

Službeni list

Europske unije

C 322



Hrvatsko izdanje

Informacije i objave

Godište 60.
28. rujna 2017.

Sadržaj

IV. Obavijesti

OBAVIJESTI INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

Revizorski sud

2017/C 322/01	Godišnje izvješće Revizorskog suda o izvršenju proračuna za financijsku godinu 2016., s odgovorima institucija	1
2017/C 322/02	Godišnje izvješće Revizorskog suda o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF) za financijsku godinu 2016., s odgovorima Komisije	281

© Europska unija, 2017.

Za svaku uporabu ili umnažanje fotografija ili druge građe koja nije obuhvaćena autorskim pravima Europske unije dopuštenje se mora zatražiti izravno od nositelja autorskih prava.

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

Revizorski sud Europske unije usvojio je na sastanku održanom 13. srpnja 2017.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA

za financijsku godinu 2016.

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

Članovi Revizorskog suda su:

Klaus-Heiner LEHNE (predsjednik), Karel PINXTEN, Henri GRETHEN, 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, Oskar HERICS, Bettina JAKOBSEN, Janusz WOJCIECHOWSKI, Samo JEREB, Jan GREGOR, Mihails KOZLOVS, Rimantas ŠADŽIUS, Leo BRINCAT, João FIGUEIREDO, Juhan PARTS, Ildikó GÁLL-PELCZ.

GODIŠNJE IZVJEŠĆE O IZVRŠENJU PRORAČUNA

(2017/C 322/01)

SADRŽAJ

	<i>Stranica</i>
Uvod	7
Poglavlje 1. – Izjava o jamstvu i popratne informacije	9
Poglavlje 2. – Proračunsko i financijsko upravljanje	39
Poglavlje 3. – Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a	65
Poglavlje 4. – Prihodi	133
Poglavlje 5. – „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	149
Poglavlje 6. – „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	165
Poglavlje 7. – „Prirodni resursi”	205
Poglavlje 8. – „Sigurnost i građanstvo”	241
Poglavlje 9. – „Globalna Europa”	251
Poglavlje 10. – „Administracija”	269

UVOD

0.1. Europski revizorski sud osnovan je Ugovorom o funkcioniranju Europske unije ⁽¹⁾ kao vanjski revizor financija EU-a. U toj ulozi Sud djeluje kao neovisni zaštitnik financijskih interesa svih građana EU-a, pri čemu osobito doprinosi poboljšanju financijskog upravljanja EU-om. Dodatne informacije o radu Suda dostupne su u publikacijama Suda, kao što su godišnje izvješće o radu, tematska izvješća, panoramski pregledi i mišljenja o novim ili izmijenjenim zakonima EU-a i drugim odlukama koje imaju učinak na financijsko upravljanje ⁽²⁾.

0.2. Ovo je 40. godišnje izvješće Suda o izvršenju proračuna EU-a te je njime obuhvaćena financijska godina 2016. Europski razvojni fondovi predmet su zasebnog godišnjeg izvješća.

0.3. Vijeće i Europski parlament odobravaju opći proračun EU-a na godišnjoj razini. Godišnje izvješće Suda i njegova tematska izvješća temelj su za postupak davanja razrješenice tijekom kojega Europski parlament, uzimajući u obzir preporuku Vijeća, odlučuje o tome je li Komisija na zadovoljavajući način izvršila svoje proračunske zadaće. Godišnje izvješće po objavi se proslijeđuje nacionalnim parlamentima, Europskom parlamentu i Vijeću.

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

0.5. Ovogodišnje izvješće Suda sastoji od sljedećih dijelova:

- poglavlje 1. sadržava *izjavu o jamstvu* i sažeti prikaz rezultata revizije koju je Sud obavio u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija,
- poglavlje 2. donosi analizu proračunskog i financijskog upravljanja,

- poglavlje 3. ove je godine usmjereno na okvir izvješćivanja o uspješnosti kojim se služi Komisija, u njemu su izneseni važni rezultati iz tematskih izvješća Suda iz 2016. na temu uspješnosti te je prikazana analiza mjere u kojoj je Komisija provela preporuke Suda iz odabranih tematskih izvješća iz prethodnih godina,
- poglavlje 4. sadržava prikaz nalaza Suda o prihodima EU-a,
- poglavlja 5.–10. donose rezultate koje je Sud dobio ispitivanjem pravilnosti transakcija u vezi s glavnim naslovima važećeg *višegodišnjeg financijskog okvira* (VFO) ⁽³⁾ te pregledom godišnjih izvješća o radu, drugih elemenata sustava unutarnje kontrole i ostalih mehanizama upravljanja.

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

0.7. Sud nastoji iznijeti svoja opažanja jasno i sažeto. Nije uvijek moguće izbjeći uporabu pojmova karakterističnih za EU, njegove politike i proračun te računovodstvenu i revizorsku struku. Sud je na svojim internetskim stranicama objavio pojmovnik s definicijama i objašnjenjima većine karakterističnih pojmova ⁽⁴⁾. Pojmovi definirani u pojmovniku označeni su *kurzivom* na mjestu na kojem se prvi put pojavljuju u svakom od poglavlja.

0.8. U ovom su izvješću također prikazani odgovori Komisije (ili, u relevantnim slučajevima, odgovori drugih institucija i tijela EU-a) na opažanja Suda te bi ih pri čitanju izvješća trebalo uzeti u obzir. Međutim, odgovornost je Suda kao vanjskog revizora iznijeti revizijske nalaze i izvesti nužne zaključke te tako pružiti neovisnu i nepristranu procjenu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i pravilnosti transakcija.

⁽¹⁾ Članci 285.–287. (SL C 326, 26.10.2012., str. 169.–171.).

⁽²⁾ Publikacije su dostupne na internetskim stranicama Suda: www.eca.europa.eu.

⁽³⁾ Naslov 3. („Sigurnost i građanstvo”) obrađen je u poglavlju 8. U sklopu analize naslova 3. ne iznosi se procijenjena stopa pogreške. Sud ne donosi posebnu procjenu rashoda za naslov 6. („Naknade”), kao ni za rashode izvan VFO-a.

⁽⁴⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2016/GLOSSARY_AR_2016_HR.pdf.

POGLAVLJE 1.

Izjava o jamstvu i popratne informacije

SADRŽAJ

Odlomak

Izjava o jamstvu koju Sud upućuje Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	I.–XXVIII.
Uvod	1.1.–1.3.
Uloga Europskog revizorskog suda	1.1.–1.2.
Potrošnja financijskih sredstava EU-a važan je način ostvarivanja ciljeva politika	1.3.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije – nalazi revizije za financijsku godinu 2016.	1.4.–1.7.
U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja	1.4.–1.6.
Ključna revizijska pitanja	1.7.
Pravilnost transakcija: u prihodima i otprilike polovici rashoda nije bilo značajnih pogrešaka	1.8.–1.34.
Rezultati revizije koju je Sud proveo za 2016. godinu pokazuju da je došlo do poboljšanja	1.9.–1.21.
Stope pogreške koje je procijenila Komisija...	1.22.–1.24.
...u većini su slučajeva općenito u skladu s nalazima Suda	1.25.–1.27.
Komisija je pružila podatke o ispravcima i povratima	1.28.–1.30.
Do ispravaka i povrata dolazi na različite načine	1.31.–1.32.
Sud u određenim okolnostima uzima u obzir korektivne mjere pri procjeni stope pogreške	1.33.–1.34.
Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru Sud prijavljuje OLAF-u	1.35.–1.36.
Zaključci	1.37.–1.38.
Rezultati revizije	1.38.
Prilog 1.1. – Revizijski pristup i metodologija	
Prilog 1.2. – Učestalost otkrivenih pogrešaka u revizijskom uzorku za 2016.	

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

Mišljenje

I. Sud je obavio reviziju:

- (a) *konsolidirane računovodstvene dokumentacije Europske unije*, koja se sastoji od konsolidiranih financijskih izvještaja ⁽¹⁾ i izvješća o izvršenju proračuna ⁽²⁾ za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2016. i koju je Komisija odobrila 26. lipnja 2017.; i
- (b) zakonitosti i *pravičnosti transakcija* povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom, u skladu s člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije

II. Prema mišljenju Suda konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije (EU) za godinu koja je završila 31. prosinca 2016. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje Unije na dan 31. prosinca 2016. 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 pravičnosti prihoda povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

III. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2016. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Plaćanja

Uvjetno mišljenje o zakonitosti i pravičnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom

IV. Prema mišljenju Suda, izuzevši učinak pitanja opisanih u odlomku o osnovi za uvjetno mišljenje o zakonitosti i pravičnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom, plaćanja povezana s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2016. u svim su značajnim aspektima zakonita i pravilna.

⁽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 izvješćivanje po segmentima).

⁽²⁾ Izvješća o izvršenju proračuna također obuhvaćaju pojašnjenja.

Osnova za mišljenje

V. Sud je proveo reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Odgovornosti Suda u skladu s tim standardima opširnije su opisane u odjeljku ovog izvješća koji se odnosi na odgovornosti revizora. U skladu s kodeksom etike za profesionalne računovođe Odbora za međunarodne standarde etike za računovođe (Kodeks IESBA-e) i etičkim normama koje su relevantne za njegovu reviziju Sud je neovisan te je ispunio sve svoje etičke odgovornosti u skladu s tim normama i Kodeksom IESBA-e. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i primjerenima da budu temelj njegova mišljenja.

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

VI. U rashodima evidentiranim za 2016. godinu koji se odnose na sredstva potrošena na temelju nadoknade troškova ⁽³⁾ postoje značajne pogreške. Procijenjena stopa pogreške koju je Sud utvrdio za plaćanja izvršena na temelju nadoknade troškova iznosi 4,8 %. Ukupna stopa pogreške koju je Sud procijenio (3,1 %) i dalje je iznad *praga značajnosti*, ali nije raširena. U plaćanjima izvršenima na temelju materijalnih prava nije utvrđena značajna stopa pogreške ⁽⁴⁾. Ukupni zaključak koji je Sud donio potvrđuje i analiza rizičnih iznosa koju je Komisija provela i iznijela u godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovom izvršenju.

Ključna revizijska pitanja

VII. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su prema stručnoj prosudbi Suda bila najvažnija za reviziju koju je proveo nad konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije koju je proveo nad konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom kao cjelinom i izražavanja mišljenja o toj računovodstvenoj dokumentaciji te o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje.

Sud je procijenio rezervacije za mirovine i druga davanja za zaposlenike prikazane u računovodstvenoj dokumentaciji

VIII. U bilancu EU-a uključene su mirovine i druga davanja za zaposlenike u iznosu od 67,2 milijarde eura na kraju 2016. godine. Riječ je o jednoj od najvećih obveza u bilanci, koja čini gotovo jednu trećinu ukupnih obveza za 2016. godinu u iznosu od 234,8 milijardi eura.

IX. Većina tih *rezervacija* za mirovine i druga davanja za zaposlenike (58,7 milijardi eura) odnosi se na mirovinski sustav dužnosnika i ostalih službenika Europske unije. Tim se mirovinskim obvezama pokrivaju „utvrđena davanja” koja su zajamčena člankom 83. Pravilnika o osoblju za dužnosnike Europskih zajednica („Pravilnik o osoblju”) i člankom 4. stavkom 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU) U obvezi evidentiranoj u računovodstvenoj dokumentaciji odražava se iznos koji bi bio uključen u mirovinski fond u slučaju da je takav fond uspostavljen u svrhu isplate postojećih obveza za starosne mirovine ⁽⁵⁾. Osim starosnih mirovina, njime se pokrivaju i invalidske mirovine i mirovine koje se isplaćuju nadživjelim supružnicima/djci dužnosnika EU-a. Prema članku 83. Pravilnika o osoblju, davanja isplaćena u okviru mirovinskog sustava terete proračun EU-a, pri čemu države članice zajednički jamče isplatu tih davanja, a dužnosnici daju doprinos u iznosu od jedne trećine troškova za financiranje tog sustava.

⁽³⁾ 66,0 milijardi eura. Više informacija izneseno je u odlomku 1.10. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

⁽⁴⁾ 63,3 milijarde eura. Više informacija izneseno je u odlomku 1.11. godišnjeg izvješća Suda za 2016.

⁽⁵⁾ Vidjeti međunarodni računovodstveni standard za javni sektor br. 25 – „Primanja zaposlenih”. U okviru mirovinskog sustava dužnosnika i ostalih službenika Europske unije, u obvezi za utvrđena davanja odražava se trenutačna vrijednost očekivanih budućih plaćanja koje će EU morati provesti kako bi podmirio mirovinske obveze koje proizlaze iz službe zaposlenika tijekom tekućeg ili prethodnih razdoblja.

X. Mirovinski sustav dužnosnika i ostalih službenika Europske unije obavezan je sustav strukovnog mirovinskog osiguranja za dužnosnike EU-a, u okviru kojeg se doprinosi osoblja, kao i institucija i tijela koja ih zapošljavaju, upotrebljavaju u svrhu financiranja budućih mirovina. Osmišljen je na način da usklađivanjem stope doprinosa sustavu i dobi za umirovljenje sam po sebi održava aktuarsku ravnotežu. Brojem i raznolikošću parametara s pomoću kojih se izračunava dugoročna projekcija troškova mirovina naglašava se aktuarska narav tog izračuna, koji u konačnici obavlja Eurostat na godišnjoj osnovi.

XI. Sud je u okviru revizije obavio evaluaciju aktuarskih pretpostavki, kao i vrednovanja rezervacija za mirovine koje se temelji na tim pretpostavkama. Provjerom su obuhvaćeni brojčani podatci, aktuarski parametri, izračun rezervacija, kao i prikaz u konsolidiranoj bilanci i bilješkama uz konsolidirane financijske izvještaje. Revizijom fer vrijednosti tih rezervacija koju je Sud proveo otkrivena je određena nepotpunost i netočnost povezane primarne baze podataka, no to nema značajan učinak na konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a. Prema informacijama objavljenima u bilješki 2.9. uz konsolidirane financijske izvještaje Komisija će poduzeti daljnje korake kako bi unaprijedila procese koje je primjenjuje pri izračunu obveza za davanja za zaposlenike, koje će Sud nastaviti preispitivati.

Sud je procijenio obračunane troškove prikazane u računovodstvenoj dokumentaciji

XII. Prema procjeni Komisije nastali prihvatljivi izdatci koje je potrebno nadoknaditi korisnicima, a koji još nisu prijavljeni, iznosili su na kraju 2016. godine 102 milijarde eura (kraj 2015.: 106 milijardi eura). Komisija je te rashode evidentirala kao obračunane izdatke.

XIII. Sud je ispitao metodologije i kontrolne sustave koji se primjenjuju pri izradi procjena na kraju godine u najvećim glavnim upravama. Sud je sastavio uzorke računa i isplata prethodno financiranja te proveo reviziju tih elemenata kako bi obradio pitanje rizika od pogrešnog prikazivanja obračuna. Sud je od računovodstvenih službi Komisije zatražio dodatno pojašnjenje općih metoda koje su se primjenjivale, a posebno nove metode koja se primjenjuje u *programskom razdoblju 2014.–2020.* u području kohezije.

XIV. Na temelju obavljene revizije Sud može zaključiti da konsolidirana bilanca vjerno prikazuje procjenu ukupnog iznosa obračunanih troškova za najveće glavne uprave. Međutim, u nekim manjim glavnim upravama Sud je utvrdio sustavne nedostatke u vezi s knjiženjima na kraju godine. Komisija je u vezi s time izradila akcijski plan.

Sud je zatražio dodatne informacije od Komisije kako bi se potkrijepilo vrednovanje financijskih instrumenata pod podijeljenim upravljanjem

XV. Dio financijskih sredstava koje Komisija isplati kao predujam tijela država članica prenose u *financijske instrumente* u obliku zajmova, vlasničkih instrumenata ili jamstava.

XVI. U sklopu višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) za razdoblje 2007.–2013. pravom EU-a nije bilo propisano da tijela država članica u svrhu pripreme računovodstvene dokumentacije sastavljaju periodična izvješća o iznosima koji su uloženi u te instrumente. Komisija je stoga, na temelju najnovijeg dostupnog izvješća (u ovom slučaju, s kraja 2015. godine), procijenila u kojoj su mjeri ti predujmovi iskorišteni, pod pretpostavkom da će se sredstva iskoristiti u cijelosti i ravnomjerno tijekom operativnog razdoblja (prvotno do 31. prosinca 2015., no taj je rok kasnije produžen do 31. ožujka 2017.). Sud napominje da, iako je njegovo stajalište da je uporaba financijskih instrumenata 2016. godine bila izvan razdoblja prihvatljivosti (vidjeti poglavlje 6., odlomke 6.20. i 6.21.), Komisija nema namjeru osigurati povrat tih sredstava. Stoga se u prikazu u bilanci i bilješki 2.5. uz konsolidirane financijske izvještaje odražava navedeno stajalište Komisije.

XVII. U sklopu VFO-a za razdoblje 2014.–2020. tijela država članica moraju u svakom zahtjevu za povrat troškova pružiti informacije o predujmovima koji su preneseni u financijske instrumente i njihovim isplatama krajnjim korisnicima. Na temelju tih informacija izračunava se procijenjeni iznos koji se priznaje u računovodstvenoj dokumentaciji za razdoblje od datuma na koji je primljen zadnji zahtjev za povrat troškova do kraja godine.

XVIII. Sud je ispitao postupak koji je uspostavljen u svrhu priznavanja povezanih prethodno financiranja i smatra da bilanca vjerno prikazuje predmetni iznos.

Ostala pitanja

XIX. Uprava je odgovorna za ostale informacije. Ostale informacije obuhvaćaju *Raspravu o financijskom izvještaju i njegovu analizu*, ali ne uključuju konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju ili revizijsko izvješće o toj dokumentaciji. Mišljenjem Suda o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji nisu obuhvaćene ostale informacije te Sud ne donosi nikakav zaključak o jamstvu u pogledu tih informacija. U kontekstu revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije odgovornost je Suda pročitati ostale informacije i pri tome razmotriti jesu li te ostale informacije značajno neusklađene s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom ili saznanjima do kojih je Sud došao tijekom revizije, odnosno čine li se one na bilo koji drugi način pogrešno prikazanim. Ako Sud na temelju obavljene revizije zaključi da je došlo do značajnog pogrešnog prikazivanja takvih ostalih informacija, dužan je izvijestiti o toj činjenici. U tom pogledu nije zabilježeno ništa o čemu bi Sud izvijestio.

Odgovornosti uprave

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

XXI. U pripremi konsolidirane računovodstvene dokumentacije odgovornost je uprave procijeniti mogućnost EU-a da nastavi s trajnim poslovanjem te po potrebi objavljivati informacije o pitanjima u vezi s trajnošću poslovanja i služiti se računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja, osim u slučajevima u kojima uprava namjerava likvidirati predmetni subjekt ili prestati s poslovanjem, ili je prestanak poslovanja jedina realna mogućnost.

XXII. Komisija je odgovorna za nadgledanje procesa financijskog izvještavanja EU-a.

Odgovornosti revizora u pogledu revizije konsolidirane računovodstvene dokumentacije i povezanih transakcija

XXIII. Ciljevi su Suda dobiti razumno jamstvo o tome ima li u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne te, na temelju provedene revizije, podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću *izjavu o jamstvu* u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Razumno jamstvo visoka je razina jamstva, ali nije garancija da će se revizijom otkriti značajno pogrešno prikazivanje ili neusklađenost u svim slučajevima u kojima oni postoje. Njihov uzrok mogu biti prijevare ili pogreška te se smatraju značajnima ako bi, pojedinačno ili skupno, bilo razumno očekivati da bi mogli utjecati na ekonomske odluke koje korisnici konsolidirane računovodstvene dokumentacije donose na temelju njezina sadržaja.

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

XXV. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje platne transakcije u trenutku nastanka, evidentiranja i prihvaćanja rashoda. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja (uključujući plaćanja za kupnju imovine) u trenutku njihova izvršenja, osim predujmova. Isplate predujmova ispituju se u trenutku u kojem *primatelj* sredstava dostavi potvrdu o njihovoj pravilnoj uporabi te u kojem institucija ili tijelo prihvati tu potvrdu i obračuna predujam, iste godine ili kasnije.

XXVI. U skladu s međunarodnim revizijskim standardima i međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Sud u okviru revizije primjenjuje stručnu prosudbu i zadržava profesionalni skepticizam tijekom čitavog trajanja revizije. Sud također:

- utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s obvezama iz pravnog okvira Europske unije do koje je došlo zbog prijevare ili pogreške, priprema i provodi revizijske postupke kojima se vodi računa o tim rizicima te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i primjereni da budu osnova za njegovo mišljenje. Rizik od toga da se značajno pogrešno prikazivanje ili neusklađenost ne otkriju veći je ako su oni uzrokovani prijevarom nego ako su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole,
- stječe uvid u unutarnju kontrolu koja je relevantna za reviziju kako bi pripremio primjerene revizijske postupke u danim okolnostima, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnje kontrole,
- obavlja evaluaciju primjerenosti primijenjenih računovodstvenih politika te razumnosti računovodstvenih procjena i povezanih informacija koje je uprava objavila,
- donosi zaključak o primjerenosti načina na koji se uprava služila računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja i, na temelju prikupljenih dokaza, o tome postoji li značajna nesigurnost u vezi s događajima ili uvjetima kojima bi se ozbiljno mogla ugroziti mogućnost subjekta da nastavi s trajnim poslovanjem. Ako Sud zaključi da postoji značajna nesigurnost, dužan je u svojem revizijskom izvješću skrenuti pozornost na povezane informacije koje su objavljene u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji ili, ako su te informacije neprikladne, izraziti mišljenje koje nije bezuvjetno. Zaključci Suda temelje se na revizijskim dokazima koji su prikupljeni do datuma sastavljanja revizijskog izvješća. Ipak, budući događaji ili uvjeti mogu dovesti do toga da predmetni subjekt prestane s trajnim poslovanjem,
- obavlja evaluaciju cjelokupnog prikaza, strukture i sadržaja konsolidirane računovodstvene dokumentacije, uključujući objavljene informacije, kao i toga jesu li povezane transakcije i događaji predstavljeni u računovodstvenoj dokumentaciji na način kojim se postiže vjerno prikazivanje,
- prikuplja dostatno primjerene revizijske dokaze u pogledu financijskih informacija subjekata koji su obuhvaćeni opsegom konsolidacije Europske unije kako bi izrazio mišljenje o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji i povezanim transakcijama. Sud je odgovoran za usmjeravanje revizije, nadzor nad njome i njezinu provedbu. Sud snosi isključivu odgovornost za revizorsko mišljenje koje izražava.

XXVII. Sud obavještava upravu o, među ostalim, planiranom opsegu i vremenskom okviru revizije i važnim revizijskim nalazima, uključujući sve bitne nedostatke u unutarnjoj kontroli koje je utvrdio tijekom revizije.

XXVIII. Kad je riječ o pitanjima o kojima je Sud obavijestio Komisiju i druge subjekte obuhvaćene revizijom, Sud utvrđuje ona pitanja koja su najvažnija za reviziju konsolidirane računovodstvene dokumentacije za tekuće razdoblje i koja se stoga smatraju ključnim revizijskim pitanjima. Sud ta pitanja opisuje u svojem revizijskom izvješću, osim ako zakonima ili propisima nije dopušteno javno objavljivanje informacija o tom pitanju ili ako, u iznimno rijetkim slučajevima, Sud utvrdi da određeno pitanje ne bi trebalo objaviti u izvješću jer je razumno očekivati da će nepovoljne posljedice takvog objavljivanja biti veće od koristi za javni interes.

13. srpnja 2017.

Klaus-Heiner LEHNE

predsjednik

Europski revizorski sud

12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUKSEMBURG

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

Uloga Europskog revizorskog suda

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

- izraziti mišljenje o računovodstvenoj dokumentaciji EU-a,
- provjeriti upotrebljava li se proračun EU-a u skladu s važećim zakonima i propisima,
- izvijestiti o ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti potrošnje sredstava EU-a ⁽⁶⁾, i
- pružati savjete o prijedlozima zakonskih akata koji imaju financijski učinak.

1.2. Revizijom obavljenom u svrhu davanja izjave o jamstvu (pojašnjenje se nalazi u **prilogu 1.1.**) Sud izravno ispunjava prva dva cilja. Revizijom obavljenom u okviru poglavlja 3. i određenih područja politike ⁽⁷⁾ u svrhu sastavljanja godišnjeg izvješća obuhvaćaju se i ekonomičnost, učinkovitost ili djelotvornost potrošnje sredstava. Cjelokupno gledajući, revizijama koje Sud obavlja također se pružaju ključne informacije za mišljenja koja Sud izražava o prijedlozima zakonskih akata u području financija.

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

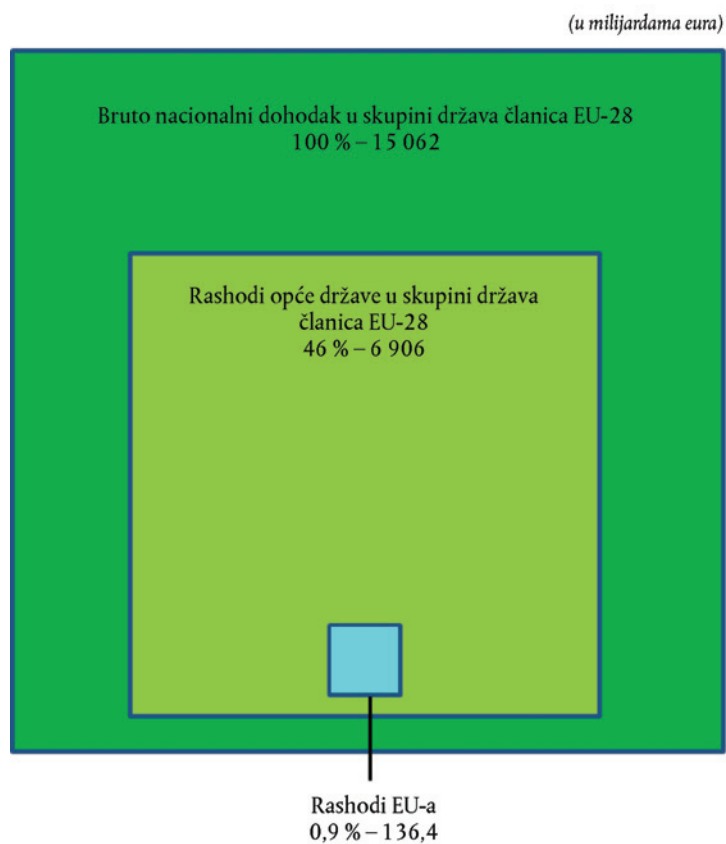
1.3. Potrošnja financijskih sredstava Europske unije (EU) važan je, ali ne i jedini način ostvarivanja ciljeva politika. Ciljevi politika ostvaruju se i uporabom zakonodavstva te slobodnim kretanjem robe, usluga, kapitala i ljudi u cijelom EU-u. Rashodi EU-a za 2016. godinu iznosili su 136,4 milijarde eura ⁽⁸⁾, odnosno 2,0 % ukupnih rashoda opće države u državama članicama EU-a i 0,9 % bruto nacionalnog dohotka u EU-u (**okvir 1.1.**).

⁽⁶⁾ Vidjeti pojmovnik: *dobro financijsko upravljanje*.

⁽⁷⁾ Vidjeti dio 2. poglavlja 5., 6. i 7.

⁽⁸⁾ Vidjeti konsolidiranu godišnju računovodstvenu dokumentaciju EU-a za 2016. godinu, izvješća o izvršenju proračuna i pojašnjenja, bilješka 4.3., VFO: izvršenje *odobrenih sredstava* za plaćanje.

Okvir 1.1. – Rashodi EU-a kao udio ukupnih rashoda opće države i bruto nacionalnog dohotka u državama članicama



Izvor podataka o BND-u država članica: usuglašeni skup predviđanja tradicionalnih vlastitih sredstava i osnovica PDV-a/BND-a, 19. 5. 2016. (Europska komisija).

Izvor podataka o rashodima opće države u državama članicama: Eurostat – godišnji nacionalni računi.

Izvor podataka o rashodima EU-a: računovodstveni podatci Europske komisije.

Sastavio: Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

POUZDANOST RAČUNOVODSTVENE DOKUMENTACIJE – NALAZI REVIZIJE ZA FINACIJSKU GODINU 2016.**U računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja**

1.4. Opažanja Suda odnose se na konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju⁽⁹⁾ Europske unije („računovodstvena dokumentacija“) za financijsku godinu 2016. Sud je predmetnu računovodstvenu dokumentaciju, zajedno s izjavom računovodstvenog službenika, zaprimio 26. lipnja 2017. Računovodstvenoj dokumentaciji priložena je „Rasprava o financijskom izvještaju i njegova analiza“⁽¹⁰⁾. Ta analiza nije obuhvaćena revizorskim mišljenjem Suda. Međutim, u skladu s revizijskim standardima Sud je procijenio njezinu usklađenost s informacijama u računovodstvenoj dokumentaciji.

1.5. Računovodstvena dokumentacija koju je objavila Komisija pokazuje da su ukupne obveze na dan 31. prosinca 2016. iznosile 234,8 milijardi eura, dok je ukupna imovina iznosila 162,7 milijardi eura. Poslovni rezultat za 2016. godinu iznosi 1,7 milijardi eura⁽¹¹⁾.

1.6. Sud je revizijom utvrdio da u računovodstvenoj dokumentaciji nije bilo značajnog pogrešnog prikazivanja. Opažanja o financijskom i proračunskom upravljanju sredstvima EU-a iznose se u poglavlju 2.

⁽⁹⁾ Konsolidirana računovodstvena dokumentacija sastoji se od:

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

⁽¹⁰⁾ Vidjeti Smjernice za preporučenu praksu 2 (RPG 2) „Rasprava o financijskom izvještaju i njegova analiza“ Odbora za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IPSASB).

⁽¹¹⁾ Vidjeti izvještaj o financijskom rezultatu u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za 2016. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Ključna revizijska pitanja

1.7. Ključna revizijska pitanja⁽¹²⁾ ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju koju je Sud proveo nad financijskim izvještajima za tekuće razdoblje. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije financijskih izvještaja kao cjeline i izražavanja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne izražava zasebno mišljenje. U skladu s međunarodnim standardom vrhovnih revizijskih institucija (ISSAI) 1701 Sud izvješćuje o ključnim revizijskim pitanjima u okviru mišljenja koje izražava (odlomci VII.–XVIII. izjave Suda o jamstvu).

PRAVILNOST TRANSAKCIJA: U PRIHODIMA I OTPRILIKE POLOVICI RASHODA NIJE BILO ZNAČAJNIH POGREŠAKA

1.8. Sud ispituje prihode i rashode EU-a⁽¹³⁾ kako bi procijenio jesu li u skladu s važećim zakonima i propisima. Rezultati revizije za prihode iznose se u poglavlju 4., a za rashode u poglavljima 5.–10. (**okvir 1.2.**). Sud je utvrdio sljedeće ključne nalaze:

- (a) u prihodima nije bilo značajnih pogrešaka (odlomek 4.21.);
- (b) Sud i dalje utvrđuje značajnu stopu pogreške u rashodima, ali ona nije raširena. Sud procjenjuje da stopa pogreške u rashodima kao cjelini iznosi 3,1 %, no značajne pogreške postojale su najvećim dijelom u rashodima utemeljenima na nadoknadi troškova koji čine otprilike polovicu skupine podataka obuhvaćene revizijom (**okvir 1.4.**).

1.8. i 1.9. Komisija sa zadovoljstvom napominje da je u ovogodišnjim rezultatima vidljiv znatan napredak u odnosu na prošlogodišnje rezultate.

Kad je riječ o financijskim instrumentima za Kohezijsku politiku (iz okvira 1.2.), Komisija smatra da su isplate krajnjim korisnicima izvršene u skladu sa smjernicama za zaključenje do kraja ožujka 2017. unutar zadanog razdoblja prihvatljivosti (vidjeti odgovore Komisije na odlomke 6.20. i 6.21.).

⁽¹²⁾ Revizori su dužni izvješćivati o ključnim revizijskim pitanjima u skladu s međunarodnim standardom vrhovnih revizijskih institucija 1701 iz 2016. godine koji je uveden nakon međunarodnog revizijskog standarda 701.

⁽¹³⁾ **Prilog 1.1.**, odlomci 7.–10.

Okvir 1.2. – Sažeti prikaz nalaza o pravilnosti transakcija za 2016. godinu

Poglavlje godišnjeg izvješća	Naslov VFO-a	Transakcije obuhvaćene revizijom (u milijardama eura)	Procijenjena stopa pogreške za 2016. (%)	Interval pouzdanosti (%)		Procijenjena stopa pogreške za 2015. (%)
				Donja granica pogreške	Gornja granica pogreške	
5. „Konkurentnost”	Naslov 1a	15,2	4,1	2,1	6,1	4,4
6. „Kohezija”	Naslov 1b	35,7	4,8 ⁽¹⁾	2,2	7,4	5,2
7. „Prirodni resursi”	Naslov 2.	57,9	2,5	1,5	3,5	2,9
8. „Sigurnost i građanstvo”	Naslov 3.	2,4	—	—	—	—
9. „Globalna Europa”	Naslov 4.	8,3	2,1	0,6	3,6	2,8
10. „Administracija”	Naslov 5.	9,4	0,2	0,0	0,8	0,6
Ostalo ⁽²⁾	Naslov 6. i ostali	0,4	—	—	—	—
Ukupno		129,3	3,1 ⁽¹⁾	2,2	4,0	3,8
Prihodi		144,7	0	0	0	0

⁽¹⁾ Stopa pogreške koja je procijenjena za područje kohezije ne uključuje kvantifikaciju isplata izvršenih 2016. godine u financijske instrumente u visini od 2,5 milijardi eura, za koje Sud smatra da nisu izvršene u razdoblju prihvatljivosti iz članka 56. stavka 1. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25) (odlomci 6.20. i 6.21.). Na temelju tih isplata procijenjena stopa pogreške iznosila bi 2,0 % za cjelokupne rashode EU-a.

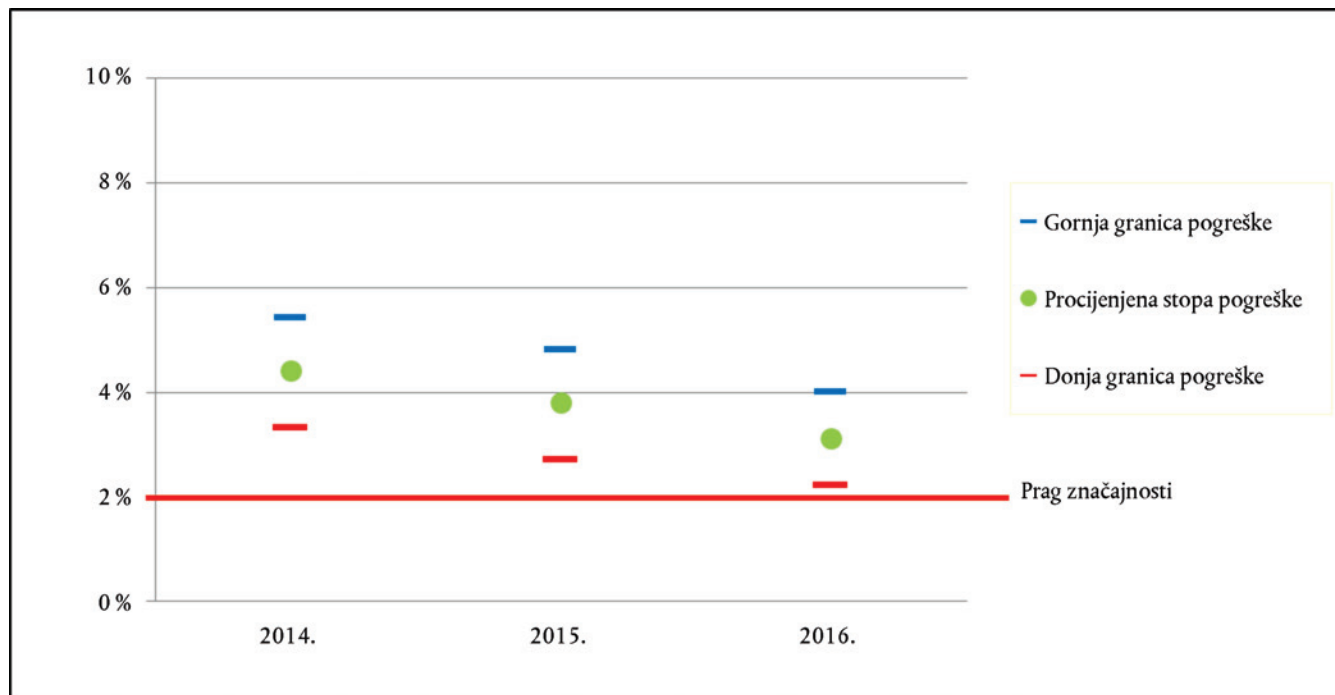
⁽²⁾ Sud ne donosi posebnu procjenu rashoda za naslov 3. („Sigurnost i građanstvo”) i naslov 6. VFO-a („Naknade”), kao ni za ostale rashode (posebni instrumenti izvan VFO-a za razdoblje 2014. – 2020., kao što su pričuva za pomoć u nuždi, Europski fond za prilagodbu globalizaciji, Fond solidarnosti Europske unije i instrument fleksibilnosti). Međutim, revizije koje je Sud proveo u tim područjima doprinose ukupnom zaključku o rashodima za 2016. godinu.

Izvor: Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Rezultati revizije koju je Sud proveo za 2016. godinu pokazuju da je došlo do poboljšanja

1.9. Ukupna stopa pogreške koju je Sud procijenio poboljšala se u odnosu na prijašnje godine (**okvir 1.3.**), ali i dalje prelazi prag značajnosti od 2 % koji je Sud utvrdio. Ipak, u otprilike polovici rashoda za 2016. godinu nije bilo značajnih pogrešaka (**okvir 1.4.**).

Okvir 1.3. – Procijenjena stopa pogreške (najizglednija pogreška) (2014.–2016.)

Izvor: Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

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

1.10. Sud procjenjuje da stopa pogreške u rashodima utemeljenima na nadoknadi troškova iznosi 4,8 % (2015.: 5,2 %), što je znatno iznad praga značajnosti od 2 % (**okvir 1.4.**). Rashodi te vrste nastaju kada korisnici podnesu zahtjev kako bi se njihovi prihvatljivi troškovi nadoknadili sredstvima EU-a. Takvim su plaćanjima obuhvaćeni projekti istraživanja (poglavlje 5.), programi osposobljavanja (poglavlje 6.), kao i projekti u području regionalnog i ruralnog razvoja (poglavlja 6. i 7.) te razvojni projekti (poglavlje 9.). U okviru takvih programa primatelji sredstava moraju pružiti informacije kojima potvrđuju da provode aktivnost koja je prihvatljiva za potporu i kojima se prikazuju nastali troškovi za koje imaju pravo na nadoknadu. Pri tome se moraju pridržavati složenih pravila kojima se određuje za što se može podnijeti zahtjev (prihvatljivost) i kako troškovi trebaju nastati (npr. javna nabava ili pravila o državnim potporama). To vodi do pogrešaka koje doprinose zaključku koji je Sud donio za poglavlja VFO-a 1.a „Konkurentnost” (odlomci 5.28. i 5.29.), 1.b „Kohezija” (odlomci 6.38. i 6.39.), 2. „Prirodni resursi” (cjelokupno – odlomci 7.32. i 7.33) i 4. „Globalna Europa” (odlomci 9.34. i 9.35.).

1.11. Sud procjenjuje da stopa pogreške u rashodima utemeljenima na materijalnim pravima (uključujući administrativne rashode) iznosi 1,3 % (2015.: 1,9 %, **okvir 1.4.**). U okviru ove vrste rashoda korisnici primaju plaćanja ako ispune određene uvjete. Takvim su plaćanjima obuhvaćene studentske i istraživačke stipendije (poglavlje 5.), izravna potpora poljoprivrednicima i poljoprivredno-okolišne mjere (poglavlje 7.) te plaće i mirovine (poglavlje 10.). Sud je uočio poboljšanja u svim područjima rashoda utemeljenih na materijalnim pravima te zaključuje da je procijenjena stopa pogreške za izravnu potporu poljoprivrednicima bila ispod praga značajnosti.

1.10. Pojednostavnjenje je najdjelotvorniji način smanjenja troškova i opterećenja kontrole te rizika od pogreške. U područjima politike koja podliježu dobrim sustavima upravljanja i kontrole te manje složenim pravilima o prihvatljivosti manja je mogućnost pogrešaka.

Europski revizorski sud potvrdio je da je u projektima u okviru kojih se upotrebljavaju pojednostavnjene mogućnosti financiranja manja mogućnost pogreške nego pri nadoknadi stvarnih troškova. Stoga Komisija posljednjih godina aktivno promovira njihovu upotrebu u okviru Kohezijske politike i ruralnog razvoja. Nadalje, pojednostavnjenim mogućnostima financiranja smanjuje se administrativni teret i bolje usmjerava upravljačka tijela, agencije za plaćanja i korisnike na rezultate, posebno ako je za pojednostavnjene mogućnosti plaćanja potrebno postići cilj projekta.

Javna nabava i propisi o državnoj potpori ne odnose se na rashode EU-a. Kako bi uklonila poteškoće koje je ustanovila u tom području, Komisija provodi akcijske planove s državama članicama (vidjeti odgovore Komisije na odlomke 6.15. i 6.18.).

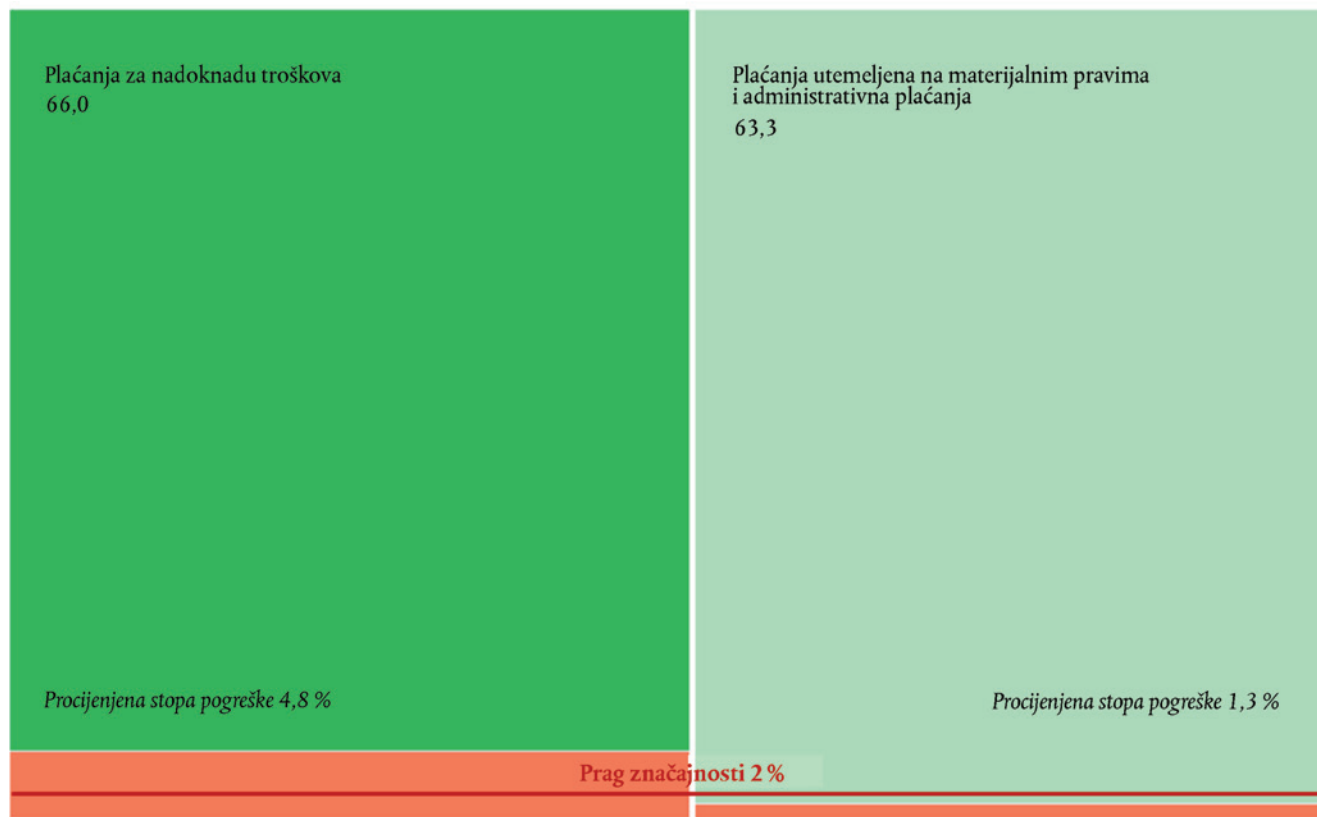
U području poljoprivrede, ruralni razvoj i dalje je područje koje zahtijeva pomno praćenje, posebno u pogledu mjera za vrste ulaganja. Komisija od država članica sustavno zahtijeva osmišljavanje planova popravnih mjera kada se ustanove nedostaci u kontrolama i podupire njihovu provedbu. Međutim, uzimajući u obzir potrebu za održavanjem ravnoteže između zakonitosti i pravilnosti te postizanja ciljeva politike, imajući istodobno na umu troškove ostvarenja (upravljanje i kontrola), ne može se s realnom sigurnošću očekivati da će se uz razumne napore moći postići stopa pogreške manja od 2 %. Bez obzira na to, zahvaljujući korektivnom kapacitetu povrata država članica i Komisijinim financijskim ispravcima u godinama nakon godine rashoda Komisija ima osiguranje za rashode ZPP-a.

Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke 1.12. i 6.7.

1.11. Komisija pozdravlja procjenu Europskog revizorskog suda za rashode koji se temelje na materijalnim pravima.

Okvir 1.4. – U plaćanjima utemeljenima na materijalnim pravima i administrativnim plaćanjima za 2016. godinu nije bilo značajnih pogrešaka

(u milijardama eura)



Izvor: Sud.

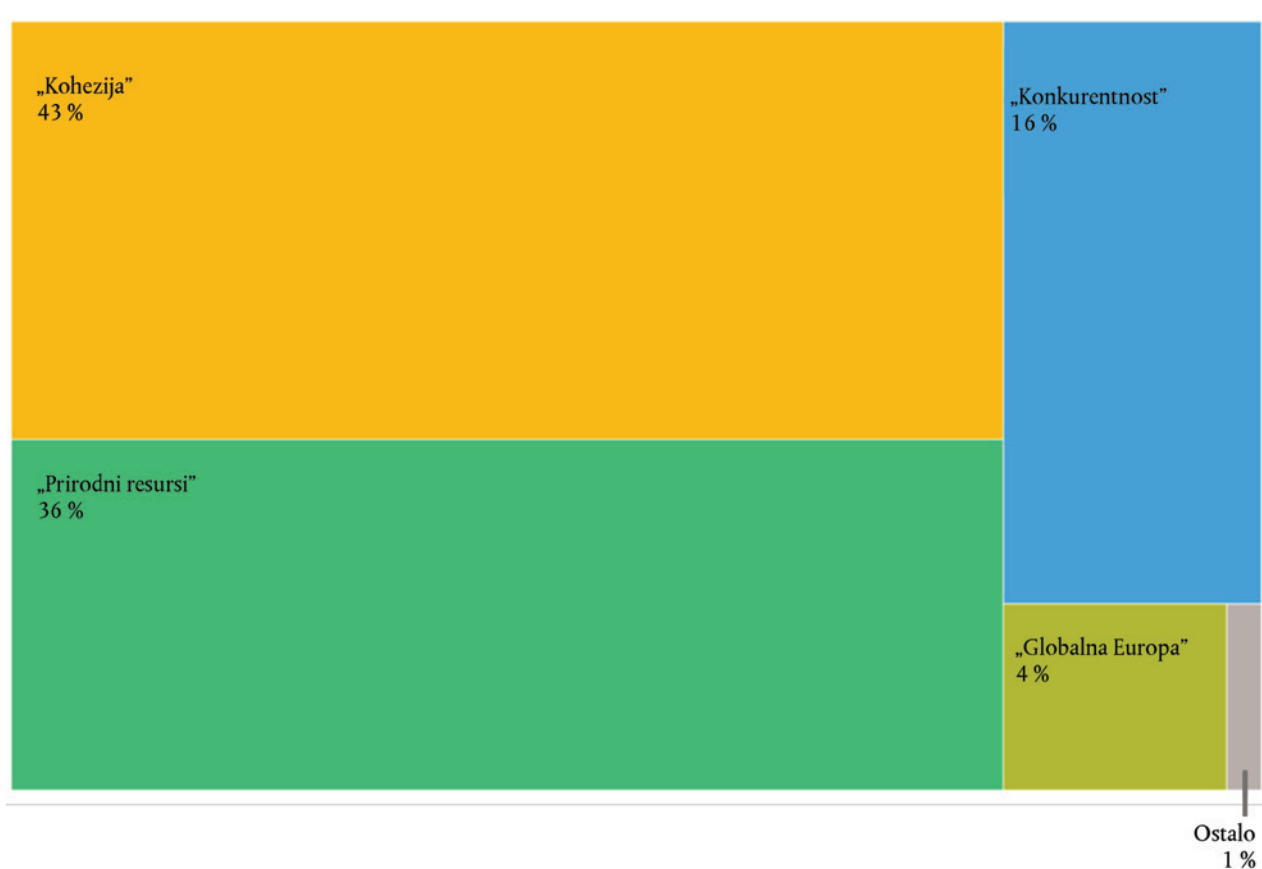
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.12. Kao što je vidljivo u **okviru 1.5.**, najveći udio u stopi pogreške koju je Sud procijenio za 2016. godinu zauzima područje „Kohezija”, a zatim slijede područja „Prirodni resursi”, „Konkurentnost” i „Globalna Europa”. Takav je raspored udjela u skladu s nalazima Suda za 2015. godinu.

ODGOVORI KOMISIJE

1.12. Komisija neprekidno radi s državama članicama na poboljšanju njihovih sustava upravljanja i kontrole te će nastaviti strogo i pravovremeno upotrebljavati alate za pravni nadzor kako bi osigurala ispravak znatnih pogrešaka. Akcijski planovi koji su usmjereni na rješavanje specifičnih uzroka pogrešaka sustavno se primjenjuju po potrebi.

Okvir 1.5. – Doprinos ukupnoj procijenjenoj stopi pogreške za 2016. godinu po naslovima VFO-a



Izvor: Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.13. „Konkurentnost“ (poglavlje 5.): procijenjena stopa pogreške iznosi 4,1 % i manja je od stope za 2015. (4,4 %). Veliki dio rashoda nastaje na temelju nadoknade troškova te su pogreške u tom području u osnovi odraz različitih kategorija neprihvatljivih troškova (posebno troškova za osoblje, ostalih izravnih troškova i neizravnih troškova).

1.14. „Kohezija“ (poglavlje 6.): procijenjena stopa pogreške iznosi 4,8 % i manja je u odnosu na rezultate za 2015. (5,2 %). Nadoknade troškova najčešći su oblik rashoda u ovom području. Neprihvatljivi troškovi u prijavama rashoda i neprihvatljivi projekti čine 70 % pogreške.

ODGOVORI KOMISIJE

1.13. Komisija upućuje na svoj zajednički odgovor na odlomke 5.9. i 5.10.

1.14. Komisija upućuje na svoj odgovor na odlomke 1.10., 1.12., 6.7. i 6.11.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.15. „Prirodni resursi” (poglavlje 7.): procijenjena stopa pogreške iznosi 2,5 % i manja je od stope za 2015. (2,9 %). Više od tri četvrtine rashoda u ovom području odnosi se na Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) te u njemu ne postoje značajne pogreške (1,7 %), dok Sud u području ruralnog razvoja već dugi niz godina nalazi visoku stopu pogreške (4,9 %), posebno u rashodima za nadoknadu troškova. Sud nije pronašao značajne pogreške u rashodima utemeljenima na materijalnim pravima za izravnu potporu poljoprivrednicima, na koje se primjenjuju pojednostavnjena pravila o prihvatljivosti zemljišta i djelotvoran sustav *ex ante* kontrole (IAKS), kojim se omogućuju automatizirane unakrsne provjere u različitim bazama podataka.

1.16. „Globalna Europa” (poglavlje 9.): procijenjena stopa pogreške iznosi 2,1 % i manja je u odnosu na rezultate za 2015. (2,8 %). Dvije trećine ukupne stope pogreške povezano je s nedostatkom ključne popratne dokumentacije i privremenim obračunom⁽¹⁴⁾ prekomjernog iznosa sredstava na razini Komisije.

1.17. „Administracija” (poglavlje 10.): u ovom području nije utvrđena značajna stopa pogreške. Procijenjena stopa pogreške iznosi 0,2 % i manja je u odnosu na rezultate za 2015. (0,6 %). Većina rashoda u tom području odnosi se na plaće, mirovine i naknade koje isplaćuju institucije i tijela EU-a.

1.18. Sud ne procjenjuje stopu pogreške za ostala rashodovna područja, uključujući naslov 3. VFO-a (vidjeti poglavlje 8.). Rashodi obuhvaćeni izjavom Suda o jamstvu u tim područjima iznosili su ukupno 2,8 milijarde eura (2,2 % rashoda obuhvaćenih revizijom koju je proveo Sud). Revizije koje je Sud proveo u tim područjima i dalje doprinose ukupnim zaključcima Suda za 2016. godinu.

1.19. Pogreške povezane s prihvatljivošću u programima nadoknade troškova i dalje zauzimaju najveći udio u procijenjenoj stopi pogreške:

- uključivanje neprihvatljivih troškova u zahtjeve za povrat troškova, i
- neprihvatljivi projekti, aktivnosti i korisnici (**okvir 1.6.**).

ODGOVORI KOMISIJE

1.15. Kad je riječ o EFJP-u, Komisija pozdravlja procjenu Europskog revizorskog suda, posebno u pogledu učinkovitosti integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IAKS), kojim se znatno doprinosi sprječavanju pogrešaka i smanjenju njihove razine i umanjuje njihova razina (vidjeti odlomak 7.13.). Komisija će nastaviti raditi s državama članicama na održavanju kvalitete sustava za identifikaciju zemljišnih čestica i IAKS-a općenito.

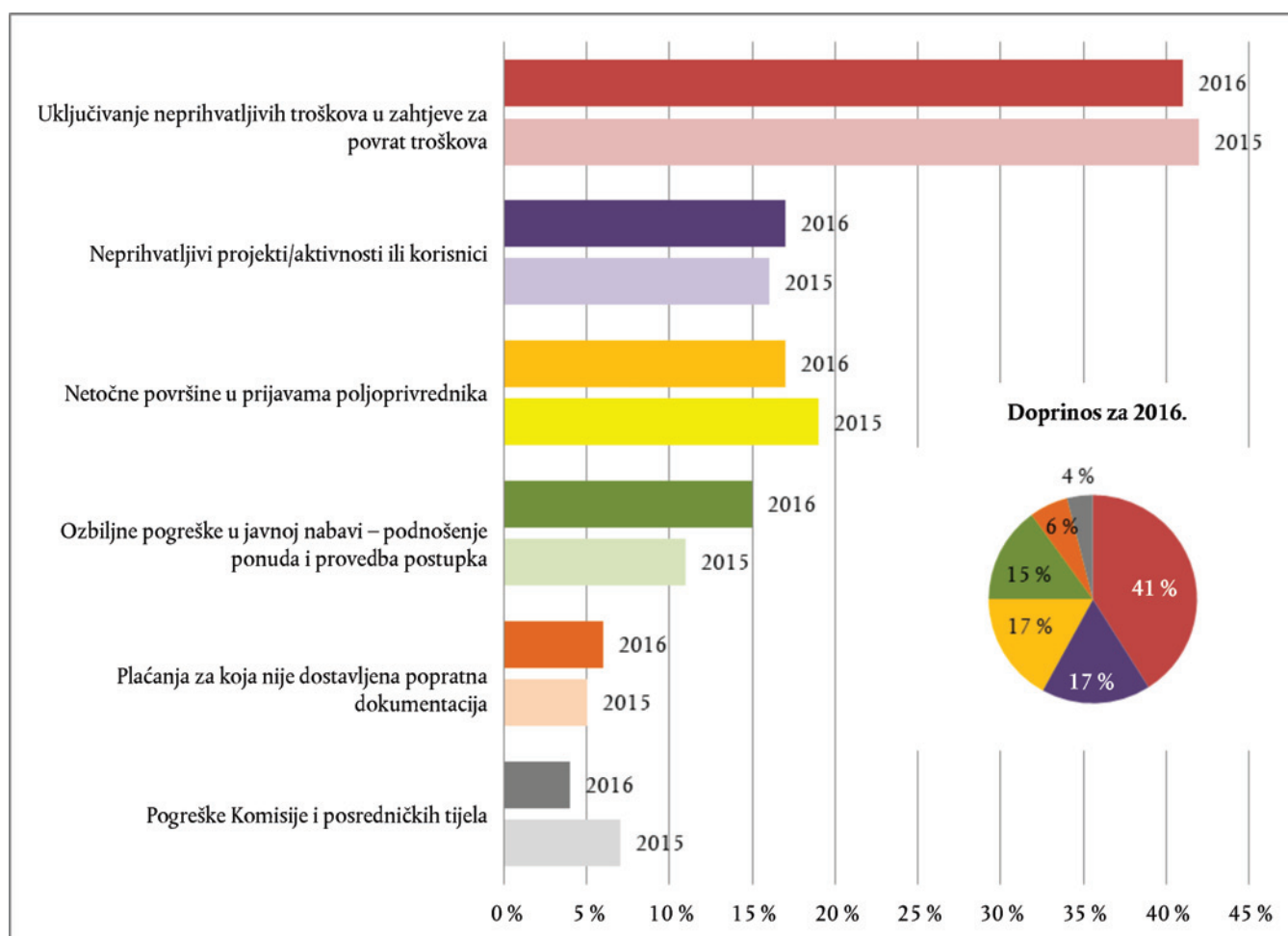
Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke 1.10. i 1.12.

1.19. Komisija je donijela iste zaključke o prirodi i glavnim uzrocima pogrešaka.

Pojednostavnjenje je najdjelotvorniji način smanjenja troškova i opterećenja kontrole te rizika od pogreške. Za programe s konstantno visokim razinama pogreške, Komisija neprestano poduzima preventivne i korektivne mjere kako bi uklonila glavne uzroke i njihov učinak. Više informacija o tome nalazi se u Komunikaciji Komisije „Glavni uzroci pogrešaka i poduzete mjere” (članak 32. stavak 5. Financijske uredbe) – COM(2017) 124 od 28. veljače 2017.

⁽¹⁴⁾ Obračunom pretfinanciranje dobiva status prihvaćenih rashoda. U slučaju obračuna prekomjernog iznosa dio sredstava koja su uknjižena u računovodstvenu dokumentaciju kao rashodi nije opravdan financijskim izvještajima.

Okvir 1.6. – Detaljan prikaz ukupne procijenjene stope pogreške po vrstama pogrešaka



Izvor: Sud.

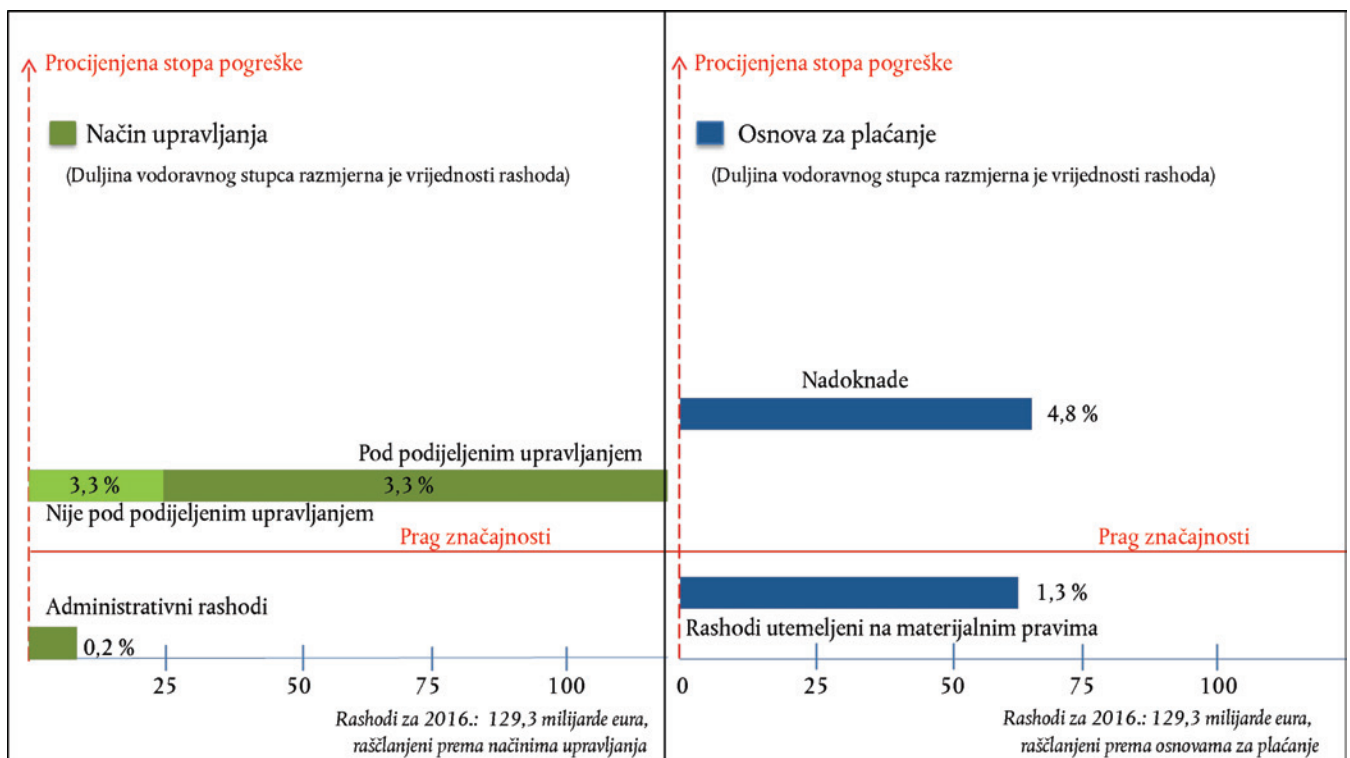
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Način upravljanja ima ograničen učinak na stope pogreške

1.20. Stopa pogreške koju je Sud procijenio u različitim rashodovnim područjima pokazuje mnogo veću povezanost s osnovom za plaćanja (nadoknada troškova ili materijalna prava) nego s načinom upravljanja⁽¹⁵⁾. Sud je najveće stope pogreške utvrdio u područjima „Kohezija” (pod podijeljenim upravljanjem) i „Konkurentnost” (pod izravnim upravljanjem Komisije i neizravnim upravljanjem ovlaštenih subjekata). U oba područja rashodi najvećim dijelom nastaju u okviru programa nadoknade troškova (**okvir 1.7.**).

⁽¹⁵⁾ Izravno upravljanje (proračun izvršava izravno Europska komisija), neizravno upravljanje (izvršenje proračuna povjereno je partnerskim zemljama izvan EU-a, međunarodnim organizacijama, nacionalnim agencijama, Grupi EIB-a i sl.), podijeljeno upravljanje (proračun zajedno izvršavaju Komisija i države članice).

Okvir 1.7. – Prosječna procijenjena stopa pogreške po načinima upravljanja i osnovama za plaćanje (2016.)



Izvor: Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.21. Za 2016. godinu procijenjena stopa pogreške za cjelokupne rashode pod podijeljenim upravljanjem iznosi 3,3 % (2015.: 4,3 %) i 3,3 % (2015.: 4,2 %) za sve druge oblike operativnih rashoda ⁽¹⁶⁾. Procijenjena stopa pogreške za administrativne rashode iznosi 0,2 % (2015.: 0,6 %).

Stope pogreške koje je procijenila Komisija...

1.22. Svaka glavna uprava (GU) Komisije sastavlja godišnje izvješće o radu. Takva izvješća uključuju izjavu u kojoj glavni direktor glavne uprave potvrđuje da ima jamstvo da su financijske informacije navedene u izvješću točne i da su transakcije za koje je odgovoran zakonite i pravilne. Godišnje izvješće o radu sadržava i pojedinosti o postignuću ključnih ciljeva politika (o čemu je riječ u odlomcima 3.5. i 3.18.–3.32.) te izvješće o upravljanju koje glavni direktor podnosi povjerenicima.

ODGOVORI KOMISIJE

1.22. Godišnje izvješće o radu izvješće je glavnog direktora Kolegiju povjerenika o izvršavanju njegovih dužnosti. U godišnjim izvješćima o radu navode se pojedinosti o postignuću općih i određenih ciljeva utvrđenih u strateškom i planu upravljanja glavne uprave. U njima je navedeno i postignuće u području upravljanja financijama, internoj kontroli i upravljanju organizacijom.

⁽¹⁶⁾ Najvećim dijelom rashodi obuhvaćeni poglavljima 5. i 8., ali i dio rashoda obuhvaćenih poglavljima 6. i 7. koji se izvršavaju pod izravnim ili neizravnim upravljanjem. Ekstrapolirana pogreška za rashode pod podijeljenim upravljanjem temelji se na ispitivanju 560 transakcija (iz skupine transakcija čija vrijednost iznosi 94,5 milijardi eura), a ekstrapolacija za ostale oblike operativnih rashoda temelji se na ispitivanju 321 transakcije (iz skupine transakcija čija vrijednost iznosi 25,4 milijarde eura).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.23. Ove su godine prvi put sve glavne uprave procijenile stopu pogreške u okviru dijela o relevantnim rashodima. Definicija relevantnih rashoda ⁽¹⁷⁾ u skladu je s definicijom povezanih transakcija kojom se služi Sud (**prilog 1.1.**, odlomak 10.).

Tablica 1.8. – Rezultati revizije koju je Sud obavio za 2016. godinu u usporedbi s rizičnim iznosima u trenutku plaćanja koje je Komisija procijenila u svojim godišnjim izvješćima o radu za 2016.

Poglavlje godišnjeg izvješća	Procijenjena stopa pogreške (%) ⁽¹⁾	Interval pouzdanosti (%)		Godišnja izvješća o radu glavnih uprava Komisije ⁽²⁾ ⁽³⁾	Procijenjeni ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja (%) ⁽⁵⁾ ⁽⁶⁾	
		Donja granica pogreške	Gornja granica pogreške		Najniža vrijednost	Najviša vrijednost
Poglavlje 5. – „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	4,1	2,1	6,1	CNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, JRC, MOVE, REA, RTD i TAXUD	2,0	2,4
Poglavlje 6. – „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	4,8	2,2	7,4	EMPL i REGIO	2,2	3,6
Poglavlje 7. – „Prirodni resursi”	2,5	1,5	3,5	AGRI, MARE, ENV i CLIMA	2,5	2,5
Poglavlje 9. – „Globalna Europa”	2,1	0,6	3,6	DEVCO, NEAR, ECHO, FPI, TRADE, AGRI, EMPL, REGIO, EACEA i ECFIN	1,3	1,4
Poglavlje 10. – „Administracija”	0,2	0,0	0,8	Administracija ⁽⁴⁾	0,2	0,2
Ukupno	3,1	2,2	4,0	Ukupno	2,1	2,6
Izvor: Sud.				Izvor: Sud na temelju godišnjih izvješća o radu Komisije.		

⁽¹⁾ Procijenjena stopa pogreške: vidi **okvir 1.2.** i povezane bilješke.

⁽²⁾ Neke glavne uprave upravljaju rashodima dodijeljenima u okviru nekoliko naslova VFO-a (AGRI, EACEA, ECFIN, EMPL i REGIO).

⁽³⁾ (Puni) nazivi glavnih uprava Komisije i izvršnih agencija koje su u ovom okviru navedene skraćenim nazivima dostupni su u točki 9.6. Međuinstitucijskog stilskog priručnika (<http://publications.europa.eu/code/hr/hr-390600.htm>).

⁽⁴⁾ BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ i SRSS.

⁽⁵⁾ Postotak rashoda za koje postoji mogućnost da nisu u skladu sa zakonskim i ugovornim obvezama koje se primjenjuju u trenutku plaćanja.

⁽⁶⁾ Većina glavnih uprava objavila je rizični iznos kao jednu vrijednost. Neke glavne uprave objavile su raspon od najmanje do najveće vrijednosti (ECFIN, FISMA, CNECT, RTD, REA, OIB i INEA), dok je GU REGIO objavio raspon od prosječne do najveće vrijednosti.

⁽¹⁷⁾ Izvršena plaćanja koja su umanjena za novo pretfinanciranje, ali koja uključuju prethodno pretfinanciranje koje je u stvarnosti obračunano tijekom predmetne financijske godine (Godišnje izvješće za 2016. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju, COM(2017) 351 final, Prilog 3. str. 16.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

1.24. Od uvođenja koncepta „rizičnog iznosa u trenutku zaključenja” u godišnjem izvješću za 2015. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju, glavne uprave uključuju predmetne informacije u svoja godišnja izvješća o radu. Komisija se usredotočila na učinak višegodišnjih korektivnih mehanizama, koji vode do smanjenja njezine procijenjene stope pogreške.

...u većini su slučajeva općenito u skladu s nalazima Suda

1.25. Kad je riječ o pokazateljima zakonitosti i pravilnosti, vrijednosti objavljene u godišnjim izvješćima o radu za rizične iznose u trenutku plaćanja u većini su slučajeva općenito u skladu sa stopom pogreške koju je procijenio Sud (**okvir 1.8.**)⁽¹⁸⁾.

1.26. Sud je utvrdio da su glavne uprave u okviru istih naslova VFO-a primjenjivale različite pristupe prikazivanja stopa pogreške i rizičnih iznosa⁽¹⁹⁾. Sud je također utvrdio metodološke rizike u revizijama rashoda za razdoblje 2014.–2020. koje su obavila revizijska tijela⁽²⁰⁾. Osim toga, Sud je utvrdio da je Komisija morala provesti bitna usklađenja podataka o kontroli koje su dostavile agencije za plaćanja⁽²¹⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

1.24. Konceptom „rizičnog iznosa pri zaključenju” nadopunjuje se opća slika višegodišnjih programa jer pruža dodatne informacije o rizičnom iznosu koji ostaje kada se uzmu u obzir sve korektivne mjere, među ostalim i „korektivni kapacitet” tj. najbolja procjena ispravaka u godinama nakon rashoda.

1.25. Kad je riječ o procijenjenom ukupnom rizičnom iznosu pri plaćanju (navedenom u okviru 1.8.), potrebno je napomenuti da su iznosi za 2016. iz godišnjih izvješća o radu i Godišnjeg izvješća o upravljanju i izvršenju namijenjeni za rashode za programe iz programskih razdoblja 2007.–2013. i 2014.–2020. U slučaju Kohezije, iznosi koji se odnose na razdoblje 2007.–2013. iznose 2,6 % do 4,2 %. Međutim, Komisija smatra da su trenutačni programi u okviru kohezijske politike sami po sebi niskorizični, što je vidljivo po iznosima za razdoblje 2014.–2020., za koje Komisija prijavljuje 0,9 % do 1,7 %.

1.26. Komisija ima pouzdanu metodologiju za procjenu razine pogreške u transakcijama. Službe Komisije primjenjuju tu metodologiju, a pritom uzimaju u obzir zahtjeve njihovih određenih pravnih okvira i načina upravljanja. Stoga glavni direktor primjenjuje najbolji pristup za provedbu realistične procjene razine pogreške za područja politike u njegovoj nadležnosti, uzimajući u obzir programe koje karakterizira inherentni rizik (npr. veći rizik u MSP-ovima i manji rizik u programima Marie Curie) te rezultate kontrola koji su dostupni za različita područja rashoda (npr. dostupnost dostatnih ex post rezultata, kvaliteta izvještaja ovlaštenih tijela).

Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke 6.33. i 6.34.

⁽¹⁸⁾ Sud je pregledao godišnja izvješća o radu službi BUDG i ESTAT (odlomek 4.20.), RTD, EAC i MOVE (odlomek 5.20.), REGIO i EMPL (odlomek 6.26.), AGRI (odlomek 7.28.), MARE, ENV i CLIMA (odlomek 7.31.), NEAR (odlomek 9.29.), HR, DIGIT, OIB, OIL, OP i PMO (odlomek 10.7.) i DEVCO (odlomek 33. godišnjeg izvješća o ERF-ovima).

⁽¹⁹⁾ Naslov VFO-a 1.a „Konkurentnost” (vidjeti odlomek 5.21.).

⁽²⁰⁾ Naslov VFO-a 1.b „Kohezija” (vidjeti odlomek 6.34.).

⁽²¹⁾ Naslov VFO-a 2. „Prirodni resursi” (vidjeti odlomek 7.29.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.27. Ukupna stopa pogreške u trenutku plaćanja koju je Komisija izračunala za 2016. godinu u okviru godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom i o njegovu izvršenju bila je značajna, odnosno, kretala se između 2,1 % i 2,6 % (u usporedbi s 2,3 % i 3,1 % za 2015.). Stopa pogreške koju je Sud procijenio iznosi 3,1 % (2015.: 3,8 %).

Komisija je pružila podatke o ispravcima i povratima

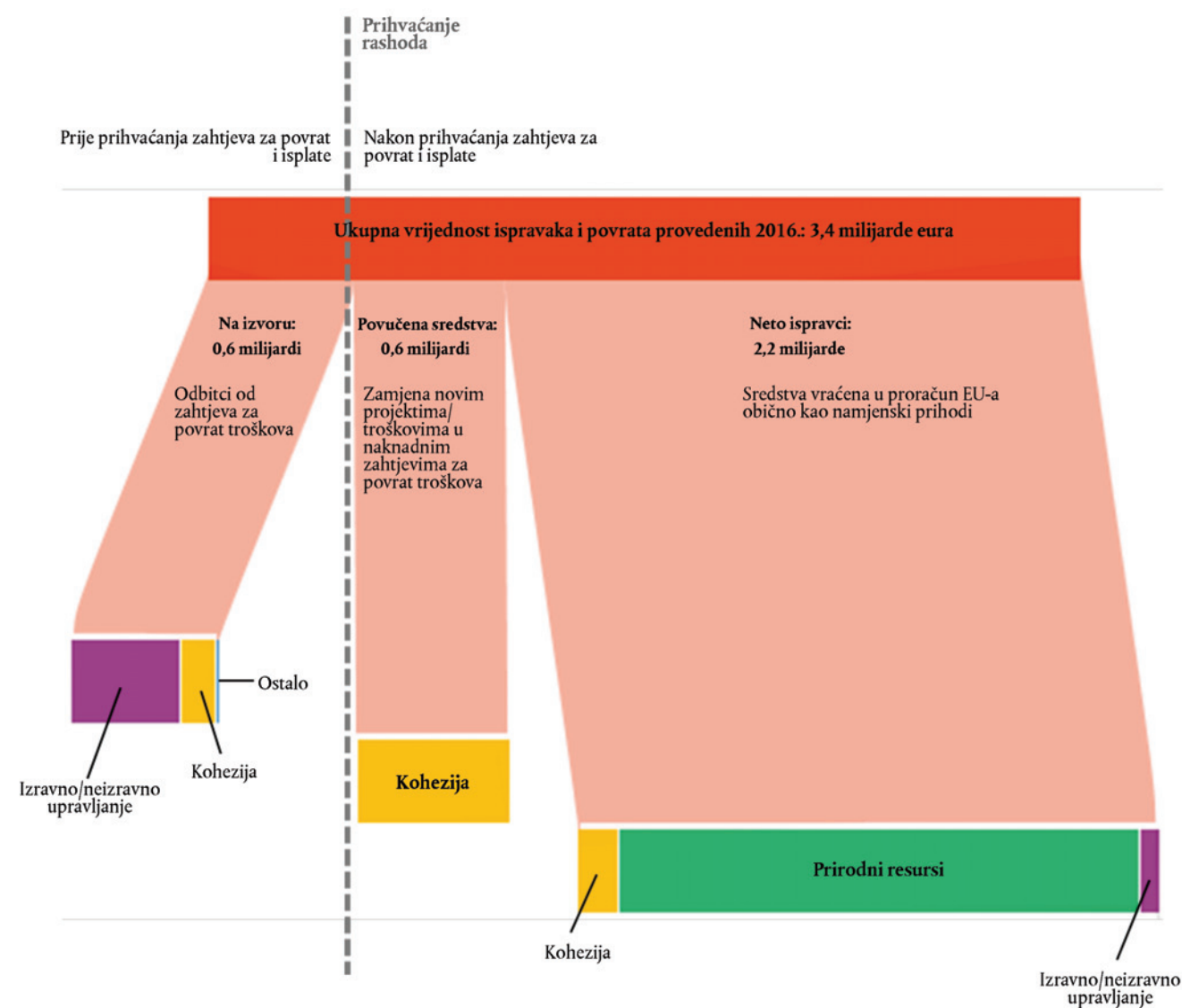
1.28. U okviru dijela „Rasprava o financijskom izvještaju i njegova analiza” za 2016. godinu navedeno je da ukupna vrijednost provedenih financijskih ispravaka i povrata sredstava iznosi 3,4 milijarde eura. U **okviru 1.9.** prikazuje se raspodjela prijavljenih iznosa po područjima potrošnje i fazama ciklusa potrošnje u kojima je Komisija primijenila korektivne mjere (prijava/prihvatanje rashoda/isplata iz proračuna).

1.27. Komisija je postigla napredak u pogledu ograničenja ukupne stope pogreške pri plaćanju. Ukupan rizični iznos pri zaključenju za 2016. naveden u Godišnjem izvješću o upravljanju i izvršenju procjenjuje se na manje od 2 % ukupnog relevantnog rashoda nakon uzimanja u obzir procijenjenih budućih ispravaka.

1.28. Više informacija o financijskim ispravcima i povratima nalazi se u prilogu dijelu II. Godišnjeg izvješća o upravljanju i izvršenju ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Godišnje izvješće za 2016. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju (COM(2017) 351 final), dio II.

Okvir 1.9. – Korektivne mjere za 2016. godinu: načini na koje su provedene u različitim područjima potrošnje



Izvor: Sud, na temelju dijela „Rasprava o financijskom izvještaju i njegova analiza” u okviru konsolidirane računovodstvene dokumentacije EU-a i povezanih podataka.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.29. Komisija je za 2016. godinu evidentirala ispravke i povrate na izvoru, provedene prije prihvaćanja rashoda, u vrijednosti od 0,6 milijardi eura. Oni se provode u obliku odbitka neprihvatljivih iznosa iz zahtjeva za povrat troškova prije nego što se odgovarajući iznos isplati iz proračuna EU-a (slijedom toga, iznos odbitka nije uključen u skupinu podataka nad kojom Sud provodi reviziju jer Sud odabire transakcije za ispitivanje među plaćanjima koja je Komisija prihvatila). Takvi povrati (0,4 milijarde eura) činili su više od četiri petine svih korektivnih aktivnosti u područjima pod izravnim i neizravnim upravljanjem 2016. godine.

1.30. Preostali iznos od 2,8 milijardi eura bio je povezan sa zahtjevima koje je Komisija već prihvatila (te su stoga uključeni u skupinu plaćanja nad kojom je Sud proveo reviziju). Od tog iznosa:

- (a) u području „Prirodni resursi” sredstva u iznosu od otprilike 2 milijarde eura bila su povezana s odlukama o sukladnosti u području poljoprivrede te je Komisija ta sredstva evidentirala kao *namjenske prihode* raspoložive za financiranje rashoda u području poljoprivrede;
- (b) u području „Kohezija” iznos od otprilike 0,6 milijardi eura odnosio se na zahtjeve za nadoknadu za projekte/rashode koje su države članice povukle nakon što su prethodno prihvaćeni i zamijenile novim projektima/rashodima. Takva povlačenja ne dovode do povrata sredstava u proračun EU-a ⁽²²⁾;
- (c) u područjima izravnog i neizravnog upravljanja (uglavnom „Konkurentnost” i „Globalna Europa”) iznos od otprilike 0,1 milijarde eura odnosio se na iznose čiji je povrat izvršen nakon plaćanja.

Do ispravaka i povrata dolazi na različite načine

1.31. Komisija i države članice mogu primijeniti ispravke i povrate na niz različitih načina prateći redoslijed utvrđen Financijskom uredbom ⁽²³⁾:

- (a) nepropisno potrošena sredstva: ispravci se temelje na vrijednosti transakcija koje sadržavaju pogreške (pojedinačni ispravci);
- (b) sustavne pogreške unutar reprezentativnog uzorka transakcija: rezultati se ekstrapoliraju na cijelu skupinu podataka (ekstrapolirani ispravci);

1.29. *Iznosi ispravaka i povrata na izvoru pokazuju da je Komisija usredotočena na preventivne mjere kako bi zaštitila proračun EU-a prije prihvaćanja rashoda.*

1.30.

- (b) *Zakonodavstvom je predviđena mogućnost za države članice da povuku nepravilne rashode i zamijene ih novim, pravilnim. Time se štiti proračun EU-a u skladu s načelom da su u dijeljenom upravljanju države članice odgovorne, prije svega, za otkrivanje nepravilnosti i financijske ispravke kad je to potrebno.*

1.31.

⁽²²⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 4/2017.

⁽²³⁾ U skladu s člankom 80. stavkom 4. Financijske uredbe „Komisija temelji svoje financijske ispravke na utvrđenim nepropisno potrošenim iznosima i financijskim učincima na proračun. Ako je te iznose nemoguće točno utvrditi, Komisija može primijeniti ekstrapolirane ili paušalne ispravke u skladu sa sektorskim pravilima.”

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (c) nedostaci u sustavu čije financijske posljedice na proračun nije moguće točno izračunati: primjenjuju se stope koje su utvrđene u sektorskim smjernicama za pojedinačne slučajeve („paušalni ispravci”).

1.32. Sud u okviru svoje procjene stope pogreške ne kvantificira mnoge slučajeve u kojima Komisija i države članice primjenjuju i prijavljuju ispravke i povrate:

- (a) paušalni ispravci primjenjuju se u svrhu rješavanja nedostataka u sustavu, a ne uklanjanja pojedinačnih nepravilnosti. Nedostaci u sustavu upućuju na rizik od nepravilnih rashoda, no nije uvijek moguće utvrditi poveznicu između tih nedostataka i nepravilnih plaćanja koje Sud otkrije i kvantificira u okviru stope pogreške koju procjenjuje;
- (b) neki slučajevi koje Komisija procijeni kao pogreške i na temelju kojih se uvedu ispravci Sud ne smatra (mjerljivim) pogreškama. Na primjer, nepridržavanje rokova, izostanak objave informacija i kršenje uvjeta višestruke sukladnosti Sud ne uzima u obzir pri procjeni stope pogreške.

Sud u određenim okolnostima uzima u obzir korektivne mjere pri procjeni stope pogreške

1.33. Sud nastoji uzeti u obzir sve korektivne mjere koje su države članice i Komisija provele prije nego što je Sud započeo s ispitivanjem. Sud provjerava jesu li predmetni ispravci primijenjeni (uključujući povrat sredstava koja su nepropisno isplaćena korisnicima i ispravke na razini projekta) i po potrebi usklađuje procijenjenu stopu pogreške. Međutim, učinak korektivnih mjera znatno se razlikuje u različitim rashodovnim područjima i među različitim korektivnim mjerama.

ODGOVORI KOMISIJE

- (c) Paušalni ispravci primjenjuju se kada se utvrdi da bi ustanovljeni nedostaci u sustavu mogli imati financijski utjecaj na proračun EU-a, a s proporcionalnim naporom nije moguće preciznije utvrditi financijsku štetu. Primjenjuju se za rješavanje sustavnih slabosti i s njima povezanih rizika za proračun EU-a i stoga se njima uklanjaju i pojedinačne nepravilnosti.

Važna sastavnica revizijskog pristupa koji se temelji na sustavu koja se obično primjenjuje u dijeljenom upravljanju su paušalni ispravci koji predstavljaju napredak u trenutačnom kontekstu pojednostavnjenja zakonodavstva EU-a. Paušalni ispravci snažan su poticaj državama članicama da poboljšaju svoje sustave upravljanja i kontrole i time pridonose zakonitosti i pravilnosti pojedinačnih temeljnih transakcija.

Stoga Komisija smatra da su paušalni ispravci iznimno važni pri analizi razine pogreške u određenom području politike.

1.32.

- (a) Komisija štiti proračun EU-a od rashoda koji nisu nastali u skladu sa zakonodavstvom. Ako se točni iznosi ne mogu precizno utvrditi s proporcionalnim naporom, Komisija, kako bi ispunila svoju obvezu, može primijeniti ekstrapolirane ili paušalne ispravke. Paušalni ispravci snažan su poticaj državama članicama da poboljšaju svoje sustave upravljanja i kontrole.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 1.31. točku (c) i Komisijine odgovore na Posebno izvješće Europskog revizorskog suda 4/2017 „Zaštita proračuna EU-a od nepravilne potrošnje”.

- (b) Komisija napominje da ispravci iz kršenja uvjeta višestruke sukladnosti nisu uključeni u njezinu procjenu korektivnog kapaciteta.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

1.34. Komisija i nadležna tijela država članica primijenili su korektivne mjere na 41 transakciju iz uzorka za 2016. godinu. Te su mjere izravno utjecale na predmetne transakcije i bile su relevantne za izračun Suda. Zahvaljujući tim mjerama stopa pogreške koju je Sud procijenio manja je za 1,2 postotna boda (2015.: 0,5 postotnih bodova). Promjene u broju transakcija s pogreškom i u učinku mjera na stopu pogreške koju je Sud procijenio ne pokazuju je li se djelotvornost korektivnih mjera smanjila ili povećala jer se te mjere primjenjuju na razmjerno malen dio uzorka te je moguće očekivati određene oscilacije iz godine u godinu.

SLUČAJEVE U KOJIMA POSTOJI SUMNJA NA PRIJEVARU SUD PRIJAVLJUJE OLAF-u

1.35. Slučajeve u kojima postoji sumnja na prijevaru, neovisno o tome jesu li otkriveni tijekom revizija koje provodi Sud (uključujući revizije uspješnosti) ili na temelju informacija koje su mu izravno dostavljene, Sud prijavljuje Europskom uredu za borbu protiv prijevara (OLAF) radi preliminarne analize i moguće istrage. Sud ne može iznositi primjedbe o pojedinačnim slučajevima ili odgovoru OLAF-a na njih. Sud je 2016. godine:

- procijenio zakonitost i pravilnost za otprilike 1 000 transakcija u okviru svojeg rada na godišnjem izvješću i, povrh toga, izradio 36 tematskih izvješća,
- OLAF-u prijavio jedanaest slučajeva u kojima postoji sumnja na prijevaru koje je otkrio tijekom revizija (2015.: 27) i pet slučajeva na temelju informacija dobivenih od javnosti (2015.: 15),
- sumnja na prijevaru najčešće je bila povezana s umjetnim stvaranjem uvjeta za ispunjavanje kriterija prihvatljivosti, neisporučivanjem robe/usluga i prijavom troškova koji ne ispunjavaju kriterije prihvatljivosti, a zatim sa sukobima interesa i drugim nepravilnostima u javnoj nabavi.

1.36. Na temelju slučajeva u kojima postoji sumnja na prijevaru i koje je Sud prijavio OLAF-u u razdoblju 2010.–2016. do 31. prosinca 2016. otvoreno je 67 istraga, od kojih je njih 16 i dalje u tijeku. Od 51 istrage koju je OLAF dovršio i zatvorio, Sud je obaviješten da je njih 28 ili zaključeno iznošenjem preporuka o povratu sredstava i razmatranju sudskog postupka ili zatvoreno jer su Komisija ili nacionalna tijela već poduzeli odgovarajuće mjere. Prema podacima OLAF-a vrijednost sredstava obuhvaćenih preporukama o povratu u navedenim slučajevima do 31. prosinca 2016. iznosila je 247 milijuna eura. U slučajevima koje je OLAF zatvorio bez iznošenja preporuka o daljnjem postupanju najčešći je zaključak bio da nema dokaza o prijevari koja utječe na financijske ili druge interese EU-a.

1.34. Komisija će nastojati izvršavati svoju nadzornu ulogu provođenjem financijskih ispravaka i povrata na razini koja odgovara razini utvrđenih nepravilnosti i nedostataka.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ZAKLJUČCI

1.37. Glavna je svrha ovoga poglavlja iznijeti informacije na kojima se temelji revizorsko mišljenje izraženo u izjavi o jamstvu.

Rezultati revizije

1.38. Rezultati revizije koju je Sud proveo pokazuju da je tijekom posljednjih nekoliko godina došlo do određenih poboljšanja. Sud zaključuje da u rashodima utemeljenima na materijalnim pravima ne postoje značajne pogreške, dok u rashodima utemeljenima na nadoknadi troškova takve pogreške postoje. Na temelju toga Sud zaključuje da pogreška nije raširena.

PRILOG 1.1.

REVIZIJSKI PRISTUP I METODOLOGIJA

1. Revizijski pristup Suda utvrđen je „Priručnikom za financijsku reviziju i reviziju usklađenosti” koji je dostupan na internetskim stranicama Suda. Pri planiranju revizije Sud se koristi modelom jamstva. Pritom Sud razmatra rizik od pojave pogrešaka (inherentni rizik), kao i rizik od toga da se pogreške ne spriječe ili ne otkriju i ne isprave (kontrolni rizik).

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

2. Sud ispituje konsolidiranu računovodstvenu dokumentaciju EU-a u svrhu utvrđivanja njezine pouzdanosti. Konsolidirana računovodstvena dokumentacija sastoji se od:

(a) konsolidiranih financijskih izvještaja; i

(b) izvješća o izvršenju proračuna.

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

(a) financijsko stanje Europske unije na kraju predmetne godine;

(b) rezultate njezina poslovanja i novčane tokove; te

(c) promjene u neto imovini za predmetnu godinu koja je završila.

4. Revizija koju Sud provodi obuhvaća:

(a) evaluaciju okolnosti u kojima se provode računovodstvene kontrole;

(b) provjeru funkcioniranja ključnih računovodstvenih postupaka i postupka zaključivanja na kraju godine;

(c) analizu dosljednosti i razumnosti glavnih računovodstvenih podataka;

(d) analizu i usklađenje računovodstvene dokumentacije i/ili salda;

(e) dokaznog ispitivanja *obveza*, plaćanja i određenih bilančnih stavki na temelju reprezentativnih uzoraka;

(f) kada je to moguće, i u skladu s međunarodnim revizijskim standardima, korištenje radom drugih revizora, osobito u slučaju revizije aktivnosti zaduživanja i kreditiranja kojima upravlja Komisija i za koje postoje potvrde vanjskih revizora.

DIO 2. – Revizijski pristup i metodologija za pravilnost transakcija

5. Revizija pravilnosti transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom obuhvaća ispitivanje njihove usklađenosti s važećim pravilima i propisima (**okvir 1.2.**).

6. Pri obavljanju revizije Sud razmatra može li se učinkovito poslužiti provjerama pravilnosti koje su već obavila druga tijela ili subjekti. U slučaju da želi upotrijebiti rezultate tih provjera, u skladu s revizijskim standardima, Sud procjenjuje neovisnost i nadležnost predmetnih drugih tijela ili subjekata, kao i opseg i prikladnost posla koji su obavili.

Kako Sud ispituje transakcije

7. U okviru svakog naslova VFO-a (poglavlja 5.–10.) Sud ispituje reprezentativni uzorak transakcija kako bi procijenio udio nepravilnih transakcija u cjelokupnoj skupini podataka.

8. Za svaku odabranu transakciju Sud utvrđuje je li povezani zahtjev za povrat troškova ili plaćanje u skladu sa svrhom odobrenom proračunom i navedenom u zakonskim aktima. Sud ispituje način na koji je izračunan iznos zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja (za opsežnije zahtjeve ispitivanje se temelji na odabranim stavkama koje su reprezentativne za sve stavke iz predmetne transakcije). To uključuje praćenje transakcija od proračunske računovodstvene dokumentacije do krajnjih primatelja (npr. poljoprivrednika, organizatora tečaja osposobljavanja ili projekta razvojne pomoći) te ispitivanje usklađenosti na svakoj razini.

9. Kad je riječ o ispitivanju prihodovnih transakcija, pri ispitivanju vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost i bruto nacionalnog dohotka Sud polazi od makroekonomskih agregata na temelju kojih se ta sredstva izračunavaju. Sud ispituje sustave Komisije za kontrolu povezanih doprinosa država članica sve do trenutka u kojem su oni zaprimljeni i evidentirani u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji. Kad je riječ o tradicionalnim vlastitim sredstvima, Sud ispituje računovodstvenu dokumentaciju carinskih službi i tok carinskih pristojbi, kao i u prethodnom slučaju, sve do trenutka u kojem ih je Komisija zaprimila i evidentirala.

10. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje plaćanja nakon nastanka, evidentiranja i prihvaćanja rashoda. Taj se pristup primjenjuje na sve kategorije plaćanja (uključujući i plaćanja za kupnju imovine). Sud ne ispituje predujmove u trenutku njihova izvršenja, već nakon što:

- (a) krajnji primatelj sredstava EU-a (npr. poljoprivrednik, istraživački institut, poduzeće koje izvodi radove ili pruža usluge na temelju javne nabave) pruži dokaz o njihovoj uporabi; i
- (b) Komisija (ili druga institucija ili tijelo koje upravlja sredstvima EU-a) obračunom predujma prihvati konačnu uporabu sredstava.

11. Revizijski uzorak Suda osmišljen je na način da se njime omogućuje procjena stope pogreške za rashode kao cjelinu, a ne za pojedinačne transakcije (odnosno, za pojedinačne projekte). Sud se za odabir zahtjeva za povrat troškova ili plaćanja i, na nižoj razini, pojedinačnih stavki unutar određene transakcije (npr. računi za projekt, parcele koje je poljoprivrednik naveo u zahtjevu) služi *pristupom uzorkovanja po novčanoj jedinici*. Stope pogreške koje Sud navodi za te stavke ne bi trebalo smatrati zaključkom o pripadajućim transakcijama, već one izravno doprinose ukupnoj stopi pogreške za rashode EU-a kao cjelinu.

12. Sud u danoj godini ne ispituje transakcije u svakoj državi članici, odnosno državi i regiji korisnici sredstava. Iako Sud u nekim slučajevima navodi konkretne države članice, odnosno države i/ili regije korisnice sredstava, to ne znači da se ti primjeri ne pojavljuju i drugdje. Ogledni primjeri navedeni u ovom izvješću ne čine temelj za izvođenje zaključaka o konkretnim državama članicama, odnosno državama i/ili regijama korisnicama sredstava.

13. Pristup kojim se Sud služi nije osmišljen na način da se njime prikupljaju podatci o učestalosti pogrešaka u cijeloj skupini podataka. Stoga iznesene vrijednosti koje se odnose na broj pogrešaka otkrivenih u okviru određenog naslova VFO-a, rashoda kojima upravlja određena glavna uprava ili rashoda određene države članice nisu pokazatelj učestalosti pogrešaka u transakcijama koje je financirao EU ili u pojedinačnim državama članicama. U okviru pristupa uzorkovanju kojim se Sud služi primjenjuje se različito ponderiranje za različite transakcije, ovisno o vrijednosti predmetnih rashoda i intenzitetu revizije. Navedeno ponderiranje ne primjenjuje se u informacijama o učestalosti, u okviru kojih se jednaki ponder daje ruralnom razvoju kao i izravnoj potpori za prirodne resurse te rashodima Europskog socijalnog fonda kao i regionalnim plaćanjima i plaćanjima za koheziju.

Kako Sud ocjenjuje i prikazuje rezultate ispitivanja transakcija

14. Pogreška se može odnositi na cijeli iznos povezan s pojedinačnom transakcijom ili na dio tog iznosa. Sud razmatra jesu li pogreške mjerljive ili nemjerljive, odnosno, je li moguće izmjeriti u kolikom je dijelu iznosa postojala pogreška. Pogreške koje se otkriju i isprave prije provjera koje Sud obavlja i neovisno o njima isključuju se iz izračuna pogreške i njezine učestalosti jer se njihovim otkrivanjem i ispravljanjem pokazuje da kontrolni sustavi funkcioniraju djelotvorno.

15. Kriteriji kojima se Sud služi za kvantifikaciju pogrešaka u javnoj nabavi opisani su u dokumentu „Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification” (Neusklađenost s pravilima javne nabave – vrste nepravilnosti i osnova kvantifikacije) ⁽¹⁾.

16. Kvantifikacija kojom se Sud služi može se razlikovati od kvantifikacije kojom se služe Komisija ili države članice pri donošenju odluke o načinu postupanja u slučaju pogrešne primjene pravila javne nabave.

Procijenjena stopa pogreške

17. Sud procjenjuje „najizgledniju stopu pogreške” za svaki naslov VFO-a i za potrošnju proračunskih sredstava u cjelini. Najizglednijom stopom pogreške uzimaju se u obzir samo mjerljive pogreške te se ona izražava kao postotak. Među primjere pogrešaka ubrajaju se mjerljive povrede važećih propisa, pravila te ugovornih odredbi i uvjeta za dodjelu *bespovratnih sredstava*. Sud usto utvrđuje donju granicu pogreške i gornju granicu pogreške.

18. Za donošenje svojeg mišljenja Sud se vodi pragom značajnosti od 2 %, uzimajući pritom u obzir narav, iznos i kontekst pogrešaka.

⁽¹⁾ http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/Guideline_procurement/Quantification_of_public_procurement_errors.pdf.

Kako Sud ispituje sustave i izvješćuje o rezultatima

19. Komisija, druge institucije i tijela EU-a, nadležna tijela država članica te zemlje i regije korisnice sredstava uspostavljaju sustave za upravljanje proračunskim rizicima te nadzor nad pravilnošću transakcija i jamčenje takvog nadzora. Ispitivanje tih sustava korisno je za utvrđivanje područja u kojima su moguća poboljšanja.

20. Svakim naslovom VFO-a, uključujući prihode, obuhvaćeni su brojni pojedinačni sustavi. Sud svake godine odabire uzorak takvih sustava te iznosi rezultate provedenog ispitivanja i preporuke za poboljšanje.

Kako Sud oblikuje mišljenja u izjavi o jamstvu

21. Revizije o kojima je riječ u poglavljima 4.–10. čine osnovu za mišljenje Suda o pravilnosti transakcija povezanih s konsolidiranom računovodstvenom dokumentacijom EU-a. Mišljenje Suda izražava se u izjavi o jamstvu. Revizije koje Sud obavlja omogućavaju mu da oblikuje utemeljeno mišljenje o tome jesu li pogreške u određenoj skupini podataka ispod ili iznad utvrđenog praga značajnosti.

22. U slučajevima u kojima utvrdi značajnu stopu pogreške i odredi njezin učinak na revizorsko mišljenje, Sud je dužan ispitati jesu li te pogreške ili nedostatak revizijskih dokaza „rašireni”. Sud pri tome primjenjuje smjernice iz standarda ISSAI 1705 (proširenjem područja primjene tih smjernica na pitanja zakonitosti i pravilnosti, u skladu s ovlastima Suda). U slučajevima u kojima su pogreške značajne i raširene Sud izražava nepovoljno mišljenje.

23. Pogreška ili nedostatak revizijskih dokaza smatraju se „raširenima” ako, prema prosudbi revizora, nisu ograničeni na određene sastavne dijelove, računovodstvenu dokumentaciju ili stavke u financijskim izvještajima (odnosno, ako su prisutni u cijeloj računovodstvenoj dokumentaciji ili ispitanom transakciji), ili se, ako i jesu ograničeni na jedno od navedenoga, odnose ili bi se mogli odnositi na znatan udio u financijskim izvještajima ili biti povezani s objavljenim informacijama koje su od temeljne važnosti za korisnike, u smislu njihova razumijevanja tih financijskih izvještaja.

24. Najbolja procjena stope pogreške za cjelokupne rashode 2016. godine iznosi 3,1 %. Sud tu stopu pogreške nije procijenio kao „raširenu” jer je ograničena na određenu vrstu rashoda u samo nekim područjima potrošnje. Stopa pogreške koju je Sud procijenio različita je za različite naslove VFO-a, kao što je opisano u poglavljima 5.–7. te 9. i 10.

Sumnja na prijevaru

25. Ako Sud ima razloga za sumnju da je u određenim slučajevima počinjena prijevara, takve slučajeve prijavljuje OLAF-u, Uredu EU-a za borbu protiv prijevara, koji je zadužen za provođenje potrebnih istraga. Sud OLAF-u svake godine prijavljuje nekoliko slučajeva.

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

26. Sud je donio:

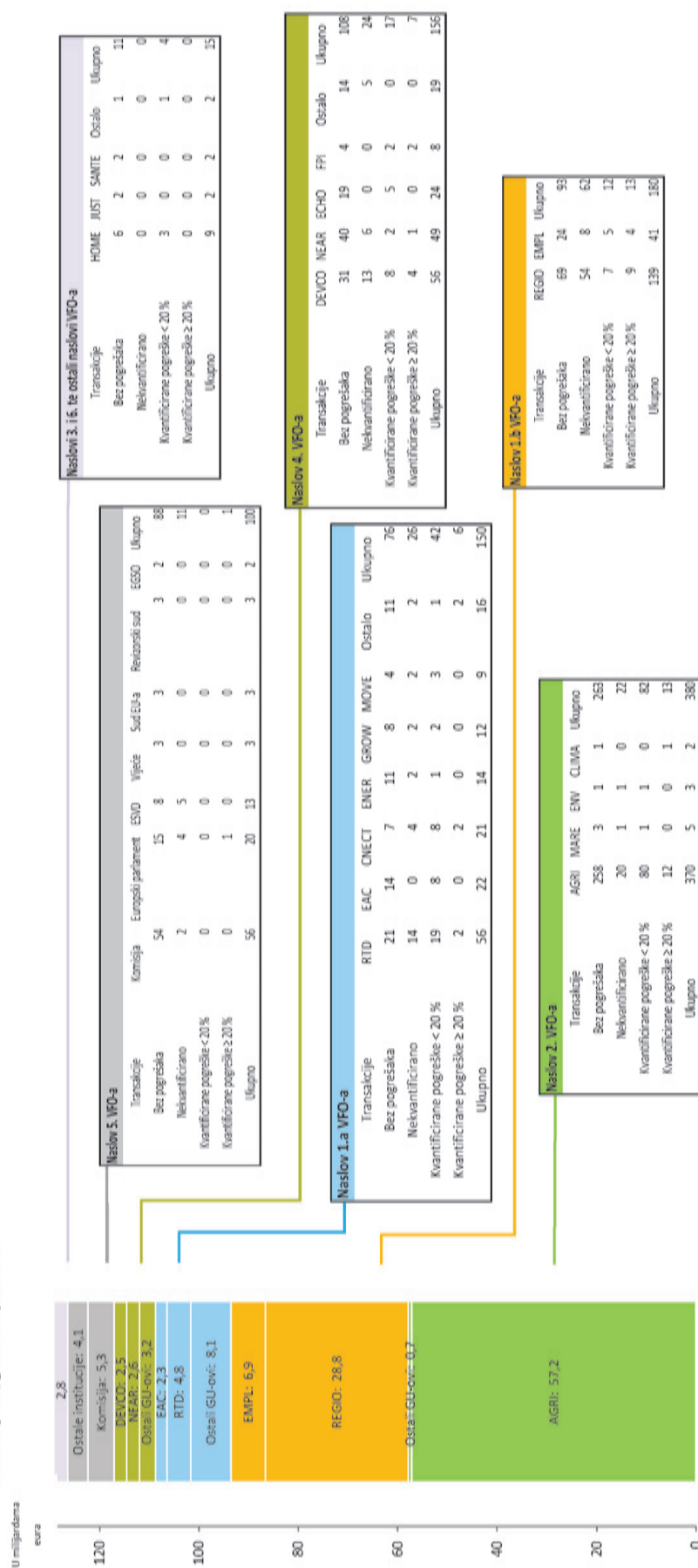
- (a) revizorsko mišljenje o konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji Europske unije za dovršenu financijsku godinu; i
- (b) revizorska mišljenja o pravilnosti prihoda i plaćanja povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom.

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

28. U slučajevima u kojima revizori istodobno donose revizorska mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije i o pravilnosti transakcija povezanih s tom dokumentacijom, tim je standardima predviđeno da mišljenje o pravilnosti transakcija koje nije bezuvjetno samo po sebi ne podrazumijeva izražavanje mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije koje nije bezuvjetno. U financijskim izvještajima o kojima Sud izražava mišljenje navodi se da postoji značajan problem u vezi s kršenjem pravila kojima se uređuju izdaci koji se terete na proračun EU-a. Stoga je stav Suda da postojanje značajne stope pogreške koja utječe na pravilnost nije samo po sebi dovoljan razlog da mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije, koje daje zasebno, ne bude bezuvjetno.

PRILOG 1.2.

UČESTALOST OTKRIVENIH POGREŠAKA U REVIZIJSKOM UZORKU ZA 2016.

Transakcije obuhvaćene revizijom⁽¹⁾ po naslovima i institucijama/glavnim upravama⁽²⁾

⁽¹⁾ Ovim se prilogom nadopunjavaju informacije iznesene u ovom poglavlju. Međutim, pristup kojim se Sud služi nije osmišljen na način da se njime prikupljaju podatci o učestalosti pogrešaka u određenoj skupini podataka (vidi odlomak 13. **priloga 1.1.**). Sud uzima u obzir korektivne mjere i njihov učinak na pojedinačne nalaze iznesene u tablici (vidi također odlomke 1.33. i 1.34.), a oni utječu i na učestalost pogreške.

⁽²⁾ Ovaj grafikon sadržava pokrate i skraćene nazive institucija EU-a i glavnih uprava i službi Komisije. Puni i službeni nazivi dostupni su redom u točkama 9.5.1. (<http://publications.europa.eu/code/hr/hr-3905000.htm>) i 9.6. Međuinstitucijskog stilskog priručnika (<http://publications.europa.eu/code/hr/hr-3906000.htm>).

POGLAVLJE 2.

Proračunsko i financijsko upravljanje

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	2.1-2.3
Proračunsko upravljanje 2016.	2.4-2.14
Plaćanjima nisu prekoračene granične vrijednosti utvrđene godišnjim proračunom	2.4-2.7
Opsežnom uporabom posebnih instrumenata te pričuva i razlika ne ostavlja se mnogo fleksibilnosti za odgovor na nepredviđene događaje	2.8-2.10
Nepodmirene obveze dosegle su dosad najvišu razinu	2.11-2.14
Pitanja povezana s financijskim upravljanjem koja se odnose na proračun za 2016.	2.15-2.31
Znatna financijska izloženost proračuna EU-a	2.15-2.20
EU u sve većoj mjeri upotrebljava financijske instrumente	2.21-2.23
Države članice mogle bi se suočiti s izazovima pri uporabi dostupnih sredstava EU-a	2.24-2.26
Opće izvješćivanje o potrošnji za migracijsku i izbjegličku krizu treba biti usklađenije i sveobuhvatnije	2.27-2.28
Složenost mehanizama EU-a za financiranje nastavlja se povećavati	2.29-2.31
Budući rizici i izazovi	2.32-2.39
Izbjegavanje novih zaostataka u podmirivanju zahtjeva	2.32-2.33
Financiranje novog VFO-a	2.34-2.39
Zaključci i preporuke	2.40-2.48
Zaključci	2.40-2.47
Preporuke	2.48

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

2.1. U ovom poglavlju iznesena su opažanja Suda o proračunskom i financijskom upravljanju EU-a za 2016. godinu te je utvrđen niz ključnih rizika i izazova za buduće proračune.

2.2. Proračunom za određenu godinu moraju se poštovati *gornje granice za odobrena sredstva za obveze* i plaćanja utvrđene u *višegodišnjem financijskom okviru (VFO)* ⁽¹⁾ za razdoblje 2014.–2020., u kojemu stoji da EU u razdoblju 2014.–2020. može, po trenutačnim cijenama, preuzeti obveze u najvišem mogućem iznosu od 1 087,2 milijarde eura te izvršavati plaćanja u najvišem mogućem iznosu od 1 025,4 milijarde eura ⁽²⁾. Odobrena sredstva za obveze i plaćanja ⁽³⁾ za određenu godinu ne smiju prijeći granične vrijednosti utvrđene Odlukom o vlastitim sredstvima ⁽⁴⁾.

2.3. Komisija je predstavila *preispitivanje u sredini razdoblja* o provedbi trenutačnog VFO-a, kojem su priloženi zakonodavni prijedlozi. Dio ovog poglavlja nadovezuje se na ranija stajališta Suda o zakonodavnim prijedlozima koji su važni za prijedlog sljedećeg VFO-a ⁽⁵⁾.

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

⁽²⁾ Ti iznosi odgovaraju odobrenim sredstvima za obveze u visini od 1,04 % BND-a EU-a i odobrenim sredstvima za plaćanja u visini od 0,98 % BND-a EU-a za razdoblje 2014.–2020., kako je utvrđeno najnovijom tehničkom prilagodbom VFO-a – COM (2016) 311 final od 30. lipnja 2016.: „Komunikacija Komisije Vijeću i Europskom parlamentu: Tehnička prilagodba financijskog okvira za 2017. u skladu s kretanjima BND-a i prilagodba iznosa za kohezijsku politiku (članci 6. i 7. Uredbe (EU, Euratom) br. 1311/2013 kojom se uspostavlja višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.–2020.)” („tehnička prilagodba za 2017.”).

⁽³⁾ Dodatna odobrena sredstva za plaćanja povrh granične vrijednosti utvrđene za *vlastita sredstva* mogu se izdvojiti od dohotka koji se ne temelji na vlastitim sredstvima.

⁽⁴⁾ Odluka Vijeća 2014/335/EU, Euratom od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava Europske unije (SL L 168, 7.6.2014., str. 105.) kojom se utvrđuje granična vrijednost odobrenih sredstava za obveze u iznosu od 1,26 % BND-a EU-a te odobrenih sredstava za plaćanje u iznosu od 1,20 % BND-a EU-a.

⁽⁵⁾ Informativni dokument o komunikaciji Komisije, „Proračun EU-a: vrijeme je za reformu? Informativni dokument o preispitivanju višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014.–2020. u sredini razdoblja”, mišljenje o prijedlogu o proširenju i povećanju *Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSU)*, mišljenje br. 2/2016 (SL C 465, 13.12.2016.) i mišljenje o prijedlogu izmjene *Financijske uredbe*, mišljenje br. 1/2017 (SL C 91, 23.3.2017.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

PRORAČUNSKO UPRAVLJANJE 2016.**Plaćanjima nisu prekoračene granične vrijednosti utvrđene godišnjim proračunom**

2.4. Plaćanja izvršena na temelju odobrenih proračunskih sredstava iznosila su 13,7 milijardi eura manje od odobrenih sredstava koja su bila raspoloživa u okviru početnog usvojenog proračuna (130,2 milijarde eura od mogućih 143,9 milijardi eura ⁽⁶⁾), tj. 90,5 % ukupnih dostupnih sredstava) (vidjeti **okvir 2.1.**).

2.5. Glavni je razlog niske razine plaćanja to što su tijela država članica podnijela manji broj zahtjeva za *europske strukturne i investicijske (ESI) fondove* od očekivanog. Uzrok tome leži u kašnjenjima s provedbom programa tijekom prvih godina trenutačnog VFO-a. Komisija je za ta kašnjenja pružila sljedeća objašnjenja ⁽⁷⁾:

- (a) posljedica znatnih kašnjenja u provedbi programa u razdoblju 2007.–2013.;
- (b) kasno donošenje pravnih osnova na razini EU-a u razdoblju 2014.–2020. ⁽⁸⁾;
- (c) kašnjenje država članica s uspostavom nacionalnih tijela odgovornih za upravljanje sredstvima EU-a i obavješćivanjem EU-a o njima;
- (d) određeno vrijeme potrebno za prilagodbu na promjene u pravilima programa i projekata za novo razdoblje;
- (e) odobrenje dodatne godine u razdoblju 2014.–2020. kako bi države članice izvršile plaćanja na temelju preuzetih obveza („pravilo $n + 3$ ”) ⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Ne uključujući prijenose i namjenske prihode.

⁽⁷⁾ Za predmetna kašnjenja vidjeti stranice 45. i 46. „Izvešć[a] Europske komisije o proračunskom i financijskom upravljanju – financijska godina 2016.” i Prilog 6. „Prognoza plaćanja” – odjeljak 3., treći odlomak dokumenta SWD(2016)299 final od 14. rujna 2016. „Radni dokument službi Komisije priložen dokumentu „Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Preispitivanje/revizija u sredini razdoblja višegodišnjeg financijskog okvira 2014.–2020. (COM(2016) 603 final)”.

⁽⁸⁾ Razlozi dugotrajnosti postupka donošenja pravnih osnova za programe čija je provedba predviđena u razdoblju 2014.–2020. navedeni su u odlomcima 11. i 36. tematskog izvješća Suda br. 2/2017 (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁹⁾ Tematsko izvješće br. 36/2016 (<http://eca.europa.eu>).

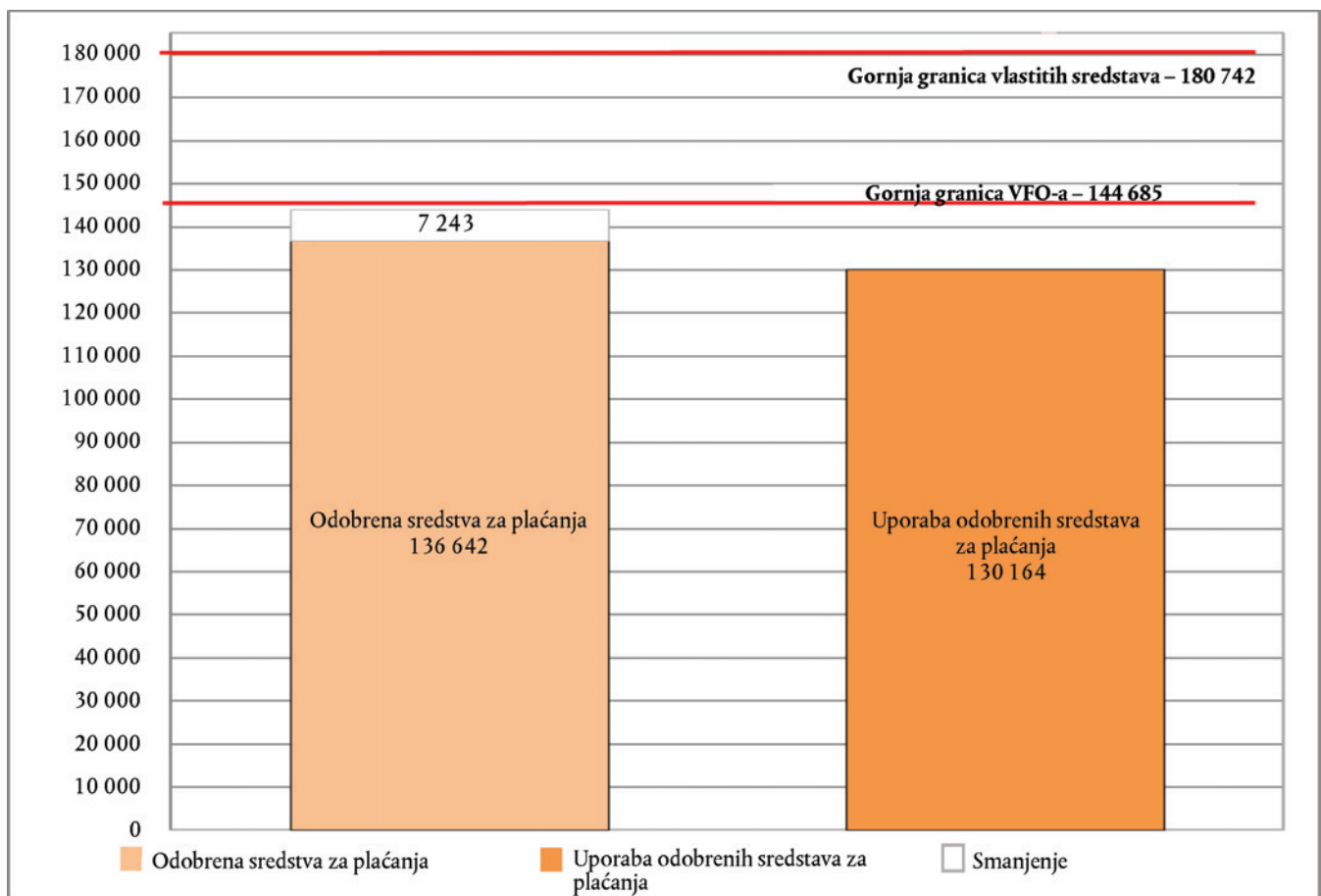
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.6. Kao što je Komisija istaknula ⁽¹⁰⁾, u provedbi programa europskih strukturnih i investicijskih fondova došlo je do većih kašnjenja tijekom prve tri godine VFO-a za razdoblje 2014.–2020. nego u slučaju programa strukturnih i kohezijskih fondova s početka razdoblja 2007.–2013.

2.7. U kontekstu malog broja zahtjeva za plaćanja zaprimljenih tijekom godine, proračunska tijela izmijenila su proračun za 2016. kako bi smanjila odobrena sredstva za plaćanja za 7,3 milijarde eura ⁽¹¹⁾. Čak i s tim smanjenjem mali broj zahtjeva za plaćanja doveo je do najvećeg viška koji je zabilježen od 2002.: 6,4 milijarde eura ⁽¹²⁾ (2015.: 1,3 milijarde eura).

Okvir 2.1. – Proračun 2016.

(u milijunima eura)



Izvor: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije – financijska godina 2016., „Skupna izvješća o izvršenju proračuna s pojašnjenjima”, tablice 4.1. i 4.3.

⁽¹⁰⁾ Prilog 6. „Prognoza plaćanja” – odjeljak 3., treći odlomak – SWD (2016)299 final.

⁽¹¹⁾ Izmjena proračuna br. 4. Tom i ostalim izmjenama proračuna odobrena sredstva za obveze povećana su za 273 milijuna eura, a odobrena sredstva za plaćanja za 31 milijun eura.

⁽¹²⁾ Vidjeti stranicu „Proračunski rezultat EU-a” u odjeljku „Izvješća o izvršenju proračuna s pojašnjenjima” u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a – financijska godina 2016. („računovodstvena dokumentacija EU-a za 2016.”).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opsežnom uporabom posebnih instrumenata te pričuva i razlika ne ostavlja se mnogo fleksibilnosti za odgovor na nepredviđene događaje

2.8. U okviru VFO-a za razdoblje 2014.–2020. postoji određeni niz instrumenata kojima se omogućava funkcioniranje proračuna i zadržavanje sredstava u pričuvi. Među njima su najvažniji sljedeći instrumenti:

- (a) ukupna razlika do gornje granice za plaćanja, kojom se, kako je određeno člankom 5. Uredbe o VFO-u, omogućava prijenos neiskorištenih odobrenih sredstava za plaćanja u buduće godine pod uvjetom da gornja granica VFO-a nije prekoračena. Iznos od neiskorištenih 13,7 milijardi eura za 2016. koje se spominju u odlomku 2.4. stoga se može prenijeti za korištenje u nadolazećim godinama. Granična vrijednost, izražena u cijenama iz 2011., za prijenose neiskorištenih odobrenih sredstava za plaćanja u sklopu VFO-a za razdoblje 2018.–2020. iznosi 31 milijardu eura (2018.: 7 milijardi eura, 2019.: 11 milijardi eura, 2020.: 13 milijardi eura);
- (b) četiri „posebna instrumenta”⁽¹³⁾ za reagiranje na nepredviđene događaje i promjene prioriteta. Prema preispitivanju u sredini razdoblja koje je Komisija provela 2016. godine⁽¹⁴⁾ ukupni iznos raspoloživ do 2020. iznosio je 7,4 milijarde eura. Prema izjavi Vijeća⁽¹⁵⁾ objavljenoj u vrijeme revizije VFO-a u sredini razdoblja proračunsko tijelo može za svaki pojedinačni slučaj donijeti odluku o tome mogu li se plaćanja povezana s posebnim instrumentima računati iznad gornje granice za plaćanje;
- (c) pričuva za nepredviđene izdatke⁽¹⁶⁾ u visini od najviše 0,03 % BND-a (oko 4,5 milijardi eura) koja služi kao sredstvo kojim se, u slučaju krajnje potrebe, omogućava prijenos odobrenih sredstava iz jedne godine u drugu ili iz jednog naslova u drugi kao odgovor na nepredviđene okolnosti, pod uvjetom da gornja granica VFO-a nije prekoračena. Ta je pričuva 2014. godine upotrijebljena za odobrena sredstva za plaćanja za koje treba izvršiti prijeboj u odnosu na razdoblje 2017.–2020. Kad je riječ o odobrenim sredstvima za plaćanja, uporabom pričuve za nepredviđene izdatke prenesen je iznos od 2,1 milijarde eura iz ostalih naslova u 2016. i 2017. u naslove 3. i 4. VFO-a kao odgovor na izbjegličku krizu⁽¹⁷⁾;

⁽¹³⁾ Pričuva za pomoć u nuždi, Fond solidarnosti Europske unije, Europski fond za prilagodbu globalizaciji i instrument fleksibilnosti. Vidjeti članke 9.–12. Uredbe o VFO-u.

⁽¹⁴⁾ Prilog 6. „Prognoza plaćanja”, odjeljak 6. dokumenta SWD(2016) 299 final.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti dokument Vijeća 7031/17 ADD 1.

⁽¹⁶⁾ Članak 13. Uredbe o VFO-u.

⁽¹⁷⁾ Odluke (EU) 2017/339 i (EU) 2017/344 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. prosinca 2016. o mobilizaciji pričuve za nepredviđene izdatke (SL L 50, 28.2.2017.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

(d) ukupna razlika za obveze ⁽¹⁸⁾, kojom je omogućen prijenos neiskorištenih odobrenih sredstava u buduće godine, pri čemu je predmetna sredstva moguće upotrijebiti samo za rast i zapošljavanje, konkretnije, za zapošljavanje mladih. Ukupna razlika za obveze za 2014. i 2015. (1,8 milijardi eura od ukupno 2,0 milijardi eura ⁽¹⁹⁾) gotovo je u cijelosti dodijeljena EFSU-u.

2.9. Ti instrumenti uspostavljeni su radi djelovanja u izvanrednim situacijama te se njima omogućava određena fleksibilnost u kontekstu proračunskog sustava EU-a, koji je osmišljen tako da se njime pruža predvidljivo financiranje za dugoročne rashodovne programe EU-a. Međutim, s obzirom na to da je tijekom prvih godina VFO-a za razdoblje 2014.–2020. došlo do kašnjenja u provedbi rashodovnih programa EU-a te se očekuje da će u preostalim godinama do 2020. aktivnosti tih programa rasti, postoji mogućnost da nije preostalo dovoljno fleksibilnosti unutar gornjih granica VFO-a za financiranje odgovora EU-a na bilo kakve nepredviđene događaje do kojih bi moglo doći prije kraja trenutnog VFO-a.

2.10. Osim uporabe prethodno opisanih pričuva, Vijeće jednoglasnom odlukom može izmijeniti samu Uredbu o VFO-u radi promjene gornjih granica odobrenih sredstava ⁽²⁰⁾.

Nepodmirene obveze dosegle su dosad najvišu razinu

2.11. EU je 2016. rezervirao 155,2 milijarde eura od moguće 156,1 milijarde eura, što je 99,4 % ukupnog raspoloživog iznosa ⁽²¹⁾ ne uključujući *namjenske prihode*.

2.12. Zbog gotovo potpune iskorištenosti odobrenih sredstava za obveze te plaćanja nižih od planiranog, 2014. godine prvo je zabilježen pad nepodmirenih obveza, a zatim 2015. i 2016. ponovni porast te su dosegle dosad najvišu razinu u iznosu od 238,8 milijardi eura (vidjeti **okvir 2.9.**). Predviđa se da će 2017. i dalje rasti jer su proračunom za 2017. predviđena odobrena sredstva za obveze u iznosu od 157,9 milijardi eura i odobrena sredstva za plaćanja u iznosu od 134,4 milijarde eura, što podrazumijeva porast nepodmirenih obveza u najvišem mogućem iznosu od 23,5 milijardi eura.

2.13. Iznos nepodmirenih obveza predstavlja ukupnu razliku između obveza i dosad izvršenih plaćanja na temelju tih obveza, umanjenu za *opozive sredstava*. Opozivi sredstava čine relativno mali udio obveza preuzetih u razdoblju 2007.–2016. (27 milijardi eura od ukupno 1 446 milijardi eura, tj. 1,9 %).

2.9. Za preostale godine trajanja VFO-a 2014.–2020. u reviziji VFO-a na sredini razdoblja predviđena je veća fleksibilnost (vidjeti Uredbu Vijeća (EU, Euratom) 2017/1123).

⁽¹⁸⁾ Članak 14. Uredbe o VFO-u.

⁽¹⁹⁾ Na temelju tehničke prilagodbe za 2017.

⁽²⁰⁾ Članak 17. Uredbe o VFO-u.

⁽²¹⁾ „Obveza” ima različite osnove u različitim proračunskim područjima – vidjeti odlomak 2.5. i okvir 2.1. godišnjeg izvješća Suda za 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2.14. Velika većina nepodmirenih obveza povezana je s višegodišnjim programima potrošnje u sklopu kojih između preuzimanja obveze i izvršenja odgovarajućeg plaćanja može proći više od godine dana, a često i do tri godine. Na temelju iznosa za 2016. nepodmirene obveze na kraju godine bile su 72 % više u odnosu na 2007., odnosno jednake plaćanjima za 2,9 godina⁽²²⁾ u usporedbi s 2,2 godine iz 2007. Postoji opasnost da će taj porast nepodmirenih obveza uzrokovati probleme s financiranjem u budućnosti (vidjeti odlomke 2.32.–2.39.).

PITANJA POVEZANA S FINANCIJSKIM UPRAVLJANJEM KOJA SE ODNOSU NA PRORAČUN ZA 2016.**Znatna financijska izloženost proračuna EU-a**

2.15. Osim nepodmirenih obveza, postojao je i niz važnih dugoročnih obveza, jamstava i pravnih obveza EU-a koje na kraju 2016. još nisu bile podmirene.

2.16. Najveća pojedinačna dugoročna obveza EU-a iznosi 67,2 milijarde eura za mirovine osoblja (2015.: 63,8 milijardi eura). Iako zaposlenici EU-a uplaćuju doprinose za mirovine, ti se doprinosi obrađuju kao opći prihod proračuna EU-a, a obveza se ne prebija s ikakvom određenom imovinom.

2.17. Posljednjih godina EU je u sve većoj mjeri upotrebljavao proračun radi pružanja jamstava za zajmove i *financijske instrumente* (vidjeti **okvir 2.2.**). Radi se o *potencijalnim obvezama* objavljenima u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a⁽²³⁾. Potrebno je održavati razliku između razine odobrenih sredstava za plaćanja u proračunu i najviše moguće vrijednosti dopuštene Odlukom o vlastitim sredstvima kako bi se ta jamstva pokrila u slučaju potrebe.

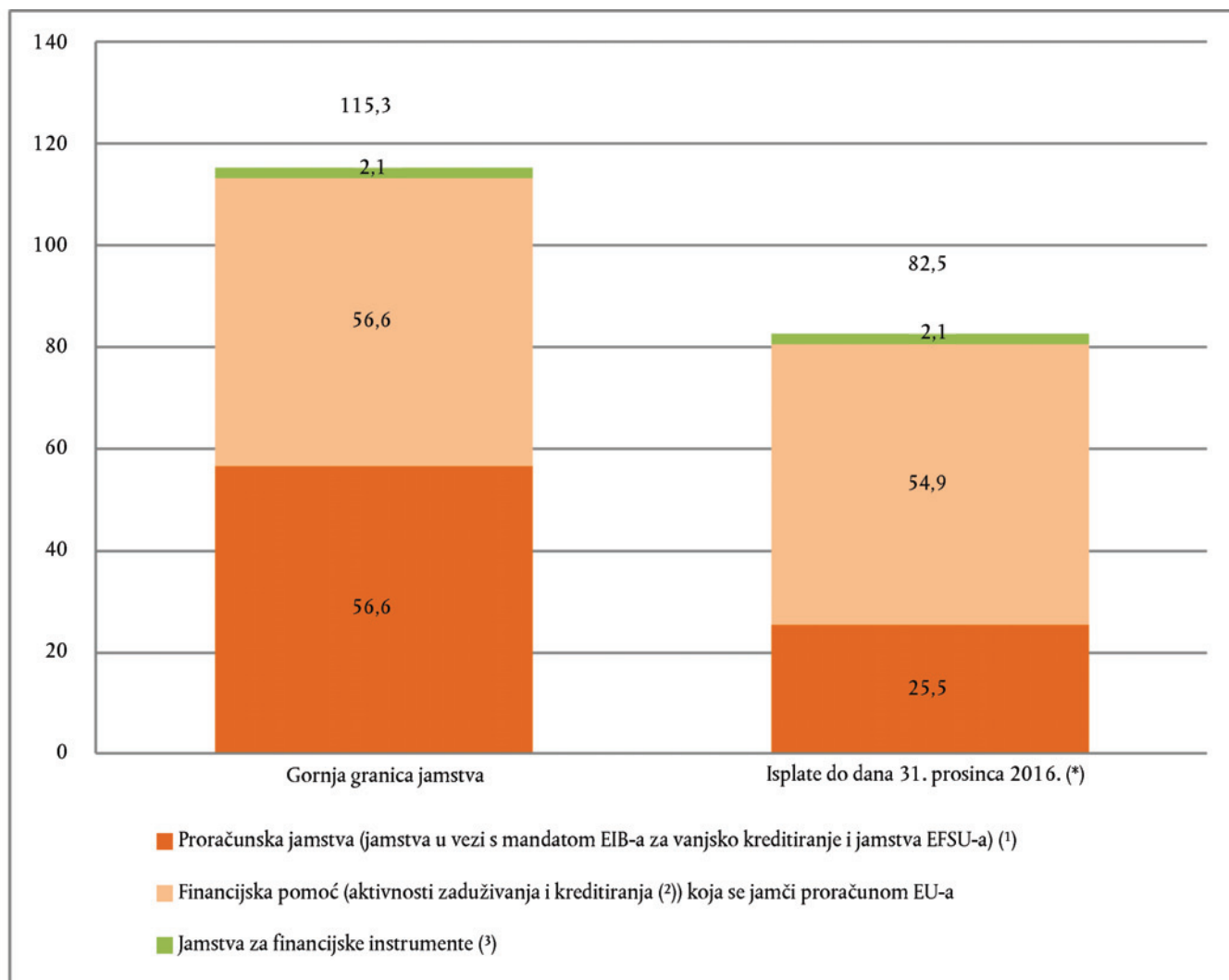
2.14. Povećanje razine nepodmirenih obveza za europske strukturne i investicijske fondove (ESIF) u trećoj godini programskog razdoblja dio je uobičajenog ciklusa provedbe i bilo je zabilježeno i prije. Postojan godišnji profil odobrenih sredstava za preuzete obveze u razdoblju 2014.–2020., uvođenje pravila „n + 3” i spora provedba doveli su znatnog povećanja nepodmirenih obveza.

⁽²²⁾ Kako bi se dobila ta vrijednost, nepodmirene obveze (2016.: 238,3 milijarde eura, 2007.: 138,4 milijarde eura) dijele se s izvršenim diferenciranim plaćanjima, odnosno s plaćanjima koja su izvršena na temelju višegodišnjih obveza tijekom predmetne godine (2016.: 81,5 milijardi eura, 2007.: 63,3 milijarde eura).

⁽²³⁾ Vidjeti bilješku 4. u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za 2016.

Okvir 2.2. – Izloženost jamstvima

(u milijardama eura)



(*) Izloženost na dan 31. prosinca 2016. uključuje samo iznose koji su isplaćeni krajnjim korisnicima. Sklopljeni su ugovori za dodatnih 17,5 milijardi eura, ali taj iznos nije isplaćen do kraja 2016. (9,0 milijardi eura u okviru jamstva za mandat za vanjsko kreditiranje, 6,9 milijardi eura u okviru jamstva EFSU-a i 1,6 milijardi eura u okviru financijske pomoći za zajmove makrofinancijske pomoći i Euratoma).

(1) Vidjeti bilješku 4.1.1. u konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a – financijska godina 2016. („računovodstvena dokumentacija EU-a za 2016.“).

(2) Vidjeti bilješku 4.1.2. u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za 2016.

(3) Vidjeti bilješku 4.1.3. u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za 2016.

Izvor: računovodstvena dokumentacija EU-a za 2016., bilješke 4.1.1.–4.1.3. uz financijske izvještaje.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.18. U okviru proračuna EU-a postoje dva fonda za pružanje proračunskih jamstava: Jamstveni fond za vanjska djelovanja, s vrijednošću imovine od 2,3 milijarde eura, i Jamstveni fond EFSU-a, s vrijednošću imovine od 1,0 milijardi eura na kraju 2016. ⁽²⁴⁾, koja će porasti na 8 milijardi eura do 2022. U sklopu proračuna također postoje rezervacije za pokrivanje očekivanih gubitaka od jamstava, koje su, nakon što su tijekom godine dodane rezervacije u iznosu od 0,5 milijardi eura, uključujući za zajmove Siriji, na kraju 2016. ⁽²⁵⁾ iznosile 0,9 milijardi eura. Kad je riječ o jamstvima povezanim s financijskom pomoći državama članicama, bilo koja obveza koja nastane može se podmiriti odobrenim sredstvima koja prelaze gornju granicu VFO-a ⁽²⁶⁾, ali uz uvjet da se ona isplaćuju iz proračuna EU-a.

2.19. Komisija je predložila uspostavu zajedničkog fonda za rezervacije kojim bi se pokrile financijske obveze koje proizađu iz financijskih instrumenata, proračunskih jamstava i financijske pomoći ⁽²⁷⁾.

2.20. Postojale su i znatne dugoročne pravne obveze koje su na kraju godine ukupno iznosile 22 milijarde eura ⁽²⁸⁾ (vidjeti **okvir 2.3.**), a nisu pokrivene nepodmirenim proračunskim obvezama te će se platiti iz budućih godišnjih proračuna.

⁽²⁴⁾ Vidjeti bilješku 2.4.1. u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za 2016.

⁽²⁵⁾ Vidjeti bilješku 2.10. u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za 2016.

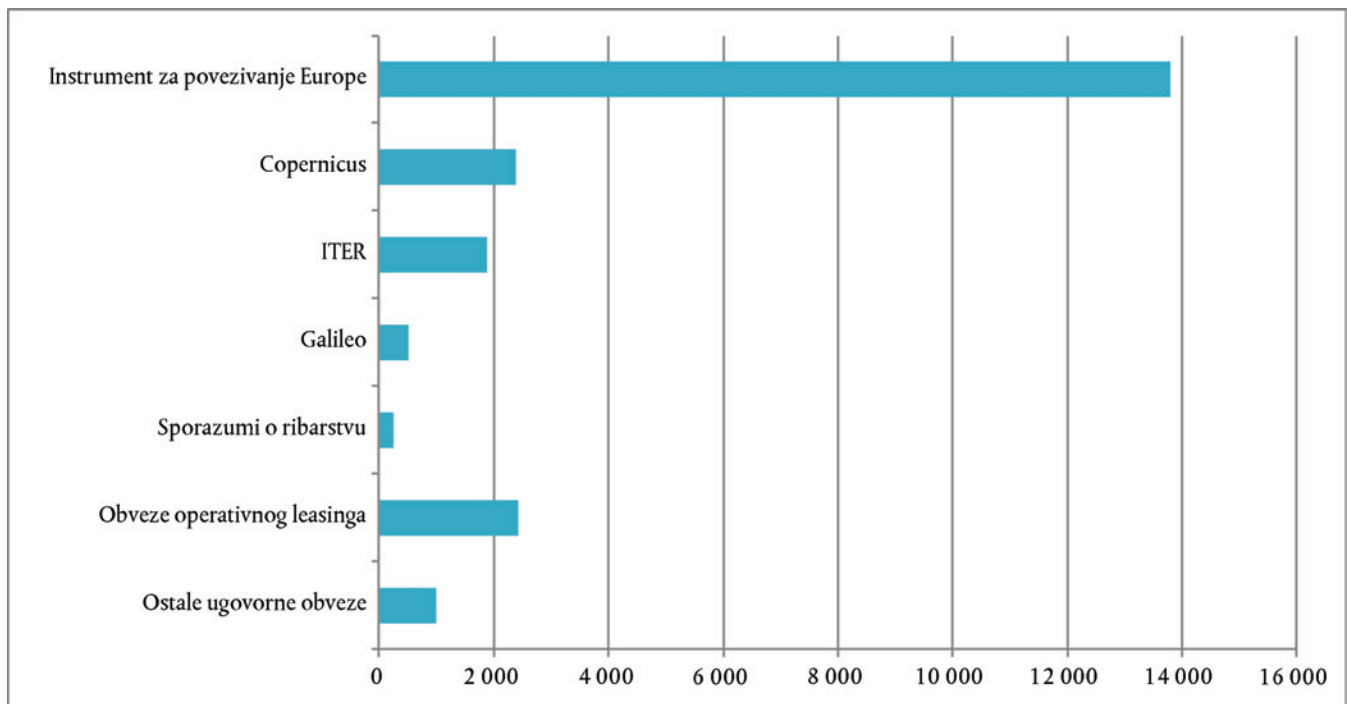
⁽²⁶⁾ Članak 3. stavak 3. Uredbe o VFO-u.

⁽²⁷⁾ Sud je iznio preporuku u vezi s tim prijedlogom u mišljenju br. 1/2017.

⁽²⁸⁾ Vidjeti bilješku 5.3. u računovodstvenoj dokumentaciji EU-a za 2016.

Okvir 2.3. – Ostale dugoročne pravne obveze na kraju 2016.

(u milijunima eura)



Izvor: računovodstvena dokumentacija EU-a za 2016., bilješka 5.3. uz financijske izvještaje.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

EU u sve većoj mjeri upotrebljava financijske instrumente

2.21. Bilježi se porast financijskih instrumenta za koje se izdvaja proračunska potpora EU-a (vidjeti **okvir 2.4.**) te se predviđa da će se taj rast nastaviti do 2020. Pažljivo upravljanje nužno je kako bi se zajamčila djelotvorna, učinkovita i ekonomična uporaba dostupnih sredstava te kako bi se bilo kakve promjene uvođile isključivo nakon pažljive procjene učinaka.

ODGOVORI KOMISIJE

2.21. Komisija je provela mjere kojima se osigurava transparentnost i dobro financijsko upravljanje pri uporabi dostupnih sredstava.

Kad god se predviđaju izmjene, ex ante procjena trebala bi uključivati analizu iskustava stečenih s prethodnim sličnim instrumentima.

Za instrumente pod središnjim upravljanjem, u relevantnim pravnim osnovama predviđeni su pregledi u sredini razdoblja ili evaluacije.

Za sve takve buduće preglede financijskih instrumenata u sredini razdoblja Komisija će osigurati da budu obuhvaćena stečena iskustva i utjecaj svih velikih socioekonomskih promjena na ekonomsku logiku financijskog instrumenta te odgovarajući doprinos iz proračuna EU-a.

Okvir 2.4. – Financijski instrumenti za koje se izdvaja proračunska potpora EU-a

(u milijardama eura)

	Programsko razdoblje 2007.–2013. (*)	Programsko razdoblje 2014.–2020.
Pod podijeljenim upravljanjem		
EFRR, ESF ⁽¹⁾ i ruralni razvoj ⁽²⁾ za razdoblje 2007.–2013./ESIF za razdoblje 2014.–2020.	12,0	21,5
od toga Inicijativa za MSP-ove	0	1,2 (**)
Pod izravnim/neizravnim upravljanjem i pokriveno proračunskim jamstvima		
Financijski instrumenti pod neizravnim upravljanjem	3,8 ⁽³⁾	7,4 (***)
EFSU – najviše moguće proračunsko jamstvo EU-a, od čega:	0	16
— izdvajanje rezervacija Jamstvenog fonda		8
— nepokrivene obveze za tekući proračun EU-a i buduće proračune		8
Ukupno	16,1	45,6
Predloženo povećanje financiranja ⁽⁴⁾		10
Ukupno nakon predloženog povećanja		55,6

(*) Na temelju najnovijih dostupnih izvješća o provedbi.

(**) Na temelju najviših mogućih iznosa odobrenih sredstava za operativne programe na dan 31. prosinca 2016.

(***) Za programsko razdoblje 2014.–2020. Sud je procijenio okvirni proračun za financijske instrumente pod neizravnim upravljanjem na 7,4 milijarde eura (godišnje izvješće za 2015., grafikon 2.10.).

⁽¹⁾ Za financijske instrumente EFRR-a i ESF-a ukupni odgovarajući doprinos EU-a isplaćen do dana 31. prosinca 2015. iznosio je 11,6 milijardi eura, od čega je samo 8,5 milijardi eura (73 %) došlo do krajnjih korisnika. Ti se iznosi odnose na devetogodišnje razdoblje provedbe (2007.–2015.) (dokument Komisije EGESIF_16. – 001.1. – 00., sažeti prikaz podataka 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 (EZ) br. 1083/2006 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.), str. 66.).⁽²⁾ Tematsko izvješće br. 5/2015 (<http://eca.europa.eu>).⁽³⁾ Na dan 31. prosinca 2014. ukupni doprinos EU-a u programskom razdoblju 2007.–2013. za financijske instrumente pod neizravnim upravljanjem iznosio je gotovo 3,8 milijardi eura (ne uključujući instrumente za mješovito financiranje).⁽⁴⁾ Vidjeti odlomak 2.22. i bilješku 35.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2.22. EFSU će i dalje rasti te postaje jedan od glavnih izvora financiranja ⁽²⁹⁾. Do kraja 2016. Grupa EIB-a sklopila je ugovore u vrijednosti od 21,3 milijarde eura za EFSU ⁽³⁰⁾. Razdoblje ulaganja EFSU-a još nije gotovo, a u **okviru 2.5.** prikazana je raspodjela sredstava EFSU-a po državama članicama na kraju 2016.

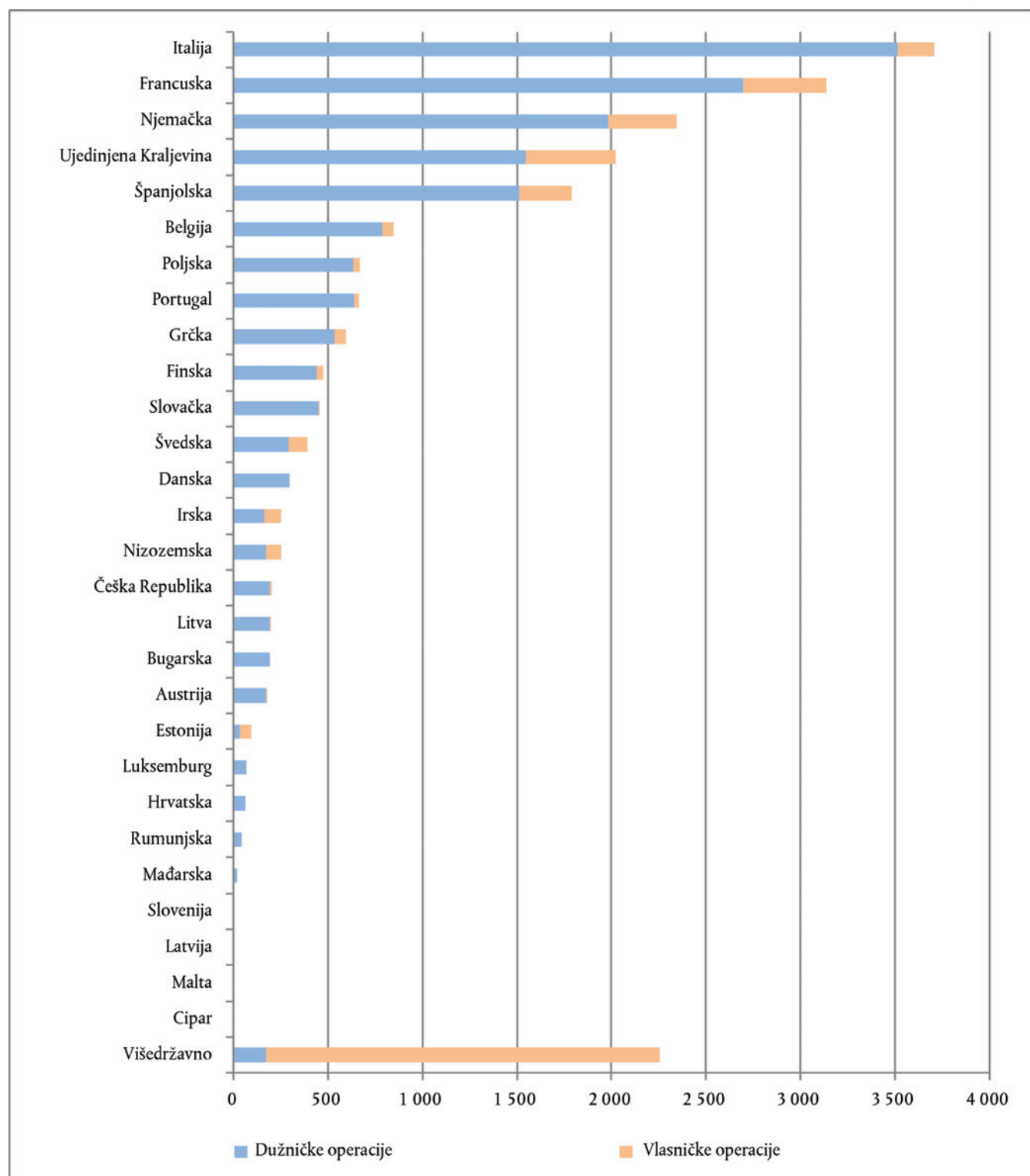
2.22. Da bi okvir 2.5. davao potpunu sliku dimenzija financiranja sredstvima EFSU-a po državama članicama, Komisija smatra da bi trebali biti prikazani ne samo iznosi intervencija sredstvima EFSU-a po državama članicama nego i omjeri između ulaganja iz EFSU-a i BDP-a te iznosi po glavi stanovnika predmetnih zemalja.

⁽²⁹⁾ Komisija je proračunskim tijelima predložila povećanje opsega EFSU-a. U vezi s tim prijedlogom Sud je objavio mišljenje br. 2/2016.

⁽³⁰⁾ Izvješće o radu koje EIB objavljuje na kraju godine pod nazivom „Europski fond za strateška ulaganja – dio za infrastrukturu i inovacije i dio za mala i srednja poduzeća. Dodatak II. Sporazuma o EFSU-u” – na datum izvješćivanja 31. prosinca 2016. jamstvo EFSU-a pokriva 11,2 milijarde eura.

Okvir 2.5. – Sredstva EFSU-a po državama članicama

(u milijunima eura)



Izvor: Izvješće o radu koje EIB objavljuje na kraju godine pod nazivom „Europski fond za strateška ulaganja – dio za infrastrukturu i inovacije i dio za mala i srednja poduzeća. Dodatak II. Sporazuma o EFSU-u” – datum izvješćivanja: 31. prosinca 2016.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.23. EFSU je novi centralizirani inovativni instrument u sklopu kojeg države članice mogu podupirati ulaganja unutar EU-a. U skladu s mehanizmima upravljanja EFSU-a EIB-u su delegirane provedbene ovlasti, pri čemu je javni nadzor ograničeniji nego što je to u slučaju ostalih instrumenata za koje se izdvajaju sredstva iz proračuna EU-a, kako je prikazano u **okviru 2.8.**

Države članice mogle bi se suočiti s izazovima pri uporabi dostupnih sredstava EU-a

2.24. S obzirom na to da europski strukturni i investicijski fondovi zauzimaju znatan udio u rashodima opće države nekih država članica, važno je napomenuti da u devet država članica nepodmirene obveze u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova čine više od 15 % potrošnje opće države za 2016. (vidjeti **okvir 2.6.**).

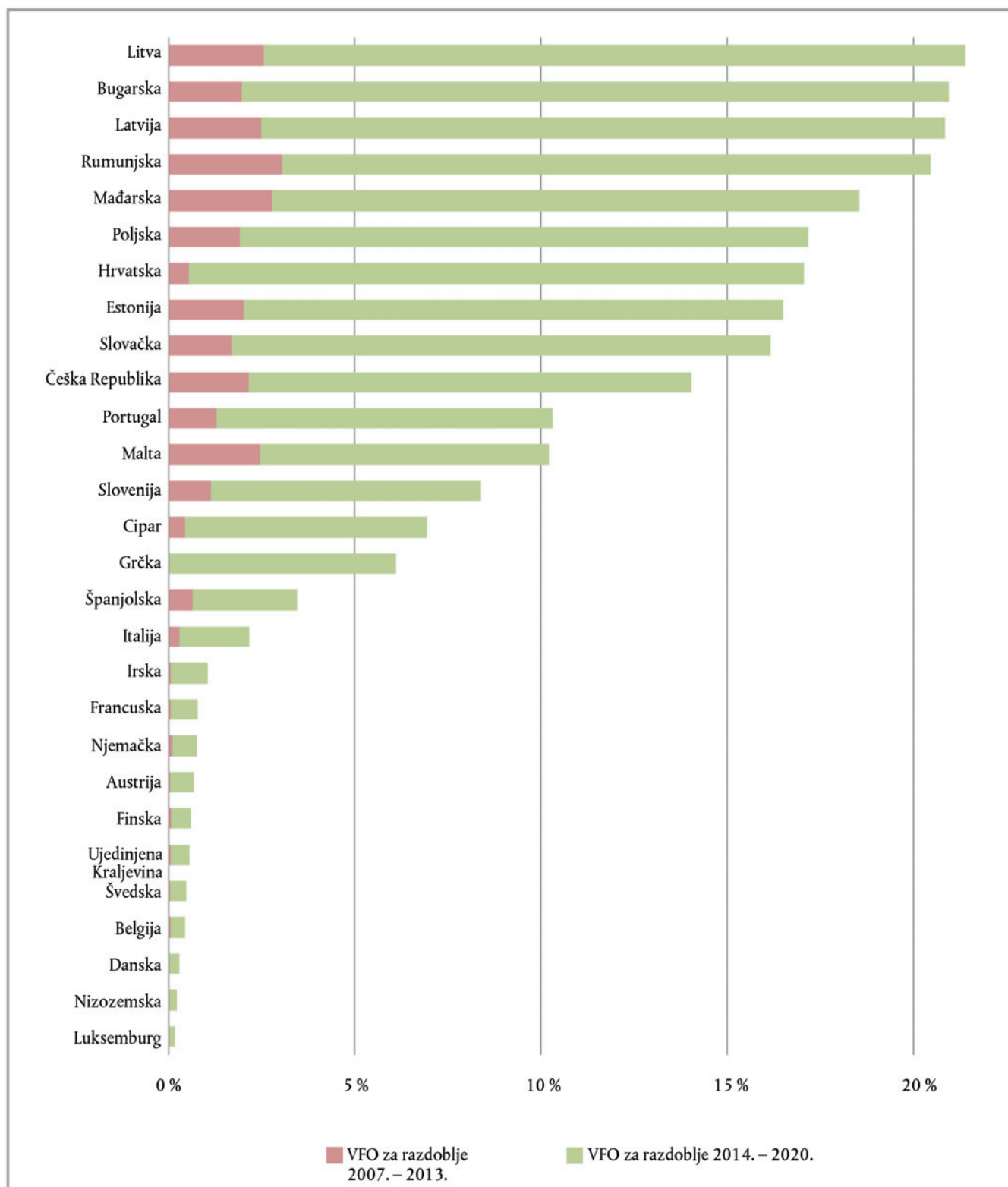
2.25. S obzirom na velik iznos odobrenih sredstava za obveze koja su i dalje raspoloživa u okviru VFO-a za razdoblje 2014.–2020., državama članicama u kojima europski strukturni i investicijski fondovi čine znatan udio rashoda opće države utvrđivanje projekata dovoljno visoke kvalitete na koje bi utrošile dostupna sredstva EU-a ili koje bi sufinancirale može predstavljati izazov.

ODGOVORI KOMISIJE

2.23. Komisija smatra da je javni nadzor kojem je EFSU podvrgnut primjeren.

2.25. Komisija smatra da nije proteklo dovoljno vremena od početka provedbe VFO-a 2014.–2020. da bi se moglo zaključiti o kapacitetima predmetnih država članica u pogledu apsorbiranja sredstava koja su za njih predviđena.

Okvir 2.6. – Nepodmirene obveze u okviru ESIF-a izražene kao postotak rashoda opće države za 2016. godinu na dan 31. prosinca 2016. po državama članicama

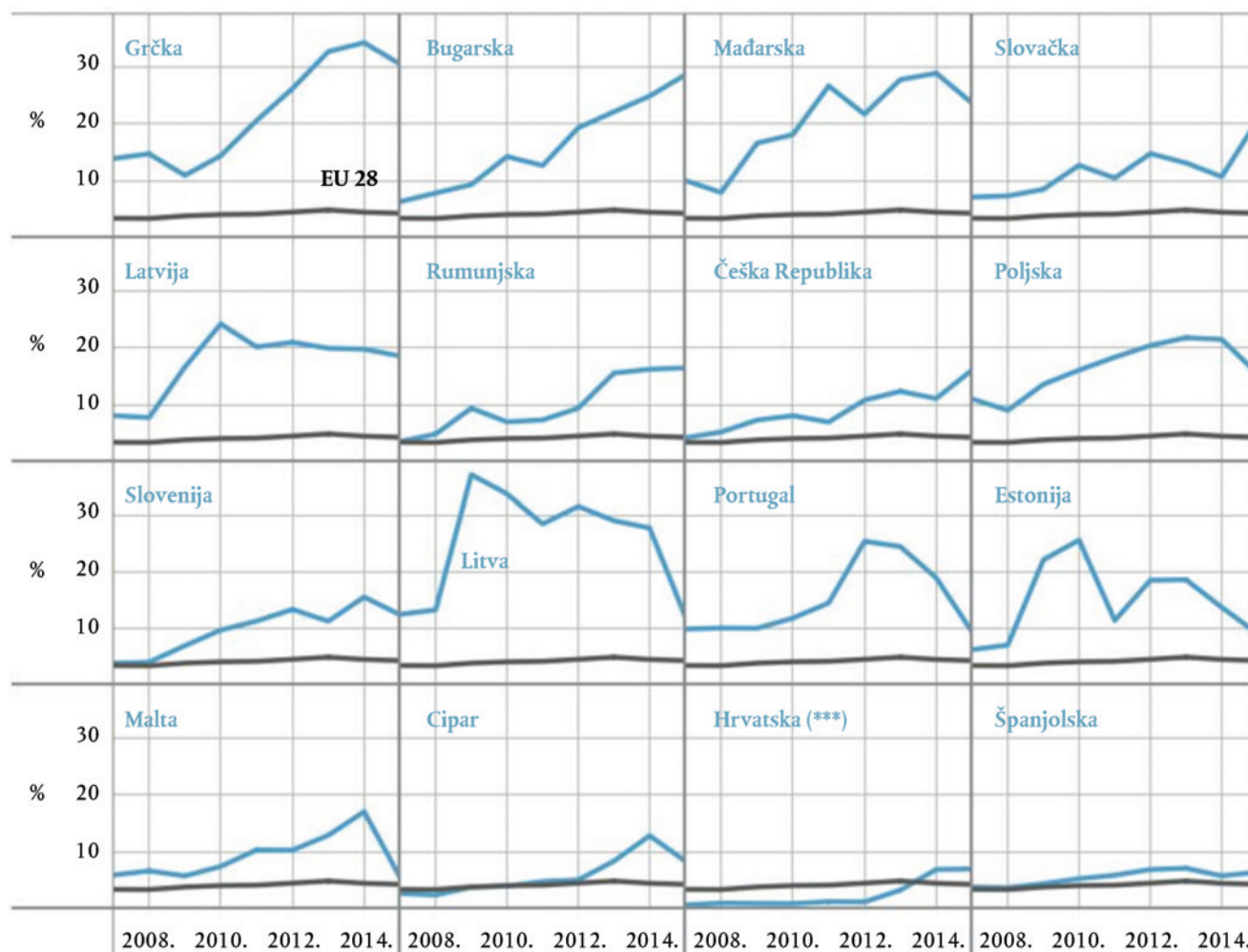


Izvor: Europski revizorski sud, na temelju informacija Komisije. Podatci Eurostata o rashodima opće države za 2016., travanj 2017.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.26. Primanja iz proračuna EU-a čine znatan udio kapitalnih ulaganja nekih država članica bilo koje godine. To znači da količina i vremenski raspored takvih primanja mogu imati važne makroekonomske učinke, primjerice na ulaganja, rast i zapošljavanje, te ih je stoga potrebno u dovoljnoj mjeri uzeti u obzir pri planiranju budućih rashoda iz proračuna EU-a (vidjeti **okvir 2.7.**)⁽³¹⁾.

Okvir 2.7. – Sredstva EU-a (*) kao udio bruto investicija u fiksni kapital država članica (**)



(*) Sredstva EU-a ne uključuju naslov 5. VFO-a, „Administracija”.

(**) Države članice u kojima su sredstva EU-a tijekom razdoblja 2007.–2015. u prosjeku činila više od 5 % bruto investicija u fiksni kapital. Bruto investicije u fiksni kapital sastoje se od neto povećanja dugotrajne materijalne ili nematerijalne imovine rezidentnih proizvođača.

(***) Hrvatska je pristupila EU-u 2013. godine.

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju informacija Komisije. Podatci Eurostata o bruto investicijama u fiksni kapital (ulaganja).

⁽³¹⁾ Ekonomisti često smatraju bruto investicije u fiksni kapital važnim pokazateljem dugoročnijeg ekonomskog rasta i produktivnosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Opće izvješćivanje o potrošnji za migracijsku i izbjegličku krizu treba biti usklađeno i sveobuhvatnije

2.27. Jedan od ključnih izazova financijskog upravljanja 2016. godine bilo je mobiliziranje sredstava za odgovor na izbjegličku krizu i integraciju migranata, uključujući hitnu potporu unutar EU-a. Financijski odgovor EU-a uključivao je povećanje sredstava u nekim već postojećim područjima, uspostavu novih instrumenata za financiranje te poticanje dodatnih doprinosa trećih strana⁽³²⁾.

2.28. Komisija 2016. godine nije prijavila ukupan iznos sredstava mobiliziranih za izbjegličku i migracijsku krizu te ga je teško procijeniti. Kao i u mnogim slučajevima, ta sredstva čine samo dio dodijeljenih proračunskih sredstava u predmetnim područjima politike. Komisija izvješćuje o svim pojedinačnim instrumentima, ali ukupan bi iznos mogla prijaviti tek nakon što uspostavi posebnu strukturu izvješćivanja.

2.28. *Budući da intervencije povezane s izbjegličkom i migracijskom krizom s vremenom mogu poprimiti različite oblike, teško je unaprijed iscrpno definirati tu temu te se sadržaj na kojemu se prikazane informacije temelje i njihova implicitna definicija s vremenom mogu mijenjati. Komisija je od Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) zatražila da prilagodi svoje DAC šifre kako bismo imali opće prihvaćenu definiciju migracije.*

Komisija će analizirati moguću konsolidaciju postojeće strukture izvještavanja u svrhu pružanja sveobuhvatnih informacija o izdacima za izbjeglice i migracije.

⁽³²⁾ Dosad poduzete mjere uključuju:

- uspostavu Instrumenta za izbjeglice u Turskoj (FRT) i Kriznog uzajamnog fonda za Srednjoafričku Republiku („uzajamni fond EU-a Békou”),
- jačanje Uzajamnog fonda za Siriju („uzajamni fond EU-a Madad”),
- povećanje sredstava Fonda za azil, migracije i integraciju (FAMI) te Fonda za unutarnju sigurnost (FUS),
- prijenos sredstava u novu proračunsku liniju za pružanje hitne potpore unutar EU-a,
- jačanje proračuna relevantnih agencija, Frontexa, Europolu, Europskog potpornog ureda za azil i Europskog centra za borbu protiv krijumčarenja migranata.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Složenost mehanizama EU-a za financiranje nastavlja se povećavati

2.29. Proračun EU-a uvelike je poboljšán tijekom godina, a uveden je i određen niz drugih mehanizama za financiranje politika EU-a. U pozadini takvog razvoja događaja leži potreba za pronalaskom dodatnih sredstava za odgovor na nove izazove, kao što su financijska kriza, klimatske aktivnosti, migracija i izbjeglice, te potreba za upotrebom dostupnih sredstava na učinkovitiji i inovativniji način, naprimjer za zajmove, jamstva i vlasnička ulaganja.

2.30. Kao rezultat toga, broj tijela i instrumenata povezanih s financiranjem provedbe politika EU-a znatno je porastao, čime je stvorena složena mreža mehanizama oko proračuna EU-a (vidjeti **okvir 2.8.**).

2.31. Proračun EU-a jedinstveni je mehanizam na koji se primjenjuju određena pravila. Time se olakšava osiguravanje odgovornosti i transparentnosti za dionike Suda, uključujući Europski parlament i Vijeće. Budući da mehanizmi izvješćivanja, revizije i javnog nadzora nisu usklađeni, a za ostvarivanje politika EU-a sve se češće osim proračuna EU-a upotrebljavaju i drugi financijski mehanizmi, stvara se rizik od narušavanja takve razine odgovornosti i transparentnosti. Naprimjer, revizijama koje Sud obavlja i izvješćima koja objavljuje obuhvaćen je tek dio financijskih mehanizama, čime se ograničava javni nadzor. Prema mišljenju Suda trenutačnim se mehanizmima otežava djelotvorno upravljanje, revizija, nadzor i izvješćivanje kao i pružanje odgovarajućeg uvida građanima Europske unije u njezine troškove i koristi.

2.29.–2.31.

Aktualna financijska struktura EU-a omogućila nam je da mobiliziramo sredstva za nove prioritete i učinimo više s manje sredstava. Proračun EU-a nije jedini instrument za financiranje politika EU-a. Međutim financijski izvještaji EU-a obuhvaćaju sve instrumente i sve agencije s učinkom na proračun EU-a. Za reviziju financijskih izvještaja EU-a nadležan je ERS. Neki mehanizmi stvoreni su kao odgovor na krizu europodručja i međuvladinog su karaktera. Zato su izvan okvira proračuna EU-a. Drugi instrumenti, kao npr. EFSU i Europski investicijski fond, nadopuna su tradicionalnijim mehanizmima provedbe proračuna EU-a i povećavaju njegov doseg i učinak financijske poluge.

Kad je riječ o novim financijskim mehanizmima, sva tijela koja njima upravljaju svake godine dostavljaju izvješće o odgovornosti i mišljenje vanjskog revizora. Štoviše, iz razloga odgovornosti i transparentnosti podnose se i posebna izvješća, kao npr. o financijskim instrumentima, uzajamnim fondovima te o instrumentu za izbjeglice u Turskoj.

Komisija je donijela dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a u kojem je objašnjena aktualna financijska struktura EU-a. Ta tema bit će ključni element sljedećeg VFO-a.

Okvir 2.8. – Tijela i instrumenti uključeni u financiranje i provedbu politika EU-a

Provedba politika EU-a, aktivnosti i financiranje u širem kontekstu, stanje iz lipnja 2017.

Izvrješće i razvrješnica proračunskog tijela: Europski parlament i Vijeće

Reviziju provodi Europski revizorski sud

Pod upravljanjem Komisije – izravno/neizravno/podijeljeno upravljanje

Uzajamni fondovi EU-a – njihova je svrha pružiti razvojnu pomoć EU-a u nestabilnim/kriznim situacijama: Afrika (krizni uzajamni fond) i uzajamni fond EU-a Bêkou

ERF – Europski razvojni fond – razvojna pomoć zemljama AKP-a itd.

Pod upravljanjem Grupe EIB-a

Investicijski instrument ERF-a
Suradnja s EIB-om Partnerstvo AKP-EU

U konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a

Rashodovni programi financirani iz općeg proračuna EU-a ⁽¹⁾

Aktivnosti kreditiranja: BOP, EZUČ, MFP, Euratom, MEFS

Financijski instrumenti:
Inicijativa za MSP-ove, ostali europski strukturni i investicijski fondovi, financijski instrumenti ⁽²⁾

Decentralizirane agencije i druga tijela EU-a ⁽³⁾

Uzajamni fondovi EU-a: Uzajamni fond EU-a Madad (sirijska kriza), uzajamni fond Kolumbija

Jamstveni fond za vanjska djelovanja ⁽⁴⁾

Decentralizirane agencije i druga tijela EU-a: cjelovito/djelomično samofinanciranje ⁽³⁾

Financijski instrumenti ⁽⁵⁾:
Podijeljeno upravljanje ESIF-om – EFRR, ESF, KF, EPFR, EFPR

Instrumenti za mješovito financiranje – programi vanjske politike ⁽⁷⁾⁽⁸⁾

Zajednička poduzeća ⁽⁶⁾

Instrument za izbjeglice u Turskoj (FRT)

Inicijativa EFSU-a

EFSU Jamstveni fond

Proračunski financijski instrumenti: IPOL, prog. COSME, H2020, EaSI ⁽⁴⁾

Decentralizirane agencije i druga tijela EU-a: cjelovito samofinanciranje: EUIPO, CPVO ⁽³⁾

Jedinstveni sanacijski mehanizam (uključujući njegov odbor i fond) ⁽⁹⁾

Operacije EFSU-a: Europski fond za strateška ulaganja ⁽¹⁰⁾

Aktivnosti kreditiranja: ELM – mandat Grupe EIB-a za vanjsko kreditiranje ⁽¹⁰⁾

EIB – Grupa Europske investicijske banke (uklj. EIF)
Ostale aktivnosti ⁽¹⁴⁾

Vijeće agencija EU-a
obrana/sigurnost ⁽¹¹⁾⁽¹²⁾

ESB – Europska središnja banka
⁽¹²⁾⁽¹³⁾

GLF – Kreditni instrument za Grčku
bilateralni zajmovi Grčkoj ⁽¹²⁾

ESM – Europski stabilizacijski mehanizam ⁽¹²⁾

EBRD – Europska banka za obnovu i razvoj ⁽¹⁵⁾

EFSF – Europski fond za financijsku stabilnost ⁽¹²⁾

Tumač:

	Provedba politika EU-a, aktivnosti i financiranje u širem kontekstu, stanje iz lipnja 2017.
	Izvješće i razrješnica proračunskog tijela: Europski parlament i Vijeće
	U određenoj mjeri izvješće i razrješnica proračunskog tijela: Europski parlament i Vijeće
	Reviziju provodi Europski revizorski sud
	Pod upravljanjem Komisije – izravno/podijeljeno upravljanje
	Pod upravljanjem Grupe EIB-a
	Inicijativa EFSU-a
	U određenoj mjeri inicijativa EFSU-a
	U konsolidiranoj godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji EU-a

Izvori financiranja naznačeni su bojom okvira:

Financirano iz općeg proračuna EU-a

Djelomično financirano i/ili pokriveno
jamstvom iz općeg proračuna EU-a

Nije financirano iz općeg proračuna EU-a

Bilješke:

- ⁽¹⁾ Uključujući pravne obveze koje još nisu pokrivene odobrenim proračunskim sredstvima za obveze: Instrument za povezivanje Europe (CEF), Copernicus, ITER, Galileo, sporazumi o ribarstvu i ostalo.
- ⁽²⁾ Inicijativa za MSP-ove, koja je pod podijeljenim upravljanjem EIB-a, koji njome upravlja u ime država članica, i Komisije, odnosno ostali financijski instrumenti kojima u ime Komisije upravlja EIB u svojstvu ovlaštenog tijela.
- ⁽³⁾ Tijelo nadležno za odlučivanje: upravni/izvršni odbor s članovima iz svake države članice.
- ⁽⁴⁾ Pod upravljanjem EIB-a u ime Komisije u svojstvu ovlaštenog tijela.
- ⁽⁵⁾ Države članice izvršavaju sredstva i provode aktivnosti.
- ⁽⁶⁾ Tijelo nadležno za odlučivanje: upravni/izvršni odbor s članovima iz svake države članice i drugi dionici. Nisu sve države članice zastupljene u svim odborima.
- ⁽⁷⁾ Proračunska tijela daju razrješnicu samo za dio instrumenata za mješovito financiranje koji se financiraju iz općeg proračuna EU-a.
- ⁽⁸⁾ Instrument za razvojnu suradnju (DCI): Fond za poticanje ulaganja u susjedstvo (NIF), ulagački instrument za Srednju Aziju (IFCA) i ulagački instrument za Aziju (AIF), ulagački instrument za Latinsku Ameriku (LAIF).
- ⁽⁹⁾ Financira se komercijalnim bankama. Upravni odbor sastoji se od članova iz svake države članice.
- ⁽¹⁰⁾ Sud provodi reviziju samo nad aktivnostima koje su pokrivene jamstvom iz općeg proračuna EU-a.
- ⁽¹¹⁾ Izvješće o izvršenju proračuna upućeno Vijeću – razrješnicu daju upravni odbori agencija. Komisija može sudjelovati u projektima agencija u ime EU-a. Financiranje osiguravaju države članice svake agencije. Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku odgovoran je za opću organizaciju i funkcioniranje agencija.
- ⁽¹²⁾ Međuvladino tijelo.
- ⁽¹³⁾ Revizorske ovlasti Europskog revizorskog suda ograničene su na ispitivanje operativne učinkovitosti uprave ESB-a.
- ⁽¹⁴⁾ Europski revizorski sud provodi reviziju samo nad mandatom EIB-a u okviru EU-a. EIF je dio Grupe EIB-a.
- ⁽¹⁵⁾ Dioničari su države članice EU-a, druge zemlje, EU te EIB.

Pokrate i kratice			
AKP-EU	Partnerstvo afričkih, karipskih i pacifičkih zemalja i Europske unije	ESIF	Europski strukturni i investicijski fondovi
BOP	Platna bilanca	ESM	Europski stabilizacijski mehanizam
Copernicus	Europski program za promatranje Zemlje	EUIPO	Ured Europske unije za intelektualno vlasništvo
COSME	Program za konkurentnost poduzeća te malih i srednjih poduzeća	EZUČ	Europska zajednica za ugljen i čelik
CPVO	Ured Zajednice za biljne sorte	FRT	Instrument za izbjeglice u Turskoj
EaSI	Program za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI)	Galileo	Globalni navigacijski satelitski sustav Europske unije (GNSS)
EBRD	Europska banka za obnovu i razvoj	GLF	Kreditni instrument za Grčku
EFPR	Europski fond za pomorstvo i ribarstvo	H2020	Obzor 2020. – istraživanja i inovacije EU-a
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj	Inicijativa za MSP-ove	Inicijativa za mala i srednja poduzeća
EFSF	Europski fond za financijsku stabilnost	IPOL	Unutarnje politike
EFSU	Europski fond za strateška ulaganja	ITER	Međunarodni termonuklearni eksperimentalni reaktor (sporazum i organizacija)
EIB	Europska investicijska banka	KF	Kohezijski fond
EIF	Europski investicijski fond	MEFS	Mehanizam za europsku financijsku stabilnost
ELM	Mandat za vanjsko kreditiranje	MFP	Makrofinancijska pomoć
EP	Europski parlament	Odob. sred.	Odobrena sredstva
EPFRR	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj	Prog.	Program
ERF	Europski razvojni fond	Uzajamni fond EU-a Békou	Krizni uzajamni fond za Srednjoafričku republiku
ESB	Europska središnja banka	Uzajamni fond EU-a Kolumbija	Uzajamni fond za Kolumbiju
ESF	Europski socijalni fond	Uzajamni fond EU-a Madad	Regionalni uzajamni fond EU-a za odgovor na krizu u Siriji

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

BUDUĆI RIZICI I IZAZOVI

Izbjegavanje novih zaostataka u podmirivanju zahtjeva

2.32. Postoji rizik od toga da će u završnim godinama trenutnog i početnim godinama sljedećeg VFO-a doći do velikog broja zaostataka u podmirivanju zahtjeva za plaćanje, kao što je to bio slučaj i u razdoblju 2013.–2015. Razlog tomu leži u mogućnosti da sredstva za plaćanja odobrena u okviru trenutnog VFO-a neće biti dostatna za podmirenje svih zahtjeva za plaćanje podnesenih do 2020. ⁽³³⁾.

2.33. U svojoj prognozi za razdoblje do kraja 2020. u sklopu preispitivanja u sredini razdoblja ⁽³⁴⁾ Komisija je zaključila da bi „ukupne gornje granice za plaćanja u sklopu VFO-a za razdoblje 2014.–2020. trebale biti dostatne upravo u nužnoj mjeri da se izbjegne novi neuobičajeno velik zaostatak na kraju razdoblja”. Međutim, uvjet za to bio je da se posebni instrumenti računaju iznad gornjih granica VFO-a i da se ukinu najviši mogući iznosi za uporabu ukupne razlike do gornje granice za plaćanja za razdoblje 2018.–2020. koji su utvrđeni Uredbom o VFO-u. Nakon izmjene Uredbe o VFO-u ⁽³⁵⁾ još nije jasno hoće li se posebni instrumenti u stvarnosti računati iznad gornjih granica (vidjeti odlomak 2.8. točku (b)) te hoće li najviši mogući iznosi ukupne razlike do gornje granice za plaćanja ostati nepromijenjeni (vidjeti odlomak 2.8. točku (a)). Nadalje, države članice mogle bi podnijeti veći broj zahtjeva za plaćanje od očekivanog.

2.32. Rizik od zaostataka ne ovisi samo o gornjim granicama raspoloživih sredstava u okviru VFO-a nego i o iznosima koje Vijeće i Parlament dodijele u godišnjim proračunima te o stvarnom profilu plaćanja u okviru programâ. Ukupna razlika za plaćanja dostupna u okviru aktualnog VFO-a trebala bi osigurati potpunu uporabu odobrenih sredstava za plaćanje do gornje granice.

2.33. Komisija uvijek predlaže da se plaćanja za posebne instrumente ne uračunavaju u plaćanja za koja vrijedi gornja granica odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja. Međutim konačnu odluku donosi proračunsko tijelo za svaki pojedini slučaj u skladu s izjavom priloženom reviziji VFO-a u sredini razdoblja. Kad je riječ o uporabi ukupne razlike za plaćanja, za preostale godine trajanja VFO-a 2014.–2020. u reviziji VFO-a u sredini razdoblja predviđena je veća fleksibilnost.

⁽³³⁾ Vidjeti odlomke 1.46. i 1.52. godišnjeg izvješća Suda za 2012.

⁽³⁴⁾ Zaključci iz Priloga 6. dokumentu SWD(2016)299 final.

⁽³⁵⁾ Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2017/1123 (SL L 163, 24.6.2017., str. 1.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Financiranje novog VFO-a

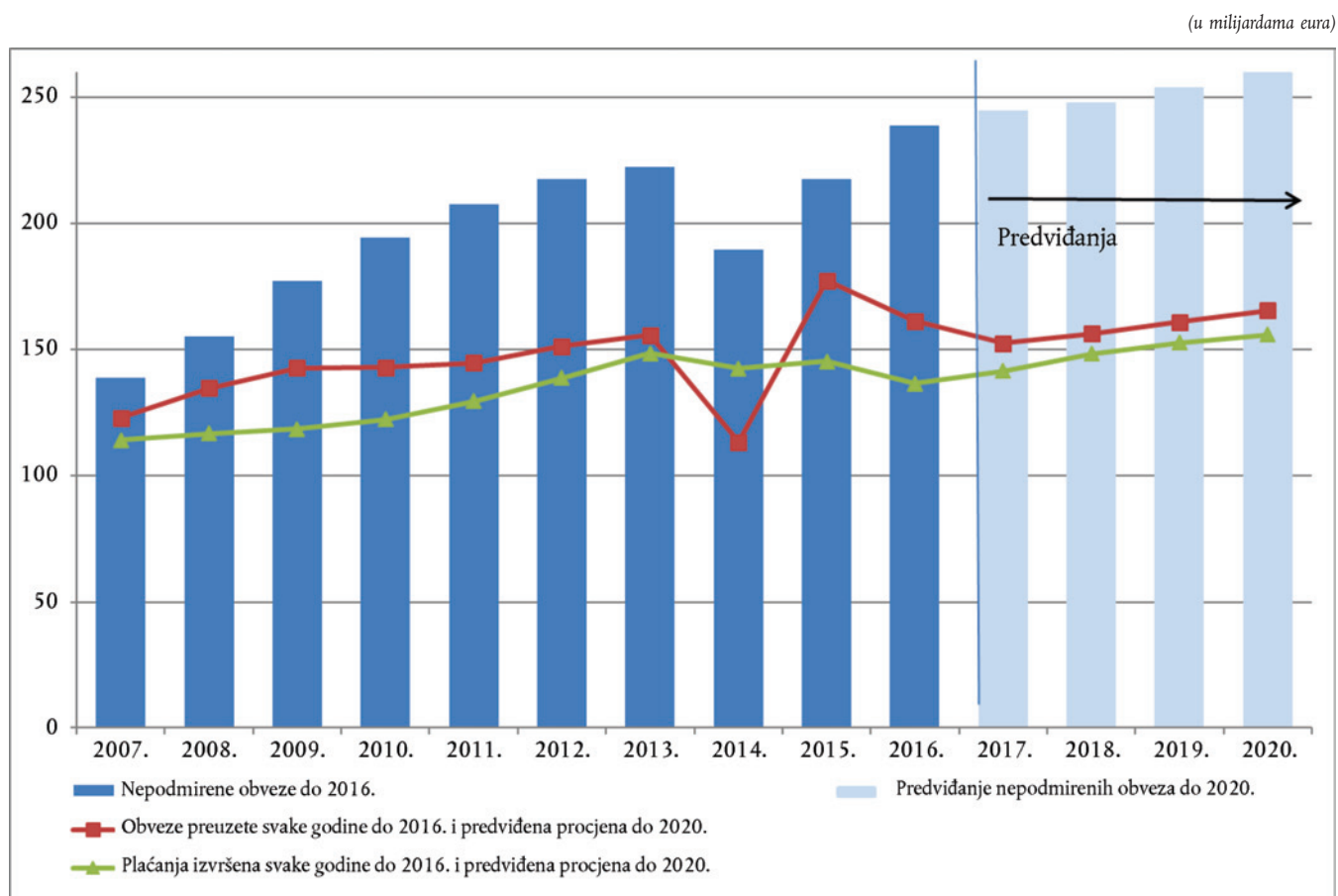
2.34. U slučaju da postojeći trendovi ostanu nepromijenjeni⁽³⁶⁾, Sud predviđa da će nepodmirene obveze (vidjeti **okvir 2.9.**) doseći rekordne 262 milijarde eura do 2020., što je iznos koji je vrlo sličan predviđanjima Komisije iz preispitivanja u sredini razdoblja⁽³⁷⁾.

2.35. Te će nepodmirene obveze biti potrebno platiti uporabom odobrenih sredstava za plaćanja iz sljedećeg VFO-a, uglavnom tijekom prve tri godine sljedećeg VFO-a.

⁽³⁶⁾ Na temelju postojećih rezultata na kraju 2016. te VFO-a, uključujući tehničku prilagodbu za 2017., Sud je donio konzervativnu pretpostavku da će 98 % odobrenih sredstava za obveze biti pretvoreno u obveze. Sud je preuzeo procjenu opoziva sredstava koju je Komisija izračunala u okviru svojeg preispitivanja u sredini razdoblja te je pretpostavio da će 99 % odobrenih sredstava za plaćanja postati plaćanja, ne uključujući plaćanja u vezi s posebnim instrumentima, u skladu s pretpostavkom Komisije. Namjenski prihodi i prijenosi nisu uključeni u predviđanja za razdoblje 2017.–2020. zbog teškoća pri njihovom izračunu te njihovog minimalnog utjecaja na predviđanja.

⁽³⁷⁾ U Prilogu 6. dokumentu SWD(2016)299 final prikazana je vrijednost od 254 milijarde eura. Predviđanja Suda temelje se na procijenjenoj uporabi 648,1 milijarde eura odobrenih sredstava za obveze i 604,3 milijarde eura odobrenih sredstava za plaćanja dostupnih u okviru VFO-a za razdoblje 2017.–2020. (na temelju tehničke prilagodbe za 2017.).

Okvir 2.9. – Predviđanja obveza i plaćanja do kraja trenutnog VFO-a 2020. godine



Izvor: za financijske godine 2007.–2016.: konsolidirana godišnja računovodstvena dokumentacija Europske unije, za predviđanja za financijske godine 2017.–2020.: Uredba o VFO-u i tehnička prilagodba za 2017.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2.36. Taj porast nepodmirenih obveza, a time i dodatna izloženost i rizik od nastajanja velikog broja mogućih zaostataka, mogao bi se riješiti uključivanjem dostatnih dodatnih odobrenih sredstava za plaćanja povrh onih koja su potrebna za nove programe u okviru sljedećeg VFO-a i/ili smanjenjem odobrenih sredstava za obveze za nove programe u okviru sljedećeg VFO-a kako bi preostalo dovoljno odobrenih sredstava za pokrivanje tih nepodmirenih obveza.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2.37. To bi rješenje bilo prikladnije od upotrebe kašnjenja u provedbi programa u okviru novog VFO-a kako bi se osiguralo dovoljno odobrenih sredstava za plaćanje nepodmirenih obveza, kao što se nenamjerno dogodilo tijekom početnih godina trenutnog VFO-a, čime se problem naprosto ponovno odgađa.

2.38. Člankom 323. UFEU-a predviđeno je da „Europski parlament, Vijeće i Komisija osiguravaju da Unija na raspolaganju ima financijska sredstva koja joj omogućuju ispunjavanje njezinih pravnih obveza u odnosu na treće”. Odlukom Vijeća o vlastitim sredstvima⁽³⁸⁾ propisuje se sljedeće: „Uredan omjer odobrenih sredstava za preuzimanje obveza i odobrenih sredstava za plaćanja održava se kako bi se zajamčila njihova usklađenost [...]”

2.39. Komisija će imati priliku riješiti taj problem u okviru svojih prijedloga za novi VFO⁽³⁹⁾ na osnovi predviđanja potreba u vezi s potrošnjom u razdoblju nakon 2020.⁽⁴⁰⁾, u skladu s preporukama iz godišnjih izvješća Suda za prijašnje godine⁽⁴¹⁾.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci

2.40. Kašnjenja u provedbi programa tijekom prve tri godine trenutnog VFO-a dovela su do prijenosa odobrenih sredstava za obveze iz 2014., uglavnom u 2015. i 2016., te do niske razine plaćanja 2016. (vidjeti odlomke 2.4.–2.10.).

2.41. Posebni instrumenti te pričuve i razlike upotrebljavali su se u velikoj mjeri, ali preostali iznosi možda neće biti dostatni za financiranje nepredviđenih događaja do kojih bi još moglo doći prije 2020. (odlomci 2.8.–2.10.).

2.41. *Za preostale godine trajanja VFO-a 2014.–2020. u reviziji VFO-a na sredini razdoblja predviđena je veća fleksibilnost.*

⁽³⁸⁾ Članak 3. stavak 2. drugi podstavak Odluke 2014/335/EU, Euratom.

⁽³⁹⁾ Članak 25. Uredbe o VFO-u.

⁽⁴⁰⁾ Članak 9. Međuinstitucionalnog sporazuma od 2. prosinca 2013. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, o suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i o *dobrom financijskom upravljanju*.

⁽⁴¹⁾ Vidjeti 2. preporuku u odlomku 2.47. godišnjeg izvješća Suda za 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2.42. Zabilježena je rekordna razina nepodmirenih obveza, koja je za 72 % viša od one iz 2007. Time su povećani iznosi koje EU duguje, a time i financijska izloženost proračuna EU-a (odlomci 2.11.–2.14.). Došlo je do porasta ukupne financijske izloženosti proračuna EU-a, a znatne dugoročne obveze, jamstva i pravne obveze (odlomci 2.15.–2.20.) upućuju na to da će u budućnosti biti potrebno pažljivo upravljanje.

2.43. EU u sve većoj mjeri upotrebljava financijske instrumente. Uspostavom EFSU-a stvaraju se novi mehanizmi upravljanja s ograničenijim javnim nadzorom od onog za ostale instrumente kojima se pruža potpora iz proračuna EU-a (odlomci 2.21.–2.23.).

2.44. Sredstva EU-a zauzimaju znatan udio u rashodima nekih država članica, a njihova količina i vremenski raspored njihove isplate mogu imati znatan makroekonomski učinak, primjerice na ulaganja, rast i zapošljavanje (odlomci 2.24.–2.26.).

2.45. Komisija je mobilizirala razna sredstva za odgovor na izbjegličku i migracijsku krizu, ali nije uspostavila strukturu izvješćivanja kojom bi se omogućilo iscrpno izvješćivanje o njihovoj uporabi (odlomci 2.27. i 2.28.).

2.46. Mehanizmi financiranja politika EU-a sve su složeniji, čime se riskira narušavanje odgovornosti i transparentnosti (odlomci 2.29.–2.31.).

2.47. Postoji mogućnost da će krajem trenutačnog VFO-a i u prvim godinama sljedećeg VFO-a doći do velikog broja zaostalih plaćanja, a za financiranje novog VFO-a bit će potreban realističan iznos odobrenih proračunskih sredstva kako bi se isplatilo predviđene nepodmirene obveze (odlomci 2.32.–2.39.).

2.42. *Nepodmirene obveze pomno se prate u tekućem VFO-u, a pomno će se pratiti i u budućim VFO-ima.*

2.43. *Komisija smatra da je u financijskim izvještajima za 2016. i obavijestima o objavi podataka sve informacije prikazala na sveobuhvatan, jasan i transparentan način i da EFSU podliježe primjerenom javnom nadzoru.*

2.45. *Budući da intervencije u pogledu izbjegličke i migracijske krize s vremenom mogu poprimiti različite oblike, teško je unaprijed iscrpno definirati tu temu, a sadržaj na kojemu se prikazane informacije temelje te njihova implicitna definicija s vremenom se mogu mijenjati. Komisija je od Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) zatražila da prilagodi svoje DAC šifre kako bismo imali opće prihvaćenu definiciju migracije.*

Komisija će analizirati moguću konsolidaciju postojeće strukture izvještavanja u svrhu pružanja sveobuhvatnih informacija o izdacima za izbjeglice i migracije.

2.46. *Komisija je donijela dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a u kojem je objašnjena aktualna financijska struktura EU-a. Ta tema bit će ključni element sljedećeg VFO-a.*

2.47. *Funkcioniranje ukupne razlike za plaćanja trebala bi spriječiti novi neuobičajen zaostatak na kraju VFO-a.*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

2.48. Sud preporučuje Komisiji da:

- **1. preporuka:** u svojoj prognozi odobrenih sredstava za plaćanja za sljedeći VFO uzme u obzir rast nepodmirenih obveza kako bi pomogla zajamčiti uredan omjer odobrenih sredstava za obveze i odobrenih sredstava za plaćanja,
- **2. preporuka:** zajedno s Europskim parlamentom i Vijećem zajamči dosljedan pristup pitanju hoće li se posebni instrumenti računati u okviru gornjih granica odobrenih sredstava za plaćanja u sklopu VFO-a,
- **3. preporuka:** za potrebe upravljanja i izvješćivanja utvrdi način bilježenja proračunskih rashoda EU-a kojim će se omogućiti izvješćivanje o cjelokupnom financiranju povezanom s izbjeglicom i migracijskom krizom
- **4. preporuka:** pozove Europski parlament i Vijeće da u kontekstu rasprave o budućnosti Europe razmotre načine na koji bi se proračunski sustav EU-a mogao reformirati kako bi se omogućila bolja ravnoteža između predvidljivosti i spremnosti na davanje odgovora, kao i načine na koje se najbolje može zajamčiti da opći financijski mehanizmi nisu složeniji no što je to nužno za ostvarivanje ciljeva politika EU-a i jamčenje odgovornosti, transparentnosti i mogućnosti provedbe revizije.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će u svojim prijedlozima osigurati primjerenu ravnotežu između preuzetih obveza i plaćanja. Međutim Komisija napominje da konačne odluke donose suzakonodavci.

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

Komisija uvijek predlaže da se plaćanja za posebne instrumente ne uračunavaju u plaćanja za koja vrijedi gornja granica odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja. Međutim, konačnu odluku donosi proračunsko tijelo za svaki pojedini slučaj posebno.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija će analizirati moguću konsolidaciju postojeće strukture izvještavanja u svrhu pružanja sveobuhvatnih informacija o izdacima za izbjeglice i migracije.

Komisija prihvaća preporuku.

Bijelom knjigom o budućnosti Europe do 2025. pokrenut je proces rasprava i promišljanja koji prethodi pripremama za sljedeći VFO. U tom kontekstu Komisija je u lipnju 2017. donijela dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a. Financijska struktura EU-a i druga pitanja kao npr. trajanje, fleksibilnost i predvidivost bit će dio sveobuhvatnog procesa promišljanja kao pripreme za sljedeći VFO.

POGLAVLJE 3.

Ostvarivanje rezultata s pomoću proračuna EU-a

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	3.1.
Dio 1. – Izvješće o uspješnosti: usporedba pristupa Komisije i dobre prakse	3.2.–3.51.
Odjeljak 1. – Okvir za izvješćivanje o uspješnosti	3.3.–3.12.
Odjeljak 2. – Usporedba s dobrom praksom u pogledu izvješćivanja o uspješnosti u drugim institucijama i organizacijama	3.13.–3.51.
Dio 2. – Rezultati revizija uspješnosti koje je obavio Sud: u nekim tematskim izvješćima iz 2016. godine utvrđeni su zajednički problemi	3.52.–3.59.
Dio 3. – Praćenje provedbe preporuka	3.60.–3.71.
Zaključci i preporuke	3.72.–3.77.
Zaključci	3.72.–3.75.
Preporuke	3.76.–3.77.
Prilog 3.1. – Podatci o statusu preporuka prikazani po izvješćima	
Prilog 3.2. – Ključna poboljšanja i neotklonjeni nedostaci prikazani po izvješćima	
Prilog 3.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za pitanja u vezi s uspješnošću	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

UVOD

3.1. U okviru ovog poglavlja Sud svake godine analizira niz aspekata u vezi s uspješnošću: *rezultate* ostvarene s pomoću proračuna EU-a, koji izvršava Komisija u suradnji s državama članicama ⁽¹⁾. Sud se ove godine posebno usredotočio na:

- (i) okvir za izvješćivanje o uspješnosti koji primjenjuje Komisija;
- (ii) važne rezultate iz tematskih izvješća o uspješnosti koja je Sud objavio 2016. godine;
- (iii) mjeru u kojoj je Komisija provela preporuke Suda iz niza prethodno objavljenih tematskih izvješća.

DIO 1.– IZVJEŠĆE O USPJEŠNOSTI: USPOREDBA PRISTUPA KOMISIJE I DOBRE PRAKSE

3.2. Većina velikih i složenih organizacija uspostavila je postupke za mjerenje uspješnosti i izvješćivanje o njoj kako bi se pokazao uspjeh operacija i naglasila područja u kojima su potrebna poboljšanja. U odlomcima 3.3.–3.12. daje se pregled okvira za izvješćivanje o uspješnosti. U odlomcima 3.13.–3.51. taj se okvir uspoređuje sa standardima i primjerima dobre prakse koji se primjenjuju u drugim institucijama i organizacijama.

Odjeljak 1. – Okvir za izvješćivanje o uspješnosti

3.3. Komisija je tijekom posljednjih godina uvela nekoliko promjena u tom području, ponajprije promicanjem inicijative za „proračun usmjeren na rezultate” (engl. kratica: BFOR) ⁽²⁾. U središtu te inicijative nalazi se izvješćivanje o uspješnosti s ciljem pronalaženja načina za poboljšanje otvorenosti, pravodobnosti i učinkovitosti komunikacije u vezi s rezultatima ostvarenima s pomoću proračuna EU-a.

3.3. Uspješnost proračuna EU-a i s njim povezano izvješćivanje povećani su u trenutačnom višegodišnjem financijskom okviru (VFO). Komisija je znatno poboljšala i pojednostavnila svoje izvješćivanje o uspješnosti od pokretanja inicijative „Proračun EU-a usmjeren na rezultate”. Na primjer, Komisija je 2016. prvi put sastavila integrirani paket financijskih izvješća s detaljnim informacijama o prihodima, rashodima, upravljanju proračunom EU-a i njegovu izvršenju u skladu s najboljom praksom u području transparentnosti i odgovornosti.

⁽¹⁾ Članak 317. UFEU-a.

⁽²⁾ Inicijativa je usmjerena na četiri ključna pitanja: „U kojim se područjima sredstva troše? Na koji se način sredstva troše? Na koji se način obavlja procjena? Na koji se način komunicira?” http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

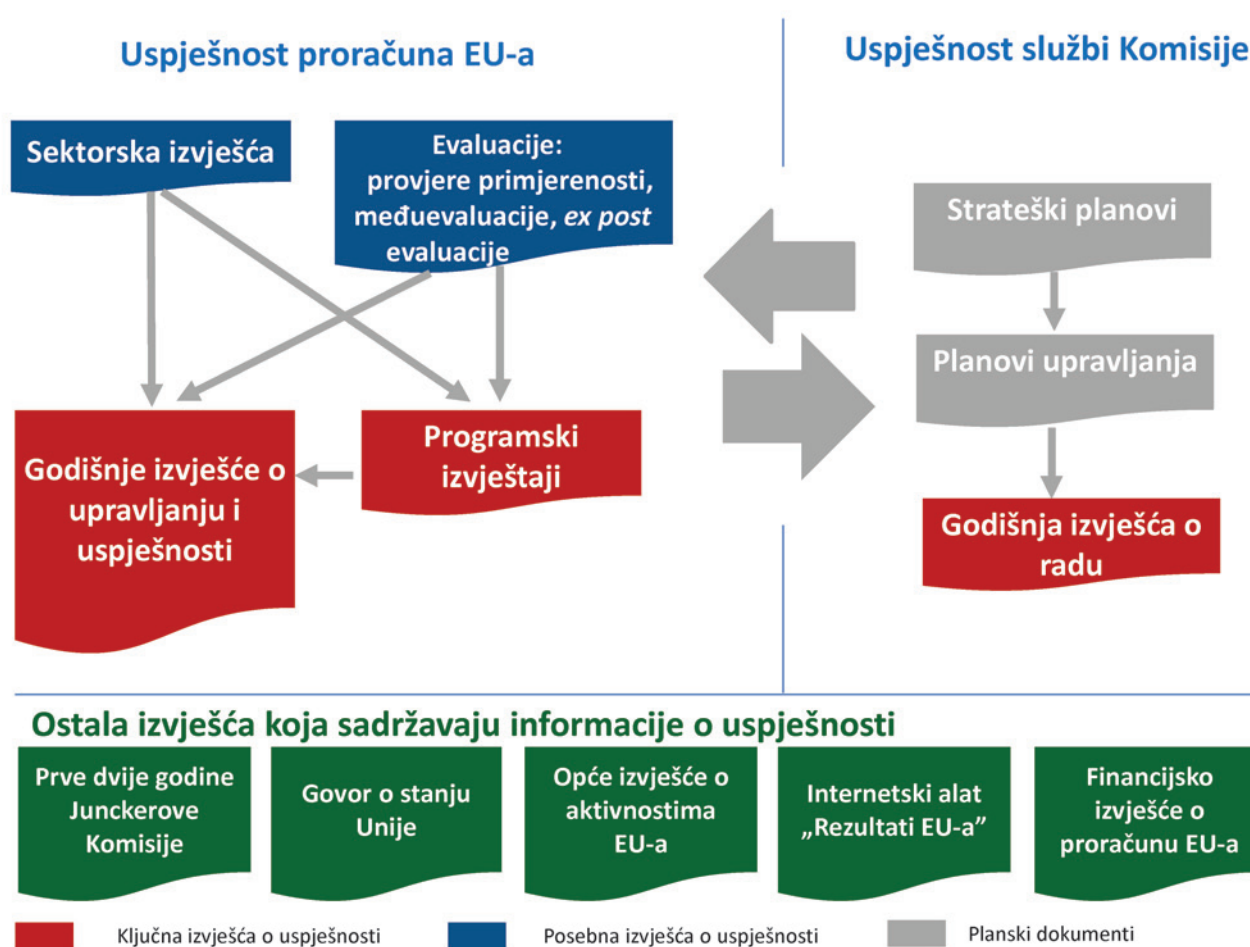
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.4. U **okviru 3.1.** daje se pregled okvira za izvješćivanje o uspješnosti. U njemu se odražava način na koji Komisija naglašava razliku između svoje uspješnosti i uspješnosti proračuna EU-a. Sud u ovom odjeljku iznosi opis glavnih izvješća prikazanih u okviru.

3.4. Na razini trgovačkih društava izvješćivanje o uspješnosti proračuna EU-a obuhvaća dva ključna izvješća: programske izvještaje i godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju. Programski izvještaji priloženi nacrtu proračuna instrument su s pomoću kojeg Komisija opravdava dodjelu financijskih sredstava proračunskom tijelu i omogućuje mu da uzme u obzir informacije o uspješnosti proračuna. Godišnjim izvješćem o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju tijelima nadležnima za davanje razrješnice pruža se na visokoj razini izrađen sažetak o načinu na koji su se proračunom podržali politički prioriteti Europske unije i o rezultatima ostvarenima s pomoću proračuna EU-a te se u njemu izvješćuje o Komisijinu upravljanju proračunom.

Okvir 3.1. – Okvir za izvješćivanje o uspješnosti koji primjenjuje Komisija



Izvor: Sud, na temelju informacija Komisije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

A Programski izvještaji

3.5. Financijskom uredbom propisana je obveza Komisije da sastavlja „programske izvještaje” (engl. *programme statements*) ⁽³⁾ kako bi se opravdala financijska sredstva zatražena za programe EU-a u nacrtu proračuna. Za svaki program ti izvještaji obuhvaćaju ažurirane informacije o provedbi, kao i ključne financijske informacije i informacije o uspješnosti ⁽⁴⁾ s pomoću pokazatelja koji će se primjenjivati tijekom cjelokupnog trajanja višegodišnjeg financijskog okvira od sedam godina (vidjeti **okvir 3.2.**). Tim se pristupom proračunskom tijelu omogućuje da tijekom proračunskog postupka u obzir uzme uspješnost.

3.5. Okvir se odnosi na programske izvještaje za 2017. objavljene u lipnju 2016. Oni obuhvaćaju više od 700 pokazatelja koji se upotrebljavaju za praćenje uspješnosti programa tijekom njihova životnog ciklusa. Stoga podatci za određeni broj pokazatelja još nisu bili dostupni. U programskim izvještajima za 2018. ⁽¹⁾ dostupni su podatci u pogledu više od 80 % pokazatelja, što je povećanje od više od 20 % u odnosu na prethodnu godinu. Podatci o uspješnosti nastavit će se povećavati s provedbom programa sufinanciranih iz proračuna EU-a.

Okvir 3.2. – Programski izvještaji iz 2017.: ciljevi i pokazatelji

	Broj općih ciljeva	Broj posebnih ciljeva	Broj upotrijebljenih pokazatelja	Uklonjeni pokazatelji zbog nedostatka podataka	Proračun za plaćanja za 2016. (u milijardama eura)	Broj pokazatelja po milijardi eura
Naslov 1.a – Konkurentnost za rast i zapošljavanje	25	90	154	93	17,4	14
Naslov 1.b – Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija	3	21	8	76	48,8	2
Naslov 2. – Održiv rast: prirodni resursi	6	28	29	69	55,1	2
Naslov 3. — Sigurnost i građanstvo	13	48	148	28	3,0	59
Naslov 4. – Globalna Europa	14	44	97	5	10,2	10
Posebni instrumenti	0	2	2	0	0,4	5
SVEUKUPNO	61	233	438	271	134,9	5
	294 cilja		709 pokazatelja			

Izvor: Sud, na temelju dokumenta „Nacrt općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2017. – Programski izvještaji o rashodima poslovanja” (COM (2016) 300 – lipanj 2016.).

⁽³⁾ Članak 38. stavak 3. točka (e) Do kraja 2017. godine u Financijskoj uredbi upotrebljava se izraz „izvještaj o aktivnostima” (engl. *activity statement*).

⁽⁴⁾ Struktura i sadržaj tih izvještaja izmijenjeni su 2017. godine. U ovom se opisu odražavaju izmijenjeni izvještaji.

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2018/DB2018_WD01_en.pdf.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

B *Sektorska izvješća*

3.6. UFEU-om, Financijskom uredbom ili pravilima pojedinih sektora propisana je obveza Komisije da u pojedinim rashodovnim područjima sastavlja sektorska izvješća. Budući da se cilj, struktura i sadržaj tih izvješća razlikuje ovisno o različitim uvjetima, razlikuje se i njihova usmjerenost na aspekte uspješnosti. Neka sektorska izvješća pružaju raznovrsne, kvantificirane informacije o uspješnosti. Određene podatke o uspješnosti za pojedine sektore Komisija prati na mreži i često ažurira informacije.

C *Strateški planovi, planovi upravljanja i godišnja izvješća o radu*

3.7. Glavne uprave Komisije (GU-ovi) izradile su višegodišnje (2016.–2020.) „strateške planove”, u kojima su postavljeni ciljevi na temelju kojih se određuje srednjoročni smjer operativnih aktivnosti. U „planovima upravljanja” GU-ovi raščlanjuju svoju višegodišnju strategiju i ciljeve na godišnja ostvarenja, mjere i intervencije. *Godišnje izvješće o radu* svakog pojedinačnog GU-a sadržava rezultate u pogledu postavljenih ciljeva i procjenu mjere u kojoj su operativni rashodi doprinijeli postignućima politike ⁽⁵⁾. Godišnja izvješća o radu obuhvaćaju i financijske informacije te informacije o upravljanju, kao što su rezultati provjera zakonitosti i pravilnosti.

D *Evaluacije*

3.8. Komisija u svojim smjernicama za bolju regulativu ⁽⁶⁾ definira *evaluaciju* kao prosudbu temeljenu na dokazima kojom se procjenjuje mjera u kojoj je neka intervencija:

- djelotvorna i učinkovita,
- relevantna s obzirom na potrebe i njezine ciljeve,
- usklađena na razini same intervencije i s drugim intervencijama politike EU-a,
- uspješna u stvaranju dodane vrijednosti EU-a.

⁽⁵⁾ Članak 66. stavak 9. Financijske uredbe.

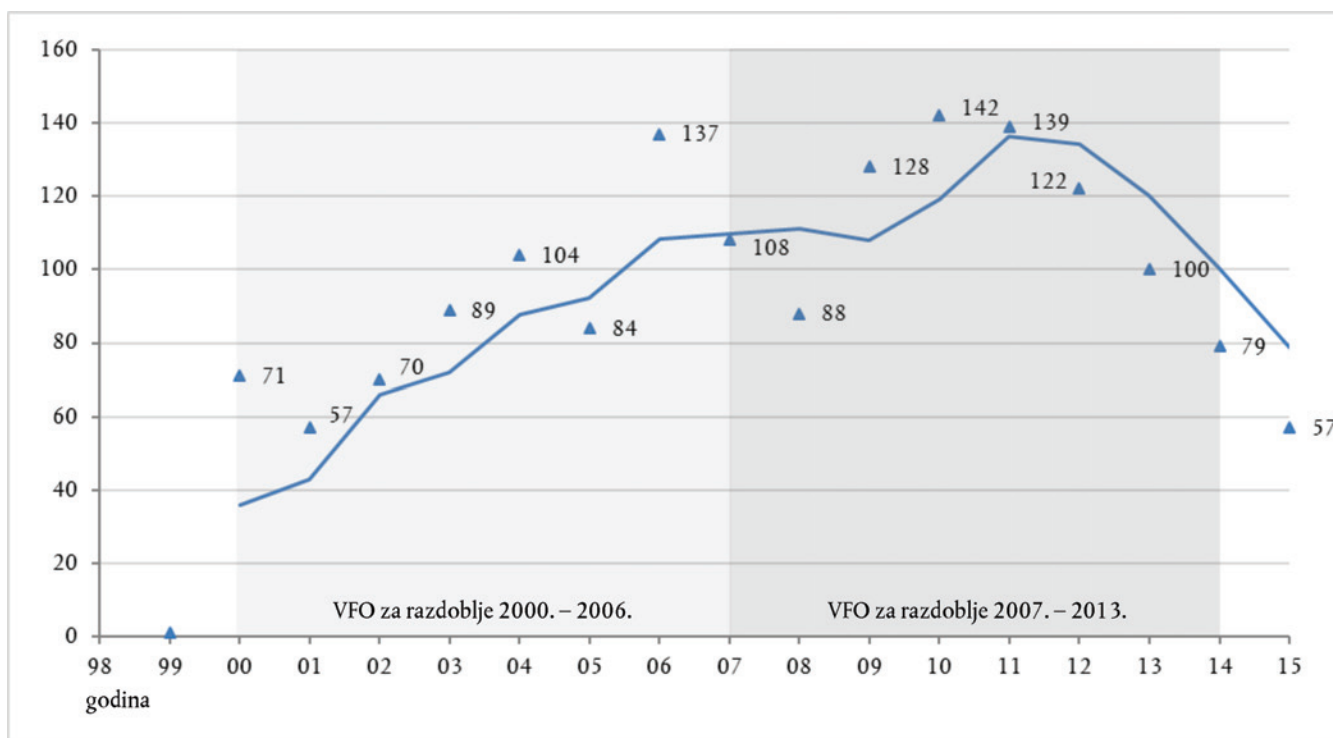
⁽⁶⁾ Radni dokument osoblja Komisije, Smjernice za bolju regulativu, SWD(2015)111 final, 19.5.2015., str. 49.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.9. Komisija se u smjernicama za bolju regulativu obvezuje na razmjernu evaluaciju svih aktivnosti EU-a povezanih s potrošnjom, kao i onih koje nisu povezane s potrošnjom, kojima se nastoji ostvariti socijalni ili gospodarski učinak. Svaki GU odgovoran je za evaluaciju vlastitih aktivnosti. Evaluacije mogu biti potpuno centralizirane u sklopu jednog horizontalnog odjela, potpuno delegirane operativnim odjelima ili, u hibridnom modelu, decentralizirane u svrhe operativnog upravljanja, ali uz potporu središnjeg odjela za evaluaciju.

3.10. Komisija je do kraja 2015. vodila bazu podataka o evaluacijama⁽⁷⁾ s podacima o gotovo 1 600 evaluacija provedenih u razdoblju 1999.–2015, uz prosječno 100 evaluacija svake godine (vidjeti **okvir 3.3.**). Ukupan trošak evaluacija 2016. godine iznosio je više od 60 milijuna eura (210 milijuna eura ako se uključe i studije⁽⁸⁾). Komisija je u međuvremenu javnu bazu podataka o evaluacijama zamijenila „bazom podataka o studijama”. Prema navodima Komisije glavna je svrha baze podataka o studijama omogućiti razmjenu evaluacijskih nalaza među različitim institucijama EU-a, dok se za razmjenu svih informacija o evaluacijama i studijama upotrebljava javna platforma EU Bookshop (internetska knjižara).

Okvir 3.3. – Broj evaluacija u Komisiji u razdoblju 2000.–2015. (krivulja trogodišnjeg prosjeka i godišnji podatci)



Izvor: baza podataka o evaluacijama koju vodi Komisija(2000.–2015.).

⁽⁷⁾ <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/search.do>.

⁽⁸⁾ Prema smjernicama za dobru regulativu zahtjev da se donese prosudba može biti ključan čimbenik za razlikovanje evaluacije od studije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

E Godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti

3.11. Godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti odgovor je na obveze iz članka 318. UFEU-a (o evaluaciji financija EU-a koja se temelji na rezultatima) i članka 66. stavka 9. Financijske uredbe (o sažetku godišnjih izvješća o radu). Spajanjem dvaju prethodno zasebnih izvješća Komisija je, za potrebe tijela nadležnog za davanje razrješenja, nastojala izraditi jedinstveni dokument koji obuhvaća i upravljanje proračunom EU-a i evaluaciju dobivenih rezultata.

F Ostala izvješća koja sadržavaju informacije o uspješnosti

3.12. Postoje i druga izvješća Komisije, redovita i povremena, koja obuhvaćaju informacije o ciljevima i pokazateljima uspješnosti, kao i o koristima ili postignućima projekata.

- (i) U godišnjem općem izvješću o aktivnostima Europske unije⁽⁹⁾, koje se objavljuje u ožujku, navode se pojedinosti o glavnim događanjima, inicijativama i odlukama iz prethodne godine, svrstanim prema deset prioriteta Komisije.
- (ii) Godišnje financijsko izvješće o proračunu EU-a⁽¹⁰⁾, koje se objavljuje u srpnju u sklopu objedinjenog paketa financijskih izvješća Komisije, bavi se proračunskim upravljanjem u prethodnoj godini.
- (iii) U studenome 2016. objavljen je niz prezentacija pod nazivom „The Juncker Commission two years on”⁽¹¹⁾ (Prve dvije godine Junckerove Komisije) kako bi se pružio pregled napretka ostvarenog u pogledu deset prioriteta Komisije tijekom prvih dviju godina njezina mandata.
- (iv) Godišnji govor predsjednika o „stanju Unije”⁽¹²⁾, koji se drži u Europskom parlamentu u rujnu, za koji se objavljuju popratni dokumenti.
- (v) Internetski alat pod nazivom „Rezultati EU-a”⁽¹³⁾, baza podataka o projektima koje financira EU dostupna na internetu, pri čemu se za svaki projekt navode rezultati te, u nekim slučajevima, brožani podatci.

3.11. Komisija je nastavila poboljšavati i pojednostavnjivati izvješćivanje o izvršenju proračuna objavom Godišnjeg izvješća za 2015. o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju. Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju za 2016. daljnji je napredak u tom pogledu.

⁽⁹⁾ https://ec.europa.eu/commission/news/eu-2016-general-report-activities-european-union_en.

⁽¹⁰⁾ http://ec.europa.eu/budget/financialreport/2015/foreword/index_en.html.

⁽¹¹⁾ http://europa.eu/rapid/press-release_AC-16-3892_en.htm?locale=FR.

⁽¹²⁾ https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_en.

⁽¹³⁾ https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects_en.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Odjeljak 2. – Usporedba s dobrom praksom u pogledu izvješćivanja o uspješnosti u drugim institucijama i organizacijama**A Uvod**

3.13. Kako bi utvrdio primjere dobre prakse u izvješćivanju o uspješnosti, Sud je:

- (i) pregledao relevantne međunarodne standarde, npr. Smjernice IPSASB-a za preporučenu praksu 3. – „Izvješćivanje o uspješnosti usluga”⁽¹⁴⁾;
- (ii) proveo anketu na temu izvješćivanja o uspješnosti, pri čemu je uz sveobuhvatan odgovor Komisije razmotrio i 17 odgovora iz država članica EU-a, drugih nacionalnih vlada i drugih međunarodnih organizacija;
- (iii) pregledao javno dostupne informacije o uspješnosti za 14 vlada i međunarodnih organizacija⁽¹⁵⁾;
- (iv) ispitao izvješća o procjeni koja je u razdoblju 2011.–2016. izdala mreža za procjenu uspješnosti multilateralne organizacije (MOPAN)⁽¹⁶⁾. Ta su izvješća uvijek sadržavala elemente izvješćivanja o uspješnosti organizacija.

3.14. Iako postoje važne razlike između EU-a i drugih međunarodnih organizacija i vlada, potonje također moraju ispunjavati zakonske obveze i podliježu posebnim operativnim ograničenjima. Druge međunarodne organizacije jednako su izložene poteškoćama pri uspostavi veze između svojih aktivnosti i krajnjeg učinka ili uspješnosti. Sud je utvrdio šest područja (navedenih u točkama B–G u nastavku) u kojima bi primjeri dobre prakse koje je Sud uočio mogli pomoći Komisiji da dodatno razvije svoje izvješćivanje o uspješnosti.

3.14. Komisija je, kao dio inicijative „Proračun EU-a usmjeren na rezultate”, pokrenula dijalog o okvirima uspješnosti s relevantnim stručnjacima iz nacionalnih uprava i drugih međunarodnih organizacija, uključujući OECD, kako bi prikupila stečena iskustva i utvrdila dobre prakse. U tom su dijalogu sudjelovali i predstavnici Europskog parlamenta i Vijeća, a on je obuhvaćao širok spektar pitanja, kao što su uspješnost, evaluacije i dodana vrijednost EU-a. Tijekom rasprava pojašnjeno je da bi se okvir uspješnosti trebao razvijati postupno te da se ne može temeljiti na univerzalnom pristupu. Komisija nastavlja taj dijalog sa stručnjacima i dionicima te će uzeti u obzir njegove rezultate pri pripremi okvira uspješnosti za sljedeći VFO.

⁽¹⁴⁾ Smjernice je izdao Odbor za međunarodne računovodstvene standarde za javni sektor (IPSASB) u ožujku 2015.

⁽¹⁵⁾ Vlade: Australije, Kanade, Francuske, Nizozemske, Ujedinjene Kraljevine i Sjedinjenih Američkih Država. Druge međunarodne organizacije: Vijeće Europe, Organizacija Ujedinjenih naroda za hranu i poljoprivredu (FAO), Međunarodni odbor Crvenog križa (ICRC), OECD, UNESCO, Glavno tajništvo UN-a, Svjetska banka i Svjetska zdravstvena organizacija (WHO).

⁽¹⁶⁾ MOPAN je mreža zemalja donatora koje imaju slične stavove namijenjena praćenju uspješnosti multilateralne razvojne organizacije na razini pojedinačnih zemalja. Vidjeti <http://www.mopanonline.org/>.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

B *Prostor za poboljšanje okvira uspješnosti*

- (a) **Komisija upotrebljava dva skupa ciljeva i pokazatelja za mjerenje uspješnosti, pri čemu se jedan upotrebljava za službe Komisije, a drugi za programe potrošnje**

Primjeri dobre prakse

3.15. Australaska ministarstva izrađuju tri ključna dokumenta unutar okvira uspješnosti: proračunske izvještaje po portfeljima u kojima se kvantificiraju proračuni programa, korporativne planove u kojima se navode svrhe i aktivnosti javnih tijela te godišnja izvješća u kojima se iznose povratne informacije o rezultatima. Tijela moraju zajamčiti uzajamnu usklađenost (usporedivost) tih dokumenata⁽¹⁷⁾. Kriteriji uspješnosti iz svakog dokumenta moraju se skupno navesti u jedinstvenoj godišnjoj izjavi o uspješnosti (u sklopu godišnjih izvješća na kraju financijske godine).

3.16. Državni proračun u Francuskoj dijeli se na „misije”. Svaka od 31 „misije” u proračunu obuhvaća nekoliko programa (2017. godine ima ih 118). Za svaki program postoje strategija, ciljevi i kvantificirani pokazatelji uspješnosti, a najvažniji pokazatelji služe i kao pokazatelji „misije”. Uporabom identičnih pokazatelja jamči se usklađenost između „misija” i programa. Pokazatelji obuhvaćaju i uspješnost programa i uspješnost ministarstava.

3.17. Sve savezne organizacije u Kanadi koje primaju *odobrena proračunska sredstva* moraju planirati svoje poslovanje i upravljati njime, kao i izvješćivati o svojoj uspješnosti na temelju skupa od 16 područja ishoda utvrđenih na državnoj razini. Tim se okvirom uspostavlja jasan i izravan odnos između dodijeljenih financijskih sredstava, programskih aktivnosti i ishoda na nacionalnoj razini.

⁽¹⁷⁾ Ministarstvo financija, Vodič za upravljanje resursima 131.–137. <http://www.finance.gov.au/resource-management/performance/>.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Stanje na razini Komisije

3.18. Komisija je prije početka primjene VFO-a za razdoblje 2014.–2020. izdala uputu svojim službama da „prodube okvir uspješnosti”⁽¹⁸⁾. Kako bi se to postiglo, Komisija je utvrdila novo interno pravilo⁽¹⁹⁾ prema kojem ciljevi i pokazatelji novih programa moraju biti jasno navedeni u programskim izvještajima, planovima upravljanja i godišnjim izvješćima o radu. To je primijenjeno prvi put 2014. godine i omogućilo je Komisiji da predstavi usklađeno opisno objašnjenje uspješnosti: ciljne vrijednosti za koje su dodijeljena financijska sredstva u proračunu obuhvaćene su procesom planiranja u planu upravljanja relevantnog GU-a, a rezultati su navedeni u njegovu godišnjem izvješću o radu.

3.19. Od 2016. godine, međutim, Komisija više ne primjenjuje taj pristup. Umjesto toga, izradila je nov dokument za planiranje, petogodišnji strateški plan, u kojem GU-ovi trebaju odrediti nove organizacijske ciljeve i pokazatelje koji su usklađeni s prioritetima Komisije, no koji se razlikuju od već postojećih ciljeva i pokazatelja za programe. U godišnjim izvješćima o radu sada se izvješćuje o okviru uspješnosti utvrđenom u strateškim planovima i planovima upravljanja, a kad je riječ o rezultatima programa, ta bi izvješća trebala upućivati na programske izvještaje. Međutim, od šest godišnjih izvješća o radu za 2016. godinu koja je Sud pregledao samo u jednom od njih upućuje se na uspješnost o kojoj se izvješćuje u programskim izvještajima. Time se otežava usporedivost različitih vrsta dokumenata koji se bave uspješnošću i ne odražava se činjenica da je u konačnici Komisija odgovorna za izvršenje proračuna u skladu s načelima *dobrog financijskog upravljanja*.

3.18. I radom Komisijine Službe za unutarnju reviziju proizvodi se dodatna dodana vrijednost te se povećava nadzor okvira uspješnosti i sustava mjerenja Komisije i njezinih različitih glavnih uprava (GU-ovi).

3.19. Europski revizorski sud u svojem je Godišnjem izvješću za 2015. naveo da brojni ciljevi sadržani u Komisijinim planovima upravljanja nisu podrazumijevali prikladnu razinu odgovornosti. Komisija je otad revidirala svoj ciklus strateškog planiranja i programiranja. Cilj je bio pružiti jasniji okvir odgovornosti Komisije/glavnih uprava te pojednostavniti planske dokumente i više ih usmjeriti na Komisijine prioritete i nadležnosti glavnih uprava. Ciljevi i pokazatelji odabrani za strateške planove sada se prilagođavaju njihovim posebnim nadležnostima i odražavaju činjenicu da odgovornosti odjela Komisije ne obuhvaćaju samo izvršenje proračuna i upravljanje programima.

Zbog toga više nije potrebno usklađivati ciljeve i pokazatelje u okviru uspješnosti službi Komisije s onima utvrđenima pravnim osnovama programa. Međutim, službe Komisije pozivaju se na upućivanje na programske izvještaje pri opisivanju svojih aktivnosti u odnosu na programe. Time se ograničava udvostručivanje informacija i osigurava dosljednost podataka te će se na tome pojačano raditi u budućnosti.

Komisija smatra da je njezina odgovornost za provedbu proračuna jasna. Svaki glavni direktor u okviru svojeg godišnjeg izvješća o radu potpisuje izjavu o jamstvu u kojoj navodi da su se sredstva upotrijebila u predviđenu svrhu i u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja te da su osnovne transakcije zakonite i pravilne. Na razini trgovačkih društava kolegij preuzima sveukupnu političku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a donošenjem Godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju svake godine.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti objedinjeno izvješće za 2012., COM(2013) 334 final, str. 3.

⁽¹⁹⁾ Vidjeti „Važeće upute za godišnja izvješća o radu za 2013. godinu”, str. 3. i „Upute za planove upravljanja za 2014.”, str. 9.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.20. Za izvješćivanje o potrošnji Komisija primjenjuje drukčiji ključ nego za izvješćivanje o uspješnosti. U godišnjim izvješćima o radu izvješćuje se o godišnjim plaćanjima GU-ova po vrstama aktivnosti/programima potrošnje, dok se o uspješnosti izvješćuje prema postizanju općih i posebnih ciljeva bez naznake pripadajućih rashoda. Slijedom toga, nije moguće procijeniti koliko je sredstava utrošeno na postizanje utvrđenih ciljeva. Slično tomu, godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti ne sadržava informacije o rashodima koje se odnose na uspješnost programa prikazane po općim i posebnim ciljevima.

(b) Komisija se koristi velikim brojem ciljeva i pokazatelja

Primjeri dobre prakse

3.21. OECD je 2016. godine proveo anketu u zemljama članicama OECD-a i Komisiji o izradi proračuna na temelju uspješnosti (engl. *performance budgeting*). Dijagram u **okviru 3.4.** pruža usporedan prikaz okvira uspješnosti u različitim jurisdikcijama u pogledu njegova postojanja, primjene i posljedica ⁽²⁰⁾. OECD smatra da je okvir koji primjenjuje Komisija najopsežniji, što se djelomično može objasniti opsegom zakonskih obveza u EU-u. Međutim, dijagram OECD-a pokazuje da se ta visoka razina specifikacije ne odražava u primjeni okvira i njegovim posljedicama kad je riječ o donošenju odluka.

3.20. Komisija smatra da struktura njezina izvješćivanja u godišnjim izvješćima o radu odgovara njezinu institucijskom i organizacijskom kontekstu. Općim i posebnim ciljevima obuhvaćeno je ne samo upravljanje programima potrošnje već i nepotrošačke aktivnosti (kao što su donošenje politika ili regulatorne aktivnosti).

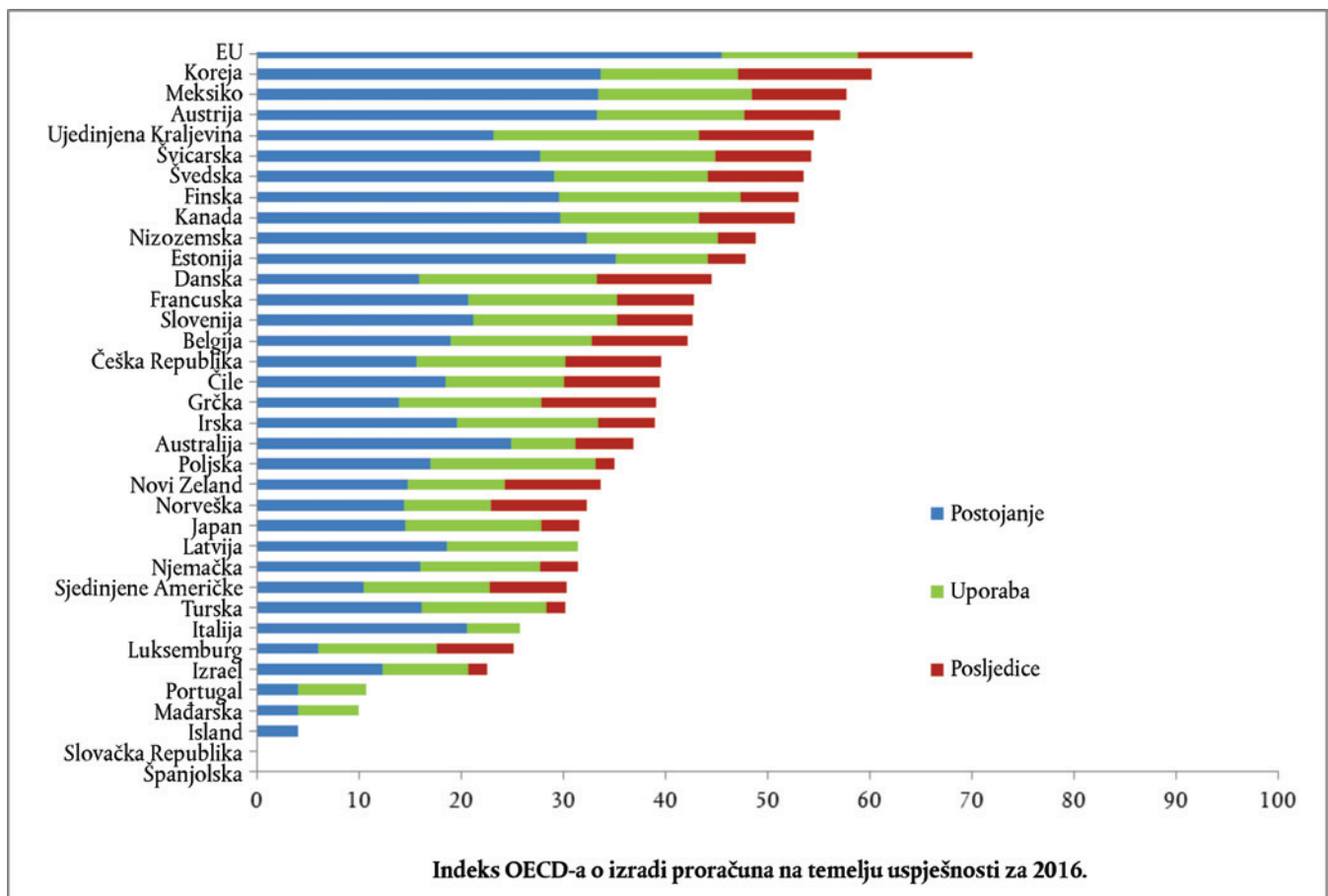
3.21. Okvir uspješnosti proračuna EU-a izrađen je na način da ispuni pravne uvjete te odgovori na zahtjeve dionika i Komisijine vlastite potrebe.

Komisija upotrebljava informacije o uspješnosti programa potrošnje za (a) praćenje napretka programa; (b) osiguranje odgovornosti i transparentnosti; (c) informiranje tijela nadležnih za donošenje odluka o upravljanju programom; (d) opravdavanje ili predlaganje prilagodbe dodjele sredstava proračunskim tijelima; (e) razvoj prijedloga za izmjene pravne osnove ili za buduće programe.

Međutim, Komisija napominje da, premda se informacije o uspješnosti uzimaju u obzir tijekom godišnjeg proračunskog postupka, to nije jedini čimbenik koji utječe na proračunske odluke.

⁽²⁰⁾ Postojanje = opseg dostupnih informacija o uspješnosti; primjena = mjera u kojoj se informacije o uspješnosti primjenjuju pri donošenju odluka u vezi s proračunom; posljedice = učinak na upravljanje i/ili proračun.

Okvir 3.4. – Rezultati ankete OECD-a iz 2016. godine o izradi proračuna na temelju uspješnosti



Izvor: prezentacija OECD-a na 12. godišnjem sastanku OECD-ove mreže viših proračunskih službenika za uspješnost i rezultate, 25. studenoga 2016.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.22. Neke su zemlje postupno smanjile složenost svojih okvira uspješnosti te broj ciljeva i pokazatelja.

- (i) Francuski parlament donio je u kolovozu 2001. zakonske akte ⁽²¹⁾ kojima su uspostavljena nova pravila za pripremu i izvršenje državnog proračuna. Na temelju toga, u razdoblju 2014.–2017., tamošnje Ministarstvo gospodarstva i financija smanjilo je broj ciljeva za 20 %, a pokazatelja za 24 %.

⁽²¹⁾ Loi Organique relative aux Lois de Finance.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (ii) Nizozemska je tijekom 2012. i 2013. uvela reformu pod nazivom „izrada proračuna na temelju odgovornosti” (engl. *accountable budgeting*) kojom su utvrđeni stroži uvjeti za vladinu uporabu informacija u vezi s politikama (pokazatelja uspješnosti i tekstualnih sadržaja u kojima se objašnjavaju ciljevi politika). Broj pokazatelja uspješnosti u proračunskim dokumentima prepolovljen je.

Stanje na razini Komisije

3.23. Programski izvještaji za nacrt općeg proračuna EU-a za 2017. godinu sadržavaju 294 cilja i 709 pokazatelja (vidjeti **okvir 3.2.**). Njihova je koncentracija posebno velika u naslovima VFO-a 1.a, 3. i 4. Komisija trenutačno preispituje svoje pokazatelje, u okviru inicijative za „proračun usmjeren na rezultate”, kako bi se prikupile informacije za sljedeću generaciju programa potrošnje. U **okviru 3.5.** prikazan je napredak kojem bi Komisija mogla težiti, no potrebno je također uzeti u obzir određene čimbenike specifične za instituciju.

ODGOVORI KOMISIJE

3.23. Više od 700 pokazatelja uključeno je u pravne osnove programa za razdoblje 2014.–2020. kako bi se olakšalo praćenje njihove uspješnosti tijekom njihova životnog ciklusa. Oni su rezultat zakonodavnog postupka i stoga odražavaju očekivanja suzakonodavaca u pogledu vrste i razine granularnosti informacija potrebnih za praćenje uspješnosti. Izvješćivanje o tim pokazateljima u okviru programskih izvještaja proračunskom tijelu omogućuje da uzima u obzir informacije o uspješnosti tijekom proračunskog postupka. U okviru inicijative „Proračun EU-a usmjeren na rezultate” Komisija revidira pokazatelje programa potrošnje kako su utvrđeni pravnom osnovom kako bi prikupila stečena iskustva za pripremu sljedeće generacije programa potrošnje.

U okviru usporedbe koju je naveo Europski revizorski sud u obzir nisu uzeti ključni čimbenici koji se odnose na kontekst, kao što su broj i priroda intervencija, obuhvaćena područja politika ili način provedbe, niti su izmjerene kvaliteta ili relevantnost pokazatelja.

Komisija napominje i da je broj ciljeva i pokazatelja upotrijebljenih u strateškim planovima za službe Komisije znatno smanjen nedavnom reformom. Broj općih ciljeva smanjen je sa 84 na 11, pokazatelja učinka sa 187 na 37, posebnih ciljeva sa 426 na 386 te pokazatelja rezultata sa 969 na 825.

Okvir 3.5. – Europska unija ima više ciljeva i pokazatelja (po milijardi eura) nego Francuska ili Nizozemska

	Ciljevi po milijardi eura	Pokazatelji po milijardi eura
Francuska – neto troškovi općeg državnog proračuna	1,0	2,0
Nizozemska – državni proračun	0,6	2,5
EU – odobrena sredstva za plaćanja	2,0	5,0

Izvor: Sud, na temelju informacija iz proračuna EU-a i nacionalnih proračuna.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA**C Izvješćivanje o uspješnosti nije iscrpno**

- (a) **Izvješćivanje o uspješnosti nije uravnoteženo jer se njime pružaju ograničene informacije o problemima i nedostacima**

Primjeri dobre prakse

3.24. Druge vlade i međunarodne organizacije poduzele su korake kako bi se zajamčilo uravnoteženo izvješćivanje o uspješnosti, kao što se preporučuje međunarodnim standardima ⁽²²⁾.

- (i) U SAD-u, u godišnjim izvješćima o uspješnosti trebalo bi pružiti jasnu sliku o rezultatima u pogledu uspješnosti, pokazati trendove u različitim razdobljima, ponuditi poveznicu s izvorom informacija o uspješnosti te dati osvrt na napredak i nedostatke.
- (ii) „Procjena na kraju dvogodišnjeg razdoblja” koju je izradio SZO za razdoblje 2014.–2015. sadržavala je za svako programsko razdoblje „Pregled glavnih postignuća i problema” ⁽²³⁾. Glavni direktor SZO-a naveo je u predgovoru glavnog izvješća o uspješnosti za razdoblje 2014.–2015. ⁽²⁴⁾ da su „i neuspjesi i uspjesi prikazani jednako otvoreno”. U skladu s tim, u izvješću se sustavno uz rezultate opisuju i problemi.

⁽²²⁾ Vidjeti, na primjer, Smjernice IPSASB-a za preporučenu praksu 3.

⁽²³⁾ <http://extranet.who.int/programmebudget/Biennium2014/Programme/Overview/12>.

⁽²⁴⁾ <http://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/>.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (iii) Svjetska banka procijenila je ⁽²⁵⁾ primjerenost svojih aktivnosti praćenja i evaluacije kako bi prikupila informacije u vezi sa stalnim naporima koje ulaže u poboljšanje djelotvornosti i promicanje kulture usmjerene na osmišljavanje rješenja i donošenje odluka na temelju dokaza. Utvrdila je znatne nedostatke u osmišljavanju i uporabi svojih sustava.
- (iv) MOPAN je u svojoj procjeni Međuameričke razvojne banke za razdoblje 2015.–2016. ⁽²⁶⁾ uputio na novi odjeljak u pregledu razvojne djelotvornosti banke pod nazivom „učenje iz neuspjeha”.

Stanje na razini Komisije

3.25. Iako se načelo uravnoteženog izvješćivanja ne navodi izričito u uputama za godišnja izvješća o radu za 2016. ⁽²⁷⁾, u njima ipak stoji da se „u sažetku objedinjuju, s realističnog gledišta, glavne poruke o postignućima politika i zaključci o financijskom upravljanju i unutarnjoj kontroli”.

3.26. Ne dovodeći u pitanje prethodno navedeno, godišnja izvješća o radu koje je Sud pregledao sadržavala su ograničene informacije o nedostacima u pogledu uspješnosti i problemima u vezi s ciljevima GU-ova. Utvrđivanje tih nedostataka i problema otežano je i time što u godišnjim izvješćima o radu za njih nije predviđen poseban prostor.

3.27. Komisija je navela da će u godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti za 2015. godinu pružiti sveobuhvatan pregled uspješnosti koji se temelji na proračunu EU-a usmjerenom na rezultate. Međutim, tim se izvješćem nije pružila sveobuhvatna slika o uspješnosti i njegov je ton pretjerano pozitivan, pri čemu su navedeni samo nedostaci u pogledu kašnjenja u provedbi. Za izvješće vrijedi i sljedeće:

3.25. Načelo uravnoteženog izvješćivanja dodatno je objašnjeno u obrascu Godišnjeg izvješća o radu za 2016. priloženom uputama za godišnja izvješća o radu za 2016. ⁽²⁾.

3.26. U obrascu Godišnjeg izvješća o radu za 2016. priloženom uputama za godišnja izvješća o radu za 2016. od glavnih se uprava zahtijeva iscrpno izvješćivanje o svim ciljevima, pokazateljima i izlaznim rezultatima (uključujući one čiji rezultati upućuju na znatna odstupanja od određenih planiranih vrijednosti) najavljenih u njihovim strateškim planovima za razdoblje 2016.–2020. i planovima upravljanja za 2016.

3.27. Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju na visokoj je razini izrađen sažetak o načinu na koji su se proračunom podržali politički prioriteti Europske unije i o ključnim rezultatima ostvarenima s pomoću proračuna EU-a. Nije osmišljen kao iscrpno i podrobno izvješće o izvršenju proračuna EU-a. U izvješću se upućuje na ostala izvješća o uspješnosti u kojima je moguće pronaći podrobnije informacije o uspješnosti (ocjene, programske izvještaje, godišnja izvješća o radu itd.).

⁽²⁵⁾ Neovisna skupina za evaluaciju: *Behind the mirror – A report on the self-evaluation systems of the World Bank Group* (Iza zrcala – izvješće o sustavima za samoevaluaciju Grupe Svjetske banke) (2016.).

⁽²⁶⁾ <http://www.mopanonline.org/assessments/iadb2015-16/index.htm>.

⁽²⁷⁾ Ref. Ares(2016)6517649 – 21.11.2016.

⁽²⁾ „GU-ovi mogu biti fleksibilni pri odabiru ključnih općih i posebnih ciljeva o kojima žele izvijestiti u okviru sadržaja odjeljka 1. Priču o uspješnosti trebalo bi temeljiti na odabiru i opisu „ključnih” rezultata (pozitivnih ili negativnih) radi ostvarenja „ključnih” općih i posebnih ciljeva. Nije potrebno obuhvatiti sve ciljeve i ostvarenja, već samo:

- one koji su toliko važni da bi čitatelj očekivao njihovo uključivanje u godišnje izvješće o radu (jer bi njihovo izostavljanje dovelo do iskrivljenog mišljenja u pogledu uspješnosti GU-a ili jer su odstupanja od ciljeva iznimna ili jer su određene radnje bile znatno medijski popraćene...) čak i ako GU smatra da nemaju stvaran učinak na jamstvo; te
- one čiji rezultati sadržani u tablicama o uspješnosti u prilogu upućuju na znatna odstupanja od utvrđenih planiranih vrijednosti.”

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- pružen je ograničen uvid u rezultate strategije Europa 2020., unatoč zahtjevu Europskog parlamenta iznesenom u njegovoj odluci o davanju razrješnice iz 2014. godine,
- u nekim slučajevima nije precizno pojašnjen utjecaj vanjskih čimbenika na rezultate,

ODGOVORI KOMISIJE

U Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju za 2015. naveden je niz nedostataka i problema koje je potrebno otkloniti. Odjeljak 1. Izvješća ne odnosi se samo na izazove koji utječu na pravodobnu provedbu programa već i na ograničenja pri procjeni uspješnosti programa (npr. upućivanja na ocjene programa djelovanja u području zdravlja za razdoblje 2007.–2013. i programa sadržanih u naslovu proračuna 4 u kojem se navode ograničenja u pogledu procjene sveukupne uspješnosti tih programa).

- Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju nije posebno izvješće o strategiji Europa 2020.⁽³⁾. Unatoč tomu, izvješće sadržava sažeti prikaz napretka u ostvarenju glavnih ciljeva strategije Europa 2020. i relevantnih pokazatelja te obuhvaća stanje provedbe programa za razdoblje 2014.–2020. i rezultate programa za razdoblje 2007.–2013. izrađenih na temelju prioriteta strategije Europa 2020. u području pametnog, održivog i uključivog rasta.

Komisija prati strategiju Europa 2020. te o njoj izvješćuje u okviru postupka europskog semestra. U izvješća država u okviru europskog semestra te u godišnja ažuriranja pokazatelja u okviru strategije Europa 2020. koja objavljuje Eurostat uključeno je detaljno i sveobuhvatno izvješćivanje o napretku država članica u ostvarivanju njihovih ciljeva u okviru strategije Europa 2020. U programskim izvještajima navodi se i poveznica između rashoda i strategije Europa 2020. Oni sadržavaju procijenjeni doprinos programa ostvarenju glavnih ciljeva (teoretska poveznica) i prioriteta strategije Europa 2020.

- u uvodu Godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju za 2015. opisan je kontekst djelovanja upućivanjem na važne političke i gospodarske izazove u toj godini. U njemu je jasno navedeno da je proračun EU-a samo jedan instrument koji se upotrebljava u vezi s drugima (odnosno s nacionalnim proračunima i ostalim alatima politike i regulatornim alatima na razini EU-a i država članica) radi ostvarenja političkih rezultata te da se 80 % proračuna EU-a troši s državama članicama. U odjeljku 1. izvješća o izvršenju i rezultatima zaključeno je da „[p]ostoje ograničenja u pogledu stupnja do kojeg se pokazateljima može dobiti točna slika o uspješnosti. [...] Nadalje, kontekstualni čimbenici imaju važan utjecaj na konačne rezultate i ti se čimbenici pokazateljima ne mogu ukloniti ni prilagoditi” te da je „izvršenje podijeljena odgovornost: odgovornost za ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020. i ciljeva financijskih okvira u velikoj mjeri dijeli se s državama članicama”.

⁽³⁾ U Radnom dokumentu službi Komisije priloženom Izvješću Komisije o nastavku mjera u vezi s razrješnicom za 2014. utvrđen je pristup za izvješćivanje o rezultatima strategije Europa 2020.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- objavljeno je prekasno te ga Sud nije mogao razmotriti pri izradi svojeg godišnjeg izvješća ⁽²⁸⁾.

(b) **Ograničene informacije o kvaliteti podataka o uspješnosti utječu na transparentnost**

Primjeri dobre prakse

3.28. U Nizozemskoj, mjerenje pokazatelja i izvješćivanje o njima podliježu reviziji. Godišnja izvješća ministara sadržavaju obavezan odjeljak s komentarima o pouzdanosti informacija o uspješnosti.

3.29. U SAD-u, sve vladine agencije objavljuju „godišnje izvješće o uspješnosti za fiskalnu godinu i godišnji plan uspješnosti za fiskalnu godinu n + 2”. U tom se dokumentu opisuje način na koji će agencije zajamčiti točnost i pouzdanost podataka koji se upotrebljavaju za mjerenje napretka u postizanju ciljeva uspješnosti.

3.30. U Australiji se u Izvješću o vladinim službama za 2017. godinu podupire uporaba nepotpunih podataka u cilju postizanja sveobuhvatnosti izvješćivanja ⁽²⁹⁾. Kako bi se nadoknadio taj nedostatak, za svaki pokazatelj u izvješću daje se procjena usporedivosti i potpunosti podataka povezanih s tim pokazateljem.

3.31. Drugi aspekt kvalitete podataka njihova je pravodobnost. U izvješćima o procjenama koja je nedavno objavio MOPAN opisani su zanimljivi trendovi u vezi s izvješćivanjem u stvarnom vremenu u organizacijama Vaccine Alliance i UNAIDS te Svjetskoj banci. Anketa koju je proveo Sud ⁽³⁰⁾ također je pokazala da blizu polovice ispitanika izvješćuje o uspješnosti više od jedanput godišnje (vidjeti **okvir 3.6.**).

ODGOVORI KOMISIJE

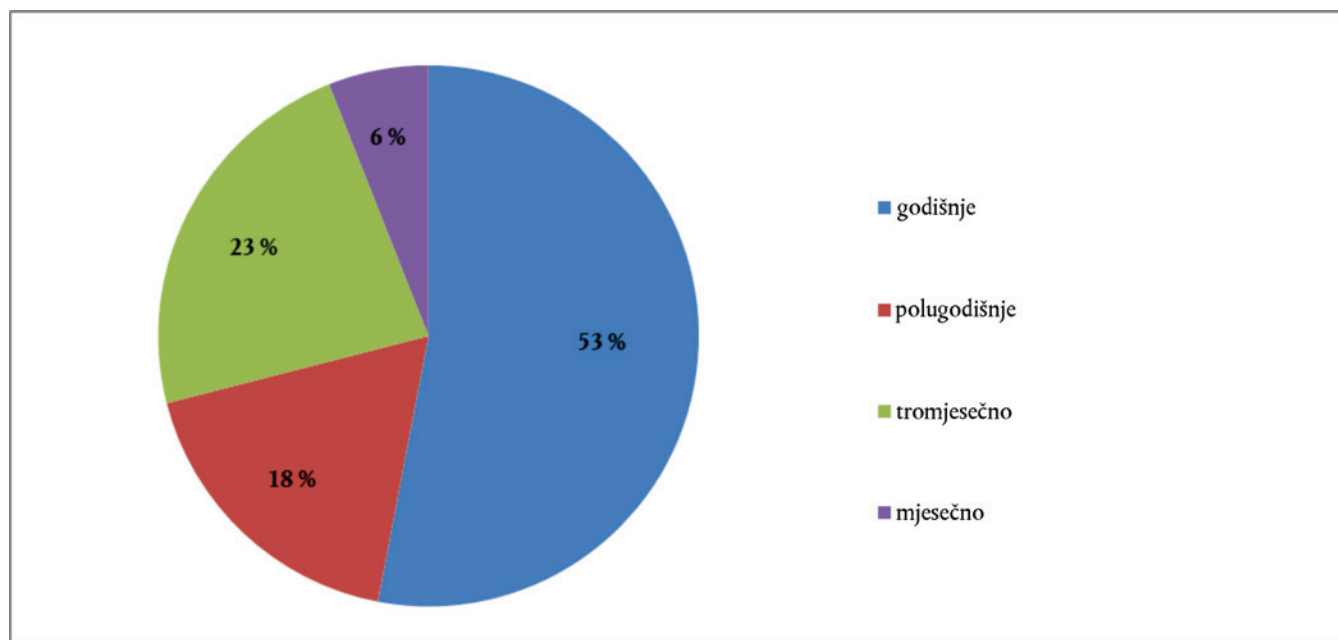
- rok za donošenje izvješća u okviru Financijske uredbe jest 15. lipnja. Komisija se oslanja na financijske podatke država članica u pogledu programa podijeljenog upravljanja, koji postaju dostupni tek tijekom ožujka. Stoga nije moguće donijeti izvješće znatno ranije.

⁽²⁸⁾ Mišljenje br. 1/2017 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, odlomak 97.

⁽²⁹⁾ Taj se pristup objašnjava ovdje: <http://www.pc.gov.au/research/ongoing/report-on-government-services/2017/approach/performance-measurement>.

⁽³⁰⁾ Vidjeti odlomak 3.13. točku ii.

Okvir 3.6. – Učestalost izvješćivanja o praćenju promjena u pogledu uspješnosti



Izvor: Sud, na temelju ankete o izvješćivanju o uspješnosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Stanje na razini Komisije

3.32. Dokumentacija o uspješnosti koju izrađuje Komisija trenutno se ne bavi na sustavan način procjenom kvalitete upotrijebljenih podataka. Nedostaci u kvaliteti podataka mogu se objaviti, ali ne postoji obveza da se to učini. U izvješćima o uspješnosti navode se izvori podataka, no u njima ne postoji poseban odjeljak u kojem bi se obrađivala pitanja u vezi s točnošću i pouzdanošću podataka. Paketom instrumenata za bolju regulativu ⁽³¹⁾ predviđena je mogućnost da se od vanjskih ocjenjivača zatraži da iznesu primjedbe o kvaliteti podataka i daju preporuke za dobivanje kvalitetnijih podataka, no to nije pravilo.

ODGOVORI KOMISIJE

3.32. Okvir za unutarnju kontrolu koji je uspostavila svaka pojedina služba Komisije izrađen je na način da osigurava razumno jamstvo s obzirom na, među ostalim, pouzdanost financijskog izvješćivanja. Sve glavne uprave izvješćuju o tom aspektu u dijelu 2. svojeg Godišnjeg izvješća o radu, dok se u odjeljku 2. Godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju nalazi sažetak procjene glavnih uprava o funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola službi Komisije i izvješćuje o njoj.

Kad je riječ o ocjenama, u paketu alata za bolju regulativu propisano je da radni dokumenti službi Komisije u pogledu ocjene koje su službe Komisije izradile na kraju ocjene moraju sadržavati jasan sažetak svih nedostataka u podacima koji su upotrijebljeni kao potpora zaključcima i utemeljenosti rezultata. Nadalje, u smjernicama za bolju regulativu propisano je da sva ograničenja u pogledu upotrijebljenih dokaza i primijenjene metodologije, posebno u pogledu mogućnosti njihove upotrebe kao potpore zaključcima, moraju biti jasno razložena u izvješćima o ocjeni. To je dodatno potkrijepljeno u revidiranoj verziji smjernica za bolju regulativu/paketa alata za bolju regulativu (SWD (2017) 350 final od 7. srpnja 2017.).

⁽³¹⁾ Paket instrumenata dopunjuje smjernice za bolju regulativu, koje se odnose na procjene učinka, evaluacije i provjere primjerenosti. Vidjeti http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm, str. 287. i str. 290.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

D Izvješća o uspješnosti uglavnom su narativna i u njima bi se na bolji način mogla iskoristiti vizualna sredstva i sredstva za snalaženje u tekstu

Primjeri dobre prakse

3.33. U nastavku su prikazani primjeri dobre prakse u Australiji i Francuskoj te u Svjetskoj banci.

Okvir 3.7. – Australija: izvješća koja izrađuju ministarstva moraju sadržavati sredstva koja čitateljima olakšavaju snalaženje u tekstu



Izvor: Australijsko ministarstvo za socijalnu skrb, godišnje izvješće za razdoblje 2015.–2016. ⁽³²⁾ (str. 253. i 258.) i Ministarstvo obrazovanja i osposobljavanja, godišnje izvješće za razdoblje 2015.–2016. ⁽³³⁾ (str. 225. i 238.).

⁽³²⁾ <https://www.dss.gov.au/about-the-department/publications-articles/corporate-publications/annual-reports/dss-annual-report-2015-16-0>.

⁽³³⁾ <https://docs.education.gov.au/documents/department-education-and-training-annual-report-2015-16>.

Okvir 3.8. – Francuska: u izvješću o rezultatima općeg državnog proračuna upotrebljavaju se pretežito grafički prikazi umjesto teksta

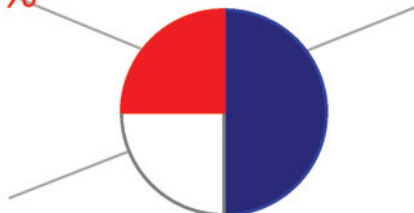


MINISTÈRE
DE L'ACTION ET DES
COMPTES PUBLICS

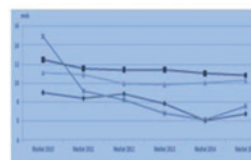
Francuska – Ministarstvo za javno djelovanje i javne račune
[Internetsko izvješće o općem državnom proračunu za 2015.](#)

tablice s pregledom **25 %**

PLF 2015	PLF 2016	DOFP 2017
46 %	45 %	46 %
19 %	19 %	19 %



50 % grafikoni



tekst **25 %**

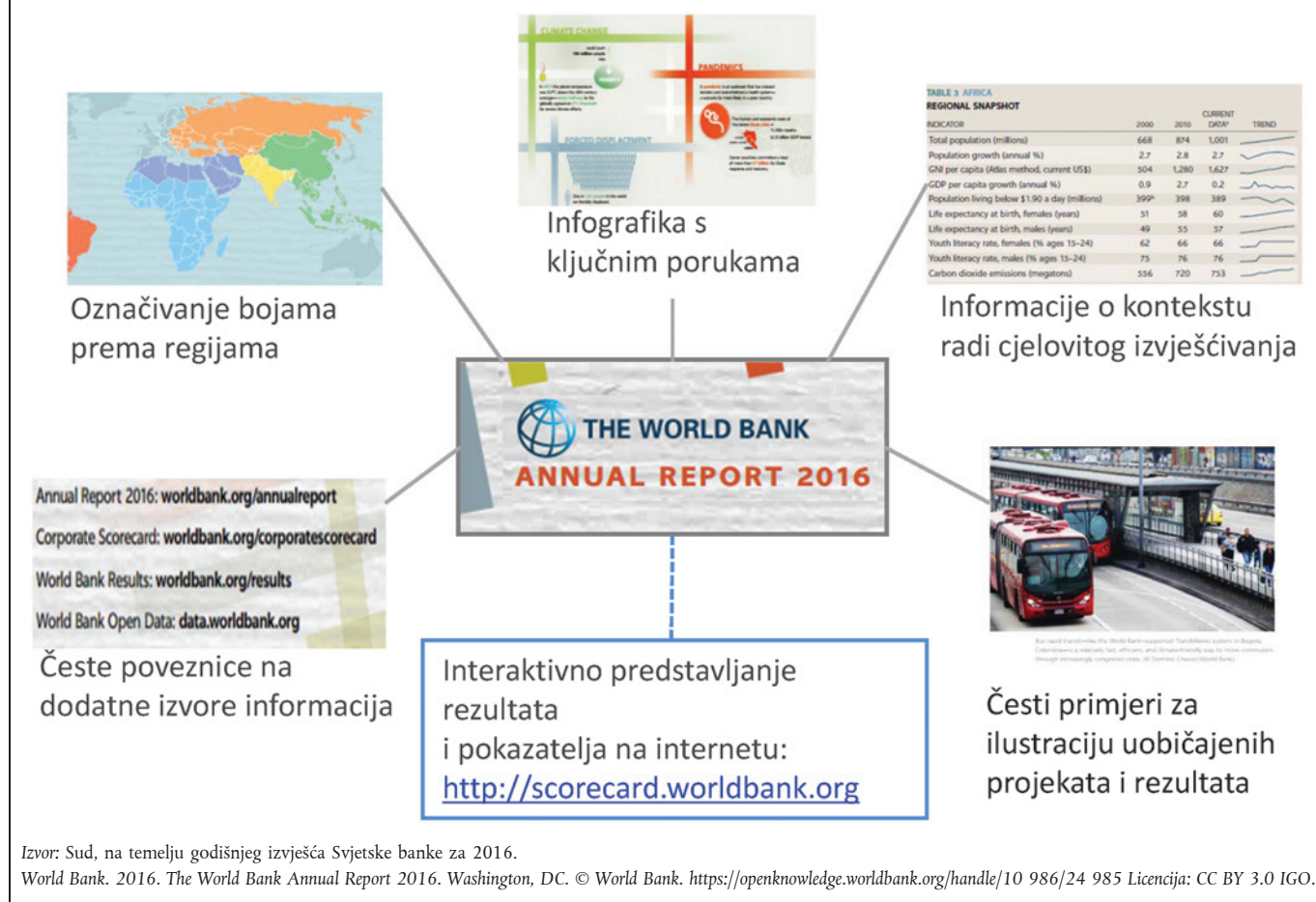
Détail principal des mesures de jugement des affaires en 2015
- Devant le Conseil d'État, le détail principal des mesures de jugement des affaires constaté en 2015, s'explique par le jugement des décisions cantonal (2 626 affaires). Aussi, le rapport jugées en 2014. Le bon résultat obtenu en 2015 (5 386 2016).
- Dans les tribunaux administratifs, la forte progression 2015, a entraîné mécaniquement une légère augmentation
- Dans les cours administratives d'appel, malgré une poursuite.



Izvor: Sud, na temelju izvješća o općem državnom proračunu za 2015. Uprave za proračun

© Direction du Budget, Ministère de l'Action et des Comptes publics, France

Okvir 3.9. – Svjetska banka: u godišnjem izvješću za 2016. upotrebljavaju se brojna sredstva za poboljšanje pristupa informacijama



Izvor: Sud, na temelju godišnjeg izvješća Svjetske banke za 2016.

World Bank. 2016. The World Bank Annual Report 2016. Washington, DC. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/24985> Licencija: CC BY 3.0 IGO.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Stanje na razini Komisije

3.34. Komisija se koristi kvantitativnim i kvalitativnim podacima kako bi s pomoću grafičkih prikaza i narativnih opisa predstavila informacije o uspješnosti. **Okvir 3.10.** pokazuje da se u nizu odabranih izvješća upotrebljavaju dijagrami, grafikoni i tablice, no ipak prevladavaju tekstualne informacije. Paket instrumenata za bolju regulativu ima odjeljak o uporabi vizualnih sredstava, no ograničen je na samo tri vrste (grafikoni u obliku stabla za probleme, grafikoni u obliku stabla za ciljeve i dijagrami o logici intervencije). Ne razmatraju se druga, općenitija sredstva za poboljšanje vizualnog predstavljanja, kao što su označivanje bojama ili infografike.

3.35. Sredstva za snalaženje u tekstu, primjerice pojmovnici, popisi kratica i abecedna kazala, gotovo da se i ne upotrebljavaju. Komisija još nije uvela praksu izrade interaktivnih internetskih verzija ključnih izvješća o uspješnosti.

3.34. Komisija prepoznaje važnost upotrebe vizualnih sredstava u svojim različitim izvješćima o uspješnosti te je napredovala u tom području. Na primjer, u verziji Godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju za 2015. upotrijebljeni su tekstni okviri kako bi ključne poruke i primjeri bili vidljiviji i kako bi se olakšalo čitanje izvješća. U izdanju Godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju za 2016. dodatno je poboljšano predstavljanje podataka s pomoću grafičkih prikaza, dijagrama i slika te je u njega uključen sažetak. Tomu i ostalim izvješćima u integriranom paketu financijskih izvješća priloženi su informativni letci od jedne stranice koji sadržavaju lako dostupni sažetak ključnih informacija za čitatelja. Nadalje, u uputama za godišnja izvješća o radu glavne uprave pozivaju se na upotrebu vizualnih elemenata u godišnjim izvješćima o radu kako bi ti dokumenti bili jednostavniji za čitanje.

Paket alata za bolju regulativu sadržava poseban alat za vizualna sredstva. Tim se alatom teži pružanju određenih primjera instrumenata koji se smatraju posebno relevantnima za intervencije u pogledu politike kako bi se među Komisijinim službama povećala svijest o dodanoj vrijednosti takvih sredstava. Njime se nipošto ne namjerava obuhvatiti sva postojeća vizualna sredstva.

Okvir 3.10. – Uporaba vizualnih sredstava i sredstava za snalaženje u tekstu u izvješćima o uspješnosti koja izrađuje Komisija

	Broj stranica	Broj grafi-kona i dija-grama	Broj tablica	Označivanje bojama	Interaktivna internetska verzija	Vizualni sa-žetak ključ-nih poruka	Pojmovnik	Abecedno kazalo
Godišnje izvješće o upravljanju i uspješnosti za 2015.	58	8	2	ne	ne	ne	ne	ne
Godišnje izvješće o radu GU-a ENER za 2015. (bez priloga)	99	27	19	ne	ne	ne	ne	ne
Godišnje izvješće o radu GU-a HOME za 2015. (bez priloga)	64	6	18	ne	ne	ne	ne	ne
Godišnje izvješće o radu GU-a MOVE za 2015. (bez priloga)	123	13	23	ne	ne	ne	ne	ne
Godišnje izvješće o radu GU-a TRADE za 2015. (bez priloga)	38	3	5	ne	ne	ne	ne	ne
EU 2016. godine	95	18	0	da	ne	da	ne	ne

Izvor: Sud, na temelju izvješća Komisije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

E Komisija ne dokazuje da se na sustavan način koristi rezultatima evaluacija

(a) Postoje slučajevi u kojima nisu iznesene preporuke

Primjeri dobre prakse

3.36. Pregledom uzorka evaluacija koje je izradio UNESCO Sud je utvrdio da se u njima uz preporuke iznose i „strateške mogućnosti za razmatranje”. Sve preporuke slijede isti obrazac: njima se definiraju cilj i sredstva za njegovo postizanje, nakon čega slijedi popis prijedloga mjera za provedbu.

3.37. U nedavnoj evaluaciji koju je izradio SZO⁽³⁴⁾ procjenjuju se doseg, korisnost i uporaba uzorka od približno 15 000 publikacija u razdoblju od 10 godina. U evaluaciji se iznosi šest strateških preporuka i uz svaku se preporuku predstavljaju posebne mjere kako bi se objasnilo što one uključuju i promicalo praćenje provedbe poduzetih mjera.

Stanje na razini Komisije

3.38. Smjernicama za dobru regulativu ocjenjivačima se ne nalaže da iznose preporuke koje bi Komisija razmatrala. Sud smatra da bi iznošenje preporuka trebalo činiti osnovu za dobro funkcioniranje sustava za praćenje provedbe, uključujući akcijske planove za otklanjanje nedostataka. Kad je riječ o 12 evaluacija koje je Sud pregledao, praksa iznošenja preporuka bila je neujednačena:

- u šest evaluacija iznesene su preporuke i predložene su provedbene mjere,
- u četiri evaluacije iznesene su opće preporuke, no nisu predložene konkretne mjere za poboljšanje stanja,
- dvije evaluacije nisu sadržavale preporuke.

3.39. Od 2005. godine Komisija nije provela studiju o načinu na koji se koristi rezultatima evaluacija, niti je naručila provođenje takve studije.

3.38. Smjernicama za bolju regulativu osigurava se da svi radni dokumenti službi Komisije u pogledu ocjene sadržavaju nalaze i zaključke koji čine temelj za moguće daljnje mjere Komisije. Oni obuhvaćaju i zahtjeve za širenje nalaza ocjena i utvrđivanje odgovarajućih daljnjih mjera. U službenom izvješću zakonodavcu obično su izložene daljnje mjere koje Komisija razmatra.

3.39. U okviru paketa za bolju regulativu za 2015. Komisija se obvezala procijeniti funkcioniranje sustava prije kraja 2019. Trenutačno počinju pripremni radovi za tu procjenu.

⁽³⁴⁾ <http://www.who.int/about/finances-accountability/evaluation/evaluation-report-nov2016.pdf>.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

(b) Komisija ne dokazuje da se na sustavan način prati provedba preporuka iz evaluacija*Primjeri dobre prakse*

3.40. Sud je uočio nekoliko primjera dobre prakse u vezi s praćenjem provedbe preporuka iz evaluacija i načinom izvješćivanja o tome:

- (i) Svjetska banka prati napredak u provedbi preporuka iz evaluacija i izvješćuje o njemu s pomoću popisa mjera koje je poduzela uprava⁽³⁵⁾, uključujući odgovore uprave i akcijske planove s pokazateljima, ciljnim vrijednostima, rokovima i odgovornim tijelima. Time se omogućuje donošenje objedinjenih zaključaka o tipologiji i provedbi preporuka⁽³⁶⁾;
- (ii) agencije Ujedinjenih naroda reagiraju na preporuke iznesene u evaluacijama pružanjem odgovora uprave i donošenjem akcijskih planova s rokovima provedbe u kojima se utvrđuju odjeli odgovorni za provedbu;
- (iii) Politikom o rezultatima⁽³⁷⁾ u Kanadi traži se da izvješća o evaluaciji sadržavaju odgovore uprave i akcijske planove. U trima evaluacijama koje je Sud pregledao taj je zahtjev bio ispunjen, a usto su bila utvrđena odgovorna tijela, određen je datum dovršetka i definirana su ostvarenja.

Stanje na razini Komisije

3.41. Komisija ne raspolaže dokumentiranim sustavom na razini institucije za redovito praćenje provedbe preporuka iz evaluacija. Smjernicama za bolju regulativu⁽³⁸⁾ zahtijeva se od 2015. godine da se za sve evaluacije izrađuje radni dokument osoblja u kojem se sažeto predstavljaju konačni rezultati procesa evaluacije. Komisija još nije u potpunosti ispunila taj novi zahtjev.

3.41. Daljnje mjere koje se poduzimaju kao odgovor na ocjene sastavan su dio sustava za bolju regulativu unutar Komisije, u okviru kojeg se rezultati ocjena uključuju u procjene učinka, koje su javno dostupni dokumenti, te u godišnje programiranje i planiranje radnji Komisije.

Komisija provodi mjere na temelju rezultata svojih ocjena u okviru programa rada Komisije. Tijekom planiranja programa rada Komisija sustavno preispituje rezultate ocjene i određuje s njima povezane daljnje mjere. Daljnje mjere na temelju određenih nalaza ocjene navode se i u pregledu uspješnosti REFIT-a koji se ažurira na godišnjoj osnovi te u Komisijinim izvješćima zakonodavcu koja se prilažu ocjenama.

⁽³⁵⁾ <https://ieg.worldbankgroup.org/managementactionrecord>.

⁽³⁶⁾ Poglavlje 3. izvješća „Results and performance of the World Bank Group 2015” (Rezultati i uspješnost Grupe Svjetske banke za 2015.).

⁽³⁷⁾ <http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300>.

⁽³⁸⁾ SWD(2015)111 final, poglavlje VI. „Smjernice o evaluaciji i provjerama primjerenosti”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.42. U smjernicama za bolju regulativu navodi se da bi u planove upravljanja trebalo unijeti mjere koje se poduzimaju u vezi s praćenjem provedbe preporuka iz evaluacija, bez obzira na njihov oblik⁽³⁹⁾. Međutim, taj zahtjev ne postoji u relevantnim uputama i praksa pokazuje da u planovima upravljanja za 2016. godinu nije utvrđena osnova za praćenje takvih mjera. Budući da Komisija ne izrađuje pregled zaključaka, preporuka ili akcijskih planova koji proizlaze iz obavljenih evaluacija te ne prati njihovu provedbu ni na razini institucije ni na razini GU-ova, ona ne može informirati dionike o pozitivnim učincima evaluacija.

F Ključna izvješća o uspješnosti ne sadržavaju ni izjavu ni pojedinosti o kvaliteti informacija o uspješnosti

Primjeri dobre prakse

3.43. Izjave o uspješnosti daju se u različitim oblicima i na različitim razinama odgovornosti. Kad je riječ o opsegu i/ili razini odgovornosti, praksa koju primjenjuju neke vlade nadilazi izjave koje daje Komisija:

- (i) odjeljak 39. australskog Zakona o javnoj upravi, uspješnosti i odgovornosti iz 2013.⁽⁴⁰⁾ propisuje da „odgovorno tijelo subjekta Commonwealtha mora izraditi godišnje izvještaje o uspješnosti...”;
- (ii) u SAD-u se upotrebljavaju različite izjave o uspješnosti. Godišnje izvješće o uspješnosti za 2015. i godišnji plan uspješnosti za 2017. tamošnjeg Ministarstva obrazovanja sadržavaju sljedeću izjavu ministra obrazovanja: „Na temelju podataka kojima raspolazem proces provjere i potvrđivanja podataka te upotrijebljeni izvori podataka pružaju, u mjeri u kojoj je to moguće, potpune i pouzdane podatke o uspješnosti u vezi s ciljevima u našem Strateškom planu za financijske godine 2014.–2018. ...”;
- (iii) u Ujedinjenoj Kraljevini, izvješće o odgovornosti, koje je dio godišnjeg izvješća i godišnje računovodstvene dokumentacije koju podnose ministarstva, uključuje izjavu o odgovornostima računovodstvenog službenika. U relevantnom odlomku te izjave navodi se sljedeće: „Također potvrđujem da je ovo godišnje izvješće kao cjelina vjerno, uravnoteženo i razumljivo, i ja osobno preuzimam odgovornost za godišnje izvješće i godišnju računovodstvenu dokumentaciju i prosudbe koje su potrebne za utvrđivanje da je ono vjerno, uravnoteženo i razumljivo”.

3.42. Upute za planove upravljanja za 2018. sadržavat će izričita upućivanja na relevantni odjeljak smjernica za bolju regulativu.

Rezultati određenih ocjena i daljnje mjere koje se na temelju njih poduzimaju u okviru zakonodavnog ciklusa obuhvaćeni su pregledom uspješnosti REFIT-a. Područje primjene REFIT-a znatno je prošireno 2017. Dionici se pozivaju na dostavljanje povratnih informacija o rezultatima ocjena i o daljnjim mjerama putem portala za bolju regulativu. U budućnosti se predviđa potpuno uključivanje pregleda uspješnosti REFIT-a u taj portal.

⁽³⁹⁾ Procjena učinka, smjernice, daljnje praćenje...

⁽⁴⁰⁾ <http://www.finance.gov.au/resource-management/pgpa-act/>.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Stanje na razini Komisije

3.44. U svakom godišnjem izvješću o radu glavni direktor izjavljuje da se informacijama u izvješću pruža istinit i vjeran prikaz stanja⁽⁴¹⁾. Međutim, u izjavi nema jasne naznake da to jamstvo ne obuhvaća informacije o postignutim rezultatima⁽⁴²⁾.

3.45. S obzirom na to da godišnja izvješća o radu ne sadržavaju izjavu o kvaliteti prikazanih podataka o uspješnosti, sličan pristup primijenjen je i u godišnjem izvješću o upravljanju i uspješnosti. Pri usvajanju godišnjeg izvješća o upravljanju i uspješnosti kolegij povjerenika preuzima ukupnu političku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a⁽⁴³⁾, ali ne i za informacije o „uspješnosti i rezultatima”⁽⁴⁴⁾.

*G Informacije o uspješnosti koje pruža Komisija nisu lako dostupne**Primjeri dobre prakse*

3.46. Ministarstvo financija u Nizozemskoj ima posebne internetske stranice⁽⁴⁵⁾ na kojima su postavljeni svi službeni dokumenti u vezi s nizozemskim proračunom, s informacijama o planiranju i postizanju rezultata, poukama izvedenima iz evaluacija i glavnim promjenama politika. Dokumenti su razvrstani po vrstama i godinama (te drugim relevantnim potkategorijama) kako bi se olakšalo snalaženje. Postavljeni su i kratki opisi u kojima se daje pregled svrhe i sadržaja različitih vrsta dokumenata.

3.44. i 3.45. Sveobuhvatna načela lanca odgovornosti sadržana su u ugovorima o EU-u. U skladu s Bijelom knjigom o upravljanju lancem odgovornosti obilježava važna uloga dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja u okviru decentraliziranog sustava koji djeluje unutar političke odgovornosti kolegija kao dužnosnika za ovjeravanje. To se posebno odnosi na organizaciju financijskog upravljanja. Na kraju ciklusa izvješćivanja kolegij donosi Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju te preuzima sveukupnu političku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a na temelju godišnjih deklaracija dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja.

Izjava Komisije o odgovornosti za upravljanje proračunom EU-a uključena je kako bi bilo jasno da Komisija ima konačnu financijsku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a, s obzirom na to da se odgovornost za rezultate ostvarene proračunom EU-a dijeli s brojnim dionicima na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 3.32.

⁽⁴¹⁾ „Istinit i vjeran prikaz u tom kontekstu označava pouzdan, potpun i točan prikaz stanja stvari u GU-u”.

⁽⁴²⁾ Na to se pitanje Sud osvrnuo i u svojem mišljenju br. 1/2017, odlomak 95.

⁽⁴³⁾ Komisija je objasnila svoju ukupnu političku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a u odgovoru na odlomak 21. tematskog izvješća Suda br. 27/2016: „Komisija smatra da to obuhvaća odgovornost za rad njezinih službi.”.

⁽⁴⁴⁾ http://ec.europa.eu/info/files/2015-annual-management-and-performance-report-eu-budget-com-2016-446-final_en, str. 5. i 58.

⁽⁴⁵⁾ <http://www.rijksbegroting.nl/>.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.47. Vlada SAD-a upravlja internetskim stranicama (www.performance.gov) na kojima informira javnost o napretku glavnih saveznih agencija u postizanju njihovih zajedničkih i pojedinačnih ciljeva. Rezultati se prikazuju po agencijama, ciljevima, inicijativama uprave i programima.

3.48. Vlada Ujedinjene Kraljevine prati uspješnost svojih službi s pomoću „platforme za uspješnost” (<https://www.gov.uk/performance>). Platforma je dio vladinih središnjih internetskih stranica, koje sadrže i bazu podataka o vladinim publikacijama⁽⁴⁶⁾. Baza podataka ima sučelje za pretraživanje prilagođeno korisnicima i nekoliko korisnih filtara (vrsta publikacije, područje politike, ministarstvo, službeni status dokumenta, mjesto, datum objave).

3.49. Svjetska banka ima središnje čvorište⁽⁴⁷⁾ za pretraživanje informacija o uspješnosti banke i razvojnim područjima u kojima banka djeluje. Kako bi rezultati bili dostupniji, svrstani su u jednostavne kategorije i često im se može pristupiti preko poveznica na grafikone postavljene na drugim internetskim stranicama. Dostupnost je poboljšana i time što čitatelji mogu odabrati željenu razinu detaljnosti. Vidjeti, primjerice, internetske stranice predsjednikova odjela za provedbu⁽⁴⁸⁾.

Stanje na razini Komisije

3.50. Ne postoje središnje internetske stranice o uspješnosti s informacijama iz svih službi Komisije o svim područjima proračuna EU-a. Internetske stranice u okviru naslova „Publikacije”⁽⁴⁹⁾ služe kao pristupni portal za različite izvore informacija, no nedostaje im karta s objašnjenjima gdje je što dostupno, koja je svrha informacija i kako se različiti elementi međusobno uklapaju. Osim toga, internetske stranice nisu potpune: popis strateških dokumenata ne uključuje programske izvještaje (vidjeti odlomak 3.5.), kao ni sektorska ni druga izvješća o uspješnosti.

3.51. U okviru svojih 110 000 naslova internetska knjižara EU Bookshop sadržava i studije i evaluacije koje je izradila Komisija. U knjižari ne postoji poseban odjeljak za te dokumente (analogno odjelcima „autori”, „teme” ili „e-knjige”), tako da se studije ili evaluacije mogu pronaći jedino s pomoću funkcije naprednog pretraživanja. Iako funkcija pretraživanja ima filtre za studije ili evaluacije, pronađeni rezultati ne prikazuju se na način koji je jednostavan za korisnika (npr. popratni dokumenti uz studije ili evaluacije prikazuju se kao zasebni rezultati).

3.50. Posebno web-mjesto za rezultate projekata EU-a uspostavljeno je u okviru inicijative Proračun EU-a usmjeren na rezultate. To je web-mjesto baza podataka koja bi trebala biti jedinstveno ulazno mjesto za sve projekte financirane sredstvima EU-a u okviru izravnog, neizravnog i podijeljenog upravljanja. Do kraja svibnja 2017. u bazi se nalazilo 1 600 projekata financiranih sredstvima EU-a u EU-u i izvan njega.

3.51. Komisija neprekidno radi na poboljšanju predstavljanja studija i ocjena na internetskoj stranici EU Bookshop radi postizanja veće jasnoće sadržaja i jednostavnijeg pristupa za vanjskog čitatelja. Sadašnja verzija internetske stranice EU Bookshop uskoro će se izbrisati te će je zamijeniti nova, poboljšana platforma.

⁽⁴⁶⁾ <https://www.gov.uk/government/publications>.

⁽⁴⁷⁾ <http://www.worldbank.org/en/results>.

⁽⁴⁸⁾ <http://pdu.worldbankgroup.org/>.

⁽⁴⁹⁾ http://europa.eu/european-union/documents-publications_hr.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

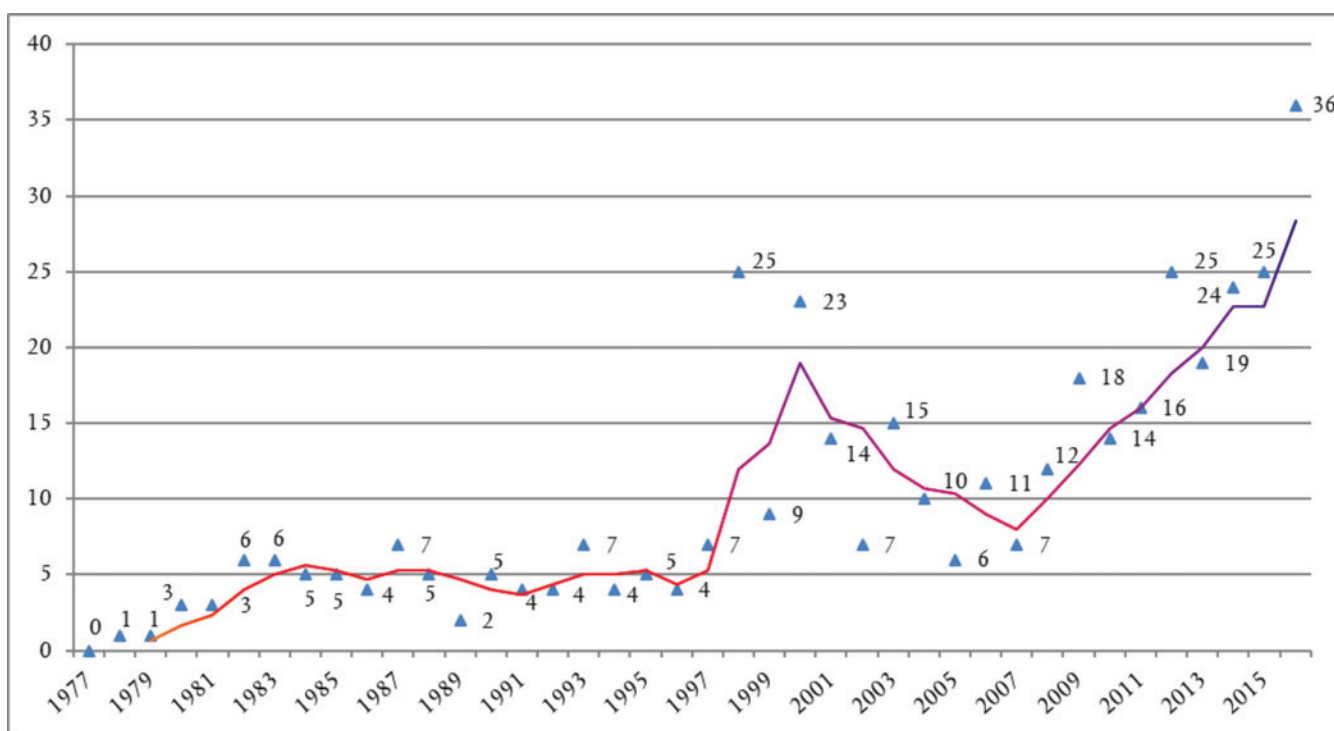
DIO 2. – REZULTATI REVIZIJA USPJEŠNOSTI KOJE JE OBAVIO SUD: U NEKIM TEMATSKIM IZVJEŠĆIMA IZ 2016. GODINE UTVRĐENI SU ZAJEDNIČKI PROBLEMI

Uvod

3.52. Sud svake godine izrađuje niz tematskih izvješća u kojima ispituje s koliko se uspjeha primjenjuju načela *dobrog financijskog upravljanja* pri izvršenju proračuna EU-a. Sud je 2016. godine usvojio 36 tematskih izvješća ⁽⁵⁰⁾, više nego ijedne godine dotad (vidjeti **okvir 3.11.**). Njima su obuhvaćeni svi naslovi VFO-a ⁽⁵¹⁾ (**okvir 3.12.**) i u njima je izneseno ukupno 337 preporuka (**okvir 3.13.**). Tematska izvješća iz 2016. godine sadržavala su i pozitivna opažanja zasebno za svako pojedinačno područje koje je Sud ispitao. Objavljeni odgovori na izvješća Suda pokazuju da je subjekt nad kojim je obavljena revizija, a to je obično bila Komisija, u potpunosti prihvatio gotovo tri četvrtine preporuka Suda (**okvir 3.14.**).

3.52. Komisija napominje da se pregled zajedničkih izazova koji je izradio Europski revizorski sud temelji na situaciji izloženoj u tematskim izvješćima u vrijeme njihova izdavanja i u njima u obzir nisu uzete radnje koje je Komisija otad poduzela. Stoga su neka od pitanja koja je Europski revizorski sud istaknuo u odlomcima 3.54.–3.59. već riješena.

Okvir 3.11. – Više tematskih izvješća nego ikada prije (krivulja trogodišnjeg prosjeka i godišnji podatci)

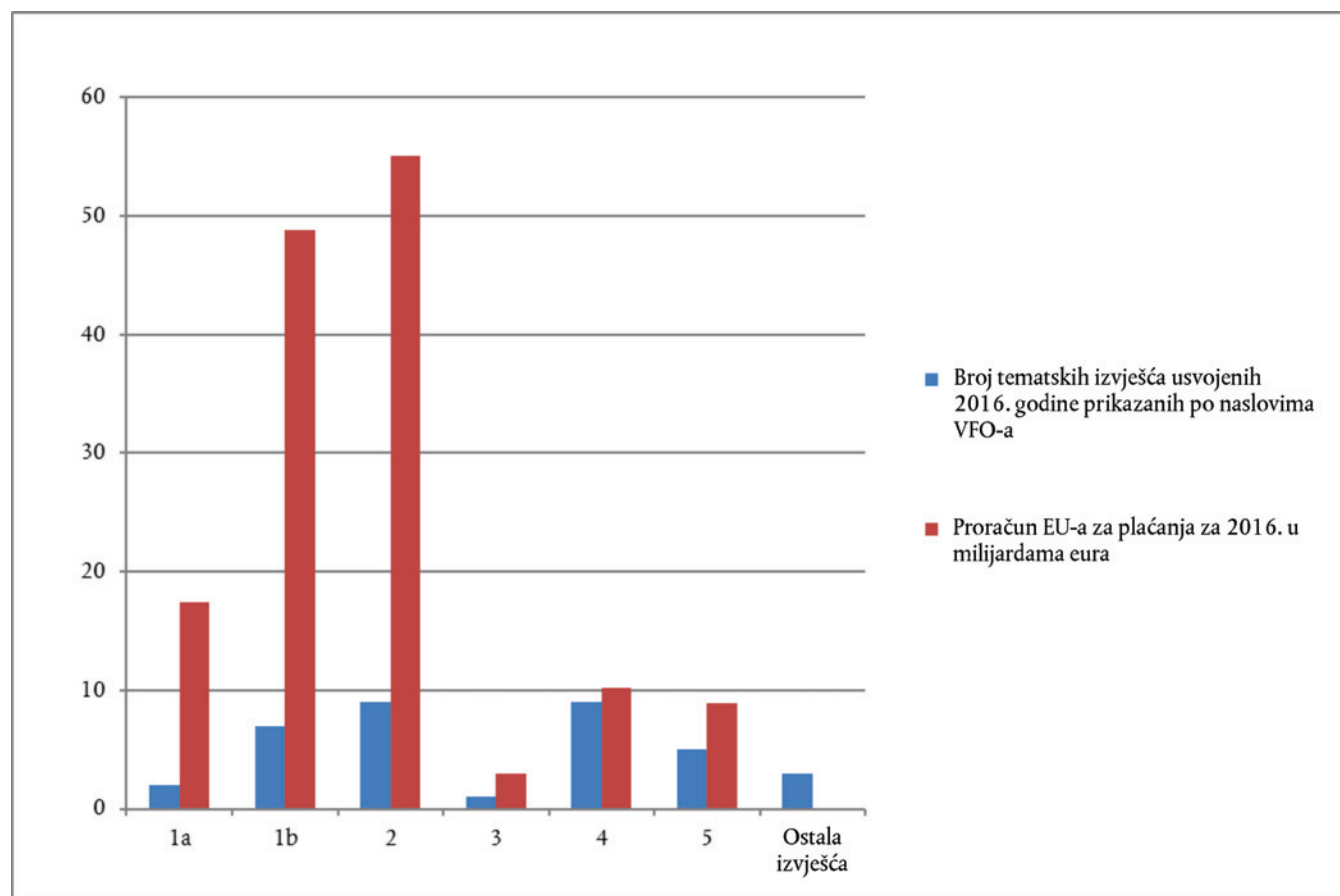


Izvor: Sud.

⁽⁵⁰⁾ <http://www.eca.europa.eu/hr/Pages/AuditReportsOpinions.aspx?ty=Special%20report&tab=tab4>.

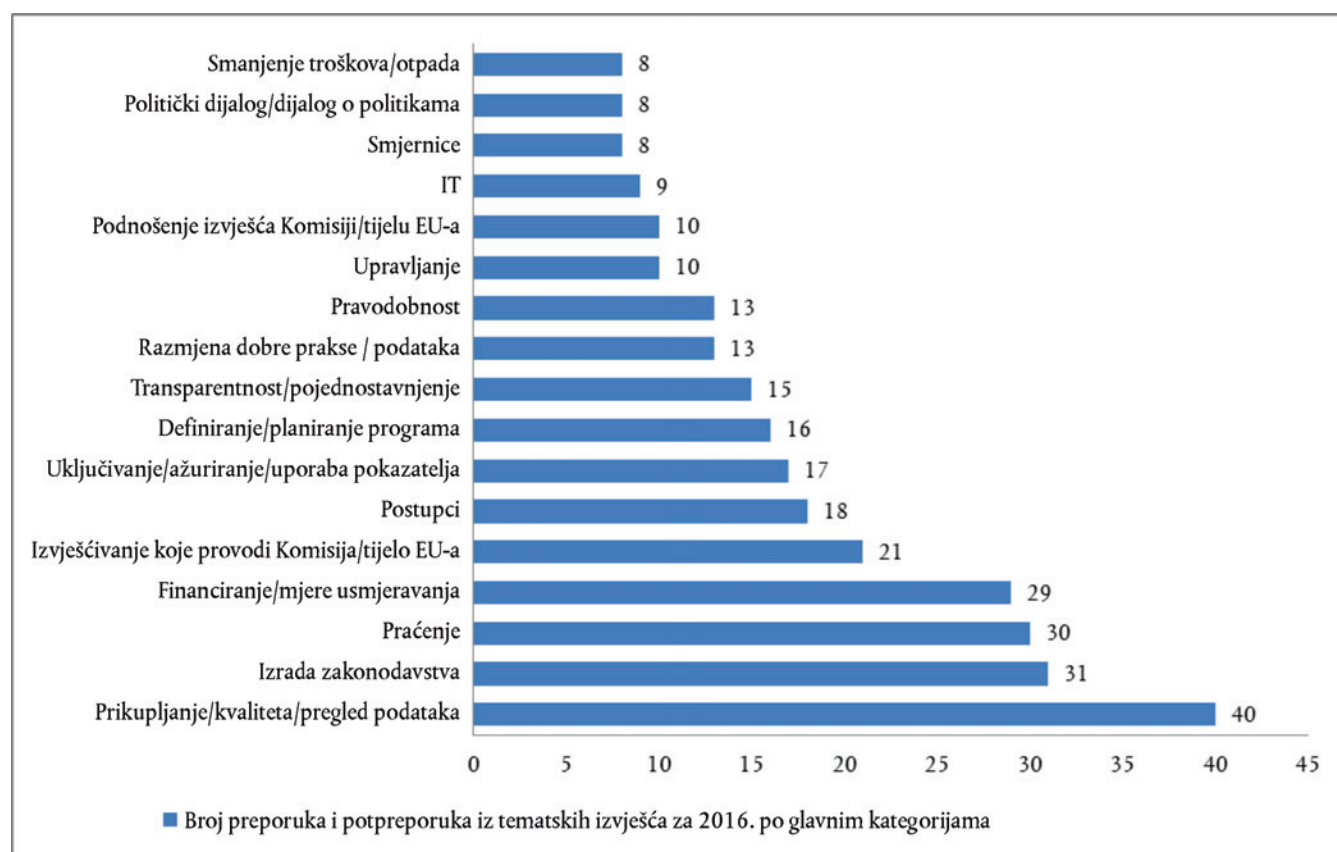
⁽⁵¹⁾ 1.a („Konkurentnost za rast i zapošljavanje”), 1.b („Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”), 2. („Održivi rast: prirodni resursi”), 3. („Sigurnost i građanstvo”), 4. („Globalna Europa”), 5. („Administracija”).

Okvir 3.12. – Tematska izvješća koja je objavio Sud obuhvaćaju sve naslove VFO-a i brojna druga područja



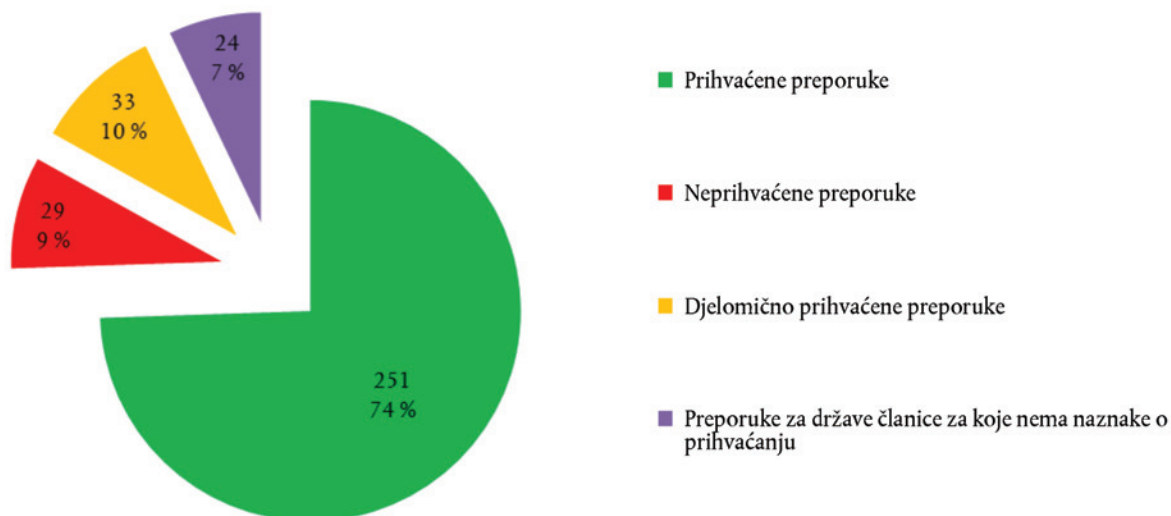
Izvor: Sud.

Okvir 3.13. – Preporuke obuhvaćaju širok raspon tema



Izvor: Sud.

Okvir 3.14. – Koliko je Sud uvjerljiv?



Izvor: Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.53. Sud je u svojoj strategiji za razdoblje 2013.–2017. utvrdio sljedeće prioritete na koje usmjerava svoj rad: (i) održivost javnih financija; (ii) okoliš i klimatske promjene; te (iii) dodana vrijednost i rast. U sljedećim odlomcima skreće se pozornost na niz tematskih izvješća koja se odnose na te prioritete. Odabrana izvješća čine oko jedne trećine od 36 izvješća objavljenih 2016. Iz tih izvješća izdvojen je niz zajedničkih problema koji su doveli do preporuka, no ne ponavljaju se opći zaključci. U **okvirima 3.15., 3.16. i 3.17.** prikazan je pregled u kojem se naglašavaju problemi za svaki prioritet strategije za razdoblje 2013.–2017.

ODGOVORI KOMISIJE

3.53. Komisija napominje da je Europski revizorski sud u određenim tematskim izvješćima navedenima u okvirima 3.15., 3.16. i 3.17. utvrdio postojanje dobrih rezultata i ostvarenja, na primjer:

- Europski revizorski sud u tematskom izvješću br. 19/2016 utvrdio je da se zakonodavstvo znatno poboljšalo s obzirom na troškove upravljanja i naknade za upravljanje te se u njemu navode gornje granice kumulativnih iznosa koje su manje od onih primjenjivih tijekom programskog razdoblja 2007.–2013.,
- Europski revizorski sud u tematskom izvješću br. 10/2016 utvrdio je da je Komisija u proteklih godinama poduzela hvalevrijedne napore za povećanje transparentnosti,
- Europski revizorski sud u tematskom izvješću br. 31/2016 utvrdio je da su započete ambiciozne radnje te da se ostvario sveukupan napredak prema ostvarenju cilja. Provedba cilja dovela je do većeg i usmjerenijeg financiranja klimatske politike u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda,

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Održivost javnih financija

3.54. Održivošću javnih financija bavila su se tri tematska izvješća koja je Sud usvojio 2016. Iako su bila usmjerena na različite instrumente kojima je cilj zaštita proračuna EU-a ili proračuna država članica, u njima su utvrđeni neki zajednički nedostaci u provedbi. Dva elementa iz nalaza Suda (problemi u pogledu kvalitete podataka i transparentnosti) pitanja su koja je Sud utvrdio u mnogim tematskim područjima.

— Europski revizorski sud u tematskom izvješću br. 04/2016 utvrdio je da su, zahvaljujući Europskom institutu za inovacije i tehnologiju (EIT), tri zajednice znanja i inovacija (ZZI-jevi) pokrenute 2010. povezale više od 500 partnera u okviru različitih disciplina, država i sektora. ZZI-jevi su autonomni, što je obilježje EIT-a koje posebno cijene partneri ZZI-jeva. ZZI-jevi su s pomoću EIT-a ponudili nove mogućnosti provedbe inovativnih radnji te promicali poduzetničku kulturu. Europski revizorski sud pozdravio je odluku EIT-a o preispitivanju svojih pokazatelja za 2015. provedbom novog sustava upravljanja ključnim pokazateljima uspješnosti.

3.54. Komisija u pogledu „smjernica” i „kvalitete podataka” navedenih za tematsko izvješće br. 19/2016 u okviru 3.15. ističe sljedeće:

u trenutku objave Komisija je osiguravala iscrpne smjernice, priručnike i mogućnosti za razmjenu iskustava. Oni su dostupni na poveznici <https://www.fi-compass.eu/resources/ec>. Obuhvaćene teme podrazumijevaju, među ostalim, ex ante procjenu, načine plaćanja, troškove upravljanja i naknade za upravljanje, kombinaciju europskih strukturalnih i investicijskih fondova te Europskog fonda za strateška ulaganja te odabir tijela koja provode financijske instrumente. Obuhvaćene teme odabrane su na temelju potrebe za smjernicama koju su izrazile države članice.

Slučajevi navedeni u izvješću Europskog revizorskog suda, osim smjernica o povlaštenom tretmanu (predstavljenih državama članicama u listopadu 2015.), povezani su s preporukama Komisiji da pruži dodatne smjernice državama članicama u pogledu iskorištavanja ekonomija razmjera, poštovanja poreznih odredaba ili poduzimanja odgovarajućih mjera za održavanje obnovljive prirode fondova tijekom zahtijevanog osmogodišnjeg razdoblja nakon kraja razdoblja prihvatljivosti za programsko razdoblje 2014.–2020. Jedino upućivanje u tematskom izvješću br. 19/2016 u pogledu kvalitete podataka povezano je s troškovima upravljanja i naknadama za upravljanje o kojima su izvjestila upravljačka tijela. U izvješću Europskog revizorskog suda za niz financijskih instrumenata navedeno je da se nije izvijestilo o podacima o troškovima upravljanja i naknadama za upravljanje ili ti podatci nisu bili vjerodostojni. Obvezno izvješćivanje o nastalim i plaćenim troškovima upravljanja i naknadama za upravljanje pravno je predviđeno tek u trenutku zaključenja, odnosno do ožujka 2017.

Komisija isto tako naglašava da se, na temelju iskustava iz razdoblja 2007.–2013., za razdoblje 2014.–2020. zahtijeva znatno podrobnije i strukturiranije pružanje podataka.

Okvir 3.15. – Zajednički problemi utvrđeni u izvješćima o održivosti javnih financija

	Smjernice	Kvaliteta podataka	Transparentnost
Tematsko izvješće br. 10/2016 – Postupak u slučaju prekomjernog deficita (EDP)	X	X	X
Tematsko izvješće br. 19/2016 – Izvršavanje proračuna EU-a s pomoću financijskih instrumenata	X	X	—
Tematsko izvješće br. 29/2016 – Jedinstveni nadzorni mehanizam (SSM)	X	X	X

Izvor: Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.55. Primjeri zajedničkih nalaza iz tih izvješća

- (i) Nedostatno osmišljene smjernice (tematsko izvješće br. 29/2016): kako bi se unaprijedio proces odlučivanja nadzornog odbora jedinstvenog nadzornog mehanizma i zajamčila učinkovitost i djelotvornost sastanaka odbora, trebalo bi osmisliti daljnje smjernice u obliku popisa stavki za provjeru, predložaka i dijagrama toka.
- (ii) Kvaliteta podataka (tematsko izvješće br. 19/2016): Komisija nije imala sveobuhvatan pregled troškova i naknada za upravljanje u vezi s primjenom financijskih instrumenata Europskog fonda za regionalni razvoj i Europskog socijalnog fonda. Osim toga, Komisiji su nedostajale informacije o dodatnim općim administrativnim troškovima za svaku državu članicu u vezi s provedbom europskih strukturnih i investicijskih fondova s pomoću bespovratnih sredstava ili financijskih instrumenata tijekom razdoblja 2014.–2020.

ODGOVORI KOMISIJE

3.55.

- (i) Nedostatno osmišljene smjernice (tematsko izvješće br. 29/2016): Komisija napominje da tematsko izvješće br. 29/2016 nije sadržavalo preporuke upućene Komisiji, već ESB-u.

- (ii) Kvaliteta podataka (tematsko izvješće br. 19/2016): Komisija u razdoblju 2007.–2013. prati troškove upravljanja i naknade za upravljanje s pomoću sažetka podataka za financijske instrumente na temelju izvješćivanja država članica. Taj je uvjet uveden 2011.

Komisija će za razdoblje 2014.–2020. imati potpuniji i pouzdaniji skup podataka za praćenje cjelokupne provedbe financijskih instrumenata, uključujući troškove upravljanja i naknade za upravljanje.

U obama su razdobljima nacionalna tijela odgovorna za osiguravanje prihvatljivosti troškova upravljanja i naknada za upravljanje u skladu s primjenjivim uvjetima i načelom supsidijarnosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

(iii) Transparentnost (tematsko izvješće br. 10/2016): analize na kojima se temelje prijedlozi Komisije za odluke i preporuke u vezi s postupkom u slučaju prekomjernog deficita općenito nisu dovoljno transparentne. Sud je utvrdio da je potrebno uravnotežiti povećanu složenost i širi opseg ekonomske prosudbe i to povećanjem transparentnosti, čime bi se olakšao javni nadzor. Eurostat nije izvješćivao Gospodarski i financijski odbor o svim *ex ante/ex post* savjetima koje na bilateralnoj osnovi pruža državama članicama niti ih je javno objavljivao. Razlozi koje je Eurostat naveo u vezi s izražavanjem zadržki i izmjena, kao i postupci povezani s tim zadržkama, također bi mogli biti transparentniji.

ODGOVORI KOMISIJE

(iii) Transparentnost (tematsko izvješće br. 10/2016): Eurostat se za analizu dostavljenih podataka u pogledu EDP-a služi postupkom u okviru kojeg su određeni koraci, raspored i uloga svakog dionika. On podrazumijeva redovite sastanke s višim rukovodstvom i Glavnom upravom. Eurostat zapravo, kao rezultat revizije Europskog revizorskog suda, od ljeta 2016. objavljuje *ex ante* i *ex post* savjete koje upućuje državama članicama na svojem web-mjestu te se oni dostavljaju Gospodarskom i financijskom odboru. Dostupni su u sljedećem dijelu web-mjesta Eurostata: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states>.

Kad je riječ o razlozima rezervacija i izmjena Eurostata, koje se temelje na stručnoj procjeni, Eurostat je na temelju rezultata revizije Europskog revizorskog suda uspostavio postupke za postavljanje rezervacija i izmjena podataka.

Okoliš, energija i klimatske promjene

3.56. Tijekom 2016. Sud je objavio četiri izvješća o okolišu, energiji i klimatskim promjenama. Iako su ta izvješća imala različite teme, dotaknula su se i nekih zajedničkih problema. Kao i u drugim područjima, problemi koji su se pokazali zajedničkim bili su kvaliteta podataka i praćenje. Osim toga, u ovom su se području pojavili i problemi u pogledu pravodobnosti.

3.56. Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 3.57.

Okvir 3.16. – Zajednički problemi utvrđeni u izvješćima o okolišu, energiji i klimatskim promjenama

	Kvaliteta podataka	Pravodobna provedba	Praćenje i nadzor
Tematsko izvješće br. 3/2016 – Onečišćenje Baltičkog mora hranjivim tvarima	X	X	X
Tematsko izvješće br. 18/2016 – Certifikacija biogoriva	X	—	X
Tematsko izvješće br. 22/2016 – Stavljanje nuklearnih postrojenja izvan pogona u Litvi, Bugarskoj i Slovačkoj	—	X	X
Tematsko izvješće br. 31/2016 – Klimatske aktivnosti EU-a	X	X	X
Izvor: Sud.			

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.57. Primjeri zajedničkih nalaza iz tih izvješća

- (i) Kvaliteta podataka (tematsko izvješće br. 3/2016): postupak za praćenje onečišćenja koje nastaje unosom hranjivih tvari u Baltičko more nije jamčio pouzdanost podataka za potrebe procjenjivanja usklađenosti s ciljnim vrijednostima koje je utvrdila Helsinška komisija⁽⁵²⁾.
- (ii) Pravodobnost (tematsko izvješće br. 22/2016): u gotovo svim ključnim infrastrukturnim projektima u trima državama članicama obuhvaćenima revizijom došlo je do kašnjenja. Do najvećih je kašnjenja došlo u Litvi, gdje je krajnji rok za stavljanje nuklearne elektrane izvan pogona pomaknut za devet godina na 2038. godinu; (tematsko izvješće br. 31/2016): Sud je utvrdio da se provode ambiciozne mjere kako bi se dostigla ciljna vrijednost prema kojoj bi se najmanje 20 % proračuna EU-a za razdoblje 2014. –2020. potrošilo na politiku borbe protiv klimatskih promjena, no postoji ozbiljan rizik da ta ciljna vrijednost neće biti postignuta. Komisija procjenjuje da bi se ukupno 18,9 % potrošilo na klimatsku politiku, što znači da se ciljna vrijednost od 20 % ne bi postigla.
- (iii) Praćenje (tematsko izvješće br. 18/2016): Komisija nije nadzirala djelovanje dobrovoljnih programa za certificiranje biogoriva i stoga nije mogla biti sigurna da su se u okviru tih programa doista primjenjivali standardi za koje su bili certificirani ili da su se otkrila kršenja pravila.

Dodana vrijednost/smanjenje troškova

3.58. Stvaranje dodane vrijednosti česta je tema u svim tematskim izvješćima Suda te je stoga Sud u mnogim slučajevima iznosio preporuke o razvoju zakonodavstva ili postupaka te, u rjeđim slučajevima, o smanjenju troškova. Sud je u tom pogledu utvrdio zajedničke probleme u četirima izvješćima o institucijama, tijelima i agencijama EU-a. U ovom su se tematskom području, kao i u mnogim izvješćima Suda, često javljali problemi u pogledu praćenja i transparentnosti.

ODGOVORI KOMISIJE

3.57.

- (ii) Pravodobnost (tematsko izvješće br. 22/2016): Komisija je napomenula da programi stavljanja nuklearnih elektrana izvan pogona imaju različit stupanj napretka i dospijea u trima državama članicama. Programi za Bohunice (SK) i Kozloduy (BG) najviše su uznapredovali te je njihov dovršetak predviđen za 2025. odnosno 2030. Potonji program skraćen je za 5 godina nakon što je revidiran 2011.

Stavljanje reaktora vrste kao što je onaj iz Černobila izvan pogona u Ignalini (LT) prvi je postupak te vrste te zapravo podrazumijeva najveće izazove. Do kašnjenja je došlo tijekom proteklog višegodišnjeg financijskog okvira. Strukture kontrola i upravljanja naknadno su osnažene kako bi se ublažili nastali problemi.

Bez obzira na već ostvareni napredak, Komisija je prepoznala potrebu za neprekidnim poboljšanjem u programima stavljanja nuklearnih elektrana izvan pogona.

- (iii) Praćenje (tematsko izvješće br. 18/2016): Komisija je napomenula da je njezinu „nadzornu ovlast” u pogledu provedbe svih operacija ograničio zakonodavac. Komisija nadzire dobrovoljne programe u skladu s pravnim ovlastima propisanim Direktivom o obnovljivim izvorima energije kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2015/1513 kojom se zahtijeva godišnje izvješćivanje o djelovanju dobrovoljnih programa.

Komisija se slaže da bi se nadzor i transparentnost, uključujući postupak za podnošenje pritužbi, mogli povećati.

⁽⁵²⁾ Helsinška komisija upravljačko je tijelo Helsinške konvencije o zaštiti morskog okoliša Baltičkog mora.

Okvir 3.17. – Zajednički problemi utvrđeni u izvješćima o institucijama, tijelima i agencijama EU-a

	Dodana vrijednost/ smanjenje troškova	Praćenje	Transparentnost
Tematsko izvješće br. 4/2016 – Europski institut za inovacije i tehnologiju (EIT)	X	X	X
Tematsko izvješće br. 7/2016 – Zgrade Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD)	X	X	—
Tematsko izvješće br. 12/2016 – Upotreba bespovratnih sredstava u agencijama	X	X	X
Tematsko izvješće br. 17/2016 – Javna nabava u institucijama EU-a	—	X	X

Izvor: Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA**3.59. Primjeri zajedničkih nalaza iz tih izvješća**

- (i) Dodana vrijednost (tematsko izvješće br. 4/2016): unatoč valjanu razlogu postojanja EIT-a, njegova je ukupna djelotvornost narušena složenim operativnim okvirom i problemima s upravljanjem te bi trebao preusmjeriti svoj pristup na ostvarivanje učinka.
- (ii) Praćenje (tematsko izvješće br. 7/2016): ESVD nije uzeo u obzir sve važne čimbenike pri praćenju raspoložive površine po osobi u svojim zgradama, a nije ni zajamčio da su u svim slučajevima najamnine plaćene za poslovni i stambeni prostor u skladu s cijenama na tržištu, odnosno da naknade koje se prenose za plaćanje ostalim najmoprimcima pokrivaju troškove u cijelosti.
- (iii) Transparentnost (tematsko izvješće br. 12/2016): Sud je utvrdio nedostatke u slučajevima u kojima su agencije obuhvaćene revizijom primjenjivale posebne postupke odabira stručnjaka i dodjele bespovratnih sredstava na temelju iznimaka u uredbi o osnivanju. Slijedom toga, zabilježeni su rizici u pogledu primjene načela jednakog postupanja i transparentnosti, dok za moguće sukobe interesa nisu pronađena cjelovita rješenja; (tematsko izvješće br. 17/2016): aktivnosti institucija EU-a povezane s javnom nabavom imale su nezadovoljavajuću vidljivost na internetu; informacije o rezultatima javne nabave nisu bile dostupne na način koji bi tijelu nadležnom za davanje razrješenja i široj javnosti omogućio djelotvorno praćenje u cilju povećanja transparentnosti i izgradnje povjerenja.

ODGOVORI KOMISIJE**3.59.**

- (i) Dodana vrijednost (tematsko izvješće br. 4/2016): EIT je donio niz mjera za otklanjanje nedostataka u pogledu djelotvornosti. EIT je riješio poteškoće u operativnom okviru putem Radne skupine za pojednostavnjenje, EIT-ove strategije praćenja i načela dobrog upravljanja i financijske održivosti. Konačno, EIT je osnažio svoje strukture u području vodstva, upravljanja i uprave.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

DIO 3. – PRAĆENJE PROVEDBE PREPORUKA

3.60. Praćenje provedbe preporuka koje Sud iznosi u svojim revizijskim izvješćima bitan je korak u ciklusu revizije uspješnosti. Osim što tim praćenjem Sud i drugi dionici (prvenstveno Europski parlament i Vijeće) dobivaju povratne informacije o učinku rada Suda, njime se Komisija i države članice potiču da provedu preporuke Suda.

3.61. Ovaj odjeljak sadržava rezultate godišnjeg pregleda koji Sud obavlja kako bi utvrdio u kojem je opsegu Komisija poduzela korektivne mjere u vezi s preporukama Suda.

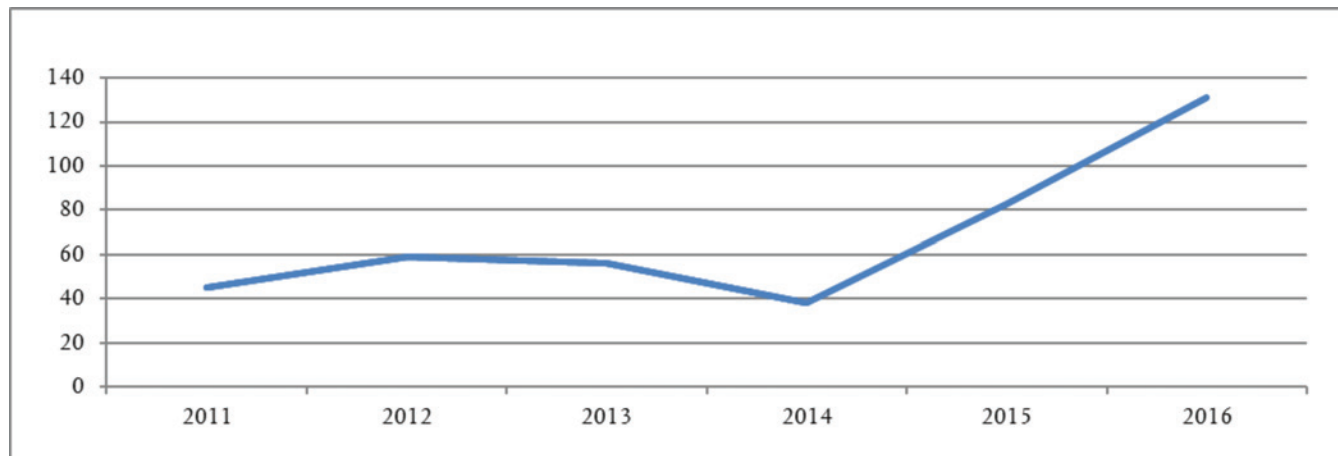
Opseg i pristup

3.62. Sud je ove godine odabrao 13 izvješća koja:

- su objavljena prije najmanje tri godine,
- su i dalje relevantna,
- prethodno nisu bila obuhvaćena praćenjem provedbe preporuka u nekom tematskom ili godišnjem izvješću.

Ta su izvješća sadržavala ukupno 131 preporuku objavljenu u razdoblju 2010.–2013. u vezi s raznim temama (vidjeti **okvir 3.18.**). Pojediniosti o njihovom statusu provedbe navedene su u **prilogu 3.1.**

Okvir 3.18. – Praćenjem provedbe obuhvaćeno je više preporuka nego ijedne prethodne godine



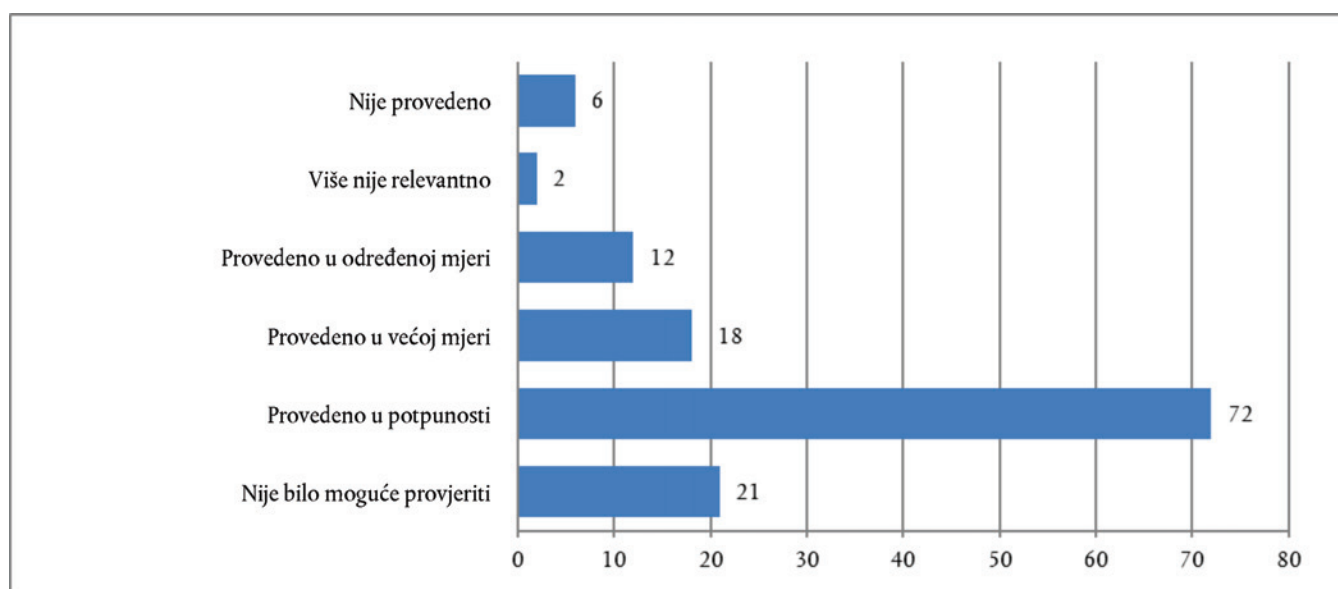
Izvor: Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.63. Praćenje provedbe preporuka Sud je temeljio na pregledu dokumentacije i razgovorima s osobljem Komisije. Kako bi zajamčio vjeran i uravnotežen pregled, Sud je svoje nalaze poslao Komisiji te je u konačnoj analizi u obzir uzeo odgovore Komisije u vezi s nalazima. Sud je donio zaključak o provedbi 108 preporuka. Sud nije mogao donijeti zaključak o preostale 23 preporuke ili zbog toga što nisu bile izravno upućene Komisiji ili zato što više nisu bile relevantne.

Kako je Komisija postupila u pogledu preporuka Suda?

3.64. Sud je zaključio da je od 108 preporuka Komisija u potpunosti provela njih 72, u većoj mjeri provela je njih 18, u određenoj mjeri njih 12, a šest mjera nije provedeno (vidjeti **okvir 3.19.**).

Okvir 3.19. – Proveden je velik broj preporuka

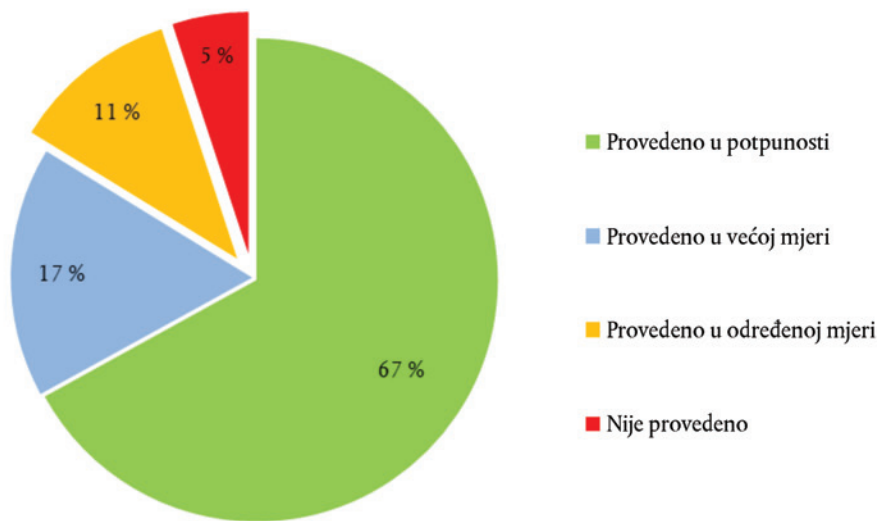
Izvor: Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.65. Taj je ishod općenito u skladu s prethodnim godinama. Međutim, postotak preporuka koje su provedene u potpunosti najveći je otkad Sud objavljuje konsolidirane podatke.

3.66. Čak i u slučajevima u kojima nisu u potpunosti provedene, preporuke Suda često su bile povod za korektivne mjere (vidjeti **okvir 3.20.**). Velika većina takvih mjera uvedena je u roku od dvije godine.

Okvir 3.20. – Preporuke su često dovodile do znatnih korektivnih mjera



Izvor: Sud.

3.67. Sud nije mogao provjeriti 21 preporuku (16 % ukupnog broja preporuka) jer su bile upućene isključivo državama članicama⁽⁵³⁾.

3.68. Komisija je navela da će preispitati važna pitanja u vezi s posebnim slučajevima u okviru *podijeljenog upravljanja* s državama članicama u slučajevima u kojima je imala nadzornu ulogu. Zajednička radna skupina Suda i Komisije trenutačno raspravlja o mogućem mehanizmu za izvješćivanje o tim rezultatima i njihovu provjeru. Sud također planira zajednički rad s Kontaktним odborom⁽⁵⁴⁾ i Vijećem kako bi se utvrdila zajednička rješenja kojima bi se mogle pribaviti dodatne korisne informacije o provedbi preporuka u državama članicama.

⁽⁵³⁾ U tematskom izvješću br. 20/2012 i tematskom izvješću br. 23/2012.

⁽⁵⁴⁾ Kontaktни odbor čine čelnici VRI-jeva EU-a, uključujući Sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Neujednačeni rezultati

3.69. Praćenje provedbe preporuka pokazuje da su preporuke Suda dovele do nekoliko ključnih poboljšanja. Neriješeni nedostaci opisani su u **prilogu 3.2.**

3.70. Šest preporuka nije provedeno (vidjeti naslove izvješća u **prilogu 3.1.**):

- tematsko izvješće br. 20/2012 (odlomek 77. točka (a)). U zakonodavnim prijedlozima o otpadu iz 2015. nije prihvaćena preporuka Suda da se odrede obvezujuće ciljne vrijednosti na razini EU-a. To je stoga što Komisija prelazi s određivanja ciljnih vrijednosti na podupiranje mjera za sprječavanje nastanka otpada, kao što je smanjenje rasipanja hrane i ekološki dizajn,
- tematsko izvješće br. 14/2012 (odlomek 54. točka (b)). Još nije provedena evaluacija učinka sredstava EU-a dodijeljenih za provedbu higijene i sigurnosti hrane u klaonicama,
- tematsko izvješće br. 14/2012 (odlomek 54. točka (c)). S obzirom na to da prethodno spomenuta evaluacija nije provedena, nije bilo moguće razmotriti treba li poduzeti daljnje mjere,
- tematsko izvješće br. 2/2013 (prvi dio 7. preporuke, odlomek 104.). Komisija nije provela djelotvorne mjere kojima bi se zajamčila komplementarnost (engl. *additionality*) nasljednika Instrumenta za financiranje na temelju podjele rizika. To je potvrđeno u studenome 2016. neovisnom evaluacijom u kojoj se upozorava na problem izostanka komplementarnosti u 28 % projekata i preporučuje utvrđivanje jasnih kriterija odabira kako bi se zajamčila komplementarnost,

3.70.

- tematsko izvješće br. 20/2012. Komisija nastavlja pružati pravnu i financijsku potporu sprječavanju nastanka otpada kao najvažnijoj mjeri u hijerarhiji gospodarenja otpadom s pomoću, na primjer, kohezijskih fondova EU-a. U ovoj fazi nije moguće predvidjeti hoće li revidirano zakonodavstvo o otpadu sadržavati upućivanja na ciljeve u pogledu sprječavanja nastanka otpada (uključujući ponovnu upotrebu) jer je zakonodavni postupak za Komisijine prijedloge u području otpada još u tijeku (te će se nastaviti tijekom druge polovice 2017.).
- tematsko izvješće br. 14/2012. Ako su države članice obuhvatile standarde u pogledu sigurnosti hrane i higijene svojim ex post ocjenama programa ruralnog razvoja za razdoblje 2007.–2013., Komisija će te rezultate uključiti u svoju sažetu ocjenu. U svakom slučaju, mjera je prekinuta u sadašnjem programskom razdoblju.
- tematsko izvješće br. 14/2012. U sadašnjem programskom razdoblju (2014.–2020.) mjera je prekinuta.
- tematsko izvješće br. 2/2013. Uvijek će biti teško osigurati dodatnost svakog projekta ex ante jer ta procjena ovisi o nizu čimbenika koji se neprestano mijenjaju te su povezani s promjenjivim gospodarskim uvjetima. Međutim, financijski instrumenti za razdoblje 2014.–2020. poboljšani su u pogledu zahtjeva ocjenjivanja, praćenja i izvješćivanja te je privremena ocjena INNOVFIN-a izrađena kako bi odgovorila na dvojbe Europskog revizorskog suda. Otežani pristup financijskim sredstvima i dalje je problem za MSP-ove.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- tematsko izvješće br. 12/2012 (odlomak 108. točka (d)). Protivno preporuci Suda glavni direktor Eurostata i dalje se imenuje bez prethodnog uključivanja Europskog savjetodavnog odbora za upravljanje statističkim podacima ili Europskog parlamenta i Vijeća,
- tematsko izvješće br. 23/2012 (odlomak 73. točka (e), posljednja rečenica). Komisija prvotno nije prihvatila tu preporuku o praćenju primjene klauzula o povratu sredstava u odlukama o dodjeli bespovratnih sredstava za projekte regeneracije uz obrazloženje da je praćenje poduzetih mjera u nadležnosti upravljačkih tijela u državama članicama.

ODGOVORI KOMISIJE

- tematsko izvješće br. 12/2012. Prikadni pravni okvir i potrebni zaštitni mehanizmi uspostavljeni su kako bi se osiguralo da su postupci imenovanja i razrješenja Eurostatova glavnog direktora transparentni i da se njima osigurava potpuna usklađenost s načelom neovisnosti kako je propisano Uredbom (EZ) br. 223/2009 u tom pogledu.

Ta je transparentnost potvrđena nedavnim postupkom koji se odnosio na radno mjesto glavnog direktora Eurostata otvoreno i za vanjske prijave. Osim toga, neovisno izvješćivanje Europskog savjetodavnog odbora za upravljanje statističkim podacima (ESGAB) o Komisijinoj (Eurostatovoj) provedbi Kodeksa prakse najbolje se provodi ako on nije izravno uključen u imenovanje glavnog direktora Eurostata. Konačno, međuinstitucijski odnosi među Europskim parlamentom, Vijećem i Komisijom dobro su utvrđeni, na primjer u pogledu zakonodavnog postupka, ali i time što je Komisija kao cjelina odgovorna Parlamentu. Cilj je godišnjeg dijaloga u području statistike predviđenog Uredbom (EZ) br. 223/2009 osigurati odgovarajuću uključenost i informiranost Parlamenta u pogledu statistike, uključujući propisivanje da se novoimenovani glavni direktor Eurostata predstavi relevantnom odboru Parlamenta odmah nakon imenovanja.

- tematsko izvješće br. 23/2012. Kao što je navela u svojem odgovoru na tu preporuku, Komisija smatra da uključivanje klauzule o povratu sredstava u pismo o odluci o dodjeli koje izdaje upravljačko tijelo primjer dobre prakse koja može biti korisna državama članicama ako je uključuje u svoja nacionalna pravila.

Međutim, u okviru načela podijeljenog upravljanja, s obzirom na to da upravljačka tijela izdaju odluke o dodjeli, ona bi isto tako trebala pratiti primjenu klauzule o povratu sredstava pri praćenju provedbe projekata.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

3.71. Komisija prvotno nije prihvatila 11 preporuka, pri čemu se njih devet odnosilo na GU DEVCO (uključujući šest iz tematskog izvješća br. 9/2013). Međutim, sve su te preporuke osim jedne kasnije provedene djelomično ili u potpunosti (vidjeti **okvir 3.21.**).

ODGOVORI KOMISIJE

3.71. Nakon reorganizacije Komisije 2015. dvije od devet preporuka koje je Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO) prvotno odbila pripadaju području nadležnosti Glavne uprave za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR).

Preostalih sedam prvotno odbijenih preporuka obuhvaćeno je daljnjim mjerama Europskog revizorskog suda 2016.:

- jedna preporuka iz tematskog izvješća br. 13/2013, kojom se od Komisije i Europske službe za vanjsko djelovanje (ESVD) zahtijeva uspostava novog sustava za izračun ukupnih administrativnih troškova u okviru pružanja razvojne pomoći za Središnju Aziju i izvješćivanje o njima, bila je odbijena jer se smatralo da je Europski revizorski sud trebao predložiti promjenu postojećeg sustava izrade proračuna na temelju aktivnosti na razini Komisije te se o njoj dodatno usuglasiti s proračunskim tijelom,
- u tematskom izvješću br. 9/2013 GU DEVCO i ESVD nisu se složili sa 6 od 12 preporuka, zbog toga što se većina radnji smatrala već provedenima, kako je objašnjeno u zajedničkom odgovoru ESVD-a i Komisije Europskom revizorskom sudu. Stoga pozitivni rezultat ne bi trebao iznenaditi.

Vidjeti odgovor Komisije na odlomak 3.70. u pogledu tematskog izvješća br. 12/2012.

Okvir 3.21. – Provedene su gotovo sve preporuke koje prvotno nisu bile prihvaćene

Broj tematskog izvješća	Nije prihvaćeno i nije provedeno	Nije prihvaćeno, no djelomično je provedeno	Nije prihvaćeno, no provedeno je u potpunosti
Tematsko izvješće br. 23/2012 Obnova			Načelo „onečišćivač plaća” sada je uvjet za financiranje projekata obnove.
Tematsko izvješće br. 14/2013 Palestinska samouprava		Program PEGASE za izravnu financijsku potporu Palestini prvotno se primjenjivao bez postavljanja izričitih uvjeta. To se izmijenilo uvođenjem pristupa usmjerenog na rezultate.	

Broj tematskog izvješća	Nije prihvaćeno i nije provedeno	Nije prihvaćeno, no djelomično je provedeno	Nije prihvaćeno, no provedeno je u potpunosti
Tematsko izvješće br. 13/2013 Središnja Azija		Smatralo se da nije potreban nov sustav za izračun ukupnih administrativnih troškova pružanja razvojne pomoći u središnjoj Aziji i izvješćivanje o njima jer je postojeći sustav za izradu proračuna na temelju aktivnosti (engl. <i>activity-based budgeting</i>) bio dovoljan.	
Tematsko izvješće br. 9/2013 Demokratska Republika Kongo		Nije dogovoren standardan vremenski okvir za projekte upravljanja u Demokratskoj Republici Kongu jer je Komisija prednost dala postupanju na temelju dostupnih podataka te je bilo moguće mijenjati projekte ili produljiti njihovo trajanje. Međutim, općenito su bili uspostavljeni realistični vremenski određeni pokazatelji.	Iako preporuka Suda u vezi s uravnoteženjem pomoći u svim pokrajinama Demokratske Republike Konga nije prihvaćena, Sud je utvrdio da je postignuta razumna uravnoteženost pomoći između središnjih i udaljenih regija.
		Komisija je navela da je umjesto postavljanja strožih uvjeta i pojačanog dijaloga o politikama primijenila načela koja su na međunarodnoj razini dogovorena za nestabilne države. Međutim, Sud je utvrdio da se uvjeti postavljaju i da se dijalog o politikama vodi, no ne još potpuno djelotvorno.	Nije bilo potrebno uspostaviti mjere za sprječavanje i ublažavanje rizika jer su ih Komisija i ESVD oblikovali u skladu s razvojem stanja. Sud je utvrdio da je Komisija u novom programskom razdoblju u većoj mjeri u obzir uzela moguće rizike i u skladu s tim pojačala mjere za njihovo ublažavanje.
			Komisija nije prihvatila potrebu za dodatnom fleksibilnošću tijekom provedbe programa jer su izmjene programa bile dio uobičajene prakse. Sud je utvrdio da se programi sada prilagođavaju na temelju redovite evaluacije, praćenja i revizije.
			Komisija nije prihvatila potrebu za poticanjem koordiniranog dijaloga o politikama u mjeri većoj od postojeće. Sud je utvrdio dokaze o održanim sastancima na svim razinama, kao i o zajedničkim izjavama.
Tematsko izvješće br. 4/2013 Egipat			Komisija je navela da će se o pitanjima upravljanja javnim financijama i prijevara u Egiptu raspravljati u okviru neslužbenog gospodarskog dijaloga. Sud je utvrdio da je u skladu s preporukom Suda uspostavljen nacionalni odbor za borbu protiv korupcije.
Tematsko izvješće br. 12/2012 ESTAT	Komisija smatra da je uspostavljen potreban pravni okvir i mehanizam zaštite kako bi se zajamčilo da je postupak zapošljavanja i otpuštanja u Eurostatu transparentan, pri čemu se jamči potpuna usklađenost s načelom neovisnosti.		
Izvor: Sud i baza podataka Komisije o preporukama, poduzetim mjerama i razrješenjima.			

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci

3.72. Kvalitetnim mjerenjem uspješnosti i izvješćivanjem o njoj dobiva se uvid u uspjeh operacija i naglašavaju područja u kojima su potrebna poboljšanja. Komisija primjenjuje složen i raznolik okvir za izvješćivanje o uspješnosti koji se sastoji od različitih kanala izvješćivanja (vidjeti odlomke 3.3.–3.12.).

3.73. Poput ostalih vlada i međunarodnih organizacija, Komisija se trenutačno nastoji u većoj mjeri usmjeriti na uspješnost. Sud je utvrdio šest područja u kojima bi Komisija mogla razmotriti poboljšanja na temelju dobre prakse koju primjenjuju vlade i međunarodne organizacije diljem svijeta (vidjeti odlomke 3.13.–3.51.):

1. Prostor za poboljšanje okvira uspješnosti (odlomci 3.15.–3.23.)

— Time što Komisija upotrebljava dva skupa ciljeva i pokazatelja, s jedne strane za programe, a s druge strane za GU-ove, ne odražava se činjenica da je Komisija u konačnici odgovorna za izvršenje proračuna EU-a u pogledu dobrog financijskog upravljanja. Sud iznosi primjere u kojima su vlade poduzele napore, usklađivanjem načina mjerenja podataka, kako bi stvorile precizan okvir i povećale uvid u svoju uspješnost. Komisija ne dostavlja informacije o rashodima prikazane po općim i posebnim ciljevima.

3.73.

— Europski revizorski sud u svojem je Godišnjem izvješću za 2015. naveo da brojni ciljevi sadržani u Komisijinim planovima upravljanja nisu podrazumijevali prikladnu razinu odgovornosti. Komisija je otad revidirala svoj ciklus strateškog planiranja i programiranja. Cilj je bio pružiti jasniji okvir odgovornosti Komisije/glavnih uprava te pojednostavniti planske dokumente i više ih usmjeriti na Komisijine prioritete i nadležnosti glavnih uprava. Ciljevi i pokazatelji odabrani za strateške planove sada se prilagođavaju njihovim posebnim nadležnostima i odražavaju činjenicu da odgovornosti odjela Komisije ne obuhvaćaju samo izvršenje proračuna i upravljanje programima.

Zbog toga više nije potrebno usklađivati ciljeve i pokazatelje u okviru uspješnosti službi Komisije s onima utvrđenima u pravnim osnovama programa. Međutim, službe Komisije pozivaju se na upućivanje na programske izvještaje pri opisivanju svojih aktivnosti u odnosu na programe. Time se ograničava udvostručivanje informacija i osigurava dosljednost podataka te će se na tome pojačano raditi u budućnosti.

Komisija smatra da je njezina odgovornost za provedbu proračuna jasna. Svaki glavni direktor u okviru svojeg godišnjeg izvješća o radu potpisuje izjavu o jamstvu u kojoj navodi da su se sredstva upotrijebila u predviđenu svrhu i u skladu s načelom dobrog financijskog upravljanja te da su osnovne transakcije zakonite i pravilne. Na razini trgovačkih društava kolegij preuzima sveukupnu političku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a donošenjem Godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju svake godine.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- Komisija upotrebljava brojne različite ciljeve i pokazatelje. Iako Komisija trenutačno preispituje svoje pokazatelje u okviru inicijative za „proračun usmjeren na rezultate”, drugi subjekti već su otišli korak dalje u pojednostavnjenju svojih okvira uspješnosti.

ODGOVORI KOMISIJE

- okvir uspješnosti proračuna EU-a izrađen je na način da ispunjava pravne uvjete te odgovori na zahtjeve dionika i Komisijine vlastite potrebe.

Komisija upotrebljava informacije o uspješnosti programa potrošnje za (a) praćenje napretka programa; (b) osiguranje odgovornosti i transparentnosti; (c) informiranje tijela nadležnih za donošenje odluka o upravljanju programom; (d) opravdavanje ili predlaganje prilagodbe dodjele sredstava proračunskim tijelima; (e) razvoj prijedloga za izmjene pravne osnove ili za buduće programe.

Međutim, Komisija napominje da, premda se informacije o uspješnosti uzimaju u obzir tijekom godišnjeg proračunskog postupka, to nije jedini čimbenik koji utječe na proračunske odluke.

Više od 700 pokazatelja uključeno je u pravne osnove programa za razdoblje 2014.–2020. kako bi se olakšalo praćenje njihove uspješnosti tijekom njihova životnog ciklusa. Oni su rezultat zakonodavnog postupka i stoga odražavaju očekivanja suzakonodavaca u pogledu vrste i razine granularnosti informacija potrebnih za praćenje uspješnosti. Izvješćivanje o tim pokazateljima u okviru programskih izvještaja proračunskom tijelu omogućuje da uzima u obzir informacije o uspješnosti tijekom proračunskog postupka. U okviru inicijative „Proračun EU-a usmjeren na rezultate” Komisija revidira pokazatelje programa potrošnje kako su utvrđeni pravnom osnovom kako bi prikupila iskustva za pripremu sljedeće generacije programa potrošnje.

Komisija napominje da je broj ciljeva i pokazatelja upotrijebljenih u strateškim planovima za službe Komisije znatno smanjen nedavnom reformom. Broj općih ciljeva smanjen je sa 84 na 11, pokazatelja učinka sa 187 na 37, posebnih ciljeva sa 426 na 386 te pokazatelja rezultata sa 969 na 825.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2. Izvješćivanje o uspješnosti nije iscrpno (odlomci 3.24.–3.32.)

- U odnosu na druge subjekte Komisija izvješćuje o problemima i neuspjesima u ograničenoj mjeri. Uravnoteženo izvješćivanje podrazumijeva precizniju analizu uspješnosti u prethodnim razdobljima kako bi se donosile bolje odluke u budućnosti. Njime se također povećava objektivnost dobivenih informacija.
- Ograničene informacije o kvaliteti podataka u izvješćima Komisije utječu na transparentnost. Drugi subjekti opsežnije izvješćuju o pouzdanosti informacija o uspješnosti.

- Komisija se obvezala proizvoditi visokokvalitetna izvješća o uspješnosti u kojima su rezultati izloženi na ujednačen način.

Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju na visokoj je razini izrađen sažetak o načinu na koji su se proračunom podržali politički prioriteti Europske unije i o ključnim rezultatima ostvarenima s pomoću proračuna EU-a. Nije osmišljen kao iscrpno i posebno izvješće o izvršenju proračuna EU-a. U izvješću se upućuje na ostala izvješća o uspješnosti u kojima je moguće pronaći detaljnije informacije o uspješnosti (ocjene, programske izvještaje, godišnja izvješća o radu itd.).

U Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju za 2015. naveden je niz nedostataka i problema koje je potrebno otkloniti. Odjeljak 1. Izvješća ne odnosi se samo na izazove koji utječu na pravodobnu provedbu programa, već i na ograničenja pri procjeni uspješnosti programa (npr. upućivanja na ocjene programa djelovanja u području zdravlja za razdoblje 2007.–2013. i programa sadržanih u naslovu proračuna 4 u kojem se navode ograničenja u pogledu procjene sveukupne uspješnosti tih programa).

- okvir za unutarnju kontrolu koji je uspostavila svaka služba Komisije izrađen je na način da osigurava razumno jamstvo s obzirom na, među ostalim, pouzdanost financijskog izvješćivanja. Sve glavne uprave izvješćuju o tom aspektu u dijelu 2. svojeg Godišnjeg izvješća o radu, dok se u odjeljku 2. Godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju nalazi sažetak procjene glavnih uprava o funkcioniranju sustava unutarnjih kontrola službi Komisije i izvještava se o njoj.

Kad je riječ o ocjenama, u paketu alata za bolju regulativu propisano je da radni dokumenti službi Komisije u pogledu ocjene koje su službe Komisije izradile na kraju ocjenjivanja moraju sadržavati jasan sažetak svih nedostataka u podacima koji su upotrijebljeni kao potpora zaključcima i utemeljenosti rezultata. Nadalje, u smjernicama za bolju regulativu propisano je da sva ograničenja u pogledu upotrijebljenih dokaza i primijenjene metodologije, posebno u pogledu mogućnosti njihove upotrebe kao potpore zaključcima, moraju biti jasno obrazložena u izvješćima o ocjeni. To je dodatno naglašeno u revidiranoj verziji smjernica za bolju regulativu/paketa alata za bolju regulativu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3. Izvješća o uspješnosti uglavnom su narativna i u njima bi se na bolji način mogla iskoristiti vizualna sredstva i sredstva za snalaženje u tekstu (odlomci 3.33.–3.35.)

- Komisija ulaže napore kako bi izradila izvješća koja su privlačnija čitateljima i dionicima. Neki drugi subjekti bolje se usmjeravaju na ono što je bitno i u većoj se mjeri koriste grafičkim prikazima, tablicama, označivanjem bojama, infografikama, interaktivnim internetskim stranicama sa sredstvima za snalaženje u tekstu itd.

4. Komisija ne dokazuje da se na sustavan način koristi rezultatima evaluacija (odlomci 3.36.–3.42.)

- Za razliku od najboljih primjera koji su uočeni kod drugih međunarodnih organizacija i vlada, evaluacije koje obavlja ili naručuje Komisija u nekim slučajevima ne sadržavaju preporuke i prijedloge provedbenih mjera. Od 2005. godine Komisija nije provela studiju o načinu na koji se koristi rezultatima evaluacija, niti je naručila provođenje takve studije.

- Komisija prepoznaje važnost upotrebe vizualnih sredstava u svojim različitim izvješćima o uspješnosti te je napredovala u tom području. Na primjer, u verziji Godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju za 2015. upotrijebljeni su tekstni okviri kako bi ključne poruke i primjeri bili vidljiviji te kako bi se olakšalo čitanje izvješća. U izdanju Godišnjeg izvješća o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju iz 2016. dodatno je poboljšano predstavljanje podataka s pomoću grafičkih prikaza, dijagrama i slika te je u njega uključen sažetak. Tomu i ostalim izvješćima u integriranom paketu financijskih izvješća priloženi su informativni letci od jedne stranice koji sadržavaju lako dostupni sažetak ključnih informacija za čitatelja. Nadalje, u uputama za godišnja izvješća o radu GU-ovi se pozivaju na upotrebu vizualnih elemenata u godišnjim izvješćima o radu kako bi ti dokumenti bili jednostavniji za čitanje.

Paket alata za bolju regulativu sadržava poseban alat za vizualna sredstva. Tim se alatom teži pružanju određenih primjera instrumenata koji se smatraju posebno relevantnima za intervencije u pogledu politike kako bi se među Komisijinim službama povećala svijest o dodanoj vrijednosti takvih sredstava. Njime se nipošto ne namjerava obuhvatiti sva postojeća vizualna sredstva.

- Smjernicama za bolju regulativu osigurava se da svi radni dokumenti službi Komisije u pogledu ocjene sadržavaju nalaze i zaključke koji čine temelj za moguće daljnje mjere Komisije. Oni obuhvaćaju i zahtjeve za širenje nalaza ocjena i utvrđivanje odgovarajućih daljnjih mjera. Zbog njihova pravnog karaktera ocjenama se ne može izravno obvezati Komisiju na poduzimanje bilo kakvih radnji. U službenom izvješću zakonodavcu obično su izložene daljnje mjere koje Komisija razmatra.

U okviru paketa za bolju regulativu za 2015. Komisija se obvezala procijeniti funkcioniranje sustava prije kraja 2019. Trenutačno počinju pripremni radovi za tu procjenu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- Za razliku od nekih drugih organizacija i vlada, Komisija nije uspostavila dokumentirani sustav na razini institucije za redovito praćenje provedbe preporuka iz evaluacija, akcijskih planova ili odgovora uprave.

5. Ključna izvješća o uspješnosti ne sadržavaju ni izjavu ni pojedinosti o kvaliteti informacija o uspješnosti (odlomci 3.43.–3.45.)

- Kolegij povjerenika i glavni direktori ne preuzimaju odgovornost za informacije o uspješnosti koje pružaju.

6. Informacije o uspješnosti koje pruža Komisija nisu lako dostupne (odlomci 3.46.–3.51.)

- Komisija izrađuje veliku količinu informacija o uspješnosti. Ostale vlade i organizacije na racionalniji način objedinjuju svoje informacije o uspješnosti, primjerice na posebnim internetskim stranicama s kvalitetnim pretraživačem, korisničkim priručnicima i drugim sredstvima za snalaženje u tekstu.

ODGOVORI KOMISIJE

- *daljnje mjere koje se poduzimaju kao odgovor na ocjene sastavan su dio sustava za bolju regulativu unutar Komisije, u okviru kojeg se rezultati ocjena uključuju u procjene učinka, koje su javno dostupni dokumenti, te u godišnje programiranje i planiranje radnji Komisije. Komisija provodi mjere na temelju rezultata svojih ocjena u okviru programa rada Komisije. Tijekom planiranja programa rada Komisija sustavno preispituje rezultate ocjene i određuje s njima povezane daljnje mjere. Daljnje mjere na temelju određenih nalaza ocjene navode se i u pregledu uspješnosti REFIT-a koji se ažurira na godišnjoj osnovi te u Komisijinim izvješćima zakonodavcu koja se prilažu ocjenama.*

- *sveobuhvatna načela lanca odgovornosti sadržana su u ugovorima o EU-u. U skladu s Bijelom knjigom o upravljanju lanac odgovornosti obilježava važna uloga dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja u okviru decentraliziranog sustava koji djeluje unutar političke odgovornosti kolegija kao dužnosnika za ovjeravanje. To se posebno odnosi na organizaciju financijskog upravljanja. Na kraju ciklusa izvješćivanja kolegij donosi Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju te preuzima sveukupnu političku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a na temelju godišnjih deklaracija dužnosnika za ovjeravanje na osnovi delegiranja.*

Izjava Komisije o odgovornosti za upravljanje proračunom EU-a uključena je kako bi bilo jasno da Komisija ima konačnu financijsku odgovornost za upravljanje proračunom EU-a, s obzirom na to da se odgovornost za rezultate ostvarene proračunom EU-a dijeli s brojnim dionicima na razini EU-a i na nacionalnoj razini.

- *posebno web-mjesto za rezultate projekata EU-a uspostavljeno je u okviru inicijative „Proračun EU-a usmjeren” na rezultate. To je web-mjesto baza podataka koja bi trebala biti jedinstveno ulazno mjesto za sve projekte financirane sredstvima EU-a u okviru izravnog, neizravnog i podijeljenog upravljanja. Do kraja svibnja 2017. u bazi se nalazilo 1 600 projekata financiranih sredstvima EU-a u EU-u i izvan njega.*

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

3.74. U odlomcima 3.52.–3.59. prikazani su zajednički problemi utvrđeni u nekim tematskim izvješćima koja je Sud objavio 2016. godine.

3.75. Ovogodišnje praćenje provedbe preporuka iz prijašnjih godina (vidjeti odlomke 3.60.–3.71.) pokazuje da:

- Komisija prihvaća i provodi velik dio preporuka u roku od tri godine od revizije koju je proveo Sud,
- preporuke koje prvotno nisu prihvaćene mogu se kasnije provesti djelomično ili u potpunosti.

Preporuke

3.76. U **prilogu 3.3.** prikazuje se rezultat pregleda koji je Sud obavio nad napretkom Komisije u provođenju preporuka u vezi s pitanjima uspješnosti iznesenih u godišnjem izvješću Suda za 2013. godinu. Te je godine poglavlje 10. sadržavalo tri preporuke. Dvije su preporuke provedene u određenoj mjeri, a jedna nije bila provedena.

3.77. Na temelju zaključaka za 2016. godinu Sud preporučuje Komisiji:

- **1. preporuka:** *da pojednostavni izvješćivanje o uspješnosti* ⁽⁵⁵⁾:

- (a) daljnjim smanjenjem broja ciljeva i pokazatelja kojima se koristi u različitim izvješćima o uspješnosti i usmjeravanjem na one ciljeve i pokazatelje kojima se na najbolji način mjeri uspješnost proračuna EU-a. Komisija bi pri izradi sljedećeg višegodišnjeg financijskog okvira trebala predložiti malobrojnije i primjerenije pokazatelje za pravni okvir sljedeće generacije programa. U tom bi kontekstu Komisija trebala razmotriti relevantnost pokazatelja za koje se informacije ne mogu dobiti sve dok ne protekne nekoliko godina;

- (a) Komisija prihvaća preporuku.

Komisija trenutačno provodi reviziju u okviru inicijative „Proračun EU-a usmjeren na rezultate” u pogledu pokazatelja programa potrošnje kako su utvrđeni pravnom osnovom. Ta će se revizija uključiti u pripremu prijedloga za sljedeći VFO.

⁽⁵⁵⁾ Vidjeti također mišljenje Suda br. 1/2017 o prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije (odlomci 90.–99.): <http://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=40627>.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (b) predstavljanjem financijskih informacija na način koji omogućuje njihovu usporedbu s informacijama o uspješnosti kako bi se dobila jasna poveznica između potrošnje i uspješnosti;
 - (c) pojašnjenjem i poboljšanjem sveukupne usklađenosti dvaju skupova ciljeva i pokazatelja kojima se koristi za programe, s jedne strane, i GU-ove, s druge strane,
- **2. preporuka:** da uspostavi uravnoteženije izvješćivanje o uspješnosti jasnim prikazom informacija, u svojim ključnim izvješćima o uspješnosti, koje se odnose na glavne probleme u vezi s postizanjem rezultata,
- **3. preporuka:** da dodatno poboljša pristupačnost svojih izvješća o uspješnosti povećanom primjenom metoda i sredstava kao što su grafički prikazi, tablice sa sažetcima, označivanje bojama, infografike i interaktivne internetske stranice,
- **4. preporuka:** da jasnije dokaže da se rezultati evaluacija upotrebljavaju na prikladan način:
- (a) postavljanjem zahtjeva da evaluacije uvijek sadržavaju zaključke u skladu s kojima se može djelovati ili preporuke čije bi provođenje Komisija pratila;

ODGOVORI KOMISIJE

(b) Komisija prihvaća preporuku.

Smatra da se ta preporuka provodi putem programskih izvještaja, koji su instrument s pomoću kojeg Komisija opravdava dodjelu financijskih sredstava za programe potrošnje u nacrtu proračuna. U nacrtu proračuna za 2018. oni za svaki program sadržavaju informacije o financijskom programiranju i financijskoj provedbi uz informacije o uspješnosti. Stoga Komisija smatra da se u programskim izvještajima informacije predstavljaju na način kojim se omogućuje povezivanje potrošnje i uspješnosti.

(c) Komisija prihvaća preporuku.

U sljedećem Godišnjem izvješću o radu Komisija namjerava osnažiti taj aspekt služeći se u većoj mjeri unakrsnim upućivanjem na programske izvještaje u okviru godišnjih izvješća o radu.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija se obvezala proizvoditi visokokvalitetna izvješća o uspješnosti u kojima su rezultati izloženi na ujednačen način.

U Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju ona u zasebnom, tomu posvećenom odjeljku (u okviru Odjeljka 2.) izvješćuje o najvažnijim izazovima u pogledu upravljanja. Ako su tijekom godine utvrđeni problemi, u izvješću se opisuje kako su odjeli Komisije riješili te izazove. Komisija će ubuduće težiti pružanju više informacija o glavnim izazovima za ostvarenje rezultata u svojim osnovnim izvješćima o uspješnosti (godišnjim izvješćima o radu, Godišnjem izvješću o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju te programskim izvještajima).

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija je odlučna stalno poboljšavati prilagođenost svojeg izvješćivanja o uspješnosti korisniku. Godišnje izvješće o upravljanju proračunom EU-a i o njegovu izvršenju za 2016. već je znatno poboljšano grafičkim prikazima, dijagramima i slikama.

(a) Komisija prihvaća preporuku.

Zaključci ocjene i mjere koje se poduzimaju na temelju njih već su sastavan dio sustava za bolju regulativu u okviru Komisije te postupka godišnjeg programiranja i planiranja radnji Komisije. Sustav je dodatno osnažen revizijom smjernica i paketa alata za bolju regulativu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (b) provođenjem ili naručivanjem nove studije o uporabi, učinku i pravodobnosti evaluacija na razini institucije,

— **5. preporuka:** da u ključnim izvješćima o uspješnosti navede, na temelju podataka kojima raspolaže, jesu li pružene informacije o uspješnosti odgovarajuće kvalitete,

— **6. preporuka:** da omogući lakšu dostupnost informacija o uspješnosti izradom namjenskog internetskog portala i pretraživača.

- (b) Komisija prihvaća preporuku.

U okviru paketa za bolju regulativu za 2015. Komisija se obvezala procijeniti funkcioniranje sustava, uključujući ocjene, prije kraja 2019. Pripremni radovi za tu procjenu već su započeli.

Komisija prihvaća preporuku.

Kako bi se poboljšala transparentnost, Komisija će pružati informacije o izvoru i kvaliteti podataka ako su one dostupne. S obzirom na to da države članice dostavljaju znatnu količinu podataka o uspješnosti, Komisija analizira u kojoj mjeri one pružaju informacije o kvaliteti podataka o uspješnosti.

Komisija djelomično prihvaća preporuku.

Komisija će težiti omogućivanju veće dostupnosti informacija o uspješnosti. Komisija se obvezuje provesti procjenu izvedivosti, troškova i mogućih koristi postojanja takve internetske prisutnosti. Preporučena radnja provela bi se su skladu s ishodom te procjene. U skladu s odlukom Komisije o sinergiji i učinkovitosti iz travnja 2016. cilj ne bi trebali biti posebni internetski portali i tražilica već relevantna internetska prisutnost u obliku poslovne tražilice web-mjesta Europa.

PRILOG 3.1.

PODATCI O STATUSU PREPORUKA PRIKAZANI PO IZVJEŠĆIMA

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	Nije bilo moguće provjeriti
1	Tematsko izvješće br. 14/2010	Komisijino upravljanje sustavom veterinarskih provjera uvoza mesa nakon reforme zakonodavstva o higijenskim uvjetima iz 2004. godine (Prirodni resursi)	90. točka 1.	x					
			90. točka 2.	x					
			90. točka 3.	x					
			90. točka 4.		x				
			90. točka 5.		x				
			90. točka 6.	x					
			90. točka 7.	x					
			90. točka 8.	x					
2	Tematsko izvješće br. 11/2012	Izravna pomoć za krave dojilje te ovce i koze u okviru djelomične provedbe programa jedinstvenih plaćanja (Prirodni resursi)	91.	x					
			58.	x					
			60.	x					
			64.	x					
			64.			x			

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	Nije bilo moguće provjeriti
3	Tematsko izvješće br. 14/2012	Provedba zakonskih akata EU-a o higijenskim uvjetima u klaonicama u zemljama koje su pristupile EU-u od 2004. g. (Prirodni resursi)	52. točka (a)	x					
			52. točka (b)	x					
			52. točka (c)	x					
			52. točka (d)	x					
			53. točka (a)	x					
			53. točka (b)	x					
			53. točka (c)	x					
			53. točka (d)		x				
			54. točka (a)	x					
			54. točka (b)				x		
			54. točka (c)				x		

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	Nije bilo moguće provjeriti
4	Tematsko izvješće br. 20/2012	Pomažu li sredstva iz strukturnih mjera za projekte vezane uz infrastrukturnu za gospodarenje komunalnim otpadom državama članicama da ostvare ciljeve politike EU-a za gospodarenje otpadom? (Prirodni resursi)	72. točka (a)(i)						x
			72. točka (a)(ii)						x
			72. točka (a)(iii)						x
			72. točka (b)			x			
			74. točka (a)						x
			74. točka (b)		x				
			74. točka (c)	x					
			76. točka (a)(i)						x
			76. točka (a)(ii)						x
			76. točka (a)(iii)						x
			76. točka (b)(i)	x					
			76. točka (b)(ii)			x			
			77. točka (a)				x		
			77. točka (b)	x					
			77. točka (c)	x					
			77. točka (d)					x	

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	Nije bilo moguće provjeriti
5	Tematsko izvješće br. 23/2012	Jesu li strukturne mjere EU-a uspješno pridonijele obnovi napuštenih vojnih i industrijskih zona? (Kohezija)	65. točka (a) (države članice)						x
			65. točka (b) (države članice)						x
			65. točka (c) (države članice)						x
			65. točka (a) (Komisija)			x			
			65. točka (b) (Komisija)	x					
			68. točka (a) (države članice)						x
			68. točka (b) (države članice)						x
			68. točka (c) (države članice)						x
			68. točka (d) (države članice)						x
			68. točka (e) (države članice)						x
			68. točka (f) (države članice)						x
			68. točka (a) (Komisija i države članice)	x					
			73. točka (a) (države članice)						x
			73. točka (b) (države članice)						x
			73. točka (c) (države članice)						x
			73. točka (d) (države članice)						x
			73. točka (e) (države članice)						x
			73. točka (a) (Komisija)	x					
			73. točka (b) (Komisija)	x					
			73. točka (e) (države članice, posljednja rečenica)				x		

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	Nije bilo moguće provjeriti
6	Tematsko izvješće br. 5/2013	Jesu li sredstva kohezijske politike EU-a dobro utrošena u ceste? (Kohezija)	55. uvodna izjava 1.			x			
			55. uvodna izjava 2. točka (a)	x					
			55. uvodna izjava 2. točka (b)		x				
			55. uvodna izjava 2. točka (c)	x					
			55. uvodna izjava 3.	x					
			55. uvodna izjava 4.			x			
7	Tematsko izvješće br. 17/2013	Financijska sredstva EU-a za borbu protiv klimatskih promjena u kontekstu vanjske pomoći (Vanjsko djelovanje)	69. uvodna izjava 1.	x					
			69. uvodna izjava 2.	x					
			69. uvodna izjava 3.			x			
			69. uvodna izjava 4.		x				
			69. uvodna izjava 5.	x					

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	Nije bilo moguće provjeriti
8	Tematsko izvješće br. 14/2013	Izravna financijska potpora Europske unije Palestinskoj samoupravi (Vanjsko djelovanje)	81. točka (a)	x					
			81. točka (b)	x					
			81. točka (c)	x					
			82. točka (a)	x					
			82. točka (b)	x					
			83.		x				
			84.		x				
			85.			x			
9	Tematsko izvješće br. 13/2013	Razvojna pomoć EU-a središnjoj Aziji (Vanjsko djelovanje)	87., prva alineja	x					
			87., druga alineja	x					
			87., treća alineja			x			
			87., četvrta alineja	x					
			87., peta alineja	x					
			87., šesta alineja		x				

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	Nije bilo moguće provjeriti
10	Tematsko izvješće br. 9/2013	Potpora EU-a upravljanju u Demokratskoj Republici Kongu (Vanjsko djelovanje)	94. uvodna izjava 1. točka (a)	x					
			94. uvodna izjava 1. točka (b)		x				
			94. uvodna izjava 1. točka (c)		x				
			94. uvodna izjava 1. točka (d)		x				
			94. uvodna izjava 2. točka (a)	x					
			94. uvodna izjava 2. točka (b)	x					
			94. uvodna izjava 3. točka (a)	x					
			94. uvodna izjava 3. točka (b)		x				
			94. uvodna izjava 3. točka (c)	x					
			94. uvodna izjava 4. točka (a)		x				
			94. uvodna izjava 4. točka (b)			x			
			94. uvodna izjava 4. točka (c)	x					

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	Nije bilo moguće provjeriti
11	Tematsko izvješće br. 4/2013	Suradnja EU-a s Egiptom u području upravljanja (Vanjsko djelovanje)	80. točka (a)	x					
			80. točka (b)	x					
			80. točka (c)	x					
			80. točka (d)	x					
			80. točka (e)	x					
			81. točka (a)	x					
			81. točka (b)	x					
			81. točka (c)	x					
			82.	x					

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	Nije bilo moguće provjeriti
12	Tematsko izvješće br. 12/2012	Jesu li Komisija i Eurostat poboljšali postupak pripreme pouzdanih i vjerodostojnih europskih statističkih podataka? (Ostalo)	107.			x			
			108. točka (a)	x					
			108. točka (b)	x					
			108. točka (c)			x			
			108. točka (d)				x		
			108. točka (e)		x				
			108. točka (f)	x					
			108. točka (g)	x					
			109. točka (a)	x					
			109. točka (b)	x					
			109. točka (c)	x					
			109. točka (d)	x					
			109. točka (e)		x				
			109. točka (f)		x				
			109. točka (g)	x					

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Odlomak tematskog izvješća	Provedeno u potpunosti	Provedeno u većoj mjeri	Provedeno u određenoj mjeri	Nije provedeno	Više nije relevantno	Nije bilo moguće provjeriti
13	Tematsko izvješće br. 2/2013	Je li Komisija osigurala učinkovitu provedbu sedmog okvirnog programa za istraživanje? (Pametna i uključiva rast)	99. uvodna izjava 1. alineje 2. i 3.	x					
			99. uvodna izjava 1. alineje 1. i 4.	x					
			99. uvodna izjava 2.		x				
			100. uvodna izjava 3. alineja 1.	x					
			100. uvodna izjava 3. alineja 2.	x					
			101.	x					
			102.	x					
			103.	x					
			104., prvi dio			x			
			104., drugi dio					x	
Ukupan broj preporuka			131	72	18	12	6	2	21

Odgovori Komisije

Tematsko izvješće br. 14/2012:

odgovor na odlomak 54. točku (c): Komisija smatra da ta preporuka više nije relevantna. U sadašnjem programskom razdoblju (2014.–2020.) mjera je prekinuta.

PRILOG 3.2.

KLJUČNA POBOLJŠANJA I NEOTKLONJENI NEDOSTATCI PRIKAZANI PO IZVJEŠĆIMA

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
1	Tematsko izvješće br. 14/2010	Komisijino upravljanje sustavom veterinarskih provjera uvoza mesa nakon reforme zakonodavstva o higijenskim uvjetima iz 2004. godine	Usvojen je prijedlog Komisije o aktivnostima kontrole uvoza. Njime se regulatorni okvir pojednostavljuje i pojašnjava. Usklađivanje pravila o pojačanim provjerama. Poboljšanje mreže sustava IT-a. Izrada smjernica i programa osposobljavanja. Poboljšanje modela za procjenu rizika koji se upotrebljava za izradu programa revizija koje obavlja Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane. Države članice poduzimaju korektivne mjere u skladu s preporukama Glavne uprave za zdravlje i sigurnost hrane. Strategija EU-a za dobrobit životinja uvrštena je u međunarodne sporazume o sanitarnim i fitosanitarnim mjerama.	O nekim međunarodnim sporazumima o sanitarnim i fitosanitarnim mjerama još se pregovara. Treće zemlje (uz neke iznimke) još se protive priznavanju EU-a kao jedinственог subjekta. Primjena nove uredbe EU-a o službenim kontrolama trebala bi započeti do kraja 2019. godine. Provedbeni akti tek se trebaju donijeti. Vijeće i Parlament nisu uzeli u obzir članak u prijedlogu Komisije kojim se Komisiji prenose ovlasti u vezi s utvrđivanjem pravila o pokazateljima uspješnosti. Potvrđivanje posebnih iznosa naknada za provjere uvoza smatra se niskim prioritetom u okviru revizija povezanih s uvozom koje obavlja Glavna uprava za zdravlje i sigurnost hrane.
2	Tematsko izvješće br. 11/2012	Izravna pomoć za krave dojilje te ovce i koze u okviru djelomične provedbe programa jednostavnih plaćanja	Za dobrovoljne proizvodno vezane potpore dodani su uvjeti u pogledu njihova usmjerenja. Obrazlažući mjere države članice sada trebaju definirati posebne vrste proizvodnje. Komisija je uspostavila zajednički okvir za praćenje i evaluaciju, kao i posebna pravila i pokazatelje.	Iako je određeni rad na evaluacijama već obavljen ili je u tijeku, Komisija još nije obavila sveobuhvatnu evaluaciju učinka programa.
3	Tematsko izvješće br. 14/2012	Provedba zakonskih akata EU-a o higijenskim uvjetima u klaonicama u zemljama koje su pristupile EU-u od 2004. g.	Redovito se provode revizije u svrhu praćenja provedbe preporuka koje državama članicama iznosi GU SANTE. Dostupne su smjernice, tečajevi osposobljavanja i radionice. Izrađena je elektronička baza podataka o nacionalnim sektorskim priručnicima u području higijene. Usvojen je okvir za standardne operativne postupke kako bi se pojasnio odnos u pogledu odgovornosti između GU-a SANCO i Izvršne agencije za potrošače, zdravlje, poljoprivredu i hranu.	Ne postoje izvješća o pregledu stanja u vezi s revizijom/analizom višegodišnjih planova kontrole na nacionalnoj razini koje donose države članice. Ne postoje izvješća o evaluaciji u vezi s trendovima u izradi priručnika na nacionalnoj razini ili njihovoj kvaliteti. Nedostatak statističkih podataka o osposobljavanju koje države članice nude subjektima u poslovanju s hranom. Nije provedena evaluacija učinka sredstava EU-a upotrijebljenih za primjenu standarda higijene i sigurnosti hrane.

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
4	Tematsko izvješće br. 20/2012	Pomažu li sredstva iz strukturnih mjera za projekte vezane uz infrastrukturu za gospodarenje komunalnim otpadom državama članicama da ostvare ciljeve politike EU-a za gospodarenje otpadom?	Postavljanjem <i>ex ante</i> uvjeta jamči se postojanje planova gospodarenja otpadom te se potpora EU-a povezuje s postignućima. Preciznija definicija količina otpada. Snjernice i razmjena informacija o planovima gospodarenja otpadom. Poduzeti su koraci za sprječavanje nastajanja otpada i recikliranje proizvoda. Pojašnjena je obrada otpada.	Nema jamstva da će se mjerama opisanim u planovima gospodarenja otpadom zajamčiti da se otpad obradi prije odlaganja na odlagališta te da se pozornost usmjeri na infrastrukturu za gospodarenje otpadom u kojoj se obrađuje otpad koji je prethodno razvrstan. Nema jamstva da sustavi i baze podataka za praćenje otpada pružaju pouzdane podatke. Smanjene stope pomoći ne primjenjuju se na sustavan način. Nisu određene ciljne vrijednosti za sprječavanje nastajanja otpada.
5	Tematsko izvješće br. 23/2012	Jesu li strukturne mjere EU-a uspješno pridonijele obnovi napuštenih vojnih i industrijskih zona?	Izričito se promiču integrirani održiv urbani razvoj i obnova. Obnova i dekontaminacija industrijskih zona prioritet su u razdoblju 2014. – 2020. Utvrđena je definicija načela „onečišćivač plaća” (engl. <i>polluter pays</i>), kao i snjernice za njegovu primjenu. Provjerava se usklađenost s pravilima EU-a o državnoj potpori te se u slučaju neusklađenosti mogu obustaviti međuplaćanja. Izdane su dodatne snjernice kao podsjetnik državama članicama na njihovu obvezu da utvrde manjak financijskih sredstava.	Ne postoje standardi EU-a za definiciju onečišćenih lokacija i važnost rizika za okoliš i zdravlje koji one donose. Ne postoji metodologija EU-a za definiciju standarda sanacije u skladu s posebnim uvjetima lokacije. Ne prati se primjena klauzula o povratu sredstava.
6	Tematsko izvješće br. 5/2013	Jesu li sredstva kohezijske politike EU-a dobro utrošena u ceste?	Novi priručnik za analizu troškova i koristi objavljen 2014. godine sadržava studiju slučaja o cestovnim projektima s detaljnim prikazom troškova i glavnim razlozima za razlike u jedničnim troškovima. U pravnim aktima navedena su glavna načela analize troškova i koristi, a snjernice su detaljnije. Buduću sufinanciranje velikih cestovnih projekata i projekata u okviru Instrumenta za povezivanje Europe ovisi o analizi troškova i koristi, uključujući studiju izvedivosti, analizu mogućih rješenja, analizu potražnje s prognozama prometa i izradom prometnih modela. Kvalitetu provjeravaju neovisni stručnjaci. Postoji razmjena najbolje prakse u vezi s prognozama prometa, a državama članicama pruža se posebna pomoć (u okviru JASPERS-a).	Još nije dovršen postupak izračuna jediničnih troškova. I dalje je prisutan problem u vezi s projektima koji se ne ubrajaju u velike, za čije su osmišljavanje, odabir i provedbu u cijelosti odgovorne države članice. Ne postoji baza podataka s referentnim vrijednostima za troškove na razini EU-a.

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
7	Tematsko izvješće br. 17/2013	Financijska sredstva EU-a za borbu protiv klimatskih promjena u kontekstu vanjske pomoći	Objavljen je plan za financiranje borbe protiv klimatskih promjena. Komisija je izdala smjernice za izvješćivanje i predložila metodologiju za utvrđivanje komplementarnosti (engl. <i>additionality</i>). Prikazana su odobrena sredstva za obveze. Javno je dostupna neovisna evaluacija Globalnog saveza za borbu protiv klimatskih promjena. 2015. godine donesen je Akcijski plan za klimatsku diplomaciju. Uspostavljene su stručne radne skupine i redovito se sastaju.	Nema naznake je li ispunjena ciljna vrijednost EU-a prema kojoj 20 % proračuna za razvojnu pomoć treba biti potrošeno na klimatske aktivnosti. U neovisnoj evaluaciji pružena je samo kratka procjena razloga zbog kojih se države članice nisu odlučile na sufinanciranje Globalnog saveza za borbu protiv klimatskih promjena.
8	Tematsko izvješće br. 14/2013	Izravna financijska potpora Europske unije Palestinskoj samoupravi	Utvrđene su poveznice između akcijskog plana EU-a i Palestinske samouprave i potpore EU-a Palestini. Programi potpore EU-a izrađuju se na višegodišnjoj osnovi. Okvir usmjeren na rezultate sadržava posebne i vremenski određene pokazatelje. Primjenjuju se natječajni postupci. Donesene su odluke o prekidu financiranja plaća i mirovina javnih službenika u Gazi. Na tehničkim sastancima s izraelskim tijelima raspravljalo se o konkretnim pitanjima u vezi s potporom EU-a.	Uvjeti se ne postavljaju na sustavan način. Još nije primljena dokumentacija o provedbi odluke o plaćama i mirovinama. Komisija i ESVD nisu izradili detaljan akcijski plan koraka koje Izrael treba poduzeti radi poboljšanja djelotvornosti potpore EU-a Palestini, niti su iskoristili mogućnosti koje se nude okvirom za širu suradnju EU-a i Izraela.

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
9	Tematsko izvješće br. 13/2013	Razvojna pomoć EU-a središnjoj Aziji	Vrijednosti EU-a promiču se pragmatičnijim i fleksibilnijim pristupom. Smanjen je broj sektora. Izrađene su procjene potrebnih ljudskih resursa (u godinama po osobi). Primjenjuju se uvjeti za proračunsku potporu. Prati se upravljanje javnim financijama i provode se mjere za borbu protiv korupcije. Izrađeni su novi programi. Prate se ključni pokazatelji uspješnosti i o njima se izvješćuje.	Nedostaju izvješća o administrativnim troškovima (ljudski resursi, oprema itd.) na regionalnoj ili nacionalnoj razini. Nisu dostupna izvješća o stvarnoj potrošnji u odnosu na planiranu te o postignutim ciljevima na regionalnoj razini.
10	Tematsko izvješće br. 9/2013	Potpore EU-a upravljanju u Demokratskoj Republici Kongu	Boljom izradom programa naglasak se stavlja i na ruralni i infrastrukturni razvoj. U razvoj programa za okoliš bili su uključeni lokalni dionici i uzimaju se u obzir njihove potrebe. Vodi se politički dijalog. EU je u više navrata naglasio važnost održavanja izbora kako je propisano ustavom. Poboljšanja u pogledu transparentnosti upravljanja prirodnim resursima. Bolje upravljanje, transparentnost i odgovornost imali su pozitivan učinak na borbu protiv prijevara i korupcije. Komisija utvrđuje glavne rizike i predlaže mjere za ublažavanje. Broj sektora na koje se usmjerava potpora EU-a manji je nego u prethodnom razdoblju. Pokazatelji su uglavnom vremenski određeni i realističniji. Prilagodbe programa se dokumentiraju. Vođe održavaju sastanke i daju zajedničke izjave.	Komisija ne izdvaja namjenska sredstva za potporu izbornom procesu. Politički dijalog o predsjedničkim i parlamentarnim izborima još je nedjelotvoran. U nacionalnom indikativnom programu nije utvrđena potpora za provedbu procesa vanjske revizije i razvoj nacionalnih nadzornih institucija. Nedostaju dobro definirani pokazatelji u pogledu korupcije. U programu nije predviđena provedba zakona za borbu protiv korupcije. Mnoge važne tematske skupine nisu aktivne. Osim toga, u njima općenito nedostaju informacije o njihovoj misiji, ciljevima, strategijama, proračunskim sredstvima, odgovornostima i koordinaciji među članovima.

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
11	Tematsko izvješće br. 4/2013	Suradnja EU-a s Egiptom u području upravljanja	Utvrđen je ograničen broj prioriteta u pogledu ljudskih prava i demokracije te je nastavljen dijalog povezan s njima. Povećalo se financiranje Europskog instrumenta za demokraciju i ljudska prava te organizacija civilnog društva. Zajamčena je koordinacija i pravilna raspodjela financijskih sredstava među različitim instrumentima. Provođi se plan za potporu organizacijama civilnog društva, a Financijskom uredbom omogućuje se ubrzanje tog postupka. Na sastancima se naglašavaju pitanja u vezi s upravljanjem javnim financijama i borbom protiv korupcije. Postavljaju se uvjeti: Komisija je obustavila operacije proračunske potpore u Egiptu.	
12	Tematsko izvješće br. 12/2012	Jesu li Komisija i Eurostat poboljšali postupak pripreme pouzdanih i vjerodostojnih europskih statističkih podataka?	Ojačan je sustav europskih statističkih podataka. Izmijenjen je regulatorni okvir, pri čemu se priznaje važnost kodeksa prakse. Nad Europskim savjetodavnim odborom za upravljanje statističkim podacima obavljeno je istražinsko ocjenjivanje čiji su rezultati sada javno dostupni. Uspostavljene su smjernice i postupci za statističke programe EU-a. Preispituju se prioritete. Redovito se izvješćuje o napretku u provedbi projekata modernizacije. Analiziraju se troškovi osoblja kako bi se povećala učinkovitost. Smjernicama o nabavi jača se tržišno natjecanje.	Postoji potreba za transparentnim i objektivnim postupkom zapošljavanja i otpuštanja voditelja statističkih ureda. I dalje postoje prepreke za pristup podacima i njihovu djelotvornu uporabu. Postoje problemi u vezi s koordinacijom statističkih podataka i resursa. Nije uspostavljena nadzorna funkcija kojom bi se nadzirale provjere i inspekcije.

Br.	Tematsko izvješće	Naslov izvješća	Poboljšanja	Nedostatci
13	Tematsko izvješće br. 2/2013	Je li Komisija osigurala učinkovitu provedbu sedmog okvirnog programa za istraživanje?	Programom Obzor 2020. uvedeno je više fleksibilnosti u pogledu izvješćivanja o troškovima. Pojednostavnjeni su uvjeti koje trebaju ispuniti podnositelji zahtjeva. Zajedničkim centrom za podršku omogućeno je usklađivanje upravljanje sedmim okvirnim programom. Integrirane radne procedure IT-a, pokazatelji, zajednička služba za reviziju. Povećana je fleksibilnost okvira za zajedničke tehnološke inicijative.	EIT nije obuhvaćen djelovanjem Zajedničkog centra za podršku i njegova pravila nisu dosljedno usklađena s okvirom programa Obzor 2020., što dovodi do neučinkovitosti za njegove korisnike. Komisija nije provela djelotvorne mjere kojima bi se zajamčila komplementarnost nasljednika Instrumenta za financiranje na temelju podjele rizika. To je potvrđeno u studenome 2016. neovisnom evaluacijom u kojoj se upozorava na problem izostanka komplementarnosti u 28 % projekata i preporučuje utvrđivanje jasnih kriterija odabira kako bi se zajamčila komplementarnost.

Odgovori Komisije

Tematsko izvješće br. 12/2012:

prikladni pravni okvir i potrebni zaštitni mehanizmi uspostavljeni su kako bi se osiguralo da su postupci imenovanja i razrješenja Eurostatova glavnog direktora transparentni i da se njima osigurava potpuna usklađenost s načelom neovisnosti kako je propisano Uredbom (EZ) br. 223/2009 u tom pogledu.

Ta je transparentnost potvrđena nedavnim postupkom koji se odnosio na radno mjesto glavnog direktora Eurostata otvoreno i za vanjske prijave. Osim toga, neovisno izvješćivanje Europskog savjetodavnog odbora za upravljanje statističkim podacima (ESGAB) o Komisijinoj (Eurostatovoj) provedbi Kodeksa prakse najbolje se provodi ako on nije izravno uključen u imenovanje glavnog direktora Eurostata. Konačno, međuinstitucijski odnosi među Europskim parlamentom, Vijećem i Komisijom dobro su utvrđeni, na primjer u pogledu zakonodavnog postupka, ali i time što je Komisija kao cjelina odgovorna Parlamentu. Cilj je godišnjeg dijaloga u području statistike predviđenog Uredbom (EZ) br. 223/2009 osigurati odgovarajuću uključenost i informiranost Parlamenta u pogledu statistike, uključujući propisivanje da se novoimenovani glavni direktor Eurostata predstavi relevantnom odboru Parlamenta odmah nakon imenovanja.

PRILOG 3.3.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PITANJA U VEZI S USPJEŠNOŠĆU

Godina	Preporuka Suda	Analiza Suda o ostvarenom napretku						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostajni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2013.	Komisija bi trebala:							
	1. preporuka: racionalizirati svoj okvir za izvješćivanje o uspješnosti sljedećom prigodom kada se bude mijenjala Financijska uredba			X				
	2. preporuka: zajamčiti da izvješće o ocjeni financija sadržava sažeti prikaz u kojem bi se objedinile sve dostupne informacije o napretku prema ciljevima strategije Europa 2020, kako bi se čitatelju pružio jasniji uvid u postignuća			X				
	3. preporuka: u sustavima upravljanja i izvješćivanja dodatno poraditi na uspješnosti kako bi mogla preuzeti odgovornost za dobro financijsko upravljanje, kao i za doprinos proračuna EU-a postignućima u području politika u godišnjim izjavama o jamstvu ravnatelja glavnih uprava.				X			

POGLAVLJE 4.

Prihodi

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	4.1-4.6
Kratak opis prihoda .	4.2-4.5
Opseg revizije i revizijski pristup	4.6
Pravilnost transakcija	4.7
Ispitivanje godišnjih izvješća o radu i drugih sastavnica unutarnje kontrole	4.8-4.20
Pregled zadržaka u vezi s BND-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima	4.9
Utjecaj globalizacije na nacionalne račune u skladu sa sustavom ESA 2010.	4.10-4.13
Upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima	4.14-4.18
Izračuni doprinosa zemalja EGP-a/EFTA-e te doprinosa država članica nakon stupanja na snagu ORD-a iz 2014.	4.19
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	4.20
Zaključak i preporuke	4.21-4.23
Zaključak	4.21
Preporuke	4.22-4.23
 Prilog 4.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za prihode	
Prilog 4.2. – 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. 2016.	
Prilog 4.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka u vezi s prihodima	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

4.1. U ovom poglavlju predstavljeni su nalazi Suda povezani s prihodima, koji se sastoje od *vlastitih sredstava* i ostalih prihoda. U **okviru 4.1.** nalazi se detaljan prikaz prihoda za 2016. godinu.

Okvir 4.1. – Prihodi – detaljan prikaz za 2016. godinu

(u milijardama eura)		
Vlastita sredstva od bruto nacionalnog dohotka 66 % 95,6	Tradicionalna vlastita sredstva 14 % 20,1	Vlastita sredstva od poreza na dodanu vrijednost 11 % 15,9
	Ostali prihodi 9 % 13,1	
	Ukupni prihodi za 2016. ⁽¹⁾	
		144,7

⁽¹⁾ Ovaj iznos predstavlja proračunske prihode EU-a. Iznosi u izvještaju o financijskom rezultatu prikazani su drugačije pomoću sustava po načelu nastanka poslovnog događaja. Kao rezultat primjene tog sustava u izvještaju o financijskom rezultatu navedeno je da prihodi EU-a iznose 146,2 milijardi eura.

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2016. godinu.

Kratak opis prihoda

4.2. Većina prihoda (91 %) potječe iz triju kategorija vlastitih sredstava:

- **vlastitih sredstava od bruto nacionalnog dohotka (BND-a)** koja čine 66 % prihoda EU-a te kojima se proračun EU-a uravnotežuje nakon što se izračunaju prihodi iz svih drugih izvora. Svaka država članica daje proporcionalan doprinos koji se temelji na BND-u ⁽¹⁾,

⁽¹⁾ Prvotni izračun temelji se na prognozi BND-a. Razlike između prognoze i završnog BND-a usklađuju se tijekom sljedećih godina te utječu na raspodjelu vlastitih sredstava među državama članicama, a ne na ukupni prikupljeni iznos.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **tradicionalnih vlastitih sredstava (TVS)** koji čine 14 % prihoda EU-a. Sastoje se od carinskih pristojbi na uvoz (20,0 milijardi eura) i pristojbi na proizvodnju šećera (0,1 milijarda eura). Obje vrste pristojbi prikupljaju države članice. U proračun EU-a uplaćuje se 80 % ukupnog iznosa, a ostalih 20 % države članice zadržavaju za pokrivanje troškove prikupljanja,
- **vlastitih sredstava od poreza na dodanu vrijednost (PDV-a)** koji čine 11 % prihoda EU-a. Doprinosi u okviru tih vlastitih sredstava računaju se na temelju jedinstvene stope koja se primjenjuje na usklađene osnovice za procjenu PDV-a država članica.

4.3. Prihodi uključuju i iznose dobivene iz drugih izvora. Najvažniji su od tih izvora doprinosi i povrati koji proizlaze iz sporazuma i programa Unije (5,9 milijardi eura – 4 % prihoda EU-a) te novčane kazne i sankcije (3,1 milijarda eura – 2 % prihoda EU-a).

4.4. Nova Odluka o sustavu vlastitih sredstava EU-a (ORD iz 2014.)⁽²⁾ stupila je na snagu 1. listopada 2016. S obzirom na to da je primijenjena retroaktivno od 1. siječnja 2014., Komisija je, uz retroaktivni učinak, ponovno izračunala doprinose država članica za 2014. i 2015. godinu. Također je uskladila njihove planirane doprinose za 2016.⁽³⁾

4.5. U **okviru 4.2.** prikazuje se kako je ponovni izračun u skladu s ORD-om iz 2014. utjecalo na količinu prihoda prikupljenih od vlastitih sredstava 2014. i 2015. zajedno. U **okviru 4.3.** prikazuje se utjecaj ponovnog računanja na doprinose pojedinačnih zemalja članica za 2014. i 2015. zajedno. Tim ponovnim izračunom nije se promijenio ukupni iznos prihoda EU-a.

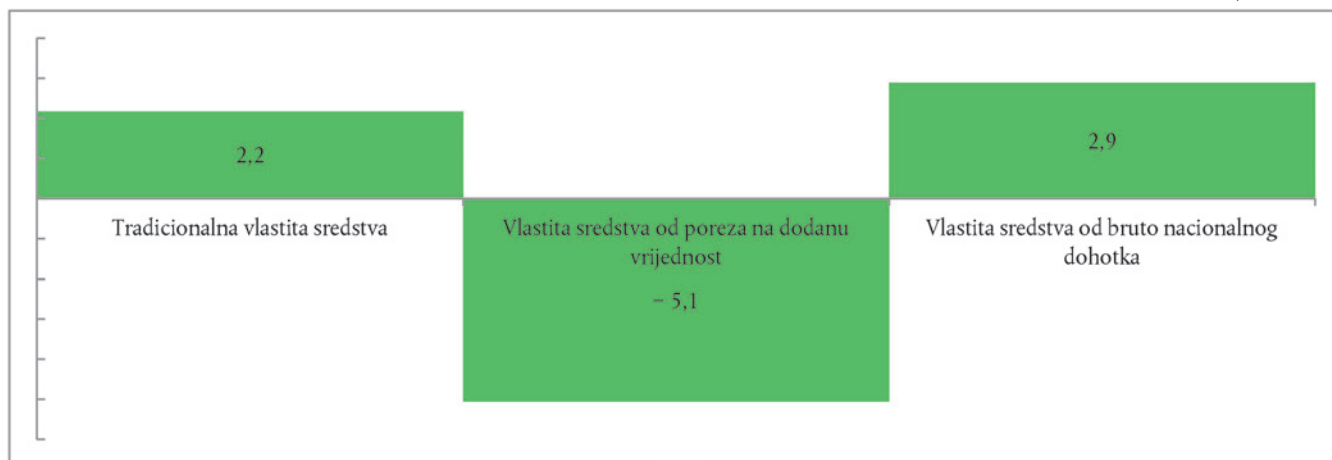
⁽²⁾ Odluka Vijeća 2014/335/EU, Euratom od 26. svibnja 2014. o sustavu vlastitih sredstava EU-a (SL L 168, 7.6.2014., str. 105.).

⁽³⁾ Doprinosi država članica ponovno su izračunani uzimajući u obzir:

- sniženu stopu udjela PDV-a u visini od 0,15 % koja se primjenjuje na Njemačku, Nizozemsku i Švedsku, dok za ostale države članice ta stopa ostaje 0,3 %,
- uplate na temelju BND-a koje su umanjene za paušalni iznos za Austriju, Dansku, Nizozemsku i Švedsku,
- udio naplaćenih tradicionalnih vlastitih sredstava koje države članice zadržavaju i koji je smanjen na 20 % (s prethodnih 25 %),
- za potrebe vlastitih sredstava BND se računa prema sustavu ESA 2010. (prije se koristio sustav ESA 95.). Vidjeti bilješku 10.

Okvir 4.2. – Utjecaj nove odluke o vlastitim sredstvima na iznos prikupljen od pojedinačnih vlastitih sredstava 2014. i 2015.

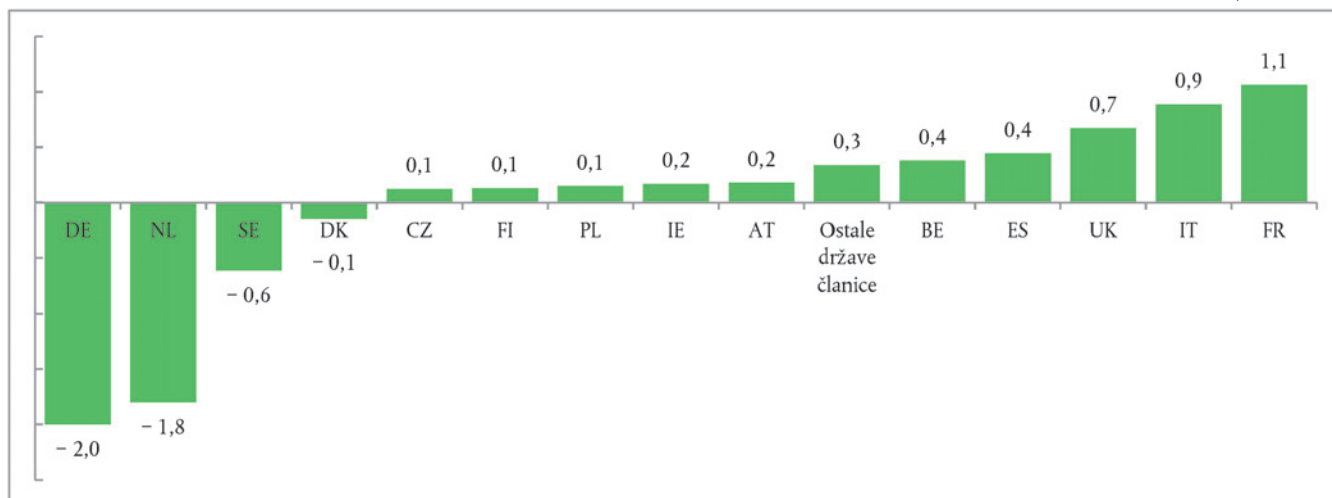
(u milijardama eura)



Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2016. godinu.

Okvir 4.3. – Utjecaj nove odluke o vlastitim sredstvima na doprinose pojedinačnih država članica 2014. i 2015.

(u milijardama eura)



Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2016. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opseg revizije i revizijski pristup

4.6. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem prihoda za 2016. godinu ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 55 naloga Komisije za povrat ⁽⁴⁾ koji je sastavljen tako da bude reprezentativan za sve izvore prihoda
- (b) jesu li *godišnja izvješća o radu* Glavne uprave za proračun (GU za proračun) i Eurostata prikazivala informacije o *pravičnosti* prihoda koje su u velikoj mjeri u skladu s našim rezultatima
- (c) sustave Komisije za:
 - (i) jamčenje da su podatci država članica o BND-u i PDV-u primjeren temelj za izračunavanje doprinosa od vlastitih sredstava te sustave za izračun i ubiranje tih doprinosa ⁽⁵⁾;
 - (ii) upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima, uključujući postupke država članica za praćenje revizija nad carinskim pristojbama nakon što je roba uvezena u EU (revizije poslije carinjenja);
 - (iii) upravljanje novčanim kaznama i sankcijama;
 - (iv) računanje doprinosa zemalja Europskog udruženja slobodne trgovine (EFTA) na temelju sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru (EGP) ⁽⁶⁾, korekcijske mehanizme i utjecaj na doprinose država članica tijekom 2014. i 2015. kao rezultat stupanja na snagu ORD-a iz 2014;
- (d) računovodstveni sustavi za tradicionalna vlastita sredstva ⁽⁷⁾ u tri odabrane države članice (Belgiji, Bugarskoj i Švedskoj) ⁽⁸⁾, uključujući revizije poslije carinjenja.

⁽⁴⁾ Nalog za povrat dokument je u kojem Komisija evidentira iznose koje treba naplatiti.

⁽⁵⁾ Polazište Suda bili su usuglašeni podatci o BND-u i usklađena osnovica PDV-a koje su pripremile države članice. Sud nije izravno ispitao statistiku i podatke koje su pružile Komisija i države članice.

⁽⁶⁾ Island, Lihtenštajn i Norveška doprinose proračunu EU-a u skladu sa sporazumom o EGP-u. Švicarska također doprinosi proračunu EU-a u skladu s drugačijim sporazumima.

⁽⁷⁾ Za potrebe revizije koju je obavio Sud upotrebljavali su se podatci iz računovodstvenih sustava za tradicionalna vlastita sredstva posjećenih država članica. Sud nije mogao obaviti reviziju neprijavljene uvezene robe ili robe koja je izmaknula carinskom nadzoru.

⁽⁸⁾ Te tri države članice odabrane su u skladu s načelom rotacije, uzimajući u obzir visinu njihovog doprinosa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

4.7. **Prilog 4.1.** sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Ni u jednoj od 55 ispitanih transakcija nije postojala pogreška.

ISPITIVANJE GODIŠNJIH IZVJEŠĆA O RADU I DRUGIH SASTAVNICA SUSTAVA UNUTARNJE KONTROLE

4.8. Kao što je objašnjeno u odlomku 4.6., Sud je odabrao određeni broj sustava i podvrgnuo ih ispitivanju. Primjedbe u nastavku ne utječu na ukupno mišljenje Suda o prihodima EU-a (vidjeti poglavlje 1.), nego se njima naglašavaju područja u kojima se mogu daljnje poboljšati izračun i ubiranje prihoda.

Pregled zadržki u vezi s BND-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima

4.9. Kada Komisija utvrdi slučajeve moguće neusklađenosti s uredbama o vlastitim sredstvima⁽⁹⁾, takve podatke označi „otvorenima” i podložnima izmjenama. Za slučajeve koji se odnose na BND ili PDV taj se postupak naziva izražavanjem zadržki, a za slučajeve koji se odnose na tradicionalna vlastita sredstva predmetni se postupak naziva otvaranjem pitanja. Krajem 2016. bile su važeće dvije zadržke u vezi s BND-om. Broj zadržki u vezi s PDV-om i otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima sličan je kao prethodnih godina. Broj važećih zadržki u vezi s BND-om i PDV-om te otvorenih pitanja o tradicionalnim vlastitim sredstvima za svaku državu članicu nalazi se u **prilogu 4.2.** Utjecaj tih zadržki i otvorenih pitanja tek se treba utvrditi, a mogao bi dovesti do promjena u doprinosima država članica.

⁽⁹⁾ Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 609/2014 od 26. svibnja 2014. o metodama i postupku za stavljanje na raspolaganje tradicionalnih vlastitih sredstava i vlastitih sredstava koja se temelje na PDV-u i BND-u te o mjerama za zadovoljavanje potreba za gotovinom (SL L 168, 7.6.2014., str. 39.) i Uredba Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014 od 26. svibnja 2014. o utvrđivanju provedbenih mjera za sustav vlastitih sredstava Europske Unije (SL L 168, 7.6.2014., str. 29.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Utjecaj globalizacije na nacionalne račune prema sustavu ESA 2010.

4.10. ORD-om iz 2014. propisuje se da se pri sastavljanju BND-a za potrebe vlastitih sredstava, upotrebljava računovodstveni sustav ESA 2010.⁽¹⁰⁾ umjesto sustava ESA 95⁽¹¹⁾. Bitna razlika između ta dva sustava način je na koji se obrađuju troškovi za istraživanje i razvoj. Prema sustavu ESA 95. istraživanje i razvoj smatralo se tekućim rashodom, a prema sustavu ESA 2010. obrađuje se kao ulaganje⁽¹²⁾. Međunarodna poduzeća mogu lako prenositi imovinu za istraživanje i razvoj iz jedne zemlje u drugu iz ekonomskih ili fiskalnih razloga.

4.11. Sud je usporedio prognoze s privremenim podacima o BND-u za sve države članice. Razlike nisu bile općenito značajne. Međutim, prijavljeni BND Irske osjetno je porastao 2015. godine. Do toga je došlo jer su međunarodna poduzeća premjestila imovinu za istraživanje i razvoj u tu zemlju (vidjeti **okvir 4.4.**).

⁽¹⁰⁾ ESA (Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa) 2010. najnoviji je međunarodno usklađeni računovodstveni okvir EU-a. Upotrebljava se za izradu sustavnog i detaljnog opisa gospodarstva. Vidjeti Uredbu (EU) br. 549/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 21. svibnja 2013. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Europskoj uniji (SL L 174, 26.6.2013., str. 1.).

⁽¹¹⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 2223/96 od 25. lipnja 1996. o Europskom sustavu nacionalnih i regionalnih računa u Zajednici (SL L 310, 30.11.1996., str. 1.).

⁽¹²⁾ Promjena u nacionalnim računovodstvenim pravilima (iz sustava ESA 95. u sustav ESA 2010.) o načinu obrade istraživanja i razvoja dovela je do porasta BND-a u državama članicama. Prema nedavnoj procjeni Komisije prosječan porast prikazanog BND-a uslijed tih promjena iznosio je 2,0 %.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 4.4. – Premještanje imovine za istraživanje i razvoj: utjecaj na nacionalne račune Irske

U rujnu 2016. Irska je obavijestila Komisiju da je njezin BND porastao za 23,9 % (+ 39,4 milijarde eura) tijekom 2015. godine. Razlog tomu mali je broj međunarodnih poduzeća koja su prenijela velike iznose nematerijalne imovine u Irsku. Ona se uglavnom sastojala od kapitaliziranih troškova za istraživanje i razvoj koji se u bilanci vode kao proizvodi intelektualnog vlasništva. Specifikacije za te proizvode intelektualnog vlasništva koriste se kao temelj za ugovornu proizvodnju u različitim zemljama svijeta.

Osim toga, kada se imovina za istraživanje i razvoj premješta, sastavljanje BND-a postaje složenije zbog sljedećih čimbenika:

- primjene kriterija rezidentnosti. U skladu sa sustavom ESA 2010. ostvarenja povezana s tom imovinom bilježe se u državi u kojoj se provodi stvarna kontrola nad tom imovinom,
- vrednovanja imovine. U Irskoj su informacije provjerene u odnosu na financijske izvještaje poduzeća.

4.12. Komisija je brzo reagirala na porast u podacima o BND-u koje je Irska prijavila te provjerila opravdanost metodologije koja je primijenjena za sastavljanje njezinih nacionalnih računa. Komisija je također zatražila od država članica da ispune upitnik o istraživanju i razvoju te drugim pitanjima povezanim s međunarodnim aktivnostima. Odgovori država članica pokazali su da nisu imale dovoljno informacija u tom pogledu. Posljedično, Komisija je imala samo ograničene informacije o rješavanju tih pitanja pri sastavljanju podataka o BND-u.

4.13. Komisija će stoga morati dodatno poraditi na utvrđivanju mogućih posljedica međunarodnih aktivnosti na nacionalne račune, i u pogledu metodologije i u pogledu procesa provjere. S obzirom na to da podatci o BND-u koji će se koristiti za izračun vlastitih sredstava za razdoblje od 2010. još uvijek nisu konačni ⁽¹³⁾, doprinosi država članica još se uvijek mogu usklađivati.

4.12. Zajednički odgovor na točke 4.11., 4.12. i 4.13.

Ovom pitanju dodijeljen je visok prioritet i trenutačno se razmatra u okviru sadašnjeg ciklusa provjere.

Komisija trenutačno istražuje druge primjere te pojave. Sastavljena je radna skupina predstavnika država članica na visokoj razini i jedan od njezinih prvih zadataka bila je uspostava postupka „ranog upozoravanja”. Očekuje se da će nacionalni zavodi za statistiku obavijestiti Eurostat čim na nacionalnoj razini ustanove odvijanje važnog slučaja restrukturiranja, a za svaki pojedini slučaj bit će uspostavljena ad hoc radna skupina predstavnika država članica radi dogovora u pogledu metodologije i prikupljanja podataka za predmetni slučaj.

Uspješnost te inicijative ovisi o razini suradnje između multinacionalnih poduzeća i nacionalnih zavoda za statistiku te o suradnji, posebno u razmjeni informacija, između nacionalnih zavoda za statistiku različitih država članica.

⁽¹³⁾ Te je podatke moguće mijenjati u razdoblju od četiri godine nakon čega nad njima nastupa zastara, osim ako Komisija izrazi zadržke.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Upravljanje tradicionalnim vlastitim sredstvima

4.14. Svaka država članica Komisiji podnosi mjesečni izvještaj o carinskim pristojbama i pristojbama na proizvodnju šećera koje je naplatila (računi A) te tromjesečni izvještaj o utvrđenim pristojbama koje nisu obuhvaćene računima A (računi B).

4.15. Sud je ispitao prikupljanje tradicionalnih vlastitih sredstava u Belgiji, Bugarskoj i Švedskoj. Analiza koju je proveo Sud usmjerena je na: prikupljanje računa A, postupke prikupljanja iznosa prikazanih u računima B te revizije poslije carinjenja (vidjeti odlomak 4.6.). Sud nije utvrdio nikakve ozbiljnije probleme u prikupljanju računa A, ali primijetio je višestruke nedostatke u upravljanju računima B ⁽¹⁴⁾.

4.16. Roba može biti podvrgnuta carinskoj provjeri nakon što je puštena u slobodan promet unutar EU-a (a ne u trenutku uvoza). Taj se postupak naziva kontrolom poslije carinjenja, što je kategorija koja obuhvaća revizije poslije carinjenja.

4.17. Kao i prethodnih godina ⁽¹⁵⁾, Sud je pronašao nedostatke u načinu na koji države članice utvrđuju i odabiru koje će uvoznike obuhvatiti revizijama poslije carinjenja te u načinu na koji se te revizije provode. Švedska i Bugarska utvrdile su svoj okvir za kontrole poslije carinjenja u skladu s vodičem Komisije za reviziju carina. Međutim, u Belgiji su se kontrole poslije carinjenja odabirale na temelju značajki pojedinačnih transakcija, a ne na temelju profila rizika poduzeća, a Sud je primijetio i da obavljanje revizija poslije carinjenja nije bila uobičajena praksa.

4.15. Iako nacionalna carinska tijela moraju pažljivo upravljati svojim računima B, očigledno je da kod ovakvog računa, koji je repozitorij problematičnih slučajeva, uvijek postoji rizik od nedostataka. Iz tog razloga svaka inspekcija koju provede Komisija uključuje provjeru računa B za carinske urede u kojima je provedena inspekcija. Komisija će, zajedno s predmetnim državama članicama, nastaviti poduzimati mjere za rješavanje nedostataka koje je ustanovio Europski revizorski sud.

4.17. U inspekcijama tradicionalnih vlastitih sredstava Komisija uvijek preporučuje državama članicama praćenje vodiča Komisije za reviziju carina, među ostalim u pripremi i provedbi kontrola nakon carinjenja. Komisija će nastaviti poticati države članice na praćenje vodiča. U pogledu nedostatka revizija nakon carinjenja u Belgiji Komisija poduzima mjere u suradnji s nacionalnim tijelima.

Komisija nastavlja surađivati s državama članicama na jačanju zajedničkog okvira upravljanja rizikom za carinske kontrole u vezi s financijskim rizicima u skladu sa Strategijom EU-a i Akcijskim planom za upravljanje rizicima u carinskim pitanjima. Uspostavljene su skupine projekata kako bi se razvili zajednički kriteriji i standardi EU-a za financijske rizike i razmotrila mogućnost uspostave dodatnih smjernica o revizijama nakon carinjenja u pogledu pitanja na koja je ukazao Europski revizorski sud. Vidjeti i odgovor na točku 4.18.

⁽¹⁴⁾ Vidjeti odlomak 4.18. godišnjeg izvješća za 2015., odlomak 4.22. godišnjeg izvješća za 2014., odlomak 2.16. godišnjeg izvješća za 2013. i odlomke 2.32. i 2.33. godišnjeg izvješća za 2012. godinu.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti odlomke 4.15. i 4.16. godišnjeg izvješća za 2015., odlomak 4.19. godišnjeg izvješća za 2014., odlomak 2.14. godišnjeg izvješća za 2013. i odlomak 2.31. godišnjeg izvješća za 2012. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

4.18. U srpnju 2016.⁽¹⁶⁾ Komisija je utvrdila da šest država članica⁽¹⁷⁾ ili nije provelo revizije poslije carinjenja ili nije dostavilo nikakve informacije o tim revizijama⁽¹⁸⁾. Carinske pristojbe naplaćene u tim državama članicama činile su 20 % svih carinskih pristojbi prikupljenih u EU-u.

Izračuni doprinosa zemalja EGP-a/EFTA-e te doprinosa država članica koje je Komisija obavila nakon stupanja na snagu ORD-a iz 2014.

4.19. Sud nije pronašao nikakve ozbiljnije probleme u pogledu ponovnog izračuna doprinosa država članica nakon stupanja na snagu ORD-a iz 2014. Međutim, utvrdio je manje pogreške u izračunu doprinosa zemalja EGP-a/EFTA-e za 2016. Pogreške koje je Sud pronašao slične su onima od prošle godine⁽¹⁹⁾.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

4.20. Informacije prikazane u godišnjim izvješćima za 2016. koja su objavili GU za proračun i Eurostat potvrđuju opažanja i zaključke Suda. Sud ističe da je GU za proračun izrazio *zadržku* u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima koje Ujedinjena Kraljevina nije prikupila. Posljedica je to istrage koju je OLAF proveo nad vrednovanjem uvoza tekstila i obuće iz Kine. OLAF je svoje završno izvješće i preporuke izdao u ožujku 2017. Iznos tradicionalnih vlastitih sredstava u vezi s kojima je izražena zadržka tek se treba utvrditi na temelju informacija koje treba dostaviti Ujedinjena Kraljevina.

ODGOVORI KOMISIJE

4.18. Komisija redovito pruža metodološka pojašnjenja svim državama članicama, inzistira na ispravnom i pouzdanom izvješćivanju i, kada je potrebno, traži od država članica informacije koje nedostaju i/ili pojašnjenje dostavljenih informacija. Komisija će nastaviti ocjenjivati izvješća država članica sastavljena u skladu s člankom 6. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014 te će im ukazivati na važnost ispravnog provođenja kontrola, uključujući revizije nakon carinjenja.

Komisija će pokrenuti raspravu s državama članicama o novim pitanjima spomenutima u točkama 4.17. i 4.18. u okviru djelatnosti koje se trenutačno odvijaju, spomenutih u točki 4.17.

4.19. U travnju 2017. uspostavljen je sustav unutarnje kontrole za izračun doprinosa država EGP-a/EFTA-e kako bi se spriječile pogreške u budućim pozivima za sredstva.

⁽¹⁶⁾ Na sastanku Savjetodavnog odbora za vlastita sredstva (ACOR) održanom 7. srpnja 2016. Komisija je predstavila informacije o izvješćima država članica za 2015. na temelju članka 17. stavka 5. Uredbe o vlastitim sredstvima (Uredba Vijeća (EZ, Euratom) br. 1150/2000 od 22. svibnja 2000. o provedbi Odluka 2007/436/EZ, Euratom o sustavu vlastitih sredstava Europskih zajednica (SL L 130, 31.5.2000., str. 1)).

⁽¹⁷⁾ Belgija, Estonija, Italija, Portugal, Rumunjska i Slovenija.

⁽¹⁸⁾ U prijašnjim izvješćima Sud je predložio da Komisija poboljša postojeće smjernice o revizijama poslije carinjenja te da potakne države članice da ih provedu (vidjeti 3. i 4. preporuku godišnjeg izvješća za 2013. i 3. preporuku godišnjeg izvješća za 2014.). Iako je Komisija napredovala u tome području, preporuke koje je Sud iznio još nisu provedene u potpunosti.

⁽¹⁹⁾ Vidjeti prilog 4.20. godišnjem izvješću za 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak

4.21. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da razina pogreške za prihode nije bila značajna. Prema mišljenju Suda ispitani sustavi povezani s prihodima bili su, ukupno gledajući, djelotvorni. Ključne unutarnje kontrole nad tradicionalnim vlastitim sredstvima koje je Sud procijenio u određenim državama članicama bile su djelomično učinkovite.

Preporuke

4.22. U **prilogu 4.3.** prikazani su nalazi praćenja provedbe pet preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2013. godinu⁽²⁰⁾. Komisija je dvije preporuke provela u potpunosti, a tri u većoj mjeri.

4.23. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2016. godinu, Sud preporučuje da Komisija:

- **1. preporuka:** u suradnji s državama članicama analizira sve moguće posljedice međunarodnih aktivnosti na procjenu BND-a te da im pruži smjernice o obradi tih aktivnosti pri sastavljanju nacionalnih računa,
- **2. preporuka:** dok je ciklus provjere BND-a u tijeku potvrdi da je imovina za istraživanje i razvoj točno zabilježena u nacionalnim računima država članica, pri čemu se posebna pažnja treba dati vrednovanju imovine za istraživanje i razvoj te kriterijima rezidentnosti u slučajevima premještanja međunarodnih aktivnosti.

Komisija prihvaća preporuku. Komisija već radi na poticanju država članica da daju veći prioritet tim aktivnostima, a posebno da utvrde profile rizika velikih multinacionalnih poduzeća. Komisija će pružiti smjernice i, ako je potrebno, odrediti zadržke. Vidjeti i zajednički odgovor na točke 4.11., 4.12. i 4.13.

Komisija prihvaća preporuku. Istraživanju i razvoju posvećena je velika pažnja u sadašnjem ciklusu provjere. Provedba relevantnih pravila Europskog sustava nacionalnih i regionalnih računa (ESA 2010.) detaljno se provjerava za sve države članice, uzimajući u obzir učinak globalizacije.

⁽²⁰⁾ Za ovogodišnje praćenje provedbe preporuka Sud je izabrao izvješće za 2013. godinu jer je proteklo onoliko vremena koliko je uobičajeno bilo dovoljno da Komisija provede njegove preporuke.

PRILOG 4.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PRIHODE

	2016.	2015.
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.

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. 2016.

Država članica	Zadrške u vezi s BND-om (stanje na dan 31. 12. 2016.)	Zadrške u vezi s PDV-om (stanje na dan 31. 12. 2016.)	„Otvorena pitanja” u vezi s tradicionalnim vlastitim sredstvima (stanje na dan 31. 12. 2016.)
Belgija	0	4	29
Bugarska	0	2	4
Češka	0	0	6
Danska	0	3	19
Njemačka	0	8	8
Estonija	0	1	2
Irska	0	12	12
Grčka	2	8	26
Španjolska	0	1	26
Francuska	0	5	26
Hrvatska	0	1	0
Italija	0	4	18
Cipar	0	1	5
Latvija	0	2	2
Litva	0	0	0
Luksemburg	0	10	1
Mađarska	0	1	8
Malta	0	0	2
Nizozemska	0	5	46
Austrija	0	10	6
Poljska	0	4	8
Portugal	0	0	20
Rumunjska	0	2	16
Slovenija	0	0	4
Slovačka	0	0	2
Finska	0	4	10
Švedska	0	3	7
Ujedinjena Kraljevina	0	4	22
UKUPNO NA DAN 31. 12. 2016.	2	95	335
UKUPNO NA DAN 31. 12. 2015.	55	85	325

Posebne zadrške povezane s procesom sastavljanja BND-a nisu uključene u tablicu.
Izvor: Europski revizorski sud.

PRILOG 4.3.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PRIHODE

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostami dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2013.	1. preporuka: Komisija bi trebala potaknuti države članice da detaljnije pojasne metodologije kojima se koriste za sastavljanje podataka u području neslužbenog gospodarstva te promicati usklađivanje među državama članicama u tom području.	X						
	2. preporuka: Komisija bi trebala sastaviti i pomno pratiti detaljan akcijski plan s jasnim ključnim etapama kako bi se riješili problemi u vezi sa sastavljanjem nacionalnih računa Grčke.	X						
	3. preporuka: Komisija bi trebala uspostaviti minimalne standarde za analizu rizika za revizije poslije carinjenja, uključujući nadopunu informacija u postojećim bazama podataka o uvozu kako bi se državama članicama omogućilo da se više usredotoče na rizične uvoznike.		X					
	4. preporuka: Komisija bi trebala poticati države članice da se koriste postojećim smjernicama te pratiti provedbu revizija poslije carinjenja u državama članicama.		X					Komisija će nastaviti ocjenjivati izvješća država članica sastavljena u skladu s člankom 6. Uredbe Vijeća (EU, Euratom) br. 608/2014 te će im ukazivati na važnost ispravnog provođenja kontrola, uključujući revizije nakon carinjenja. U inspekcijama tradicionalnih vlastitih sredstava Komisija uvijek preporučuje državama članicama praćenje vodiča Komisije za reviziju carina. U inspekcijama u 2017. Komisija traži od država članica da potvrde da se koriste vodičem u pripremi i provedbi kontrola nakon carinjenja. Preporuka se odnosi na neprekidan proces koji Komisija stalno provodi.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostami dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2013.	5. preporuka: Komisija bi trebala poticati države članice da se pravilno koriste računima A i B te da se pobrinu za to da su oni dokazivo cjeloviti i točni.		X				U skladu s postojećim pravnim okvirom provedba kontrola u nadležnosti je država članica. U svojim inspekcijama Komisija potiče države članice da se ispravno koriste računima A i B te će s time nastaviti i u budućnosti. Komisija će nastaviti preispitivati uporabu računa A i B u svojim inspekcijama te će od država članica tražiti da osiguraju njihovu potpunost i ispravnost.	

POGLAVLJE 5.

„Konkurentnost za rast i zapošljavanje”

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	5.1.–5.6.
Kratak opis područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	5.2.–5.5.
Opseg revizije i revizijski pristup	5.6.
Dio 1. — Pravilnost transakcija	5.7.–5.27.
Glavni izvor mjerljivih pogrešaka bila je nadoknada neprihvatljivih troškova koje su prijavili korisnici	5.9.–5.11.
Većina nemjerljivih pogrešaka odnosila se na projekte istraživanja i inovacija	5.12.
Obzor 2020.: pojednostavnjenje se nastavlja, no potrebni su dodatni naponi	5.13.–5.19.
Godišnja izvješća o radu potvrđuju nalaze i zaključke Suda, ali je Sud u njima pronašao različite pristupe prikazu stopa pogreške i rizičnih iznosa	5.20.–5.23.
Zajednička služba za reviziju: potrebni su znatni naponi kako bi se poboljšali procesi planiranja, praćenja i izvješćivanja za Obzor 2020.	5.24.–5.27.
Zaključak i preporuke	5.28.–5.31.
Zaključak	5.28.–5.29.
Preporuke	5.30.–5.31.
Dio 2. — Poteškoće u vezi s uspješnošću projekata istraživanja i inovacija	5.32.–5.35.
Većinom projekata postignuta su očekivana ostvarenja i rezultati	5.34.–5.35.
Prilog 5.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	
Prilog 5.2. – Pregled pogrešaka s učinkom od najmanje 20 % za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	
Prilog 5.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

5.1. Sud u ovom poglavlju iznosi nalaze za podnaslov višegodišnjeg financijskog okvira „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”. U **okviru 5.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u sklopu tog podnaslova za 2016. godinu.

Okvir 5.1. – Podnaslov 1.a VFO-a – „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” – detaljan prikaz za 2016.

(u milijardama eura)

Istraživanje 59 % 10,9	Ostale mjere i programi 13 % 2,5	Obrazovanje, osposobljavanje, mladi i sport 11 % 2,0
	Promet i energija 11 % 1,9	Svemir 6 % 1,2
Ukupna plaćanja za predmetnu godinu		18,5
– predujmovi ⁽¹⁾		12,2
+ obračuni predujmova ⁽¹⁾		8,9
Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno		15,2

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 10. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2016. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Kratak opis područja „Konkurentnost za rast i zapošljavanje”

5.2. Ciljevi politike u okviru ovog podnaslova obuhvaćaju poboljšanje istraživanja i inovacija, jačanje obrazovnih sustava i promicanje zapošljavanja, jamčenje jedinstvenog digitalnog tržišta, promicanje obnovljive energije i energetske učinkovitosti, moderniziranje prometnog sektora i unaprjeđenje poslovnog okruženja, posebno za mala i srednja poduzeća (MSP-ove).

5.3. Područje istraživanja i inovacija čini 59 % rashoda, i to u sklopu Sedmog okvirnog programa za istraživanja i tehnološki razvoj za razdoblje 2007.–2013. („Sedmi okvirni program za istraživanja”) i Okvirnog programa za istraživanja i inovacije „Obzor 2020.” za razdoblje 2014.–2020. („Obzor 2020.”).

5.4. Većina rashoda u obliku je *bespovratnih sredstava* koja se pružaju javnim ili privatnim *korisnicima* koji sudjeluju u projektima. Nakon potpisivanja sporazuma 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.

5.5. Glavni rizik za *pravilnost transakcija* čine slučajevi u kojima korisnici prijavljuju neprihvatljive troškove koji se ne otkriju i ne isprave prije nego što ih Komisija nadoknadi. Taj je rizik posebice visok za Sedmi okvirni program za istraživanja u okviru kojeg postoje složena pravila prihvatljivosti koja korisnici često pogrešno tumače (posebice korisnici koji nisu detaljno upoznati s pravilima, kao što su MSP-ovi, korisnici koji prvi puta sudjeluju u programu i subjekti koji nisu iz EU-a).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opseg revizije i revizijski pristup

5.6. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” za 2016. godinu ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 150 transakcija, u skladu s odlomkom 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru ovog podnaslova VFO-a. Uzorak se sastojao od 92 transakcije u području istraživanja i inovacija (79 za Sedmi okvirni program za istraživanja i 13 za Obzor 2020.) te 58 transakcija u okviru drugih programa i aktivnosti;
- (b) jesu li u *godišnjim izvješćima o radu* Glavne uprave za istraživanje i inovacije (GU RTD), Glavne uprave za obrazovanje i kulturu (GU EAC) i Glavne uprave za mobilnost i promet (GU MOVE) iznesene informacije o pravilnosti rashoda koje su u velikoj mjeri u skladu s rezultatima Suda ⁽¹⁾;
- (c) reviziju koju je Služba Komisije za unutarnju reviziju (IAS) obavila 2016. godine nad napretkom u provedbi svojih *ex post* revizija rashoda u području istraživanja i inovacija.

⁽¹⁾ Sud je obavio i ograničeno preispitivanje izračuna stopa pogreške objavljenih u *godišnjim izvješćima o radu* Glavne uprave za komunikacijske mreže, sadržaj i tehnologiju (GU CNECT), Glavne uprave za unutarnje tržište, industriju, poduzetništvo te male i srednje poduzetnike (GU GROW), Izvršne agencije Europskog istraživačkog vijeća (ERCEA) i Izvršne agencije za istraživanje (REA).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

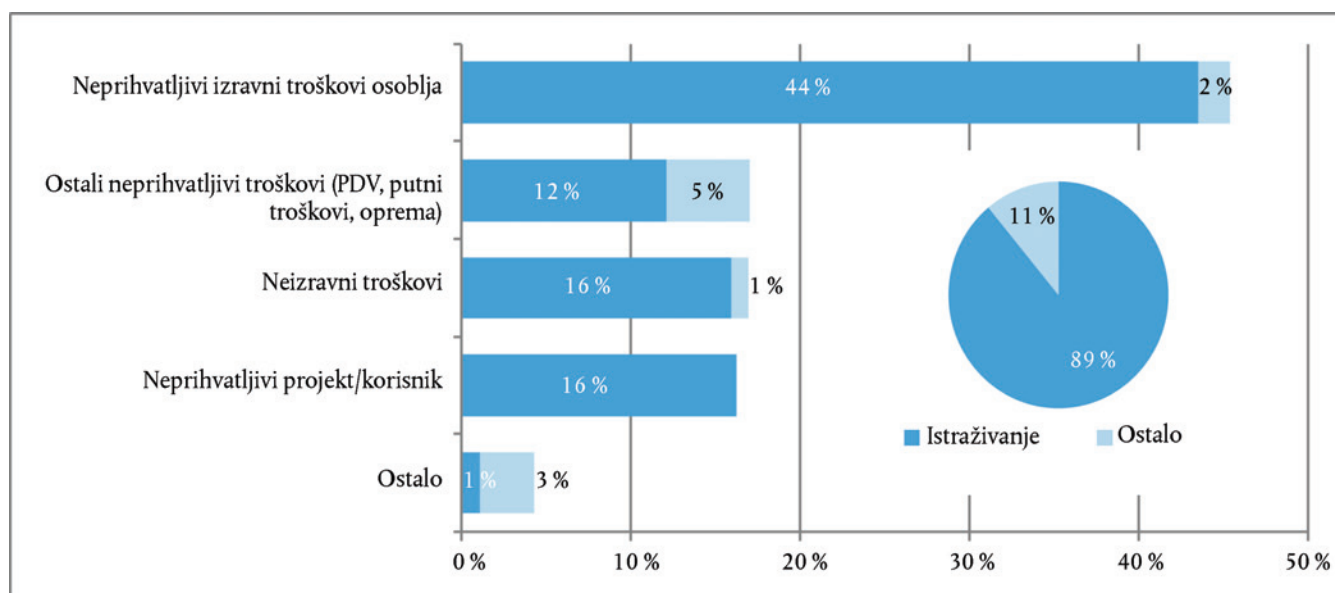
DIO 1. — PRAVILNOST TRANSAKCIJA

5.7. **Prilog 5.1.** sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 150 ispitanih transakcija, njih 74 (49 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 48 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 4,1 % ⁽²⁾.

5.8. U **okviru 5.2.** nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2016. godinu. Sud je utvrdio mjerljive pogreške povezane s neprihvatljivim troškovima u 37 od 92 transakcije iz uzorka koje su izvršene u području istraživanja i inovacija, što čini gotovo 90 % procijenjene stope pogreške za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” za 2016. godinu.

5.7. Procijenjena stopa pogreške o kojoj je izvijestio Europski revizorski sud jedan je od pokazatelja učinkovitosti provedbe rashoda EU-a. Međutim, Komisija ima strategiju višegodišnje kontrole. Na temelju toga njezine službe procjenjuju stopu preostale pogreške, pri čemu u obzir uzimaju povrate, ispravke i učinke svih njihovih kontrola i revizija tijekom razdoblja provedbe programa.

Okvir 5.2. – Većina pogrešaka bila je prisutna u projektima istraživanja i inovacija



Izvor: Europski revizorski sud.

⁽²⁾ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 2,1 % i 6,1 % (donja i gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Glavni izvor mjerljivih pogrešaka bila je nadoknada neprihvatljivih troškova koje su prijavili korisnici

5.9. Šest kvantificiranih pogrešaka prekoračilo je 20 % vrijednosti odgovarajućih transakcija (vidjeti **prilog 5.2.**) Svih se šest slučajeva odnosilo na neprihvatljive troškove osoblja koje su korisnici prijavili u projektima u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanja.

5.10. Od 58 transakcija iz uzorka za ostale programe i aktivnosti Sud je u njih osam pronašao mjerljive pogreške. Pogreške su se odnosile na slučajeve u kojima su korisnici kršili pravila prihvatljivosti, kao što je netočan izračun troškova osoblja i prijava troškova bez potkrepljujućih dokaza ili prijava troškova koji su nastali izvan razdoblja obuhvaćenog troškovnikom⁽³⁾.

5.11. U 19 slučajeva u kojima su mjerljive pogreške počinili korisnici, Komisija ili neovisni revizori⁽⁴⁾ imali su dovoljno informacija da spriječe ili otkriju i isprave pogreške prije prihvaćanja rashoda. Da su Komisija ili neovisni revizori pravilno upotrijebili sve informacije kojima su raspolagali, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 1,2 postotna boda⁽⁵⁾.

5.9. Zajednički odgovor na točke 5.9. i 5.10.

Većinu troškova projekata istraživanja i inovacija čine troškovi osoblja. Kako bi se u obzir uzela raznolikost u strukturama troškova u europskom istraživačkom okruženju, svjesno je izabrana politika prema 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 je prikazano u Okviru 5.2. Program Obzor 2020. osmišljen je za neutralizaciju tih izvora pogrešaka, u mjeri u kojoj je to moguće, uvođenjem niza pojednostavnjenja (vidjeti odgovor na točku 5.12.).

5.11. Komisija ima uspostavljen dobar sustav ex ante kontrola koje uključuju detaljne automatizirane kontrolne liste, pisane smjernice 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 neovisnih revizora koji izdaju potvrde za nadoknadu troškova, na koje se odnosi 15 od 19 predmeta koje spominje Sud, riječ je o poznatom problemu koji se razmatrao u prijašnjim izvješćima. Kako bi se slijedile preporuke Suda, Komisija je organizirala niz sastanaka s korisnicima i nezavisnim revizorima koji izdaju potvrde u svrhu podizanja razine osvjешtenosti o najčešćim pogreškama. Uz to, revizorima koji izdaju potvrde dostavljene su povratne informacije o njihovim pogreškama, a u 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 se njima ne utvrđuju sve pogreške, riječ je o važnom instrumentu za smanjenje ukupne stope pogreške.

⁽³⁾ Pogreške su se kretale u rasponu 1 %–20 % ispitane vrijednosti i odnosile su se na projekte iz Programa transeuropske prometne mreže (2 slučaja), Programa za konkurentnost i inovacije (2 slučaja), Programa za cjeloživotno učenje (2 slučaja), Instrumenta za povezivanje Europe (1 slučaj), kao i godišnje isplate subvencije Europskom institutu za inovacije i tehnologiju (1 slučaj).

⁽⁴⁾ U određenim slučajevima, primjerice u slučaju troškovnika za projekte u okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanja u kojima je doprinos EU-a veći od 375 000 eura, prihvatljivost prijavljenih troškova moraju potvrditi neovisni revizori.

⁽⁵⁾ Informacije iznesene u popratnoj dokumentaciji i bazama podataka ili koje proizlaze iz standardnih unakrsnih provjera ili (ostalih) obveznih provjera.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Većina nemjerljivih pogrešaka odnosila se na projekte istraživanja i inovacija

5.12. U 150 transakcija iz uzorka Sud je utvrdio 61 nemjerljivu pogrešku povezanu sa slučajevima nepridržavanja pravila o financiranju ⁽⁶⁾. Ti su se slučajevi uglavnom odnosili na projekte istraživanja i inovacije te su uglavnom bili povezani s nedostacima u sustavima koje su korisnici upotrebljavali za bilježenje vremena i s time što su koordinatori projekata doprinos EU-a raspodjeljivali ostalim sudionicima u projektu uz određena kašnjenja. Iako su u nekim slučajevima postojali razumljivi razlozi za kašnjenja, takva kašnjenja u prijenosu doprinosa EU-a mogu imati ozbiljne financijske posljedice za korisnike, posebice MSP-ove ⁽⁷⁾.

Obzor 2020.: pojednostavnjenje se nastavlja, no potrebni su dodatni naponi

5.13. Sud je u prošlosti već isticao da su za Obzor 2020. uspostavljena jednostavnija pravila financiranja nego za Sedmi okvirni program za istraživanja te da je Komisija uložila znatne napore u smanjenje administrativne složenosti ⁽⁸⁾.

5.14. Pojednostavnjenje je važno jer se njime smanjuje administrativno opterećenje. Komisija je 2016. uvela dodatne mjere pojednostavnjenja: novu definiciju dodatne naknade za istraživače, pojednostavnjenje radnog programa za Obzor 2020. za razdoblje 2018.–2020., ciljanu potporu za novoosnovana poduzeća i inovatore te rašireniju upotrebu jednokratnih iznosa za financiranje projekata. Tim je mjerama ostvaren napredak u odnosu na prijašnje okvirne programe.

5.15. Svrha je mjera pojednostavnjenja smanjiti rizik od pravne nesigurnosti i nedosljednog postupanja prema korisnicima. Riječ je o problemima koji su se u više navrata javljali u prijašnjim okvirnim programima te stoga Sud ovo smatra prilikom za dodatno pojednostavnjenje pravnog okvira.

5.12. Komisija smatra da je najbolje rješenje da se prijenosom sredstava među članovima konzorcija upravlja unutar konzorcija.

Komisija je napomenula koordinatorima da su dužni odmah prenijeti sredstva sudionicima, a kada se ustanovi slučaj zakašnjenja raspodjele sredstava ili je podnesena žalba u tom pogledu, standardna je praksa Komisije da od koordinatora projekta zatraži razloge zakašnjenja.

5.15. Pojednostavnjenje je kontinuirani proces. Uspostava Zajedničkog centra za podršku ključna je mjera kojoj je cilj osigurati pravnu sigurnost i dosljedno postupanje s korisnicima.

⁽⁶⁾ U 25 transakcija postojale su i mjerljive i nemjerljive pogreške.

⁽⁷⁾ Vidjeti također godišnje izvješće za 2012., odlomak 8.18. i 8.42. (2. preporuka) te godišnje izvješće za 2013., odlomak 8.12.

⁽⁸⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomak 5.12.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.16. Komisija je u srpnju 2016. objavila izmijenjena pravila za izračun troškova osoblja, no dokument na kojem su se ta pravila temeljila („Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima”) ažuriran je tek u studenome 2016. Izmijenjenim pravilima predviđena je složena formula koja se može upotrebljavati za izračun određenih troškova osoblja, čime se povećava složenost za korisnike. Sud je utvrdio da u praksi točna primjena formule još uvijek može dovesti do toga da korisnici prijave troškove većima od stvarno nastalih.

5.17. Pravila su također pojednostavnjena u pogledu upotrebe savjetnika koja je također bila izvor pogrešaka u Sedmom okvirnom programu za istraživanja⁽⁹⁾. Međutim, promjene u pravilima dovele su do smanjenja fleksibilnosti za korisnike. U okviru Sedmog okvirnog programa za istraživanja, prema definiciji unutarnjih savjetnika, toj su kategoriji pripadale i fizičke i pravne osobe, dok se u okviru Obzora 2020. unutarnjim savjetnicima mogu smatrati samo fizičke osobe.

5.18. „Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima” razrađen je u dokument od više od 700 stranica. Za dva projekta iz programa Obzor 2020. Sud je utvrdio da je Komisija odobrila sporazume o bespovratnim sredstvima u kojima su ili nedostajale neke od obveznih klauzula ili su one bile netočno oblikovane, čime se povećala pravna nesigurnost.

ODGOVORI KOMISIJE

5.16. Nova mogućnost za izračun troškova osoblja uvedena je u okviru bespovratnih sredstava Obzora 2020. kao odgovor na opetovane zahtjeve sudionika, a posebno da bi im se omogućila lakša primjena njihove uobičajene prakse troškovnog računovodstva. Svim korisnicima dostupna je i jednostavna mogućnost. Na izračun se primjenjuje dodatna zaštitna mjera, u okviru koje korisnici moraju osigurati usklađenost s ukupnim iznosom troškova osoblja (po osobi/po godini) prijavljenima u bespovratnim sredstvima EU-a i Euroatoma.

Komisija je 25. kolovoza 2016. na Portalu za sudionike objavila odgovore na najčešća pitanja s objašnjenjima i primjerima u pogledu primjene nove mogućnosti za izračun troškova osoblja.

5.17. Komisija je odlučila ograničiti upotrebu savjetnika na fizičke osobe na temelju iskustva iz Sedmog okvirnog programa. U okviru revizija u Sedmom okvirnom programu često se ustanovljavalo da su neki troškovi za savjetnike, koji su prijavljeni kao izravni troškovi osoblja, neprihvatljivi.

Pravila Obzora 2020. o unutarnjim savjetnicima jednostavnija su i jasnija. Njima se u velikoj mjeri uzimaju u obzir nacionalne specifičnosti država članica. Naknade za usluge savjetovanja pravnih osoba mogu se isplatiti u okviru troškova podugovaranja.

5.18. Sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava s objašnjenjima (AGA) dokument je u kojem su skupljena sva potrebna objašnjenja o odredbama Obzora 2020. o bespovratnim sredstvima. U okviru Sedmog okvirnog programa ta objašnjenja raspoređena su u nekoliko dokumenata ukupnog opsega od više od 1000 stranica. AGA-om su obuhvaćene 24 vrste bespovratnih sredstava. Međutim, korisnici ne trebaju pročitati cijeli dokument, nego samo članke ili dijelove koji se odnose na njihova bespovratna sredstva.

Komisija prihvaća da je bilo nekoliko manjih pogrešaka u nekoliko prvih sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru Obzora 2020. Komisija pozorno prati praktične aspekte provedbe sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru Obzora 2020. (informatički i poslovni procesi itd.) te kontinuirano ažurira informatički sustav i osposobljava svoje osoblje kako bi pri potpisivanju i provedbi sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava izbjeglo pogreške.

⁽⁹⁾ Vidjeti, na primjer, godišnje izvješće za 2015. godinu, odlomak 5.13.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.19. Kao što je Sud već iznio u prijašnjim opažanjima, Europski institut za inovacije i tehnologiju (EIT) provodi projekte s pomoću sredstava za program Obzor 2020., no unatoč tome nije obuhvaćen zajedničkim okvirom upravljanja i kontrole za rashode u području istraživanja i inovacija⁽¹⁰⁾. U nekim slučajevima EIT primjenjuje uvjete koji odstupaju od pravila za Obzor 2020. Na primjer, prema pravilima za Obzor 2020. korisnici za potvrdu prijavljenih troškova mogu angažirati vanjskog revizora po svom izboru, dok EIT angažira vlastitog vanjskog revizora.

Godišnja izvješća o radu potvrđuju nalaze i zaključke Suda, ali je Sud u njima pronašao različite pristupe prikazu stopa pogreške i rizičnih iznosa

5.20. Izvješćima o radu pruža se vjerna procjena financijskog upravljanja predmetnih glavnih uprava u pogledu pravilnosti povezanih transakcija te se pruženim informacijama u većini aspekata potvrđuju nalazi i zaključci Suda. Na primjer, u izvješćima svih GU-ova koji su izvršavali rashode u području istraživanja i inovacija izražena je *zadržka* u pogledu plaćanja kojima se nadoknađuju potraživani troškovi u sklopu Sedmog okvirnog programa za istraživanja.

5.21. Iako su nalazi i zaključci Suda potvrđeni informacijama iznesenima u pregledanim izvješćima, Sud je utvrdio da su za izračun stopa pogreške za dijelove Sedmog okvirnog programa za istraživanja primjenjivani različiti pristupi. Za svemirske i sigurnosne potprograme GU GROW i GU za migracije i unutarnje poslove izračunali su zajedničku stopu preostale pogreške, dok je za dio proračuna istih potprograma delegiranog agenciji REA, ta izvršna agencija izračunala zasebnu stopu preostale pogreške za svaki potprogram.

5.22. Za potprograme „Marie Curie” i „Istraživanja u korist malih i srednjih poduzeća” Komisija je primijenila stopu pogreške koja se nije temeljila samo na rezultatima svojih nasumično odabranih *ex post* revizija, nego i na rezultatima svojih ciljanih revizija korisnika koji su primili najveću količinu sredstava. Za potprogram „Marie Curie” takvim je pristupom izračunana stopa pogreške od 1,2 %, dok bi stopa pogreške utemeljena samo na nasumično odabranim revizijama iznosila 4,1 %.

5.19. Sporazumi o dodjeli bespovratnih sredstava između Europskog instituta za inovacije i tehnologiju (EIT) i zajednica znanja i inovacija (ZZI) temelje se na predlošku sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru Obzora 2020. Okvir upravljanja i kontrole EIT-a, koji je pod nadzorom Komisije, osigurava usklađenost s tim pravilima.

Obaveza podnošenja potvrde o financijskim izvještajima primjenjuje se u cijelom okvirnom programu. Centralizacija pribavljanja potvrda o reviziji praktično je rješenje koje je primjereno za posebnu situaciju EIT-a. Time se smanjuje administrativno opterećenje korisnika i može se istovremeno povećati razina dobivenog jamstva, čime se odgovara na preporuke iz prethodnih revizija Suda.

5.20. Komisija pozdravlja ocjenu Suda.

5.21. Svaka glavna uprava ili služba dužna je procijeniti stopu preostale pogreške u svojem godišnjem izvješću o radu.

Izvršna agencija za istraživanje (REA) upravlja trima programima, od kojih svaki ima različita svojstvena obilježja rizika. Stoga je normalno da razmatra svaki potprogram na drukčiji način kada uzima u obzir njihove pojedinačne stope preostale pogreške.

5.22. REA je u svojem godišnjem izvješću o radu navela zašto je uključila revizije glavnih korisnika. Oko 15 % najviše rangiranih glavnih korisnika (prema vrijednosti njihova sudjelovanja) čini 80 % proračuna programa Aktivnosti Marie Curie (MCA). Kao rezultat toga, vrlo je važno uključiti revizije tih glavnih korisnika u ocjeni rizika od pogrešaka u ukupnoj populaciji bespovratnih sredstava dodijeljenih u okviru MCA-a.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2015. godinu, odlomak 5.23.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

5.23. Kao i 2014. godine ⁽¹¹⁾, Sud je utvrdio nedosljednosti u pristupu koji je Komisija primijenila pri izračunu procijenjenog ukupnog rizičnog iznosa. Sud je utvrdio četiri različita pristupa administrativnim rashodima ⁽¹²⁾. Za operativne rashode nedosljednost se odnosila na upotrebu različitih stopa pogreške za dijelove proračuna za istraživanje i inovacije koji su delegirani zajedničkim poduzećima ili kojima se upravljalo s pomoću financijskih instrumenata.

Zajednička služba za reviziju: potrebni su znatni naponi kako bi se poboljšali procesi planiranja, praćenja i izvješćivanja za Obzor 2020.

5.24. *Ex post* revizije korisnika ključni su oblik kontrole nad pravilnošću transakcija. Revizijama se pružaju ključne informacije koje Komisija upotrebljava za procjenu pravilnosti transakcija i koje služe kao osnova za povrat sredstava koja su iskorištena za nadoknadu neprihvatljivih troškova. Od 2014. godine za provedbu strategija za *ex post* revizije nad Sedmim okvirnim programom za istraživanja i programom Obzor 2020. odgovorna je Zajednička služba Komisije za reviziju u području istraživanja i inovacija.

5.25. Služba za unutarnju reviziju 2016. godine obavila je reviziju napretka koji je Zajednička služba Komisije za reviziju u području istraživanja i inovacija ostvarila u postizanju ciljeva iz strategije za *ex post* revizije nad Sedmim okvirnim programom za istraživanje.

5.26. Služba za unutarnju reviziju prepoznala je da je Zajednička služba za reviziju ostvarila dobre rezultate u postizanju godišnjih strateških ciljnih vrijednosti za niz revizija zaključenih 2014. i 2015. godine. Zaključak je Službe za unutarnju reviziju da je Zajednička služba za reviziju trebala uložiti znatne napore u razradu svojih internih procesa kako bi postigla ukupni cilj strategije i bila prikladno pripremljena za izazove strategije za obavljanje *ex post* revizija nad programom Obzor 2020. Služba za unutarnju reviziju posebno je istaknula da je potrebno skratiti vrijeme potrebno za zaključenje revizija te poboljšati interne procese planiranja i praćenja revizija te izvješćivanja o njima. Zajednička služba za reviziju prihvatila je sve preporuke koje je iznijela Služba za unutarnju reviziju.

ODGOVORI KOMISIJE

5.23. Komisija je poduzela korake kako bi uskladila prikaz pristupa za velike stavke rashoda, posebno za okvirne programe. Međutim, Komisija prihvaća da postoje nedosljednosti u nekim stavkama rashoda kao što su administrativni troškovi. Upotreba različitih pristupa može biti opravdana, ali kada je to moguće, Komisija će osigurati usklađivanje u budućnosti.

5.25. Služba za unutarnju reviziju važan je dio općeg sustava nadzora Komisije te instituciji daje jamstva o radu njezinih unutarnjih sustava. Služba ima višegodišnji plan revizije na temelju rizika.

5.26. Zajednička služba za reviziju (CAS) postigla je svoje strateške godišnje ciljeve za zaključivanje revizija u 2016. Dostavila je detaljni akcijski plan koji Služba za unutarnju reviziju smatra zadovoljavajućim za ublažavanje utvrđenih rizika. Služba za unutarnju reviziju namjerava provesti popratnu reviziju u 2018. kako bi ocijenila učinkovitost primjene preporuka.

⁽¹¹⁾ Godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomci 5.29.–5.31.

⁽¹²⁾ Najmanje/najveće stope pogreške u vrijednosti od redom 0 %/0,5 %, 0 %/0,6 %, 0 %/1,99 % i 0 %/2 %.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5.27. Sud je u prethodnim izvješćima već isticao da su se različita provedbena tijela suočavala s poteškoćama u pronalaženju zajedničkog stajališta o provedbi preporuka iznesenih na temelju *ex post* revizija u pogledu povrata neprihvatljivih troškova, čime se povećao rizik od nedosljednog postupanja prema korisnicima, kao i pravna nesigurnost⁽¹³⁾. Komisija je trebala definirati zajednički pristup koji bi provedbena tijela primjenjivala za postupanje na temelju rezultata revizija do travnja 2017., no taj je rok odgođen za siječanj 2018.

5.27. Komisija trenutačno ulaže velike napore u pogledu ad hoc koordinacije kako bi osigurala odgovarajuće ublažavanje utvrđenog rizika i usklađeno postupanje s korisnicima. Da bi se povećala učinkovitost, Zajednički centar za podršku preuzet će tu koordinaciju od siječnja 2018., kada će se početi provoditi prve revizije u okviru Obzora 2020.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak

5.28. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Konkurentnost za rast i zapošljavanje” bila značajna.

5.29. Za područje obuhvaćeno ovim podnaslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je proveo Sud pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 4,1 % (vidjeti **prilog 5.1.**).

Preporuke

5.30. U **prilogu 5.3.** prikazani su nalazi praćenja provedbe triju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2013. godinu⁽¹⁴⁾. Komisija je te preporuke provela u većoj mjeri.

5.31. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2016. godinu, Sud preporučuje da Komisija:

- **1. preporuka:** dodatno pojednostavni pravila i postupke koji se primjenjuju za program Obzor 2020. kako bi se smanjila pravna nesigurnost, dodatnim uzimanjem u obzir pojednostavnjenih mogućnosti financiranja iz izmijenjene Financijske uredbe kao što su jedinični troškovi, jednokratni iznosi, paušalno financiranje i nagrade,

Komisija prihvaća preporuku. Neke se pojednostavnjene mogućnosti financiranja već primjenjuju u okviru Obzora 2020. i Komisija neprestano razmatra načine na koje ih može proširiti.

⁽¹³⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2015., odlomak 5.26.

⁽¹⁴⁾ Za ovogodišnje praćenje provedbe preporuka Sud je izabrao izvješće za 2013. godinu jer je proteklo onoliko vremena koliko je obično bilo dovoljno da Komisija provede njegove preporuke.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **2. preporuka:** zajamči da njezine službe zauzmu dosljedan pristup izračunu stopa pogreške i ukupnog rizičnog iznosa,
- **3. preporuka:** u što kraćem roku ukloni nedostatke u *ex post* revizijama koje je utvrdila Služba za unutarnju reviziju, i to skraćivanjem vremena potrebnog za zaključenje *ex post* revizija i poboljšanjem internih procesa planiranja i praćenja revizija te izvješćivanja o njima.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvća preporuku.

Moguće je da će zbog specifičnih okolnosti svake glavne uprave i svakog programa potrošnje uvijek biti potrebne određene prilagodbe pristupa izračunu stopa pogreške. Međutim, Komisija neprestano radi na povećanju dosljednosti u tim izračunima.

Komisija prihvća preporuku i već je iznijela akcijski plan koji se trenutačno provodi.

DIO 2. — POTEŠKOĆE U VEZI S USPJEŠNOŠĆU PROJEKATA ISTRAŽIVANJA I INOVACIJA

5.32. Sud je ispitao *uspješnost* 60 projekata istraživanja i inovacija iz uzorka ⁽¹⁵⁾. U 23 slučaja riječ je bila o već dovršenim projektima. Sud nije izravno procijenio kvalitetu obavljenog istraživanja ni *učinak* projekata u smislu postizanja cilja politike koji se odnosio na poboljšanje istraživanja i inovacija.

5.33. Sud je za svaki projekt pregledao izvješće o procjeni koje je sastavio službenik Komisije zadužen za projekt u sklopu provjera koje se obavljaju prije nadoknade prijavljenih troškova. Sud je provjerio je li službenik zadužen za projekt utvrdio sljedeće:

- da je prijavljeni napredak u postizanju *ostvarenja* i *rezultata* bio u skladu s ciljevima utvrđenima u sporazumu o dodjeli bespovratnih sredstava,
- da su troškovi koji se naplaćuju iz projekta bili opravdani s obzirom na prijavljeni napredak,
- da su se ostvarenja i rezultati projekta širili u skladu sa zahtjevima iz sporazuma o dodjeli bespovratnih sredstava.

⁽¹⁵⁾ Sud je procijenio uspješnost projekata na kojima je surađivalo više sudionika te je izuzeo transakcije kao što su plaćanja za mobilnost pojedinim istraživačima.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Većinom projekata postignuta su očekivana ostvarenja i rezultati

5.34. Na temelju izvješća Komisije Sud je utvrdio da su većinom projekata postignuta očekivana ostvarenja i rezultati, dok je u 12 slučajeva Komisija procijenila da su projekti bili iznimno uspješni. Međutim, izvješća Komisije također su pokazala da su u određenom broju projekata postojale poteškoće koje su utjecale na njihovu uspješnost:

- u devet slučajeva napredak je tek djelomično bio u skladu s ciljevima dogovorenima s Komisijom,
- u četiri slučaja⁽¹⁶⁾ Komisija je smatrala da prijavljeni troškovi nisu bili opravdani s obzirom na ostvareni napredak,
- u šest slučajeva⁽¹⁷⁾ ostvarenja i rezultati projekta širili su se tek djelomično dok u jednom slučaju nisu zabilježene nikakve aktivnosti širenja.

5.35. Općenito gledajući, Sud je utvrdio da su poteškoće u upravljanju i koordinaciji bile izraženije u projektima s velikim brojem sudionika.

5.34. Cilj je postupka praćenja utvrditi područja u kojima projekti nisu u potpunosti uspješni i poduzeti odgovarajuće mjere za rješavanje tog problema.

Ovisno o situaciji Komisija može izmijeniti ugovor (na primjer, ako su zbog znanstvenog napretka izvorni ciljevi zastarjeli), pokrenuti raspravu s projektnim partnerima kako bi se projekt vratio na pravi put, smanjiti isplatu sredstava ili otkazati ugovor. Cilj je riješiti problem za vrijeme trajanja projekta kako bi se osiguralo da on rezultira provedbom izvrsnog istraživanja.

Treba napomenuti da se distribucija često provodi nakon završetka projekta, primjerice zbog vremena koje je potrebno za objavu/prijavu patenta.

⁽¹⁶⁾ U dva od ta četiri slučaja zabilježeni napredak bio je tek djelomično u skladu s ciljevima.

⁽¹⁷⁾ U jednom od tih šest slučajeva zabilježeni napredak bio je tek djelomično u skladu s ciljevima.

PRILOG 5.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „KONKURENTNOST ZA RAST I ZAPOSŁJAVANJE”

	2016.	2015.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija	150	150
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	4,1 %	4,4 %
Gornja granica pogreške	6,1 %	
Donja granica pogreške	2,1 %	

PRILOG 5.2.

PREGLED POGREŠAKA S UČINKOM OD NAJMANJE 20 % ZA PODRUČJE „KONKURENTNOST ZA RAST I ZAPOSŁJAVANJE“

Uvod

Primjenom opće revizijske metodologije utvrđene u **prilogu 1.1.** Sud je ispitao reprezentativni uzorak transakcija u svrhu procjene razine *neprevilnosti* u skupini podataka za ovaj podnaslov VFO-a. Pogreške otkrivene ispitivanjem ne čine sveobuhvatan popis pogrešaka, ni za pojedinačne pogreške ni za moguće vrste pogrešaka. Nalazi izneseni u nastavku u vezi s pogreškama s učinkom od najmanje 20 % ispitane vrijednosti transakcije navode se kao primjeri ⁽¹⁾. Te su pogreške utvrđene u transakcijama čija vrijednost iznosi između 155 000 eura i 1,3 milijuna eura, sa srednjom vrijednosti ⁽²⁾ od preko 273 000 eura.

Primjeri pogrešaka**Sedmi okvirni program za istraživanja****1. primjer – Prijavljeni troškovi nisu bili obuhvaćeni sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava**

Korisnik (javno tijelo koje nije iz EU-a i koje je sudjelovalo u projektu izrade zaštitnog premaza za brodove) prijavio je troškove koje je stvarno imao drugi subjekt koji nije bio obuhvaćen sporazumom o dodjeli bespovratnih sredstava. Neprihvatljivi troškovi činili su 100 % ukupnih ispitanih troškova.

2. primjer – Prijavljeni su prekomjerni troškovi osoblja

Iznosi prijavljeni za nadoknadu nisu se mogli povezati s računovodstvenom dokumentacijom korisnika (neprofitna organizacija koja sudjeluje u projektu suradnje na razvoju sigurnih sustava za lance opskrbe), a korisnik nije mogao dostaviti sve izračune upotrijebljene pri sastavljanju troškovnika. Sud je utvrdio da je tarifa po satu upotrijebljena za izračun plaća bila previsoka. Neprihvatljivi troškovi činili su 81 % ukupnih ispitanih troškova.

3. primjer – Neprihvatljivi neizravni troškovi i isplate bonusa

Korisnik (javno tijelo koje je sudjelovalo u projektu razvoja internetske infrastrukture za usluge koja se temeljila na računalstvu u oblaku) prijavio je troškove osoblja koji su uključivali neprihvatljive isplate bonusa. Nadalje, korisnik je prijavio stvarne *neizravne troškove*, ali nije ispunjavao kriterij prema kojem je trebao imati analitički računovodstveni sustav s pomoću kojeg bi se utvrdili neizravni troškovi povezani s projektom. Neprihvatljivi troškovi činili su 51 % ukupnih ispitanih troškova.

4. primjer – Netočno izračunani troškovi osoblja i ostali neprihvatljivi troškovi

Korisnik (javno tijelo koje nije iz EU-a i koje je sudjelovalo u projektu u području tehnologije biogoriva) netočno je izračunao troškove osoblja te zatražio njihovu nadoknadu bez dostatnih dokaza o njihovoj povezanosti s projektom. Neprihvatljivi troškovi činili su 38 % ukupnih ispitanih troškova.

5. primjer – Prekomjerni troškovi osoblja

Korisnik (malo ili srednje poduzeće koje je sudjelovalo u projektu razvoja usklađenih rješenja za hitne zdravstvene slučajeve u EU-u) prijavio je prekomjerne troškove za osoblje te zatražio nadoknadu troškova osoblja koji su nastali izvan razdoblja obuhvaćenog troškovnikom. Neprihvatljivi troškovi činili su 37 % ukupnih ispitanih troškova.

6. primjer – Nepodudaranja u evidentiranju vremena

Sud je utvrdio brojna nepodudaranja u evidencijama radnih sati povezanim s troškovima osoblja koje je prijavio korisnik (javno tijelo koje je sudjelovalo u projektu razvoja energetske učinkovitih sustava na temelju internetske tehnologije). Neprihvatljivi troškovi činili su 21 % ukupnih ispitanih troškova.

⁽¹⁾ Te pogreške čine više od polovice ukupne procijenjene stope pogreške za područje „Konkurentnost za rast i zapošljavanje“.

⁽²⁾ Odnosno, polovica pogrešaka s učinkom od najmanje 20 % utvrđena je u transakcijama u vrijednosti manjoj od 273 000 eura, a ostatak u transakcijama u vrijednosti iznad tog iznosa.

PRILOG 5.3.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „KONKURENTNOST ZA RAST I ZAPOSILJAVANJE”

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostadni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2013.	Komisija bi trebala:		X					Komunikacijska kampanja bila je izvorno vezana uz Sedmi okvirni program i njome je bio pokriven velik niz sudionika (oko 4 500). Komisija je trenutačno usredotočena na pružanje smjernica za Obzor 2020. Korisnici i njihovi revizori sudjeluju na tim sastancima. Uz to, smjernice u pogledu svih materijalnih aspekata upravljanja bespovratnim sredstvima dostupne su svim dionicima putem interneta.
	2. preporuka: 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.		X					Strategije kontrole Komisije za postojeće programe financiranja izrađene su na način da uključuju više kontrola na temelju rizika.
	3. preporuka: za nove programe u području istraživanja i drugih unutarnjih politika za razdoblje 2014.–2020. pružati pravodobne, dosljedne i jasne smjernice korisnicima i upravljačkim tijelima u vezi s izmijenjenim uvjetima kontrole i prihvatljivosti.		X					Za postojeće programe financiranja Komisija je korisnicima pružila brojne smjernice o svim važnim aspektima povezanim s provedbom programa. Komisija redovito ažurira te informacije. One se distribuiraju putem interneta, ali i tijekom promidžbenih kampanja, sastanaka s državama članicama i ad hoc sastanaka sa sudionicima i njihovim revizorima.

POGLAVLJE 6.

„Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	6.1.–6.6.
Kratak opis područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	6.2.–6.4.
Opseg revizije i revizijski pristup	6.5.–6.6.
Dio 1. – Pravilnost transakcija	6.7.–6.37.
Rezultati ispitivanja transakcija	6.7.–6.19.
Uporaba financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja u programskom razdoblju 2007.–2013.	6.20.–6.25.
Godišnja izvješća o radu Komisije i ostala pitanja u vezi s upravljanjem	6.26.–6.27.
Jamstvo Komisije za programsko razdoblje 2007.–2013.	6.28.–6.29.
Jamstvo Komisije za programsko razdoblje 2014.–2020.	6.30.–6.37.
Zaključak i preporuke	6.38.–6.41.
Zaključak	6.38.–6.39.
Preporuke	6.40.–6.41.
Dio 2. – Procjena uspješnosti projekata	6.42.–6.57.
Procjena osmišljenosti sustava uspješnosti	6.44.–6.50.
Procjena uspješnosti projekata	6.51.–6.55.
Zaključak	6.56.–6.57.
Prilog 6.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	
Prilog 6.2. – Pregled rezultata ispitivanja transakcija za svaku državu članicu	
Prilog 6.3. – Pregled pogrešaka s učinkom od najmanje 20 % za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	
Prilog 6.4. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

6.1. U ovom se poglavlju iznose nalazi Suda za naslov VFO-a „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”. U **okvir 6.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2016. godinu.

Okvir 6.1. – Podnaslov 1.b VFO-a „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” – detaljan prikaz za 2016.

(u milijardama eura)

Europski fond za regionalni razvoj i ostale regionalne aktivnosti 56 % 21,0	Europski socijalni fond 21 % 8,1	Kohezijski fond 20 % 7,5
Ostalo 3 % 1,2 ⁽¹⁾ ⁽²⁾		
Ukupna plaćanja za predmetnu godinu		
– predujmovi ⁽¹⁾ ⁽²⁾		
+ obračuni predujmova ⁽¹⁾		
+ isplate krajnjim primateljima iz financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja		
– plaćanja za razdoblje VFO-a 2014.–2020.		
Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno		

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 10. **priloga 1.1.**).

⁽²⁾ Taj iznos uključuje doprinose financijskim instrumentima u okviru podijeljenog upravljanja.

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2016. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Kratak opis područja „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”

6.2. Rashodi u okviru podnaslova 1.b VFO-a („Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”) usmjereni su na smanjenje nejednakosti u razvoju različitih država članica i regija jačanjem konkurentnosti svih regija i razvojem međuregionalne suradnje⁽¹⁾. Ti se ciljevi provode s pomoću sljedećih fondova/instrumenata:

- Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR, 56 % plaćanja iz 2016. godine), čija je svrha otkloniti glavne regionalne nejednakosti s pomoću financijske potpore izgradnji infrastrukture i ulaganja u proizvodnju koje doprinosi otvaranju radnih mjesta, namijenjene prvenstveno poduzetima,
- Kohezijskog fonda (KF, 20 %), kojim se financiraju projekti povezani s okolišem i prometom u državama članicama čiji je BND po stanovniku manji od 90 % prosjeka u EU-u⁽²⁾,
- Europskog socijalnog fonda (ESF, 21 %), čiji je cilj poboljšati prilike i mogućnosti zapošljavanja poticanjem visoke razine zaposlenosti i otvaranja brojnijih i boljih radnih mjesta,
- drugih manjih instrumenata/fondova (3 %), kao što su Europski instrument za susjedstvo (kojim se pruža potpora prekograničnoj suradnji i političkim inicijativama za jačanje veza između EU-a i susjednih zemalja) i Fond europske pomoći za najpotrebitije – FEAD (kojim se pruža materijalna pomoć ljudima kako bi izašli iz siromaštva).

6.3. EFRR, KF i ESF uređeni su, uz nekoliko iznimaka, zajedničkim pravilima. Ta se pravila provode s pomoću višegodišnjih programa kojima podijeljeno upravljaju Komisija i države članice. Za svako *programsko razdoblje* države članice pripremaju *operativne programe* (OP) koji se podnose na odobrenje Komisiji⁽³⁾. Projekti koji će se financirati iz OP-a odabiru se na razini država članica. Korisnici podnose zahtjev za nadoknadu nastalih troškova nadležnim tijelima država članica, koja potvrđuju navedene rashode te ih prijavljuju Komisiji. Reviziju tih rashoda obavljaju funkcionalno neovisna revizijska tijela u državama članicama. Komisija može uvesti i korektivne mjere.

⁽¹⁾ Ti su ciljevi navedeni u člancima 174.–178. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

⁽²⁾ U oba programska razdoblja, 2007.–2013. te 2014.–2020., Kohezijski fond odnosi se na Bugarsku, Cipar, Češku Republiku, Estoniju, Grčku, Hrvatsku, Latviju, Litvu, Mađarsku, Maltu, Poljsku, Portugal, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju. Tijekom razdoblja 2007.–2013. bila je prihvatljiva i Španjolska, ali samo za prijelaznu potporu.

⁽³⁾ Za programsko razdoblje 2007.–2013. Komisija je odobrila 440 operativnih programa (322 programa u okviru EFRR-a/KF-a i 118 programa u okviru ESF-a), a za programsko razdoblje 2014.–2020. odobrila je 392 operativna programa (od kojih većina obuhvaća više od jednog fonda).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.4. Godina 2016. bila je posljednja godina u kojoj se sva plaćanja obuhvaćena revizijom koju je proveo Sud odnose na programsko razdoblje 2007.–2013.

Opseg revizije i revizijski pristup

6.5. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je ove godine u vezi s područjem „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 180 transakcija ⁽⁴⁾, u skladu s odlomkom 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru ovog naslova VFO-a. Sastojao se od transakcija iz 14 država članica i obuhvatio je jedan program europske teritorijalne suradnje (ETS) ⁽⁵⁾;
- (b) uzorak od 12 financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja, u osam država članica ⁽⁶⁾. Sud je pritom analizirao i stope isplate (udio sredstava koji je stigao do krajnjih primatelja) te, u slučaju jamstava, faktor multiplikacije koji je Komisija iskazala u izvješću o napretku za 2015.;
- (c) jesu li informacije o *pravičnosti* rashoda prikazane u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a za regionalnu i urbanu politiku (GU REGIO) i GU-a za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (GU EMPL) općenito u skladu s rezultatima Suda.

6.6. Kad je riječ o drugom dijelu ovog poglavlja, koji je usmjeren na *uspješnost*, Sud je provjerio sustave država članica za mjerenje uspješnosti fizički dovršenih projekata (sve transakcije iz našeg uzorka, osim 12 financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja).

⁽⁴⁾ Uzorak je odabran na temelju svih obračuna i plaćanja izuzev predujmova. Navedenih 180 transakcija uzeto je iz 54 međuplaćanja za razdoblje 2007.–2013., a odnosile su se na 92 projekta EFRR-a, 36 projekata KF-a, 40 projekata ESF-a, 11 financijskih instrumenata EFRR-a i jedan financijski instrument ESF-a.

⁽⁵⁾ Bugarska, Češka Republika, Njemačka, Irska, Grčka, Španjolska, Italija, Mađarska, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Ujedinjena Kraljevina i ETS Grčka/Bugarska.

⁽⁶⁾ Bugarska, Grčka, Italija, Njemačka, Poljska, Portugal, Slovačka i Ujedinjena Kraljevina.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

DIO 1. – PRAVILNOST TRANSAKCIJA

Rezultati ispitivanja transakcija

6.7. **Prilog 6.1.** sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 180 ispitanih transakcija, njih 87 (48 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 25 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 4,8 %⁽⁷⁾.

6.7. 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”.

S obzirom na višegodišnje obilježje sustava upravljanja i kontrole u okviru programskog razdoblja kohezijske politike 2007.–2013. pogreške se mogu ispraviti do trenutka zaključenja. Komisija trenutačno temeljito pregledava izjave o zaključenju kako bi zajamčila primjenu svih potrebnih ispravaka i neće zaključiti nijedan program ako nema razumno jamstvo da je razina preostalog rizika za taj program ispod praga značajnosti (2 %).

Komisija dalje napominje da su proteklih godina zabilježena poboljšanja u pogledu najizglednije stope pogreške koju izračunava Sud.

To potvrđuje da je stopa pogreške za programsko razdoblje 2007.–2013. i dalje znatno ispod stopa prijavljenih za razdoblje 2000.–2006. To je stanje rezultat pojačanih odredbi o kontroli u razdoblju 2007.–2013. i stroge politike Komisije o prekidu/obustavi plaćanja u slučaju utvrđenih nedostataka, kako je navedeno u godišnjim izvješćima o radu za 2016. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje. S obzirom na pripreme za zaključenje Komisija je 2016. nastavila usmjeravati svoje aktivnosti na najrizičnije programe/države članice i provoditi korektivne mjere, kad je potrebno, strogom politikom prekida i obustava plaćanja do zaključivanja programa.

⁽⁷⁾ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 2,2 % i 7,4 % (donja i gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.8. Sud skreće pozornost i na ključno pitanje u vezi s uporabom sredstava iz financijskih instrumenata nakon razdoblja prihvatljivosti koje je završilo 31. prosinca 2015. (vidjeti odlomke 6.20. i 6.21.).

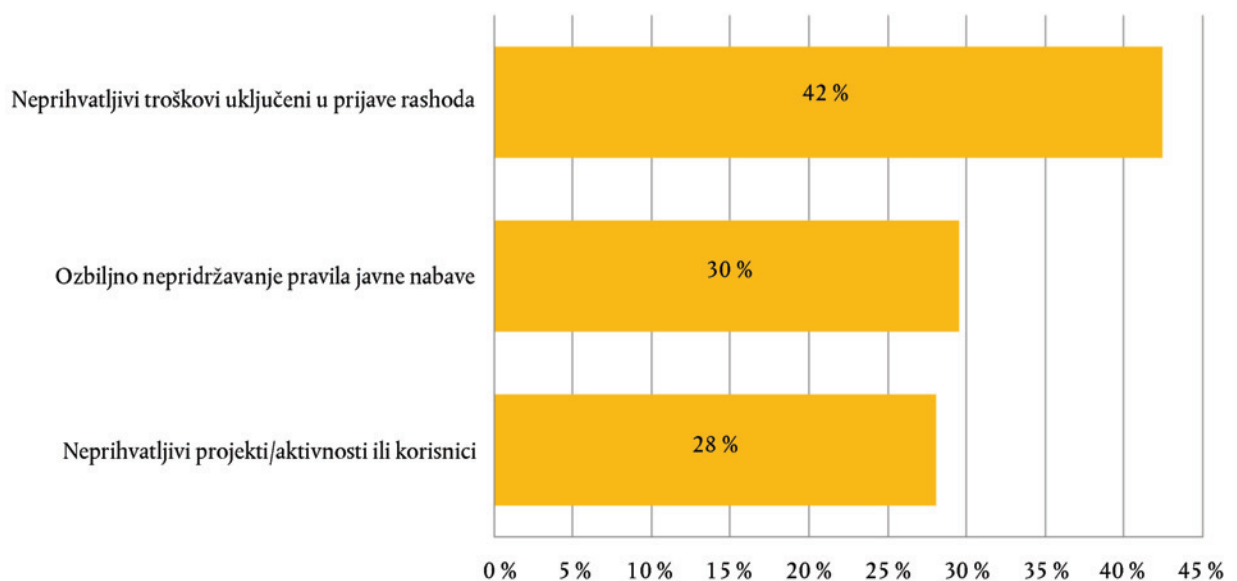
6.9. U **okvir 6.2.** nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2016. godinu. Glavni su izvori pogrešaka uvrštavanje neprihvatljivih troškova u prijave koje podnose korisnici, kršenje pravila o unutarnjem tržištu (zakonodavstvo EU-a i nacionalno zakonodavstvo o javnoj nabavi) te odabir neprihvatljivih projekata, aktivnosti ili korisnika.

Za novo razdoblje 2014.–2020. opći korektivni kapacitet dodatno je pojačan mogućnošću Komisije da uvede neto financijske ispravke u slučaju znatnih nedostataka koje su utvrdili Komisija ili Sud, a koje država članica prethodno nije utvrdila. To će biti važan poticaj državama članicama da otkrivaju i ispravljaju ozbiljne nepravilnosti prije potvrđivanja godišnjih financijskih izvještaja Komisiji, kako je predloženo za prvi skup godišnjih financijskih izvještaja i paketa jamstava zaprimljen do 15. veljače 2017.

6.8. Komisija upućuje na svoje stajalište o tom očitovanju koje je iznijela u svojim odgovorima na godišnja izvješća Suda za 2014. i 2015.

Vidjeti i odgovor Komisije na odlomke 6.20. i 6.21.

Okvir 6.2. – „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” – detaljan prikaz procijenjene stope pogreške



Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Neprihvatljivi rashodi

6.10. Neprihvatljivi troškovi bili su prijavljeni u 10 % svih transakcija koje je Sud ispitao (vidjeti primjere 1.–6. u **prilogu 6.3.**). Na te slučajeve otpada 72 % svih mjerljivih pogrešaka ili otprilike 2,0 postotnih bodova procijenjene stope pogreške.

6.11. Glavne uzroke neprihvatljivih rashoda činili su slučajevi kršenja nacionalnih pravila prihvatljivosti ili pravila prihvatljivosti na razini EU-a. Većinom su prekršena nacionalna pravila. Najčešće pogreške odnosile su se na nepostojanje revizijskog traga za opravdanje rashoda, neprihvatljive troškove plaća, netočan izračun (ili izostanak izračuna) manjka financijskih sredstava za projekte kojima se ostvaruju prihodi, prijavu PDV-a za povrat, netočnu primjenu financijskih ispravaka i neusklađenost s drugim posebnim pravilima o prihvatljivosti.

6.12. Kad je riječ o prijavi troškova, od 1 437 transakcija koje je Sud ispitao tijekom posljednjih pet godina, u njih 135 upotrijebljene su *pojednostavnjene mogućnosti financiranja*. Tijekom tog razdoblja Sud nije kvantificirao nijednu pogrešku u vezi s upotrebom pojednostavnjenih mogućnosti financiranja, no utvrdio je deset nemjerljivih pogrešaka⁽⁸⁾. To pokazuje da je sklonost pogreškama manja u projektima u kojima se upotrebljavaju pojednostavnjene mogućnosti financiranja u odnosu na nadoknadu stvarnih troškova. Tijekom programskog razdoblja 2014.–2020. države članice općenito se potiče na širu upotrebu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u području kohezije, a njihova je upotreba obvezna za sve projekte ESF-a u vrijednosti nižoj od 50 000 eura⁽⁹⁾.

6.10. Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

6.11. Komisija smatra da bi njezin poziv državama članicama na daljnje pojednostavnjenje pravila na nacionalnoj razini i povećanje uporabe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja trebao pridonijeti smanjenju pogrešaka koje se odnose na gubitak revizijskog traga ili neprihvatljive rashode.

6.12. Komisija također smatra 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 posebnoj Uredbi o ESF-u, u cilju smanjenja administrativnog opterećenja korisnika, promicanja usmjerenosti na rezultate i daljnjeg smanjenja rizika od pogreške.

Osim davanja opsežnih smjernica državama članicama o provedbi pojednostavnjenih mogućnosti financiranja i pružanja izravne podrške u tom pogledu, Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje održala je brojne seminare o pojednostavnjenju s posebnim naglaskom na određenim prioritetnim državama članicama koje su doživjele učestale visoke stope pogreške u programskom razdoblju 2007.–2013. i još nisu dovoljno iskoristile pojednostavnjene mogućnosti financiranja.

U kontekstu srednjoročnog pregleda višegodišnjeg financijskog okvira Komisija je 2016. predložila donošenje daljnjih mjera pojednostavnjenja i uvođenje fleksibilnosti u zakonodavni okvir za europske strukturne i investicijske fondove. Prema tom bi se prijedlogu područje primjene pojednostavnjenih mogućnosti financiranja znatno proširilo te bi njihova uporaba postala obvezujuća za operacije u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova čija je vrijednost manja od 100 000 EUR.

⁽⁸⁾ Vidjeti i godišnja izvješća za 2012. (odlomak 6.23.), 2013. (odlomak 6.16.), 2014. (odlomak 6.29.) i 2015. (odlomak 6.15.).

⁽⁹⁾ Članak 14. stavak 4. Uredbe (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu (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. 376.).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.13. Za *velike projekte* potrebno je odobrenje Komisije⁽¹⁰⁾. Uzorkom Suda obuhvaćena su tri velika projekta za koje tijela države članice nisu dostavila potrebne zahtjeve unutar roka zaključenja, koji je istekao 31. ožujka 2017. Zbog nepostojanja odluke Komisije o odobrenju tih velikih projekata prijavljeni rashodi nisu prihvatljivi i primljena sredstva za te projekte trebalo bi vratiti.

Neprihvatljivi projekti

6.14. Sud je utvrdio tri projekta koja nisu bila u skladu s pravilima o prihvatljivosti iz uredbe, i/ili s kriterijima prihvatljivosti iz operativnog programa ili posebnog poziva na podnošenje prijedloga. Na te projekte otpada 12 % svih mjerljivih pogrešaka ili otprilike 1,3 postotna boda procijenjene stope pogreške (vidjeti primjere 7. i 8. u **prilogu 6.3.**).

6.13. Komisija je pozorno pratila podnošenje svih velikih projekata ili amandmana koje su dostavile države članice te će do trenutka zaključenja donijeti sve potrebne odluke. Na temelju toga procijenit će prihvatljivost predmetnih rashoda u trenutku zaključenja. Ako ne zaprimi obavijest o velikom projektu u skladu s člankom 40. Uredbe (EZ) br. 1083/2006, Komisija će predložiti da države članice podnesu zahtjev za veliki projekt ili će, po potrebi, primijeniti financijske ispravke. Ako država članica podnese zahtjev, Komisija bi mogla donijeti odluku o velikom projektu.

6.14. Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

⁽¹⁰⁾ Vidjeti članke 39. i 41. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (SL L 210, 31.7.2006., str. 25.). Veliki projekt čini operacija koja se sastoji od niza radova, aktivnosti ili usluga i koja je sama po sebi namijenjena obavljanju pojedinog zadatka precizne gospodarske ili tehničke prirode. Ima i jasno utvrđene ciljeve i ukupne troškove u vrijednosti iznad 50 milijuna eura.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

*Kršenje pravila o unutarnjem tržištu***Javna nabava**

6.15. Sud je ove godine ispitao 121 postupak ugovaranja za radove, usluge i robu obuhvaćene ispitivanjem transakcija. Ukupna procijenjena vrijednost iznosila je otprilike 3 milijarde eura ⁽¹¹⁾, a velika većina tih ugovora odnosila se na projekte EFRR-a/KF-a ⁽¹²⁾.

6.16. Sud je utvrdio elemente neusklađenosti s pravilima o javnoj nabavi EU-a i/ili nacionalnim pravilima o javnoj nabavi u 23 postupka. Njih četiri činilo je slučajeve ozbiljnog kršenja i svrstano je u mjerljive pogreške. Na njih otpada 16 % svih mjerljivih pogrešaka ili otprilike 1,4 postotna boda procijenjene stope pogreške (vidjeti primjere 9.–11. U **prilogu 6.3.**).

6.15. i 6.16. 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.

Komisija osobito upućuje na svoj akcijski plan o javnoj nabavi koji je uspostavljen 2013. i koji je dobio potporu Komisije u prosincu 2015. te čiji je cilj daljnje poboljšanje provedbe pravila javne nabave u državama članicama dodatnim preventivnim mjerama, kao što su smjernice, osposobljavanje, razmjena dobrih praksi, pregled pogrešaka koje bi trebalo izbjegavati, sporazumi o integritetu (http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/improving-investment/public-procurement/). Akcijski plan o javnoj nabavi ažuriran je u ožujku 2017. te su u njega uvrštene nove mjere u vezi s prenošenjem novih direktiva o javnoj nabavi i stavljen je snažniji naglasak na stratešku nabavu i transparentnost.

Pravnim okvirom za europske strukturne i investicijske fondove za razdoblje 2014.–2020. također je uveden poseban ex ante uvjet u pogledu javne nabave koji bi, zajedno s pojednostavnjenim direktivama iz 2014., trebao pridonijeti daljnjem poboljšanju u tom području.

Komisija će pratiti sve pogreške u vezi s javnom nabavom koje je Sud prijavio u skladu s Odlukom Komisije C(2013)9527 final o određivanju i odobrenju smjernica za utvrđivanje financijskih ispravaka koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Komisija primjenjuje.

⁽¹¹⁾ Taj iznos čini ukupne rashode za dodijeljene ugovore, od čega je jedan dio potvrđen na temelju prijava rashoda koje je Sud ispitao.

⁽¹²⁾ U ispitanoj skupini od 121 postupka vrijednost ugovora u otprilike 49 % njih bila je iznad praga za primjenu pravila EU-a o javnoj nabavi (prenesenih u nacionalno pravo), a 33 postupka odnosila su se na EFRR/KF te jedan na ESF.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.17. Vijeće i Europski parlament donijeli su 2014. godine tri direktive usmjerene na pojednostavljenje postupaka javne nabave i povećanje njihove fleksibilnosti⁽¹³⁾. Rok za prenošenje novih pravila u nacionalno zakonodavstvo država članica bio je travanj 2016. (za elektroničku nabavu rok je listopad 2018.). Do 2. lipnja 2017. tu je obvezu ispunilo 17 država članica⁽¹⁴⁾. Godinu dana nakon isteka roka ostvaren je nedovoljan napredak u odnosu na prošlu godinu⁽¹⁵⁾. Komisija je poslala obrazložena mišljenja nizu država članica. Međutim, u lipnju 2017. i dalje je bilo potrebno ostvariti dodatni napredak u postupcima, a predmete država članica koje nisu ispunile tu obvezu uputiti što je brže moguće Sudu Europske unije⁽¹⁶⁾.

Državna potpora

6.18. Sud je ove godine utvrdio 11 projekata, u sedam država članica⁽¹⁷⁾, u kojima su prekršena pravila EU-a o državnoj potpori. Glavni razlog neusklađenosti bio je izostanak procjene projekata državne potpore i/ili obavijesti o njima. Međutim, Sud nije kvantificirao nijednu pogrešku u vezi s državnom potporom jer procjenjuje da ti slučajevi neusklađenosti nisu imali učinka na razinu financiranja javnim sredstvima EU-a i/ili država članica. Projekti ESF-a često potpadaju pod pravilo „de minimis” te su stoga manje skloni kršenju pravila o državnim potporama u odnosu na projekte EFRR-a i KF-a.

6.17. Do lipnja 2017. 17 država članica dovršilo je postupak prenošenja svih triju direktiva, četiri države članice prenijele su direktive o javnoj nabavi, ali ne i direktivu o koncesiji, a sedam država članica i dalje nije prenijelo nijednu od triju direktiva. Komisija nije zadovoljna takvim stanjem, osobito s obzirom na pojačanu potporu koju je pružila i koju i dalje pruža državama članicama. Stoga je Komisija protiv svih država članica koje nisu ispunile svoje obveze prenošenja pravodobno pokrenula postupak radi utvrđivanja povrede u skladu s člankom 258. UFEU-a i u svibnju 2016. dotičnim državama članicama uputila 21 službeni opomenu te nakon toga, u prosincu 2016., 15 obrazloženih mišljenja. Odgovori država članica i najnovija zbivanja trenutačno se razmatraju s obzirom na nadolazeće upućivanje predmeta Sudu Europske unije. Nakon detaljnog ispitivanja svih pojedinosti u vezi s već donesenim i prijavljenim odredbama Komisija će za svaki pojedinačni slučaj procijeniti potrebu za razmjernim financijskim kaznama, kako je predviđeno Ugovorom.

6.18. Komisija napominje da se proteklih godina smanjio broj predmeta u području državne potpore koji utječu na procijenjenu stopu pogreške Suda. Međutim, zbog rizika za to područje politike koji proizlaze iz neusklađenosti s pravilima o državnoj potpori Komisija je poduzela preventivne i korektivne mjere u skladu s akcijskim planom o državnoj potpori uspostavljenim 2015. u cilju daljnjeg poboljšanja provedbe pravila o državnoj potpori u državama članicama. To obuhvaća i praćenje provedbe preporuka koje je Sud iznio u svojem Tematskom izvješću 24/2016.

Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

⁽¹³⁾ Direktive 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.).

⁽¹⁴⁾ Do tog su datuma sve tri direktive prenijele sljedeće države članice: Češka Republika, Danska, Njemačka, Grčka, Francuska, Italija, Irska, Mađarska, Cipar, Latvija, Malta, Nizozemska, Poljska, Rumunjska, Slovačka, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

⁽¹⁵⁾ Odlomak 6.24. godišnjeg izvješća za 2015. Do svibnja 2016. sve tri direktive prenijelo je osam država članica.

⁽¹⁶⁾ Vidjeti članak 258. UFEU-a.

⁽¹⁷⁾ Devet za EFRR/KF (uključujući dva financijska instrumenta JESSICA) i dva za ESF (uključujući jedan financijski instrument).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Informacije se u nekim slučajevima nisu upotrebljavale na odgovarajući način

6.19. Komisija i, što je još važnije, tijela država članica primijenili su korektivne mjere koje su izravno utjecale na devet transakcija iz uzorka koji je sastavio Sud. Te su mjere imale utjecaja na izračune jer je zbog njih stopa pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje umanjena za 3,3 postotna boda. U 18 slučajeva mjerljivih pogrešaka države članice imale su dovoljno informacija⁽¹⁸⁾ za sprječavanje ili otkrivanje i ispravljanje pogrešaka prije prijavljivanja rashoda Komisiji. Da su države članice pravilno upotrijebile sve informacije kojima su raspolagale, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 3,7 postotnih bodova.

6.19. 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 2016. prikazani su u godišnjim izvješćima o radu za 2016. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje (vidjeti stranice 61.–64., odnosno 65./66.).

U okviru programskog razdoblja 2014.–2020. provjere upravljanja i kontrole (uključujući terenske provjere) moraju se izvršavati na vrijeme za potvrđivanje godišnjih računa programa Komisiji, kako bi se mogle dostaviti izjave o upravljanju te izračunati pouzdane preostale stope pogreške u računima kao rezultat svih primijenjenih ispravaka od kraja računovodstvene godine. Komisija je državama članicama uputila ažurirane smjernice koje se temelje na poukama naučenima u prethodnom programskom razdoblju i koje bi, zajedno s obveznom uporabom pojednostavnjenih mogućnosti financiranja, trebale pridonijeti poboljšanju kvalitete provjera upravljanja.

Komisija smatra da će se tim pojačanim postupcima kontrole postići dugotrajna smanjenja stope pogreške kako je prikazano u paketima jamstava koji su zaprimljeni 2017.

⁽¹⁸⁾ U obliku popratne dokumentacije, uključujući standardne unakrsne provjere, informacije u bazama podataka i rezultate obveznih provjera.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Uporaba financijskih instrumenata u okviru podijeljenog upravljanja u programskom razdoblju 2007.–2013.

6.20. U skladu s člankom 56. stavkom 1. Uredbe (EZ) br. 1083/2006 konačni rok za prihvatljivost plaćanja za razdoblje 2007.–2013. bio je 31. prosinca 2015. Komisija je u travnju 2015. u smjernicama za zaključenje dostavila svoje tumačenje prema kojem bi razdoblje prihvatljivosti trajalo do 31. ožujka 2017.⁽¹⁹⁾, no pritom nije zatražila od Vijeća i Parlamenta da izmijene uredbu.

6.21. Kao što je navedeno u posljednja dva godišnja izvješća Suda⁽²⁰⁾, Sud smatra da se takvim tumačenjem razdoblja prihvatljivosti ne poštuje hijerarhija pravnih propisa, prema kojoj se neka pravna *odredba* može izmijeniti samo zakonskim aktom jednake ili više pravne vrijednosti. Na temelju toga Sud smatra da se sva izvršena plaćanja ili jamstva pružena krajnjim primateljima u okviru financijskih instrumenata nakon 31. prosinca 2015. nalaze izvan razdoblja prihvatljivosti utvrđenog u članku 56. stavku 1. Uredbe (EZ) br. 1083/2006. Sud procjenjuje da izvršena plaćanja ili jamstva pružena krajnjim primateljima nakon 31. prosinca 2015. iznose 2,5 milijardi eura.

6.20. i 6.21. Komisija smatra da su izmjene uvedene u njezine smjernice o zaključivanju bile unutar područja primjene članka 78. stavka 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006, kako je izmijenjen, te stoga nisu bile potrebne izmjene zakonodavnog akta.

Komisija je iznijela svoje stajalište o istom očitovanju u svojim odgovorima na godišnja izvješća Suda za 2014. i 2015. Komisija je djelovala u skladu s preporukama Europskog vijeća iz prosinca 2014. i unutar granica postojećeg regulatornog okvira. Komisija stoga smatra da su isplate krajnjim primateljima izvršene do kraja ožujka 2017. unutar utvrđenog razdoblja prihvatljivosti. Komisija će u trenutku zaključenja provjeriti odgovarajuće iznose koje su dostavile države članice te će u svojem izvješću koje planira objaviti do listopada 2017. potvrditi dotične brojke.

⁽¹⁹⁾ Odluka Komisije C(2015) 2771.

⁽²⁰⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomak 6.52. i godišnje izvješće za 2015. godinu, odlomak 6.45.

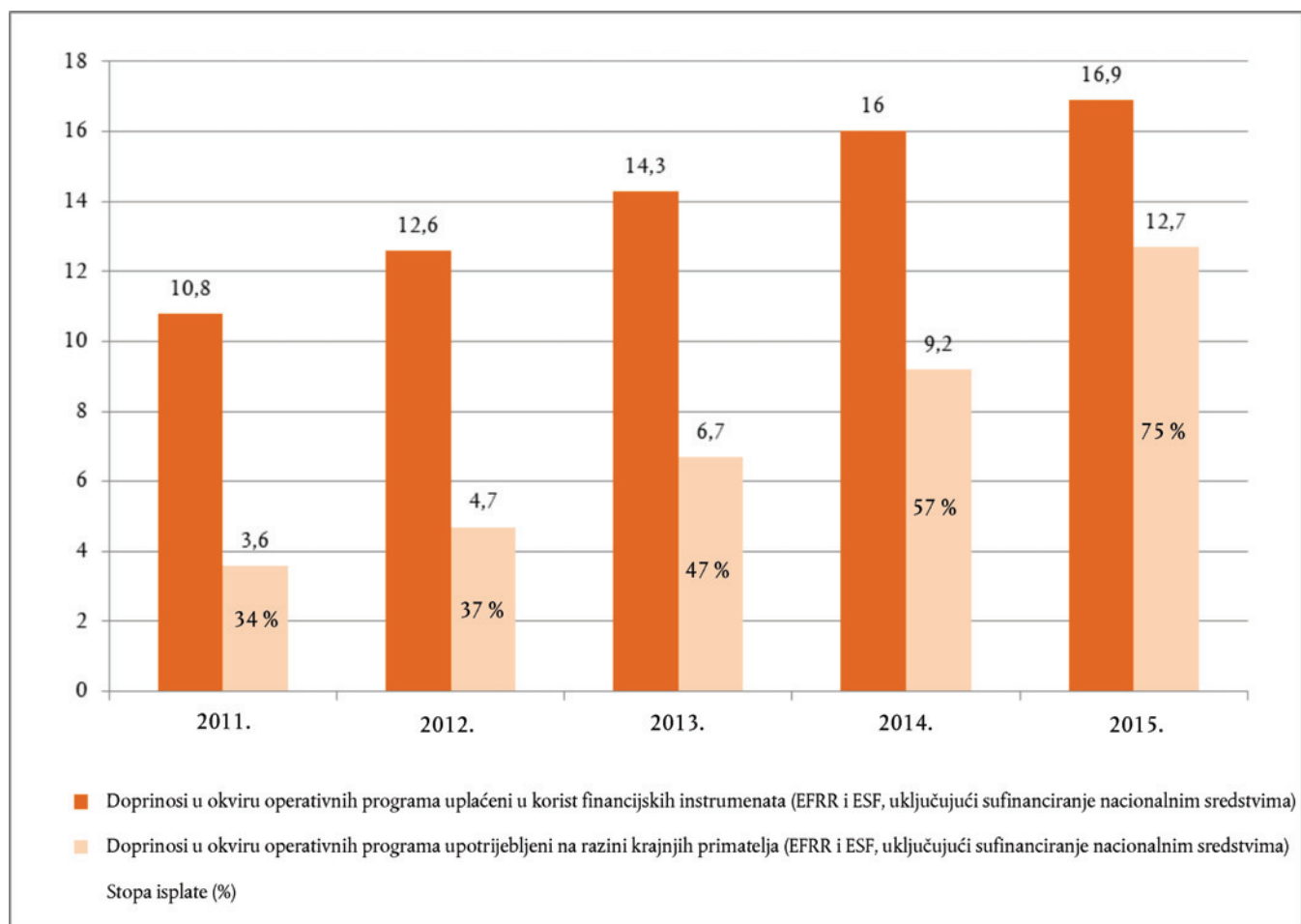
OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Doprinosi su nedovoljno iskorišteni, a instrumenti nisu postigli svoj puni potencijal

6.22. Ukupna dodijeljena sredstva za 2015. iznosila su oko 16,9 milijardi eura⁽²¹⁾. U **okvir 6.3.** prikazan je način dosadašnje isplate tog iznosa.

Okvir 6.3. – Kumulativne stope isplata za razdoblje 2011.–2015. u sklopu EFRR-a i ESF-a

(u milijardama eura)



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju izvješća o provedbi koje je sastavila Komisija.

⁽²¹⁾ 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 2015” (Sažetak podataka o napretku ostvarenom u financiranju i provedbi financijskih instrumenata 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 2015.), EGESIF 16. – 001.1. – 00., 20. rujna 2016. Brojčani podatci za 2016. bit će objavljeni do 1. listopada 2017.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

6.23. Do 31. prosinca 2015. iskorišteno je samo 75 % svih sredstava u sklopu financijskih instrumenata EFRR-a i ESF-a. Kao što je već istaknuto u prošlogodišnjem izvješću⁽²²⁾, ta niska razina pokazuje da nekoliko država članica i uz produljeno razdoblje prihvatljivosti neće moći u potpunosti iskoristiti sredstva koja su im dodijeljena u sklopu financijskih instrumenata. Stopom isplate nižom od 100 % ne iskorištava se u potpunosti potencijal „obnovljive” arhitekture instrumenata⁽²³⁾, što je jedna od njihovih glavnih prednosti u odnosu na bespovratna sredstva.

6.24. U **okvir 6.4.** prikazane su stope isplate na dan 31. prosinca 2015. za financijske instrumente u području kohezije. U četiri države članice (Španjolskoj, Italiji, Nizozemskoj i Slovačkoj) stope isplate bile su znatno ispod prosjeka EU-a koji iznosi 75 %.

ODGOVORI KOMISIJE

6.23. i 6.24. Komisija napominje da prosječna stopa isplata od 75 % na kraju 2015. – znatno povećana stopa u odnosu na 57 % na kraju 2014. – odražava izrazito heterogenu situaciju među državama članicama, koja ovisi o brojem čimbenicima, uključujući financijsku krizu, ograničeno iskustvo u nekim državama članicama i kasni početak nekih instrumenata u čitavom programskom razdoblju. Uzimanjem u obzir životnog ciklusa financijskih instrumenata očekuje se znatan porast stopa isplate u posljednjoj godini provedbe, a konačan zaključak o stopama isplate može se donijeti tek u trenutku zaključenja.

Komisija će do 1. listopada 2017. izvijestiti o stanju u trenutku zaključenja (kraj ožujka 2017.) na temelju podataka koje su dostavile države članice. Države članice moraju po zaključenju oduzeti preostale iznose u financijskim instrumentima koji nisu u cijelosti iskorišteni u skladu s člankom 78. stavkom 6. Uredbe (EZ) br. 1083/2006.

U programskom razdoblju 2014.–2020. obročnim uplatama u financijske instrumente, koje podliježu stvarnoj razini isplata krajnjim primateljima, ograničit će se rizik od nedovoljnog iskorištavanja financijskih instrumenata i stvaranja nepodmirenih dotacija tijekom provedbe.

⁽²²⁾ Odlomak 6.42. godišnjeg izvješća za 2015.

⁽²³⁾ Financijskim instrumentima državama članicama nudi se mogućnost da se sredstvima koriste višekratno, tj. svi povrati od ulaganja ili zajmova, uključujući dobit, ponovno se ulažu u istu aktivnost.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Države članice podnosile su nepotpuna ili netočna izvješća o financijskim instrumentima

6.25. Informacije o provedbi financijskih instrumenata EFRR-a i ESF-a o kojima izvješćuje Komisija temelje se na podacima koji su primljeni izravno od država članica. Komisija je od 2011. godine uložila znatne napore u poboljšanje kvalitete podataka, ali u nekim slučajevima podatci su i dalje nepotpuni ili netočni. Od 12 instrumenata koje je Sud ispitao ove godine, utvrdio je netočnosti u njih četiri. Te pogreške dovode do preuveličavanja uspješnosti i, ako se ne isprave, mogu umjetno povećati prijavljeni iznos prihvatljivih rashoda pri zaključenju, osobito u slučaju jamstvenih fondova.

Godišnja izvješća o radu Komisije i ostala pitanja u vezi s upravljanjem

6.26. Sud je ispitao godišnja izvješća o radu za 2016. godinu i popratne izjave GU-a REGIO i GU-a EMPL⁽²⁴⁾. Posebno je provjerio dosljednost i točnost izračuna rizičnih iznosa koji je napravila Komisija, kao i usklađenost stope pogreške s onom koju je procijenio Sud.

6.27. Ta godišnja izvješća o radu pružaju privremene informacije o rizičnim iznosima i preostalom riziku⁽²⁵⁾ i za zaključenje razdoblja 2007.–2013. i za godišnju dokumentaciju o jamstvu izrađenu za razdoblje 2014.–2020.

6.25. Države članice moraju u trenutku zaključenja potvrditi djelotvornu uporabu sredstava u odnosu na financijske instrumente. Prije podnošenja paketa za zaključenje upravljačka i revizijska tijela moraju provjeriti rashode. Revizijska su tijela uputila na ograničenja za svoja revizijska mišljenja o nekoliko operativnih programa zbog potrebe za dovršenjem revizije u tom području. Tom su trenutačnom revizijom obuhvaćene, među ostalim, isplate izvršene na razini krajnjih primatelja. Stoga Komisija neće zaključiti dotične programe dok ne dobije razumno jamstvo o djelotvornoj isplati iznosa i njihovoj prihvatljivosti ili će primijeniti odgovarajuće financijske ispravke.

6.27. U vrijeme objave godišnjih izvješća o radu za 2016. glavne uprave još nisu mogle potvrditi informacije o rizičnim iznosima i stopama preostalog rizika koje su dostavila revizijska tijela. Razlog tomu jesu vremenski rok za zaključenje (31. ožujka 2017.) i pravni vremenski okvir za podnošenje dokumenata za razdoblje 2014.–2020. koji se odnose na godišnje prihvatanje financijskih izvještaja (do 1. ožujka) i prihvatanje financijskih izvještaja u Komisiji (do 31. svibnja 2017.).

Komisija je ipak u cijelosti iskoristila sve informacije dostupne u vrijeme objave godišnjeg izvješća o radu za 2016., uključujući podatke revizijskih tijela, uz ograničene prilagodbe.

⁽²⁴⁾ Do kraja travnja svake godine svaka glavna uprava sastavlja godišnje izvješće o radu za prethodnu godinu. To se izvješće dostavlja Europskom parlamentu i Vijeću te se objavljuje. Izvješću se prilaže i izjava glavnog direktora o tome je li proračun za koji je on odgovoran izvršen na zakonit i pravilan način, odnosno je li razina nepravilnosti ispod praga značajnosti od 2 % koji je odredila Komisija. Za operativne programe u kojima to nije slučaj glavni direktor može izraziti potpune ili djelomične zadržke.

⁽²⁵⁾ U svojem godišnjem izvješću o radu Komisija govori o „stopi preostalog rizika” kad je riječ o zaključenju programskog razdoblja 2007.–2013., odnosno o „stopi preostale ukupne pogreške” kad je riječ o programskom razdoblju 2014.–2020. Te se dvije stope konceptualno ne razlikuju, no odnose se na različite vremenske okvire. U ovom se poglavlju obje stope navode kao „preostale stope”

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Jamstvo Komisije za programsko razdoblje 2007.–2013.

6.28. Iako je konačni rok za podnošenje dokumenata o zaključenju razdoblja 2007.–2013. bio 31. ožujka 2017. ⁽²⁶⁾, rok u kojem Komisija treba procijeniti dokumentaciju o zaključenju dopijeva tek 31. kolovoza 2017. Ako Komisija pri procjeni utvrdi znatne probleme, taj bi se rok mogao produljiti. O ishodu svoje procjene preostalih stopa koje su dostavila revizijska tijela Komisija će izvijestiti u godišnjim izvješćima o radu za 2017. (travanj 2018.).

6.29. Komisija može zaključiti program tek nakon što se preostala stopa, uzimajući u obzir sve financijske ispravke, spusti ispod 2 % ⁽²⁷⁾. Sud je u nedavno objavljenom tematskom izvješću o pripremama za zaključenje programa za razdoblje 2007.–2013. ⁽²⁸⁾ primijetio da je Komisija donijela odgovarajuće mehanizme kojima se državama članicama omogućuje da zakluče svoje operativne programe u području kohezije. Također je u tematskom izvješću o financijskim ispravcima koje je Komisija provodila u području kohezije u programskom razdoblju 2007.–2013. ⁽²⁹⁾ zaključio da je Komisija djelotvorno primijenila mjere koje su joj stajale na raspolaganju za zaštitu proračuna EU-a od nepravilnih rashoda.

6.28. Komisija provodi detaljnu procjenu dokumenata o zaključenju koje su podnijele države članice te će je dovršiti do propisanog roka, odnosno 31. kolovoza 2017. Rezultat te procjene prikazat će se u godišnjem izvješću o radu za 2017.

⁽²⁶⁾ Osim Hrvatske, gdje je rok 31. ožujka 2018.

⁽²⁷⁾ Smjernice o zaključenju operativnih programa, odluka Komisije C(2015) 2771, Prilog VI.

⁽²⁸⁾ Tematsko izvješće br. 36/2016: „Procjena mehanizama za zaključenje kohezijskih programa i programa ruralnog razvoja u razdoblju 2007.–2013.”

⁽²⁹⁾ Tematsko izvješće br. 4/2017: „Zaštita proračuna EU-a od nepravilne potrošnje: Komisija je tijekom programskog razdoblja 2007.–2013. pojačala uporabu preventivnih mjera i financijskih ispravaka u području kohezije”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Jamstvo Komisije za programsko razdoblje 2014.–2020.**Primjedbe na početku razdoblja 2014.–2020.**

6.30. Tri godine nakon početka razdoblja 2014.–2020. države članice odredile su samo 77 % tijela nadležnih za programe u okviru fondova kohezijske politike ⁽³⁰⁾. Komisija je do 1. ožujka 2017. primila završnu računovodstvenu dokumentaciju o rashodima koja obuhvaća tek 0,7 % proračuna dodijeljenog za cijelo programsko razdoblje. Sredinom 2017. kašnjenja u izvršenju proračuna bila su veća nego u istom trenutku razdoblja 2007.–2013. ⁽³¹⁾

Novi model jamstva koji Komisija primjenjuje za rashode u području kohezije

6.31. Države članice podnose „dokumentaciju o jamstvu” (engl. *assurance package*) koja uključuje računovodstvenu dokumentaciju koju su ovjerila tijela za ovjeravanje. Dostavljanjem dokumentacije o jamstvu države članice potvrđuju djelotvornost sustava upravljanja i unutarnjih kontrola za određeni operativni program, kao i zakonitost i pravilnost potvrđenih rashoda, te objavljuju preostale stope koje su izračunala revizijska tijela. Preostala stopa uključuje primijenjene financijske ispravke, knjižene u računovodstvenoj dokumentaciji, čiji je cilj ublažavanje rizika utvrđenih revizijama poslovanja.

6.30. Ukupno 77 % imenovanih programskih tijela odgovorno je za 88 % ukupnih dodijeljenih sredstava u okviru kohezijske politike. Komisija napominje da je imenovanje odgovornost država članica. Komisija je u nekoliko navrata potaknula države članice (na sastancima i u pisanoj komunikaciji) da ubrzaju ovaj proces – istovremeno osiguravajući potpuno poštovanje kriterija imenovanja utvrđenih u uredbi – i, prema potrebi, pružila je objašnjenja i pomoć.

To se dosad nije prenijelo u zahtjeve za plaćanje država članica na razinama sličnim onima u razdoblju 2007.–2013., no sad su uspostavljeni svi uvjeti za apsorpciju na terenu. Opća stopa apsorpcije na kraju 2016. iznosi 3,7 % za projekte EFRR-a/KF-a te 3,3 % za projekte ESF-a/Inicijative za zapošljavanje mladih, što već odražava određeno poboljšanje u usporedbi s podacima za sredinu 2016. na temelju financijskih izvještaja zaprimljenih do 1. ožujka 2017.

Međutim, Komisija ističe da je u tim prvim godinama provedbe odabir projekata za sufinanciranje ključan korak prema uspješnoj provedbi kohezijske politike. U tom pogledu Komisija 2016. napominje da je odabir projekata ubrzan te da, prema podacima koje su dostavile države članice, opća stopa odabira iznosi 26 % za projekte EFRR-a/KF-a i 32 % za projekte ESF-a/Inicijative za zapošljavanje mladih. Te su brojke slične onima zabilježenima u istom trenutku u programskom razdoblju 2007.–2013.

⁽³⁰⁾ EFRR, KF-u i ESF/Inicijativa za zapošljavanje mladih.

⁽³¹⁾ Sud je problem kašnjenja istaknuo u tematskom izvješću br. 2/2017: „Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014.–2020.”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.32. Do 31. svibnja Komisija mora prihvatiti ili odbiti računovodstvenu dokumentaciju, a potom mora izvršiti konačnu isplatu najkasnije za mjesec dana. Prije prihvaćanja računovodstvene dokumentacije uglavnom se usmjerava na administrativne provjere potpunosti i točnosti. U toj fazi ne procjenjuje pitanja u vezi sa zakonitošću i pravilnošću, no može naknadno pokrenuti revizije u pogledu zakonitosti i pravilnosti u državama članicama radi preispitivanja rada revizijskih tijela⁽³²⁾. Stoga će se o njezinim zaključcima o zakonitosti i pravilnosti izvješćivati u godišnjim izvješćima o radu za godinu $n + 1$.

Primjedbe u vezi s informacijama dostavljenima u godišnjim izvješćima o radu za razdoblje 2014.–2020.

6.33. Za razdoblje 2014.–2020. 18 država članica dostavilo je računovodstvenu dokumentaciju o rashodima za 71 od 419 odobrenih operativnih programa⁽³³⁾ u vrijednosti od ukupno 3,3 milijarde eura⁽³⁴⁾. U propisanom roku do 31. svibnja 2017. Komisija je prihvatila računovodstvenu dokumentaciju za 69 operativnih programa⁽³⁵⁾. Kao i kod izjava o zaključenju za prethodno razdoblje (vidjeti odlomak 6.29.), administrativno prihvaćanje računovodstvene dokumentacije uslijedilo je nakon donošenja godišnjih izvješća o radu. Osim toga, Komisija je tek u lipnju 2017. započela s provjerom zakonitosti i pravilnosti navedenog 71 operativnog programa. Rezultati će stoga biti objavljeni tek u godišnjim izvješćima o radu za 2017., tj. u lipnju 2018.

6.34. Sud je utvrdio niz metodoloških rizika za koje bi trebalo iznaći rješenja kako bi se zajamčila transparentnost i pouzdanost prijavljenih preostalih stopa:

- razdoblje izvješćivanja za godišnja izvješća o radu razlikuje se od razdoblja o kojem države članice dostavljaju godišnju računovodstvenu dokumentaciju. Glavne uprave dužne su izvješćivati o provedbi plaćanja za kalendarsku godinu n , ali države članice izvješćuju o rashodima koje prijavljuju Komisiji za financijsku godinu od srpnja godine $n - 1$ do lipnja godine n . To znači da se razdoblje za koje Komisija pruža jamstvo (kalendarska godina) razlikuje od razdoblja za koje jamstvo pružaju tijela država članica (financijska godina). Slijedom toga, u svakom godišnjem izvješću o radu trebalo bi jasno navesti ishod cjelovite procjene koju je Komisija obavila u vezi s računovodstvenom dokumentacijom koja je prvotno prikazana u godišnjem izvješću o radu za prethodnu godinu,

6.32. Komisija i dalje detaljno pregledava sve dokumente koji su zaprimljeni u okviru paketa jamstava; osobito prijavljene stope pogreške, prestale rizike i revizijska mišljenja koja su izdala revizijska tijela. U skladu sa strategijom jedinstvene revizije, koju provode predmetne glavne uprave, taj je pregled dokumentacije dopunjen revizijama usklađenosti na temelju rizika. Glavni je cilj preispitivanjem djelovanja revizijskih tijela nakon prihvaćanja financijskih izvještaja pronaći razumno jamstvo da ozbiljni nedostaci sustava upravljanja i kontrole nisu ostali neotkriveni, neprijavljeni, a time i neispravljeni.

6.33. Komisija će u okviru novog ustroja za programsko razdoblje 2014.–2020. svoju procjenu dokumentacije o stopama pogreške koje su prijavila revizijska tijela dopuniti revizijama na terenu na temelju rizika. Prije potvrđivanja pouzdanosti prijavljenih podataka u naknadnim godišnjim izvješćima o radu Komisija će također moći uzeti u obzir očitovanja Suda koja će u toj fazi možda biti iznesena. Time će se omogućiti poboljšanje kvalitete podataka koji se dostavljaju tijelima za davanje razriješnice u okviru godišnjih izvješća o radu.

6.34.

- Komisija se koristi svim informacijama dostupnima u vrijeme objave godišnjeg izvješća o radu, kao što to čini već nekoliko godina.

Komisija ističe da se Uredbom za programsko razdoblje 2014.–2020. i vremenskim okvirom za paket jamstava omogućuje bolje usklađivanje razdoblja izvješćivanja s programskim tijelima, u usporedbi s programskim razdobljem 2007.–2013. Ravnatelj glavne uprave mora osigurati jamstvo za rashode tijekom kalendarske godine uzimajući u obzir jamstvo koje su osigurala programska tijela u okviru njihova paketa jamstava te zadržavanje u iznosu od 10 % na sva privremena plaćanja. Komisija pristaje u godišnjem izvješću u radu objaviti rezultat svoje cjelovite procjene zakonitosti i pravilnosti paketa jamstava koje su prethodne godine podnijele države članice (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 6.33.).

⁽³²⁾ Članak 139. stavak 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁽³³⁾ Riječ je o 391 operativnom programu za europske strukturne i investicijske fondove te 28 operativnih programa za Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD).

⁽³⁴⁾ Uključujući iznos od 0,7 milijardi eura koji je unaprijed dodijeljen financijskim instrumentima.

⁽³⁵⁾ Riječ je o 61 operativnom programu za europske strukturne i investicijske fondove te osam operativnih programa za Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- u skladu s člankom 137. stavkom 2. Uredbe o zajedničkim odredbama države članice dužne su isključiti iz svoje računovodstvene dokumentacije (tj. računa) sve iznose koji su prethodno bili uključeni u zahtjev za plaćanje za koji je u tijeku procjena zakonitosti i pravilnosti. Svaki dio takvih iznosa za koji se naknadno utvrdi da je zakonit i pravilan može se uključiti u budući zahtjev za plaćanje. Sud je utvrdio jedan slučaj u kojem je revizijsko tijelo uključilo iznose te vrste u izračun preostalih stopa. Komisija bi revizijskim tijelima trebala ponovno skrenuti pozornost na to da se iznosi iz članka 137. stavka 2. moraju precizno utvrditi te da se ne uzimaju u obzir pri izračunu preostalih stopa,
- obrasci za izvješćivanje za računovodstvenu dokumentaciju ne sadržavaju poseban odjeljak za pojedinačna povlačenja i iznose iz članka 137. stavka 2. Iako se daju objedinjeni podatci, prikladan revizijski trag u pogledu prihvaćanja računovodstvene dokumentacije može se zajamčiti samo detaljnim informacijama na razini operacija. Kad bi takve informacije bile izravno dostupne u zajedničkom sustavu za izvješćivanje, poboljšala bi se transparentnost i omogućile potrebne provjere.

ODGOVORI KOMISIJE

- Komisija je u smjernicama za godišnja izvješća o kontroli i revizijska mišljenja ⁽¹⁾ revizijskim tijelima već objasnila kriterij za izračun financijskog ispravka u okviru izračuna stope preostalog rizika. Kao što Sud napominje, odlučujući je čimbenik namjerava li se financijskim ispravkom smanjiti rizik koji su revizijska tijela utvrdila kao rezultat revizije operacija (vidjeti očitovanja Suda u odlomku 6.32.).

Iznosima koji se trenutačno procjenjuju sukladno s odredbama članka 137. stavka 2. i koji se oduzimaju iz financijskih izvještaja osiguravaju se dodatna jamstva da su svi rashodi potvrđeni u godišnjim financijskim izvještajima zakoniti i pravilni te da ne bi trebali utjecati na izračun stope preostalog rizika koji izvršavaju revizijska tijela. U skladu s time Komisija će državama članicama dodatno objasniti svoje smjernice.

- iznosi koji se trenutačno procjenjuju ukupno se iskazuju u Dodatku 8. financijskom izvještaju uz objašnjenje tijela za ovjeravanje i potrebu da revizorsko tijelo provjeri ta objašnjenja i moguće nepodudarnosti.

Tijelo za ovjeravanje mora u okviru sustava praćenja programa voditi cjelovitu i detaljnu računovodstvenu evidenciju pojedinačnih kretanja i izmjena u zahtjevima za privremena plaćanja i iznosima prijavljenima u godišnjim financijskim izvještajima kako bi pratilo mogućnost kasnije prijave tih iznosa predviđenu člankom 137. stavkom 2. Ako se poslije utvrdi zakonitost i pravilnost tih iznosa te ih se sljedećih godina uključi u zahtjeve za plaćanje, ti iznosi podliježu jednakim mehanizmima provjere i kontrole kao svi ostali novi rashodi.

⁽¹⁾ EGESIF_15-0002-03 od 9.10.2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Potrebno je pojasniti definiciju skupine podataka za reviziju u vezi s financijskim instrumentima i predujmovima državne potpore

6.35. Komisija bi trebala pojasniti pravila koja se odnose na način na koji države članice trebaju definirati skupine podataka za reviziju u vezi s financijskim instrumentima⁽³⁶⁾. Plaćanja u korist instrumenta provode se čim se uspostavi njegova pravna struktura te se uključuju u zahtjeve za međuplaćanja koji se dostavljaju Komisiji⁽³⁷⁾. Definicija prihvatljivih rashoda uredbom se ograničava na isplate krajnjim primateljima, sredstva odobrena za ugovore o jamstvu i nadoknadu troškova i naknada za upravljanje⁽³⁸⁾. Pristup prema kojem skupinu podataka za reviziju čine početno dodijeljena sredstva, a ne prihvatljivi rashodi objavljeni u godišnjoj računovodstvenoj dokumentaciji, dovodi do prikazivanja preostale stope manjom od stvarne. Isti problem utječe i na predujmove državne potpore.

6.35. Komisija se obvezuje na zajednički rad s revizijskim tijelima i Sudom kako bi se zajamčilo zajedničko razumijevanje stopa pogreške koje se trebaju prijaviti. Kako bi se izvršila kvalitativna procjena stope pogreške Komisija je poticala revizijska tijela da se koriste regulatornom mogućnošću posebne stratifikacije financijskih instrumenata (članak 28. stavak 10. Delegirane uredbe (EU) br. 480/2014). Revizijska tijela dobit će daljnje smjernice u vezi s tim pitanjem.

Člankom 127. Uredbe o zajedničkim odredbama, koja se primjenjuje na razdoblje 2014.–2020., utvrđeno je da se revizije provode na odgovarajućem broju uzoraka operacija na temelju prijavljenih rashoda.

Komisija ističe da će se uplate u financijske instrumente u okviru razdoblja 2014.–2020. izvršiti u obrocima te da podliježu propisanim obvezama u pogledu stvarne uporabe prethodne uplate koja će se morati uključiti u područje primjene revizija operacija koje provode revizijska tijela. Revizijska tijela moraju prema prvom obroku potvrditi da se poštuju primjenjivi zahtjevi (javna nabava, ex ante procjena) te da utvrđene pogreške utječu na stopu pogreške.

Kad je riječ o predujmovima državne potpore, Komisija će, kao što je to već učinila kod zaključenja razdoblja 2007.–2013., revizijskim tijelima objasniti da moraju provoditi revizije (odnosno revizije sustava) kako bi potvrdila da su upravljačka tijela uspostavila sustav kojim se jamči da su predujmovi ispravno opravdani u propisanom roku.

⁽³⁶⁾ Vidjeti i godišnje izvješće za 2015. godinu, odlomke 6.60.–6.63.

⁽³⁷⁾ Članak 41. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁽³⁸⁾ Članak 42. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Usklađenost informacija u godišnjim izvješćima o radu s nalazima Suda

6.36. U **okvir 6.5.** prikazan je sažetak informacija navedenih u godišnjim izvješćima o radu za programsko razdoblje 2007.–2013.

Okvir 6.5. – Pregled informacija u godišnjim izvješćima o radu za razdoblje 2007.–2013.

(u milijardama eura)

Aktivnost	Fond	Ukupni relevantni rashodi	Relevantni rashodi za 2016.	Operativni programi	Stopa pogreške za 2016.		Preostali rizik	Broj zadržki
					Najmanje	Najviše		
Programsko razdoblje 2007.–2013.	EFRR/KF	254,5	26,2	322	2,2 %	4,2 %	0,4 %	66
	ESF	70,2	6,4	118	3,9 %	4,3 %	0,7 %	23
	Ukupno	324,7	32,6	440	2,6 %	4,2 %	0,5 %	89

Izvor: Godišnja izvješća o radu za 2016. GU-a REGIO i GU-a EMPL.

6.37. Procijenjena stopa pogreške koju je Sud utvrdio viša je od stopa pogreške koje je Komisija iskazala u svojim godišnjim izvješćima o radu na temelju rezultata revizijskih tijela. Međutim, ta dva niza pogrešaka nisu u potpunosti usporediva, i to uglavnom zbog sljedećih razloga:

- preostale stope iskazane u godišnjim izvješćima o radu ne odnose se na isto razdoblje kao stope koje objavljuje Sud ⁽³⁹⁾,
- preostale stope koje izračunava Komisija višegodišnje su prirode te u obzir uzimaju sve financijske ispravke na razini EU-a i na razini država članica,
- rezultati koje utvrđuje Sud temelje se na statistički reprezentativnom uzorku transakcija na razini EU-a, dok revizijska tijela, iako općenito primjenjuju statističko uzorkovanje, mogu odabrati i revizije operacija na temelju uzoraka koji nisu statistički.

6.37. Komisija ističe da se procjena pouzdanosti stopa pogreške koje prijavljuju države članice 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. Ako je potrebno Komisija traži od revizijskih tijela sve potrebne dodatne informacije koje joj ona dostavljaju. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 6.27.

Komisija smatra da je u odnosu na godišnje izvješće za 2016. rezultat procjene Komisije u skladu sa stopama pogreške koje je izračunao Sud, kao što je bio slučaj posljednjih šest godina za redom u odnosu na Glavnu upravu za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje i pet godina za redom za Glavnu upravu za regionalnu i urbanu politiku prije ovog godišnjeg izvješća (vidjeti stranice 75. odnosno 64. predmetnih godišnjih izvješća o radu).

⁽³⁹⁾ Stope pogreške koje iskazuju revizijska tijela za godinu n odnose se na rashode koji su Komisiji potvrđeni u godini n – 1. Stope pogreške koje utvrđuje Sud za godinu n odnose se na rashode koje je Komisija platila u godini n.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak

6.38. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija” bila značajna.

6.39. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je proveo Sud pokazuje da procijenjena ukupna stopa pogreške iznosi 4,8 % (vidjeti **prilog 6.1.**).

6.38. i 6.39. Komisija napominje da su proteklih godina zabilježena poboljšanja u pogledu procijenjene stope pogreške koju predstavlja Sud te da je ona u skladu sa stopama pogreške prijavljenima u godišnjim izvješćima o radu predmetnih službi Komisije.

S obzirom na pripreme za zaključenje Komisija je 2016. nastavila usmjeravati svoje revizije i aktivnosti na najrizičnije programe/države članice i provoditi korektivne mjere, kad je potrebno, strogom politikom prekida i obustava plaćanja. U trenutku zaključivanja programa primjenjuje strogu analizu i postupke kako bi isključila mogućnost preostalog značajnog rizika od nepravilnih rashoda.

Komisija dalje napominje da se, s obzirom na višegodišnje obilježje sustava upravljanja i kontrole u okviru programskog razdoblja 2007.–2013. za kohezijsku politiku, pogreške mogu ispraviti do zaključenja kako je prikazano u odjeljku 2.1.3. godišnjih izvješća o radu za 2016. Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku i Glavne uprave za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost.

Kako bi se riješilo pitanje značajnih stopa pogreške koje u okviru kohezijske politike prijavljuje Sud, osnaženi zahtjevi u pogledu zakonitosti, pravilnosti i odgovornosti programskih tijela obuhvaćaju za programsko razdoblje 2014.–2020. uvođenje godišnjih financijskih izvještaja koji ne smiju sadržavati značajne nepravilnosti te jačanje korektivnog kapaciteta Komisije mogućnošću primjene neto financijskih ispravaka uz određene uvjete.

Ti će zahtjevi biti važan poticaj državama članicama da otkrivaju, prijavljuju i ispravljaju znatne nedostatke prije potvrđivanja godišnjeg financijskog izvještaja Komisiji te bi trebali pridonijeti trajnom smanjenju stopa pogreške koje prijavljuju revizijska tijela, kako je vidljivo iz prvih paketa jamstava zaprimljenih 2017.

Komisija dalje upućuje na svoje odgovore u odlomcima 6.7. i 6.19.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

6.40. U **prilogu 6.4.** prikazani su nalazi praćenja provedbe 11 preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2013. godinu ⁽⁴⁰⁾. Od tih je preporuka Komisija u potpunosti provela njih osam, dvije su provedene u većoj mjeri, a po jednoj se uopće nije postupalo.

6.41. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2016. godinu Sud preporučuje Komisiji:

- **1. preporuka:** da pri zaključenju programa za razdoblje 2007.–2013. obrati posebnu pozornost na područja u kojima postoji veći rizik od neprihvatljivih rashoda ili objave netočnih informacija koje mogu dovesti do nadoknada u većem iznosu od potrebnog. Komisija bi se posebno trebala usmjeriti na:
- (a) jamčenje da se prihvatljivi iznosi iskazani za financijske instrumente pri zaključenju umjetno ne povećavaju zbog prekomjernog prijavljivanja iznosa na razini krajnjih primatelja. Rizik je najveći kod jamstvenih fondova, gdje bi primjena umjetno niske vrijednosti multiplikatora dovela do neopravdanog povećanja prihvatljivih troškova;
 - (b) provjeru da su predujmovi državne potpore pokriveni stvarnim rashodima na razini projekta, što su jedini prihvatljivi rashodi. Komisija bi trebala zajamčiti da su upravljačka tijela provela dostatne provjere kojima bi se omogućio odgovarajući revizijski trag za obračun predujmova i odbitak neopravdanih iznosa;
 - (c) jamčenje da su rashodi za sve velike projekte podržani odlukom Komisije o odobrenju projekta, jer u suprotnom prijavljeni rashodi postaju neprihvatljivi. Poseban rizik nastaje kada se veći projekti podijele na više manjih dijelova koji su ispod praga za velike projekte,

6.40. Komisija napominje da nije prihvatila preporuku koja je prijavljena u ovoj točki kao neprovedena.

Komisija prihvaća ovu preporuku i već uzima u obzir, među ostalim, određena područja koja je istaknuo Sud i koja se odnose na financijske instrumente, državnu potporu i velike projekte tijekom trenutačnog preispitivanja paketa za zaključenje u okviru razdoblja 2007.–2013.

Komisija podsjeća da je odgovornost država članica obavijestiti Komisiju o velikim projektima.

⁽⁴⁰⁾ Za ovogodišnje praćenje provedbe preporuka Sud je izabrao izvješće za 2013. godinu jer je proteklo onoliko vremena koliko je uobičajeno bilo dovoljno da Komisija provede njegove preporuke.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- **2. preporuka:** da u razdoblju 2014.–2020. pronađe rješenja za pitanja koja mogu utjecati na pouzdan izračun preostale stope, i to uvođenjem strogih kontrola i smjernica u pogledu:
- (a) skupine podataka za reviziju u vezi s financijskim instrumentima i predujmovima državne potpore. Pri utvrđivanju skupine podataka trebalo bi, kad je riječ o financijskim instrumentima, na primjeren način uzeti u obzir iznose upotrijebljene na razini krajnjih primatelja, a kad je riječ o državnoj potpori, stvarne rashode na razini projekta kako su iskazani u računovodstvenoj dokumentaciji;
 - (b) opsega revizije za financijske instrumente kojima upravlja EIB. Komisija bi trebala zajamčiti da se primjenjuju primjereni mehanizmi revizije i na razini financijskih posrednika i na razini krajnjih primatelja. U tom bi pogledu ključnu važnost imalo konačno odobrenje izmjena postojeće pravne osnove koje je Komisija predložila za skupnu uredbu ⁽⁴¹⁾, kao i obveza da se revizija obavlja na razini država članica;

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija prihvaća ovu preporuku.

- (a) Uzimajući u obzir odgovore Komisije iz odlomka 6.36. i odredbe Uredbe o prihvatljivim rashodima i skupinama podataka za reviziju, Komisija se obvezuje na zajednički rad s revizijskim tijelima i Sudom kako bi se zajamčilo zajedničko razumijevanje obrade financijskih instrumenata i predujmova državne potpore u okviru skupina podataka za reviziju i odgovarajućih revizija koje se provode u cilju dobivanja obveznog razumnog jamstva.

- (b) Komisija je u skupnoj uredbi, koju je donijela u rujnu 2016., predložila izmjenu članka 40. Uredbe o zajedničkim odredbama.

U predloženoj izmjeni članka 40., koji se primjenjuje na sve financijske instrumente koje provode EIB i ostale međunarodne financijske institucije, objašnjavaju se dvije razine kontrola/revizija: 1. na razini EIB-a/međunarodnih financijskih institucija; 2. na razni tijela u jurisdikcijama država članica.

U okviru prve razine, skupina EIB-a ili ostale međunarodne financijske institucije pružit će izvješća o kontroli te godišnje izvješće/mišljenje o reviziji koje izdaju revizori imenovani u ugovoru o financiranju.

Na drugoj bi razini države članice provodile provjere koje izvršavaju upravljačka tijela, i revizije koje izvršavaju revizijska tijela na razini financijskih posrednika, a revizijskih tijela, po potrebi, na razini krajnjih primatelja u svojoj jurisdikciji. Uzimajući u obzir utvrđene rizike, te će provjere i revizije obuhvatiti provedbu instrumenata. Rezultatima tih provjera i revizija dopunit će se izvješća skupine EIB-a/međunarodnih financijskih institucija.

⁽⁴¹⁾ Prijedlog Uredbe (EZ) o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije, COM(2016) 605 final, 14.9.2016.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (c) isključenja iznosa za koje je u tijeku procjena iz članka 137. stavka 2. Uredbe (EU) br. 1303/2013 iz izračuna preostale stope koju su prijavile države članice jer njihovo uklanjanje dovodi do toga da se preostala stopa iskazuje manjom od stvarne te se smanjuje transparentnost i pouzdanost tog ključnog pokazatelja,
- **3. preporuka:** da pri ponovnom razmatranju osmišljavanja i mehanizma provedbe europskih strukturnih i investicijskih fondova nakon 2020. godine, ojača usmjerenost programa na uspješnost i pojednostavni mehanizam za plaćanja poticanjem, po potrebi, uvođenja daljnjih mjera za povezivanje razine plaćanja s uspješnošću umjesto da samo nadoknađuje troškove.

- (c) Komisija smatra da je već poduzela mjere, no spremna je državama članicama dodatno objasniti svoje trenutačne smjernice.

Kako je objašnjeno u odgovoru Komisije na odlomak 6.34., prema regulatornom okviru za razdoblje 2014.–2020. države članice iz svojih financijskih izvještaja moraju oduzeti određene iznose koji su prethodno bili uključeni u zahtjev za plaćanje i koji se trenutačno procjenjuju u pogledu zakonitosti i pravilnosti. Dio rashoda ili cijeli rashodi koji se nakon toga ocijene zakonitima i pravilnima mogu se uključiti u buduće zahtjeve za plaćanje.

Stoga iznosi koji se trenutačno procjenjuju sukladno s odredbama članka 137. stavka 2. ne utječu na izračun stope preostalog rizika. Komisija je u smjernicama za godišnja izvješća o kontroli i revizijska mišljenja⁽²⁾ objasnila revizijskim tijelima kriterij za izračun financijskog ispravka u okviru stope preostalog rizika. Uredbom se predviđa mogućnost da se ti iznosi koji se trenutačno procjenjuju uključe u naknadne zahtjeve za privremena plaćanja ako se procijeni da su zakoniti i pravilni, i ta mogućnost nije relevantna za izračun preostale stope pogreške te se njome osiguravaju dodatna jamstva u pogledu zakonitosti i pravilnosti svih rashoda potvrđenih u godišnjem financijskom izvještaju.

Komisija prihvaća ovu preporuku s obzirom na to da u cijelosti pristaje razmotriti alternativno osmišljavanje i mehanizme provedbe, uključujući mehanizam koji je predložio Sud, no još se ne može obvezati na zauzimanje detaljnog stajališta u vezi s prijedlogom o europskim strukturnim i investicijskim fondovima nakon 2020. Također napominje da bi se predloženom izmjenom Uredbe o zajedničkim odredbama koju je Komisija predstavila i donijela krajem 2016. (tzv. skupna uredba), ako je donesu ostale institucije, uz određene uvjete već omogućio prelazak s povrata troškova na plaćanja na temelju uspješnosti projekta.

Prioritet Komisije jest predstavljanje pravodobnih zakonodavnih prijedloga u području kohezijske politike. Međutim, odabir trenutka ovisi o donošenju prijedloga Uredbe o VFO-u. Prijedlog Komisije za zakonodavni paket u području kohezijske politike za razdoblje nakon 2020. bit će naknadno predstavljen.

Komisija će blisko surađivati sa suzakonodavcima radi pravodobnog donošenja i stupanja na snagu zakonodavnog okvira.

⁽²⁾ EGESIF_15-0002-03 od 9.10.2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

DIO 2. – PROCJENA USPJEŠNOSTI PROJEKATA

6.42. Načelo *dobrog financijskog upravljanja* pri izvršenju proračuna EU-a pretpostavlja usmjerenje ne samo na usklađenost s propisima već i na postizanje navedenih ciljeva ⁽⁴²⁾.

6.43. Sud u posljednje tri godine, osim što provjerava pravilnost, procjenjuje i uspješnost onih ispitanih projekata koji su fizički dovršeni ⁽⁴³⁾. S obzirom na to da je razdoblje prihvatljivosti isteklo 31. prosinca 2015., svih 168 projekata koje je Sud ispitao ove godine (ne uključujući financijske instrumente) trebalo je biti dovršeno do trenutka u kojem je Sud obavljao reviziju. Sud je za svih 168 projekata procijenio:

- relevantne aspekte osmišljavanja sustava uspješnosti (posebno jesu li operativni programi sadržavali pokazatelje *ostvarenja* i rezultata koji su relevantni za njihove ciljeve te jesu li ciljevi ostvarenja i rezultata navedeni u projektnoj dokumentaciji ⁽⁴⁴⁾ odgovarali ciljevima operativnih programa za svaku prioritetnu os),
- uspješnost projekata, tj. jesu li projektima postignuti njihovi ciljevi i jesu li dosegnute ciljne vrijednosti određene za svaki pojedini pokazatelj.

Procjena osmišljenosti sustava uspješnosti

6.44. Korisnici su za programsko razdoblje 2007.–2013. bili zakonski obvezni definirati ostvarenja i izvješćivati o njima. Kako bi procijenile doprinos nekog projekta ciljevima operativnog programa, države članice imale su i mogućnost određivanja pokazatelja rezultata s pomoću kojih se rezultati projekta povezuju s odgovarajućim pokazateljima za prioritetnu os operativnog programa.

6.45. Regulatorne odredbe za razdoblje 2014.–2020. obuhvaćaju neke mjere koje bi, ako se provedu na odgovarajući način, trebale doprinijeti procjeni uspješnosti programa. Prema jednoj od tih mjera revizijska tijela dužna su ispitati pouzdanost podataka o uspješnosti ⁽⁴⁵⁾. Prema drugoj Komisija može, nakon pregleda uspješnosti, izreći sankcije u slučajevima u kojima je došlo do ozbiljnog podbačaja u postizanju financijskih pokazatelja i pokazatelja ostvarenja za neku prioritetnu os ⁽⁴⁶⁾.

⁽⁴²⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2013. godinu, odlomak 10.10.

⁽⁴³⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2014. godinu, odlomci 6.80.–6.86. i godišnje izvješće za 2015. godinu, odlomci 6.77.–6.89.

⁽⁴⁴⁾ Prijave projekata, sporazumi o bespovratnim sredstvima, ugovori i/ili odluke o sufinanciranju.

⁽⁴⁵⁾ Članak 22. stavci 6. i 7. i članak 127. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

⁽⁴⁶⁾ Članak 142. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

U jednoj trećini ispitanih projekata postojao je sustav mjerenja uspješnosti s pokazateljima ostvarenja i rezultata koji su bili povezani s ciljevima operativnog programa

6.46. Sud je utvrdio da je od navedenih 168 projekata u njih 63 (38 %) bio uspostavljen sustav mjerenja uspješnosti kojim su ostvarenja i rezultati projekata bili povezani s ostvarenjima i rezultatima koji su određeni ciljevima operativnih programa.

6.47. U 101 projektu (60 %) Sud je utvrdio niz nedostataka u načinu na koji su tijela država članica osmislila svoje sustave uspješnosti i na razini operativnih programa i na razini projekata. Najčešći nedostaci bili su sljedeći:

- od 168 projekata u njih 70 (42 %) tijela nisu utvrdila pokazatelje rezultata ili odredila ciljne vrijednosti za mjerenje uspješnosti na razini projekta ili utvrđeni pokazatelji rezultata nisu bili u skladu s onima iz operativnog programa. U takvim okolnostima nije moguće odrediti jesu li ti projekti dali ikakav doprinos ukupnim ciljevima programa (vidjeti također odlomak 6.55.),
- u 13 slučajeva tijela su u operativnom programu i/ili dokumentaciji o odobrenju projekta pogrešno svrstala ostvarenja pod rezultate, ili obratno,
- u 12 slučajeva pokazatelji ostvarenja projekta nisu bili u skladu s onima iz operativnog programa.

6.48. U preostala četiri slučaja (2 %) ⁽⁴⁷⁾ tijela nisu raspolažala sustavom uspješnosti za utvrđivanje i mjerenje ostvarenja i rezultata na razini projekta. U ta četiri slučaja Sud nije mogao procijeniti uspješnost projekata.

6.49. Iako se uredbama za programsko razdoblje 2007.–2013. i programsko razdoblje 2014.–2020. države članice ne obvezuje da odrede pokazatelje rezultata na razini projekta, one su to učinile u 90 slučajeva (54 %) od 168 projekata koje je Sud ispitao. Određivanje pokazatelja te vrste kad god je to moguće dobra je praksa za upravljačka i posrednička tijela jer se time omogućuje mjerenje posebnog doprinosa projekta ciljevima odgovarajuće prioritetne osi.

6.47. Iako zakonodavni okvir strukturnih fondova za 2007.–2013. nije obvezivao programska 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.

6.49. 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 njima. 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.

⁽⁴⁷⁾ Ta su se četiri projekta provodila u Irskoj.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

6.50. Od 14 država članica obuhvaćenih uzorkovanim transakcijama u njih 11 Sud je utvrdio postojanje projekata bez pokazatelja rezultata⁽⁴⁸⁾. Međutim, takvi su projekti bili najčešći u Bugarskoj, Španjolskoj i Italiji za EFRR/KF te Irskoj i Španjolskoj za ESF. U tim zemljama više od polovice dovršenih projekata koje je Sud ispitao nije imalo pokazatelje rezultata ili ti pokazatelji nisu bili u skladu s operativnim programom.

Procjena uspješnosti projekata

6.51. U **okvir 6.6.** iznosi se kratak prikaz rezultata procjene uspješnosti projekata koju je proveo Sud.

Okvir 6.6. – Procjena uspješnosti projekata					
Procjena uspješnosti	Broj projekata u kojima je Sud procijenio:				
	i pokazatelje ostvarenja i pokazatelje rezultata	samo pokazatelje ostvarenja (pokazatelji rezultata nisu bili definirani)	ni pokazatelje ostvarenja ni pokazatelje rezultata	projekti koji ne funkcioniraju	UKUPNO
Broj projekata	90 (100 %)	70 (100 %)	4 (100 %)	4 (100 %)	168 (100 %)
— postignuti u cijelosti	43 (48 %)	54 (77 %)			97 (58 %)
— djelomično postignuti	45 (50 %)	12 (17 %)			57 (34 %)
— nisu postignuti	2 (2 %)	4 (6 %)		4 (100 %)	10 (6 %)
— nije bilo moguće procijeniti			4 (100 %)		4 (2 %)
Izvor: Europski revizorski sud.					

⁽⁴⁸⁾ Jedina dva programa u kojima su ciljevi za ostvarenja i rezultate u projektu bili usklađeni s onima u operativnom programu bili su slovački operativni program i operativni program u sklopu ETS-a Grčka/Bugarska.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Od 90 projekata koji su imali i pokazatelje ostvarenja i pokazatelje rezultata u njih 88 ciljevi su postignuti barem djelomično

6.52. Od 90 projekata u kojima je uspostavljen sustav za mjerenje uspješnosti za ostvarenja i rezultate u njih 43 (48 %) ciljevi su postignuti u cijelosti i za ostvarenja i za rezultate koje su odredila upravljačka tijela.

6.53. U dodatnih 45 projekata (50 %) ciljevi za ostvarenja i rezultate djelomično su postignuti. Sedam od njih provodili su se tijekom dvaju programskih razdoblja (2007.–2013. i 2014.–2020.). Ti su se projekti provodili u okviru tri operativna programa u tri države članice (Mađarska, Poljska i Rumunjska).

6.54. Naposljetku, u dva projekta nije postignut nijedan od njihovih ciljeva. Osim toga, u skladu s definicijom u smjernicama za zaključenje utvrđeno je da četiri projekta „ne funkcioniraju”⁽⁴⁹⁾. Od upravljačkih tijela izričito se zahtijeva da u izjavi o zaključenju operativnog programa prijave projekte koji „ne funkcioniraju”.

Od 70 projekata u kojima su definirani i procijenjeni samo pokazatelji ostvarenja u njih 66 ciljevi za ostvarenja postignuti su barem djelomično

6.55. Od tih 70 projekata u njih 54 (77 %) ciljevi za ostvarenja koje su odredila upravljačka tijela postignuti su u cijelosti, u njih 12 (17 %) djelomično, a u preostala četiri (6 %) nije postignut nijedan od tih ciljeva.

6.52. Komisija u prvom redu napominje da se od upravljačkih tijela očekuje da osiguraju odabir i odobravanje projekata s dodanom vrijednošću EU-a.

Kad je riječ o pokazateljima ostvarenja, procjena uspješnosti programa osnažena je 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 obustaviti privremena plaćanja ili nametnuti financijske ispravke državama članicama 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.).

6.53. Komisija napominje da se kraj razdoblja prihvatljivosti nužno ne podudara s konačnim ciljnim datumom mjerenja svih pokazatelja ostvarenja.

6.54. Komisija upotrebljava sve moguće raspoložive mjere kako bi se zajamčilo dobro i učinkovito financijsko upravljanje u iskorištavanju fondova EU-a. Nadalje, uspješnost projekata financiranih iz operativnih programa bit će konačno ocijenjena Komisiji tek u fazi zaključivanja programa.

6.55. Komisija u prvom redu napominje da se od upravljačkih tijela očekuje da osiguraju odabir i odobravanje projekata s dodanom vrijednošću EU-a.

⁽⁴⁹⁾ Prilog Odluci Komisije o izmjeni Odluke C(2013) 1573 o odobrenju smjernica o zaključenju operativnih projekata, C(2015) 2771 final, 30.4.2015., t. 3.5.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Zaključak

6.56. Samo je u jednoj trećini ispitanih projekata postojao sustav mjerenja uspješnosti s pokazateljima ostvarenja i rezultata koji su bili povezani s ciljevima operativnog programa. U većini projekata ciljevi za ostvarenja postignuti su barem djelomično. Međutim, za 42 % projekata nije bilo moguće utvrditi i izmjeriti poseban doprinos ukupnim ciljevima programa jer se na razini projekta nisu odredili pokazatelji ili ciljne vrijednosti rezultata.

6.57. Određivanje pokazatelja i istodobno postavljanje ciljnih vrijednosti zahtijeva jasan strateški pristup u logici intervencije za operativni program. Rezultati nedavnih revizija koje je Sud obavio kao i mišljenje Suda o izmjeni *Financijske uredbe* ⁽⁵⁰⁾ pokazuju da postoje znatne razlike u uporabi pokazatelja ostvarenja i, još više, pokazatelja rezultata, i među područjima politika i među fondovima unutar istog područja politike.

6.56. 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.

6.57. Komisija upućuje na svoje detaljne odgovore koje je iznijela u Tematskom izvješću Suda br. 2/2017.

⁽⁵⁰⁾ Vidjeti tematsko izvješće br. 2/2017: „Pregovori Komisije o sporazumima o partnerstvu i programima u području kohezije za razdoblje 2014.–2020.” (odlomci 149.–151.); mišljenje br. 1/2017 o prijedlogu izmjene „Financijske uredbe” (SL C 91, 23.3.2017.), odlomci 147. i 148.

PRILOG 6.1.

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

	2016.	2015.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija	180	223
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	4,8 %	5,2 %
Gornja granica pogreške	7,4 %	
Donja granica pogreške	2,2 %	

PRILOG 6.2.

PREGLED REZULTATA ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA SVAKU DRŽAVU ČLANICU

Nizozemska		Ujedinjena Kraljevina	Švedska	Finska	Latvija	Litva
Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	2	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	4	Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.
Neidentificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %:	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0
Ukupno:	9	9	5	0	0	0
Irsko	Grčka	Poljska	Portugal	Španjolska	Italija	Francuska
Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	3	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	0	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	7	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.
Neidentificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %:	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0
Ukupno:	4	0	0	0	0	0
Belgija	Čeka Republika	Španjolska	Črna Gora	Albanija	Mađarska	Rumunjska
Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	0	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	14	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	7	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.
Neidentificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %:	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0
Ukupno:	0	0	0	0	0	0
Luksemburg	Grčka	Poljska	Portugal	Španjolska	Italija	Francuska
Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	0	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	14	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	7	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.
Neidentificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %:	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0
Ukupno:	0	0	0	0	0	0
Francuska	Grčka	Poljska	Portugal	Španjolska	Italija	Francuska
Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	0	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	14	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	7	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.
Neidentificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %:	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0
Ukupno:	0	0	0	0	0	0
Portugal	Grčka	Poljska	Portugal	Španjolska	Italija	Francuska
Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	0	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	14	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	7	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.
Neidentificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %:	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0
Ukupno:	0	0	0	0	0	0
Španjolska	Grčka	Poljska	Portugal	Španjolska	Italija	Francuska
Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	0	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	14	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	7	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.
Neidentificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %:	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0
Ukupno:	0	0	0	0	0	0
Italija	Grčka	Poljska	Portugal	Španjolska	Italija	Francuska
Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	0	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	14	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.	7	Transakcije bes pogrešaka: Nijedna transakcija nije ispitana za 2016.
Neidentificirane pogreške: Kvantificirane pogreške < 20 %: Kvantificirane pogreške ≥ 20 %:	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0	0 0 0
Ukupno:	0	0	0	0	0	0

Na temelju obavljene revizije Sud procjenjuje vjerojatnost utorkovanja uz vjerojatnost razmjernu veličini te se stoga njome ne dobivaju informacije o učestalosti pogrešaka u skupinama podataka koje su obuhvaćene revijom (iako što zahtijevalo bi nasumičan odabir transakcija). Iz tog razloga, brojane vrijednosti navedene u prethodnom dijelu teksta ne bi se trebale tumačiti kao pokazatelj učestalosti pogreške, ni kad je riječ o transakcijama financiranim sredstvima EU-a ni transakcijama na razini pojedinačnih država članica, a učestalost pogrešaka u utorkima sastavljenima iz različitih država članica nije pokazatelj relativne stope pogreške u tim državama članicama.

PRILOG 6.3.

PREGLED POGREŠAKA S UČINKOM OD NAJMANJE 20 % ZA PODRUČJE „GOSPODARSKA, SOCIJALNA I TERITORIJALNA KOHEZIJA”

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Uvod

Primjenom opće revizijske metodologije utvrđene u **prilogu 1.1.** Sud je ispitao reprezentativni uzorak transakcija u svrhu procjene razine nepravilnosti u skupini podataka za ovaj naslov VFO-a. Pogreške otkrivene ispitivanjem ne čine sveobuhvatan popis pogrešaka, ni za pojedinačne pogreške ni za moguće vrste pogrešaka. Nalazi izneseni u nastavku u vezi s pogreškama s učinkom od najmanje 20 % ispitane vrijednosti transakcije navode se kao primjeri. Te su pogreške utvrđene u transakcijama u vrijednosti između 74 000 eura i 10,3 milijuna eura, uz srednju vrijednost od 0,9 milijuna eura ⁽¹⁾.

Primjeri pogrešaka

Neprihvatljivi rashodi

Primjer 1. – Nekoliko kršenja pravila EU-a o prihvatljivosti, kao i nacionalnih pravila o prihvatljivosti

Korisnik jednog istraživačkog projekta financiranog u okviru EFRR-a u Španjolskoj prekršio je nekoliko pravila EU-a o prihvatljivosti, kao i nacionalnih pravila o prihvatljivosti: izravni troškovi nepravilno su uvršteni u izračun *neizravnih troškova*, a PDV za koji je moguć povrat te pogrešan iznos plaće nepravilno su prijavljeni za sufinanciranje. Osim toga, neki rashodi nisu bili potkrijepljeni popratnim dokumentima.

Slične slučajeve (kvantificirane do 20 % ili iznad toga) Sud je utvrdio u još tri projekta u okviru EFRR-a u Španjolskoj.

Primjer 2. – PDV za koji je moguć povrat prijavljen je kao prihvatljiv za sufinanciranje sredstvima EU-a

Lokalno tijelo u Poljskoj, kojemu su dodijeljena sredstva iz KF-a za jedan tramvajski projekt, prijavilo je PDV kao prihvatljiv rashod. Međutim, za PDV koji se plaća na novu infrastrukturu, za čiju će uporabu javnosti biti naplaćivana naknada, može se dobiti povrat te je time neprihvatljiv za sufinanciranje.

Komisija prima na znanje primjedbu Suda u Prilogu 6.2. da pregled transakcija Suda nije smjernica za relativnu stopu pogreške u državama članicama u uzorku. Komisija upućuje na to da se detaljne informacije o ishodima revizija Komisije i država članica navode u godišnjim izvješćima o radu za svaku državu članicu i tehničkim prilogima odjela Komisije koji primjenjuju sredstva EU-a u okviru podijeljenog upravljanja.

Komisija će pratiti sve slučajeve koje je Sud utvrdio i predložiti mjere koje smatra potrebnima.

⁽¹⁾ Te pogreške čine više od tri četvrtine procijenjene ukupne stope pogreške za područje „Gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Primjer 3. – Nema izračuna manjka financijskih sredstava za projekte kojima se ostvaruju prihodi i neprihvatljiv PDV

Korisnik u Bugarskoj primio je financijska sredstva u okviru EFRR-a za nabavu opreme koju je upotrijebio za obrazovne svrhe. Pri izračunu iznosa prihvatljivih rashoda korisnik nije uzео u obzir prihod ostvaren u tom prostoru pružanjem usluga stanovništvu. Prijavio je i određene iznose PDV-a za koji je moguć povrat.

Primjer 4. – Pogrešna primjena financijskog ispravka

Na temelju revizije koju je Sud proveo 2014. godine ⁽²⁾ Komisija je naložila financijski ispravak od 25 % za jedan projekt KF-a na Malti. Međutim, tijela države članice, umjesto da prvo potvrde sve prihvatljive rashode i zatim primijene ispravak, potvrdila su rashode u visini do 75 % početnog proračuna projekta. Slijedom toga, nepotvrđeni dio projektnih rashoda, koji se odnosi na troškove na koje se ne primjenjuje financijski ispravak, u načelu neće biti obuhvaćen revizijom.

Primjer 5. – Sati radne prakse nisu potkrijepljeni dokumentacijom i neopravdana isplata dijela naknade za ugovaratelja koji se temelji na uspješnosti

Korisnik projekta ESF-a u Irskoj, za osposobljavanje nezaposlenih osoba koje traže posao, nije mogao pružiti potrebne dokaze prema nacionalnim pravilima o prihvatljivosti kojima bi potkrijepio naplaćene sate radne prakse za sudionike projekta. U vezi s istim projektom, tijela države članice isplatila su dio naknade ugovaratelja koji se temelji na uspješnosti za tečaj osposobljavanja iako je rezultat radne prakse bio ispod dogovorene ciljne vrijednosti.

Sud je utvrdio primjere pogrešaka u vezi s neprihvatljivim rashodima (kvantificiranima u visini do 20 %) u Češkoj Republici, Španjolskoj, Mađarskoj i Rumunjskoj te u operativnom programu ETS-a Grčka/Bugarska.

Primjer 6. – Nisu ispunjeni uvjeti u vezi s dodijeljenim bespovratnim sredstvima

Korisnik projekta EFRR-a u Španjolskoj nije se pridržavao uvjeta iz poziva na podnošenje prijedloga prema kojem je tijekom dogovorenog razdoblja trebao zadržati sufinanciranu opremu u regiji. Time je ta oprema postala neprihvatljiva za sufinanciranje.

Komisija će od korisnika zatražiti izračun manjka financijskih sredstava, uključujući sve povezane prihode i operativne troškove te će u skladu s time donijeti zaključak.

⁽²⁾ Godišnje izvješće za 2014., okvir 6.1., primjer (a).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

*Neprihvatljivi projekti***Primjer 7. – Neprihvatljiv korisnik**

U pozivu na podnošenje prijedloga za projekt EFRR-a u Češkoj Republici navedeno je da su prihvatljivi samo mali i srednji poduzetnici. Pri provjeri usklađenosti s navedenim uvjetom *upravljačko tijelo* svoju je odluku temeljilo na izjavi korisnika i informacijama iz svojeg sustava za praćenje. To nije bilo dovoljno kako bi se zajamčilo pravilno utvrđivanje statusa korisnika i dovelo je do toga da su financijska sredstva dodijeljena korisniku koji se ne ubraja u male i srednje poduzetnike.

Primjer 8. – Djelomično neprihvatljiv projekt

Prioritetna os 3. jednog operativnog programa u okviru ESF-a u Španjolskoj, koji je usmjeren na povećanje ljudskog kapitala, ima tri posebna cilja. Relevantni cilj za projekt ispitan u okviru tog operativnog programa bio je razvoj ljudskog potencijala u području istraživanja i inovacija. Tijela države članice retroaktivno su prijavila za sufinanciranje plaće isplaćene medicinskim stručnjacima tijekom specijalističkog stažiranja u ustanovi obavljenog 2014 godine. Iako je to stažiranje imalo određene veze s istraživačkim aktivnostima, njegov je glavni cilj bila priprema specijaliziranog medicinskog osoblja za potrebe španjolskog zdravstvenog sustava. Stoga nije primjereno smatrati cjelokupni projekt prvenstveno istraživačkom aktivnošću. Osim toga, taj je program osposobljavanja ionako obavezan za medicinske stručnjake na temelju španjolskog zakonodavstva. Slijedom toga, dio projekta bio je neprihvatljiv i nije ga trebalo prijaviti za sufinanciranje.

Sličan je slučaj Sud utvrdio u još jednom projektu ESF-a u Španjolskoj.

Komisija smatra da je osposobljavanje zdravstvenih stručnjaka u okviru programa „EIR” (stažisti specijalizanti) na poslijediplomskom studiju prihvatljivo na temelju prioritetne osi br. 3 pod nazivom „povećanje i poboljšanje ljudskog kapitala” jer se njime pridonosi ostvarenju ciljeva te osi. U Španjolskoj je dovršenje tog poslijediplomskog studija zakonski uvjet za provedbu kliničkih istraživanja. Nadalje, upravljačko tijelo dostavilo je dokaze o 99 posebnih istraživačkih aktivnosti 20 sudionika koje je odabrao Sud, uključujući znanstvene publikacije, sudjelovanje u konkurentnim istraživačkim programima financiranim vanjskim sredstvima i rad u visokokvalificiranim istraživačkim skupinama.

Komisija stoga smatra da potvrđeni rashodi u cijelosti ispunjavaju kriterij prihvatljivosti.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

*Kršenje pravila o javnoj nabavi***Primjer 9. – Pogrešna primjena drugog natjecanja u okvirnom ugovoru**

Korisnik projekta u okviru EFRR-a u Ujedinjenoj Kraljevini namijenjenog za izgradnju pješačkog mosta upotrijebio je okvirni ugovor kako bi dodijelio radove. Postupak koji je korisnik odabrao za provedbu drugog natjecanja nije omogućio utvrđivanje ekonomski najpovoljnije ponude. Osim toga, korisnik je tijekom pregovora s ugovarateljem nepravilno primijenio diskontne stope te je dodatne radove izravno dodijelio istom ugovaratelju. Takvim su postupkom stoga prekršena načela jednakog postupanja i nediskriminacije te je odstupljeno od postupka opisanog u okvirnom ugovoru. Slijedom toga, ugovor je nezakonit i povezani rashodi nisu prihvatljivi za financiranje sredstvima EU-a.

Primjer 10. – Nezakonita izmjena ugovora

Korisnik jednog projekta u okviru KF-a u Mađarskoj (proširenje postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda) bitno je izmijenio ugovor nakon njegova potpisivanja bez ponovnog pokretanja postupka. Izmjenama te vrste krše se pravila o javnoj nabavi.

Primjer 11. – Poziv na podnošenje ponuda upućen je neprikladnim gospodarskim subjektima

Od tri društva kojima je upućen poziv na podnošenje ponuda u okviru projekta ESF-a u Mađarskoj namijenjenog za jezičnu poduku samo je jedno imalo odgovarajući profil za izvođenje takve poduke. Poziv na sudjelovanje upućen dvama neprikladnim kandidatima doveo je do izravne dodjele ugovora bez odgovarajućeg obrazloženja.

PRILOG 6.4.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „GOSPODARSKA, SOCIJALNA I TERITORIJALNA KOHEZIJA”

E = GU za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje, R = GU za regionalnu i urbanu politiku, X = zajednička procjena za obje glavne uprave

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2013.	Poglavlje 5., 1. preporuka: zahtijevati od država članica 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. 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						
	Poglavlje 5., 3. preporuka: analizirati razloge za velik 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 s pomoću instrumenata financijskog inženjeringa te poduzeti odgovarajuće korektivne mjere.	R ⁽¹⁾						
	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 ⁽¹⁾						

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2013.	Poglavlje 5., 6. preporuka (također poglavlje 6.): u svojem godišnjem izvješću o radu dosljedno navoditi razloge zbog kojih nije izrazila zadržke (ili zbog kojih je izrazila zadržke s manjim financijskim učinkom) u onim slučajevima u kojima je tako postupila zbog iznimaka u primjenjivim smjernicama Komisije ili odobrenim revizijskim strategijama.	X ⁽¹⁾						
	Poglavlje 6., 1. preporuka : u suradnji s državama članicama pratiti nedostatke koji su utvrđeni u tematskoj reviziji na temelju rizika koju je GU EMPL proveo u vezi s 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 vrijednost).	E						
	Poglavlje 6., 2. preporuka : u svojim godišnjim izvješćima o radu potvrditi da je obavila prikladne provjere kako bi zajamčila da se „stopa 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.	E ⁽¹⁾						
	Poglavlje 6., 3. preporuka : 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 dodatne akumulacije prefinanciranja.				E ⁽²⁾			
	Poglavlje 6., 4. preporuka : zajamčiti da tijela koja su zadužena za upravljanje strukturnim fondovima u državama članicama riješe pitanje zaračunavanja troškova za osoblje u projektima EU-a po višim cijenama u usporedbi s projektima koji se financiraju nacionalnim sredstvima.		E ⁽³⁾					
	Poglavlje 6., 5. preporuka : pri odobravanju operativnih programa za novo programsko razdoblje zajamčiti da su države članice razmotrile sve mogućnosti pojednostavnjenja koje su predviđene propisima o europskim strukturnim i investicijskim fondovima za razdoblje 2014.–2020.		E ⁽⁴⁾					
¹⁾ Provedba bi se trebala nastaviti do zaključenja. ²⁾ Preporuka koju Komisija nije prihvatila (vidjeti godišnje izvješće za 2014., odlomak 6.79.). ³⁾ Nisu poduzete sustavne mjere. ⁴⁾ Nije moguće u potpunosti procijeniti provedbu jer novo programsko razdoblje još nije doseglo dovoljno naprednu fazu provedbe.								

⁽¹⁾ Provedba bi se trebala nastaviti do zaključenja.⁽²⁾ Preporuka koju Komisija nije prihvatila (vidjeti godišnje izvješće za 2014., odlomak 6.79).⁽³⁾ Nisu poduzete sistavne mjere.⁽⁴⁾ Nije moguće u potpunosti procijeniti provedbu jer novo programsko razdoblje još nije doseglo dovoljno naprednu fazu provedbe.

POGLAVLJE 7.

„Prirodni resursi”

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	7.1.–7.8.
Kratak opis područja „Prirodni resursi”	7.3.–7.6.
Opseg revizije i revizijski pristup	7.7.–7.8.
Dio 1. – Pravilnost transakcija	7.9.–7.35.
EFJP – Tržišne i izravne potpore	7.11.–7.19.
Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo	7.20.–7.27.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	7.28.–7.31.
Zaključak i preporuke	7.32.–7.35.
Zaključak	7.32.–7.33.
Preporuke	7.34.–7.35.
Dio 2. – Uspješnost	7.36.–7.56.
Procjena uspješnosti projekata ruralnog razvoja	7.37.–7.42.
Procjena uspješnosti ekologizacije	7.43.–7.54.
Zaključci	7.55.–7.56.
Prilog 7.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Prirodni resursi”	
Prilog 7.2. – Pregled rezultata ispitivanja transakcija za svaku državu članicu za područje ruralnog razvoja, okoliša, klimatske politike i ribarstva	
Prilog 7.3. – Pregled pogrešaka s učinkom od najmanje 20 % za područje ruralnog razvoja, okoliša, klimatske politike i ribarstva	
Prilog 7.4. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Prirodni resursi”	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

7.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov VFO-a „Prirodni resursi”. To obuhvaća potrošnju sredstava iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) (u okviru onoga što Sud u ovom poglavlju naziva „prvom posebnom procjenom”) te u području ruralnog razvoja, okoliša, klimatske politike i ribarstva (u okviru onoga što se u ovom poglavlju naziva „drugom posebnom procjenom”). U **okviru 7.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2016. godinu.

Okvir 7.1. – Naslov 2. VFO-a „Prirodni resursi” – detaljan prikaz za 2016.

(u milijardama eura)

Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) – rashodi povezani s tržištem i izravna plaćanja 77 % 44,1		Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) 21 % 12,4	
		Ostalo 1 % 0,5	EFPR 1 % 0,4
Ukupna plaćanja za predmetnu godinu		57,4	
– predujmovi ⁽¹⁾		1,5	
+ obračuni predujmova ⁽¹⁾		2,0	
Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno		57,9	

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 10. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2016. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.2. U ovom poglavlju iznose se opažanja Suda o *pravilnosti*, ali i dio u kojem se ispituje *uspješnost* uzorka projekata ruralnog razvoja i novog programa *ekologizacije* (vidjeti odlomak 7.4.).

Kratak opis područja „Prirodni resursi”

7.3. *Zajednička poljoprivredna politika (ZPP)* osnova je za izvršenje rashoda EU-a u području poljoprivrede. Komisija, a posebice njezina Glavna uprava za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) upravlja ZPP-om zajedno s *agencijama za plaćanja* u državama članicama. *Korisnicima* se sredstva uglavnom isplaćuju kroz dva fonda⁽¹⁾: Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP), iz kojeg se u cijelosti financiraju *izravna potpora* i *tržišne mjere* EU-a⁽²⁾, te Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), iz kojeg se zajedno s državama članicama sufinanciraju programi ruralnog razvoja.

7.4. Sredstvima iz EFJP-a (iz kojeg se financira 77 % rashoda u području „Prirodni resursi”) financira se niz programa izravne potpore (40,8 milijardi eura 2016.) i interventnih mjera na poljoprivrednim tržištima⁽³⁾ (3,2 milijarde eura 2016.). Reformom ZPP-a iz 2013.⁽⁴⁾ uvedene su znatne izmjene programa izravne potpore (vidjeti odlomke 7.15. i 7.16.), dok je godina obuhvaćena ovim izvješćem, tj. 2016., bila prva godina u kojoj su plaćanja krajnjim korisnicima izvršena⁽⁵⁾ na temelju novih pravila koja su stupila na snagu. Četiri su glavna programa u okviru kojih se izvršava 91 % svih plaćanja izravne potpore:

- dva programa plaćanja povezanih s površinom u okviru kojih se pruža *proizvodno nevezana*⁽⁶⁾ potpora dohotku. Riječ je o programu osnovnih plaćanja (17,8 milijardi eura 2016.)⁽⁷⁾ i programu jedinstvenih plaćanja po površini (4 milijarde eura 2016.),

⁽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 sufinanciranih mjera kao što su promidžbene mjere i program za opskrbu škola voćem.

⁽³⁾ Njima se posebice obuhvaća potpora za sektore vina i voća/povrća, za program opskrbe škola mlijekom i voćem te mjere namijenjene najudaljenijim regijama EU-a.

⁽⁴⁾ Europski parlament, Vijeće i Europska komisija postigli su sporazum o reformi ZPP-a 2013. godine. Naknadno je odobren i niz zakonodavnih tekstova o njegovoj praktičnoj primjeni.

⁽⁵⁾ Na temelju zahtjeva za potporu podnesenih 2015. (tj. za godinu podnošenja zahtjeva 2015.).

⁽⁶⁾ Proizvodno nevezana plaćanja dodjeljuju se za sva prihvatljiva poljoprivredna zemljišta neovisno o tome koriste li se ona za proizvodnju.

⁽⁷⁾ Sud trenutačno ispituje provedbu programa osnovnih plaćanja u svrhu objave tematskog izvješća (vidjeti program rada Suda za 2017.; <http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- plaćanja za poljoprivredne prakse korisne za klimu i okoliš (poznata kao „plaćanja za ekologizaciju” ili „zelena plaćanja”; 11,7 milijardi eura 2016.)
- *proizvodno vezana potpora* povezana s posebnom vrstom poljoprivrednih proizvoda (npr. govedina i teletina, mlijeko ili proteinski usjevi) od posebne gospodarske ili društvene važnosti ili od važnosti za okoliš pri čijoj se proizvodnji nailazi na određene poteškoće (3,8 milijardi eura 2016.)

7.5. Sredstvima iz EPFRR-a (iz kojeg se financira 21 % rashoda u području „Prirodni resursi”) sufinanciraju se rashodi za ruralni razvoj koji se isplaćuju u okviru programa ruralnog razvoja država članica. Rashodi obuhvaćaju mjere povezane s površinom⁽⁸⁾ i mjere koje nisu povezane s površinom⁽⁹⁾. Sredstvima iz EPFRR-a 2016. godine financiralo se 12,4 milijarde eura rashoda, od čega se 63 % odnosilo na programe ruralnog razvoja za *programsko razdoblje* 2014.–2020., a 37 % na programe iz prethodnih razdoblja.

7.6. Ovim naslovom VFO-a također je obuhvaćena zajednička ribarstvena politika i određeni rashodi EU-a u području okoliša i klimatske politike⁽¹⁰⁾ (2 % rashoda u području „Prirodni resursi”).

ODGOVORI KOMISIJE

7.5. Kad je riječ o 37 % plaćanja izvršenih po obvezama preuzetima u okviru prethodnih programa, ona obuhvaćaju plaćanja izvršena u posljednjem tromjesečju programskog razdoblja 2007. – 2013. i preostala plaćanja. Od 92 programa ruralnog razvoja za razdoblje 2007. – 2013. 64 su zaključena već 2016. te je njihova prosječna stopa provedbe iznosila 99,1 %, a sveukupna preostala plaćanja 2,7 milijardi EUR.

⁽⁸⁾ Mjere povezane s površinom one su mjere u kojima su plaćanja povezana s brojem hektara, kao što su plaćanja za poljoprivredu i okoliš te naknade poljoprivrednicima u područjima s prirodnim ograničenjima.

⁽⁹⁾ Mjere koje nisu povezane s površinom obično su mjere ulaganja, primjerice, za modernizaciju poljoprivrednih gospodarstava ili uspostavu temeljnih usluga za ruralno gospodarstvo i lokalno stanovništvo.

⁽¹⁰⁾ Okoliš i klimatska politika ne financiraju se samo iz poglavlja VFO-a „Prirodni resursi”, već i iz drugih područja potrošnje sredstava EU-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opseg revizije i revizijski pristup

7.7. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je za 2016. godinu ispitao sljedeće:

- (a) uzorke sastavljene od 217 *transakcija* u okviru EFJP-a i 163 transakcije u području ruralnog razvoja, okoliša, klimatske politike i ribarstva, u skladu s odlomkom 7. **priloga 1.1.** Oba su uzorka sastavljena tako da budu reprezentativni za niz rashoda u okviru predmetnog naslova VFO-a za svaku od te dvije *posebne procjene* ⁽¹¹⁾. Uzorak za procjenu EFJP-a sastojao se od transakcija iz 21 države članice ⁽¹²⁾. Uzorak za drugu posebnu procjenu sastojao se od 153 transakcije u području ruralnog razvoja i 10 drugih transakcija (u područjima okoliša, klimatske politike i ribarstva) iz 20 država članica ⁽¹³⁾;
- (b) Jesu li informacije o pravilnosti rashoda prikazane u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a AGRI, GU-a MARE te GU-a ENV i GU-a CLIMA ⁽¹⁴⁾ općenito u skladu s rezultatima Suda.

⁽¹¹⁾ Pristup Suda temelji se na određenom broju nasumično odabranih stavki (npr. parcela ili računa) za svaku transakciju. Stoga utvrđena pogreška nije nužno odraz ukupne stope pogreške za predmetnu transakciju.

⁽¹²⁾ Belgija (Valonija i Flandrija), Bugarska, Češka Republika, Danska, Njemačka (Bavarska, Hamburg-Jonas, Mecklenburg-Vorpommern, Sjeverna Rajna-Vestfalija, Saska-Anhalt, Schleswig Holstein), Irska, Grčka, Španjolska (Baskija, Andaluzija, regija Murcia, autonomna zajednica Valencija, Aragon, Kastilja-La Mancha, Estremadura i Kastilja i León), Francuska, Italija (AGEA, Kalabrija, Lombardija, Toskana i Veneto), Latvija, Litva, Mađarska, Nizozemska, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka, Finska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina (Engleska, Sjeverna Irska i Škotska). Uzorkom je obuhvaćena i jedna transakcija pod izravnim upravljanjem.

⁽¹³⁾ Bugarska, Češka Republika, Danska, Njemačka (Donja Saska – Bremen, Saska i Saska-Anhalt), Estonija, Irska, Grčka, Španjolska (Andaluzija, Kastilja-La Mancha i Estremadura), Francuska (Midi-Pyrénées i Rona-Alpe), Hrvatska, Italija (Basilicata), Litva, Mađarska, Austrija, Poljska, Portugal (Azori i kopneni dio), Rumunjska, Slovačka, Finska i Ujedinjena Kraljevina (Engleska i Škotska). Uzorkom je obuhvaćeno sedam transakcija pod izravnim upravljanjem, od kojih se dvije odnose na sredstva EU-a potrošena na sporazume o partnerstvu u ribarstvu izvan Europske unije.

⁽¹⁴⁾ GU ENV i GU CLIMA imaju zajedničku upravu za financijske resurse.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.8. Za dio 2. ovog poglavlja, u kojem se naglasak stavlja na uspješnost, Sud je provjerio:

- (a) jesu li u okviru 193 projekta ulaganja koja je Sud ispitao u razdoblju 2014.–2016. korisnici proveli ulaganja prema planu i jesu li troškovi bili opravdani;
- (b) bi li 6 projekata ispitanih 2016. i odobrenih prema pravilima za razdoblje 2014.–2020. bilo prikladno za financiranje *pojednostavnjenim mogućnostima financiranja*;
- (c) određene aspekte uspješnosti povezane s novim plaćanjima za ekologizaciju za 197 poljoprivrednih gospodarstava.

DIO 1. – PRAVILNOST TRANSAKCIJA

7.9. Sud je procijenio da je stopa pogreške za 2016. godinu bila ispod praga značajnosti od 2 % za rashode u okviru EFJP-a, koji su obuhvaćeni jednom od dviju posebnih procjena iznesenih u ovom poglavlju (vidjeti odlomak 7.11.) i koji čine više od tri četvrtine rashoda u okviru naslova 2. VFO-a. U **prilogu 7.1.** daje se pregled rezultata ispitivanja transakcija za područje „Prirodni resursi” kao cjelinu, kao i za svaku od dviju posebnih procjena. Od 380 ispitanih transakcija, u njih 112 (29 %) postojale su pogreške, od kojih je njih 90 bilo mjerljivo. Sud je procijenio da stopa pogreške za područje „Prirodni resursi” kao cjelinu iznosi 2,5 % ⁽¹⁵⁾.

7.9. Komisija je vrlo zadovoljna činjenicom da Europski revizorski sud u pogledu rashoda iz Europskog fonda za jamstva u poljoprivredi (EFJP) koji iznose 44 milijarde EUR godišnje nije utvrdio postojanje značajne pogreške. Osim toga, Komisija je zadovoljna i time što su ukupne stope pogreške o kojima je izvijestio Europski revizorski sud i ukupne stope pogreške za ZPP navedene u Godišnjem izvješću o radu Glavne uprave za poljoprivredu i ruralni razvoj (GU AGRI) za 2016. vrlo slične.

Komisija smatra da su neto financijski ispravci koji proizlaze iz višegodišnjih postupaka provjere sukladnosti te povrati korisnika u proračun EU-a korektivni kapacitet koji Komisija uzima u obzir pri procjeni konačnog rizika za proračun EU-a.

Konkretno, Komisija navodi da je, kako je navedeno u Godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI za 2016., njezin korektivni kapacitet 2016. iznosio 2,04 % relevantnih rashoda za ZPP.

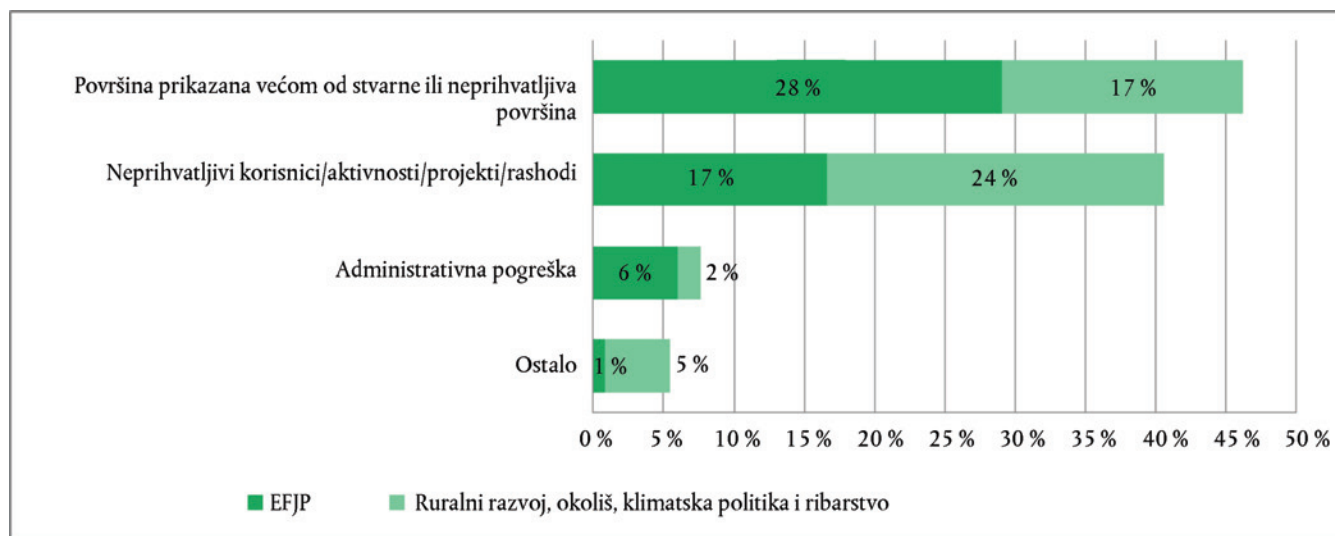
⁽¹⁵⁾ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 1,5 % i 3,5 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.10. U **okviru 7.2.** pruža se detaljan prikaz ukupne procijenjene stope pogreške za 2016., kao i naravi i razmjera pogrešaka prisutnih u rashodima iz EFJP-a i u području ruralnog razvoja, okoliša, klimatske politike i ribarstva.

Okvir 7.2. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrstama pogrešaka – „Prirodni resursi”



Izvor: Europski revizorski sud.

EFJP – Tržišne i izravne potpore

7.11. Ukupno gledajući, rezultati ispitivanja transakcija upućuju na to da u okviru ove posebne procjene pogreška nije bila značajna. Međutim, od 217 ispitanih transakcija u okviru EFJP-a, u njih 49 (23 %) postojale su pogreške, od kojih su sve bile mjerljive. Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 1,7 % ⁽¹⁶⁾.

7.11. Komisija je vrlo zadovoljna time što je najizglednija stopa pogreške prema procjeni Europskog revizorskog suda ispod praga značajnosti te je njezina vrijednost jako blizu vrijednosti navedenoj u Godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI za 2016. Time je potvrđena djelotvornost korektivnih akcijskih planova koje su prethodnih godina provele predmetne države članice, posebno s obzirom na poboljšanja sustava za identifikaciju zemljišnih parcela (LPIS) i pažljivog praćenja Komisije.

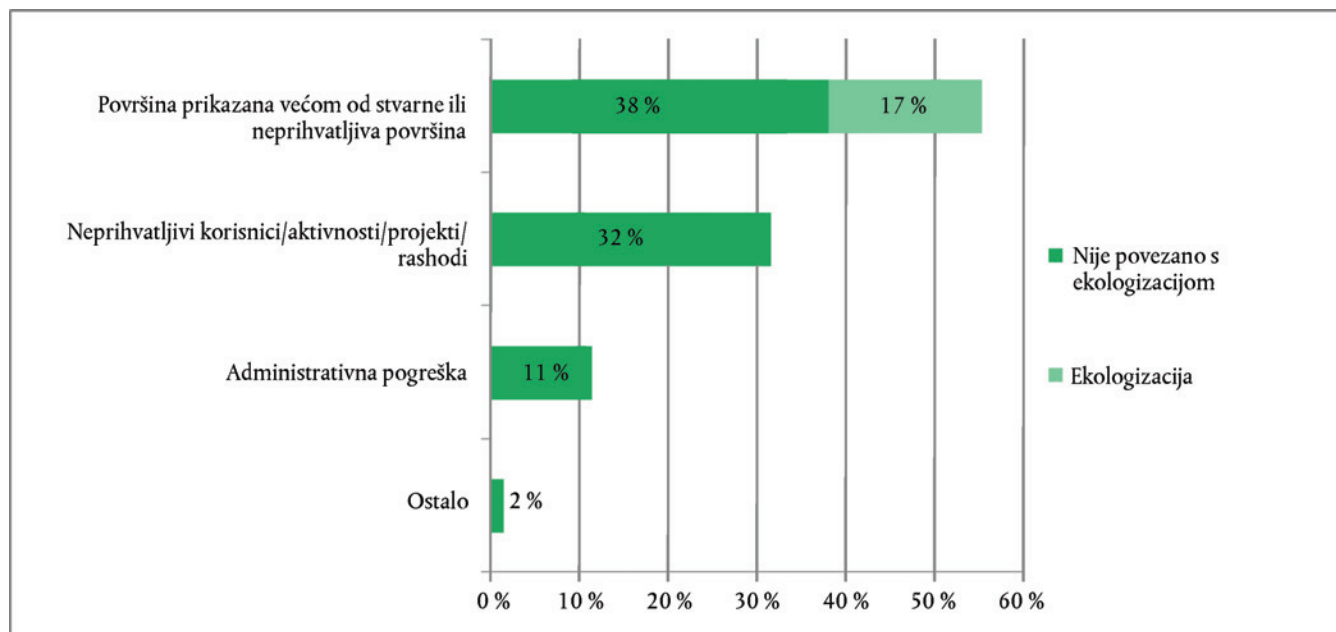
⁽¹⁶⁾ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 0,8 % i 2,6 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.12. U **okviru 7.3.** nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2016. godinu po vrstama pogrešaka.

Okvir 7.3. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške po vrstama pogrešaka – EFJP



Izvor: Europski revizorski sud.

7.13. Od 217 ispitanih transakcija u okviru EFJP-a, 201 transakcija odnosila se na programe izravne potpore, a njih 16 na interventne mjere na poljoprivrednim tržištima i ostale stavke. Integrirani administrativni i kontrolni sustav (IAKS) glavni je sustav upravljanja i kontrole za plaćanja izravne potpore. Kao što je već navedeno u prethodnim izvješćima, sustavom IAKS⁽¹⁷⁾, a posebice sustavom za identifikaciju zemljišnih parcela (LPIS)⁽¹⁸⁾, daje se važan doprinos sprječavanju i smanjenju stopa pogreške.

7.13. Komisija se slaže s mišljenjem da se integriranim administrativnim i kontrolnim sustavom (IAKS), a posebno LPIS-om, znatno pridonosi sprječavanju i smanjenju razina pogrešaka. Time se potvrđuje Komisijin stav da je IAKS, uključujući LPIS, ključan alat u okviru modela jamstva ZPP-a. Komisija nastavlja pomagati državama članicama u osiguravanju njegove odgovarajuće kvalitete i djelotvornosti, uključujući u pogledu mjera koje se odnose na EPFRR.

⁽¹⁷⁾ Vidjeti odlomak 7.35. godišnjeg izvješća Suda za 2014.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti odlomak 7.17. godišnjeg izvješća Suda za 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.14. Tijela država članica primijenila su korektivne mjere koje su izravno utjecale na 6 transakcija iz uzorka. Te su mjere utjecale na izračune Suda jer je zbog njih stopa pogreške koju je Sud procijenio u okviru ove posebne procjene umanjena za 0,7 postotnih bodova. U 16 slučajeva mjerljivih pogrešaka nacionalna tijela imala su dovoljno informacija⁽¹⁹⁾ kako bi spriječila ili otkrila i ispravila pogreške prije prijavljivanja rashoda Komisiji. Da su nacionalna tijela pravilno upotrijebila sve informacije kojima su raspolagala, procijenjena stopa pogreške za ovu posebnu procjenu bila bi manja za 0,5 postotnih bodova.

Površina prikazana većom od stvarne ili neprihvatljiva površina, uključujući nova plaćanja za ekologizaciju

7.15. Sud je utvrdio da su prihvatljiva područja točnije određena nego prijašnjih godina. Glavni razlozi za takvo poboljšanje su sljedeći:

- izmjena definicije *trajnih travnjaka*, koja proizlazi iz reforme ZPP-a iz 2013., dovela je do toga da se neka zemljišta koja su se prethodno smatrala neprihvatljivima smatraju prihvatljivima prema pravilima koja se primjenjuju od godine podnošenja zahtjeva 2015. nadalje (vidjeti **okvir 7.4.**),
- kao što je već navedeno u prethodnim izvješćima⁽²⁰⁾, pouzdanost podataka o prihvatljivosti zemljišta koji su sadržani u sustavu LPIS i dalje se poboljšava zbog toga što države članice kontinuirano provode akcijske planove na vlastitu inicijativu ili na zahtjev Komisije,
- primjenom novog postupka zahtjeva za geoprostornu potporu (GSAA)⁽²¹⁾ smanjio se broj pogrešaka povezanih s površinom u zahtjevima za potporu. Više od jedne trećine agencija za plaćanja već je primijenilo taj koristan alat na zahtjeve za potporu iz godine podnošenja zahtjeva 2015. Zahtjev za geoprostornu potporu namjerava se uvesti u potpunosti do godine podnošenja zahtjeva 2018.

7.14. Komisija se slaže s ocjenom Europskog revizorskog suda u pogledu uloga i korektivnih radnji država članica te će nastaviti poticati države članice na poduzimanje svih radnji potrebnih za sprječavanje, otkrivanje i ispravljanje pogrešaka i podržavati ih u tome.

Konkretno, Komisija će nastaviti surađivati s državama članicama kako bi osigurala pouzdanost njihovih sustava kontrole i upravljanja, uzimajući u obzir da su resursi agencija za plaćanja za otkrivanje neprihvatljivih rashoda ograničeni i razmjerni riziku.

7.15.

- Komisija se slaže s ocjenom Europskog revizorskog suda u pogledu djelotvornosti akcijskih planova povezanih s LPIS-om.

Komisija će nastaviti surađivati s državama članicama kako bi se održala kvaliteta LPIS-a i IAKS-a općenito.

⁽¹⁹⁾ Informacije iznesene u popratnoj dokumentaciji i unesene u baze podataka ili informacije koje proizlaze iz uobičajenih unakrsnih provjera ili ostalih obveznih provjera.

⁽²⁰⁾ Vidjeti odlomak 7.17. godišnjeg izvješća Suda za 2015. i odlomke 60.–64. tematskog izvješća Suda br. 25/2016 „Sustav za identifikaciju zemljišnih parcela koristan je alat za utvrđivanje prihvatljivosti poljoprivrednog zemljišta, no upravljanje tim sustavom moglo bi se još poboljšati” (<http://eca.europa.eu>).

⁽²¹⁾ Vidjeti također odlomke 46.–48. tematskog izvješća Suda br. 25/2016.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 7.4. – Nova definicija trajnog pašnjaka doprinijela je smanjenju stope pogreške

Prethodnih godina neprihvatljivi trajni travnjaci bili su jedan od ključnih izvora pogreške⁽²²⁾. Broj i razmjer takvih pogrešaka znatno se smanjio, posebice zbog nove definicije trajnog pašnjaka u okviru reforme ZPP-a.

U skladu s prethodnom definicijom prihvatljiv je bio samo onaj dio parcele koji je prekriven travom ili drugom travolikom vegetacijom, no novom definicijom obuhvaćena je sva vegetacija prikladna za ispašu, uključujući grmlje i drveće, pod uvjetom da oni ne prevladavaju na zemljištu. Države članice mogu proširiti prihvatljivost i na zemljišta na kojima prevladava netravolika vegetacija, ako je to ustaljena lokalna praksa. Fotografijama u nastavku slikovito se prikazuje promjena politike.

Slika 1. – Netravolika vegetacija sada se smatra prihvatljivom ako se na njoj može vršiti ispaša i ako ona ne prevladava na zemljištu



Prije reforme ZPP-a iz 2013. stopa prihvatljivosti ove parcele zbog travnatog pokrova iznosila je 40 %. Prema novoj definiciji stopa prihvatljivosti povećala se na 60 % kako bi se u obzir uzela i ostala vegetacija koja je prikladna za ispašu (kao što je grmlje i nisko raslinje).

Izvor: Europski revizorski sud.

⁽²²⁾ Vidjeti odlomak 7.20. godišnjeg izvješća Suda za 2015., odlomak 7.21. godišnjeg izvješća Suda za 2014., odlomak 3.9. godišnjeg izvješća Suda za 2013., odlomak 3.13. godišnjeg izvješća Suda za 2012. i odlomak 3.12. godišnjeg izvješća Suda za 2011. godinu.

Slika 2. – Netravolika vegetacija može i prevladavati na zemljištu ako je to ustaljena lokalna praksa



Nekoliko država članica ⁽²³⁾ odlučilo je kao prihvatljive pašnjake priznati zemljišta na kojima prevladava netravolika vegetacija prikladna za ispašu (npr. guštare pogodne za ispašu).

Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.16. Novim plaćanjima za ekologizaciju uvedeni su dodatni zahtjevi za poljoprivrednike. Svrha je programa ekologizacije učiniti poljoprivredna gospodarstva u EU-u ekološki prihvatljivijima s pomoću triju praksi: raznolikosti usjeva, održavanja postojećih trajnih travnjaka i uspostave ekološki značajnih površina (EZP) na obradivim zemljištima ⁽²⁴⁾. Te su tri prakse pojašnjene u odlomcima 7.44.–7.46.

⁽²³⁾ Njemačka, Grčka, Španjolska, Francuska, Hrvatska, Italija, Portugal, Švedska i Ujedinjena Kraljevina.

⁽²⁴⁾ Dopuštaju se samo određeni načini uporabe zemljišta koja su prihvatljiva kao ekološki značajne površine, a koja nisu obradivo zemljište (npr. kulture kratkih ophodnji i pošumljene površine). Trajna obilježja prihvatljiva kao ekološki značajne površine, kao što su obilježja krajolika i granični pojasevi, mogu se nalaziti odmah uz obradivo zemljište.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.17. Sud je ispitao plaćanja za ekologizaciju za 63 poljoprivredna gospodarstva ⁽²⁵⁾. Utvrđeno je da su zahtjeve ispunila sva gospodarstva na kojima se primjenjivala raznolikost usjeva. Kad je riječ o održavanju postojećih trajnih travnjaka, Sud nije utvrdio kršenja pravila za parcele koje su točno upisane u sustav LPIS. Međutim, nisu svi trajni travnjaci točno upisani kao takvi ⁽²⁶⁾, što je u jednom slučaju dovelo do kršenja zahtjeva održavanja ekološki osjetljivih trajnih travnjaka (vidjeti odlomak 7.45.). Većina pogrešaka u vezi s ekologizacijom koje je Sud utvrdio odnosila se na ispunjavanje zahtjeva uspostave ekološki značajne površine.

7.18. Poljoprivredna zemljišta svrstavaju se u tri kategorije: obradivo zemljište, trajne travnjake i trajne nasade (npr. voćnjaci i maslinici). Ekološki značajne površine moraju biti smještene na obradivom zemljištu (ili odmah uz njega). Sud je utvrdio da nekoliko agencija za plaćanja ili nije imalo pouzdane informacije o kategorijama zemljišta u njihovim sustavima LPIS ili ih nije upotrebljavalo za provjeru zahtjeva (vidjeti **okvir 7.5.**).

Okvir 7.5. – Točna klasifikacija zemljišta važna je za jamčenje ispunjavanja zahtjeva ekologizacije

Prema zakonodavstvu EU-a obradivo zemljište koje se upotrebljava za uzgoj trave postaje trajnim pašnjakom kada se na njemu pet uzastopnih godina ne primjenjuje plodored usjeva.

U Češkoj Republici i Poljskoj baza podataka LPIS nije sadržavala nikakve informacije o povijesnoj upotrebi zemljišta. U takvim slučajevima tijela ne mogu provoditi automatizirane unakrsne provjere kako bi provjerila je li obradivo zemljište koje se upotrebljavalo za uzgoj trave postalo trajnim travnjakom. Time se stvara rizik od toga da tijela možda neće uočiti da se prijavljene ekološki značajne površine zapravo nalaze na trajnim travnjacima (tj. ne na obradivom zemljištu).

Sud je također utvrdio nedostatke u klasifikaciji trajnih travnjaka ili povezanih unakrsnih provjera u Njemačkoj (Bavarska, Mecklenburg-Vorpommern, Sjeverna Rajna-Vestfalija, Saska-Anhalt, Schleswig Holstein), Francuskoj, Italiji (Lombardija), Portugalu i Ujedinjenoj Kraljevini (Engleska).

7.18. Komisija je upoznata s postojanjem nedostataka u nekim državama članicama. Oni su se pojavili u prvoj godini provedbe novih izravnih plaćanja, a odnose se na ograničena područja te se u pogledu njih poduzimaju korektivne radnje. GU AGRI je prema potrebi pokrenuo postupke potvrde sukladnosti kojima će se zaštititi financijski interes EU-a.

Okvir 7.5. – Točna klasifikacija zemljišta važna je za jamčenje sukladnosti sa zahtjevima ekologizacije

GU AGRI pokreće postupke potvrde sukladnosti kojima će se zaštititi financijski interes EU-a.

⁽²⁵⁾ Obveza primjene svih triju praksi nije se odnosila na sva gospodarstva; neka su bila oslobođena obveze primjene jedne ili više praksi, uglavnom zbog toga što su bila manja od propisane veličine.

⁽²⁶⁾ Vidjeti također odlomke 37. i 38. tematskog izvješća Suda br. 25/2016.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Neprihvatljivi korisnici/rashodi

7.19. Za tri slučaja iz uzorka Suda, koji su se odnosili na tržišne mjere, agencije za plaćanja nadoknadile su troškove koji su djelomično bili neprihvatljivi. Iako takve mjere čine mali dio ukupnih rashoda iz EFJP-a, te su pogreške važan uzrok preplaćenih iznosa za taj fond u uzorku Suda.

Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo

7.20. **Prilog 7.1.** sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 163 ispitane transakcije u području ruralnog razvoja, okoliša, klimatske politike i ribarstva, u njih 63 (39 %) postojale su pogreške, od čega je 41 bila mjerljiva. Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 4,9 % ⁽²⁷⁾. U **prilogu 7.2.** pruža se pregled rezultata ispitivanja transakcija pod podijeljenim upravljanjem za svaku državu članicu, dok se u **prilogu 7.3.** daje pregled svih pogrešaka s učinkom od najmanje 20 % ispitane vrijednosti transakcija.

7.20. Komisija prima za znanje stopu pogreške prema procjeni Europskog revizorskog suda čija je vrijednost slična vrijednosti stope navedene u Godišnjem izvješću o radu GU-a AGRI za 2016.

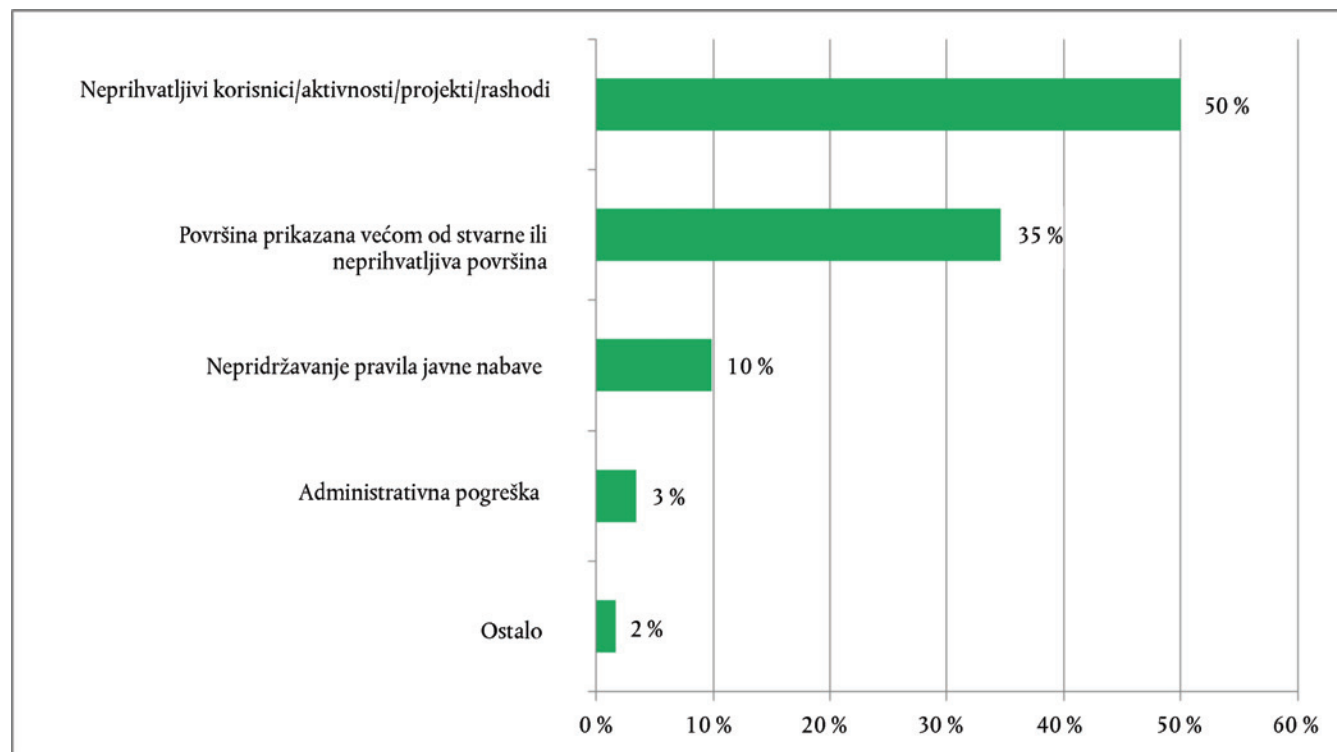
Ruralni razvoj i dalje je područje koje zahtijeva pomni nadzor, posebno za mjere koje se odnose na vrste ulaganja. Komisija od država članica sustavno zahtijeva izradu korektivnih akcijskih planova ako se utvrdi postojanje nedostataka u području kontrole te pruža potporu njihovoj provedbi. Nadalje, Komisija aktivno promiče upotrebu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja radi smanjenja administrativnih troškova i pogrešaka. Međutim, s obzirom na potrebu za usklađivanjem zakonitosti i pravilnosti s ostvarenjima ciljeva politike te na troškove provedbe (upravljanja i kontrole) ne može se sa stvarnom sigurnošću očekivati da bi stopa pogreške za plaćanja korisnicima niža od 2 % u području ruralnog razvoja bila ostvariva s pomoću razumnih napora. Unatoč tomu, zbog korektivnog kapaciteta povrata država članica i Komisijinih financijskih ispravaka tijekom godina nakon godine rashoda Komisija je u mogućnosti dobiti jamstvo u pogledu rashoda ZPP-a.

⁽²⁷⁾ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 2,1 % i 7,7 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.21. U **okviru 7.6.** pruža se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2016. godinu po vrstama pogrešaka.

Okvir 7.6. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške – Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo



Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.22. U pogledu ruralnog razvoja, od 153 ispitane transakcije, njih 64 bilo je povezano s površinom, a njih 89 nije bilo povezano s površinom (obično je bila riječ o projektima ulaganja). Od te 153 transakcije, u njih 58 (38 %) postojale su pogreške, od kojih je njih 38 bilo mjerljivo. Kad je riječ o okolišu, klimatskoj politici i ribarstvu, od 10 transakcija iz uzorka u njih je 5 (50 %) postojala pogreška, od kojih su tri bile mjerljive.

7.23. Tijela država članica primijenila su korektivne mjere koje su izravno utjecale na 8 transakcija iz uzorka. Te su mjere utjecale na izračune Suda jer je zbog njih stopa pogreške koju je Sud procijenio u okviru ove posebne procjene umanjena za 0,4 postotna boda. U 16 slučajeva mjerljivih pogrešaka nacionalna tijela imala su dovoljno informacija⁽²⁸⁾ kako bi spriječila ili otkrila i ispravila pogreške prije prijavljivanja rashoda Komisiji. Da su nacionalna tijela pravilno upotrijebila sve informacije kojima su raspolagala, procijenjena stopa pogreške za ovu posebnu procjenu bila bi manja za 1,5 postotnih bodova.

7.24. Vrste pogrešaka slične su onima koje je Sud uočio prethodnih godina i onima koje je naveo u tematskom izvješću u kojem se analiziraju uzroci pogrešaka u rashodima u području ruralnog razvoja⁽²⁹⁾. Kao i prethodnih godina, najveći dio (62 %) procijenjene stope pogreške navedene u odlomku 7.20. odnosio se na mjere koje nisu povezane s površinom.

7.25. Za ispitane transakcije koje nisu bile povezane s površinom, ključan uzrok pogreške bilo je neispunjavanje zahtjeva u vezi s prihvatljivošću. Tri mjerljive pogreške u području okoliša, klimatske politike i ribarstva također su nastale zbog neprihvatljivih rashoda.

7.26. Ove godine tri najveće pogreške u vezi s prihvatljivošću odnosile su se na korisnike koji nisu prijavili da nad njima imaju kontrolu povezana poduzeća, da su zahtjeve podnosili zajedno s tim poduzećima ili da su nabavu vršili od tih poduzeća, čime su prekršena pravila EU-a ili nacionalna pravila (vidjeti 1., 2. i 6. primjer u **prilogu 7.3.**).

7.22. Komisija napominje da je 30 od 38 mjerljivih pogrešaka bilo niže od 20 %.

7.23. Komisija je svjesna da su nacionalna tijela mogla otkriti više pogrešaka od onih koje je Europski revizorski sud utvrdio u području ruralnog razvoja. U okviru pravila ZPP-a državama članicama pruženi su svi nužni instrumenti za ublažavanje većine rizika od pogrešaka.

Osim toga, Komisija smatra da naponi država članica u pogledu nadzora transakcija moraju biti razmjerni.

Komisija je oprezna i provodi revizije potvrda o sukladnosti na terenu kojima se provjeravaju sustavi upravljanja i kontrole u pojedinačnim agencijama za plaćanja u državama članicama i pružaju vrijedne informacije o djelotvornosti tih sustava pri zaštiti sredstava EU-a za čiju su isplatu zaduženi.

Komisija (GU AGRI) je 2016. provela 56 revizija sukladnosti u području EPFRR-a. Osim toga, tijela za ovjeravanje u državama članicama pridonose sprječavanju pogrešaka.

7.24. Komisija posvećuje posebnu pažnju nalazima iz prethodnih godina te njihovu odgovarajućem praćenju i sprječavanju sličnih pogrešaka u ostalim državama članicama.

Osim toga, Komisijine službe pomno nadziru provedbu akcijskih planova. Komisija smatra da uspješna provedba tih akcijskih planova pridonosi smanjenju pogrešaka.

⁽²⁸⁾ Informacije iznesene u popratnoj dokumentaciji i unesene u baze podataka ili informacije koje proizlaze iz uobičajenih unakrsnih provjera ili ostalih obveznih provjera.

⁽²⁹⁾ 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

7.27. Od 64 transakcije povezane s površinom, Sud je utvrdio 22 slučaja (34 %) u kojima je zemljište bilo neprihvatljivo ili je prikazana veća površina od stvarne (vidjeti 7. i 8. primjer u **prilogu 7.3.**).

*Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja***Godišnje izvješće o radu GU-a za poljoprivredu i ruralni razvoj**

7.28. U svojem godišnjem izvješću o radu za 2016. godinu, GU AGRI naveo je da je ukupna usklađena stopa pogreške za rashode u okviru ZPP-a iznosila 2,5 %. Ta je vrijednost u skladu sa zaključkom donesenim na temelju revizije koju je obavio Sud, prema kojem je stopa pogreške za ovo rashodovno područje značajna.

7.29. Na temelju statističkih podataka o kontrolama koje su prikupile agencije za plaćanja države članice prijavile su ukupnu stopu pogreške od 1,2 % ⁽³⁰⁾. GU AGRI primijenio je na temelju toga određena usklađenja, služeći se uglavnom rezultatima vlastitih revizija i revizija koje je obavio Sud tijekom posljednje tri godine i, u manjoj mjeri, mišljenjima *tijela za ovjeravanje* o zakonitosti i pravilnosti za financijsku godinu 2016. ⁽³¹⁾

7.30. Sud je ove godine objavio tematsko izvješće u kojem je procijenio omogućuje li se novim okvirom koji je Komisija uspostavila 2015. godine tijelima za ovjeravanje da donesu svoje mišljenje u skladu s propisima EU-a i međunarodnim revizijskim standardima. Iako je uvođenje tog okvira bio pozitivan korak prema modelu jedinstvene revizije, Sud je utvrdio da u njemu postoje znatni nedostaci ⁽³²⁾. Sud je iznio niz preporuka za poboljšanje koje bi trebalo uključiti u smjernice Komisije koje će se primjenjivati od 2018. godine nadalje.

ODGOVORI KOMISIJE

7.27. Reformom ZPP-a i provedbom programâ ruralnog razvoja za razdoblje 2014. – 2020. potaknute su i promjene pravila o prihvatljivosti zemljišta i, kao posljedica toga, promjene LPIS-a. Vidjeti i odgovor Komisije na odlomak 7.13.

7.30. Komisija je u potpunosti prihvatila 5 od 7 preporuka te potvrdila da se one smatraju već provedenima u smjernicama tijela za ovjeravanje za financijsku godinu 2018. i dalje. Komisija nije prihvatila preporuku u kojoj je navedeno da bi upotreba mišljenja tijela za ovjeravanje bila moguća samo ako je radnja provedena na način utvrđen u preporukama, već, naprotiv, smatra da, iako je smjernice za financijsku godinu 2015. moguće poboljšati, u slučajevima u kojima se one pravilno primjenjuju, one već u svojem postojećem obliku omogućuju tijelima za ovjeravanja da daju mišljenje o zakonitosti i pravilnosti u skladu s primjenjivim pravilima i normama.

⁽³⁰⁾ Prosječna stopa pogreške koju su prijavile države članice iznosila je 1,09 % za EFJP i 1,78 % za EPFRR.

⁽³¹⁾ Tijela za ovjeravanje obvezna su, na temelju reprezentativnog uzorka, potvrditi zakonitost i pravilnost rashoda za koje su agencije za plaćanja zatražile nadoknadu od Komisije. Tijela za ovjeravanje prvi su put izrazila mišljenja o pravilnosti za financijsku godinu 2015.

⁽³²⁾ Za pojedinosti vidjeti tematsko izvješće br. 7/2017 „Nova uloga tijela za ovjeravanje u vezi s rashodima u okviru ZPP-a pozitivan je korak prema modelu jedinstvene revizije, ali postoje znatni nedostaci koje je potrebno ukloniti” (<http://eca.europa.eu>).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Godišnja izvješća o radu GU-a za pomorstvo i ribarstvo, GU-a za okoliš i GU-a za klimatsku politiku

7.31. Godišnja izvješća o radu pripremljena su u skladu s uputama GU-a za proračun te metode korištene za izračun stopa pogreške ne upućuju ni na kakve metodološke probleme. Broj transakcija nad kojima je Sud obavio reviziju 2016. u području ribarstva, okoliša i klimatske politike statistički je prenizak da bi Sud mogao usporediti informacije o pravilnosti rashoda koje prijavljuju te tri glavne uprave s rezultatima svoje revizije.

Zaključak i preporuke**Zaključak**

7.32. Ukupni dokazi upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima za područje „Prirodni resursi” i za područje obuhvaćeno posebnom procjenom o ruralnom razvoju, okolišu, klimatskoj politici i ribarstvu (vidjeti odlomke 7.9. i 7.20.) značajna. Međutim, Sud procjenjuje da je stopa pogreške za 2016. godinu za EFJP (čiji rashodi čine više od tri četvrtine rashoda u okviru naslova 2. VFO-a) ispod praga značajnosti (vidjeti odlomke 7.9. i 7.11.).

7.33. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je proveo Sud pokazuje da procijenjena ukupna stopa pogreške iznosi 2,5 % (vidjeti **prilog 7.1.**).

Preporuke

7.34. U **prilogu 7.4.** prikazani su nalazi praćenja provedbe 10 preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2013. godinu (³³). Od tih preporuka, jedna više nije primjenjiva. Komisija i države članice pet su preporuka provele u cijelosti, dok su dvije preporuke provedene u većoj mjeri, a dvije u određenoj mjeri.

7.32. Komisija jako cijeni činjenicu da je Europski revizorski sud procijenio da je stopa pogreške za EFJP ispod praga značajnosti te smatra da je to odraz sustava upravljanja i kontrole na snazi, posebno IAKS-a.

Komisija bi htjela skrenuti pažnju na korektivni kapacitet revizija GU-a AGRI i kontrola država članica (vidjeti odgovor Komisije na odlomak 7.9.), kojima se omogućuje ostvarenje jamstva u pogledu rashoda ZPP-a u cijelosti.

7.33. Komisija se slaže sa stopom pogreške prema procjeni Europskog revizorskog suda čija je vrijednost vrlo blizu vrijednosti stope navedene u Godišnjem izvješću GU-a AGRI za 2016.

(³³) Za ovogodišnje praćenje provedbe preporuka Sud je izabrao izvješće za 2013. godinu jer je proteklo onoliko vremena koliko je obično bilo dovoljno za provedbu njegovih preporuka.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.35. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2016. godinu Sud preporučuje Komisiji da:

- **1. preporuka:** preispita pristup koji agencije za plaćanja primjenjuju za klasifikaciju i ažuriranje kategorija zemljišta u svojim sustavima LPIS te za obavljanje obveznih unakrsnih provjera kako bi se smanjio rizik od pogrešaka u plaćanjima za ekologizaciju (vidjeti odlomke 7.17. i 7.18., kao i **okvir 7.5.**),
- **2. preporuka:** pruži smjernice i širi najbolju praksu (npr. upotrebu novih tehnologija u području IT-a) među nacionalnim tijelima kako bi se zajamčilo da se njihovim provjerama uspostavljaju poveznice između podnositelja zahtjeva i ostalih dionika uključenih u projekte za koje je dodijeljena potpora (vidjeti odlomak 7.26.).

Komisija prihvaća preporuku.

Korektivne su radnje već u tijeku u predmetnim državama članicama, u kojima će se proračun EU-a štititi potrebnim postupcima potvrde sukladnosti.

Komisija prihvaća preporuku.

Tijekom revizije u različitim državama članicama razmjenjuje se najbolja praksa, uključujući u obliku preporuka za poboljšanje sustava kontrole i upravljanja. Komisija redovito organizira seminare i konferencije za razmjenu najbolju praksu. Istražuju se i rješenja u području informacijske tehnologije.

DIO 2. – USPJEŠNOST

7.36. U ovom dijelu teksta riječ je o uspješnosti odabranih transakcija u području ruralnog razvoja ⁽³⁴⁾ i novog plaćanja za ekologizaciju.

Procjena uspješnosti projekata ruralnog razvoja

7.37. Tijekom posljednje tri godine (2014.–2016.) Sud je ispitao odabrane aspekte uspješnosti za 193 projekta ulaganja u materijalnu imovinu. Sud je utvrdio sljedeće:

- 95 % ulaganja koja su bila dovršena u vrijeme revizijskog posjeta Suda provedeno je prema planu,
- u 34 % slučajeva nisu postojali dostatni dokazi o opravdanosti troškova.

⁽³⁴⁾ Vidjeti dio 2. poglavlja 7. godišnjih izvješća Suda za 2014. i 2015. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Provedba projekata ulaganja

7.38. Od 193 projekata ulaganja koje je Sud ispitao, njih 139 bilo je dovršeno u vrijeme revizijskog posjeta. Sud je provjerio jesu li ti dovršeni projekti ulaganja provedeni prema planu te je 95 % ulaganja zadovoljilo taj kriterij.

Opravidanost troškova i mogućnost raširenije upotrebe pojednostavnjenih mogućnosti financiranja

7.39. U razdoblju 2014.–2016. Sud je obavio analizu 193 projekata ulaganja kako bi provjerio postoje li dostatni dokazi o opravdanosti troškova. Sud je utvrdio da su za 127 projekata (66 %) postojali dostatni dokazi. Međutim, u 66 slučajeva (34 %) nisu postojali dostatni dokazi o opravdanosti troškova.

7.40. U gotovo sva 193 projekata upotrebljavao se sustav nadoknade nastalih troškova⁽³⁵⁾. U razdoblju 2014.–2020. države članice mogu, kao alternativno rješenje, upotrebljavati sustav pojednostavnjenih mogućnosti financiranja, kao što su standardne veličine jediničnih troškova, jednokratni iznosi i paušalno financiranje⁽³⁶⁾. Kada je to izvedivo, upotrebom pojednostavnjenih mogućnosti financiranja djelotvorno se ograničava rizik od previsokih cijena – dokle god se one postavljaju na pravoj razini⁽³⁷⁾ ⁽³⁸⁾.

7.39. Države članice odgovorne su za procjenu opravdanosti troškova (vidjeti članak 48. Uredbe (EU) br. 809/2014). Komisija štiti proračun EU-a kad se nedostaci utvrde postupcima provjere sukladnosti te izdaje smjernice o tome kako poboljšati uspostavljene sustave (vidjeti Smjernice o kontrolama i sankcijama u ruralnom razvoju, uključujući kontrolni popis za procjenu opravdanosti troškova).

⁽³⁵⁾ Nadoknada troškova povezana je s većim stopama pogreške. Za dodatne informacije o ovoj temi, vidjeti odlomke 1.21.–1.24. godišnjeg izvješća za 2015.

⁽³⁶⁾ Članak 67. stavak 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.). Određeni oblici pojednostavnjenih mogućnosti financiranja bili su dopušteni i u programskom razdoblju 2007.–2013. za neke mjere ruralnog razvoja, ali ne i za projekte ulaganja.

⁽³⁷⁾ Vidjeti odlomke 58.–63. tematskog izvješća Suda br. 22/2014 „Postizanje ekonomičnosti: kontrola troškova u vezi s bespovratnim sredstvima za projekte ruralnog razvoja koje financira EU” (<http://eca.europa.eu>).

⁽³⁸⁾ Iskustvo Suda u obavljanju revizija nad rashodima u području gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije također pokazuje da je u projektima u kojima su se upotrebljavale pojednostavnjene mogućnosti financiranja postojala manja vjerojatnost pojavljivanja pogrešaka. Vidjeti odlomak 6.15. godišnjeg izvješća za 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.41. Većina projekata iz 2016. godine koje je Sud ispitao odobrena je u skladu s pravilima za razdoblje 2007.–2013., kada se pojednostavnjene mogućnosti financiranja još nisu mogle upotrebljavati za ulaganja u ruralni razvoj. Sud je pregledao 6 projekata koji su odobreni u skladu s pravilima za razdoblje 2014.–2020. te je utvrdio da je njih 5 bilo prikladno za pojednostavnjene mogućnosti financiranja, ali su se one upotrebljavale samo u jednom od njih (vidjeti **okvir 7.7.**).

Okvir 7.7. – Pojednostavnjene mogućnosti financiranja mogu pomoći u jamčenju opravdanosti troškova

U Ujedinjenoj Kraljevini (Engleska) Sud je obavio reviziju nad projektom izgradnje novog krova objekta za okupljanje stoke. Plaćanje se temeljilo na standardnom jediničnom trošku za krov od 62 funte po kvadratnom metru, pri čemu je najveći mogući iznos raspoloživih bespovratnih sredstava po poljoprivrednom gospodarstvu iznosio 10 000 funti.

Standardni jedinični trošak za krov preuzet je iz publikacije koja je jedna od najčešće upotrebljivanih neovisnih izvora informacija o poljoprivrednom poslovanju u Ujedinjenoj Kraljevini. Cijene u publikaciji ažuriraju se na godišnjoj razini.

7.41. U okviru podijeljenog upravljanja države članice u potpunosti su odgovorne za osmišljavanje svojih programa i mjera. Komisija će i dalje promicati i podržavati upotrebu pojednostavnjenih troškova kao učinkovitog sredstva za smanjenje administrativnih troškova i pogrešaka.

7.42. Sud trenutačno obavlja reviziju u okviru koje se detaljnije analiziraju pojednostavnjene mogućnosti financiranja, u svrhu objave tematskog izvješća o toj temi 2018. godine.

Procjena uspješnosti ekologizacije

7.43. Sud je 2016. godine obavio reviziju kojom je obuhvaćena prva godina plaćanja za ekologizaciju. Svrha je novog programa ekologizacije učiniti poljoprivredna gospodarstva u EU-u ekološki prihvatljivijima s pomoću triju praksi usmjerenih na postizanje ciljeva klimatske politike i politike okoliša, a to su:

- raznolikost usjeva,
- održavanje postojećih trajnih travnjaka,
- uspostava ekološki značajnih površina.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.44. Svrha je **raznolikosti usjeva** ponajprije poboljšati kvalitetu tla⁽³⁹⁾. Ta je praksa obvezna za poljoprivredna gospodarstva s više od 10 hektara obradivog zemljišta, uz dodatne zahtjeve koji se primjenjuju na veća poljoprivredna gospodarstva, kako je prikazano u **okviru 7.8**.

Okvir 7.8. – Zahtjevi primjene raznolikosti usjeva			
Površina obradivog zemljišta na poljoprivrednom gospodarstvu (u ha)	Najmanji obvezni broj usjeva	Ograničenje za glavni usjev	Ograničenje za dva glavna usjeva
Između 10 i 30	2	75 %	—
Više od 30	3	75 %	95 %

7.45. Osnovna je svrha **održavanja postojećih trajnih travnjaka** ograničiti buduće emisije ugljika iz tla⁽⁴⁰⁾. Države članice obvezne su zajamčiti da se omjer trajnih travnjaka i ukupne poljoprivredne površine ne smanji za više od 5 % u usporedbi s referentnim omjerom. Ako se taj omjer smanji ispod dopuštene razine, države članice dužne su obvezati poljoprivrednike da održavaju sve svoje trajne travnjake i da prenamijene natrag u trajne travnjake sva prethodno prenamijenjena zemljišta. Države članice također su dužne odrediti područja ekološki osjetljivih trajnih travnjaka koje poljoprivrednici ne smiju orati ni prenamijeniti za druge svrhe.

7.46. Glavni je cilj **ekološki značajnih površina (EZP)** zaštititi i poboljšati bioraznolikost⁽⁴¹⁾. Zahtjevom uspostave EZP-a nalaže se da podnositelji zahtjeva moraju uspostaviti ekološki značajnu površinu na površini koja je jednaka 5 % obradivog zemljišta kojim raspolažu⁽⁴²⁾. Države članice odabiru prihvatljiva područja s popisa koji je sastavni dio pravila EU-a. Mogućnosti uključuju niz trajnih obilježja (npr. živice, jarci, skupine drveća i sl.) te određene privremene, ekološki prihvatljive oblike upotrebe obradivog zemljišta (npr. zeleni pokrov, usjevi s fiksacijom dušika, postrni usjevi i zemljište na ugaru).

⁽³⁹⁾ Uvodna izjava 41. Uredbe (EU) br. 1307/2013 Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 347, 20.12.2013., str. 608.).

⁽⁴⁰⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 42. Uredbe (EU) br. 1307/2013.

⁽⁴¹⁾ Uvodna izjava 44. Uredbe (EU) br. 1307/2013.

⁽⁴²⁾ Poljoprivredna gospodarstva s manje od 15 hektara obradivog zemljišta oslobođena su zahtjeva uspostave EZP-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.47. Osim revizije koja se odnosi na pravilnost (vidjeti odlomke 7.16.–7.18.), Sud je procijenio do kojih je promjena u praksama raznolikosti usjeva i ekološki značajnih površina došlo od uvođenja ekologizacije. Procjena je obavljena za 197 poljoprivrednih gospodarstava kojima su dodijeljena plaćanja za ekologizaciju. U nastavku Sud iznosi rezultate u vezi s obje navedene prakse.

7.48. Održavanje postojećih trajnih travnjaka obrađeno je u odlomku 7.17. Nisu uočeni nikakvi problemi u vezi s parcelama koje su točno upisane u sustav LPIS. Međutim, nisu svi trajni travnjaci točno upisani kao takvi, što je u jednom slučaju dovelo do neispunjavanja zahtjeva održavanja ekološki osjetljivih trajnih travnjaka.

Raznolikost usjeva

7.49. Usporedbom 2015. godine s 2014. utvrđeno je da zahtjevi primjene raznolikosti usjeva nisu doveli do nikakvih promjena na 89 % posjećenih poljoprivrednih gospodarstava. Dva su razloga za tako visoki postotak. Kao prvo, otprilike polovica poljoprivrednih gospodarstava već je primjenjivala praksu raznolikosti usjeva u godini prije primjene ekologizacije. Kao drugo, otprilike jedna trećina poljoprivrednih gospodarstava bila je oslobođena obveze primjene raznolikosti usjeva zbog toga što su bila manja od propisane veličine. Nalazi Suda sažeto su prikazani u **okviru 7.9.**

7.49. Komisija napominje da prije godine podnošenja zahtjeva 2015. većina država članica nije obvezivala poljoprivrednike na bilježenje usjeva.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.50. Sud je utvrdio da je 11 % posjećenih poljoprivrednih gospodarstava 2015. godine moralo povećati površinu na kojoj se primjenjuje raznolikost usjeva u odnosu na 2014. godinu. Sud procjenjuje da je za poljoprivredna gospodarstva iz uzorka uvođenje zahtjeva primjene raznolikosti usjeva u okviru programa ekologizacije dovelo do promjena u upotrebi otprilike 2 % obradivog zemljišta kojim ta gospodarstva raspolažu ⁽⁴³⁾ ⁽⁴⁴⁾.

7.50. i 7.51. Komisija napominje da prije godine podnošenja zahtjeva 2015. većina država članica nije obvezivala poljoprivrednike na bilježenje usjeva, što otežava usporedbu na razini pojedinačnih poljoprivrednih gospodarstava. Komisija smatra da je za procjenu učinka zahtjeva ekologizacije potreban prilagođeniji pristup (na temelju prikladnog protučinjeničnog scenarija) koji se mora primjenjivati dulje od jedne godine. U ovoj fazi nije moguće izravno izmjeriti koliko se poboljšao utjecaj na okoliš i klimu na području na kojem su promijenjeni usjevi. Komisija pažljivo prati učinak te nove politike.

Okvir 7.9. – Promjene u praksi raznolikosti usjeva nakon uvođenja ekologizacije

Promjene u praksi raznolikosti usjeva	Poljoprivredna gospodarstva	%
Nema promjene (korisnik je već ispunio zahtjeve primjene raznolikosti usjeva)	107	54 %
Nema promjene (korisnik nije obvezan primijeniti raznolikost usjeva)	69	35 %
Promjene (veća primjena raznolikosti usjeva)	21	11 %
UKUPNO	197	100 %

⁽⁴³⁾ Procjena koju je Sud obavio temelji se na stvarnim promjenama koje su uvela poljoprivredna gospodarstva iz uzorka plaćanja u okviru EFJP-a. U skladu sa zahtjevom ekologizacije koji se odnosi na primjenu raznolikosti usjeva granična vrijednost za prvi usjev određena je na 75 % ukupnog obradivog zemljišta za poljoprivredna gospodarstva s više od 10 hektara obradivog zemljišta. Najveća moguća promjena koja se stoga može pripisati ekologizaciji odnosi se na 25 % površine obradivog zemljišta poljoprivrednog gospodarstva na koje se primjenjuje taj zahtjev (odnosno u slučajevima kada na poljoprivrednom gospodarstvu 2014. uzgajana monokultura, a zahtjev je ispunjen 2015. godine). Međutim, mnoga poljoprivredna gospodarstva zahtjev su ispunjavala već 2014. godine te Sud smatra da za ta gospodarstva nije došlo do nikakvih promjena. Nadalje, vrlo mali broj poljoprivrednih gospodarstava koja su morala primijeniti raznolikost usjeva uistinu je uzgajalo monokulture 2014. godine.

⁽⁴⁴⁾ Zaključak je preispitivanja ekologizacije koje je Komisija obavila nakon jedne godine da je „površina na kojoj su uvedene promjene zbog obveze raznolikosti usjeva” iznosila oko 0,8 % obradivog zemljišta. Vidjeti radni dokument službi Komisije „Review of greening after one year” (Preispitivanje ekologizacije nakon godine dana), SWD(2016) 218, Prilog 4., odjeljak 5.2.2.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

7.51. Sud je analizirao prosječnu veličinu obradivog zemljišta u svakoj od tri kategorije prikazane u tablici u prethodnom dijelu teksta. Podatci pokazuju da je prosječna veličina poljoprivrednih gospodarstava iz uzorka Suda kojima je dodijeljena potpora i koja su već 2014. ispunjavala zahtjeve primjene raznolikosti usjeva (438 hektara) bila znatno veća od prosječne veličine poljoprivrednih gospodarstava koja su raznolikost usjeva morala primijeniti 2015. godine (87 hektara). To upućuje na zaključak da je uvođenje novih zahtjeva imalo veći utjecaj na poljoprivredna gospodarstva srednje veličine, dok su veća gospodarstva već ispunjavala zahtjeve, a mala su pak oslobođena te obveze.

Ekološki značajne površine

7.52. Pri usporedbi 2015. godine s 2014. vidljivo je da zahtjevi uspostave EZP-a nisu doveli do promjena na 67 % poljoprivrednih gospodarstava obuhvaćenih revizijom. Ista dva razloga vrijede i za raznolikost usjeva: otprilike jedna četvrtina posjećenih poljoprivrednih gospodarstava već je uspostavila dovoljnu površinu kao ekološki značajnu površinu u godini prije primjene ekologizacije, dok je 42 % poljoprivrednih gospodarstava oslobođeno obveze primjene prakse uspostave EZP-a zbog toga što su bila manja od propisane veličine. Nalazi Suda sažeto su prikazani u **okviru 7.10.**

7.53. Sud je utvrdio da je 32 % posjećenih poljoprivrednih gospodarstava moralo, katkad i u znatnoj mjeri, povećati svoj EZP 2015. u usporedbi s 2014. Sud procjenjuje da je uvođenje zahtjeva uspostave EZP-a u okviru programa ekologizacije na poljoprivrednim gospodarstvima iz uzorka dovelo do promjena u uporabi zemljišta na otprilike 1,5 % obradivog zemljišta kojim ta gospodarstva raspolažu ⁽⁴⁵⁾.

7.52. Komisija napominje da se prije godine podnošenja zahtjeva 2015. nisu pratile ekološki značajne površine, što otežava usporedbu na razini pojedinačnih poljoprivrednih gospodarstava i onemogućuje njezinu preciznost.

7.53. Vidjeti i odgovore Komisije na odlomke 7.51. i 7.52.

Komisija smatra da u ovoj fazi nije moguće izravno izmjeriti koliko se upotreba zemljišta promijenila zbog zahtjeva u pogledu ekološki značajnih površina. Očekuje se veći učinak ekološki značajnih površina.

⁽⁴⁵⁾ Procjena koju je Sud obavio temelji se na stvarnim promjenama koje su uvela poljoprivredna gospodarstva obuhvaćena uzorkom plaćanja u okviru EFJP-a. Kako bi ispunjavao zahtjev uspostave EZP-a, poljoprivrednik koji traži potporu za više od 15 hektara obradivog zemljišta mora zajamčiti da je površina jednaka 5 % ukupnog obradivog zemljišta kojim raspolaže uspostavljena kao EZP. Najveća moguća promjena koja se stoga može pripisati ekologizaciji odnosi se na 5 % obradive površine poljoprivrednog gospodarstva na koje se primjenjuju taj zahtjev (u slučajevima kada na poljoprivrednom gospodarstvu 2014. nije bio uspostavljen EZP, već je taj zahtjev ispunjen 2015. godine). Međutim, velik broj poljoprivrednih gospodarstava ispunjavao je taj zahtjev već 2014., dok je većina poljoprivrednih gospodarstava do 2014. već uspostavila EZP na određenom postotku zemljišta, čak i ako nije bila riječ o 5 %.

Okvir 7.10. – Promjene u praksi uspostave EZP-a nakon uvođenja ekologizacije

Promjene u praksi uspostave ekološki značajnih površina (EZP)	Poljoprivredna gospodarstva	%
Nema promjene (korisnik je već ispunio zahtjeve uspostave EZP-a)	49	25 %
Nema promjene (korisnik nije obavezan uspostaviti EZP)	82	42 %
Promjena (povećanje EZP-a)	64	32 %
Nedostatni dokazi	2	1 %
UKUPNO	197	100 %

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

7.54. Sud u svrhu objave tematskog izvješća obavlja detaljnu analizu načina na koji je ekologizacija osmišljena, a zatim i provedena tijekom prve godine od njezina uvođenja.

ODGOVORI KOMISIJE

7.54. Najnovije izvješće Komisije (ožujak 2017.)⁽¹⁾ dodatno je bilo usmjereno na provedbu ekološki značajnih površina. Zemljište površine 8 milijuna hektara proglašeno je 2015. ekološki značajnom površinom i činilo 13 % obradivog zemljišta obuhvaćenog obvezom, odnosno 10 % nakon ponderiranja.

U izvješću je zaključeno da praksa ekološki značajnih površina ima velik potencijal. Preliminarni rezultati koji se temelje na određenim simulacijama Zajedničkog istraživačkog centra i pregledu odabrane literature upućuju na određeni pozitivni učinak na biološku raznolikost. Na primjer, očekuje se da će cvjetne trake zbog oprašivanja povoljno utjecati na okoliš i izvan područja prekrivenog cvijećem. Osim toga, ekološki značajne površine mogu pozitivno utjecati na određene usluge ekosustava (npr. kvalitetu vode i oprašivače). Uvođenjem ekološki značajnih površina mogla bi se povećati otpornost poljoprivrednih gospodarstava na klimatske promjene (npr. raznovrsnija obilježja krajolika) te bi se one mogle dodatno ublažiti (npr. većom upotrebom mahunastih usjeva).

U analizi je istaknuto da koristi za okoliš ovise o kvantiteti, ali i o kvaliteti, koja se može dodatno povećati prilagodbom uvjeta upravljanja. To je cilj posljednjih izmjena delegiranog akta (Delegirana uredba br. 639/2014) koji su nedavno donijela oba suzakonodavca, a kojim se zabranjuje upotreba sredstava za zaštitu bilja na obradivim površinama koje se smatraju ekološki značajnim površinama.

⁽¹⁾ COM(2017) 152 final

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Zaključci

7.55. Sud je ispitao uspješnost projekata ulaganja u ruralni razvoj te su rezultati pokazali da je 95 % ulaganja obavljeno prema planu, iako u 34 % slučajeva nisu postojali dostatni dokazi o opravdanosti troškova. Kada je to izvedivo, upotrebom pojednostavnjenih mogućnosti financiranja djelotvorno se ograničava rizik od previsokih cijena – dokle god se one postavljaju na pravoj razini. Sud trenutačno radi na reviziji u okviru koje se detaljnije analiziraju pojednostavnjene mogućnosti financiranja, u svrhu objave tematskog izvješća o toj temi 2018. godine.

7.56. Tijekom ispitivanja koje je Sud proveo u pogledu uspješnosti ekologizacije prepoznate su određene pozitivne promjene u poljoprivrednoj praksi nakon uvođenja tog programa, posebice u pogledu EZP-ova. Sud je utvrdio da je do pozitivne promjene došlo na 3,5 % obradivog poljoprivrednog zemljišta obuhvaćenog uzorkom (vidjeti odlomke 7.50. i 7.53.).

7.55. Države članice odgovorne su za procjenu opravdanosti troškova (vidjeti članak 48. Uredbe (EU) br. 809/2014). Komisija štiti proračun EU-a kad se nedostaci utvrde postupcima provjere sukladnosti te izdaje smjernice o tome kako poboljšati uspostavljene sustave (vidjeti Smjernice o kontrolama i sankcijama u ruralnom razvoju, uključujući kontrolni popis za procjenu opravdanosti troškova). Nadalje, Europska mreža za ruralni razvoj organizira osposobljavanje i razmjenu dobre prakse. Konačno, Komisija aktivno promiče upotrebu pojednostavnjenih mogućnosti financiranja u državama članicama.

7.56. Komisija smatra da se nakon samo jedne ili dviju godina ne mogu odrediti točni ekološki rezultati. Zaista, zbog nepoznavanja početnog stanja u pogledu biološke raznolikosti i kvalitete tla prije 2015. bit će teško odrediti metodologiju. Osim toga, drugi čimbenici kao što je ekologizacija pridonose utjecaju poljoprivrede na okoliš.

Unatoč tomu, Komisija vodi računa o promjenama poljoprivredne prakse nakon uvođenja ekologizacije te napominje i da je 11 % posjećenih poljoprivrednih gospodarstava moralo promijeniti svoju praksu raznolikosti usjeva i 32 % svoje prakse u pogledu ekološki značajnih površina u odnosu na 2014.

Međutim, potrebno je podsjetiti na činjenicu da promjene u upotrebi usjeva i zemljišta povezane s ekologizacijom nisu dostatne za ocjenu utjecaja ekologizacije na okoliš.

Na temelju najnovije procjene (pregled ekologizacije nakon jedne godine, radni dokument službi Komisije (SWD) iz lipnja 2016. i izvješće Komisije o ekološki značajnim površinama izdano u ožujku 2017.) zelena izravna plaćanja imaju velik potencijal u pogledu pokrivenosti zemljišta. Ekologizacija je 2016. provedena na 77 % poljoprivrednog zemljišta, dok je ekološki značajnim površinama bilo obuhvaćeno 69 % obradive zemlje.

U okviru izvješća Komisije (ožujak 2017.) o ekološki značajnim površinama procijenjen je mogući učinak ekološki značajnih površina na okoliš koji su poljoprivrednici prijavili 2015.

Preliminarni su rezultati obećavajući posebno za neproizvodna područja kao što su obilježja krajolika ili rubovi polja u pogledu biološke raznolikosti, ali i za ostala područja kao što su mahunasti usjevi u pogledu biološke raznolikosti i usluge ekosustava, ovisno o tome kako se njima upravlja.

Izmijenjeni delegirani akt (Delegirana uredba br. 639/2014) važan je korak za dodatno povećanje utjecaja na okoliš jer se njime zabranjuje upotreba sredstava za zaštitu bilja na obradivim površinama koje se smatraju ekološki značajnim površinama.

PRILOG 7.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „PRIRODNI RESURSI“

	2016.	2015.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore	217	180
Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo	163	179
Ukupan broj transakcija – „Prirodni resursi“	380	359
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške: Tržišne i izravne potpore	1,7 %	2,2 %
Procijenjena stopa pogreške: Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo	4,9 %	5,3 %
Procijenjena stopa pogreške: Prirodni resursi	2,5 %	2,9 %
Gornja granica pogreške	3,5 %	
Donja granica pogreške	1,5 %	
Donja i gornja granica pogreške za područje „Poljoprivreda: tržišne i izravne potpore“ iznose: 0,8 % i 2,6 %		
Donja i gornja granica pogreške za područje „Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo“ iznose: 2,1 % i 7,7 %		

PPRILOG 7.3.

PREGLED POGREŠAKA S UČINKOM OD NAJMANJE 20 % ZA PODRUČJE RURALNOG RAZVOJA, OKOLIŠA, KLIMATSKE POLITIKE I RIBARSTVA

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Uvod

Primjenom opće revizijske metodologije utvrđene u **prilogu 1.1.** Sud je ispitao reprezentativni uzorak transakcija u svrhu procjene razine *nepravilnosti* u skupini podataka za ovaj naslov VFO-a. Pogreške otkrivene ispitivanjem ne čine sveobuhvatan popis pogrešaka, ni u pogledu pojedinačnih pogrešaka ni u pogledu mogućih vrsta pogrešaka. Nalazi izneseni u nastavku u vezi s pogreškama s učinkom od najmanje 20 % ispitane vrijednosti transakcija navode se kao primjeri za posebne procjene kojima je obuhvaćeno područje ruralnog razvoja, okoliša, klimatske politike i ribarstva⁽¹⁾. Te su pogreške utvrđene u transakcijama u vrijednosti između 1600 eura i 1 milijuna eura, sa srednjom vrijednosti od nešto ispod 100 000 eura⁽²⁾.

Primjeri pogrešaka

Ruralni razvoj, okoliš, klimatska politika i ribarstvo

Neprihvatljivi korisnici/rashodi

1. primjer – Potpora mikropoduzećima te malim i srednjim poduzećima dodijeljena je zadruzi koja je u vlasništvu velikog međunarodnog poduzeća

Sud je u Litvi ispitao plaćanje potpore jednoj zadruzi za ulaganje u preradu i stavljanje na tržište poljoprivrednih proizvoda. Prema pravilima EU-a i nacionalnim pravilima takva se potpora dodjeljuje samo mikropoduzećima te malim i srednjim poduzećima, pri čemu se njihova veličina utvrđuje na temelju broja zaposlenika, godišnjeg prometa i ukupne godišnje bilance. Povezana poduzeća, kao što su poduzeća-majke i poduzeća-kćeri, moraju biti uključena u taj izračun. Sud je utvrdio da je predmetna zadruga bila u vlasništvu velikog međunarodnog poduzeća te stoga nije pripadala kategoriji mikropoduzeća ili malih ili srednjih poduzeća. Korisnik nije ispunjavao uvjete za potporu, što je dovelo do pogreške u visini od 100 %.

Komisija prima na znanje primjedbu Europskog revizorskog suda iz Priloga 7.2. da pregled transakcija Europskog revizorskog suda ne upućuje na relativnu stopu pogreške u državama članicama iz uzorka. Komisija ističe da su detaljne informacije o rezultatima revizija Komisije i država članica za svaku pojedinu državu članicu navedene u godišnjim izvješćima o radu i tehničkim prilogima koje su izradile službe Komisije koje u okviru podijeljenog upravljanja upravljaju sredstvima EU-a.

⁽¹⁾ Te pogreške čine više od tri četvrtine ukupne procijenjene stope pogreške za ovu posebnu procjenu.

⁽²⁾ Odnosno, polovica pogrešaka s učinkom od najmanje 20 % utvrđena je u transakcijama u vrijednosti manjoj od 100 000 eura, a ostatak u transakcijama u vrijednosti iznad tog iznosa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

2. primjer – Korisnik je strojeve za koje je primio potporu kupio od povezanog poduzeća

Sud je ispitao plaćanje jednom poljoprivrednom poduzeću u Mađarskoj za kupnju strojeva. Pronašao je uvjerljive dokaze da je korisnik povezan s poduzećem od kojeg je nabavio strojeve. Prema nacionalnom zakonodavstvu to čini čitavo plaćanje neprihvatljivim što dovodi do pogreške u visini od 100 %.

3. primjer – Nepridržavanje pravila prihvatljivosti za program LIFE

Sud je ispitao plaćanje za jedan projekt u vezi s okolišem koji se provodio pod izravnim upravljanjem i koji je financiran sredstvima iz programa LIFE. Utvrđen je niz kršenja pravila prihvatljivosti za program LIFE u vezi s troškovima za osoblje. Primjerice, u ugovorima se ne spominje program LIFE, evidencije radnih sati nisu potvrđene, a troškovi nisu zaračunani na temelju stvarno odrađenih sati. Sud je zabilježio pogrešku u visini od 60 % ispitanih troškova.

ODGOVORI KOMISIJE

U skladu s člankom 25.1. Zajedničkih odredaba o programu LIFE (na temelju članka 126. Financijske uredbe) prihvatljivi se troškovi moraju temeljiti na stvarnim nastalim troškovima te se stoga ne mogu temeljiti na dnevnoj proračunskoj stopi.

Na odgovarajući bi način trebalo bilježiti vrijeme koje je osoblje uložilo u rad na projektu (evidencija radnih sati). Međutim, potrebno je napomenuti da se prijavljeno vrijeme do dva dana mjesečno po kalendarskoj godini može prihvatiti bez evidencije radnih sati. Nadalje, ako se vrijeme rada na projektu može bilježiti na drugi način (npr. izvadci iz analitičkih računovodstvenih sustava), Komisija će predmetne troškove smatrati prihvatljivima.

Premda ne postoji uvjet posebnog navođenja projekta u ugovoru zaposlenika, trebalo bi ga navesti u evidenciji radnih sati ili s pomoću drugog alata za bilježenje radnog vremena. Nadalje, ako se vrijeme rada na projektu ne bilježi evidencijom radnih sati, nego na drugi način, kao što su izvadci iz analitičkih računovodstvenih sustava, predmetni se troškovi smatraju prihvatljivima.

Ako zaposlenik nije potpisao evidencije radnih sati, a nadzornik ih nije potvrdio, one nisu zadovoljavajuće te se predmetni troškovi smatraju neprihvatljivima. Međutim, takve se evidencije radnih sati smatraju neprihvatljivima samo ako se sustavno nisu potpisivale i potvrđivale. Evidencije radnih sati koje nasumično nisu potpisane i potvrđene smatraju se administrativnom pogreškom te se obično uzimaju u obzir.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

4. i 5. primjer – Regionalne vlasti primile su financijska sredstva EU-a za obavljanje radova čija je vrijednost izračunana na temelju preuveličanih troškova

Sud je ispitao dva skupa radova koje su platile regionalne vlasti u Andaluziji, u Španjolskoj. Jedni su se radovi odnosili na obnovu ruralne ceste, a drugi na kuću s poljoprivrednim objektom u ruralnom području. U oba slučaja Sud je utvrdio da su radovi izravno dodijeljeni poduzeću po preuveličanim cijenama. Sud je zabilježio pogreške u visini od redom 33 % i 41 % ispitanih troškova.

6. primjer – Nedopušteno zajedničko podnošenje zahtjeva

Sud je ispitao plaćanje jednom poljoprivrednom poduzeću u Estoniji za kupnju strojeva. Zahtjev za projekt podnesen je zajedno s drugim poduzećem. Prema nacionalnim pravilima, zajedničkim podnošenjem zahtjeva ostvaruje se pravo na veći iznos potpore, no ono je dopušteno samo ako nijedan od podnositelja zahtjeva nema dominantan izravan ili neizravan utjecaj nad drugim. Međutim, taj uvjet nije bio zadovoljen, što je dovelo do pogreške u visini od 32 %.

Sud je utvrdio pogreške u vezi s neprihvatljivim korisnicima/rashodima (kvantificirane u visini do 20 %) u Danskoj, Njemačkoj, Grčkoj, Portugalu (kopneni dio), Italiji (Basilicata), Austriji i Poljskoj.

Površina prikazana većom od stvarne ili neprihvatljiva površina

7. primjer – Potpora očuvanju tradicionalnih voćnjaka isplaćena za površinu s premalim brojem tradicionalnih stabala

Sud je u Portugalu ispitao plaćanje poljoprivredniku u okviru mjere ruralnog razvoja „Poljoprivreda, okoliš i klimatske promjene” za očuvanje tradicionalnih voćnjaka na Azorima. Jedan od nacionalnih preduvjeta za primanje plaćanja je da je riječ o voćnjaku s barem jednom sortom koja se tradicionalno uzgaja na Azorima i koja, ako se uzgaja s drugim stablima, mora činiti najmanje 80 % ukupnog broja stabala. Sud je posjetio dvije parcele za koje je zatražena potpora i utvrdio da na njima nije postojao dovoljan broj prihvatljivih stabala. Parcele nisu bile u skladu s pravilima prihvatljivosti, što je dovelo do pogreške u visini od 100 %.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

8. primjer – Potpora je isplaćena za područje na kojem se ne obavlja poljoprivredna djelatnost

U okviru mjere ruralnog razvoja „Plaćanja povezana s područjima s prirodnim ograničenjima ili ostalim posebnim ograničenjima” potpora se pruža poljoprivrednim gospodarstvima u određenim posebnim područjima kao što su planinska područja. Plaćanja se izvršavaju na godišnjoj razini po hektaru prihvatljivog zemljišta kako bi se poljoprivrednicima nadoknadili cjelokupni dodatni nastali troškovi i izgubljeni prihodi, ili pak njihov dio, do kojih je došlo zbog ograničenosti poljoprivredne proizvodnje u takvim područjima. Poljoprivrednici moraju obavljati poljoprivrednu djelatnost u tim područjima kako bi bili prihvatljivi za primanje potpore.

Sud je posjetio jedno poljoprivredno gospodarstvo u Hrvatskoj koje je primilo naknadu za gorsko-planinska područja. Sud je ispitao uzorak od tri parcele koje je korisnik prijavio kao pašnjake. Na jednoj od parcela nisu pronađeni znakovi poljoprivredne djelatnosti, tj. napasivanja. Stoga parcela nije bila prihvatljiva za dodjelu naknade. Neprihvatljivi dijelovi postojali su i na drugim dvjema parcelama jer se na njima nalazila gusta šuma i grmlje. Sud ističe da je agencija za plaćanja utvrdila slične probleme i da je naknadno pokrenula postupak povrata sredstava. Na temelju svojeg uzorka, Sud je procijenio da je riječ o pogrešci u visini od 91 %.

Sud je pogreške u vezi s prikazom površine većom od stvarne ili neprihvatljivom površinom (kvantificirane u visini do 20 %) utvrdio u Češkoj Republici, Njemačkoj (Saska), Španjolskoj (Estremadura), Francuskoj (Rona-Alpe), Hrvatskoj, Portugalu (Azori i kopneni dio), Slovačkoj, Finskoj i Ujedinjenoj Kraljevini (Engleska).

Nepriдрžavanje pravila javne nabave

9. primjer – Javno tijelo neopravdano je izuzelo najnižu ponudu za izvođenje radova

U Poljskoj je Sud ispitao plaćanje izvršeno jednom javnom tijelom za obnovu nasipa za zaštitu poljoprivrednog zemljišta od izljeva rijeke. Građevinski radovi činili su 97 % troškova obuhvaćenih revizijom. Sud je pregledao postupak javne nabave na temelju kojeg se odabralo poduzeće za izvođenje građevinskih radova i utvrdio da je najniža ponuda izuzeta bez valjanog razloga. Stoga predmetni troškovi nisu bili prihvatljivi, što je dovelo do pogreške u visini od 97 %.

Komisija shvaća da su hrvatska tijela pri procjeni kvalitete LPIS-a utvrdila moguću neprihvatljivost zemljišta te su nastojala provesti mjere kako bi ispravila postojeću pogrešku.

Komisija shvaća da su hrvatska tijela ažurirala LPIS nakon brzog terenskog posjeta i pokrenula povrat potpore u roku propisanom zakonodavstvom EU-a, stoga prekoračenje neće imati financijski učinak.

Komisija shvaća da je odluku o izuzimanju najniže ponude osporavao ponuditelj koji nije bio odabran. Međutim, nacionalno žalbeno tijelo (KIO) nadležno za taj predmet odbacilo je tu žalbu. Agencija za plaćanja postupila je u skladu s odlukom nacionalnog žalbenog tijela.

PRILOG 7.4.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „PRIRODNI RESURSI“

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostadni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
	3.46. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2013. godinu, Sud preporučuje da:							
2013.	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: — 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.).	X						
	2. preporuka: Komisija zajamči 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.).				X			

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostami dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2013.	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.).	X						
	4.37. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2013. godinu Sud u području ruralnog razvoja preporučuje:							
	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.			X				
	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).			X				Komisija shvaća da je Europskom revizorskom sudu dostavila dokaze da su u svim slučajevima provedene odgovarajuće daljnje mjere. Pojedinačne transakcije opisane u odlomcima 4.14. i 4.21. obuhvaćene su posebnim revizijama Komisije. Sustavni nedostaci opisani u odlomku 4.20. odnose se na iste probleme koje su otkrili Komisijini revizori i koji su uključeni u procjenu rizika pri izradi godišnjeg programa rada.
	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.).		X					Osim toga, kad je riječ o odlomku 4.16., s obzirom na to da je korisnik tijekom ocjene završnog izvješća u pisanom obliku potvrdio da ne može vratiti PDV, Komisija nije imala razloga dovesti predmetnu pisanu potvrdu u pitanje.

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Više nije primjenjivo	Nedostami dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2013.	a za ZPP u cjelini preporučuje:							
	4. preporuka: da Komisija dokumentira način izračuna rashoda obuhvaćenih revizijama sukladnosti (vidjeti odlomak 4.24.).	X						
	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						
	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						
	4.38. Sud nadalje preporučuje:							
	7. preporuka: da financijski ispravci upućeni državana članicama u vezi s Europskim fondom za ribarstvo budu potkrijepljeni dokazima kojima se potvrđuje njihova valjanost (vidjeti odlomak 4.34.).	X						

POGLAVLJE 8.

„Sigurnost i građanstvo”

SADRŽAJ

	<i>Odlomci</i>
Uvod	8.1.–8.6.
Kratak opis područja obuhvaćenog ovim naslovom VFO-a	8.2.–8.5.
Opseg revizije i revizijski pristup	8.6.
Pravilnost transakcija	8.7.
Ispitivanje odabranih sustava	8.8.–8.12.
Podijeljeno upravljanje	8.8.–8.10.
Izravno upravljanje	8.11.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	8.12.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

8.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov višegodišnjeg financijskog okvira (VFO) „Sigurnost i građanstvo”. U **okviru 8.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2016. godinu.

Okvir 8.1. – Naslov 3. VFO-a – detaljan prikaz za 2016.

(u milijardama eura)		
Migracije i sigurnost 53 % 1,6	Decentralizirane agencije 22 % 0,7	Ostalo ⁽¹⁾ 11 % 0,3
	Hrana i hrana za životinje 8 % 0,3	Kreativna Europa 6 % 0,2
	Ukupna plaćanja za predmetnu godinu	
	– predujmovi ⁽²⁾	
+ obračuni predujmova ⁽²⁾		1,5
Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno		2,4

⁽¹⁾ Obuhvaćeni su rashodi u vezi s potrošačima, pravosuđem, pravima, jednakosti i građanstvom.

⁽²⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 10. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2016. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Kratak opis područja obuhvaćenog ovim naslovom VFO-a

8.2. Naslov 3. VFO-a obuhvaća nekoliko različitih politika čiji je zajednički cilj ojačati koncept europskog građanstva uspostavom područja slobode, pravde i sigurnosti bez unutarnjih granica. Kao što je prikazano u **okviru 8.1.**, najveće rashodovno područje čine migracije i sigurnost, a sredstva se također izdvajaju za područje „Hrana i hrana za životinje” (što obuhvaća prehranu, zdravlje životinja i bilja te dobrobit životinja), kao i kulturne i kreativne aktivnosti („Kreativna Europa”) te programe koji obuhvaćaju pravosuđe, prava, jednakost i građanstvo te potrošače i zdravlje. Znatan udio plaćanja vrši se preko decentraliziranih agencija ⁽¹⁾.

Migracije i sigurnost

8.3. Većina rashoda za migracije i sigurnost potječe iz dvaju fondova: Fonda za azil, migracije i integraciju ⁽²⁾ (FAMI) te Fonda za unutarnju sigurnost (FUS). Ti su fondovi uspostavljeni na razdoblje 2014.–2020. te su zamijenili program SOLID („Solidarnost i upravljanje migracijskim tokovima”), koji je sadržavao četiri instrumenta ⁽³⁾, kao i programe „Sprečavanje i borba protiv kriminala” (ISEC) te „Sprečavanje, pripravnost i upravljanje posljedicama terorizma i drugih rizika povezanih sa sigurnošću” (CIPS). Kao i u okviru programa SOLID, upravljanje većinom sredstava iz FAMI-ja i FUS-a podijeljeno je između država članica i Komisije (GU za migracije i unutarnje poslove (GU HOME)). Cilj je FAMI-ja doprinijeti djelotvornom upravljanju migracijskim tokovima te omogućiti zajednički pristup EU-a pitanjima azila i useljavanja. Cilj je FUS-a ostvariti visoku razinu sigurnosti u EU-u. Sadržava dva instrumenta ⁽⁴⁾: Instrument za granice i vize te Instrument za policijsku suradnju i upravljanje kriznim situacijama. Prvim se instrumentom pruža potpora za usklađene mjere upravljanja granicama i razvoj zajedničke vizne politike, dok je drugi usredotočen na suradnju među tijelima za izvršenje zakona i jačanje kapaciteta za upravljanje sigurnosnim rizicima i kriznim situacijama.

⁽¹⁾ U različitim područjima politika iz ovog naslova VFO-a trenutačno djeluje 12 takvih tijela.

⁽²⁾ Pravni akt o uspostavi FAMI-ja može se pronaći na internetskim stranicama Eur-Lex.

⁽³⁾ Pravni akti o uspostavi tih instrumenata mogu se pronaći na internetskim stranicama Eur-Lex: Fond za vanjske granice, Europski fond za povratak, Europski fond za izbjeglice, Europski fond za integraciju državljana trećih zemalja.

⁽⁴⁾ Pravni akti o uspostavi tih instrumenata mogu se pronaći na internetskim stranicama Eur-Lex: Instrument za granice i vize, Instrument za policijsku suradnju i upravljanje kriznim situacijama.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Druća područja

8.4. Glavni je cilj programa „Hrana i hrana za životinje” pobrinuti se za zaštitu zdravlja ljudi, životinja i biljaka u svim fazama prehrambenog lanca. Najveća stavka rashoda odnosi se na nadoknadu troškova država članica u okviru programa koje je odobrila Komisija i koji su povezani s određenim bolestima životinja.

8.5. „Kreativna Europa” okvirni je program EU-a za potporu kulturnom i audiovizualnom sektoru. Naslovom 3. također je obuhvaćen niz programa čiji je cilj ostvariti zajednički cilj jačanja područja sigurnosti i građanstva, kao što su programi u vezi s pravosuđem i potrošačima te program u vezi s pravima, jednakošću i građanstvom.

Opseg revizije i revizijski pristup

8.6. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem „Sigurnost i građanstvo” za 2016. godinu ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 15 transakcija, u skladu s odlomkom 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da omogući Sudu stvaranje predodžbe o potrošnji sredstava 2016 iz proračuna u cjelini, a ne da bude reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru ovog naslova VFO-a. Takva je odluka donesena zbog relativno niske razine plaćanja za ovo područje politike 2016. godine (oko 2 % ukupnih rashoda iz proračuna EU-a). Uzorak se sastojao od pet transakcija pod podijeljenim upravljanjem s državama članicama⁽⁵⁾, sedam pod izravnim upravljanjem Komisije i tri koje su se odnosile na obračun predujmova agencijama;
- (b) glavne sustave koje Komisija i države članice primjenjuju za davanje jamstva za plaćanja u okviru programa SOLID te FAMI-ja i FUS-a. U okviru rada na reviziji sustava Sud je također obavio dodatno ispitivanje uzorka od 35 transakcija: 24 transakcije pod podijeljenim upravljanjem Komisije i država članica i 11 pod izravnim upravljanjem Komisije. Uzorak transakcija pod podijeljenim upravljanjem bio je usredotočen na program SOLID, jer je većina rashoda koje je Komisija obračunala 2016. i dalje nastajala u okviru tog programa. U najvećoj mjeri Sud je ispitao one sustave država članica za koje je Komisija procijenila da pružaju razumnu razinu jamstva;

⁽⁵⁾ Njemačka, Španjolska, Francuska, Italija i Litva.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

- (c) jesu li informacije o pravilnosti rashoda prikazane u godišnjim izvješćima o radu GU-a HOME i GU-a za komunikaciju (GU COMM) općenito u skladu s rezultatima Suda.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

8.7. Od 15 ispitanih transakcija u četirima su postojale mjerljive pogreške, od kojih su tri bile ispod 2 % ispitane vrijednosti transakcije. S obzirom na to da uzorak nije zamišljen tako da bude reprezentativan za rashode u okviru ovog naslova VFO-a, nema izračuna stope pogreške.

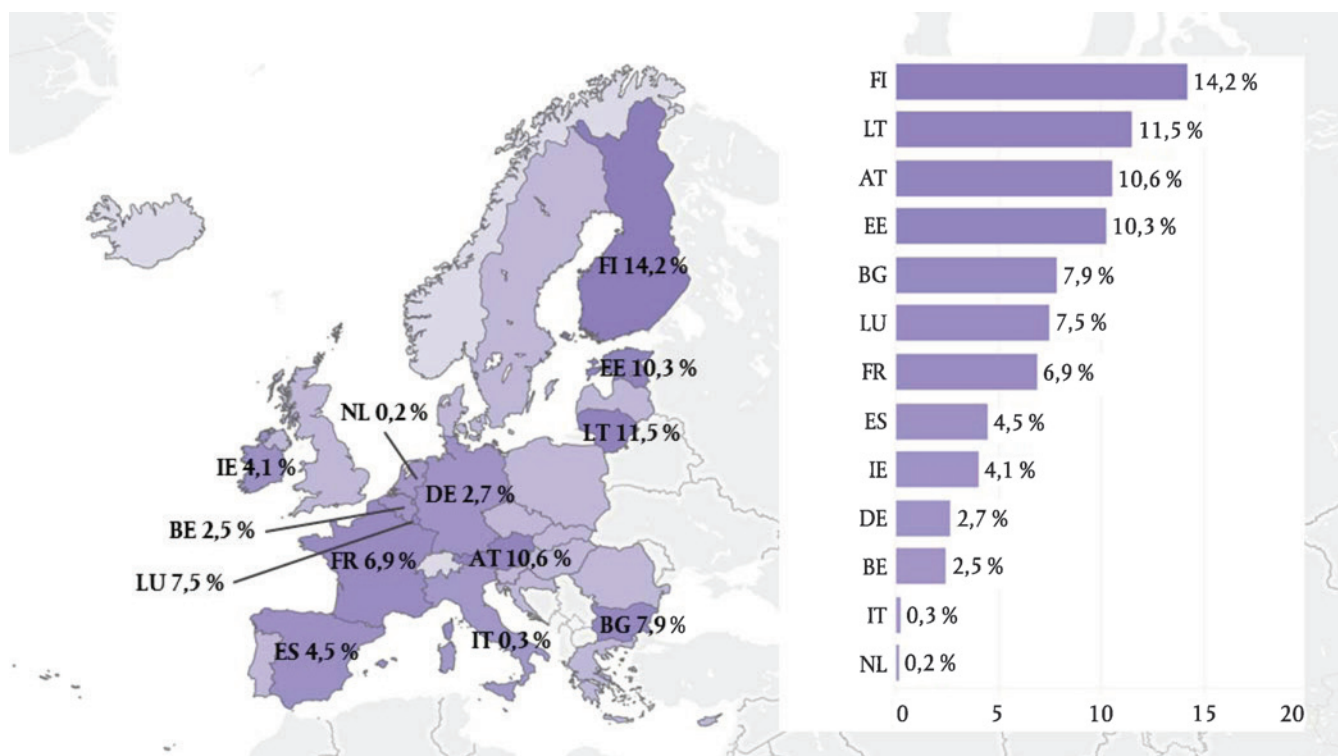
ISPITIVANJE ODABRANIH SUSTAVA**Podijeljeno upravljanje****FAMI i FUS**

8.8. Sud je ispitao postupak na temelju kojeg je Komisija odobrila deset nacionalnih programa, njezinu procjenu sustava upravljanja i kontrole u državama članicama, te financijsko odobrenje računovodstvene dokumentacije FAMI-ja i FUS 2016. godine. Tijekom posjeta četirima državama članicama ⁽⁶⁾ Sud je ispitao iste sustave. Kao što je prikazano u **okviru 8.2.**, dvije godine nakon početka sedmogodišnjeg programskog razdoblja, napredak u izvršenju plaćanja iz FAMI-ja i FUS-a pod podijeljenim upravljanjem bio je spor.

8.8. Iako je razina plaćanja u prvim financijskim izvještajima koji obuhvaćaju godine 2014. i 2015. bila niska, Komisija želi naglasiti da su se plaćanja prijavljena 2017. (u financijskim izvještajima za 2016.) povećala za više od tri puta u usporedbi s onima za 2014.–2015. Osim toga, prema godišnjem izvješću o provedbi za 2016. iznosi preuzetih obveza na razini država članica dosegli su za FAMI 36 %, a za FUS 40 %. Stoga se očekuje da će se plaćanja nastaviti povećavati i u budućnosti.

⁽⁶⁾ Posjet Španjolskoj i Austriji za FAMI te Njemačkoj i Francuskoj za FUS.

Okvir 8.2. – Primjena FAMI-ja i FUS-a do financijske godine 2015. bila je relativno spora



Napomena: stopom izvršenja uspoređuje se potrošnja sredstava u okviru podijeljenog upravljanja financijske godine 2014. i 2015. s ukupnim iznosom dodijeljenih sredstava za razdoblje financiranja 2014.–2020. za 13 država članica za koje je Komisija obračunala rashode za 2014. i 2015. godinu.

Izvor: odluka Komisije o poravnanju godišnje računovodstvene dokumentacije za nacionalne programe u vezi s rashodima za koje je pružena potpora iz FAMI-ja i FUS-a za financijsku godinu 2014. i 2015.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

8.9. Sud je utvrdio nekoliko nedostataka na razini Komisije (GU HOME) i na razini država članica. U **okviru 8.3.** prikazani su glavni nedostaci sustava i njihovi učinci.

Program SOLID

8.10. Ispitivanjem koje je Sud obavio nad dodatnim uzorkom transakcija (vidjeti odlomak 8.6. točku (b)) općenito je potvrđena procjena koju je Komisija obavila u pogledu razine jamstva koju pružaju sustavi država članica.

ODGOVORI KOMISIJE

8.9. Komisija naglašava da je njezin sustav kontrole dobro funkcionirao i bio konzistentan što joj je omogućilo davanje odgovarajućeg jamstva, što pokazuje i Godišnje izvješće o radu.

8.10. Komisija pozdravlja činjenicu da je Europski revizorski sud (ERS) općenito potvrdio njezinu procjenu u pogledu razine jamstva koju pružaju sustavi država članica za program SOLID. Komisija smatra da to pokazuje da je ta razina jamstva dakle i pouzdana.

Okvir 8.3. – Nedostatci sustava u vezi s programom SOLID, FAMI-jem i FUS-om

Nedostatak	Učinak	Odgovor Komisije
Razina Komisije		
1. Komisija je prije odobrenja programa za FAMI/FUS pregledala velik broj nacrti tih programa koje su izradile države članice (primjerice, njemački program za FUS imao je 10 inačica, a program Ujedinjene Kraljevine za FAMI njih devet).	Može uzrokovati kašnjenja u provedbi.	Faza planiranja programa bila je iterativan proces s državama članicama neophodan za osiguravanje visoke kvalitete nacionalnih programa koje je Komisija odobrila za razdoblje 2014.–2020.
2. Procjena koju je Komisija obavila nad sustavima država članica za FAMI i FUS u brojnim se slučajevima temeljila na nedovoljno detaljnim informacijama, posebno u području revizijskih strategija.	Ograničenje procjene koju Komisija obavlja nad sustavima država članica.	Komisija ne dijeli mišljenje ERS-a, osobito u području revizijskih strategija koje se temelje na sljedećim pretpostavkama. Usprkos činjenici da pravna osnova ne zahtijeva od revizijskih tijela da podnose svoja izvješća o revizijama sustava, Komisija je od tijela za reviziju sustavno tražila da, kad je potrebno, podnose takva izvješća. Na temelju modela jamstva pod podijeljenim upravljanjem, smatrala je da nije ni realistično ni učinkovito pregledavati i analizirati čitav sadržaj svih pojedinačnih izvješća o revizijama sustava. Revizijska izvješća revizijskog tijela samo su jedan od instrumenata koji Komisiji omogućavaju dobivanje jamstva o istinitosti triju mišljenja koja je revizijsko tijelo iznijelo u financijskim izvještajima. Model jamstva u okviru podijeljenog upravljanja pristup je koji se temelji na druga četiri stupa jamstva (sažetak strategije revizije; rezultat revizije sustava; rezultat financijske revizije; ponovna provedba kontrolâ, ako je to primjenjivo, i bilo koje druge revizije kojima je odgovorno tijelo bilo podvrgnuto tijekom referentnog razdoblja; vlastite revizije Glavne uprave za migracije i unutarnje poslove tj. pregledi dokumentacije, sastanci u cilju pregleda sustava i revizije sustava).
3. Revizijski rad vanjskih izvršitelja na programu SOLID: — Iako su države članice brzo slale svoje odgovore, izrada izvješća o ex post revizijama sukladnosti bila je dugotrajna (u prosjeku 20 mjeseci za izradu završnog revizijskog izvješća).	Kašnjenja država članica u pogledu ispravljanja nedostataka u kontrolnim sustavima.	Iako priznaje da je izrada izvješća o ex post revizijama sukladnosti bila dugotrajna, Komisija se ne slaže s ocjenom da je to usporilo ispravljanje nedostataka u kontrolnim sustavima država članica. Primarni cilj ex post kontrole jest određivanje preostale stope pogreške u revidiranom programu (revidiranim programima); jamstvo Komisije temelji se i na sustavu revizija tijekom cijelog programskog razdoblja, koje su glavna prilika za države članice da poduzmu korektivne mjere radi uklanjanja nedostataka u sustavu.

Nedostatak	Učinak	Odgovor Komisije
— Nedovoljno dokumentirani postupci kontrole kvalitete u pogledu revizijskog rada vanjskih izvršitelja.	Rizik za dosljednu kvalitetu <i>ex post</i> revizija sukladnosti.	Glavna uprava za migracije i unutarnje poslove angažirala je te vanjske izvršitelje za provedbu revizija prema godišnjem planu rada. Nadzor Glavne uprave za migracije i unutarnje poslove nad vanjskim izvršiteljima temelji se na ključnim elementima koji nadilaze sustavno ispunjavanje kontrolnih lista i naknadno administrativno opterećenje (tj. konkretne smjernice o rizicima dane višem rukovoditelju koji koordinira postupak kontrole, standardne kontrolne liste za revizije projekata razvijene u cilju osiguranja dosljednog revizijskog pristupa u svim državama članicama; sastanci između revizora koji pregledava dokumentaciju i vanjskog izvršitelja radi upoznavanja s opsegom revizorskog zadatka, rizicima itd.).
Razina država članica		
4. Terenske provjere koje su obavljala nadležna tijela u Austriji i Španjolskoj nisu bile dovoljno dokumentirane, a uzorci koje je trebalo pregledati u Španjolskoj nisu sastavljeni iz čitave skupine podataka.	Povećani rizik za upravljanje financiranim mjerama te njihovu prihvatljivost i kontrolu.	
5. Španjolska i Francuska ne raspolažu posebnim alatom IT-a za upravljanje sredstvima i kontrolu nad njima.		Kad je riječ o IT alatu za upravljanje sredstvima, Francuska je uvela sustav PRESAGE koji u vrijeme prvih financijskih izvještaja još nije u potpunosti funkcionirao. Odgovorno tijelo obvezalo se da će sve projekte unijeti u bazu podataka do sredine 2017. Međutim to nije utjecalo na prihvatljivost troškova i nije podrazumijevalo financijske rizike jer je odgovorno tijelo isplaćivalo samo predujmove.
6. Nedostatci u revizijskim aktivnostima koje provode revizijska tijela: U Njemačkoj i Austriji ne postoje dostatni dokazi da odgovorno tijelo udovoljava kriterijima za imenovanje. Metodologijom uzorkovanja u Francuskoj nisu se uzele u obzir razlike između FAMIL-ja i FUS-a u pogledu inherentnih rizika. Ispitivanje administrativnih kontrola u Njemačkoj bilo je ograničeno.		Kad je riječ o metodologiji uzorkovanja koju je upotrebljavalo francusko revizijsko tijelo, to je tijelo promijenilo pristup.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Izravno upravljanje

8.11. Kad je riječ o rashodima kojima izravno upravlja Komisija, ispitivanje koje je Sud proveo nad uzorkom transakcija pokazalo je da u približno polovici tih transakcija nema pogrešaka. Pogreške koje je Sud utvrdio u velikoj mjeri nisu bile ozbiljne te su se odnosile na prihvatljivost troškova i postupke javnih natječaja. U **okviru 8.4.** kao primjer se navodi nalaz o financijskim sredstvima EU-a za projekt pomoći za hitne slučajeve.

Okvir 8.4. – Primjer nalaza

Sud je ispitao jednu isplatu pomoći u hitnim slučajevima koju je Komisija (GU za migracije i unutarnje poslove) izvršila Grčkoj za prijevoz migranata koji nisu državljani EU-a s grčkih otoka na grčko kopno u razdoblju od kolovoza do studenoga 2015., odnosno na vrhuncu izbjegličke krize.

Grčke vlasti isplatile su 8 milijuna eura za zakup plovila za prijevoz te smještaj i međuobroke za migrante. Na temelju sporazuma koji je s grčkim vlastima sklopljen u studenome 2015. Komisija je u svrhu doprinosa toj aktivnosti isplatila bespovratna sredstva u iznosu od 6 milijuna eura.

Odabrani brodari prevezli su više od 150 000 migranata te su im ponudili smještaj i međuobroke, naplativši prijevoz odraslim migrantima i do 60 eura po karti (djeci su naplaćivali do 30 eura) te ostvarivši zaradu u iznosu do 9 milijuna eura. Tijekom plovidbe s kopna na otoke radi ukrcaja migranata plovila nisu prevozila putnike.

8.11. Komisija pozdravlja potvrdu ERS-a da utvrđene pogreške uglavnom nisu bile ozbiljne.

Okvir 8.4. – Primjer nalaza

Dolazak stotina tisuća migranata u Grčku zahtijevao je hitan i učinkovit humanitarni odgovor EU-a. Cilj djelovanja bio je omogućiti prebacivanje migranata s otoka na kopno kako bi se izbjegla humanitarna katastrofa. U tu svrhu Grčka je sklopila ugovore s brodarskim društvima o upotrebi brodova, koji posljedično nisu mogli biti korišteni za turističke djelatnosti ili za plovidbu na redovnim linijama. Akcija je bila vrlo hitna i krajnje korisna te je provedena potpuno u skladu s načelom zdravog financijskog upravljanja.

Grčke vlasti potpisale su ugovor kako bi:

1. osigurale da plovila koja nisu u upotrebi za redovne itinerare, osobito za turiste tijekom ljeta, budu raspoloživa za projekt u korist migranata;
2. osigurale da se migrantima pružaju usluge prijevoza, smještaja i prehrane.

U pozivu grčkih vlasti jasno je specificirano da se od izvršitelja očekuje da pružaju usluge koje nadilaze ono što je normalno predviđeno u cijeni karte. To je uključivalo osiguravanje hrane, smještaja itd., a u primljenim ponudama također jasno stoji da je u izračunu ponuđene cijene uzeto u obzir da se brodovi moraju vraćati prazni. U natječajnoj dokumentaciji koju su izdale grčke vlasti isto je tako specificirano da izvršitelji za taj prijevoz od migranata mogu naplaćivati karte. To se također odrazilo na cijene u dostavljenim ponudama.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Komisija je obaviještena da brodari naplaćuju uslugu migrantima. Međutim, u sklopu procjene predložene aktivnosti u listopadu 2015. i evaluacije uspješnosti aktivnosti prije isplate preostalog iznosa bespovratnih sredstava u ožujku 2016. Komisija se nije osvrnula na mogući dohodak od migranata. U dokumentaciji povezanoj s ugovorima između grčkih vlasti i brodara spominje se naplata usluge migrantima, ali nema procjene tih prihoda. Stoga je u okviru te hitne mjere riječ o manjku transparentnosti u pogledu podjele financiranja iz javnih izvora i prihoda od migranata.

Prosječna tržišna cijena u glavnoj sezoni za povratne karte u ekonomskom razredu za predmetne rute iznosila je do 90 eura. Prihodi od migranata u iznosu i do 60 eura po karti doprinijeli su dohotku i, slijedom toga, eventualnoj dobiti brodara. Zakonodavstvo EU-a ne dopušta korisnicima bespovratnih sredstava EU-a ostvarivanje dobiti od provedbe projekta te grčke vlasti, kao korisnik bespovratnih sredstava, dobit nisu ni ostvarile.

Ugovori grčkih vlasti s brodarima odnosili su se na korištenje plovilima tijekom razdoblja od najviše 20 dana, po cijeni između 30 000 i 40 000 eura po danu po brodu, u ukupnom trajanju od 228 dana plovidbe. Bilo je dana kada brodovi nisu isplovljavali iz luka, ali su brodari bili plaćeni kako je dogovoreno ugovorom. Tri broda nisu isplovljavala iz luka redom 3, 4 i 5 dana, no brodarima je isplaćen iznos od 415 500 eura.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija se ne slaže s ocjenom ERS-a i tim nalazom.

Financijska provedba akcije u potpunosti odgovara sporazumu s grčkim vlastima o dodjeli bespovratnih sredstava te je provedena u skladu s pravilima koja su na snazi i stoga je zakonita i pravilna.

Cijena karte ne može se smatrati prihodom relevantnim za svrhu ugovora s obzirom na to da je svrha ugovora bila pružanje usluga koje nadilaze ono što je predviđeno u cijeni karte.

S obzirom na prethodno navedeno, Komisija smatra da su natječaj, evaluacija ponuda, dodjela ugovora, pružanje usluga i plaćanje od strane grčkih vlasti bili zakoniti, pravilni i potpuno transparentni.

Uzimajući u obzir i činjenicu da su migranti koristili sve pogodnosti na brodovima (uključujući prvu klasu i kabine) i da brodari nisu ostvarili prihode od prijevoza vozila ili drugih usluga kao što je hrana, Komisija smatra da su grčke vlasti za uslugu brodskog prijevoza platile pravednu cijenu.

Kao što je prethodno već objašnjeno, ugovorom je bilo predviđeno pružanje usluga koje nadilaze one predviđene u cijeni karte, te bilo koji potencijalni prihod od karata, ili čak dobit, ako je uopće ostvarena, nisu ni relevantni za sporazum o dodjeli bespovratnih sredstava ni mjerljivi.

Nekoliko dana neaktivnosti plovila o kojima je izvijestio ERS bilo je za očekivati s obzirom na činjenicu da su u ekstremno kriznoj situaciji s kojom je Grčka bila suočena u razdoblju dobivanja bespovratnih sredstava prema ugovoru morala biti stalno na raspolaganju, isplovljavati u bilo koje vrijeme i prema bilo kojem odredištu. Komisija je izračunala da je broj dana neaktivnosti iznosio ukupno sedam.

Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja

8.12. Godišnja izvješća o radu GU-a HOME te GU-a COMM pripremljena su u skladu s uputama GU-a za proračun te metode primijenjene za izračun stope pogreške ne upućuju ni na kakve metodološke probleme. Broj transakcija obuhvaćenih revizijom 2016. godine statistički je premalen te Sud stoga nije mogao usporediti informacije o pravilnosti rashoda koje su navedeni GU-ovi prijavili s revizijskim rezultatima Suda.

POGLAVLJE 9.

„Globalna Europa”

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	9.1.–9.5.
Kratak opis područja „Globalna Europa”	9.2.–9.4.
Opseg revizije i revizijski pristup	9.5.
Pravilnost transakcija	9.6.–9.23.
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	9.24.–9.33.
Procjena sustava koju je proveo GU NEAR	9.24.–9.27.
Nedostatci na razini revizijskih tijela	9.24.
Studija o stopi preostale pogreške za 2016. godinu	9.25.–9.27.
Procjena sustava koju je proveo GU DEVCO	9.28.
Godišnja izvješća o radu	9.29.–9.33.
Zaključak i preporuke	9.34.–9.37.
Zaključak	9.34.–9.35.
Preporuke	9.36.–9.37.
Prilog 9.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Globalna Europa”	
Prilog 9.2. – Pregled pogrešaka s učinkom od najmanje 20 % za područje „Globalna Europa”	
Prilog 9.3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Globalna Europa”	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

9.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov VFO-a „Globalna Europa”. U **okviru 9.1.** prikazan je pregled glavnih aktivnosti i potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2016. godinu.

Okvir 9.1. – Naslov VFO-a „Globalna Europa” – detaljan prikaz za 2016.

(u milijardama eura)

Instrument za razvojnu suradnju (DCI) 27 % 2,8	Instrument pretpristupne pomoći (IPA) 19 % 1,9	Humanitarna pomoć 19 % 1,9
Europski instrument za susjedstvo (ENI) 21 % 2,2	Ostale mjere i programi 14 % 1,5	
Ukupna plaćanja za predmetnu godinu		10,3
– predujmovi ⁽¹⁾ ⁽²⁾		6,6
+ obračuni predujmova ⁽¹⁾		4,6
Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno		8,3

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 10. **priloga 1.1.**).

⁽²⁾ Uključujući 0,3 milijarde eura uplaćene u Jamstveni fond za vanjska djelovanja.

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2016. godinu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Kratak opis područja „Globalna Europa”

9.2. Područje „Globalna Europa” obuhvaća rashode za cjelokupno vanjsko djelovanje (vanjsku politiku) koje se financira iz općeg proračuna EU-a. Obuhvaćene politike usmjerene su na:

- promicanje vrijednosti EU-a u inozemstvu, kao što su ljudska prava, demokracija i vladavina prava,
- rad na rješavanju najvažnijih globalnih problema, kao što su klimatske promjene i gubitak biološke raznolikosti,
- jačanje utjecaja razvojne suradnje EU-a, čiji je glavni cilj doprinijeti iskorjenjivanju siromaštva,
- ulaganje u dugoročno blagostanje i stabilnost zemalja susjednih EU-u pripremom zemalja kandidatkinja za članstvo i u okviru susjedske politike,
- jačanje europske solidarnosti nakon prirodnih nepogoda ili katastrofa izazvanih ljudskim djelovanjem,
- unapređivanje postupaka sprječavanja i rješavanja kriznih situacija, očuvanja mira i jačanja međunarodne sigurnosti.

9.3. Najvažniju ulogu u izvršenju proračuna za vanjsko djelovanje imaju Glavna uprava za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO), Glavna uprava za susjedsku politiku i pregovore o proširenju (GU NEAR), Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (GU ECHO) te Služba za instrumente vanjske politike.

9.4. Plaćanja za područje „Globalna Europa” 2016. godine iznosila su 10,3 milijarde eura te su se izvršavala iz nekoliko instrumenata (vidjeti **okvir 9.1.**) i primjenom različitih metoda ⁽¹⁾ u više od 150 zemalja.

⁽¹⁾ Kao primjer osobito se može navesti financiranje ugovora o javnoj nabavi, bespovratnih sredstava, posebnih zajmova, kreditnih jamstava i financijske pomoći, proračunske potpore i drugih usmjerenih oblika proračunske pomoći.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opseg revizije i revizijski pristup

9.5. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem „Globalna Europa” za 2016. godinu ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 156 *transakcija*, u skladu s odlomkom 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru ovog naslova VFO-a. Sastojao se od 68 transakcija koje su odobrile delegacije EU-a u 12 zemalja *korisnica* i 88 transakcija koje je odobrio središnji ured Komisije, od kojih su 24 izvršene u područjima humanitarnih kriza posredstvom partnera GU-a ECHO;
- (b) relevantne sustave kako bi Sud utvrdio njihove nedostatke, i to u slučajevima u kojima su otkrivene pogreške;
- (c) jesu li informacije o *pravilnosti* rashoda prikazane u *godišnjim izvješćima o radu* GU-a DEVCO i GU-a NEAR općenito u skladu s rezultatima Suda.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

9.6. **Prilog 9.1.** sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 156 ispitanih transakcija njih 48 (31 %) sadržavalo je pogreške ⁽²⁾. Na temelju 24 kvantificirane pogreške Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 2,1 % ⁽³⁾.

9.7. Komisija je primijenila korektivne mjere koje su izravno utjecale na 13 transakcija iz uzorka. Te su mjere imale utjecaja na izračune jer je zbog njih stopa pogreške koju je Sud procijenio za ovo poglavlje umanjena za 0,3 postotna boda.

⁽²⁾ Pojedine transakcije sadržavale su više od jedne pogreške. Sud je zabilježio ukupno 56 pogrešaka.

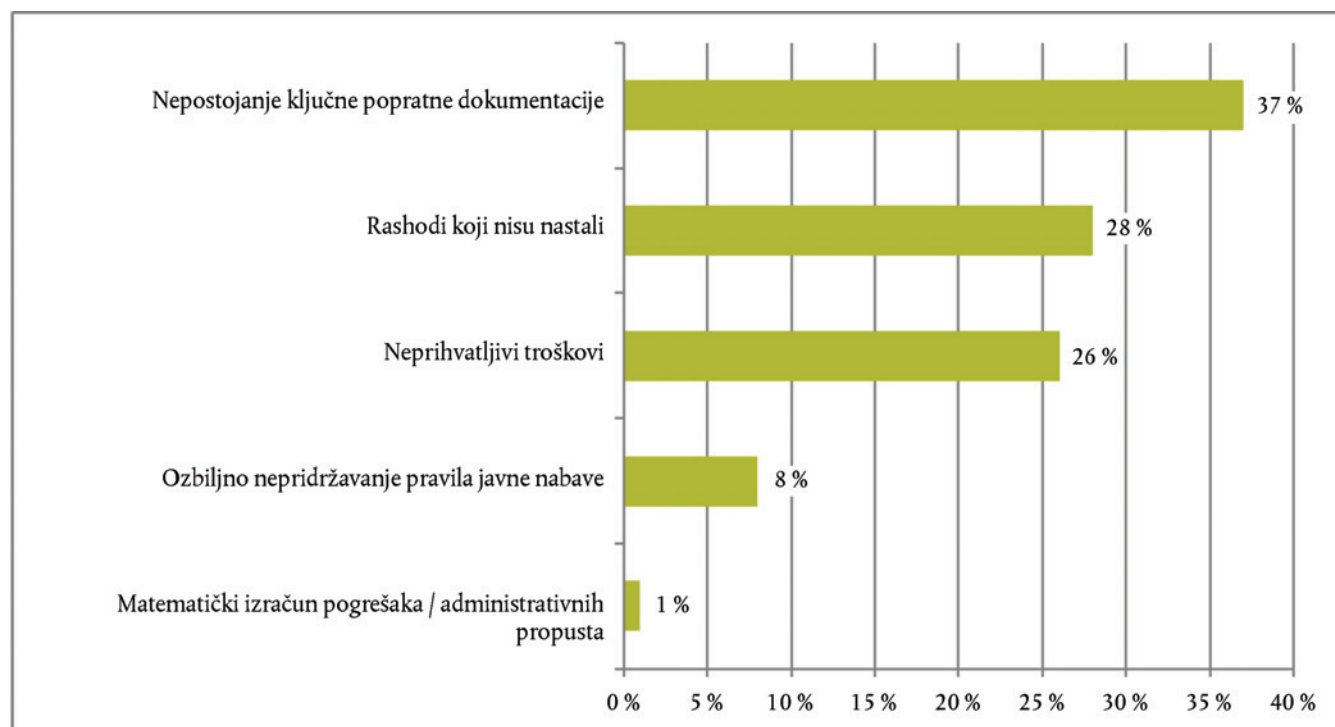
⁽³⁾ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % *siguran* da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 0,6 % i 3,6 % (što su redom donja i gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

9.8. Komisija je u slučaju pet mjerljivih pogrešaka raspolagala s dovoljno informacija da spriječi ili otkrije i ispravi pogrešku prije prihvaćanja rashoda. Da je Komisija pravilno upotrijebila sve informacije kojima je raspolagala, *procijenjena stopa pogreške* za ovo poglavlje bila bi manja za 0,7 postotnih bodova ⁽⁴⁾. U šest drugih transakcija Sud je utvrdio pogreške koje su trebali otkriti revizori koje su angažirali korisnici. Te pogreške čine 0,2 postotna boda procijenjene stope pogreške.

9.9. U **okviru 9.2.** nalazi se detaljan prikaz stope pogreške koju je Sud procijenio za 2016. godinu po vrstama pogrešaka.

Okvir 9.2. – „Globalna Europa” – detaljan prikaz procijenjene stope pogreške



Izvor: Europski revizorski sud.

⁽⁴⁾ Za 0,6 % stope pogreške (dva slučaja) odgovorna je sama Komisija, a za 0,1 % (tri slučaja) korisnici.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

9.10. Zbog uvjeta plaćanja u dvama područjima smanjena je vjerojatnost pojavljivanja pogrešaka u transakcijama. Riječ je o području *proračunske potpore* ⁽⁵⁾ i onim područjima u kojima se primjenjuje „teoretski pristup” u projektima s više donatora koje provode međunarodne organizacije ⁽⁶⁾.

9.11. Proračunska potpora doprinosi općem proračunu države ili proračunu države za određenu politiku ili cilj. Sud je ispitao je li se Komisija pridržavala uvjeta za isplatu proračunske potpore partnerskim zemljama te je li provjeravala jesu li ispunjeni opći uvjeti prihvatljivosti (kao što je zadovoljavajući napredak u području upravljanja financijama u javnom sektoru).

9.12. Međutim, budući da zakonske odredbe ostavljaju mnogo prostora za tumačenje, Komisija je vrlo fleksibilna pri donošenju odluka o tome jesu li opći uvjeti ispunjeni. Revizijom pravilnosti koju Sud provodi mogu se obuhvatiti samo faze do isplate pomoći partnerskoj zemlji jer se sredstva tada pripajaju proračunskim sredstvima zemlje primateljice. Mogući nedostaci u financijskom upravljanju te zemlje koji dovedu do zloporabe na nacionalnoj razini neće uzrokovati pogreške koje bi Sud utvrdio provedbom revizije ⁽⁷⁾.

9.13. 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. Sud je taj pristup, u obliku u kojem ga primjenjuje Komisija, uzeo u obzir i pri obavljanju dokaznog ispitivanja ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ Plaćanja proračunske potpore financirana iz općeg proračuna 2016. godine iznosila su 1,1 milijardu eura.

⁽⁶⁾ Plaćanja međunarodnim organizacijama iz općeg proračuna 2016. godine iznosila su 3,0 milijardi eura. Sud ne može navesti na koliki se dio tog iznosa primjenjuje teoretski pristup jer ga Komisija ne prati zasebno.

⁽⁷⁾ Učinkovitost i djelotvornost proračunske potpore teme su koje se obrađuju u nizu tematskih izvješća Suda, od kojih su najnovija tematsko izvješće br. 32/2016 „Pomoć EU-a Ukrajini”, br. 30/2016 „Djelotvornost potpore EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu” i br. 13/2016 „Pomoć EU-a jačanju javne uprave u Moldovi” (<http://eca.europa.eu>).

⁽⁸⁾ Sud nije provjeravao povezane stavke rashoda ako je doprinos Komisije bio manji od 75 % proračuna za određenu aktivnost. U slučajevima u kojima taj doprinos iznosi između 75 % i 90 % proračuna, Sud je potrebu za provjeravanjem povezanih stavki rashoda procjenjivao zasebno za svaki pojedinačni slučaj.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

9.14. Ako se iz uzorka obuhvaćenog revizijom izostavi 7 transakcija proračunske potpore i 17 transakcija na temelju teoretskog pristupa, procijenjena stopa pogreške iznosi 2,8 % ⁽⁹⁾.

9.15. 37 % procijenjene stope pogreške povezano je s rashodima za koje nije pružena ključna popratna dokumentacija (vidjeti 1., 2. i 3. primjer u **prilogu 9.2.**).

9.16. 28 % procijenjene stope pogreške odnosi se na dva slučaja u kojima je Komisija prihvatila rashode koji nisu stvarno nastali (vidjeti 4. primjer u **prilogu 9.2.**).

9.17. Najučestalija vrsta pogreške, koja čini 26 % procijenjene stope pogreške, odnosi se na neprihvatljive rashode. U njih se ubrajaju rashodi za aktivnosti koje nisu obuhvaćene ugovorom ili koji su nastali izvan razdoblja prihvatljivosti, kao i nepridržavanje pravila o podrijetlu, neprihvatljivi porezi te primjena pogrešnog deviznog tečaja (vidjeti 5. primjer u **prilogu 9.2.**).

9.18. Komisija i njezini provedbeni partneri napravili su više pogrešaka u transakcijama povezanim s *bespovratnim sredstvima* i ugovorima o doprinosima s međunarodnim organizacijama nego u drugim oblicima potpore. Od 91 ispitane transakcije iz tih dviju kategorija njih 19 (21 %) sadržavalo je mjerljive pogreške.

9.19. Povrh pogrešaka koje je Sud kvantificirao utvrđene su i 32 nemjerljive pogreške u vezi s neispunjavanjem zakonskih ili ugovornih obveza.

9.20. U sedam ispitanih transakcija proračunske potpore nisu postojale pogreške.

9.21. Ispitivanjem transakcija Sud je otkrio određene kontrolne nedostatke u sustavima kojima se GU-ovi Komisije služe za područje „Globalna Europa”. Kao što je navedeno u odlomku 9.8., revizori koje su angažirali korisnici u pojedinim slučajevima nisu otkrili pogreške u rashodima, zbog čega je Komisija prihvatila neprihvatljive troškove ⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ 132 transakcije: donja granica pogreške = 1,1 % i gornja granica pogreške = 4,5 %, uz 95 % sigurnosti.

⁽¹⁰⁾ Od šest slučajeva iz odlomka 9.8. pet ih se odnosi na GU DEVCO, a jedan na GU NEAR.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

9.22. Sud je ispitao tri transakcije koje su uređene ugovorima o *twinningu* ⁽¹¹⁾. Budući da do trenutka obavljanja revizije nisu bila donesena nova pravila Komisije o jediničnim troškovima te jednokratnim i paušalnim troškovima u okviru *twinning* instrumenta, problemi otkriveni 2015. godine i dalje su postojali ⁽¹²⁾. Budući da su ugovori o *twinningu* izrađeni prema modelu ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, s pomoću njih je zabranjeno ostvariti ikakvu dobit ⁽¹³⁾. Ako ne postoji gornja granica za financiranje *neizravnih troškova*, provedbeni partneri mogli bi ostvariti dobit.

9.23. U većini transakcija, odnosno u njih 108 (69 %) nije bilo pogrešaka.

GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU I OSTALI MEHANIZMI UPRAVLJANJA

Procjena sustava koju je proveo GU NEAR

Nedostatci na razini revizijskih tijela

9.24. Obavivši pregled procjena sustava koje je proveo GU NEAR Sud je pronašao dokaze da su revizori GU-a NEAR otkrili nedostatke u neizravnom upravljanju drugim Instrumentom pretpristupne pomoći (IPA II), i to na razini revizijskih tijela triju zemalja korisnica tog instrumenta (Albanije, Turske i Srbije). Ti su nedostaci obuhvaćali sve od nedovoljnih kvalifikacija čelnika revizijskih tijela do ozbiljnih metodoloških nedostataka, ali i organizacijske probleme kao što su nepostojanje odgovarajućeg nadzora ili nedostatci u pogledu planiranja radnih mjesta, osposobljavanja i zapošljavanja. Revizijska tijela iz Albanije i Srbije uvela su promjene radi otklanjanja otkrivenih problema, no u sustavima *revizijskog tijela* iz Turske postoje određeni važni aspekti koji bi mogli nastaviti ograničavati razinu jamstva koje to tijelo pruža Komisiji.

ODGOVORI KOMISIJE

9.22. Komisija je nedavno uvela (u skladu s člankom 124. Financijske uredbe) revidirani sustav fiksnih stopa i jediničnih troškova za provedbu partnerskih projekata (*twinning*). U okviru tog sustava razlikuju se izravni i neizravni troškovi s time da su neizravni troškovi ograničeni na 6 % ukupnih prihvatljivih troškova. Taj novi sustav primjenjuje se na bespovratna sredstva za *twinning*.

⁽¹¹⁾ *Twinning* 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.

⁽¹²⁾ Poglavlje 8. godišnjeg izvješća za 2015. godinu, odlomci 8.30. i 8.31.

⁽¹³⁾ 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

Studija o stopi preostale pogreške za 2016. godinu

9.25. GU NEAR proveo je 2016. godine drugu 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 u svim područjima za koja je GU NEAR nadležan.

9.26. U studiji je ispitan reprezentativni uzorak transakcija izvršenih na temelju ugovora zaključenih između rujna 2015. i kolovoza 2016. te se primjenjivala metodologija kojom se GU DEVCO služi od 2012. godine. Sud je procijenio tu metodologiju i utvrdio da je općenito svrsishodna i djelotvorna. Međutim, pregledom studije o stopi preostale pogreške Sud je utvrdio da je bilo prostora za poboljšanja u vezi s nizom aspekata, osobito u pogledu slobode prosudbe koju revizori imaju pri procjeni pogreške za pojedinačne transakcije.

9.27. Rezultati studije GU-a NEAR o stopi preostale pogreške za 2016. godinu prikazani su u godišnjem izvješću o radu tog GU-a ⁽¹⁴⁾. U studiji je ukupna stopa preostale pogreške za taj GU procijenjena na 0,93 %, što znači da ne prelazi razinu značajnosti od 2 % koju je odredila Komisija.

Procjena sustava koju je proveo GU DEVCO

9.28. Sud je također procijenio sustave GU-a DEVCO. Dobiveni rezultati detaljno su prikazani u godišnjem izvješću Suda o 8., 9., 10. i 11. europskom razvojnom fondu (odlomci 28.–33.).

⁽¹⁴⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu GU-a NEAR za 2016. godinu, str. 36. i 37.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Godišnja izvješća o radu

9.29. Za potrebe ove revizije Sud je pregledao godišnje izvješće o radu GU-a NEAR za 2016. godinu.

9.30. GU NEAR procijenio je ukupni rizični iznos u trenutku plaćanja ⁽¹⁵⁾ za rashode koji su prihvaćeni 2016. (2 543 milijuna eura) na 29 milijuna eura (1,14 % rashoda 2016.). GU NEAR procijenio je da će se 10 milijuna eura (35 %) od tog iznosa ispraviti provjerama koje će provesti sljedećih nekoliko godina ⁽¹⁶⁾. Ravnatelj GU-a NEAR izjavio je da je, s obzirom na rizični iznos pri zaključenju, financijska izloženost GU-a bila ispod praga značajnosti od 2 %. Iako je Sud za naslov VFO-a „Globalna Europa” utvrdio značajnu stopu pogreške, izjava ravnatelja GU-a nije u suprotnosti s rezultatima revizije koju je obavio Sud jer se tek manji dio te stope pogreške odnosi na transakcije iz nadležnosti GU-a NEAR.

9.31. Kad je riječ o *korektivnom kapacitetu* GU-a NEAR, unatoč nastojanjima tog GU-a da se iz izračuna isključe povrati sredstava za prefinanciranje, stornirani nalozi za povrat i prihodi od kamata, Sud je utvrdio da iznos za 2016. godinu (10 milijuna eura) obuhvaća određena sredstva koja su trebala biti izostavljena ⁽¹⁷⁾, zbog čega je korektivni kapacitet, a time i ukupan rizični iznos prilikom plaćanja, prikazan većim od stvarnoga. Iako je teško kvantificirati cjelokupni razmjer tog nedostatka, on ne utječe na jamstvo ravnatelja glavne uprave.

9.30. *Ukupni rizični iznos u trenutku zatvaranja utvrđen je na temelju studije o stopi preostale pogreške.*

⁽¹⁵⁾ 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.

⁽¹⁶⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu GU-a NEAR za 2016. godinu, str. 51.

⁽¹⁷⁾ Sud je tijekom pregleda koji je obavio u uzorku od 25 slučajeva utvrdio 6 pogrešaka koje nisu uzete u obzir pri izračunu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

9.32. Kao što je potvrdio i ravnatelj GU-a, moguće je da pozitivna ocjena kontrolnih postupaka, koja se u velikoj mjeri temelji na studiji o stopi preostale pogreške za 2016. godinu, prikriva poteškoće u pojedinim dijelovima portfelja. GU NEAR stoga je u svrhu otkrivanja ozbiljnih nedostataka izradio predloške unutarnjih kontrola⁽¹⁸⁾. Međutim, tek predstoji razraditi indekse rizičnosti kako bi se povećala korisnost tih predložaka. Trenutačna procjena s pomoću predložaka unutarnje kontrole stoga je ograničena na analizu pogrešaka u vezi s izjavom Suda o jamstvu i pogrešaka koje čine stopu preostale pogreške te ju je potrebno dodatno razraditi kako bi se omogućilo mjerenje općeg učinka tih pogrešaka. Osim toga, Sud je primijetio da u godišnjem izvješću o radu nisu prikladno opisana ograničenja opsega studije o stopi preostale pogreške u odnosu na postupak izražavanja revizorskog mišljenja.

9.33. Sud je također ispitao godišnje izvješće o radu GU-a DEVCO za 2016. godinu. Dobiveni rezultati prikazani su u godišnjem izvješću Suda o 8., 9., 10. i 11. europskom razvojnom fondu (odlomci 34.–37.).

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak

9.34. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da je stopa pogreške u rashodima u području „Globalna Europa” bila značajna.

9.35. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je proveo Sud pokazuje da procijenjena stopa pogreške iznosi 2,1 % (vidjeti **prilog 9.1.**).

9.32. Komisija želi naglasiti da je 2016. bila prva godina u kojoj su studijom o stopi preostale pogreške obuhvaćene sve njezine operacije.

U 2017. će podrobnije razraditi segmentaciju na temelju razlikovanja rizika.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu GU-a NEAR za 2016. godinu, str. 38.–48.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Preporuke

9.36. U **prilogu 9.3.** prikazani su nalazi praćenja provedbe dviju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2013. godinu ⁽¹⁹⁾. Komisija je jednu preporuku provela u potpunosti, a drugu u određenoj mjeri.

9.37. Na temelju obavljenog pregleda te nalaza i zaključaka za 2016. godinu Sud preporučuje GU-u NEAR:

- **1. preporuka:** da surađuje s revizijskim tijelima u zemljama korisnicama instrumenta IPA II u svrhu poboljšanja njihovih kompetencija, osobito organizacijom seminara i umrežavanjem te uporabom dostupnih alata kao što su *twining* ili tehnička pomoć,
- **2. preporuka:** da razradi indekse rizičnosti u svrhu poboljšanja procjene koja se temelji na predlošcima unutarnje kontrole kako bi se bolje mjerio učinak pogrešaka,
- **3. preporuka:** da u svojem sljedećem godišnjem izvješću o radu prikladno opiše opseg studije o stopi preostale pogreške te procijenjene gornje i donje granice pogreške,
- **4. preporuka:** da poboljša izračun korektivnog kapaciteta za 2017. godinu otklanjanjem nedostataka koji su utvrđeni u ovom godišnjem izvješću.

9.36. Komisija želi istaknuti da je znatno napredovala provedba preporuke, za koju je Europski revizorski sud ocijenio da je „provedena u određenoj mjeri”.

U trenutku objave ovog izvješća pet od deset misija smatra se usklađenima, što je većina (75 % izvršenih plaćanja u 2016.) operacija u okviru ZSOP-a (EULEX Kosovo, EUPOL Afganistan, EUMM Gruzija, EUPOL COPPS na okupiranim palestinskim područjima i EUAM Ukrajina). Za misiju EUBAM Rafah usklađenost će biti formalizirana u narednim tjednima.

Trenutačno se provodi procjena misije EUCAP Sahel Mali kako bi se osigurala njezina usklađenost do studenoga 2017. Procjenom je utvrđeno da misije EUCAP Sahel Niger i EUCAP Nestor prije 2016. nisu bile usklađene te je izrađen plan djelovanja. Rad na usklađivanju tih dviju misija sada je već uznapredovao te će se one, kako je predviđeno planom, ponovno procjenjivati u 2018.

Revizija misije EUBAM Libija planira se krajem 2017. (misija je premještena iz Tripolija u Tunis te joj je smanjen razmjer).

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija prihvaća preporuku.

Komisija prihvaća preporuku.

⁽¹⁹⁾ Za ovogodišnje praćenje provedbe preporuka Sud je izabrao izvješće za 2013. godinu jer je proteklo onoliko vremena koliko je obično bilo dovoljno da Komisija provede njegove preporuke.

PRILOG 9.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „GLOBALNA EUROPA“

	2016.	2015.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija	156	156
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	2,1 %	2,8 %
Gornja granica pogreške	3,6 %	
Donja granica pogreške	0,6 %	

PRILOG 9.2.

PREGLED POGREŠAKA S UČINKOM OD NAJMANJE 20 % ZA PODRUČJE „GLOBALNA EUROPA“

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Uvod

Primjenom opće revizijske metodologije utvrđene u **prilogu 1.1.** Sud je ispitao reprezentativni uzorak transakcija u svrhu procjene razine *nepравilnosti* u skupini podataka za ovaj naslov VFO-a. Pogreške otkrivene ispitivanjem ne čine sveobuhvatan popis pogrešaka, ni za pojedinačne pogreške ni za moguće vrste pogrešaka. Nalazi izneseni u nastavku u vezi s pogreškama s učinkom od najmanje 20 % ispitane vrijednosti transakcije navode se kao primjeri⁽¹⁾. Te su pogreške utvrđene u transakcijama u vrijednosti između 281 000 eura i 19,0 milijuna eura, sa srednjom vrijednosti⁽²⁾ od preko 1,3 milijuna eura.

Primjeri pogrešaka***Nepostojanje ključne popratne dokumentacije*****1. primjer – Nedostupnost popratne dokumentacije**

GU DEVCO – Indonezija

Sud je ispitao rashode koje je Komisija prihvatila u vezi s jednim sporazumom o doprinosima sklopljenim s jednom međunarodnom organizacijom koja radi na poboljšanju sigurnosnih kapaciteta lokalnog osoblja.

Partneri korisnika nisu bili u mogućnosti dostaviti (cjelokupnu ili djelomičnu) popratnu dokumentaciju kojom bi opravdali nekoliko troškova obuhvaćenih revizijom, osobito troškove za savjetodavne usluge, putne troškove i druge operativne troškove, pa se oni stoga smatraju neprihvatljivima. Neprihvatljivi rashodi doveli su do stope pogreške koja iznosi 41 %.

U tijeku je postupak povrata sredstava.

⁽¹⁾ Te pogreške čine više od polovice ukupne procijenjene stope pogreške za područje „Globalna Europa“.

⁽²⁾ Drugim riječima, polovica svih pogrešaka s učinkom od najmanje 20 % utvrđena je u transakcijama u vrijednosti manjoj od 1,3 milijuna eura, a ostatak u transakcijama u vrijednosti iznad tog iznosa.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2. primjer – Nedostupnost popratne dokumentacije

GU DEVCO – Niger

Sud je ispitao rashode koje je Komisija prihvatila u vezi s bespovratnim sredstvima dodijeljenima jednoj nevladinoj organizaciji koja djeluje u području omogućavanja pristupa zdravstvenoj skrbi u vezi sa spolnim i reproduktivnim zdravljem.

Korisnik nije bio u mogućnosti dostaviti popratnu dokumentaciju kojom bi opravdao neke od troškova obuhvaćenih revizijom, osobito plaće za osoblje, osiguranje, nacionalni porez na dohodak te najam vozila i učionica. Ti se troškovi stoga smatraju neprihvatljivima te povezana stopa pogreške iznosi 50 %.

3. primjer – Nedostupnost popratne dokumentacije

GU DEVCO

Sud je ispitao rashode koje je Komisija prihvatila u vezi sa sredstvima uplaćenima kao doprinos jednom uzajamnom fondu kojim upravlja jedna međunarodna organizacija koja djeluje u području pripravnosti za epidemije gripe u Aziji.

Korisnik nije bio u mogućnosti dostaviti popratnu dokumentaciju kojom bi opravdao neke od troškova obuhvaćenih revizijom, osobito troškove za lijekove i medicinsku opremu. Ti se troškovi stoga u sklopu studije o stopi preostale pogreške smatraju neprihvatljivima, što je zaključak koji je Sud prihvatio. Povezana stopa pogreške iznosi 35 %.

Korisnik je službeno izjavio da dokumentacija nije dostavljena jer je izgubljena tijekom selidbe ureda nakon završetka projekta. Stoga Komisija smatra da nije riječ o slučaju lošeg upravljanja ili uskraćivanja pristupa. Neovisno o tome Komisija je već pokrenula povrat predmetnog iznosa.

Ta je transakcija dio studije o stopi preostale pogreške Glavne uprave za međunarodnu suradnju i razvoj. Nakon završetka studije međunarodna organizacija Komisiji je dostavila dokaze o razlozima nedostupnosti dokumenata.

Zbog računalnog virusa u vladinoj zgradi u Kambodži i radova u drugoj zgradi koja je djelomično uništena tijekom potresa u Nepal 2015. korisnik nije mogao dostaviti popratne dokumente kojima bi se opravdali neki od revidiranih troškova, osobito troškovi za lijekove i medicinsku opremu.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Rashodi koji nisu nastali**4. primjer – Obračun prekomjernih sredstava pretfinanciranja**

GU DEVCO

Sud je ispitao rashode koje je Komisija prihvatila u vezi s jednim sporazumom o doprinosima sklopljenim s jednom međunarodnom organizacijom koja radi na očuvanju i održivoj uporabi životinjskih genetskih resursa u Africi.

Komisija je prihvatila i uknjižila iznos koji je prelazio ukupan iznos nastalih rashoda koje je korisnik prijavio u jedinom dostupnom financijskom izvješću. Taj je iznos prekomjeran i neprihvatljiv te je doveo do stope pogreške koja iznosi 82 %.

Neprihvatljivi rashodi**5. primjer – Podrijetlo robe nije dokazano**

Služba za instrumente vanjske politike – Niger

Sud je ispitao rashode koje je Komisija prihvatila u vezi sa sredstvima uplaćenima kao doprinos jednom javnom subjektu koje radi na jačanju uloge institucijskih pripadnika mirovnih snaga u određenim regijama Nigera.

Korisnik je na lokalnom tržištu kupio motocikle bez dostatnih dokaza da su oni podrijetlom iz neke od prihvatljivih zemalja. Zbog nepridržavanja „pravila o podrijetlu” povezani su troškovi neprihvatljivi, no Komisija ih je u tom slučaju svejedno greškom prihvatila. Sud je utvrdio dva neprihvatljiva plaćanja (predujam od 40 % i završno plaćanje preostalog iznosa za istu kupnju). Stope pogreške za te dvije transakcije iznosile su redom 27 % i 20 %.

Nakon što je Europski revizorski sud pregledao dokumentaciju, predmetni su obračuni poništeni.

Komisija potvrđuje neprihvatljivost rashoda zbog neusklađenosti s pravilom o podrijetlu. Komisija će poduzeti potrebne mjere kako bi ubuduće spriječila, otkrila i ispravila te pogreške. Konkretno, kako bi poboljšala svoj nadzor nad delegacijama, Komisija će od 2017. uspostaviti regionalne timove. Delegacija u Nigeru uključena je i u plan misije nadzora za 2017.

Komisija je u postupku povrata neprihvatljivih sredstava u cilju djelotvorne zaštite financijskih interesa EU-a.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Ozbiljno nepridržavanje pravila javne nabave**6. primjer – Izostanak tržišnog natjecanja**

DG NEAR – Turska

Sud je ispitao rashode koje je Komisija prihvatila u vezi s jednim sporazumom s jednom regionalnom organizacijom koja pruža usluge izgradnje kapaciteta u području okoliša.

Korisnik se nije pridržavao pravila javne nabave koja propisuju da je ponude potrebno zatražiti od barem triju dobavljača kako bi se zajamčilo tržišno natjecanje. Neprihvatljivi rashodi doveli su do stope pogreške koja iznosi 20 %.

PRILOG 9.3.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „GLOBALNA EUROPA”

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Potpuno provedeno	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostadni dokazi	
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri				
2013	Sud preporučuje sljedeće: 1. preporuka: Komisija i posebice Glavna uprava za proširenje trebale bi se pobrinuti da je u uputama za osoblje navedeno da bi se obračuni trebali obavljati samo na temelju nastalih rashoda, a ne na temelju vlastitih procjena	X						
	2. preporuka: Služba za instrumente vanjske politike trebala bi se pobrinuti za to da sve misije zajedničke vanjske i sigurnosne politike ispunjavaju standarde u skladu s „procjenom iz šest aspekata” (engl. „six-pillar assessment”).			X				

POGLAVLJE 10.

„Administracija”

SADRŽAJ

	<i>Odlomak</i>
Uvod	10.1-10.5
Kratak opis područja obuhvaćenog ovim naslovom VFO-a	10.3
Opseg revizije i revizijski pristup	10.4-10.5
Pravilnost transakcija	10.6
Godišnja izvješća o radu i ostali mehanizmi upravljanja	10.7
Opažanja o institucijama i tijelima	10.8-10.16
Opažanja koja se istodobno odnose na nekoliko institucija i tijela	10.8-10.13
Primjena proračunskog načela jedne godine	10.8
Provedba smanjenja broja zaposlenika za 5 %	10.9-10.13
Opažanja o pojedinačnim institucijama i tijelima	10.14-10.16
Europski parlament	10.15
Europski revizorski sud	10.16
Zaključak i preporuke	10.17-10.19
Zaključak	10.17
Preporuke	10.18-10.19

Prilog 10.1. – Rezultati ispitivanja transakcija za područje „Administracija”

Prilog 10.2. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za područje „Administracija”

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

10.1. U ovom poglavlju izneseni su nalazi Suda za naslov 5. VFO-a, „Administracija” ⁽¹⁾. U **okviru 10.1.** prikazan je pregled potrošnje sredstava u sklopu tog naslova za 2016. godinu po institucijama.

Okvir 10.1. – Naslov 5. VFO-a – detaljan prikaz za 2016.

(u milijardama eura)

Komisija 58 % 5,4	Europski parlament 20 % 1,9		ESVD 9 % 0,8
	Vijeće 6 % 0,5	Sud Europske unije 4 % 0,4	EGSO 1 % 0,1
		Europski revizorski sud 1 %	Ostali 1 % 0,1
Ukupna plaćanja za predmetnu godinu			9,3
– predujmovi ⁽¹⁾			0,1
+ obračuni predujmova ⁽¹⁾			0,2
Skupina podataka obuhvaćena revizijom, ukupno			9,4

⁽¹⁾ Prema usklađenoj definiciji povezanih transakcija (za pojedinosti vidjeti odlomak 10. **priloga 1.1.**).

Izvor: konsolidirana računovodstvena dokumentacija Europske unije za 2016. godinu.

⁽¹⁾ Njime su obuhvaćeni administrativni rashodi svih institucija EU-a, mirovine i plaćanja europskim školama. Za europske škole Sud objavljuje posebno godišnje izvješće koje se podnosi Odboru guvernera Europskih škola. Primjerak tog izvješća šalje se i Europskom parlamentu, Vijeću i Europskoj komisiji.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.2. Za agencije i druga tijela EU-a Sud podnosi zasebna izvješća ⁽²⁾. Mandatom Suda nije obuhvaćena financijska revizija nad Europskom središnjom bankom.

Kratak opis područja obuhvaćenog ovim naslovom VFO-a

10.3. Administrativni rashodi obuhvaćaju rashode za ljudske resurse, koji čine otprilike 60 % ukupnog iznosa, te rashode za zgrade, opremu, energiju, komunikacije i informacijsku tehnologiju. Revizije koje Sud provodi već dugi niz godina upućuju na to da je takva potrošnja niskorizična.

Opseg revizije i revizijski pristup

10.4. Primjenom revizijskog pristupa i metoda navedenih u **prilogu 1.1.** Sud je u vezi s područjem obuhvaćenim naslovom 5. VFO-a ispitao sljedeće:

- (a) uzorak od 100 transakcija, u skladu s odlomkom 7. **priloga 1.1.** Uzorak je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz rashoda u okviru ovog naslova VFO-a (vidjeti **okvir 10.1.** i odlomak 10.3.);
- (b) uzorak na temelju rizika koji se sastoji od 20 obveza ⁽³⁾ koje su odobrene pred kraj financijske godine na temelju *odobrenih sredstava* iz 2016. i automatski prenesene u 2017., kako bi se provjerilo jesu li institucije koristile proračun u skladu s proračunskim načelom jedne godine ⁽⁴⁾;

⁽²⁾ Posebna godišnja izvješća Suda o agencijama i drugim tijelima objavljuju se u Službenom listu.

⁽³⁾ Tri za Europski parlament, jedna za Vijeće, 12 za Europsku komisiju, jedna za Sud Europske unije i tri za Europsku službu za vanjsko djelovanje.

⁽⁴⁾ Na temelju članaka 9., 13., 202. i 203. Financijske uredbe.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- (c) način na koji su institucije i tijela proveli plan smanjenja broja zaposlenih za 5 %⁽⁵⁾ do 2017.⁽⁶⁾;
- (d) jesu li u *godišnjim izvješćima o radu* svih institucija i tijela EU-a, a među njima i glavnih uprava (GU) i ureda Europske komisije koji u prvom redu snose odgovornost za administrativne rashode⁽⁷⁾, iznesene informacije o *pravičnosti* potrošnje koje su u velikoj mjeri u skladu s rezultatima Suda.

10.5. Reviziju rashoda Europskog revizorskog suda provodi vanjsko društvo⁽⁸⁾. Rezultati te revizije, kojom su obuhvaćeni financijski izvještaji Suda za godinu koja je završila 31. prosinca 2016., izneseni su u odlomku 10.16.

PRAVILNOST TRANSAKCIJA

10.6. **Prilog 10.1.** sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 100 ispitanih transakcija, njih 12 (12 %) sadržavalo je pogreške. Pogreške koje je Sud kvantificirao (plaćanja koja nisu obuhvaćena ugovorima koji proizlaze iz postupka javne nabave – vidjeti odlomak 10.15.) dovele su do procijenjene stope pogreške od 0,2 %⁽⁹⁾.

⁽⁵⁾ Smanjenje je uvedeno kako bi se „neutraliziralo dodatno gomilanje kapaciteta stvoreno produljenjem radnog vremena na 40 sati tjedno”, a trebalo se provoditi u razdoblju 2013.–2017. na temelju broja radnih mjesta koja su predviđena za te institucije, odnosno njihova „plana radnih mjesta” na dan 1. siječnja 2013. Smanjenje je usvojeno Međuinstitucionalnim sporazumom od 2. prosinca 2013. (stavak 27. Međuinstitucionalnog sporazuma od 2. prosinca 2013. između Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije o proračunskoj disciplini, o suradnji u vezi s proračunskim pitanjima i o dobrom financijskom upravljanju (SL C 373, 20.12.2013., str. 1.)).

⁽⁶⁾ Sud je ispitivanjem obuhvatio Europski parlament, Vijeće, Europsku komisiju, Sud Europske unije, Europski revizorski sud, Europski gospodarski i socijalni odbor, Odbor regija i Europsku službu za vanjsko djelovanje. Europski ombudsman i Europski nadzornik za zaštitu podataka nisu obuhvaćeni jer su njihovi planovi radnih mjesta bili premaleni.

⁽⁷⁾ GU za ljudske resurse i sigurnost, Ured za upravljanje individualnim materijalnim pravima i njihovu isplatu (PMO), uredi za infrastrukturu i logistiku u Bruxellesu i Luxembourg, Ured za publikacije te GU za informatiku.

⁽⁸⁾ PricewaterhouseCoopers, Société à responsabilité limitée, Réviseur d'Entreprises.

⁽⁹⁾ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 0,0 % i 0,8 % (donja i gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

GODIŠNJA IZVJEŠĆA O RADU I OSTALI MEHANIZMI UPRAVLJANJA

10.7. U godišnjim izvješćima o radu koja je Sud pregledao nisu utvrđene značajne stope pogreške, što je u skladu s rezultatima revizije koju je Sud proveo.

OPAŽANJA O INSTITUCIJAMA I TIJELIMA**Opažanja koja se istodobno odnose na nekoliko institucija i tijela**

Primjena proračunskog načela jedne godine

10.8. Sud je ispitao 20 obveza odobrenih pred kraj financijske godine 2016. Za 15 od njih povezane usluge trebalo je pružiti u cijelosti ili većim dijelom 2017., a povezana plaćanja provesti iste te godine. *Odredbama Financijske uredbe* kojima se provodi proračunsko načelo jedne godine pruža se određena fleksibilnost kojom se omogućuje da se pravne obveze preuzmu prije kraja godine, a da do isporuke dobara i usluga te povezanih plaćanja dođe sljedeće godine. Međutim, Sud napominje da se takvi *prijenosi* trebaju smatrati iznimkama od načela jedne godine i da se u njima trebaju odražavati stvarne potrebe te ih se ne bi trebalo koristiti kao sredstvo kojim se na kraju godine odobrena sredstva troše u najvećoj mogućoj mjeri.

ODGOVOR EUROPSKE SLUŽBE ZA VANJSKO
DJELOVANJE

10.8. ESVD smatra da je, kao što je i Sud napomenuo, preuzimanje pravnih i proračunskih obveza krajem financijske godine za dobra i usluge koji će se isporučiti tijekom sljedeće financijske godine u potpunosti u skladu s odredbama Financijske uredbe. Financijska uredba ne sadržava nijednu odredbu na temelju koje bi se predmetne odredbe smatrale iznimkom.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Provedba smanjenja broja zaposlenika za 5 %

10.9. Kao odgovor na povećanje broja tjednih radnih sati dužnosnika EU-a (s 37,5 na 40 sati, što je porast od 6,6 %), proračunska tijela dogovorila su 2013. godine cilj da se u razdoblju 2013.–2017. broj radnih mjesta koja su predviđena planom radnih mjesta za institucije i tijela EU-a smanji za 5 %. Ostvarenje tog cilja u načelu bi značilo da će ukupan broj odrađenih sati ostati nepromijenjen.

10.10. Sud je utvrdio da je na razini svih institucija ⁽¹⁰⁾ broj radnih mjesta predviđenih planom radnih ukupno smanjen za 4,0 % u razdoblju 2013.–2017. (s 39 649 radnih mjesta na njih 38 072). Institucije su smanjile broj članova osoblja (broj radnih mjesta koja su u stvarnosti popunjena) za 1,4 % u razdoblju 2013.–2017. (s 37 153 radna mjesta na njih 36 657 – vidjeti **okvir 10.2.**).

ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

10.10. Parlament je i dalje u potpunosti predan provedbi dogovorenih rezova. Godine 2018. bit će ugašeno 60 radnih mjesta, a 2019. g. 59. radnih mjesta, kako je određeno 2015. godine ⁽¹⁾.

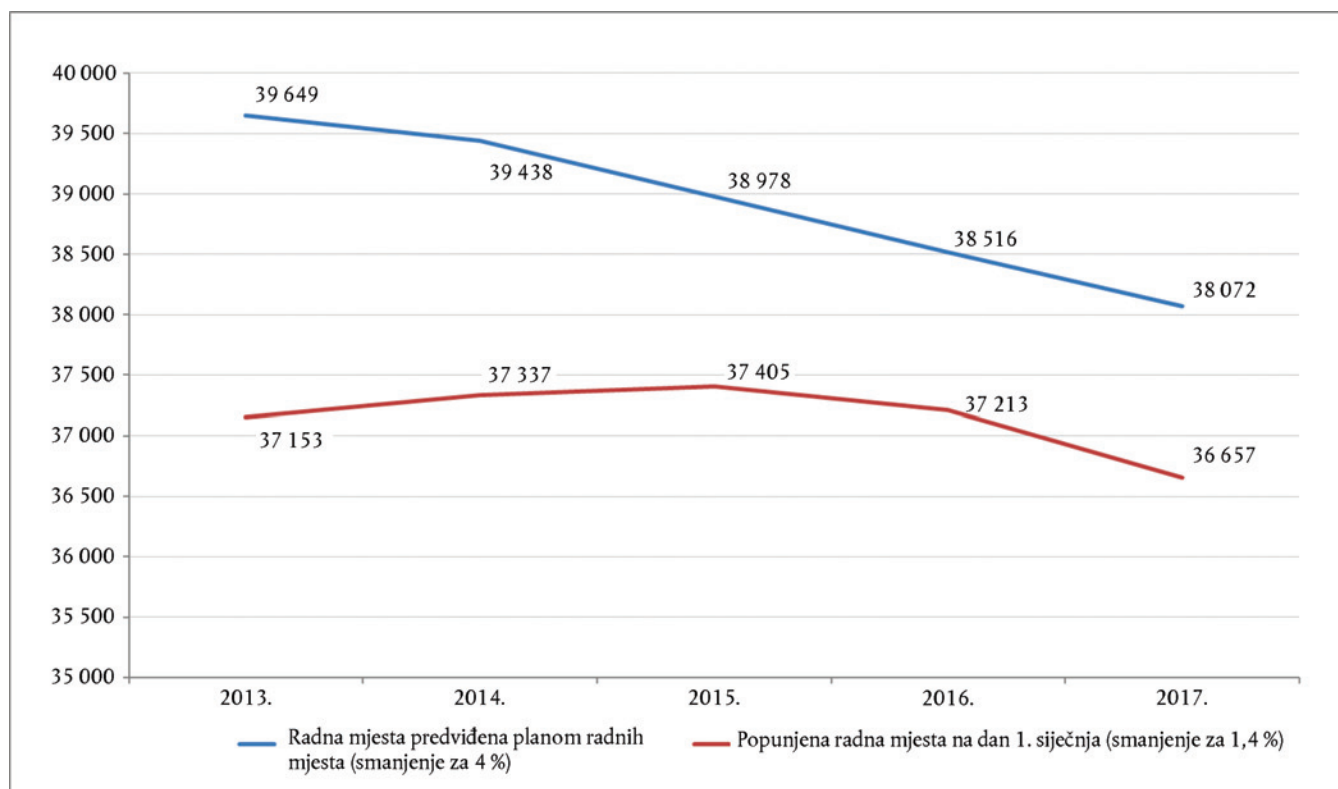
ODGOVOR KOMISIJE

10.10. Komisija je početkom 2012. počela smanjivati broj zaposlenih, a proces je trajao u kontinuitetu do 1. siječnja 2017. Tijekom tog petogodišnjeg razdoblja (1. siječnja 2012. – 1. siječnja 2017.) broj zaposlenih u Komisiji smanjio se za 4,0 % (s 24 016 na 23 045).

⁽¹⁰⁾ Smanjenje broja članova osoblja Europskog ombudsmana, Europskog nadzornika za zaštitu podataka i agencija nije obuhvaćeno ovih godišnjim izvješćem.

⁽¹⁾ Vidi zajedničku izjavu 3.3. iz Zakonodavne rezolucije Europskog parlamenta od 25. studenoga 2015. o zajedničkom nacrtu općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2016. koji je prihvatio Odbor za mirenje u okviru proračunskog postupka

Okvir 10.2. – Kretanje radnih mjesta predviđenih planom radnih mjesta i popunjenih radnih mjesta u razdoblju 2013.–2017.



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju podataka koje su dostavile institucije.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

10.11. Ključne promjene u broju radnih mjesta predviđenih planom radnih mjesta navedene su u **okviru 10.3.** Osim smanjenjem broja radnih mjesta za 5 %⁽¹¹⁾ i uvođenjem dodatnih radnih mjesta zbog pristupanja Hrvatske, većina neto smanjenja od 230 radnih mjesta u dijelu „Ostali dodatci i smanjenja” može se objasniti promjenama koje su opisane u nastavku.

- Europska komisija ukinula je 359 radnih mjesta kako bi nadoknadila povećanje broja radnih mjesta i članova vanjskog osoblja u izvršnim agencijama⁽¹²⁾ te povećanje broja članova osoblja Agencije za europski GNSS,
- Europski parlament uveo je 93 radna mjesta za obavljanje novih zadataka te zadataka koje su prethodno obavljali vanjski suradnici i ugovorno osoblje, a ukinuo 76 radnih mjesta kako bi nadoknadio povećanje broja radnih mjesta predviđenih za klubove zastupnika⁽¹³⁾,

ODGOVOR KOMISIJE

10.11. Stvarno smanjenje broja zaposlenih iz Okvira 10.3 (1 844) je za 54 zaposlenika više od broja koji je Komisija navela u tablici o praćenju provedbe petpostotnog smanjenja zaposlenih u svim institucijama. Ta razlika proizlazi iz metodologije koju primjenjuje Komisija, a prema kojoj se smatra da nestrukturalna radna mjesta dodijeljena određenoj instituciji neutraliziraju napredak prema ciljanom smanjenju od 5 %. Stoga prema metodologiji Komisije treba ukinuti još 189 radnih mjesta.

⁽¹¹⁾ Planirana smanjenja odnose se na ESVD (2018.) i Europski parlament (2018. i 2019.).

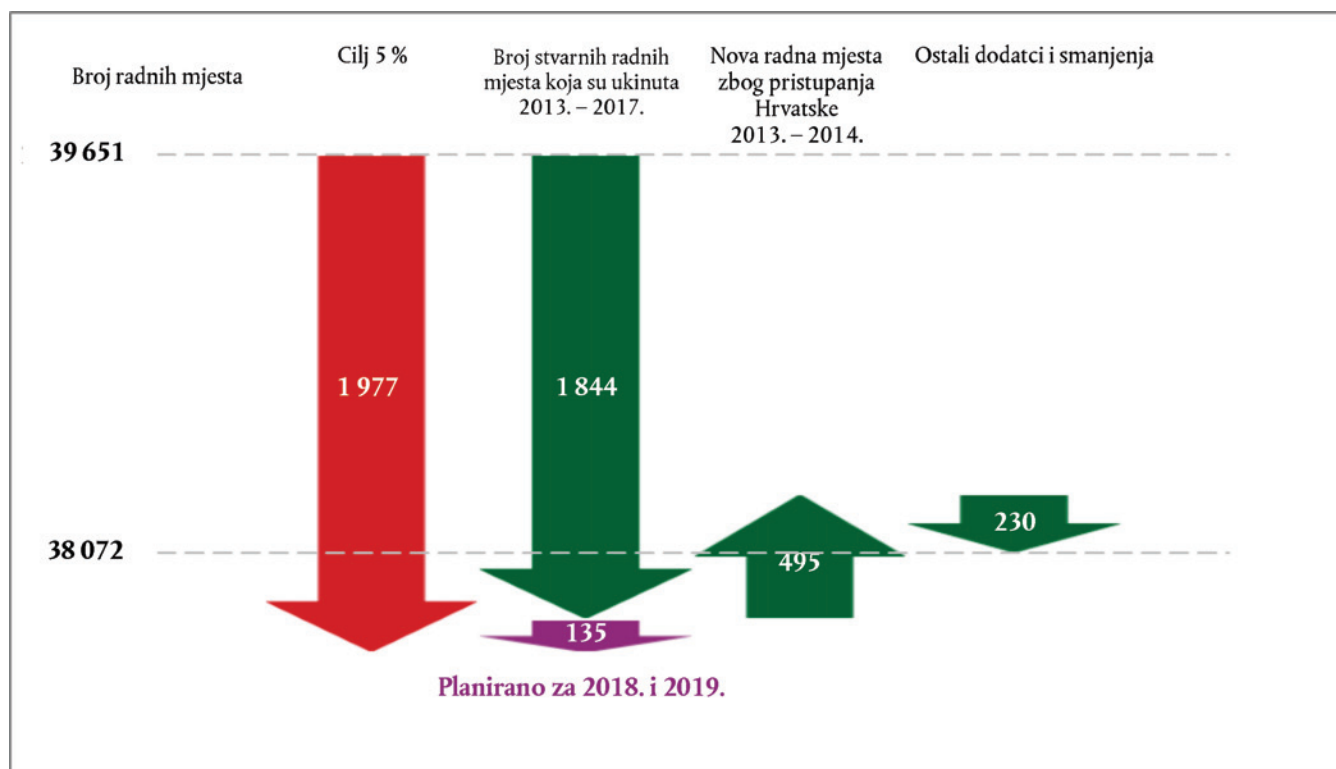
⁽¹²⁾ Uslijed delegiranja zadataka izvršnim agencijama.

⁽¹³⁾ Europski parlament odlučio je izuzeti klubove zastupnika iz smanjenja broja osoblja za 5 %.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

- Broj radnih mjesta predviđenih za Sud Europske unije povećan je za 137 radnih mjesta, uglavnom zbog porasta broja sudaca i nezavisnih odvjetnika,
- Institucije su uvele 53 radna mjesta zbog postupnog ukidanja izuzeća u pogledu prevođenja na irski jezik.

Okvir 10.3. – Provedba smanjenja broja zaposlenika za 5 % (2013.–2017.)



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju podataka koje su dostavile institucije.

10.12. Sud je također ispitao kretanje broja članova ugovornog osoblja koji je predviđen proračunom. Taj se broj povećao s 4 517 na 5 417 u razdoblju 2013.–2017., što je porast od 19,9 %. Ugovorno osoblje činilo je 2013. godine 11,4 % broja osoblja predviđenog planom radnih mjesta, a 2017. godine 14,2 %. Razlog tog povećanja najvećim je dijelom činjenica da je Europski parlament angažirao ugovorno osoblje za obavljanje zadaća koje su prije obavljali vanjski suradnici.

10.13. Institucije rade na ostvarenju cilja smanjenja za 5 %⁽¹⁴⁾ tako što ukidaju upražnjena radna mjesta koja su predviđena planom radnih mjesta i ne zamjenjuju članove osoblja koji napuste radno mjesto zbog umirovljenja, bolesti ili po isteku ugovora na određeno vrijeme.

⁽¹⁴⁾ Cilj definiran Međuinstitucionalnim sporazumom bio je strogo ograničen na smanjenje broja članova osoblja u planu radnih mjesta.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Opažanja o pojedinačnim institucijama i tijelima

10.14. Osim pitanja navedenih u odlomcima 10.8.–10.13., Sud nije utvrdio nikakva pojedinačna pitanja povezana s Vijećem, Europskom komisijom, Sudom Europske unije, Europskim gospodarskim i socijalnim odborom, Odborom regija, Europskim ombudsmanom ili Europskim nadzornikom za zaštitu podataka. Sud je utvrdio određene nedostatke u postupcima javne nabave koje je ESVD organizirao u zemljama koje nisu članice EU-a i skrenuo pozornost uprave ESVD-a na njih. Sud je slične nedostatke utvrdio i 2015. ⁽¹⁵⁾.

Europski parlament

10.15. Sud je utvrdio nedostatke u vezi s jednim plaćanjem jednom klubu zastupnika ⁽¹⁶⁾ u pogledu provjera odobravanja i podmirjenja rashoda koji su nastali 2015., ali su obračunani 2016. godine ⁽¹⁷⁾. Sud je također utvrdio da je dolazilo do plaćanja koja nisu pokrivena ugovorima proizašlima iz postupka javne nabave (također vidjeti odlomak 10.6.). Sud je i za 2015. godinu otkrio slične nedostatke u okviru jedne transakcije koja je bila povezana s jednim drugim klubom zastupnika ⁽¹⁸⁾.

ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

10.15. Parlament prima na znanje primjedbu te je o tome izvjestio dotični klub zastupnika. Prema članku 1.4. relevantnih pravila koja je donijelo Predsjedništvo, „klubovi zastupnika odgovaraju instituciji za korištenje odobrenih sredstava u okviru ovlasti za primjenu ovog Pravilnika koje im je dodijelilo Predsjedništvo. Oni osiguravaju da se odobrena sredstva koriste u skladu s ovim Pravilnikom i poduzimaju odgovarajuće radnje kako bi spriječili rashode koji nisu u skladu s ovim Pravilnikom. Klub zastupnika, koji predstavlja njegov predsjednik, ima ovlasti dužnosnika za ovjeravanje...”

Parlament će na temelju izvještaja vanjskog revizora dotičnog kluba zastupnika odlučiti hoće li primijeniti stavak 2.7.4. navedenog Pravilnika: ako Predsjedništvo bude smatralo da se odobrena sredstva nisu koristila u skladu s tim pravilima, odobrena sredstva će se vratiti.

⁽¹⁵⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2015. godinu, odlomak 9.14. i 4. preporuku, odlomak 9.18.

⁽¹⁶⁾ Važeći pravni okvir čini „Pravilnik o korištenju odobrenim sredstvima s proračunske stavke 4 0 0 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.

⁽¹⁷⁾ Rashodi za godinu n obračunavaju se u godini n + 1 na temelju izvješća o neovisnoj vanjskoj reviziji računovodstvene dokumentacije. Predsjedništvo Parlamenta može zatražiti da se odobrena sredstva vrate Parlamentu ako smatra da nisu korištena u skladu s Pravilnikom.

⁽¹⁸⁾ Vidjeti godišnje izvješće za 2015. godinu, odlomak 9.11. i 1. preporuku, odlomak 9.18.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Europski revizorski sud

10.16. U izvješću vanjskog revizora⁽¹⁹⁾ navodi se da „financijski izvještaji istinito i vjerno prikazuju financijsko stanje Europskog revizorskog suda na dan 31. prosinca 2016. te njegovo financijsko poslovanje, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom”.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak

10.17. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da stopa pogreške u rashodima za područje „Administracija” nije bila značajna. Za područje obuhvaćeno ovim naslovom VFO-a ispitivanje transakcija koje je proveo Sud pokazuje da ukupna procijenjena stopa pogreške iznosi 0,2 % (vidjeti **prilog 10.1.**).

Preporuke

10.18. U **prilogu 10.2.** prikazani su nalazi praćenja provedbe triju preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2013. godinu⁽²⁰⁾. Predmetne institucije i tijela dvije su preporuke proveli u većoj mjeri, a jednu u određenoj mjeri.

10.19. Na temelju ovog pregleda te nalaza i zaključaka za 2016. godinu, Sud preporučuje da:

- **1. preporuka:** Europski parlament preispita svoj okvir za praćenje izvršenja odobrenih proračunskih sredstava koja su dodijeljena klubovima zastupnika. Također bi trebao pružiti bolje smjernice klubovima zastupnika i djelotvornije pratiti način na koji primjenjuju pravila za odobravanje i podmirenje rashoda i način na koji provode postupke javne nabave (vidjeti odlomak 10.15.).

ODGOVOR KOMISIJE

10.18. Komisija je već poduzela mjere za poboljšanje svojih sustava nadzora u smislu preporuke o ažuriranju osobnog stanja zaposlenih i upravljanju obiteljskim naknadama te smatra da će se preporuka u potpunosti provesti do kraja 2017.

ODGOVOR EUROPSKOG PARLAMENTA

Parlament prima na znanje preporuke te će nastojati provesti poboljšanja uz istovremeno zadržavanje aktualnih pravila.

Glavno tajništvo i dalje će ulagati dodatne napore započete 2016. kako bi pružilo pomoć klubovima zastupnika u poboljšanju njihovog internog financijskog upravljanja. U suradnji s klubovima posebno su organizirane obuke o općim načelima proračunskog upravljanja i nabavi te su objavljene smjernice o javnim natječajima za klubove zastupnika. Sami klubovi zastupnika isto tako ulažu napore da bi ostvarili daljnju usklađenost i poboljšanja.

⁽¹⁹⁾ Vidjeti izvješće vanjskog revizora o financijskim izvještajima iz odlomka 10.5.

⁽²⁰⁾ Za ovogodišnje praćenje provedbe preporuka Sud je izabrao izvješće za 2013. godinu jer je proteklo onoliko vremena koliko je obično bilo dovoljno da institucije i tijela provedu njegove preporuke.

PRILOG 10.1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA PODRUČJE „ADMINISTRACIJA“

	2016.	2015.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija	100	151
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	0,2 %	0,6 %
Gornja granica pogreške	0,8 %	
Donja granica pogreške	0,0 %	

PRILOG 10.2.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA PODRUČJE „ADMINISTRACIJA“

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud					Odgovor institucije
		Provedeno u potpunosti	U provedbi		Nije provedeno	Nije primjenjivo	Nedostatni dokazi
			U većoj mjeri	U određenoj mjeri			
2013	1. preporuka (Komisija): Ažuriranje podataka o privatnom i obiteljskom stanju i upravljanje obiteljskim doplatcima 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 (vidi odlomke 9.11. i 9.20. godišnjeg izvješća za 2013. godinu).		X				
	2. preporuka (ESVD): Ažuriranje podataka o privatnom i obiteljskom stanju i upravljanje obiteljskim doplatcima 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 (vidi odlomke 9.13. i 9.20. godišnjeg izvješća za 2013. godinu).		X				Kad je riječ o „ažuriranju podataka o privatnom i obiteljskom stanju i upravljanju obiteljskim doplatcima“, članove osoblja ESVD-a redovito se podsjeća na to da su obvezni bez odgođe dostaviti informacije o svim promjenama obiteljskog stanja, a povrat neopravdano isplaćenih naknada uobičajena je praksa. ESVD smatra da je ta preporuka provedena.
	3. preporuka (ESVD): Javna nabava ESVD bi trebao unaprijediti osmišljavanje, koordinaciju i provođenje postupaka javne nabave na način da njegov središnji ured u većoj mjeri pruža potporu i smjernice delegacijama (vidi odlomke 9.14., 9.15 i 9.20. godišnjeg izvješća za 2013. godinu).			X			Kad je riječ o „javnoj nabavi“ u delegacijama (vidi također odlomak 10.14.), ESVD aktivno radi na provedbi predmetne preporuke. ESVD nastavlja ulagati u unaprjeđenje osposobljavanja, potpore i savjeta namijenjenih osoblju delegacija koje je zaduženo za javnu nabavu. Osim toga, očekuje se da će se provedbom pilot-projekta u vezi s regionalizacijom administrativne potpore (kojom je obuhvaćeno 27 delegacija u susjednim zemljama) u budućnosti steći korisna iskustva.

**GODIŠNJE IZVJEŠĆE O AKTIVNOSTIMA KOJE SE
FINANCIRAJU IZ 8., 9., 10. I 11. EUROPSKOG
RAZVOJNOG FONDA ZA FINANCIJSKU
GODINU 2016.**

(2017/C 322/02)

Godišnje izvješće o aktivnostima koje se financiraju iz 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda za financijsku godinu 2016.

SADRŽAJ

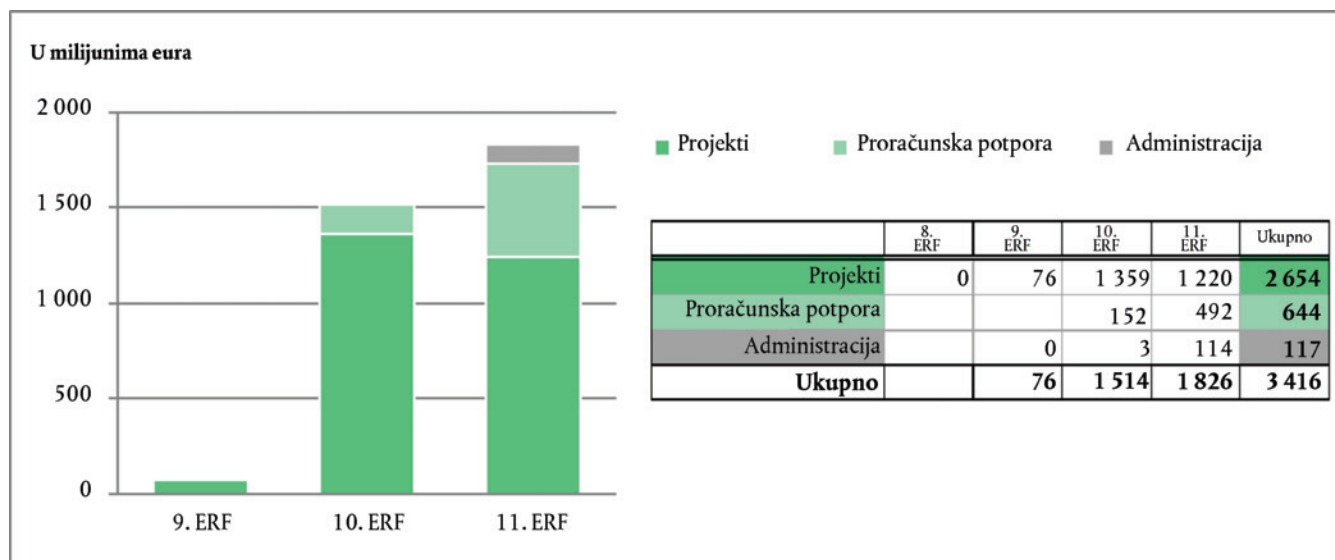
	<i>Odlomak</i>
Uvod	1.–5.
Kratak opis europskih razvojnih fondova	2.–5.
Poglavlje I. – Financijsko izvršenje 8., 9., 10. i 11. europskog razvojnog fonda (ERF-a)	6.–9.
Poglavlje II. – <i>Izjava Suda o jamstvu</i> u pogledu ERF-ova	10.–36.
Izjava Suda o jamstvu u pogledu 8., 9., 10. i 11. ERF-a upućena Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora	I.–XVIII.
Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu	10.–36.
Opseg revizije i revizijski pristup	10.–13.
Pouzdanost računovodstvene dokumentacije	14.
Pravilnost transakcija	15.–26.
Godišnje izvješće o radu i ostali mehanizmi upravljanja	27.–36.
Zaključak i preporuke	37.–40.
Zaključak	37.–38.
Preporuke	39.–40.
Prilog 1. – Rezultati ispitivanja transakcija za europske razvojne fondove	
Prilog 2. – Pregled pogrešaka s učinkom od najmanje 20 %	
Prilog 3. – Praćenje provedbe prijašnjih preporuka za europske razvojne fondove	

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

UVOD

1. U ovom godišnjem izvješću iznose se nalazi Suda za 8., 9., 10. i 11. europski razvojni fond (ERF). U **okviru 1.** prikazan je pregled aktivnosti i potrošnje sredstava u tom području za 2016. godinu.

Okvir 1. – Europski razvojni fondovi – financijski pregled za 2016. godinu



Tablica 1. – Europski razvojni fondovi – ključne informacije za 2016.

	(u milijunima eura)
Ukupna operativna plaćanja (projekti)	2 676
Ukupna operativna plaćanja (proračunska potpora)	644
Ukupna administrativna plaćanja ⁽¹⁾	96
Ukupna plaćanja	3 416
– predujmovi i doprinosi ERF-ova uzajamnim fondovima EU-a	2 057
+ obračuni predujmova i uzajamni fondovi EU-a	1 477
Skupina podataka obuhvaćena revizijom	2 836
Ukupne pojedinačne obveze ⁽²⁾	4 234
Sveukupne obveze ⁽²⁾	6 491

⁽¹⁾ Doprinosi iz ERF-ova za pokrivanje rashoda nastalih na razini Komisije i delegacija EU-a za administrativnu potporu koja je potrebna za upravljanje aktivnostima financiranim iz ERF-ova.

⁽²⁾ Ukupne obveze odnose se na odluke o financiranju. Pojedinačne obveze odnose se na pojedinačne ugovore.

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije za 8., 9., 10. i 11. ERF.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Kratak opis europskih razvojnih fondova

2. Europski razvojni fondovi, koji su uvedeni 1959. godine, glavni su instrument kojim Europska unija (EU) pruža pomoć namijenjenu razvojnoj suradnji s afričkim, karipskim i pacifičkim zemljama (AKP), kao i prekomorskim zemljama i područjima (PZP). Sporazum o partnerstvu potpisan u Cotonouu 23. lipnja 2000. na razdoblje od 20 godina („Sporazum iz Cotonoua”) trenutačan je okvir kojim su uređeni odnosi EU-a sa zemljama AKP-a i PZP-ovima. Glavni mu je cilj smanjiti i, u konačnici, iskorijeniti siromaštvo.

3. ERF-ovi imaju nekoliko posebnih obilježja:

- (a) financiraju ih države članice u skladu sa sustavom doprinosa, odnosno „ključevima raspodjele” koje utvrđuju vlade država članica i Vijeće Europske unije;
- (b) pod upravljanjem su Komisije, izvan okvira općeg proračuna EU-a, i Europske investicijske banke (EIB);
- (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-ova. Međutim, Europski parlament i dalje je tijelo nadležno za davanje *razrješnice*, osim za investicijski instrument kojim upravlja EIB i koji stoga nije obuhvaćen opsegom revizije koju Sud provodi ⁽¹⁾ ⁽²⁾;
- (d) na ERF-ove se ne primjenjuje načelo jedne godine: sporazumi o ERF-ovima obično se sklapaju na obvezujuće razdoblje od pet do sedam godina, a plaćanja se mogu obavljati i tijekom znatno duljeg razdoblja.

⁽¹⁾ 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.).

⁽²⁾ 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. ERF-ovima gotovo u potpunosti upravlja Glavna uprava Komisije za međunarodnu suradnju i razvoj (GU DEVCO) ⁽³⁾.

5. Rashodi obuhvaćeni ovim izvješćem nastaju primjenom niza različitih metoda u 79 zemalja. Pravila i postupci često su složeni, uključujući i one u vezi s natječajnim postupcima i sklapanjem ugovora.

POGLAVLJE I. – FINANCIJSKO IZVRŠENJE 8., 9., 10. I 11. EUROPSKOG RAZVOJNOG FONDA (ERF-a)

6. Proračun 8. ERF-a (1995.–2000.) iznosio je 12 840 milijuna eura, proračun 9. ERF-a (2000.–2007.) iznosio je 13 800 milijuna eura, a proračun 10. ERF-a (2008.–2013.) iznosio je 22 682 milijuna eura.

7. Unutarnji sporazum o uspostavi 11. ERF-a ⁽⁴⁾ (2015.–2020.) stupio je na snagu 1. ožujka 2015. Ukupna vrijednost 11. ERF-a iznosi 30 506 milijuna eura ⁽⁵⁾, od čega je 29 089 milijuna eura namijenjeno zemljama AKP-a, a 364,5 milijuna eura PZP-ovima.

8. U **okviru 2.** prikazuje se uporaba sredstava iz ERF-ova, tijekom 2016. godine i kumulativno.

⁽³⁾ Uz iznimku od 3 % rashoda ERF-ova za 2016. godinu kojima je upravljala Glavna uprava za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći (ECHO).

⁽⁴⁾ SL L 210, 6.8.2013., str. 1.

⁽⁵⁾ Uključujući 1 139 milijuna eura kojima upravlja EIB.

Okvir 2. – Uporaba sredstava iz ERF-ova na dan 31. prosinca 2016.

	Stanje na kraju 2015.		Izvršenje proračuna tijekom financijske godine 2016. (neto) ⁽⁶⁾						Stanje na kraju 2016.					(u milijunima eura)
	Ukupan iznos	Stopa izvršenja ⁽²⁾	8 ERF ⁽³⁾	9. ERF ⁽³⁾	10. ERF	11. ERF ⁽³⁾	Ukupan iznos	8. ERF	9. ERF	10. ERF	11. ERF	Ukupan iznos	Stopa izvršenja ⁽²⁾	
A – SREDSTVA ⁽¹⁾	76 880		- 20	- 163	223	- 24	16	10 392	15 467	21 607	29 430	76 896		
B – UPORABA														
1. Ukupne obveze ⁽⁴⁾	53 607	69,7 %	- 13	- 104	- 80	6 688	6 491	10 391	15 429	21 058	13 220	60 097	78,2 %	
2. Pojedinačne obveze ⁽⁵⁾	48 797	63,5 %	- 6	- 46	541	3 745	4 234	10 378	15 309	19 576	7 769	53 032	69,0 %	
3. Plaćanja	41 989	54,6 %	0	68	1 466	1 816	3 350	10 376	15 053	16 476	3 435	45 339	59,0 %	
C – Nepodmirene obveze (B1 – B3)	11 618	15,1 %						15	376	4 582	9 785	14 758	19,2 %	
D – Raspoloživi saldo (A – B1)	23 273	30,3 %						1	38	549	16 210	16 799	21,8 %	

⁽¹⁾ Uključuju početna sredstva dodijeljena za 8., 9., 10. i 11. ERF, sufinanciranje, kamate, razna sredstva i prijenose iz prethodnih ERF-ova.

⁽²⁾ Kao postotak sredstava.

⁽³⁾ Negativni iznosi odnose se na opozvana sredstva.

⁽⁴⁾ Ukupne obveze odnose se na odluke o financiranju.

⁽⁵⁾ Pojedinačne obveze odnose se na pojedinačne ugovore.

⁽⁶⁾ Neto obveze nakon opoziva sredstava. Neto plaćanja nakon povrata sredstava.

Izvor: Europski revizorski sud, na temelju konsolidirane računovodstvene dokumentacije za 8., 9., 10. i 11. ERF. Navedenim vrijednostima nije obuhvaćen dio ERF-ova kojim upravlja EIB.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

9. GU DEVCO nastavio je 2016. godine u svim područjima za koja je nadležan ulagati napore u smanjenje starih plaćanja pretfinanciranja i sredstava za obveze, pri čemu je uvelike premašio ciljne vrijednosti koje je odredio ⁽⁶⁾. Također je radio na smanjenju broja otvorenih ugovora koji su istekli ⁽⁷⁾. Kao i prethodne dvije godine, GU DEVCO gotovo je dostigao svoju ciljnu vrijednost za 2016. godinu u vezi s udjelom isteklih ugovora u svojem cjelokupnom portfelju ⁽⁸⁾, no u pogledu ERF-ova nije ostvaren jednako zadovoljavajući napredak ⁽⁹⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

9. Za ERF glavne prepreke zatvaranju ugovora koji su istekli jesu nenaplaćeni nalozi za povrat sredstava, sudski predmeti i postupci revizije koji su u tijeku. Iako ti aspekti nisu u cijelosti pod njezinom kontrolom, Komisija će i nadalje nastojati ubrzati zatvaranje ugovora koji su istekli.

⁽⁶⁾ Smanjenje starih otvorenih pretfinanciranja za ERF-ove: ostvareno je 28 % (ciljna vrijednost: 25 %); smanjenje starih neiskorištenih sredstava za obveze za ERF-ove: ostvareno je 36 % (ciljna vrijednost: 25 %).

⁽⁷⁾ Smatra se da je ugovor istekao ako je nakon isteka roka od 18 mjeseci po završetku njegova operativnog razdoblja i dalje otvoren. Kašnjenjima u zaključenju 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 napustilo projekt. Kasno zaključenje ugovora može dovesti i do kašnjenja u povratu neiskorištenih sredstava za pretfinanciranje, kao i do neprihvatljivih rashoda.

⁽⁸⁾ Udio isteklih ugovora u portfelju ugovora GU-a DEVCO smanjio se s 18,62 %, koliko je iznosio na kraju 2013., na 15,15 % do kraja 2016. godine (ciljna vrijednost: 15 %).

⁽⁹⁾ Od 1 896 ugovora koji su istekli, njih 1 058 (56 %) odnosilo se na ERF-ove. Udio isteklih ugovora u ukupnom broju svih otvorenih ugovora povezanih s ERF-ovima iznosio je 19 %, u usporedbi s 12 % za cjelokupni portfelj GU-a DEVCO. Operativno razdoblje 156 ugovora (čija je vrijednost 323 milijuna eura) od ukupno 1 058 isteklih ugovora povezanih s ERF-ovima (14,7 % po broju, 11,4 % po vrijednosti) isteklo je prije više od pet godina.

POGLAVLJE II. – IZJAVA SUDA O JAMSTVU U POGLEDU ERF-ova**Izjava Suda o jamstvu u pogledu 8., 9., 10. i 11. ERF-a upućena Europskom parlamentu i Vijeću – izvješće neovisnog revizora****Mišljenje**

I. Sud je obavio reviziju:

- (a) godišnje računovodstvene dokumentacije 8., 9., 10. i 11. ERF-a, koja se sastoji od bilance, izvještaja o financijskom rezultatu, izvještaja o novčanom toku, izvještaja o promjenama u neto imovini i izvješća o izvršenju proračuna za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2016. i koju je Komisija odobrila 23. lipnja 2017. te
- (b) zakonitosti i *pravičnosti transakcija* povezanih s tom računovodstvenom dokumentacijom, za čije je financijsko upravljanje odgovorna Komisija ⁽¹⁰⁾,

u skladu s člankom 287. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i člankom 49. *Financijske uredbe* koja se primjenjuje na 11. ERF, ali i na prethodne ERF-ove.

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije*Mišljenje o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije*

II. Prema mišljenju Suda godišnja računovodstvena dokumentacija 8., 9., 10. i 11. ERF-a za godinu koja je završila 31. prosinca 2016. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje na dan 31. prosinca 2016. 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*

III. Prema mišljenju Suda prihodi povezani s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2016. u svim su značajnim aspektima zakoniti i pravilni.

Plaćanja*Nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom*

IV. Prema mišljenju Suda, zbog važnosti pitanja pojašnjenih u odlomku o osnovi za nepovoljno mišljenje o zakonitosti i pravilnosti plaćanja povezanih s računovodstvenom dokumentacijom, u plaćanjima povezanim s računovodstvenom dokumentacijom za godinu koja je završila 31. prosinca 2016. postoje značajne pogreške.

⁽¹⁰⁾ U skladu s člancima 43., 48.–50. i 58. *Financijske uredbe* koja se primjenjuje na 11. ERF ovom izjavom o jamstvu nisu obuhvaćena sredstva ERF-ova kojima upravlja EIB.

Osnova za mišljenje

V. Sud je proveo reviziju u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i etičkim kodeksom Međunarodne federacije računovođa (IFAC) te međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija Međunarodne organizacije vrhovnih revizijskih institucija (INTOSAI). Odgovornosti Suda u skladu s tim standardima opisane su u odjeljku ovog izvješća koji se odnosi na *odgovornosti revizora*. U skladu s Kodeksom etike za profesionalne računovođe Odbora za međunarodne standarde etike za računovođe (Kodeks IESBA-e) i etičkim normama koje su relevantne za njegovu reviziju Sud je neovisan te je ispunio sve svoje etičke odgovornosti u skladu s tim normama i Kodeksom IESBA-e. Sud prikupljene revizijske dokaze smatra dostatnima i prikladnima da budu temelj njegova mišljenja.

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

VI. U rashodima evidentiranim za 2016. godinu u okviru 8., 9., 10. i 11. ERF-a postoje značajne pogreške. Sud *procjenjuje da stopa pogreške* za rashode povezane s računovodstvenom dokumentacijom iznosi 3,3 %.

Ključna revizijska pitanja

VII. Ključna revizijska pitanja ona su pitanja koja su, prema stručnoj prosudbi Suda, bila najvažnija za reviziju financijskih izvještaja za tekuće razdoblje koju je proveo. Sud je ta pitanja obradio u kontekstu revizije financijskih izvještaja kao cjeline i iznošenja mišljenja o tim izvještajima, ali o tim pitanjima ne iznosi zasebno mišljenje.

Obračunani troškovi

VIII. Sud je obavio procjenu obračunanih troškova prikazanih u računovodstvenoj dokumentaciji (vidjeti bilješku 2.9.), koji su sami po sebi velikim dijelom utemeljeni na procjenama. Prema procjeni Komisije prihvatljivi rashodi koji su nastali, ali ih korisnici još nisu prijavili, iznosili su na kraju 2016. godine 3903 milijuna eura (kraj 2015.: 3797 milijuna eura).

IX. Sud je ispitao način na koji su izračunane predmetne procjene obračunanih troškova i pregledao uzorak sastavljen od 30 pojedinačnih ugovora kako bi obradio pitanje rizika od pogrešnog prikazivanja tog obračuna. Sud je na temelju obavljene revizije zaključio da su obračunani troškovi priznati u završnoj računovodstvenoj dokumentaciji bili prikladno prikazani nakon što je Komisija provela sve ispravke koje je Sud utvrdio potrebnima.

Odgovornosti uprave

X. U skladu s člancima 310.–325. UFEU-a i Financijskom uredbom 11. ERF-a uprava je odgovorna za pripremu i prikazivanje godišnje računovodstvene dokumentacije ERF-ova na temelju međunarodno prihvaćenih računovodstvenih standarda za javni sektor te za zakonitost i pravilnost povezanih transakcija. Ta odgovornost uključuje oblikovanje, uspostavu i provedbu unutarnje kontrole koja je važna za pripremu i prikazivanje financijskih izvještaja u kojima nema značajnog pogrešnog prikazivanja zbog prijevare ili pogreške. Komisija snosi krajnju odgovornost za zakonitost i pravilnost transakcija povezanih s računovodstvenom dokumentacijom ERF-ova.

XI. U pripremi računovodstvene dokumentacije ERF-ova odgovornost je Komisije procijeniti mogućnost ERF-ova da nastave s trajnim poslovanjem te po potrebi objavljivati informacije o pitanjima u vezi s trajnošću poslovanja i služiti se računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja, s iznimkom slučajeva u kojima uprava namjerava likvidirati predmetni subjekt ili prestati s poslovanjem, ili je prestanak poslovanja jedina realna mogućnost.

XII. Komisija je odgovorna za nadgledanje procesa financijskog izvještavanja ERF-ova.

Odgovornosti revizora u pogledu revizije računovodstvene dokumentacije ERF-ova i povezanih transakcija

XIII. Ciljevi su Suda dobiti razumno jamstvo o tome ima li u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova značajnog pogrešnog prikazivanja i jesu li povezane transakcije zakonite i pravilne te, na temelju provedene revizije, podnijeti Europskom parlamentu i Vijeću izjavu o jamstvu u pogledu pouzdanosti računovodstvene dokumentacije te zakonitosti i pravilnosti povezanih transakcija. Razumno jamstvo visoka je razina jamstva, ali nije garancija da će se revizijom otkriti značajno pogrešno prikazivanje ili neusklađenost u svim slučajevima u kojima oni postoje. Njihov uzrok mogu biti prijevara ili pogreška te se smatraju značajnima ako bi, pojedinačno ili skupno, bilo razumno očekivati da bi mogli utjecati na ekonomske odluke koje korisnici računovodstvene dokumentacije ERF-ova donose na temelju njezina sadržaja.

XIV. Sud u okviru revizije, u skladu s međunarodnim revizijskim standardima i međunarodnim standardima vrhovnih revizijskih institucija, primjenjuje stručnu prosudbu i tijekom njezina čitava trajanja zadržava profesionalni skepticizam. Sud također:

- utvrđuje i procjenjuje rizike od značajnog pogrešnog prikazivanja u računovodstvenoj dokumentaciji ERF-ova i od značajne neusklađenosti povezanih transakcija s uvjetima iz pravnog okvira ERF-ova do koje je došlo zbog prijevare ili pogreške, priprema i provodi revizijske postupke kojima se vodi računa o tim rizicima te prikuplja revizijske dokaze koji su dostatni i prikladni da budu temelj njegova mišljenja. Rizik od toga da se značajno pogrešno prikazivanje ili neusklađenost ne otkriju veći je ako su oni uzrokovani prijevarom nego ako su uzrokovani pogreškom jer prijevara može podrazumijevati tajno dogovaranje, krivotvorenje, namjerno izostavljanje, pogrešno prikazivanje ili zaobilaženje unutarnje kontrole,
- stječe uvid u unutarnju kontrolu koja je relevantna za reviziju kako bi pripremio primjerene revizijske postupke u danim okolnostima, ali ne u svrhu izražavanja mišljenja o djelotvornosti unutarnje kontrole,
- obavlja evaluaciju primjerenosti primijenjenih računovodstvenih politika te razumnosti računovodstvenih procjena i povezanih informacija koje je uprava objavila,
- donosi zaključak o primjerenosti načina na koji se uprava služila računovodstvenim načelom trajnosti poslovanja i, na temelju prikupljenih dokaza, o tome postoji li značajna nesigurnost u vezi s događajima ili uvjetima kojima bi se ozbiljno mogla ugroziti mogućnost ERF-ova da nastave s trajnim poslovanjem. Ako Sud zaključi da postoji značajna nesigurnost, dužan je u svojem revizijskom izvješću skrenuti pozornost na povezane informacije koje su objavljene u konsolidiranoj računovodstvenoj dokumentaciji ili, ako su te informacije neprikladne, ne izraziti bezuvjetno mišljenje. Zaključci Suda temelje se na revizijskim dokazima koji su prikupljeni do trenutka sastavljanja revizijskog izvješća. Ipak, budući događaji ili uvjeti mogu dovesti do toga da predmetni subjekt prestane s trajnim poslovanjem,
- obavlja evaluaciju cjelokupnog prikaza, strukture i sadržaja godišnje računovodstvene dokumentacije, uključujući objavljene informacije, kao i toga jesu li povezane transakcije i događaji predstavljeni u računovodstvenoj dokumentaciji na način kojim se postiže vjerno prikazivanje.

XV. Sud obavještava osobe zadužene za upravljanje o, među ostalim pitanjima, planiranom opsegu i vremenskom okviru revizije i važnim revizijskim nalazima, uključujući sve bitne nedostatke u unutarnjoj kontroli koje je utvrdio tijekom revizije.

XVI. Kad je riječ o prihodima, Sud ispituje sve doprinose država članica, kao i uzorak ostalih vrsta prihodovnih transakcija.

XVII. Kad je riječ o rashodima, Sud ispituje platne transakcije u trenutku nastanka, evidentiranja i prihvaćanja rashoda. Tim su ispitivanjem obuhvaćene sve kategorije plaćanja (uključujući plaćanja za kupnju imovine) u trenutku njihova izvršenja, osim predujmova. Isplate predujmova ispituju se u trenutku u kojem *primatelj* sredstava dostavi potvrdu o njihovoj pravilnoj uporabi te u kojem institucija ili tijelo prihvati tu potvrdu i obračuna predujam, iste godine ili kasnije.

XVIII. Kad je riječ o pitanjima o kojima je Sud obavijestio Komisiju, Sud utvrđuje ona pitanja koja su najvažnija za reviziju računovodstvene dokumentacije ERF-ova za tekuće razdoblje i koja su stoga ključna revizijska pitanja. Sud ta pitanja opisuje u svojem revizijskom izvješću, osim ako zakonima ili propisima nije dopušteno javno objavljivanje informacija o tom pitanju ili ako, u iznimno rijetkim slučajevima, Sud utvrdi da određeno pitanje ne bi trebalo objaviti u izvješću jer je razumno očekivati da će nepovoljne posljedice takvog objavljivanja biti veće od koristi za javni interes.

13. srpnja 2017.

Klaus-Heiner LEHNE

predsjednik

Europski revizorski sud

12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUKSEMBURG

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Informacije na kojima se temelji izjava o jamstvu*Opseg revizije i revizijski pristup*

10. Revizijski pristup i metodologija Suda opisuju se u prilogu 1.1. poglavlju 1. godišnjeg izvješća Suda o izvršenju proračuna za 2016. godinu. U nastavku se navodi nekoliko pojedinosti koje je potrebno naglasiti u vezi s ovogodišnjom revizijom ERF-ova.

11. Opažanja Suda o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije ERF-ova temelje se na financijskim izvještajima⁽¹¹⁾ 8., 9., 10. i 11. ERF-a, koje je Komisija odobrila u skladu s Financijskom uredbom ERF-a⁽¹²⁾, i na izjavi računovodstvenog službenika koju je Sud zaprimio 27. lipnja 2017. Sud je ispitao iznose i objavljene informacije te obavio procjenu primjenjivanih računovodstvenih načela, kao i svih bitnih procjena Komisije i sveukupnog prikaza računovodstvene dokumentacije.

12. Revizijom pravilnosti transakcija koju je Sud proveo obuhvaćeno je sljedeće:

- (a) ispitivanje svih doprinosa država članica i uzorka ostalih vrsta prihodovnih transakcija;
- (b) ispitivanje uzorka od 143 transakcije koji je sastavljen tako da bude reprezentativan za cijeli niz plaćanja u okviru ERF-ova, a sastoji se od 108 plaćanja koja je odobrilo 16 delegacija EU-a⁽¹³⁾ i 35 plaćanja koja je odobrio središnji ured Komisije⁽¹⁴⁾;
- (c) analizu relevantnih sustava u slučajevima u kojima su otkrivene pogreške u transakcijama kako bi se utvrdili povezani nedostaci;
- (d) procjenu sustava GU-a DEVCO i delegacija EU-a, kojom je obuhvaćeno sljedeće: (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 mjere poduzete na temelju vanjskih revizija i studije GU-a DEVCO o stopi preostale pogreške za 2016. godinu;
- (e) pregled godišnjeg izvješća o radu GU-a DEVCO;
- (f) provjeru mjera poduzetih u pogledu prijašnjih preporuka Suda.

⁽¹¹⁾ Vidjeti članak 44. Uredbe (EU) 2015/323.

⁽¹²⁾ Vidjeti članak 43. Uredbe (EU) 2015/323.

⁽¹³⁾ Barbados, Benin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Demokratska Republika Kongo, Fidži, Gambija, Gana, Kabo Verde, Madagaskar, Niger, Nigerija, Ruanda, Senegal, Tanzanija i Zambija.

⁽¹⁴⁾ GU DEVCO: 31 plaćanje; ECHO: četiri plaćanja za humanitarnu pomoć.

Okvir. 3. – Revizori ispituju točnost mjerenja debljine ceste za plaćanje povezano s jednim cestovnim projektom u Zambiji



Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

13. Kako je navedeno u odlomku 4., GU DEVCO primjenjuje većinu instrumenata vanjske pomoći koji se financiraju iz općeg proračuna i ERF-ova. Opažanja Suda o sustavima, pouzdanosti godišnjeg izvješća o radu i izjave glavnog direktora za 2016. godinu odnose se na sva područja za koja je GU DEVCO nadležan.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Pouzdanost računovodstvene dokumentacije

14. U prošlogodišnjem izvješću Sud je istaknuo pitanje povrata neiskorištenih sredstava za prethodno financiranje koji su netočno evidentirani kao operativni prihodi. Računovodstvenim ispitivanjima koja je obavio GU DEVCO i pregledom uzorka naloga za povrat ⁽¹⁵⁾ koji je obavio Sud utvrđeno je da su slični slučajevi zabilježeni i 2016. godine. Iako su u završnu računovodstvenu dokumentaciju ERF-ova uvedeni ispravci u vrijednosti od 3,2 milijuna eura ⁽¹⁶⁾, slične su pogreške vjerojatno zabilježene i u skupini podataka koja nije obuhvaćena ispitivanjem. GU DEVCO izdao je za svoje osoblje krajem 2016. godine detaljne upute o točnom unosu klasifikacijskih oznaka za naloge za povrat te vrste.

*Pravilnost transakcija***Prihodi**

15. U prihodovnim transakcijama ne postoji značajna stopa pogreške.

Plaćanja

16. **Prilog 1.** sadržava pregled rezultata ispitivanja transakcija. Od 143 ispitane platne transakcije, njih 35 (24 %) sadržavalo je pogreške. Na temelju 26 kvantificiranih pogrešaka Sud procjenjuje da stopa pogreške iznosi 3,3 % ⁽¹⁷⁾.

17. U **okviru 4.** nalazi se detaljan prikaz procijenjene stope pogreške za 2016. godinu po vrstama pogreške.

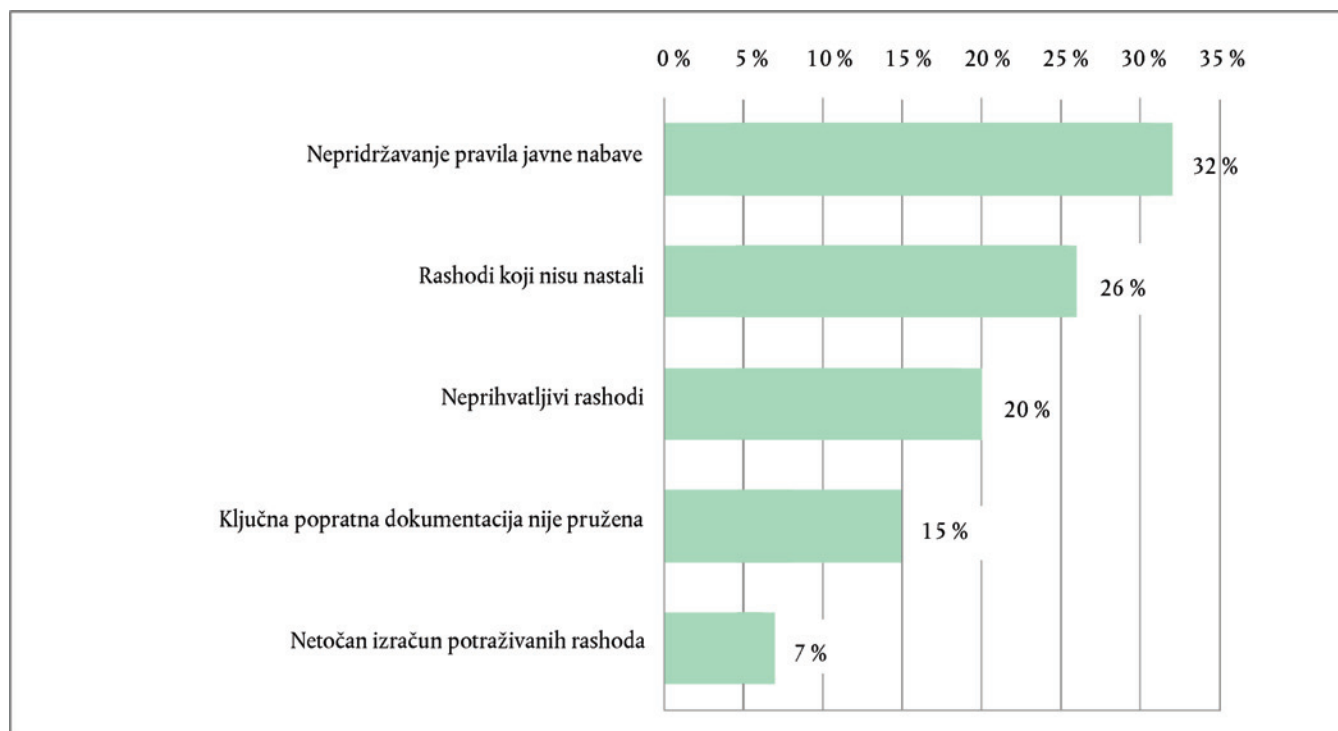
14. Zbog DEVCO-vih uputa o unosu klasifikacijskih oznaka za naloge za povrat i ispravaka koje je unio na temelju kontrola naloga za povrat izdanih 2016. znatno su smanjene pogreške u unosu naloga za povrat i/ili informacija o kontekstu povrata (smanjenje sa 9,6 milijuna EUR koje je Europski revizorski sud utvrdio 2015. na 3,2 milijuna EUR koje su 2016. utvrdili DEVCO i/ili Europski revizorski sud). DEVCO će nastaviti sa svojim radom u 2017.

⁽¹⁵⁾ Sud je ispitao 15 naloga za povrat (u ukupnoj vrijednosti od 7,6 milijuna eura) i utvrdio da su tri naloga za povrat (0,5 milijuna eura) netočno evidentirana kao prihodi umjesto kao povrat neiskorištenih sredstava za prethodno financiranje.

⁽¹⁶⁾ Ispravci u vrijednosti od 2,7 milijuna eura koje je utvrdio GU DEVCO i ispravci u vrijednosti od 0,5 milijuna eura koje su naknadno utvrdili revizori Suda.

⁽¹⁷⁾ Sud svoj izračun pogreške temelji na reprezentativnom uzorku. Navedena je vrijednost najbolja procjena. Sud je 95 % siguran da se procijenjena stopa pogreške u skupini podataka kreće između 1,0 % i 5,6 % (donja i gornja granica pogreške).

Okvir 4. – Detaljan prikaz procijenjene stope pogreške



Izvor: Europski revizorski sud.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

18. Od 130 ispitanih platnih transakcija povezanih s projektima, njih 35 (27 %) sadržavalo je pogreške. Od 26 (74 %) platnih transakcija u kojima su postojale mjerljive pogreške, njih devet bile su završne transakcije koje su odobrene nakon provedbe svih *ex ante* provjera.

19. Kao i prijašnjih godina, 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 67 ispitanih transakcija te vrste, njih 23 (34 %) sadržavalo je mjerljive pogreške koje su zajedno činile 85 % procijenjene stope pogreške.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

Okvir 5. – Primjeri mjerljivih pogrešaka u projektnim transakcijama*Korisnikovo nepridržavanje pravila javne nabave*

Sud je ispitao obračun koji je Komisija obavila za iznos od 3 489 416 eura utrošenih u okviru ugovora o bespovratnim sredstvima, čija je svrha bila pružiti potporu razvoju trgovinskih kapaciteta u zemljama AKP-a, a provodila ga je jedna međunarodna organizacija. Utvrđeno je da šest od 10 rashodovnih stavki u uzorku sadržava pogreške, uključujući pet stavki koje se odnose na isplatu naknada savjetnicima u području trgovine na temelju ugovora o pružanju usluga. Ti ugovori (u ukupnoj vrijednosti od 570 500 eura) nisu sklopljeni na temelju konkurentnog postupka odabira kao što je bilo predviđeno sporazumom o bespovratnim sredstvima. Umjesto toga, ugovori su izravno sklopljeni sa savjetnicima koji su već radili na jednom od prethodnih projekata.

Neprihvatljivi rashodi – aktivnosti koje nisu obuhvaćene ugovorom

Sud je ispitao završni obračun koji je Komisija obavila za iznos od 10 875 375 eura utrošenih za program rada jednog međunarodnog tijela za 2012. godinu, u okviru kojeg se pružala pomoć poduzećima u zemljama AKP-a. Tri od 10 rashodovnih stavki u uzorku bilo je povezano s ugovorima koji su sklopljeni podugovaranjem s trećim stranama kao korisnicima (u vrijednosti od 147 990 eura). *Odredbama* u okviru posebnih uvjeta dodjele bespovratnih sredstava nije predviđeno podugovaranje te je stoga predmetnim aktivnostima prekršen ugovor. Osim toga, bespovratna sredstva izravno su dodijeljena trećim stranama bez provedbe konkurentnog postupka odabira.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 5. – Primjeri mjerljivih pogrešaka u projektnim transakcijama*Korisnikovo nepridržavanje pravila javne nabave*

Projekt se gotovo isključivo sastojao od zapošljavanja regionalnih i nacionalnih savjetnika za trgovinu. Neovisno o vrsti postupka odabira njihovo je zapošljavanje bilo podložno standardnom operativnom postupku zapošljavanja međunarodnog osoblja, uključujući prethodne objave oglasa za slobodno radno mjesto.

Neprihvatljivi rashodi – aktivnosti koje nisu obuhvaćene ugovorom

Komisija je pokrenula postupak povrata.

20. Komisija je u slučaju dviju mjerljivih pogrešaka raspolažala s dovoljno informacija da spriječi ili otkrije i ispravi pogreške prije prihvatanja rashoda. Da je Komisija pravilno upotrijebila sve informacije kojima je raspolagala, procijenjena stopa pogreške za ovo poglavlje bila bi manja za 0,7 %. U pet drugih transakcija Sud je utvrdio pogreške koje su vanjski revizori i nadzornici trebali otkriti. Te pogreške čine 0,1 % procijenjene stope pogreške⁽¹⁸⁾.

⁽¹⁸⁾ Za 0,7 postotnih bodova (jedan slučaj) odgovorna je sama Komisija, a za 0,2 postotna boda (šest slučajeva) korisnici.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

21. Osim toga, dodatnih 10 transakcija u kojima su postojale mjerljive pogreške⁽¹⁹⁾ već je bilo obuhvaćeno revizijom ili provjerom rashoda. Na temelju informacija iznesenih u izvješćima o reviziji/provjeri koje su se odnosile na aktivnosti koje su u stvarnosti provedene Sud nije mogao procijeniti jesu li se tim *ex ante* provjerama pogreške mogle otkriti i ispraviti.

22. 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 području *proračunskih potpora*⁽²⁰⁾ i onim područjima u kojima se primjenjuje takozvani „teoretski pristup” u projektima s više donatora koje provode međunarodne organizacije⁽²¹⁾.

23. Proračunska potpora doprinosi općem proračunu države ili proračunu države za određenu politiku ili cilj. Sud je ispitao je li se Komisija pridržavala uvjeta za isplatu proračunskih potpora partnerskim zemljama te je li provjeravala jesu li ispunjeni opći uvjeti prihvatljivosti (poput zadovoljavajućeg napretka u području upravljanja javnim financijama).

24. Međutim, budući da zakonske odredbe ostavljaju mnogo prostora za tumačenje, Komisija je vrlo fleksibilna pri donošenju odluka o tome jesu li opći uvjeti ispunjeni. Revizijom pravilnosti koju Sud provodi mogu se obuhvatiti samo faze do isplate pomoći partnerskoj zemlji jer se sredstva tada pripajaju proračunskim sredstvima zemlje primateljice. Mogući nedostaci u financijskom upravljanju te zemlje koji dovedu do zlorabe na nacionalnoj razini neće uzrokovati pogreške koje bi Sud utvrdio provedbom revizije pravilnosti⁽²²⁾.

⁽¹⁹⁾ Te pogreške čine 1,4 postotna boda procijenjene stope pogreške.

⁽²⁰⁾ Plaćanja proračunskih potpora financiranih iz ERF-ova 2016. godine iznosila su 644 milijuna eura.

⁽²¹⁾ Plaćanja iz ERF-ova 2016. godine za projekte s više donatora koje provode međunarodne organizacije iznosila su 914 milijuna eura. Sud ne može navesti na koliki se dio tog iznosa primjenjuje teoretski pristup jer ga Komisija ne prati zasebno.

⁽²²⁾ Učinkovitost i djelotvornost proračunske potpore teme su koje se obrađuju u tematskim izvješćima Suda, od kojih su najnovija tematsko izvješće br. 32/2016 „Pomoć EU-a Ukrajini”, br. 30/2016 „Djelotvornost potpore EU-a prioritetnim sektorima u Hondurasu” i br. 13/2016 „Pomoć EU-a jačanju javne uprave u Moldovi”.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

25. 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. Sud je taj pristup, u obliku u kojem ga primjenjuje Komisija, uzeo u obzir i pri obavljanju dokaznog ispitivanja ⁽²³⁾.

26. Ako se iz uzorka obuhvaćenog revizijom izostavi 13 proračunskih potpora i 6 transakcija na temelju teoretskog pristupa (o kojima je riječ u odlomcima 22. – 25., procijenjena stopa pogreške iznosi 4,4 % ⁽²⁴⁾).

Godišnje izvješće o radu i ostali mehanizmi upravljanja

27. Od 2012. godine GU DEVCO u svakom je godišnjem izvješću izrazio *zadržku* u pogledu pravilnosti povezanih transakcija. Donesen je akcijski plan za otklanjanje nedostataka u primjeni kontrolnog sustava GU-a DEVCO. U **okviru 6.** opisuju se naponi uloženi tijekom posljednje četiri godine.

Okvir 6. – Naponi koje GU DEVCO ulaže u bolju primjenu svojeg kontrolnog sustava

U prošlogodišnjem izvješću Suda istaknut je zadovoljavajući napredak u provedbi akcijskih planova za 2013. i 2014. godinu: 19 mjera provedeno je u potpunosti, a preostale četiri prenesene su u akcijski plan za 2015. godinu.

Izrada akcijskog plana za 2015. godinu dodatno je poboljšana uključivanjem mjera usmjerenih na visokorizična područja: sredstva pod neizravnim upravljanjem preko međunarodnih organizacija i bespovratna sredstva pod *izravnim upravljanjem*. Izvorno je predviđeno da se sve mjere provedu do lipnja 2016. Do kraja 2016. godine dovršena je provedba deset mjera, njih pet je provedeno djelomično, a jedna je mjera bila u tijeku.

U akcijski plan za 2016. godinu uvrštene su četiri nove ciljane mjere, a Sud će napredak u njihovoj provedbi procijeniti u okviru svojeg sljedećeg godišnjeg izvješća.

⁽²³⁾ Sud nije provjeravao povezane stavke rashoda ako je doprinos Komisije bio manji od 75 % proračuna za određenu aktivnost. U slučajevima u kojima je taj doprinos iznosio između 75 % i 90 % proračuna, Sud je potrebu za provjeravanjem povezanih stavki rashoda procjenjivao zasebno za svaki pojedinačni slučaj.

⁽²⁴⁾ Navedena je vrijednost najbolja procjena na temelju reprezentativnog uzorka od 124 transakcije. Sud je 95 % siguran da se stopa pogreške u skupini podataka kreće između 1,8 % i 7,1 % (donja i gornja granica pogreške).

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

28. Okosnicu kontrolnog sustava GU-a DEVCO čine *ex ante* provjere koje se provode prije prihvaćanja rashoda koje korisnici potražuju. I ove godine učestalost pronađenih pogrešaka, uključujući i one u konačnim potraživanjima nad kojima su provedene *ex ante* vanjske revizije i provjere rashoda, upućuje na nedostatke u tim provjerama.

29. U godišnjim izvješćima Suda za 2014. i 2015. godinu bilo je riječi o mjerama ⁽²⁵⁾ koje je GU DEVCO već poduzeo s ciljem povećanja kvalitete tih revizija i provjera ⁽²⁶⁾. GU DEVCO trenutačno radi na preispitivanju opisa poslova za predmetne revizije i provjere kako bi prikupio informacije na temelju kojih će moći obaviti kvalitetnu procjenu, u skladu s preporukom Suda iz prošlogodišnjeg izvješća. Iako je dovršetak tog ključnog preispitivanja bio predviđen za lipanj 2017. ⁽²⁷⁾, ono je još uvijek u tijeku.

Studija o stopi preostale pogreške za 2016. godinu

30. GU DEVCO proveo je 2016. godine 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 u svim područjima za koja je GU DEVCO nadležan ⁽²⁸⁾. Nakon preporuke koju je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2013. godinu, informacije o opsegu studije o stopi preostale pogreške i njezinim ograničenjima objavljene su u godišnjem izvješću o radu ⁽²⁹⁾.

29. Trenutačno se radi na preispitivanju načela provedbe revizija i provjera. Komisija očekuje da će se taj posao dovršiti do kraja 2017., čak i ako rezultati ne budu sasvim operativni.

⁽²⁵⁾ (a) Uvođenje obvezne analize rizika za izradu godišnjih revizijskih planova delegacija EU-a i službi GU-a DEVCO; (b) izmjena predložaka ugovora o bespovratnim sredstvima tako da GU DEVCO može izravno birati ili angažirati revizore; (c) podizanje razine osviještenosti o najčešćim vrstama pogrešaka, osposobljavanje i razvoj vještina osoblja GU-a DEVCO i korisnika u pogledu financija i kontrole; (d) tablica za ocjenjivanje kvalitete namijenjena procjeni kvalitete revizije ili provjere rashoda.

⁽²⁶⁾ U odlomku 41. godišnjeg izvješća za 2015. Sud je također istaknuo mjere usmjerene na poboljšanje upravljanja dokumentima i postupaka javne nabave za Komisiju i korisnike.

⁽²⁷⁾ Do prosinca 2016. za neizravno upravljanje preko međunarodnih organizacija i do lipnja 2017. za bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem, kako je utvrđeno u akcijskom planu za 2016. godinu.

⁽²⁸⁾ ERF-ovi i opći proračun EU-a.

⁽²⁹⁾ Bilješka 24. godišnjeg izvješća o radu za 2016.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

31. U okviru studije ispitan je reprezentativni uzorak transakcija provedenih u okviru ugovora koji su zaključeni između rujna 2015. i kolovoza 2016. godine. Sud je pregledao studiju o stopi preostale pogreške za 2016. godinu i utvrdio da je obavljena u skladu s metodologijom za izračun stope preostale pogreške. Otklonjeni su svi nedostaci istaknuti u godišnjem izvješću Suda za 2013. godinu, uz iznimku posebne metode procjene preostale pogreške u okviru koje se i dalje ostavlja previše prostora za prosudbu pri procjeni pojedinačnih stopa pogreške.

32. U studiji za 2016. godinu procijenjena stopa preostale pogreške prvi je put bila niža od *praga značajnosti* od 2 % koji je Komisija odredila⁽³⁰⁾. Taj se rezultat može pripisati spoju sljedećih glavnih čimbenika:

- (a) naponi koje GU DEVCO ulaže u bolju primjenu svojeg sustava unutarnje kontrole (vidjeti odlomke 27.–29. i **okvir 6**);
- (b) naponi koje GU DEVCO ulaže u prikupljanje popratne dokumentacije, što je dovelo do smanjenja broja procjena u uzorku za izračun stope preostale pogreške jer su s procjenama povezane veće stope preostale pogreške u odnosu na ostatak skupine podataka zbog njihova povećanog inherentnog rizika⁽³¹⁾;
- (c) povećanje udjela transakcija proračunske potpore u uzorku za izračun stope preostale pogreške⁽³²⁾ za koje se stopa preostale pogreške procjenjuje na 0 % (vidjeti također odlomke 22.–24.).

ODGOVORI KOMISIJE

31. Broj procjena smanjivao se iz godine u godinu sa 43 u 2012. na 6 u 2016. Svaka se procjena provjerava na razini ravnatelja i na razini partnera kako bi se osigurala dosljednost. Takvim se postupkom ograničuje prostor za prosudbu pri procjeni pojedinačnih stopa pogreške. Procjene se provode kada revizoru zbog pravnih ili logističkih razloga nije dostupna dokumentacija za izračun stope preostale pogreške do roka za dovršetak izračuna prije završetka izrade studije. Budući da je u transakcijama za koje nije dostavljena dokumentacija obično povećan rizik od pogreške, u procjenama je stopa pogreške povećana.

32. Komisija smatra da je smanjenje stope pogreške tijekom godina povezano s nizom čimbenika, a glavni su mjere poduzete za jačanje sustava unutarnje kontrole DEVCO-a.

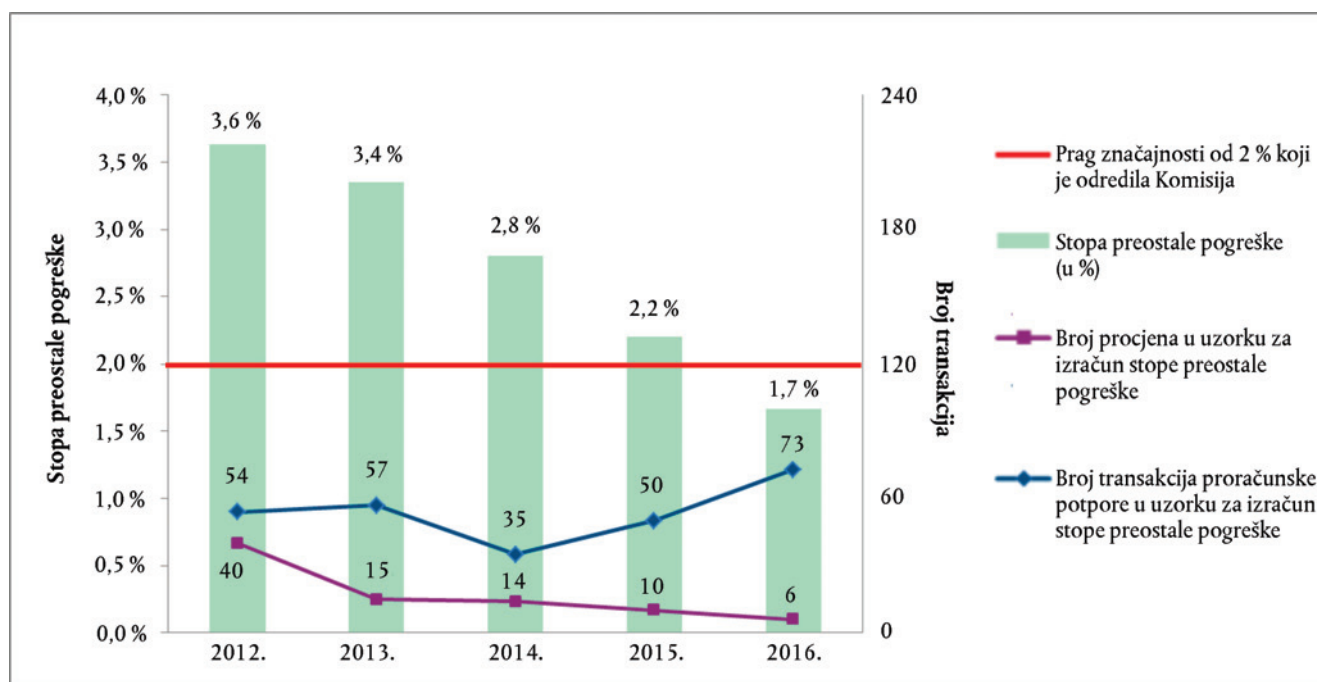
- (c) Komisija smatra da udio transakcija proračunske potpore u uzorku za izračun stope preostale pogreške i stopa pogreške nisu izravno povezani. Broj stavki proračunske potpore u uzorku isključivo ovisi o primijenjenoj metodi uzorkovanja prema novčanoj jedinici. Točno je da pogreške slabo utječu na ugovore o proračunskoj potpori zahvaljujući znatnim naporima koje je Komisija uložila u poboljšanje smjernica i ublažavanje rizika u skladu s vašim preporukama. Međutim, trend smanjenja stope pogreške nije tijekom godina bio popraćen istodobnim povećanjem udjela transakcija proračunskih potpora u uzorku. Moglo bi se reći da je to jedan od čimbenika zbog kojih je stopa pogreške na trenutačnoj razini.

⁽³⁰⁾ 2014.: 2,8 %; 2015.: 2,2 %; 2016.: 1,7 %.

⁽³¹⁾ 2014.: 14 procjena; 2015.: 10; 2016.: 6. Prema metodologiji za izračun stope preostale pogreške procjene bi se trebale upotrebljavati samo ako se zbog valjanog pravnog ili logističkog razloga dokumentacija ne stavi na raspolaganje do roka za dovršetak izračuna stope preostale pogreške do završetka izrade studije. Transakcije za koje dokumentacija nije dostavljena sa sobom nose inherentno povećan rizik od podločnosti pogreškama, što je potrebno imati na umu pri izračunu procjene.

⁽³²⁾ 2014.: 35 transakcija proračunske potpore; 2015.: 50; 2016.: 73, pri čemu su transakcije uvrštene u uzorak na temelju njihova odgovarajućeg pondera u predmetnoj skupini podataka.

Okvir 7. – Kretanje preostale stope pogreške GU-a DEVCO u razdoblju 2012.–2016.



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju studija o stopi preostale pogreške za godine u razdoblju 2012.–2016.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

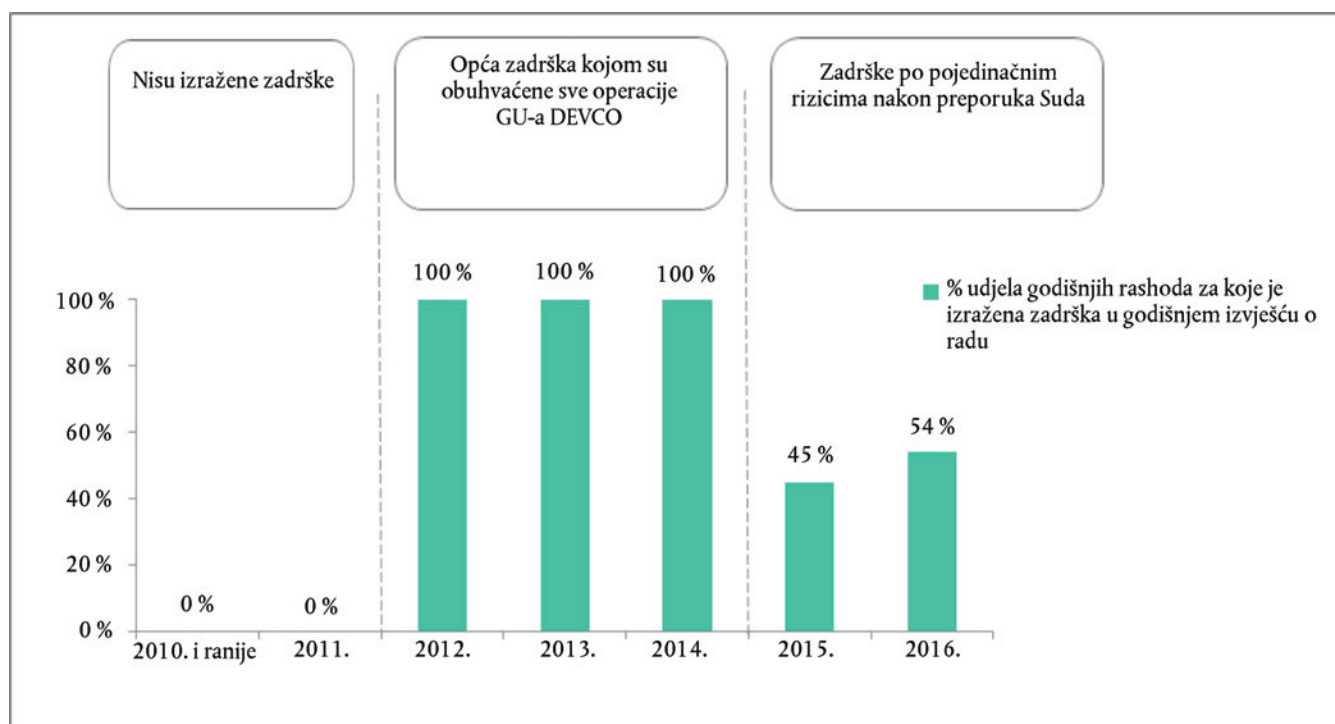
Pregled godišnjeg izvješća o radu za 2016. godinu

33. Za godine 2012.–2014. glavni direktor uprave izrazio je opću zadržku u pogledu zakonitosti i pravilnosti transakcija za sve operacije GU-a DEVCO. Glavni direktor prvi je put 2015. godine dao izjavu o jamstvu po pojedinačnim rizicima i izrazio zadržku usmjerenu na dva rashodovna područja koja su utvrđena visokorizičnima: (i) bespovratna sredstva pod izravnim upravljanjem i (ii) neizravno upravljanje preko međunarodnih organizacija.

34. GU DEVCO proširio je 2016. godine zadržku i na bespovratna sredstva i procjene programa pod neizravnim upravljanjem. Unatoč tome što je 2016. godine stopa preostale pogreške bila ispod praga značajnosti od 2 %, navedeno je učinjeno uzimajući u obzir sve sastavne dijelove procesa GU-a DEVCO za davanje izjave o jamstvu⁽³³⁾. Izražena zadržka u skladu je s preporukama i opažanjima Suda u ovom i prethodnim godišnjim izvješćima.

⁽³³⁾ To uključuje analizu rizika u vezi s prijašnjim stopama preostale pogreške i pogreškama koje je Sud utvrdio.

Okvir 8. – Napredak GU-a DEVCO prema davanju izjave o jamstvu po pojedinačnim rizicima



Izvor: Europski revizorski sud, na temelju godišnjih izvješća o radu GU-a DEVCO.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

35. GU DEVCO procijenio je sveukupni rizični iznos u trenutku plaćanja⁽³⁴⁾ za rashode koji su prihvaćeni 2016. (5 393 milijuna eura) na 105 milijuna eura (1,9 % rashoda 2016.). GU DEVCO procijenio je da će se 25 milijuna eura (24 %) od tog iznosa ispraviti provjerama koje će se provesti u sljedećih nekoliko godina⁽³⁵⁾.

⁽³⁴⁾ 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.

⁽³⁵⁾ Vidjeti godišnje izvješće o radu GU-a DEVCO za 2016. godinu, str. 50.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

36. Vrijednost procijenjena za 2016. godinu ⁽³⁶⁾ (25 milijuna eura) dvostruko je manja od vrijednosti procijenjene za 2015. godinu zahvaljujući naporima koje je GU DEVCO uložio kako bi se iz izračuna isključili povrati sredstava za prefinanciranje, otkazani nalozi za povrat i prihodi od kamata, u skladu s preporukom Suda iz prethodne godine. Unatoč tome, na pouzdanost vrijednosti za 2016. godinu i dalje utječu (i) otkrivene pogreške koje 2016. i prijašnjih godina nisu u potpunosti ekstrapolirane na skupinu naloga za povrat koja nije obuhvaćena ispitivanjem ⁽³⁷⁾ i (ii.) neusklađivanje izračuna s financijskim izvještajima ERF-ova ⁽³⁸⁾. Teško je kvantificirati cjelokupni razmjer tih nedostataka ⁽³⁹⁾.

ODGOVORI KOMISIJE

36. Mjere koje DEVCO poduzima za sprečavanje i ispravljanje pogrešaka pri unosu informacija o kontekstu povrata prikazane su u točki 14. Nastavit će ih poduzimati i u 2017. Osim toga, DEVCO će osigurati da se potencijalne pogreške koje se ubuduće otkriju u potpunosti primijene na skupinu podataka koja nije obuhvaćena ispitivanjem naloga za povrat uzetih u obzir pri procjeni korektivnog kapaciteta.

Nepravilnost u sustavu zbog koje su nalozi za povrat evidentirani bez informacija o kontekstu povrata (nedostupne ili ograničene) ispraviti će se 2017. te se smatra jednokratnim događajem. To će se postići pravilnom upotrebom funkcije unosa informacija o kontekstu povrata u skladu s dostupnim uputama (npr. priručnik za informacije o kontekstu povrata) i primjenom pravilnika o računovodstvenom sustavu Komisije.

ZAKLJUČAK I PREPORUKE

Zaključak

37. Ukupni revizijski dokazi upućuju na to da računovodstvena dokumentacija ERF-ova za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2016. u svim značajnim aspektima vjerno prikazuje financijsko stanje ERF-ova te rezultate njihova poslovanja, novčane tokove i promjene u neto imovini za godinu završenu tim danom, u skladu s odredbama Financijske uredbe i računovodstvenim pravilima koja je usvojio računovodstveni službenik.

⁽³⁶⁾ Korektivni kapacitet za 2016. izračunan je kao prosječni godišnji iznos naloga za povrat sredstava koji su izdani u vezi s pogreškama i nepravilnostima u razdoblju 2010.–2016.

⁽³⁷⁾ GU DEVCO provjerio je veliki uzorak naloga za povrat za 2016. godinu i zaključio da je otprilike 50 % svih naloga za povrat koji nepovoljno utječu na korektivni kapacitet nepravilno uknjiženo. Stoga su nalozi za povrat za razdoblje 2010.–2015. koji su upotrijebljeni u predmetnom izračunu usklađeni primjenom istog postotka. Sud je tijekom obavljanja pregleda utvrdio dodatne pogreške koje nisu uzete u obzir, na temelju kojih bi se postotak nepravilno uknjiženih povrata povećao na najmanje 62 %.

⁽³⁸⁾ U skupinu naloga za povrat za 2016. nisu uključeni nalozi za povrat bez informacija o kontekstu povrata zbog tehničkog problema u računovodstvenom sustavu Komisije.

⁽³⁹⁾ Najveći mogući učinak tih nedostataka ne utječe na mišljenje Suda o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije ERF-ova.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

38. Za financijsku godinu koja je završila 31. prosinca 2016. ukupni revizijski dokazi upućuju na sljedeće:

- (a) u prihodima ERF-ova ne postoji značajna stopa pogreške;
- (b) u platnim transakcijama ERF-ova postoji značajna stopa pogreške (vidjeti odlomke 16.–26.). Ispitivanje transakcija koje je Sud proveo pokazuje da procijenjena stopa pogreške iznosi 3,3 % (vidjeti **prilog 1.**).

Preporuke

39. U **prilogu 3.** prikazani su nalazi praćenja provedbe pet preporuka koje je Sud iznio u svojem godišnjem izvješću za 2013. godinu⁽⁴⁰⁾, a koje je GU DEVCO proveo u potpunosti⁽⁴¹⁾.

40. Na temelju obavljenog pregleda te nalaza i zaključaka za 2016. godinu, Sud preporučuje GU-u DEVCO da:

- **1. preporuka:** poboljša praćenje starih otvorenih ugovora koji su povezani s ERF-ovima i koji su istekli kako bi se dodatno smanjio njihov broj,
- **2. preporuka:** dovrši preispitivanje opisa poslova za sve svoje revizije i provjere rashoda do kraja 2017. godine,
- **3. preporuka:** poveća opseg mjera iz svojeg akcijskog plana za 2017. kako bi se njima također obuhvatila bespovratna sredstva i procjene programa pod neizravnim upravljanjem iz zadržke u godišnjem izvješću o radu,
- **4. preporuka:** razmotri smanjenje opsega dokaznog ispitivanja pojedinačnih niskorizičnih transakcija proračunske potpore u okviru izračuna stope preostale pogreške i preraspodjeli uštedene resurse kako bi se povećao opseg dokaznog ispitivanja transakcija povezanih s projektima,
- **5. preporuka:** dodatno poboljša izračun korektivnog kapaciteta za 2017. godinu otklanjanjem nedostataka koji su utvrđeni u ovom godišnjem izvješću.

Komisija prihvća preporuku.

Komisija prihvća preporuku. Na tome se već radi.

Komisija prihvća preporuku. Činjenica da su izražene zadržke u pogledu tih dvaju područja podrazumijeva da su za njih već utvrđene posebne mjere.

Preporuka se prihvća. Komisija će razmotriti pristup koji je predložio Europski revizorski sud te ga, prema potrebi, uključiti u metodologiju za izračun stope preostale pogreške.

Preporuka se prihvća.

⁽⁴⁰⁾ Za ovogodišnje praćenje provedbe preporuka Sud je izabrao izvješće za 2013. godinu jer je proteklo onoliko vremena koliko je obično bilo dovoljno da Komisija provede njegove preporuke.

⁽⁴¹⁾ Cilj je praćenja provedbe preporuka bio provjeriti jesu li uvedene korektivne mjere kao odgovor na naše preporuke, a ne procijeniti djelotvornost njihove provedbe.

PRILOG 1.

REZULTATI ISPITIVANJA TRANSAKCIJA ZA EUROPSKE RAZVOJNE FONDove

	2016.	2015.
VELIČINA I SASTAV UZORKA		
Ukupan broj transakcija	143	140
PROCIJENJENI UČINAK MJERLJIVIH POGREŠAKA		
Procijenjena stopa pogreške	3,3 %	3,8 %
Gornja granica pogreške	5,6 %	
Donja granica pogreške	1 %	

PRILOG 2.

PREGLED POGREŠAKA S UČINKOM OD NAJMANJE 20 %

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

Uvod

Primjenom opće revizijske metodologije utvrđene u **prilogu 1.1.** poglavlju 1. godišnjeg izvješća Suda o izvršenju proračuna za 2016. godinu Sud je ispitao reprezentativni uzorak transakcija u svrhu procjene razine *nepravilnosti* u skupini podataka za ERF-ove. Pogreške otkrivene ispitivanjem ne čine sveobuhvatan popis pogrešaka, ni za pojedinačne pogreške ni za moguće vrste pogrešaka. Nalazi izneseni u nastavku u vezi s pogreškama s učinkom od najmanje 20 % ispitane vrijednosti transakcije navode se kao primjeri ⁽¹⁾. Te su pogreške utvrđene u transakcijama čija vrijednost iznosi između 128 000 eura i 11,8 milijuna eura, sa srednjom vrijednosti od preko 4,8 milijuna eura ⁽²⁾.

Primjeri pogrešaka ⁽³⁾

Nepriдрžavanje pravila javne nabave

1. primjer – netočna evaluacija ponuda za građevinske radove

Sud je ispitao obračun koji je Komisija obavila za rashode u vezi s građevinskim radovima na jednoj poliklinici u karipskom području. Postupak javne nabave za ovaj projekt nije bio u skladu s načelima transparentnosti i jednakog postupanja, niti je proveden u skladu s pravilima javne nabave koja je utvrdila sama Komisija. Iako je, prema stajalištu Suda, najpovoljnija ponuda ispunjavala sve kriterije odabira, ona je odbijena zbog zabrinutosti u vezi s tehničkim kapacitetom ponuditelja za obavljanje povezanih radova. Sud nije mogao pronaći odgovarajuće obrazloženje za takvu odluku. U pismu obavijesti predmetnom ponuditelju naveden je pogrešan razlog za odbijanje. Tijekom ispitivanja koje je Sud obavio Komisija je objasnila da najpovoljniji ponuditelj nije pružio dovoljno dokaza o minimalnom financiranju za obavljanje radova. Međutim, ni drugi po redu najpovoljniji ponuditelj, s kojim je sklopljen ugovor, nije ispunjavao uvjet o minimalnom financiranju jer mu je nedostajalo 10 % potrebne vrijednosti. Odbor za ocjenjivanje pružio je drugom po redu najpovoljnijem ponuditelju priliku da pruži više informacija u pogledu predmetnog kriterija odabira. Takva mogućnost nije pružena prvom ponuditelju. Cjelokupno gledajući, svi navedeni nedostaci čine ozbiljnu pogrešku u području *javne nabave* (kvantifikacija: 100 %).

Prema zaključcima izvješća o evaluaciji odbor za evaluaciju utvrdio je da najpovoljnija ponuda ne ispunjuje uvjete za sudjelovanje jer ne nudi dostatan tehnički kapacitet za provedbu ugovora zajedno s druga dva ugovora koje je javni naručitelj već dodijelio. Najpovoljnija ponuda ne ispunjuje ni uvjet o minimalnom financiranju.

⁽¹⁾ Te pogreške čine više od polovice ukupne procijenjene stope pogreške.

⁽²⁾ Odnosno, polovica svih pogrešaka s učinkom od najmanje 20 % utvrđena je u transakcijama u vrijednosti manjoj od 4,8 milijuna eura, a ostatak u transakcijama u vrijednosti iznad tog iznosa.

⁽³⁾ Dva dodatna primjera pogrešaka opisana su u **okviru 5.** glavnog teksta.)

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

2. primjer – nedostatak dokumentacije o postupku javne nabave

Sud je ispitao završni obračun koji je Komisija obavila za rashode u vezi s projektom u okviru kojeg se pružala tehnička pomoć namijenjena poboljšanju upravljanja projektima koje je EU financirao u Grenadi. U zahtjev za plaćanje uključeno je nekoliko stavki koje su se odnosile na ugovor o uslugama savjetovanja. Sud nije zaprimio cjelokupnu dokumentaciju o nabavi za taj ugovor te stoga nije mogao provjeriti je li postupak proveden u skladu s pravilima javne nabave kako je utvrđeno u općim uvjetima za projekt. Povezani neprihvatljivi troškovi doveli su do stope pogreške od 30 % ukupnih ispitanih troškova.

Rashodi koji nisu nastali**3. primjer – rashodi korisnika koji nisu nastali**

Sud je ispitao obračun koji je Komisija obavila za rashode u vezi s projektom koji je provodila jedna međunarodna organizacija s ciljem pružanja potpore razvoju privatnog sektora u zemljama AKP-a. Tijekom provjere cjelokupnog iznosa prihvaćenih rashoda Sud je utvrdio da se on sastoji od jamstvenih pisama koja je izdala predmetna međunarodna organizacija i naknada za upravljanje tijekom cjelokupnog trajanja sporazuma o doprinosu. Ulagači nikad nisu zatražili isplatu predmetnih bankovnih jamstava, što znači da za korisnika nisu nastali stvarni troškovi. Osim toga, razdoblje izvršenja ugovora utvrđeno je na 20 godina, a buduće naknade za upravljanje nije moguće unaprijed naplatiti. Povezani neprihvatljivi troškovi doveli su do stope pogreške od 98 % ukupnih ispitanih troškova.

Ključna popratna dokumentacija nije pružena**4. primjer – nedostatna popratna dokumentacija**

Sud je ispitao privremeni obračun koji je Komisija obavila za rashode u vezi s jednim projektom namijenjenim pružanju potpore trgovini i poljoprivredi u Tanzaniji. Za većinu ispitanih rashodovnih stavki Sud nije zaprimio nikakvu popratnu dokumentaciju ili je pružena dokumentacija bila nedostatna jer, na primjer, njome nije obuhvaćen cjelokupan iznos predmetne stavke. Sud stoga nije mogao provjeriti prihvatljivost tih stavki. Povezani neprihvatljivi troškovi doveli su do stope pogreške od 45 % ukupnih ispitanih troškova.

Komisija poduzima mjere u skladu s nalazima Suda.

Komisija je poduzela odgovarajuće korektivne mjere: osporavani obračun je odbijen.

Nakon posjeta Europskog revizorskog suda Komisija još uvijek pokušava pribaviti dodatnu dokumentaciju prije utvrđivanja konačnog iznosa dugovanja.

OPAŽANJA REVIZORSKOG SUDA

ODGOVORI KOMISIJE

5. primjer – nedostatna popratna dokumentacija i neprihvatljivi troškovi

Sud je ispitao završni obračun koji je Komisija obavila za rashode u okviru sporazuma o bespovratnim sredstvima za pružanje financijskih usluga u ruralnim područjima, koji je provodila jedna neprofitna organizacija u Malaviju. Utvrđen je niz pitanja u pogledu zahtjeva za plaćanje. Dio popratne dokumentacije (kao što su obračuni plaća ili potvrde o plaćanju) nije dostavljen za reviziju isplata plaća, a u zahtjev su uključene uvozne carine, odnosno neprihvatljivi troškovi. Osim toga, u određenim slučajevima postupak javne nabave nije bio u skladu s načelima transparentnosti i nediskriminacije. Povezani neprihvatljivi troškovi doveli su do stope pogreške od 44 % ukupnih ispitanih troškova.

Netočan izračun potraživanih rashoda**6. primjer – pogreške u izračunu naplaćenih naknada**

Sud je ispitao rashode Komisije za uzajamni fond kojim upravlja jedno međunarodno tijelo. Zahtjev za povrat troškova sadržavao je naknade za tehničko savjetovanje. U ugovoru o pružanju predmetnih usluga navedeno je da savjetodavno društvo treba preračunavati dnevno radno vrijeme u mjesece na osnovi mjeseca s 30 radnih dana. Predmetno je društvo umjesto toga upotrijebilo radni mjesec s 21 radnim danom, što je dovelo do povećanja naplaćenih troškova. Osim toga, naplaćeno je i vrijeme putovanja i prekovremeni rad, čime su prekršene odredbe iz ugovora. Povezani neprihvatljivi troškovi doveli su do stope pogreške od 25 % ukupnih ispitanih troškova.

Komisija će poduzeti potrebne mjere za povrat iznosa koji se smatraju neprihvatljivima.

Komisija će poduzeti potrebne mjere za povrat iznosa koji se smatraju neprihvatljivima.

PRILOG 3.

PRAĆENJE PROVEDBE PRIJAŠNJIH PREPORUKA ZA EUROPSKE RAZVOJNE FONDOVE

Godina	Preporuka Suda	Analiza ostvarenog napretka koju je proveo Sud						Odgovor Komisije
		Provedeno u potpunosti	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 većima 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						

ISSN 1977-1088 (elektroničko izdanje)
ISSN 1977-060X (tiskano izdanje)



Ured za publikacije Europske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

HR