit će sve održive opcije uzimajući u obzir prijedloge Skupine na visokoj razini, kao i rezultate studija i dokaze iz provedbe programa 2014. – 2020. te ostale relevantne informacije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **2. preporuka:** Komisija bi trebala iskoristiti iskustvo stečeno u programskom razdoblju 2007. – 2013. te izvjestiti o ciljanoj analizi nacionalnih pravila o prihvatljivosti za programsko razdoblje 2014. – 2020. Na temelju navedenoga Komisija bi trebala pružiti smjernice državama članicama kako bi se pojednostavila i izbjegla nepotrebno složena i/ili zahtjevna pravila kojima se ne ostvaruje dodana vrijednost u odnosu na rezultate koji se žele postići određenom politikom (tzv. *gold-plating*, tj. prerevno donošenje propisa), posebice kada ti rezultati dovode do pogrešaka koje se ponavljaju i/ili znatnih pogrešaka (ciljni datum provedbe: kraj 2018.).
- **3. 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 pod podijeljenim upravljanjem. Izmjena uredbe nužna je kako bi se državama članicama pružila pravna sigurnost (ciljni datum provedbe: odmah).
- **4. preporuka:** Komisija bi za programsko razdoblje 2014. – 2020. državama članicama, a posebice javnim korisnicima, trebala pojasniti pojam PDV-a za koji se može dobiti povrat kako bi se izbjegla različita tumačenja pojma PDV „za koji se ne može dobiti povrat” te kako bi se izbjegla uporaba sredstava EU-a koja je ispod najbolje moguće razine (ciljni datum provedbe: sredina 2017.).
- **5. preporuka:** Komisija bi trebala zajamčiti da se svi rashodi povezani s financijskim instrumentima EFRR-a i ESF-a za programsko razdoblje 2007. – 2013. uključe u izjave o zaključenju dovoljno unaprijed kako bi revizijska tijela mogla provesti svoje provjere. Osim toga, Komisija bi trebala poticati sve države članice koje su primijenile financijske instrumente da izvrše posebne revizije o primjeni tih instrumenata s ciljem zaključenja programa (ciljni datum provedbe: odmah).

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća ovu preporuku.

U svojem praćenju i reviziji nacionalnih sustava upravljanja i kontrole, posebnu će pozornost usmjeriti na nacionalna pravila o prihvatljivosti, posebice u državama članicama sa stalno visokim stopama pogreške.

Na temelju toga, pomoći će predmetnim državama članicama da pojednostave i izbjegnu nepotrebno složena i opterećujuća pravila, olakšati razmjenu dobrih praksi i izvjestit će o iskustvu stečenom u 2018. Komisija nastavlja s intenzivnim ulaganjem u iskorištavanje pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u programskom razdoblju 2014. – 2020.

Komisija podsjeća da je, u okviru podijeljenog upravljanja, primarna odgovornost država članica da pregledaju i pojednostave svoja nacionalna pravila o prihvatljivosti.

Komisija ne prihvaća preporuku.

Kako je navela u svojem odgovoru na istu preporuku u godišnjem izvješću Revizorskog suda za 2014., smatra da su, u okviru mandata koji joj je Europsko vijeće dodijelilo u prosincu 2014., izmjene uvedene u njezine smjernice o zaključivanju bile unutar područja primjene članka 78. stavka 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006, kako je izmijenjena, te stoga nisu bile potrebne izmjene zakonodavnog akta (vidjeti također zajednički odgovor Komisije na prethodne točke 6.59. do 6.62. i na 5. preporuku godišnjeg izvješća Suda za 2014.).

Komisija napominje da su Vijeće i Europski parlament uzeli u obzir, ali nisu podržali, preporuku Suda u kontekstu razrješnice za 2014.

Komisija prihvaća ovu preporuku.

Ona će dati smjernice državama članicama da pojasne pojam PDV-a za koji se može dobiti povrat u kontekstu programskog razdoblja 2014. – 2020., unutar političkog izbora suzakonodavaca o prihvatljivosti poreza na dodanu vrijednost (PDV), kako je predviđeno u članku 69. stavku 3. točki (c) CPR-a.

Komisija prihvaća preporuku.

U svojim smjernicama za zaključenje za 2007. – 2013. već je pojasnila da, kako bi revizijska tijela imala dovoljno vremena da obave svoj posao u pogledu izjave o zaključenju, zahtjev za plaćanje konačne isplate i završnu izjavu o izdacima treba im dostaviti dovoljno unaprijed, odnosno datum koji tijela dogovore za svaki program.

Za potrebe izjave o zaključenju, Komisija je već potaknula revizijska tijela da dobiju i daju jamstvo u pogledu zakonitosti i pravilnosti, ne samo doprinosa programa uplaćenog u financijske instrumente, nego i uporabe ovog doprinosa putem osnovnih transakcija koje provode krajnji korisnici. Na temelju paketa za zaključenje dostavljenih do 31. ožujka 2017. Komisija će procijeniti je li obavljena dostatna revizija financijskih instrumenata jer se prihvatljivost osnovnih rashoda za takve instrumente utvrđuje u trenutku zaključenja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

PROCJENA USPJEŠNOSTI PROJEKATA

6.77. Izvršenje proračuna EU-a u okviru načela dobrog financijskog upravljanja zahtijeva da se potrošnja sredstava ne usmjeri samo na poštovanje pravila već i na postizanje planiranih ciljeva⁽⁵⁴⁾. Od 216 ispitanih projekata njih 149 bilo je dovršeno u vrijeme revizije. U svih 15 uzorkovanih država članica postojala su barem tri dovršena projekta koja su se mogla procijeniti (vidjeti odlomak 6.9.).

6.78. Osim što smo provjerili pravilnost tih 149 transakcija, na temelju informacija koje su pružili korisnici drugu smo uzastopnu godinu⁽⁵⁵⁾ proveli procjenu o tome:

- je li i u kojoj mjeri uspostavljen sustav za mjerenje uspješnosti kako bismo procijenili jesu li ciljevi utvrđeni u dokumentaciji o odobrenju projekta (projektne zahtjeve, ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava ugovor i/ili odluke o sufinanciranju) bili u skladu s onima utvrđenima u operativnim programima te jesu li utvrđeni odgovarajući pokazatelji rezultata radi mjerenja uspješnosti projekata,
- jesu li i u kojoj mjeri projektima postignuti ti ciljevi i jesu li dosegnute ciljne vrijednosti određene za svaki pojedini pokazatelj. U odnosu na prethodnu godinu naša je ovogodišnja analiza bila opsežnija jer se nismo usredotočili samo na ostvarenja projekta⁽⁵⁶⁾ nego i na rezultate kako bismo izmjerili uspješnost projekata u davanju doprinosa ciljevima rezultata operativnih programa.

6.79. U **tablici 6.10.** Iznosi se kratak prikaz rezultata procjene uspješnosti dovršenih projekata.

Tablica 6.10. – Prikaz rezultata procjene uspješnosti dovršenih projekata

Procjena uspješnosti	Broj projekata u kojima:			UKUPNO
	su utvrđeni i procijenjeni i pokazatelji ostvarenja i pokazatelji rezultata	su utvrđeni i procijenjeni pokazatelji ostvarenja, ali nisu utvrđeni pokazatelji rezultata	nisu utvrđeni ni pokazatelji ostvarenja ni pokazatelji rezultata te ih se nije moglo procijeniti	
Broj projekata	90	57	2	149
— Postignuti u potpunosti	52 (58 %)	50 (88 %)	—	102 (68 %)
— Postignuti djelomično	34 (38 %)	7 (12 %)	—	41 (28 %)
— Nisu postignuti	4 (4 %)	—	—	4 (3 %)
— Ne može se procijeniti	—	—	2 (100 %)	2 (1 %)

⁽⁵⁴⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 10.10.

⁽⁵⁵⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomke 6.80. – 6.86.

⁽⁵⁶⁾ Za objašnjenje pojmova ostvarenja i rezultati vidjeti **okvir 3.1.** u poglavlju 3.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

U svim ispitanim projektima osim njih dva uspostavljen je sustav mjerenja uspješnosti koji povezuje projekt s ciljevima operativnog programa

6.80. Za 147 od 149 projekata (99 %) zaključili smo da je uspostavljen sustav mjerenja uspješnosti na temelju kojeg se može procijeniti jesu li pokazatelji ostvarenja u skladu s pokazateljima operativnog programa (kao što je utvrđeno za svaku prioritetnu os).

6.81. U preostala dva slučaja (1 %) nismo mogli procijeniti ostvarenja projekata jer posebne ciljne vrijednosti ciljeva ostvarenja nisu bile određene u fazi odobrenja projekta ili upravljačko/posredničko tijelo nije bilo u mogućnosti dostaviti nam odgovarajuću dokumentaciju kojom bi se dokazalo da su takve ciljne vrijednosti bile određene i da je korisnik obaviješten o njima⁽⁵⁷⁾. Stoga ne možemo procijeniti je li i u kojoj mjeri navedenim projektima ostvaren doprinos postizanju ciljeva operativnog programa.

Ciljevi ostvarenja i ciljevi rezultata postignuti su potpuno ili djelomično u gotovo svih 90 projekata u kojima su ti ciljevi utvrđeni

6.82. Tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. korisnici su bili zakonski obvezni utvrditi ostvarenja i izvijestiti o njima, ali za rezultate nije postojala takva obveza. Uspješnost se morala mjeriti na razini prioritetnih osi operativnog programa, a ne na razini projekta.

6.83. Međutim, vlasti država članica još su uvijek bile u mogućnosti utvrditi pokazatelje rezultata. To omogućuje povezivanje rezultata projekata s prioritetnom osi i utvrđivanje kako je projektima ostvaren doprinos u pogledu ostvarenja ciljeva operativnog programa. Pokazatelji rezultata utvrđeni su za 90 projekata EFRR-a/KF-a i ESF-a od dovršenih 149 (60 %).

6.82-6.83. Iako zakonodavni okvir strukturnih fondova za 2007. – 2013. nije obvezivao nacionalna tijela da definiraju pokazatelje rezultata na razini projekta, Komisija je to poticala kad god je bilo potrebno. Neki pokazatelji rezultata doista nisu mogli biti smisleno izmjereni na razini jednog projekta.

⁽⁵⁷⁾ Ta su dva projekta provedena u Španjolskoj i Njemačkoj.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.84. U 52 dovršena projekta od njih 90 (58 %) za koje smo mogli procijeniti ciljeve ostvarenja i ciljeve rezultata u potpunosti su postignuti i ciljevi ostvarenja i ciljevi rezultata koje su utvrdila upravljačka tijela (vidjeti **okvir 6.11.**). U dodatna 34 projekta (38 %) od njih 90 djelomično su postignuti ciljevi ostvarenja i ciljevi rezultata.

Okvir 6.11. – Primjer projekta u kojem su u potpunosti postignuti ciljevi

Projektom su postignuti ciljevi ostvarenja i rezultata: projekt ESF-a u Rumunjskoj sastojao se od organiziranja i održavanja tečajeva osposobljavanja u području građevine kako bi korisnicima stekli nove vještine kojima bi se poboljšala njihova mogućnost zapošljavanja. Ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava za projekt utvrđeno je pet pokazatelja ostvarenja i osam pokazatelja rezultata koji su bili u skladu s pokazateljima operativnih programa na razini prioritetne osi. Projektom su postignuti svi pokazatelji unutar roka utvrđenog u ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava. Projektom su čak i premašene ciljne vrijednosti u pogledu sudjelovanja dugotrajno nezaposlenih žena i mladih osoba.

6.85. U preostalim četirima projektima (4 %) nije postignut nijedan cilj. Nacionalna tijela nakon naše revizije povukla su jedan od četiriju navedenih projekata (vidjeti **okvir 6.12.**).

Okvir 6.12. – Primjer projekta u kojem nisu postignuti ciljevi

U projektu EFRR-a u Poljskoj povezanom s razvojem nove metode za izgaranje smeđeg ugljena, tehnički kapaciteti korisnika za provedbu projekta ovisili su o uključivanju vanjskih pružatelja usluga. Neki od navedenih pružatelja usluga na kraju nisu sudjelovali u projektu zbog čega projektom nisu postignuti željeni ciljevi. Nakon naše revizije posredničko tijelo odlučilo je otkazati projekt.

6.84. Komisija napominje da je 86 od 90 pregledanih projekata koji imaju utvrđene pokazatelje ostvarenja i rezultata ostvareno (u cijelosti ili djelomično) ili je premašilo svoje odgovarajuće ciljane vrijednosti.

Komisija u prvom redu napominje da se od nadzornih odbora očekuje da osiguraju odabir i odobravanje projekata s dodanom vrijednošću EU-a.

Ocjenjivanje uspješnosti programa pojačat će se za razdoblje 2014. – 2020.: kako je predviđeno u regulatornom okviru za razdoblje 2014. – 2020. (članak 22. stavci 6. i 7. Uredbe (EU) br. 1303/2013), Komisija će moći sankcionirati države članice u slučaju ozbiljnog neuspjeha prioritetne osi programa utvrđenog tijekom pregleda uspješnosti (članak 22. stavak 6. Uredbe (EU) br. 1303/2013) i u trenutku zaključenja (članak 22. stavak 7.).

6.85. Komisija upotrebljava sve moguće raspoložive mjere kako bi se osiguralo dobro i učinkovito financijsko upravljanje u iskorištavanju fondova EU-a. Nadalje, uspješnost projekata financiranih iz operativnog programa bit će konačno ocijenjena i prijavljena Komisiji tek u fazi zaključenja programa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Pokazatelji rezultata nisu utvrđeni za 38 % projekata

6.86. U 57 od 149 (38 %) dovršenih projekata nadležna tijela država članica provela su sustav mjerenja kako bi se pratila ostvarenja projekta, ali nisu utvrdila pokazatelje rezultata ili ciljeve u dokumentaciji o odobrenju projekta. Za te projekte nismo mogli izmjeriti jesu li i u kojoj mjeri oni doprinijeli postizanju ciljeva rezultata operativnog programa.

6.87. Našom procjenom uzorkovanih 15 država članica pokazali smo da su takvi slučajevi utvrđeni u njih 13. Međutim, taj je problem posebice zastupljen u projektima EFRR-a/KF-a u Češkoj Republici, Španjolskoj, Francuskoj, Italiji, Latviji i Austriji te u projektima ESF-a u Češkoj Republici, Njemačkoj, Španjolskoj i Poljskoj. U tim državama pokazatelji rezultata nisu utvrđeni u više od polovice dovršenih projekata koje smo ispitali.

6.88. Međutim, u 50 od dovršenih 57 (88 %) projekata EFRR-a/KF-a i ESF-a u potpunosti su postignuti ciljevi ostvarenja koje su utvrdila upravljačka tijela. U preostalih sedam (12 %) projekata ciljevi ostvarenja postignuti su djelomično.

6.89. Kad je riječ u programskom razdoblju 2014. – 2020. utvrdili smo da u uredbi o zajedničkim odredbama ne postoje pravne obveze prema kojima države članice trebaju utvrditi pokazatelje rezultata na razini projekta. Ipak smatramo da bi, kao primjer dobre prakse, upravljačka i posrednička tijela pri odobravanju projekata kad god je to moguće trebala utvrđivati relevantne pokazatelje rezultata na razini projekta kojima se mjeri u kojoj se razini projektom doprinosi postizanju ciljeva postavljenih za prioritetnu os operativnog projekta.

6.86. *Komisija i države članice procjenjuju u kojoj su mjeri postignuti ciljevi rezultata OP-a, prvenstveno ex-post evaluacijom, na temelju praćenja i izvješćivanja o nizu pokazatelja ostvarenja i rezultata.*

6.89. *Komisija je ustanovila da je došlo do velikog poboljšanja za 2014. – 2020. sa sveobuhvatnim sustavom obveznih pokazatelja za ostvarenja i rezultate na razini programa. Ostvarivanje ciljeva mjeri se pokazateljem rezultata (s polaznom vrijednošću – polaznom točkom – i ciljanom vrijednošću). U okviru programa sustavno će se mjeriti napredak pokazatelja rezultata i izvještavati o njemu. Projekti u okviru programa odabiru se za postizanje ostvarenja i doprinos rezultatima koji se žele postići na razini programa. Njihov se napredak mjeri pokazateljima ostvarenja. Oni su također obvezni.*

PRILOG 6.1.

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

	2015.	2014.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija	223	331
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	5,2%	5,7%
Gornja granica pogreške (GGP)	7,6%	
Donja granica pogreške (DGP)	2,8%	

PRILOG 6.2.

PRACĀENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „GOSPODARSKA, SOCIJALNA I TERITORIJALNA KOHEZIJA”

E = Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenosć, R = Glavna uprava 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 primjenljivo u trenutnom okviru	Nedostajni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2013.	Poglavlje 5., 1. preporuka: od država članica zahtijevati da u svojim izjavama o upravljanju (u skladu s člankom 59. stavkom 5. točkom (a) Financijske uredbe) iznesu izričitu potvrdu u vezi s djelotvornošću provjera prve razine koje su provela upravljačka tijela i tijela za ovjeravanje.	R						
	Poglavlje 5., 2. preporuka: obaviti procjenu „provjera prve razine” provedenih tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. godine u skladu s člankom 32. stavkom 5. Financijske uredbe. Uzimajući u obzir uočene nedostatke, Komisija bi trebala analizirati troškove i koristi mogućih korektivnih mjera te poduzeti (ili predložiti) odgovarajuće mjere (kao što je pojednostavnjenje primjenjivih odredbi, poboljšanje sustava kontrole i ponovne izrade programa ili sustava provedbe).		R ⁽¹⁾					Komisija smatra da je njezin nadzor provjera prve razine putem ciljanih revizija rizičnijih područja u kojima su utvrđene slabosti pridonio poboljšanjima za razdoblje 2007. – 2013. te da su ključni elementi reformiranog razdoblja 2014. – 2020. trebali dovesti do okruženja s većom razinom zaštite od pogrešaka.
	Poglavlje 5., 3. preporuka: analizirati razloge za veliki broj slučajeva neusklađenosti s pravilima EU-a o državnoj potpori.	R						
	Poglavlje 5., 4. preporuka: analizirati razloge za stalna kašnjenja u isplata sredstava EU-a kroz instrumente financijskog inženjeringa te poduzeti odgovarajuće korektivne mjere.	R ⁽²⁾						
	Poglavlje 5., 5. preporuka: u godišnjem izvješću o radu Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku potvrditi da se Komisijin izračun „stope preostale pogreške” temelji na točnim, potpunim i pouzdanim informacijama o financijskim ispravcima. Kako bi to ostvarila, Komisija bi od revizijskih tijela trebala zahtijevati da potvrde točnost podataka o financijskim ispravcima koje su prijavila tijela za ovjeravanje za svaki operativni program svaki puta kada to smatra potrebnim.	R ⁽²⁾						

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenljivo u trenutnom okviru	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
	6. preporuka (6. preporuka u poglavlju 5. i 6. preporuka u poglavlju 6.): u svojem godišnjem izvješću o radu dosljedno navoditi razloge zbog kojih se nisu izrazile zadržske (ili zbog kojih su se izrazile zadržske s manjim financijskim učinkom) u onim slučajevima u kojima se tako postupilo zbog iznimaka u primjenjivim smjernicama Komisije ili odobrenim revizijskim strategijama.	X ⁽²⁾						
	7. preporuka (1. preporuka u poglavlju 6.): u suradnji s državama članicama pratiti nedostatke koji su utvrdeni tematskom revizijom na temelju rizika koju je Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenosť provela nad provjerama upravljanja. To bi zahtijevalo jačanje provjera povezanih s usklađenošću s pravilima javne nabave i drugim relevantnim izvorima pogrešaka (troškovima koji nisu povezani s projektom ili koji nemaju dodanu vrijednosť).	E						
	8. preporuka (2. preporuka u poglavlju 6.): u svojim godišnjim izvješćima o radu potvrditi da je su se obavile prikladne provjere kako bi se zajamčilo da se „stapa preostale pogreške“ temelji na točnim, potpunim i pouzdanim informacijama o financijskim ispravcima. Kako bi to ostvarila, Komisija bi od revizijskih tijela trebala zahtijevati da potvrđuju točnost podataka o financijskim ispravcima koje su prijavila tijela za ovjeravanje za svaki operativni program svaki puta kada to smatra potrebnim.	E ⁽²⁾						
	9. preporuka (3. preporuka u poglavlju 6.): zajamčiti da se članci 78. i 130. Uredbe o zajedničkim odredbama za programsko razdoblje 2014. – 2020. primjenjuju na način kojim će se onemogućiti da uz početnu isplatu prefinanciranja dolazi do akumulacije prefinanciranja (vidjeti primjer u okviru 6.4.).				E ⁽³⁾			
	10. preporuka (4. preporuka u poglavlju 6.): pobrinuti se za to da tijela koja su zadužena za upravljanje strukturnim fondovima u državama članicama riješe pitanje zaračunavanje troškova za osoblje u projektima EU-a po višim cijenama, u usporedbi s projektima koji se financiraju nacionalnim sredstvima.					E ⁽⁴⁾		
	11. preporuka (5. preporuka u poglavlju 6.): pri odobravanju operativnih programa za novo programsko razdoblje pobrinuti se za to da su države članice razmotrile sve mogućnosť pojednostavnjenja koje su predviđene propisima o europskim strukturnim i investicijskim fondovima za razdoblje 2014. – 2020.						E ⁽⁵⁾	

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenljivo u trenutnom okviru	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
	Preporuke iznesene u kontekstu godišnjeg izvješća za 2012. godinu, a koje su vrlo slične preporukama iz 2013. godine, analizirane su skupno.							
2012.	<p>1. preporuka: Komisija bi trebala ponuditi rješenja za nedostatke u „provjerama prve razine“ koje provode upravljačka i posrednička tijela za EFRR i KF, kroz posebne smjernice te, po potrebi, mjere osposobljavanja.</p> <p>2. preporuka: na temelju iskustva stečenog tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013. godine, Komisija bi trebala provesti procjenu uporabe nacionalnih pravila o prihvatljivosti s ciljem utvrđivanja mogućih područja za daljnje pojednostavnjenje i uklanjanje nepotrebnih složenih pravila (tzv. <i>gold-plating</i>, tj. preterano donošenje propisa).</p> <p>Poglavlje 5., 3. preporuka: Komisija bi trebala razraditi jasna pravila i pružiti čvrste smjernice o tome kako procijeniti prihvatljivost projekata i izračunati sufinanciranje projekata EFRR-a i KF-a koji ostvaruju prihode u programskom razdoblju 2014. – 2020.</p> <p>4. preporuka (3. preporuka u poglavlju 6.): Komisija bi trebala promicati što veću primjenu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja s ciljem smanjenja rizika od pogreške u prijavama troškova te administrativnog opterećenja korisnika. Komisija treba sustavno unaprijed provjeravati/potvrđivati paušalne iznose za pojednostavnjene mogućnosti financiranja kako bi zajamčila da su u skladu sa zakonskim uvjetima (pravedni, pravični i provjerljivi izračun).</p>	X						
			E ⁽⁶⁾	R ⁽⁷⁾				
		R						
		E ⁽⁸⁾						

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenljivo u trenutnom okviru	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2012.	5. preporuka: Komisija bi trebala nastojati unaprijediti rad revizijskih tijela te kvalitetu i pouzdanost informacija koje ta tijela dostavljaju u godišnjim izvješćima o kontroli i revizorskim mišljenjima.		X ⁽⁹⁾				Komisija primjećuje opće poboljšanje koje je Sud prepoznao u provjerama koje su provela revizijska tijela, posebice u vezi s pravilima o javnoj nabavi i državnim potporama (vidjeti točku 6.59.). Komisija upućuje i na svoj odgovor na točke 6.45. i 6.52.	
		(1) Nije obavljena sustavna procjena nacionalnih pravila o prihvatljivosti s ciljem pojednostavljenja jer Komisija nije prihvatila ovaj dio preporuka. (2) Provedba bi se trebala nastaviti do zaključenja. (3) Europska komisija nije prihvatila preporuku (vidjeti godišnje izvješće za 2014., odlomak 6.79.). (4) Nisu poduzete horizontalne mjere jer Komisija nije prihvatila ovaj dio preporuka. (5) U ovoj fazi nije moguće u potpunosti procijeniti provedbu preporuka budući da nije prošlo dovoljno vremena od početka novog programskog razdoblja. (6) Stanje se nije promijenilo 2015. godine. (7) Nije bilo sustavne procjene nacionalnih pravila o prihvatljivosti s ciljem pojednostavljenja jer Komisija nije prihvatila ovaj dio preporuka. (8) Provedba bi se trebala nastaviti tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. (9) Znatna poboljšanja primijećena su posebice u područjima poduzorkovanja i provjera državne potpore i javne nabave. Međutim, nedostaci su ipak utvrđeni u nekoliko ispitanih operativnih programa.						

POGLAVLJE 7.

„Prirodni resursi”

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	7.1.–7.9.
Kratak opis područja „Prirodni resursi”	7.3.–7.7.
Opseg revizije i revizijski pristup	7.8.–7.9.
Dio 1. – Procjena pravilnosti	7.10.–7.67.
Pravilnost transakcija	7.10.–7.30.
Ispitivanje godišnjih izvješća o radu i drugih sastavnica sustava unutarnje kontrole	7.31.–7.63.
Sustavi Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj povezani s pravilnošću transakcija u području poljoprivrede	7.31.–7.36.
Sustavi država članica povezani s pravilnošću transakcija u području poljoprivrede	7.37.–7.47.
Sustavi GU-a za pomorstvo i ribarstvo i država članica povezani s pravilnošću transakcija u području ribarstva	7.48.–7.52.
Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj	7.53.–7.61.
Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za pomorstvo i ribarstvo	7.62.–7.63.
Zaključak i preporuke	7.64.–7.67.
Zaključak za 2015. godinu	7.64.–7.65.
Preporuke	7.66.–7.67.
Dio 2. – Problemi u vezi s uspješnošću u području ruralnog razvoja	7.68.–7.76.
Procjena uspješnosti projekata	7.68.–7.75.
Zaključak	7.76.
Prilog 7.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Prirodni resursi”	
Prilog 7.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Prirodni resursi”	

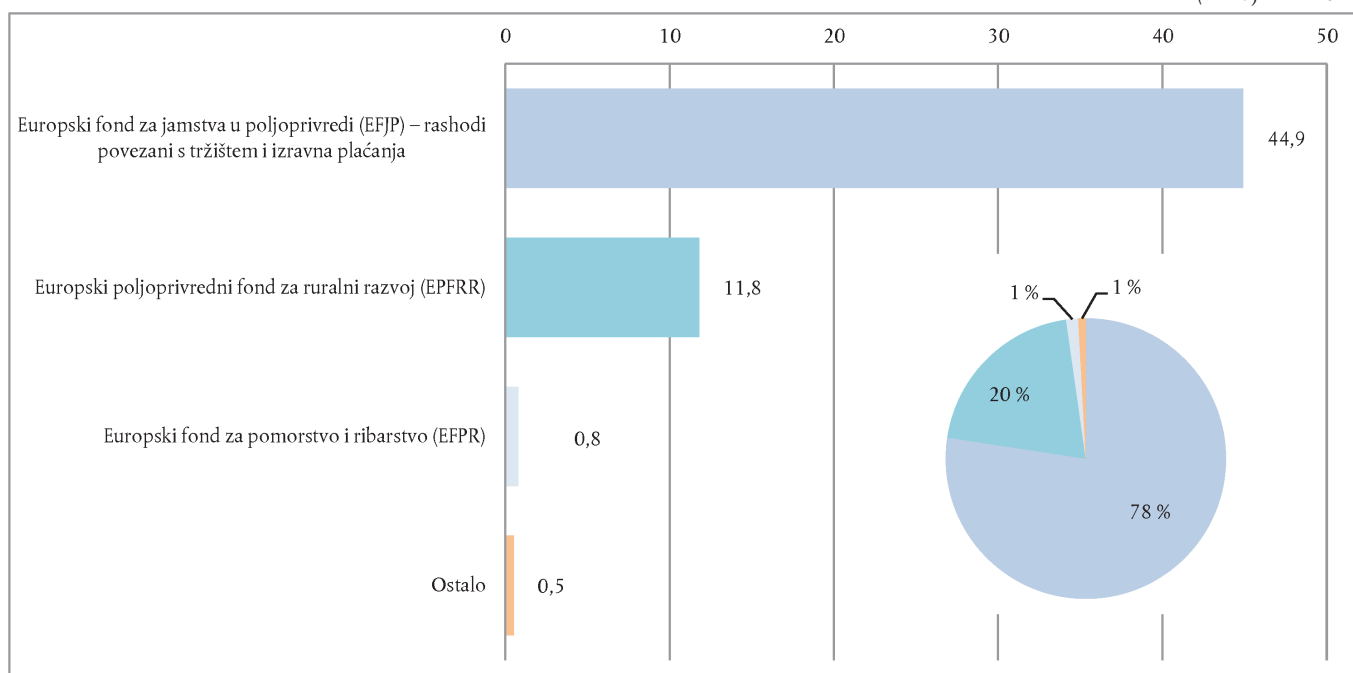
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

7.1. U ovom se poglavlju iznose naši nalazi za područje „Prirodni resursi”. U poglavlju su zasebno predstavljeni rezultati ispitivanja Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) i drugih rashoda (za područje „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo”) u okviru tog naslova višegodišnjeg financijskog okvira (VFO). Ključne informacije o strukturi tog naslova VFO-a prikazane su na **grafikonu 7.1.**

Grafikon 7.1. – Naslov 2. VFO-a – „Prirodni resursi” – ključne informacije za 2015.

(u milijardama eura)



Ukupna plaćanja za predmetnu godinu	58,0
- predujmovi ⁽¹⁾	2,4
+ obračuni predujmova ⁽¹⁾	2,9

Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno	58,5
--	-------------

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2015. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.2. Povrh nalaza koji se odnose na pravilnost posebnih procjena u zasebnom dijelu ovog poglavlja predstavljeni su i rezultati koji se odnose na određene probleme u vezi s uspješnošću za uzorak projekata ruralnog razvoja.

Kratak opis područja „Prirodni resursi”

7.3. Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) osnova je za izvršenje rashoda EU-a u području poljoprivrede. Komisija, odnosno njezina Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj, i agencije za plaćanja u državama članicama zajednički upravljaju provedbom ZPP-a (vidjeti odlomak 7.31.). Korisnicima se sredstva isplaćuju kroz dva fonda⁽¹⁾: Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP), iz kojeg se u cijelosti financiraju izravna potpora i tržišne mjere⁽²⁾, te Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), iz kojeg se zajedno s državama članicama sufinanciraju programi ruralnog razvoja.

7.4. Glavne mjere koje se financiraju iz EFJP-a:

- Kroz koje se pruža izravna potpora, čine program jedinstvenih plaćanja za koji je 2015. godine izdvojeno 29,3 milijarde eura te program jedinstvenih plaćanja po površini za koji je 2015. godine izdvojeno 7,8 milijardi eura. Tim programima plaćanja po površini pruža se proizvodno nevezana⁽³⁾ potpora dohotku.
- Za druge programe izravne potpore⁽⁴⁾ 2015. godine izdvojena je 5,1 milijarda eura, a za intervencije na poljoprivrednim tržištima⁽⁵⁾ 2015. godine izdvojeno je 2,7 milijardi eura.

⁽¹⁾ Uredba (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 uredbi 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.).

⁽²⁾ Osim određenih mjera poput promidžbenih mjera i programa za opskrbu škola voćem koji se sufinanciraju.

⁽³⁾ Proizvodno nevezana plaćanja dodjeljuju se za prihvatljiva poljoprivredna zemljišta neovisno o tome koriste li se za proizvodnju ili ne.

⁽⁴⁾ Njima se uglavnom obuhvaćaju proizvodno vezana plaćanja povezana s posebnom vrstom poljoprivredne proizvodnje i dva nova programa: nadoknada financijske discipline i dobrovoljna preraspodjela plaćanja.

⁽⁵⁾ Njima se posebice obuhvaća posebna potpora za sektore vina i voća/povrća, potpora za program opskrbe škola mlijekom i voćem te posebne mjere za najudaljenije regije EU-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.5. Iz EPFRR-a se sufinanciraju rashodi za ruralni razvoj koji se isplaćuju u okviru programa ruralnog razvoja država članica. Rashodi obuhvaćaju mjere povezane s površinom ⁽⁶⁾ i mjere koje nisu povezane s površinom ⁽⁷⁾. Iz EPFRR-a se 2015. godine financiralo 11,8 milijardi eura rashoda.

7.6. Sljedeće situacije predstavljaju glavne rizike za pravilnost:

- plaćanje izravne potpore za neprihvatljiva zemljišta ili korisnike
- dodjela potpora za intervencije na poljoprivrednim tržištima za neprihvatljive troškove ili korisnike
- rashodi u području ruralnog razvoja neprihvatljivi su zbog neusklađenosti s često složenim pravilima (uključujući pravila javne nabave) i uvjetima prihvatljivosti, posebice za investicijske mjere.

7.7. U ovom je poglavlju riječ i o politici EU-a za okoliš, klimatskoj politici i zajedničkoj ribarstvenoj politici. Glavni rizik za pravilnost u tim područjima predstavlja dodjela potpore za neprihvatljive troškove ili troškove prikazane u iznosu većem od stvarnoga.

⁽⁶⁾ Mjere povezane s površinom mjere su u kojima su plaćanja povezana s brojem hektara, kao što su plaćanja za poljoprivredu i okoliš te naknade poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima.

⁽⁷⁾ Mjere koje nisu povezane s površinom obično su investicijske mjere, kao što su modernizacija poljoprivrednih gospodarstava i uspostava osnovnih usluga za gospodarstvo i stanovništvo ruralnih područja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opseg revizije i revizijski pristup

7.8. U **prilogu 1.1.** opisuju se ključna obilježja našeg revizijskog pristupa i metodologije. U vezi s revizijom područja „Prirodni resursi” treba naglasiti nekoliko pojedinosti:

- (a) Za EFJP smo ispitali uzorak od 180 transakcija, a za područje „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo” uzorak od 179 transakcija, kako je navedeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Svaki je uzorak sastavljen tako da bude reprezentativan za rashode u okviru predmetnog naslova VFO-a za svaku od te dvije posebne procjene⁽⁸⁾. Uzorak za procjenu EFJP-a 2015. godine sastojao se od transakcija iz 18 država članica⁽⁹⁾. Uzorak za drugu posebnu procjenu sastojao se od 159 transakcija u području ruralnog razvoja i 20 drugih transakcija, uključujući one u područjima okoliša, klimatske politike i ribarstva iz 17 država članica⁽¹⁰⁾.
- (b) Procijenili smo odabrane sustave unutarnje kontrole pregledavši dokumentaciju u vezi s 24 revizije koje je Komisija provela nad sredstvima EFJP-a i EPFRR-a. Taj smo rad nadopunili ponovnim obavljanjem šest revizija koje je u predmetnim državama članicama prethodno obavila Komisija⁽¹¹⁾. Obavili smo dodatne revizijske zadatke u tih šest država članica kojima smo obuhvatili ograničen broj rizičnih područja u vezi s EFJP-om i EPFRR-om, kao i obveze višestruke sukladnosti⁽¹²⁾. Također smo obavili pregled pet revizija koje je provela Komisija i kojima je obuhvaćena zajednička ribarstvena politika te smo ponovno proveli jednu od tih revizija⁽¹³⁾.

⁽⁸⁾ Naš pristup temelji se na određenom broju nasumično odabranih stavki (npr. parcela) za svaku transakciju. Stoga utvrđena pogreška nužno ne odražava ukupnu pogrešku za predmetne transakcije.

⁽⁹⁾ Bugarska, Češka Republika, Danska, Njemačka (Baden-Württemberg, Bavarska, Hessen, Donja Saska, Schleswig-Holstein), Irska, Grčka, Španjolska (Aragon, Kastilja i La Mancha, Kastilja i León, Estremadura i Madrid), Francuska, Italija (talijanska agencija za plaćanja u poljoprivredi AGEA, Kalabrija, Emilija i Romanja, Lombardija i Toskana), Cipar, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Slovenija, Finska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina (Engleska).

⁽¹⁰⁾ Belgija (Valonija), Bugarska, Češka Republika, Njemačka (Bavarska, Donja Saska-Bremen i Porajnje-Falačka), Grčka, Španjolska (Andaluzija, Kastilja i La Mancha i Galicija), Francuska (Burgundija i kopneni dio), Italija (Apulija, Kampanija, nacionalni program ruralne mreže i Sicilija), Litva, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal (kopneni dio), Rumunjska, Slovačka, Finska i Ujedinjena Kraljevina (Engleska i Škotska). Uzorkom je obuhvaćeno i osam transakcija pod izravnim upravljanjem.

⁽¹¹⁾ Španjolska (Katalonija), Njemačka (Schleswig-Holstein), Finska, Litva, Malta, Ujedinjena Kraljevina (Sjeverna Irska).

⁽¹²⁾ U sklopu svih programa izravne potpore iz EFJP-a i mjera u okviru EPFRR-a povezanih s površinom korisnici moraju ispunjavati obveze višestruke sukladnosti. Oni obuhvaćaju propisane obveze pri upravljanju (SMR) koje se odnose na zaštitu okoliša, javno zdravlje, zdravlje životinja i bilja, dobrobit životinja te održavanje poljoprivrednih zemljišta u dobrom poljoprivrednom i ekološkom stanju (obveze GAEC). U slučaju kada poljoprivrednici ne poštuju ove uvjete, potpora im se umanjuje.

⁽¹³⁾ U Rumunjskoj.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

(c) Procijenili smo godišnja izvješća o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj i Glavne uprave za pomorstvo i ribarstvo.

7.9. 2015. godina bila je posljednja godina u kojoj je većina plaćanja u vezi s EFJP-om i EPFRR-om izvršena na temelju pravila koja su bila na snazi prije reforme ZPP-a iz 2013. godine⁽¹⁴⁾.

DIO 1. – PROCJENA PRAVLNOSTI**Pravilnost transakcija**

7.10. 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 ispitanih transakcija, u njih 121 (34 %) postojala je pogreška. Na temelju 87 kvantificiranih pogrešaka procijenjena stopa pogreške za područje „Prirodni resursi” iznosi 2,9 %⁽¹⁵⁾.

7.11. Na **grafikonu 7.2.** detaljno su prikazane različite vrste pogrešaka koje su doprinijele ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške za 2015. godinu.

7.10. Komisija prima na znanje najvjerojatniju pogrešku koju je procijenio Sud, a koja je općenito ista kao prošle godine, isključujući višestruku sukladnost.

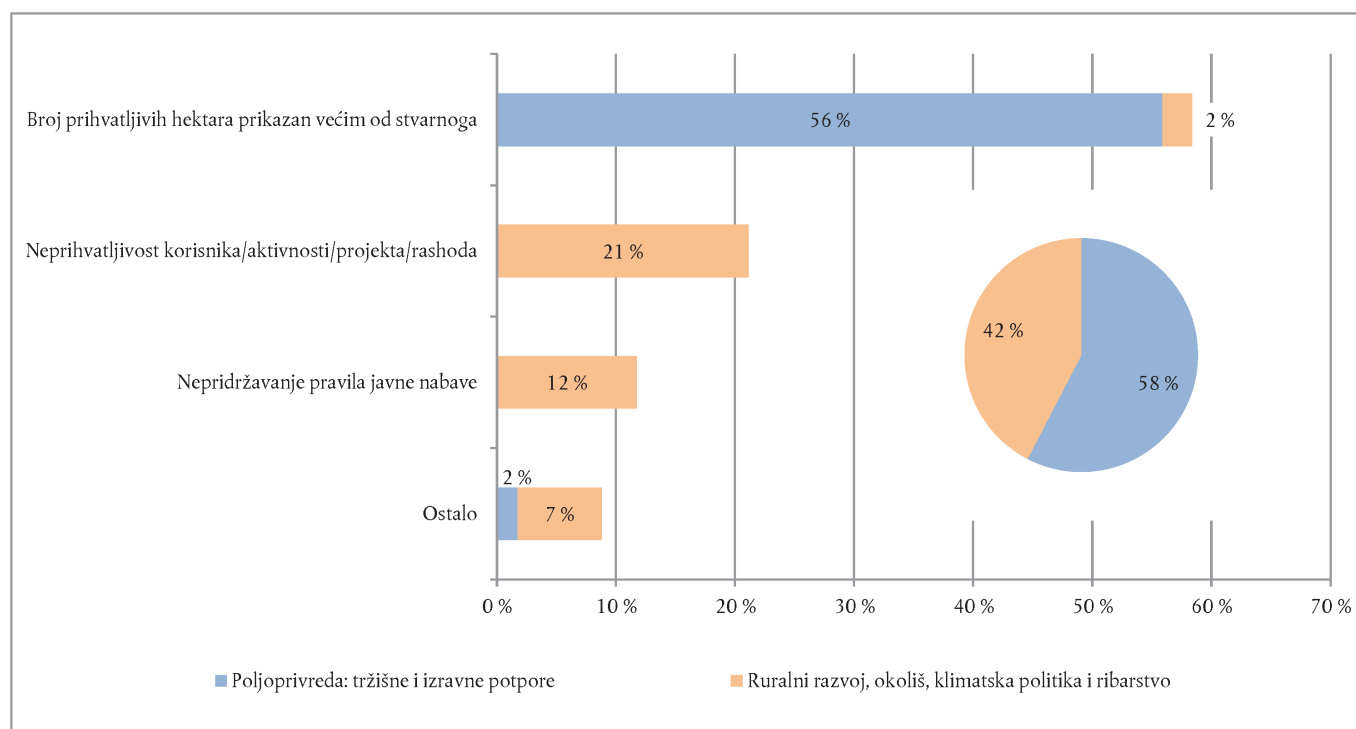
Komisija smatra da neto financijski ispravci nastali uslijed višegodišnjih postupaka sukladnosti, kao i povrati od korisnika vraćeni u proračun EU-a, predstavljaju korektivni kapacitet koji treba uzeti u obzir u sveobuhvatnoj procjeni ukupnog sustava unutarnje kontrole.

Komisija isto tako navodi, kako je 2015. navedeno u godišnjem izvješću o aktivnostima Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj, da je njezin korektivni kapacitet 2015. iznosio 1 065,710 milijuna eura (1,87 % ukupnih rashoda za ZPP).

⁽¹⁴⁾ Europski parlament, Vijeće i Europska komisija postigli su 2013. godine sporazum o reformi ZPP-a iz kojeg je proizašao niz zakonodavnih tekstova čija je svrha bila olakšati praktičnu primjenu te reforme. Vidjeti <http://ec.europa.eu/agriculture/cap-post-2013/>.

⁽¹⁵⁾ Procjenu pogreške izračunali smo na temelju reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. 95 % smo sigurni da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 1,3 % i 4,5 % (donja i gornja granica pogreške).

Grafikon 7.2. – Detaljni prikaz procijenjene stope pogreške – „Prirodni resursi“



Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.12. Te dvije posebne procjene znatno se razlikuju po naravi i obrascima pogrešaka, kako je navedeno u odlomcima u nastavku.

EFJP – Tržišna i izravna potpora

7.13. U **prilogu 7.1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja transakcija. Kad je riječ o EFJP-u, od 180 transakcija koje smo ispitali u njih 52 (29 %) postojala je pogreška. Na temelju 47 pogrešaka koje smo kvantificirali procijenjena stopa pogreške iznosi 2,2 %⁽¹⁶⁾.

7.14. Na **grafikonu 7.3.** detaljno su prikazane različite vrste pogrešaka koje su doprinijele procijenjenoj stopi pogreške za 2015. godinu.

ODGOVORI KOMISIJE

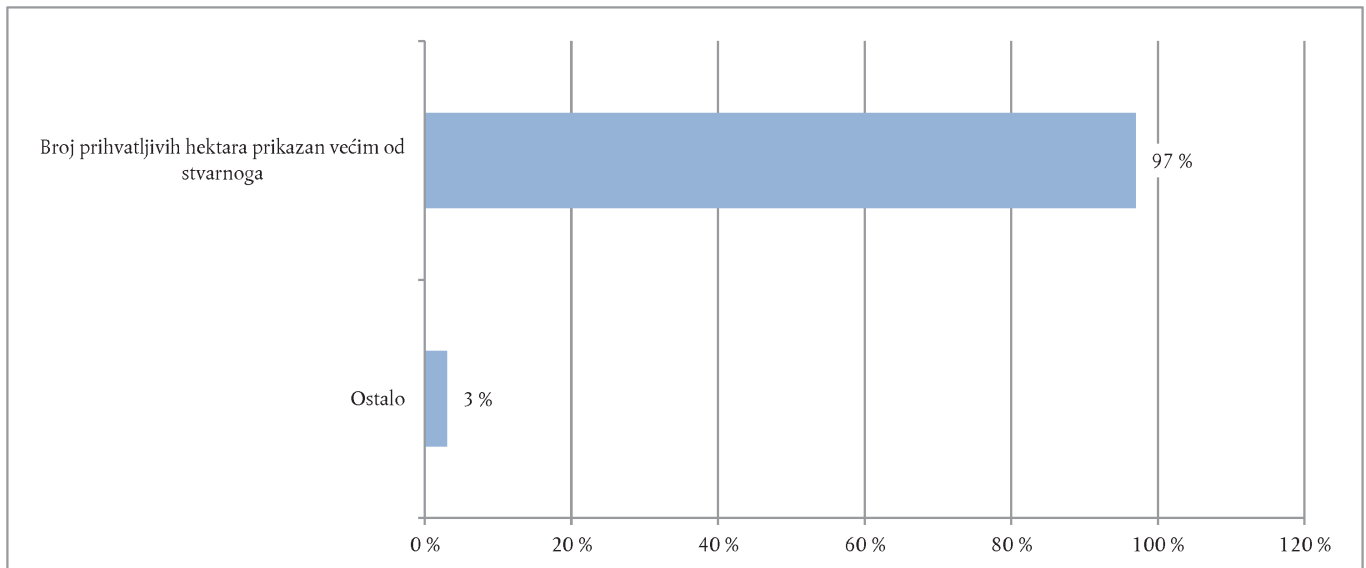
7.12. Komisija navodi da postoje važne razlike u dizajnu, području primjene i ciljevima obaju stupova ZPP-a koje objašnjavaju te razlike na uzorku pogrešaka povezanih sa ZPP-om.

7.13. Komisija prima na znanje najvjerojatniju pogrešku koju je procijenio Sud, a koja je općenito ista kao prošle godine, isključujući višestruku sukladnost.

Komisija isto tako navodi da se učestalost pogreški sustavno smanjila tijekom posljednje tri godine.

⁽¹⁶⁾ Procjenu pogreške izračunali smo na temelju reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. 95 % smo sigurni da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 0,8 % i 3,6 % (donja i gornja granica pogreške).

Grafikon 7.3. – Detaljni prikaz procijenjene stope pogreške – EFJP



Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.15. U 4 slučaja mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika nacionalna tijela imala su dovoljno informacija⁽¹⁷⁾ da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije nego što su prijavila rashode Komisiji. Da su se sve te informacije upotrijebile u svrhu sprječavanja ili otkrivanja i ispravljanja pogrešaka, procijenjena stopa pogreške za ovu posebnu procjenu bila bi manja za 0,3 postotna boda. Osim toga, utvrdili smo da su za pogreške koje smo uočili u dodatna 4 slučaja bila odgovorna nacionalna tijela. Te pogreške čine 0,6 postotnih bodova procijenjene stope pogreške. Primjer pogrešaka koje su počinila nacionalna tijela prikazan je u **okviru 7.5**.

ODGOVORI KOMISIJE

7.15. Komisija pozdravlja procjenu Suda o ulozi država članica i mišljenja je da su države članice trebale učiniti više kako bi se pogreške smanjile. Komisija i dalje surađuje s državama članicama na smanjenju pogreški.

⁽¹⁷⁾ Na temelju popratne dokumentacije, uključujući standardne unakrsne provjere i druge obvezne provjere.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.16. Većina mjerljivih pogrešaka povezana je s prikazivanjem prihvatljive površine zemljišta većom od stvarne (vidjeti **grafikon 7.3.**). Takve su pogreške 2015. godine otkrivene u 12 od 18 posjećenih država članica. Otprilike polovica tih mjerljivih pogrešaka bila je manja od 2 % (vidjeti odlomak 7.18.) te su stoga one imale tek ograničen učinak na ukupnu procijenjenu stopu pogreške. Dodatnu četvrtinu pogrešaka činile su pogreške koje su iznosile između 2 % i 5 %.

7.17. U državama članicama kao ključni kontrolni alat za potporu povezanu s površinom upotrebljava se sustav identifikacije zemljišnih parcela (LPIS), koji je u obliku baze podataka o prihvatljivosti za sve poljoprivredne parcele. Taj sustav sadržava računalne grafičke informacije, uključujući ortosnimke (snimke iz zraka) koje bi države članice trebale ažurirati barem svakih pet godina⁽¹⁸⁾. Pod uvjetom da su grafičke informacije prikladno ažurirane i analizirane, LPIS uvelike pomaže u sprječavanju i otkrivanju pogrešaka povezanih s površinom koje se javljaju u zahtjevima za potporu. Zahvaljujući akcijskim planovima koje su donijele Komisija i države članice pouzdanost podataka u sustavu LPIS posljednjih se godina kontinuirano poboljšava.

7.18. Unatoč tome uočili smo pogreške povezane s površinom. Razlog je taj što se administrativne provjere prihvatljivosti zemljišta temelje na istim podacima iz LPIS-a koje poljoprivrednici često preuzimaju u svojim zahtjevima za potporu⁽¹⁹⁾. Slijedom toga, ako su podatci iz LPIS-a netočni, takvim provjerama obično nije moguće otkriti pogreške u zahtjevu koje su povezane s prihvatljivošću. Propisani tehnički standard za ortosnimke⁽²⁰⁾ obično ne omogućava poljoprivrednicima i agencijama za plaćanje da otkriju male pogreške (manje od 2 %, vidjeti odlomak 7.16.), koje je, u velikoj mjeri, nemoguće izbjeći uz opravdani trošak. Međutim, veće pogreške povezane s površinom obično su se mogle otkriti. U takvim slučajevima prihvatljiva površina koja je unesena u bazu podataka LPIS i koju je prijavio poljoprivrednik bila je u velikoj mjeri netočna, uglavnom iz sljedećih razloga:

7.16-7.18. Komisija primjećuje da su većina prekomjerno prijavljenih pogreški koje je Sud utvrdio bile relativno male pogreške te pozdravlja procjenu Suda o poboljšanju pouzdanosti podataka LPIS-a.

Komisija smatra da je nemoguće izbjeći manje pogreške uz razumne troškove. Komisija potiče države članice da redovito ažuriraju svoj sustav identifikacije zemljišnih parcela (LPIS) kako bi omogućile otkrivanje većih prekomjernih prijava. Komisija činjenicu da je velika većina pogreški koje je Sud prijavio bila ispod 5 % smatra dokazom dobrog funkcioniranja Integriranog administrativnog kontrolnog sustava (IACS) čiji je LPIS temeljni dio. Budući da se zemljište mijenja tijekom vremena, može doći do razlika između LPIS-a i stvarne situacije, no redovitim se ažuriranjem sustava rizik ograničava.

Za poticanje učestalih ažuriranja LPIS-a, Komisija je kao preduvjet za smanjenje provjera na licu mjesta od 5 % do 1 % za neke programe izravnog plaćanja omogućila ažuriranje LPIS-a barem svake tri godine s ortofotografijama starima do 15 mjeseci (godišnjim ažuriranjem trebalo bi se obuhvatiti barem 25 % prihvatljivih hektara).

Procjena kvalitete LPIS-a isto je tako uvedena 2010., a održava se u sadašnjem razdoblju (Uredba (EU) br. 640/2014).

Aktivnost za ovu godinu koju provode uprave država članica i koju prati Komisija postupak je kontrole kvalitete gdje je krajnji cilj poboljšanje kvalitete i pouzdanosti LPIS-a analiziranjem otkrivenih tehničkih slabosti i poduzimanjem korektivnih mjera u vezi s njima.

Godišnje provjere na licu mjesta i dalje su način, na osnovi uzorkovanja, kojim se postiže precizan i ažuriran LPIS.

⁽¹⁸⁾ Osim toga, države članice svake su godine dužne procjenjivati kvalitetu sustava LPIS. Razlike u prihvatljivoj površini (jedna od sastavnica kvalitete procjene) moraju biti manje od 2 %.

⁽¹⁹⁾ Države članice poljoprivrednicima daju na uvid ortosnimke i pružaju informacije o maksimalnoj prihvatljivoj površini unesenoj u LPIS za svaku od njihovih parcela prije nego poljoprivrednici sastave zahtjeve za potporu. Poljoprivrednici su zakonski obvezni provjeriti i, po potrebi, ispraviti dostavljene im informacije. Ipak, u svim slučajevima u kojima su utvrđene pogreške povezane s površinom osim u jednome poljoprivrednici su u svojim zahtjevima za potporu prijavili netočne prihvatljive površine koje su upisane u bazu podataka LPIS.

⁽²⁰⁾ U skladu s člankom 17. Uredbe Vijeća (EZ) br. 73/2009 (SL L 30, 31.1.2009. str. 16.) „Potrebno je koristiti tehnike računalnoga geografskog informacijskog sustava, uključujući po mogućnosti ortofoto snimke iz zraka ili prostorne ortofoto snimke jednakog standarda, kojima se jamči točnost koja je jednakovrijedna kartografskom mjerilu 1:10 000”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- agencije za plaćanje pri procjeni prihvatljive površine u svrhu ažuriranja LPIS-a nisu dovoljno smanjile plaćanja ili nisu uopće smanjile plaćanja za neprihvatljivu vegetaciju i obilježja vidljiva na ortosnimkama predmetne zemljišne parcele ili
- definicije država članica za prihvatljive trajne pašnjake nisu bile usklađene s definicijom EU-a.

7.19. Primjer netočnih podataka u vezi s prihvatljivošću u LPIS-u iznosimo u **okviru 7.4.**

Okvir 7.4. – Primjer nepravilnih plaćanja zbog netočnih podataka u vezi s prihvatljivošću u LPIS-u

Trajni pašnjaci definiraju se kao zemljište koje se koristi za uzgoj trave ili drugog travnatog bilja. U godišnjem izvješću Suda za 2014. godinu istaknuli smo da su u Španjolskoj, unatoč znatnim korektivnim mjerama, i dalje postojali važni nedostaci u LPIS-u vezi s prihvatljivošću trajnih pašnjaka, kao i da su 2014. i 2015. godine poduzete daljnje korektivne mjere⁽²¹⁾. Obavili smo inspekciju parcele od 48 hektara u Španjolskoj (Madridu), koja je u vrijeme kada je poljoprivrednik podnio zahtjev u LPIS bila upisana kao potpuno prihvatljiv pašnjak. Međutim, na ortosnimci bilo je vidljivo gusto grmlje i drveće. U tom zahtjevu za potporu iz 2014. godine poljoprivrednik je prijavio parcelu na temelju prihvatljive površine u LPIS-u te je primio potporu iz programa jedinstvenih plaćanja za čitavu parcelu. Utvrdili smo da ta parcela nije ispunjavala uvjete za dobivanje potpore iz programa jedinstvenih plaćanja.

Španjolska su tijela 2015. godine s pomoću nove tehnologije obavila pregled njihovog sustava LPIS na temelju novih ortosnimki te su upisali predmetnu parcelu kao neprihvatljivu.

Utvrdili smo i da je potpora povezana s površinom prijavljena na temelju netočnih informacija o prihvatljivosti upisanih u LPIS te da je na temelju takvih informacija isplaćena potpora, iako je iz ortosnimki bilo vidljivo da je riječ o netočnim informacijama. Takvi su slučajevi utvrđeni u Grčkoj, Španjolskoj (Aragon, Kastilja i La Mancha, Kastilja i León i Estremadura), Italiji (Kalabrija) i Ujedinjenoj Kraljevini (Engleska).

ODGOVORI KOMISIJE

Kad god postoji slučaj nacionalnog definiranja trajnog pašnjaka koji nije u skladu s definicijom EU-a, utvrđuju se posebne korektivne mjere koje po potrebi uključuju akcijske planove radi rješavanja tog pitanja.

Da bi se zaštitio proračun EU-a, Komisija isto tako primjenjuje smanjenja i obustave plaćanja i neto financijske ispravke u okviru postupaka potvrde o sukladnosti kad god je potrebno.

Okvir 7.4. – Primjer nepravilnih plaćanja zbog netočnih podataka u vezi s prihvatljivošću u LPIS-u

Komisija je identificirala pitanja u vezi s trajnim pašnjakom prije 2014., a akcijski su planovi provedeni u predmetnim državama članicama.

U Španjolskoj su nacionalna tijela provela cjelovito ponovno mjerenje svih parcela koje su prijavili korisnici nakon revizije Suda i pokrenula postupke za povrat ako je to bilo potrebno. Osim toga, činjenica da je 2015. parcela koja se razmatra bila evidentirana kao neprihvatljiva dokazuje da u Španjolskoj postupak ažuriranja LPIS-a funkcionira.

Revizijama koje su provele službe Komisije prethodnih godina identificirani su nedostaci povezani s prihvatljivošću trajnog pašnjaka u Grčkoj i Španjolskoj te se njima osiguralo da se pašnjake rješava posebnim akcijskim planovima koji su doveli do poboljšanja (vidjeti Godišnje izvješće Suda iz 2014., okvir 7.8.). I u Grčkoj i u Španjolskoj područje evidentirano kao prihvatljivo u LPIS-u bilo je znatno smanjeno: u Grčkoj je prihvatljivo područje trajnog pašnjaka smanjeno s 3,6 milijuna hektara u 2012. na 1,5 milijuna hektara u 2014. (godini podnošenja zahtjeva), a u Španjolskoj je prihvatljivo područje trajnog pašnjaka smanjeno s 18,5 milijuna hektara u 2013. na 6,4 milijuna hektara u 2016.

Za Ujedinjenu Kraljevinu (Engleska) je korektivni akcijski plan u tijeku i Komisija ga pomno prati.

Osim toga, postupkom potvrde o sukladnosti osigurava se da je rizik za proračun EU-a primjereno pokriven neto financijskim ispravcima.

⁽²¹⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomak 7.41. i okvir 7.8.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.20. Primjer neusklađenosti nacionalnih kriterija prihvatljivosti sa zakonodavstvom EU-a iznosimo u **okviru 7.5.**

Okvir 7.5. – Primjer neusklađenosti nacionalnih kriterija prihvatljivosti sa zakonodavstvom EU-a

U našem godišnjem izvješću za 2013. godinu⁽²²⁾ istaknuli smo da su francuska nadležna tijela odobrila potporu za guštare koje su pogodne za pašu, iako se na tim površinama nalaze i prihvatljiva travolika vegetacija i neprihvatljivo grmlje, gusto drveće i sl. U 2015. godini utvrdili smo da je šest takvih parcela bilo potpuno ili djelomično neprihvatljivo jer se na njima nalazilo gusto drveće i grmlje, a koje su francuska tijela procijenila potpuno prihvatljivima.

Okvir 7.5. – Primjer neusklađenosti nacionalnih kriterija prihvatljivosti sa zakonodavstvom EU-a

Revizijama koje je Komisija provela prije 2013. godine već su identificirani slični nedostaci u Francuskoj. Nedostaci se prate u okviru posebnog akcijskog plana kojeg je uspostavila država članica, a Komisija ih pomno prati. Svi takvi nedostaci koji se otkriju prolaze postupak potvrde o sukladnosti kojim se osigurava da je rizik za proračun EU-a primjereno obuhvaćen neto financijskim ispravcima.

Paralelno s tim je Komisija i dalje oprezna u vezi s pridržavanjem akcijskog plana kako bi se osiguralo poboljšanje. Na temelju određenih odgoda do kojih je došlo od 2015. godine pokrenute su dodatne mjere u skladu s člankom 41. stavkom 2. Uredbe (EU) br. 1306/2013.

Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo

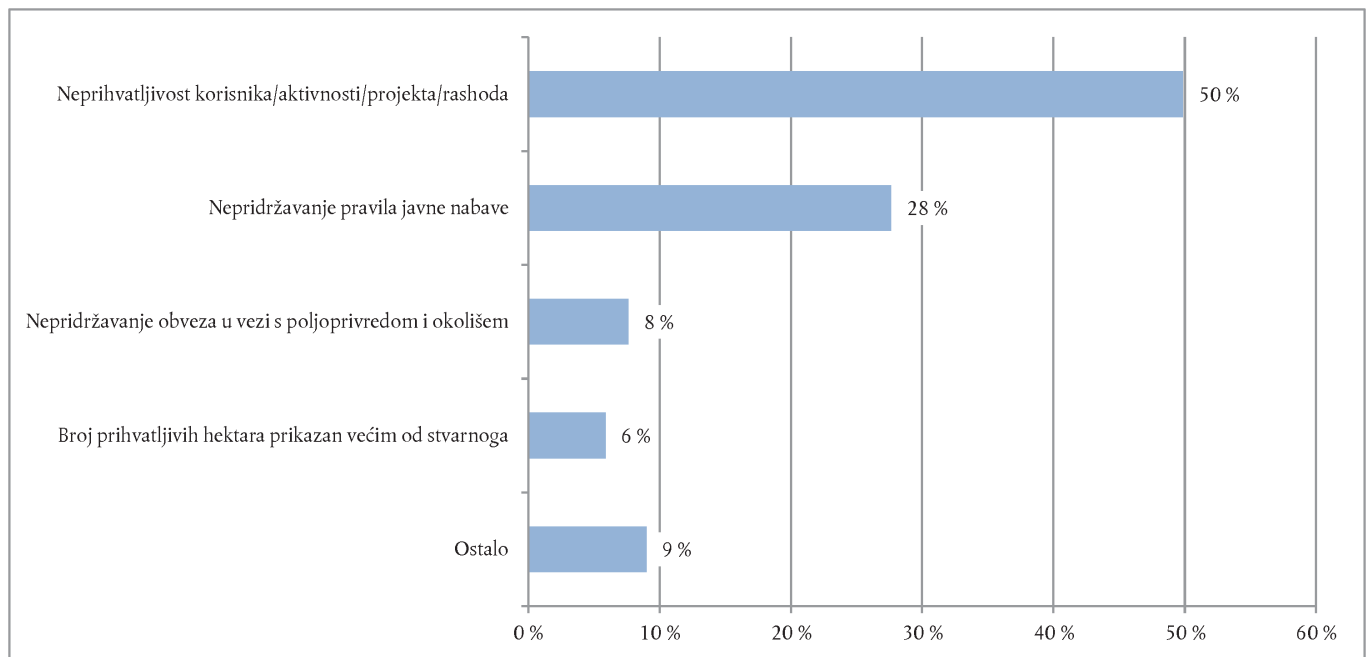
7.21. U **prilogu 7.1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja transakcija. Za područje „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo”, od 179 transakcija koje smo ispitali, u njih 69 (39 %) postojala je pogreška. Na temelju 40 pogrešaka koje smo kvantificirali procijenjena stopa pogreške iznosi 5,3 %⁽²³⁾.

7.22. Na **grafikonu 7.6.** detaljno su prikazane različite vrste pogrešaka koje su doprinijele procijenjenoj stopi pogreške za 2015. godinu.

7.21. Komisija prima na znanje najvjerojatniju pogrešku koju je procijenio Sud, a koja je niža od one uočene prošle godine.

⁽²²⁾ Godišnje izvješće za 2013., okvir 3.4.

⁽²³⁾ Procjenu pogreške izračunali smo na temelju reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. 95 % smo sigurni da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 2,7 % i 7,9 % (donja i gornja granica pogreške).

Grafikon 7.6. – Detaljni prikaz procijenjene stope pogreške – „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo”

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.23. Kad je riječ o ruralnom razvoju, 78 od ukupno 159 ispitanih transakcija bilo je povezano s površinom, a 81 transakcija nije bila povezana s površinom. Od tih 159 transakcija u njih 64 (40 %) postojala je pogreška, od kojih je njih 38 bilo mjerljivo. Kad je riječ o okolišu, klimatskoj politici i ribarstvu od 19 transakcija iz uzorka u njih 5 (26 %) postojala je pogreška, od kojih su dvije bile mjerljive. U preostaloj transakciji ⁽²⁴⁾ nismo utvrdili pogreške.

ODGOVORI KOMISIJE

7.23. Za ruralni razvoj se učestalost pogreški (kvantificiranih i nekvantificiranih) koje je Sud ustanovio sustavno smanjila tijekom vremena.

⁽²⁴⁾ U vezi s pružanjem statističkih usluga pod izravnim upravljanjem Komisije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.24. U 13 slučajeva mjerljivih pogrešaka krajnjih korisnika nacionalna tijela 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 sprječavanja ili otkrivanja i ispravljanja pogrešaka, procijenjena stopa pogreške za ovu posebnu procjenu bila bi manja za 1,7 postotnih bodova. Osim toga, utvrdili smo da su za pogreške koje smo uočili u dodatnih 6 slučajeva bila odgovorna nacionalna tijela. Te pogreške čine 1,5 postotnih bodova procijenjene stope pogreške. Primjer pogreške koju su počinila nacionalna tijela prikazan je u **okviru 7.7.**

7.25. Vrste pogrešaka slične su onima koje smo uočili prethodnih godina i onima koje smo naveli u svojem tematskom izvješću u kojem se analiziraju uzroci pogrešaka u rashodima u području ruralnog razvoja⁽²⁶⁾. Kao i prethodnih godina, najveći dio (82 %) procijenjene stope pogreške navedene u odlomku 7.21. odnosio se na mjere koje nisu povezane s površinom.

7.26. Od 81 ispitane transakcije nepovezane s površinom njih 15 (19 %) nije zadovoljavalo uvjete prihvatljivosti (primjer je prikazan u **okviru 7.7.**). Za okoliš, klimatsku politiku i ribarstvo dvije pogreške koje su bile mjerljive odnosile su se na neprihvatljive rashode.

7.24. Komisija je svjesna da su nacionalna tijela mogla potencijalno otkriti mnoge pogreške koje je utvrdio Sud. Pravila ZPP-a pružaju državama članicama sve nužne instrumente za ublažavanje većine rizika od pogreški.

Za primjer naveden u okviru 7.7. Komisija je u ožujku 2016. pokrenula postupak potvrde o sukladnosti. Provest će se sva nužna djelovanja radi zaštite proračuna EU-a.

7.25. Komisija je svjesna glavnih uzroka pogreški i surađuje s državama članicama da se popravi situacija nudeći smjernice ili zahtijevajući provedbu akcijskih planova.

Na primjer, Komisija zna da je vjerojatnije da će se pogreške pojaviti kod mjera koje nisu povezane s površinom. Iz tog se razloga potiču sistemska rješenja, kao što je pojednostavljenje dizajna mjera ili upotreba jednostavnijih metoda izračuna, na primjer pojednostavljene opcije troškova ili paušalnih iznosa.

Komisija je mišljenja da nepravilnosti u postupku javne nabave ne moraju obvezno značiti da je sveukupan rashod bio neprihvatljiv.

Kako bi procijenila financijski rizik pogreški javne nabave, Komisija je u prosincu 2013. donijela smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka koji se primjenjuju u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi u projektima provedenima u okviru podijeljenoga upravljanja.

⁽²⁵⁾ Na temelju popratne dokumentacije, provjere informacija iz baza podataka i obveznih provjera.

⁽²⁶⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 23/2014 „Pogreške u rashodima za ruralni razvoj: što ih uzrokuje i kako ih se nastoji otkloniti?“ (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 7.7 – Primjeri neprihvatljivih rashoda ili aktivnosti

Kroz mjeru ruralnog razvoja „plaćanja za dobrobit životinja” pruža se potpora poljoprivrednicima koji dobrovoljno preuzimaju obveze u vezi s dobrobiti životinja. Plaćanja se izvršavaju na godišnjoj razini i pokrivaju sve dodatne troškove i prihode izgubljene zbog preuzetih obveza, kao što je npr. proširenje prostora za životinje. To je primjer uporabe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja kojima se može smanjiti administrativno opterećenje država članica i korisnika. Takve mogućnosti trebale bi se temeljiti na kvalitetnoj metodologiji, posebice na točnom izračunu pojednostavnjenih troškova.

U Rumunjskoj smo uočili neprihvatljive rashode jer nacionalna tijela pri izračunu pojednostavnjenih troškova nisu na odgovarajući način uzimala u obzir broj proizvodnih ciklusa. Slijedom toga, plaćanja svim korisnicima sustavno su bila veća nego što su to trebala biti.

Provjerili smo sve vrste obveza za plaćanja za dobrobit životinja u Rumunjskoj, uključujući i one koje nisu obuhvaćene uzorkom, kako bismo utvrdili u kojoj su mjeri pogrešni izračuni utjecali na cjelokupne rashode za dobrobit životinja u Rumunjskoj. Utvrdili smo da su ukupni neprihvatljivi rashodi od uvođenja mjere (2012.) do listopada 2015. mogli biti u vrijednosti od 152 milijuna eura (od ukupno 450 milijuna eura).

Pogreške u vezi s prihvatljivošću utvrdili smo i u Belgiji (Valonija), Njemačkoj (Porajnje-Falačka), Španjolskoj (Andaluzija, Galicija, Kastilja i La Mancha), Grčkoj, Italiji (ruralna mreža, Sicilija i Kampanija) i Poljskoj.

7.27. U slučaju 27 ispitanih transakcija korisnici su morali poštovati pravila javne nabave. Tim se pravilima jamči da se dobra i usluge kupuju po najpovoljnijim uvjetima, da svi imaju jednako pravo pristupa javnim ugovorima i da se poštuju načela transparentnosti i nediskriminacije. U šest slučajeva prekršeno je barem jedno od tih pravila, a u nekima i više njih. Primjer takve pogreške iznosimo u **okviru 7.8.**

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.7. – Primjer neprihvatljivih rashoda ili aktivnosti

Komisija u cijelosti podržava države članice u njihovim naporima da kad god je to moguće upotrebljavaju pojednostavljene opcije troškova kao alat za sprječavanje pogreški, što je Sud prepoznao u svojem Posebnom izvješću 23/2014 (vidjeti stavak 86.).

U pogledu slučajeva u Rumunjskoj, Komisija se slaže da je došlo do pogreške u izračunu pojednostavljenog troška upotrijebljenog za plaćanja.

Nakon nalaza Suda Komisija je 2016. pokrenula postupak potvrde o sukladnosti kako bi utvrdila točan rizičan iznos. To može dovesti do primjene financijskog ispravka.

7.27. *Komisija je identificirala javnu nabavu kao važan izvor pogreški i pojačala svoj revizorski rad kako bi osigurala odgovarajuću zaštitu proračuna EU-a.*

Sukladnost s pravilima javne nabave isto je tako jedan od središnjih elemenata akcijskih planova za ruralni razvoj. Detaljne revizije tog područja provedene su u razdoblju 2015. – 2016. u četiri države članice. Praksa detaljnih provjera pravila javne nabave nastavlja se 2016. u drugim državama članicama.

Kako bi procijenila financijski rizik od pogreški javne nabave, Komisija je u prosincu 2013. donijela smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka koji se primjenjuju u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi u projektima provedenima u okviru podijeljenoga upravljanja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 7.8. – Primjer nepridržavanja pravila javne nabave

Jedna općina u Italiji (u Kampaniji) dobila je potporu za izgradnju jednotračnog željezničkog kolosijeka – infrastrukture koja bi poljoprivrednicima služila za prijevoz maslina iz podnožja do vrha brda i obratno. Ugovor je na temelju postupka javne nabave sklopljen s jednim privatnim društvom.

Kako bi procijenili različite ponude, općina je odredila niz različito ponderiranih kriterija (mjenjenih u bodovima). U objavljenom natječaju za sklapanje ugovora bilo je navedeno da ponude moraju uključivati prijedloge za dodatne radove na novim cestama, kanalizaciji i vodovodu. Ti su dodatni radovi činili 75 % ukupnih bodova na kojima je općina temeljila odluku o sklapanju ugovora. Za usporedbu, tek 10 % ukupnih bodova odnosilo se na cijenu.

S obzirom na to da se potpora EU-a dodjeljivala za izgradnju jednotračnog željezničkog kolosijeka, korisnik je određivanjem kriterija izgradnje cesta, kanalizacije i vodovoda, koji nisu bili povezani s predmetom, prirodom i značajkama natječaja, prekršio talijanski zakon o javnoj nabavi. Takvi su kriteriji prema talijanskim pravilima javne nabave bili nepravilni.

Slučajeve nepridržavanja pravila javne nabave utvrdili smo i u Njemačkoj (Porajnje-Falačka), Grčkoj i Rumunjskoj.

7.28. Uzorkom smo obuhvatili 45 transakcija u vezi s plaćanjima za poljoprivredu i okoliš koje se odnose na primjenu metoda poljoprivredne proizvodnje usklađenih sa zaštitom okoliša, krajolika i prirodnih resursa. Utvrdili smo da u 3 slučaja poljoprivrednici nisu ispunili sve uvjete za plaćanje.

7.29. Od 78 transakcija povezanih s površinom, utvrdili smo 15 slučajeva (19 %) u kojima je prihvatljiva površina zemljišta bila prikazana većom od stvarne. U većini takvih slučajeva površine su bile prikazane relativno malo većima od stvarnih te su stoga takvi prikazi imali tek ograničen utjecaj na ukupnu procijenjenu stopu pogreške. Vidjeti također odlomak 7.18.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.8. – Primjer nepridržavanja pravila javne nabave

Komisija razumije da kriteriji za dodjelu utvrđeni u pozivu za podnošenje ponuda nisu bili u potpunosti povezani s prirodom radova.

Međutim, Komisija naglašava da je ulaganje provedeno prema planu.

Talijanska nadležna tijela pregledala su dokumentaciju i pokrenula postupak za povrat za povrede u postupcima javne nabave. Talijanska nadležna tijela primijenila su financijske ispravke od 10 %. Komisija smatra da ova korektivna radnja pomaže zaštititi proračun EU-a.

Izražene su zadržke u godišnjem izvješću o aktivnostima iz 2015. kao pokriće za pitanja javne nabave, što je Sud prepoznao u odlomku 7.60.

7.28. Komisija bi željela naglasiti da su sva tri korisnika trebala poštovati širok raspon različitih poljoprivredno-okolišnih obveza i da su uspješno provela većinu njih. Samo nekolicina obveza nije potpuno poštovana ili nisu primjereno dokumentirane.

7.29. Komisija prima na znanje da su većina prekomjerno prijavljenih pogreški koje je Sud otkrio bile relativno male pogreške te pozdravlja procjenu Suda o poboljšanju pouzdanosti podataka LPIS-a (vidjeti odlomak 7.17.).

Komisija smatra da je nemoguće izbjeći manje pogreške uz razumne troškove.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.30. Nacionalna tijela trebala bi provjeravati opravdanost troškova. Za 24 ulagačka projekta nacionalna tijela nisu obavljala odgovarajuće provjere opravdanosti troškova. Te slučajeve bilježimo kao pogreške. Međutim, općenito nije moguće utvrditi količinu neprihvatljivih rashoda te stoga ne možemo kvantificirati pogrešku. Dodatne informacije o opravdanosti troškova iznosimo u dijelu teksta pod nazivom „Ispitivanje kriterija uspješnosti” (vidjeti odlomak 7.71.).

Ispitivanje godišnjih izvješća o radu i drugih sastavnica sustava unutarnje kontrole*Sustavi Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj povezani s pravilnošću transakcija u području poljoprivrede*

7.31. Gotovo svi rashodi u području poljoprivrede pod podijeljenim su upravljanjem Komisije i država članica. Potporu poljoprivrednicima i drugim korisnicima isplaćuje otprilike 80 agencija za plaćanja u državama članicama, a Komisija državama članicama te troškove nadoknađuje na mjesečnoj (za EFJP) ili tromjesečnoj osnovi (za EPFRR). Komisija obavlja revizije sukladnosti čija je svrha procijeniti jamči li se sustavima država članica da su plaćanja potpore korisnicima zakonita i pravilna. Otkriveni nedostaci sustava mogu dovesti do financijskih ispravaka koji se uvode za države članice na temelju odluka o sukladnosti. Financijski ispravci često se provode na paušalnoj osnovi i obuhvaćaju rashode povezane s nekoliko proračunskih godina. Oni rijetko dovode do toga da krajnji korisnici vraćaju isplaćena sredstva pa se stoga plaćaju iz proračuna država članica ⁽²⁷⁾.

7.30. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 7.71.

7.31. S obzirom na to da je istina da je većina ispravaka u prošlosti bila paušalna, u novom se pravnom okviru države članice potiču da Fondu osiguraju izračun rizika.

Ako su neopravdana plaćanja, koja mogu biti izravno povezana s korisnikom, utvrđena kao rezultat postupaka potvrde o sukladnosti Komisije, od država članica zahtijeva se da pokrenu potrebne radnje za povrat od krajnjih korisnika.

⁽²⁷⁾ Vidjeti odlomak 1.32. godišnjeg izvješća za 2012.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.32. Kako bismo provjerili jesu li revizije sukladnosti koje provodi Komisija u skladu s međunarodnim revizijskim standardima⁽²⁸⁾ i glavnim regulatornim odredbama, obavili smo pregled dokumentacije na uzorku od 24⁽²⁹⁾ revizije sukladnosti od njih ukupno 120⁽³⁰⁾ o kojima je GU za poljoprivredu 2015. godine podnio izvješće. Povrh toga, od tih 24 revizija ponovno smo obavili šest revizija⁽³¹⁾. Komisija je 2015. godine ažurirala svoje revizijske postupke nakon samoprocjene revizijske metodologije i politike osiguravanja kvalitete. Obavili smo pregled ažuriranih postupaka te smo ih uzeli u obzir za svoju procjenu.

7.33. Revizije sukladnosti koje je obavila Komisija općenito su gledajući u skladu s relevantnim standardima. Međutim, u slučajevima kada nalazi Komisije nisu negativni, Komisija mora poboljšati način dokumentiranja revizijskih aktivnosti na kojima se temelji takav zaključak.

7.34. U prethodnim godišnjim izvješćima⁽³²⁾ skretali smo pozornost na problem dugotrajnosti postupaka utvrđivanja sukladnosti koji dovodi do velikog broja neriješenih predmeta⁽³³⁾. Komisija je 2015. godine osjetno smanjila broj takvih starih, neriješenih predmeta: sa 192 na 34. Promjene u zakonodavstvu za razdoblje 2014. – 2020., koje su za ZPP stupile na snagu na 1. siječnja 2015., osmišljene su radi pospešivanja postupka utvrđivanja sukladnosti, i to uvođenjem zakonskih rokova. Komisija stoga sada pomnije prati revizijski ciklus kako bi se poštovali unutarnji i vanjski rokovi.

7.33. Komisija nastoji poštovati ISSAI pri provođenju revizije. To je jedan od razloga zbog kojih se koriste uslugama vanjskog poduzeća za podršku samoprocjeni vlastitih revizorskih postupaka.

Izvješća revizije o svakoj misiji osnova su za nalaze koje je iznijela Komisija. Ako nalazi nisu iznijeti (npr. nije bilo problema koji bi se mogli prijaviti, otkriveni nedostaci nisu bili bitni), to se navodi u revizorskom izvješću.

7.34. Komisija pomno prati zatvaranje nedovršenih revizija („stara otvorena dokumentacija“): njihov je broj dodatno smanjen s 34 na 20 u lipnju 2016. Cilj je Komisije da zatvori sve preostale nedovršene revizije („staru otvorenu dokumentaciju“) do kraja 2016. godine.

⁽²⁸⁾ ISSAI 4100 (međunarodni standardi vrhovnih revizijskih institucija) – Smjernice za revizije usklađenosti – za revizije koje se obavljaju odvojeno od revizije financijskih izvještaja.

⁽²⁹⁾ 12 za EFJP i 12 za EPFRR.

⁽³⁰⁾ Riječ je o 72 revizije za EFJP i 48 za EPFRR koje su obavljene između 1. srpnja 2014. i 30. lipnja 2015.

⁽³¹⁾ Njemačka (Schleswig-Holstein), Španjolska (Katalonija), Litva, Malta, Finska i Ujedinjena Kraljevina (Sjeverna Irska).

⁽³²⁾ Vidjeti odlomak 7.64. godišnjeg izvješća za 2014., odlomak 4.27. godišnjeg izvješća za 2013. i odlomak 4.31. godišnjeg izvješća za 2012.

⁽³³⁾ Komisija neriješenim smatra revizijski predmet koji nije zaključen ni dvije godine nakon provedbe revizije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.35. U novom zakonodavstvu za razdoblje 2014. – 2020. snažan je naglasak također stavljen na ulogu država članica u utvrđivanju rizičnog iznosa koji Komisija može upotrijebiti za izračun financijskih ispravaka koji će se primjenjivati. Provjerili smo je li Komisija točno potvrdila i upotrijebila podatke država članica ispitavši smjernice Komisije i pregledavši šest financijskih ispravaka koji su usvojeni ili pripremljeni 2015. godine.

7.36. U revizijskom priručniku Komisije nisu iznesene pojedinosti o revizijskim postupcima koje treba primijeniti ni obveze u pogledu dokumentiranja koje treba ispuniti u svrhu provjere podataka koje su dostavile države članice. Za četiri ispitana financijska ispravka od njih šest utvrdili smo da je Komisija obavila revizijske posjete u svrhu provjere podataka koje su dostavile predmetne države članice. Za druga dva financijska ispravka Komisija nam nije dostavila dostatne i primjerene dokaze o obavljenim provjerama. Za jedan od tih slučajeva financijski ispravak bio je relativno malog iznosa. Međutim, za drugi slučaj financijski ispravak iznosio je 5,8 milijuna eura. Uporaba neprovjerenih podataka predstavlja financijski rizik za proračun EU-a jer je u interesu država članica da se financijski ispravci smanje.

ODGOVORI KOMISIJE

7.35-7.36. Kao što je preporučio Sud prethodnih godina, Komisija je razvila okvir koji je namijenjen povećanju broja izračunanih financijskih ispravaka i time primjeni manjih paušalnih ispravaka.

Uzimajući u obzir svojstvenu poteškoću u slučajevima koji se tiču brojnih transakcija, odgovarajuće zakonske odredbe umetnute su u temeljni akt, uključujući načela odgovornosti država članica za pružanje potrebnih informacija i proporcionalnih napora. Delegirani akt sadržava detaljne odredbe o izračunanim i ekstrapoliranim financijskim ispravcima. Shodno tome, detaljne su smjernice Komisije o financijskim ispravcima ažurirane, osobito u pogledu kriterija i metodologije koje će Komisija upotrebljavati za prihvatanje ili neprihvatanje izračuna ili ekstrapolacije država članica o riziku za proračun EU-a.

Komisija smatra da priručnik revizije podrazumijeva informacije o verifikaciji podataka koje su dostavile države članice.

Komunikacijom C(2015) 3675 priloženom priručniku revizije jasno se utvrđuju minimalni zahtjevi koje države članice trebaju ispuniti kada dostavljaju dodatne podatke Komisiji za izračun financijskih ispravaka te kriterije i metodologije koje će Komisija upotrijebiti za prihvatanje ili neprihvatanje izračuna ili ekstrapolacije financijskih ispravaka.

Standardni je postupak Komisije temeljita provjera podataka koje su dostavile države članice. To je štoviše potkrijepljeno nalazima Suda za četiri od šest razmatranih financijskih ispravaka.

Što se tiče druga dva spomenuta financijska ispravka:

- za jednu je iznos u pitanju bio relativno mali, a od države članice tražile su se dodatne informacije,
- za financijski ispravak od 5,8 milijuna eura Komisija je provjerila valjanost podataka dobivenih od države članice iako taj postupak nije primjereno dokumentiran.

Komisija bi željela naglasiti da bi naponi da se provjere brojke koje su države članice dostavile trebali biti proporcionalni potencijalnim financijskim posljedicama. Komisija se isto tako može osloniti na rad certifikacijskih tijela.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Sustavi država članica povezani s pravilnošću transakcija u području poljoprivrede

7.37. 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.

7.38. Naša ispitivanja sustava temeljila su se na revizijama koje je provela Komisija (GU za poljoprivredu i ruralni razvoj). U uzorku od 24 revizije sukladnosti koje smo pregledali (vidjeti odlomak 7.32.) Komisija je zabilježila znatne nedostatke za 17 obuhvaćenih sustava⁽³⁴⁾. S obzirom na to da smo utvrdili da je rad Komisije općenito bio na zadovoljavajućoj razini (vidjeti odlomak 7.33.), možemo se osloniti na procjenu tih sustava koju je obavila Komisija.

7.39. U šest država članica koje smo posjetili (vidjeti odlomak 7.32.) proveli smo i dodatne revizijske aktivnosti za ograničeni broj rizičnih područja⁽³⁵⁾. Nalaze za EFJP, ruralni razvoj i višestruku sukladnost iznosimo u odlomcima u nastavku.

Sustavi država članica povezani s pravilnošću transakcija u okviru EFJP-a

7.40. Integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS) glavni je sustav upravljanja i kontrole za plaćanja izravne potpore⁽³⁶⁾. Sustav se sastoji od baza podataka o poljoprivrednim gospodarstvima i zahtjevima za potporu, sustava identifikacije zemljišnih parcela (LPIS, vidjeti također odlomke 7.17. i 7.18.), 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 točnom iznosu, u korist prihvatljivih korisnika i za prihvatljivo zemljište ili životinje.

7.38. Komisija pozdravlja izjavu Suda da je rad Komisije sveukupno bio zadovoljavajući i da se može osloniti na procjenu Komisije o sustavu država članica.

7.40-7.41. Komisija smatra da je IACS, uključujući LPIS, pouzdan sustav te da su kvaliteta i područje prikupljanja podataka IACS-a ključni za jamčenje pravilnosti izravnih plaćanja potpore i izdatka EPFRR-a, konkretno za poljoprivredno-okolišne mjere i područja s otežanim uvjetima gospodarenja.

Kad god se pojave nedostatci, države članice moraju uvesti korektivne mjere, uključujući posebne akcijske planove kako bi se ti nedostatci riješili. Komisija to pažljivo prati.

⁽³⁴⁾ Šest od 12 za EFJP i 11 od 12 za EPFRR.

⁽³⁵⁾ Takva područja nisu bila u opsegu revizija koje je Komisija provela u predmetnim državama članicama i nad kojima smo obavili pregled. Revizije Komisije usmjerene su na određene aspekte sustava kontrole koje primjenjuju agencije za plaćanja. Ti su sustavi odabrani na temelju analize rizika te svake godine obuhvaćaju različita kontrolna područja u različitim agencijama za plaćanje.

⁽³⁶⁾ Za mjere ruralnog razvoja povezane s površinom u okviru IAKS-a se provjeravaju i određeni ključni elementi poput prihvatljivosti površina.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.41. U godišnjem izvješću za 2014. godinu istaknuli smo da se sustavom IAKS ostvaruje znatan doprinos sprječavanju pogrešaka i smanjenju stopa pogrešaka u programu potpora u kojem se primjenjuje⁽³⁷⁾. Ove smo godine ispitali pouzdanost odabranih ključnih kontrolnih funkcija u IAKS-u u šest posjećenih agencija za plaćanja (vidjeti odlomak 7.32.). Ne dovodeći u pitanje doprinos IAKS-a sprječavanju pogrešaka i smanjenju stopa pogrešaka, utvrdili smo nedostatke u određenim ključnim kontrolnim funkcijama koje smo ispitali. Ti su se nedostaci odnosili na LPIS, administrativne kontrole, kvalitetu terenskih inspekcija i postupke povrata netočnih plaćanja⁽³⁸⁾. Primjer takvog nedostatka koji smo uočili iznosimo u **okviru 7.9.**

Okvir 7.9. – Primjer utvrđenih nedostataka u vezi s LPIS-om

Godišnja procjena kvalitete LPIS-a u Ujedinjenoj Kraljevini (Sjeverna Irska) šest je godina zaredom (2010. – 2015.) pokazala da tamošnji LPIS nije u skladu s nekoliko kvalitativnih elemenata propisanih zakonodavstvom EU-a. Unatoč zakonskoj obvezi uvođenja korektivnih mjera u takvim situacijama procjena kvalitete za 2015. godinu pokazala je da nije ostvaren održiv napredak: ukupno gledajući, prihvatljive površine upisane u sjevernoirski LPIS bile su preuveličane za više od 2 %, što je predstavljalo rizik od nepravilnih plaćanja.

Nedostatke u LPIS-u u Sjevernoj Irskoj već smo istaknuli u godišnjem izvješću za 2012. (prilog 3.2.).

Okvir 7.9. – Primjer utvrđenih nedostataka u vezi s LPIS-om

Od 2013. godine nadležna tijela Sjeverne Irske provode korektivne mjere nakon revizija koje je provela Komisija.

Procjena prihvatljivog područja u procjeni kvalitete LPIS-a bila je „nesukladno“ za 2010., 2011., 2012. i 2015. godinu. Razloge su obrazložila nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine i Sjeverne Irske u godišnjim izvješćima o procjeni kvalitete svake od tih država.

U godinama kada je trogodišnja obnova LPIS-a započela (2013., 2014.), broj se nesukladnih parcela smanjio. Međutim, u 2015. su nadležna tijela Ujedinjene Kraljevine i Sjeverne Irske otkrila da je došlo do povećanja broja parcela bez prihvatljivih područja koja nisu bila identificirana kroz program obnove.

Komisija i dalje pomno prati situaciju.

⁽³⁷⁾ Odlomak 7.35. godišnjeg izvješća za 2014.

⁽³⁸⁾ Utvrdili smo da je svaka od tih ključnih kontrola bila manjkava u barem jednoj agenciji za plaćanja od ukupno šest posjećenih. Nedostaci su, u različitim razmjerima, pronađeni u svih šest agencija za plaćanja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Sustavi država članica povezani s pravilnošću transakcija u području ruralnog razvoja

7.42. Za pet od šest posjećениh agencija za plaćanja (vidjeti odlomak 7.32.) utvrdili smo nedostatke u administrativnim provjerama povezanim s uvjetima prihvatljivosti, posebice onima koji se odnose na javnu nabavu. Ti nedostaci sustava bili su vrlo slični onima koje smo uočili i zabilježili prošlih godina⁽³⁹⁾. Nedostaci sustava važan su uzrok pogrešaka otkrivenih tijekom ispitivanja transakcija (vidjeti odlomak 7.24.).

7.43. Kad je riječ o javnoj nabavi, ispitali smo uzorak od 41 projekta (povrh ispitivanja transakcija) od kojih je u njih 8 (20 %) postojala pogreška. U tri slučaja od njih osam utvrdili smo neprihvatljive rashode u ukupnom iznosu većem od 1,5 milijuna eura potpore iz EPFRR-a.

7.44. U nastojanju da smanje stopu pogreške u rashodima za ruralni razvoj, Komisija i države članice provode akcijske planove kako bi utvrdile uzroke pogrešaka i provele ciljane korektivne mjere za smanjenje rizika od nastanka pogrešaka. Ispitali smo je li se akcijskim planovima predmetnih država članica nastojalo riješiti pitanje uzroka čestih pogrešaka.

7.45. Ispitali smo 14 najbitnijih mjerljivih pogrešaka otkrivenih u osam država članica tijekom ispitivanja transakcija 2015. godine. Uočili smo da je sedam od osam država članica do veljače 2016. već nadopunilo svoje akcijske planove, uključivši mjere za rješavanje nekih od problema koje smo utvrdili. Međutim, pri ispitivanju sustava država članica utvrdili smo da četiri agencije za plaćanja u kojima smo otkrili nedostatke u administrativnim provjerama u vezi s postupcima javne nabave u svoje akcijske planove nisu uključile takve mjere. Iako smatramo da su akcijski planovi općenito dobar alat za uklanjanje uzroka pogrešaka, i dalje ima prostora za daljnji napredak u području javne nabave.

7.42. Komisija provodi revizije sukladnosti u državama članicama kako bi potvrdila da je plaćen rashod u skladu s pravilima. U tim je revizijama Komisija isto tako otkrila nedostatke u administrativnim provjerama u vezi s uvjetima prihvatljivosti i javne nabave.

Provedene su korektivne mjere, uključujući po potrebi akcijske planove. Usto, izražene su zadržke u godišnjem izvješću o aktivnostima u 2015.

Financijski ispravci isto su tako provedeni u tom smislu, a niz postupaka potvrda o sukladnosti trenutačno je u tijeku i vjerojatno će dovesti do dodatnih financijskih ispravaka.

Godine 2015. pokrenuta je namjenska revizija javne nabave u četiri države članice. Ostale države članice bit će revidirane 2016. godine.

7.45. Kada su nedostaci identificirani u okviru revizija sukladnosti i revizije Suda, Komisija uvijek zahtijeva da države članice poduzmu korektivne mjere, koje mogu biti u obliku akcijskog plana.

Nakon preporuka Suda u Posebnom izvješću br. 23/2014, Komisija je preporučila da sve države članice obrate posebnu pozornost na pitanje javne nabave i, ako je potrebno, provedu korektivne mjere.

Izražene su zadržke u godišnjem izvješću o aktivnostima iz 2015. kao pokriće za pitanja javne nabave, što je Sud prepoznao u odlomku 7.60.

⁽³⁹⁾ Vidjeti odlomak 7.53. godišnjeg izvješća za 2014., odlomak 4.20. godišnjeg izvješća za 2013. i odlomke 4.21. – 4.25. godišnjeg izvješća za 2012.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Sustavi država članica povezani s višestrukom sukladnošću

7.46. Ispitali smo sustav koji se primjenjuje u šest posjećenih agencija kako bi se zajamčilo da se ispunjavaju obveze višestruke sukladnosti (vidjeti odlomak 7.32.). Konkretno, analizirali smo pouzdanost statističkih podataka o kontrolama i postupaka uspostavljenih kako bi se zajamčilo da države članice prikladno provjeravaju ispunjavanje obveza višestruke sukladnosti u vezi sa zaštitom voda od nitrata (Direktiva o nitratima⁽⁴⁰⁾) i slanjem obavijesti o govedima⁽⁴¹⁾. Obavili smo pregled 63 izvješća o kontrolama.

7.47. Nedostatke, uglavnom u pogledu pouzdanosti statističkih podataka o kontrolama i uzorkovanja, otkrili smo u pet od šest posjećenih država članica. Probleme (npr. netočan izračun sankcija ili nedostatak provjera u pogledu određenih obveza) utvrdili smo u 13 izvješća o kontrolama od njih 63 koliko ih je pregledano. Nadalje, u Litvi i Ujedinjenoj Kraljevini (Sjeverna Irska) u četiri od ukupno 24 uzorkovana izvješća o kontrolama sankcije nisu bile ispravno uključene u statističke podatke o kontrolama. Još jedan primjer takvog nedostatka iznosimo u **okviru 7.10.**

7.46. Komisija navodi da se višestruka sukladnost ne odnosi na procjenu zakonitosti i pravilnosti predmetnih transakcija.

7.47. Komisija dijeli zapažanje Suda i obraća posebnu pozornost tim zahtjevima tijekom svojih revizija. Kod mnogih od njih je Komisija uočila nedostatke u području primjene i kvaliteti kontrola višestruke sukladnosti. Kada se uspostavi sistemska nesukladnost, Komisija uvijek zahtijeva korektivne mjere, uključujući akcijske planove kad god je potrebno, te osigurava zaštitu proračuna EU-a pomoću postupka potvrde o sukladnosti.

⁽⁴⁰⁾ Direktiva Vijeća 91/676/EEZ od 12. prosinca 1991. o zaštiti voda od onečišćenja uzrokovanog nitratima iz poljoprivrednih izvora (SL L 375, 31.12.1991., str. 1.).

⁽⁴¹⁾ Zakonodavstvom EU-a o višestrukoj sukladnosti propisano je da se za svako premještanje, rođenje i uginuće goveda mora poslati obavijest za evidenciju u nacionalnoj bazi podataka o životinjama, i to 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.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 7.10. – Primjeri nedostatnih provjera višestruke sukladnosti

U Litvi smo utvrdili da nacionalna tijela nisu dovoljno provjeravala ispunjavanje obveza višestruke sukladnosti za zaštitu voda od nitrata, koje se primjenjuju na sve poljoprivrednike. Ta država članica postavila je nekoliko graničnih vrijednosti te se provjere višestruke sukladnosti za obveze propisane Direktivom o nitratima nisu obavljale nad poljoprivrednicima koji nisu dosežali te vrijednosti. Primjerice, poljoprivrednici koji obrađuju poljoprivrednu površinu od 10 hektara ili manje ne trebaju prijaviti količinu upotrijebljenog gnojiva. U tu je kategoriju ulazilo više od 70 % ukupnog broja poljoprivrednika koji su obrađivali 14 % ukupne poljoprivredne površine. Kao dodatan primjer, stočari koji na jednom mjestu uzgajaju manje od 10 grla stoke ne moraju imati skladište gnojiva odgovarajućeg kapaciteta. Takvi poljoprivrednici čine 87 % svih stočara te uzgajaju 28 % svih grla stoke u Litvi. Svrha je Direktive o nitratima zaštititi okoliš i zdravlje građana. Iako uporaba graničnih vrijednosti može smanjiti administrativno opterećenje manjih poljoprivrednih gospodarstava, isključivanje poljoprivrednika iz provjera višestruke sukladnosti nije samo nepravilno nego može i nepovoljno utjecati na ostvarenje ciljeva Direktive o nitratima.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.10. – Primjer nedostatnih provjera višestruke sukladnosti

Komisija prima na znanje nalaz Suda. Premda se revizijom Komisije iz 2014. u Litvi obuhvatilo samo SMR-ove povezane sa životinjama, slični su nedostaci ustanovljeni u vezi s uzorkovanjem. Ti se nedostaci prate u postupku potvrde o sukladnosti.

Sustavi GU-a za pomorstvo i ribarstvo i država članica povezani s pravilnošću transakcija u području ribarstva

7.48. Upravljačka tijela vrše isplate korisnicima te prijavljuju rashode Komisiji koja zatim nadoknađuje te iznose državama članicama. Kako bi procijenila jesu li države članice uspostavile sustave upravljanja i kontrole koji su u skladu sa zakonskim obvezama, Komisija se služi godišnjim izvješćima o kontrolama i godišnjem mišljenju revizijskih tijela. Komisija također obavlja vlastite revizije kako bi provjerila jesu li ti sustavi djelotvorni.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.49. Naše ispitivanje sustava u ovom području bilo je usredotočeno na revizije koje je provela Komisija (GU za pomorstvo i ribarstvo). Pregledali smo dokumentaciju uzorka od 5 revizija sukladnosti koje je obavila Komisija. Komisija je zabilježila znatne nedostatke u sustavima dviju (Italija i Rumunjska) od pet država članica obuhvaćenih revizijom.

7.50. Obavili smo pregled revizijskih aktivnosti Komisije i njihove usklađenosti s međunarodnim revizijskim standardima. Pet revizija nad kojima smo obavili pregled nije bilo u potpunosti u skladu s tim standardima te smo utvrdili nedostatke u revizijskom nadzoru i revizijskoj dokumentaciji.

7.51. Također smo ponovno obavili jednu reviziju koju je Komisija provela u Rumunjskoj. Utvrdili smo nedostatke u administrativnim provjerama upravljačkog tijela, posebice u vezi s postupcima javne nabave (vidjeti **okvir 7.11.**).

Okvir 7.11. – Nedostatci u nabavi u Rumunjskoj

Ispitali smo uzorak od sedam postupaka nabave te su u njih pet postojale pogreške (dva javna i tri privatna postupka). Komisija nije uočila pogreške u tri privatna postupka. Nedostatke smo utvrdili i u postupku odabira projekata u dva slučaja od njih ukupno šest pregledanih.

7.52. Na temelju 24 revizija koje je obavio 2014. i 2015. godine i koje su u vrijeme obavljanja naše revizije bile završene, GU za pomorstvo i ribarstvo predložio je dva financijska ispravka. Pregledom uzorka od pet takvih revizija otkrili smo da u dva slučaja (Italija i Rumunjska) financijskim ispravcima nisu bili obuhvaćeni svi nedostaci koji su postojali u sustavima unutarnje kontrole upravljačkih tijela.

ODGOVORI KOMISIJE

7.50. Komisija priznaje da su poboljšanja bila zahtijevana u područjima nadzora i dokumentiranja revizije te je shodno tomu osnažila svoje postupke. Revidirana dokumentacija prethodi tim promjenama.

Okvir 7.11. – Nedostatci u nabavi u Rumunjskoj

Standardne kontrolne liste kojima se Komisija služila usmjerene su prije na sukladnost s javnim, a ne privatnim pravilima nabave. Sedam navedenih postupaka odnosi se na slučajeve privatne nabave, na temelju uputa koje su sastavila rumunjska nadležna tijela (pet slučajeva) i slučajeva javne nabave (dva slučaja u vezi s tehničkom pomoći) gdje je Komisija već bila svjesna nedostataka.

Štoviše, Komisija je prethodno prepoznala da je bilo nedostataka pri odabiru projekata.

7.52. Komisija predlaže financijske ispravke tamo gdje identificira bitne nedostatke. Smatra da su odgovarajuće razine korekcija bile primijenjene za Italiju i Rumunjsku na temelju njihovih analiza. Međutim, za Rumunjsku će procijeniti potrebu za dodatnim ispravcima na temelju nalaza Suda.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj

7.53. U izvješću o radu za 2015. Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj procijenila je rashode izložene riziku u glavnim područjima rashoda. Ta se procjena temeljila na stopama pogreške koje su države članice (za svaku agenciju za plaćanja) zabilježile u statističkim podacima o kontrolama. Komisija je potom uskladila te stope pogreške ponajprije na temelju svojih revizija i revizija koje je proveo Sud tijekom posljednje tri godine, kao i na temelju mišljenja tijela za ovjeravanje o zakonitosti i pravilnosti za financijsku godinu 2015. Tako usklađene stope pogreške su objedinjene i upotrijebljene za izračun ukupnih rashoda izloženih riziku, odnosno stope pogreške u proračunu EU-a koju je procijenila Komisija. Smatramo da je to u pravilu odgovarajući pristup kojim se može pružiti dovoljan temelj za izražavanje zadržki na razini pojedinačnih agencija za plaćanja. Međutim, ističemo sljedeća pitanja.

7.54. Tijela za ovjeravanje su 2015. godine prvi puta bila obvezna, na temelju reprezentativnog uzorka, potvrditi zakonitost i pravilnost rashoda za koje su agencije za plaćanja od Komisije zatražile nadoknadu. Tijela za ovjeravanje stoga predstavljaju ključan sastavni dio modela pružanja jamstava Komisije za razdoblje 2014. – 2020. GU za poljoprivredu mogao se 2015. godine služiti mišljenjima tijela za ovjeravanje o zakonitosti i pravilnosti samo u vrlo ograničenoj mjeri zbog znatnih nedostataka u metodologiji i provedbi (kao što su kašnjenja u imenovanju tijela za ovjeravanje u državama članicama, neprikladne revizijske strategije, sastavljanje premalih uzoraka za ispitivanje sadržaja te nedovoljne tehničke vještine i pravna stručnost za otkrivanje nedostataka u administrativnim i terenskim provjerama koje provode agencije za plaćanje).

7.55. Komisija je uvela prilagodbe kako bi utvrdila usklađenu stopu pogreške za dio 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 naznačila koji dio rashoda nije usklađen jer revizijski rezultati o tome nisu bili dostupni. U takvim se slučajevima Komisija oslanja na statističke podatke o kontrolama država članica, što može dovesti do toga da usklađena stopa pogreške bude prikazana manjom od stvarne.

7.54. Komisija smatra da će mišljenje o zakonitosti i pravilnosti neovisnog, profesionalnog revizorskog tijela na nacionalnoj razini tijekom vremena dovesti do poboljšanja sustava upravljanja i kontrole država članica i više razine osiguranja stopa pogreški o kojima su izvijestile države članice. Budući da je financijska godina 2015. bila prva godina provedbe tog novog pristupa, još nisu mogle doći do izražaja sve prednosti novoga rada certifikacijskih tijela.

Unatoč tomu, niz ohrabrujućih poruka i lekcija za budućnost može se preuzeti iz prakse iz 2015. godine.

7.55. Komisija razmatra situaciju za svaku agenciju za plaćanje ne samo na temelju vlastitih nalaza i nalaza revizije Suda tijekom prethodne tri godine, već i na temelju dobivenih mišljenja certifikacijskog tijela za predmetnu financijsku godinu za svaku agenciju za plaćanje. Stoga su rezultati revizije dostupni u svim slučajevima.

Po prvi se puta 2015. od certifikacijskih tijela tražilo da daju mišljenje o zakonitosti i pravilnosti predmetnih transakcija kojima se omogućilo još više detalja i informacija bitnih za odlučivanje o usklađivanju prijavljenih stopa pogrešaka.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.56. U **tablici 7.12.** prikazani su ključni podatci ⁽⁴²⁾ koji su upotrijebljeni za procjenu godišnjeg izvješća o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj za 2015. godinu.

Glavno rashodovno područje	Godišnje izvješće o radu (financijska godina)	Rashodi za 2015. (u milijunima eura)	Prosječna stopa pogreške koju su prijavile države članice	Ukupna usklađena stopa pogreške	Korektivni kapacitet				
					Prosječni financijski ispravci tijekom posljednje tri godine (u milijunima eura)		Prosječni povrati tijekom posljednje tri godine (u milijunima eura)		Sveukupno
EFJP	2014	44 137,85	0,55 %	2,61 %	536,44	1,22 %	117,83	0,27 %	
	2015	44 834,52	0,68 %	1,47 %	665,36	1,48 %	107,41	0,24 %	1,72 %
EPFRR	2014	11 186,00	1,52 %	5,09 %	113,58	1,02 %	95,64	0,85 %	1,87 %
	2015	9 843,14	1,78 %	4,99 %	177,99	1,81 %	114,95	1,17 %	2,98 %

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju godišnjih izvješća o radu GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.57. Kad je riječ o EFJP-u, unatoč povećanju prosječne stope pogreške koju su prijavile države članice s 0,55 % u 2014. godini na 0,68 % u 2015. godini, Komisija je zaključila da je usklađena stopa pogreške pala s 2,61 % u 2014. godini na 1,47 % u 2015. godini. Komisija je pojasnila da je ovo smanjenje usklađene stope pogreške uvelike uzrokovano:

- poboljšanjima u sustavima kontrole država članica slijedom korektivnih mjera koje su uvedene od godine podnošenja zahtjeva 2014.
- time da su Komisiji stavljene na raspolaganje ažuriranije informacije, što omogućava smanjenje prethodno izračunanih usklađenja.

7.58. Kad je riječ o EFJP-u, u godišnjem izvješću o radu navedeno je da je ukupna usklađena stopa pogreške pala s 2,61 % u 2014. na 1,47 % u 2015. godini. Rezultati naše revizije pokazuju da je procijenjena stopa pogreške ostala nepromijenjena kada se isključi kvantifikacija pogrešaka u vezi s višestrukom sukladnošću (vidjeti **prilog 7.1.**).

ODGOVORI KOMISIJE

7.57. Komisija smatra da povećanje u prosječnoj razini prijavljenih pogrešaka dokazuje da sustav upravljanja i kontrole država članica radi bolje pri otkrivanju i izvještavanju o pogreškama. Slijedi da se zabilježena stopa pogreške smatra pouzdanijom te je stoga potrebno manje prilagodbi.

Čimbenici koje je Sud spomenuo pozitivno su utjecali na razvoj usklađene stope pogreške.

⁽⁴²⁾ Usklađena stopa pogreške za 2015. godinu izračunana je bez pretfinanciranja u iznosu od 1 945,2 milijuna eura isplaćenih državama članicama za programe ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.59. Komisija je za EPFRR gotovo utrostručila prosječnu stopu pogreške od 1,78 % koju su prijavile države članice kako bi izračunala usklađenu stopu pogreške od 4,99 %. Komisija je uskladila stope pogrešaka koje je prijavilo 56 agencija za plaćanja od njih 72 koje prijavljuju rashode EPFRR-a. Smatramo da je usklađena stopa pogreške od 4,99 % općenito u skladu sa stopom pogreške koju smo procijenili. Komisija je posljednjih godina povećala broj revizija sukladnosti za rashode EPFRR-a te je također pokrenula i horizontalne revizije usmjerene na mjere/agencije za plaćanja izložene sličnim rizicima. Jedan takav primjer je revizija javne nabave koja je doprinijela izražavanju općih zadržki za Njemačku i Španjolsku.

7.60. Komisija definira korektivni kapacitet kao mehanizam za ispravljanje počinjenih pogrešaka i zaštitu proračuna EU-a. Godišnji porast izračunanog korektivnog kapaciteta za EFJP (na 1,72 %) te za EPFRR (na 2,98 %) proizlazi iz nedavnih napora koje je Komisija uložila u smanjenje broja starih otvorenih revizija sukladnosti (vidjeti odlomak 7.34.). To je utjecalo na ukupan iznos usvojenih financijskih ispravaka, posebice 2015. godine.

7.61. Korektivni kapacitet Komisije izračunava se na temelju trogodišnje prosječne vrijednosti primijenjenih financijskih ispravaka te nije izravno povezan s rashodima za 2015. godinu koji će biti ispravljeni narednih godina. To objašnjava ovogodišnju anomaliju u pogledu toga da je Komisija prikazala svoj korektivni kapacitet za rashode iz EFJP-a većima od usklađene stope pogreške. Kad je riječ o EPFRR-u, ne postoji jamstvo da će preostali financijski rizik do završetka programskog razdoblja biti ispod razine značajnosti. Komisija je to potvrdila u svojem godišnjem izvješću o radu za 2015. ⁽⁴³⁾.

Godišnje izvješće o radu Glavne uprave za pomorstvo i ribarstvo

7.62. Ispitali smo godišnje izvješće o radu Glavne uprave za pomorstvo i ribarstvo za 2015., stavljajući naglasak na pitanje jesu li iznesene sve važne informacije, jesu li navedene informacije u skladu s našim nalazima i jesu li procjene na temelju kojih je Komisija izračunavala stope pogrešaka razumne.

7.60. *Korektivni kapacitet je procjena iznosa budućih korekcija izračunanih kao povijesni prosjek neto financijskih korekcija kako je objašnjeno u godišnjem izvješću o aktivnostima Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj iz 2015. godine.*

7.61. *Korektivni kapacitet i usklađena stopa pogreške dvije su procjene koje zajedno daju pokazatelj jamstva o djelotvornosti višegodišnjeg kontrolnog sustava pri zaštiti proračuna EU-a.*

U svom godišnjem izvješću o aktivnostima u 2015. glavni direktor Uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj jamči za rashod za ZPP u 2015. u cjelini, uzevši u obzir usklađenu stopu pogreške i korektivni kapacitet.

⁽⁴³⁾ Godišnje izvješće o radu GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj za 2015., odlomak 3.3.: „Uzimajući u obzir potrebu za održavanjem ravnoteže između zakonitosti i pravilnosti te postizanja ciljeva politike, imajući istodobno na umu troškove ostvarenja, ne može se s realnom sigurnošću očekivati da će preostali financijski rizik u vrijednosti manjoj od 2 % u području ruralnog razvoja biti ostvariv razumnim naporima”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.63. GU za pomorstvo i ribarstvo poslao je tri dopisa koji se šalju pred zaključenje za tri operativna programa u kojima predlaže povrat iznosa od 53,6 milijuna eura. Taj značajni iznos nije naveden u godišnjem izvješću o radu. U godišnjem izvješću o radu izražene su zadržke za pet država članica, uključujući Rumunjsku, što je u skladu s našim revizijskim nalazima. Našom revizijom ne dovodi se u pitanje izračun stopa pogrešaka koji je obavio GU za pomorstvo i ribarstvo.

Zaključak i preporuke*Zaključak za 2015. godinu*

7.64. Ukupni dokazi upućuju na značajnu stopu pogreške u rashodima za područje „Prirodni resursi” i u obama područjima za koja je provedena posebna procjena (vidjeti odlomke 7.13. i 7.21.).

7.65. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija pokazuje da procijenjena stopa pogreške u skupini podataka iznosi 2,9 % (vidjeti **prilog 7.1.**).

Preporuke

7.66. Procijenili smo u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima, a rezultat te procjene prikazan je u prilogu 7.2. U godišnjim izvješćima za 2012. i 2013. godinu Sud je iznio 20 preporuka. Komisija i države članice četiri su preporuke provele u cijelosti, pet preporuka u većoj mjeri i 10 preporuka u određenoj mjeri.

7.67. Na temelju te provjere te nalaza i zaključaka za 2015. godinu Komisiji preporučujemo sljedeće: u vezi s EFJP-om:

- **1. preporuka:** da nastavi ulagati napore u poduzimanje potrebnih mjera u pogledu rješavanja slučajeva u kojima nacionalno zakonodavstvo nije u skladu sa zakonodavstvom EU-a, uključujući uporabu svih pravnih sredstava koja su joj na raspolaganju, a posebice obustavu plaćanja (vidjeti odlomak 7.20. i **okvir 7.5.**)

ODGOVORI KOMISIJE

7.63. Ovaj iznos nije bio otkriven jer Komisija takav iznos ne smatra rizičnim. Izdan je nalog za povrat za jedan od triju programa za predviđen iznos. Za preostala dva programa, kada je bilo sastavljeno godišnje izvješće o aktivnostima, država članica i Glavna uprava za pomorstvo i ribarstvo već su se uglavnom složili o iznosima koje će Komisija naplatiti. Sva usklađivanja tog iznosa (i povezanog financijskog rizika) bit će stoga minimalna.

7.65. Komisija prima na znanje najvjerojatniju pogrešku koju je procijenio Sud, a koja je općenito ista kao prošle godine, isključujući višestruku sukladnost.

7.66. Komisija prima na znanje najnoviju procjenu Suda o napretku u pristupu preporukama sastavljenima u prethodnim godišnjim izvješćima.

Komisija će nastaviti s radom s državama članicama u cilju daljnjeg poboljšanja načina praćenja preporuka Suda.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija smatra da se ona provodi s pomoću njezinih trenutačnih revizija i davanja smjernica kada je potrebno i poduzima potrebne korake u kontekstu podijeljenoga upravljanja kako bi pomogla revizorskim tijelima države članice da djelotvorno izvršavaju svoje zadaće. Usto, nedostaci u sustavima upravljanja i kontrole država članica rješavaju se, ako je potrebno, ciljanim i sveobuhvatnim akcijskim planovima. Kada Komisija otkrije takve probleme tijekom svog praćenja ili 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 su se planovi dosad 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

- **2. preporuka:** da na godišnjoj razini prati rezultate procjena kvalitete LPIS-a koje obavljaju države članice te provjerava jesu li sve države članice koje nisu zadovoljile u okviru te procjene uistinu poduzele potrebne korektivne mjere (vidjeti **okvir 7.9.**)

u vezi s ruralnim razvojem:

- **3. preporuka:** da zajamči da se u sve akcijske planove država članica kojima se nastoji riješiti pitanje pogrešaka u području ruralnog razvoja uključe djelotvorne mjere u vezi s javnom nabavom (vidjeti odlomak 7.45.)

u vezi s EFJP-om i ruralnim razvojem:

- **4. preporuka:** da prati mjere i aktivno pruža potporu mjerama koje certifikacijska tijela poduzimaju radi poboljšanja svojega rada i metodologije u pogledu zakonitosti i pravilnosti rashoda kako bi Komisiji pružala pouzdane informacije za procjenu usklađene stope pogreške (vidjeti odlomak 7.54.)
- **5. preporuka:** da nadopuni revizijski priručnik GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj pojedinostima o revizijskim postupcima koje je potrebno primijeniti i obvezama u pogledu dokumentiranja koje je potrebno ispuniti u svrhu provjere podataka koje su dostavile države članice i koji se upotrebljavaju za izračun financijskih ispravaka (vidjeti odlomak 7.36.)

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća preporuku.

Rezultati procjene kvalitete LPIS-a prate se na godišnjoj osnovi. Ovaj je godišnji pregled postupak kontrole kvalitete, a glavni mu je cilj poboljšati kvalitetu i pouzdanost LPIS-a analiziranjem otkrivenih tehničkih nedostataka i poduzimanjem korektivnih mjera da bi se oni riješili.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija se u potpunosti bavi pružanjem ciljanih i učinkovitih smjernica o tomu kako spriječiti nepravilnosti u postupcima javne nabave: „Javna nabava – studija o administrativnom kapacitetu EU-a” (2016.), uključujući preporuke po državama članicama, i „Smjernice za praktičare o izbjegavanju najčešćih pogrešaka u postupcima javne nabave u okviru projekata financiranih iz europskih strukturnih i investicijskih fondova” (2015.).

U prosincu 2015. Komisija je naglasila da bi sve države članice trebale obratiti posebnu pozornost na pravila javne nabave i poduzeti korektivne mjere prema potrebi.

Komisija intenzivno surađuje s državama članicama u cilju utvrđivanja i uklanjanja uzroka pogrešaka u provedbi politike. Ovaj će se rad nastaviti s ciljem daljnjeg rješavanja identificiranih nedostataka, uključujući zahtijevanje akcijskih planova. Komisija inzistira na cjelovitosti i djelotvornosti tih akcijskih planova.

Od država se članica zahtijeva da poduzmu korektivne mjere kada se identificiraju nedostaci u okviru revizija sukladnosti, revizija ECA ili nalaza certifikacijskog tijela ili agencije za plaćanje. Konačno, neto financijski ispravci primjenjuju se prema potrebi.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će nastaviti podržavati države članice u poboljšanju i konsolidiranju rada koji su izvršila certifikacijska tijela kako bi se u narednim godinama osigurala povećana sigurnost na temelju njihova rada.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će se pri ažuriranju svog priručnika revizije baviti tim pitanjem na temelju stečenoga iskustva.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

u vezi s ribarstvom:

- **6. preporuka:** da poboljša usklađenost revizija sukladnosti koje obavlja GU za pomorstvo i ribarstvo s međunarodnim revizijskim standardima (vidjeti odlomak 7.50.).

Komisija prihvaća preporuku.

Treba napomenuti da su se postupovnim poboljšanjima do kojih je došlo nakon razdoblja obuhvaćenog revizijom Suda već razmotrila mnoga pitanja koja su ovdje naglašena (osobito u pogledu dokaza i kontrole revizije). Štoviše, postupak kontrole kvalitete trenutačno je aktiviran.

DIO 2. – PROBLEMI U VEZI S USPJEŠNOŠĆU U PODRUČJU RURALNOG RAZVOJA

Procjena uspješnosti projekata

7.68. Prošle godine izvijestili smo⁽⁴⁴⁾ o svojem radu u pogledu problema u vezi s uspješnošću za odabrane transakcije u području ruralnog razvoja. Ove smo godine nastavili s tim radom. Od 159 transakcija u području ruralnog razvoja koje smo ispitali u pogledu zakonitosti, probleme u vezi s uspješnošću procijenili smo za 59 ulagačkih projekata u području materijalne imovine.

7.69. Od 59 ulagačkih projekata njih 34 bila su dovršena u vrijeme revizijskog posjeta. Za te dovršene ulagačke projekte provjerili smo jesu li ulaganja provedena prema planu. Većina projekata zadovoljila je taj kriterij (95 %).

7.70. Za 59 ulagačkih projekata utvrdili smo sljedeće probleme u vezi s uspješnošću:

- nedostatni dokazi o opravdanosti troškova
- nedostaci u usmjeravanju mjera i odabiru projekata, uključujući slabu povezanost s ciljevima strategije Euro-pa 2020.

⁽⁴⁴⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2014. godinu, dio 2. poglavlja 7.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Nedostatni dokazi o opravdanosti troškova

7.71. Za 33 investicijska projekta od njih 59 (56 %) pribavili smo dostatne dokaze o opravdanosti troškova. Međutim, to nije bio slučaj za 26 ulagačkih projekata (44 %). Prošle godine te su brojke bile redom 69 % i 31 %. Za obje godine ispitani projekti provedeni su u programskom razdoblju 2007. – 2013. prema istim pravilima. U **okviru 7.13.** iznesena su dva primjera ulagačkih projekata za istu mjeru ruralnog razvoja. U jednome od njih utvrdili smo da su troškovi bili opravdani, dok to nije bio slučaj za drugi projekt. U 2014. godini objavili smo tematsko izvješće u kojem je ova tema detaljno analizirana ⁽⁴⁵⁾.

Okvir 7.13. – Primjeri provjere opravdanosti troškova za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava

Jedan je korisnik u Grčkoj kupio traktor koji je djelomično financiran sredstvima za ruralni razvoj. Korisnik je za izračun prikladne snage motora traktora trebao upotrijebiti unaprijed utvrđenu formulu, uzimajući u obzir obrađenu površinu zemljišta. Korisnik je dostavio ponudu koju je agencija za plaćanja provjerila prema referentnoj cijeni koja je preuzeta iz specijaliziranog časopisa za poljoprivredne strojeve. Agencija za plaćanja zaključila je da bi cijena za taj model trebala biti 10 % niža od predložene cijene. Stoga je korisnik kupio jeftiniji traktor.

U Slovačkoj smo obavili reviziju projekta za izgradnju skladišta. Agencija za plaćanja nije provjerila jesu li troškovi tog projekta bili opravdani. Međutim, pribavili smo uvjerljive dokaze da je cijena jednog od glavnih građevinskih materijala (betona) bila šesterostruko veća od redovne tržišne cijene. Ukupno gledajući, trošak projekta trebao je biti niži za više od 50 %.

7.72. Od 59 ulagačkih projekata njih 50 (85 %) bilo je u skladu s potrebama u pogledu kvalitete i količine. Primjerice, obavili smo posjet u vezi s trima projektima koji su povezani s izgradnjom ili nadogradnjom općinskih centara u malim gradovima ili selima u okviru mjera „obnova i razvoj sela” te „provedba lokalnih razvojnih strategija”. Ulaganja su u trenutku posjeta bila u potpunosti iskorištena: sve su prostorije bile u uporabi te su aktivnosti za lokalnu zajednicu bile zakazane tjednima unaprijed.

7.71. Procjena racionalnosti troškova odgovornost je država članica (vidjeti članak 48. Uredbe (EU) br. 809/2014). Komisija štiti proračun EU-a kada se identificiraju nedostatci postupcima sukladnosti te izdaje smjernice o tomu kako poboljšati uspostavljene sustave (vidjeti Smjernice o kontrolama i sankcijama ruralnoga razvoja, uključujući kontrolnu listu za procjenu racionalnosti troškova). Štoviše, osposobljavanje i razmjenu dobrih praksi organizira Europska mreža za ruralni razvoj. Konačno, Komisija aktivno potiče upotrebu opcije pojednostavljenoga troška u državama članicama.

Okvir 7.13. – Primjeri provjere opravdanosti troškova za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava

Za slučaj Slovačke, Komisija napominje da je projekt bio proveden.

⁽⁴⁵⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 22/2014 „Postizanje ekonomičnosti: kontrola troškova u vezi s bespovratnim sredstvima za projekte ruralnog razvoja koje financira EU” (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.73. Međutim, za 9 projekata (15 %) ostvarenja projekata bila su opsežnija od onoga što je zapravo bilo potrebno. Jedan je primjer takvog slučaja izgradnja skladišta koje je bilo nekoliko puta veće od potrebnoga te je stoga velikim dijelom ostalo neiskorišteno. Još jedan primjer projekta koji je uključivao stavke koje nisu prijeko potrebne iznesen je u **okviru 7.14.**

Okvir 7.14. – Primjer projekta sa stavkama koje nisu bilo prijeko potrebne

Jedna je općina u Italiji (Kampanija) obnovila pješačku stazu dugu 1 km u planinskom području uz trošak od 441 000 eura. Tijekom postupka javne nabave općina je tražila da zainteresirana društva dostave prijedloge kako bi ulaganja bila funkcionalnija i pogodnija za okoliš. Prijedlog odabranog društva uključivao je dodatne stavke u vrijednosti od 80 000 eura povrh troškova izgradnje pješačke staze. Te dodatne stavke uključivale su i sportski bicikl u vrijednosti od 4 000 eura, panoramski dalekozor u vrijednosti od 3 500 eura i donaciju lokalnoj crkvi u vrijednosti od 10 000 eura.

Umjesto da se ugovor ograničio na potrebe za obnovom pješačke staze, te su dodatne stavke uvedene, što je dovelo do povećanja troškova.

Okvir 7.14. – Primjer projekta sa stavkama koje nisu bilo prijeko potrebne

Predmetni projekt, s potporom u okviru mjere šumarstva 227. „Neproductivna ulaganja”, pod istragom je Regije. Regionalno upravno tijelo još nije platilo konačnu isplatu za projekt i planira smanjenje kao rezultat provedene kontrole.

Nedostatci u usmjeravanju mjera i odabiru projekata

7.74. Ispitali smo je li potpora bila usmjerena na jasno utvrđene ciljeve u skladu sa strukturnim i teritorijalnim potrebama i strukturnim nedostacima. Taj kriterij nije zadovoljilo 22 % ispitanih investicijskih projekata. Prošle godine zabilježili smo vrlo sličan postotak (21 %). Primjere dobre i loše prakse iznosimo u **okviru 7.15.** U našim je tematskim izvješćima već bilo riječi o nedostatku prikladnog usmjeravanja ulaganja u području ruralnog razvoja.⁽⁴⁶⁾

7.74. Za razdoblje od 2014. do 2020. potrebno je uspostaviti kriterij odabira za sve mjere osim za one povezane s područjem i životinjama. Načela kriterija odabira, u skladu sa strategijom i ciljevima politike, moraju se definirati u programu. Zahtjevi će se tada trebati procijeniti i rangirati prema posebnim kriterijima odabira o kojima se treba konzultirati s Odborom za praćenje. Treba se uspostaviti minimalna granica za primjenu kriterija odabira radi izbjegavanja financiranja projekata manje vrijednosti.

⁽⁴⁶⁾ 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?” (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 7.15. – Primjeri usmjeravanja potpore i odabira projekata

Agencija za plaćanja u Italiji (Kampanija) objavila je poziv na podnošenje prijedloga s proračunom od 25 milijuna eura u okviru mjere „modernizacija poljoprivrednih gospodarstava”. Agencija za plaćanja primjenjivala je različite kriterije za različite korisnike (npr. kriterije za mlade poljoprivrednike, za jednaku zastupljenost spolova), gospodarstva (npr. kriterije o gospodarstvima smještenima u područjima s otežanim uvjetima gospodarenja ili na kojima s proizvode kvalitetni proizvodi) i projekte (npr. kriteriji u vezi sa sinergijom s drugim mjerama, inovacijama i sl.). Isto tako, talijanske vlasti unaprijed su postavile minimalni prag za odabir projekta. U predmetnom slučaju talijanske vlasti prednost su davale načelima dobrog financijskog upravljanja, a ne rashodima.

U Mađarskoj su ciljevi mjere „modernizacija poljoprivrednih gospodarstava” uključivali tri šira područja (unaprjeđenje, diversifikacija i usklađenost sa standardima). Podmjera obuhvaćena revizijom bila je usmjerena na poljoprivredna gospodarstva na kojima se drže životinje i koja su bila barem određene minimalne površine. Nije postojalo drugačije određivanje prioriteta ili zemljopisno usmjeravanje potpore.

U okviru programa ruralnog razvoja raspoloživi proračun podijeljen je u iznose koji se periodično stavljaju na raspolaganje podnositeljima zahtjeva. Iako su mađarske vlasti definirale kriterije za odabir, nisu ih primjenjivale. Poziv na podnošenje prijedloga za projekte obuhvaćene revizijom objavljen je 16. prosinca 2013. za proračun u iznosu od 10 milijuna eura. Mađarske vlasti projekte su financirale po načelu prvenstva. Posljednji prihvaćeni projekt predan je 19. prosinca 2013., samo tri dana nakon objave poziva.

U predmetnom slučaju u postupku odabira nije se vodilo računa o mogućem učinku projekata. Pristup koji se primjenjuje u Mađarskoj omogućuje agenciji za plaćanja da financira projekte s manjom dodanom vrijednošću iz jednostavnog razloga što su podneseni prije projekata s većom dodanom vrijednošću.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.15. – Primjeri usmjeravanja potpore i odabira projekata

Dodana vrijednost projekata uzeta je u obzir kao dio provjera prihvatljivosti. Na samom kraju programskog razdoblja od 2007. do 2013., mađarska nadležna tijela u prosincu 2013. nisu upotrijebila isti sustav odabira kao tijekom prethodnih godina. Cilj je bio da se potaknu ulaganja koja se još uvijek mogu dovršiti do kraja 2015. godine.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.75. Za 59 ispitanih projekata procijenili smo jesu li ciljevi strategije Europa 2020. u vezi s, primjerice, inovacijama i energijom iz obnovljivih izvora, preneseni u operativne elemente postupaka usmjeravanja potpore i odabira projekata⁽⁴⁷⁾. Utvrdili smo da je to bio slučaj u samo 51 % pregledanih projekata, unatoč tome što su gotovo svi projekti (njih 57 od 59) odobreni nakon donošenja strategije Europa 2020. Primjere dobre i loše prakse iznosimo u **okviru 7.16.**

Okvir 7.16. – Primjeri povezanosti s prioritetima EU-a

U Italiji (Kampanija) obavili smo reviziju projekta ukupne vrijednosti od gotovo 100 000 eura u okviru mjere „neproizvodna ulaganja“. Projekt se sastojao od ponovne izgradnje suhozida kamenjem s prethodno postojećeg zida slične veličine u svrhu obnove određenih obilježja ruralnog krajobrazu. U tom slučaju nismo utvrdili nikakvu povezanost s ciljevima strategije Europa 2020.

U toj smo regiji također obavili reviziju jednog projekta koji je odabran na temelju postupka opisanog u **okviru 7.15.** Projekt se sastojao od ulaganja u novi sustav navodnjavanja, područje za prikupljanje kišnice i fotonaponske ploče. Projekt doprinosi prilagodbi klimatskim promjenama i energetske učinkovitosti, što je jedan od pet glavnih ciljeva strategije Europa 2020.

ODGOVORI KOMISIJE

7.75. Projekti koje su odabrala nacionalna tijela tijekom programskog razdoblja od 2007. do 2013. ne bi trebali biti ocijenjeni prema ciljevima strategije Europa 2020. jer oni nisu bili utvrđeni kada je pravni okvir za programsko razdoblje bio donesen (2005. godine). U tom svijetlu Komisija smatra da je pozitivno da su se ciljevi strategije Europa 2020. odražavali u 51 % pregledanih projekata.

Komisija smatra da se prioritetima ruralnoga razvoja utvrđenima za razdoblje 2014. – 2020. tematski ciljevi strategije Europa 2020. Prenose u poseban kontekst politike ruralnoga razvoja.

Pravnim se okvirom EPFRR-a uspostavlja jasna poveznica: 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.

Okvir 7.16. – Primjeri povezanosti s prioritetima EU-a

Rekonstrukcija suhih kamenih zidova postupak je obuhvaćen, u okviru programskog razdoblja ruralnoga razvoja 2007. – 2013., mjerom 216., s ciljem zaštite zemljišta i očuvanja biološke raznolikosti. Ulaganje je važno u odnosu na one ciljeve i u skladu sa strategijom EU-a o biološkoj raznolikosti do 2020. (COM (2011) 244 final).

Biološka raznolikost, obnovljiva energija i upravljanje vodama usko su uzajamno povezani i svi mogu pridonijeti izazovima klimatskih promjena.

⁽⁴⁷⁾ U svrhu praćenja napretka u ostvarivanju ciljeva strategije Europa 2020. dogovoreno je pet glavnih ciljeva za cijeli EU koji se odnose na zapošljavanje, istraživanje i razvoj/inovacije, klimatske promjene i energiju, obrazovanje te borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Zaključak

7.76. Ispitivanje koje smo obavili u pogledu aspekata uspješnosti ulagačkih projekata u području ruralnog razvoja pokazalo je da je većina ulaganja provedena prema planu. Međutim, utvrdili smo nedostatke u usmjeravanju potpore, kao i da ne postoje dostatni dokazi o opravdanosti troškova. U ispitanim projektima države članice nisu dovoljno uzimale u obzir prioritete EU-a. U tim aspektima nismo primijetili poboljšanje u odnosu na prošlu godinu.

7.76. Komisija je identificirala slične nedostatke u procjenama racionalnosti troškova država članica u okviru postupaka sukladnosti revizija, primjenjujući, prema potrebi, financijske ispravke da zaštiti proračun EU-a. Osim toga, Komisija je objavila smjernice o kontrolama i kaznama u okviru ruralnog razvoja, uključujući kontrolnu listu radi procjene racionalnosti troškova koju je sastavio Revizorski sud u SR 22/2014. Konačno, Komisija se aktivno zalaže za upotrebu opcija pojednostavljenoga troška u okviru investicijskih mjera čime bi se pridonijelo izbjegavanju te vrste nepravilnosti.

Što se tiče usmjeravanja, Komisija napominje da je to osigurano interventnom logikom politike i programa: Operacije koje podupire od EPFRR (projekti) moraju biti u skladu s ciljevima programskih mjera u PRR-u, primjenjujući primjerene kriterije odabira. Mjerama se pridonosi prioritetima ruralnoga razvoja, koji su dosljedni i odražavaju strategiju EU2020 za pametan, održiv i uključiv rast (vidjeti članak 5. Uredbe (EU) br. 1305/2013). Zajedničkim sustavom za nadzor i evaluaciju omogućuje se praćenje rezultata i procjenjuju utjecaji u svim strategijama (ZPP i EU2020).

PRILOG 7.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „PRIRODNI RESURSI“

	2015. ⁽¹⁾	2014. ⁽²⁾	2014. bez višestruke sukladnosti
VELIČINA I SASTAV UZORKA			
Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore	180	183	
Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo	179	176	
Ukupan broj transakcija – „Prirodni resursi“	359	359	
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA			
Procijenjena stopa pogreške: „Tržišne i izravne potpore“	2,2 %	2,9 %	2,2 %
Procijenjena stopa pogreške: „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo“	5,3 %	6,2 %	6,0 %
Procijenjena stopa pogreške: „Prirodni resursi“	2,9 %	3,6 %	3,0 %
Gornja granica pogreške (GGP)	4,5 %		
Donja granica pogreške (DGP)	1,3 %		

⁽¹⁾ Donja i gornja granica pogreške za područje „Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore“ iznose 0,8 % i 3,6 %.

Donja i gornja granica pogreške za područje „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo“ iznose 2,7 % i 7,9 %.

⁽²⁾ Rezultati za 2014. godinu uključuju kvantifikaciju pogrešaka u vezi s višestrukum sukladnošću, što nije slučaj i za 2015. godinu. Te su pogreške imale učinak od 0,6 postotnih bodova za područje „Prirodni resursi“ u cijelosti, 0,7 postotnih bodova za posebnu procjenu u području izravnih i tržišnih potpora i 0,2 postotna boda za posebnu procjenu u području ruralnog razvoja, okoliša, klimatske politike i ribarstva. Vidjeti godišnje izvješće Suda za 2014. godinu, odlomci 1.15. i 7.7., 7.15., 7.18. i 7.25.

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				
2013.	<p>3.46. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2013. godinu, Sud preporučuje da:</p> <p>1. preporuka: Komisija i države članice poduzmu potrebne mjere kako bi zajamčile da se iskoristi puni potencijal sustava IAKS. To se posebice odnosi na napore uložene u jamčenje sljedećeg:</p> <ul style="list-style-type: none"> — da države članice, na temelju primjenjivih kriterija EU-a, sveobuhvatnom analizom najnovijih ortosnimaka točno procjenjuju i bilježe prihvatljivost i veličinu poljoprivrednih parcela, posebice trajnih pašnjaka (vidjeti odlomke 3.9., 3.10. i 3.20.) — da države članice odmah poduzmu korektivne mjere u slučaju kada se u sustavu IAKS utvrde sustavne pogreške, posebice u pogledu netočne administrativne obrade zahtjeva za potporu (vidjeti odlomke 3.15. i okvir 3.5.) — da knjige dužnika država članica sadrže potpune i pouzdane informacije o iznosima i značajkama dugova te da se primjenjuju djelotvorni postupci naplate/ovrhe bez neopravdanog kašnjenja (vidjeti odlomke 3.24. i 3.25.) 							<p>Komisija prati situaciju; ako nedostaci još uvijek postoje, provode se akcijski planovi, a postupci potvrde o sukladnosti su u tijeku.</p> <p>U svom godišnjem izvješću iz 2014. Sud se nije bavio preporukama Komisiji u vezi s IACS-om, a isto vrijedi i za godišnje izvješće za 2015.</p>

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				
2013.	<p>2. preporuka: Komisija jamči da se postupak povećanja pouzdanosti jamstva djelotvorno primjenjuje kako bi se poboljšala kvaliteta i usporedivost rada koji obavljaju revizijska tijela te kako bi se poduzele korektivne mjere u pogledu neopravdanog smanjenja stope terenskih inspekcija koje su izvršila nadležna tijela u Italiji (vidjeti odlomke 3.30 do 3.35).</p>		X				<p>Komisija smatra preporuku provedenom gotovo u cijelosti. Pojačanje postupka osiguranja kao takvog više ne postoji.</p> <p>Komisija je uvela smjernice za certifikacijska tijela kako bi pružila pouzdan temelj za procjenu zakonitosti i pravičnosti rashoda.</p> <p>Godina 2015. bila je prva u kojoj se od certifikacijskih tijela tražilo da donesu mišljenje o zakonitosti i pravičnosti transakcija. Komisija će dalji rad temeljiti na iskustvu ove prve godine.</p> <p>Što se tiče osobitih nedostataka identificiranih u Italiji, trenutačnim postupkom sukladnosti osigurat će da će bilo kakva šteta nanosena financijskim interesima EU-a biti ispravljena.</p>	
	<p>3. preporuka: Komisija aktivno prati primjenu korektivnih mjera u pogledu nedostataka u kontrolnom sustavu koji se primjenjuje na potpore EU-a skupinama proizvođača u Poljskoj (vidjeti odlomke 3.36. do 3.38).</p>		X				<p>Komisija smatra preporuku u cijelosti provedenom. Korektivni je akcijski plan u tijeku i Komisija ga pomno prati. Odlaganja u provedbi pokrenula su obustavu plaćanja. Trenutačnim postupkom sukladnosti osigurat će se zaštita financijskih interesa EU-a.</p>	

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				
2013.	<p>4.37. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2013. godinu Sud u području ruralnog razvoja preporučuje:</p> <p>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 (vidjeti odlomke 4.8. i 4.20.). Posebice za investicijske mjere, pri administrativnim provjerama trebalo bi se koristiti svim dostupnim informacijama kako bi se potvrdila prihvatljivost rashoda, projekta i korisnika (uključujući sve krajnje sudionike) i sukladnost postupaka javne nabave s primjenjivim pravilima EU-a i/ili nacionalnim pravilima</p>		X				<p>Komisija raspravlja o mjerama za poboljšanje kvalitete sustava upravljanja i kontrole s državama članicama na sastancima s mrežom za učenje, u pojednostavljenim radnim skupinama Glavne uprave za poljoprivredu, Sustavom za savjetovanje poljoprivrednika (FAS), godišnjim pregled kvalitete LPIŠ-a, kao i na konferencijama s direktorima agencija za plaćanja.</p> <p>Novi pravni okvir za ZPP za razdoblje 2014. – 2020. sadržava odredbe kojima se smanjuje rizik od pogreške. Za ruralni su razvoj spojene i pojednostavljene razne mjere, čime se smanjuje ukupan broj mjera. U tom su okviru razjašnjene odredbe, pravila prihvatljivosti su modifikirana kako bi ih bilo lakše provesti, a ugovorni su uvjeti fleksibilniji. Opcije pojednostavljenih troškova, odnosno standardne ljestvice jediničnih troškova, paušalni iznosi i paušalno financiranje mogu se primijeniti tako da će postupci potraživanja, upravljanja i revidiranja povrata isplata biti svima lakši.</p> <p>Javna je nabava jedan od središnjih elemenata u akcijskim planovima za ruralni razvoj. Unatoč tomu, nesukladnost nabave ne mora nužno značiti da je 100 % uključenih troškova neprihvatljivo. Projekt kao takav može dobro osvariti svoj cilj i pružiti realnu dodanu vrijednost. Štoviše, napominje se da su nedavno donesene nove smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka koji će se izvršiti kod izdatka kojeg financira Unija u okviru podijeljenog upravljanja, za nesukladnost s pravilima o javnoj nabavi (Odluka Komisije C(2013) 9527).</p>	

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				
2013.	<p>2. preporuka: da Komisija zajamči da se svi slučajevi u kojima je Sud uočio pogreške prikladno prate (kako je navedeno u odlomcima 4.14., 4.20. i 4.21., kao i u odlomku 4.16. za okoliš)</p>						<p>Komisija prima na znanje da je analiza Europskog revizorskog suda u tijeku.</p> <p>Nakon primjedbi Europskog revizorskog suda, u posljednjim ažuriranim akcijskim planova nalazi revizije Komisije i Europskog revizorskog suda sustavnije se prate. Isto tako treba primiti na znanje da sve bitne slučajeve DAS-a o kojima je Sud izvjestio prati Komisija, uključujući i s pomoću postupka sukladnosti, ako je prikladno. Broj revizija koje je provela Komisija o izdanku EPPRR-a isto se tako znatno povećao.</p> <p>Od država članica zahtijevala se izrada nacionalnih akcijskih planova čiju provedbu pomno prate službe Glavne uprave za poljoprivredu. Tijekom posljednjih je ažuriranja akcijskih planova Komisija osigurala da se nalazi revizije Komisije i Europskog revizorskog suda sustavnije prate. Mjere je potrebno poduzeti u određenim rokovima i prati ih se s pomoću odgovarajućih pokazatelja.</p> <p>Službenici raznih geografskih regija prate glavne uzroke pogreški i radnje ublažavanja kod odbora za praćenje, na godišnjim revizorskim sastancima s upravnim tijelima, bilateralnim sastancima i izmjenjaju službenicima raznih geografskih regija redovito se dostavljaju rasprava s državama članicama u pogledu poboljšanja provedbe programa.</p> <p>Komisija kroz Europsku mrežu za ruralni razvoj (EMRR) organizira posebne radionice o bitnim pitanjima s ciljem smanjenja stope pogreške i poboljšanja provedbe politike.</p>	

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				
2013.	<p>3. preporuka: da države članice osiguraju da su akcijski planovi za otklanjanje visoke stope pogreške u ruralnom razvoju potpuni, uključivanjem svih regija i poduzimanjem svih mjera, osobito investicijskih mjera, te da uzimaju u obzir nalaze revizija koje provode Komisija i Sud (vidjeti odlomak 4.30.)</p>		X				<p>Komisija je već uspostavila odgovor na visoku stopu pogreške. Komisija sistematski preporučuje državama članicama da u okviru postupka potvrde poboljšaju sustave kontrole i osiguraju njihovu bolju provedbu. Štoviše, Komisija je sustavno zatražila od agencija za plaćanje na koje se odnose zadržske da izrade akcijske planove kako bi otklonile nedostatke tih rezervi.</p> <p>Kada se nedostaci identificiraju u sustavima upravljanja i kontrole država članica, mjere se poduzimaju na dvije razine: prvo kroz otvaranje postupaka potvrde o sukladnosti kao pokriće financijskoga rizika za proračun EU-a; drugo, kad god je potrebno i prikladno, zahtijevanjem od država članica da uspostave akcijske planove radi otklanjanja nedostataka.</p> <p>Od svih se država članica u siječnju 2013. tražilo da izrade nacionalne akcijske planove čiju provedbu pomno prate službe Glavne uprave za poljoprivredu (usporedi radni dokument službi Komisije o procjeni glavnih uzroka pogreški u provedbi politike ruralnoga razvoja i korektivne mjere (SWD(2013) 244)). Sud je priznao vrijednost ovih mjera i smatra da su one korak u pravom smjeru za rješavanje uzroka pogreški (vidjeti Posebno izvješće br. 23/2014 o pogreškama pri rashodima za ruralni razvoj). Tijekom posljednjih je ažuriranja akcijskih planova Komisija osigurala da se nalazi revizije Komisije i Europskog revizorskog suda sustavnije prate. U preporukama u Posebnom izvješću br. 23/2014 Sud je izjavio da države članice prema potrebi trebaju provesti sljedeće preventivne i korektivne mjere. Komisija stoga ne smatra da treba razviti akcijske planove za sve regije i sve mjere, već samo tamo gdje su identificirani nedostaci.</p>	

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				
	<i>a za ZPP u cjelini preporučuje:</i>							
	4. preporuka: da Komisija dokumentira način izračuna rashoda obuhvaćenih revizijama sukladnosti (vidjeti odlomak 4.24.)		X					Komisija će nastaviti s izvješćem o obuhvatu revizije u svojem Godišnjem izvješću o radu.
	5. preporuka: da Komisija poduzme korake kako bi se dodatno smanjio broj neriješenih revizijskih predmeta te kako bi se do kraja 2015. godine zaključile sve revizije provedene prije 2012. godine (vidjeti odlomak 4.27.).		X					Krajem lipnja 2016. godine preostalo je samo 20 dokumenata u zaostalim predmetima.
2013.	6. preporuka: da Komisija dodatno razvije svoj pristup izračunu stope preostale pogreške uzimajući u obzir sve rashode i agencije za plaćanja (vidjeti odlomak 4.29.).		X					Komisija smatra preporuku u cijelosti provedenom. Metodologija za procjenu usklađene stope pogreške iscrpno je prikazana u Prilogu 4. Godišnjem izvješću o radu Glavne uprave za poljoprivredu. Štoviše, nakon preporuke MRS-a, sastavljeni su detaljni postupci o procjeni preostalog rizičnog iznosa (uspoređi Ares(2014) 2509210 – 29.7.2014.). Ti su postupovni koraci ažurirani 2015. godine i dopunjeni dodatnom dokumentacijom o konceptualnom modelu koji je temelj procjene Glavne uprave za poljoprivredu o stopi pogreške na razini svake agencije za plaćanje.
	4.38. Sud nadalje preporučuje:							
	7. preporuka: da financijski ispravci upućeni državama članicama u vezi s Europskim fondom za ribarstvo budu potkrijepljeni dokazima kojima se potvrđuje njihova valjanost (vidjeti odlomak 4.34.).	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.	3.37. Na temelju ove provjere te nalaza i zaključaka za 2012. godinu, Sud preporučuje Komisiji i državama članicama da povećaju i ubrzaju svoje napore kako bi zajamčili sljedeće:							Komisija prati situaciju; ako nedostaci još uvijek postoje, provode se akcijski planovi, a postupci potvrde o sukladnosti su u tijeku. U svom godišnjem izvješću iz 2014. Sud se nije bavio preporukama Komisije u vezi s IACS-om, a isto vrijedi i za godišnje izvješće za 2015. Kada službe Komisije otkriju takve probleme tijekom svojih revizija, od države članice zahtijevaju da poduzme korektivne mjere. Ako je problem posebno ozbiljan, država članica mora provesti korektivni akcijski plan koji službe ponuđe. Takvi su se planovi dosad pokazali vrlo djelotvornima. Komisija isto tako osigurava da se financijski rizik za proračun EU-a koji proizlazi iz takvih nedostataka obuhvati financijskim ispravcima uvedenima kroz postupak potvrde o sukladnosti. Komisija smatra preporuku gotovo u cijelosti provedenom. Komisija dijeli mišljenje Suda u tom pogledu i nastavit će usmjeravati svoje revizije na rizik neprihvatljivog zemljišta koje nije otkriveno prije plaćanja. Prema potrebi će se primijeniti financijski ispravi kako bi se zaštitili financijski interesi EU-a.
	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 IACS-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					

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.	<p>4. preporuka: da koncepcija i kvaliteta rada ravnatelja agencija za plaćanja i tijela za ovjeravanje u vezi s njihovim izjavama i tvrdnjama budu pouzdana osnova za procjenu zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija.</p> <p>4.44. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2012. godinu, Sud u području ruralnog razvoja preporučuje sljedeće:</p> <p>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</p> <p>2. preporuka: da se Komisija pobrine da se svi slučajevi u kojima je Sud uočio pogreške prate na odgovarajući način</p>		X				<p>Komisija i dalje pregledava rad certifikacijskih tijela kroz analizu dokumenata povezanih s financijskim poravnanjem računa, kao i revizorskim posjetima certifikacijskim tijelima. Usto, smjernice potrebne certifikacijskim tijelima da doviše svoj rad na certifikaciji računa za financijsku godinu 2015., koja će prvi put uključivati procjenu zakonitosti i pravilnosti temeljnih transakcija, dovršene su 2014. a konačna je verzija službeno predstavljena državam članicama u siječnju 2015. To je obuhvaćalo ažuriranu smjernicu u vezi s postupanjem s revidiranim Izjavom o upravljanju.</p> <p>Od 2012. godine održana su četiri sastanka stručne skupine na kojemu su ove smjernice bile predstavljene te se o njima raspravljalo. Kako bi bili još sigurniji u kvalitetu rada certifikacijskih tijela, 15 se misija održalo 2015. godine koje će procijeniti rad certifikacijskih tijela u vezi sa zakonitošću i pravilnošću, s posebnim naglaskom na kvaliteti njihovih kontrola na licu mjesta.</p> <p>Dodatni sastanci stručne skupine održali su se tijekom 2015. i 2016. godine kada su podijeljena iskustva o radu na zakonitosti i pravilnosti transakcija.</p> <p>Vidjeti odgovor Komisije na preporuku 1. za ruralni razvoj iz 2013. godine.</p>	
		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.	<p>3. preporuka: da Komisija, u godišnjem izvješću o radu GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj, 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.</p> <p>a za ZPP u cjelini preporučuje:</p> <p>4. preporuka: da Komisija zajamči prikladan obuhvat svojih revizija sukladnosti</p> <p>5. preporuka: da se Komisija posveti ispravljanju nedostataka utvrđenih u njezinim revizijama sukladnosti, kao i postojanog problema velikih kašnjenja u cjelokupnom postupku utvrđivanja sukladnosti</p> <p>6. preporuka: da Komisija dodatno poboljša metodu određivanja financijskih ispravaka kako bi više uzimala u obzir prirodu i težinu uočenih povreda.</p>	X		X				<p>Komisija nastoji povećati obuhvat revizije unutar ograničenja dostupnih resursa. U okviru svoje višegodišnje strategije Glavna uprava za poljoprivredu od srpnja 2014. primjenjuje dinamički trogodišnji revizijski program na temelju središnje analize rizika koji je sastavljen kako bi obuhvat revizije povećao koliko je god to moguće.</p> <p>Komisija će nastaviti s poboljšanjem svoje metodologije revizije i postupaka. Komisija će nastaviti s nastojanjima, posebno u okviru provedbe reforme ZPP-a, da poboljša i ubrza proces imajući na umu potrebu da odriži standarde kvalitete kao i pravo na odgovor država članica. Provedbenom uredbom Komisije (EU) br. 908/2014, koja se primjenjuje od siječnja 2015., uvedeni su obvezni rokovi za razne korake postupka revizije. Isto su tako uvedeni pojačani instrumenti praćenja.</p> <p>Nedovršeni dokumenti gotovo su riješeni do kraja lipnja 2016.</p>
		X						

(¹) Trenutačno provodimo analizu u vezi s ovom preporukom.

POGLAVLJE 8.

„Globalna Europa” te „Sigurnost i građanstvo”

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	8.1.
Dio 1. – „Globalna Europa”	8.2.–8.38.
Kratak opis područja „Globalna Europa”	8.3.–8.9.
Rashodovna područja u kojima su pogreške manje vjerojatne	8.6.–8.9.
Opseg revizije i revizijski pristup	8.10.
Pravilnost transakcija	8.11.–8.21.
Ispitivanje godišnjih izvješća o radu i drugih sastavnica unutarnje kontrole	8.22.–8.32.
Ispitivanje godišnjih izvješća o radu	8.22.–8.28.
Nedostatci u sustavu otkriveni ispitivanjem transakcija	8.29.–8.31.
Procjena sustava koju je proveo GU za međunarodnu suradnju i razvoj	8.32.
Zaključak i preporuke	8.33.–8.38.
Zaključak za 2015. godinu	8.33.–8.34.
Preporuke	8.35.–8.38.
Dio 2. – „Sigurnost i građanstvo”	8.39.–8.46.
Kratak opis područja „Sigurnost i građanstvo”	8.40.–8.41.
Opseg revizije i revizijski pristup	8.42.
Sažetak opažanja u vezi sa sustavima GU-a za migracije i unutarnje poslove	8.43.–8.46.
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

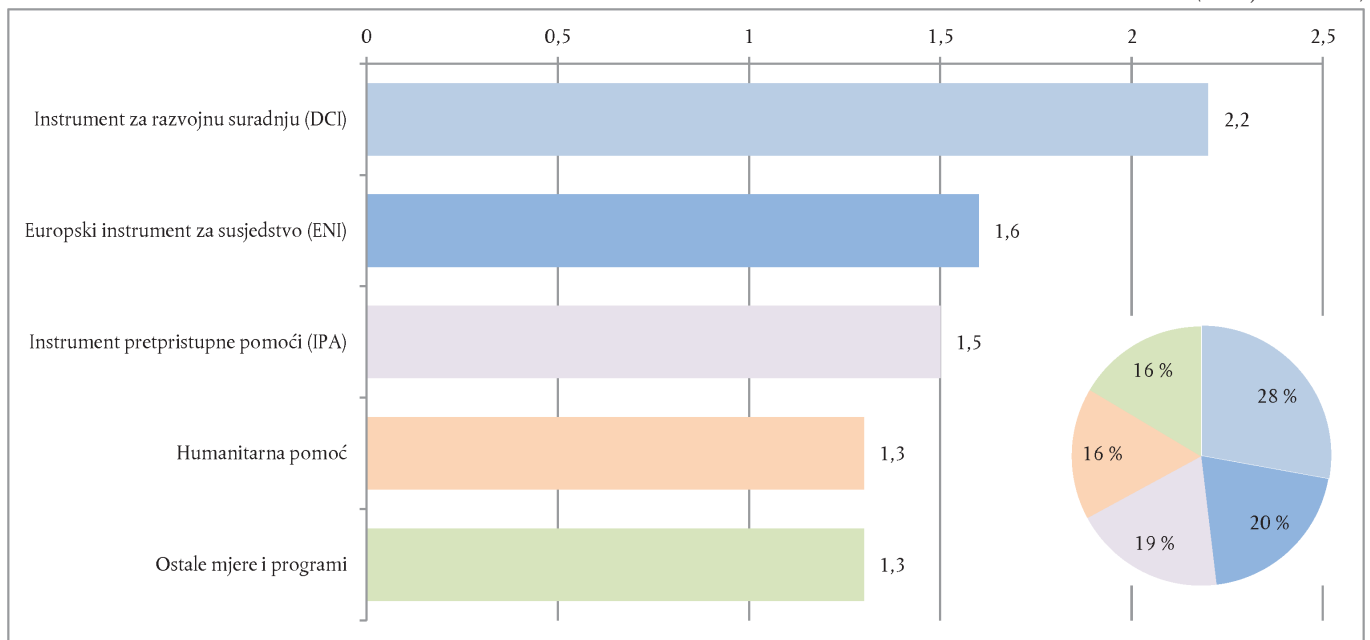
8.1. Ovo poglavlje sastoji se od dva dijela. U prvom dijelu iznosimo nalaze za područje „Globalna Europa”, a u drugom za područje „Sigurnost i građanstvo”.

DIO 1. – „GLOBALNA EUROPA”

8.2. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i rashodima 2015. godine za područje „Globalna Europa” prikazane su na **grafikonu 8.1.**

Grafikon 8.1. – Naslov 4. VFO-a – „Globalna Europa” – ključne informacije za 2015.

(u milijardama eura)



Ukupna plaćanja za predmetnu godinu	7,9
- predujmovi ⁽¹⁾	4,7
+ obračuni predujmova ⁽¹⁾	3,7

Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno **6,9**

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2015. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Kratak opis područja „Globalna Europa”

8.3. Područje „Globalna Europa” obuhvaća rashode za cjelokupno vanjsko djelovanje („vanjsku politiku”) koje se financira iz proračuna EU-a. Vanjske politike jedno su od glavnih područja djelovanja EU-a ⁽¹⁾, osobito u pogledu:

- promicanja i zaštite vrijednosti EU-a u inozemstvu, kao što su ljudska prava, demokracija i vladavina prava,
- predstavljanja politika EU-a radi rješavanja najvažnijih globalnih problema, kao što su borba protiv klimatskih promjena, ponovna uspostava biološke raznolikosti i zaštita globalnih javnih dobara,
- jačanja utjecaja razvojne suradnje EU-a čiji je glavni cilj doprinijeti iskorjenjivanju siromaštva,
- ulaganja u dugoročno blagostanje i stabilnost zemalja susjednih EU-u u sklopu priprema zemalja kandidatkinja za članstvo i u okviru susjedske politike,
- jačanja europske solidarnosti nakon prirodnih nepogoda i katastrofa izazvanih ljudskim djelovanjem,
- unaprjeđivanja postupaka sprječavanja i rješavanja kriznih situacija, očuvanja mira i jačanja međunarodne sigurnosti.

8.4. Najvažniju ulogu u izvršenju proračuna za vanjsko djelovanje imaju Glavna uprava (GU) za međunarodnu suradnju i razvoj, Glavna uprava (GU) za susjedsku politiku i pregovore o proširenju, Glavna uprava (GU) za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu te Služba za instrumente vanjske politike.

8.5. Plaćanja za područje „Globalna Europa” 2015. godine iznosila su 7,9 milijardi eura: financirala su se iz nekoliko instrumenata (vidjeti **grafikon 8.1.**) te su izvršavana različitim metodama ⁽²⁾ u više od 150 zemalja. Pravila i postupci često su složeni, uključujući i one u vezi s natječajnim postupcima i sklapanjem ugovora.

⁽¹⁾ COM(2011) 500 final „A Budget for Europe 2020 – Part II: Policy fiches”, (Proračun za strategiju Europa 2020. – Dio II.: Sažetci politika).

⁽²⁾ Programima za vanjsko djelovanje mogu se, naime, financirati ugovori o javnoj nabavi, bespovratna sredstva, posebni zajmovi, kreditna jamstva i financijska pomoć, proračunska potpora i drugi posebni oblici proračunske pomoći.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Rashodovna područja u kojima su pogreške manje vjerojatne

8.6. Dva su područja u kojima zbog prirode financiranja i uvjeta plaćanja postoji tek ograničena vjerojatnost da će u transakcijama doći do pogreške. Riječ je o proračunskim potporama⁽³⁾ i primjeni takozvanog „teoretskog pristupa” u aktivnostima s više donatora koje provode međunarodne organizacije⁽⁴⁾.

Proračunska potpora

8.7. Proračunska potpora doprinosi općem proračunu države ili proračunu države za određenu politiku ili cilj. Ispitali smo je li se Komisija pridržavala posebnih uvjeta za isplatu proračunskih potpora određenoj partnerskoj zemlji te je li provjeravala jesu li ispunjeni opći uvjeti prihvatljivosti (poput zadovoljavajućeg napretka u području upravljanja javnim financijama).

8.8. Međutim, zakonske odredbe ostavljaju mnogo prostora za tumačenje te je Komisija vrlo fleksibilna pri donošenju odluka o tome jesu li opći uvjeti ispunjeni. Revizijom pravilnosti koju provodimo mogu se obuhvatiti samo faze do isplate pomoći partnerskoj zemlji. Prenesena sredstva tada se pripajaju proračunskim sredstvima zemlje primateljice. Mogući nedostaci u financijskom upravljanju te zemlje koji dovedu do zlorabe na nacionalnoj razini neće uzrokovati pogreške koje bismo utvrdili provedbom revizije pravilnosti.

Teoretski pristup

8.9. Ako financiranje EU-a ovisi o posebnim uvjetima u vezi s prihvatljivošću troškova, obavljamo procjenu ispunjavanja tih uvjeta. 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. Taj pristup, u obliku u kojem ga primjenjuje Komisija, ograničava rad revizora u slučaju velikih doprinosa ostalih donatora jer Komisija takve doprinose smatra dovoljnima za pokrivanje svih neprihvatljivih rashoda koje smo utvrdili.

⁽³⁾ Plaćanja proračunskih potpora financiranih iz općeg proračuna 2015. godine iznosila su 840 milijuna eura.

⁽⁴⁾ Plaćanja međunarodnim organizacijama iz općeg proračuna 2015. godine iznosila su 1,7 milijardi eura. Nisu dostupni podatci o tome za koliki se dio tog iznosa primjenjuje teoretski pristup jer ga Komisija ne prati zasebno.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opseg revizije i revizijski pristup

8.10. U **prilogu 1.1.** opisuju se ključna obilježja našeg revizijskog pristupa i metodologije. Za reviziju područja „Globalna Europa” potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti.

- (a) Ispitali smo uzorak od 156 transakcija, kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za rashode u okviru ovog naslova VFO-a. Uzorak se 2015. godine sastojao od 64 transakcije koje su odobrile delegacije EU-a u 12 zemalja korisnica sredstava⁽⁵⁾ i 92 transakcije koje je odobrio središnji ured Komisije, od kojih je 36 izvršeno u područjima humanitarnih kriza posredstvom partnera GU-a za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu.
- (b) U slučajevima u kojima smo otkrili pogreške ispitali smo relevantne sustave kako bismo utvrdili njihove specifične nedostatke.
- (c) Procijenili smo godišnja izvješća o radu GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj te GU-a za susjedsku politiku i pregovore o proširenju.

Pravilnost transakcija

8.11. U **prilogu 8.1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja transakcija. Od 156 ispitanih transakcija u njih 40 (26 %) postojala je pogreška⁽⁶⁾. Na temelju 30 pogrešaka koje smo kvantificirali procijenjena stopa pogreške iznosi 2,8 %⁽⁷⁾.

8.12. Ako se iz revizijskog uzorka od 156 transakcija izostavi sedam proračunskih potpora i 23 transakcije na temelju teoretskog pristupa o kojima je riječ u odlomcima 8.6. – 8.9., procijenjena stopa pogreške iznosi 3,8 %⁽⁸⁾.

8.13. Komisija je u slučaju sedam mjerljivih pogrešaka raspolagala s dovoljno informacija da spriječi ili otkrije i ispravi pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da su se sve te informacije upotrijebile u svrhu sprječavanja ili otkrivanja i ispravljanja pogrešaka, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 1 postotni bod⁽⁹⁾. U devet drugih transakcija utvrdili smo određene pogreške koje su trebali otkriti revizori koje su angažirali korisnici sredstava. Te pogreške čine 0,6 postotnih bodova procijenjene stope pogreške.

⁽⁵⁾ Afganistan, Albanija, Azerbajdžan, Bosna i Hercegovina, Kina, Egipat, Izrael, Moldova, Mjanmar, Palestina, Tanzanija, Tunis.

⁽⁶⁾ U pojedinim je transakcijama postojalo više od jedne pogreške. Zabilježili smo o ukupno 46 pogrešaka.

⁽⁷⁾ Procjenu pogreške računamo na temelju reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. 95 % smo sigurni da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 1,0 % i 4,6 % (donja i gornja granica pogreške).

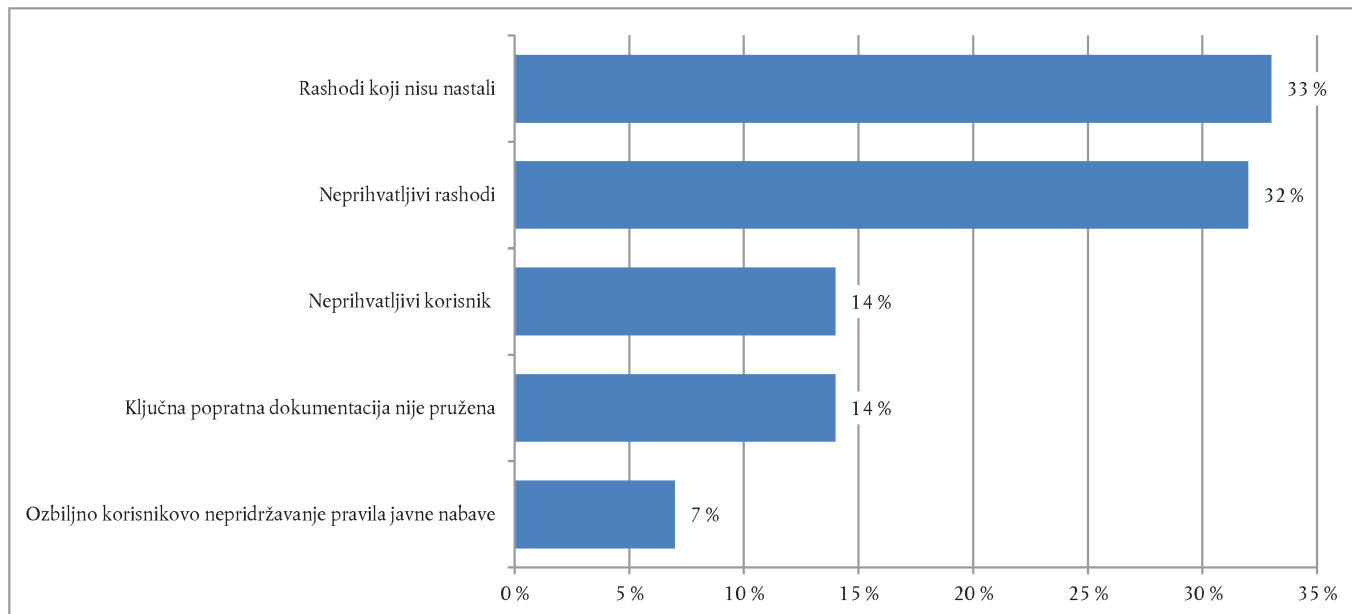
⁽⁸⁾ 126 transakcija, donja granica pogreške (DGP) 1,6 % i gornja granica pogreške (GGP) 6,0 %, uz 95 % sigurnosti.

⁽⁹⁾ Za 0,9 % procijenjene stope pogreške (pet slučajeva) odgovorna je sama Komisija, a za 0,1 % (dva slučaja) korisnici.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.14. Na **grafikonu 8.2.** prikazana je mjera u kojoj su različite vrste pogrešaka doprinijele stopi pogreške koju smo procijenili za 2015. godinu.

Grafikon 8.2. – „Globalna Europa” – detaljan prikaz procijenjene stope pogreške



Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.15. Najučestalija vrsta pogreške (11 od 30 slučajeva), koja čini 32 % procijenjene stope pogreške, odnosi se na neprihvatljive rashode. U njih se ubrajaju rashodi za aktivnosti koje nisu obuhvaćene ugovorom (vidjeti **okvir 8.3.**) ili koji su nastali izvan razdoblja prihvatljivosti, rashodi koji nisu u skladu s pravilima o podrijetlu, neprihvatljivi porezi te neizravni troškovi koji su pogrešno naplaćeni kao izravni troškovi.

Okvir 8.3. – Neprihvatljivi rashodi: aktivnosti koje nisu obuhvaćene ugovorom

GU za međunarodnu suradnju i razvoj – Mjanmar

Ispitali smo rashode koji su prijavljeni Komisiji koje je ona prihvatila i koji su povezani s doprinosom jednoj međunarodnoj organizaciji u svrhu smanjenja intravenozne uporabe droga i povezanih štetnih posljedica. Doprinos EU-a iznosio je 800 000 eura.

Međunarodna organizacija koja je provodila tu aktivnost prijavila je 16 000 eura troškova u vezi s osposobljavanjem osoblja. Budući da osposobljavanje nije predviđeno sporazumom o doprinosu, ti su troškovi neprihvatljivi.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 8.3. – Neprihvatljivi rashodi: aktivnosti koje nisu obuhvaćene ugovorom

GU za međunarodnu suradnju i razvoj – Mjanmar

Prethodni informativni dopis za povrat već je poslan toj organizaciji.

U pogledu ostalih troškova delegacija će se i dalje brinuti o tome da provedbeni partneri i voditelji projekata budu svjesni toga da prikazani financijski izvještaji moraju ispunjavati sve uvjete propisane odgovarajućim sporazumom. Kad je riječ o troškovima tijekom razdoblja trajanja projekta, posebna pozornost obratit će se slučajevima u kojima se otkrije pojačano ulaganje na početku ili na kraju razdoblja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

8.16. 33 % procijenjene stope pogreške odnosilo se na šest slučajeva u kojima je Komisija prihvatila (a u nekoliko slučajeva i obračunala) rashode koji nisu bili ni nastali u trenutku kada ih je prihvatila (vidjeti **okvir 8.4.**).

Okvir 8.4. – Troškovi u vezi s određenom aktivnošću koji nisu nastali

GU za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu – više zemalja (Sirijska Arapska Republika, Jordan, Libanon)

Ispitali smo rashode koji su prijavljeni Komisiji, koje je ona prihvatila i koji su povezani s bespovratnim sredstvima dodijeljenima jednoj humanitarnoj organizaciji koja je radila na rješavanju krize u Siriji. EU je izdvojio bespovratna sredstva u iznosu od 5 800 000 eura.

Dio troškova te aktivnosti odnosio se na prijevoz hrane. Humanitarna organizacija pogrešno je naplatila EU-u 8 500 eura troškova za prijevoz hrane u sklopu jedne aktivnosti koju je financirao neki drugi donator.

Služba za instrumente vanjske politike – središnji ured

Ispitali smo rashode koji su prijavljeni Komisiji, koje je ona prihvatila i koji su povezani s bespovratnim sredstvima za potporu neširenju balističkih projektila. Tu je aktivnost, s proračunom u iznosu od 930 000 eura, u cijelosti financirala Služba za instrumente vanjske politike.

Korisnik, a riječ je o jednoj istraživačkoj zakladi sa sjedištem u Europi, naplatio je procijenjene troškove osoblja koji su bili veći od stvarno nastalih troškova.

Okvir 8.4. – Troškovi u vezi s određenom aktivnošću koji nisu nastali

Služba za instrumente vanjske politike – središnji ured

Služba za instrumente vanjske politike oslanja se na izvještaje o provjerama rashoda prije završne uplate bespovratnih sredstava. Premda u izvještaju za taj ugovor nije utvrđena ta konkretna pogreška, Komisija je već otkrila pogrešku korisnika putem svojeg sustava ex-post kontrola.

Služba za instrumente vanjske politike također će poduzeti mjere za poboljšanje sadašnjeg sustava za izvještaje o provjerama rashoda, slijedeći primjer GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj.

Komisija je u postupku povrata neprihvatljivih sredstava u cilju djelotvorne zaštite financijskih interesa EU-a.

8.17. 14 % procijenjene stope pogreške (osam slučajeva) povezano je s rashodima za koje nije pružena ključna popratna dokumentacija.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

8.18. Jedan se slučaj odnosio na kategoriju neprihvatljivog korisnika (vidjeti **okvir 8.5.**).

Okvir 8.5. – Neprihvatljivi korisnik

Agencija EACEA – Azerbajdžan

Ispitali smo rashode u visini od 16 500 eura koji su prijavljeni Izvršnoj agenciji za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA), koje je ona prihvatila i koji su povezani s promicanjem europske suradnje u području mladih. Bespovratna sredstva isplaćena su jednom klubu mladih do kojeg nismo uspjeli doći kako bismo ispitali popratnu dokumentaciju.

Okvir 8.5. – Neprihvatljivi korisnik

EACEA – Azerbajdžan

Poslije tog nalaza koji ukazuje na nepravilnosti/prijevarne aktivnosti, Komisija je poduzela mjere, primijenila odgovarajuća pravila i postupke te izvijestila nadležno tijelo (OLAF). Komisija je također poduzela potrebne mjere za povrat isplaćenih sredstava.

8.19. 7 % procijenjene stope pogreške uzrokovala su četiri slučaja u kojima se korisnik nije pridržavao pravila javne nabave.

8.20. Povrh pogrešaka koje smo kvantificirali utvrdili smo i 16 nemjerljivih pogrešaka u vezi s neusklađenošću sa zakonskim ili ugovornim obvezama.

8.21. U sedam ispitanih transakcija proračunske potpore nisu postojale pogreške u vezi s pravilnošću (vidjeti također godišnje izvješće o europskim razvojnim fondovima za 2015. godinu, odlomak 38.).

Ispitivanje godišnjih izvješća o radu i drugih sastavnica unutarnje kontrole

Ispitivanje godišnjih izvješća o radu

8.22. Na temelju rotacijskog pristupa u području „Globalna Europa”⁽¹⁰⁾ ispitali smo godišnje izvješće o radu GU-a za susjedsku politiku i pregovore o proširenju za 2015. godinu.

⁽¹⁰⁾ Prijašnjih smo godina ispitali godišnje izvješće o radu GU-a za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu za 2014. godinu, kao i godišnje izvješće o radu Službe za instrumente vanjske politike za 2013. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.23. U svojoj izjavi o jamstvu za 2015. godinu ravnatelj GU-a za susjedsku politiku i pregovore o proširenju naveo je da smatra je financijska izloženost povezana s rizičnim iznosom obaju financijskih instrumenata kojima navedeni GU upravlja (Europski instrument za susjedstvo – ENI, Instrument pretpristupne pomoći – IPA) ispod praga značajnosti od 2 %⁽¹¹⁾ te da prosječna utvrđena stopa pogreške⁽¹²⁾ na razini cijeloga GU-a iznosi 1,12 %. Ta izjava nije u skladu s rezultatima revizije koju smo proveli. Budući da je ovo bila prva godina njegova poslovanja, GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju razvio je nove metodologije za izračun stopa pogrešaka za različite programe i načine upravljanja. GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju u svojem izvješću istaknuo je da je pristup koji se trenutačno primjenjuje potrebno dodatno poboljšati. Našu procjenu različitih metodologija ograničila su određena kašnjenja predmetne glavne uprave u pogledu pružanja informacija. Za godišnje izvješće o radu za 2016. godinu obaviti će se dubinski pregled.

8.24. GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju izračunao je stopu preostale pogreške za 90 % svojih rashoda i dobio tri stope⁽¹³⁾: stopu preostale pogreške za instrument IPA pod izravnim upravljanjem, stopu preostale pogreške za instrument IPA pod neizravnim upravljanjem sa zemljama korisnicama te stopu preostale pogreške za instrument ENI koja se odnosi na sve načine upravljanja. Za preostalih 10 % rashoda ta se glavna uprava služila drugim izvorima jamstva.

8.25. GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju izmjerio je svaku od triju stopa preostalih pogrešaka na različitim osnovama:

- (a) Stopu preostale pogreške za instrument ENI (0,64 %) utvrdio je vanjski pružatelj usluga s pomoću metodologije slične onoj koja je primijenjena za stopu preostale pogreške GU-a međunarodnu suradnju i razvoj⁽¹⁴⁾.
- (b) GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju izračunao je stopu preostale pogreške za „instrument IPA pod izravnim upravljanjem” (1,62 %) na temelju vlastitih *ex post* kontrola na uzorku transakcija.

⁽¹¹⁾ Rizični iznos čini 0,84 % plaćanja za instrument ENI i 1,63 % plaćanja za instrument IPA.

⁽¹²⁾ Omjer ukupnog rizičnog iznosa i ukupnog isplaćenog iznosa.

⁽¹³⁾ GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju izdvojio je pet glavnih kontrolnih okruženja: javne nabave pod izravnim upravljanjem, bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem, proračunska potpora pod izravnim upravljanjem, neizravno upravljanje zemlje korisnice, neizravno upravljanje ovlaštenog tijela.

⁽¹⁴⁾ U sklopu godišnjeg izvješća za europske razvojne fondove za 2012. godinu preispitali smo način na koji je ta metodologija osmišljena i utvrdili da je sveukupno primjerena za potrebe studije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (c) GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju za metodologiju izračuna stope preostale pogreške za „instrument IPA pod neizravnim upravljanjem sa zemljama korisnicama” oslonio se na revizijska tijela zemalja korisnica. Međutim, zbog nedostatne veličine skupina podataka navedeni je GU nadopunio rezultate za taj način upravljanja stopama preostalih pogrešaka u prethodnim razdobljima. Time je dobivena stopa pogreške koja se kreće od 0,02 % do 1,84 %⁽¹⁵⁾.

8.26. „Neizravnim upravljanjem zemalja korisnica”, koje je jedan od načina upravljanja, obuhvaćeno je 37 % plaćanja u okviru instrumenta IPA. Smatramo da izračun stope preostale pogreške za taj način upravljanja, kao spoj rezultata nestatističkog uzorkovanja koje su obavila revizijska tijela i stopa preostalih pogrešaka u prethodnim razdobljima koje je izračunao GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju, nije dovoljno reprezentativan i da se njime ne pružaju dovoljno točne informacije o iznosu rizičnih plaćanja. Postoji rizik da se zbog takvog izračuna, koji nije u cijelosti usklađen s uputama⁽¹⁶⁾ Komisije, stopa pogreške prikaže manjom od stvarne, što može utjecati na jamstvo koje daje ravnatelj glavne uprave (i primjerice dovesti do toga da se ne izraze određene zadržske)⁽¹⁷⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

8.26. Zemlje koje djeluju u okruženju neizravnog upravljanja zemalja korisnica za koje je izračunata stopa preostale pogreške, odnosno Hrvatska, bivša jugoslavenska republika Makedonija i Turska, posljednjih deset godina imaju stabilno kontrolno okruženje. Stoga GU nije imao nikakav dokaz o povećanom riziku u tom okruženju. Kontrolni okvir obuhvaća 100 % ex ante kontrola javnih natječaja i nabave te vrlo temeljit postupak poravnanja računa za plaćanja, zajedno s redovitim kontrolama Komisije na terenu. Osim toga, nacionalna tijela kojima je Komisija ukazala povjerenje nakon temeljitog revizijskog postupka o ukazivanju povjerenja tijekom postupka provode vlastite provjere i u fazi ugovaranja i u fazi plaćanja. Revizijska tijela u pojedinačnim zemljama obavljaju dodatne provjere transakcija nacionalnih tijela. To stvara okruženje niskog rizika i u devet od posljednjih deset godina dovelo je do stope pogreške ispod praga značajnosti.

Prva godina u kojoj su zatražena mišljenja revizorskih tijela zemalja bila je 2015. Budući da je stopa pogreške koju su zemlje ostvarile bila znatno niža (0,02 %) od povijesnog prosjeka (ispod 2 %) i da se temeljila na nestatističkom uzorkovanju, središnja vrijednost (0,91 %) izrađena je na temelju srednje vrijednosti između godišnjeg revizijskog izvještaja 2015. (0,02 %) i najviše stope preostale pogreške (1,84 %) iskazane u godišnjem revizijskom izvještaju za 2012., a koja se odnosi na ugovore u okviru programske godine 2005. To je osmišljeno radi zadržavanja konzervativnog i opreznog pristupa iz prošlih godina.

Temelj za to bio je Prilog 2. smjernicama GU-a za proračun za izračun stope preostale pogreške u kojima se objašnjavaju koraci koje treba poduzeti u situacijama poput one prethodno opisane.

Posljedično tome, Komisija smatra da nije bilo potrebe za zahtjevom za zadržku jer je ostvarena razina značajnosti u konačnici bila ispod 2 %.

⁽¹⁵⁾ Za izračun rizičnog iznosa taj je GU upotrijebio srednju vrijednost od 0,91 %.

⁽¹⁶⁾ Smjernice Glavne uprave za proračun o izračunu stopa pogrešaka za potrebe godišnjih izvješća o radu za 2015. godinu.

⁽¹⁷⁾ Kad je riječ o stopi preostale pogreške i rizičnom iznosu za neizravno upravljanje zemalja korisnica, izveli smo iste zaključke kao i Služba Komisije za unutarnju reviziju koja je pregledala metodologiju GU-a za susjedsku politiku i pregovore o proširenju za izračun stope preostale pogreške, kao i sami izračun za 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

8.27. Za „neizravno upravljanje ovlaštenih tijela” instrumentom IPA, kojim je obuhvaćeno 15 % plaćanja u okviru tog instrumenta 2015. godine, nije obavljen izračun stope preostale pogreške.

8.28. Također smo ispitali godišnje izvješće o radu GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj za 2015. godinu te smo dobivene rezultate prikazali u godišnjem izvješću o 8., 9., 10. i 11. europskom razvojnom fondu, odlomci 49. – 53.

Nedostatci u sustavu otkriveni ispitivanjem transakcija

8.29. Ispitivanjem transakcija u području „Globalna Europa” otkriveni su određeni kontrolni nedostatci u sustavima Komisije. Kao što je navedeno u odlomku 8.13., revizori koje su angažirali korisnici u pojedinim slučajevima svojim provjerama rashoda nisu otkrili pogreške, zbog čega je Komisija prihvatila neprihvatljive troškove⁽¹⁸⁾. Ispitivanjem smo također utvrdili da Komisija kasni u potvrđivanju, odobravanju i plaćanju rashoda.

8.30. Među transakcijama koje smo ispitali pet ih se odnosi na ugovore o *twinningu*⁽¹⁹⁾ koji su financirani su u okviru Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo. Budući da su ugovori o *twinningu* izrađeni prema modelu ugovora o bespovratnim sredstvima, na njih se primjenjuje opći uvjet da se njima ne smije ostvariti nikakva dobit⁽²⁰⁾.

8.27. Komisija ističe da, iako stopa preostale pogreške za instrument IPA 2015. nije obuhvatila neizravno upravljanje nadležnih tijela, ono je bilo obuhvaćeno sljedećim izvorima jamstva: 1. procjene stupova; 2. redovita izvješća uključenih ovlaštenih subjekata; 3. kontrole na terenu; 4. misije provjere.

Komisija bi željela dodatno naglasiti činjenicu da su u okviru neizravnog upravljanja ovlaštenih tijela instrumentom IPA za 2015. 94 % činila plaćanja predfinanciranja.

8.29. GU za međunarodnu suradnju i razvoj primjenjivat će sustav jamstva kvalitete i za provjere rashoda koje izravno naručuju korisnici. Međutim, budući da su manjkavosti sustava djelomično povezane s nedostacima u pravilniku za tu vrstu aktivnosti, GU za međunarodnu suradnju i razvoj najprije će revidirati taj pravilnik. Osim pojačanih zahtjeva za kvalitetu, revizija pravilnika uključit će jasniju usredotočenost na korisne rezultate za potrebe jamstva.

⁽¹⁸⁾ Od devet slučajeva iz odlomka 8.13. pet ih se odnosi na GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju, tri na GU za međunarodnu suradnju i razvoj te jedan na Službu za instrumente vanjske politike.

⁽¹⁹⁾ *Twining* je instrument EU-a za jačanje institucijskih kapaciteta koji je osmislila Komisija i koji se temelji na partnerskoj suradnji između javnih uprava država članica EU-a i zemlje korisnice radi ostvarenja obveznih rezultata koji su zajednički dogovoreni s Komisijom.

⁽²⁰⁾ Načelo zabrane ostvarivanja dobiti u smislu članka 125. stavka 4. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 298, 26.10.2012., str. 1.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

8.31. Utvrdili smo da posebnim pravilima koje je Komisija donijela za *twining* instrument u pogledu jednokratnih i paušalnih troškova nije određena gornja granica za financiranje, čija je svrha u prvom redu pokrivanje neizravnih troškova partnera države članice. U ugovorima obuhvaćenima revizijom iznos paušalnog i jednokratnog financiranja kretao se između 15 % i 27 % ukupnih troškova. Za usporedbu, gornja granica za neizravne troškove u ugovorima o bespovratnim sredstvima uglavnom je postavljena na 7 %⁽²¹⁾ pa postoji rizik da provedbeni partner države članice ostvari dobit.

Procjena sustava koju je proveo GU za međunarodnu suradnju i razvoj

8.32. Obavili smo procjenu sustava GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj te smo detaljne rezultate obavljene procjene prikazali u godišnjem izvješću o 8., 9., 10. i 11. europskom razvojnom fondu, odlomci 39. – 53.

Zaključak i preporuke

Zaključak za 2015. godinu

8.33. Ukupni revizijski dokazi pokazuju da u rashodima za područje „Globalna Europa” postoji značajna stopa pogreške.

8.31. *Komisija priprema i ažuriranje Priručnika za program twining i novu odluku Komisije. Nalaz o kojem je izvijestio Sud razmotrit će se.*

⁽²¹⁾ Članak 124. stavak 4. Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.34. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija pokazuje da procijenjena stopa pogreške u skupini podataka iznosi 2,8 % (vidjeti **prilog 8.1.**).

Preporuke

8.35. Procijenili smo u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima⁽²²⁾, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 8.2.** U godišnjim izvješćima za 2012. i 2013. godinu Sud je iznio sedam preporuka. Komisija je u potpunosti provela pet preporuka, jedna preporuka provedena je u većoj mjeri, dok je posljednja provedena u određenoj mjeri.

8.36. Rezultati našeg ispitivanja transakcija pokazali su, kao i prethodnih godina, da su kontrole za otkrivanje i sprječavanje pogrešaka u ugovorima o bespovratnim sredstvima u pojedinim slučajevima zakazale⁽²³⁾. U godišnjem izvješću za 2011. godinu preporučili smo Komisiji da poboljša nadzor nad bespovratnim sredstvima, a istu smo preporuku iznijeli i u godišnjem izvješću za 2014. godinu. Poznato nam je da je GU za međunarodnu suradnju i razvoj u postupku uspostave novih mjera, poput sustavnog praćenja i terenskih posjeta, ali s obzirom na to da te mjere još nisu u primjeni, njihov se učinak može procjenjivati tek u narednim godinama.

8.37. Kao što je navedeno u odlomku 8.29., naše je ispitivanje pokazalo da kvaliteta provjera rashoda u izvedbi revizora koje su angažirali korisnici nije na zadovoljavajućoj razini. Taj smo nedostatak uočili i u prethodnim revizijama te smo u godišnjem izvješću za 2012. godinu preporučili Komisiji da poduzme mjere za poboljšanje kvalitete provjera rashoda.

⁽²²⁾ Cilj je 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.

⁽²³⁾ 84 % pogrešaka koje smo kvantificirali za 2015. godinu odnosi se na sporazume o dodjeli bespovratnih sredstava.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

8.38. Nakon obavljenog pregleda te na temelju nalaza i zaključka za 2015. godinu preporučujemo:

- **1. preporuka:** da GU za međunarodnu suradnju i razvoj te GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju poboljšaju kvalitetu provjera rashoda koje naručuju korisnici, i to uvođenjem novih mjera poput uporabe tablice za ocjenu kvalitete poslova koje obavljaju revizori koje su angažirali korisnici i izmjenom opisa poslova revizora
- **2. preporuka:** da GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju poduzme korake da zajamči da su sredstva koja se usmjeravaju u okviru *twinning* instrumenta u skladu s pravilom zabrane ostvarivanja dobiti i načelom dobrog financijskog upravljanja
- **3. preporuka:** da GU za susjedsku politiku i pregovore o proširenju preispita metodologiju za izračun stope preostale pogreške kako bi se dobile statistički točne informacije o rizičnim iznosima za plaćanja u okviru instrumenta IPA pod neizravnim upravljanjem.

Komisija prihvaća 1. preporuku.

Komisija već razrađuje prilagodbu tablice za ocjenu kvalitete revizija i provjera koje provodi Komisija posebnim karakteristikama, potrebama i načinima provedbe provjera rashoda koje obavljaju korisnici.

Komisija prihvaća 2. preporuku.

Komisija prihvaća 3. preporuku.

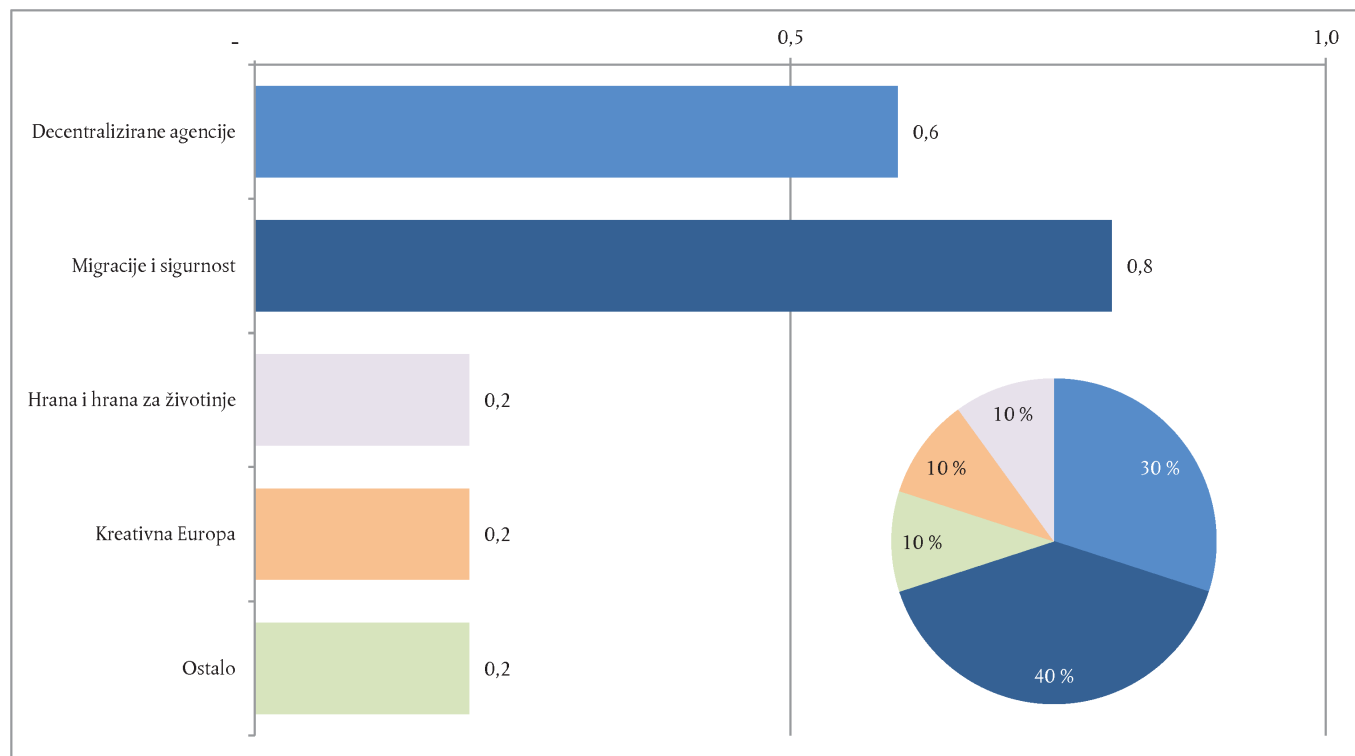
DIO 2. – „SIGURNOST I GRAĐANSTVO”

8.39. Područje „Sigurnost i građanstvo” obuhvaća mali dio proračuna EU-a koji s vremenom postaje sve veći. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i rashodima u 2015. godini prikazane su na **grafikonu 8.6**. Iz njega je vidljivo da ukupna vrijednost skupine podataka obuhvaćene revizijom, bez decentraliziranih agencija⁽²⁴⁾, iznosi 1,5 milijardi eura, odnosno približno 1 % proračuna EU-a. Naglasak se u ovom dijelu stavlja na iznos od 0,8 milijardi eura potrošen u području „migracija i sigurnosti”.

⁽²⁴⁾ Sud za svaku od dvanaest agencija koje djeluju u tom području izrađuje posebno godišnje izvješće. Najučestalija opažanja posljednjih nekoliko godina za te agencije odnose se na visoku razinu prijenosa rezerviranih odobrenih sredstava i nedostatke u pogledu unutarnjih kontrola.

Grafikon 8.6. – Naslov 3. VFO-a – „Sigurnost i građanstvo” – ključne informacije za 2015.

(u milijardama eura)



Ukupna plaćanja za predmetnu godinu	2,0
- predujmovi ⁽¹⁾	1,3
+ obračuni predujmova ⁽¹⁾	1,4

Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno	2,1
--	------------

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. *priloga 1.1.*).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2015. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Kratak opis područja „Sigurnost i građanstvo”

8.40. U sklopu područja „Sigurnost i građanstvo” nekoliko je različitih politika čiji je zajednički cilj ojačati koncept europskog građanstva uspostavom područja slobode, pravde i sigurnosti bez unutarnjih granica. Rashodi u tom području usmjereni su poglavito na tri glavne politike: „migracije i sigurnost”, „hranu i hranu za životinje” te „kreativnu Europu”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.41. Većina rashoda za „migracije i sigurnost” potječe iz dvaju fondova: Fonda za azil, migracije i integraciju⁽²⁵⁾ (FAMI) te Fonda za unutarnju sigurnost (FUS). Cilj je FAMI-ja doprinijeti djelotvornom upravljanju migracijskim tokovima te provedbi, jačanju i razvoju zajedničkog pristupa Unije pitanjima azila i useljavanja. Cilj je FUS-a je doprinijeti visokoj razini sigurnosti u Uniji promicanjem provedbe strategije unutarnje sigurnosti, suradnje tijela za izvršenje zakona i upravljanja vanjskim granicama Unije. FUS se sastoji od dvaju instrumenta: Instrumenta za granice i vize⁽²⁶⁾ te Instrumenta za policijsku suradnju i upravljanje kriznim situacijama⁽²⁷⁾. Instrumentom za granice i vize pruža se potpora za usklađene mjere upravljanja granicama i razvoj zajedničke vizne politike. Instrumentom za policijsku suradnju i upravljanje kriznim situacijama pruža se potpora suradnji među tijelima za izvršenje zakona i poboljšanju kapaciteta za upravljanje sigurnosnim rizicima i kriznim situacijama. Tijekom 2014. FAMI i FUS zamijenili su prethodni program SOLID („Solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima”). Kao i u okviru programa SOLID, upravljanje većinom sredstava FAMI-ja i FUS-a podijeljeno je između država članica i Komisije.

⁽²⁵⁾ Uredba (EU) br. 516/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavi Fonda za azil, migracije i integraciju, o izmjeni Odluke Vijeća 2008/381/EZ i o stavljanju izvan snage odluka br. 573/2007/EZ i br. 575/2007/EZ Europskog parlamenta i Vijeća te Odluke Vijeća 2007/435/EZ (SL L 150, 20.5.2014., str. 168.).

⁽²⁶⁾ Uredba (EU) br. 515/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, instrumenta za financijsku potporu u području vanjskih granica i viza i stavljanju izvan snage Odluke br. 574/2007/EZ (SL L 150, 20.5.2014., str. 143.).

⁽²⁷⁾ Uredba (EU) br. 513/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o uspostavljanju, u okviru Fonda za unutarnju sigurnost, Instrumenta za financijsku potporu u području policijske suradnje, sprečavanja i suzbijanja kriminala i upravljanja krizama i stavljanju izvan snage Odluke Vijeća 2007/125/ PUP (SL L 150, 20.5.2014., str. 93.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opseg revizije i revizijski pristup

8.42. Obavili smo pregled glavnih sustava u području migracija i sigurnosti, za koje je nadležan GU Komisije za migracije i unutarnje poslove⁽²⁸⁾. Kada je riječ o izravnom upravljanju, to je uključivalo ispitivanje sustava Komisije za bespovratna sredstva i javnu nabavu⁽²⁹⁾. Kada je riječ o podijeljenom upravljanju, to je uključivalo ispitivanje⁽³⁰⁾ procjene Komisije nad sustavima država članica za upravljanje sredstvima iz programa SOLID.

Sažetak opažanja u vezi sa sustavima GU-a za migracije i unutarnje poslove

8.43. Komisija (GU za migracije i unutarnje poslove) je tijekom 2015. godine u okviru područja migracija i sigurnosti izravno upravljala plaćanjima u iznosu od 201 milijuna eura u vidu bespovratnih sredstava i javne nabave. Komisija je primijenila relevantne kontrole propisane financijskom uredbom. Pregledom nismo utvrdili nikakve ozbiljnije nedostatke.

8.44. Komisija je 2015. godine izvršila plaćanja u iznosu od 582 milijuna eura⁽³¹⁾ za programe pod podijeljenim upravljanjem Komisije i država članica. Do kraja 2015. godine Komisija je zaključila 506 godišnjih programa SOLID država članica.

⁽²⁸⁾ Također smo ispitali deset transakcija u vezi s područjem „Sigurnost i građanstvo” kako bismo prikupili dokaze za opću procjenu pravilnosti koju smo obavili za transakcije EU-a, o čemu je riječ u odlomku 1.19. poglavlja 1.

⁽²⁹⁾ Ispitali smo sustave Komisije za unutarnju kontrolu koji su se upotrebljavali u vezi s tim plaćanjima i pregledali uzorak od šest postupaka dodjele bespovratnih sredstava i pet postupaka javne nabave.

⁽³⁰⁾ Ispitali smo uzorak od deset revizija sustava koji je obuhvatio sljedeće: Fond za vanjske granice za Njemačku, Francusku, Litvu i Maltu, Europski fond za povratak za Francusku i Ujedinjenu Kraljevinu, Europski fond za izbjeglice za Njemačku i Ujedinjenu Kraljevinu te Europski fond za integraciju državljana trećih zemalja za Italiju i Poljsku. Ti programi odabrani su među programima iz 2011. koji su zaključeni 2014. godine. Također smo ispitali kako Komisija planira *ex post* revizije odobrenih godišnjih programa država članica.

⁽³¹⁾ Od tog iznosa 277 milijuna eura odnosilo se na stara sredstva iz programa SOLID, a 305 milijuna eura na predujmove za nove fondove FAMI i FUS.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.45. Komisija je obavila reviziju odabranih sustava upravljanja i kontrole kojima su se države članice služile za potrebe programa SOLID. Ispitali smo revizije koje je obavila Komisija i utvrdili da nisu uključivale ispitivanja djelotvornosti unutarnjih kontrola u vezi s većinom ključnih procesa (postupcima odabira ponuda i sklapanja ugovora, praćenjem projekata, plaćanjima i računovodstvom), nego su bile usredotočene na opis tih postupaka i „rekapitulacijsko” ispitivanje (engl. „walkthrough” testing, kojemu je svrha razumjeti i dokumentirati kontrolne postupke), za koje postoji rizik da nije dovoljno za izvođenje zaključka o djelotvornosti kontrola.

8.46. Kako bi umanjila eventualne rizike koje otkrije u sklopu revizija tih sustava, Komisija provodi revizije sustava u svrhu praćenja poduzetih mjera, primjenjuje financijske ispravke i obavlja *ex post* revizije. *Ex post* revizije obavljaju se nakon što Komisija odobri zahtjev određene države članice za nadoknadu troškova te mogu dovesti do povrata neprihvatljivih rashoda. Komisija je u prvom redu usredotočena na manji broj slučajeva u kojima smatra da sustavi država članica ne pružaju razumno jamstvo o zakonitosti i pravilnosti plaćanja. Međutim, zbog ograničenog ispitivanja kontrola o kojem je bilo riječi u prethodnom odlomku pojavljuje se rizik da je Komisija u svrhu davanja razumnog jamstva već razmotrila pojedine godišnje programe čiji su kontrolni sustavi nedjelotvorni pa oni stoga neće biti u središtu *ex post* revizija koje provodi Komisija. Do trenutka u kojem smo obavili reviziju Komisija je provela *ex post* revizije nad samo 13 programa za koje je smatrala da pružaju razumno jamstvo. Takav ograničen opseg revizija umanjuje pouzdanost prihvatljivih rashoda koji se prijavljuju Komisiji.

ODGOVORI KOMISIJE

8.45. Komisija potvrđuje da ispitivanja kontrole većine ključnih postupaka nisu bila obuhvaćena revizijom.

Međutim, Komisija bi htjela ponovno naglasiti da se u okviru podijeljenog upravljanja jamstvo učinkovitosti kontrole izgrađuje postupno, ne samo revizijama sustava, nego sustavnim pristupom od početne faze, preko operativnih nadzornih posjeta GU HOME i godišnjeg završnog izvještaja do *ex-post* revizija i, u skladu s načelom jedinstvene revizije, revizijskim radom države članice kojim se tijekom cijelog programskog razdoblja mora osigurati pokrivenost svih ključnih postupaka revizijom, kako je propisano člankom 17. stavkom 2. Odluke 456/2008/EZ od 5. ožujka 2008.

Nadalje, u fazi prvih revizijskih posjeta MCS-a neki postupci još nisu bili počeli pa stoga nisu mogli podlijegati reviziji.

PRILOG 8.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „GLOBALNA EUROPA“

	2015.	2014.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija:	156	172
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	2,8 %	2,7 %
Gornja granica pogreške (GGP)	4,6 %	
Donja granica pogreške (DGP)	1,0 %	

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	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2013.	<p>Preporuka je Suda:</p> <p>1. preporuka: da se Komisija, a posebice Glavna uprava za proširenje, pobrine za to da je u uputama za osoblje navedeno da bi se obračuni trebali obavljati samo na temelju nastalih rashoda, a ne na temelju vlastitih procjena</p> <p>2. preporuka: da se Služba za instrumente vanjske politike pobrine za to da sve misije zajedničke vanjske i sigurnosne politike ispunjavaju standarde u skladu s „procjenom iz šest aspekata“ (engl. „six-pillar assessment“).</p>	X		X				<p>U vrijeme objave ovog izvješća u tijeku je 10 misija ZSOP-a. Četiri misije trenutno su u skladu s člankom 60. Financijske uredbe: EULEX Kosovo, EUPOL Afganistan, EUMM Gruzija i EUPOL COPPS. Te misije čine znatan dio proračuna ZVSP-a.</p> <p>Nastavlja se rad na usklađivanju preostalih misija s člankom 60., počevši s EUCAP-om Sahel Niger i EUCAP-om NESTOR. Nadalje, Komisija će ove godine pokrenuti procjenu stupova triju dodatnih misija (EUBAM Rafah, EUAM Ukrajina i EUCAP Mali). U pogledu misije koja još nije procijenjena (EUBAM Libija), to trenutno nije moguće zbog sigurnosnog stanja.</p>

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.	Sud preporučuje Komisiji: 1. preporuka: da se pobrine za pravodoban obračun rashoda	X						
	2. preporuka: da potiče partnere zadužene za provedbu i korisnike sredstava na bolje upravljanje dokumentima	X						
	3. preporuka: da poboljša upravljanje postupcima dodjele ugovora postavljanjem jasnih kriterija odabira i boljim dokumentiranjem procesa evaluacije	X						
	4. preporuka: da poduzme djelotvorne korake kako bi se poboljšala kvaliteta provjera rashoda koje provode vanjski revizori			X				
	5. preporuka: da primjenjuje dosljednu i pouzdanu metodologiju kako bi glavne uprave koje djeluju u području vanjskih odnosa mogle izračunati stope preostalih pogrešaka.	X						

POGLAVLJE 9.

„Administracija”

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	9.1.–9.6.
Kratak opis područja obuhvaćenog 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 godišnjih izvješća o radu i drugih sastavnica sustava unutarnje kontrole	9.9.–9.15.
Opažanja o pojedinačnim institucijama i tijelima	9.10.–9.15.
Europski parlament	9.11.
Europska komisija	9.12.
Europska služba za vanjsko djelovanje	9.13.–9.14.
Europski revizorski sud	9.15.
Zaključak i preporuke	9.16.–9.18.
Zaključak za 2015. godinu	9.16.
Preporuke	9.17.–9.18.
Prilog 9.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Administracija”	
Prilog 9.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Administracija”	

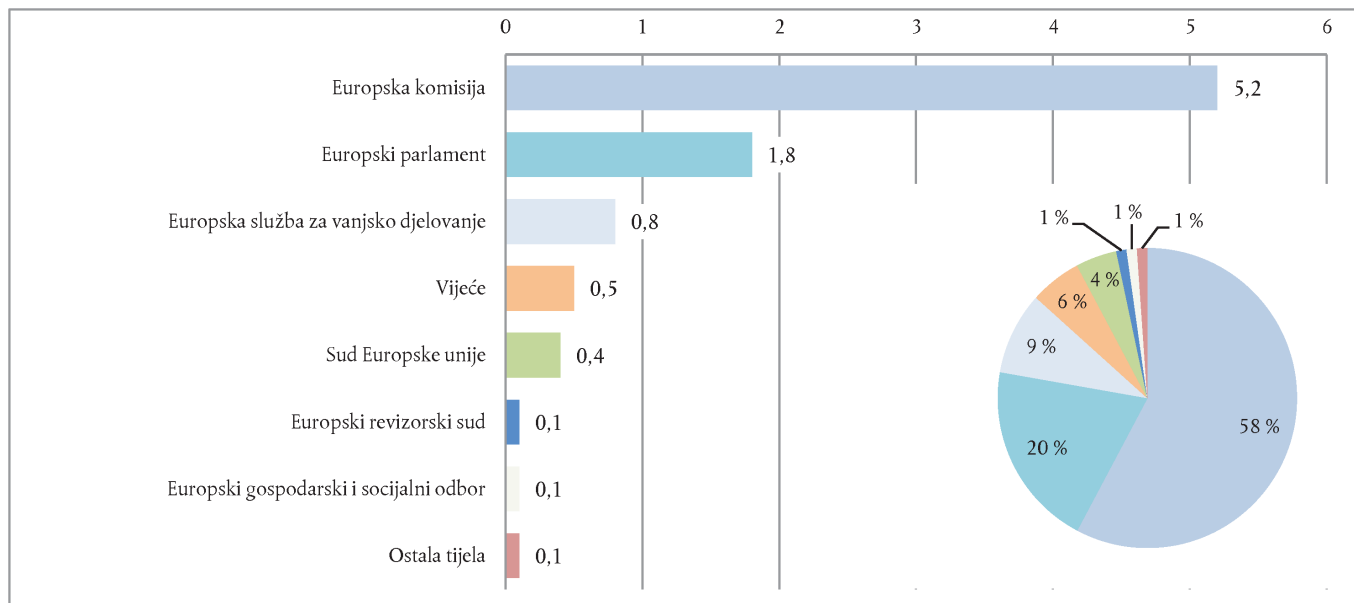
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

9.1. U ovom se poglavlju iznose naši nalazi za područje „Administracija” ⁽¹⁾. Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i rashodima u 2015. godini prikazane su u **grafikonu 9.1.**

Grafikon 9.1. – Naslov 5. višegodišnjeg financijskog okvira – „Administracija” ⁽¹⁾ – ključne informacije za 2015.

(u milijardama eura)



Ukupna plaćanja za predmetnu godinu	9,0
- predujmovi ⁽²⁾	0,1
+ obračuni predujmova ⁽²⁾	0,1

Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno

9,0

⁽¹⁾ Jedan je dio administrativnih rashoda osim naslovom 5. obuhvaćen i drugim naslovima višegodišnjeg financijskog okvira. Ukupna odobrena sredstva koja su 2015. godine izvršena u okviru tih naslova iznose 1,1 milijardu eura.

⁽²⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 7. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2015. godinu.

9.2. Za agencije i ostala tijela EU-a podnosimo zasebna izvješća ⁽²⁾. Mandatom Suda nije obuhvaćena financijska revizija nad Europskom središnjom bankom.

⁽¹⁾ Njime su obuhvaćeni administrativni rashodi svih institucija EU-a, 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 Europskoj komisiji.

⁽²⁾ Naša posebna godišnja izvješća o agencijama i ostalim tijelima objavljuju se u Službenom listu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Kratak opis područja obuhvaćenog ovim naslovom višegodišnjeg financijskog okvira

9.3. Administrativni rashodi obuhvaćaju rashode za ljudske resurse, koji čine otprilike 60 % ukupnog iznosa, te rashode za zgrade, opremu, energiju, komunikacije i informacijsku tehnologiju.

9.4. Općenito gledajući, ovaj naslov višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) smatramo niskorizičnim područjem. Glavne rizike u vezi s administrativnim rashodima predstavljaju kršenje obveza u vezi s postupcima javne nabave, provedbe ugovora o uslugama, nabavi robe i radovima te postupcima zapošljavanja i izračuna plaća, mirovina i naknada.

Opseg revizije i revizijski pristup

9.5. U **prilogu 1.1.** opisuju se ključna obilježja našeg pristupa i metodologije. U vezi s revizijom područja „Administracija” potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti:

- (a) Ispitali smo uzorak od 151 transakcije, kako je utvrđeno u odlomku 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru područja obuhvaćenog ovim naslovom VFO-a (vidjeti **grafikon 9.1.** i odlomak 9.3.).
- (b) Također smo ispitali ⁽³⁾ postupke zapošljavanja privremenog, ugovornog i lokalnog osoblja ⁽⁴⁾ te postupke javne nabave ⁽⁵⁾ u Europskoj službi za vanjsko djelovanje (ESVD) i Europskom nadzorniku za zaštitu podataka.

⁽³⁾ 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. Ciklus ispitivanja dovršen je 2015. godine.

⁽⁴⁾ Revizijom je 2015. godine obuhvaćeno ispitivanje 20 postupaka zapošljavanja u Europskoj službi za vanjsko djelovanje (pet postupaka za privremeno osoblje, devet za ugovorno osoblje i šest za lokalno osoblje) i pet postupaka zapošljavanja (samo za ugovorno osoblje) u Europskom nadzorniku za zaštitu podataka. Ti su postupci odabrani nasumice.

⁽⁵⁾ Revizijom je 2015. godine obuhvaćeno ispitivanje 20 postupaka javne nabave u Europskoj službi za vanjsko djelovanje (četiri postupka koja je organizirao središnji ured i 16 postupaka koje su organizirale delegacije) i pet postupaka javne nabave u Europskom nadzorniku za zaštitu podataka. Ti su postupci odabrani na temelju prosudbe.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

(c) Procjenom smo obuhvatili godišnja izvješća o radu glavnih uprava (GU) i ureda Europske komisije ⁽⁶⁾ koji su u prvom redu zaduženi za administrativne rashode te izvješća svih drugih institucija i tijela.

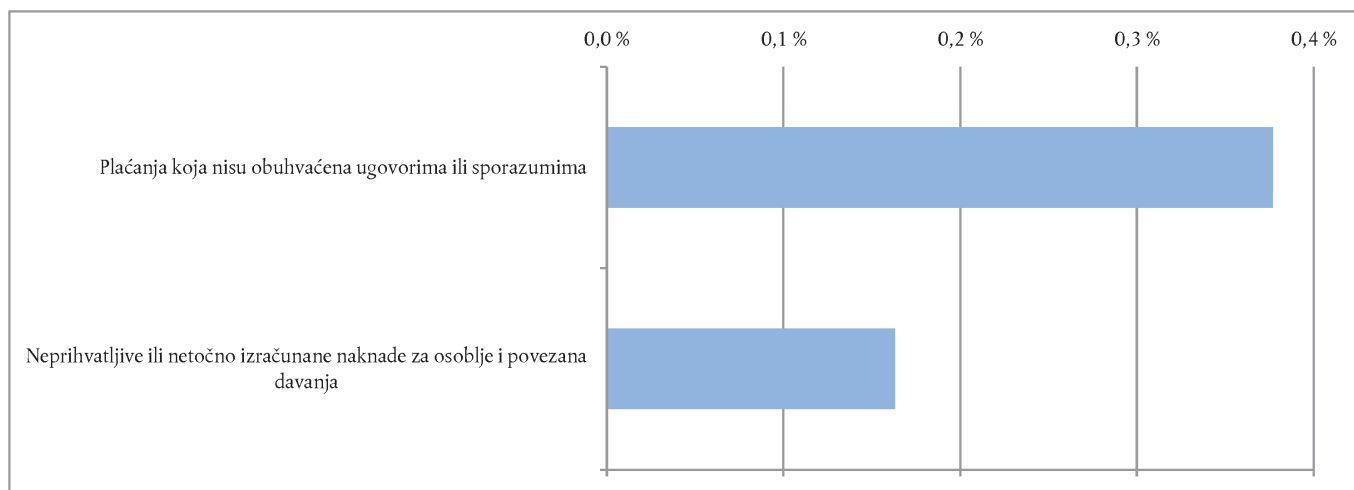
9.6. Reviziju rashoda Europskog revizorskog suda provodi vanjsko društvo ⁽⁷⁾. Rezultati te revizije kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji Suda za godinu koja je završila 31. prosinca 2015. izneseni su u odlomku 9.15.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

9.7. U **prilogu 9.1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja transakcija. Od 151 transakcije obuhvaćene ispitivanjem, u njih 22 (14,6 %) postojala je pogreška. Na temelju sedam pogrešaka koje smo kvantificirali procijenjena stopa pogreške iznosi 0,6 % ⁽⁸⁾.

9.8. U **grafikonu 9.2.** prikazana je mjera u kojoj su različite vrste pogrešaka doprinijele stopi pogreške koju smo procijenili za 2015. godinu.

Grafikon 9.2. – „Administracija” – detaljan prikaz procijenjene stope pogreške



Izvor: Europski revizorski sud.

⁽⁶⁾ 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.

⁽⁷⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁸⁾ Procjenu pogreške izračunavamo iz reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. 95 % smo sigurni da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 0,0 % i 1,2 % (donja i gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ISPITIVANJE GODIŠNJIH IZVJEŠĆA O RADU I DRUGIH SASTAVNICA SUSTAVA UNUTARNJE KONTROLE

9.9. U ispitanim godišnjim izvješćima o radu i sustavima unutarnje kontrole institucija i tijela nismo utvrdili nikakve ozbiljne nedostatke. Sažetak naših opažanja iznesen je u odlomcima 9.10. – 9.15.

Opažanja o pojedinačnim institucijama i tijelima

9.10. U pogledu pitanja obuhvaćenih ispitivanjem za Vijeće, Sud Europske unije, Europski gospodarski i socijalni odbor, Odbor regija, Europskog ombudsmana i Europskog nadzornika za zaštitu podataka nismo utvrdili nikakve ozbiljne nedostatke. Na temelju opažanja navedenih u nastavku iznijeli smo preporuke (vidjeti odlomak 9.18.)⁽⁹⁾.

Europski parlament

9.11. Od 16 transakcija koje smo ispitali za Europski parlament, jedna je bila povezana s jednim klubom zastupnika⁽¹⁰⁾. Utvrdili smo nedostatke u kontrolama odobravanja i podmirivanja rashoda koji su nastali 2014., ali su obračunani 2015. godine, kao i u povezanim postupcima javne nabave.

ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

9.11. *Parlament prima na znanje opažanje Suda te je u skladu s njime obavijestio predmetni klub zastupnika. Zaista, prema članku 1. Pravilnika o korištenju odobrenim sredstvima s proračunske stavke 400., koji je donijelo Predsjedništvo 30. lipnja 2003., „klubovi zastupnika upravljaju sredstvima koja su im dodijeljena u skladu s načelima neizravnog upravljanja sredstvima uz odgovarajuću primjenu članka 60. Financijske uredbe, pri čemu se uzimaju u obzir posebne potrebe klubova u skladu s odredbama koje su utvrđene ovim Pravilnikom”.*

⁽⁹⁾ U razdoblju 2012. – 2015. ispitivali smo administrativne rashode na temelju rotacijskog pristupa te smo svake godine iznijeli preporuke za poboljšanje sustava unutarnje kontrole u predmetnim institucijama i tijelima.

⁽¹⁰⁾ Važeći pravni okvir čini „Pravilnik o korištenju odobrenim sredstvima s proračunske stavke 400 koji je donijelo Predsjedništvo 30. lipnja 2003.” (posljednji put izmijenjen odlukama Predsjedništva od 14. travnja 2014. i 27. travnja 2015.). Klubovi zastupnika upravljaju sredstvima koja su im dodijeljena u skladu s načelima neizravnog upravljanja sredstvima analognom primjenom članka 60. Financijske uredbe, pri čemu se uzimaju u obzir posebne potrebe klubova.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Europska komisija

9.12. Kao i prijašnjih godina⁽¹⁾, utvrdili smo određene nedostatke u upravljanju obiteljskim naknadama i mali broj pogrešaka povezanih s izračunom troškova za osoblje u Uredu za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu.

Europska služba za vanjsko djelovanje

9.13. Utvrdili smo nedostatke u postupcima zapošljavanja lokalnog osoblja u delegacijama. U tri slučaja od njih šest koje smo ispitali utvrđen je nedostatak transparentnosti zbog nedostatnih dokaza o tome da su dovršeni određeni koraci u okviru postupka.

9.14. Također smo utvrdili nedostatke u postupcima nabave koje su organizirale delegacije za ugovore vrijednosti manje od 60 000 eura⁽²⁾. U pet od 12 ispitanih slučajeva delegacije nisu pravilno procijenile jesu li ponude bile u skladu s tehničkim specifikacijama ili su objavile natječajnu dokumentaciju koja je sadržavala nepotpune, netočne ili nedosljedne informacije. U jednom drugom slučaju neopravdano je primijenjen izvanredni pregovarački postupak sa samo jednim ponuditeljem.

ODGOVOR KOMISIJE

9.12. Poduzete su mjere za ispravak utvrđenih nedostataka.

Od 2016. svi će doplatci za kućanstvo koji su dodijeljeni na temelju prihoda bračnog druga imati krajnji rok $\leq n+4$ (pri čemu je n zadnja provjera koju je PMO proveo u pogledu prihoda bračnog druga). To će za rezultat imati automatsku potvrdu prije isteka razdoblja povrata ustanovljenog u skladu s člankom 85. Pravilnika o osoblju.

Osim toga, razvija se proaktivni sustav obavijesti u Sysperu u skladu s planiranjem (2016.) kako bi se olakšalo upravljanje obiteljskim doplacima slanjem obavijesti osoblju na koje se one odnose.

Jačanjem unutarnjih sustava kontrole (npr. ciljanim osposobljavanjem) dodatno se smanjio rizik od pogrešaka u izračunima troškova osoblja.

ODGOVOR EUROPSKE SLUŽBE ZA VANJSKO
DJELOVANJE

9.13. Iako ESVD smatra da su ispunjeni svi pravni zahtjevi, priznaje se da bi se boljim dokumentiranjem povećala transparentnost procesa. Iz tog smo razloga pojasnili postupke zapošljavanja kako je propisano u vodiču za delegacije, posebno s obzirom na fazu užeg odabira kandidata.

ODGOVOR EUROPSKE SLUŽBE ZA VANJSKO
DJELOVANJE

9.14. ESVD je zadovoljan što nisu utvrđeni nedostaci u osam postupaka nabave za ugovore u vrijednosti većoj od 60 000 EUR koji podliježu ex ante kontrolama u sjedištu. Kad je riječ o ugovorima u vrijednosti manjoj od 60 000 EUR koje organiziraju delegacije na koje se ovi zaključci odnose, uvode se mjere kojima se nastoji poboljšati kvaliteta tih postupaka već od 2016. U tom se pogledu posebno treba spomenuti pilot-projekt u okviru reforme administrativne podrške delegacijama i nastojanja da se pruži više mogućnosti osposobljavanja te hitna potpora delegacijama u tom ključnom području.

⁽¹⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomak 9.13.

⁽²⁾ Nad postupcima nabave u vrijednosti većoj od 60 000 eura ex ante kontrolu obavlja središnji ured.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Europski revizorski sud

9.15. U izvješću vanjskog revizora ⁽¹³⁾ navodi se da „financijski izvještaji istinito i vjerno prikazuju financijsko stanje Europskog revizorskog suda na dan 31. prosinca 2015. te njegovo financijsko poslovanje, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom”.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE**Zaključak za 2015. godinu**

9.16. Općenito gledajući, revizijski dokazi pokazuju da u rashodima za područje „Administracija” ne postoji značajna stopa pogreške. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija pokazuje da procijenjena stopa pogreške u skupini podataka iznosi 0,6 % (vidjeti **prilog 9.1.**).

Preporuke

9.17. 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 2012. i 2013. godinu iznijeli smo pet preporuka. Zbog načela rotacijskog pristupa koje primjenjujemo dvije od tih preporuka ove godine nisu pregledane ⁽¹⁴⁾. Predmetne institucije i tijela jednu su preporuku proveli u većoj mjeri, a dvije preporuke u određenoj mjeri.

⁽¹³⁾ Vidjeti izvješće vanjskog revizora o financijskim izvještajima iz odlomka 9.6.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti bilješku 3.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

9.18. Nakon obavljenog pregleda te na temelju nalaza i zaključaka za 2015. godinu preporučujemo sljedeće:

- **1. preporuka:** Europski parlament trebao bi preispitati postojeći kontrolni okvir za izvršenje odobrenih proračunskih sredstava dodijeljenih klubovima zastupnika. Osim toga, Europski parlament trebao bi pružati bolje smjernice na temelju pojačanog praćenja primjene pravila za odobravanje i podmirivanje rashoda i za postupke javne nabave u klubovima zastupnika (vidjeti odlomak 9.11.)

- **2. preporuka:** Europska komisija trebala bi poboljšati svoje sustave za praćenje kako bi pravodobno ažurirala podatke o privatnom i obiteljskom stanju članova osoblja koji mogu utjecati na izračun obiteljskih naknada (vidjeti odlomak 9.12.)

- **3. preporuka:** Europska služba za vanjsko djelovanje trebala bi zamčiti pravilno dokumentiranje svih koraka u postupcima odabira lokalnog osoblja koje je zaposleno u delegacijama (vidjeti odlomak 9.13.)

- **4. preporuka:** Europska služba za vanjsko djelovanje trebala bi poboljšati svoje smjernice za osmišljavanje, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave u delegacijama za ugovore čija je vrijednost manja od 60 000 eura (vidjeti odlomak 9.14.)

ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament smatra da je za poduzimanje potrebnih radnji kako bi se otklonili postojeći nedostaci u prvom redu odgovoran dotični klub zastupnika. U tom je kontekstu dotični klub zastupnika uspostavio radnu skupinu čiji je cilj utvrđivanje mogućih poboljšanja financijskog upravljanja i unutarnjeg pravnog okvira u vezi s financijama tog kluba.

Tajništvo Parlamenta također će proširiti komunikaciju u pogledu svoje postojeće savjetodavne aktivnosti na klubove zastupnika preko osposobljavanja, uključujući prilagođena osposobljavanja, te napomene s objašnjenjem o javnoj nabavi sa sažetkom glavnih sastavnica koje treba poštovati.

Uzimajući u obzir opću zadaću dodijeljenu vanjskim revizorima da provjeravaju računovodstvenu dokumentaciju klubova zastupnika, od klubova će se tražiti da poduzmu potrebne inicijative u pogledu implementacije učinkovitih sustava unutarnje kontrole uz pomoć svojih vanjskih revizora.

ODGOVOR KOMISIJE

Komisija prihvaća preporuku i već je poduzela mjere za poboljšanje postojećih sustava praćenja, kao što je navedeno u prethodnom odlomku 9.12.

ODGOVOR EUROPSKE SLUŽBE ZA VANJSKO
DJELOVANJE

ESVD pozdravlja tu preporuku. Vodič za delegacije EU-a izmijenjen je kako bi se dale detaljnije smjernice o postupcima zapošljavanja, uključujući zahtjev propisnog dokumentiranja u procesu užeg odabira.

ODGOVOR EUROPSKE SLUŽBE ZA VANJSKO
DJELOVANJE

ESVD uvodi mjere kojima se nastoji već od 2016. poboljšati kvaliteta postupaka koji se primjenjuju na ugovore u vrijednosti manjoj od 60 000 EUR u delegacijama. U tom se pogledu posebno treba spomenuti pilot-projekt u okviru reforme administrativne podrške delegacijama i nastojanja da se pruži više mogućnosti osposobljavanja te hitna potpora delegacijama u tom ključnom području.

PRILOG 9.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „ADMINISTRACIJA“

	2015.	2014.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija:	151	129
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	0,6 %	0,5 %
Gornja granica pogreške	1,2 %	
Donja granica pogreške	0,0 %	

PRILOG 9.2.

PRACENJE 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				
2013.	<p>1. preporuka (Komisija): Ažuriranje podataka o privatnom i obiteljskom stanju i upravljanje obiteljskim doplatcima</p> <p>Komisija bi trebala poduzeti daljnje korake kako bi zajamčila da njezino osoblje redovito dostavlja dokumente kojima se potvrđuje njihovo privatno i obiteljsko stanje, kao i poboljšati sustave za pravodobnu obradu dokumenata koji utječu na izračun obiteljskih naknada (vidjeti odlomke 9.11. i 9.20. godišnjeg izvješća za 2013. godinu).</p>			X				Komisija je poduzela mjere za poboljšanje postojećeg sustava praćenja. Osim toga, od 2016. postupno će se uvoditi sustavno praćenje obiteljske situacije osoblja. Vidjeti odgovor na odlomak 9.12.
	<p>2. preporuka (ESVD): Ažuriranje podataka o privatnom i obiteljskom stanju i upravljanje obiteljskim doplatcima</p> <p>ESVD bi trebao poduzeti daljnje korake kako bi zajamčio da njegovo osoblje redovito dostavlja dokumente kojima se potvrđuje njihovo privatno i obiteljsko stanje, kao i poboljšati sustave za pravodobnu obradu dokumenata koji utječu na izračun obiteljskih naknada (vidjeti odlomke 9.13. i 9.20. godišnjeg izvješća za 2013. godinu).</p>		X					
	<p>3. preporuka (ESVD): Javna nabava</p> <p>ESVD bi trebao unaprijediti osmišljavanje, koordinaciju i provođenje postupaka javne nabave na način da njegov središnji ured u većoj mjeri pruža potporu i smjernice (vidjeti odlomke 9.14., 9.15 i 9.20. godišnjeg izvješća za 2013. godinu).</p>			X				

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.	<p>1. preporuka (Europski parlament): <i>Javna nabava</i> Europski parlament trebao bi zajamčiti da dužnosnici za ovjeravanje prikladnim provjerama i boljim smjernicama unaprijede osmišljavanje, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave (vidjeti odlomke 9.1.2. i 9.1.9. godišnjeg izvješća za 2012. godinu).</p> <p>2. preporuka (Europsko vijeće i Vijeće): <i>Javna nabava</i> Vijeće bi trebalo zajamčiti da dužnosnici za ovjeravanje prikladnim provjerama i boljim smjernicama unaprijede osmišljavanje, koordinaciju i provedbu postupaka javne nabave (vidjeti odlomke 9.1.4. i 9.1.9. godišnjeg izvješća za 2012. godinu).</p>				X			
					X			

(*) Provedba ovih preporuka pratit će se u predstojećim godinama u skladu s rotacijskim pristupom temeljitom ispitivanju sustava kontrole u institucijama i tijelima.

**GODIŠNJE IZVJEŠĆE O AKTIVNOSTIMA KOJE SE
FINANCIRAJU IZ 8., 9., 10. I 11. EUROPSKOG
RAZVOJNOG FONDA (ERF)**

(2016/C 375/02)

Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF)

SADRŽAJ

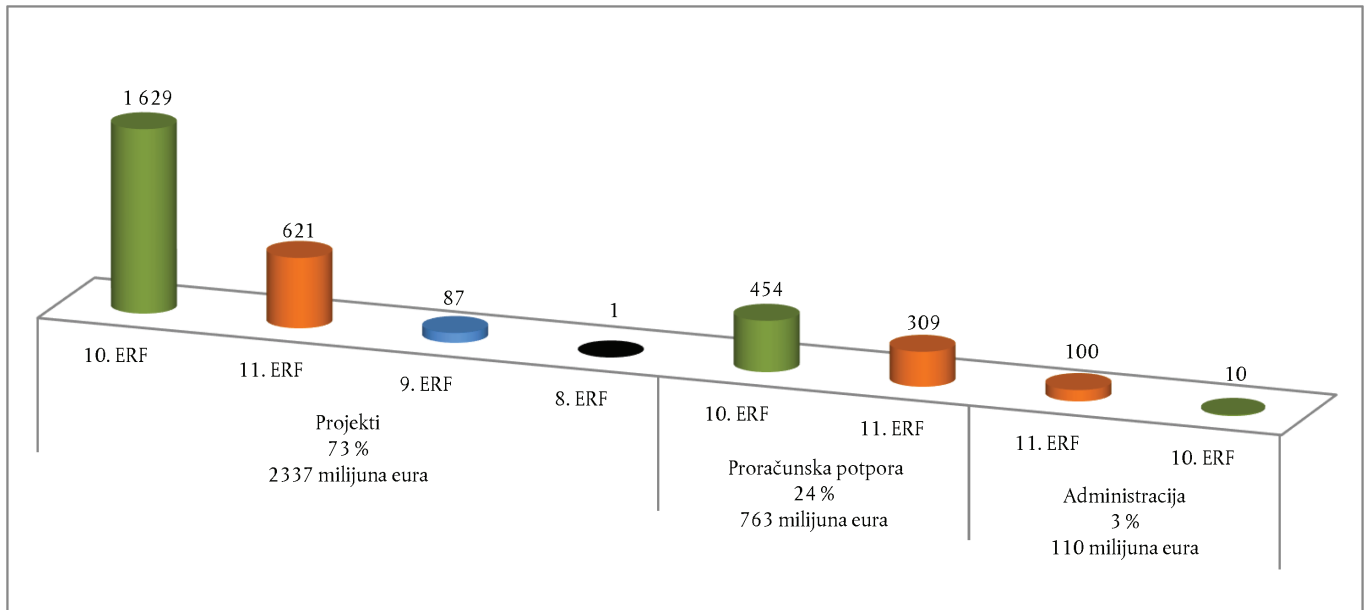
	<i>Odlomak</i>
Uvod	1.–12.
Kratak opis europskih razvojnih fondova	2.–12.
Rashodovna područja u kojima su pogreške manje vjerojatne	9.–12.
Poglavlje I. – Primjena 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF-a)	13.–17.
Izvršenje proračuna	13.–17.
Poglavlje II. – Izjava Suda o jamstvu u pogledu ERF-ova .	18.–50.
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	18.–50.
Opseg revizije i revizijski pristup	18.–21.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	22.–24.
Pravilnost transakcija	25.–35.
Ispitivanje godišnjih izvješća o radu i drugih sastavnica sustava unutarnje kontrole	36.–50.
Zaključci i preporuke	51.–54.
Zaključak za 2015. godinu	51.–52.
Preporuke	53.–54.
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 procjenu europskih razvojnih fondova (ERF-ova). Ključne informacije o obuhvaćenim aktivnostima i rashodima 2015. godine prikazane su na **grafikonu 1.**

Grafikon 1. – Europski razvojni fondovi – ključne informacije za 2015.



(u milijunima eura)

Ukupni operativni rashodi (projekti)	2 337
Ukupni operativni rashodi (proračunska potpora)	763
Ukupni administrativni rashodi ⁽¹⁾	110
Ukupna plaćanja	3 210
- predujmovi	- 1 727
+ obračuni predujmova	1 661
Skupina podataka obuhvaćena revizijom	3 144
Ukupne pojedinačne obveze ⁽²⁾	4 008
Sveukupne obveze ⁽²⁾	5 034

⁽¹⁾ Doprinos iz ERF-ova za pokrivanje rashoda nastalih na razini Komisije i delegacija EU-a u vezi s administrativnom potporom potrebnom za upravljanje aktivnostima financiranim iz ERF-ova.

⁽²⁾ Ukupne obveze odnose se na odluke o financiranju. Pojedinačne obveze odnose se na pojedinačne ugovore.

Izvor: pročišćena računovodstvena dokumentacija 8., 9., 10. i 11. ERF-a za 2015. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Kratak opis 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”) trenutčan 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. ERF-ovi imaju nekoliko posebnih značajki:

- (a) financiraju ih države članice u skladu sa sustavom doprinosa, odnosno „ključevima raspodjele” ⁽¹⁾ utvrđenima u unutarnjem sporazumu među vladama država članica, koje se sastaju u Vijeću. Ti se „ključevi” razlikuju od onih za opći proračun EU-a;
- (b) pod upravljanjem su Europske komisije, izvan okvira općeg proračuna EU-a, i Europske investicijske banke (EIB);
- (c) zbog međuvladine naravi 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 raspodjeli sredstava ERF-a. Međutim, Europski parlament tijelo je zaduženo za davanje razrješnice, osim za investicijski instrument kojim upravlja EIB ⁽²⁾ ⁽³⁾.

⁽¹⁾ „Ključ raspodjele” svake pojedine države članice za svaki se ERF definira kao postotak ukupnog iznosa sredstava.

⁽²⁾ Vidjeti članak 43., članke 48. – 50. i članak 58. Uredbe Vijeća (EU) 2015/323 od 2. ožujka 2015. o financijskoj uredbi koja se primjenjuje na 11. europski razvojni fond (SL L 58, 3.3.2015., str. 17.).

⁽³⁾ Godine 2012. 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. U nekoliko smo navrata predložili jedinstvenu financijsku uredbu, primjenjivu na sve sadašnje i buduće ERF-ove, kojom bi se zajamčio kontinuitet, bez rizika od prekidanja primjene ERF-ova, i pojednostavilo upravljanje⁽⁴⁾.

5. Iako su financijske uredbe ERF-ova postupno usklađivane s općom Financijskom uredbom⁽⁵⁾, među njima i dalje postoje znatne razlike. Jedna je od glavnih razlika u tome što se na ERF-ove ne primjenjuje načelo jedne godine: sporazumi o ERF-ovima obično se sklapaju na obvezujuće razdoblje od pet do sedam godina, a plaćanja se mogu obavljati i tijekom znatno duljeg razdoblja. Tijekom 2015. rashodi su se financirali iz četiri različita ERF-a, među kojima je i 8. ERF koji postoji još od 1995. godine.

6. ERF-ovima gotovo u potpunosti upravlja Glavna uprava Komisije (GU) za međunarodnu suradnju i razvoj⁽⁶⁾, koja upravlja i širokim rasponom rashoda iz proračuna EU-a⁽⁷⁾.

7. Intervencije ERF-ova provode se u obliku projekata i proračunskih potpora⁽⁸⁾ u okviru četiriju glavnih programa. Godine 2015. 42 % plaćanja provedeno je u okviru izravnog upravljanja, uključujući 24 % ukupnih plaćanja u vezi s proračunskim potporama. Preostalih 58 % provedeno je u okviru neizravnog upravljanja: 31 % preko međunarodnih organizacija, 24 % preko trećih zemalja i 3 % preko tijela država članica EU-a⁽⁹⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

4. Komisija nastoji pojednostavniti Financijsku uredbu i uskladiti je s financijskom uredbom za opći proračun kako bi se osigurao kontinuitet djelovanja.

⁽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 (GU) za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu upravljala je s 4,1 % rashoda iz ERF-ova za 2015. godinu.

⁽⁷⁾ Vidjeti poglavlje 8. „Globalna Europa” te „Sigurnost i građanstvo” godišnjeg izvješća Suda o izvršenju proračuna EU-a za 2015. godinu.

⁽⁸⁾ Proračunska potpora podrazumijeva sredstva koja je Komisija prenijela u državnu blagajnu partnerske zemlje. Njome se osiguravaju dodatna proračunska sredstva radi podrške nacionalnoj razvojnoj strategiji.

⁽⁹⁾ U okviru izravnog upravljanja za pružanje pomoći izravno je zadužena 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

8. Rashodi obuhvaćeni ovim izvješćem nastaju primjenom širokog raspona metoda u 79 zemalja. Pravila i postupci često su složeni, uključujući i one u vezi s natječajnim postupcima i sklapanjem ugovora. Budući da za 11. ERF ne postoji zasebna financijska uredba prilagođena korisniku, ta se složenost znatno povećava⁽¹⁰⁾.

Rashodovna područja u kojima su pogreške manje vjerojatne

9. Dva su područja u kojima je zbog prirode financiranja i uvjeta plaćanja vjerojatnost da će u transakcijama doći do pogreške ograničena. Riječ je o proračunskim potporama⁽¹¹⁾ i primjeni takozvanog „teoretskog pristupa” u aktivnostima s više donatora koje provode međunarodne organizacije⁽¹²⁾.

Proračunska potpora

10. Proračunska potpora doprinosi općem proračunu države ili proračunu države za određenu politiku ili cilj. Ispitali smo je li se Komisija pridržavala posebnih uvjeta za isplatu proračunskih potpora određenoj partnerskoj zemlji te je li provjerila jesu li ispunjeni opći uvjeti prihvatljivosti (poput zadovoljavajućeg napretka u području upravljanja javnim financijama).

11. Međutim, zakonske odredbe ostavljaju mnogo prostora za tumačenje, a Komisija je vrlo fleksibilna pri donošenju odluka o tome jesu li opći uvjeti ispunjeni. Revizijom pravilnosti koju provodimo 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 koji dovedu do zlorabe na nacionalnoj razini neće uzrokovati pogreške koje bismo utvrdili provedbom revizije pravilnosti.

8. Jedanaesti Europski razvojni fond (ERF) uređen je vlastitom Financijskom uredbom (EU) 2015/323 koju je Vijeće donijelo 2. ožujka 2015. Stvarno pojednostavnjenje postignuto je usklađivanjem s Financijskom uredbom za opći proračun, koje je u financijskoj uredbi za 11. ERF postignuto transparentnim i jasnim upućivanjem na tu uredbu i njezina pravila primjene. Na taj se način Financijskom uredbom za 11. ERF osigurava 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 izradila Glavna uprava EuropeAid.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti Mišljenje Suda br. 3/2013, odlomke 3. i 4.

⁽¹¹⁾ Plaćanja proračunskih potpora financiranih iz ERF-ova 2015. godine iznosila su 763 milijuna eura.

⁽¹²⁾ Plaćanja iz ERF-ova 2015. godine za projekte s više donatora koje provode međunarodne organizacije iznosila su 680 milijuna eura. Ne može se reći na koliki se dio tog iznosa primjenjuje teoretski pristup jer ga Komisija ne prati zasebno.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Teoretski pristup

12. Ako financiranje iz ERF-a ovisi o posebnim uvjetima u vezi s prihvatljivošću troškova, obavljamo procjenu ispunjavanja tih uvjeta. 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. Taj pristup, u obliku u kojem ga primjenjuje Komisija, ograničava rad revizora u slučaju velikih doprinosa ostalih donatora jer Komisija takve doprinose smatra dovoljnima da pokriju sve neprihvatljive rashode koje smo utvrdili.

POGLAVLJE I. – PRIMJENA 8., 9., 10. I 11. EUROPSKOG RAZVOJNOG FONDA (ERF-a)**Izvršenje proračuna**

13. Vrijednost 8. ERF-a (1995. – 2000.) iznosi 12 840 milijuna eura, 9. ERF-a (2000. – 2007.) 13 800 milijuna eura, a 10. ERF-a (2008. – 2013.) 22 682 milijuna eura.

14. Unutarnji sporazum o uspostavi 11. ERF-a⁽¹³⁾ stupio je na snagu 1. ožujka 2015. nakon ratifikacije u svim državama članicama EU-a. Ukupna vrijednost 11. ERF-a iznosi 30 506 milijuna eura⁽¹⁴⁾, od čega je 29 089 milijuna eura namijenjeno državama AKP-a, a 364,5 milijuna eura PZP-ovima. Ti iznosi redom uključuju 1 134 milijuna eura i 5 milijuna eura za investicijski instrument kojim upravlja EIB, u prvom redu u obliku bespovratnih sredstava za financiranje subvencija kamatnih stopa i tehničke pomoći za projekte. Na koncu, 1 052,5 milijuna eura namijenjeno je rashodima Komisije za izradu programa i primjenu ERF-a.

15. U **tablici 2.** prikazana je uporaba sredstava iz ERF-ova, tijekom 2015. godine i kumulativno.

⁽¹³⁾ SL L 210, 6.8.2013., str. 1.

⁽¹⁴⁾ Uključujući 1 139 milijuna eura kojima upravlja EIB.

Tablica 2. – Uporaba sredstava iz ERF-ova na dan 31. prosinca 2015.

(u milijunima eura)

	Stanje na kraju 2014.		Izvršenje proračuna tijekom financijske godine 2015. (neto) ⁽⁶⁾								Stanje na kraju 2015.				Stopa provedbe ⁽⁴⁾	
	Ukupan iznos	Stopa provedbe ⁽⁴⁾	8. ERF ⁽⁵⁾	9. ERF ⁽⁵⁾	10. ERF	11. ERF	Ukupan iznos	8. ERF	9. ERF	10. ERF	11. ERF	Ukupan iznos	10. ERF	11. ERF		Ukupan iznos
A – SREDSTVA ⁽¹⁾																
B – UPORABA																
1. Ukupne obveze ⁽⁴⁾	48 573	98,9 %	- 12	- 170	- 156	5372	5034	10 404	15 533	21 137	6533	53 607	69,7 %			
2. Pojedinačne obveze ⁽⁵⁾	44 790	91,2 %	- 16	- 52	783	3293	4008	10 385	15 355	19 035	4023	48 797	63,5 %			
3. Plaćanja	38 900	79,2 %	- 3	43	2 024	1024	3088	10 376	14 985	15 009	1619	41 989	54,6 %			
C – Nepodmirene obveze (B1-B3)	9 673	19,7 %						28	548	6128	4914	11 618	15,1 %			
D – Raspoloživi saldo (A-B1)	527	1,1 %						8	97	247	22 922	23 273	30,3 %			

⁽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⁾ Ukupne obveze odnose se na odluke o financiranju.

⁽⁵⁾ Pojedinačne obveze odnose se na pojedinačne ugovore.

⁽⁶⁾ Neto obveze nakon opoziva sredstava. Neto plaćanja nakon povrata sredstava.

Izvor: Europski revizorski sud na temelju izvješća o izvršenju proračuna i financijskim izvješćima ERF-ova na dan 31. prosinca 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

16. Razina ukupnih neto obveza preuzetih 2015. godine bila je najviša u povijesti (5 034 milijuna eura) ⁽¹⁵⁾. Razlog je tomu početak primjene 11. ERF-a, čime su dostupna sredstva za preuzimanje obveza povećana za 27 839 milijuna eura. Početak primjene 11. ERF-a također je utjecao i na stope provedbe u vezi s nepodmirenim obvezama, koje su se smanjile s 98,9 % na 69,7 % kad je riječ o odlukama o financiranju (ukupne obveze) i s 91,2 % na 63,5 % kad je riječ o pojedinačnim obvezama.

17. U svim područjima za koja je nadležan ⁽¹⁶⁾ GU za međunarodnu suradnju i razvoj nastavio je ulagati napore u smanjenje starih pretfinanciranja, starih nepodmirenih obveza ⁽¹⁷⁾ i broja otvorenih ugovora koji su istekli ⁽¹⁸⁾. Ciljne vrijednosti 2015. godine u vezi sa smanjenjem starih pretfinanciranja i neiskorištenih sredstava za obveze uvelike su premašene ⁽¹⁹⁾. Kada je pak riječ o portfelju GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj u cjelini, iako je 2015. gotovo ostvarena ciljna vrijednost u vezi s udjelom ugovora koji su istekli u odnosu na ukupan broj ugovora ⁽²⁰⁾, u pogledu ERF-ova nije ostvaren jednako zadovoljavajući napredak ⁽²¹⁾.

17. Za ERF glavne prepreke zatvaranju ugovora koji su istekli jesu sljedeće: nenaplaćeni nalozi za povrat sredstava, sudski predmeti i postupak revizije koji je u tijeku. Iako ti aspekti nisu u cijelosti pod njezinom kontrolom, Komisija će i nadalje nastojati ubrzati zatvaranje ugovora koji su istekli.

⁽¹⁵⁾ 2014.: 621 milijun eura, 2013.: 3 923 milijuna eura, 2012.: 3 163 milijuna eura.

⁽¹⁶⁾ ERF-ovi i opći proračun zajedno.

⁽¹⁷⁾ Stare nepodmirene obveze (RAL, fr. *reste à liquider*).

⁽¹⁸⁾ Smatra se da je ugovor istekao ako je otvoren i nakon isteka roka od 18 mjeseci nakon završetka njegova operativnog razdoblja. Zbog kašnjenja sa zaključenjem ugovora povećava se rizik od pogrešaka u vezi s pravilnošću jer može biti teško doći do popratne dokumentacije ako ona nije pohranjena na odgovarajući način i ako je osoblje koje je imalo ključnu ulogu u projektu otišlo. Kasno zaključenje ugovora može dovesti i do kašnjenja u povratu neiskorištenih sredstava pretfinanciranja i neprihvatljivih rashoda.

⁽¹⁹⁾ Smanjenje starih otvorenih pretfinanciranja za ERF-ove: ostvareno je 39 % (ciljna vrijednost 25 %); smanjenje nepodmirenih obveza za ERF-ove: ostvareno je 46 % (ciljna vrijednost 25 %).

⁽²⁰⁾ Udio ugovora koji su istekli iznosi 15,38 % (ciljna vrijednost 15 %).

⁽²¹⁾ Od 4,5 milijardi eura vrijednosti ugovora koji su istekli, 2,9 milijardi (64 %) odnosilo se na ERF-ove. Udio ugovora koji su istekli u ukupnom broju svih otvorenih ugovora u vezi s ERF-ovima iznosio je 19,4 %, u usporedbi s 15,4 % za cjelokupni portfelj GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj. Operativno razdoblje 182 ugovora (čija je vrijednost 311 milijuna eura) od ukupno 1 091 ugovor u vezi s ERF-ovima koji su istekli (16,7 % po broju, 10,9 % po vrijednosti) isteklo je prije kraja 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 članka 49. Financijske uredbe koja se primjenjuje na 11. ERF, ali i na prethodne ERF-ove, obavili 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 te izvješća o izvršenju proračuna za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2015. i koju je Komisija odobrila 15. srpnja 2016. 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 ⁽²²⁾.

Odgovornost uprave

II.– U skladu s člancima 310. – 325. UFEU-a i važećim financijskim propisima ⁽²³⁾, uprava je odgovorna za pripremu i prikaz godišnje računovodstvene dokumentacije ERF-ova na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor ⁽²⁴⁾, 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 je uprave 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 primjerenima da budu osnova za naša mišljenja.

⁽²²⁾ U skladu s člancima 43., 48. – 50. i 58. Financijske uredbe koja se primjenjuje na 11. ERF ta izjava o jamstvu ne obuhvaća dio sredstava ERF-ova kojima upravlja i za koje je odgovoran EIB.

⁽²³⁾ Financijska uredba koja se primjenjuje na 11. ERF.

⁽²⁴⁾ 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 (IFAC) 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 2015. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje na dan 31. prosinca 2015. 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 2015. 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 2015. postoje značajne pogreške.

14. srpnja 2016.

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*

18. U **prilogu 1.1.** poglavlju 1. godišnjeg izvješća Revizorskog suda o izvršenju proračuna za 2015. godinu opisuju se ključna obilježja našeg revizijskog pristupa i metodologije. U vezi s revizijom ERF-ova potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti.

19. Naša opažanja u vezi s pouzdanošću računovodstvene dokumentacije ERF-ova odnose se na financijske izvještaje⁽²⁵⁾ 8., 9., 10. i 11. ERF-a⁽²⁶⁾ koje je Komisija odobrila u skladu s Financijskom uredbom ERF-a⁽²⁷⁾ i izjavu računovodstvenog službenika koju smo zaprimili 18. srpnja 2016. Ispitali smo iznose i iskaze te procijenili primjenjivana računovodstvena načela, bitne procjene uprave i sveukupan prikaz računovodstvene dokumentacije.

20. U vezi s revizijom pravilnosti transakcija potrebno je naglasiti nekoliko pojedinosti:

- (a) ispitali smo sve doprinose država članica i uzorak ostalih vrsta prihodovnih transakcija;
- (b) ispitali smo uzorak od 140 transakcija. Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz plaćanja u okviru ERF-ova. Sastojao se od 104 plaćanja koja je odobrilo 19 delegacija EU-a⁽²⁸⁾ i 36 plaćanja koja je odobrio središnji ured Komisije⁽²⁹⁾. U slučajevima u kojima su otkrivene pogreške provedena je analiza relevantnih sustava kako bi se utvrdili specifični nedostaci sustava;
- (c) procijenili smo sustave u GU-u za međunarodnu suradnju i razvoj i delegacijama EU-a, obuhvativši: i. *ex ante* provjere koje su obavili osoblje Komisije, vanjski revizori ili nadzornici prije nego što su plaćanja provedena; i ii. praćenje i nadzor s naglaskom na praćenje mjera poduzetih u pogledu vanjskih revizija, provjere na terenu, posjete u svrhu praćenja te studije o stopi preostalih pogrešaka u razdoblju 2012. – 2015. koje je proveo GU za međunarodnu suradnju i razvoj;

⁽²⁵⁾ Vidjeti članak 44. Uredbe (EU) 2015/323: financijski izvještaji sadržavaju bilancu, izvještaj o financijskom rezultatu, izvještaj o novčanom toku i izvještaj o promjenama u neto imovini.

⁽²⁶⁾ Vidjeti članak 44. Uredbe (EU) 2015/323: izvješća o izvršenju proračuna sadržavaju tablicu dodijeljenih sredstava, obveza, namjenskih sredstava i plaćanja.

⁽²⁷⁾ Vidjeti članak 43. Uredbe (EU) 2015/323.

⁽²⁸⁾ Afrička unija, Burkina Faso, Burundi, Srednjoafrička Republika, Demokratska Republika Kongo, Gana, Gvineja Bisau, Haiti, Côte d'Ivoire, Kenija, Madagaskar, Malavi, Mali, Mozambik, Niger, Nigerija, Papua Nova Gvineja, Tanzanija i Uganda.

⁽²⁹⁾ GU za međunarodnu suradnju i razvoj: 29 plaćanja; GU za humanitarnu pomoć i civilnu zaštitu: sedam plaćanja za humanitarnu pomoć.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (d) pregledali smo godišnje izvješće o radu koje je sastavio ravnatelj GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj; i
- (e) provjerili smo koje su mjere poduzete u pogledu naših prijašnjih preporuka.

21. Kako je navedeno u odlomku 6., GU za međunarodnu suradnju i razvoj primjenjuje većinu instrumenata vanjske pomoći koji se financiraju iz općeg proračuna i ERF-ova. Naša opažanja u vezi sa sustavima, kao i s pouzdanosti godišnjeg izvješća o radu i izjave ravnatelja glavne uprave za 2015. godinu odnose se na sva područja za koja je nadležan GU za međunarodnu suradnju i razvoj.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

22. Nakon opažanja koje smo iznijeli u godišnjem izvješću za 2014. godinu ⁽³⁰⁾ Komisija je u procjenu zaključivanja obračunanih troškova za 2015. godinu uključila i ugovore o proračunskoj potpori.

23. Komisija je također poduzela mjere u cilju pronalaska rješenja za pitanja u vezi s povratom kamata na pretfinanciranje na koja smo upozorili u godišnjim izvješćima za 2013. i 2014. godinu ⁽³¹⁾. Za kamate na pretfinanciranje veće od 750 000 eura Komisija je uspostavila metodu procjene na temelju prosječnih kamatnih stopa i zahtjeva za potvrdu poslanih jednom uzorku delegacija. Za kamate na pretfinanciranje u iznosu između 250 000 i 750 000 eura počeo se upotrebljavati alat IT-a koji je razvijen krajem 2014. i koji je omogućio Komisiji da u financijskim izvještajima za 2015. pravilno evidentira iznos od 2,5 milijuna eura prihoda od kamata.

24. Pregledali smo uzorak od deset naloga za povrat sredstava u iznosu od 17,7 milijuna eura koja su evidentirana kao prihodi od poslovanja – povrat rashoda (u ukupnom iznosu od 35,9 milijuna eura). U trima slučajevima neiskorištena sredstva pretfinanciranja u iznosu od 9,6 milijuna eura netočno su evidentirana kao prihodi od poslovanja te je poslovni rezultat za predmetnu godinu u privremenim financijskim izvještajima prikazan većim od stvarnoga. Iako je Komisija u završnim financijskim izvještajima ispravila pogrešku u tim trima slučajevima, slične su pogreške vjerojatno mogle nastati i u drugim nalogima za povrat sredstava zbog sustavne naravi ⁽³²⁾ tog problema ⁽³³⁾.

24. U dva od tri slučaja koje je Revizorski sud utvrdio iznos pretfinanciranja bio je otvoren u trenutku povrata. Te su dvije pogreške ispravljene, što je vidljivo i u završnim financijskim izvještajima (za ukupni iznos pogreške 2,1 mil. EUR). U trećem slučaju (7,5 mil. EUR) smanjenje pretfinanciranja nije bilo moguće evidentirati u 2015. jer je iznos pretfinanciranja bio otvoren u trenutku povrata.

Komisija će poduzeti potrebne mjere kako bi ubuduće spriječila, otkrila i ispravila te pogreške.

⁽³⁰⁾ Odlomak 4. godišnjeg izvješća za 2014. godinu.

⁽³¹⁾ Odlomak 25. godišnjeg izvješća za 2014. i odlomak 20. godišnjeg izvješća za 2013. godinu.

⁽³²⁾ Netočna klasifikacija naloga za povrat sredstava u računovodstvenom sustavu koju su obavljali službenici zaduženi za unos klasifikacijskih oznaka.

⁽³³⁾ Povrat neiskorištenih sredstava pretfinanciranja koji je netočno evidentiran kao povrat sredstava zbog pogreške ili nepravilnosti također je utjecao na procjenu korektivnog kapaciteta GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj u budućnosti. Vidjeti odlomak 50. i bilješku 61. u ovom izvješću.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

*Pravilnost transakcija***Prihodi**

25. U prihodovnim transakcijama ne postoji značajna stopa pogreške.

Plaćanja

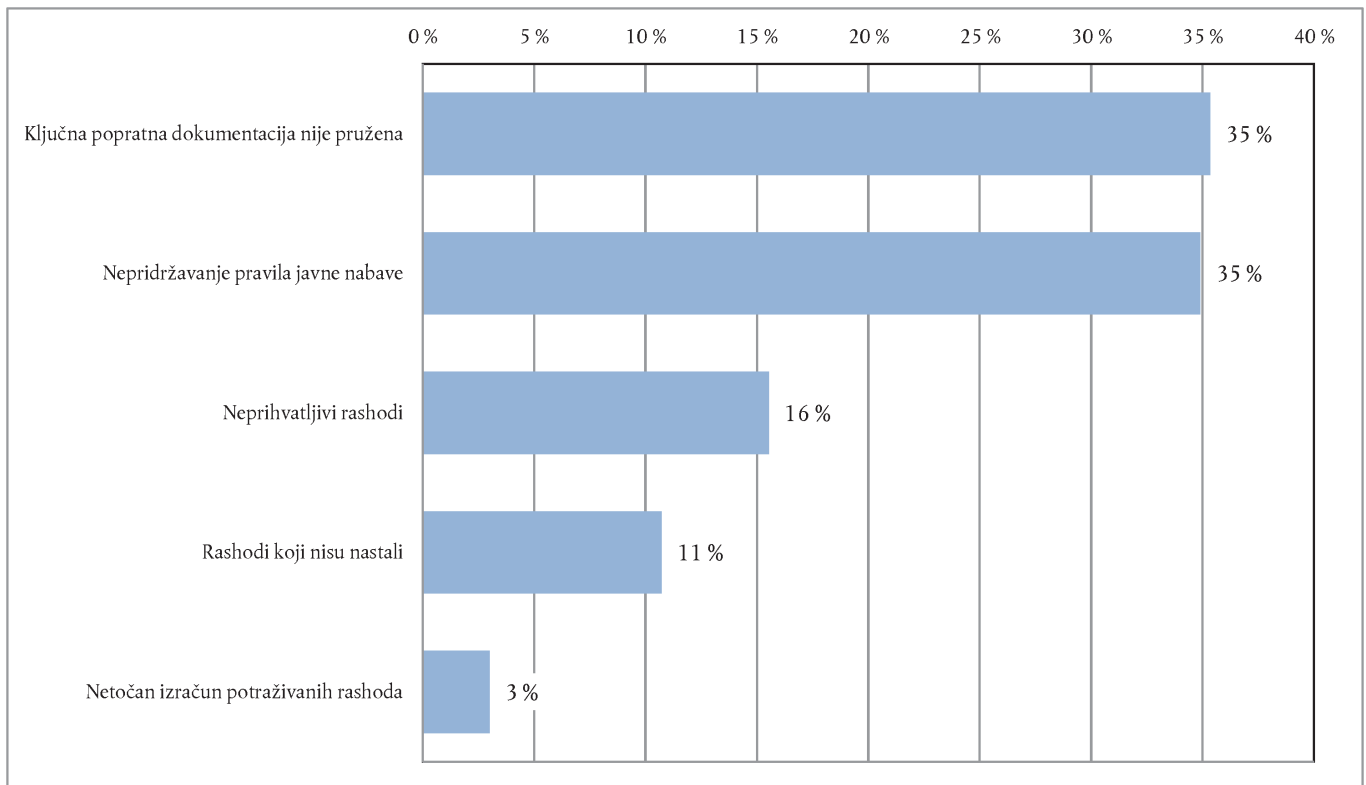
26. U **prilogu 1.** ukratko se prikazuju rezultati ispitivanja platnih transakcija. Od 140 ispitanih transakcija u njih 35 (25 %) postojala je pogreška. Na temelju 28 pogrešaka koje smo kvantificirali procijenjena stopa pogreške iznosi 3,8 %⁽³⁴⁾.

27. Ako se iz uzorka obuhvaćenog revizijom izostavi 15 proračunskih potpora i 17 transakcija na temelju teoretskog pristupa o kojima je riječ u odlomcima 9. – 12., procijenjena stopa pogreške iznosi 5,8 %⁽³⁵⁾.

28. Na **grafikonu 3.** prikazana je mjera u kojoj su različite vrste pogrešaka doprinijele stopi pogreške koju smo procijenili za 2015. godinu. Pogreške povezane s nepostojanjem popratne dokumentacije i nepridržavanjem pravila javne nabave čine 70 % procijenjene stope pogreške.

⁽³⁴⁾ Procjenu pogreške izračunali smo na temelju reprezentativnog uzorka. Navedena je brojka najbolja procjena. 95 % smo sigurni da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 1,6 % i 6,0 % (donja i gornja granica pogreške).

⁽³⁵⁾ Navedena je brojka najbolja procjena na temelju reprezentativnog uzorka od 108 transakcija. 95 % smo sigurni da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 3,0 % i 8,6 % (donja i gornja granica pogreške).

Grafikon 3. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Projekti

29. Od 125 platnih transakcija povezanih s projektima koje smo ispitali u njih 35 (28 %) postojala je pogreška. Od 28 (80 %) platnih transakcija u kojima su postojale mjerljive pogreške njih 16 bile su završne transakcije koje su odobrene nakon provedbe svih *ex ante* provjera.

30. Kao i prijašnjih godina ⁽³⁶⁾, Komisija i njezini provedbeni partneri napravili su više pogrešaka u transakcijama povezanim s procjenama programa, bespovratnim sredstvima i ugovorima o doprinosima s međunarodnim organizacijama nego u drugim oblicima potpore. Od 71 ispitane transakcije te vrste u njih 25 (35 %) postojale su mjerljive pogreške koje su sačinjavale 79 % procijenjene stope pogreške.

⁽³⁶⁾ Odlomak 31. godišnjeg izvješća za 2014. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

31. Glavne vrste mjerljivih pogrešaka odnosile su se na:
- činjenicu da nije pružena ključna popratna dokumentacija (13 transakcija)⁽³⁷⁾;
 - korisnikovo nepridržavanje pravila javne nabave (sedam transakcija);
 - neprihvatljive rashode poput rashoda povezanih s aktivnostima koje nisu obuhvaćene ugovorom (sedam transakcija), neprihvatljivog PDV-a (dvije transakcije), rashoda koji su nastali izvan razdoblja provedbe (dvije transakcije) i neizravnih troškova prijavljenih kao izravni troškovi (jedna transakcija);
 - rashode korisnika koji nisu nastali (sedam transakcija);
 - netočan izračun rashoda (četiri transakcije).

Okvir 4. – Primjeri mjerljivih pogrešaka u projektnim transakcijama*Ključna popratna dokumentacija nije pružena*

Ispitali smo obračun rashoda nastalih u okviru programa „Support to the Institutional Development of the Ministry of Interior” (Potpora razvoju institucijskih kapaciteta Ministarstva unutarnjih poslova) koji je provodila nacionalna razvojna agencija u Mozambiku. Ispitali smo 10 rashodovnih stavki. Za četiri stavke, koje su se odnosile na nabavu laboratorijske i uredske opreme te opreme IT-a u ukupnoj vrijednosti od 874 309 eura, nije pružena ključna popratna dokumentacija za rashode (npr. dokaz o isporuci robe, potvrda o podrijetlu ili kupoprodajna dokumentacija).

Korisnikovo nepridržavanje pravila javne nabave

Ispitali smo završno plaćanje iznosa od 427 956 eura u okviru jednog ugovora o nabavi laboratorijske opreme za ispitivanje poljoprivrednih proizvoda u Etiopiji. Prema pravilima EU-a za javnu nabavu ugovor se trebao sklopiti na temelju otvorenog međunarodnog natječaja. Međutim, ugovor je sklopljen izravno s jednim savjetodavnim društvom bez provedbe ikakva natječajnog postupka. Takvo što nije bilo opravdano. Osim toga, to društvo nije bilo ovlašten distributer nabavljene opreme, nego je djelovalo tek kao posrednik i nabavilo opremu od ovlaštenog distributera. Zbog neopravdanog izostanka natječajnog postupka prekršeno je načelo jednakog postupanja i došlo je do ograničavanja tržišnog natjecanja.

Okvir 4. – Primjeri mjerljivih pogrešaka u projektnim transakcijama*Ključna popratna dokumentacija nije pružena*

Komisija kao korektivnu mjeru predviđa, među ostalim, i uključenje modela ugovora u plan revizije za 2016., što je odlučeno prije posjeta službenika Suda. Osim toga, pokrenut je postupak povrata cijelog iznosa koji je Sud utvrdio neprihvatljivim.

Korisnikovo nepridržavanje pravila javne nabave

Komisija provodi odgovarajuće korektivne mjere, npr. pokrenut je postupak povrata cijelog iznosa koji je Sud utvrdio neprihvatljivim. Osim toga, Komisija je pokrenula vanjsku provjeru rashoda povezanih sa svim procjenama za program za koje je odgovoran izvođač radova, a koja je odgođena do primitka završnih izvješća na temelju kojih će se utvrditi cjelokupni iznos koji treba podmiriti.

⁽³⁷⁾ Na mjerljive pogreške upozoravamo u slučajevima kada nije dostupna nikakva dokumentacija, kada ne postoje dokazi da je aktivnost o kojoj je riječ zaista provedena ili kada ne postoji povezanost između knjiženih rashoda i pružene dokumentacije. Dva su glavna razloga za upozoravanje na nepostojanje dokumentacije: i. ili dokument nikada nije postojao, što se trebalo ustanoviti *ex ante* provjerama; ili ii. dokument postoji, no ne može se doći do njega, što je pokazatelj nedostataka u upravljanju dokumentacijom.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Neprihvatljivi rashodi

Ispitali smo obračun rashoda u iznosu od 76 609 eura u okviru programa „Facilité de Coopération Technique” (Instrument tehničke suradnje) u Demokratskoj Republici Kongu. Jedna se stavka odnosila na radove na nadogradnji zgrade koji nisu bili obuhvaćeni programom. Osim toga, radovi su se izvodili između kolovoza i prosinca 2013., odnosno izvan razdoblja provedbe koje je trajalo od prosinca 2013. do ožujka 2015. godine.

Rashodi korisnika koji nisu nastali

Ispitali smo obračun pretfinanciranja u okviru programa „Accelerate progress towards Millenium Development Goal 1c⁽³⁸⁾” (Brži napredak k ostvarenju milenijuskog razvojnog cilja 1c) koji se provodi u Mozambiku. Međunarodna organizacija koja provodi taj program u svom je financijskom izvješću točno navela da su stvarno nastali troškovi iznosili 3 651 772 eura i da se dodatan iznos od 1 362 182 eura odnosi na pravne obveze (koje još nisu realizirane). GU za međunarodnu suradnju i razvoj pogrešno je prihvatio ukupni iznos od 5 013 954 eura kao prihvatljive stvarne troškove.

ODGOVORI KOMISIJE

Neprihvatljivi rashodi

Komisija razmatra odgovor na ovaj nalaz.

Rashodi korisnika koji nisu nastali

Komisija će poduzeti odgovarajuće korektivne mjere tako da će cjelokupni iznos koji je Sud utvrdio neprihvatljivim odbiti od sljedećih plaćanja.

32. U slučaju devet mjerljivih pogrešaka Komisija je u okviru svojih sustava raspolagala dostatnim informacijama⁽³⁹⁾ da spriječi, otkrije i ispravi pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da su se sve te informacije upotrijebile u svrhu ispravljanja pogrešaka, procijenjena stopa pogreške bila bi manja za 1,7 postotnih bodova⁽⁴⁰⁾.

33. Osim toga, 12 transakcija u kojima su postojale mjerljive pogreške⁽⁴¹⁾ već je bilo obuhvaćeno revizijom ili provjerom rashoda. Informacije iznesene u izvješćima o reviziji ili provjeri o stvarno obavljenom poslu nisu nam omogućile da procijenimo jesu li se tim *ex ante* provjerama pogreške mogle otkriti i ispraviti.

34. Nemjerljive pogreške odnosile su se na procijenjene troškove umjesto stvarnih (tri transakcije), nedostatke u primijenjenim postupcima javne nabave (dvije transakcije), nedostatnu dokumentaciju (jedna transakcija) te rashode koji nisu bili obuhvaćeni ugovorom (jedna transakcija).

Proračunska potpora

35. U 15 ispitanih transakcija proračunske potpore nisu postojale pogreške u vezi s pravilnošću.

⁽³⁸⁾ „U razdoblju od 1990. do 2015. prepoloviti udio stanovništva koje gladije.”

⁽³⁹⁾ Na temelju popratne dokumentacije i obveznih provjera.

⁽⁴⁰⁾ Za 0,3 % pogreške (tri slučaja) odgovorna je sama Komisija, a za 1,4 % (šest slučajeva) korisnici.

⁽⁴¹⁾ Te pogreške čine 1,3 postotna boda procijenjene stope pogreške.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Ispitivanje godišnjih izvješća o radu i drugih sastavnica sustava unutarnje kontrole

36. GU za međunarodnu suradnju i razvoj donio je u svibnju 2013. akcijski plan za pronalaženje rješenja za nedostatke u primjeni vlastitog sustava kontrole⁽⁴²⁾. Provjerali smo kako akcijski plan napreduje i prikupili dokaze da je do kraja 2015. potpuno provedeno 19 mjera te da su četiri bile u tijeku.

37. Budući da je ravnatelj GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj u izvješću o radu za 2014. godinu treću godinu zaredom izrazio zadržku, ta je glavna uprava u srpnju 2015. donijela novi akcijski plan. Novi akcijski plan sadržava posebne mjere usmjerene na visokorizična područja: neizravno upravljanje s međunarodnim organizacijama i izravno upravljanje u obliku bespovratnih sredstava. Napredak u provedbi novog akcijskog plana procijenit će se u godišnjem izvješću sljedeće godine.

38. Kao i prijašnjih godina, učestalost pogrešaka koje smo utvrdili, uključujući i one koje su utjecale na konačna potraživanja nad kojima su provedene *ex ante* vanjske revizije i provjere rashoda, pokazatelj je nedostataka u tim provjerama.

39. U prošlogodišnjem izvješću govorili smo o mjerama koje je GU za međunarodnu suradnju i razvoj već poduzeo u cilju povećanja kvalitete tih revizija i provjera⁽⁴³⁾. U veljači 2016. taj je GU uveo tablicu za ocjenu kvalitete⁽⁴⁴⁾ namijenjenu procjeni pouzdanosti provjera. Taj je alat obavezan za sve revizije i provjere koje GU za međunarodnu suradnju i razvoj ugovori nakon 1. siječnja 2016. Međutim, tablica se zbog načina na koji je osmišljena još ne može upotrebljavati u revizijama i provjerama rashoda koje provode lokalna revizorska društva koja izravno angažiraju korisnici⁽⁴⁵⁾, a za koje je ocijenjeno da nose veći rizik od nedostatne kvalitete. Osim toga, izvješća o revizijama i provjerama ne sadržavaju dostatne informacije o stvarno obavljenom poslu kako bi se omogućila djelotvorna uporaba te tablice.

⁽⁴²⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj za 2013. godinu, str. 188., 189., 190., 195. i 196.

⁽⁴³⁾ (a) uvođenje obvezne analize rizika za izradu godišnjih revizijskih planova delegacija EU-a i službi GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj; (b) izmjena predložaka ugovora o bespovratnim sredstvima tako da GU za međunarodnu suradnju i razvoj može izravno birati ili angažirati revizore; (c) podizanje razine osviještenosti o najčešćim vrstama pogrešaka, osposobljavanje i razvoj vještina osoblja GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj i korisnika u pogledu financija i kontrole.

⁽⁴⁴⁾ Tablica za ocjenjivanje kvalitete alat je koji se upotrebljava za procjenu jamstva pruženog u okviru revizije ili provjere rashoda u pogledu prihvatljivosti i pravilne uporabe sredstava. Cilj joj je zajamčiti da je kvaliteta prihvaćenih izvješća zadovoljavajuća.

⁽⁴⁵⁾ Npr. obvezne provjere bespovratnih sredstava i honorarnih ugovora o pružanju usluga vrijednosti veće od 100 000 eura.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

40. GU za međunarodnu suradnju i razvoj također je izradio novu revizijsku aplikaciju koja se počela upotrebljavati u drugoj polovici 2015. te omogućuje poboljšanje praćenja nalaza revizija i praćenja koje je taj GU ugovorio, kao i praćenje mjera poduzetih u pogledu tih nalaza. Kao što vrijedi i za tablicu za ocjenjivanje kvalitete, nova aplikacija ne obuhvaća revizije i provjere koje izravno ugovaraju korisnici, za koje trenutni sustav praćenja ne omogućuje GU-u za međunarodnu suradnju i razvoj prikupljanje pouzdanih informacija o sveukupnim troškovima i rezultatima.

41. Kad je riječ o područjima upravljanja dokumentima i javne nabave, GU za međunarodnu suradnju i razvoj uspostavio je niz mjera usmjerenih na poboljšanje stanja, i za Komisiju i za korisnike⁽⁴⁶⁾. Međutim, nepostojanje popratne dokumentacije i nepridržavanje pravila javne nabave i dalje su čimbenici koji najviše doprinose procijenjenoj stopi pogreške.

Studija o stopi preostale pogreške za 2015. godinu

42. U 2015. GU za međunarodnu suradnju i razvoj proveo je četvrtu studiju o stopi preostale pogreške kako bi procijenio stopu pogrešaka koje nisu otkrivene unatoč svim provjerama koje je uprava provela da spriječi, otkrije i ispravi pogreške.

42. GU DEVCO primijenit će sustav osiguranja kvalitete i na provjere rashoda koje su korisnici izravno ugovorili. No, budući da su nedostaci u sustavu djelomično povezani s uvjetima po vrstama zadataka, GU DEVCO najprije će revidirati te uvjete. Osim što će sadržavati pojačane zahtjeve u pogledu kvalitete, revizija uvjeta bit će jasnije usmjerena na rezultate koji pridonose osiguranju kvalitete.

⁽⁴⁶⁾ U vezi s upravljanjem dokumentima: (a) konsolidirane upute o upravljanju dokumentima; (b) podizanje razine osviještenosti i osposobljavanje; (c) regionalni seminari za osoblje GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj; (d) smjernice za pravilno dokumentiranje stavljene korisnicima na raspolaganje; (e) nova obveza korisnika bespovratnih sredstava da jasno naznače gdje se dokumenti arhiviraju itd.

U vezi s javnom nabavom: (a) pojednostavnjenje pravila javne nabave; (b) pojašnjenje kriterija za odabir; (c) napredni stupanj osposobljavanja o postupcima ugovaranja; (d) regionalni seminari o najčešćim vrstama pogrešaka; (e) poboljšani internetski pristup smjernicama itd.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

43. Studija se sastojala od ispitivanja reprezentativnog uzorka transakcija povezanih s ugovorima zaključenima između rujna 2014. i kolovoza 2015. godine. Rezultati studije izneseni su u godišnjem izvješću o radu⁽⁴⁷⁾. U studiji je stopa preostale pogreške procijenjena na 2,20 %, što znači da prelazi razinu značajnosti od 2 % koju je odredila Komisija. Nakon preporuke koju smo iznijeli u godišnjem izvješću za 2013. godinu⁽⁴⁸⁾, u godišnjem izvješću o radu iskazan je opseg studije o stopi preostale pogreške te su navedena njezina ograničenja u odnosu na postupak izražavanja revizorskog mišljenja⁽⁴⁹⁾.

44. Glavne vrste pogrešaka utvrđenih u studiji su:

- (a) nepostojanje zadovoljavajuće dokumentacije koju organizacije korisnice sredstava pružaju za dokazivanje prihvatljivosti (35 % stope preostale pogreške);
- (b) neprihvatljivi rashodi koji su nastali korisnicima koji nisu međunarodne organizacije (25 % stope preostale pogreške);
- (c) procijenjene pogreške s obzirom na to da nije bilo dostatnih dokaza za provjeru pravilnosti transakcija (20 % stope preostale pogreške);
- (d) neprihvatljivi rashodi koji su nastali međunarodnim organizacijama (15 % stope preostale pogreške);
- (e) iznosi koji nisu ni vraćeni ni ispravljani (5 % stope preostale pogreške).

45. Kao što smo naveli i u prošlogodišnjem izvješću, pregledom studije o stopi preostale pogreške za 2014. godinu utvrdili smo da ima prostora za poboljšanja u više različitih područja⁽⁵⁰⁾. GU za međunarodnu suradnju i razvoj donio je određene mjere za ublažavanje posljedica u pogledu studije o stopi preostale pogreške za 2015. godinu. Njima se nudi rješenje za sve nedostatke osim za posebnu metodu procjene stope preostale pogreške koja je nepromijenjena te i dalje ostavlja previše prostora za prosudbu pri procjeni pojedinačnih stopa pogreške.

43. Komisija razmatra tu mogućnost. Međutim, s obzirom na znatan broj provedenih provjera rashoda, ograničene mogućnosti praćenja i ulaganja u resurse potrebne za njihovo praćenje, GU DEVCO najprije treba procijeniti troškove i koristi od njihova uključanja u novu revizijsku aplikaciju.

44. Komisija cijeni ocjenu Suda u vezi s uvedenim mjerama. Mjere uvrštene u revidirane predloške za ugovore i nabavu moći će se tek postupno vidjeti u reviziji Suda, u skladu s povećanjem preuzetih obveza na temelju tih revidiranih predložaka, u uzorku transakcija koje Sud ispituje.

⁽⁴⁷⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj za 2015. godinu, str. 42. i 43.

⁽⁴⁸⁾ Vidjeti odlomak 51. i 5. preporuku iz godišnjeg izvješća za 2013. godinu.

⁽⁴⁹⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj za 2015. godinu, bilješka 25.

⁽⁵⁰⁾ (a) usklađenost s utvrđenim uvjetima u pogledu oslanjanja na prijašnje kontrole; (b) prikladnost dokumentacije o revizijskim dokazima kojima se potkrepljuju zaključci; (c) obrazloženje odluke da se pogreška utvrđena u ispitanom uzorku ne ekstrapolira na cijeli iznos transakcije; te (d) previše prostora za prosudbu pri procjeni stopa pogreške za pojedinačne transakcije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Pregled godišnjeg izvješća o radu

46. U tri prethodne godine (2012. – 2014.), ravnatelj glavne uprave izrazio je sveobuhvatnu zadržku u pogledu zakonitosti i pravilnosti transakcija u vezi s cjelokupnim poslovanjem GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj. Nakon opažanja koja smo iznijeli (⁵¹), ravnatelj glavne uprave u godišnjem izvješću o radu za 2015. godinu dao je izjavu o jamstvu po pojedinačnim rizicima.

47. Na temelju obavljene analize naših rezultata i rezultata studija o preostaloj stopi pogreške u razdoblju 2012. – 2014. (⁵²), GU za međunarodnu suradnju i razvoj dva je područja ocijenio visokorizičnima: i. bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem; i ii. neizravno upravljanje s međunarodnim organizacijama. Slijedom toga, za ta dva područja izražena je zadržka u vezi sa značajnom stopom pogreške. To je u skladu s opažanjima koja smo iznijeli u ovom godišnjem izvješću i prijašnjima (⁵³). Osim toga, izražena je i posebna zadržka koja se odnosi na Instrument mirovne pomoći za Afriku zbog kontrolnih nedostataka koje je otkrila Služba Komisije za unutarnju reviziju.

48. Kada je riječ o neizravnom upravljanju sa zemljama korisnicama (⁵⁴), na temelju analize rizika provedene za razdoblje 2012. – 2014. GU za međunarodnu suradnju i razvoj zaključio je s 95 %-tnom sigurnošću da u tom rashodovnom području postoji značajna stopa pogreške (⁵⁵). Međutim, za 2015. godinu nije izražena nikakva zadržka jer se stopa pogreške u studiji preostale pogreške za 2015. godinu znatno smanjila. Rezultati te studije za 2015. godinu svejedno su znatno manje pouzdani (⁵⁶) od rezultata analize za razdoblje 2012. – 2014.

48. Broj procjena smanjuje se iz godine u godinu (2012.: 43, 2013.: 18, 2014.: 15, 2015.: 10). Broj službenika za procjene na razini izvođača radova smanjen je na dva, a svaka se procjena provjerava na razini ravnatelja i na razini partnera, kako bi se osigurala dosljednost. Takvim se postupkom ograničuje prostor za slobodnu prosudbu pri provjeri pojedinačnih stopa pogreške.

(⁵¹) Odlomak 45. godišnjeg izvješća za 2014. i odlomak 44. godišnjeg izvješća za 2013. godinu.

(⁵²) GU za međunarodnu suradnju i razvoj obavio je analizu rizika za pet glavnih rashodovnih područja: i. izravno upravljanje – bespovratna sredstva (17 % ukupnih rashoda tog GU-a 2015.); ii. izravno upravljanje – proračunska potpora (23 %); iii. izravno upravljanje – javna nabava (7 %); iv. neizravno upravljanje sa zemljama korisnicama (22 %); v. neizravno upravljanje s međunarodnim organizacijama i agencijama država članica EU-a (26 %).

(⁵³) Odlomak 30. ovog godišnjeg izvješća, odlomak 31. godišnjeg izvješća za 2014. i odlomak 25. godišnjeg izvješća za 2013.

(⁵⁴) Provedba programa (i za bespovratna sredstva i za ugovore o javnoj nabavi) delegirana je nacionalnim tijelima zemlje korisnice, u prvom redu u području ERF-ova preko nacionalnog dužnosnika za ovjeravanje.

(⁵⁵) U razdoblju 2012. – 2014. prosječna stopa pogreške za neizravno upravljanje sa zemljama korisnicama procijenjena je na 3,56 % (s 95 %-tnom sigurnošću: 1,67 % – 5,45 %) za 141 transakciju u vezi sa stopom preostale pogreške i na 3,78 % (s 95 %-tnom sigurnošću: 2,19 % – 5,37 %) za naše 264 transakcije u vezi s izjavom o jamstvu.

(⁵⁶) U sklopu studije o stopi preostale pogreške za 2015. godinu u području neizravnog upravljanja sa zemljama korisnicama ispitana je 51 transakcija.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

49. Osim toga, za razliku od izravnog upravljanja, u procjeni neizravnog upravljanja sa zemljama korisnicama koju je obavio GU za međunarodnu suradnju i razvoj ne pravi se razlika među dvama glavnim područjima s različitim mehanizmima potrošnje i kontrole, a time i različitim profilima rizika: i. bespovratnim sredstvima⁽⁵⁷⁾ i ii. ugovorima za koje se provodi javna nabava⁽⁵⁸⁾. Budući da GU za međunarodnu suradnju i razvoj smatra da su bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem visokorizična, nameće se zaključak da je za bespovratna sredstva kojima izravno upravljaju zemlje korisnice (u razvoju) potrebna slična razina analize rizika.

50. GU za međunarodnu suradnju i razvoj procijenio je sveukupni rizični iznos⁽⁵⁹⁾ u okviru plaćanja izvršenih 2015. (5746 milijuna eura) na 174 milijuna eura (3,0 % plaćanja 2015.). GU za međunarodnu suradnju i razvoj procijenio je da će se 50 milijuna eura (29 %) od tog iznosa ispraviti provjerama koje će provesti u sljedećih nekoliko godina⁽⁶⁰⁾. Taj je iznos izračunan kao prosječni godišnji iznos naloga za povrat sredstava koji su izdani u vezi s pogreškama i nepravilnostima u razdoblju 2009. – 2015. Međutim, ta procjena značajno precjenjuje korektivni kapacitet GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj u budućnosti jer ne isključuje i. povrat pretfinanciranja i prihode od kamata, koji ne utječu na buduće ispravke odobrenih rashoda; i ii. stornirane naloge za povrat sredstava koji su prethodno izdani. Teško je procijeniti koliko je taj kapacitet precijenjen za cijelo razdoblje 2009. – 2015.⁽⁶¹⁾.

⁽⁵⁷⁾ Uključujući procjene programa.

⁽⁵⁸⁾ Ugovori o izvođenju radova, pružanju usluga i nabavi robe za koje javnu nabavu provode nacionalna tijela zemalja korisnica. GU za međunarodnu suradnju i razvoj nije stranka u ugovoru, ali ga podržava u pogledu financiranja.

⁽⁵⁹⁾ Najbolja konzervativna procjena iznosa rashoda koji je odobren tijekom predmetne godine, ali ne ispunjava ugovorne i regulatorne odredbe koje se primjenjuju u trenutku izvršenja plaćanja.

⁽⁶⁰⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj za 2015. godinu, str. 58.

⁽⁶¹⁾ Ilustracija je tog problema naš pregled naloga za povrat sredstava ERF-a izdanih 2015. u iznosu od 65 milijuna eura koji su se upotrebljavali u izračunu korektivnog kapaciteta GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj u budućnosti. Od tog se iznosa samo 18 milijuna eura zaista odnosilo na ispravke pogrešaka, a preostalih 47 milijuna eura bilo je povezano s povratom sredstava koja nisu utjecala na korektivni kapacitet GU-a za međunarodnu suradnju i razvoj: 45 milijuna eura odnosilo se na povrat pretfinanciranja (37 milijuna eura pravilno uknjiženih sredstava po otvorenim pretfinanciranjima + 8 milijuna eura nepravilno uknjiženih kao prihodi), a 2 milijuna eura na povrat prihoda od kamata. Od 18 milijuna eura koji su se odnosili na ispravke pogrešaka 13 milijuna eura trebalo je računati kao odbitak zbog storniranih naloga za povrat sredstava koji su prethodno izdani.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključak za 2015. godinu

51. Zaključujemo da računovodstvena dokumentacija ERF-ova za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2015. 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.

52. Za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2015. zaključujemo sljedeće:

- (a) u prihodima ERF-ova ne postoji značajna stopa pogreške;
- (b) u platnim transakcijama ERF-ova postoji značajna stopa pogreške (vidjeti odlomke 26. – 35.). Ispitivanje transakcija pokazuje da procijenjena stopa pogreške u skupini podataka iznosi 3,8 % (vidjeti **prilog 1.**).

51. Indeks rizika za neizravno upravljanje sa zemljama korisnicama uistinu je viši nego u ostalim područjima rashoda u pogledu kojih nije izražena zadržka. Taj indeks međutim ne odstupa znatno od prosjeka koji se u 2015. vrlo približio razini materijalnosti. Ponovna procjena bit će provedena pri izradi sljedećeg godišnjeg izvješća o radu.

52. Pri izradi predložaka unutarnje kontrole radi definicije sustava kontrole u godišnjem izvješću o radu nužno je postići ravnotežu između izvještajnih zahtjeva i dostupnih informacija. Uistinu je moguće da je indeks rizika za neizravno dodijeljena bespovratna sredstva usporediv s indeksom rizika za izravno dodijeljena bespovratna sredstva, ali Komisija nije mogla napraviti dublju analizu zbog razlike među ugovorima objedinjenim u predlošku unutarnje kontrole 4 (neizravno upravljanje sa zemljama korisnicama) i relativno mali uzorak za neke od tih ugovora.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

53. Procijenili smo u kojoj su mjeri provedene preporuke iznesene u prijašnjim godišnjim izvješćima⁽⁶²⁾, a rezultat te procjene prikazan je u **prilogu 2.** U godišnjim izvješćima za 2012. i 2013. godinu iznijeli smo 12 preporuka. GU za međunarodnu suradnju i razvoj u potpunosti je proveo 11 preporuka, a jednu je proveo u većoj mjeri.

54. Nakon obavljenog pregleda te na temelju nalaza i zaključaka za 2015. godinu GU-u za međunarodnu suradnju i razvoj preporučujemo:

- **1. preporuka:** da proširi područje primjene tablice za ocjenjivanje kvalitete na revizije i provjere rashoda koje izravno ugovaraju korisnici
- **2. preporuka:** da prilagodi opis poslova u sklopu revizija i provjera rashoda u cilju prikupljanja svih relevantnih informacija o stvarno obavljenom poslu koje su potrebne za procjenu njihove kvalitete s pomoću tablice za ocjenjivanje kvalitete
- **3. preporuka:** da procijeni troškove i koristi poboljšanja praćenja revizija i provjera rashoda koje izravno ugovaraju korisnici njihovim uključivanjem u novu revizijsku aplikaciju
- **4. preporuka:** da primijeni odgovarajuće sankcije na tijela koja ne ispunjavaju obvezu pružanja ključne popratne dokumentacije za svrhe revizije koju provodi Sud
- **5. preporuka:** da, u vezi s plaćanjima u okviru neizravnog upravljanja sa zemljama korisnicama, i. potkrijepi izjavu o jamstvu statistički najpouzdanijim dostupnim dokazima i ii. pravi razliku između različitih oblika pomoći koji imaju različite profile rizika, kao što to čini za plaćanja u okviru izravnog upravljanja te
- **6. preporuka:** da izmijeni procjenu korektivnog kapaciteta u budućnosti isključivanjem iz izračuna i. povrata neiskorištenog pretfinanciranja i prihoda od kamata te ii. storniranih naloga za povrat sredstava koji su prethodno izdani.

53. U izračun korektivnog kapaciteta uvršteni su samo povrati pretfinanciranja i ostvarenih kamata koji su u u kontekstu povrata označeni kao „pogreške” ili „nepravilnosti”. To je samo dio povrata sredstava za pretfinanciranje i ostvarenih kamata u 2015. Komisija će poduzeti potrebne mjere kako bi se ti nalozi za povrat i otkazani nalozi ubuduće isključili iz procjene korektivnog kapaciteta.

Komisija prihvaća preporuku. Komisija već radi na prilagodbi tablice za ocjenu kvalitete posebnim obilježjima, potrebama i načinima provedbe provjere rashoda.

Komisija prihvaća preporuku. Komisija već radi na tome.

Komisija prihvaća preporuku. Komisija će procijeniti troškove i koristi od uključivanja revizija i provjera rashoda koje ugovore korisnici u novu revizijsku aplikaciju. Komisija će na temelju te procjene odlučiti o poduzimanju tog koraka.

Komisija prihvaća preporuku. Komisija će nastaviti provoditi odredbe koje se odnose na primjedbe Suda.

Komisija prihvaća preporuku. Ponovna procjena bit će provedena pri izradi sljedećeg godišnjeg izvješća o radu. Komisija će na temelju provedene procjene odlučiti je li održivo ili relevantno razlikovanje različitih profila rizika u okviru neizravnog upravljanja za koje je zadužen korisnik.

Komisija prihvaća preporuku. Bit će uvedene mjere kojima je cilj sljedeće:

- iz procjene korektivnog kapaciteta ubuduće isključiti povrate sredstava za pretfinanciranje koji su u kontekstu povrata označeni kao „pogreške” ili „nepravilnosti” te prethodno izdane naloge za povrat sredstava koji su otkazani,
- izbjeći pogreške pri unosu povrata sredstava od kamata.

⁽⁶²⁾ Cilj je praćenja provedbe preporuka bio provjeriti jesu li korektivne mjere uvedene kao odgovor na naše preporuke i jesu li one na snazi, a ne procijeniti djelotvornost njihove provedbe.

PRILOG 1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA EUROPSKE RAZVOJNE FONDOVE

	2015.	2014.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija	140	165
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	3,8 %	3,8 %
Gornja granica pogreške (GGP)	6,0 %	
Donja granica pogreške (DGP)	1,6 %	

PRILOG 2.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA EUROPSKE RAZVOJNE FONDOVE

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				
2013.	1. preporuka: EuropeAid bi trebao zajamčiti da svi dužnosnici za ovjeravanje na osnovi daljnjeg delegiranja ovlasti provedu povrat kamata na prefinanciranja u iznosima većim od 750 000 eura godišnje (godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 51., 1. preporuka).	x						
	2. preporuka: EuropeAid bi trebao do kraja 2014. godine dovršiti razvoj sustava CRIS kako bi se omogućilo da se kamate na prefinanciranja u iznosima od 250 000 do 750 000 eura priznaju kao financijski prihodi (godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 51., 2. preporuka).	x						
	3. preporuka: EuropeAid bi trebao preispitati kvantifikaciju koristi postojećih kontrola (godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 51., 3. preporuka).	x						
	4. preporuka: EuropeAid bi u godišnjem izvješću o radu trebao izvijestiti o napretku u provedbi akcijskog plana za uklanjanje nedostataka u kontrolnom sustavu (godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 51., 4. preporuka).	x						
	5. preporuka: EuropeAid bi u godišnjem izvješću o radu trebao točno navesti opseg studije o stopi preostale pogreške te procijenjene gornje i donje granice pogreške (godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 51., 5. preporuka).	x						

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: EuropeAid bi trebao preispitati metodologiju za izračun stope preostale pogreške (godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 1. preporuka).	x							
	2. preporuka: EuropeAid bi u godišnjem izvješću o radu trebao pružiti točan opis rezultata studija o stopi preostale pogreške (godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 2. preporuka).	x							
	3. preporuka: EuropeAid bi trebao zajamčiti pravodobni obračun rashoda (godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 3. preporuka).	x							
	4. preporuka: EuropeAid bi trebao poticati provedbene partnere i korisnike sredstava da bolje upravljaju dokumentima (godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 4. preporuka).	x							
	5. preporuka: EuropeAid bi trebao poduzeti djelotvorne korake kako bi se poboljšala kvaliteta provjera rashoda koje provode vanjski revizori (godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 5. preporuka).		x						
	6. preporuka: EuropeAid bi trebao zajamčiti pravilnu primjenu posebnih uvjeta za plaćanja proračunskih potpora (godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 6. preporuka).	x							
	7. preporuka: EuropeAid bi se trebao pobrinuti da se naloži za povrat sredstava koji se odnose na kamate na prefinanciranja u iznosima većima od 750 000 eura izdaju na godišnjoj razini (godišnje izvješće za 2012. godinu, odlomak 51., 7. preporuka).	x							

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR