Uradni list Evropske unije

C 322

Slovenska izdaja

Informacije in objave

Letnik 60

28. september 2017

Vsebina

IV *Informacije*

INFORMACIJE INSTITUCIJ, ORGANOV, URADOV IN AGENCIJ EVROPSKE UNIJE

Računsko sodišče

2017/C 322/01 Letno poročilo Računskega sodišča o izvrševanju proračuna za proračunsko leto 2016 z odgovori institucij 1

2017/C 322/02 Letno poročilo Računskega sodišča o dejavnostih, financiranih iz 8., 9., 10. in 11. evropskega razvojnega sklada (ERS), za proračunsko leto 2016 z odgovori Komisije 281

SL

© Evropska unija, 2017.

Za dovoljenje za uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, za katere Evropska unija nima avtorskih pravic, je treba zaprositi neposredno imetnike avtorskih pravic.

IV

(Informacije)

INFORMACIJE INSTITUCIJ, ORGANOV, URADOV IN AGENCIJ EVROPSKE UNIJE

RAČUNSKO SODIŠČE

V skladu z določbami člena 287(1) in (4) PDEU ter členov 148(1) in 162(1) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. oktobra 2012 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, in razveljavitvi Uredbe Sveta (ES, Euratom) št. 1605/2002 ter v skladu s členi 43, 48 in 60 Uredbe Sveta (ES) št. 215/2008 z dne 18. februarja 2008 o finančni uredbi, ki se uporablja za 10. evropski razvojni sklad, kakor je bila spremenjena z Uredbo (EU) št. 567/2014,

je Računsko sodišče Evropske unije na svojem zasedanju 13. julija 2017 sprejelo svoji

LETNI POROČILI

za proračunsko leto 2016.

Poročili z odgovori institucij na opažanja Sodišča sta bili poslani organoma, odgovornima za podeljevanje razrešnice, in drugim institucijam.

Člani Računskega sodišča so:

Klaus-Heiner LEHNE (predsednik), 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.

LETNO POROČILO O IZVRŠEVANJU PRORAČUNA

(2017/C 322/01)

KAZALO

Stran

Splošni uvod 7

Poglavje 1 – Izjava o zanesljivosti in podporne informacije 9

Poglavje 2 – Upravljanje proračuna in finančno poslovodenje 39

Poglavje 3 – Doseganje rezultatov proračuna EU 65

Poglavje 4 – Prihodki 133

Poglavje 5 – Konkurenčnost za rast in delovna mesta 149

Poglavje 6 – Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija 165

Poglavje 7 – Naravni viri 205

Poglavje 8 – Varnost in državljanstvo 241

Poglavje 9 – Evropa v svetu 251

Poglavje 10 – Uprava 269

SPLOŠNI UVOD

0.1 Evropsko računsko sodišče, ki ima funkcijo zunanjega revizorja financ EU, je bilo ustanovljeno s Pogodbo o delovanju Evropske unije ([1]). V tej funkciji deluje kot neodvisni varuh finančnih interesov vseh državljanov EU, še zlasti tako, da pomaga izboljševati finančno poslovodenje EU. Več informacij o našem delu je mogoče najti v naših poročilih o dejavnostih, posebnih poročilih, panoramskih pregledih ter mnenjih o novi ali spremenjeni zakonodaji EU ali drugih sklepih s posledicami za finančno poslovodenje ([2]).

0.2 To je naše 40. letno poročilo o izvrševanju proračuna EU, zajema pa proračunsko leto 2016. Evropski razvojni skladi so obravnavani v posebnem letnem poročilu.

0.3 Splošni proračun EU vsako leto sprejmeta Svet in Evropski parlament. Naše letno poročilo in posebna poročila so osnova za postopek razrešnice, pri katerem Evropski parlament na podlagi priporočila Sveta odloči, ali je Komisija zadovoljivo izpolnila svojo odgovornost za izvrševanje proračuna. Ko je letno poročilo objavljeno, ga pošljemo nacionalnim parlamentom, Evropskemu parlamentu in Svetu.

0.4 Osrednji del letnega poročila je izjava o zanesljivosti konsolidiranega zaključnega računa EU ter o zakonitosti in pravilnosti transakcij („*pravilnost transakcij*"). To izjavo dopolnjujejo posebne ocene za vsako večje področje dejavnosti EU.

0.5 Letos naše poročilo sestavljajo:

— poglavje 1, ki vsebuje *izjavo o zanesljivosti* ter povzetek rezultatov naše revizije zanesljivosti zaključnega računa in pravilnosti transakcij,

— poglavje 2, v katerem je predstavljena naša analiza upravljanja proračuna in finančnega poslovodenja,

— poglavje 3, ki je letos osredotočeno na okvir Komisije za poročanje o smotrnosti in v katerem so predstavljeni pomembni rezultati iz naših posebnih poročil o smotrnosti, pripravljenih leta 2016, in analize, kako Komisija izvaja priporočila, ki jih je Sodišče dalo v nekaterih izbranih poročilih iz prejšnjih let,

— poglavje 4, ki prikazuje naše ugotovitve o prihodkih EU,

— poglavja od 5 do 10, ki za glavne razdelke veljavnega *večletnega finančnega okvira* ([3]) prikazujejo rezultate našega preizkušanja pravilnosti transakcij in preučitve letnih poročil o dejavnostih, druge elemente sistemov notranjih kontrol ter druge ureditve upravljanja.

0.6 Ker se za posamezne razdelke večletnega finančnega okvira ne vodijo posebni računovodski izkazi, zaključki v posameznih poglavjih niso revizijska mnenja. Namesto tega ta poglavja opisujejo pomembne zadeve, značilne za posamezne razdelke večletnega finančnega okvira.

0.7 Prizadevamo si, da bi svoja opažanja prikazali jasno in koncizno. Včasih se ne moremo izogniti uporabi izrazov, ki so specifični za EU, njene politike in proračun ter za računovodstvo in revizijo. Na svojem spletišču smo objavili glosar z opredelitvami in pojasnili večino teh specifičnih izrazov ([4]). Izrazi, opredeljeni v glosarju, so v *poševnem tisku*, kadar so v posameznih poglavjih prvič uporabljeni.

0.8 Odgovori Komisije (ali odgovori drugih institucij in organov EU) na naša opažanja so prav tako objavljeni skupaj s poročilom in jih je treba upoštevati ob branju poročila. Vendar ne glede na to kot zunanji revizor ostajamo odgovorni, da poročamo o svojih revizijskih ugotovitvah in sprejmemo potrebne zaključke ter tako zagotovimo neodvisno in nepristransko oceno zanesljivosti zaključnega računa in pravilnosti transakcij.

([1]) Členi 285 do 287 (UL C 326, 26.10.2012, str. 169–171).

([2]) Na voljo na našem spletišču www.eca.europa.eu.

([3]) Poglavje 8 zajema razdelek 3 (Varnost in državljanstvo). Analiza razdelka 3 večletnega finančnega okvira ne vključuje ocenjene stopnje napake. Sodišče ne daje posebne ocene za porabo v okviru razdelka 6 večletnega finančnega okvira (nadomestila) niti odhodkov zunaj tega okvira.

([4]) http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/GLOSSARY_AR_2016/GLOSSARY_AR_2016_SL.pdf

POGLAVJE 1

Izjava o zanesljivosti in podporne informacije

KAZALO

	Odstavek
Izjava o zanesljivosti, ki jo Sodišče predloži Evropskemu parlamentu in Svetu – poročilo neodvisnega revizorja	I–XXVIII
Uvod	1.1–1.3
Naloge Evropskega računskega sodišča	1.1–1.2
Poraba EU je pomembno orodje za doseganje ciljev politik	1.3
Zanesljivost zaključnega računa – revizijske ugotovitve za proračunsko leto 2016	1.4–1.7
V zaključnem računu ni bilo pomembno napačnih navedb	1.4–1.6
Ključne revizijske zadeve	1.7
Pravilnost transakcij: v prihodkih in približno polovici odhodkov ni bilo pomembnih napak	1.8–1.34
Rezultati revizij Sodišča za leto 2016 kažejo izboljšanje	1.9–1.21
Ocene stopenj napake, ki jih je izračunala Komisija …	1.22–1.24
… so v večini primerov v glavnem v skladu z ugotovitvami Sodišča	1.25–1.27
Komisija je predložila podatke o popravkih in izterjavah	1.28–1.30
Popravki in izterjave so uvedeni na različne načine	1.31–1.32
V nekaterih okoliščinah pri oceni stopnje napake upoštevamo popravljalne ukrepe	1.33–1.34
Primere domnevnih goljufij posredujemo uradu OLAF	1.35–1.36
Zaključki	1.37–1.38
Rezultati revizije	1.38

Priloga 1.1 – Revizijski pristop in metodologija

Priloga 1.2 – Pogostost odkritih napak v revizijskem vzorčenju za leto 2016

IZJAVA O ZANESLJIVOSTI, KI JO SODIŠČE PREDLOŽI EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU – POROČILO NEODVISNEGA REVIZORJA

Mnenje

I. Sodišče je revidiralo:

(a) *konsolidirani zaključni račun Evropske unije*, ki ga sestavljajo konsolidirani računovodski izkazi ([1]) in poročila o izvrševanju proračuna ([2]) za proračunsko leto, končano 31. decembra 2016, ki ga je Komisija odobrila 26. junija 2017, ter

(b) zakonitost in *pravilnost* z zaključnim računom povezanih *transakcij*, kot je zahtevano v členu 287 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

Zanesljivost zaključnega računa

Mnenje o zanesljivosti zaključnega računa

II. Po mnenju Sodišča konsolidirani zaključni račun Evropske unije (EU) za leto, ki se je končalo 31. decembra 2016, v vseh pomembnih pogledih pošteno predstavlja njen finančni položaj na dan 31. decembra 2016 ter njen poslovni *izid*, denarne tokove in spremembe čistih sredstev za tedaj končano leto v skladu s *finančno uredbo* in računovodskimi pravili, ki temeljijo na mednarodno sprejetih računovodskih standardih za javni sektor.

Zakonitost in pravilnost transakcij, povezanih z zaključnim računom

Prihodki

Mnenje o zakonitosti in pravilnosti prihodkov, povezanih z zaključnim računom

III. Sodišče meni, da so prihodki, povezani z zaključnim računom za leto, ki se je končalo 31. decembra 2016, v vseh pomembnih pogledih zakoniti in pravilni.

Plačila

Mnenje s pridržkom o zakonitosti in pravilnosti plačil, povezanih z zaključnim računom

IV. Razen učinkov zadeve, opisane v odstavku o osnovi za mnenje s pridržkom o zakonitosti in pravilnosti plačil, povezanih z zaključnim računom, so po mnenju Sodišča plačila, povezana z zaključnim računom za leto, ki se je končalo 31. decembra 2016, v vseh pomembnih pogledih zakonita in pravilna.

([1]) Konsolidirani računovodski izkazi zajemajo bilanco stanja, izkaz poslovnega izida, izkaz denarnih tokov, izkaz sprememb čistih sredstev ter povzetek pomembnih računovodskih usmeritev in druga pojasnila (skupaj s poročanjem po segmentih).

([2]) Poročila o izvrševanju proračuna zajemajo tudi pojasnila.

Osnova za mnenje

V. Sodišče je revizijo izvedlo v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja (ISA) in etičnim kodeksom MZRS ter mednarodnimi standardi za vrhovne revizijske institucije INTOSAI (ISSAI). Naša odgovornost na podlagi teh standardov je natančneje opisana v delu tega poročila z naslovom Revizorjeva odgovornost. Glede na etični kodeks za poklicne računovodje, ki ga je izdal Odbor za mednarodne etične standarde za računovodje (kodeks IESBA), ter etične zahteve, pomembne za našo revizijo, je Sodišče neodvisno, poleg tega pa izpolnjuje tudi druge etične obveznosti v skladu s temi zahtevami in kodeksom IESBA. Menimo, da so pridobljeni revizijski dokazi zadostna in ustrezna podlaga za naše mnenje.

Osnova za mnenje s pridržkom o zakonitosti in pravilnosti plačil, povezanih z zaključnim računom

VI. V odhodkih, evidentiranih leta 2016, ki zajemajo porabo na podlagi povračil ([3]), so pomembne *napake*. Po mnenju Sodišča znaša *ocenjena stopnja napake* za plačila na podlagi povračil 4,8 %. Skupna ocenjena stopnja napake (3,1 %), ki jo je ugotovilo Sodišče, je še vedno nad *pragom pomembnosti*, vendar ni vseobsegajoča. Za plačila na podlagi pravic ni značilna pomembna stopnja napake ([4]). Splošni zaključek Sodišča potrjuje analiza zneskov, pri katerih obstaja tveganje, ki jo je opravila Komisija in je predstavljena v letnem poročilu o upravljanju in *smotrnosti* za proračun EU.

Ključne revizijske zadeve

VII. Ključne revizijske zadeve so tiste, ki so bile po strokovni presoji Sodišča najbolj bistvene za njegovo revizijo konsolidiranega zaključnega računa za tekoče obdobje. Sodišče jih je obravnavalo pri reviziji konsolidiranega zaključnega računa kot celote in oblikovanju mnenja o njem, vendar o teh zadevah ne izreka ločenega mnenja.

Sodišče je ocenilo rezervacijo za pokojnine in druge zaslužke zaposlenih, predstavljene v zaključnem računu

VIII. Bilanca stanja EU vključuje pokojnine in druge zaslužke zaposlenih, ki so konec leta 2016 znašali 67,2 milijarde EUR. To je ena najpomembnejših obveznosti, prikazanih v bilanci stanja, ki znaša skoraj tretjino skupnih obveznosti za leto 2016 v višini 234,8 milijarde EUR.

IX. Večina te *rezervacije* za pokojnine in druge zaslužke zaposlenih (58,7 milijarde EUR) se nanaša na pokojninski sistem uradnikov in drugih uslužbencev Evropske unije. Ta pokojninska obveznost zajema „določene zaslužke“, opredeljene v členu 83 kadrovskih predpisov za uradnike Evropskih skupnosti (kadrovski predpisi) in členu 4(3) Pogodbe o Evropski uniji (PEU). Obveznost, evidentirana v zaključnem računu, odraža znesek, ki bi bil vključen v pokojninski sklad – če bi bil ta ustanovljen – za plačilo obstoječih obveznosti za starostne pokojnine ([5]). Poleg starostnih pokojnin zajema tudi invalidske pokojnine in pokojnine, ki se izplačujejo vdovam/otrokom umrlih uslužbencev EU. Na podlagi člena 83 kadrovskih predpisov se zaslužki, izplačani v okviru pokojninske sheme, knjižijo v breme proračuna EU, države članice skupaj jamčijo izplačilo zaslužkov, uslužbenci pa prispevajo tretjino stroškov financiranja sheme.

([3]) 66,0 milijarde EUR. Dodatne informacije so v odstavku 1.10 letnega poročila Sodišča za leto 2016.
([4]) 63,3 milijarde EUR. Dodatne informacije so v odstavku 1.11 letnega poročila Sodišča za leto 2016.
([5]) Glej mednarodni računovodski standard za javni sektor IPSAS 25 – zaslužki zaposlenih. V zvezi s pokojninskim sistemom uradnikov in drugih uslužbencev Evropske unije obveznost za določene zaslužke izkazuje sedanjo vrednost pričakovanih prihodnjih plačil, ki jih bo morala EU izplačati za izpolnitev pokojninskih obveznost, ki izhajajo iz zaposlitve zaposlenih v tekočem in prejšnjih obdobjih.

X. Pokojninski sistem uradnikov in drugih uslužbencev Evropske unije je obvezna poklicna pokojninska shema za javne uslužbence EU, v okviru katere se prispevki zaposlenih ter institucij in organov, ki jih zaposlujejo, uporabljajo za financiranje prihodnjih pokojnin. Zasnovana je tako, da s prilagoditvami stopnje prispevka v shemo in upokojitvene starosti samodejno zagotavlja aktuarsko ravnotežje. Število in raznolikost parametrov, ki se uporabljajo za izračun dolgoročnih napovedi stroškov za pokojnine, poudarjata aktuarsko naravo tega izračuna, ki ga vsako leto opravi Eurostat.

XI. Sodišče je v okviru revizije ovrednotilo aktuarske predpostavke in iz tega izhajajoče vrednotenje rezervacije za pokojnine. Preverili smo številčne podatke, aktuarske parametre, izračun rezervacije ter predstavitev v konsolidirani bilanci stanja in pojasnilih h konsolidiranim računovodskim izkazom. Pri reviziji poštene vrednosti rezervacije so bile ugotovljene nekatere nepopolnosti in netočnosti v osnovni podatkovni zbirki, ki pa niso pomembne za konsolidirani zaključni račun EU. Kot je navedeno v pojasnilu 2.9 h konsolidiranim računovodskim izkazom, bo Komisija sprejela nadaljnje ukrepe za okrepitev procesov za izračun obveznosti za zaslužke zaposlenih, ki jih bo Sodišče še naprej pregledovalo.

Sodišče je ocenilo vnaprej vračunane stroške, predstavljene v zaključnem računu

XII. Konec leta 2016 je Komisija ocenila, da so nastali upravičeni odhodki, dolgovani *upravičencem*, vendar še ne sporočeni Komisiji, znašali 102 milijardi EUR (konec leta 2015: 106 milijard EUR). Evidentirala jih je kot vnaprej vračunane stroške.

XIII. Sodišče je preučilo metodologije in kontrolne sisteme za ocene na koncu leta, ki se uporabljajo v glavnih generalnih direktoratih. Pripravilo je vzorca računov in izplačil predfinanciranj ter izvedlo delo v zvezi s temi elementi, da bi obravnavalo tveganje napačne navedbe vnaprej vračunanih stroškov. Od računovodske službe Komisije je zahtevalo dodatna pojasnila za splošne metode, ki jih uporabljajo, zlasti za novo metodo, ki se uporablja za *programsko obdobje* 2014–2020 na področju kohezije.

XIV. Na podlagi opravljenega dela lahko zaključimo, da je ocena skupnega zneska vnaprej vračunanih stroškov, navedenih v konsolidirani bilanci stanja, za glavne generalne direktorate poštena. Vendar pa smo v nekaterih manjših generalnih direktoratih ugotovili sistemske slabosti v zvezi z vnosi ob koncu leta. Komisija ja v zvezi s tem pripravila akcijski načrt.

Sodišče je Komisijo prosilo za dodatne informacije za utemeljitev vrednotenja finančnih instrumentov, za katere se uporablja deljeno upravljanje

XV. Organi v državah članicah prenesejo del financiranja, ki ga je v obliki predujmov izplačala Komisija, v *finančne instrumente* v obliki posojil, lastniških instrumentov ali jamstev.

XVI. Pri *večletnem finančnem okviru* za obdobje 2007–2013 zakonodaja EU ni zahtevala, da bi ti organi pripravljali redna poročila o zneskih v teh instrumentih za pripravo zaključnega računa. Zato je Komisija na podlagi najnovejšega razpoložljivega poročila (v tem primeru poročila s konca leta 2015) ocenila uporabo predujmov ob predpostavki, da bodo sredstva v celoti in enakomerno porabljena v obdobju delovanja (prvotno do 31. decembra 2015, vendar je bilo to pozneje podaljšano do 31. marca 2017). Opozoriti moramo, da Komisija teh zneskov ne skuša izterjati, čeprav smo ugotovili, da so se finančni instrumenti v letu 2016 uporabljali zunaj obdobja upravičenosti (glej odstavka 6.20 in 6.21 poglavja 6). Predstavitev v bilanci stanja in pojasnilo 2.5 h konsolidiranim računovodskim izkazom zato odraža to stališče Komisije.

XVII. Za večletni finančni okvir 2014–2020 morajo organi v vseh zahtevkih za povračilo stroškov zagotoviti informacije o predujmih, nakazanih v finančne instrumente, in izplačilih končnim upravičencem iz teh finančnih instrumentov. Na podlagi teh informacij se izračuna ocenjeni znesek in pripozna v zaključnem računu za obdobje med datumom zadnjega zahtevka za povračilo stroškov in koncem leta.

XVIII. Preučili smo postopek, uveden za potrditev zadevnega predfinanciranja, in menimo, da je znesek, naveden v bilanci stanja, pošten.

Druge zadeve

XIX. Poslovodstvo je odgovorno za druge informacije. Te zajemajo *razpravo o računovodskih izkazih in njihovo analizo*, vendar ne vključujejo konsolidiranega zaključnega računa in našega revizijskega poročila o tem. Naše mnenje o konsolidiranem zaključnem računu ne zajema drugih informacij. O tem tudi ne dajemo nobene izjave o zanesljivosti. Pri reviziji konsolidiranega zaključnega računa je Sodišče odgovorno za to, da prebere druge informacije in tako preuči, ali so te pomembno neskladne s konsolidiranim zaključnim računom ali našim vedenjem, pridobljenim pri reviziji ali se zdijo kako drugače pomembno napačno navedene. Če na podlagi svojega dela ugotovimo, da v teh informacijah obstajajo pomembne napačne navedbe, moramo o tem poročati. V zvezi s tem nimamo kaj poročati.

Odgovornost poslovodstva

XX. V skladu s členi od 310 do 325 PDEU in finančno uredbo je poslovodstvo odgovorno za pripravo in pošteno predstavitev konsolidiranega zaključnega računa Evropske unije na podlagi mednarodno sprejetih računovodskih standardov za javni sektor ter za zakonitost in *pravilnost* z zaključnim računom povezanih transakcij. Ta odgovornost vključuje zasnovo, izvajanje in vzdrževanje notranjih kontrol, ki se uporabljajo za pripravo in predstavitev računovodskih izkazov brez pomembno napačne navedbe zaradi goljufije ali napake. Poslovodstvo je odgovorno tudi za zagotavljanje skladnosti dejavnosti, finančnih transakcij in informacij v računovodskih izkazih s pravili, ki veljajo zanje. Končno odgovornost za zakonitost in pravilnost transakcij, povezanih z zaključnim računom Evropske unije, ima Komisija (člen 317 PDEU).

XXI. Pri pripravi konsolidiranega zaključnega računa je poslovodstvo odgovorno za oceno zmožnosti EU za časovno neomejenost delovanja, razkritje zadev, povezanih s časovno neomejenostjo delovanja, kadar je to ustrezno, ter računovodenje na podlagi predpostavke o časovni neomejenosti delovanja, razen če poslovodstvo ne namerava subjekta likvidirati ali ne namerava nehati poslovati ali če nima druge možnosti, kot da to stori.

XXII. Komisija je odgovorna za nadzor nad procesom računovodskega poročanja EU.

Revizorjeva odgovornost za revizijo konsolidiranega zaključnega računa in z njim povezanih transakcij

XXIII. Cilj Sodišča je pridobiti sprejemljivo zagotovilo o tem, ali je konsolidirani zaključni račun Evropske unije brez pomembno napačne navedbe in ali so transakcije, povezane z zaključnim računom, zakonite in pravilne, ter na podlagi svoje revizije Evropskemu parlamentu in Svetu dati *izjavo o zanesljivosti* zaključnega računa ter o zakonitosti in pravilnosti z njim povezanih transakcij. Sprejemljivo zagotovilo je visoka raven zagotovila, vendar ni nujno, da se z revizijo vedno odkrije pomembno napačna navedba ali neskladnost, če obstaja. Do napačne navedbe ali neskladnosti lahko pride zaradi goljufije ali napake, za pomembne pa štejejo, če se lahko utemeljeno pričakuje, da bodo ločeno ali skupaj vplivale na ekonomske odločitve, ki bi jih uporabniki sprejeli na podlagi tega konsolidiranega zaključnega računa.

XXIV. V zvezi s prihodki Sodišče pri preučitvi *lastnih sredstev* iz naslova davka na dodano vrednost in *bruto nacionalnega dohodka* izhaja iz relevantnih makroekonomskih agregatov, na podlagi katerih se ta izračunajo, in oceni sisteme Komisije za obdelavo agregatov do takrat, ko so prispevki držav članic prejeti in evidentirani v konsolidiranem zaključnem računu. Pri tradicionalnih lastnih sredstvih preučimo računovodske izkaze carinskih organov in analiziramo tok dajatev do trenutka, ko zneske prejme Komisija in so evidentirani v zaključnem računu.

XXV. Pri odhodkih preučimo plačilne transakcije ob nastanku, evidentiranju in sprejetju odhodkov. Ta preučitev zajema vse kategorije plačil (vključno z nakupom sredstev) razen predujmov ob njihovem nastanku. Predujmi se preučijo, ko *prejemnik* sredstev utemelji njihovo pravilno porabo in institucija ali organ sprejme utemeljitev z obračunom predujma v istem letu ali pozneje.

XXVI. Kot del revizije v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja (ISA) in mednarodnimi standardi za vrhovne revizijske institucije (ISSAI) skozi celotno revizijo uporabljamo strokovno presojo in ohranjamo poklicno nezaupljivost. Poleg tega:

— ugotavljamo in ocenjujemo tveganja pomembno napačnih navedb v konsolidiranem zaključnem računu in pomembnih neskladij z njim povezanih transakcij z zahtevami pravnega okvira Evropske unije zaradi goljufije ali napake, pripravljamo in izvajamo revizijske postopke glede na ta tveganja ter pridobivamo revizijske dokaze, ki so zadostna in ustrezna podlaga za naše mnenje. Tveganje, da se ne odkrijejo pomembno napačne navedbe ali neskladja, ki so posledica goljufij, je večje, kot da se ne odkrijejo pomembno napačne navedbe ali neskladja, ki so posledica napake, saj goljufije lahko vključujejo dogovarjanje, ponarejanje, načrtne opustitve, zavajajoče razlage ali pa izogibanje notranjim kontrolam,

— skušamo spoznati notranje kontrole, relevantne za revizijo, da se pripravijo okoliščinam primerni revizijski postopki, vendar ne za izrekanje mnenja o uspešnosti notranjih kontrol,

— vrednotimo ustreznost uporabljenih računovodskih usmeritev in utemeljenost računovodskih ocen in z njimi povezanih razkritij poslovodstva,

— sprejemamo zaključke o ustreznosti tega, da je poslovodstvo uporabilo računovodstvo na osnovi predpostavke o zmožnosti časovne neomejenosti delovanja, ter glede na pridobljene revizijske dokaze tudi o tem, ali obstaja pomembna negotovost v zvezi z dogodki ali razmerami, ki bi lahko pomenili precejšen dvom o zmožnosti subjekta za časovno neomejenost delovanja. Če ugotovimo, da pomembna negotovost obstaja, moramo v svojih revizijskih poročilih opozoriti na s tem povezana razkritja v konsolidiranem zaključnem računu ali pa, če so ta razkritja neprimerna, spremeniti svoje mnenje. Naši zaključki temeljijo na revizijskih dokazih, pridobljenih do datuma našega revizijskega poročila. Toda zaradi dogodkov ali razmer po tem datumu bi lahko subjekt prenehal delovati,

— vrednotimo celotno predstavitev, strukturo in vsebino konsolidiranega zaključnega računa, vključno z razkritji, ter to, ali konsolidirani zaključni račun pošteno predstavlja z njim povezane transakcije in dogodke,

— pridobivamo zadostne ustrezne revizijske dokaze o finančnih informacijah subjektov v obsegu konsolidacije v okviru Evropske unije, da bi lahko dali mnenje o konsolidiranem zaključnem računu in z njim povezanih transakcijah. Odgovorni smo za usmerjenost, nadzor in smotrnost revizij. Revizijska mnenja so izključno naša odgovornost.

XXVII. Komuniciramo s poslovodstvom, med drugim glede načrtovanega obsega in časovnega razporeda revizij ter pomembnih revizijskih ugotovitev, vključno z morebitnimi pomembnimi pomanjkljivostmi notranjih kontrol, ki jih odkrijemo pri svojih revizijah.

XXVIII. Med zadevami, o katerih se komunicira s Komisijo in drugimi subjekti, ki jih revidiramo, določimo tiste, ki so bile najpomembnejše pri reviziji konsolidiranega zaključnega računa za tekoče obdobje in so zato ključne revizijske zadeve. Te zadeve opišemo v revizijskem poročilu, razen če zakoni ali predpisi ne prepovedujejo javno razkritje zadeve ali, v izredno redkih okoliščinah, če ne ugotovimo, da se o zadevi v našem poročilu ne bi smelo poročati, ker bi bilo smiselno pričakovati, da bodo neugodne posledice tega poročanja večje od koristi javnega interesa.

13. julij 2017

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

Evropsko računsko sodišče

12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUKSEMBURG

UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

Naloge Evropskega računskega sodišča

1.1 Sodišče je neodvisni revizor EU. V skladu s Pogodbo o delovanju Evropske unije (PDEU):

— daje mnenja o zaključnem računu EU,

— pregleduje, ali se proračun EU porablja v skladu z veljavnimi zakoni in drugimi predpisi,

— poroča o gospodarnosti, učinkovitosti in uspešnosti ([6]) porabe EU ter

— svetuje v zvezi s predlagano zakonodajo s finančnim vplivom.

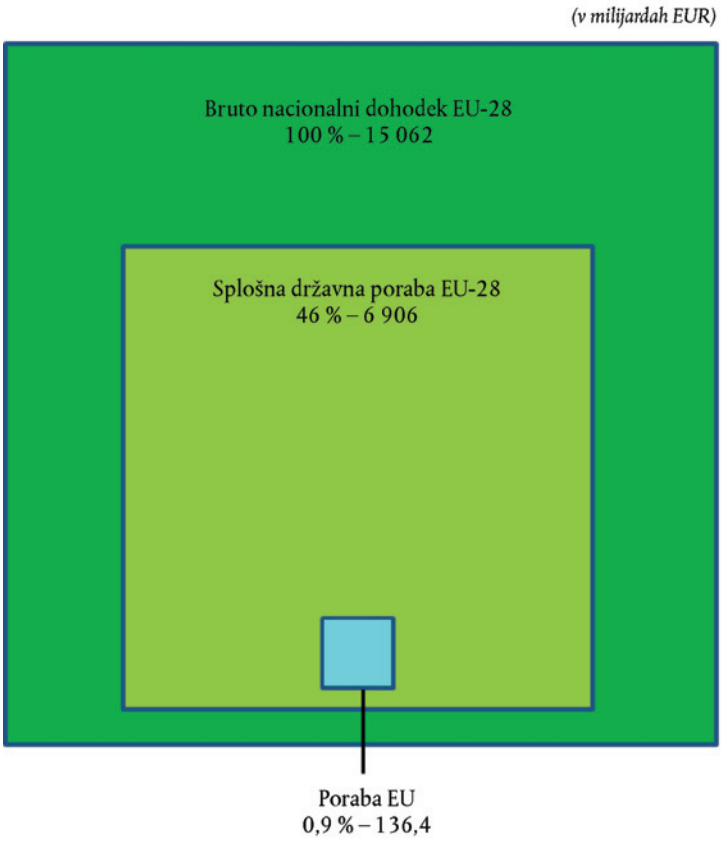
1.2 Z delom, ki ga opravljamo za izjavo o zanesljivosti (pojasnjeno v ***Prilogi 1.1***), neposredno dosegamo prvega in drugega od teh ciljev. V poglavju 3 in na nekaterih področjih politike ([7]) v okviru svojega dela za pripravo letnega poročila obravnavamo tudi gospodarnost, učinkovitost in uspešnost porabe. Ob upoštevanju navedenega je naše revizijsko delo obenem tudi ključna podlaga za naša mnenja o predlagani finančni zakonodaji.

Poraba EU je pomembno orodje za doseganje ciljev politik

1.3 Poraba Evropske unije (EU) je pomembno, vendar ne edino sredstvo za doseganje ciljev politike. Druga pomembna sredstva so uporaba zakonodaje ter prosti pretok blaga, storitev, kapitala in oseb po vsej EU. Poraba EU je v letu 2016 znašala 136,4 milijarde EUR ([8]), kar pomeni 2,0 % skupne splošne državne porabe držav članic EU in 0,9 % bruto nacionalnega dohodka EU (***okvir 1.1***).

([6]) Glej glosar: *dobro finančno poslovodenje*.
([7]) Glej dele 2 poglavij 5, 6 in 7.
([8]) Glej konsolidirani zaključni račun EU za proračunsko leto 2016, poročila o izvrševanju proračuna in pojasnila, 4.3 večletni finančni okvir: izvrševanje *odobritev plačil*.

Okvir 1.1 – Poraba EU kot delež skupne splošne državne porabe in bruto nacionalnega dohodka držav članic EU



Vir za BND držav članic: Dogovorjen sklop napovedi za tradicionalna lastna sredstva ter lastna sredstva iz naslova DDV/BND z dne 19. 5. 2016 (Evropska komisija).

Vir za splošno državno porabo držav članic: Eurostat — letni nacionalni računi.

Vir za porabo EU: Računovodski podatki Evropske komisije.

Podatke je zbralo Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ZANESLJIVOST ZAKLJUČNEGA RAČUNA – REVIZIJSKE UGOTOVITVE ZA PRORAČUNSKO LETO 2016

V zaključnem računu ni bilo pomembno napačnih navedb

1.4 Naša opažanja se nanašajo na konsolidirani zaključni račun Evropske unije ([9]) (zaključni račun) za proračunsko leto 2016. Zaključni račun in predstavitveno listino, ki jo je pripravil računovodja, smo prejeli 26. junija 2017. Zaključnemu računu je priložen dokument Razprava o računovodskih izkazih in njihova analiza ([10]). Ta analiza ni zajeta v našem revizijskem mnenju, toda v skladu s standardi revidiranja smo ocenili njeno skladnost s podatki v zaključnem računu.

1.5 Zaključni račun, ki ga je objavila Komisija, kaže, da so 31. decembra 2016 obveznosti skupaj znašale 234,8 milijarde EUR, sredstva skupaj pa 162,7 milijarde EUR. *Poslovni izid* za leto 2016 je znašal 1,7 milijarde EUR. ([11])

1.6 Pri reviziji smo ugotovili, da v zaključnem računu ni bilo pomembno napačnih navedb. Naša opažanja o finančnem poslovodenju in proračunskem upravljanju sredstev EU so v poglavju 2.

([9]) Konsolidirani zaključni račun vsebuje:
(a) konsolidirane računovodske izkaze, ki zajemajo bilanco stanja (v kateri so navedena sredstva in obveznosti ob koncu leta), izkaz poslovnega izida (v katerem so navedeni prihodki in stroški v tem letu), izkaz denarnih tokov (v katerem je prikazano, kako spremembe v računovodskih izkazih vplivajo na denarna sredstva in njihove ustreznike) in izkaz sprememb čistih sredstev ter s tem povezana pojasnila;
(b) poročila o izvrševanju proračuna, ki zajemajo prihodke in odhodke za dano leto ter s tem povezana pojasnila.

([10]) Glej smernico o priporočeni praksi št. 2 Odbora za mednarodne računovodske standarde za javni sektor Razprava o računovodskih izkazih in njihova analiza (*Recommended Practice Guideline 2 „Financial Statements Discussion and Analysis“*).

([11]) Glej izkaz poslovnega izida v konsolidiranem letnem zaključnem računu EU za leto 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Ključne revizijske zadeve

1.7 Ključne revizijske zadeve ([12]) so tiste, ki so bile po naši strokovni presoji najbolj bistvene za našo revizijo računovodskih izkazov za to obdobje. Obravnavali smo jih pri svoji reviziji računovodskih izkazov kot celote in pripravi mnenja o teh izkazih, vendar o teh zadevah ne dajemo ločenega mnenja. V skladu z mednarodnim standardom za vrhovne revizijske institucije (ISSAI) 1701 poročamo o ključnih revizijskih zadevah v okviru svojega mnenja (odstavki VII do XVIII izjave o zanesljivosti).

PRAVILNOST TRANSAKCIJ: V PRIHODKIH IN PRIBLIŽNO POLOVICI ODHODKOV NI BILO POMEMBNIH NAPAK

1.8 Sodišče preučuje prihodke in odhodke EU ([13]), da oceni, ali so v skladu z veljavnimi zakoni in drugimi predpisi. Rezultati naših revizij prihodkov so predstavljeni v poglavju 4, odhodkov pa v poglavjih 5 do 10 (***okvir 1.2***). Ključne ugotovitve Sodišča so bile:

(a) v prihodkih ni bilo pomembnih napak (odstavek 4.21);

(b) pri odhodkih še naprej odkrivamo pomembno stopnjo napake, ki pa ni vseobsegajoča. Ocenjujemo, da stopnja napake v odhodkih kot celoti znaša 3,1 %, toda pomembne napake so bile omejene predvsem na odhodke, ki temeljijo na povračilih, ki predstavljajo približno polovico revidirane populacije (***okvir 1.4***).

1.8 in 1.9 *Komisija z zadovoljstvom ugotavlja, da letošnji rezultati pomenijo znatno izboljšanje v primerjavi z lanskimi rezultati.*

Kar zadeva finančne instrumente za kohezijsko politiko (glej okvir 1.2), Komisija meni, da so bila izplačila končnim prejemnikom do konca marca 2017 v skladu s smernicami o zaključitvi izvršena v določenem obdobju upravičenosti (glej odgovor Komisije na odstavka 6.20 in 6.21).

([12]) Revizorji morajo o ključnih revizijskih zadevah poročati zaradi uvedbe mednarodnega standarda za VRI 1701, ki se zgleduje po mednarodnem standardu revidiranja 701, leta 2016.

([13]) Odstavki 7 do 10 ***Priloge 1.1***.

Okvir 1.2 – Povzetek ugotovitev o pravilnosti transakcij za leto 2016

Poglavje letnega poročila	Razdelki večletnega finančnega okvira	Revidirane transakcije *(v milijardah EUR)*	Ocenjena stopnja napake za leto 2016 (v %)	Interval zaupanja (v %)		Ocenjena stopnja napake za leto 2015 (v %)
				Spodnja meja napake (LEL)	Zgornja meja napake (UEL)	
5. Konkurenčnost	Razdelek 1a	15,2	4,1	2,1	6,1	4,4
6. Kohezija	Razdelek 1b	35,7	4,8 ([1])	2,2	7,4	5,2
7. Naravni viri	Razdelek 2	57,9	2,5	1,5	3,5	2,9
8. Varnost in državljanstvo	Razdelek 3	2,4	—	—	—	—
9. Evropa v svetu	Razdelek 4	8,3	2,1	0,6	3,6	2,8
10. Uprava	Razdelek 5	9,4	0,2	0,0	0,8	0,6
Drugo ([2])	Razdelek 6 in drugo	0,4	—	—	—	—
Skupaj		**129,3**	**3,1** ([1])	**2,2**	**4,0**	**3,8**
Prihodki		**144,7**	**0**	**0**	**0**	**0**

([1]) Ocenjena stopnja napake za področje kohezije ne vključuje količinske opredelitve nakazil v finančne instrumente za leto 2016, ki znašajo 2,5 milijarde EUR in ki so po mnenju Sodišča zunaj obdobja upravičenosti, določenega v členu 56(1) Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 210, 31.7.2006, str. 25) (odstavka 6.20 in 6.21). Ta izplačila bi predstavljala ocenjeno stopnjo napake za skupne odhodke EU v višini 2,0 %.

([2]) Sodišče ne daje posebne ocene za porabo v okviru razdelka 3 (varnost in državljanstvo) in razdelka 6 (nadomestila) večletnega finančnega okvira niti za drugo porabo (posebni instrumenti zunaj večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, kot so rezerva za nujno pomoč, Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji, Solidarnostni sklad Evropske unije in instrument prilagodljivosti), vendar delo na teh področjih prispeva k splošnemu zaključku o porabi za leto 2016.

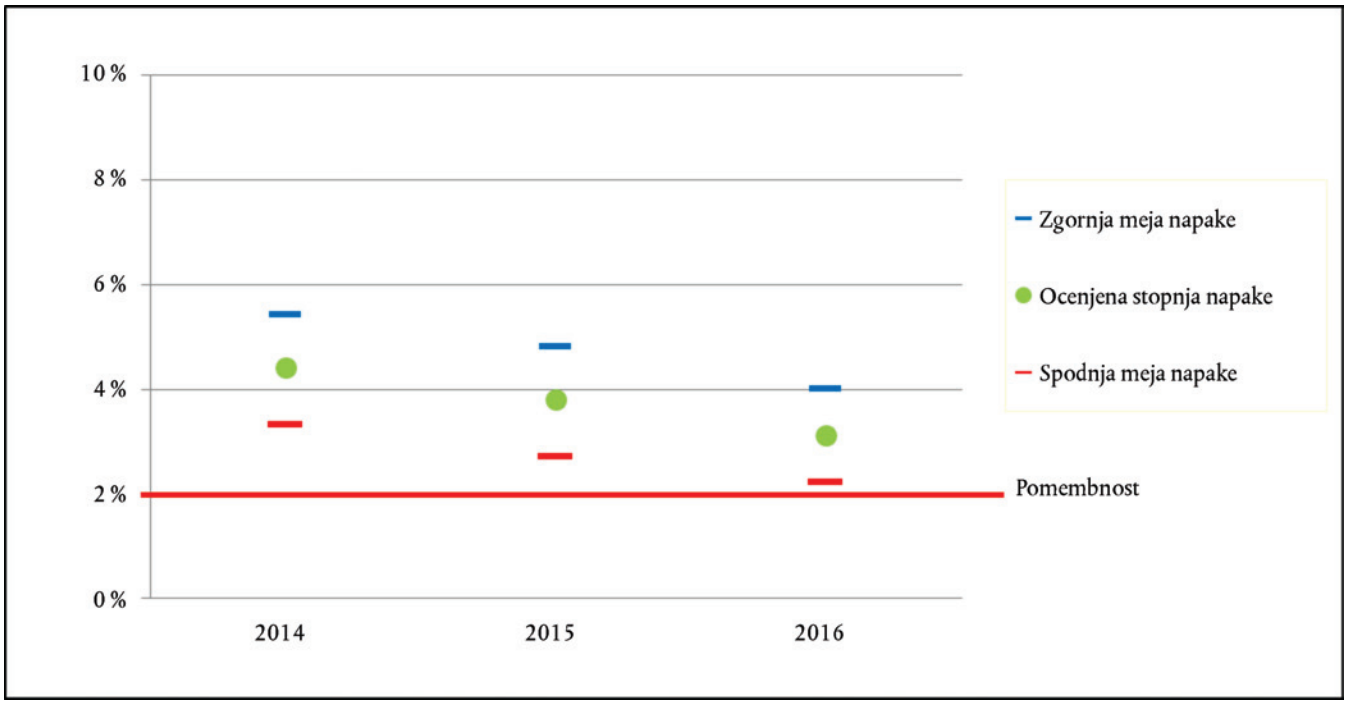
Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Rezultati revizij Sodišča za leto 2016 kažejo izboljšanje

1.9 Skupna ocenjena stopnja napake Sodišča se je izboljšala v primerjavi s tisto iz prejšnjih let (***okvir 1.3***), toda še vedno presega našo referenčno vrednost za pomembnost, ki znaša 2 %. Kljub temu je bila približno polovica odhodkov v letu 2016 brez pomembnih napak (***okvir 1.4***).

Okvir 1.3 – Ocenjena stopnja napake (najverjetnejša stopnja napake) (2014–2016)



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Rezultati na posameznih področjih porabe kažejo značilne vzorce napak

1.10 Sodišče ocenjuje, da stopnja napake v odhodkih, ki temeljijo na povračilih, znaša 4,8 % (2015: 5,2 %), kar bistveno presega 2-odstotni prag pomembnosti (***okvir 1.4***). Pri tej vrsti odhodkov upravičenci za nastale upravičene stroške zahtevajo povračilo iz sredstev EU. Ta plačila vključujejo raziskovalne projekte (poglavje 5) in programe usposabljanja (poglavje 6), pa tudi projekte regionalnega razvoja in razvoja podeželja (poglavji 6 in 7) ter razvojne projekte (poglavje 9). V okviru teh shem morajo *prejemniki* zagotoviti informacije, ki dokazujejo, da so vključeni v dejavnost, upravičeno do podpore, in da so imeli stroške, za katere lahko zahtevajo povračilo. Pri tem morajo upoštevati zapletena pravila glede tega, kaj je mogoče zahtevati (upravičenost) in kako naj stroški pravilno nastanejo (npr. pravila o *javnem naročanju* ali *državni pomoči*). To privede do napak, ki vplivajo na zaključek Sodišča v zvezi z razdelki večletnega finančnega okvira 1a Konkurenčnost (odstavka 5.28 in 5.29), 1b Kohezija (odstavka 6.38 in 6.39), 2 Naravni viri (splošno – odstavka 7.32 in 7.33) in 4 Evropa v svetu (odstavka 9.34 in 9.35).

1.11 Sodišče ocenjuje, da stopnja napake za odhodke, ki temeljijo na pravicah (vključno z upravnimi odhodki), znaša 1,3 % (2015: 1,9 %, ***okvir 1.4***). Pri tej vrsti odhodkov upravičenci prejmejo plačilo, če izpolnjujejo nekatere pogoje. Ta plačila vključujejo štipendije za študente in raziskovalce (poglavje 5), *neposredno pomoč* za kmete in kmetijsko-okoljske ukrepe (poglavje 7) ter plače in pokojnine (poglavje 10). Sodišče je ugotovilo izboljšanja na vseh področjih odhodkov, ki temeljijo na pravicah. Ugotavlja tudi, da je ocenjena stopnja napake za neposredno pomoč kmetom pod pragom pomembnosti.

ODGOVORI KOMISIJE

1.10 *Poenostavitev je najučinkovitejši način zniževanja stroškov in bremena kontrol ter tveganja napak. Na področjih, ki jih urejajo dobri sistemi upravljanja in kontrol ter manj zapletena pravila o upravičenosti, je tudi manj možnosti za napake.*

Računsko sodišče je potrdilo, da je pri projektih, pri katerih se uporablja poenostavljeno obračunavanje stroškov, manj možnosti za napake kot pri povračilu dejanskih stroškov. Zato je Komisija v zadnjih nekaj letih dejavno spodbujala uporabo poenostavljenega obračunavanja stroškov pri kohezijski politiki in razvoju podeželja. Poleg tega uporaba poenostavljenega obračunavanja stroškov prispeva k zmanjšanju upravnega bremena ter izboljšanju osredotočenosti na rezultate s strani organov upravljanja, plačilnih agencij in upravičencev, zlasti kadar poenostavljeno obračunavanje stroškov temelji na doseganju učinkov ali rezultatov projekta.

Pravila o javnih naročilih in državni pomoči niso specifična za odhodke EU. Za odpravo težav na teh področjih Komisija skupaj z državami članicami izvaja akcijske načrte (glej odgovor Komisije na odstavka 6.15 in 6.18).

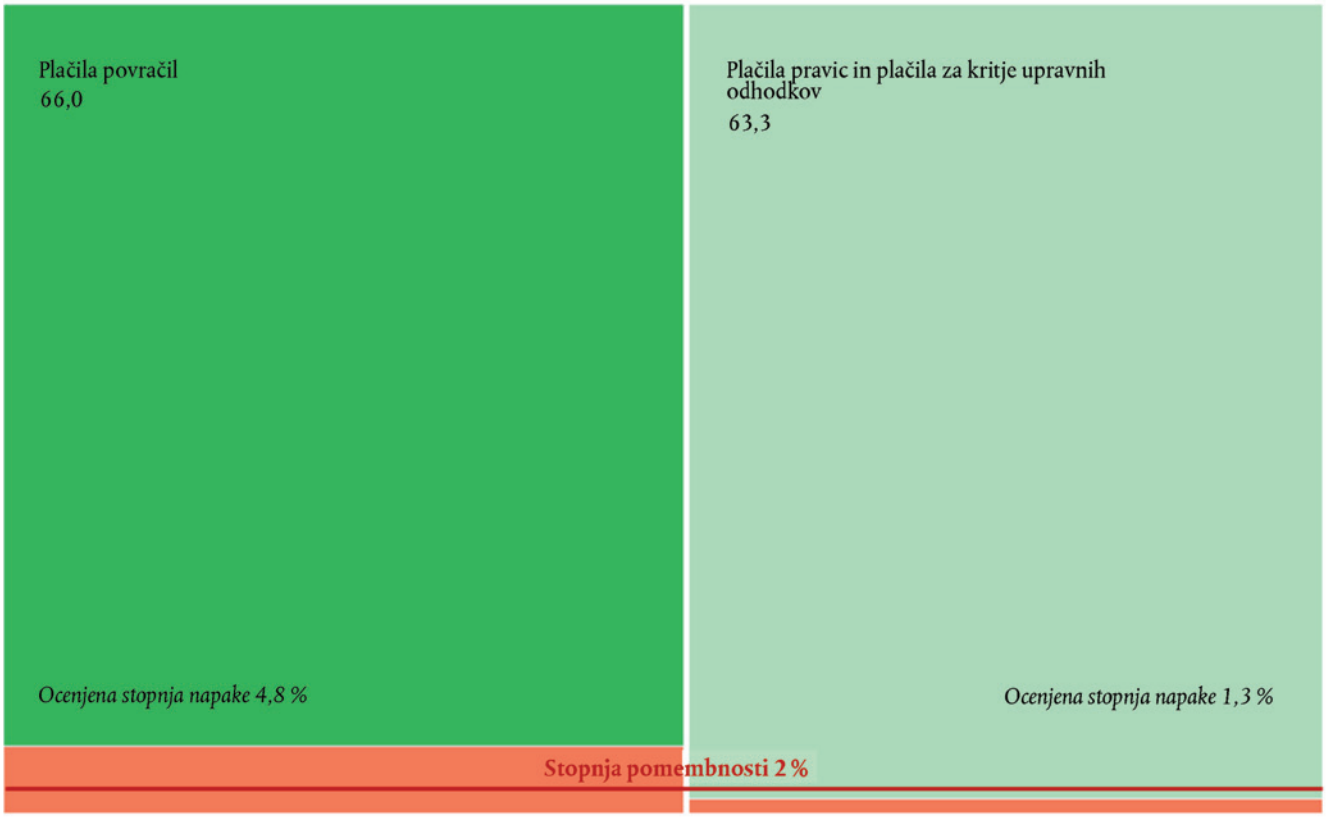
Na področju kmetijstva je še vedno treba podrobno nadzirati razvoj podeželja, zlasti kar zadeva naložbene ukrepe. Komisija od držav članic sistematično zahteva, da pripravijo akcijske načrte za popravne ukrepe, kadar so ugotovljene pomanjkljivosti glede kontrol, in jih podpira pri izvajanju teh načrtov. Vendar ob upoštevanju tega, da je treba ohranjati ravnotežje med zakonitostjo in pravilnostjo ter doseganjem ciljev politike, ob tem pa upoštevati stroške realizacije (upravljanje in kontrole), ni mogoče realno pričakovati, da bo z razumnim prizadevanjem mogoče doseči stopnjo napake za plačila upravičencem, nižjo od 2 %. Kljub temu popravljalne zmogljivosti izterjav s strani držav članic in finančni popravki s strani Komisije v letih po letu odhodkov omogočajo Komisiji zagotovilo o odhodkih za SKP.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavka 1.12 in 6.7.

1.11 *Komisija pozdravlja oceno Računskega sodišča glede odhodkov, ki temeljijo na pravicah.*

Okvir 1.4 – Plačila, ki temeljijo na pravicah, in plačila za kritje upravnih odhodkov za leto 2016 so brez pomembnih napak

(v milijardah EUR)



Vir: Evropsko računsko sodišče.

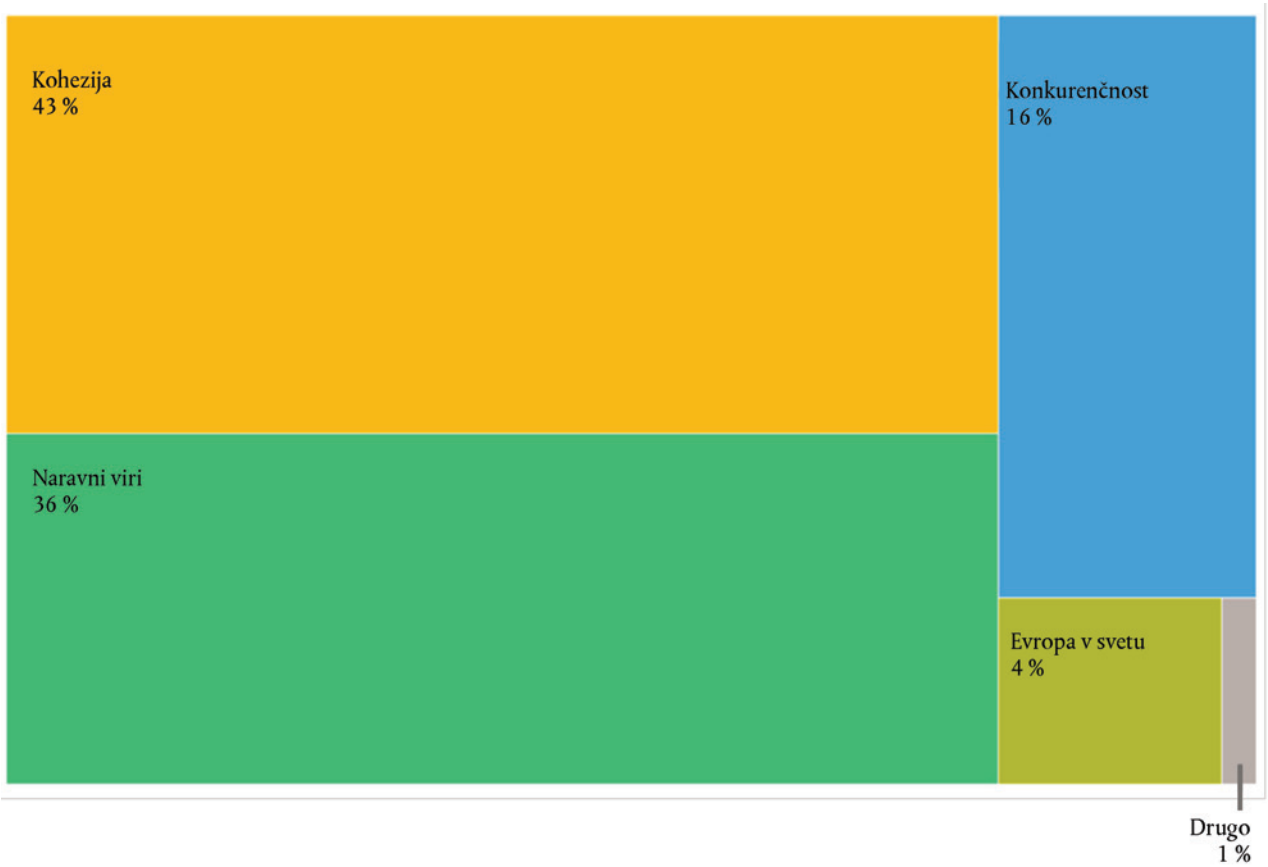
UGOTOVITVE SODIŠČA

1.12 Kot je prikazano v ***okviru 1.5***, je k naši ocenjeni stopnji napake za leto 2016 največ prispevalo področje kohezije, sledila pa so mu področja naravni viri, konkurenčnost in Evropa v svetu. Ta porazdelitev je skladna z našimi ugotovitvami za leto 2015.

ODGOVORI KOMISIJE

1.12 *Komisija stalno sodeluje z državami članicami, da bi izboljšala njihove sisteme upravljanja in kontrol, ter bo še naprej strogo in pravočasno uporabljala pravna nadzorna orodja, da bi zagotovila odpravo vseh pomembnih napak. Akcijski načrti, ki obravnavajo specifične vzroke napak, se sistematično izvajajo, kadar je to potrebno.*

Okvir 1.5 – Deleži v skupni ocenjeni stopnji napake za leto 2016 po razdelkih večletnega finančnega okvira



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.13 Konkurenčnost (poglavje 5): ocenjena stopnja napake znaša 4,1 %, kar je več kot leta 2015 (4,4 %). Veliko odhodkov je izvršenih na podlagi povračila stroškov. Napake pri njih so v bistvu odraz različnih kategorij neupravičenih stroškov (zlasti stroškov dela, drugih neposrednih stroškov in *posrednih stroškov*).

1.14 Kohezija (poglavje 6): ocenjena stopnja napake znaša 4,8 %, kar je manj kot leta 2015 (5,2 %). Odhodki na tem področju so večinoma povračila stroškov. Neupravičeni stroški v prijavah odhodkov in neupravičeni projekti pomenijo 70 % napake.

ODGOVORI KOMISIJE

1.13 *Komisija se sklicuje na svoj skupni odgovor na odstavka 5.9 in 5.10.*

1.14 *Komisija se sklicuje na svoj odgovor na odstavke 1.10, 1.12, 6.7 in 6.11.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.15 Naravni viri (poglavje 7): ocenjena stopnja napake znaša 2,5 %, kar je manj kot leta 2015 (2,9 %). Za Evropski kmetijski jamstveni sklad (EKJS) se porabi več kot tri četrtine odhodkov na tem področju, ki je brez pomembnih napak (1,7 %). Na področju razvoja podeželja pa še vedno odkrivamo visoke stopnje napake (4,9 %), zlasti pri odhodkih za povračila stroškov. V odhodkih, ki temeljijo na pravicah, v okviru *neposredne podpore* kmetom, pri kateri se uporabljajo poenostavljena pravila za upravičenost zemljišč in uspešen sistem predhodnih kontrol (*IAKS*), ki omogoča samodejne navzkrižne preglede med različnimi podatkovnimi zbirkami, nismo odkrili pomembnih napak.

1.16 Evropa v svetu (poglavje 9): ocenjena stopnja napake znaša 2,1 %, kar je manj kot leta 2015 (2,8 %). Dve tretjini sta posledica manjkajočih bistvenih dokazili in previsokih obračunanih zneskov pri vmesnih ([14]) obračunih Komisije.

1.17 Uprava (poglavje 10): na tem področju stopnja napake ni bila pomembna. Ocenjena stopnja napake znaša 0,2 % %, kar je manj kot leta 2015 (0,6 %). Večina odhodkov na tem področju se porabi za plače, pokojnine in nadomestila, ki jih plačujejo institucije in organi EU.

1.18 Za druga področja odhodkov, tudi za razdelek 3 večletnega finančnega okvira, stopenj napake ne ocenjujemo (poglavje 8). Skupni odhodki na teh področjih, ki jih zajema naša izjava o zanesljivosti, so znašali 2,8 milijarde EUR (2,2 % odhodkov, ki jih je zajela naša revizija). Delo, opravljeno v zvezi s temi področji, še naprej prispeva k našim splošnim zaključkom za leto 2016.

1.19 K ocenjeni stopnji napake so tudi v tem letu največ prispevale napake v zvezi z upravičenostjo v okviru shem za povračilo stroškov, in sicer:

— neupravičeni stroški v zahtevkih za povračilo stroškov ter

— neupravičeni projekti, dejavnosti in upravičenci (***okvir 1.6***).

ODGOVORI KOMISIJE

1.15 *Kar zadeva EKJS, Komisija pozdravlja oceno Računskega sodišča, zlasti v zvezi z učinkovitostjo integriranega administrativnega in kontrolnega sistema (IAKS), ki znatno prispeva k preprečevanju in zniževanju stopenj napake (glej odstavek 7.13). Komisija bo še naprej sodelovala z državami članicami, da bi ohranila kakovost identifikacijskega sistema za zemljišča in IAKS na splošno.*

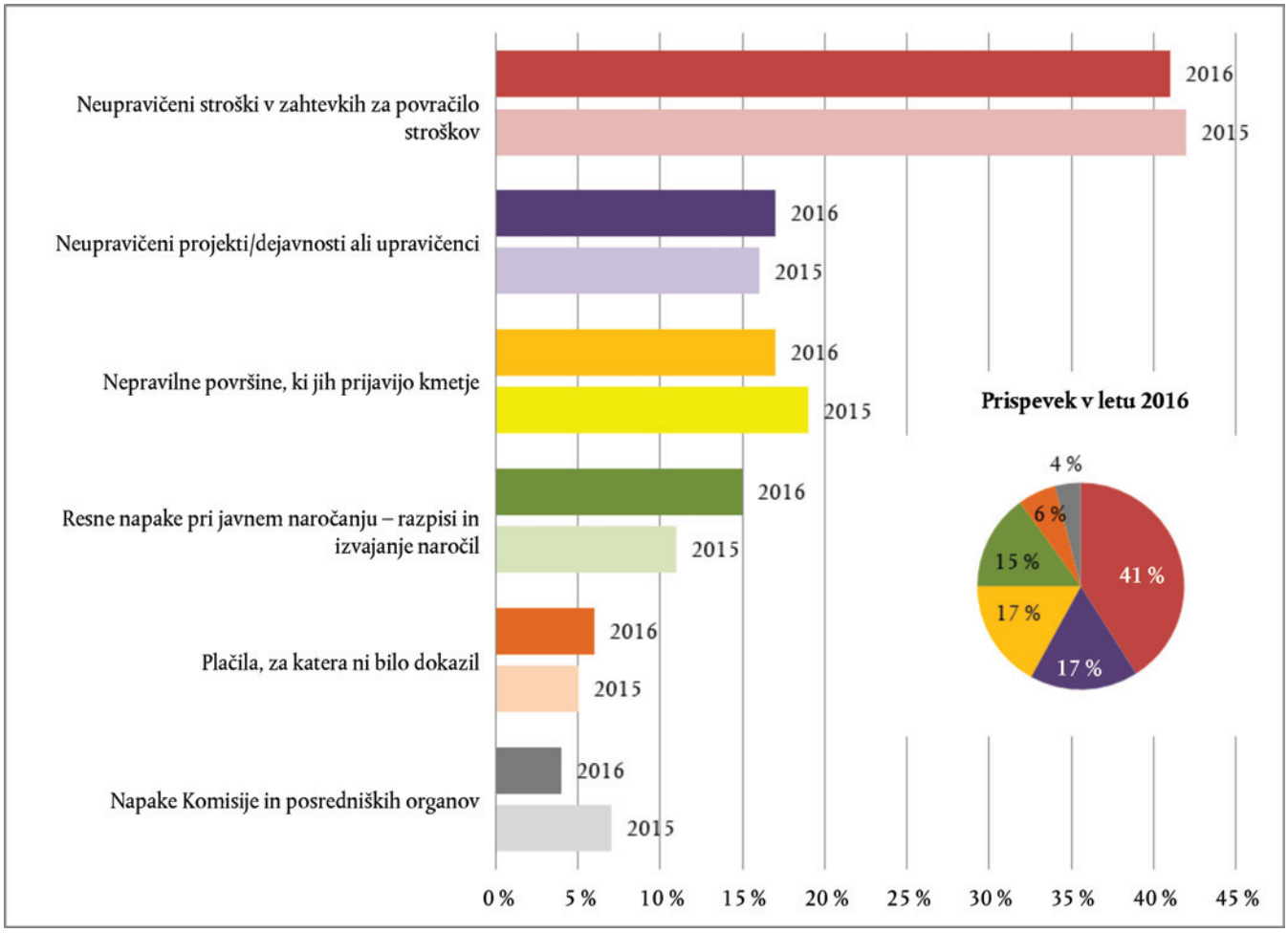
Glej tudi odgovor Komisije na odstavka 1.10 in 1.12.

1.19 *Komisija je prišla do enakih sklepov glede narave in temeljnih vzrokov napak.*

Poenostavitev je najučinkovitejši način zniževanja tveganja napak ter stroškov in bremena kontrol. Za programe z nenehno visokimi stopnjami napake Komisija stalno sprejema preventivne in popravljalne ukrepe, da bi odpravila njihove temeljne vzroke in učinek. Več podrobnosti je na voljo v sporočilu Komisije z naslovom „Temeljni vzroki napak in sprejeti ukrepi (člen 32(5) finančne uredbe)“ (COM (2017) 124 z dne 28. februarja 2017).

([14]) Z obračunom se predfinanciranje spremeni v sprejete odhodke. Pri obračunu previsokih zneskov del zneska, knjiženega v zaključnem računu kot odhodki, ni utemeljen s finančnimi poročili.

Okvir 1.6 – Razčlenitev skupne ocenjene stopnje napake po vrsti napake



Vir: Evropsko računsko sodišče.

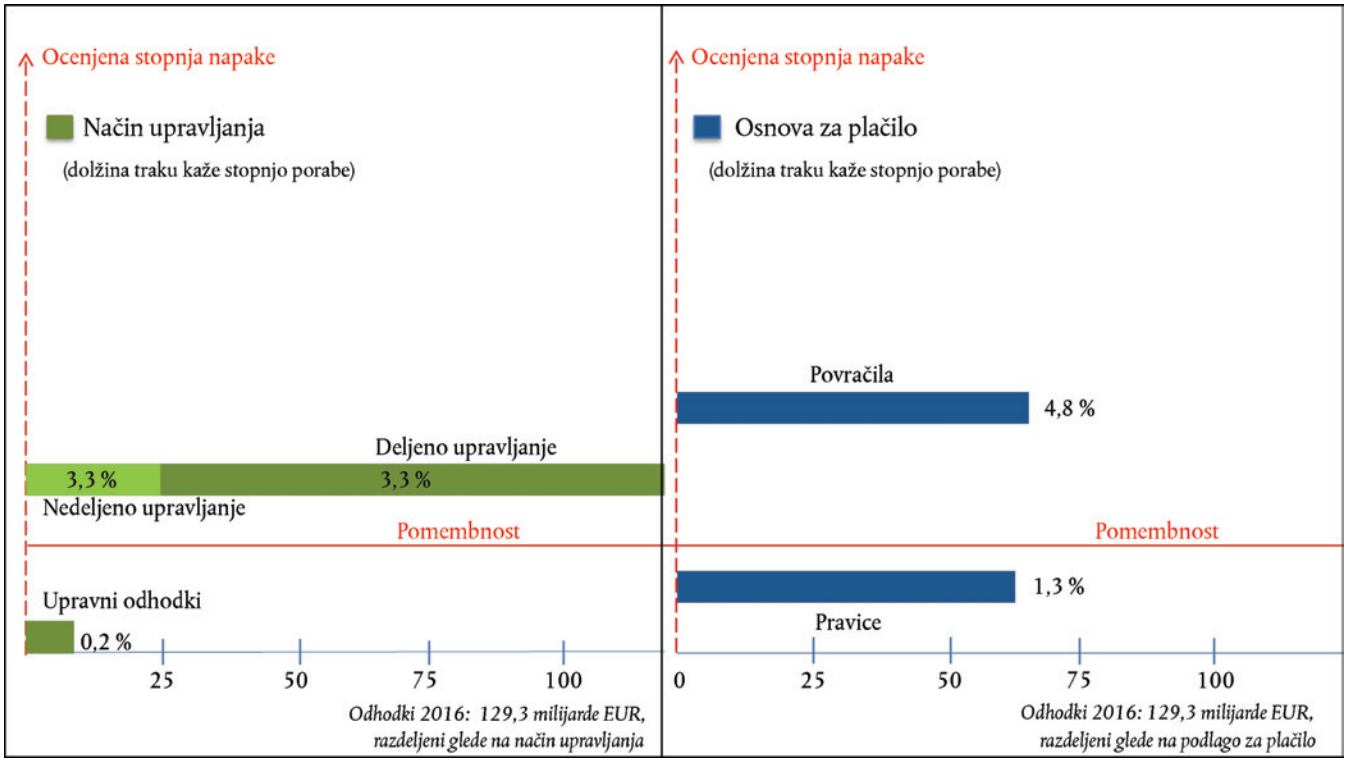
UGOTOVITVE SODIŠČA

Način upravljanja nima velikega vpliva na stopnje napake

1.20 Naša ocenjena stopnja napake na različnih področjih odhodkov kaže na veliko tesnejšo povezavo z osnovo za plačila (tj. povračilo ali pravica) kot z načinom upravljanja ([15]). Najvišje stopnje napake smo odkrili na področjih kohezije (zanjo se uporablja deljeno upravljanje) in konkurenčnosti (ki ga neposredno upravlja Komisija in posredno pooblaščeni subjekti). Na obeh področjih pri odhodkih prevladujejo sheme na podlagi povračila stroškov (***okvir 1.7***).

([15]) *Neposredno upravljanje* (proračun, ki ga izvršuje neposredno Evropska komisija), posredno upravljanje (izvrševanje proračuna je preneseno na partnerske države, ki niso članice EU, mednarodne organizacije, nacionalne agencije, skupino EIB itd.) ter *deljeno upravljanje* (proračun izvršujejo Komisija in države članice).

Okvir 1.7 – Povprečna ocenjena stopnja napake po načinih upravljanja in po podlagah za plačilo (2016)



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.21 Za leto 2016 je ocenjena stopnja napake za odhodke v okviru deljenega upravljanja kot celoto znašala 3,3 % (2015: 4,3 %), za vse druge oblike operativnih odhodkov ([16]) pa tudi 3,3 % (2015: 4,2 %). Ocenjena stopnja napake za upravne odhodke je znašala 0,2 % (2015: 0,6 %).

Ocene stopenj napake, ki jih je izračunala Komisija …

1.22 Vsak generalni direktorat (GD) Komisije pripravi *letno poročilo o dejavnostih*. To vključuje izjavo, v kateri generalni direktor daje zagotovilo, da poročilo pravilno prikazuje finančne informacije in da so transakcije, za katere je odgovoren, zakonite in pravilne. Poročilo zajema tudi opis doseganja ključnih ciljev politik (ta je obravnavan v odstavkih 3.5 in 3.18 do 3.32) in poročilo generalnega direktorja o upravljanju komisarjem.

ODGOVORI KOMISIJE

1.22 *Letno poročilo o dejavnostih je poročilo generalnega direktorja kolegiju komisarjev o izpolnjevanju njegovih dolžnosti. Ta poročila zagotavljajo pregled napredka pri doseganju splošnih in specifičnih ciljev iz strateškega in upravljavskega načrta generalnega direktorata. Poročila vključujejo tudi napredek na področjih finančnega poslovodenja, notranjih kontrol in organizacijskega upravljanja.*

([16]) V glavnem odhodki, zajeti v poglavjih 5 in 8, ter deli odhodkov, zajetih v poglavjih 6 in 7, ki se izvajajo v okviru neposrednega ali posrednega upravljanja. Ekstrapolirana napaka za odhodke v okviru deljenega upravljanja temelji na preučitvi 560 transakcij (iz populacije v vrednosti 94,5 milijarde EUR), ekstrapolacija za druge vrste operativnih odhodkov pa na preučitvi 321 transakcij (iz populacije v vrednosti 25,4 milijarde EUR).

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.23 Letos so prvič vsi generalni direktorati ocenili stopnjo napake v relevantnih odhodkih. Opredelitev relevantnih odhodkov ([17]) je v skladu z našo opredelitvijo z izkazi povezanih transakcij (odstavek 10 ***Priloge 1.1***).

Okvir 1.8 – Revizijski rezultati Evropskega računskega sodišča za leto 2016 v primerjavi z ocenjenimi zneski, pri katerih obstaja tveganje ob izplačilu, kot jih je navedla Komisija v letnih poročil o dejavnostih za leto 2016

Poglavje letnega poročila	Ocenjena stopnja napake (v %) ([1])	Interval zaupanja (v %)		Letna poročila Komisije o dejavnostih – generalni direktorat ([2]) ([3])	Ocenjenih skupni zneski plačil, pri katerih obstaja tveganje (v %) ([5]) ([6])	
		Spodnja meja napake (LEL)	Zgornja meja napake (UEL)		Najnižja vrednost	Najvišja vrednost
Poglavje 5 – Konkurenčnost za rast in delovna mesta	**4,1**	**2,1**	**6,1**	CNECT, EAC, EACEA, EASME, ECFIN, ENER, ERCEA, FISMA, GROW, INEA, JRC, MOVE, REA, RTD in TAXUD	**2,0**	**2,4**
Poglavje 6 – Gospodarska, socialna in teritorialna kohezija	**4,8**	**2,2**	**7,4**	EMPL in REGIO	**2,2**	**3,6**
Poglavje 7 – Naravni viri	**2,5**	**1,5**	**3,5**	AGRI, MARE, ENV in CLIMA	**2,5**	**2,5**
Poglavje 9 – Evropa v svetu	**2,1**	**0,6**	**3,6**	DEVCO, NEAR, ECHO, FPI, TRADE, AGRI, EMPL, REGIO, EACEA in ECFIN	**1,3**	**1,4**
Poglavje 10 – Uprava	**0,2**	**0,0**	**0,8**	Uprava ([4])	**0,2**	**0,2**
Skupaj	**3,1**	**2,2**	**4,0**	**Skupaj**	**2,1**	**2,6**
Vir: Evropsko računsko sodišče.				*Vir:* Evropsko računsko sodišče na podlagi letnih poročil o dejavnostih Komisije.		

([1]) Ocenjena stopnja napake: glej ***okvir 1.2*** in opombe.
([2]) Nekateri generalni direktorati upravljajo odhodke, dodeljene za več kot en razdelek večletnega finančnega okvira (AGRI, EACEA, ECFIN, EMPL in REGIO).
([3]) Polna imena generalnih direktoratov Komisije in izvajalskih agencij, katerih kratice so navedene v tem okviru, so v oddelku 9.6 Medinstitucionalnega slogovnega priročnika: (http://publications.europa.eu/code/sl/sl-390600.htm).
([4]) BUDG, COMP, DGT, DIGIT, EPSC, EPSO/EUSA, ESTAT, HR, IAS, OIB, OIL, OLAF, OP, PMO, SCIC, SG, SJ in SRSS.
([5]) Odstotkovni delež odhodkov, ki morda niso skladni z regulativnimi in pogodbenimi zahtevami, ki veljajo v času plačila.
([6]) Večina generalnih direktoratov je znesek, pri katerem obstaja tveganje, razkrila v okviru ene številke. Nekateri so razkrili razpon od najnižje do najvišje vrednosti (ECFIN, FISMA, CNECT, RTD, REA, OIB in INEA), GD REGIO pa je predstavil razpon od povprečne do najvišje vrednosti.

([17]) Izvršena plačila manj nova predfinanciranja, toda vključno s prejšnjimi predfinanciranji, ki so bila dejansko potrjena v proračunskem letu (Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU za leto 2016, COM(2017) 351 final, Priloga 3, stran 16).

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.24 Po uvedbi koncepta „znesek, pri katerem obstaja tveganje ob zaključku“ v letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna za leto 2015 so generalni direktorati to informacijo vključili v svoja letna poročila o dejavnostih. Komisija se je osredotočila na učinek večletnih popravljalnih mehanizmov, ki bodo zmanjšali njeno ocenjeno stopnjo napake.

ODGOVORI KOMISIJE

1.24 *Koncept „znesek, pri katerem ob zaključku obstaja tveganje“ dopolnjuje splošno predstavo o večletnih programih, saj zagotavlja dodatne informacije o tveganju, ki ostane po upoštevanju vseh popravljalnih ukrepov, vključno s „popravljalnimi zmogljivostmi“, tj. najboljšo oceno popravkov, ki bodo izvedeni v letih po odhodkih.*

… so v večini primerov v glavnem v skladu z ugotovitvami Sodišča

1.25 V zvezi s kazalniki zakonitosti in pravilnosti so podatki, razkriti v letnih poročilih o dejavnostih, za zneske, pri katerih obstaja tveganje ob izplačilu, v večini primerov v glavnem v skladu z našimi ocenami stopnje napake (***okvir 1.8***) ([18]).

1.25 *Kar zadeva ocenjeni skupni znesek, pri katerem obstaja tveganje ob plačilu (glej okvir 1.8), bi bilo treba poudariti, da podatki v letnih poročilih o dejavnostih ter letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna za leto 2016 ustrezno zajemajo odhodke za programe v programskih obdobjih 2007–2013 in 2014–2020. Na področju kohezije sporočeni podatki za programsko obdobje 2007–2013 znašajo 2,6 % do 4,2 %. Vendar Komisija meni, da trenutni kohezijski programi po zasnovi pomenijo nižje tveganje, kot prikazujejo podatki za programsko obdobje 2014–2020, ki po navedbah Komisije znašajo 0,9 % do 1,7 %.*

1.26 Ugotovili smo, da so generalni direktorati, ki spadajo pod iste razdelke večletnega finančnega okvira, uporabljali različne pristope za predstavitev stopenj napake in zneskov, pri katerih obstaja tveganje ([19]). Odkrili smo tudi, da v delu, ki so ga opravili *revizijski organi* za odhodke v obdobju 2014–2020, obstajajo metodološka tveganja ([20]). Poleg tega smo ugotovili, da mora Komisija izvesti znatne prilagoditve kontrolnih statističnih podatkov, ki jih predložijo *plačilne agencije* ([21]).

1.26 *Komisija ima zanesljivo metodologijo za oceno stopnje napake pri transakcijah. Njene službe uporabljajo to metodologijo ob upoštevanju zahtev njihovega specifičnega pravnega okvira in načina upravljanja. Zato vsak generalni direktor uporablja najustreznejši pristop k oblikovanju realne ocene stopnje napake za področja, za katera je pristojen, ob upoštevanju značilnosti tveganja programov (npr. višje tveganje pri MSP in nižje tveganje pri programih Marie Curie) in rezultatov kontrol, ki so na voljo za različna področja odhodkov (npr. razpoložljivost zadostnih naknadnih rezultatov in kakovost poročanja s strani pooblaščenih subjektov).*

Glej tudi odgovor Komisije na odstavka 6.33 in 6.34.

([18]) Pregledali smo letna poročila o dejavnostih GD BUDG in ESTAT (odstavek 4.20); RTD, EAC in MOVE (odstavek 5.20); REGIO in EMPL (odstavek 6.26); AGRI (odstavek 7.28); MARE, ENV in CLIMA (odstavek 7.31); NEAR (odstavek 9.29); HR, DIGIT, OIB, OIL, OP in PMO (odstavek 10.7) in DEVCO (letno poročilo o ERS, odstavek 33).

([19]) Razdelek večletnega finančnega okvira 1a Konkurenčnost (glej odstavek 5.21).

([20]) Razdelek večletnega finančnega okvira 1b Kohezija (glej odstavek 6.34).

([21]) Razdelek večletnega finančnega okvira 2 Naravni viri (glej odstavek 7.29).

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.27 Skupna stopnja napake za plačila v letu 2016, ki jo je izračunala Komisija v okviru letnega poročila o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna, je bila pomembna in je znašala od 2,1 % do 2,6 % (2015: od 2,3 % do 3,1 %). Naša ocenjena stopnja napake znaša 3,1 % (2015: 3,8 %).

Komisija je predložila podatke o popravkih in izterjavah

1.28 V dokumentu Razprava o računovodskih izkazih in njihova analiza za leto 2016 se poroča, da skupni izvedeni finančni popravki in izterjave znašajo 3,4 milijarde EUR. V ***okviru 1.9*** je prikazana razdelitev sporočenih zneskov po področjih porabe in po fazah ciklusa porabe, pri katerih je Komisija uporabila popravljalne ukrepe (prijava/sprejetje odhodkov/plačilo iz proračuna).

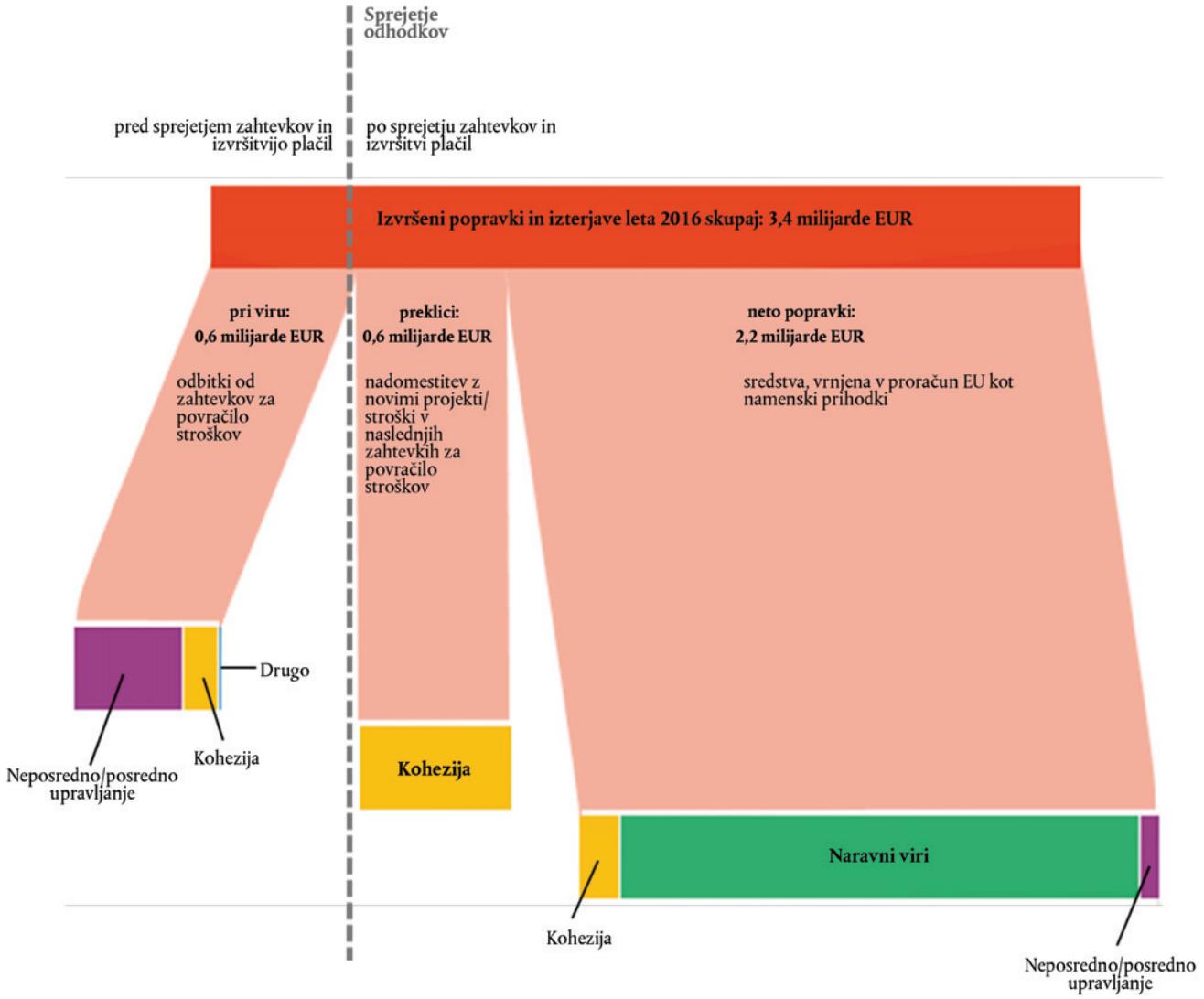
ODGOVORI KOMISIJE

1.27 *Komisija je napredovala pri omejitvi splošne stopnje napake ob plačilu. Po ocenah je skupni znesek, pri katerem ob zaključku obstaja tveganje, iz letnega poročila o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna za leto 2016 manjši od 2 % skupnih zadevnih odhodkov po upoštevanju ocenjenih prihodnjih popravkov.*

1.28 *Podrobne informacije o finančnih popravkih in izterjavah so na voljo v prilogi k delu II letnega poročila o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna* ([1]).

([1]) *Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna za leto 2016 (COM(2017) 351 final), del II.*

Okvir 1.9 – Popravljalni ukrepi za leto 2016: kako so bili izvedeni na različnih področjih porabe



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi razprave o računovodskih izkazih in njihove analize v zvezi s konsolidiranim zaključnim računom EU za leto 2016 in s tem povezanimi podatki.

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.29 Leta 2016 je Komisija evidentirala 0,6 milijarde EUR popravkov in izterjav pri viru pred sprejetjem odhodkov, in sicer kot odbitke neupravičenih zneskov od zahtevkov pred izvršitvijo ustreznih plačil iz proračuna EU (odbiti zneski kasneje niso všteti v našo revidirano populacijo, saj transakcije za testiranje izberemo med plačili, ki jih je Komisija sprejela). Tovrstne izterjave (0,4 milijarde EUR) so dosegle več kot štiri petine vseh popravljalnih ukrepov na področjih z neposrednim in posrednim upravljanjem v letu 2016.

1.30 Preostale 2,8 milijarde EUR so se nanašale na zahtevke, ki jih je Komisija že sprejela (in so bile zato vključene v populacijo plačil, ki smo jih revidirali). Od tega zneska:

(a) za področje naravni viri: približno 2 milijardi EUR sta se nanašali na *sklepe o skladnosti* na področju kmetijstva, ki jih je Komisija evidentirala kot *namenske prejemke*, ki so na voljo za financiranje porabe na področju kmetijstva;

(b) za področje kohezija: približno 0,6 milijarde EUR so predstavljali prej sprejeti zahtevki za povračilo stroškov za projekte/odhodke, ki so jih države članice preklicale, ter zamenjava z novimi projekti ali odhodki. Tovrstni preklici ne povzročijo vračila sredstev v proračun EU ([22]);

(c) za področja z neposrednim in posrednim upravljanjem (zlasti konkurenčnost in Evropa v svetu) se je približno 0,1 milijarde EUR nanašalo na zneske, izterjane po plačilu.

Popravki in izterjave so uvedeni na različne načine

1.31 Komisija in države članice lahko popravke in izterjave uporabijo na različne načine ob upoštevanju vrstnega reda, določenega v finančni uredbi ([23]):

(a) neustrezno porabljena sredstva: z določitvijo popravkov na podlagi vrednosti napačnih transakcij (posamezni popravki);

(b) sistematične napake v reprezentativnem vzorcu transakcij: z ekstrapolacijo rezultatov na celotno populacijo (ekstrapolirani popravki);

ODGOVORI KOMISIJE

1.29 *Zneski popravkov in izterjav pri viru kažejo na to, da se Komisija pred sprejetjem odhodkov osredotoča na preventivne ukrepe za zaščito proračuna EU.*

1.30

(b) *Zakonodaja omogoča državam članicam, da prekličejo nepravilne odhodke in jih nadomestijo z novimi pravilnimi odhodki. To ščiti proračun EU in je v skladu z načelom, da so v okviru deljenega upravljanja države članice prve odgovorne za odkrivanje nepravilnosti in izvajanje finančnih popravkov, kadar je to potrebno.*

1.31

([22]) Glej Posebno poročilo št. 4/2017.

([23]) V členu 80(4) finančne uredbe je navedeno, da Komisija finančne popravke utemelji na odkritih nepravilno porabljenih zneskih in finančnih posledicah za proračun. Kadar takih zneskov ni mogoče natančno opredeliti, lahko Komisija uporabi ekstrapolirane ali pavšalne popravke v skladu s pravili za posamezni sektor.

UGOTOVITVE SODIŠČA

(c) sistemske slabosti, pri katerih ni mogoče natančno izračunati finančnih posledic za proračun: z uporabo stopenj, določenih za posamezne primere v smernicah za posamezne sektorje (pavšalni popravki).

1.32 Sodišče pri oceni stopnje napake številnih primerov, v katerih Komisija in države članice uporabijo popravke in izterjave ter o njih poročajo, količinsko ne opredeli:

(a) pavšalni popravki se uporabljajo za odpravo sistemskih slabosti in ne posameznih *nepravilnosti*. Sistemske slabosti kažejo na tveganje nepravilnih odhodkov, vendar pa ni vedno mogoče odkriti povezave med temi slabostmi in nepravilnimi plačili, ki jih odkrijemo in količinsko opredelimo v svoji oceni stopnje napake;

(b) nekateri primeri, ki jih Komisija oceni kot napake in vodijo do popravkov, za Sodišče niso (količinsko opredeljive) napake. Na primer, zamujeni roki, neobjavljanje in kršitve zahtev v zvezi z *navzkrižno skladnostjo* se ne upoštevajo pri naši oceni stopnje napake.

V nekaterih okoliščinah pri oceni stopnje napake upoštevamo popravljalne ukrepe

1.33 Sodišče si prizadeva upoštevati popravljalne ukrepe držav članic in Komisije, kadar so ti izvedeni pred našo preučitvijo. Preverimo, ali so bili ti popravki (vključno z izterjavami neupravičeno izplačanih sredstev upravičencem in popravki na projektni ravni) uporabljeni ter po potrebi prilagodimo oceno stopnje napake. Vendar se učinek popravljalnih ukrepov po posameznih področjih porabe in po posameznih popravljalnih ukrepih zelo razlikuje.

ODGOVORI KOMISIJE

(c) *Pavšalni popravki se uporabljajo, kadar obstaja utemeljeno tveganje, da so imele ugotovljene sistemske slabosti finančne posledice za proračun EU, vendar s sorazmernim prizadevanjem ni mogoče natančneje opredeliti finančne škode. Uporabljajo se za odpravo sistemskih slabosti in povezanih tveganj, ki jih te slabosti povzročajo za proračun EU, zaradi česar se uporabljajo tudi za odpravo posameznih nepravilnosti.*

Pavšalni popravki so pomemben element sistemskega revizijskega pristopa, ki se običajno uporablja pri deljenem upravljanju, pri čemer predstavljajo korak naprej v trenutnem okviru poenostavitve zakonodaje EU. Pavšalni popravki so močna spodbuda za države članice, da izboljšajo svoje sisteme upravljanja in kontrol ter s tem prispevajo k zakonitosti in pravilnosti posameznih z izkazi povezanih transakcij.

Zato Komisija meni, da so zelo pomembni pri analizi stopnje napake na posameznem področju.

1.32

(a) *Komisija ščiti proračun EU pred odhodki, ki nastanejo ob kršitvi prava. Kadar s sorazmernim prizadevanjem ni mogoče natančno opredeliti točnih zneskov, lahko Komisija za izpolnitev te obveznosti uporabi ekstrapolirane ali pavšalne popravke. Pavšalni popravki so močna spodbuda za države članice, da izboljšajo svoje sisteme upravljanja in kontrol.*

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 1.31(c) in njene odgovore na posebno poročilo Računskega sodišča 4/2017 z naslovom „Zaščita proračuna EU pred nepravilnimi odhodki“.

(b) *Komisija opozarja, da popravki zaradi kršitev zahtev v zvezi z navzkrižno skladnostjo niso vključeni v oceno popravljalnih zmogljivosti.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

1.34 Komisija in organi držav članic so popravljalne ukrepe, ki so imeli neposreden vpliv na transakcije in so bili pomembni za naše izračune, uporabili za 41 transakcij, zajetih v vzorec leta 2016. Ti popravljalni ukrepi so zmanjšali našo ocenjeno stopnjo napake za 1,2 odstotne točke (2015: 0,5 odstotne točke). Spremembe števila transakcij, na katere je to vplivalo, in učinka ukrepov na našo ocenjeno stopnjo napake ne pomenijo, da je popravljalni ukrep postal bolj ali pa manj uspešen, kajti ukrepi se nanašajo na razmeroma majhen delež našega vzorca in je zato pričakovati spremembe od enega do drugega leta.

PRIMERE DOMNEVNIH GOLJUFIJ POSREDUJEMO URADU OLAF

1.35 Primere domnevnih goljufij, ugotovljenih tako med našo revizijo (vključno z delom v zvezi s smotrnostjo) kot tudi na podlagi informacij, ki jih dobimo neposredno, posredujemo Evropskemu uradu za boj proti goljufijam (OLAF) v predhodno analizo in morebitno preiskavo. Sodišče ne more govoriti o posameznih primerih ali odzivu urada OLAF nanje. Leta 2016:

— smo za svoje revizijsko delo v zvezi z letnim poročilom ocenili zakonitost in pravilnost približno 1 000 transakcij in pripravili 36 posebnih poročil,

— smo uradu OLAF posredovali 11 primerov domnevnih goljufij, odkritih pri naših revizijah (2015: 27), in pet primerov, ki so temeljili na informacijah javnosti (2015:15),

— so se primeri domnevnih goljufij najpogosteje nanašali na umetno ustvarjanje pogojev za izpolnjevanje meril za upravičenost, nezagotovitev blaga/storitev in na prijave stroškov, ki niso izpolnjevali meril za upravičenost, sledili pa so jim nasprotja interesov in druge nepravilnosti pri javnem naročanju.

1.36 Na dan 31. decembra 2016 je bilo na podlagi primerov domnevnih goljufij, ki jih je Sodišče posredovalo uradu OLAF med letoma 2010 in 2016, izvedenih 67 preiskav, od katerih jih 16 še poteka. Urad OLAF nas je obvestil, da je od 51 preiskav, ki jih je opravil in zaključil, 28 preiskav bodisi zaključil s priporočili za izterjavo denarja in začetek sodnega postopka bodisi zaključil, ker so Komisija ali nacionalni organi že sprejeli ukrepe. Na dan 31. decembra 2016 so po poročanju urada OLAF priporočila za izterjave v teh primerih skupaj znašala 247 milijonov EUR. Kadar je urad OLAF primer zaključil brez priporočil za nadaljnje ukrepanje, je bilo najpogosteje ugotovljeno, da ni dokazov o goljufiji, ki vpliva na finančne ali druge interese EU.

ODGOVORI KOMISIJE

1.34 *Komisija bo še naprej izvajala nadzorno vlogo z izvajanjem finančnih popravkov in izterjav na ravni, ki ustreza ravni ugotovljenih nepravilnosti in pomanjkljivosti.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

ZAKLJUČKI

1.37 Ključna funkcija tega poglavja je podkrepitev revizijskega mnenja v izjavi o zanesljivosti.

Rezultati revizije

1.38 Rezultati naše revizije kažejo izboljšave v zadnjih nekaj letih. Ugotavljamo, da v odhodkih, ki temeljijo na pravicah, ni pomembnih napak in da odhodki, ki temeljijo na povračilih, vsebujejo pomembne napake. Glede na to ugotavljamo, da napaka ni vseobsegajoča.

PRILOGA 1.1

REVIZIJSKI PRISTOP IN METODOLOGIJA

1. Revizijski pristop Sodišča je prikazan v priročniku za revizije računovodskih izkazov in skladnosti poslovanja s predpisi, ki je na voljo na našem spletišču. Za načrtovanje dela uporabljamo model zagotovil. Pri našem načrtovanju upoštevamo tveganje nastanka napak (tveganje pri delovanju) in tveganje, da napake ne bodo preprečene ali odkrite in popravljene (tveganje pri kontroliranju).

DEL 1 – Revizijski pristop in metodologija za zanesljivost zaključnega računa

2. Sodišče preučuje konsolidirani zaključni račun EU, da bi ugotovilo njegovo zanesljivost. Sestavljajo ga:

(a) konsolidirani računovodski izkazi in

(b) poročila o izvrševanju proračuna.

3. Konsolidirani zaključni račun bi moral v vseh pomembnih pogledih ustrezno predstavljati:

(a) finančni položaj Evropske unije ob koncu leta,

(b) njen poslovni izid in denarne tokove ter

(c) spremembe čistih sredstev za končano leto.

4. Pri našem revizijskem delu:

(a) vrednotimo okolja računovodskega kontroliranja;

(b) pregledujemo delovanje ključnih računovodskih postopkov in proces zaključevanja ob koncu leta;

(c) analiziramo glavne računovodske podatke glede doslednosti in razumnosti;

(d) analiziramo in usklajujemo zaključni račun in/ali salde;

(e) izvajamo preizkušanje podatkov na podlagi reprezentativnih vzorcev za *prevzete obveznosti*, plačila in posamezne bilančne postavke;

(f) kadar je mogoče, uporabimo delo drugih revizorjev, skladno z mednarodnimi standardi revidiranja, zlasti pri revidiranju dejavnosti najemanja in dajanja posojil, ki jih upravlja Komisija in za katere obstajajo potrdila o zunanji reviziji.

DEL 2 – Revizijski pristop in metodologija za pravilnost transakcij

5. Revizija pravilnosti transakcij, povezanih z zaključnim računom, vključuje preverjanje, ali so te v skladu z ustreznimi pravili in predpisi (***okvir 1.2***).

6. Sodišče pri svojem revizijskem delu ugotovi, ali lahko učinkovito uporabi preglede pravilnosti, ki so jih opravili že drugi. Če želi uporabiti rezultate teh pregledov v skladu z revizijskimi standardi, oceni neodvisnost in usposobljenost druge stranke ter obseg in ustreznost njenega dela.

Kako preizkušamo transakcije

7. Sodišče v okviru vsakega razdelka večletnega finančnega okvira (poglavja 5 do 10) preizkusi reprezentativni vzorec transakcij ter tako oceni delež nepravilnih transakcij v celotni populaciji.

8. Za vsako izbrano transakcijo določimo, ali je bil zahtevek predložen ali plačilo izvršeno v skladu z namenom, odobrenim v proračunu in opredeljenim v zakonodaji. Preučimo, kako je bil izračunan znesek zahtevka ali plačila (za večje zahtevke na podlagi izbora, ki je reprezentativen za vse postavke v transakciji). To zajema sledenje transakciji od kontov proračuna do končnega prejemnika (npr. kmeta ali organizatorja tečaja usposabljanja ali projekta razvojne pomoči) in preizkušanje skladnosti na vseh ravneh.

9. Kadar preizkušamo transakcije prihodkov, pri preučevanju lastnih virov iz naslova davka na dodano vrednost in bruto nacionalnega dohodka izhajamo iz makroekonomskih agregatov, na podlagi katerih se ti izračunajo. Preučimo kontrole, ki jih Komisija uporablja za prispevke držav članic do takrat, ko so prejeti in evidentirani v konsolidiranem zaključnem računu. Pri tradicionalnih lastnih sredstvih preučimo zaključne račune carinskih organov in tok dajatev do trenutka, ko Komisija ta sredstva prejme in evidentira.

10. Na strani odhodkov preučimo plačila ob nastanku, evidentiranju in sprejetju odhodkov. To zajema vse kategorije plačil (vključno z nakupom sredstev). Predujmov ne preučimo ob njihovem plačilu, ampak:

(a) ko končni prejemnik sredstev EU (npr. kmet, raziskovalni inštitut, družba, ki izvaja gradnje ali storitve na podlagi javnega naročila) pošlje dokazilo o njihovi porabi in

(b) ko Komisija (ali druga institucija ali organ, ki upravlja sredstva EU) s potrditvijo predujma sprejme končno uporabo sredstev.

11. Naš revizijski vzorec je zasnovan tako, da zagotavlja oceno stopnje napake za odhodke kot celoto in ne za posamezne transakcije (npr. za določen projekt). Z uporabo *metode vzorčenja po denarni enoti* izbiramo zahtevke ali plačila, na nižji ravni pa tudi posamezne postavke znotraj transakcije (npr. račune v zvezi s projektom, parcele iz kmetovega zahtevka). Stopnje napake, o katerih se poroča za te postavke, se ne bi smele obravnavati kot zaključki o teh transakcijah, ampak kot neposredni prispevek k skupni stopnji napake za odhodke EU kot celoto.

12. Sodišče ne preučuje vsako leto transakcij v vsaki državi članici, državi in/ali regiji upravičenki. Morebitna omemba nekaterih držav članic, držav in/ali regij upravičenk ne pomeni, da se taki primeri drugje ne dogajajo. Ponazoritveni primeri v tem poročilu niso osnova za oblikovanje zaključkov o zadevnih državah članicah, državah in/ali regijah upravičenkah.

13. Naš pristop ni zasnovan za zbiranje podatkov o pogostosti napak v celotni populaciji. Navedeni podatki o številu napak, odkritih v razdelku večletnega finančnega okvira, v odhodkih, ki jih upravlja generalni direktorat, ali v porabi določene države članice zato niso znak pogostosti napak v transakcijah, financiranih s sredstvi EU, ali v posameznih državah članicah. Pri vzorčenju za različne transakcije uporabljamo različne ponderje glede na vrednost zadevnih odhodkov in intenzivnost revizijskega dela. To ponderiranje ni upoštevano v informacijah o pogostosti, pri katerih se za razvoj podeželja uporablja enak ponder kot za neposredno podporo na področju naravnih virov, odhodke Evropskega socialnega sklada ter regionalna plačila in plačila za kohezijo.

Kako Sodišče ovrednoti in predstavi rezultate preizkušanja transakcij

14. Napaka se lahko nanaša na celotni ali delni znesek v okviru posamezne transakcije. Sodišče ugotovi, ali so napake količinsko opredeljive ali ne, tj. ali je mogoče izmeriti, koliko so napake vplivale na preučeni znesek. Napake, ki so ugotovljene in odpravljene pred pregledi Sodišča in neodvisno od njih, niso vštete v izračun napake in njeno pogostost, saj njihovo odkritje in poprava kažeta, da so kontrolni sistemi uspešno delovali.

15. Naša merila za količinsko opredelitev napak pri javnem naročanju so opisana v dokumentu o neskladnosti s pravili o javnem naročanju z naslovom „Non-compliance with the rules on public procurement – types of irregularities and basis for quantification“ ([1]).

16. Naša količinska opredelitev napak se lahko razlikuje od tiste, ki jo pripravijo Komisija ali države članice, ko se odločajo o odzivu na napačno rabo pravil o javnem naročanju.

Ocenjena stopnja napake

17. Naša ocena je najverjetnejša stopnja napake (MLE). To naredimo za večino razdelkov večletnega finančnega okvira in za proračunsko porabo kot celoto. Pri najverjetnejši stopnji napake se upoštevajo samo količinsko opredeljive napake, izražena pa je v odstotkih. Primeri napak so količinsko opredeljive kršitve veljavnih predpisov, pravil ter pogojev za naročila in nepovratna sredstva. Določimo tudi spodnjo mejo napake (LEL) in zgornjo mejo napake (UEL).

18. Kot prag pomembnosti za svoja mnenja uporabljamo stopnjo v višini 2 %. Upoštevamo tudi naravo, število in ozadje napak.

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

Kako Sodišče ocenjuje sisteme in poroča o rezultatih

19. Komisija, druge institucije in organi EU, organi držav članic ter države in regije upravičenke vzpostavijo sisteme, ki jih uporabljajo za obvladovanje tveganj za proračun in nadzorovanje/zagotavljanje pravilnosti transakcij. Te sisteme je dobro preučiti, da se ugotovi, na katerih področjih so potrebne izboljšave.

20. Za vsak razdelek večletnega finančnega okvira, vključno s prihodki, se uporablja več individualnih sistemov. Vsako leto izberemo vzorec sistemov in rezultate predstavimo skupaj s priporočili za izboljšave.

Kako Sodišče oblikuje svoja mnenja v izjavi o zanesljivosti

21. Podlaga za naše mnenje o pravilnosti transakcij, povezanih s konsolidiranim zaključnim računom EU, je delo, o katerem poročamo v poglavjih 4 do 10. Naše mnenje je prikazano v izjavi o zanesljivosti. Opravljeno delo nam omogoča, da oblikujemo argumentirano mnenje o tem, ali napake v populaciji presegajo meje pomembnosti ali so znotraj njih.

22. Kadar odkrijemo pomembno stopnjo napake in določimo njen učinek na revizijsko mnenje, moramo ugotoviti, ali so napake oziroma manjkajoči revizijski dokazi vseobsegajoči. Pri tem uporabljamo smernice iz ISSAI 1705 (in uporabo teh smernic razširimo na vprašanja zakonitosti in pravilnosti, skladno z našimi nalogami). Kadar so napake pomembne in vseobsegajoče, izrečemo negativno mnenje.

23. Napaka ali manjkajoči revizijski dokazi štejejo za vseobsegajoče, če po mnenju revizorja niso omejeni na posamezne elemente, računovodske izkaze ali postavke v računovodskih izkazih (tj. če so razširjeni po vseh zaključnih računih ali preizkušenih transakcijah), če pa so tako omejeni, pa za vseobsegajoče štejejo takrat, kadar pomenijo ali bi lahko pomenili precejšen delež računovodskih izkazov ali se nanašajo na razkritja, ki so bistvena za bralčevo razumevanje računovodskih izkazov.

24. Po naši najboljši oceni je v letu 2016 stopnja napake za porabo kot celoto znašala 3,1 %. Te napake nismo ocenili kot vseobsegajoče, ker je omejena na specifično vrsto porabe le na nekaterih področjih porabe. Ocenjene stopnje napake, ugotovljene za različne razdelke večletnega finančnega okvira, so različne, kot je opisano v poglavjih 5 do 7 ter 9 in 10.

Sum goljufije

25. Če ima Sodišče vzrok za sum, da je prišlo do goljufije, to sporoči Evropskemu uradu za boj proti goljufijam OLAF, ki je odgovoren za izvedbo vseh iz tega izhajajočih preiskav. Sodišče vsako leto obvesti Evropski urad za boj proti goljufijam o več primerih suma.

DEL 3 – Povezava med revizijskimi mnenji o zanesljivosti zaključnega računa in o pravilnosti transakcij

26. Izdali smo:

(a) revizijsko mnenje o konsolidiranem zaključnem računu Evropske unije za končano proračunsko leto ter

(b) revizijska mnenja o pravilnosti prihodkov in plačil, povezanih s tem zaključnim računom.

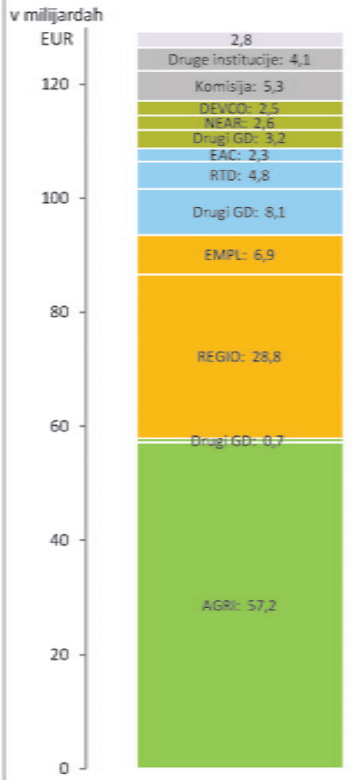
27. Naše delo in naša mnenja so v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja in etičnim kodeksom MZRS ter mednarodnimi standardi za vrhovne revizijske institucije INTOSAI.

28. Kadar revizorji izrečejo revizijsko mnenje o zanesljivosti zaključnega računa in tudi o pravilnosti transakcij, povezanih s tem zaključnim računom, je v teh standardih določeno, da prilagojeno mnenje o pravilnosti transakcij ne vodi samo po sebi do prilagojenega mnenja o zanesljivosti zaključnega računa. Računovodski izkazi, ki so podlaga za mnenje Sodišča, pripoznavajo, da so kršitve pravil, ki urejajo stroške, knjižene v breme proračuna EU, pomembna zadeva. V skladu s tem se je Sodišče odločilo, da pomembna stopnja napake, ki vpliva na pravilnost, sama po sebi ni razlog za to, da bi bilo tudi njegovo ločeno mnenje o zanesljivosti zaključnega računa prilagojeno.

PRILOGA 1.2

POGOSTOST ODKRITIH NAPAK V REVIZIJSKEM VZORČENJU ZA LETO 2016

Revidirane transakcije[1] po razdelkih in institucijah/GD[2]



Število transakcij, na katere vplivajo napake

Razdelek 5 večletnega finančnega okvira

Transakcije	Komisija	EP	ESZD	Svet	CJEU	ERS	EESO	Skupaj
brez napak	54	15	8	3	3	3	2	88
količinsko neopredeljene	2	4	5	0	0	0	0	11
količinsko opredeljene napake < 20 %	0	0	0	0	0	0	0	0
količinsko opredeljene napake ≥ 20 %	0	1	0	0	0	0	0	1
Skupaj	56	20	13	3	3	3	2	100

Razdelek 3/6 večletnega finančnega okvira / drugo

Transakcije	HOME	JUST	SANTE	Drugi	Skupaj
brez napak	6	2	2	1	11
količinsko neopredeljene	0	0	0	0	0
količinsko opredeljene napake < 20 %	3	0	0	1	4
količinsko opredeljene napake ≥ 20 %	0	0	0	0	0
Skupaj	9	2	2	2	15

Razdelek 4 večletnega finančnega okvira

Transakcije	DEVCO	NEAR	ECHO	FPI	Drugi	Skupaj
brez napak	31	40	19	4	14	108
količinsko neopredeljene	13	6	0	0	5	24
količinsko opredeljene napake < 20 %	8	2	5	2	0	17
količinsko opredeljene napake ≥ 20 %	4	1	0	2	0	7
Skupaj	56	49	24	8	19	156

Razdelek 1a večletnega finančnega okvira

Transakcije	RTD	EAC	CNECT	ENER	GROW	MOVE	Drugi	Skupaj
brez napak	21	14	7	11	8	4	11	76
količinsko neopredeljene	14	0	4	2	2	2	2	26
količinsko opredeljene napake < 20 %	19	8	8	1	2	3	1	42
količinsko opredeljene napake ≥ 20 %	2	0	2	0	0	0	2	6
Skupaj	56	22	21	14	12	9	16	150

Razdelek 1b večletnega finančnega okvira

Transakcije	REGIO	EMPL	Skupaj
brez napak	69	24	93
količinsko neopredeljene	54	8	62
količinsko opredeljene napake < 20 %	7	5	12
količinsko opredeljene napake ≥ 20 %	9	4	13
Skupaj	139	41	180

Razdelek 2 večletnega finančnega okvira

Transakcije	AGRI	MARE	ENV	CLIMA	Skupaj
brez napak	258	3	1	1	263
količinsko neopredeljene	20	1	1	0	22
količinsko opredeljene napake < 20 %	80	1	1	0	82
količinsko opredeljene napake ≥ 20 %	12	0	0	1	13
Skupaj	370	5	3	2	380

[1] Ta priloga dopolnjuje informacije v tem poglavju, vendar pa pristop Sodišča ni zasnovan za zbiranje podatkov o pogostosti napak v populaciji (glej odstavek 13 ***Priloge 1.1***). Sodišče upošteva popravljalne ukrepe in njihov učinek na posamezne ugotovitve v tabeli (glej tudi odstavka 1.33 in 1.34), kar prav tako vpliva na pogostost napak.

[2] Ta diagram vključuje kratice institucij EU ter generalnih direktoratov in služb Komisije. Njihova polna imena so v oddelku 9.5.1: (http://publications.europa.eu/code/sl/sl-390500.htm) oziroma 9.6 Medinstitucionalnega slogovnega priročnika: (http://publications.europa.eu/code/sl/sl-390600.htm).

POGLAVJE 2

Upravljanje proračuna in finančno poslovodenje

KAZALO

	Odstavek
Uvod	2.1-2.3
Upravljanje proračuna v letu 2016	2.4-2.14
Plačila so bila povsem v mejah, določenih za letni proračun	2.4-2.7
Zaradi obsežne uporabe posebnih instrumentov in rezerv ima proračun le malo fleksibilnosti za odzivanje na nepredvidene dogodke	2.8-2.10
Neporavnane obveznosti so bile najvišje doslej	2.11-2.14
Vprašanja finančnega poslovodenja, ki se nanašajo na proračun za leto 2016	2.15-2.31
Finančna izpostavljenost proračuna EU je velika	2.15-2.20
EU vse bolj uporablja finančne instrumente	2.21-2.23
Države članice bi lahko imele težave pri porabi razpoložljivih sredstev EU	2.24-2.26
Splošno poročanje o porabi za migracije in begunsko krizo mora biti skladnejše in celovitejše	2.27-2.28
Ureditve financiranja EU postajajo vse bolj zapletene	2.29-2.31
Tveganja in izzivi v prihodnosti	2.32-2.39
Preprečitev ponovnega zaostanka pri neplačanih zahtevkih za plačila	2.32-2.33
Financiranje novega večletnega finančnega okvira	2.34-2.39
Zaključki in priporočila	2.40-2.48
Zaključki	2.40-2.47
Priporočila	2.48

UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

2.1 V tem poglavju so predstavljena opažanja Sodišča o upravljanju proračuna in finančnem poslovodenju EU za leto 2016 ter ugotovitve o ključnih tveganjih in izzivih za prihodnje proračune.

2.2 Proračun za katero koli leto mora upoštevati *zgornje meje* za *odobritve za prevzem obveznosti* in *odobritve za plačila*, ki so določene v *večletnem finančnem okviru* za obdobje 2014–2020 ([1]), v katerem je navedeno, da lahko EU v obdobju 2014–2020 prevzame obveznosti v višini do 1 087,2 milijarde EUR in izvrši plačila v višini do 1 025,4 milijarde EUR ([2]). Odobritve za prevzem obveznosti in odobritve za plačila ([3]) za zadevno leto morajo biti v mejah, določenih v sklepu o lastnih sredstvih ([4]).

2.3 Komisija je predstavila *vmesni pregled* izvajanja trenutnega večletnega finančnega okvira skupaj z zakonodajnimi predlogi. Del tega poglavja je nadaljevanje že izraženih mnenj Sodišča o tistih zakonodajnih predlogih, ki se nanašajo na predlog za naslednji večletni finančni okvir ([5]).

([1]) Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 1311/2013 z dne 2. decembra 2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 (uredba o večletnem finančnem okviru) (UL L 347, 20.12.2013, str. 884).

([2]) Ti zneski ustrezajo odobritvam za prevzem obveznosti v višini 1,04 % BND EU in odobritvam za plačila v višini 0,98 % BND EU za obdobje 2014–2010, kot je določeno v zadnji tehnični prilagoditvi finančnega okvira (COM(2016)311 final z dne 30. junija 2016 – Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu: Tehnična prilagoditev finančnega okvira za leto 2017 v skladu z gibanjem BND in prilagoditve sredstev za kohezijsko politiko (člena 6 in 7 Uredbe (EU, Euratom) št. 1311/2013 o večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020) (tehnična prilagoditev za leto 2017)).

([3]) Dodatne odobritev za plačila nad zgornjo mejo *lastnih sredstev* se lahko odobrijo iz prihodkov, ki niso prihodki iz lastnih sredstev.

([4]) Sklep Sveta 2014/335/EU, Euratom z dne 26. maja 2014 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije (UL L 168, 7.6.2014, str. 105) določa zgornjo mejo odobritev za prevzem obveznosti na 1,26 % BND EU, za odobritve plačila pa na 1,20 % BND EU.

([5]) Kratko poročilo o Sporočilu Komisije z naslovom Proračun EU: ali je čas za reformo? Kratko poročilo o vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, Mnenje št. 2/2016 o predlogu za podaljšanje trajanja in širitev *Evropskega sklada za strateške naložbe (EFSI)* (UL C 465, 13.12.2016) in Mnenje št. 1/2017 o predlogu za spremembo finančne uredbe (UL C 91, 23.3.2017).

UGOTOVITVE SODIŠČA

UPRAVLJANJE PRORAČUNA V LETU 2016

Plačila so bila povsem v mejah, določenih za letni proračun

2.4 Plačila, izvršena na podlagi proračunskih odobritev, so znašala 13,7 milijarde EUR manj od odobritev, ki so bile na razpolago v prvotno sprejetem proračunu (130,2 milijarde EUR od razpoložljivih 143,9 milijarde EUR ([6]) ali 90,5 % skupnega razpoložljivega zneska) (glej ***okvir 2.1***).

2.5 Stopnja plačil je bila nizka, ker so organi držav članic predložili nižje zahtevke za plačila iz *evropskih strukturnih in investicijskih skladov* (ESI), kot je bilo predvideno. Vzrok za to so bile zamude pri izvajanju programov v prvih letih sedanjega večletnega finančnega okvira, ki so po pojasnilih Komisije nastale iz naslednjih vzrokov ([7]):

(a) precejšnjih zamud pri izvajanju programov za obdobje 2007–2013;

(b) poznega sprejetja pravnih podlag za programe za obdobje 2014–2020 ([8]);

(c) zamud, ki so jih imele države članice pri ustanavljanju nacionalnih organov, odgovornih za upravljanje sredstev EU, in obveščanju EU o tem;

(d) časa, ki je bil potreben za prilagoditev na spremembe pravil v zvezi s programi in projekti v novem obdobju;

(e) odobritve dodatnega leta, v katerem lahko države članice izvršijo plačila na podlagi prevzetih obveznosti za obdobje 2014–2020 (t. i. pravilo n+3) ([9]).

([6]) Brez *prenosov* in namenskih prejemkov.

([7]) Za zamude glej strani 45 in 46 dokumenta *Report on Budgetary and Financial Management of the European Commission – Financial year 2016* in tretji odstavek oddelka 3 Priloge 6 delovnega dokumenta Komisije SWD(2016) 299 final z dne 14. septembra 2016, ki spremlja Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu in Svetu: Vmesni pregled/revizija večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 (COM(2016) 603 final).

([8]) Razlogi za dolgo trajanje postopka sprejetja pravnih podlag za programe za obdobje 2014–2020 so navedeni v odstavkih 11 in 36 našega posebnega poročila št. 2/2017 (http://eca.europa.eu).

([9]) Posebno poročilo št. 36/2016 (http://eca.europa.eu).

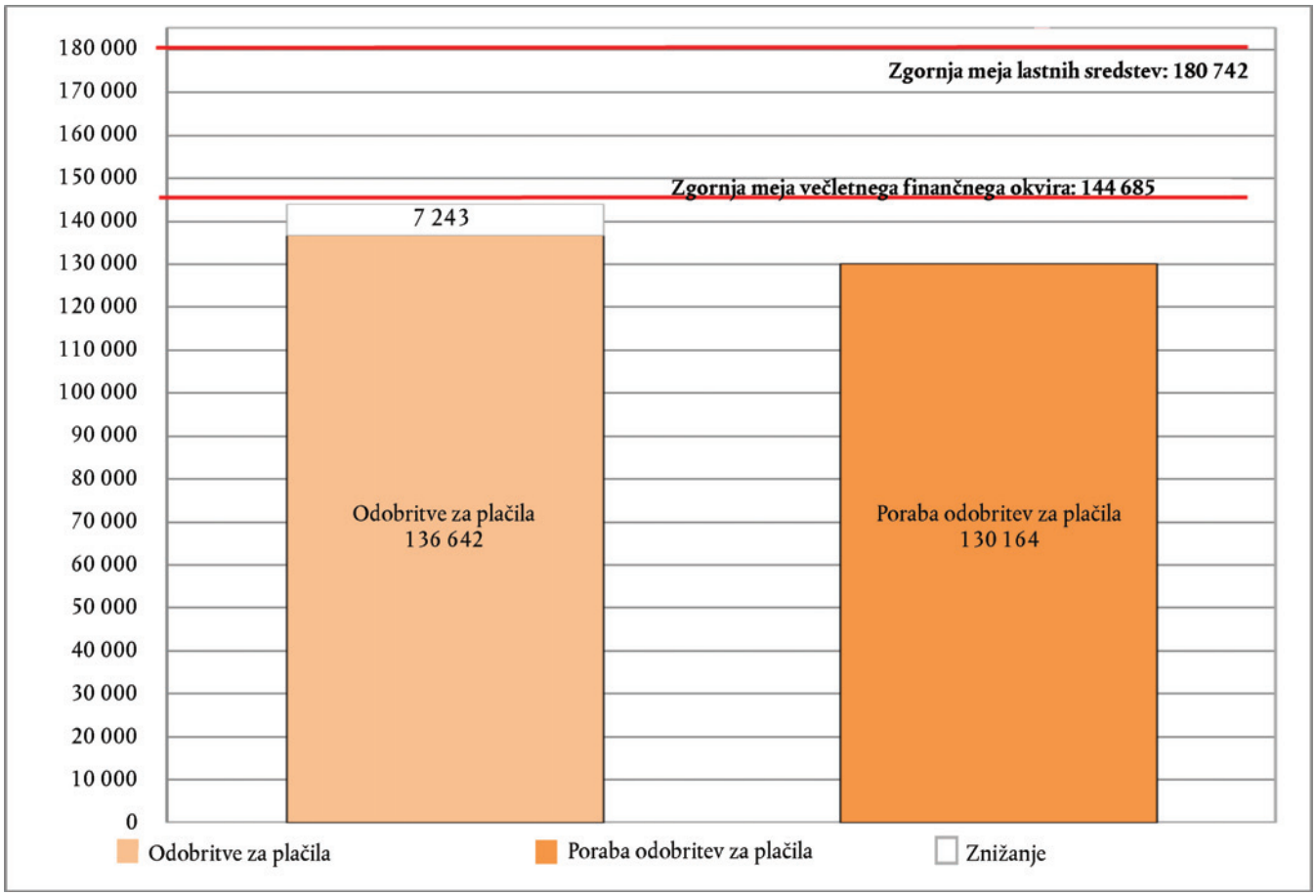
UGOTOVITVE SODIŠČA

2.6 Kot je ugotovila Komisija ([10]), so bile zamude pri izvajanju programov v okviru skladov ESI v prvih treh letih večletnega finančnega okvira 2014–2020 daljše od tistih, ki so nastale pri izvajanju programov v okviru strukturnih skladov in Kohezijskega sklada v začetku obdobja 2007–2013.

2.7 Zaradi nizke stopnje zahtevkov za plačila, prejetih med letom, sta proračunska organa spremenila proračun za leto 2016 tako, da sta odobritve za plačila zmanjšala za 7,3 milijarde EUR ([11]). Kljub temu zmanjšanju je bil presežek zaradi majhnega števila zahtevkov za plačilo najvišji presežek po letu 2002, in sicer je znašal 6,4 milijarde EUR ([12]) (leta 2015: 1,3 milijarde EUR).

Okvir 2.1 – Proračun za leto 2016

(v milijonih EUR)



Vir: *Konsolidirani zaključni račun Evropske unije* za proračunsko leto 2016, oddelek Zbirna poročila o izvrševanju proračuna in pojasnila, tabeli 4.1 in 4.3.

([10]) Tretji odstavek oddelka 3 Priloge 6 (*Payment forecast*) dokumenta SWD(2016) 299 final.

([11]) *Sprememba proračuna* št. 4. S to in drugimi spremembami proračuna so bile povečane odobritve za prevzem obveznosti za 273 milijonov EUR, odobritve za plačila pa za 31 milijonov EUR.

([12]) Glej stran Proračunski rezultat EU v oddelku Poročila o izvrševanju proračuna in pojasnila Konsolidiranega zaključnega računa EU za proračunsko leto 2016 (zaključni račun EU za leto 2016).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Zaradi obsežne uporabe posebnih instrumentov in rezerv ima proračun le malo fleksibilnosti za odzivanje na nepredvidene dogodke

2.8 Večletni finančni okvir 2014–2020 ima številne instrumente za lažje izvrševanje proračuna in zadržanje sredstev v rezervi. Najpomembnejši med njimi so:

(a) skupna razlika v okviru zgornje meje za plačila, ki, kot je določeno v členu 5 uredbe o večletnem finančnem okviru, omogoča prenos neporabljenih odobritev plačil na prihodnja leta, pod pogojem, da se ne preseže zgornja meja večletnega finančnega okvira. Zato je mogoče neporabljeni znesek v višini 13,7 milijarde EUR iz leta 2016, naveden v odstavku 2.4, prenesti in uporabiti v prihodnjih letih. Najvišji znesek, izražen v cenah iz leta 2011, za prenos neporabljenih odobritev plačil, kot je določen v večletnem finančnem okviru za leta 2018–2020, je 31 milijard EUR (leta 2018: 7 milijard EUR, leta 2019: 11 milijard EUR, leta 2020: 13 milijard EUR);

(b) štirje posebni instrumenti ([13]) za odzivanje na nepredvidene dogodke in spremembo prioritet. Po podatkih iz vmesnega poročila, ki ga je Komisija objavila leta 2016 ([14]), je znašal skupen znesek, ki je bil do leta 2020 še na razpolago, 7,4 milijarde EUR. Glede na izjavo Sveta ([15]), objavljeno v času vmesnega pregleda večletnega finančnega okvira, se lahko proračunski organ za vsak primer posebej odloči, ali bo plačila, povezana s posebnimi instrumenti, vštevel v zneske pod zgornjimi mejami za plačila;

(c) varnostna rezerva ([16]) do 0,03 % BND (približno 4,5 milijarde EUR), ki omogoča, da se sredstva zaradi nepredvidenih okoliščin in kot zadnja možnost prenesejo med leti in prerazporedijo med razdelki, pod pogojem, da se pri tem ne presežejo zgornje meje večletnega finančnega okvira. Ta rezerva je bila uporabljena za odobritve za plačila leta 2014 in naj bi se izravnala z leti 2017–2020. Pri odobritvah za prevzem obveznosti se je varnostna rezerva uporabila za prerazporeditev 2,1 milijarde EUR v letih 2016 in 2017 iz drugih razdelkov v razdelka 3 in 4 večletnega finančnega okvira kot odziv na begunsko krizo ([17]);

([13]) Rezerva za nujno pomoč, Solidarnostni sklad Evropske unije, Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji in instrument fleksibilnosti. Glej člene 9–12 uredbe o večletnem finančnem okviru.

([14]) Oddelek 6 Priloge 6 z naslovom *Payment forecast* dokumenta SWD(2016) 299 final.

([15]) Glej dokument Sveta 7031/17 ADD 1.

([16]) Člen 13 uredbe o večletnem finančnem okviru.

([17]) Sklep (EU) 2017/339 in Sklep (EU) 2017/344 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. decembra 2016 o sprostitvi varnostne rezerve (UL L 50, 28.2.2017).

UGOTOVITVE SODIŠČA

(d) skupna razlika do zgornje meje za obveznosti ([18]), ki omogoča prenos neporabljenih odobritev za prevzem obveznosti v prihodnja leta, vendar se smejo ta uporabiti samo za rast in zaposlovanje, zlasti za reševanje brezposelnosti mladih. Skoraj vsa skupna razlika do zgornje meje za obveznosti za leti 2014 in 2015 (1,8 milijarde EUR od 2,0 milijarde EUR ([19])) je bila dodeljena skladu EFSI.

2.9 Ti instrumenti so bili vzpostavljeni, da omogočijo odzivanje v izrednih razmerah in da v okviru proračunskega sistema EU, ki naj bi zagotavljal predvidljivo financiranje dolgoročnih programov porabe EU, dajejo nekaj fleksibilnosti. Zaradi zamud pri programih porabe EU v prvih letih večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020, ki naj bi se zato v obdobju do leta 2020 pospešeno izvajali, zgornje meje večletnega finančnega okvira morda ne bodo omogočale zadostne fleksibilnosti za financiranje odziva EU na morebitne nepričakovane dogodke, ki bi še lahko nastopili pred koncem trenutnega večletnega finančnega okvira.

2.10 Poleg uporabe skupnih razlik in rezerv, ki je opisana zgoraj, lahko Svet soglasno spremeni samo uredbo o večletnem finančnem okviru tako, da spremeni zgornje meje za odobritve ([20]).

Neporavnane obveznosti so bile najvišje doslej

2.11 EU je leta 2016 prevzela obveznosti v višini 155,2 milijarde EUR od možnih 156,1 milijarde EUR ali 99,4 % celotnega razpoložljivega zneska ([21]) brez *namenskih prejemkov*.

2.12 Ker so bile odobritve za prevzem obveznosti uporabljene skoraj v celoti, plačila pa so bila nižja od načrtovanih, so se neporavnane obveznosti v letu 2014 najprej zmanjšale, nato pa so v letih 2015 in 2016 spet narasle in pri znesku 238,8 milijarde EUR dosegle najvišjo raven doslej (glej ***okvir 2.9***). V letu 2017 naj bi se neporavnane obveznosti še povečale, saj so v proračunu za leto 2017 predvidene odobritve za prevzem obveznosti v višini 157,9 milijarde EUR in odobritve za plačila v višini 134,4 milijarde EUR, kar pomeni povišanje neporavnanih obveznosti za največ 23,5 milijarde EUR.

2.13 Ta zaloga neporavnanih obveznosti je kumulativna razlika med obveznostmi in dotlej izvršenimi plačili na njihovi podlagi manj *razveljavitve prevzetih obveznosti*. Razveljavitve prevzetih obveznosti so predstavljale razmeroma majhen delež obveznosti, prevzetih za obdobje 2007–2016 (27 milijard EUR od skupaj 1 446 milijard EUR ali 1,9 %).

ODGOVORI KOMISIJE

2.9 *Za preostala leta večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 je v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira zagotovljene več fleksibilnosti (glej Uredbo Sveta (EU, Euratom) 2017/1123).*

([18]) Člen 14 uredbe o večletnem finančnem okviru.
([19]) Na podlagi tehnične prilagoditve za leto 2017.
([20]) Člen 17 uredbe o večletnem finančnem okviru.
([21]) Podlage za obveznosti se na različnih področjih proračuna razlikujejo – glej odstavek 2.5 in sliko 2.1 letnega poročila Sodišča za leto 2015.

UGOTOVITVE SODIŠČA

2.14 Velika večina neporavnanih obveznosti se nanaša na večletne programe porabe, pri katerih lahko časovni zamik med prevzemom obveznosti in ustreznim plačilom traja več kot eno leto, pogosto pa tudi do tri leta. Na podlagi podatkov iz leta 2016 so bile neporavnane obveznosti ob koncu leta za 72 % višje kot leta 2007 in enake 2,9 leta ([22]) plačil, medtem ko so bile v letu 2007 enake 2,2 leta plačil. To povečanje neporavnanih obveznosti pomeni tveganje za nastanek problemov pri financiranju v prihodnosti (glej odstavke 2.32 do 2.39).

VPRAŠANJA FINANČNEGA POSLOVODENJA, KI SE NANAŠAJO NA PRORAČUN ZA LETO 2016

Finančna izpostavljenost proračuna EU je velika

2.15 Poleg neporavnanih obveznosti je imela EU ob koncu leta 2016 neporavnanih še veliko dolgoročnih obveznosti, jamstev in pravnih obveznosti.

2.16 Največja posamezna dolgoročna obveznost EU je 67,2 milijarde EUR za pokojnine zaposlenih (2015: 63,8 milijarde EUR). Zaposleni sicer prispevajo za svoje pokojnine, vendar se ti prispevki obravnavajo kot splošni prihodki proračuna EU, obveznost pa ni izravnana z nobenimi specifičnimi sredstvi.

2.17 V zadnjih letih EU proračun vedno bolj uporablja za zagotavljanje jamstev za posojila in *finančne instrumente* (glej ***okvir 2.2***). To so *pogojne obveznosti*, ki se razkrijejo v zaključnem računu EU ([23]). Za morebitno kritje teh jamstev je treba ohranjati razliko med stopnjo odobritev za plačila v proračunu in najvišjo stopnjo, ki je dovoljena v skladu s sklepom o lastnih sredstvih.

ODGOVORI KOMISIJE

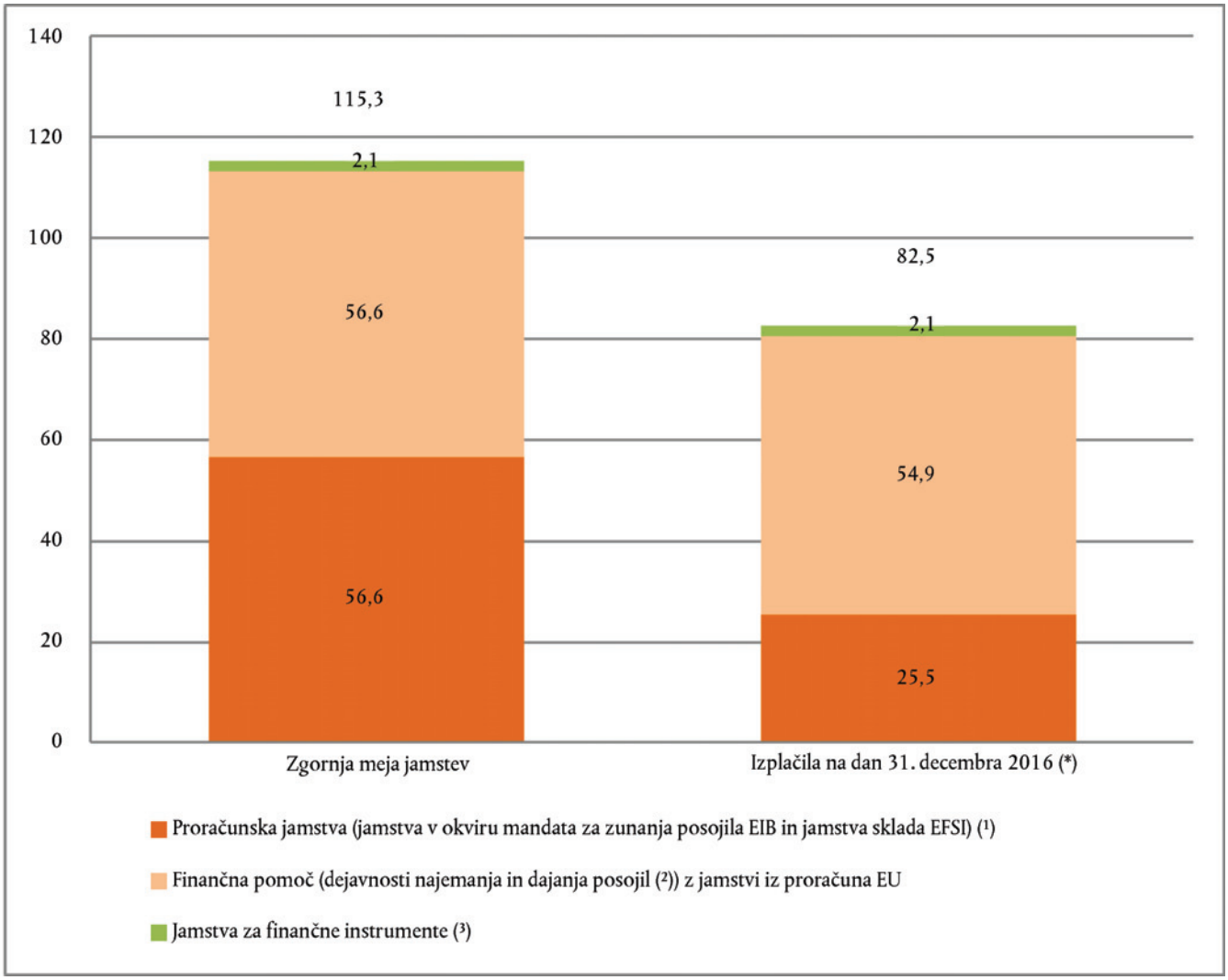
2.14 *Povečanje ravni neporavnanih obveznosti za sklade ESI v tretjem letu programskega obdobja je del običajnega cikla izvajanja, kot je bilo pri teh skladih opaženo v preteklosti. Zaradi nemotenega letnega profila odobritev za prevzem obveznosti v obdobju 2014–2020, uvedbe pravila n + 3 in počasnega izvajanja je prišlo do bistvenega povečanja neporavnanih obveznosti.*

([22]) Za izračun tega zneska smo neporavnane obveznosti (leta 2016: 238,3 milijarde EUR, leta 2007: 138,4 milijarde EUR) delili z izvršenimi diferenciranimi plačili, tj. plačili, izvršenimi za večletne obveznosti v danem proračunskem letu (leta 2016: 81,5 milijarde EUR; leta 2007: 63,3 milijarde EUR).

([23]) Glej pojasnilo 4 zaključnega računa EU za leto 2016.

Okvir 2.2 – Izpostavljenost jamstvom

(v milijardah EUR)



(*) Izpostavljenost na dan 31. decembra 2016 zajema samo zneske, izplačane končnim *upravičencem*. Naročila so bila sklenjena za dodatnih 17,5 milijarde EUR, ki pa ob koncu leta 2016 še niso bili izplačani (9,0 milijarde EUR za jamstvo v okviru mandata za zunanja posojila, 6,9 milijarde EUR za jamstvo EFSI in 1,6 milijarde EUR za posojila v okviru makrofinančne pomoči in posojila Euratoma).

(1) Glej pojasnilo 4.1.1 Konsolidiranega zaključnega računa Evropske unije za proračunsko leto 2016 (zaključni račun EU za leto 2016).

(2) Glej pojasnilo 4.1.2 zaključnega računa EU za leto 2016.

(3) Glej pojasnilo 4.1.3 zaključnega računa EU za leto 2016.

Vir: Pojasnila k računovodskim izkazom 4.1.1–3 zaključnega računa EU za leto 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

2.18 Proračun EU ima dva sklada za kritje proračunskih jamstev: jamstveni sklad za zunanje ukrepe s sredstvi v višini 2,3 milijarde EUR in jamstveni sklad EFSI s sredstvi v višini 1,0 milijarde EUR ob koncu leta 2016 ([24]), ki se bodo do leta 2022 povečala na 8 milijard EUR. Proračun vsebuje tudi *rezervacije* za pričakovane izgube v zvezi z jamstvi, ki so konec leta 2016 znašale 0,9 milijarde EUR ([25]), potem ko je bilo med letom dodanih 0,5 milijarde EUR rezervacij, vključno za posojila v zvezi s Sirijo. Pri jamstvih v zvezi s finančno pomočjo državam članicam se lahko vse obveznosti, ki se pojavijo, krijejo iz odobritev, ki presegajo zgornje meje večletnega finančnega okvira ([26]), vendar jih je treba plačati v okviru proračuna EU.

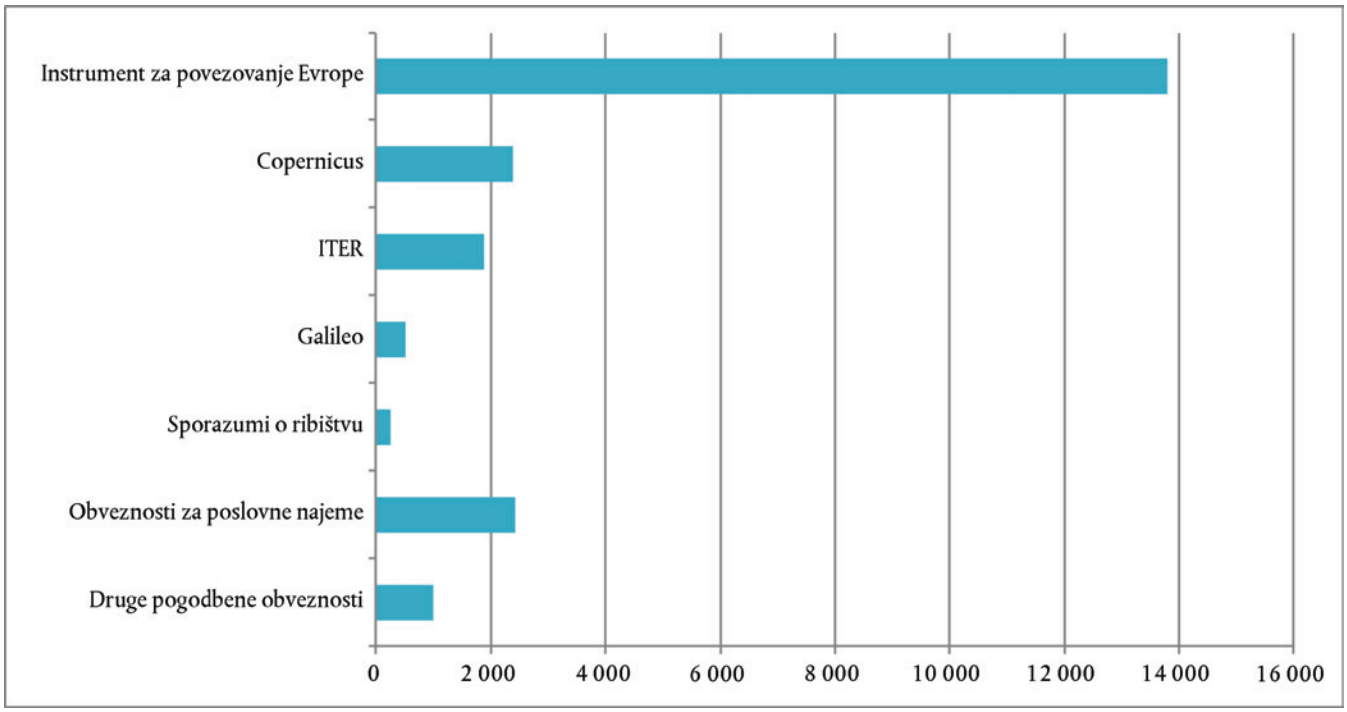
2.19 Komisija je predlagala ustanovitev skupnega sklada za rezervacije za kritje obveznosti, ki izhajajo iz finančnih instrumentov, proračunskih jamstev in finančne pomoči ([27]).

2.20 Dolgoročne pravne obveznosti, ki niso pokrite z neporavnanimi proračunskimi obveznostmi, so bile ob koncu leta 2016 prav tako visoke in so znašale 22 milijard EUR ([28]), (glej ***okvir 2.3***). Plačane bodo iz prihodnjih letnih proračunov.

([24]) Glej pojasnilo 2.4.1 zaključnega računa EU za leto 2016.
([25]) Glej pojasnilo 2.10 zaključnega računa EU za leto 2016.
([26]) Člen 3(3) uredbe o večletnem finančnem okviru.
([27]) Sodišče je v zvezi s predlogom izreklo priporočilo v svojem Mnenju št. 1/2017.
([28]) Glej pojasnilo 5.3 zaključnega računa EU za leto 2016.

Okvir 2.3 – Druge dolgoročne pravne obveznosti ob koncu leta 2016

(v milijonih EUR)



Vir: Pojasnilo k računovodskim izkazom 5.3 zaključnega računa EU za leto 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

EU vse bolj uporablja finančne instrumente

2.21 Število finančnih instrumentov, ki prejemajo proračunsko podporo EU, se je povečalo (glej ***okvir 2.4***) in naj bi še povečevalo do leta 2020. Skrbno upravljanje je potrebno za zagotovitev, da je poraba razpoložljivih sredstev uspešna, učinkovita in gospodarna in da se kakršne koli spremembe sprejmejo šele po temeljiti oceni učinka.

ODGOVORI KOMISIJE

2.21 *Komisija je izvedla ukrepe, ki zagotavljajo preglednost in dobro finančno poslovodenje pri uporabi razpoložljivih sredstev.*

Kadar so predvidene spremembe, bi morala predhodna ocena vključevati analizo izkušenj, pridobljenih s prejšnjimi podobnimi instrumenti.

Za centralno upravljane instrumente so v zadevnih pravnih podlagah predvideni vmesni pregledi ali ocene.

Komisija bo za vse take prihodnje vmesne preglede finančnih instrumentov zagotovila, da vključujejo pridobljene izkušnje in učinek vseh večjih socialno-ekonomskih sprememb na namen instrumenta in ustrezen prispevek iz proračuna EU.

Okvir 2.4 – Finančni instrumenti, ki prejemajo proračunsko podporo EU

(v milijardah EUR)

	Programsko obdobje 2007–2013 (*)	Programsko obdobje 2014–2020
V okviru *deljenega upravljanja*		
ESRR, ESS ([1]) in razvoj podeželja ([2]) za obdobje 2007–2013/skladi ESI za obdobje 2014–2020	12,0	21,5
od tega pobuda za MSP	0	1,2 (**)
V okviru *neposrednega/posrednega upravljanja* in proračunskih jamstev		
Finančni instrumenti v okviru posrednega upravljanja	3,8 ([3])	7,4 (***)
EFSI – najvišje proračunsko jamstvo EU, od tega:	0	16
— oblikovanje rezervacij Jamstvenega sklada		8
— nefinancirane obveznosti do sedanjega in prihodnjih proračunov EU		8
Skupaj	**16,1**	**45,6**
Predlagano povečanje financiranja ([4])		10
Skupaj po predlaganem povečanju		**55,6**

(*) Na podlagi najnovejših razpoložljivih poročil o izvajanju.
(**) Na podlagi najvišjih zneskov dodeljenih sredstev za operativne programe na dan 31. decembra 2016.
(***) Po oceni Sodišča znaša okvirni proračun za finančne instrumente v okviru posrednega upravljanja za programsko obdobje 2014–2020 7,4 milijarde EUR (letno poročilo za leto 2015, slika 2.10).
([1]) Skupni prispevki EU za finančna instrumenta ESRR in ESS, plačani 31. decembra 2015, so znašali 11,6 milijarde EUR, od katerih so končni upravičenci prejeli samo 8,5 milijarde EUR (73 %). Ti zneski se nanašajo na devetletno obdobje izvajanja (2007–2015) (dokument Komisije EGESIF_16-0011-00 – *Summary of data on the progress made in financing and implementing financial engineering instruments reported by the managing authorities in accordance with Article 67(2)(j) of Regulation (EC) No 1083/2006* (UL L 210, 31.7.2006, str. 25), str. 66).
([2]) Posebno poročilo št. 5/2015 (http://eca.europa.eu).
([3]) 31. decembra 2014 je skupni prispevek EU za finančne instrumente v okviru posrednega upravljanja za programsko obdobje 2007–2013 znašal skoraj 3,8 milijarde EUR (brez mehanizmov kombiniranja).
([4]) Glej odstavek 2.22 in opombo 35 tega poročila.

UGOTOVITVE SODIŠČA

2.22 Sklad EFSI bo še naprej rasel in postaja eden glavnih virov financiranja ([29]). Do konca leta 2016 je Skupina EIB za sklad EFSI podpisala pogodbe v skupni vrednosti 21,3 milijarde EUR ([30]). Naložbeno obdobje sklada EFSI še ni končano. V ***okviru 2.5*** je prikazana razdelitev finančnih sredstev sklada EFSI po državah članicah do konca leta 2016.

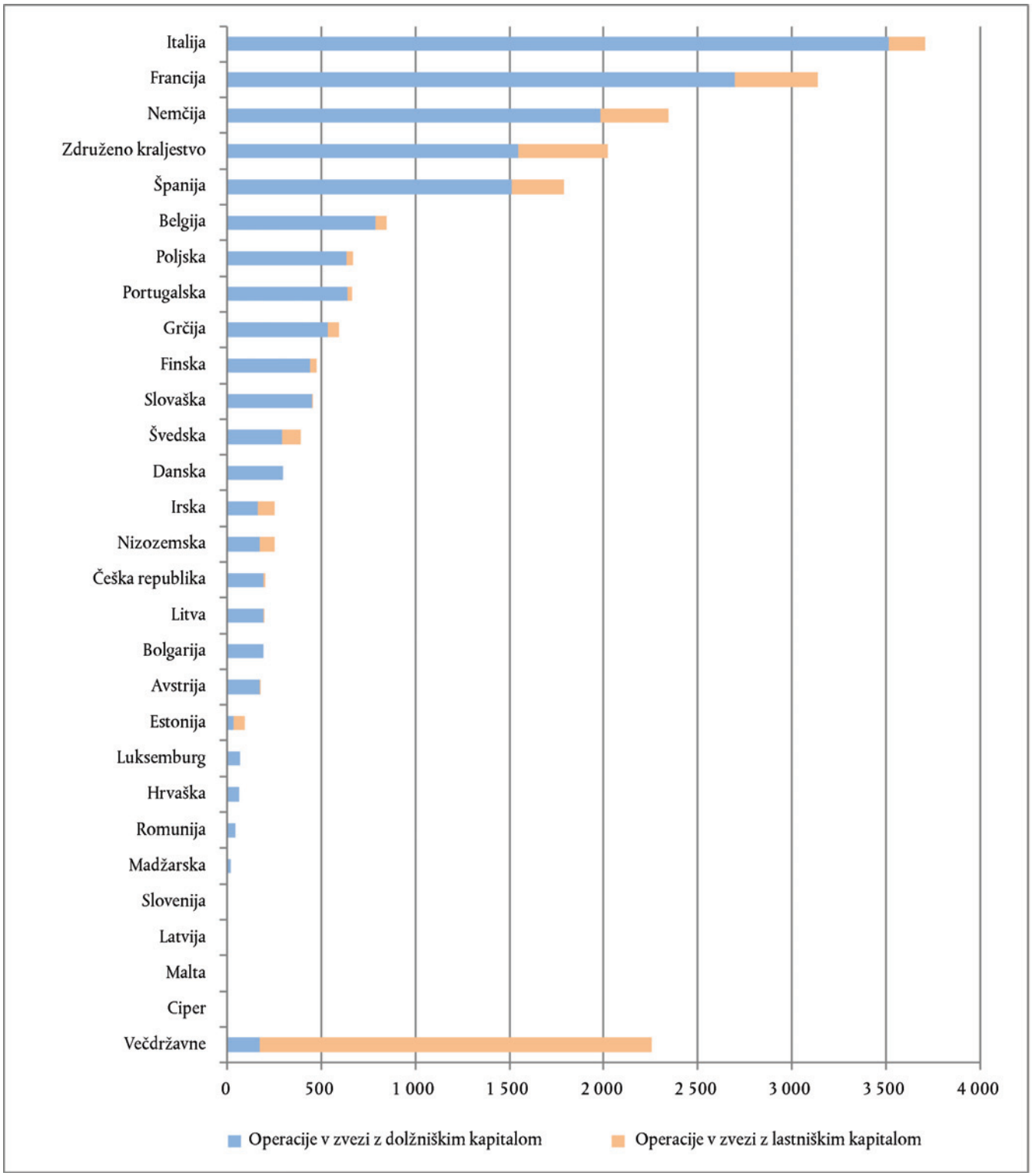
ODGOVORI KOMISIJE

2.22 *Komisija meni, da bi moral okvir 2.5 za ponazoritev celovite slike razsežnosti financiranja sklada EFSI v različnih državah članicah predstavljati ne le zneske finančnega posredovanja sklada EFSI po državah članicah, temveč tudi deleže naložb sklada EFSI na prebivalca in v razmerju do BDP posameznih držav.*

([29]) Komisija je proračunskemu organu predložila predlog za povečanje velikosti sklada EFSI. Sodišče je o predlogu objavilo Mnenje št. 2/2016.
([30]) Poročilo EIB o poslovanju, izdano ob koncu leta, *European Fund for Strategic Investments – IIW and SMEW. Schedule II of the EFSI Agreement* – datum poročanja: 31. december 2016. Jamstveni sklad EFSI zajema 11,2 milijarde EUR.

Okvir 2.5 – Finančna sredstva sklada EFSI po državah članicah

(v milijonih EUR)



Vir: poročilo EIB o poslovanju, izdano ob koncu leta, *European Fund for Strategic Investments – IIW and SMEW. Schedule II of the EFSI Agreement* – datum poročanja: 31. december 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

2.23 Sklad EFSI je nov centralizirani inovativni instrument, namenjen državam članicam za podpiranje naložb v EU. Ureditev upravljanja sklada EFSI določa, da se izvršna pooblastila prenesejo na EIB, javni nadzor pa je bolj omejen kot pri drugih instrumentih, ki prejemajo sredstva iz proračuna EU, kot je prikazano v ***okviru 2.8***.

Države članice bi lahko imele težave pri porabi razpoložljivih sredstev EU

2.24 Ker sredstva skladov ESI predstavljajo za nekatere države članice velik delež izdatkov sektorja država, je pomembno poudariti, da v devetih državah članicah neporavnane obveznosti v zvezi s sredstvi skladov ESI predstavljajo več kot 15 % izdatkov sektorja država v letu 2016 (glej ***okvir 2.6***).

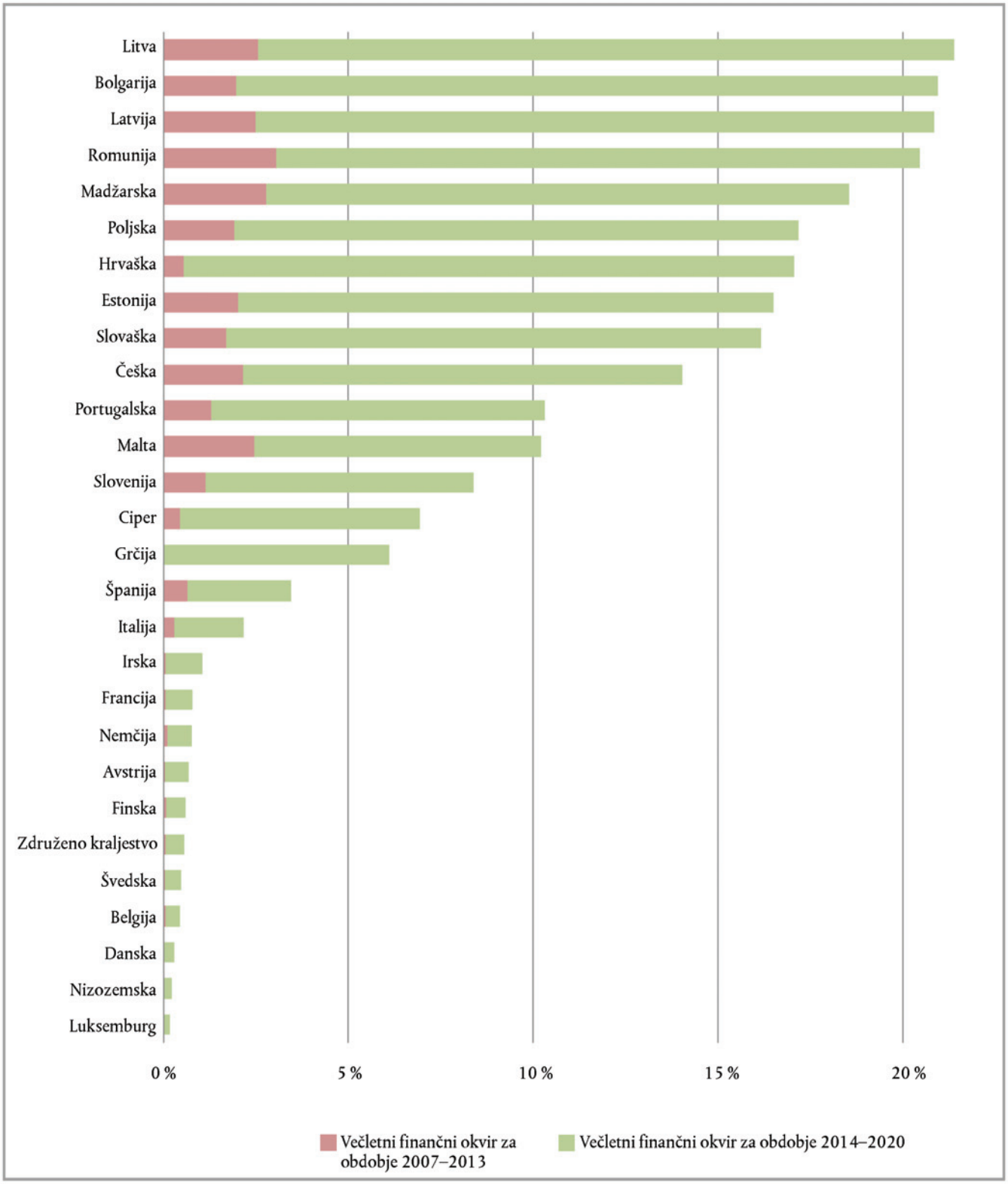
2.25 Zaradi velikih zneskov odobritev za prevzem obveznosti, ki so v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 še na voljo, bi lahko imele države članice, pri katerih sredstva skladov ESI predstavljajo pomemben delež izdatkov sektorja država, težave najti visokokakovostne projekte, za katere bi lahko porabile razpoložljiva sredstva EU, ali projekte, ki bi jih lahko sofinancirale.

ODGOVORI KOMISIJE

2.23 *Komisija meni, da je sklad EFSI predmet ustreznega javnega nadzora.*

2.25 *Komisija meni, da je prezgodaj v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020, da bi presojali zmogljivost zadevnih držav članic v zvezi s črpanjem sredstev, predvidenih za njih.*

Okvir 2.6 – Neporavnane obveznosti za sklade ESI na dan 31. decembra 2016 kot odstotek izdatkov sektorja država v letu 2016

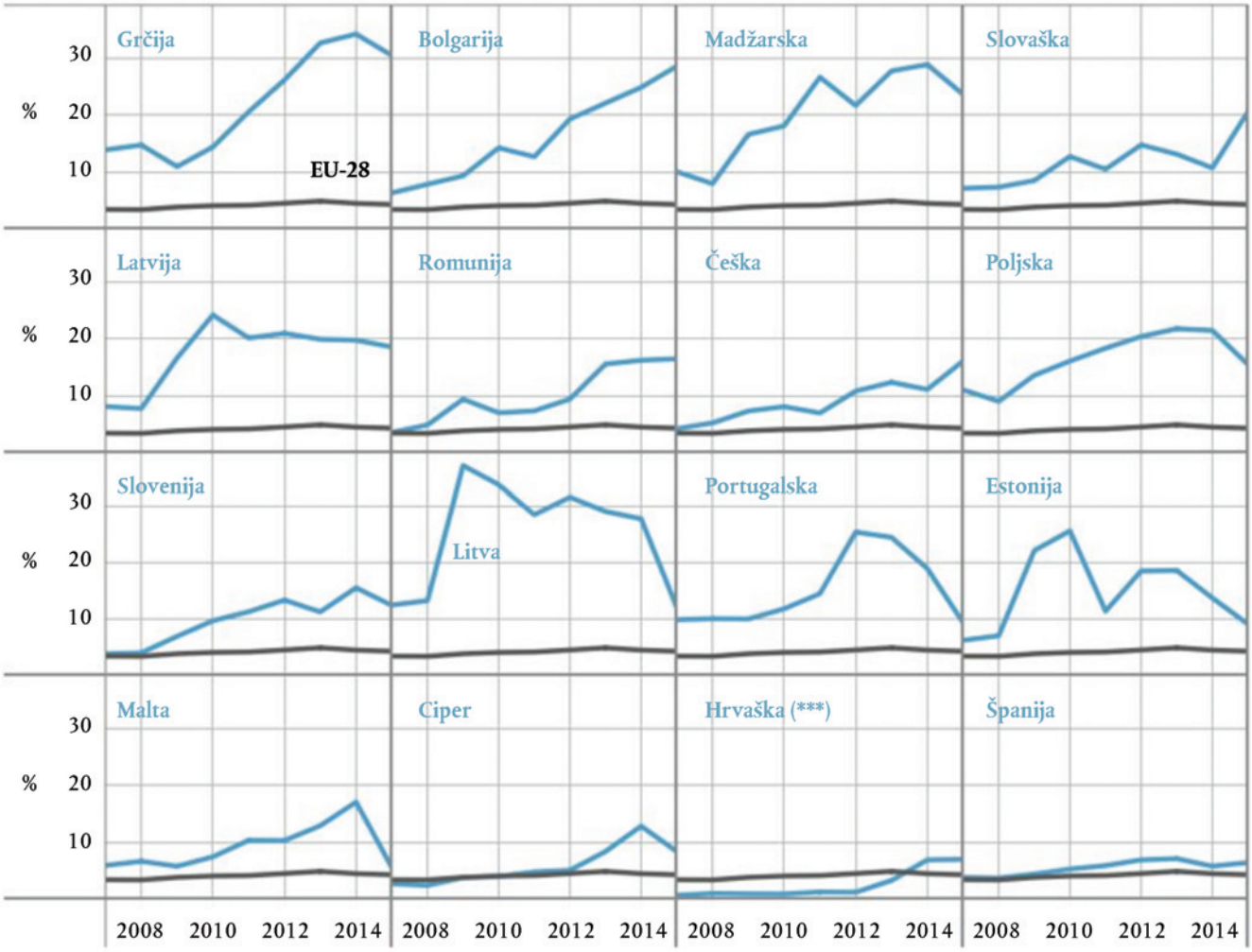


Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije; podatki Eurostata o izdatkih sektorja država za leto 2016, april 2017.

UGOTOVITVE SODIŠČA

2.26 Prejemki iz proračuna EU predstavljajo pomemben delež kapitalskih naložb nekaterih držav članic ne glede na proračunsko leto. To pomeni, da lahko imata velikost in čas izplačila takih prejemkov pomembne makroekonomske učinke, na primer na naložbe ter na rast in delovna mesta. Te učinke je treba pri načrtovanju prihodnjih odhodkov proračuna EU zadostno upoštevati (glej ***okvir 2.7***) ([31]).

Okvir 2.7 – Sredstva EU (*) kot delež bruto investicij v osnovna sredstva držav članic (**)



(*) Sredstva EU ne vključujejo razdelka 5 večletnega finančnega okvira „Uprava“.
(**) Države članice, katerih bruto investicije v osnovna sredstva (BIOS) so v obdobju 2007–2015 v povprečju vsebovale več kot 5 % sredstev EU. Bruto investicije v osnovna sredstva zajemajo pridobitve osnovnih opredmetenih ali neopredmetenih sredstev s strani rezidenčnih proizvajalcev, zmanjšane za odtujitve.
(***) Hrvaška je postala članica EU leta 2013.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije; podatki Eurostata o bruto investicijah v osnovna sredstva (naložbe).

([31]) Po mnenju mnogih ekonomistov so bruto investicije v osnovna sredstva (BIOS) pomemben kazalnik dolgoročnejše gospodarske rasti in produktivnosti.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Poročanje o skupni porabi za migracije in begunsko krizo mora biti skladnejše in celovitejše

2.27 Ključni izziv na področju finančnega poslovodenja v letu 2016 je bila mobilizacija virov za spopadanje z begunsko krizo in integracijo migrantov, vključno z nujno pomočjo v EU. Finančni odziv EU je zajemal okrepitev financiranja na nekaterih obstoječih področjih, vzpostavitev novih instrumentov za financiranje in spodbujanje dodatnih prispevkov tretjih strani ([32]).

2.28 Komisija o skupnem znesku sredstev, ki so bili mobilizirani za begunsko in migracijsko krizo v letu 2016, ni poročala, težko pa ga je tudi oceniti. Kot v mnogih drugih primerih tudi ta sredstva predstavljajo le del odobrenih proračunskih sredstev na zadevnih področjih politike. Komisija sicer poroča o vsakem posameznem instrumentu, da pa bi lahko poročala o skupnem znesku, bi morala vzpostaviti posebno strukturo poročanja.

ODGOVORI KOMISIJE

2.28 *Ker lahko intervencije na področju begunske in migracijske krize v različnih časovnih obdobjih potekajo v različnih oblikah, je to področje težko vnaprej izčrpno opredeliti, temeljna vsebina in implicitna opredelitev predstavljenih informacij pa se lahko sčasoma spreminjata. Komisija OECD poziva, da prilagodi svoje kode DAC za namene skupno sprejete opredelitve migracije.*

Komisija bo proučila možnosti utrditve obstoječega poročanja, da bi lahko pripravljala izčrpne informacije o izdatkih na področju beguncev in migracij.

([32]) Doslej sprejeti ukrepi so obsegali:
- ustanovitev instrumenta za begunce v Turčiji in skrbniškega sklada za Srednjeafriško republiko (EUTF Bêkou),
- okrepitev skrbniškega sklada za Sirijo (EUTF Madad),
- povečanje finančnih sredstev za Sklad za azil, migracije in vključevanje (AMIF) ter Sklad za notranjo varnost (ISF),
- prerazporeditev finančnih sredstev na novo proračunsko vrstico za nujno pomoč v EU in
- okrepitev proračunov zadevnih agencij, agencije FRONTEX, urada EUROPOL, Evropskega azilnega podpornega urada in Evropskega centra za boj proti tihotapljenju migrantov.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Ureditve EU za financiranje postajajo vse bolj zapletene

2.29 Proračun EU se je z leti zelo spremenil, dodanih pa je bilo tudi več drugih mehanizmov za financiranje politik EU. Do takega razvoja je prišlo zaradi potrebe po dodatnih finančnih sredstvih, s katerimi bi se odzvali na nove izzive, kot so finančna kriza, podnebne spremembe, migracije in begunci, ter po bolj učinkoviti in inovativni uporabi razpoložljivih sredstev, kot so posojila, jamstva in *naložbe v lastniški kapital*.

2.30 Število subjektov in instrumentov, ki so vključeni v financiranje izvajanja politik EU, se je zato zelo povečalo, kar je privedlo do kompleksnega spleta ureditev, ki veljajo za proračun EU (glej ***okvir 2.8***).

2.31 Proračun EU je enotni mehanizem, za katerega veljajo posebna pravila. To pomaga zagotoviti odgovornost in preglednost za naše deležnike, vključno z Evropskim parlamentom in Svetom. Ker se za izvajanje politik EU ob proračunu EU vse bolj uporabljajo tudi drugi finančni mehanizmi, se pojavlja tveganje, da se bo ta raven odgovornosti in preglednosti zmanjšala, saj ureditve za poročanje, revizijo in javni nadzor niso usklajene. Sodišče, na primer, revidira in poroča le o nekaterih finančnih mehanizmih, zato je javni nadzor nepopoln. Menimo, da trenutne ureditve otežujejo uspešno upravljanje, revizijo, nadzor in poročanje ter zagotavljanje ustreznega pregleda nad stroški in koristmi za državljane EU.

ODGOVORI KOMISIJE

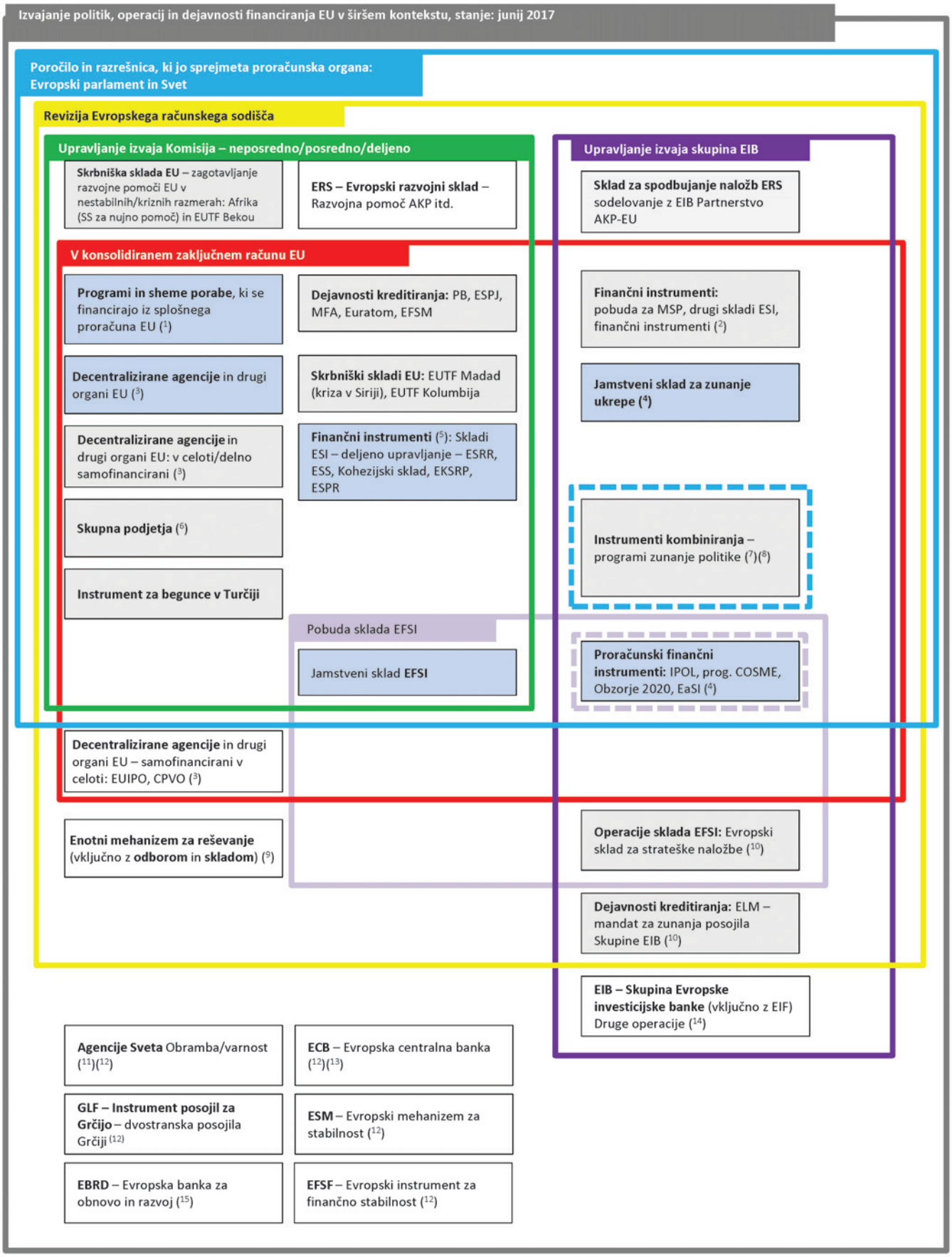
2.29 do 2.31

Sedanja finančna struktura EU je omogočila mobilizacijo sredstev za nove prednostne naloge in delovanje po načelu „storiti več z manj“. Proračun EU ni edino sredstvo financiranja politik EU. Vendar zaključni računi EU zajemajo vse instrumente in vključujejo vse agencije, ki vplivajo na proračun EU. Zaključne račune EU revidira Evropsko računsko sodišče. Nekateri mehanizmi so bili vzpostavljeni v odziv na krizo euroobmočja in so medvladne narave, zato so zunaj okvira proračuna EU. Drugi instrumenti, kot so skladi EFSI in Evropski investicijski sklad, dopolnjujejo bolj tradicionalne mehanizme izvrševanja proračuna EU, s čimer krepijo njegov doseg in učinek finančnega vzvoda.

Vsi organi, ki upravljajo nove finančne mehanizme, pripravljajo letna poročila o odgovornosti, zunanji revizor pa predloži mnenje. Poleg tega se zaradi odgovornosti in preglednosti zagotavljajo posebna poročila, kot so poročila o finančnih instrumentih, skrbniških skladih in instrumentu za begunce v Turčiji.

Komisija je sprejela razmislek o prihodnosti financ EU, v katerem je pojasnjena sedanja finančna struktura EU. To področje bo ključni element naslednjega večletnega finančnega okvira.

Okvir 2.8 – Subjekti in instrumenti, vključeni v financiranje in izvajanje politik EU



Legenda:

	Izvajanje politik, operacij in dejavnosti financiranja EU v širšem kontekstu, stanje: junij 2017
	Poročilo in razrešnica, ki jo sprejmeta proračunska organa: Evropski parlament in Svet
	Delno poročilo in razrešnica, ki jo sprejmeta proračunska organa: Evropski parlament in Svet
	Revizija Evropskega računskega sodišča
	Upravljanje izvaja Komisija – neposredno/deljeno upravljanje
	Upravljanje izvaja skupina EIB
	Pobuda sklada EFSI
	Pobuda sklada EFSI – delno
	V konsolidiranem zaključnem računu EU

Vir financiranja je označen z barvo okvira:

Financiranje iz splošnega proračuna EU	*Delno financiranje in/ali jamstvo iz splošnega proračuna EU*	*Brez financiranja iz splošnega proračuna EU*

Opombe:

([1]) Vključno s pravnimi obveznostmi, ki še niso pokrite s proračunskimi odobritvami za prevzem obveznosti: instrument za povezovanje Evrope (CEF), Copernicus, ITER, Galileo, sporazumi o ribolovu in drugi.

([2]) Pobuda za MSP, ki jo upravlja EIB v imenu držav članic v okviru deljenega upravljanja s Komisijo; drugi finančni instrumenti, ki jih upravlja EIB v imenu Komisije kot pooblaščeni subjekt.

([3]) Organ odločanja je uprava/upravni odbor, ki ga sestavljajo člani iz vseh držav članic.

([4]) Upravljanje izvaja EIB v imenu Komisije kot pooblaščeni subjekt.

([5]) Sklade in operacije izvajajo države članice.

([6]) Organ odločanja je uprava/upravni odbor, ki ga sestavljajo člani iz držav članic in drugi deležniki. Nekateri odbori nimajo članov iz vseh držav članic.

([7]) Proračunska organa podelita razrešnico samo za del instrumentov kombiniranja, ki se financirajo iz splošnega proračuna EU.

([8]) Instrumenti za razvojno sodelovanje (DCI): Sklad za spodbujanje naložb v sosedstvo (NIF); Sklad za spodbujanje naložb v Srednjo Azijo (IFCA) in Sklad za spodbujanje naložb v Azijo (AIF); Sklad za spodbujanje naložb v Latinsko Ameriko (LAIF).

([9]) Financirajo ga poslovne banke. Upravni odbor sestavljajo člani iz vseh držav članic.

([10]) Evropsko računsko sodišče revidira samo operacije z jamstvom splošnega proračuna EU.

([11]) Poročilo o izvrševanju proračuna se predloži Svetu, razrešnico pa podelijo upravni odbori agencij. Komisija lahko v imenu EU sodeluje pri projektih agencij. Finančna sredstva dajejo države članice vsake agencije. Za splošno organizacijo in delovanje agencije je zadolžen Visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko.

([12]) Medvladni subjekt.

([13]) Pristojnosti Evropskega računskega sodišča so omejene na preučitev učinkovitosti upravljanja ECB.

([14]) Evropsko računsko sodišče pri EIB revidira samo njen mandat v zvezi z EU. Evropski investicijski sklad (EIF) je del Skupine EIB.

([15]) Delničarji so države članice EU, druge države, EU in EIB.

Kratice in okrajšave

AKP-EU	Partnerstvo med afriškimi, karibskimi in pacifiškimi državami in Evropsko unijo	ESPR	Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo
Copernicus	Evropski program za spremljanje Zemlje	ESRR	Evropski sklad za regionalni razvoj
COSME	Program za konkurenčnost podjetij ter mala in srednja podjetja	ESS	Evropski socialni sklad
CPVO	Urad Skupnosti za rastlinske sorte	EUIPO	Urad Evropske unije za intelektualno lastnino
EaSI	Program Evropske Unije za zaposlovanje in socialne inovacije	EUTF Bêkou	Skrbniški sklad EU za Srednjeafriško republiko
EBRD	Evropska banka za obnovo in razvoj	EUTF Kolumbija	Skrbniški sklad za Kolumbijo
ECB	Evropska centralna banka	EUTF Madad	Regionalni skrbniški sklad EU za odziv na krizo v Siriji
EFSF	Evropski instrument za finančno stabilnost	FRT	Instrument za begunce v Turčiji
EFSI	Evropski sklad za strateške naložbe	Galileo	Globalni satelitski navigacijski sistem EU
EFSM	Evropski mehanizem za finančno stabilizacijo	GLF	Instrument posojil za Grčijo
EIB	Evropska investicijska banka	IPOL	Notranje politike
EIF	Evropski investicijski sklad	ITER	Mednarodni termonuklearni poskusni reaktor (sporazum in organizacija)
EKSRP	Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja	KS	Kohezijski sklad
ELM	Mandat za zunanja posojila	MFA	Makrofinančna pomoč
EP	Evropski parlament	Obzorje 2020	Obzorje 2020 – raziskave in inovacije EU
ERS	Evropski razvojni sklad	Odob.	odobritve
ESIF	Evropski strukturni in investicijski sklad	PB	Plačilna bilanca
ESM	Evropski mehanizem za stabilnost	Pobuda za MSP	Pobuda za mala in srednja podjetja
ESPJ	Evropska skupnost za premog in jeklo	Prog.	Program

Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

TVEGANJA IN IZZIVI V PRIHODNOSTI

Preprečitev ponovnega zaostanka pri neplačanih zahtevkih za plačila

2.32 Obstaja tveganje, da bo v zadnjih letih trenutnega večletnega finančnega okvira in prvih letih naslednjega prišlo do zaostanka pri neplačanih zahtevkih za plačila, kot se je to zgodilo v obdobju 2013–2015, saj odobritve za plačila v trenutnem finančnem okviru morda ne bodo zadostovale za poplačilo vseh zahtevkov za plačila, vloženih do leta 2020 ([33]).

2.33 Komisija je v svoji napovedi do leta 2020, objavljeni v vmesnem pregledu ([34]), zaključila, da bi morale skupne zgornje meje za plačila v večletnem finančnem okviru za obdobje 2014–2020 ravno zadostovati, zato ne bo prišlo do novih nenormalnih zaostankov pri neplačanih zahtevkih za plačila ob koncu obdobja. Pogoj za to je, da se posebni instrumenti ne vštevajo v zneske pod zgornjimi mejami večletnega finančnega okvira in da ne veljajo najvišji zneski za uporabo skupne razlike v okviru zgornje meje za plačila v letih 2018–2020, kot so določeni v uredbi o večletnem finančnem okviru. Glede na revizijo uredbe o večletnem finančnem okviru ([35]) še ni jasno, ali se posebni instrumenti v resnici ne bodo vštevali v zneske pod zgornjimi mejami (glej odstavek 2.8 (b)), najvišji zneski za uporabo skupne razlike v okviru zgornje meje za plačila pa bi lahko ostali veljavni (glej odstavek 2.8(a)). Poleg tega obstaja možnost, da bo znesek zahtevkov za plačilo, ki jih bodo predložile države članice, večji od pričakovanega.

2.32 *Tveganje zaostankov ni odvisno le od razpoložljivih zgornjih mej večletnega finančnega okvira, temveč tudi od zneskov, ki jih dodelita Svet in Parlament v letnih proračunih, ter od dejanskih plačilnih profilov programov. Skupna razlika v okviru zgornje meje za plačila, razpoložljiva v tem večletnem finančnem okviru, bi morala zagotoviti, da je na voljo celotna zgornja meja za plačila.*

2.33 *Komisija vedno predlaga, da se plačila za posebne instrumente izvršujejo nad zgornjimi mejami. Vendar bo končno odločitev o tem za vsak primer posebej sprejel proračunski organ v skladu z izjavo, priloženo k vmesnemu pregledu večletnega finančnega okvira. Za preostala leta večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 je v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira zagotovljene več fleksibilnosti v zvezi z uporabo skupne razlike v okviru zgornje meje za plačila.*

([33]) Glej odstavka 1.46 in 1.52 Letnega poročila Sodišča za leto 2012.
([34]) Zaključki za Prilogo 6 dokumenta SWD(2016) 299 final.
([35]) Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 2017/1123 (UL L 163, 24.6.2017, str. 1).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Financiranje novega večletnega finančnega okvira

2.34 Če se bodo obstoječi trendi nadaljevali ([36]), bodo glede na našo projekcijo (ki je blizu projekciji Komisije, objavljeni v vmesnem pregledu ([37])) neporavnane obveznosti do leta 2020 narasle na rekordnih 262 milijard EUR (glej ***okvir 2.9***).

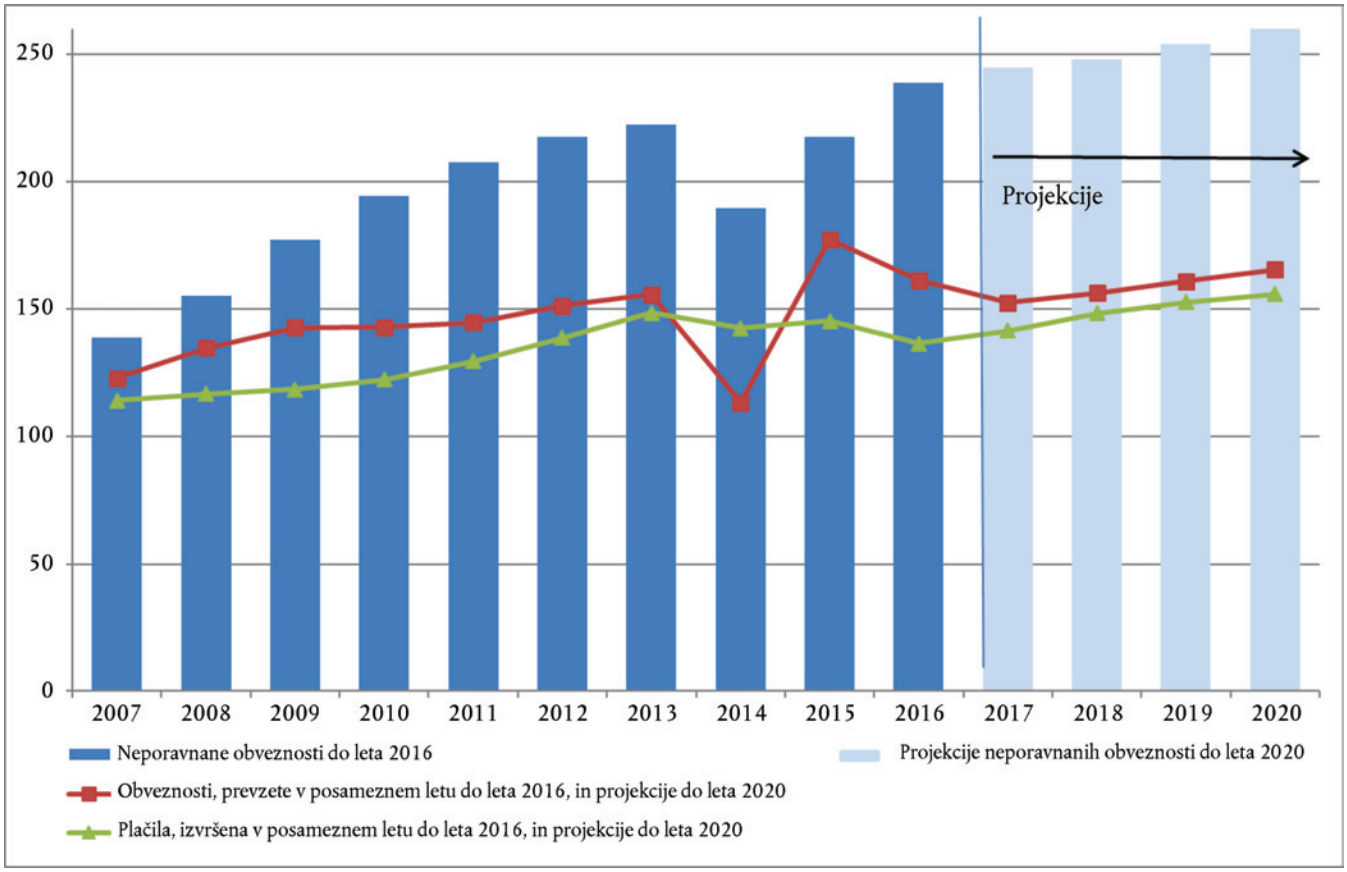
2.35 Te neporavnane obveznosti bo treba odplačati z odobritvami za plačila iz naslednjega večletnega finančnega okvira, predvsem v prvih treh letih naslednjega večletnega finančnega okvira.

([36]) Na podlagi obstoječih rezultatov konec leta 2016 in večletnega finančnega okvira, vključno s tehnično prilagoditvijo za leto 2017, smo sprejeli konservativno predpostavko, da bo 98 % odobritev za prevzem obveznosti spremenjenih v obveznosti. Izhajali smo iz ocene razveljavitev prevzetih obveznosti, ki jo je izračunala Komisija v vmesnem pregledu, nato pa smo predpostavili, da bo 99 % odobritev za plačila spremenjenih v plačila, ne da bi upoštevali plačila, povezana s posebnimi instrumenti, kot je predpostavila Komisija. Namenski prihodki in prenosi niso bili vključeni v projekcije za obdobje 2017–2020, ker jih je težko izračunati in ker imajo na projekcije le minimalen učinek.

([37]) V Prilogi 6 dokumenta SWD(2016) 299 final je navedeno 254 milijard EUR. Naša projekcija temelji na oceni, da se bo porabilo približno 648,1 milijarde EUR odobritev za prevzem obveznosti in 604,3 milijarde EUR odobritev za plačila, ki so na voljo v večletnem finančnem okviru za obdobje 2017–2020 (na podlagi tehnične prilagoditve za leto 2017).

Okvir 2.9 – Projekcije obveznosti in plačil do konca večletnega finančnega okvira leta 2020

(v milijardah EUR)



Vir: za proračunska leta 2007–2016: konsolidirani zaključni račun Evropske unije; za projekcije za proračunska leta 2017–2020: uredba o večletnem finančnem okviru in tehnična prilagoditev za leto 2017.

UGOTOVITVE SODIŠČA

2.36 Zmanjšanje tega povečanja neporavnanih obveznosti in s tem reševanje dodatne izpostavljenosti in tveganja pojava zaostankov bi se lahko doseglo, če bi se vključile zadostne dodatne odobritve za plačila, ki bi presegale tiste, ki so potrebne za kritje novih programov naslednjega večletnega finančnega okvira, in/ali zmanjšale odobritve za prevzem obveznosti za nove programe naslednjega večletnega finančnega okvira, da bi ostalo dovolj odobritev za plačila za kritje teh neporavnanih obveznosti.

UGOTOVITVE SODIŠČA

2.37 To bi bilo bolj zaželeno, kot da bi se dovolj odobritev za plačila za kritje neporavnanih obveznosti ustvarilo z zamudami pri izvajanju programov v novem večletnem finančnem okviru, kot se je nenamerno zgodilo v prvih letih sedanjega večletnega finančnega okvira, saj bi s tem problem spet samo preložili v prihodnost.

2.38 Člen 323 PDEU določa, da Evropski parlament, Svet in Komisija zagotovijo, da so Uniji na voljo finančna sredstva, ki ji omogočajo izpolnjevanje njenih pravnih obveznosti do tretjih strani. Sklep Sveta o lastnih sredstvih ([38]) zahteva, da je treba ohranjati pravilno razmerje med odobritvami za prevzem obveznosti in odobritvami za plačila, da se v nadaljnjih letih zagotovi njihovo ravnovesje.

2.39 Komisija bo imela priložnost za obravnavo tega vprašanja, ko bo predložila predloge za novi večletni finančni okvir ([39]) na podlagi napovedi za potrebe porabe v obdobju po letu 2020 ([40]), kakor je bilo priporočeno v naših letnih poročilih v preteklih letih ([41]).

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

Zaključki

2.40 Zaradi zamud pri izvajanju programov v prvih treh letih trenutnega večletnega finančnega okvira je bil izveden prenos odobritev za prevzem obveznosti iz leta 2014 zlasti na leti 2015 in 2016, prišlo pa je tudi do nizke stopnje plačil v letu 2016 (odstavki 2.4 do 2.10).

2.41 Veliko so se uporabljali posebni instrumenti in rezerve, preostali zneski pa morda ne bodo zadostovali za financiranje nepredvidenih dogodkov, ki se še lahko pripetijo do leta 2020 (odstavki 2.8 do 2.10).

2.41 *Za preostala leta večletnega finančnega okvira za obdobje 2014–2020 je v vmesnem pregledu večletnega finančnega okvira zagotovljene več fleksibilnosti.*

([38]) Drugi pododstavek člena 3(2) Sklepa 2014/335/EU, Euratom.
([39]) Člen 25 uredbe o večletnem finančnem okviru.
([40]) Člen 9 Medinstitucionalnega sporazuma z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in *dobrem finančnem poslovodenju*.
([41]) Glej odstavek 2.47, priporočilo 2 letnega poročila Sodišča za leto 2015.

UGOTOVITVE SODIŠČA

2.42 Ustvarjena je bila rekordna raven neporavnanih obveznosti, ki so bile za 72 % višje kot leta 2007. Tako so se povečali tudi zneski, ki jih EU dolguje, in s tem tudi finančna izpostavljenost proračuna EU (odstavki 2.11 do 2.14). Skupna finančna izpostavljenost proračuna EU se je povečala, velike dolgoročne obveznosti, jamstva in pravne obveznosti (odstavki 2.15 do 2.20) pa pomenijo, da bo v prihodnosti potrebno skrbno upravljanje.

2.43 EU vse bolj uporablja finančne instrumente. Z ustanovitvijo Evropskega sklada za strateške naložbe so bile ustvarjene nove ureditve upravljanja z bolj omejenim javnim nadzorom, kot velja za druge instrumente, financirane iz proračuna EU (odstavki 2.21 do 2.23).

2.44 Sredstva EU predstavljajo bistven delež izdatkov nekaterih držav članic, zato lahko imata obseg in čas prejetja sredstev precejšen makroekonomski vpliv, npr. na naložbe, rast in delovna mesta (odstavki od 2.24 do 2.26).

2.45 Komisija je mobilizirala različne vire za obvladovanje begunske in migracijske krize, vendar ni vzpostavila strukture poročanja, na podlagi katere bi lahko o porabi teh sredstev celostno poročala (odstavka 2.27 in 2.28).

2.46 Mehanizmi za financiranje politik EU postajajo vse bolj zapleteni, zato se pojavlja tveganje zmanjšanja odgovornosti in transparentnosti (odstavki 2.29 do 2.31).

2.47 Proti koncu trenutnega večletnega finančnega okvira in v prvih letih naslednjega se lahko pojavi zaostanek pri plačilih, financiranje novega večletnega finančnega okvira pa bo zahtevalo realne proračunske odobritve za kritje napovedanih neporavnanih obveznosti (odstavki 2.32 do 2.39).

ODGOVORI KOMISIJE

2.42 *V sedanjem večletnem finančnem okviru se neporavnane obveznosti pozorno spremljajo, kar se bo nadaljevalo tudi pri prihodnjih večletnih finančnih okvirih.*

2.43 *Komisija meni, da je vse povezane informacije v računovodskih izkazih in razkritjih za leto 2016 prikazala na izčrpen, jasen in pregleden način in da je sklad EFSI predmet ustreznega javnega nadzora.*

2.45 *Ker lahko intervencije na področju begunske in migracijske krize v različnih časovnih obdobjih potekajo v različnih oblikah, je to področje težko vnaprej izčrpno opredeliti, temeljna vsebina in implicitna opredelitev predstavljenih informacij pa se lahko sčasoma spreminjata. Komisija OECD poziva, da prilagodi svoje kode DAC za namene skupno sprejete opredelitve migracije.*

Komisija bo proučila možnosti utrditve obstoječega poročanja, da bi lahko pripravljala izčrpne informacije o izdatkih na področju beguncev in migracij.

2.46 *Komisija je sprejela razmislek o prihodnosti financ EU, v katerem je pojasnjena sedanja finančna struktura EU. To področje bo ključni element naslednjega večletnega finančnega okvira.*

2.47 *Delovanje skupne razlike v okviru zgornje meje za plačila bi moralo preprečiti nastanek novega nenormalnega zaostanka ob koncu večletnega finančnega okvira.*

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
Priporočila	
2.48 Sodišče priporoča Komisiji, naj:	
— **priporočilo 1:** v svoji napovedi odobritev za plačila za naslednji večletni finančni okvir upošteva rast neporavnanih obveznosti, da bi pomagala zagotoviti ustrezno ravnovesje med odobritvami za prevzem obveznosti in odobritvami za plačila;	*Komisija sprejema to priporočilo.* *Komisija bo v svojih predlogih zagotovila ustrezno ravnovesje med obveznostmi in plačili. Vendar Komisija opominja, da končne odločitve sprejemata sozakonodajalca.*
— **priporočilo 2:** skupaj z Evropskim parlamentom in Svetom zagotovi usklajen pristop za reševanje vprašanja, ali se posebni instrumenti vštevajo v zneske pod zgornjimi mejami za odobritve za plačila, ki veljajo za večletni finančni okvir;	*Komisija delno sprejema to priporočilo.* *Komisija vedno predlaga, da se plačila za posebne instrumente izvršujejo nad zgornjimi mejami. Vendar bo končno odločitev sprejel proračunski organ za vsak primer posebej.*
— **priporočilo 3:** za namene upravljanja in poročanja določi način za evidentiranje proračunskih odhodkov EU, ki bi omogočal poročanje o vseh finančnih sredstvih v zvezi z begunsko in migracijsko krizo;	*Komisija sprejema to priporočilo.* *Komisija bo proučila možnosti utrditve obstoječega poročanja, da bi lahko pripravljala izčrpne informacije o izdatkih na področju beguncev in migracij.*
— **priporočilo 4**: v okviru razprave o prihodnosti Evrope pozove Evropski parlament in Svet k razmisleku o tem, kako bi bilo mogoče reformirati proračunski sistem EU, da bi omogočal boljše ravnovesje med predvidljivostjo in odzivnostjo, ter kako bi bilo najlažje zagotoviti, da splošne ureditve financiranja ne bodo bolj zapletene, kot je potrebno, da se dosežejo cilji politike EU ter zagotovijo odgovornost, preglednost in možnost revidiranja.	*Komisija sprejema to priporočilo.* *Z belo knjigo o prihodnosti Evrope do leta 2025 se je začel proces splošne razprave in razmisleka pred pripravami na naslednji večletni finančni okvir. Komisija je v tem okviru junija 2017 sprejela razmislek o prihodnosti financ EU. Finančna struktura EU ter druga vprašanja, kot so trajanje, fleksibilnost in predvidljivost, bodo del procesa splošnega razmisleka o pripravi naslednjega večletnega finančnega okvira.*

POGLAVJE 3

Doseganje rezultatov proračuna EU

KAZALO

	Odstavek
Uvod	3.1
Del 1 – Poročanje o smotrnosti: kakšen je pristop Komisije v primerjavi z dobro prakso?	3.2–3.51
Oddelek 1 – Okvir za poročanje o smotrnosti	3.3–3.12
Oddelek 2 – Primerjava z dobrimi praksami poročanja o smotrnosti drugod	3.13–3.51
Del 2 – Rezultati revizij smotrnosti, ki jih je izvedlo Sodišče: skupni izzivi, ugotovljeni v nekaterih posebnih poročilih v letu 2016	3.52–3.59
Del 3 – Spremljanje izvajanja priporočil	3.60–3.71
Zaključki in priporočila	3.72–3.77
Zaključki	3.72–3.75
Priporočila	3.76–3.77

Priloga 3.1 – Podrobnosti o statusu priporočil po poročilih

Priloga 3.2 – Ključne izboljšave in nerešene slabosti po poročilih

Priloga 3.3 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za vprašanja smotrnosti

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

UVOD

3.1 Sodišče v tem poglavju vsako leto analizira več vidikov, povezanih s smotrnostjo: dosežene *rezultate* proračuna EU, ki ga izvršuje Komisija v sodelovanju z državami članicami ([1]). Letos je obravnavalo:

(i) okvir za poročanje o *smotrnosti*, ki ga uporablja Komisija,

(ii) pomembne rezultate iz posebnih poročil Sodišča o smotrnosti iz leta 2016,

(iii) to, kako Komisija izvaja priporočila Sodišča iz izbora prejšnjih posebnih poročil.

DEL 1 – POROČANJE O SMOTRNOSTI: KAKŠEN JE PRISTOP KOMISIJE V PRIMERJAVI Z DOBRO PRAKSO?

3.2 Večina velikih in kompleksnih organizacij ima postopke za merjenje smotrnosti in poročanje o njej, s katerimi lahko prikaže uspešnost operacij in poudari področja, ki jih je treba izboljšati. V odstavkih 3.3–3.12 je pregled okvira za poročanje o smotrnosti. V odstavkih 3.13–3.51 je primerjava tega okvira s standardi in dobrimi praksami, ki se uporabljajo drugod.

Oddelek 1 – Okvir za poročanje o smotrnosti

3.3 Komisija je na tem področju v zadnjih letih uvedla več sprememb, predvsem z vodenjem pobude „proračun, usmerjen v rezultate“ (BFOR) ([2]). Poročanje o smotrnosti je v središču pobude, katere cilj je poiskati načine za večjo odprtost, pravočasnost in učinkovitost obveščanja o rezultatih proračuna EU.

3.3 *V sedanjem večletnem finančnem okviru sta bila okrepljena smotrnost proračuna EU in z njo povezano poročanje. Komisija je od začetka pobude o proračunu EU, usmerjenem v rezultate, znatno izboljšala in racionalizirala svoje poročanje o smotrnosti. Na primer, leta 2016 je prvič pripravila celoviti sveženj finančnih poročil s podrobnimi informacijami o prihodkih, odhodkih, upravljanju in smotrnosti proračuna EU v skladu z dobrimi praksami na področju preglednosti in odgovornosti.*

([1]) Člen 317 PDEU.

([2]) Pobuda temelji na štirih ključnih vprašanjih: „Za kaj porabljamo sredstva EU? Kako porabljamo sredstva EU? Kako se ocenjuje naša poraba sredstev EU? Kako obveščamo o porabi sredstev EU?“ http://ec.europa.eu/budget/budget4results/index_en.cfm.

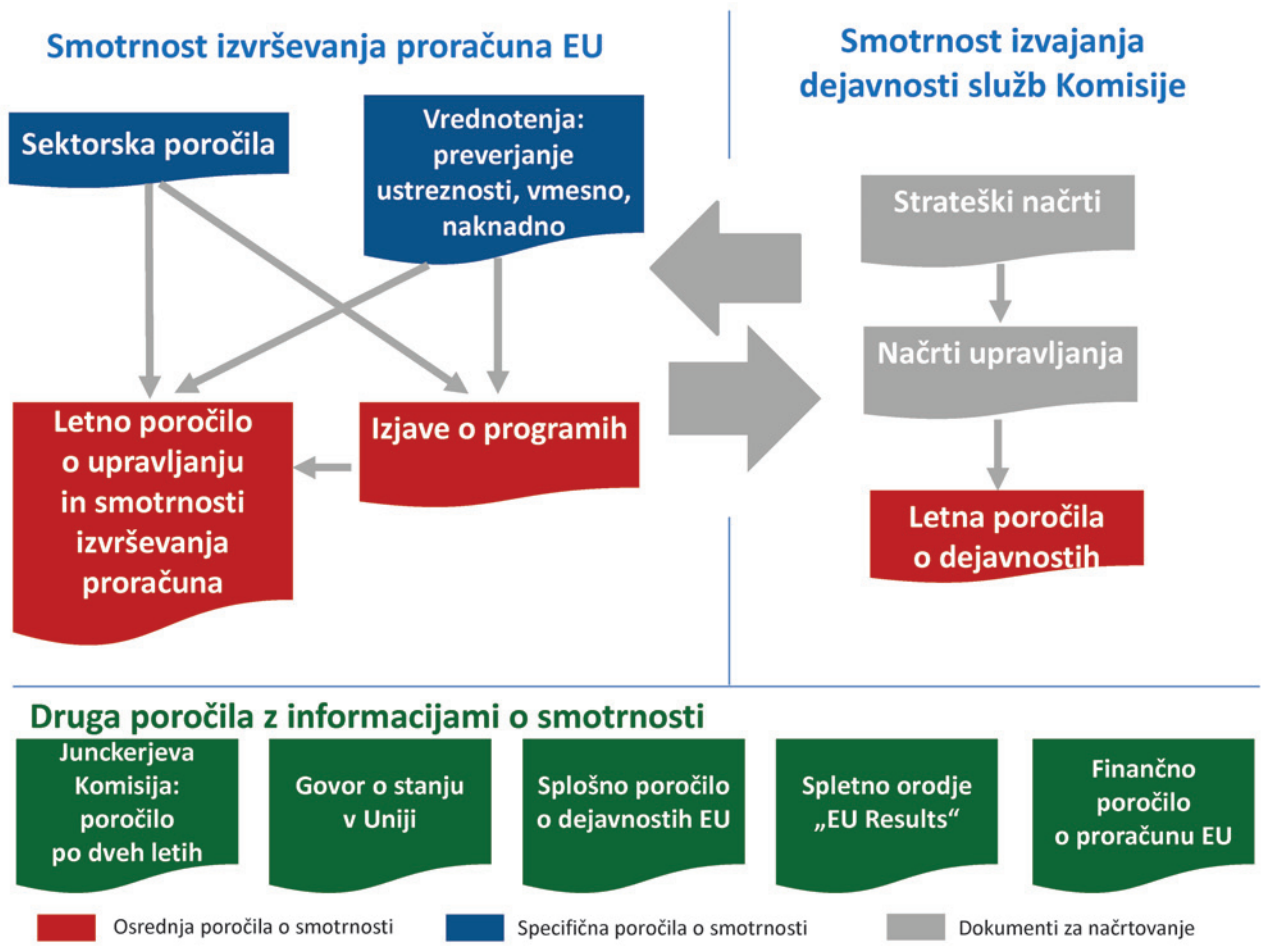
UGOTOVITVE SODIŠČA

3.4 V ***okviru 3.1*** je pregled okvira za poročanje o smotrnosti. Odraža to, kako Komisija razlikuje med lastno smotrnostjo in smotrnostjo proračuna EU. V tem delu so opisana glavna poročila, navedena v okviru.

ODGOVORI KOMISIJE

3.4 *Na ravni institucij poročanje o smotrnosti proračuna EU vključuje dve ključni poročili: izjave o programih ter letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna. Izjave o programu, ki so priložene osnutku proračuna, so instrument, s katerim Komisija proračunskemu organu utemelji dodelitve finančnih sredstev in mu omogoči, da upošteva informacije o smotrnosti. Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna zagotavlja organom, odgovornim za razrešnico, povzetek na visoki ravni glede tega, kako proračun EU podpira politične prednostne naloge Evropske unije, in rezultatov, doseženih s proračunom EU, ter poroča o tem, kako Komisija upravlja proračun.*

Okvir 3.1 – Okvir za poročanje o smotrnosti, ki ga uporablja Komisija



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi informacij Komisije.

UGOTOVITVE SODIŠČA

A. *Izjave o programih*

3.5 V skladu s *finančno uredbo* mora Komisija pripraviti izjave o programih ([3]), v katerih utemelji zahtevano financiranje za programe EU v predlogu proračuna. V izjave se za vsak program vključijo posodobljene informacije o izvajanju s ključnimi finančnimi informacijami in informacijami o smotrnosti ([4]), pri čemer se uporabijo kazalniki, ki bodo veljali v celotnem sedemletnem obdobju *večletnega finančnega okvira* (glej ***okvir 3.2***). S tem pristopom proračunski organ med proračunskim postopkom lahko upošteva smotrnost.

ODGOVORI KOMISIJE

3.5 *Okvir se nanaša na izjave o programih za leto 2017, objavljene junija 2016. Vključujejo več kot 700 kazalnikov, uporabljenih za spremljanje smotrnosti programov v njihovem življenjskem ciklu. Zato za določeno število kazalnikov podatki še niso bili na voljo. V izjavah o programih za leto 2018 ([1]) so na voljo podatki v zvezi z več kot 80 % kazalnikov, kar pomeni več kot 20-odstotno povečanje v primerjavi s preteklim letom. Obseg podatkov o smotrnosti se bo še naprej povečeval z izvajanjem programov, sofinanciranih s proračunom EU.*

Okvir 3.2 – Izjave o programih za leto 2017: cilji in kazalniki

	Število splošnih ciljev	**Število specifičnih ciljev**	**Število uporabljenih kazalnikov**	**Kazalniki, preklicani zaradi pomanjkanja podatkov**	**Proračun za plačila za leto 2016 *(v milijardah EUR)***	**Število kazalnikov na milijardo EUR**
Razdelek 1a – Konkurenčnost za rast in delovna mesta	25	90	154	93	17,4	14
Razdelek 1b – Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija	3	21	8	76	48,8	2
Razdelek 2 – Trajnostna rast: naravni viri	6	28	29	69	55,1	2
Razdelek 3 – Varnost in državljanstvo	13	48	148	28	3,0	59
Razdelek 4 – Evropa v svetu	14	44	97	5	10,2	10
Posebni instrumenti	0	2	2	0	0,4	5
SKUPNI SEŠTEVEK	**61**	**233**	**438**	**271**	**134,9**	**5**
	294 ciljev		**709 kazalnikov**			

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi predloga splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2017 – izjave o programih za operativne odhodke (COM(2016) 300, junij 2016).

([3]) Člen 38(3)(e). Do konca leta 2017 se v finančni uredbi uporablja izraz „izjava o dejavnostih“.

([4]) Od leta 2017 naprej sta struktura in vsebina izjave spremenjeni. To je opis spremenjene izjave.

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

UGOTOVITVE SODIŠČA

B. *Sektorska poročila*

3.6 Na nekaterih področjih porabe PDEU, finančna uredba ali pravila za posamezne sektorje od Komisije zahtevajo pripravo sektorskih poročil. Ker se cilj, struktura in vsebina teh poročil razlikujejo glede na različne zahteve, se razlikuje tudi njihova osredotočenost na vidik smotrnosti. V nekaterih sektorskih poročilih so raznolike in količinsko opredeljene informacije o smotrnosti. Komisija spremlja nekatere podatke o smotrnosti za posamezne sektorje na spletu in pogosto posodablja informacije.

C. *Strateški načrti, načrti upravljanja in letna poročila o dejavnostih*

3.7 Generalni direktorati Komisije so pripravili večletne (2016–2020) strateške načrte, v katerih so določeni cilji, ki srednjeročno usmerjajo operativne dejavnosti. V načrtih upravljanja generalni direktorati svojo večletno strategijo in cilje razčlenijo v letne *izložke*, ukrepe in intervencije. Vsako *letno poročilo o dejavnostih* generalnega direktorata vsebuje rezultate z navedbo zastavljenih ciljev in oceno tega, koliko so operativni odhodki prispevali k dosežkom politike ([5]). Letna poročila o dejavnostih vključujejo tudi finančne informacije in informacije o upravljanju, kot so rezultati preverjanja zakonitosti in *pravilnosti*.

D. *Vrednotenja*

3.8 Komisija je v svojih smernicah za boljše pravno urejanje ([6]) *vrednotenje* opredelila kot presojo na podlagi dokazov o tem, koliko:

— je intervencija uspešna in učinkovita,

— je intervencija relevantna glede na potrebe in njene cilje,

— je intervencija usklajena notranje in z drugimi intervencijami politike EU ter

— intervencija dosega dodano vrednost EU.

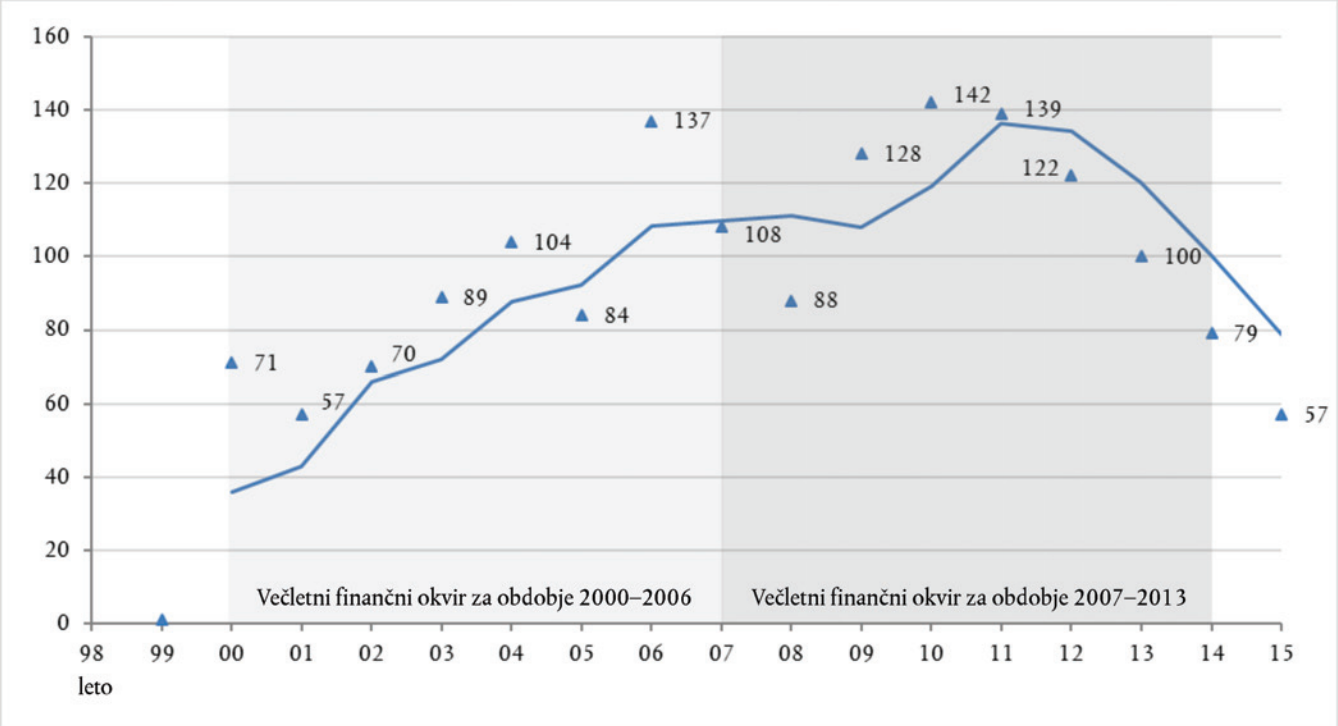
([5]) Člen 66(9) finančne uredbe.
([6]) Delovni dokument služb Komisije *Better regulation Guidelines*, SWD(2015) 111 final, 19.5.2015, str. 49.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.9 V skladu s smernicami za boljše pravno urejanje mora Komisija sorazmerno vrednotiti vse dejavnosti EU, ki porabljajo sredstva, in tiste, ki ne porabljajo sredstev, če naj bi imele socialen ali ekonomski *učinek*. Vsak generalni direktorat je odgovoren za vrednotenje lastnih dejavnosti. Vrednotenja so lahko v celoti centralizirana v horizontalni enoti, v celoti prenesena na operativne enote, lahko pa se uporablja kombiniran model, pri katerem je lahko vrednotenje za operativne namene decentralizirano, vendar podporo zagotavlja osrednja enota za vrednotenje.

3.10 Do konca leta 2015 je imela Komisija podatkovno zbirko vrednotenj ([7]), v kateri je bilo evidentiranih skoraj 1 600 vrednotenj, izvedenih med letoma 1999 in 2015, v povprečju 100 letno (glej ***okvir 3.3***). Skupni stroški vrednotenj so v letu 2016 znašali več kot 60 milijonov EUR (skupaj s študijami 210 milijonov EUR ([8])). Komisija je nato nehala uporabljati javno podatkovno zbirko vrednotenj in uvedla podatkovno zbirko študij. Po navedbah Komisije je glavni namen zbirke študij omogočanje izmenjave ugotovitev vrednotenj med različnimi institucijami EU, medtem ko je javna platforma za izmenjavo vseh vrednotenj in informacij o študijah knjigarna EU Bookshop.

Okvir 3.3 – Število vrednotenj na Komisiji med letoma 2000 in 2015 (triletno drseče povprečje in letno število)



Vir: Podatkovna zbirka vrednotenj Komisije (2000–2015).

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

([8]) V skladu s smernicami za boljše pravno urejanje je lahko zahteva po zagotovitvi presoje kritični dejavnik razlikovanja med vrednotenjem in študijo.

UGOTOVITVE SODIŠČA

E. *Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna*

3.11 Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna je odziv na zahteve iz člena 318 PDEU (za vrednotenje financ EU, ki temelji na rezultatih) in člena 66(9) finančne uredbe (za povzetek letnih poročil o dejavnostih). Z združitvijo dveh prej ločenih poročil želi Komisija pripraviti enoten dokument za organ za *razrešnico*, ki bi zajemal upravljanje proračuna EU in njeno vrednotenje doseženih rezultatov.

F. *Druga poročila z informacijami o smotrnosti*

3.12 Obstajajo tudi druga redna in občasna poročila Komisije, ki vključujejo podatke o ciljih in kazalnikih smotrnosti ter koristnosti ali dosežkih projektov.

(i) V letnem splošnem poročilu o dejavnostih Evropske unije ([9]), objavljenem marca, so podrobno opisani pomembni dogodki, pobude in odločitve iz preteklega leta, razvrščeni glede na deset prioritet Komisije.

(ii) V finančnem poročilu o letnem proračunu EU ([10]), objavljenem julija kot del celovitega svežnja finančnih poročil, je obravnavano upravljanje proračuna v preteklem letu.

(iii) Junckerjeva Komisija: poročilo po dveh letih ([11]) je bilo objavljeno novembra 2016 za pregled napredka, doseženega na področju desetih prioritet Komisije v dveh letih od začetka mandata.

(iv) Predsednikov letni govor o stanju v Uniji ([12]) v Evropskem parlamentu septembra, za katerega so bili objavljeni spremni dokumenti.

(v) Spletno orodje EU Results ([13]) je spletna zbirka projektov, ki jih financira EU, od katerih ima vsak izjavo o rezultatih, nekateri pa tudi številčne podatke.

ODGOVORI KOMISIJE

3.11 *Komisija z objavo letnega poročila o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna za leto 2015 še naprej racionalizira in izboljšuje poročanje o smotrnosti za proračun EU. Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna za leto 2016 predstavlja nadaljnji napredek v zvezi s tem.*

([9]) https://ec.europa.eu/commission/news/eu-2016-general-report-activities-european-union_sl
([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_sl
([13]) https://ec.europa.eu/budget/euprojects/search-projects_sl

UGOTOVITVE SODIŠČA

Oddelek 2 – Primerjava z dobrimi praksami poročanja o smotrnosti drugod

A. *Uvod*

3.13 Sodišče je za ugotavljanje dobrih praks poročanja o smotrnosti:

(i) preučilo ustrezne mednarodne standarde, kot je smernica priporočene prakse št. 3 Odbora za mednarodne računovodske standarde za javni sektor – *Reporting Service Performance Information* ([14]);

(ii) opravilo anketo o poročanju o smotrnosti; poleg izčrpnega odgovora Komisije, je Sodišče obravnavalo še 17 odgovorov iz držav članic EU, drugih nacionalnih vlad in drugih mednarodnih organizacij;

(iii) pregledalo javno dostopne informacije o smotrnosti za izbor 14 vlad in mednarodnih organizacij ([15]);

(iv) preučilo ocenjevalna poročila, ki jih je med letoma 2011 in 2016 izdalo omrežje za spremljanje uspešnosti multilateralnih organizacij (Multilateral Organisation Performance Assessment Network – MOPAN) ([16]) in ki so vedno vsebovala elemente poročanja o smotrnosti organizacije.

3.14 Čeprav obstajajo pomembne razlike med EU in drugimi mednarodnimi organizacijami in vladami, morajo tudi zadnje izpolnjevati pravne zahteve in tudi zanje veljajo posebne operativne omejitve. Tudi druge mednarodne organizacije imajo enake težave pri vzpostavljanju povezave med svojimi ukrepi in končnim učinkom/smotrnostjo. Sodišče je ugotovilo šest področij (B do G spodaj) z dobrimi praksami, ki bi Komisiji lahko pomagale dodatno razviti njeno poročanje o smotrnosti.

ODGOVORI KOMISIJE

3.14 *Komisija je v okviru pobude o proračunu EU, usmerjenem v rezultate, začela dialog o okvirih smotrnosti z ustreznimi strokovnjaki iz nacionalnih uprav in drugih mednarodnih organizacij, vključno z OECD, da bi zbrala pridobljena spoznanja in opredelila dobre prakse. V tem dialogu, ki zajema raznovrstna vprašanja, na primer o smotrnosti, vrednotenju in dodani vrednosti EU, sodelujejo tudi predstavniki Evropskega parlamenta in Sveta. V razpravah je bilo pojasnjeno, da bi bilo treba okvir smotrnosti razvijati postopno in da ne sme temeljiti na univerzalnem pristopu. Komisija nadaljuje ta dialog s strokovnjaki in zainteresiranimi stranmi ter bo upoštevala rezultate pri pripravi okvira smotrnosti za naslednji večletni finančni okvir.*

([14]) Izdal jo je Odbor za mednarodne računovodske standarde za javni sektor marca 2015.

([15]) Vlade: Avstralije, Kanade, Francije, Nizozemske, Združenega kraljestva in ZDA. Druge mednarodne organizacije: Svet Evrope, Organizacija ZN za prehrano in kmetijstvo (FAO), Mednarodna zveza društev Rdečega križa (ICRC), Organizacija za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), Organizacija Združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo (UNESCO), Generalni sekretariat ZN, Svetovna banka in Svetovna zdravstvena organizacija (SZO).

([16]) MOPAN je omrežje podobno mislečih držav donatoric za spremljanje smotrnosti multilateralnih razvojnih organizacij na državni ravni. Glej http://www.mopanonline.org/.

UGOTOVITVE SODIŠČA

B. *Možnosti za izboljšanje okvira smotrnosti*

(a) **Komisija za merjenje smotrnosti poslovanja svojih služb in izvajanja programov porabe uporablja dva sklopa ciljev in kazalnikov**

Dobre prakse

3.15 V Avstraliji vladne službe za okvir smotrnosti pripravljajo tri osrednje dokumente: poročila o predlogu proračunov za posamezne portfelje, v katerih so opredeljena proračunska sredstva za posamezne programe, poslovne načrte, v katerih so določeni nameni in dejavnosti javnih subjektov, in letna poročila s povratnimi informacijami o rezultatih. Subjekti morajo zagotoviti usklajenost med temi dokumenti ([17]). O merilih za smotrnost v vsakem dokumentu je treba poročati združeno v enotni letni izjavi o smotrnosti (navedeni v letnih poročilih na koncu proračunskega leta).

3.16 V Franciji je državni proračun razdeljen na *missions*. Vsak od 31 *missions* v proračunu zajema več programov (118 v letu 2017). Vsak program ima strategijo, cilje in količinsko opredeljene kazalnike smotrnosti, najpomembnejši kazalniki pa so opredeljeni tudi kot kazalniki *mission*. Uporaba enakih kazalnikov zagotavlja usklajenost med različnimi *missions* in programi. Kazalniki zajemajo tako smotrnost izvajanja programov kot smotrnost poslovanja ministrstev.

3.17 V Kanadi morajo vse zvezne organizacije, ki prejemajo proračunske *odobritve*, načrtovati in upravljati svoje operacije ter poročati o smotrnosti svojega poslovanja na 16 področjih izidov, ki veljajo za celotno vlado. Ta okvir določa jasno in neposredno razmerje med dodeljenimi finančnimi sredstvi, dejavnostmi programa in nacionalnimi izidi.

([17]) Avstralsko ministrstvo za finance, *Resource management guide*, 131–137; http://www.finance.gov.au/resource-management/performance/.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Stanje na Komisiji

3.18 Pred začetkom *večletnega finančnega okvira* za obdobje 2014–2020 je Komisija svojim službam naročila, naj poglobijo okvir smotrnosti ([18]). Za doseganje tega je kot notranje pravilo ([19]) določila, da morajo biti novi programski cilji in kazalniki jasno navedeni v izjavah o programih, načrtih upravljanja in letnih poročilih o dejavnostih. To je bilo prvič storjeno leta 2014 in Komisija je lahko usklajeno poročala o smotrnosti: ciljne vrednosti, za katere so bila dodeljena proračunska sredstva, so postale del procesa načrtovanja v načrtih upravljanja zadevnih generalnih direktoratov, o rezultatih pa se je poročalo v njihovih letnih poročilih o dejavnostih.

3.19 Od leta 2016 pa Komisija tega pristopa ni več uporabljala. Namesto tega je pripravila nov dokument za načrtovanje, in sicer petletni strateški načrt, v katerem naj bi generalni direktorati določili nove organizacijske cilje in kazalnike, ki so usklajeni s prioritetami Komisije, vendar se razlikujejo od ciljev in kazalnikov, ki že obstajajo za programe. V letnih poročilih o dejavnostih se zdaj poroča o okviru smotrnosti, določenem v strateških načrtih in načrtih upravljanja, poleg tega pa morajo v zvezi z rezultati programov vsebovati sklic na izjave o programih. Toda le v enem od šestih letnih poročil o dejavnostih, ki jih je Sodišče pregledalo, je bil sklic na smotrnost, o kateri se je poročalo v izjavah o programih. To ovira primerljivost med različnimi vrstami dokumentov o smotrnosti in ne odraža tega, da je Komisija končno odgovorna za izvrševanje proračuna v skladu z načeli *dobrega finančnega poslovodenja*.

ODGOVORI KOMISIJE

3.18 *Delo službe Komisije za notranjo revizijo prav tako prinaša dodatno dodano vrednost in nadzor nad okviri smotrnosti ter merilnimi sistemi Komisije in različnih generalnih direktoratov.*

3.19 *Evropsko računsko sodišče je v svojem letnem poročilu za leto 2015 ugotovilo, da številni cilji iz načrtov upravljanja Komisije niso bili določeni na ustrezni ravni odgovornosti. Komisija je od takrat pregledala svoj cikle strateškega načrtovanja in oblikovanja programov. Cilj je bil zagotoviti jasnejši okvir za odgovornost Komisije/generalnih direktoratov in bolj racionalizirati dokumente načrtovanja ter jih osredotočiti na prednostne naloge Komisije in pristojnosti generalnega direktorata. Cilji in kazalniki, izbrani za strateške načrte, so zdaj prilagojeni njihovim specifičnim pristojnostim in izražajo dejstvo, da so odgovornosti služb Komisije širše od izvrševanja proračuna in upravljanja programa.*

Zato uskladitev ciljev in kazalnikov v okviru smotrnosti služb Komisije s cilji in kazalniki, opredeljenimi v pravnih podlagah programov, ni več potrebna. Vendar so službe Komisije pozvane, naj se pri opisovanju svojih dejavnosti v zvezi s programi sklicujejo na izjave o programih. To pomaga omejiti podvajanje informacij in zagotoviti usklajenost podatkov ter bo v prihodnosti še okrepljeno.

Komisija meni, da je njena odgovornost za izvajanje proračuna jasna. Vsak generalni direktorat v svojem letnem poročilu o dejavnostih podpiše izjavo o zanesljivosti, v kateri je navedeno, da so bila sredstva porabljena za predvideni namen in v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja ter da so z njimi povezane transakcije zakonite in pravilne. Na interni ravni kolegij z letnim poročilom o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU, ki ga sprejme vsako leto, sprejema splošno politično odgovornost za upravljanje proračuna EU.

([18]) Glej Zbirno poročilo za leto 2012, COM(2013) 334 final, str. 3.
([19]) Glej veljavna navodila za letna poročila o dejavnostih za leto 2013, str. 3, in navodila za načrte upravljanja za leto 2014, str. 9.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.20 Komisija uporablja drugačno razčlenitev za poročanje o porabi in smotrnosti. V letnih poročilih o dejavnostih se o letnih plačilih generalnih direktoratov poroča po vrstah dejavnosti/programov porabe, o smotrnosti pa glede na doseganje splošnih in specifičnih ciljev brez navedbe zadevnih odhodkov. Zato ni mogoče oceniti, koliko sredstev je bilo porabljenih za doseganje zastavljenih ciljev. Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna prav tako ne vsebuje informacij o odhodkih, povezanih s smotrnostjo izvajanja programov in razčlenjenih po splošnih in specifičnih ciljih.

ODGOVORI KOMISIJE

3.20 *Komisija meni, da struktura njenega poročanja v letnih poročilih o dejavnostih ustreza njenemu institucionalnemu in organizacijskemu okviru. Splošni in posebni cilji vključujejo ne le upravljanje programov za porabo sredstev, temveč tudi dejavnosti, ki ne porabljajo sredstev (kot so dejavnosti oblikovanja politike in regulativne dejavnosti).*

(b) **Komisija ima veliko ciljev in kazalnikov**

Dobre prakse

3.21 OECD je leta 2016 izvedla anketo o proračunu, ki temelji na rezultatih, v državah OECD in na Komisiji. V diagramu v ***okviru 3.4*** je primerjava obstoja, uporabe in posledic ([20]) okvirov smotrnosti v različnih jurisdikcijah. Po mnenju OECD je okvir smotrnosti, ki ga uporablja Komisija, najbolj obsežen, kar je delno mogoče pojasniti z obsegom pravnih zahtev v EU. Toda v diagramu OECD je navedeno tudi, da uporaba in posledice tega okvira za sprejemanje odločitev ne odražajo te višje ravni specifikacije.

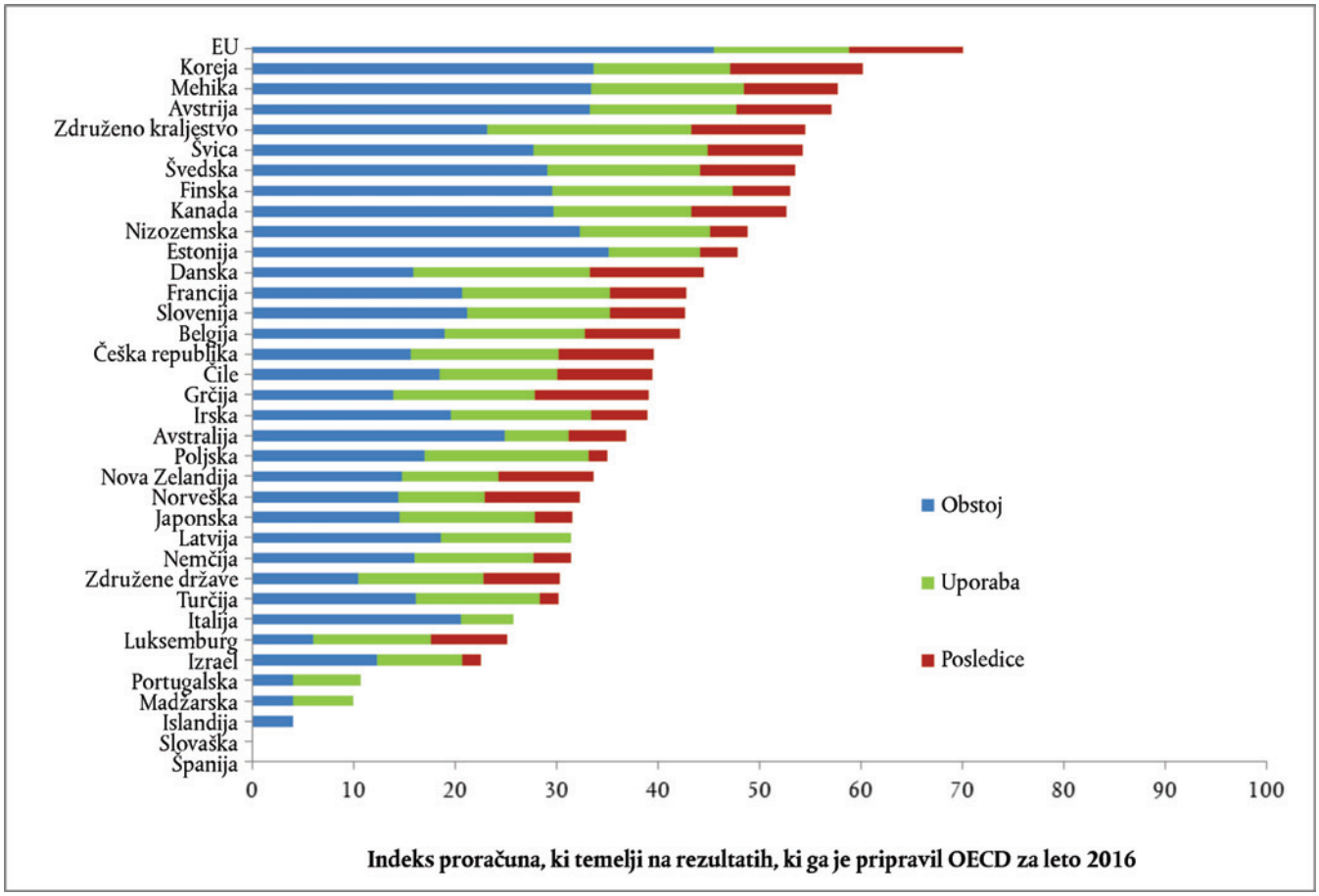
3.21 *Okvir smotrnosti proračuna EU je bil razvit za izpolnitev pravnih zahtev ter kot odziv na zahteve deležnikov in potrebe Komisije.*

Komisija informacije o smotrnosti programov za porabo sredstev uporablja za (a) spremljanje napredka programa, (b) odgovornost in preglednost, (c) obveščanje nosilcev odločanja o upravljanju programa, (d) utemeljitev ali predlaganje prilagoditve dodelitve sredstev proračunskim organom ter (e) pripravo predlogov za spremembe pravne podlage ali prihodnje programe.

Vendar Komisija ugotavlja, da čeprav se informacije o smotrnosti upoštevajo v letnem proračunskem postopku, niso edini dejavnik spodbujanja proračunskih odločitev.

([20]) Obstoj = obseg razpoložljivih informacij o smotrnosti; uporaba = koliko se informacije o smotrnosti uporabljajo v odločanju pri pripravi proračuna; posledice = učinek na upravljanje in/ali proračun.

Okvir 3.4 – Rezultati ankete OECD o proračunu, ki temelji na rezultatih, iz leta 2016



Vir: Predstavitev OECD na 12. letnem zasedanju mreže višjih uradnikov držav OECD za proračun za smotrnost in rezultate, 25. november 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.22 Nekatere države so postopno zmanjševale zapletenost svojih okvirov smotrnosti ter število ciljev in kazalnikov.

(i) Francoski parlament je avgusta 2001 sprejel zakonodajo ([21]) o uvedbi novih pravil za pripravo in izvajanje državnega proračuna. V skladu z njo je moralo ministrstvo za gospodarstvo in finance med letoma 2014 in 2017 zmanjšati število ciljev in kazalnikov, in sicer za 20 % oziroma 24 %.

([21]) *Loi organique relative aux lois de finance.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

(ii) V letih 2012 in 2013 je Nizozemska izvajala reformo za odgovorno pripravo proračuna, s katero je določila strožje pogoje za vladno uporabo informacij o politikah (kazalnikov smotrnosti in besedil, ki pojasnjujejo cilje politike). Število kazalnikov smotrnosti v proračunskih dokumentih je bilo zmanjšano za polovico.

Stanje na Komisiji

3.23 Izjave o programih za predlog splošnega proračuna EU za leto 2017 vsebujejo 294 ciljev in 709 kazalnikov (glej ***okvir 3.2***). Zelo so skoncentrirani v razdelkih 1a, 3 in 4 večletnega finančnega okvira. V okviru pobude za proračun, usmerjen v rezultate, Komisija zdaj izvaja pregled svojih kazalnikov, da bi zagotovila vhodne informacije za naslednjo generacijo programov porabe. V ***okviru 3.5*** je prikaz napredka, za katerega bi si Komisija lahko prizadevala, čeprav bi bilo treba upoštevati tudi nekatere dejavnike, ki so značilni za to institucijo.

ODGOVORI KOMISIJE

3.23 *Pravne podlage programov za obdobje 2014–2020 vključujejo več kot 700 kazalnikov, ki pomagajo spremljati njihovo smotrnost v njihovem življenjskem ciklu. So rezultat zakonodajnega postopka, zato izražajo pričakovanja sozakonodajalcev v zvezi z vrsto in stopnjo podrobnosti informacij, potrebnih za spremljanje smotrnosti. Poročanje o teh kazalnikih v izjavah o programih proračunskemu organu omogoča, da v proračunskem postopku upošteva informacije o smotrnosti. Komisija v okviru pobude o proračunu EU, usmerjenem v rezultate, proučuje kazalnike za programe za porabo sredstev, kot so določeni v pravni podlagi, da bi pridobila spoznanja za pripravo naslednje generacije teh programov.*

Pri primerjavi Evropskega računskega sodišča niso upoštevane ključne okoliščine, kot so število in narava ukrepov, zajeta področja politike ali način izvajanja, niti se ne meri kakovost ali ustreznost kazalnikov.

Komisija tudi ugotavlja, da se je z nedavno reformo znatno zmanjšalo število ciljev in kazalnikov, ki se uporabljajo v strateških načrtih za službe Komisije. Število splošnih ciljev se je zmanjšalo s 84 na 11, kazalnikov vpliva s 187 na 37, posebnih ciljev s 426 na 386 in kazalnikov rezultatov z 969 na 825.

Okvir 3.5 – EU ima več ciljev in kazalnikov (na milijardo EUR) kot Francija ali Nizozemska

	Št. ciljev na milijardo EUR	Št. kazalnikov na milijardo EUR
Francija – neto odhodki iz splošnega državnega proračuna	1,0	2,0
Nizozemska – državi proračun	0,6	2,5
EU – Odobritve plačil	2,0	5,0

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi proračunskih informacij EU in nacionalnih proračunskih informacij.

UGOTOVITVE SODIŠČA

C. *Poročanje o smotrnosti ni izčrpno*

(a) Poročanje o smotrnosti ni uravnovešeno, saj zagotavlja malo informacij o izzivih in neuspehih

Dobre prakse

3.24 Druge vlade in mednarodne organizacije so sprejele ukrepe za zagotavljanje uravnovešenega poročanja o smotrnosti, kot je priporočeno v mednarodnih standardih ([22]).

(i) V ZDA naj bi letna poročila o smotrnosti zagotovila jasen pregled nad rezultati v zvezi s smotrnostjo, pokazala trende v daljšem časovnem obdobju, zagotovila povezavo do vira informacij o smotrnosti in vsebovala razpravo o napredku in pomanjkljivostih.

(ii) Ocena SZO ob koncu dvoletnega obdobja za obdobje 2014–2015 je vsebovala pregled večjih dosežkov in izzivov za vsako programsko področje ([23]). V uvodu glavnega poročila Svetovne zdravstvene organizacije o smotrnosti za obdobje 2014–2015 ([24]) je generalni direktor pripomnil, da so iskreno predstavljeni tako uspehi kot tudi neuspehi. V skladu s tem so v besedilu sistematično opisani izzivi skupaj z rezultati.

([22]) Glej na primer smernico priporočene prakse št. 3 Odbora za mednarodne računovodske standarde za javni sektor.
([23]) http://extranet.who.int/programmebudget/Biennium2014/Programme/Overview/12
([24]) http://www.who.int/about/finances-accountability/reports/en/

UGOTOVITVE SODIŠČA

(iii) Svetovna banka je ocenila ([25]) ustreznost svojega spremljanja in ocenjevanja, da bi zagotovila informacije za sedanja prizadevanja za okrepitev svoje uspešnosti in promocijo kulture za razvoj rešitev in odločanje na podlagi dokazov. Ugotovila je pomembne pomanjkljivosti v zasnovi in uporabi svojih sistemov.

(iv) V oceni Medameriške razvojne banke, ki jo je za obdobje 2015–2016 pripravilo omrežje za spremljanje uspešnosti multilateralnih organizacij MOPAN ([26]), je omenjeno, da je banka v svoj pregled razvojne uspešnosti vključila nov oddelek o učenju iz napak z naslovom *Learning from failure*.

Stanje na Komisiji

3.25 V navodilih za letna poročila o dejavnostih za leto 2016 ([27]) sicer ni izrecno omenjeno načelo uravnovešenega poročanja, vendar je navedeno, da morajo biti v povzetku realno povzeta glavna sporočila o dosežkih politike ter zaključki o finančnem poslovodenju in notranji kontroli.

3.26 Ne glede na zgoraj navedeno je bilo v letnih poročilih o dejavnostih, ki jih je pregledalo Sodišče, malo informacij o pomanjkljivostih in izzivih, povezanih s cilji generalnih direktoratov. Te pomanjkljivosti in izzive je tudi težko najti, ker jim v letnih poročilih o dejavnostih ni namenjeno posebno mesto.

3.27 Z Letnim poročilom o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna za leto 2015 je Komisija želela zagotoviti celovit pregled nad smotrnostjo na podlagi proračuna EU, usmerjenega v rezultate. Toda v Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna smotrnost ni bila celovito zajeta, poleg tega pa je bilo poročilo preveč pozitivno, saj so edine omenjene pomanjkljivosti zamude pri izvrševanju. Za poročilo je Sodišče ugotovilo tudi, da:

ODGOVORI KOMISIJE

3.25 *Načelo uravnovešenega poročanja je dodatno pojasnjeno v predlogi za letno poročilo o dejavnostih za leto 2016, ki je bila priložena letnim navodilom za letna poročila o dejavnostih za leto 2016 ([2]).*

3.26 *Predloga za letno poročilo o dejavnostih za leto 2016, ki je bila priložena navodilom za letna poročila o dejavnostih za leto 2016, vsebuje zahtevo, da morajo biti generalni direktorati izčrpni pri poročanju o vseh ciljih, kazalnikih in izložkih (vključno s tistimi, katerih rezultati kažejo veliko odstopanje od določenih načrtovanih vrednosti), objavljenih v njihovih strateških načrtih za obdobje 2016–2020 in načrtih upravljanja za leto 2016.*

3.27 *Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna je podroben povzetek tega, kako proračun EU podpira politične prednostne naloge Evropske unije, in ključnih rezultatov, doseženih s proračunom EU. Ni zasnovano kot izčrpno in podrobno poročilo o smotrnosti porabe proračuna EU. Poročilo se nanaša na druga poročila o smotrnosti, v katerih so na voljo podrobnejše informacije o smotrnosti (vrednotenja, izjave o programih, letna poročila o dejavnostih itd.).*

([25]) *Independent Evaluation Group: Behind the mirror – A report on the self-evaluation systems of the World Bank Group* (2016).

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

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

([2]) *„Generalnim direktoratom je v opisu iz oddelka 1 na voljo prožnost pri izbiri ključnih splošnih in posebnih ciljev, o katerih želijo poročati. Slika smotrnosti bi morala temeljiti na izbiri in opisu ‚ključnih' rezultatov (pozitivnih ali negativnih) za doseganje ‚ključnih' splošnih in posebnih ciljev. Ni treba zajeti vseh ciljev in dosežkov, ampak samo:*

— *tiste, ki so tako pomembni, da bi bralec pričakoval, da se bo o njih poročalo v letnem poročilu o dejavnostih (ker bi opustitev vodila do izkrivljenega mnenja, kar zadeva učinkovitost generalnega direktorata; ali ker so odstopanja od ciljev zelo velika; ali ker so nekatere dejavnosti pritegnile veliko pozornost medijev …), tudi če generalni direktorat meni, da nimajo dejanskega vpliva na zagotovilo, in*

— *tiste, katerih rezultati iz preglednic smotrnosti v prilogi kažejo velika odstopanja od določenih načrtovanih vrednosti.“*

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
	Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna za leto 2015 se nanaša na številne pomanjkljivosti in težave, ki jih je treba obravnavati. Oddelek 1 poročila se nanaša ne le na izzive, ki vplivajo na pravočasno izvajanje programov, temveč tudi na omejitve pri ocenjevanju smotrnosti programov (npr. sklicevanja na vrednotenja programa na področju zdravja za obdobje 2007–2013 in programov iz proračunske postavke 4, ki opozarjajo na omejitve pri ocenjevanju splošne smotrnosti teh programov).
— daje nepopoln vpogled v rezultate *strategije Evropa 2020*, čeprav je to zahteval Evropski parlament v svojem sklepu o razrešnici za leto 2014,	— *Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna ni posebno poročilo o strategiji Evropa 2020 ([3]). Vendar pa vključuje povzetek napredka pri doseganju krovnih ciljev strategije Evropa 2020 in ustrezne kazalnike ter zajema stanje izvajanja programov za obdobje 2014–2020 in rezultate programov za obdobje 2007–2013, ki temeljijo na prednostnih nalogah strategije Evropa 2020 za pametno, trajnostno in vključujočo rast.* *Komisija spremlja strategijo Evropa 2020 in poroča o njej v okviru procesa evropskega semestra. Podrobno in celovito poročanje o uspešnosti držav članic pri doseganju njihovih nacionalnih ciljev strategije Evropa 2020 je vključeno v poročila o državah v okviru evropskega semestra, pa tudi v letne posodobitve kazalnikov strategije Evropa 2020, ki jih objavi Eurostat. Izjave o programih zagotavljajo tudi povezavo med odhodki in strategijo Evropa 2020. Izražajo ocenjeni prispevek programov h krovnim ciljem (teoretična povezava) in k prednostnim nalogam strategije Evropa 2020.*
— v njem ni vedno jasno razložen vpliv zunanjih dejavnikov na rezultate,	— *V letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna za leto 2015 je opisan operativni okvir s sklicevanjem na glavne politične in gospodarske izzive leta v uvodu. V njem je jasno navedeno, da je proračun EU samo en instrument, ki se uporablja v povezavi z drugimi (npr. nacionalnimi proračuni in drugimi orodji politike ter regulativnimi orodji na ravni EU in držav članic) za doseganje rezultatov politike, in da države članice porabijo 80 % proračuna EU. V poročilu je v oddelku 1 o uspešnosti in rezultatih ugotovljeno, da „… [k]azalniki uspešnosti ne morejo povsem jasno opredeliti uspešnosti. Poleg tega imajo okoliščine pomemben vpliv na končne rezultate, kazalniki pa jih ne morejo ne odpraviti ne prilagoditi“, ter „da je odgovornost za uspešnost deljena: odgovornost za doseganje ciljev strategije Evropa 2020 in ciljev finančnih okvirov je v veliki meri deljena z državami članicami“.*

([3]) *V delovnem dokumentu služb Komisije, priloženem poročilu Komisije o nadaljnjem spremljanju do razrešnice za leto 2014, je določen pristop k poročanju o rezultatih strategije Evropa 2020.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

— je bilo objavljeno prepozno, da bi ga Sodišče lahko pregledalo za svoje letno poročilo ([28]).

(b) **Nepopolnost informacij o kakovosti podatkov o smotrnosti vpliva na preglednost**

Dobre prakse

3.28 Na Nizozemskem se merjenje in poročanje o kazalnikih revidirata. Letna poročila ministrstev imajo obvezen oddelek s povratnimi informacijami o zanesljivosti informacij o smotrnosti.

3.29 V ZDA vse vladne agencije objavljajo letno poročilo o smotrnosti za dano proračunsko leto in letni načrt smotrnosti za proračunsko leto n+2. V tem dokumentu je opisano, kako bodo agencije zagotovile točnost in zanesljivost podatkov, uporabljenih za merjenje napredka pri doseganju svojih ciljev v zvezi s smotrnostjo.

3.30 V Avstraliji je v poročilu o vladnih službah za leto 2017 mogoče uporabiti tudi nepopolne podatke, da se zagotovi bolj celovito poročanje ([29]). Za kompenzacijo te pomanjkljivost je pri vsakem kazalniku v poročilu navedena ocena primerljivosti in popolnosti povezanih podatkov.

3.31 Drug vidik kakovosti podatkov je pravočasnost. V nedavnih ocenjevalnih poročilih omrežja za spremljanje uspešnosti multilateralnih organizacij so opisani zanimivi trendi poročanja v realnem času, opaženi pri mednarodni organizaciji Gavi Vaccine Alliance, Skupnem programu Združenih narodov za boj proti aidsu (UNAIDS) in Svetovni banki. Pri naši anketi ([30]) se je pokazalo tudi, da skoraj polovica sodelujočih o smotrnosti poroča več kot enkrat letno (glej ***okvir 3.6***).

ODGOVORI KOMISIJE

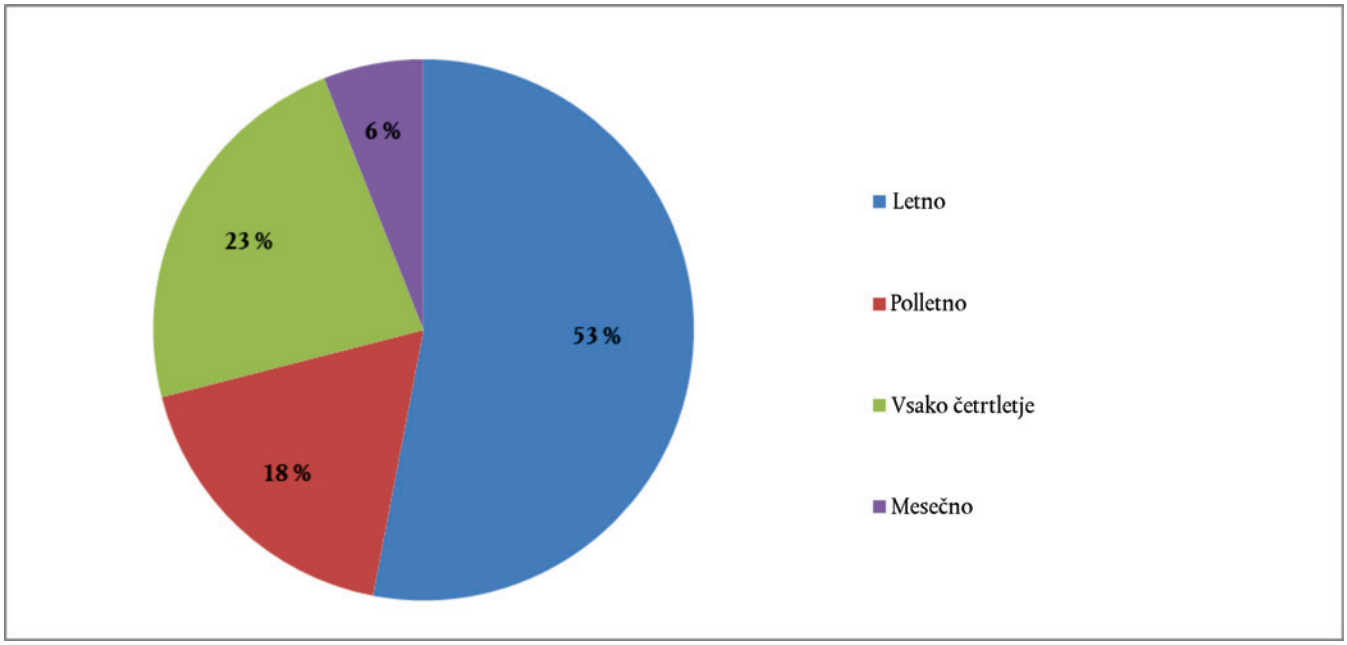
— *Rok za sprejetje poročila v skladu s finančno uredbo je 15. junij. Komisija se zanaša na finančne podatke držav članic, povezane s programi deljenega upravljanja, ki bodo na voljo šele marca. Zato poročila ni mogoče sprejeti bistveno prej.*

([28]) Mnenje št. 1/2017 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, odstavek 97.

([29]) Pristop je pojasnjen tu: http://www.pc.gov.au/research/ongoing/report-on-government-services/2017/approach/performance-measurement.

([30]) Glej odstavek 3.13(ii).

Okvir 3.6 – Pogostost poročanja za spremljanje tekoče smotrnosti



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi ankete o poročanju o smotrnosti.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Stanje na Komisiji

3.32 Dokumenti Komisije o smotrnosti sedaj ne vključujejo sistematično ocene kakovosti uporabljenih podatkov. Lahko se razkrijejo pomanjkljivosti v kakovosti podatkov, vendar to ni obvezno. V poročilih o smotrnosti so opredeljeni viri podatkov, vendar v njih ni posebnega oddelka, v katerem bi bile razkrite zadeve o točnosti in zanesljivosti podatkov. V skladu z zbirko orodij za boljše pravno urejanje ([31]) se zunanje ocenjevalce lahko prosi za pripombe o kakovosti podatkov in priporočila o tem, kako pridobiti boljše podatke, vendar to ni pravilo.

ODGOVORI KOMISIJE

3.32 *Okvir notranje kontrole, ki so ga vzpostavile posamezne službe Komisije, je zasnovan za zagotavljanje razumnega zagotovila, med drugim v zvezi z zanesljivostjo finančnega poročanja. Vsak generalni direktorat poroča o tem vidiku v drugem delu svojega letnega poročila o dejavnostih, v oddelku 2 letnega poročila o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna pa povzame oceno generalnih direktoratov o delovanju sistemov notranjih kontrol služb Komisije ter poroča o njej.*

Kar zadeva vrednotenja, je v zbirki orodij za boljše pravno urejanje določeno, da morajo delovni dokumenti služb Komisije, ki jih te službe pripravijo ob koncu vrednotenja, vsebovati jasen povzetek morebitnih pomanjkljivosti podatkov, ki se uporabljajo za podporo zaključkom in ponovljivosti rezultatov. Poleg tega smernice za boljše pravno urejanje določajo, da morajo biti morebitne omejitve uporabljenih dokazov in uporabljena metodologija, zlasti v smislu njihove sposobnosti podpiranja zaključkov, jasno obrazložene v poročilih o vrednotenju. To je dodatno poudarjeno v reviziji smernic/zbirke orodij za boljše pravno urejanje (SWD(2017) 350 final z dne 7. julija 2017).

([31]) Zbirka orodij dopolnjuje smernice za boljše pravno urejanje, ki se uporabljajo za ocene učinka, vrednotenja in preverjanja ustreznosti. Glej http://ec.europa.eu/smart-regulation/guidelines/toc_tool_en.htm, str. 287 in 290.

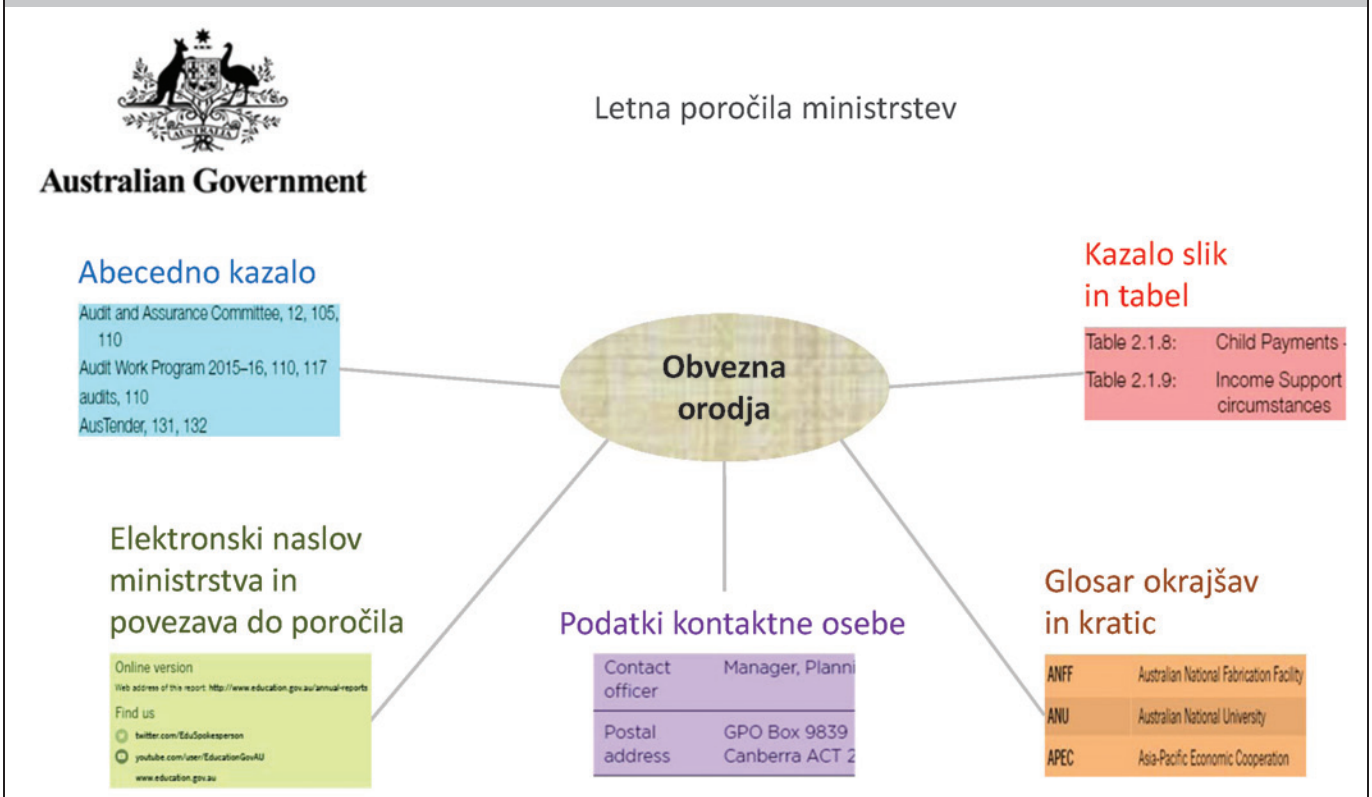
UGOTOVITVE SODIŠČA

D. *Poročila o smotrnosti so zelo pripovedna in bi lahko bolje uporabila vizualne elemente in pripomočke za lažje branje*

Dobre prakse

3.33 Dobre prakse v Avstraliji, Franciji in Svetovni banki so navedene spodaj.

Okvir 3.7 – Avstralija: poročila ministrstev morajo vključevati orodja za lažje branje

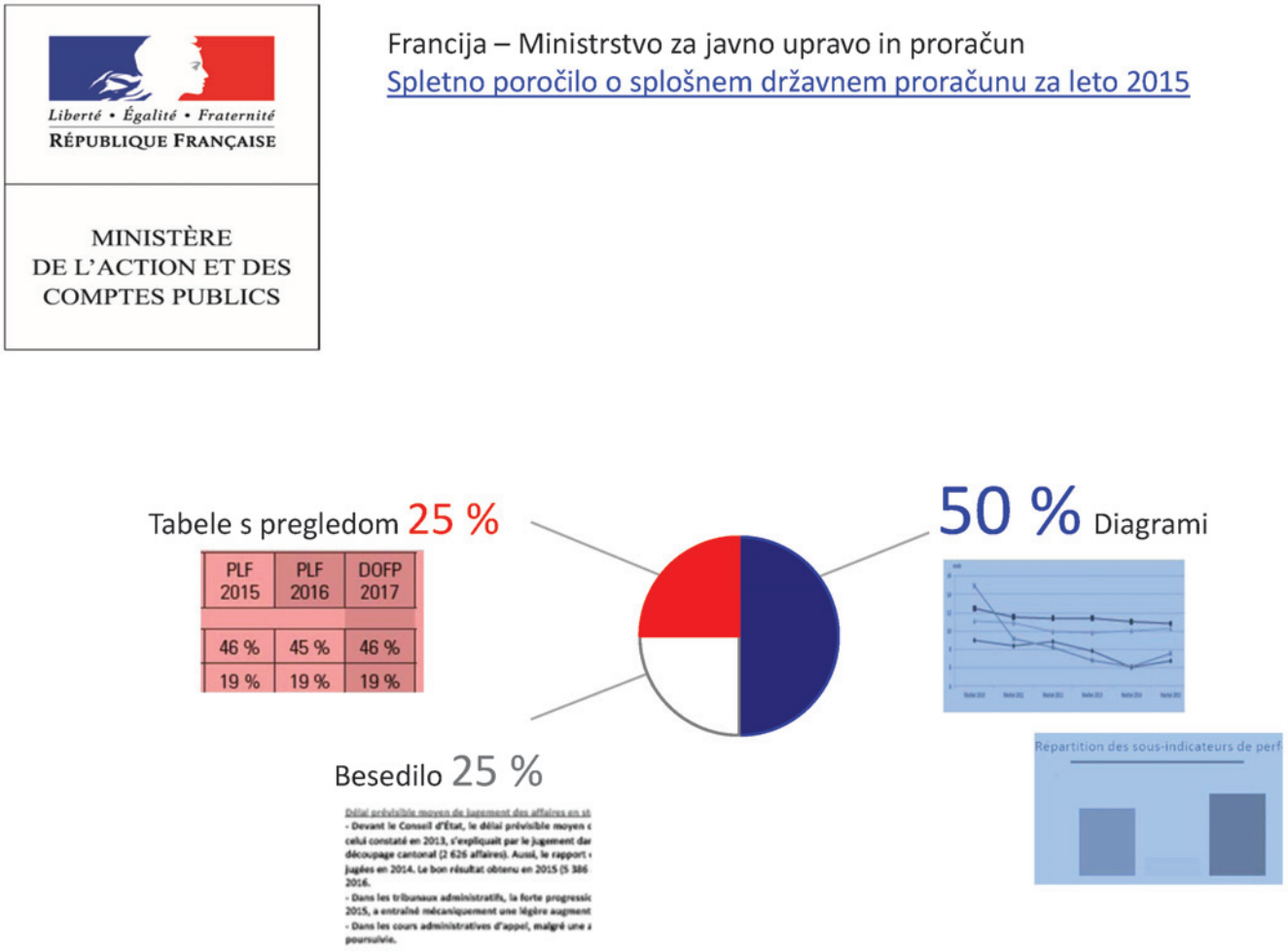


Vir: Letno poročilo za obdobje 2015–2016 ([32]) avstralskega ministrstva za socialne zadeve (str. 253 in 258) in letno poročilo za obdobje 2015–2016 ([33]) avstralskega ministrstva za izobraževanje in usposabljanje (str. 225 in 238).

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

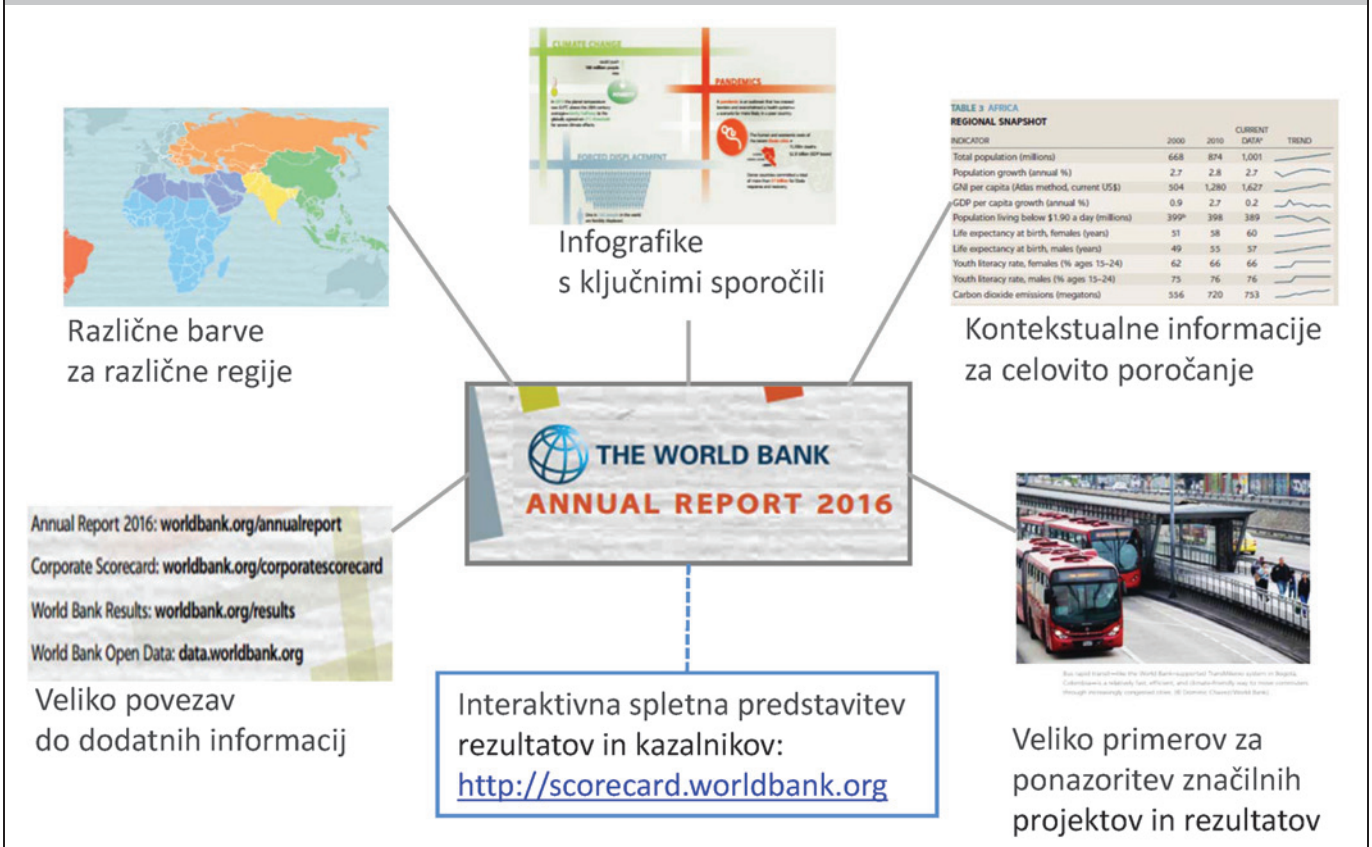
([33]) https://docs.education.gov.au/documents/department-education-and-training-annual-report-2015-16

Okvir 3.8 – Francija: v poročilu o rezultatih splošnega državnega proračuna so pogosto namesto besedila uporabljene slike



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročila o splošnem državnem proračunu za leto 2015.
© Direction du Budget, ministère de l'Action et des Comptes publics, Francija.

Okvir 3.9 – Svetovna banka: v letnem poročilu za leto 2016 je uporabljenih mnogo orodij za boljšo dostopnost



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi letnega poročila Svetovne banke za leto 2016.

Svetovna banka. 2016. The World Bank Annual Report 2016. Washington, DC. © Svetovna banka. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10 986/24 985 Licenca: CC BY 3.0 IGO.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Stanje na Komisiji

3.34 Komisija uporablja kvantitativne in kvalitativne podatke za predstavitev informacij o smotrnosti s kombinacijo grafičnih prikazov in opisov. V ***okviru 3.10*** je navedeno, da so v vzorcu poročil diagrami, grafi in tabele sicer pogosti, vendar prevladuje besedilo. V zbirki orodij za boljše pravno urejanje je oddelek o uporabi vizualnih pripomočkov, ki pa je omejena le na tri vrste (problemsko drevo, drevo ciljev in diagram elementov *intervencijske logike*). Druga, bolj splošna orodja za izboljšanje vizualne predstavitve, kot je uporaba različnih barv ali infografik, niso omenjena.

3.35 Pripomočki za lažje branje – na primer glosarji, seznam okrajšav in abecedna kazala – se ne uporabljajo skoraj nikoli. Komisija ni sprejela prakse, da bi se za ključna poročila o smotrnosti pripravile tudi interaktivne spletne različice.

ODGOVORI KOMISIJE

3.34 *Komisija priznava pomen uporabe vizualnih pripomočkov v različnih poročilih o smotrnosti in je dosegla napredek na tem področju. Na primer, pri različici letnega poročila o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna iz leta 2015 se uporabljajo vnosna polja za večjo vidnost ključnih sporočil in primerov ter lažje branje poročila. Pri različici iz leta 2016 je predstavitev dodatno izboljšana z uporabo grafike, diagramov in slik ter vključuje povzetek. To in druga poročila v celovitem svežnju finančnih poročil so dopolnjena z enostranskimi informativnimi listi, ki bralcu ponujajo enostavno dostopen povzetek ključnih informacij. Poleg tega so v navodilih za letna poročila o dejavnostih generalni direktorati pozvani, naj v teh poročilih uporabljajo vizualne elemente, da bi bili ti dokumenti lažje berljivi.*

Zbirka orodij za boljše pravno urejanje vključuje namensko orodje za vizualne pripomočke. To orodje je namenjeno predstavitvi nekaterih primerov instrumentov, ki se štejejo za posebej pomembne za ukrepe politike kot način za ozaveščanje zaposlenih v službah Komisije o dodani vrednosti takih pripomočkov. Nikakor pa ni namenjeno združevanju vseh obstoječih vizualnih pripomočkov.

Okvir 3.10 – Uporaba vizualnih pripomočkov in pripomočkov za lažje branje v poročilih Komisije o smotrnosti

	Število strani	Število diagramov in grafov	Število tabel	Uporaba različnih barv	Interaktivna spletna različica	Vizualni povzetek osrednjih sporočil	Glosar	Abecedno kazalo
Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti poslovanja za leto 2015	58	8	2	ne	ne	ne	ne	ne
Letno poročilo o dejavnostih GD ENER za leto 2015 (brez prilog)	99	27	19	ne	ne	ne	ne	ne
Letno poročilo o dejavnostih GD HOME za leto 2015 (brez prilog)	64	6	18	ne	ne	ne	ne	ne
Letno poročilo o dejavnostih GD MOVE za leto 2015 (brez prilog)	123	13	23	ne	ne	ne	ne	ne
Letno poročilo o dejavnostih GD TRADE za leto 2015 (brez prilog)	38	3	5	ne	ne	ne	ne	ne
EU v letu 2016	95	18	0	da	ne	da	ne	ne

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročil Komisije.

UGOTOVITVE SODIŠČA

E. *Ni razvidno, da Komisija sistematično uporablja rezultate vrednotenj*

(a) **Vrednotenja ne vsebujejo vedno priporočil**

Dobre prakse

3.36 V vrednotenjih UNESCA, ki jih je pregledalo Sodišče, so bila priporočila navedena skupaj s strateškimi možnostmi, o katerih je treba razmisliti. Vsa priporočila imajo enako strukturo: v njih je opredeljen cilj in načini za doseganje tega cilja, temu pa sledijo predlogi ukrepov, ki bi jih bilo mogoče izvesti.

3.37 V nedavnem vrednotenju SZO ([34]) so ocenjene branost, uporabnost in uporaba vzorca s približno 15 000 publikacijami, objavljenimi v desetih letih. Vrednotenje vsebuje šest strateških priporočil, ob besedilu vsakega priporočila pa so predstavljeni posebni ukrepi in njihove posledice, poleg tega pa se spodbuja nadaljnje spremljanje.

Stanje na Komisiji

3.38 V smernicah za boljše pravno urejanje se od ocenjevalcev ne zahteva, da dajo priporočila za Komisijo, Sodišče pa meni, da bi morala to biti podlaga za dobro delujoč sistem nadaljnjega spremljanja, vključno z akcijskimi načrti za obravnavo slabosti. Praksa v zvezi z dajanjem priporočil je bila v 12 pregledanih vrednotenjih različna:

— šest vrednotenj je vsebovalo priporočila in predlagane izvedbene ukrepe,

— štiri vrednotenja so vsebovala splošna priporočila, vendar v njih niso bili predlagani konkretni ukrepi za izboljšanje stanja,

— dve vrednotenji nista vsebovali priporočil.

3.39 Komisija od leta 2005 ni izvedla ali naročila študije o svoji uporabi rezultatov vrednotenja.

ODGOVORI KOMISIJE

3.38 *Smernice za boljše pravno urejanje določajo, da vsi delovni dokumenti služb Komisije o vrednotenju vključujejo ugotovitve in sklepe, ki se uporabljajo kot podlaga za morebitne nadaljnje ukrepe Komisije. Vključujejo tudi zahteve za razširjanje ugotovitev vrednotenja in opredelitev ustreznih nadaljnjih ukrepov. V uradnem poročilu zakonodajalcu so običajno določeni nadaljnji ukrepi, ki jih proučuje Komisija.*

3.39 *Komisija se je v svežnju za boljše pravno urejanje iz leta 2015 zavezala, da bo ocenila delovanje sistema pred koncem leta 2019. Zdaj se začenja pripravljalno delo za to oceno.*

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

UGOTOVITVE SODIŠČA

(b) **Ni razvidno, da Komisija sistematično spremlja priporočila vrednotenj**

Dobre prakse

3.40 Sodišče je ugotovilo več dobrih praks pri nadaljnjem spremljanju vrednotenj in tem, kako se o njem poroča:

(i) Svetovna banka z evidenco ukrepov poslovodstva ([35]) spremlja napredek pri izvajanju priporočil iz vrednotenj in o njem poroča, vključno z odzivi poslovodstva in akcijskimi načrti s kazalniki, cilji, roki in odgovornimi subjekti. To omogoča zbirne sklepe v zvezi s tipologijo in izvajanjem priporočil ([36]).

(ii) Agencije Združenih narodov se na priporočila iz vrednotenj odzovejo z odgovori poslovodstva in časovno opredeljenimi akcijskimi načrti, v katerih so opredeljene odgovorne enote.

(iii) V skladu s politiko Kanade o rezultatih ([37]) morajo poročila o vrednotenju vsebovati odgovore poslovodstva in akcijske načrte. V treh vrednotenjih, ki jih je pregledalo Sodišče, je bilo res tako, poleg tega pa so bili določeni pristojni organi in rok za izvedbo ter opredeljeni izložki.

Stanje na Komisiji

3.41 Komisija nima dokumentiranega institucionalnega sistema za redno nadaljnje spremljanje vrednotenj. V smernicah za boljše pravno urejanje ([38]) se od leta 2015 za vsa vrednotenja zahteva priprava dokumenta služb Komisije, v katerem so povzeti in predstavljeni končni rezultati procesa vrednotenja. Komisija te nove zahteve še ne izvaja v celoti.

ODGOVORI KOMISIJE

3.41 *Nadaljnje spremljanje po vrednotenjih je sestavni del sistema Komisije za boljše pravno urejanje, pri čemer so rezultati vrednotenj podlaga za ocene učinka, ki so javno dostopni dokumenti, ter letno načrtovanje programov in načrtovanje dejavnosti Komisije.*

Komisija spremlja rezultate svojih vrednotenj v okviru delovnega programa Komisije. Pri načrtovanju delovnega programa sistematično pregleduje rezultate vrednotenj in določi njihovo nadaljnje spremljanje. Nadaljnje spremljanje nekaterih ugotovitev vrednotenj je določeno tudi v pregledu stanja programa REFIT, ki se letno posodablja, in v poročilih Komisije zakonodajalcu, priloženih vrednotenjem.

([35]) https://ieg.worldbankgroup.org/managementactionrecord
([36]) Poglavje 3 preglednega poročila *Results and performance of the World Bank Group 2015*.
([37]) http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31 300
([38]) SWD(2015) 111 final, poglavje VI Guidelines on evaluation and fitness checks.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.42 V smernicah za boljše pravno urejanje je določeno, da bi bilo treba v načrtih upravljanja evidentirati ukrepe, sprejete zaradi nadaljnjega spremljanja vrednotenj, ne glede na njihovo obliko ([39]). Toda v ustreznih navodilih se to ne zahteva, v praksi pa v načrtih upravljanja za leto 2016 ni bilo osnove za spremljanje teh ukrepov. Ker Komisija nima pregleda nad sklepi, priporočili ali akcijskimi načrti, ki izhajajo iz njenih vrednotenj, niti ne spremlja, kako se izvajajo na institucionalni ravni ali na ravni generalnega direktorata, deležnikov ne more obveščati o pozitivnih učinkih vrednotenj.

F. *Osrednja poročila o smotrnosti ne vključujejo izjave ali informacij o kakovosti informacij o smotrnosti*

Dobre prakse

3.43 Izjave o smotrnosti se zagotovijo v različnih oblikah in na različnih ravneh odgovornosti. Glede na obseg in/ali raven odgovornosti, praksa nekaterih vlad presega izjave, ki se zagotavljajo v Komisiji:

(i) V oddelku 39 avstralskega zakona o javnem upravljanju, smotrnosti in odgovornosti iz leta 2013 ([40]) je določeno, da odgovorni organ subjekta Skupnosti narodov pripravi letne izjave o smotrnosti.

(ii) V ZDA se izjave o smotrnosti razlikujejo. V letnem poročilu o smotrnosti za leto 2015 in letnem načrtu smotrnosti za leto 2017 ministrstva za izobraževanje je naslednja izjava ministra za izobraževanje: Po moji najboljši vednosti proces preverjanja in potrjevanja podatkov ter uporabljeni viri podatkov zagotavljajo, kolikor je mogoče, popolne in zanesljive podatke o smotrnosti, povezane s cilji v našem strateškem načrtu FY 2014-18.

(iii) V Združenem kraljestvu poročilo o odgovornosti, ki je del letnega poročila in zaključnega računa, ki ga predložijo ministrstva, vsebuje izjavo o odgovornosti računovodje. Ustrezni odstavek te izjave se glasi: Potrjujem tudi, da je to letno poročilo kot celota pošteno, uravnovešeno in razumljivo, in prevzemam osebno odgovornost za letno poročilo in zaključni račun ter presojo, potrebno za določitev, da sta poštena, uravnovešena in razumljiva.

ODGOVORI KOMISIJE

3.42 *Navodila za načrte upravljanja za leto 2018 bodo vključevala izrecno sklicevanje na ustrezne smernice za boljše pravno urejanje.*

Rezultati nekaterih vrednotenj in njihovo nadaljnje spremljanje v zakonodajnem ciklu so predstavljeni v pregledu stanja programa REFIT. Obseg programa REFIT se je v letu 2017 znatno povečal. Deležniki so pozvani, naj zagotovijo povratne informacije o rezultatih vrednotenj in nadaljnjem spremljanju prek portala za boljše pravno urejanje. Predvideno je, da se bo pregled stanja programa REFIT v prihodnosti popolna vključil v ta portal.

([39]) Ocena učinka, smernice, nadaljnje spremljanje …
([40]) http://www.finance.gov.au/resource-management/pgpa-act/

UGOTOVITVE SODIŠČA

Stanje na Komisiji

3.44 Generalni direktor v vsakem letnem poročilu o dejavnostih izjavi, da so informacije v poročilu resničen in pošten prikaz stanja ([41]). Vendar v izjavi ni jasno navedeno, da to zagotovilo ne zajema informacij o doseženih rezultatih ([42]).

3.45 Ker letna poročila o dejavnostih ne vsebujejo izjave o kakovosti podatkov o smotrnosti v njih, se podoben pristop uporablja v letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna. S sprejetjem zadnjega kolegij komisarjev prevzema splošno politično odgovornost za upravljanje proračuna EU ([43]), ne pa za informacije o uspešnosti in rezultatih ([44]).

G. *Informacije o smotrnosti, ki jih zagotavlja Komisija, niso enostavno dostopne*

Dobre prakse

3.46 Na Nizozemskem ima ministrstvo za finance enotno spletišče ([45]) z vsemi uradnimi nizozemskimi proračunskimi dokumenti, informacijami o načrtovanju in doseganju rezultatov, pridobljenimi izkušnjami iz vrednotenj in večjimi spremembami politike. Dokumenti so urejeni po vrsti in letu (in drugih ustreznih podkategorijah) za lažje branje. V kratkih opisih je pregled namena in vsebine različnih vrst dokumentov.

ODGOVORI KOMISIJE

3.44 in 3.45 *Glavna načela verige odgovornosti so določena v pogodbah EU. Na podlagi Bele knjige o evropski upravi je bilo določeno, da ima veriga odgovornosti znotraj Komisije pomembno vlogo za odredbodajalce na podlagi prenosa pooblastil v okviru decentraliziranega sistema, ki delujejo v politični pristojnosti kolegija kot odredbodajalca. To velja zlasti za organizacijo finančnega upravljanja. Kolegij ob koncu cikla poročanja sprejme letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU ter sprejema splošno politično odgovornost za upravljanje proračuna EU na podlagi letnih izjav odredbodajalcev na podlagi prenosa pooblastil.*

Izjava Komisije o odgovornosti za upravljanje proračuna EU je vključena za pojasnilo, da ima Komisija končno finančno odgovornost za upravljanje proračuna EU, medtem ko si odgovornost za rezultate, dosežene s proračunom EU, delijo številni akterji na evropski in nacionalni ravni.

Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 3.32.

([41]) V tem kontekstu resničen in pošten prikaz stanja pomeni zanesljiv, celovit in pravilen prikaz stanja v generalnem direktoratu.

([42]) Sodišče je to zadevo omenilo tudi v odstavku 95 svojega mnenja št. 1/2017.

([43]) Komisija je svojo splošno politično odgovornost za upravljanje proračuna EU pojasnila v odgovoru na odstavek 21 Posebnega poročila Sodišča št. 27/2016: Komisija meni, da to vključuje odgovornost za delo njenih služb.

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

([45]) http://www.rijksbegroting.nl/

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.47 Vlada ZDA upravlja spletno stran www.performance.gov za obveščanje javnosti o napredku večjih zveznih agencij pri doseganju njihovih skupnih in individualnih ciljev. Rezultati so predstavljeni po agencijah, ciljih, pobudah poslovodstva in programih.

3.48 Vlada Združenega kraljestva spremlja smotrnost vladnih služb s platformo za smotrnost (https://www.gov.uk/performance). Ta platforma je del centralnega vladnega spletišča, ki vključuje tudi podatkovno zbirko vladnih publikacij ([46]). Podatkovna zbirka ima uporabniku prijazen vmesnik za iskanje in več koristnih filtrov (vrsta publikacije, področje, oddelek, status uradnega dokumenta, lokacija in datum objave).

3.49 Svetovna banka ima osrednje vozlišče ([47]) za iskanje informacij o smotrnosti poslovanja banke in razvojnih področjih, na katerih deluje. Da bi bili rezultati dostopnejši, so razvrščeni v enostavne kategorije in pogosto predstavljeni kot povezave do grafov na drugih spletiščih. Dostopnost je izboljšana tudi zato, ker bralci lahko izberejo želeno raven podrobnosti – glej na primer spletno stran predsednikove enote za pripravo politik ([48]).

Stanje na Komisiji

3.50 Ni osrednjega spletišča za smotrnost z informacijami vseh oddelkov Komisije o vsakem področju proračuna EU. Spletišče publikacije ([49]) je portal za dostopanje do različnih virov informacij, vendar nima zemljevida s pojasnili o tem, kaj je kje na voljo, za kakšen namen in kako so različni elementi med seboj povezani. Poleg tega spletišče ni popolno: seznam strateških dokumentov ne vsebuje izjav o programih (glej odstavek 3.5) ali sektorskih in drugih poročil o smotrnosti.

3.51 Knjigarna EU Bookshop med 110 000 naslovi vključuje študije in vrednotenja Komisije, vendar za te dokumente nima ločenega oddelka (kot za avtorje, teme ali knjige v elektronski obliki), zato je mogoče študijo ali vrednotenje najti samo z naprednim iskanjem. Čeprav ima funkcija iskanja filtre za študije ali vrednotenja, zadetki niso predstavljeni na uporabniku prijazen način (npr. dokumenti, ki dopolnjujejo študije ali vrednotenja, so prikazani kot ločeni zadetki).

ODGOVORI KOMISIJE

3.50 *V okviru pobude o proračunu EU, usmerjenem v rezultate, je bilo razvito posebno spletišče z rezultati EU. Spletišče je podatkovna zbirka, katere cilje je postati enotna vstopna točka za vse projekte, ki jih financira EU, in sicer z neposrednim, posrednim in deljenim upravljanjem. Konec maja 2017 je bilo v podatkovni zbirki približno 1 600 projektov, ki jih financira EU ter se izvajajo v EU in zunaj nje.*

3.51 *Komisija si stalno prizadeva izboljšati predstavitve študij in vrednotenj na spletišču EU Bookshop s ciljem zagotoviti jasnejšo in lažje dostopno vsebino za zunanje uporabnike. Sedanja različica spletišča EU Bookshop bo kmalu ukinjena in jo bo nadomestila nova izboljšana platforma.*

([46]) https://www.gov.uk/government/publications
([47]) http://www.worldbank.org/en/results
([48]) http://pdu.worldbankgroup.org/
([49]) https://europa.eu/european-union/documents-publications_sl

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

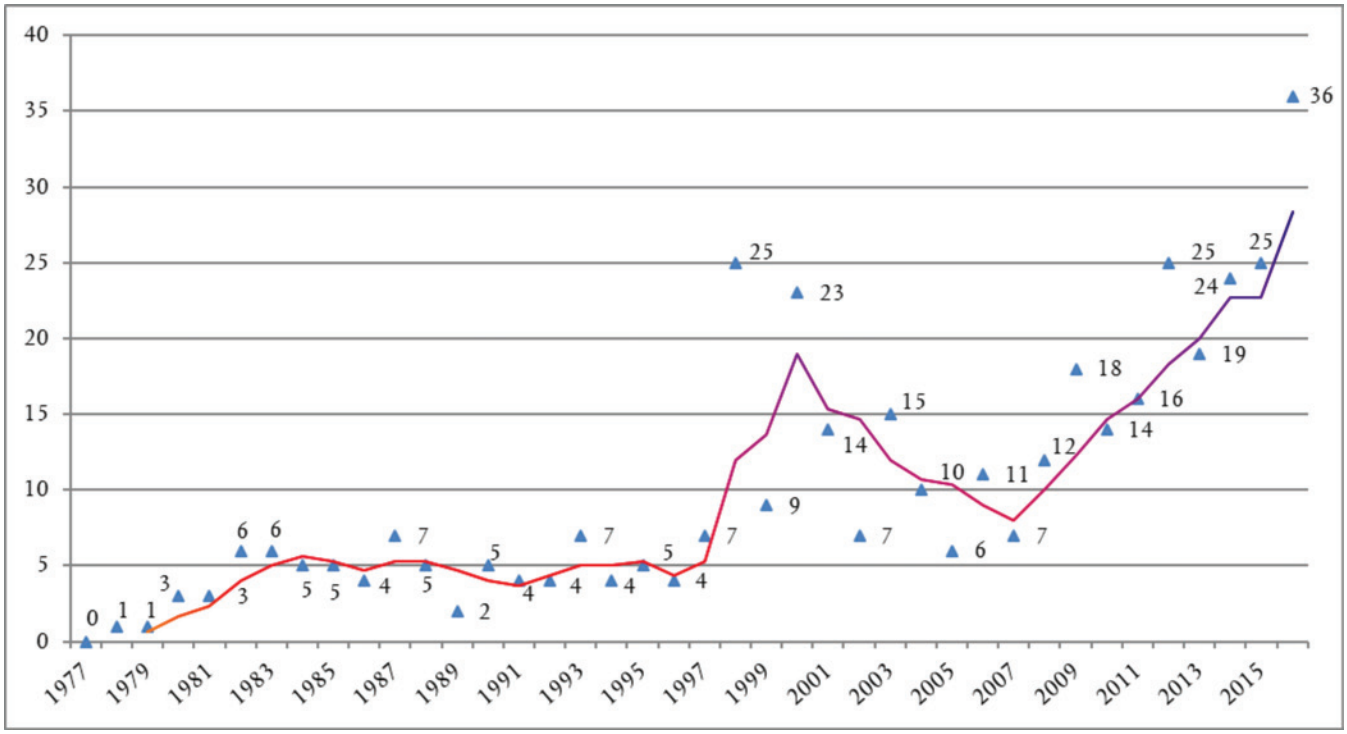
DEL 2 – REZULTATI REVIZIJ SMOTRNOSTI, KI JIH JE IZVEDLO SODIŠČE: SKUPNI IZZIVI, UGOTOVLJENI V NEKATERIH POSEBNIH POROČILIH V LETU 2016

Uvod

3.52 Sodišče vsako leto pripravi več posebnih poročil, v katerih preuči, kako dobro se pri izvrševanju proračuna EU uporabljajo načela *dobrega finančnega poslovodenja*. Leta 2016 je Sodišče sprejelo 36 posebnih poročil ([50]), kar je več kot v katerem koli drugem letu do zdaj (glej ***okvir 3.11***). Ta poročila so zajemala vse razdelke večletnega finančnega okvira ([51]) (***okvir 3.12***) in vsebovala skupaj 337 priporočil (***okvir 3.13***). V posebnih poročilih Sodišča v letu 2016 so tudi specifična pozitivna opažanja za vsako posamezno preučeno področje. Objavljeni odgovori na naša poročila kažejo, da so skoraj tri četrtine naših priporočil revidiranci, običajno Komisija, v celoti sprejeli (***okvir 3.14***).

3.52 *Komisija ugotavlja, da pregled splošnih izzivov, ki ga je pripravilo Evropsko računsko sodišče, temelji na stanju, predstavljenem v posebnih poročilih v času njihove predložitve, in da v njem niso upoštevani ukrepi, ki jih je od takrat sprejela Komisija. Nekatere ugotovitve, na katere je Evropsko računsko sodišče opozorilo v odstavkih 3.54–3.59, so bile zato že obravnavane.*

Okvir 3.11 – Več posebnih poročil kot kdaj koli do zdaj (triletno drseče povprečje in letno število)

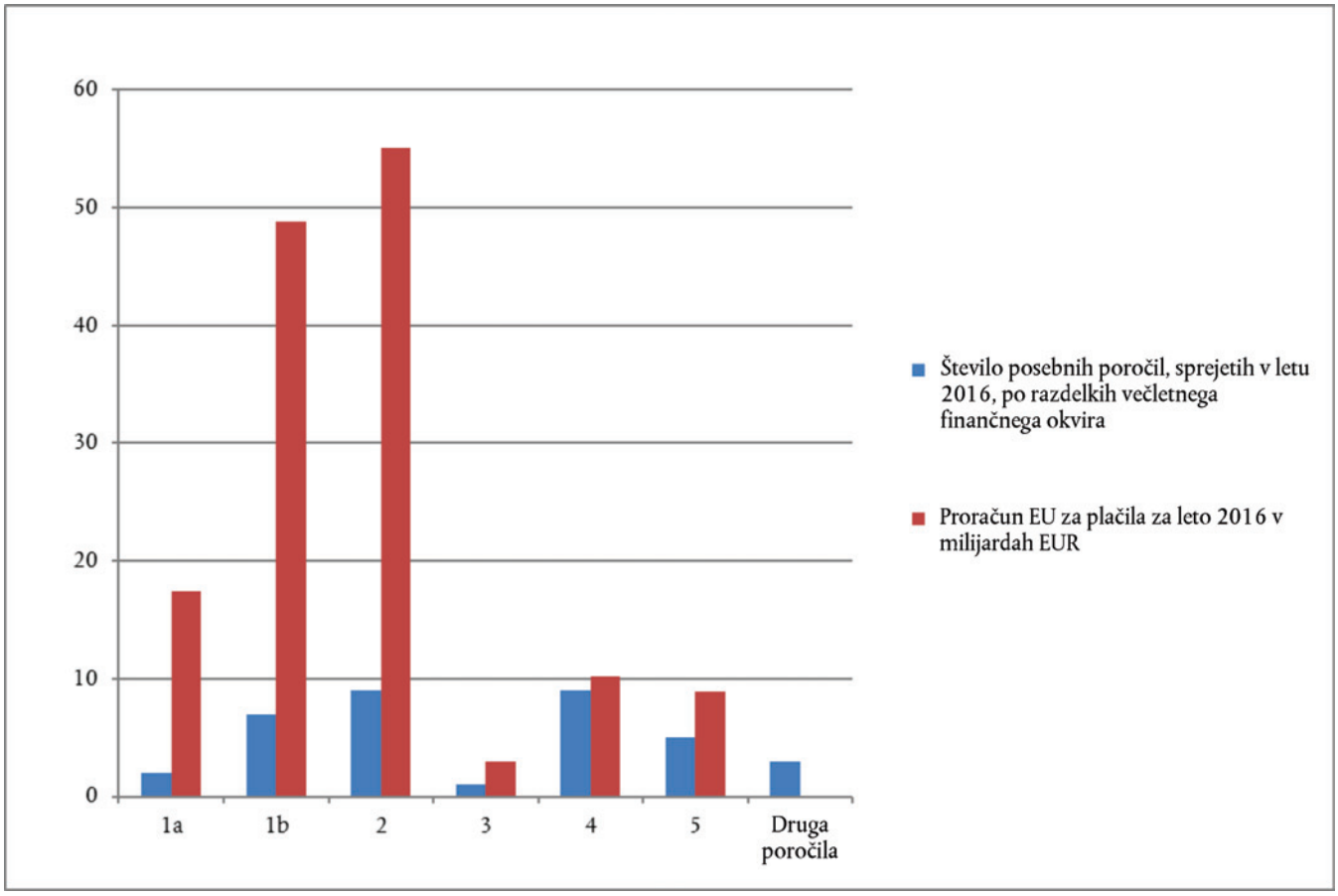


Vir: Evropsko računsko sodišče.

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

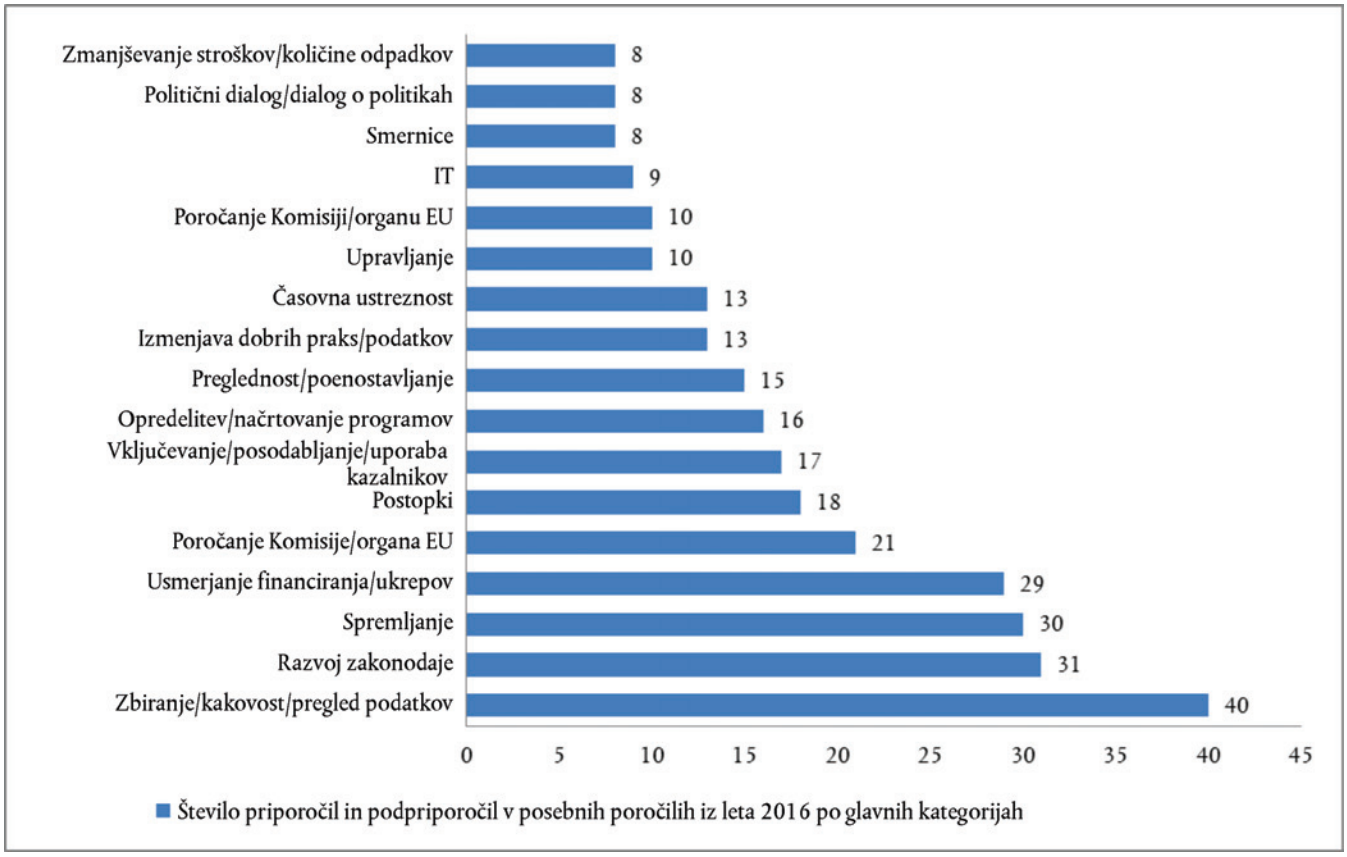
([51]) 1a (konkurenčnost za rast in delovna mesta), 1b (ekonomska, socialna in teritorialna kohezija), 2 (trajnostna rast: naravni viri), 3 (varnost in državljanstvo), 4 (Evropa v svetu), 5 (uprava).

Okvir 3.12 – Posebna poročila Sodišča obravnavajo vse razdelke večletnega finančnega okvira in druga področja



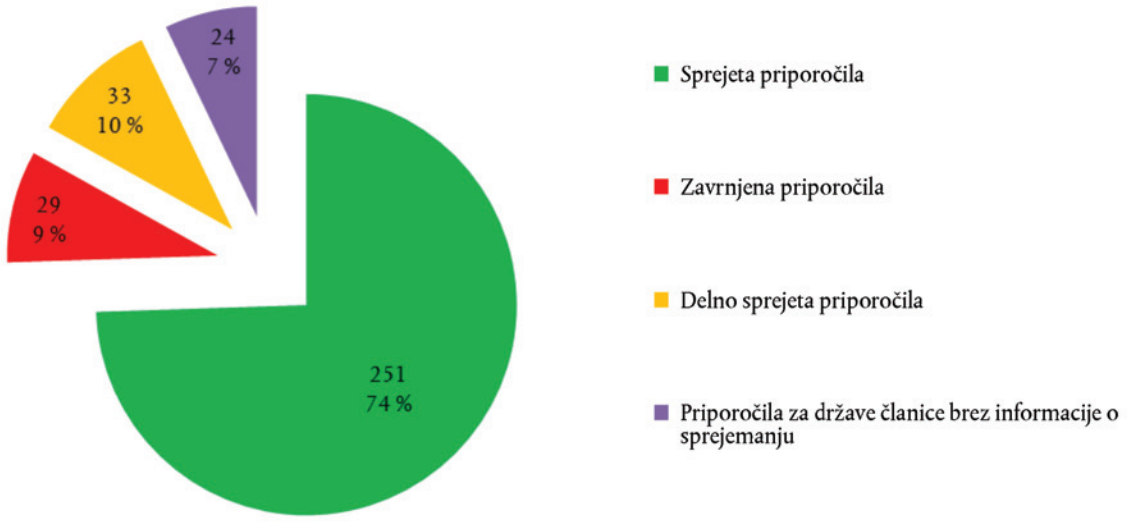
Vir: Evropsko računsko sodišče.

Okvir 3.13 – Priporočila zajemajo zelo raznolike teme



Vir: Evropsko računsko sodišče.

Okvir 3.14 – Kako prepričljivo je Sodišče?



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.53 Prioritete, ki jih je Sodišče določilo v svoji strategiji za usmerjanje svojega dela za obdobje 2013–2017 so: (i) vzdržnost javnih financ, (ii) okolje in podnebne spremembe ter (iii) dodana vrednost in rast. V naslednjih odstavkih Sodišče predstavlja izbrana posebna poročila, ki se nanašajo na te prioritete. Izbrana poročila pomenijo približno tretjino od 36 poročil za leto 2016. Sodišče predstavlja izbor skupnih izzivov iz teh poročil, ki so privedli do priporočil, ne želi pa ponavljati splošnih zaključkov. V ***okvirih 3.15***, ***3.16*** in ***3.17*** je pregled s poudarjenimi izzivi za vsako prioriteto strategije za obdobje 2013–2017.

ODGOVORI KOMISIJE

3.53 *Komisija poudarja, da je Evropsko računsko sodišče za nekatera posebna poročila, izbrana v okvirih 3.15, 3.16 in 3.17, že opredelilo dobre rezultate in dosežke, na primer:*

— *v Posebnem poročilu št. 19/2016 je ugotovilo, da se je zakonodaja, kar zadeva stroške upravljanja in pristojbine za upravljanje, znatno izboljšala, saj določa zgornje meje kumulativnih zneskov, ki so nižje od tistih, ki so se uporabljale v programskem obdobju 2007–2013;*

— *v Posebnem poročilu št. 10/2016 je Evropsko računsko sodišče ugotovilo, da si Komisija v zadnjih letih hvalevredno prizadeva za izboljšanje preglednosti;*

— *v Posebnem poročilu št. 31/2016 je Evropsko računsko sodišče ugotovilo, da poteka ambiciozno delo in da je bil dosežen splošni napredek pri doseganju cilja. Izvajanje cilja je privedlo do obsežnejšega in bolje usmerjenega financiranja podnebnih ukrepov v okviru Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada;*

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

— *v Posebnem poročilu št. 04/2016 je Evropsko računsko sodišče ugotovilo, da so tri skupnosti znanja in inovacij, ustanovljene leta 2010, s pomočjo Evropskega inštituta za inovacije in tehnologijo povezale več kot 500 partnerjev iz različnih panog, držav in sektorjev. Skupnosti znanja in inovacij so samostojne, kar je značilnost Evropskega inštituta za inovacije in tehnologijo, ki jo partnerji skupnosti znanja in inovacij še posebej cenijo. Skupnosti znanja in inovacij prek Evropskega inštituta za inovacije in tehnologijo ponujajo nove možnosti za izvajanje inovativnih dejavnosti in spodbujajo podjetniško kulturo. Evropsko računsko sodišče je pozdravilo odločitev Evropskega inštituta za inovacije in tehnologijo, da pregleda svoje kazalnike za leto 2015 z izvajanjem novega sistema upravljanja ključnih kazalnikov smotrnosti.*

Vzdržnost javnih financ

3.54 Tri posebna poročila, sprejeta leta 2016, obravnavajo vzdržnost javnih financ. Čeprav so osredotočena na različne instrumente, zasnovane za zaščito proračuna EU ali držav članic, so bile v njih ugotovljene nekatere skupne slabosti pri izvajanju. Dva elementa ugotovitev Sodišča (pomisleki glede kakovosti podatkov in glede preglednosti) sta zadevi, ki ju je Sodišče ugotovilo na mnogih področjih.

3.54 *Komisija v zvezi s „smernicami“ in „kakovostjo podatkov“, omenjenih za Posebno poročilo št. 19/2016 v okviru 3.15, poudarja naslednje:*

Ob objavi je Komisija zagotavljala obširne smernice, priročnike in možnosti izmenjave izkušenj. Ti so na voljo na https://www.fi-compass.eu/resources/ec. Obravnavane teme med drugim zajemajo predhodno oceno, načine plačila, stroške upravljanja in pristojbine za upravljanje, kombinacijo skladov ESI in EFSI, izbor organov, ki izvajajo finančne instrumente. Teme so bile izbrane na podlagi potrebe po smernicah, ki so jo izrazile države članice.

Primeri, navedeni v poročilu Evropskega računskega sodišča, razen smernic o preferencialni obravnavi (ki so bile državam članicam predstavljene oktobra 2015), so povezani s priporočili za Komisijo, naj državam članicam zagotovi dodatne smernice za izkoriščanje ekonomije obsega, spoštovanje davčnih določb ali sprejetje ustreznih ukrepov za ohranitev obnavljajoče se narave skladov v zahtevanem osemletnem obdobju po koncu obdobja upravičenosti za programsko obdobje 2014–2020. Edino sklicevanje v Posebnem poročilu št. 19/2016 v zvezi s kakovostjo podatkov je povezano s stroški upravljanja in pristojbinami za upravljanje, ki jih sporočijo organi upravljanja. Za več finančnih instrumentov je v poročilu Evropskega računskega sodišča navedeno, da stroški upravljanja in pristojbine za upravljanje sploh niso bili sporočeni ali niso bili verjetni. Obvezno poročanje o stroških upravljanja ter pristojbinah za upravljanje, ki so nastali in so bili plačani, je bilo zakonito predvideno samo ob zaključku, tj. do marca 2017.

Komisija tudi poudarja, da so na podlagi izkušenj iz obdobja 2007–2013, zahteve za obdobje 2014–2020 precej podrobnejše in da je predvideno bolj strukturirano zagotavljanje podatkov.

Okvir 3.15 – Skupni problemi, ki so bili ugotovljeni v poročilih o vzdržnosti javnih financ

	Smernice	Kakovost podatkov	Preglednost
Posebno poročilo št. 10/2016 – Postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem	X	X	X
Posebno poročilo št. 19/2016 – Izvrševanje proračuna EU s finančnimi instrumenti	X	X	n. r.
Posebno poročilo št. 29/2016 – Enotni mehanizem nadzora	X	X	X

Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.55 Primeri skupnih ugotovitev v teh poročilih:

(i) premalo razvite smernice (Posebno poročilo št. 29/2016): za izboljšanje procesa odločanja Nadzornega odbora skupnega mehanizma nadzora in za zagotovitev učinkovitosti in uspešnosti sestankov odbora bi bilo treba razviti dodatne smernice v obliki kontrolnih seznamov, predlog in diagramov;

(ii) kakovost podatkov (Posebno poročilo št. 19/2016): Komisija ni imela celovitega pregleda nad stroški upravljanja in provizijami za izvajanje finančnih instrumentov Evropskega sklada za regionalni razvoj in Evropskega socialnega sklada. Komisija tudi ni imela dovolj informacij za vsako državo članico o dodatnih skupnih upravnih stroških, povezanih z izvajanjem *evropskih strukturnih in investicijskih skladov* z *nepovratnimi sredstvi* ali *finančnimi instrumenti* v obdobju 2014–2020;

ODGOVORI KOMISIJE

3.55

(i) *Premalo razvite smernice (Posebno poročilo št. 29/2016): Komisija ugotavlja, da Posebno poročilo št. 29/2016 ni vsebovalo priporočil, naslovljenih na Komisijo, temveč priporočila, naslovljena na ECB.*

(ii) *Kakovost podatkov (Posebno poročilo št. 19/2016): Komisija stroške upravljanja in pristojbine za upravljanje za obdobje 2007–2013 spremlja v okviru povzetka podatkov za finančne instrumente, ki temeljijo na poročanju držav članic. Ta zahteva je bila uvedena leta 2011.*

Za obdobje 2014–2020 bo imela popolnejši in zanesljivejši sklop podatkov za spremljanje celotnega izvajanja finančnih instrumentov, vključno s stroški upravljanja in pristojbinami za upravljanje.

Nacionalni organi so v obeh obdobjih odgovorni za zagotavljanje upravičenosti stroškov upravljanja in provizij za upravljanje v skladu z veljavnimi pravili in načelom subsidiarnosti.

UGOTOVITVE SODIŠČA

(iii) preglednost (Posebno poročilo št. 10/2016): analize, na katerih temeljijo predlogi Komisije za sklepe in priporočila za postopek v zvezi s čezmernim primanjkljajem, na splošno niso bile dovolj pregledne. Sodišče je ugotovilo potrebo po uravnovešenju povečane zapletenosti in širše uporabe ekonomske presoje s povečanjem preglednosti ter s tem olajšanim javnim nadzorom. Eurostat ni poročal ekonomsko-finančnemu odboru niti objavil vseh predhodnih/naknadnih dvostranskih svetovanj državam članicam. Razlogi Eurostata za *pridržke* in spremembe podatkov ter postopki, povezani s pridržki, bi lahko bili preglednejši.

ODGOVORI KOMISIJE

(iii) *Preglednost (Posebno poročilo št. 10/2016): Eurostat ima vzpostavljen postopek, v katerem so določeni koraki, časovni razpored in vloga vsakega akterja pri analizi priglašenih podatkov v okviru postopka v zvezi s čezmernim primanjkljajem. To vključuje redne sestanke z višjim vodstvom in generalnim direktorjem. Eurostat na podlagi izida revizije Evropskega računskega sodišča od poletja 2016 na svojem spletišču dejansko objavlja predhodne in naknadne nasvete za države članice, ki se nato sporočijo Ekonomsko-finančnemu odboru. Na voljo so v naslednjem razdelku spletišča Eurostata: http://ec.europa.eu/eurostat/web/government-finance-statistics/methodology/advice-to-member-states.*

Eurostat je kar zadeva njegove razloge za pridržke in spremembe, ki temeljijo na strokovni presoji, vzpostavil postopke za izražanje pridržkov in sprememb podatkov na podlagi revizije Evropskega računskega sodišča.

Okolje, energetika in podnebne spremembe

3.56 Sodišče je leta 2016 objavilo štiri poročila o okolju, energetiki in podnebnih spremembah. V teh poročilih so bile sicer obravnavane različne teme, vendar so bile ugotovljene nekatere skupne zadeve. Tako kot na drugih področjih se je pokazalo, da obstajajo skupni pomisleki, povezani s kakovostjo podatkov in spremljanjem. Na tem področju so se pojavili tudi pomisleki v zvezi s pravočasnostjo.

3.56 *Glej odgovor Komisije na odstavek 3.57.*

Okvir 3.16 – Skupni problemi, ki so bili ugotovljeni v poročilih o okolju, energetiki in podnebnih spremembah

	Kakovost podatkov	Pravočasna izvedba	Spremljanje in pregled
Posebno poročilo št. 3/2016 – Onesnaženost Baltskega morja s hranili	X	X	X
Posebno poročilo št. 18/2016 – Certificiranje biogoriv	X	n. r.	X
Posebno poročilo št. 22/2016 – Razgradnji jedrskih elektrarn v Litvi, Bolgariji in na Slovaškem	n. r.	X	X
Posebno poročilo št. 31/2016 – Podnebni ukrepi EU	X	X	X

Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.57 Primeri skupnih ugotovitev v teh poročilih:

(i) kakovost podatkov (Posebno poročilo št. 3/2016): s postopkom za spremljanje onesnaževanja zaradi vnosa hranil v Baltskem morju ni bila zagotovljena zanesljivost podatkov za namen ocene skladnosti s cilji HELCOM ([52]);

(ii) pravočasnost (Posebno poročilo št. 22/2016): skoraj pri vseh ključnih infrastrukturnih projektih v treh revidiranih državah članicah je prišlo do zamud. Najdaljše so bile v Litvi, kjer je bil končni datum razgradnje odložen za devet let, in sicer na leto 2038; (Posebno poročilo št. 31/2016): Sodišče je ugotovilo, da poteka ambiciozno delo za dosego cilja porabe vsaj 20 % proračuna EU za obdobje 2014–2020 za ukrepe, povezane s podnebnimi spremembami, vendar obstaja resno tveganje, da cilj ne bo dosežen. Komisija ocenjuje, da bo skupna poraba za podnebne ukrepe znašala 18,9 %, kar pomeni, da 20-odstotni cilj ne bo dosežen;

(iii) spremljanje (Posebno poročilo št. 18/2016): Komisija ne nadzoruje delovanja prostovoljnih shem za certificiranje biogoriv, zato ni mogla zagotoviti, da te dejansko uporabljajo standarde, za katere so bile certificirane, ali odkrivati kršitev pravil.

ODGOVORI KOMISIJE

3.57

(ii) *Pravočasnost (Posebno poročilo št. 22/2016): Komisija je ugotovila, da so v zadevnih treh državah članicah programi razgradnje na različnih stopnjah napredka in pripravljenosti. Pri programih za jedrski elektrarni Bohunice (SK) in Kozloduy (BG) je bil dosežen največji napredek, programa pa bi se morala predvidoma končati leta 2025 oziroma 2030. Trajanje programa za elektrarno Kozloduy je bilo ob njegovi spremembi leta 2011 skrajšano za pet let.*

V jedrski elektrarni Ignalina (LT) je razgradnja reaktorjev černobilskega tipa prvi tovrstni postopek, ki dejansko pomeni največje izzive. V preteklem večletnem finančnem okviru je prihajalo do zamud. Pozneje so bile strukture kontrole in upravljanja okrepljene, da bi se ublažile nastale težave.

Komisija ne glede na že dosežen napredek priznava, da je treba programe razgradnje nenehno izboljševati.

(iii) *Spremljanje (Posebno poročilo št. 18/2016): Komisija je ugotovila, da je zakonodajalec omejil njena „nadzorna pooblastila“ nad izvajanjem vseh operacij. Komisija nadzira prostovoljne sheme v skladu z zakonskimi pristojnostmi, določenimi v direktivi o spodbujanju uporabe energije iz obnovljivih virov, kakor je spremenjena z Direktivo (EU) 2015/1513, ki vsebuje zahtevo, da morajo prostovoljne sheme vsako leto poročati o svojem delovanju.*

Komisija se je strinjala, da je mogoče okrepiti nadzor in preglednost, vključno s pritožbenimi postopki.

Dodana vrednost/znižanje stroškov

3.58 Ustvarjanje dodane vrednosti je ponavljajoča se tema v vseh posebnih poročilih Sodišča in Sodišče je v mnogih primerih dalo priporočila o razvoju zakonodaje ali postopkov, redkeje pa o zniževanju stroškov. Opredelilo je s tem povezane skupne probleme v štirih poročilih o institucijah, organih ali agencijah EU. Na tem področju in v mnogih poročilih Sodišča so bili pogosti tudi pomisleki v zvezi s spremljanjem in preglednostjo.

([52]) HELCOM je organ upravljanja Helsinške konvencije o varstvu morskega okolja območja Baltiškega morja.

Okvir 3.17 – Skupni problemi, ki so bili ugotovljeni v poročilih o institucijah, organih in agencijah EU

	Dodana vrednost/znižanje stroškov	Spremljanje	Preglednost
Posebno poročilo št. 4/2016 – Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo	X	X	X
Posebno poročilo št. 7/2016 – Stavbe Evropske službe za zunanje delovanje (ESZD)	X	X	n. r.
Posebno poročilo št. 12/2016 – Uporaba nepovratnih sredstev v agencijah	X	X	X
Posebno poročilo št. 17/2016 – Javno naročanje institucij EU	n. r.	X	X

Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.59 Primeri skupnih ugotovitev v teh poročilih:

(i) dodana vrednost (Posebno poročilo št. 4/2016): kljub nesporni utemeljenosti *obstoja* EIT njegov zapleten operativni okvir in težave z upravljanjem ovirajo njegovo skupno uspešnost, poleg tega pa bi moral EIT svoj pristop na novo osredotočiti na doseganje učinka;

(ii) spremljanje (Posebno poročilo št. 7/2016): ESZD pri spremljanju razpoložljivega prostora na osebo v svojih stavbah ni upoštevala vseh relevantnih dejavnikov niti ni vedno zagotavljala, da so najemnine, ki jih je plačevala za pisarniške in stanovanjske prostore, v skladu s tržnimi cenami, ali da so stroški, preneseni na druge najemnike, v celoti povrnjeni;

(iii) preglednost (Posebno poročilo št. 12/2016): Sodišče je ugotovilo pomanjkljivosti v primerih, v katerih so revidirane agencije uporabljale specifične postopke za izbor strokovnjakov in dodeljevanje nepovratnih sredstev na podlagi izjem v ustanovni uredbi. Posledično je prišlo do tveganja neupoštevanja načela enakovredne obravnave in preglednosti, morebitne zadeve v zvezi z navzkrižjem interesov pa niso bile v celoti obravnavane; (Posebno poročilo št. 17/2016): prepoznavnost dejavnosti javnega naročanja institucij EU na spletu je bila slaba. Informacije o rezultatih postopkov niso bile dostopne za to, da bi jih organ za razrešnico in širša javnost lahko uspešno spremljala, s čimer bi se izboljšala preglednost in ustvarilo zaupanje.

ODGOVORI KOMISIJE

3.59

(i) *Dodana vrednost (Posebno poročilo št. 4/2016): Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo je sprejel vrsto ukrepov za odpravo pomanjkljivosti na področju učinkovitosti. Kompleksnost operativnega okvira je obravnaval v okviru projektne skupine za poenostavitev, svoje strategije spremljanja ter načel dobrega upravljanja in finančne vzdržnosti. Okrepil je tudi svojo vodstveno strukturo ter strukturo upravljanja in vodenja.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

DEL 3 – SPREMLJANJE IZVAJANJA PRIPOROČIL

3.60 Spremljanje izvajanja priporočil iz revizijskih poročil Sodišča je bistven element v ciklusu revizije smotrnosti. Poleg povratnih informacij o učinku dela Sodišča, ki jih zagotavlja Sodišču in drugim deležnikom (predvsem Evropskemu parlamentu in Svetu), spremljanje izvajanja priporočil pomaga tudi spodbujati Komisijo in države članice k izvajanju priporočil Sodišča.

3.61 V tem oddelku so rezultati letnega pregleda statusa izvajanja popravljalnih ukrepov, ki jih je sprejela Komisija v zvezi s priporočili Sodišča.

Obseg in pristop

3.62 Letos je Sodišče izbralo 13 poročil:

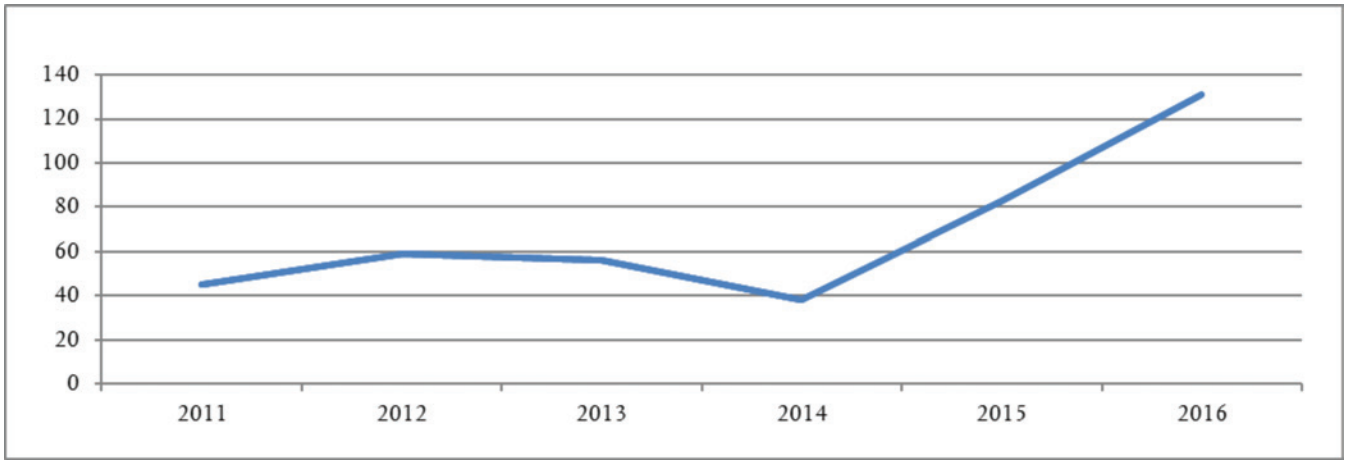
— ki so bila objavljena pred vsaj tremi leti,

— ki so še vedno relevantna in

— za katera Sodišče niti v posebnem niti v letnem poročilu še ni spremljalo izvajanja priporočil.

V poročilih je bilo skupaj 131 priporočil, danih med letoma 2010 in 2013, na različne teme (glej ***okvir 3.18***). Podrobnosti o statusu izvajanja so v ***Prilogi 3.1***.

Okvir 3.18 – Letos se je spremljalo več priporočil kot v katerem koli preteklem letu



Vir: Evropsko računsko sodišče.

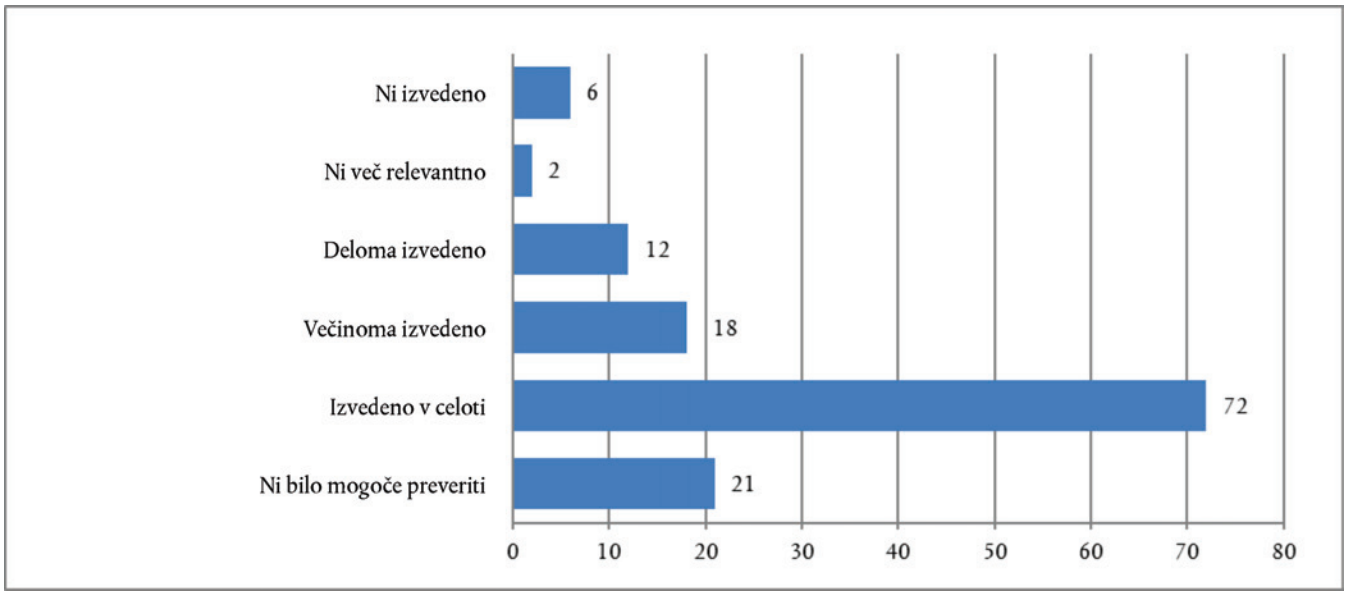
UGOTOVITVE SODIŠČA

3.63 Sodišče je spremljanje izvedlo na podlagi pregleda dokumentacije in pogovorov z uslužbenci Komisije. Za zagotovitev poštenega in uravnovešenega pregleda je Sodišče svoje ugotovitve potem poslalo Komisiji in v svoji končni analizi upoštevalo njene odgovore. Sodišče je lahko sprejelo zaključek o 108 priporočilih. O preostalih 23 ni moglo sprejeti zaključka, ker niso bila neposredno naslovljena na Komisijo ali pa niso bila več relevantna.

Kako je Komisija obravnavala priporočila Sodišča?

3.64 Za 108 priporočil je Sodišče ugotovilo, da jih je Komisija v celoti izvedla 72, 18 jih je izvedla večinoma, 12 deloma, šestih pa ni izvedla (glej ***okvir 3.19***).

Okvir 3.19 – Veliko število izvedenih priporočil



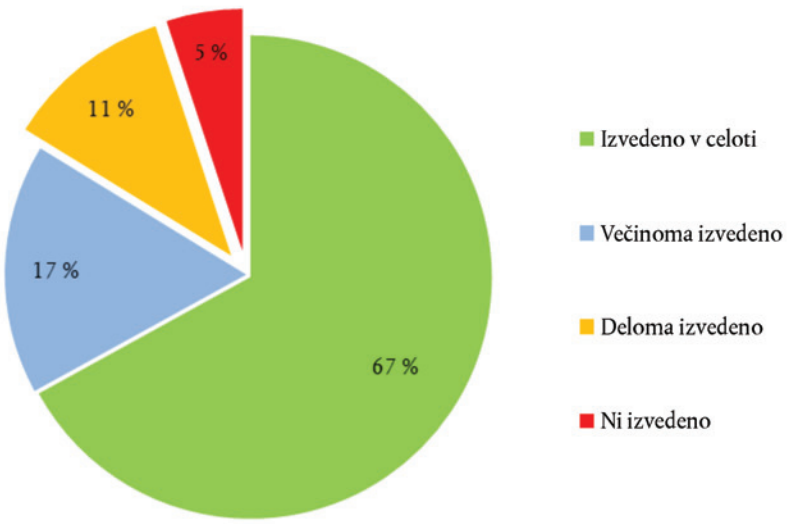
Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.65 Ta izid je v glavnem skladen s prejšnjimi leti. Edino odstotek v celoti izvedenih priporočil je bil največji, odkar je Sodišče začelo objavljati konsolidirane podatke.

3.66 Tudi kadar priporočila Sodišča niso bila izvedena v celoti, so pogosto privedla do sprejetja popravljalnih ukrepov (glej ***okvir 3.20***). Velika večina jih je bila sprejetih v dveh letih.

Okvir 3.20 – Priporočila so pogosto privedla do bistvenih popravljalnih ukrepov



Vir: Evropsko računsko sodišče

3.67 Sodišče ni moglo preveriti 21 priporočil (16 % vseh priporočil), ker so bila naslovljena izključno na države članice ([53]).

3.68 Komisija je navedla, da bo v specifičnih primerih *deljenega upravljanja*, v katerih ima nadzorno vlogo, z državami članicami pregledala bistvene zadeve. Skupna delovna skupina Sodišča in Komisije sedaj razpravlja o mogočem mehanizmu za potrjevanje teh rezultatov in poročanje o njih. Sodišče namerava sodelovati tudi z odborom za stike ([54]) in Svetom, da bi ugotovilo, s katerimi ureditvami sodelovanja bi bilo mogoče dobiti dodatne uporabne informacije o tem, kako države članice izvajajo priporočila.

([53]) Iz posebnega poročila št. 20/2012 in št. 23/2012.
([54]) Odbor za stike je zbor vodij VRI EU, vključno z Evropskim računskim sodiščem.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Mešani rezultati

3.69 Spremljanje, ki ga je izvedlo Sodišče, kaže, da so priporočila Sodišča privedla do več ključnih izboljšav. Nerešene slabosti so opisane v ***Prilogi 3.2***.

3.70 Šest priporočil ni bilo izvedenih (glej naslove poročil v ***Prilogi 3.1***):

— Posebno poročilo št. 20/2012 (odstavek 77(a)). V zakonodajnih predlogih o odpadkih iz leta 2015 ni bilo upoštevano naše priporočilo o določitvi zavezujočih ciljnih vrednosti na ravni EU. Do tega je prišlo, ker se je Komisija preusmerila iz določanja ciljnih vrednosti v podporne ukrepe za preprečevanje odpadkov, kot sta zmanjševanje potrate hrane in okoljsko primerna zasnova.

— Posebno poročilo št. 14/2012 (odstavek 54(b)). Doslej še ni bilo izvedeno vrednotenje učinka sredstev EU, dodeljenih za izvajanje higiene in varnosti hrane v klavnicah.

— Posebno poročilo št. 14/2012 (odstavek 54(c)). Ker omenjeno vrednotenje še ni bilo izvedeno, ni bilo mogoče ugotoviti, ali so potrebni dodatni ukrepi.

— Posebno poročilo št. 2/2013 (prvi del priporočila 7, odstavek 104). Komisija ni izvedla uspešnih ukrepov za zagotovitev dodatnosti naslednika Sklada za financiranje na osnovi delitve tveganja. To je bilo novembra 2016 potrjeno z neodvisno oceno, v kateri so bili izraženi pomisleki v zvezi z nedodatnostjo 28 % projektov in v kateri je bila priporočena določitev jasnih izbirnih meril za zagotavljanje dodatnosti.

ODGOVORI KOMISIJE

3.70

— *Posebno poročilo št. 20/2012. Komisija še naprej pravno in finančno podpira preprečevanje nastajanja odpadkov, ki je najvišje v hierarhiji ravnanja z odpadki, na primer s kohezijskim skladi EU. Ne glede na to, ali bo spremenjena zakonodaja vsebovala sklicevanja na preprečevanje nastajanja odpadkov (vključno s ponovno uporabo) ali ne, v tej fazi ni mogoče predvideti ciljev, saj zakonodajni postopek o predlogu Komisije glede odpadkov še poteka (in se bo nadaljeval v drugi polovici leta 2017).*

— *Posebno poročilo št. 14/2012. Če so države članice vključile varnost hrane in higienske standarde v naknadno vrednotenje programov razvoja podeželja za obdobje 2007–2013, bo Komisija vključila rezultate vrednotenja v povzetek vrednotenja. Vsekakor se je ukrep v sedanjem programskem obdobju nehal izvajati.*

— *Posebno poročilo št. 14/2012. V sedanjem programskem obdobju (2014–2020) se je ukrep nehal izvajati.*

— *Posebno poročilo št. 2/2013. Vedno bo težko naknadno zagotoviti dodatnost posameznega projekta, saj je ta ocena odvisna od številnih dejavnikov, ki se stalno spreminjajo in so povezani s spreminjajočimi se gospodarskim pogoji. Vendar so se finančni instrumenti za obdobje 2014–2020 izboljšali, kar zadeva zahteve glede vrednotenja, spremljanja in poročanja, in zasnovano je bilo vmesno vrednotenje programa INNOVFIN za zagotovitev odgovorov na pomisleke Evropskega računskega sodišča. Otežen dostop do financiranja še vedno vzbuja zaskrbljenost pri MSP.*

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
— Posebno poročilo št. 12/2012 (odstavek 108(d)). V nasprotju z našim priporočilom v imenovanje generalnega direktorja Eurostata še vedno ni vključen Evropski svetovalni organ za upravljanje statističnih podatkov ali Evropski parlament in Svet.	— *Posebno poročilo št. 12/2012. Za zagotavljanje, da so postopki imenovanja in razrešitve generalnega direktorja Eurostata pregledni in da zagotavljajo popolno skladnost z načelom neodvisnosti, kot je v zvezi s tem predvideno v Uredbi (ES) št. 223/2009, obstajajo ustrezen pravni okvir in potrebni zaščitni ukrepi.* *Preglednost je bila potrjena z nedavnim postopkom v zvezi z delovnim mestom generalnega direktorja Eurostata, za katero so se lahko potegovali zunanji kandidati. Poleg tega je neodvisno poročanje Evropskega svetovalnega organa za upravljanje statističnih podatkov o tem, kako Komisija (Eurostat) izvaja kodeks ravnanja, najbolj uspešno, saj ni neposredno vključeno v imenovanje generalnega direktorja Eurostata. Ne nazadnje, medinstitucionalni odnosi med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo so dobro vzpostavljeni, na primer kar zadeva zakonodajni postopek, pa tudi glede tega, da Komisija kot celota odgovarja Parlamentu. Letni statistični dialog, predviden z Uredbo (ES) št. 223/2009, je namenjen temu, da se zagotovi ustrezna vključenost Parlamenta in da se Parlamentu zagotovijo informacije o statističnih zadevah, vključno s predvidevanjem, da novoimenovani generalni direktor Eurostata takoj o imenovanju nastopi pred ustreznim odborom Evropskega parlamenta.*
— Posebno poročilo št. 23/2012 (odstavek 73(e), zadnji stavek). Komisija tega priporočila o spremljanju uporabe klavzul o povračilu sredstev v sklepih o dodelitvi nepovratnih sredstev za projekte za obnovo sprva ni sprejela, ker je bilo spremljanje po njenem mnenju odgovornost *organov upravljanja* v državah članicah.	— *Posebno poročilo št. 23/2012. Kot je navedeno v njenem odgovoru na to priporočilo, Komisija meni, da je vključitev klavzule o povračilu v dopis o dodelitvi sredstev, ki ga izda organ upravljanja, primer dobre prakse, ki ga lahko države članice koristno vključijo v svoje nacionalne predpise.* *Vendar glede na to, da odločbe o dodelitvi sredstev izdajajo organi upravljanja, bi morali v skladu z načelom deljenega upravljanja med spremljanjem izvajanja projektov spremljati tudi uporabo klavzule o povračilu.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.71 Komisija sprva ni sprejela 11 priporočil, od katerih se jih je devet (vključno s šestimi iz Posebnega poročila št. 9/2013) nanašalo na GD DEVCO. Kljub temu so bila kasneje vsa razen enega izvedena delno ali v celoti (glej ***okvir 3.21***).

ODGOVORI KOMISIJE

3.71 *Po reorganizaciji Komisije leta 2015 dve od devetih prvotno zavrnjenih priporočil Generalnega direktorata za mednarodno sodelovanje in razvoj spadata v pristojnost Generalnega direktorata za sosedstvo in širitvena pogajanja.*

Ostalih sedem prvotno zavrnjenih priporočil je bilo zajetih v nadaljnje spremljanje Evropskega računskega sodišča leta 2016:

— *eno priporočilo iz Posebnega poročila št. 13/2013, ki je vključevalo zahtevo, da Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje vzpostavita nov sistem za izračunavanje in poročanje o vseh upravnih stroških, vključenih v zagotavljanje razvojne pomoči za osrednjo Azijo, je bilo zavrnjeno, ker se je štelo, da bi moralo Evropsko računsko sodišče uvesti spremembo obstoječega sistema oblikovanja proračuna po dejavnostih na ravni Komisije in se o njen nadalje dogovoriti s proračunskim organom;*

— *v Posebnem poročilu št. 9/2013, se Generalni direktorat za mednarodno sodelovanje in razvoj ter Evropska služba za zunanje delovanje nista strinjala s šestimi od dvanajstih priporočil, ker se je za večino ukrepov štelo, da so bili že izvedeni, kot je pojasnjeno v skupnih odgovorih Evropske službe za zunanje delovanje in Komisije Evropskemu računskemu sodišču. Zato ta pozitivni rezultat ne bi smel biti presenetljiv.*

Glej odgovor Komisije na odstavek 3.70 v zvezi s Posebnim poročilom št. 12/2012.

Okvir 3.21 – Skoraj vsa sprva zavrnjena priporočila so bila kljub temu izvedena

Posebno poročilo	Zavrnjeno in ne izvedeno	Zavrnjeno in deloma izvedeno	Zavrnjeno in v celoti izvedeno
št. 23/2012 Obnova			Načelo „onesnaževalec plača“ je zdaj pogoj za pridobitev financiranja projektov za obnovo.
št. 14/2013 Palestinska nacionalna oblast		Program neposredne finančne podpore Palestini PEGASE se je sprva zagotavljal brez izrecnih pogojev. To se je z uvedbo pristopa, usmerjenega v rezultate, spremenilo.	

Posebno poročilo	Zavrnjeno in ne izvedeno	Zavrnjeno in deloma izvedeno	Zavrnjeno in v celoti izvedeno
št. 13/2013 Srednja Azija		Naslovnik priporočila je menil, da nov sistem za izračunavanje splošnih upravnih stroškov zagotavljanja razvojne pomoči Srednji Aziji in za poročanje o njih ni potreben, ker zadostuje obstoječ sistem priprave proračuna po dejavnostih.	
št. 9/2013 Demokratična republika Kongo		Za projekte v zvezi z upravljanjem v Demokratični republiki Kongo ni bil sprejet standardni časovni okvir, ker je Komisija raje delovala na podlagi najboljših informacij, projekti pa so bili lahko spremenjeni ali podaljšani. Toda večinoma so imeli realistične časovno opredeljene kazalnike.	Čeprav priporočilo Sodišča o enakomerni razporeditvi pomoči v vseh provincah Demokratične republike Kongo ni bilo sprejeto, je Sodišče ugotovilo, da je pomoč precej enakomerno razporejena med centralno in obrobnimi regijami.
		Namesto da bi Komisija okrepila rabo pogojenosti in dialoga o politikah, je navedla, da uporablja mednarodno usklajena načela za nestabilne države. Kljub temu je Sodišče ugotovilo, da se pogojenosti in dialog o politikah uporabljajo, čeprav še niso povsem uspešni.	Ukrepov za preprečevanje tveganja ni treba uvesti, ker jih bosta Komisija in ESZD prilagodili spreminjajočim se razmeram. Sodišče je ugotovilo, da je Komisija za novo programsko obdobje bolj upoštevala mogoča tveganja in temu primerno okrepila svoje blažilne ukrepe.
			Komisija ni sprejela tega, da je potrebna večja fleksibilnost med izvajanjem programov, saj so spremembe programov običajna praksa. Sodišče je ugotovilo, da se programi ne prilagajajo na podlagi rednih vrednotenj, spremljanja in revizij.
			Komisija ni sprejela tega, da je treba še bolj spodbujati usklajen dialog o politikah. Sodišče je našlo dokaze o sestankih na vseh ravneh in skupne izjave.
št. 4/2013 Egipt			Komisija je navedla da se bo o zadevah v zvezi z upravljanjem javnih financ in goljufijo v Egiptu razpravljalo v okviru neformalnega ekonomskega dialoga. Sodišče je ugotovilo, da je bila v skladu z njegovim priporočilom ustanovljena nacionalna protikorupcijska komisija.
št. 12/2012 Eurostat	Komisija meni, da potreben pravni okvir in varovala za zagotavljanje, da so postopki Eurostata za imenovanja in razrešitve pregledni, že obstajajo, kar zagotavlja popolno skladnost z načelom neodvisnosti.		

Vir: Evropsko računsko sodišče in podatkovna zbirka Komisije za priporočila, ukrepe in razrešnico.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČKI IN PRIPOROČILA

Zaključki

3.72 Z dobrimi postopki za merjenje smotrnosti in poročanje o njej se lahko prikaže uspešnost operacij in poudarijo področja, ki jih je treba izboljšati. Komisija uporablja zapleten in raznolik okvir za poročanje o smotrnosti, ki ga sestavljajo različni načini poročanja (glej odstavke 3.3–3.12).

3.73 Tako kot druge vlade in mednarodne organizacije se tudi Komisija zdaj bolj osredotoča na smotrnost. Sodišče je našlo šest področij dobrih praks vlad in mednarodnih organizacij po vsem svetu, za katere bi Komisija lahko razmislila o izboljšavah (glej odstavke 3.13–3.51):

3.73

1. **Možnosti za izboljšanje okvira smotrnosti (odstavki 3.15–3.23)**

— To, da Komisija uporablja dva sklopa ciljev in kazalnikov, enega za programe, drugega pa za generalne direktorate, ne odraža tega, da je Komisija končno odgovorna za izvrševanje proračuna EU v skladu z načeli dobrega finančnega poslovodenja. Sodišče navaja primere vlad, ki so si z usklajevanjem uporabljenih načinov merjenja prizadevale za jasen okvir in izboljšanje razumevanja smotrnosti, ki jo dosegajo. Komisija ne poroča o informacijah o odhodkih, razčlenjenih po splošnih in specifičnih ciljih.

— *Evropsko računsko sodišče je v svojem letnem poročilu za leto 2015 ugotovilo, da številni cilji iz načrtov upravljanja Komisije niso bili določeni na ustrezni ravni odgovornosti. Komisija je od takrat pregledala svoj cikle strateškega načrtovanja in oblikovanja programov. Cilj je bil zagotoviti jasnejši okvir za odgovornost Komisije/generalnih direktoratov in bolj racionalizirati dokumente načrtovanja ter jih osredotočiti na prednostne naloge Komisije in pristojnosti generalnega direktorata. Cilji in kazalniki, izbrani za strateške načrte, so zdaj prilagojeni njihovim specifičnim pristojnostim in izražajo dejstvo, da so odgovornosti služb Komisije širše od izvrševanja proračuna in upravljanja programa.*

Zato uskladitev ciljev in kazalnikov v okviru smotrnosti služb Komisije s cilji in kazalniki, opredeljenimi v pravnih podlagah programov, ni več potrebna. Vendar so službe Komisije pozvane, naj se pri opisovanju svojih dejavnosti v zvezi s programi sklicujejo na izjave o programih. To pomaga omejiti podvajanje informacij in zagotoviti usklajenost podatkov ter bo v prihodnosti še okrepljeno.

Komisija meni, da je njena odgovornost za izvajanje proračuna jasna. Vsak generalni direktorat v svojem letnem poročilu o dejavnostih podpiše izjavo o zanesljivosti, v kateri je navedeno, da so bila sredstva porabljena za predvideni namen in v skladu z načelom dobrega finančnega poslovodenja ter da so z njimi povezane transakcije zakonite in pravilne. Na interni ravni kolegij z letnim poročilom o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU, ki ga sprejme vsako leto, sprejema splošno politično odgovornost za upravljanje proračuna EU.

UGOTOVITVE SODIŠČA

— Komisija uporablja veliko različnih ciljev in kazalnikov. Sicer izvaja pregled v okviru pobude za proračun, usmerjen v rezultate, vendar so drugi subjekti še bolj poenostavili svoje okvire smotrnosti.

ODGOVORI KOMISIJE

— *Okvir smotrnosti proračuna EU je bil razvit za izpolnitev pravnih zahtev ter kot odziv na zahteve deležnikov in potrebe Komisije.*

Informacije o smotrnosti programov za porabo sredstev Komisija uporablja za (a) spremljanje napredka programa, (b) odgovornost in preglednost, (c) obveščanje nosilcev odločanja o upravljanju programa, (d) utemeljitev ali predlaganje prilagoditve dodelitve sredstev proračunskim organom ter (e) pripravo predlogov za spremembe pravne podlage ali prihodnje programe.

Vendar Komisija ugotavlja, da čeprav se informacije o smotrnosti upoštevajo v letnem proračunskem postopku, niso edini dejavnik spodbujanja proračunskih odločitev.

Pravne podlage programov za obdobje 2014–2020 vključujejo več kot 700 kazalnikov, ki pomagajo spremljati njihovo smotrnost v njihovem življenjskem ciklu. So rezultat zakonodajnega postopka, zato izražajo pričakovanja sozakonodajalcev v zvezi z vrsto in stopnjo podrobnosti informacij, potrebnih za spremljanje smotrnosti. Poročanje o teh kazalnikih v izjavah o programih proračunskemu organu omogoča, da v proračunskem postopku upošteva informacije o smotrnosti. Komisija v okviru pobude o proračunu EU, usmerjenem v rezultate, proučuje kazalnike za programe za porabo sredstev, kot so določeni v pravni podlagi, da bi pridobila spoznanja za pripravo naslednje generacije teh programov.

Ugotavlja, da se je z nedavno reformo znatno zmanjšalo število ciljev in kazalnikov, ki se uporabljajo v strateških načrtih za službe Komisije. Število splošnih ciljev se je zmanjšalo s 84 na 11, kazalnikov vpliva s 187 na 37, posebnih ciljev s 426 na 386 in kazalnikov rezultatov z 969 na 825.

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
2. **Poročanje o smotrnosti ni izčrpno (odstavki 3.24–3.32)**	
— V primerjavi z drugimi subjekti Komisija manj poroča o izzivih in neuspehih. Uravnovešeno poročanje pomeni, da je treba jasneje analizirati preteklo smotrnost za boljše odločanje za prihodnost, in krepi objektivnost pridobljenih informacij.	— *Komisija je zavezana pripravi visokokakovostnih poročil o smotrnosti, v katerih so uravnoteženo opisani rezultati.* *Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna je podroben povzetek tega, kako proračun EU podpira politične prednostne naloge Evropske unije, in ključnih rezultatov, doseženih s proračunom EU. Ni zasnovano kot izčrpno in podrobno poročilo o smotrnosti porabe proračuna EU. Poročilo se nanaša na druga poročila o smotrnosti, v katerih so na voljo podrobnejše informacije o smotrnosti (vrednotenja, izjave o programih, letna poročila o dejavnostih itd.).* *Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna za leto 2015 se nanaša na številne pomanjkljivosti in težave, ki jih je treba obravnavati. Oddelek 1 poročila se nanaša ne le na izzive, ki vplivajo na pravočasno izvajanje programov, temveč tudi na omejitve pri ocenjevanju smotrnosti programov (npr. sklicevanja na vrednotenja programa na področju zdravja za obdobje 2007–2013 in programov iz proračunske postavke 4, ki opozarjajo na omejitve pri ocenjevanju splošne smotrnosti teh programov).*
— Majhna količina informacij o kakovosti podatkov v poročilih Komisije vpliva na preglednost. Drugi subjekti izčrpneje poročajo o zanesljivosti informacij o smotrnosti.	— *Okvir notranje kontrole, ki so ga vzpostavile posamezne službe Komisije, je zasnovan za zagotavljanje razumnega zagotovila, med drugim v zvezi z zanesljivostjo finančnega poročanja. Vsak generalni direktorat poroča o tem vidiku v drugem delu svojega letnega poročila o dejavnostih, v oddelku 2 letnega poročila o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna pa povzame oceno generalnih direktoratov o delovanju sistemov notranjih kontrol služb Komisije ter poroča o njej.* *Kar zadeva vrednotenja, je v zbirki orodij za boljše pravno urejanje določeno, da morajo delovni dokumenti služb Komisije, ki jih te službe pripravijo ob koncu vrednotenja, vsebovati jasen povzetek morebitnih pomanjkljivosti podatkov, ki se uporabljajo za podporo zaključkom in ponovljivosti rezultatov. Poleg tega smernice za boljše pravno urejanje določajo, da morajo biti morebitne omejitve uporabljenih dokazov in uporabljena metodologija, zlasti v smislu njihove sposobnosti podpiranja zaključkov, jasno obrazložene v poročilih o vrednotenju. To je dodatno poudarjeno v reviziji smernic/zbirke orodij za boljše pravno urejanje.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

3. **Poročila o smotrnosti so zelo pripovedna in bi lahko bolje uporabila vizualne elemente in pripomočke za lažje branje (odstavki 3.33–3.35)**

— Komisija si prizadeva za oblikovanje poročil, ki so privlačnejša za bralce in deležnike. Nekateri drugi subjekti se bolje osredotočajo na to, kar je bistveno, hkrati pa več uporabljajo grafične prikaze, tabele, barve, infografike, interaktivne spletne strani z orodji za lažje branje itd.

4. **Ni razvidno, da Komisija da sistematično uporablja rezultate vrednotenj (odstavki 3.36–3.42)**

— Za razliko od najboljših primerov iz drugih mednarodnih organizacij in vlad priporočil in predlogov za izvedbene ukrepe ne vsebujejo vsa vrednotenja, ki jih je izvedla ali naročila Komisija. Komisija od leta 2005 ni izvedla ali naročila študije o svoji uporabi rezultatov vrednotenja.

ODGOVORI KOMISIJE

— *Komisija priznava pomen uporabe vizualnih pripomočkov v različnih poročilih o smotrnosti in je dosegla napredek na tem področju. Na primer, pri različici letnega poročila o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna iz leta 2015 se uporabljajo vnosna polja za večjo vidnost ključnih sporočil in primerov ter lažje branje poročila. Pri različici iz leta 2016 je predstavitev dodatno izboljšana z uporabo grafike, diagramov in slik ter vključuje povzetek. To in druga poročila v celovitem svežnju finančnih poročil so dopolnjena z enostranskimi informativnimi listi, ki bralcu ponujajo enostavno dostopen povzetek ključnih informacij. Poleg tega so v navodilih za letna poročila o dejavnostih generalni direktorati pozvani, naj v teh poročilih uporabljajo vizualne elemente, da bi bili ti dokumenti lažje berljivi.*

Zbirka orodij za boljše pravno urejanje vključuje namensko orodje za vizualne pripomočke. To orodje je namenjeno predstavitvi nekaterih primerov instrumentov, ki se štejejo za posebej pomembne za ukrepe politike kot način za ozaveščanje zaposlenih v službah Komisije o dodani vrednosti takih pripomočkov. Nikakor pa ni namenjeno združevanju vseh obstoječih vizualnih pripomočkov.

— *Smernice za boljše pravno urejanje določajo, da vsi delovni dokumenti služb Komisije o vrednotenju vključujejo ugotovitve in sklepe, ki se uporabljajo kot podlaga za morebitne nadaljnje ukrepe Komisije. Vključujejo tudi zahteve za razširjanje ugotovitev vrednotenja in opredelitev ustreznih nadaljnjih ukrepov. Vrednotenja po svoji pravni naravi ne morejo neposredno zavezati Komisije k nobenemu ukrepu. V uradnem poročilu zakonodajalcu so običajno določeni nadaljnji ukrepi, ki jih proučuje Komisija.*

Komisija se je v svežnju za boljše pravno urejanje iz leta 2015 zavezala, da bo delovanje sistema ocenila pred koncem leta 2019. Zdaj se začenja pripravljalno delo za to oceno.

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
— Za razliko od nekaterih drugih organizacij in vlad Komisija nima dokumentiranega institucionalnega sistema za redno spremljanje priporočil iz vrednotenj, akcijskih načrtov ali odgovorov poslovodstva.	— *Nadaljnje spremljanje po vrednotenjih je sestavni del sistema Komisije za boljše pravno urejanje, pri čemer so rezultati vrednotenj podlaga za ocene učinka, ki so javno dostopni dokumenti, ter postopek letnega načrtovanja programov in načrtovanja dejavnosti Komisije. Komisija spremlja rezultate svojih vrednotenj v okviru delovnega programa Komisije. Pri načrtovanju delovnega programa sistematično pregleduje rezultate vrednotenj in določi njihovo nadaljnje spremljanje. Nadaljnje spremljanje nekaterih ugotovitev vrednotenj je določeno v pregledu stanja programa REFIT, ki se letno posodablja, in v poročilih Komisije zakonodajalcu, priloženih vrednotenjem.*
5. **Osrednja poročila o smotrnosti ne vključujejo izjave ali informacij o kakovosti informacij o smotrnosti (odstavki 3.43–3.45)**	
— Kolegij komisarjev in generalni direktorji ne prevzemajo odgovornosti za informacije o smotrnosti, ki jih zagotavljajo.	— *Glavna načela verige odgovornosti so določena v pogodbah EU. Na podlagi Bele knjige o evropski upravi je bilo določeno, da ima veriga odgovornosti znotraj Komisije pomembno vlogo za odredbodajalce na podlagi prenosa pooblastil v okviru decentraliziranega sistema, ki deluje v politični pristojnosti kolegija kot odredbodajalca. To velja zlasti za organizacijo finančnega upravljanja. Kolegij ob koncu cikla poročanja sprejme letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna EU ter sprejema splošno politično odgovornost za upravljanje proračuna EU na podlagi letnih izjav odredbodajalcev na podlagi prenosa pooblastil.* *Izjava Komisije o odgovornosti za upravljanje proračuna EU je vključena za pojasnilo, da ima Komisija končno finančno odgovornost za upravljanje proračuna EU, medtem ko si odgovornost za rezultate, dosežene s proračunom EU, delijo številni akterji na evropski in nacionalni ravni.*
6. **Informacije o smotrnosti, ki jih zagotavlja Komisija, niso enostavno dostopne (odstavki 3.46–3.51)**	
— Komisija pripravlja veliko količino informacij o smotrnosti. Druge vlade in organizacije svoje informacije o smotrnosti združujejo bolj racionalno, na primer na posebnem spletišču z dobro oblikovanim iskalnikom, navodili za uporabnike in drugimi pripomočki za lažje branje.	— *V okviru pobude o proračunu EU, usmerjenem v rezultate, je bilo razvito posebno spletišče z rezultati EU. Spletišče je podatkovna zbirka, katere cilje je postati enotna vstopna točka za vse projekte, ki jih financira EU, in sicer z neposrednim, posrednim in deljenim upravljanjem. Konec maja 2017 je bilo v podatkovni zbirki približno 1 600 projektov, ki jih financira EU ter se izvajajo v EU in zunaj nje.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

3.74 V odstavkih 3.52–3.59 so predstavljeni skupni izzivi, ugotovljeni v nekaterih posebnih poročilih Sodišča iz leta 2016.

3.75 Pri letošnjem spremljanju preteklih priporočil (glej odstavke 3.60–3.71) se je pokazalo, da:

— Komisija sprejme in izvede velik delež priporočil v treh letih po revizijah Sodišča,

— se lahko sprva zavrnjena priporočila kasneje deloma ali v celoti izvedejo.

Priporočila

3.76 V ***Prilogi 3.3*** so prikazani rezultati pregleda, ki ga je Sodišče izvedlo v zvezi z napredkom, ki ga je Komisija dosegla pri izvajanju priporočil o zadevah v zvezi s smotrnostjo iz letnega poročila Sodišča za leto 2013. Tega leta so bila v poglavju 10 tri priporočila. Dve sta bili dve izvedeni deloma, eno pa ni bilo izvedeno.

3.77 Na podlagi zaključkov za leto 2016 Sodišče priporoča Komisiji, naj:

— **priporočilo 1:** *racionalizira poročanje o smotrnosti* ([55]) tako, da:

(a) bo še zmanjšala število ciljev in kazalnikov, ki jih uporablja za svoja različna poročila o smotrnosti, in se bo osredotočila na tiste, s katerimi se najbolje meri smotrnosti porabe proračuna EU. Pri pripravi naslednjega večletnega finančnega okvira naj Komisija predlaga manj, vendar primernejše kazalnike za pravni okvir naslednje generacije programov. Zato naj razmisli o relevantnosti kazalnikov, za katere je mogoče informacije pridobiti šele po več letih;

ODGOVORI KOMISIJE

(a) *Komisija sprejema to priporočilo.*

Komisija v okviru pobude o proračunu EU, usmerjenem v rezultate, trenutno pregleduje kazalnike programov za porabo sredstev, kot so določeni v njeni pravni podlagi. To bo podlaga za pripravo predlogov za naslednji večletni finančni okvir.

([55]) Glej tudi Mnenje Sodišča št. 1/2017 o predlogu uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije (odstavki 90–99): http://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=40 627.

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
(b) finančne informacije predstavi tako, da bodo primerljive z informacijami o smotrnosti, tako da bo povezava med porabo in smotrnostjo jasna;	**(b)** *Komisija sprejema to priporočilo.* *Meni, da se to priporočilo izvaja z izjavami o programih, ki so instrument, s katerim Komisija v osnutku proračuna utemeljuje finančna sredstva programov za porabo sredstev. Za osnutek proračuna za leto 2018 to za posamezen program poleg informacij o smotrnosti vključuje informacije o finančnem načrtovanju in finančnem izvajanju. Zato meni, da so informacije v izjavah o programih predstavljene tako, da omogočajo povezovanje porabe in smotrnosti.*
(c) pojasni in izboljša splošno skladnost svojih dveh sklopov ciljev in kazalnikov, ki ju uporablja, enega za programe, drugega pa za generalne direktorate,	**(c)** *Komisija sprejema to priporočilo.* *Komisija namerava v naslednjem letnem poročilu o dejavnostih okrepiti ta vidik, tako da bo v letnih poročilih o dejavnostih bolj uporabljala navzkrižno sklicevanje na izjave o programih.*
— **priporočilo 2:** *bolj uravnovesi poročanje o smotrnosti* tako, da bo v svojih osrednjih poročilih o smotrnosti jasno predstavila informacije o glavnih izzivih za doseganje rezultatov,	*Komisija sprejema to priporočilo.* *Komisija je zavezana pripravi visokokakovostnih poročil o smotrnosti, v katerih so uravnoteženo opisani rezultati.* *V letnem poročilu o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna v posebnem ločenem oddelku (v oddelku 2) poroča o glavnih izzivih upravljanja. Kjer so bile skozi leto ugotovljene težave, je v poročilu opisano, kako so te izzive reševale službe Komisije. V prihodnosti si bo Komisija prizadevala, da bi v svojih osnovnih poročilih o smotrnosti (letna poročila o dejavnostih, poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna ter izjave o programih) zagotovila več informacij o glavnih izzivih za doseganje rezultatov.*
— **priporočilo 3:** *poskrbi, da bo njeno poročanje o smotrnosti še bolj uporabniku prijazno* tako, da bo več uporabljala metode in orodja, kot so grafični prikazi, tabele s povzetki, barve, infografike in interaktivne spletne strani,	*Komisija sprejema to priporočilo.* *Komisija je zavezana stalnemu izboljševanju uporabnikom prijaznega poročanja o smotrnosti. Letno poročilo o upravljanju in smotrnosti izvrševanja proračuna za leto 2016 se je že znatno izboljšalo z uporabo grafike, diagramov in slik.*
— **priporočilo 4:** *bolje pokaže, da so rezultati vrednotenj dobro uporabljeni, tako, da:*	
(a) zahteva, da vrednotenja vedno vsebujejo zaključke, na podlagi katerih je mogoče ukrepati, ali priporočila, ki bi jih potem morala spremljati,	**(a)** *Komisija sprejema to priporočilo.* *Zaključki vrednotenja in njihovo nadaljnje spremljanje so že sestavni del sistema za boljše pravno urejanje ter postopka letnega načrtovanja programov in načrtovanja dejavnosti Komisije. Sistem je dodatno okrepljen z revizijo smernic in zbirke orodij za boljše pravno urejanje.*

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
(b) izvede ali naroči novo študijo o uporabi in učinku vrednotenj v instituciji, vključno s pravočasnostjo,	**(b)** *Komisija sprejema to priporočilo.* *Komisija se je v svežnju za boljše pravno urejanje iz leta 2015 zavezala, da bo delovanje sistema, vključno z vrednotenji, ocenila pred koncem leta 2019. Pripravljalno delo za to oceno se je že začelo.*
— **priporočilo 5**: v osrednjih poročilih o smotrnosti navede, ali so po njeni najboljši vednosti zagotovljene informacije o smotrnosti dovolj kakovostne,	*Komisija sprejema to priporočilo.* *Da bi izboljšala preglednost, bo Komisija zagotovila informacije o viru in kakovosti podatkov, če bodo na voljo. Glede na to, da veliko količino podatkov o smotrnosti zagotovijo države članice, bo Komisija proučila, v kakšnem obsegu zagotavljajo informacije o kakovosti podatkov o smotrnosti.*
— **priporočilo 6:** *olajša dostop do informacij o smotrnosti* tako, da bo razvila posebni spletni portal in iskalnik.	*Komisija delno sprejema to priporočilo.* *Prizadevala si bo za lažji dostop do informacij o smotrnosti. Zavezana je izvajanju ocenjevanja za oceno izvedljivosti, stroškov in morebitnih koristi take prisotnosti na spletu. Ukrep, kot je priporočen, bi se izvedel glede na rezultat te ocene. V skladu z odločitvijo Komisije glede sinergij in učinkovitosti iz aprila 2016 ne bi smela biti cilj namenski spletni portal in iskalnik, ampak ustrezna prisotnost na spletu z uporabo internega iskalnika na spletišču Europa.*

PRILOGA 3.1

PODROBNOSTI O STATUSU PRIPOROČIL PO POROČILIH

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Odstavek posebnega poročila	Izvedeno v celoti	Večinoma izvedeno	Deloma izvedeno	Ni izvedeno	Ni več relevantno	Ni bilo mogoče preveriti
1	Št. 14/2010	Komisijino upravljanje sistema veterinarskih pregledov uvoza mesa po reformi higienske zakonodaje leta 2004 (naravni viri)	90, alinea 1	x					
			90, alinea 2	x					
			90, alinea 3	x					
			90, alinea 4		x				
			90, alinea 5		x				
			90, alinea 6	x					
			90, alinea 7	x					
			90, alinea 8	x					
			91	x					
2	Št. 11/2012	Neposredna pomoč za krave dojilje ter ovce in koze v okviru delnega izvajanja določb SEP (naravni viri)	58	x					
			60	x					
			64	x					
			64			x			

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Odstavek posebnega poročila	Izvedeno v celoti	Večinoma izvedeno	Deloma izvedeno	Ni izvedeno	Ni več relevantno	Ni bilo mogoče preveriti
3	Št. 14/2012	Izvajanje higienske zakonodaje EU v klavnicah držav, ki so se pridružile EU od leta 2004 (naravni viri)	52(a)	x					
			52(b)	x					
			52(c)	x					
			52(d)	x					
			53(a)	x					
			53(b)	x					
			53(c)	x					
			53(d)		x				
			54(a)	x					
			54(b)				x		
			54(c)				x		

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Odstavek posebnega poročila	Izvedeno v celoti	Večinoma izvedeno	Deloma izvedeno	Ni izvedeno	Ni več relevantno	Ni bilo mogoče preveriti
4	Št. 20/2012	Ali financiranje projektov za izgradnjo objektov za gospodarjenje s komunalnimi odpadki v okviru strukturnih ukrepov uspešno pomaga državam članicam pri doseganju ciljev politike EU glede gospodarjenja z odpadki? (naravni viri)	72(a)(i)						x
			72(a)(ii)						x
			72(a)(iii)						x
			72(b)			x			
			74(a)						x
			74(b)		x				
			74(c)	x					
			76(a)(i)						x
			76(a)(ii)						x
			76(a)(iii)						x
			76(b)(i)	x					
			76(b)(ii)			x			
			77(a)				x		
			77(b)	x					
			77(c)	x					
			77(d)					x	

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Odstavek posebnega poročila	Izvedeno v celoti	Večinoma izvedeno	Deloma izvedeno	Ni izvedeno	Ni več relevantno	Ni bilo mogoče preveriti
5	Št. 23/2012	Ali so strukturni ukrepi EU uspešno podprli obnovo industrijskih in vojaških degradiranih območij? (kohezija)	65(a) (države članice)						x
			65(b) (države članice)						x
			65(c) (države članice)						x
			65(a) (Komisija)			x			
			65(b) (Komisija)	x					
			68(a) (države članice)						x
			68(b) (države članice)						x
			68(c) (države članice)						x
			68(d) (države članice)						x
			68(e) (države članice)						x
			68(f) (države članice)						x
			68(a) (Komisija in države članice)	x					
			73(a) (države članice)						x
			73(b) (države članice)						x
			73(c) (države članice)						x
			73(d) (države članice)						x
			73(e) (države članice)						x
			73(a) (Komisija)	x					
			65(b) (Komisija)	x					
			73(e) (države članice, zadnja poved)				x		

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Odstavek posebnega poročila	Izvedeno v celoti	Večinoma izvedeno	Deloma izvedeno	Ni izvedeno	Ni več relevantno	Ni bilo mogoče preveriti
6	Št. 5/2013	Ali so sredstva kohezijske politike EU za ceste dobro porabljena? (kohezija)	55, priporočilo 1			x			
			55, priporočilo 2(a)	x					
			55, priporočilo 2(b)		x				
			55, priporočilo 2(c)	x					
			55, priporočilo 3	x					
			55, priporočilo 4			x			
7	Št. 17/2013	Podnebno financiranje EU v okviru zunanje pomoči (zunanje delovanje)	69, priporočilo 1	x					
			69, priporočilo 2	x					
			69, priporočilo 3			x			
			69, priporočilo 4		x				
			69, priporočilo 5	x					

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Odstavek posebnega poročila	Izvedeno v celoti	Večinoma izvedeno	Deloma izvedeno	Ni izvedeno	Ni več relevantno	Ni bilo mogoče preveriti
8	Št. 14/2013	Neposredna finančna podpora Evropske unije Palestinski nacionalni oblasti (zunanje delovanje)	81(a)	x					
			81(b)	x					
			81(c)	x					
			82(a)	x					
			82(b)	x					
			83		x				
			84		x				
			85			x			
9	Št. 13/2013	Razvojna pomoč EU Srednji Aziji (zunanje delovanje)	87, prva alinea	x					
			87, druga alinea	x					
			87, tretja alinea			x			
			87, četrta alinea	x					
			87, peta alinea	x					
			87, šesta alinea		x				

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Odstavek posebnega poročila	Izvedeno v celoti	Večinoma izvedeno	Deloma izvedeno	Ni izvedeno	Ni več relevantno	Ni bilo mogoče preveriti
10	Št. 9/2013	Podpora EU upravljanju v Demokratični republiki Kongo (zunanje delovanje)	94, priporočilo 1(a)	x					
			94, priporočilo 1(b)		x				
			94, priporočilo 1(c)		x				
			94, priporočilo 1(d)		x				
			94, priporočilo 2(a)	x					
			94, priporočilo 2(b)	x					
			94, priporočilo 3(a)	x					
			94, priporočilo 3(b)		x				
			94, priporočilo 3(c)	x					
			94, priporočilo 4(a)		x				
			94, priporočilo 4(b)			x			
			94, priporočilo 4(c)	x					

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Odstavek posebnega poročila	Izvedeno v celoti	Večinoma izvedeno	Deloma izvedeno	Ni izvedeno	Ni več relevantno	Ni bilo mogoče preveriti
11	Št. 4/2013	Sodelovanje EU z Egiptom na področju upravljanja (zunanje delovanje)	80(a)	x					
			80(b)	x					
			80(c)	x					
			80(d)	x					
			80(e)	x					
			81(a)	x					
			81(b)	x					
			81(c)	x					
			82	x					

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Odstavek posebnega poročila	Izvedeno v celoti	Večinoma izvedeno	Deloma izvedeno	Ni izvedeno	Ni več relevantno	Ni bilo mogoče preveriti
12	Št. 12/2012	Ali sta Komisija in Eurostat izboljšala proces priprave zanesljive in verodostojne evropske statistike? (drugo)	107			x			
			108(a)	x					
			108(b)	x					
			108(c)			x			
			108(d)				x		
			108(e)		x				
			108(f)	x					
			108(g)	x					
			109(a)	x					
			109(b)	x					
			109(c)	x					
			109(d)	x					
			109(e)		x				
			109(f)		x				
			109(g)	x					

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Odstavek posebnega poročila	Izvedeno v celoti	Večinoma izvedeno	Deloma izvedeno	Ni izvedeno	Ni več relevantno	Ni bilo mogoče preveriti
13	Št. 2/2013	Ali je Komisija zagotovila učinkovito izvajanje Sedmega okvirnega programa za raziskave? (pametna in vključujoča rast)	99, priporočilo 1, alinei 2 in 3	x					
			99, priporočilo 1, alinei 1 in 4	x					
			99, priporočilo 2		x				
			100, priporočilo 3, alinea 1	x					
			100, priporočilo 3, alinea 2	x					
			101	x					
			102	x					
			103	x					
			104, prvi del				x		
			104, drugi del					x	
		Skupno število priporočil	**131**	**72**	**18**	**12**	**6**	**2**	**21**

Odgovori Komisije

Posebno poročilo št. 14/2012:

Kar zadeva odgovor na odstavek 54(c), Komisija meni, da priporočilo ni več relevantno. V sedanjem programskem obdobju (2014–2020) se je ukrep nehal izvajati.

PRILOGA 3.2

KLJUČNE IZBOLJŠAVE IN NEREŠENE SLABOSTI PO POROČILIH

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Izboljšave	Slabosti
1	Št. 14/2010	Komisijino upravljanje sistema veterinarskih pregledov uvoza mesa po reformi higienske zakonodaje leta 2004	Sprejet je bil predlog Komisije o nadzornih dejavnostih ob uvozu, ki poenostavlja in razjasnjuje regulativni okvir. Uskladitev pravil za okrepljene preglede. Izboljšanje omrežja sistemov IT. Razvoj smernic in programov usposabljanja. Izboljšanje modela ocene tveganja, ki se uporablja za načrtovanje revizij Generalnega direktorata za zdravje in varnost hrane. Države članice sprejemajo popravljalne ukrepe v skladu s priporočili Generalnega direktorata za zdravje in varnost hrane. Strategija EU za dobrobit živali je bila vključena v mednarodne sporazume o sanitarnih in fitosanitarnih ukrepih.	O nekaterih sporazumih o sanitarnih in fitosanitarnih ukrepih pogajanja še potekajo. Tretje države (z nekaterimi izjemami) še vedno nočejo priznati EU kot enotnega subjekta. Nova uredba EU o uradnih kontrolah naj bi po pričakovanjih začela veljati do konca leta 2019. Izvedbeni akti še niso sprejeti. Svet in Parlament nista obravnavala člena v predlogu Komisije, s katerim se na Komisijo prenaša pooblastilo za določanje pravil o kazalnikih smotrnosti. Preverjanje specifičnih zneskov pristojbin za preglede ob uvozu je v okviru revizij uvoza, ki jih izvaja Generalni direktorat za zdravje in varnost hrane, nizko na prioritetni lestvici.
2	Št. 11/2012	Neposredna pomoč za krave dojilje ter ovce in koze v okviru delnega izvajanja določb SEP	Dodana je bila zahteva po ciljnem usmerjanju za prostovoljno vezano podporo. Zdaj morajo države članice zagotoviti opredelitev specifičnih vrst proizvodnje za utemeljitev ukrepa. Komisija je vzpostavila skupni okvir spremljanja in vrednotenja ter specifična pravila in kazalnike.	Čeprav je bilo nekaj vrednotenja že opravljenega, ali pa to še poteka, Komisija še ni pripravila izčrpnega vrednotenja učinka shem.
3	Št. 14/2012	Izvajanje higienske zakonodaje EU v klavnicah držav, ki so se pridružile EU od leta 2004	Redno se izvajajo revizije za spremljanje izvajanja priporočil GD SANTE državam članicam. Na voljo so smernice, tečaji usposabljanja in delavnice. Razvija se elektronska podatkovna zbirka nacionalnih sektorskih smernic o higieni. Za razjasnitev delitve odgovornosti med GD SANCO in Izvajalsko agencijo za potrošnike, zdravje, kmetijstvo in hrano je bil sprejet okvir standardnih operativnih postopkov.	Ni poročil s pregledom revizij/analiz večletnih nacionalnih načrtov nadzora držav članic. Ni ocenjevalnega poročila o trendih v razvoju nacionalnih smernic ali o njihovi kakovosti. Ni dovolj statističnih podatkov o usposabljanju, ki ga države članice namenjajo nosilcem živilske dejavnosti. Ni vrednotenja učinka sredstev EU, porabljenih za izvajanje higienskih standardov in standardov glede varnosti hrane.

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Izboljšave	Slabosti
4	Št. 20/2012	Ali financiranje projektov za izgradnjo objektov za gospodarjenje s komunalnimi odpadki v okviru strukturnih ukrepov uspešno pomaga državam članicam pri doseganju ciljev politike EU glede gospodarjenja z odpadki?	Predhodne pogojenosti zagotavljajo, da so pripravljeni načrti ravnanja z odpadki, in podporo EU povezujejo z dosežki. Boljša opredelitev količin odpadkov. Smernice in izmenjava informacij o načrtih v zvezi z odpadki. Napredek pri preprečevanju odpadkov in recikliranju izdelkov. Razjasnitev pojma ravnanja z odpadki.	Ni zagotovila za to, da se zaradi ukrepov, opisanih v načrtih gospodarjenja z odpadki, odpadki pred odlaganjem na odlagališča predelajo, in za osredotočenost na infrastrukture za ravnanje z odpadki, ki predelujejo odpadke, ločene pri viru. Ni zagotovila, da so v sistemih in podatkovnih zbirkah za spremljanje odpadkov zanesljivi podatki. Znižane stopnje pomoči se ne uporabljajo sistematično. Ni določena ciljna vrednost za preprečevanje nastajanja odpadkov.
5	Št. 23/2012	Ali so strukturni ukrepi EU uspešno podprli obnovo industrijskih in vojaških degradiranih območij?	Celostni trajnostni razvoj mestnih območij in obnova se očitno spodbujata. Obnova in dekontaminacija degradiranih območij sta prioriteti za obdobje 2014–2020. Obstajajo opredelitev in smernice za uporabo načela „onesnaževalec plača“. Preverja se upoštevanje pravil EU o državni pomoči, v primeru neupoštevanja pa se vmesna plačila lahko začasno ustavijo. Izdane so bile dodatne smernice za ponovno opozarjanje držav članic na njihovo obveznost ugotavljanja vrzeli v financiranju.	Ni standardov EU za opredelitev degradiranih območij in pomembnosti okoljskih in zdravstvenih tveganj, ki so povezana z njimi. Ni metodologije EU za opredelitev sanacijskih standardov za specifična območja. Uporaba klavzul o povračilu sredstev se ne spremlja.
6	Št. 5/2013	Ali so sredstva kohezijske politike EU za ceste dobro porabljena?	Nova navodila za analizo stroškov in koristi, objavljena leta 2014, vključujejo študijo cestnih projektov z razčlenitvijo stroškov in glavnimi razlogi za razlike v stroških na enoto. Glavna načela analiz stroškov in koristi so v pravnih aktih, smernice pa so podrobnejše. Pogoj za prihodnje sofinanciranje velikih cestnih projektov in projektov instrumenta za povezovanje Evrope je analiza stroškov in koristi, vključno s študijo izvedljivosti, analizo možnosti ter analizo povpraševanja s prometnimi napovedmi in modeliranjem prometa. Kakovost preverjajo neodvisni strokovnjaki. Izmenjujejo se najboljše prakse, povezane s prometnimi napovedmi, državam članicam pa se (z JASPERS) zagotavlja specifična podpora.	Postopek izračuna stroškov na enoto še ni povsem zaključen. Še vedno ostajajo pomisleki glede manjših projektov, ki se v celoti zasnujejo, izberejo in izvajajo na ravni držav članic. Ni podatkovne zbirke za celo EU s primerjalnimi vrednostmi za stroške.

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Izboljšave	Slabosti
7	Št. 17/2013	Podnebno financiranje EU v okviru zunanje pomoči	Objavljen je bil načrt za podnebno financiranje. Komisija je izdala smernice za poročanje in predlagala metodologijo za ugotavljanje dodatnosti. Prikazane so odobritve za prevzem obveznosti. Neodvisna ocena globalnega zavezništva o podnebnih spremembah je javno dostopna. Leta 2015 je bil sprejet akcijski načrt za podnebno diplomacijo. Vzpostavljene so bile strokovne delovne skupine, ki se redno sestajajo.	Ni navedeno, ali se cilj, da bo 20 % porabe EU namenjene razvojni pomoči in podnebnim ukrepom, dosega. Z neodvisnim vrednotenjem je bilo le na kratko ocenjeno, zakaj se večina držav članic ni odločila za sofinanciranje globalnega zavezništva o podnebnih spremembah.
8	Št. 14/2013	Neposredna finančna podpora Evropske unije Palestinski nacionalni oblasti	Identificirane so bile povezave med akcijskim načrtom EU in Palestinske nacionalne oblasti ter podporo EU Palestini. Podpora EU se načrtuje večletno. V rezultate usmerjen okvir vključuje specifične in časovno določene kazalnike. Uporabljeni so bili konkurenčni razpisni postopki. Sprejeta je bila odločitev o prenehanju financiranja plač in pokojnin javnih uslužbencev v Gazi. Specifične zadeve, povezane s podporo EU, so bile obravnavane na tehničnih sestankih z izraelskimi organi.	Pogojenost se ni sistematično uporabljala. Sodišče še ni prejelo dokumentacije o izvajanju sklepa o plačah in pokojninah. Komisija in Evropska služba za zunanje delovanje nista pripravili podrobnega akcijskega načrta z ukrepi, ki jih mora Izrael sprejeti, da bi izboljšal uspešnost podpore EU Palestini, niti uporabili potencialnega vzvoda, ki bi ga lahko zagotovil okvir širšega sodelovanja med EU in Izraelom.

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Izboljšave	Slabosti
9	Št. 13/2013	Razvojna pomoč EU Srednji Aziji	Vrednote EU se spodbujajo z bolj pragmatičnim in fleksibilnim pristopom. Število sektorjev je bilo zmanjšano. Pripravljene so ocene potrebnih kadrovskih virov (v številu oseb na leto). Uporabljajo se pogoji za proračunsko podporo. Spremlja se upravljanje javnih financ in izvajajo se protikorupcijski ukrepi. Razviti so bili novi programi. O glavnih kazalnikih smotrnosti se poroča, poleg tega pa se nadzirajo.	Ni dovolj poročanja o upravnih stroških (kadrovski viri, oprema itd.) na regionalni in državni ravni. Poročila o dejanski porabi v primerjavi z načrtovano in o ciljih, doseženih na regionalni ravni, niso na voljo.
10	Št. 9/2013	Podpora EU upravljanju v Demokratični republiki Kongo	Izboljšano programsko načrtovanje se osredotoča tudi na razvoj podeželja in infrastrukture. Lokalni akterji so sodelovali pri razvoju okoljskega programa, njihove potrebe se obravnavajo. Potekal je politični dialog. EU je večkrat poudarila pomembnost razpisovanja volitev v skladu z ustavo. Izboljšave na področju preglednosti upravljanja naravnih virov. Boljše upravljanje, preglednost in odgovornost so imeli pozitiven učinek na goljufijo in korupcijo. Komisija identificira glavna tveganja in predlaga blažilne ukrepe. Število sektorjev, v katere je usmerjena pomoč EU, je manjše kot v prejšnjem obdobju. Kazalniki so običajno časovno določeni in bolj realistični. Prilagoditve programov se dokumentirajo. Vodje so imeli sestanke in izdali skupne izjave.	Komisija ne dodeljuje pomoči za podporo volilnega procesa. Politični dialog o predsedniških in parlamentarnih volitvah je še vedno neuspešen. V nacionalnem okvirnem programu ni opredeljena podpora za izvajanje procesa zunanje revizije in za nacionalne nadzorne institucije. Ni dovolj dobro opredeljenih kazalnikov korupcije. Izvajanja protikorupcijskih zakonov ni v programu. Mnoge pomembne tematske skupine so neaktivne. Na splošno tudi nimajo dovolj informacij o svojem poslanstvu, ciljih, strategijah, proračunih, odgovornostih in usklajevanju med člani.

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Izboljšave	Slabosti
11	Št. 4/2013	Sodelovanje EU z Egiptom na področju upravljanja	Identificirano je bilo omejeno število prioritet na področju človekovih pravic in demokracije, s tem povezan dialog se nadaljuje. Financiranje za evropski instrument za demokracijo in človekove pravice ter organizacijo civilne družbe se je povečalo. Zagotovljeno je usklajevanje in ustrezno razdeljevanje sredstev med različnimi instrumenti. Podpora organizaciji civilne družbe je prilagojena v načrtu, v skladu s finančno uredbo pa je mogoče postopek pospešiti. Upravljanje javnih financ in boj proti korupciji se poudarjata na sestankih. Uporabila se je pogojenost: Komisija je začasno ustavila operacije proračunske podpore v Egiptu.	
12	Št. 12/2012	Ali sta Komisija in Eurostat izboljšala proces priprave zanesljive in verodostojne evropske statistike?	Sistem evropskih statističnih podatkov je bil okrepljen. Regulativni okvir je bil spremenjen in zdaj priznava pomembnost kodeksa ravnanja. Evropski svetovalni organ za upravljanje statističnih podatkov je sodeloval v medsebojnih strokovnih pregledih, ki so zdaj javno dostopni. Za statistični program EU so pripravljeni smernice in postopki. Prioritete se pregledujejo. O napredku pri izvajanju projektov posodabljanja se redno poroča. Stroški za zaposlene so bili analizirani za povečanje učinkovitosti. Smernice za javno naročanje izboljšujejo konkurenco.	Potreben je pregleden in objektiven postopek za zaposlitev in odpustitev vodij statističnih uradov. Še vedno obstajajo ovire za dostop do podatkov in uspešno rabo podatkov. Področji usklajevanja statističnih podatkov in virov sta problematični. Nadzorna funkcija za nadzor nad preverjanji in inšpekcijskimi pregledi ni bila vzpostavljena.

Št.	Posebno poročilo	Naslov poročila	Izboljšave	Slabosti
13	Št. 2/2013	Ali je Komisija zagotovila učinkovito izvajanje Sedmega okvirnega programa za raziskave?	Obzorje 2020 je prineslo več fleksibilnosti v poročanje o stroških. Zahteve za vlagatelje so bile racionalizirane. Upravljanje 7. okvirnega programa je bolj dosledno zaradi skupnega podpornega centra. Integriran potek dela IT, kazalniki, skupna revizijska služba. Okvir skupnih tehnoloških pobud je bolj fleksibilen.	Skupni podporni center ne pokriva Evropskega inštituta za inovacije in tehnologijo (EIT), pravila EIT pa se ne usklajujejo dosledno z okvirom Obzorje 2020, kar privede do neučinkovitosti za njegove upravičence. Komisija ni izvedla uspešnih ukrepov za zagotovitev dodatnosti naslednika Sklada za financiranje na osnovi delitve tveganja. To je bilo novembra 2016 potrjeno z neodvisno oceno, v kateri so bili izraženi pomisleki v zvezi z nedodatnostjo 28 % projektov in v kateri je bila priporočena določitev jasnih izbirnih meril za zagotavljanje dodatnosti.

Odgovori Komisije

Posebno poročilo št. 12/2012:

Za zagotavljanje, da so postopki imenovanja in razrešitve generalnega direktorja Eurostata pregledni in da zagotavljajo popolno skladnost z načelom neodvisnosti, kot je v zvezi s tem predvideno v Uredbi (ES) št. 223/2009, obstajajo ustrezen pravni okvir in potrebni zaščitni ukrepi.

Preglednost je bila potrjena z nedavnim postopkom v zvezi z delovnim mestom generalnega direktorja Eurostata, za katero so se lahko potegovali zunanji kandidati. Poleg tega je neodvisno poročanje Evropskega svetovalnega organa za upravljanje statističnih podatkov o tem, kako Komisija (Eurostat) izvaja kodeks ravnanja, najbolj uspešno, če le-ta ni neposredno vključen v imenovanje generalnega direktorja Eurostata. Nazadnje, medinstitucionalni odnosi med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo so dobro vzpostavljeni, na primer kar zadeva zakonodajni postopek, pa tudi glede tega, da Komisija kot celota odgovarja Parlamentu. Letni statistični dialog, predviden z Uredbo (ES) št. 223/2009, je namenjen temu, da se zagotovi ustrezna vključenost Parlamenta in da se Parlamentu zagotovijo informacije o statističnih zadevah, vključno s predvidevanjem, da novoimenovani generalni direktor Eurostata takoj po imenovanju nastopi pred ustreznim odborom Evropskega parlamenta.

PRILOGA 3.3

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA VPRAŠANJA SMOTRNOSTI POSLOVANJA

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor Komisije
		Izvedeno v celoti	Se izvaja		Ni izvedeno	Ni relevantno	Nezadostni dokazi	
			Večinoma	Deloma				
2013	Komisija naj: **priporočilo 1:** pri naslednji reviziji finančne uredbe racionalizira svoj okvir poročanja o smotrnosti poslovanja			X				
	priporočilo 2: zagotovi, da bo finančno poročilo Unije vsebovalo povzetek, v katerem bodo zbrane vse razpoložljive informacije o napredku pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020, da bodo bralci dobili jasen pregled dosežkov			X				
	priporočilo 3: še naprej razvije svoj sistem za obvladovanje smotrnosti in poročanje, tako da bi ji omogočil prevzemanje odgovornosti za dobro finančno poslovodenje in prispevek proračuna EU k dosežkom politik v letnih izjavah generalnih direktorjev				X			

POGLAVJE 4

Prihodki

KAZALO

	Odstavek
Uvod	4.1-4.6
Kratek opis področja prihodki	4.2-4.5
Obseg revizije in revizijski pristop	4.6
Pravilnost transakcij	4.7
Preučitev letnih poročil o dejavnostih in drugih elementov sistemov notranje kontrole	4.8-4.20
Pregled pridržkov v zvezi z BND in DDV ter odprtih vprašanj v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi	4.9
Učinek globalizacije na nacionalne račune v okviru ESR 2010	4.10-4.13
Upravljanje tradicionalnih lastnih sredstev	4.14-4.18
Izračun prispevkov za EGP/EFTA in prispevkov držav članic po začetku veljavnosti sklepa o sistemu virov lastnih sredstev iz leta 2014, ki ga je opravila Komisija	4.19
Letni poročili o dejavnostih in druge ureditve upravljanja	4.20
Zaključek in priporočili	4.21-4.23
Zaključek	4.21
Priporočili	4.22-4.23

Priloga 4.1 – Rezultati preizkušanja transakcij za prihodke

Priloga 4.2 – Število neodpravljenih pridržkov v zvezi z BND, pridržkov v zvezi z DDV ter odprtih vprašanj v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi po državah članicah na dan 31. decembra 2016

Priloga 4.3 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za prihodke

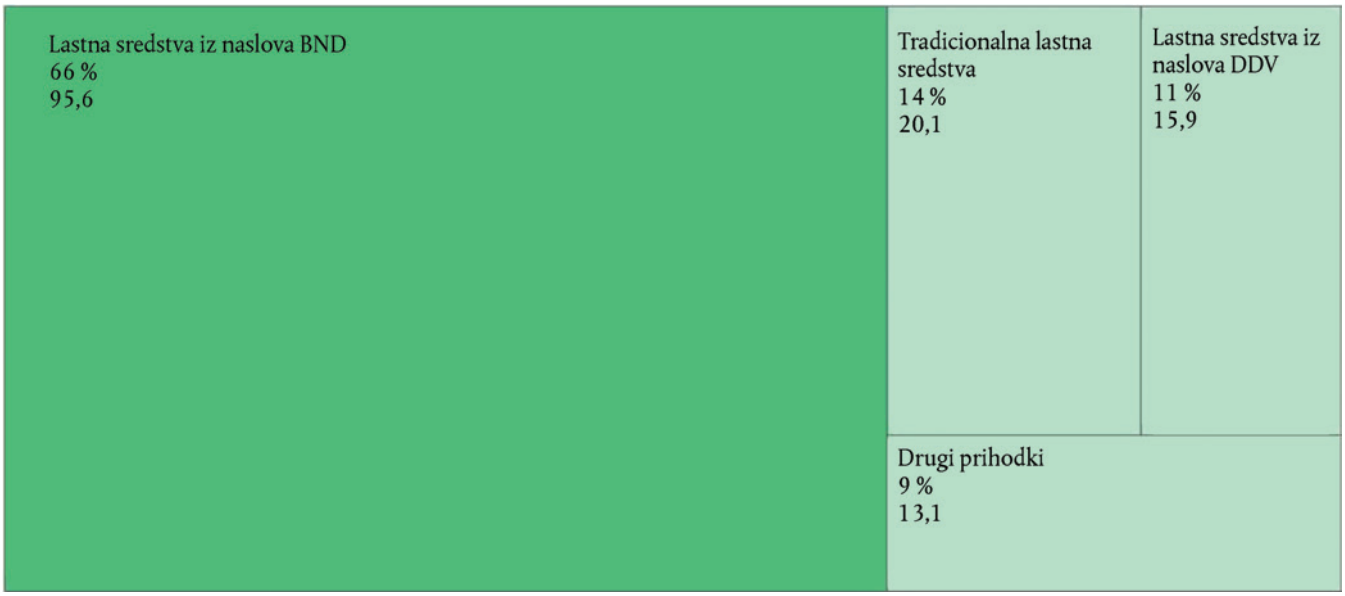
UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

4.1 V tem poglavju so predstavljene ugotovitve Sodišča v zvezi s prihodki, ki zajemajo *lastna sredstva* in druge prihodke. V ***okviru 4.1*** je prikazana razčlenitev prihodkov za leto 2016.

Okvir 4.1 – Prihodki: razčlenitev za leto 2016

(v milijardah EUR)



Skupni prihodki za leto 2016 ([1])	**144,7**

([1]) Znesek predstavlja proračunske prihodke EU. Zneski v izkazu poslovnega izida so prikazani drugače, namreč po sistemu računovodenja na podlagi nastanka poslovnega dogodka, zato tam izkazani prihodki EU znašajo 146,2 milijarde EUR.

Vir: Konsolidirani zaključni račun EU za leto 2016.

Kratek opis področja prihodki

4.2 Večina prihodkov (91 %) izvira iz treh kategorij lastnih sredstev:

— **lastna sredstva iz naslova bruto nacionalnega dohodka (BND)** predstavljajo 66 % prihodkov EU in se po izračunu prihodkov iz vseh drugih virov uporabijo za uravnoteženje proračuna EU. Vsaka država članica prispeva sorazmerno s svojim BND ([1]);

([1]) Prvotni izračun temelji na napovedanem BND. Razlike med napovedanim in končnim BND se popravijo v naslednjih letih, vplivajo pa na razporeditev lastnih sredstev med državami članicami in ne na skupni zbrani znesek.

UGOTOVITVE SODIŠČA

— **tradicionalna lastna sredstva** predstavljajo 14 % prihodkov EU. Sestavljajo jih carinske dajatve na uvoz (20,0 milijarde EUR) in proizvodne dajatve za sladkor (0,1 milijarde EUR). Oboje zbirajo države članice. 80 % skupnega zneska se steče v proračun EU, 20 % pa obdržijo države članice za kritje stroškov zbiranja;

— **lastna sredstva iz naslova davka na dodano vrednost** predstavljajo 11 % prihodkov EU. Prispevki iz naslova teh lastnih sredstev se odmerijo po enotni stopnji od usklajenih osnov za odmero DDV držav članic.

4.3 Prihodki vključujejo tudi zneske, prejete iz drugih virov. Najpomembnejši med njimi so prispevki in povračila v zvezi s sporazumi in programi Unije (5,9 milijarde EUR – 4 % prihodkov EU) ter globe in kazni (3,1 milijarde EUR – 2 % prihodkov EU).

4.4 1. oktobra 2016 je začel veljati nov sklep o sistemu virov lastnih sredstev EU (SLS 2014) ([2]), ki se uporablja retroaktivno od 1. januarja 2014. Zato je Komisija ponovno izračunala prispevke držav članic za leti 2014 in 2015 in prilagodila njihove načrtovane prispevke za leto 2016 ([3]).

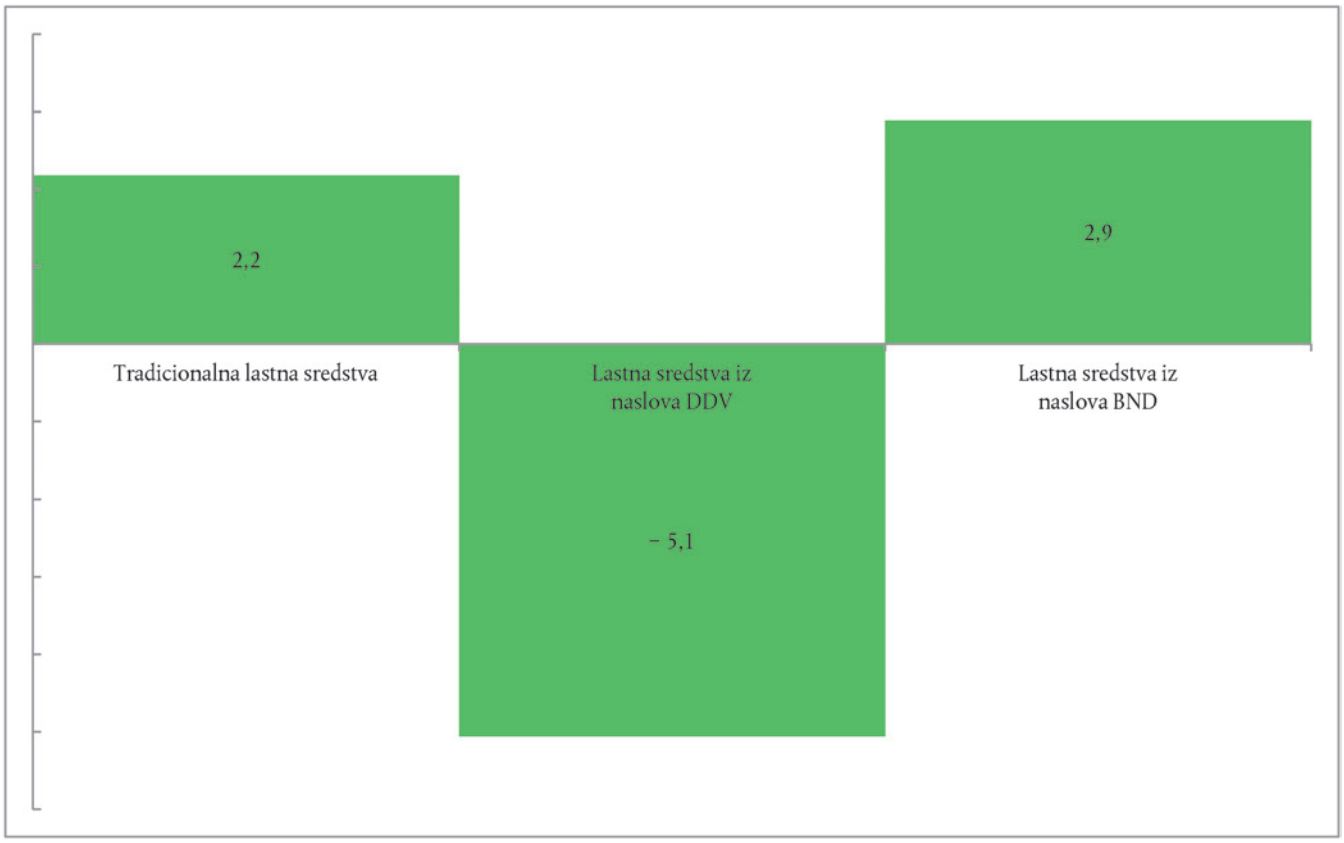
4.5 V ***okviru 4.2*** je prikazano, kako je ponovni izračun v skladu s SLS 2014 vplival na prihodke, zbrane iz lastnih sredstev v letih 2014 in 2015 skupaj. ***Okvir 4.3*** prikazuje učinek ponovnega izračuna na prispevke posameznih držav članic za leti 2014 in 2015 skupaj. Zaradi ponovnega izračuna se skupni znesek prihodkov EU ni spremenil.

([2]) Sklep Sveta 2014/335/EU, Euratom z dne 26. maja 2014 o sistemu virov lastnih sredstev Evropske unije (UL L 168, 7.6.2014, str. 105).

([3]) Prispevki držav članic so bili ponovno izračunani ob upoštevanju naslednjega:
— za Nemčijo, Nizozemsko in Švedsko se uporablja znižana vpoklicna stopnja za DDV v višini 0,15 %, vpoklicna stopnja za druge države članice pa ostaja 0,3 %,
— pavšalna zmanjšanja plačil iz naslova BND so bila odobrena Avstriji, Danski, Nizozemski in Švedski,
— stopnja zadržanega zneska zbranih tradicionalnih lastnih sredstev je bila znižana na 20 % (s prejšnjih 25 %),
— BND za namene lastnih sredstev se je izračunal v skladu z ESR 2010 (pred tem ESR 95). Glej opombo 10.

Okvir 4.2 – Učinek novega sklepa o lastnih sredstvih na znesek, zbran iz naslova posameznih lastnih sredstev v letih 2014 in 2015

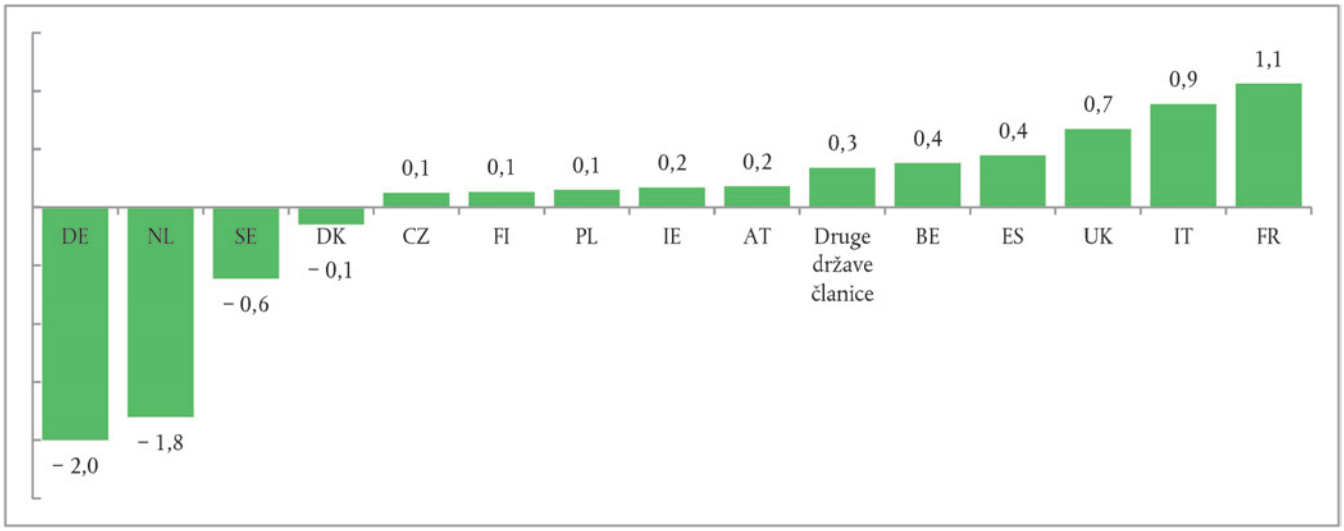
(v milijardah EUR)



Vir: Konsolidirani zaključni račun EU za leto 2016.

Okvir 4.3 – Učinek novega sklepa o lastnih sredstvih na prispevke posameznih držav članic v letih 2014 in 2015

(v milijardah EUR)



Vir: Konsolidirani zaključni račun EU za leto 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Obseg revizije in revizijski pristop

4.6 Sodišče uporablja revizijski pristop in metode, opisane v ***Prilogi 1.1***, zato je leta 2016 za področje prihodki preučilo:

(a) vzorec 55 nalogov za izterjavo ([4]), ki jih je izdala Komisija. Vzorec je bil zasnovan tako, da je reprezentativen za vse vire prihodkov;

(b) ali so bile informacije o *pravilnosti* prihodkov v *letnih poročilih o dejavnostih* Generalnega direktorata za proračun (GD za proračun) in Eurostata v glavnem skladne z rezultati Sodišča;

(c) sisteme Komisije za:

(i) zagotavljanje, da so podatki držav članic o BND in DDV ustrezni kot podlaga za izračun prispevkov iz naslova lastnih sredstev, ter njene sisteme za izračun in zbiranje teh prispevkov ([5]);

(ii) upravljanje tradicionalnih lastnih sredstev, vključno s postopki za spremljanje revizij carinskih dajatev po uvozu blaga v EU, ki jih izvajajo države članice (revizije po carinjenju);

(iii) upravljanje glob in kazni;

(iv) izračun prispevkov držav Evropskega združenja za prosto trgovino (EFTA) v okviru sporazuma o Evropskem gospodarskem prostoru (EGP) ([6]), korekcijske mehanizme in učinek začetka veljavnosti SLS 2014 na prispevke držav članic za leti 2014 in 2015;

(d) računovodske sisteme za tradicionalna lastna sredstva ([7]), vključno z revizijami po carinjenju, v treh izbranih državah članicah (Belgija, Bolgarija in Švedska) ([8]).

([4]) Nalog za izterjavo je dokument, v katerem Komisija evidentira zneske, ki se ji dolgujejo.

([5]) Izhodišče Sodišča so bili dogovorjeni podatki o BND in usklajene osnove za odmero DDV, ki so jih pripravile države članice. Pri reviziji niso bili neposredno preizkušeni statistični in drugi podatki, ki so jih pripravile Komisija in države članice.

([6]) Islandija, Lihtenštajn in Norveška prispevajo v proračun EU v skladu s sporazumom o EGP. V skladu z drugimi sporazumi v proračun EU prispeva tudi Švica.

([7]) Pri reviziji je Sodišče uporabilo podatke računovodskih sistemov za tradicionalna lastna sredstva obiskanih držav članic. Sodišče ni moglo revidirati neprijavljenega uvoza ali uvoza, ki se je izognil carinskemu nadzoru.

([8]) Te tri države so bile izbrane po načelu rotacije ob upoštevanju velikosti njihovega prispevka.

UGOTOVITVE SODIŠČA

PRAVILNOST TRANSAKCIJ

4.7 Pregled rezultatov preizkušanja *transakcij* je v ***Prilogi 4.1***. V nobeni od 55 transakcij, ki jih je preučilo Sodišče, ni bilo *napak*.

PREUČITEV LETNIH POROČIL O DEJAVNOSTIH IN DRUGIH ELEMENTOV SISTEMOV NOTRANJE KONTROLE

4.8 Kot je pojasnjeno v odstavku 4.6, je Sodišče izbralo in preučilo več sistemov. Zaradi naslednjih pripomb splošno mnenje Sodišča o prihodkih EU ni vprašljivo (glej poglavje 1), vendar pripombe nakazujejo področja, na katerih bi bilo izračun in zbiranje prihodkov mogoče še izboljšati.

Pregled pridržkov v zvezi z BND in DDV ter odprtih vprašanj v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi

4.9 Kadar Komisija odkrije primere morebitnega neupoštevanja uredb o lastnih sredstvih ([9]), označi, da so podatki nezaključeni in da jih bo treba spremeniti. Pri primerih v zvezi z BND in DDV se ta postopek imenuje izrek pridržka, pri primerih v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi pa odprto vprašanje. Ob koncu leta 2016 sta bila neodpravljena dva pridržka. Število pridržkov v zvezi z DDV in odprtih vprašanj v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi je bilo podobno kot v preteklih letih. ***Priloga 4.2*** prikazuje število neodpravljenih pridržkov v zvezi z BND in DDV ter odprtih vprašanj v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi po državah članicah. Učinek teh pridržkov in odprtih vprašanj še ni bil določen, lahko pa se zaradi njih spremenijo prispevki držav članic.

([9]) Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 609/2014 z dne 26. maja 2014 o načinih in postopkih za dajanje tradicionalnih lastnih sredstev ter lastnih sredstev iz naslovov DDV in BND na razpolago ter ukrepih za zagotavljanje denarnih sredstev (UL L 168, 7.6.2014, str. 39) in Uredba Sveta (EU, Euratom) št. 608/2014 z dne 26. maja 2014 o določitvi izvedbenih ukrepov za sistem virov lastnih sredstev Evropske unije (UL L 168, 7.6.2014, str. 29).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Učinek globalizacije na nacionalne račune v okviru ESR 2010

4.10 SLS 2014 določa, da je treba pri izračunu BND za namene lastnih sredstev namesto okvira ESR 95 ([10]) uporabiti okvir ESR 2010 ([11]). Ena od pomembnih razlik med tema dvema okviroma je v načinu obravnavanja porabe za raziskave in razvoj. V okviru ESR 95 so se raziskave in razvoj štele za tekoče odhodke, v okviru ESR 2010 pa se štejejo za naložbo ([12]). Večnacionalna podjetja lahko iz gospodarskih ali fiskalnih razlogov sredstva raziskav in razvoja zlahka prenašajo med državami.

4.11 Sodišče je primerjalo napovedi z začasnimi podatki o BND za vse države članice. Razlike v glavnem niso bile bistvene. Vendar se je BND, o katerem je poročala Irska, v letu 2015 zelo povečal. Vzrok je bil prenos sredstev raziskav in razvoja večnacionalnih podjetij v to državo (glej ***okvir 4.4***).

([10]) Uredba Sveta (ES) št. 2223/1996 z dne 25. junija 1996 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Skupnosti (UL L 310, 30.11.1996, str. 1).

([11]) ESR (Evropski sistem nacionalnih in regionalnih računov) 2010 je najnovejši mednarodno združljiv računovodski okvir EU, ki se uporablja za sistematičen in podroben opis gospodarstva. Glej Uredbo (EU) št. 549/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 21. maja 2013 o Evropskem sistemu nacionalnih in regionalnih računov v Evropski uniji (UL L 174, 26.6.2013, str. 1).

([12]) Zaradi spremembe pravil nacionalnih računov (namesto ESR 95 se uporablja ESR 2010) v zvezi z obravnavo raziskav in razvoja se je BND držav članic povečal. Na podlagi nedavne ocene, ki jo je opravila Komisija, je povprečno povečanje navedenega BND, ki je posledica teh sprememb, znašalo 2,0 %.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 4.4 – Prenos sredstev raziskav in razvoja v drugo državo: učinek na nacionalne račune Irske

Septembra 2016 je Irska obvestila Komisijo, da se je leta 2015 njen BND povečal za 23,9 % (+ 39,4 milijarde EUR). Nekaj večnacionalnih podjetij je namreč na Irsko preneslo velike zneske neopredmetenih osnovnih sredstev. Ti so zajemali v glavnem kapitalizirane odhodke za raziskave in razvoj, ki so v bilanci stanja knjiženi kot proizvodi intelektualne lastnine. Specifikacije teh proizvodov intelektualne lastnine se uporabljajo kot osnova za pogodbeno proizvodnjo v različnih državah po svetu.

Pri prenosu sredstev raziskav in razvoja v drugo državo je poleg tega otežen izračun BND zaradi naslednjih dejavnikov:

— uporaba merila rezidentstva: v skladu z ESR 2010 se proizvodnja, povezana s temi sredstvi, pripozna v državi, v kateri se sredstva efektivno obvladujejo,

— vrednotenje sredstev: na Irskem so se informacije preverjale glede na računovodske izkaze podjetij.

4.12 Komisija se je na porast BND, o katerem je poročala Irska, hitro odzvala in je preverila utemeljenost metodologije, ki se uporablja za pripravo nacionalnih računov Irske. Poleg tega je pozvala države članice, naj izpolnijo vprašalnik o raziskavah in razvoju in drugih vprašanjih v zvezi z večnacionalnimi dejavnostmi podjetij. Na podlagi odgovorov držav članic je bilo mogoče sklepati, da v zvezi s tem niso imele dovolj informacij. Komisija je tako imela le malo informacij o tem, kako so bila ta vprašanja obravnavana pri izračunu BND.

4.13 Zato bo morala opraviti dodatno delo, da bi preverila morebitne posledice večnacionalnih dejavnosti za nacionalne račune tako z vidika metodologije kot z vidika postopka preverjanja. Ker podatki o BND, ki se bodo uporabili za izračun lastnih sredstev za obdobje od leta 2010, še niso dokončni ([13]), se prispevki držav članic še lahko spremenijo.

ODGOVORI KOMISIJE

4.12 *Skupni odgovor na odstavke 4.11, 4.12 in 4.13*

To vprašanje je pomembna prednostna naloga in se trenutno obravnava v okviru tekočega kroga preverjanja.

Komisija trenutno preiskuje več primerov tega pojava. Ustanovljena je bila delovna skupina na visoki ravni s predstavniki držav članic in ena izmed njenih prvih nalog je vpeljati postopek „zgodnjega opozarjanja". Od nacionalnih statističnih inštitutov se pričakuje, da Eurostat obvestijo takoj, ko so nacionalno seznanjeni s pomembnim primerom prestrukturiranja. V zadevni državi članici bo ustanovljena ad hoc *delovna skupina za posamezen primer, da se dogovori o zbiranju podatkov ter o metodoloških vidikih zadeve.*

Uspeh te pobude je odvisen od ravni sodelovanja med multinacionalnimi podjetji samimi in nacionalnimi statističnimi inštituti na eni strani ter sodelovanja, zlasti pri izmenjavi informacij, med nacionalnimi statističnimi inštituti v različnih državah članicah na drugi strani.

([13]) Te podatke je mogoče spreminjati štiri leta, nato pa spremembe niso več dovoljene, razen če Komisija ne izreče pridržkov.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Upravljanje tradicionalnih lastnih sredstev

4.14 Vsaka država članica pošlje Komisiji mesečni izkaz zbranih carinskih dajatev in dajatev na sladkor („računi A“) in četrtletni izkaz tistih ugotovljenih obveznosti, ki niso vključene v račune A („računi B“).

4.15 Sodišče je preučilo zbiranje tradicionalnih lastnih sredstev v Belgiji, Bolgariji in na Švedskem. Naša analiza se je osredotočala na: sestavljanje računov A, postopke za zbiranje zneskov, knjiženih na račune B, ter revizije po carinjenju (glej odstavek 4.6). Sodišče ni ugotovilo nobenih večjih problemov pri sestavljanju računov A, opazilo pa je ponavljajoče se pomanjkljivosti pri upravljanju računov B ([14]).

4.15 *Medtem ko morajo nacionalni statistični organi skrbno upravljati svoje račune B, je očitno, da je pri tovrstnem računu, repozitoriju težavnih zadev, vedno prisotno tveganje pomanjkljivosti. Zato vsak inšpekcijski pregled, ki ga opravi Komisija, vključuje preverjanje računa B za pregledani carinski urad. Komisija bo še naprej spremljala pomanjkljivosti, ki jih ugotovi Računsko sodišče v sodelovanju z zadevnimi državami članicami.*

4.16 Carinski pregled blaga se lahko opravi po tem, ko je bilo blago sproščeno v prosti promet v EU (v nasprotju s pregledom ob uvozu). Ta postopek se imenuje kontrola po carinjenju, vključuje pa tudi revizijo po carinjenju.

4.17 Kot v preteklih letih ([15]) je Sodišče znova odkrilo slabosti pri načinu, kako države članice določijo in izberejo uvoznike, pri katerih se opravi revizija po carinjenju, in kako se te revizije izvajajo. Švedska in Bolgarija sta svoj okvir za kontrole po carinjenju določili v skladu z navodili Komisije za carinsko revizijo. V Belgiji pa so bile kontrole po carinjenju določene na podlagi značilnosti posameznih transakcij in ne glede na profil tveganja podjetja. Sodišče je ugotovilo tudi, da se revizije po carinjenju v glavnem niso izvajale.

4.17 *Pri inšpekcijskih pregledih tradicionalnih lastnih virov Komisija vedno priporoča državam članicam, naj upoštevajo Navodila Komisije za carinsko revizijo, vključno s pripravo in izvajanjem kontrol po carinjenju. Države članice bo k temu spodbujala tudi v prihodnje. Pomanjkanje revizij po carinjenju v Belgiji se spremlja v sodelovanju z nacionalnimi organi.*

Komisija še naprej sodeluje z državami članicami na področju izboljševanja skupnega okvira za obvladovanje tveganja za carinske kontrole v povezavi s finančnimi tveganji v skladu s strategijo in akcijskim načrtom EU za obvladovanje carinskega tveganja. Ustanovljene so bile projektne skupine za razvoj skupnih meril tveganja in standardov za finančna tveganja na ravni EU ter za preverjanje možnosti za vzpostavitev nadaljnjih smernic o revizijah po carinjenju v zvezi z zadevami, ki jih ugotovi Računsko sodišče. Glej tudi odgovor na odstavek 4.18.

([14]) Glej odstavek 4.18 letnega poročila za leto 2015, odstavek 4.22 letnega poročila za leto 2014, odstavek 2.16 letnega poročila za leto 2013 in odstavka 2.23 in 2.33 letnega poročila za leto 2012.

([15]) Glej odstavka 4.15 in 4.16 letnega poročila za leto 2015, odstavek 4.19 letnega poročila za leto 2014, odstavek 2.14 letnega poročila za leto 2013 in odstavek 2.31 letnega poročila za leto 2012.

UGOTOVITVE SODIŠČA

4.18 Julija 2016 ([16]) je Komisija opozorila na to, da šest držav članic ([17]) bodisi ni izvajalo revizij po carinjenju bodisi o teh revizijah ni predložilo informacij ([18]). Carinske dajatve teh držav članice so predstavljale približno 20 % vseh carinskih dajatev, zbranih v EU.

ODGOVORI KOMISIJE

4.18 *Komisija redno zagotavlja metodološka pojasnila vsem državam članicam, vztraja pri pravilnem in zanesljivem poročanju in po potrebi poziva države članice, naj predložijo manjkajoče informacije in/ali pojasnijo predložene informacije. Komisija bo še naprej ocenjevala poročila držav članic, pripravljena v skladu s členom 6 Uredbe Sveta (EU, Euratom) št. 608/2014 ter bo poudarjala potrebo po izvajanju ustreznih kontrol, vključno z revizijami po carinjenju.*

Komisija bo nove zadeve iz opažanj v odstavkih 4.17 in 4.18 predložila državam članicam v okviru tekočega dela iz odstavka 4.17.

Izračun prispevkov za EGP/EFTA in prispevkov držav članic po začetku veljavnosti sklepa o sistemu virov lastnih sredstev iz leta 2014, ki ga je opravila Komisija

4.19 Sodišče pri ponovnem izračunu prispevkov držav članic po začetku veljavnosti SLS 2014 ni ugotovilo nobenih težav, je pa odkrilo nekaj manjših napak pri izračunu prispevka za EGP/EFTA za leto 2016. Odkrite napake so podobne tistim, ki smo jih ugotovili lani ([19]).

4.19 *Aprila 2017 je bil vzpostavljen sistem notranje revizije za izračun realizacije EGS/EFTA, da se preprečijo napake v prihodnjih razpisih za dodelitev sredstev.*

Letni poročili o dejavnostih in druge ureditve upravljanja

4.20 Informacije, navedene v letnih poročilih o dejavnostih za leto 2016, ki sta ju objavila GD za proračun in Eurostat, potrjujejo naša opažanja in zaključke. Ugotovili smo, da je GD za proračun vložil *pridržek* glede tradicionalnih lastnih sredstev, ki jih Združeno kraljestvo ni zbralo. To je storil na podlagi preiskave urada OLAF o vrednotenju uvoza tekstila in obutve iz Kitajske. OLAF je končno poročilo in priporočila objavil marca 2017. Znesek tradicionalnih lastnih sredstev, za katera velja ta pridržek, še ni bil potrjen, saj so za to potrebne informacije, ki jih mora predložiti Združeno kraljestvo.

([16]) Na srečanju Svetovalnega odbora za lastna sredstva, ki je potekalo 7. julija 2016, je Komisija predstavila informacije o poročilih držav članic za leto 2015 v skladu s členom 17(5) uredbe o lastnih sredstvih (Uredba Sveta (ES, Euratom) št. 1150/2000 z dne 22. maja 2000 o izvajanju Sklepa 2007/436/ES, Euratom o sistemu virov lastnih sredstev Evropskih skupnosti (UL L 130, 31.5.2000, str. 1)).

([17]) Belgija, Estonija, Italija, Portugalska, Romunija in Slovenija.

([18]) Sodišče je v svojih prejšnjih poročilih priporočilo (glej priporočili 3 in 4 letnega poročila za leto 2013 ter priporočilo 3 letnega poročila za leto 2014) Komisiji, naj izboljša svoja navodila o revizijah po carinjenju in spodbuja države članice, naj jih upoštevajo. Komisija je na tem področju sicer nekoliko napredovala, vendar naša priporočila niso bila izvedena v celoti.

([19]) Glej odstavek 4.20 letnega poročila za leto 2015.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILI

Zaključek

4.21 Splošni revizijski dokazi kažejo, da stopnja napake na področju prihodkov ni bila pomembna. Po mnenju Sodišča so bili preučeni sistemi, povezani s prihodki, v splošnem učinkoviti. Ključne notranje kontrole tradicionalnih lastnih sredstev, ki smo jih ocenili, so bile v nekaterih državah članicah delno uspešne.

Priporočili

4.22 V ***Prilogi 4.3*** so prikazani rezultati pregleda izvajanja petih priporočil, ki jih je Sodišče izreklo v letnem poročilu za leto 2013 ([20]). Od teh je Komisija dve izvedla v celoti, tri pa večinoma.

4.23 Na podlagi tega pregleda ter ugotovitev in zaključkov za leto 2016 Sodišče priporoča Komisiji, naj:

— **priporočilo 1:** v sodelovanju z državami članicami analizira vse morebitne posledice večnacionalnih dejavnosti na oceno BND ter zanje pripravi navodila o tem, kako jih obravnavati pri sestavi nacionalnih računov,

Komisija sprejema to priporočilo. Prizadevanja za spodbujanje držav članic, naj povišajo prednostni profil tega dela, zlasti profiliranja velikih multinacionalnih podjetij, so že v teku. Komisija bo zagotovila smernice in po potrebi določila pridržke. Glej tudi skupni odgovor na odstavke 4.11, 4.12 in 4.13.

— **priporočilo 2:** med potekajočim ciklusom preverjanja BND potrdi, da so bila sredstva raziskav in razvoja pravilno pripoznana v nacionalnih računih držav članic, pri tem pa posebno pozornost nameni vrednotenju sredstev raziskav in razvoja in kriteriju rezidentstva pri prenosu večnacionalnih dejavnosti v drugo državo.

Komisija sprejema to priporočilo. V trenutnem krogu preverjanja se velik poudarek namenja raziskavam in razvoju. Izvajanje zadevnih pravil ESA 2010 se natančno preverja za vse države članice, vključno z učinkom globalizacije.

([20]) Za letošnje spremljanje izvajanja priporočil je Sodišče izbralo svoje poročilo za leto 2013, ker meni, da je od njegove objave preteklo dovolj časa, da bi Komisija lahko izvedla njegova priporočila.

PRILOGA 4.1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA PRIHODKE

	2016	2015
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Transakcije skupaj	**55**	55
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake	**0,0 %**	0,0 %
Zgornja meja napake	0,0 %	
Spodnja meja napake	0,0 %	

PRILOGA 4.2

ŠTEVILO NEODPRAVLJENIH PRIDRŽKOV V ZVEZI Z BND, PRIDRŽKOV V ZVEZI Z DDV TER ODPRTIH VPRAŠANJ V ZVEZI S TRADICIONALNIMI LASTNIMI SREDSTVI PO DRŽAVAH ČLANICAH NA DAN 31. DECEMBRA 2016

Država članica	**Pridržki v zvezi z BND (stanje na dan 31. decembra 2016)**	**Pridržki v zvezi z DDV (stanje na dan 31. decembra 2016)**	**Odprta vprašanja v zvezi s tradicionalnimi lastnimi sredstvi (stanje na dan 31. decembra 2016)**
Belgija	0	4	29
Bolgarija	0	2	4
Češka	0	0	6
Danska	0	3	19
Nemčija	0	8	8
Estonija	0	1	2
Irska	0	12	12
Grčija	2	8	26
Španija	0	1	26
Francija	0	5	26
Hrvaška	0	1	0
Italija	0	4	18
Ciper	0	1	5
Latvija	0	2	2
Litva	0	0	0
Luksemburg	0	10	1
Madžarska	0	1	8
Malta	0	0	2
Nizozemska	0	5	46
Avstrija	0	10	6
Poljska	0	4	8
Portugalska	0	0	20
Romunija	0	2	16
Slovenija	0	0	4
Slovaška	0	0	2
Finska	0	4	10
Švedska	0	3	7
Združeno kraljestvo	0	4	22
SKUPAJ na dan 31. decembra 2016	**2**	**95**	**335**
SKUPAJ na dan 31. decembra 2015	55	85	325

Tabela ne vsebuje pridržkov, ki se nanašajo na postopek v zvezi z BND.
Vir: Evropsko računsko sodišče.

PRILOGA 4.3

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA PRIHODKE

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2013	**Priporočilo 1:** Komisija naj spodbuja države članice, da bolje pojasnijo metodologije, ki jih uporabljajo za zbiranje podatkov na področju neopažene ekonomije, in spodbujajo usklajevanje med državami članicami na tem področju.	X						
	Priporočilo 2: Komisija naj vzpostavi podroben akcijski načrt z jasnimi mejniki za obravnavanje težav pri sestavljanju nacionalnih računov v Grčiji in ga pozorno spremlja.	X						
	Priporočilo 3: Komisija naj določi minimalne standarde za analizo tveganj pri reviziji po carinjenju, vključno z uporabo informacij iz obstoječe zbirke podatkov o uvozu, da se državam članicam omogoči boljša ciljna usmerjenost na tvegane uvoznike.		X					
	Priporočilo 4: Komisija naj spodbuja države članice k uporabi obstoječih navodil in spremlja, kako države članice izvajajo revizije po carinjenju.		X					*Komisija bo še naprej ocenjevala poročila držav članic, pripravljena v skladu s členom 6 Uredbe Sveta (EU, Euratom) št. 608/2014, ter bo poudarjala potrebo po izvajanju ustreznih kontrol, vključno z revizijami po carinjenju. Pri inšpekcijskih pregledih tradicionalnih lastnih virov Komisija državam članicam vedno priporoča, naj upoštevajo Navodila Komisije za carinsko revizijo. Komisija je v svojih inšpekcijskih pregledih v letu 2017 zahtevala, naj države članice potrdijo, da pri pripravi in izvajanju kontrol po carinjenju uporabljajo Navodila. Priporočilo se nanaša tudi na stalen proces, ki ga Komisija še naprej izvaja.*

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2013	**Priporočilo 5:** Komisija naj spodbuja države članice k pravilni uporabi računov A in B ter zagotavljanju, da so ti dokazljivo celoviti in točni.		X					*V skladu z veljavnim pravnim okvirom so za izvajanje kontrol pristojne države članice. Komisija pri svojih inšpekcijskih pregledih spodbuja države članice, naj pravilno uporabljajo račune A in B, ter jih bo k temu spodbujala tudi v prihodnje. Med svojimi inšpekcijskimi pregledi bo še naprej preverjala uporabo računov A in B ter od držav članic zahtevala, da zagotovijo njihovo popolnost in točnost.*

POGLAVJE 5

Konkurenčnost za rast in delovna mesta

KAZALO

	Odstavek
Uvod	5.1–5.6
Kratek opis področja konkurenčnost za rast in delovna mesta	5.2–5.5
Obseg revizije in revizijski pristop	5.6
Del 1 — Pravilnost transakcij	5.7–5.27
Glavni vir količinsko opredeljivih napak je povračilo neupravičenih stroškov, ki so jih prijavili upravičenci	5.9–5.11
Večina količinsko neopredeljivih napak je bila povezana z raziskovalnimi in inovacijskimi projekti	5.12
Obzorje 2020: poenostavljanje se nadaljuje, vendar so potrebna dodatna prizadevanja	5.13–5.19
Letna poročila o dejavnostih potrjujejo ugotovitve in zaključke Sodišča, vendar je Sodišče ugotovilo različne pristope pri predstavitvi stopnje napak in zneskov, pri katerih obstaja tveganje, v njih	5.20–5.23
Skupna revizijska služba: za izboljšanje procesov načrtovanja, spremljanja in poročanja za Obzorje 2020 so potrebna velika prizadevanja	5.24–5.27
Zaključek in priporočila	5.28–5.31
Zaključek	5.28–5.29
Priporočila	5.30–5.31
Del 2 — Vprašanja, povezana s smotrnostjo, pri raziskovalnih in inovacijskih projektih	5.32–5.35
Pri večini projektov so bili doseženi pričakovani izložki in rezultati	5.34–5.35

Priloga 5.1 – Rezultati preizkušanja transakcij za področje konkurenčnost za rast in delovna mesta

Priloga 5.2 – Pregled napak z vsaj 20-odstotnim učinkom za področje konkurenčnost za rast in delovna mesta

Priloga 5.3 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za področje konkurenčnost za rast in delovna mesta

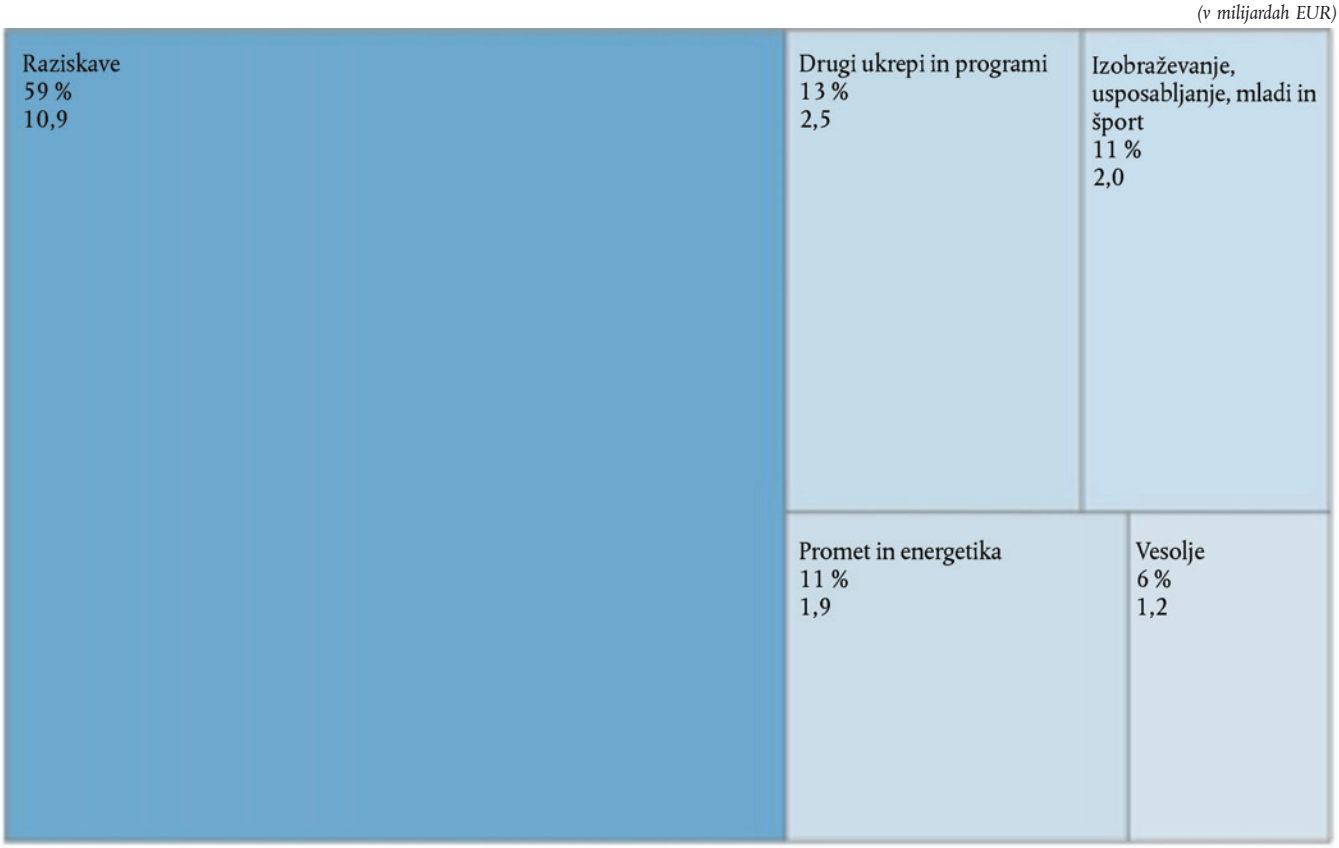
UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

5.1 V tem poglavju so predstavljene naše ugotovitve za podrazdelek *večletnega finančnega okvira* konkurenčnost za rast in delovna mesta. V ***okviru 5.1*** je pregled glavnih dejavnosti in porabe v tem podrazdelku v letu 2016.

Okvir 5.1 – Podrazdelek večletnega finančnega okvira 1a – konkurenčnost za rast in delovna mesta – razčlenitev za leto 2016

(v milijardah EUR)



Plačila za leto skupaj:	18,5
– *predujmi* ([1])	*12,2*
+ *obračunani predujmi* ([1])	*8,9*
Revidirana populacija skupaj	**15,2**

([1]) V skladu z usklajeno opredelitvijo z izkazi povezanih transakcij (za podrobnejše informacije glej odstavek 10 ***Priloge 1.1***).

Vir: Konsolidirani zaključni račun EU za leto 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Kratek opis področja konkurenčnost za rast in delovna mesta

5.2 Cilji politike v okviru tega podrazdelka vključujejo izboljševanje raziskav in inovacij, krepitev izobraževalnih sistemov in spodbujanje zaposlovanja, zagotavljanje enotnega trga digitalnih vsebin, spodbujanje energije iz obnovljivih virov in energetske učinkovitosti, posodabljanje prometnega sektorja ter izboljševanje poslovnih okolij, zlasti za mala in srednja podjetja.

5.3 Za raziskave in inovacije je namenjenih 59 % porabe, in sicer iz sredstev 7. okvirnega programa za raziskave, tehnološki razvoj in predstavitvene dejavnosti 2007–2013 (v nadaljnjem besedilu: 7. okvirni program za raziskave) in okvirnega programa za raziskave in inovativnost za obdobje 2014–2020 (v nadaljnjem besedilu: Obzorje 2020).

5.4 Večina porabe so *nepovratna sredstva*, dodeljena javnim ali zasebnim *upravičencem*, ki sodelujejo v projektih. Komisija ob podpisu sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev ali sklepu o financiranju upravičencem zagotovi predujme. Morebitne izplačane predujme odšteje od povračila stroškov, ki jih financira EU in jih prijavijo upravičenci.

5.5 Glavno tveganje za *pravilnost transakcij* so neupravičeni stroški, ki jih prijavijo upravičenci in ki jih Komisija pred povračilom ne odkrije niti popravi. To tveganje je še posebej veliko za 7. okvirni program za raziskave, ki ima zapletena pravila o upravičenosti, ki si jih upravičenci pogosto napačno razlagajo (zlasti tisti, ki so manj seznanjeni s pravili, kot so mala in srednja podjetja, udeleženci, ki sodelujejo prvič, in subjekti, ki niso iz EU).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Obseg revizije in revizijski pristop

5.6 Sodišče uporablja revizijski pristop in metode, opisane v ***Prilogi 1.1***, zato je leta 2016 za področje konkurenčnost za rast in delovna mesta preučilo:

(a) vzorec 150 transakcij v skladu z odstavkom 7 ***Priloge 1.1***. Vzorec je bil zasnovan tako, da je reprezentativen za vse vrste porabe v okviru tega podrazdelka večletnega finančnega okvira. Sestavlja ga 92 transakcij za raziskave in inovacije (79 za 7. okvirni program za raziskave in 13 za Obzorje 2020) ter 58 transakcij za druge programe in dejavnosti;

(b) ali so v *letnih poročilih o dejavnostih* Generalnega direktorata za raziskave in inovacije (GD RTD), Generalnega direktorata za izobraževanje in kulturo (GD EAC) ter Generalnega direktorat za mobilnost in promet (GD MOVE) predstavljene informacije o pravilnosti porabe, ki so v glavnem skladne z rezultati Sodišča ([1]);

(c) revizijo, ki jo je v letu 2016 opravila Služba Komisije za notranjo revizijo (IAS) o napredku, ki ga je Komisija dosegla pri izvajanju naknadnih revizij v zvezi s porabo za raziskave in inovacije.

([1]) Sodišče je opravilo tudi delen pregled izračuna stopenj napake v letnih poročilih o dejavnostih Generalnega direktorata za komunikacijska omrežja, vsebine in tehnologijo (GD CNECT), Generalnega direktorata za notranji trg, industrijo, podjetništvo ter mala in srednja podjetja (GD GROW), Izvajalske agencije Evropskega raziskovalnega sveta (ERCEA) in Izvajalske agencije za raziskave (REA).

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

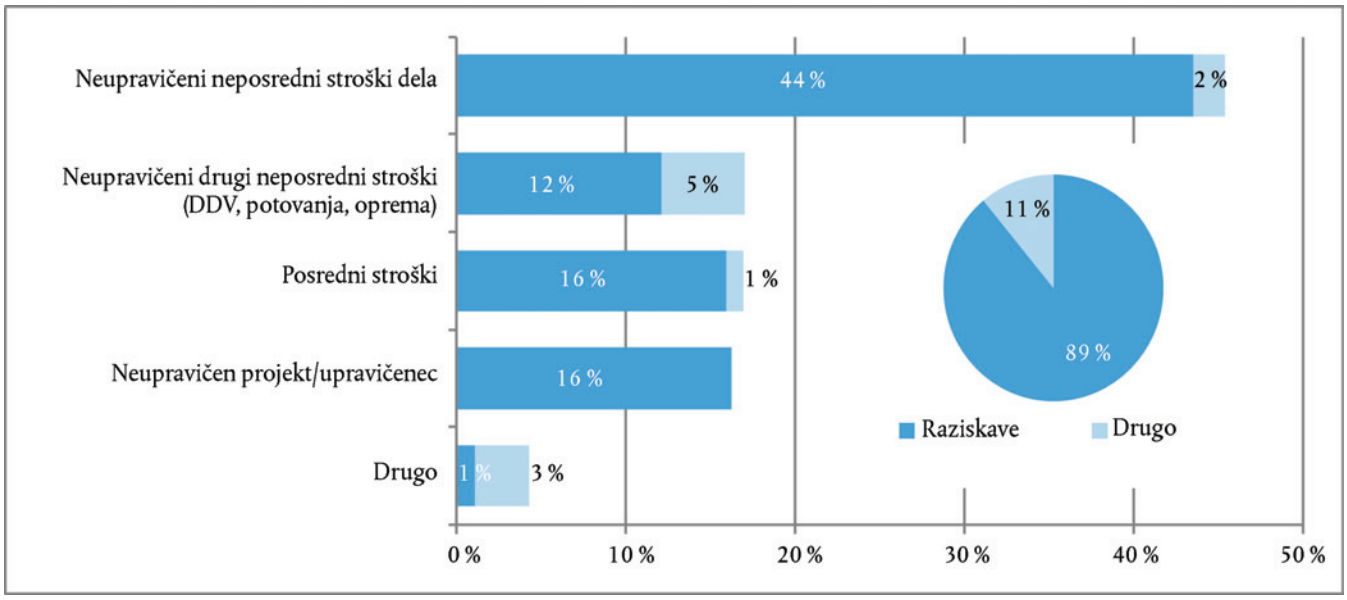
DEL 1 — PRAVILNOST TRANSAKCIJ

5.7 Pregled rezultatov preizkušanja transakcij je v ***Prilogi 5.1***. V 74 (49 %) od 150 preučenih transakcij so bile *napake*. Na podlagi 48 napak, ki jih je Sodišče količinsko opredelilo, ocenjujemo, da stopnja napake znaša 4,1 % ([2]).

5.8 V ***okviru 5.2*** je razčlenitev *ocenjene stopnje napake* za leto 2016. Sodišče je odkrilo količinsko opredeljive napake, povezane z neupravičenimi stroški, v 37 od 92 transakcij v vzorcu za raziskave in inovacije. Te napake pomenijo skoraj 90 % ocenjene stopnje napake za področje konkurenčnost za rast in delovna mesta v letu 2016.

5.7 *Ocenjena stopnja napake, o kateri poroča Računsko sodišče, je eden izmed kazalnikov uspešnosti izvrševanja odhodkov EU. Vendar ima Komisija večletno kontrolno strategijo. Na podlagi tega njene službe ocenijo stopnjo preostale napake, v kateri so upoštevane izterjave, popravki in učinki vseh njihovih kontrol in revizij v obdobju izvajanja programa.*

Okvir 5.2 – Večina napak je nastala pri raziskovalnih in inovacijskih projektih



Vir: Evropsko računsko sodišče.

([2]) Sodišče svoj izračun napake pripravi na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo *zaupanja* ugotavlja, da je ocenjena stopnja napake v populaciji med 2,1 % in 6,1 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Glavni vir količinsko opredeljivih napak je povračilo neupravičenih stroškov, ki so jih prijavili upravičenci

5.9 Šest količinsko opredeljenih napak presega 20 % vsakokratne vrednosti transakcije (glej ***Prilogo 5.2***). Vseh šest primerov se nanaša na neupravičene stroške dela, ki so jih upravičenci prijavili za projekte v okviru 7. okvirnega programa za raziskave.

5.10 Od 58 transakcij, ki so bile vzorčene za druge programe in dejavnosti, je Sodišče v osmih odkrilo količinsko opredeljive napake. Napake so povezane s tem, da upravičenci kršijo pravila za upravičenost, kot so nepravilno izračunani stroški dela in prijava stroškov brez dokazil ali stroškov, ki so nastali zunaj obdobja izkaza stroškov ([3]).

5.11 V 19 primerih, v katerih so upravičenci naredili količinsko opredeljive napake, so imeli Komisija ali neodvisni revizorji ([4]) dovolj informacij, da bi lahko preprečili ali odkrili in popravili napake, preden so bili odhodki sprejeti. Če bi Komisija ali neodvisni revizorji ustrezno uporabili vse informacije, ki so jih imeli, bi bila ocenjena stopnja napake za to poglavje za 1,2 odstotnih točk nižja ([5]).

ODGOVORI KOMISIJE

5.9 *Skupni odgovor na odstavka 5.9 in 5.10*

Pri raziskovalnih in inovacijskih projektih največji del projektnih stroškov predstavljajo stroški za zaposlene. Da bi upoštevali raznolikost stroškovnih struktur v evropskem raziskovalnem prostoru, je bila sprejeta zavestna politična odločitev, da se povračila teh kategorij stroškov izvajajo na osnovi dejanskih stroškov, ne na osnovi stroškov na enoto ali pavšalnih stopenj. To pojasnjuje dovzetnost za napake, kot prikazuje okvir 5.2. Program Obzorje 2020 je bil zasnovan tako, da bi se s številnimi poenostavitvami ti viri napak v čim večji meri odpravili (glej odstavek 5.12).

5.11 *Komisija uporablja zanesljiv sistem predhodnih kontrol, ki vključuje podrobne avtomatizirane kontrolne sezname, pisna navodila in stalna usposabljanja. Nenehno se spopada z izzivom, kako izboljšati ta sistem ter hkrati zagotoviti hitra izplačila raziskovalcem, ne da bi upravičencem naložila dodatno upravno breme. Ugotovitve Računskega sodišča se upoštevajo in se bodo še naprej upoštevale za nadaljnje izboljšanje sistema predhodnih kontrol.*

Potrjevanje zahtevkov za povrnitev stroškov, ki ga v 15 od 19 primerov, navedenih v poročilu Računskega sodišča, izvajajo neodvisni revizorji, je znana težava, ki je že bila obravnavana v preteklih poročilih. Na podlagi priporočil Sodišča je Komisija organizirala vrsto srečanj za upravičence in neodvisne revizorje za potrjevanje stroškov, da bi jih opozorila na najpogostejše napake. Poleg tega so revizorji za potrjevanje stroškov prejeli povratne informacije o svojih napakah, za program Obzorje 2020 pa je bila dodana tudi bolj didaktično obarvana predloga za revizijska potrdila. Za področje raziskav se ocenjuje, da uporaba revizijskih potrdil omogoča znižanje stopnje napake za 50 % v primerjavi z nepotrjenimi zahtevki. Čeprav ne omogočajo odkritja vseh napak, so torej revizijska potrdila pomembno orodje za znižanje splošne stopnje napake.

([3]) Napake so znašale od 1 % do 20 % preučene vrednosti, povezane pa so bile s projekti v okviru programa vseevropskega prometnega omrežja TEN-T (2 primera), programom za konkurenčnost in inovacije (2 primera), programom vseživljenjskega učenja (2 primera), v okviru instrumenta za povezovanje Evrope (1 primer) in letnim plačilom subvencije Evropskemu inštitutu za inovacije in tehnologijo (1 primer).

([4]) V nekaterih primerih, na primer pri izkazih stroškov za projekte 7. okvirnega programa za raziskave, pri katerih prispevek EU presega 375 000 EUR, mora upravičenost prijavljenih stroškov potrditi neodvisni revizor.

([5]) Informacije iz podporne dokumentacije in podatkovnih zbirk ali informacije, pridobljene s standardnimi navzkrižnimi pregledi in (drugimi) obveznimi pregledi.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Večina količinsko neopredeljivih napak je bila povezana z raziskovalnimi in inovacijskimi projekti

5.12 V 150 transakcijah v vzorcu smo ugotovili tudi 61 količinsko neopredeljivih napak v zvezi s primeri neupoštevanja pravil za financiranje ([6]). Ti primeri se nanašajo predvsem na raziskovalne in inovacijske projekte ter so večinoma povezani s pomanjkljivostmi v sistemih upravičencev za beleženje delovnega časa in s tem, da je koordinator projekta z zamudo nakazoval prispevek EU drugim udeležencem v projektu. Čeprav so bili razlogi za zamudo v nekaterih primerih razumljivi, lahko imajo take zamude pri nakazilu prispevka EU resne finančne posledice za upravičence, zlasti mala in srednja podjetja ([7]).

Obzorje 2020: poenostavljanje se nadaljuje, vendar so potrebna dodatna prizadevanja

5.13 Sodišče je že v preteklosti navedlo, da so pravila za financiranje za program Obzorje 2020 enostavnejša od tistih za 7. okvirni program za raziskave in da si je Komisija zelo prizadevala zmanjšati upravno zapletenost ([8]).

5.14 Poenostavitev je pomembna, ker zmanjšuje upravno breme. Komisija je leta 2016 predlagala dodatne poenostavitvene ukrepe: novo opredelitev dodatnega plačila za raziskovalce, racionalizacijo delovnega programa Obzorja 2020 za obdobje 2018–2020, usmerjeno podporo za zagonska podjetja in inovatorje ter razširitev uporabe pavšalnih zneskov za projekte. Ti ukrepi pomenijo izboljšanje v primerjavi s predhodnimi okvirnim programi.

5.15 Namen poenostavitvenih ukrepov je zmanjšanje tveganja pravne negotovosti in nedosledne obravnave upravičencev. V prejšnjih okvirnih programih je bilo to ponavljajoče se vprašanje. Sodišče meni, da obstajajo možnosti za dodatno poenostavitev pravnega okvira.

ODGOVORI KOMISIJE

5.12 *Komisija meni, da je najbolje, da prenos sredstev med člani konzorcija upravljajo v konzorciju samem.*

Komisija je koordinatorje opozorila, da so zavezani k takojšnjemu prenosu sredstev. Če se ugotovi zamuda pri razdelitvi sredstev ali če je bila v zvezi s to zadevo vložena pritožba, Komisija pri koordinatorju projekta običajno preveri razloge za to zamudo.

5.15 *Poenostavitev je stalen proces. Ustanovitev skupnega podpornega centra je ključna za zagotovitev pravne varnosti in enake obravnave vseh upravičencev.*

([6]) 25 transakcij je vsebovalo količinsko opredeljive in količinsko neopredeljive napake.

([7]) Glej tudi odstavka 8.18 in 8.42 (priporočilo 2) letnega poročila za leto 2012 ter odstavek 8.12 letnega poročila za leto 2013.

([8]) Glej odstavek 5.12 letnega poročila za leto 2014.

UGOTOVITVE SODIŠČA

5.16 Komisija je julija 2016 objavila spremenjena pravila za izračun stroškov dela, glavni vir navodil (vzorčni „obrazložen sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev“) pa je bil posodobljen šele novembra 2016. Spremenjena pravila vključujejo zapleteno formulo, ki se lahko uporablja za izračun nekaterih stroškov dela, kar povečuje zapletenost za upravičence. Sodišče je ugotovilo, da lahko v praksi kljub pravilni uporabi formule še vedno pride do tega, da upravičenci prijavijo več stroškov, kot so jih dejansko imeli.

5.17 Poenostavljena so bila tudi pravila v zvezi z angažiranjem svetovalcev, ki so povzročala napake tudi v 7. okvirnem programu za raziskave ([9]). Sprememba pravil pa je privedla do manjše fleksibilnosti za upravičence: v okviru 7. okvirnega programa za raziskave je opredelitev notranjih svetovalcev zajemala fizične osebe in pravne subjekte, v okviru Obzorja 2020 pa so notranji svetovalci lahko samo fizične osebe.

5.18 Vzorčni „obrazložen sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev“ se je razvil v zelo podroben dokument, dolg več kot 700 strani. Sodišče je pri dveh projektih Obzorja 2020 ugotovilo, da je Komisija odobrila sporazume o dodelitvi nepovratnih sredstev, v katerih so nekatere zahtevane klavzule manjkale ali pa so bile nepravilno ubesedene, zaradi česar se je povečala pravna negotovost.

ODGOVORI KOMISIJE

5.16 *Za nepovratna sredstva programa Obzorje 2020 je Komisija uvedla novo možnost za izračun stroškov za zaposlene in se s tem odzvala na ponavljajoče se zahteve udeležencev, da bi lahko zlasti lažje uporabljali svoje običajne prakse stroškovnega računovodstva. Poleg tega obstaja tudi poenostavljena možnost, ki je na voljo vsem upravičencem. Pravilnost teh izračunov zagotavlja dodatna obveza, ki od upravičencev zahteva, da skupni znesek stroškov za zaposlene (na osebo/na leto) ne presega zneska, ki je bil prijavljen v nepovratnih sredstvih EU in Euratoma.*

Komisija je 25. avgusta 2016 na portalu za udeležence objavila pogosto zastavljena vprašanja in primere, ki prikazujejo, kako uporabiti novo možnost za izračun stroškov za zaposlene.

5.17 *Na podlagi izkušenj iz 7. okvirnega programa za raziskave (7OP) je Komisija sklenila, da bodo svetovalci v okviru programa Obzorje 2020 lahko le fizične osebe. V okviru revizije 7OP je bilo pogosto ugotovljeno, da so nekateri stroški za svetovalce, prijavljeni kot neposredni stroški za zaposlene, neupravičeni.*

Pravila Obzorja 2020 glede notranjih svetovalcev so enostavnejša in jasnejša ter bolje upoštevajo posebnosti posameznih držav članic. Svetovalne storitve, ki jih nudijo pravni subjekti, se lahko zaračunajo kot stroški podizvajanja.

5.18 *V „obrazloženem sporazumu o dodelitvi nepovratnih sredstev“ (sporazum AGA) so v enem samem dokumentu strnjena vsa potrebna navodila za uporabo določb o dodelitvi nepovratnih sredstev v okviru programa Obzorje 2020. Navodila za 7OP so bila porazdeljena po različnih dokumentih, ki so obsegali skupaj čez tisoč strani. V sporazumu AGA je zajetih 24 različnih vrst nepovratnih sredstev. Upravičencem ni treba prebrati celotnega dokumenta, temveč le člene ali dele, ki so relevantni za njihova nepovratna sredstva.*

Komisija priznava, da je pri majhnem številu prvih sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev v okviru programa Obzorje 2020 prišlo do manjših napak. Komisija pozorno spremlja praktične vidike izvajanja sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev v okviru programa Obzorje 2020 (postopki informacijske tehnologije, poslovni postopki itd.) in redno posodablja informacijski sistem ter usposablja svoje osebje, da bi se preprečile napake pri podpisu in izvajanju sporazumov o dodelitvi nepovratnih sredstev.

([9]) Glej na primer odstavek 5.13 letnega poročila za leto 2015.

UGOTOVITVE SODIŠČA

5.19 Kot je Sodišče že navedlo, Evropski inštitut za inovacije in tehnologijo (EIT) kljub temu, da izvaja projekte s sredstvi iz Obzorja 2020, še vedno ni vključen v skupni okvir Komisije za upravljanje in kontrolo porabe na področju raziskav in inovacij ([10]). V nekaterih primerih se pogoji, ki jih uporablja EIT, razlikujejo od pravil programa Obzorje 2020. Na primer, v skladu s pravili programa Obzorje 2020 lahko upravičenci uporabijo neodvisnega revizorja, ki ga sami izberejo, da potrdi njihove prijavljene stroške, EIT pa imenuje svojega zunanjega revizorja.

ODGOVORI KOMISIJE

5.19 *Sporazumi o dodelitvi nepovratnih sredstev med Evropskim inštitutom za inovacije in tehnologijo (EIT) in skupnostmi znanja in inovacij (SZI) temeljijo na vzorcu sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev v okviru programa Obzorje 2020. Okvir EIT za upravljanje in kontrolo pod nadzorom Komisije zagotavlja spoštovanje navedenih pravil.*

Obveznost predložitve potrdila o računovodskih izkazih se uporablja za celotni okvirni program. Centralizacija javnega naročila za revizijska potrdila je praktična rešitev, ki je ustrezna glede na posebni položaj EIT. Zmanjšuje upravno breme za upravičence, hkrati pa lahko zviša stopnjo zagotovila, kar je v skladu s prejšnjimi revizijskimi priporočili Evropskega računskega sodišča.

Letna poročila o dejavnostih potrjujejo ugotovitve in zaključke Sodišča, vendar je Sodišče ugotovilo različne pristope pri predstavitvi stopnje napak in zneskov, pri katerih obstaja tveganje, v njih

5.20 Letna poročila o dejavnostih, ki jih je Sodišče preučilo, so vsebovala pošteno oceno finančnega poslovodenja teh generalnih direktoratov glede pravilnosti z izkazi povezanih transakcij, zagotovljene informacije pa potrjujejo ugotovitve in zaključke Sodišča. Na primer, poročila vseh generalnih direktoratov, ki izvršujejo porabo na področju raziskav in inovacij, vsebujejo *pridržek* za plačila zahtevkov za povrnitev stroškov v okviru sedmega okvirnega programa za raziskave.

5.20 *Komisija pozdravlja oceno Računskega sodišča.*

5.21 Čeprav so informacije iz poročil, ki jih je Sodišče preučilo, potrdile njegove ugotovitve in zaključke, je Sodišče ugotovilo, da so bili uporabljeni različni pristopi k izračunu stopenj napake za 7. okvirni program za raziskave. Za podprograme na področju vesolja in varnosti sta GD GROW in GD za migracije in notranje zadeve izračunala skupno *stopnjo preostale napake*, za del proračuna istih podprogramov, za katere je bila odgovorna Izvajalska agencija za raziskave, pa je ta izračunala specifične stopnje preostale napake za vsak podprogram.

5.21 *Od vsakega posameznega generalnega direktorata ali službe se zahteva, da v svojem letnem poročilu o dejavnostih oceni stopnjo preostale napake.*

Izvajalska agencija za raziskave (REA) upravlja tri programe, od katerih ima vsak različne značilnosti tveganja. Zato je normalno, da pri oceni stopnje preostale napake vsak podprogram obravnava različno.

5.22 Za podprograma „Marie Curie“ in „Raziskave v korist MSP“ je Komisija uporabila stopnjo napake, ki ni temeljila samo na rezultatih naključno izbranih naknadnih revizij, temveč tudi na rezultatih revizij, usmerjenih v upravičence, ki so prejeli največ sredstev. Za podprogram Marie Curie je bila s tem pristopom izračunana stopnja napake v višini 1,2 %, medtem ko bi stopnja napake, izračunana samo na podlagi naključno izbranih revizij, znašala 4,1 %.

5.22 *Izvajalska agencija za raziskave (REA) je v svojem letnem poročilu o dejavnostih navedla, zakaj je vanj vključila revizije glavnih upravičencev. 80 % finančnih sredstev, namenjenih dejavnostim Marie Curie (MCA), prejme približno 15 % upravičencev, ki so po vrednosti njihovega sodelovanja najvišje uvrščeni. Zato so revizije teh glavnih upravičencev zelo pomembne za oceno tveganja za napake v celotni populaciji nepovratnih sredstev MCA.*

([10]) Glej odstavek 5.23 letnega poročila za leto 2015.

UGOTOVITVE SODIŠČA

5.23 Sodišče je tako kot leta 2014 ([11]) ugotovilo nedoslednosti v pristopih Komisije pri izračunavanju ocenjenih skupnih zneskov, pri katerih obstaja tveganje. Ugotovilo je, da se za upravne odhodke uporabljajo štirje različni pristopi ([12]). Pri operativnih odhodkih pa je bilo nedosledno to, da so se za dele proračuna za raziskave in inovacije, ki so bili preneseni na skupna podjetja ali ki se upravljajo s finančnimi instrumenti, uporabljale različne stopnje napake.

ODGOVORI KOMISIJE

5.23 *Komisija je sprejela ukrepe za uskladitev pristopa glede postavk velikih odhodkov, zlasti za okvirne programe. Vendar priznava, da je pri nekaterih postavkah odhodkov, kot so upravni stroški, prišlo do nedoslednosti. Čeprav je včasih uporaba različnih pristopov upravičena, si bo Komisija v okviru možnosti prizadevala za usklajen pristop.*

Skupna revizijska služba: za izboljšanje procesov načrtovanja, spremljanja in poročanja za Obzorje 2020 so potrebna velika prizadevanja

5.24 Naknadne revizije upravičencev, ki jih izvaja Komisija, so ključna kontrola pravilnosti transakcij. Dajejo bistvene informacije za oceno pravilnosti transakcij, ki jo pripravi Komisija, in so podlaga za izterjavo sredstev od upravičencev, kadar se ugotovi, da so bili povrnjeni neupravičeni stroški. Skupna revizijska služba Komisije za porabo za raziskave in inovacije je od leta 2014 odgovorna za izvajanje strategij Komisije za naknadne revizije za 7. okvirni program za raziskave in Obzorje 2020.

5.25 Služba za notranjo revizijo je leta 2016 revidirala napredek skupne revizijske službe za raziskave in inovacije pri doseganju ciljev strategije Komisije za naknadne revizije za 7. okvirni program za raziskave.

5.25 *Služba Komisije za notranjo revizijo je pomemben del splošnega sistema kontrole, ki Komisiji daje zagotovila v zvezi z delovanjem njenih notranjih sistemov. Služba ima večletni revizijski načrt, ki temelji na tveganju.*

5.26 Služba za notranjo revizijo je ugotovila, da je skupna revizijska služba pri izpolnjevanju letnih strateških ciljev številnih revizij, ki so bile zaključene v letih 2014 in 2015, dosegla dobre rezultate. Kljub temu pa je prišla do zaključka, da si bo morala skupna revizijska služba še zelo prizadevati za izpopolnitev svojih notranjih procesov, da bi dosegla splošne cilje strategije in da bi bila ustrezno pripravljena na izzive strategije za naknadne revizije v okviru programa Obzorje 2020. Služba za notranjo revizijo je poudarila, da je treba predvsem skrajšati čas, potreben za zaključek revizij, in izboljšati notranje procese za njihovo načrtovanje in spremljanje ter poročanje o njih. Skupna revizijska služba je sprejela vsa priporočila Službe za notranjo revizijo.

5.26 *Skupna revizijska služba (CAS) je dosegla svoje strateške letne cilje za zaključek revizij v letu 2016. Skupna revizijska služba je predložila podroben akcijski načrt, ki po mnenju Službe za notranjo revizijo omogoča zadovoljivo zmanjšanje opredeljenih tveganj. Služba za notranjo revizijo načrtuje nadaljnjo revizijo v letu 2018 za oceno uspešnosti izvajanja priporočil.*

([11]) Glej odstavke 5.29 do 5.31 letnega poročila za leto 2014.
([12]) Najnižje/najvišje stopnje napake: 0 %/0,5 %, 0 %/0,6 %, 0 %/1,99 % oz. 0 %/2 %.

UGOTOVITVE SODIŠČA

5.27 Sodišče je že poročalo o tem, da so imeli različni izvajalski organi težave pri oblikovanju skupnega stališča o tem, kako je treba izvesti priporočila naknadnih revizij o izterjavi neupravičenih stroškov, zaradi česar sta se povečala tveganje nedosledne obravnave upravičencev in pravna negotovost ([13]). Komisija bi morala do aprila 2017 opredeliti skupen pristop za izvajalske organe, v skladu s katerim bi morali ukrepati na podlagi revizijskih rezultatov, vendar je to preložila na januar 2018.

ODGOVORI KOMISIJE

5.27 *Komisija si z usklajevalnimi ukrepi* ad hoc *močno prizadeva, da bi bilo ugotovljeno tveganje ustrezno ublaženo in da bi bili upravičenci enako obravnavani. Od januarja 2018 bo za usklajevanje pristojna skupna podporna služba, kar naj bi zagotovilo izboljšanje uspešnosti pred izvedbo prvih revizij programa Obzorje 2020.*

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

Zaključek

5.28 Splošni revizijski dokazi kažejo, da je bila stopnja napake na področju konkurenčnosti za rast in delovna mesta pomembna.

5.29 Za ta podrazdelek večletnega finančnega okvira je bilo s preizkušanjem transakcij, ki ga je izvedlo Sodišče, ugotovljeno, da ocenjena skupna stopnja napake znaša 4,1 % (glej ***Prilogo 5.1***).

Priporočila

5.30 V ***Prilogi 5.3*** so prikazani rezultati pregleda izvajanja treh priporočil, ki jih je Sodišče dalo v letnem poročilu za leto 2013 ([14]). Komisija je ta priporočila večinoma izvedla.

5.31 Na podlagi tega pregleda ter ugotovitev in zaključkov za leto 2016 Sodišče priporoča Komisiji, naj:

— **priporočilo 1**: dodatno racionalizira pravila in postopke za program Obzorje 2020, da bi zmanjšala pravno negotovost z nadaljnjim upoštevanjem *možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov* v spremenjeni *finančni uredbi*, kot so stroški na enoto, pavšalni zneski, pavšalno financiranje in nagrade,

Komisija sprejema to priporočilo. Nekatere možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov se že uporabljajo v okviru programa Obzorje 2020, Komisija pa nenehno proučuje, kako bi njihovo uporabo razširila.

([13]) Glej odstavek 5.26 letnega poročila za leto 2015.

([14]) Za letošnje spremljanje izvajanja priporočil je Sodišče izbralo svoje poročilo za leto 2013, ker meni, da je od njegove objave preteklo dovolj časa, da bi Komisija lahko izvedla njegova priporočila.

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
— **priporočilo 2**: zagotovi, da bodo njene službe uporabljale dosleden pristop pri izračunu stopnje napake in skupnih zneskov, pri katerih obstaja tveganje,	*Komisija sprejema to priporočilo.* *Zaradi specifičnosti okoliščin v vsakem posameznem generalnem direktoratu in specifičnih značilnosti vsakega posameznega programa za porabo sredstev se lahko vedno zgodi, da so potrebne določene prilagoditve pristopa za izračun stopenj napak. Komisija si stalno prizadeva za boljšo usklajenost teh izračunov.*
— **priporočilo 3**: nemudoma obravnava slabosti v svojih naknadnih revizijah, ki jih je ugotovila Služba za notranjo revizijo, in sicer naj skrajša čas, porabljen za zaključitev naknadnih revizij, in izboljša notranje postopke za njihovo načrtovanje in spremljanje ter poročanje o njih.	*Komisija sprejema to priporočilo in je pripravila akcijski načrt, ki se že izvaja.*

DEL 2 — VPRAŠANJA, POVEZANA S SMOTRNOSTJO, PRI RAZISKOVALNIH IN INOVACIJSKIH PROJEKTIH

5.32 Sodišče je ocenilo *smotrnost izvajanja* 60 raziskovalnih in inovacijskih projektov v vzorcu ([15]). V 23 primerih so bili ti projekti že zaključeni. Ni pa neposredno ocenilo kakovosti izvedenih raziskav ali *učinka* projektov v smislu doseganja cilja politike, in sicer izboljšanja raziskav in inovacij.

5.33 Sodišče je za vsak projekt pregledalo poročilo o oceni, ki ga v okviru pregledov pred povračilom prijavljenih stroškov pripravi uradnik Komisije, zadolžen za projekt. Preverilo je, ali je uradnik ugotovil, da:

— je javljeni napredek pri *izložkih* in *rezultatih* v skladu s cilji iz sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev,

— so bili stroški, zaračunani za projekt, razumni glede na javljeni napredek,

— so se izložki in rezultati projekta razširjali v skladu z zahtevami iz sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev.

([15]) Sodišče je ocenilo smotrnost izvajanja skupnih projektov z več sodelujočimi in izključilo transakcije, kot so plačila prevoznih stroškov posameznim raziskovalcem.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Pri večini projektov so bili doseženi pričakovani izložki in rezultati

5.34 Sodišče je na podlagi poročil Komisije ugotovilo, da je večina projektov dosegla pričakovane izložke in rezultate. V 12 primerih je Komisija ocenila, da so bili projekti izjemno uspešni. V poročilih Komisije pa je bilo navedeno tudi, da so na več projektov vplivale zadeve, ki so zmanjševale smotrnost njihovega izvajanja:

— v devetih primerih je bil javljeni napredek le delno v skladu s cilji, dogovorjenimi s Komisijo,

— v štirih primerih ([16]) je Komisija menila, da prijavljeni stroški niso bili razumni glede na dosežen napredek,

— v šestih primerih ([17]) so bili izložki in rezultati projektov le delno razširjeni, v enem primeru pa ni bilo nobenih dejavnosti razširjanja.

5.35 Na splošno je Sodišče opazilo, da so se težave pri upravljanju in usklajevanju povečale, če so imeli projekti veliko število sodelujočih.

ODGOVORI KOMISIJE

5.34 *Cilj spremljanja je ugotoviti morebitne težave pri projektih in sprejeti ustrezne ukrepe za rešitev teh težav.*

Odvisno od primera lahko Komisija spremeni pogodbo (na primer v primeru, da so izvirni cilji projekta zastareli zaradi znanstvenega napredka), začne razpravo s partnerji projekta, da bi se projekt odvijal po načrtu, zmanjša plačilo ali odstopi od pogodbe. Cilj Komisije je odpraviti težave med trajanjem projekta in zagotoviti odlične rezultate raziskav.

Treba je opozoriti, da se razširjanje pogosto izvede po koncu projekta, na primer zaradi časa, ki je potreben za objavo patenta/vložitev prošnje za registracijo patenta.

([16]) V dveh od teh štirih primerov je bil tudi javljeni napredek le delno v skladu s cilji.

([17]) V enem od teh šestih primerov je bil tudi javljeni napredek le delno v skladu s cilji.

PRILOGA 5.1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA PODROČJE KONKURENČNOST ZA RAST IN DELOVNA MESTA

	2016	2015
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Transakcije skupaj	**150**	150
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake	**4,1 %**	4,4 %
Zgornja meja napake (UEL)	6,1 %	
Spodnja meja napake (LEL)	2,1 %	

PRILOGA 5.2

PREGLED NAPAK Z VSAJ 20-ODSTOTNIM UČINKOM ZA PODROČJE KONKURENČNOST ZA RAST IN DELOVNA MESTA

Uvod

Sodišče je uporabilo splošno revizijsko metodologijo, opisano v ***Prilogi 1.1***, in preizkusilo reprezentativni vzorec transakcij, da bi ocenilo stopnjo *nepravilnosti* v populaciji za ta podrazdelek večletnega finančnega okvira. Seznam napak, ki smo jih odkrili pri preizkušanju, ni izčrpen, in sicer niti glede posameznih napak niti morebitnih vrst napak. Spodaj navedene ugotovitve glede napak, katerih učinek znaša vsaj 20 % preučene vrednosti transakcij, so predstavljene kot primeri ([1]). Te napake so bile odkrite v transakcijah, vrednih med 155 000 EUR in 1,3 milijona EUR, z mediano ([2]) 273 000 EUR.

Primeri napak

Projekti sedmega okvirnega programa za raziskave

Primer 1 – Prijavljeni stroški niso zajeti v sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev

Upravičenec (javni organ, ki ni organ EU in je sodeloval pri projektu za razvoj zaščitnih premazov za ladje) je prijavil stroške, ki jih je v resnici imel drugi subjekt, ki ni bil vključen v sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev. Neupravičeni stroški so znašali 100 % skupnih preučenih stroškov.

Primer 2 – Prijavljeni čezmerni stroški dela

Zneski, prijavljeni za povračilo, niso bili skladni z izkazi upravičenca (neprofitna raziskovalna organizacija, ki sodeluje v skupnem projektu za razvoj varnih sistemov dobavnih verig), upravičenec pa ni mogel zagotoviti vseh z njimi povezanih izračunov, uporabljenih za pripravo izkaza stroškov. Sodišče je ugotovilo, da je bila urna postavka, uporabljena za izračun stroškov za plače, čezmerno visoka. Neupravičeni stroški so znašali 81 % skupnih preučenih stroškov.

Primer 3 – Neupravičeni posredni stroški in dodatki

Upravičenec (javni organ, ki sodeluje pri projektu za razvoj internetne infrastrukture za storitve v oblaku) je prijavil stroške dela, ki so vključevali neupravičene dodatke. Poleg tega je upravičenec prijavil dejanske *posredne stroške*, vendar ni izpolnil merila, da mora imeti analitični računovodski sistem za opredelitev posrednih stroškov v zvezi s projektom. Neupravičeni stroški so znašali 51 % skupnih preučenih stroškov.

Primer 4 – Nepravilno izračunani stroški dela in drugi neupravičeni stroški

Upravičenec (javni organ, ki ni organ EU in je sodeloval pri projektu na področju tehnologije biogoriv) je nepravilno izračunal stroške dela in zaračunal tudi stroške, za katere ni bilo dovolj dokazov, da so povezani s projektom. Neupravičeni stroški so znašali 38 % skupnih preučenih stroškov.

Primer 5 – Čezmerni stroški dela

Upravičenec (MSP, ki sodeluje pri projektu za razvoj usklajenih rešitev v primeru izrednih zdravstvenih razmer v EU) je prijavil čezmerno visoke stroške dela in zaračunal tudi zneske stroškov dela, ki so nastali izven obdobja izkaza stroškov. Neupravičeni stroški so znašali 37 % skupnih preučenih stroškov.

Primer 6 – Neskladnosti pri beleženju časa

Sodišče je ugotovilo številne neskladnosti v evidencah opravljenih ur, na katerih temeljijo stroški dela, ki jih je prijavil upravičenec (javni organ, ki sodeluje pri projektu za razvoj energetsko učinkovitih sistemov, ki temeljijo na internetnih tehnologijah). Neupravičeni stroški so znašali 21 % skupnih preučenih stroškov.

([1]) Te napake pomenijo za področje konkurenčnost za rast in delovna mesta več kot polovico skupne ocenjene stopnje napake.

([2]) To pomeni, da je bila polovica vseh napak, katerih učinek znaša vsaj 20 %, odkrita v transakcijah, vrednih manj kot 273 000 EUR, preostanek pa v transakcijah, vrednih več kot toliko.

PRILOGA 5.3

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA PODROČJE KONKURENČNOST ZA RAST IN DELOVNA MESTA

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2013	Komisija naj: **Priporočilo 1:** razširi in okrepi kampanjo za obveščanje, da bi upravičence in neodvisne revizorje ozavestila o pravilih za upravičenost na področju porabe za raziskave v okviru 7. okvirnega programa;		X					*Kampanja obveščanja je bila prvotno povezana s 7OP in je zajemala širok razpon udeležencev (približno 4 500). Komisija se zdaj osredotoča na pripravo navodil za Obzorje 2020. Upravičenci in njihovi revizorji se udeležujejo sestankov. Poleg tega so za vse deležnike na voljo spletne smernice glede vseh pomembnih vidikov upravljanja nepovratnih sredstev.*
	Priporočilo 2: zagotovi, da bodo kontrolne dejavnosti v tej skupini politik bolj temeljile na tveganju, natančneje pregleduje upravičence z visokim tveganjem (na primer subjekti z manj izkušnjami na področju evropskih sredstev) in zmanjša breme pregledov za manj tvegane upravičence;		X					*Kontrolne strategije Komisije za tekoče programe financiranja so zasnovane tako, da vključujejo več kontrol, ki temeljijo na tveganju.*
	Priporočilo 3: v zvezi z novimi programi na področju raziskav in drugih notranjih politik za obdobje 2014–2020 zagotovi pravočasna, usklajena in jasna navodila za upravičence in organe upravljanja, ki bodo skladna s prenovljenimi zahtevami za upravičenost in zahtevami glede nadzora.		X					*Za sedanje programe financiranja je Komisija upravičencem dala na voljo številne smernice v zvezi z vsemi pomembnimi vidiki, povezanimi z izvajanjem programa. Te informacije Komisija redno posodablja. Informacije je Komisija objavila na spletu, poleg tega pa jih je razširjala tudi s kampanjami obveščanja, na srečanjih z državami članicami in na srečanjih* ad hoc *z udeleženci in njihovimi revizorji.*

POGLAVJE 6

Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija

KAZALO

	Odstavek
Uvod	6.1–6.6
Kratek opis področja ekonomska, socialna in teritorialna kohezija	6.2–6.4
Obseg revizije in revizijski pristop	6.5–6.6
Del 1 – Pravilnost transakcij	6.7–6.37
Rezultati preizkušanja transakcij	6.7–6.19
Uporaba finančnih instrumentov v deljenem upravljanju v programskem obdobju 2007–2013	6.20–6.25
Letna poročila Komisije o dejavnostih in druga vprašanja, povezana z upravljanjem	6.26–6.27
Zagotovilo Komisije za programsko obdobje 2007–2013	6.28–6.29
Zagotovilo Komisije za programsko obdobje 2014–2020	6.30–6.37
Zaključek in priporočila	6.38–6.41
Zaključek	6.38–6.39
Priporočila	6.40–6.41
Del 2 – Ocena smotrnosti projektov	6.42–6.57
Ocena zasnove sistema smotrnosti	6.44–6.50
Ocena smotrnosti projektov	6.51–6.55
Zaključek	6.56–6.57

Priloga 6.1 – Rezultati preizkušanja transakcij za področje ekonomska, socialna in teritorialna kohezija

Priloga 6.2 – Pregled rezultatov preizkušanja transakcij za posamezne države članice

Priloga 6.3 – Pregled napak z vsaj 20-odstotnim učinkom za področje ekonomska, socialna in teritorialna kohezija

Priloga 6.4 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za področje ekonomska, socialna in teritorialna kohezija

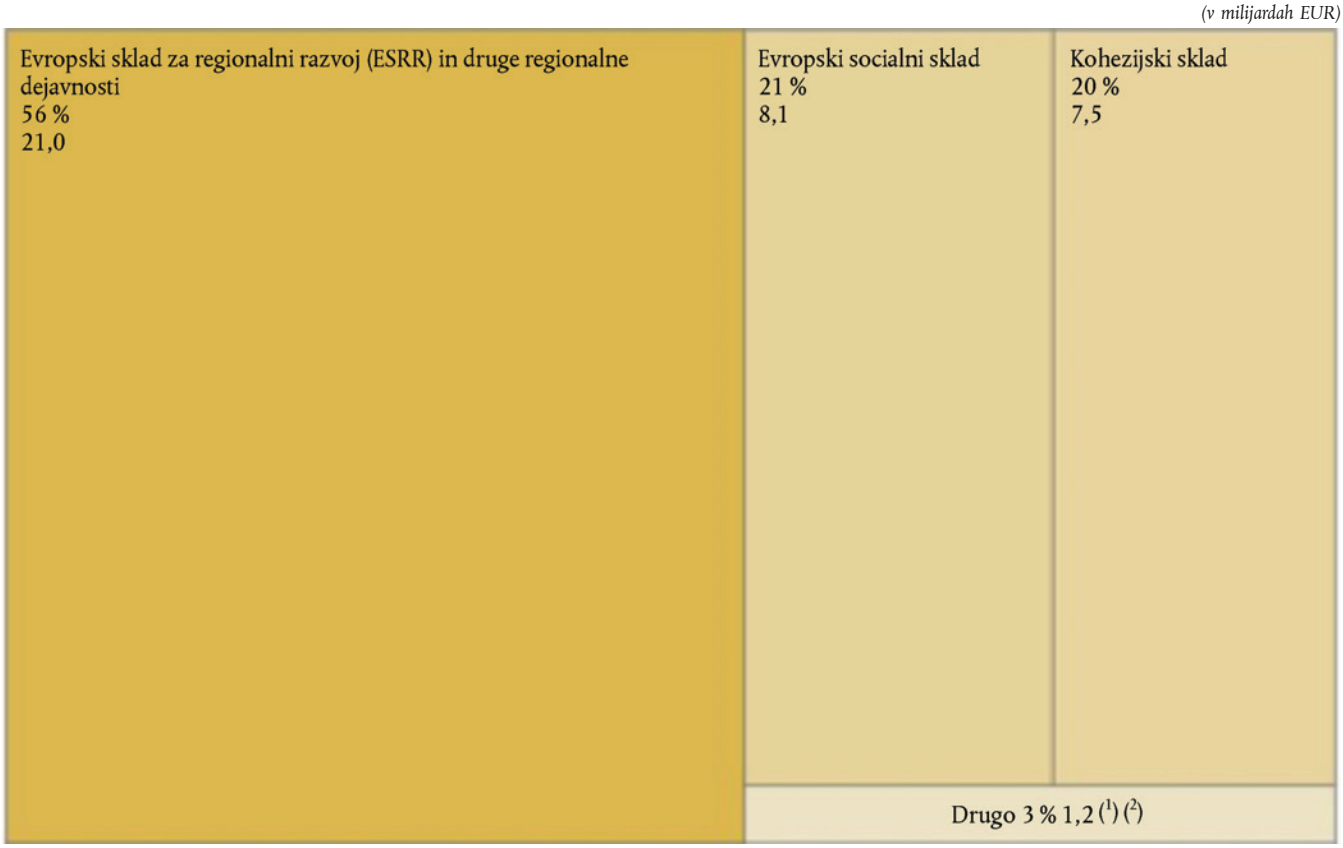
UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

6.1 V tem poglavju so predstavljene ugotovitve Sodišča za razdelek večletnega finančnega okvira ekonomska, socialna in teritorialna kohezija. V ***okviru 6.1*** je pregled glavnih dejavnosti in porabe v tem razdelku v letu 2016.

Okvir 6.1 – Podrazdelek 1b večletnega finančnega okvira – ekonomska, socialna in teritorialna kohezija – razčlenitev za leto 2016

(v milijardah EUR)



Plačila za leto skupaj:	37,8
– *predujmi* (1) (2)	*11,7*
+ *obračunani predujmi* (1)	*15*
+ *izplačila končnim prejemnikom iz finančnih instrumentov, za katere se uporablja deljeno upravljanje*	*2,5*
– *plačila za obdobje večletnega finančnega okvira 2014–2020*	*7,9*
Revidirana populacija skupaj	**35,7**

(1) V skladu z usklajeno opredelitvijo z izkazi povezanih *transakcij* (za podrobnejše informacije glej odstavek 10 ***Priloge 1.1***).
(2) V ta znesek so vključeni prispevki za *finančne instrumente* v okviru *deljenega upravljanja*.

Vir: Konsolidirani zaključni račun Evropske unije za leto 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Kratek opis področja ekonomska, socialna in teritorialna kohezija

6.2 Poraba v okviru podrazdelka 1b večletnega finančnega okvira – ekonomska, socialna in teritorialna kohezija je osredotočena na zmanjševanje razlik v stopnjah razvoja različnih držav članic in regij, krepitev konkurenčnosti vseh regij in spodbujanje medregionalnega sodelovanja ([1]). Za izvajanje teh ciljev se uporabljajo naslednji skladi/instrumenti:

— Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR, 56 % plačil v letu 2016), ki je namenjen odpravljanju glavnih regionalnih neravnovesij s finančno podporo za ustvarjanje infrastrukturnih in produktivnih naložb za ustvarjanje delovnih mest, zlasti za podjetja,

— Kohezijski sklad (20 %), ki financira okoljske in prometne projekte v državah članicah z BND na prebivalca, ki je nižji od 90 % povprečja EU ([2]),

— Evropski socialni sklad (ESS, 21 %), ki je namenjen izboljšanju zaposlovanja in zaposlitvenih možnosti s spodbujanjem visoke stopnje zaposlenosti ter ustvarjanjem več in boljših delovnih mest,

— drugi manjši instrumenti/skladi (3 %), kot sta evropski instrument sosedstva (podpora čezmejnemu sodelovanju ter politične pobude za krepitev vezi med EU in njenimi sosedami) in Sklad za evropsko pomoč najbolj ogroženim (materialna pomoč za izhod iz revščine).

6.3 Z nekaj izjemami veljajo za ESRR, Kohezijski sklad in ESS enaka pravila. Izvajajo se v okviru večletnih programov, upravljanje pa si delijo Komisija in države članice. Države članice za vsako *programsko obdobje* pripravijo *operativne programe* in jih predložijo Komisiji v odobritev ([3]). Projekti, ki se financirajo iz operativnega programa, se izberejo na ravni držav članic. *Upravičenci* vložijo zahtevke za povračilo nastalih stroškov pri pristojnih organih države članice, ki potrdijo odhodke in jih prijavijo Komisiji. Te odhodke revidirajo funkcionalno neodvisni revizijski organi držav članic. Komisija lahko tudi uvede popravljalne ukrepe.

([1]) Ti cilji so navedeni v členih 174 do 178 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

([2]) Za obdobji 2007–2013 in 2014–2020 Kohezijski sklad zadeva Bolgarijo, Češko, Estonijo, Grčijo, Hrvaško, Ciper, Latvijo, Litvo, Madžarsko, Malto, Poljsko, Portugalsko, Romunijo, Slovenijo in Slovaško. V obdobju 2007–2013 je bila upravičena tudi Španija, toda le za prehodno podporo.

([3]) Komisija je za programsko obdobje 2007–2013 odobrila 440 operativnih programov (322 ESRR/Kohezijski sklad in 18 ESS), za obdobje 2014–2020 pa 392 operativnih programov (večina je zajemala več kot en sklad).

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.4 Leto 2016 je bilo zadnje leto, za katerega so se vsa plačila, ki so bila predmet naše revizije, nanašala na programsko obdobje 2007–2013.

Obseg revizije in revizijski pristop

6.5 Sodišče uporablja revizijski pristop in metode, opisane v ***Prilogi 1.1***, zato je letos za področje ekonomska, socialna in teritorialna kohezija preučilo:

(a) vzorec 180 transakcij ([4]) v skladu z odstavkom 7 ***Priloge 1.1***. Vzorec je bil zasnovan tako, da je reprezentativen za vse vrste porabe v okviru tega razdelka večletnega finančnega okvira. Zajemal je transakcije iz 14 držav članic in vključeval program evropskega teritorialnega sodelovanja ([5]);

(b) vzorec 12 finančnih instrumentov v okviru deljenega upravljanja v osmih državah članicah ([6]). Tu smo pregledali tudi stopnje izplačil (delež sredstev, ki so dosegla *končne prejemnike*), pri jamstvih pa tudi multiplikacijsko razmerje, navedeno v poročilu o napredku za leto 2015, ki ga je pripravila Komisija;

(c) ali so bile prikazane informacije o *pravilnosti* porabe v *letnih poročilih o dejavnostih* GD za regionalno in mestno politiko (GD REGIO) ter GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (GD EMPL) v skladu z rezultati Sodišča.

6.6 Za drugi del tega poglavja, ki je osredotočen na *smotrnost*, je Sodišče pregledalo sisteme držav članic za merjenje smotrnosti fizično zaključenih projektov (vse transakcije v našem vzorcu razen 12 finančnih instrumentov v okviru deljenega upravljanja).

([4]) Vzorec je bil izbran iz vseh obračunov in plačil razen predujmov. 180 transakcij je izviralo iz 54 vmesnih plačil za obdobje 2007–2013 in se je nanašalo na 92 projektov ESRR, 36 projektov Kohezijskega sklada, 40 projektov ESS, 11 finančnih instrumentov ESRR in na en finančni instrument ESS.

([5]) Bolgarija, Češka, Nemčija, Irska, Grčija, Španija, Italija, Madžarska, Malta, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Združeno kraljestvo in evropsko teritorialno sodelovanje Grčija-Bolgarija.

([6]) Bolgarija, Nemčija, Grčija, Italija, Poljska, Portugalska, Slovaška in Združeno kraljestvo.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

DEL 1 – PRAVILNOST TRANSAKCIJ

Rezultati preizkušanja transakcij

6.7 Pregled rezultatov preizkušanja transakcij je v ***Prilogi 6.1***. V 87 (48 %) od 180 preučenih transakcij so bile *napake*. Sodišče je na podlagi 25 napak, ki jih je količinsko opredelilo, ocenilo, da stopnja napake znaša 4,8 % ([7]).

6.7 *Komisija ugotavlja, da je stopnja napake, o kateri poroča Evropsko računsko sodišče, letna ocena, ki upošteva popravke odhodkov projekta ali vračil, na katere so vplivale napake, ki so bile odkrite in evidentirane, preden je Evropsko računsko sodišče opravilo revizijo. Komisija poudarja, da jo zavezuje finančna uredba, ki v členu 32(2)(e) določa, da mora njen sistem notranjega nadzora med drugim zagotoviti doseganje „ustreznega obvladovanja tveganj v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij ob upoštevanju večletne narave programov in narave zadevnih plačil“.*

Glede na večletno naravo sistemov upravljanja in nadzora v okviru programskega obdobja kohezijske politike 2007–2013 se lahko napake popravljajo do zaključitve programov. Komisija trenutno skrbno pregleduje izjave o zaključitvi, da se zagotovi, da so bili uvedeni vsi potrebni popravki, in ne bo zaključila nobenega programa, če ne bo imela razumnega zagotovila, da je preostalo tveganje za zadevni program pod pragom pomembnosti (2 %).

Komisija še ugotavlja, da se je najverjetnejša stopnja napake, ki jo je izračunalo Evropsko računsko sodišče, z leti izboljšala.

To potrjuje, da stopnja napake za programsko obdobje 2007–2013 ostaja precej pod stopnjami, sporočenimi za obdobje 2000–2006. Ta razvoj izhaja iz okrepljenih določb o nadzoru iz obdobja 2007–2013 in stroge politike Komisije, da prekine ali začasno ustavi plačila v primeru ugotovljenih pomanjkljivosti, kakor je sporočeno v letnih poročilih o dejavnostih za leto 2016 GD za regionalno in mestno politiko in GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje. Leta 2016 je Komisija svoje delo še naprej osredotočala na najbolj tvegane programe/države članice zaradi priprav na zaključitev in je po potrebi uvedla popravne ukrepe v okviru stroge politike prekinitev in začasnih ustavitev plačil vse do zaključitve.

([7]) Sodišče svoj izračun napake pripravi na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je ocenjena stopnja napake v populaciji med 2,2 % in 7,4 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.8 Ugotovili smo tudi pomembno vprašanje v zvezi z uporabo sredstev iz finančnih instrumentov po obdobju upravičenosti, ki se je končalo 31. decembra 2015 (glej odstavka 6.20 in 6.21).

6.9 V ***okviru 6.2*** je razčlenitev *ocenjene stopnje napake* za leto 2016. Glavni viri napak so bili vključitev neupravičenih stroškov v prijave upravičencev, kršitev pravil notranjega trga (zakonodaje EU in nacionalne zakonodaje o *javnem naročanju*) in izbira neupravičenih projektov, dejavnosti ali upravičencev.

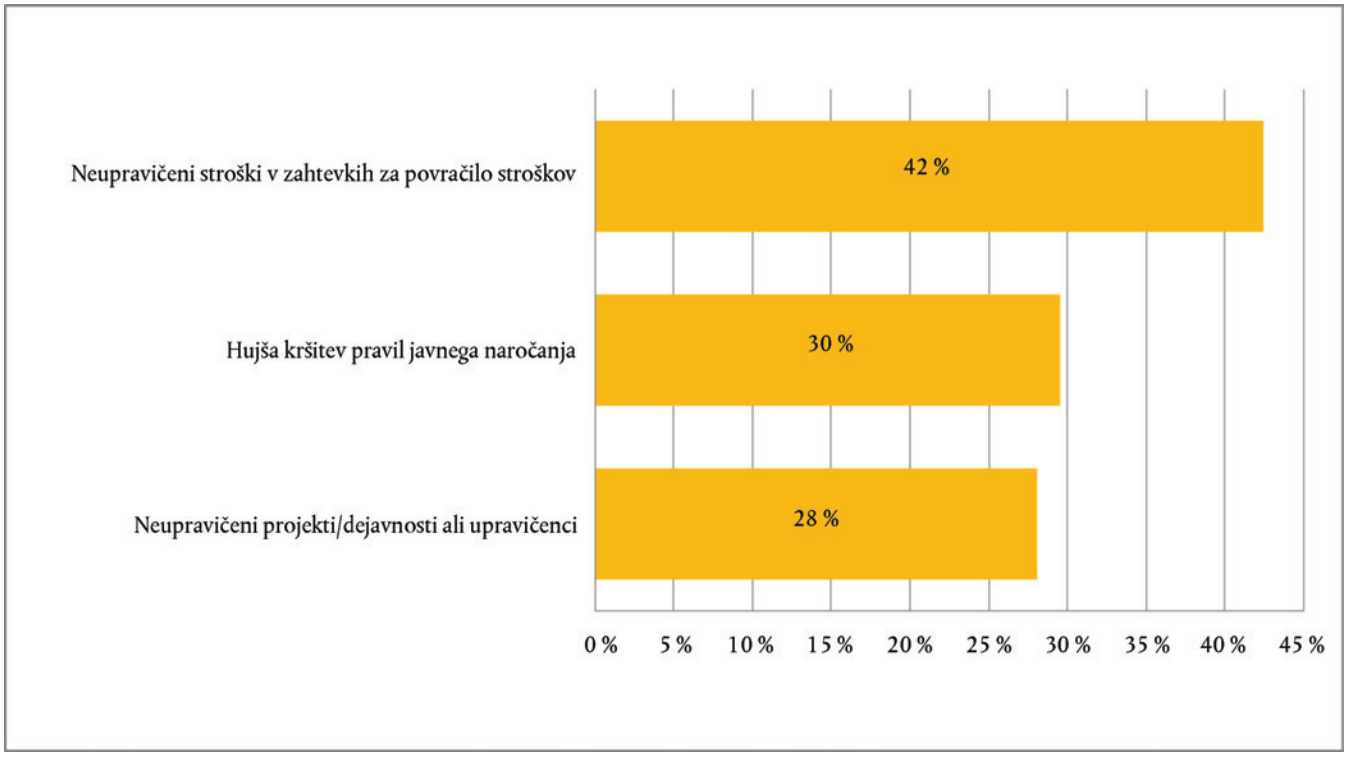
ODGOVORI KOMISIJE

Za novo obdobje 2014–2020 se je splošna popravna zmogljivost dodatno okrepila, saj lahko Komisija naloži neto finančne popravke, če Komisija ali Evropsko računsko sodišče odkrije resne pomanjkljivosti, ki jih države članice prej niso ugotovile. To bo pomembna spodbuda za države članice, da odkrijejo in popravijo resne nepravilnosti, preden Komisiji potrdijo letne zaključne račune, kot kaže prvi sklop letnih zaključnih računov in svežnjev zagotovil, ki je bil prejet do 15. februarja 2017.

6.8 *Komisija se na svoje stališče do tega opažanja sklicuje v svojih odgovorih na letni poročili Evropskega računskega sodišča za leti 2014 in 2015.*

Glej tudi odgovor Komisije na odstavka 6.20 in 6.21.

Okvir 6.2 – Ekonomska, socialna in teritorialna kohezija – razčlenitev ocenjene stopnje napake



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Neupravičeni odhodki

6.10 Neupravičeni stroški so bili prijavljeni v 10 % vseh preučenih transakcij (glej primere 1 do 6 v ***Prilogi 6.3***). Ti primeri pomenijo 72 % vseh količinsko opredeljivih napak ali približno 2,0 odstotne točke ocenjene stopnje napake.

6.11 Glavni razlogi za neupravičene odhodke so bile kršitve nacionalnih pravil/pravil EU za upravičenost. Večinoma so bila kršena nacionalna pravila. Najpogostejše napake so bile neobstoj revizijske sledi, ki bi utemeljevala odhodke, neupravičeni stroški za plače, nepravilen izračun (ali pa sploh ni bilo izračuna) vrzeli v financiranju za projekte, ki ustvarjajo prihodek, prijava izterljivega DDV, nepravilna uporaba finančnih popravkov in neizpolnjevanje drugih specifičnih pravil za upravičenost.

6.12 V zadnjih petih letih so se pri 135 od 1 437 preučenih transakcij za obračun stroškov uporabljale *možnosti poenostavljenega obračunavanja*. Napak v tem obdobju nismo količinsko opredelili, smo pa ugotovili deset količinsko neopredeljivih napak, povezanih z uporabo možnosti poenostavljenega obračunavanja ([8]). To kaže, da je pri projektih, pri katerih se uporabljajo te možnosti, manjša verjetnost napak kot pri projektih, pri katerih se uporablja povračilo dejanskih stroškov. V programskem obdobju 2014–2020 se države članice na splošno spodbujajo k širši uporabi možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov za področje kohezije, za vse projekte ESS v vrednosti pod 50 000 EUR pa je ta obvezna ([9]).

ODGOVORI KOMISIJE

6.10 *Komisija bo spremljala primere, ki jih je ugotovilo Evropsko računsko sodišče, in bo po potrebi predlagala ukrepe.*

6.11 *Komisija meni, da bi moral njen poziv državam članicam, naj na nacionalni ravni še dodatno poenostavijo pravila in naj okrepijo uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov, prispevati k zmanjšanju napak zaradi izgube revizijske sledi ali neupravičenih odhodkov.*

6.12 *Komisija meni še, da bo pri poenostavljenih možnostih obračunavanja stroškov manj napak, zato od uvedbe poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov dejavno sodeluje z organi, pristojnimi za programe, da bi postopno razširila njihovo uporabo. To je že omogočilo pozitivne rezultate.*

Komisija še naprej dejavno spodbuja uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov v programskem obdobju 2014–2020, pri čemer so bile te možnosti močno okrepljene v okviru uredbe o skupnih določbah in specifične uredbe o ESS, da bi se zmanjšalo upravno breme za upravičence, spodbudilo usmerjenost v rezultate in dodatno zmanjšalo tveganje napake.

Poleg zagotavljanja obširnih smernic in neposredne podpore državam članicam za izvedbo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov je GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje izvedel številne seminarje o poenostavitvah, s posebnim poudarkom na nekaterih prednostnih državah članicah, v katerih so se v programskem obdobju 2007–2013 večkrat pojavile visoke stopnje napake in ki še niso ustrezno izkoristile poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov.

V okviru vmesnega pregleda večletnega finančnega okvira je Komisija leta 2016 predlagala dodatne ukrepe za poenostavitev in prožnost v zakonodajnem okviru za sklade ESI. Skladno s tem predlogom bi se področje uporabe poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov močno razširilo, njihova uporaba pa bi bila obvezna za finančne transakcije skladov ESI, manjše od 100 000 EUR.

([8]) Glej tudi letna poročila za leta 2012 (odstavek 6.23), 2013 (odstavek 6.16), 2014 (odstavek 6.29) in 2015 (odstavek 6.15).

([9]) Člen 14(4) Uredbe (EU) št. 1304/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o Evropskem socialnem skladu (UL L 347, 20.12.2013, str. 470); člen 68 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 347, 20.12.2013, str. 376).

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.13 Za *velike projekte* je potrebna odobritev Komisije ([10]). Naš vzorec je vseboval tri velike projekte, za katere organi države članice do roka za njihov zaključek, ki je bil 31. marca 2017, niso predložili potrebne vloge. Brez odločbe Komisije o odobritvi velikih projektov so prijavljeni odhodki neupravičeni in jih je treba izterjati.

ODGOVORI KOMISIJE

6.13 *Komisija je skrbno spremljala vse predložitve velikih projektov ali sprememb, ki so jih predložile države članice, in bo do zaključitve sprejela vse potrebne sklepe. Na tej podlagi bo ocenila upravičenost zadevnega odhodka ob zaključitvi. V primeru velikih projektov, o katerih Komisija ni bila obveščena skladno s členom 40 Uredbe (ES) št. 1083/2006, bo Komisija predlagala, naj države članice predložijo prijave za velik projekt ali uvedejo finančni popravek, kadar je to ustrezno. Če država članica predloži prijavo, bi Komisija lahko sprejela sklep o velikem projektu.*

Neupravičeni projekti

6.14 Odkrili smo tri projekte, ki niso bili v skladu s pravili o upravičenosti iz uredbe in/ali z merili za upravičenost iz operativnega programa ali specifičnega razpisa za zbiranje predlogov. Ti projekti pomenijo 12 % vseh količinsko opredeljivih napak ali približno 1,3 odstotne točke ocenjene stopnje napake (glej primera 7 in 8 v ***Prilogi 6.3***).

6.14 *Komisija bo spremljala primere, ki jih je ugotovilo Evropsko računsko sodišče, in bo po potrebi predlagala ukrepe.*

([10]) Člena 39 in 41 Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 210, 31.7.2006, str. 25). Velik projekt je operacija, ki jo sestavlja vrsta del, dejavnosti ali storitev in je namenjena samostojnemu izvajanju nedeljive naloge točno določene gospodarske ali tehnične narave. Ima jasno opredeljene cilje, njeni skupni stroški pa presegajo 50 milijonov EUR.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Kršenje pravil notranjega trga

Javno naročanje

6.15 Sodišče je letos preučilo 121 postopkov za naročanje del, storitev in blaga, ki so bili vključeni v preizkušanje transakcij. Skupna ocenjena vrednost je znašala približno 3 milijarde EUR ([11]), velika večina teh naročil pa se je nanašala na projekte ESRR/Kohezijskega sklada ([12]).

6.16 Sodišče je v 23 postopkih odkrilo elemente neupoštevanja pravil EU in/ali nacionalnih pravil o javnem naročanju. V štirih primerih je šlo za resne kršitve, razvrščene kot količinsko opredeljive napake. Te pomenijo 16 % vseh količinsko opredeljivih napak ali približno 1,4 odstotne točke ocenjene stopnje napake (glej primere 9 do 11 v ***Prilogi 6.3***).

ODGOVORI KOMISIJE

6.15 in 6.16 *Pravila o javnem naročanju se uporabljajo za vso javno porabo v državah članicah, in ne le za kohezijsko politiko. Neupoštevanje pravil o javnem naročanju na ravni EU ali nacionalni ravni je že več let glavni razlog napak na tem področju, zlasti v zvezi z regionalno in mestno politiko, predvsem zaradi vrst sofinanciranih projektov. Zato je Komisija od konca zadnjih programskih obdobij sprejela razne preventivne in popravne ukrepe, da bi odpravila pomanjkljivosti, ugotovljene na tem področju.*

Komisija se sklicuje zlasti na svoj akcijski načrt za javno naročanje, ki je bil pripravljen leta 2013 in ga je Komisija podprla decembra leta 2015, njegov cilj pa je nadaljnje izboljšanje izvajanja pravil o javnem naročanju v državah članicah z dodatnimi preventivnimi ukrepi, kot so smernice, usposabljanje, izmenjava primerov dobrih praks, zbirka napak, ki jih je treba preprečiti, in pakti integritete (http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/policy/how/improving-investment/public-procurement/). Akcijski načrt za javno naročanje je bil marca 2017 posodobljen z vključitvijo novih ukrepov, ki so povezani s prenosom novih direktiv o javnem naročanju v nacionalno zakonodajo, in večjo osredotočenostjo na strateško naročanje in preglednost.

S pravnim okvirom za sklade ESI za obdobje 2014–2020 je bil uveden tudi poseben predhodni pogoj v zvezi z javnim naročanjem, ki bi moral skupaj s poenostavljenimi direktivami iz leta 2014 omogočiti nadaljnje izboljšave na tem področju.

Komisija bo spremljala vse napake pri javnem naročanju, o katerih poroča Evropsko računsko sodišče, v skladu s Sklepom Komisije C (2013) 9527 final o opredelitvi in odobritvi smernic za določanje finančnih popravkov, ki jih izvede Komisija zaradi neskladnosti s pravili o javnih naročilih.

([11]) Znesek pomeni skupne odhodke za oddana naročila, del katerih je bil potrjen v okviru preučenih izjav o odhodkih.

([12]) Pogodbena vrednost približno 49 % od 121 postopkov je bila nad pragom za uporabo pravil EU za javno naročanje (prenesenih v nacionalno zakonodajo). 33 se jih je nanašalo na ESRR/Kohezijski sklad in eden na ESS.

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.17 Svet in Evropski parlament sta leta 2014 sprejela tri direktive za poenostavitev in večjo prožnost postopkov javnega naročanja ([13]). Države članice EU so morale nova pravila prenesti v nacionalno zakonodajo do aprila 2016 (za e-javno naročanje je rok oktober 2018). Do 2. junija 2017 je to obveznost izpolnilo 17 držav članic ([14]). Leto dni po roku je napredek v primerjavi z lanskim letom še vedno nezadosten ([15]). Komisija je več državam članicam poslala utemeljena mnenja. Vendar pa so do junija 2017 postopki premalo napredovali; primere, ki zadevajo države članice, ki tega niso izpolnile, je treba čim prej posredovati Sodišču ([16]).

ODGOVORI KOMISIJE

6.17 *Od junija 2017 je 17 držav članic zaključilo postopek prenosa vseh treh direktiv v nacionalno zakonodajo, štiri države članice so prenesle direktivi o javnem naročanju, ne pa tudi direktive o koncesijah, sedem držav članic pa v svoje zakonodaje še ni preneslo nobene od treh direktiv. Komisiji se to ne zdi zadovoljivo, zlasti z vidika okrepljene pomoči, ki jo je zagotavljala in jo še vedno zagotavlja državam članicam. Zato je Komisija pravočasno uvedla postopek za ugotavljanje kršitev na podlagi člena 258 PDEU proti vsem državam članicam, ki niso izpolnile svoje obveznosti prenosa v nacionalno zakonodajo, in je zadevnim državam članicam maja 2016 poslala 21 uradnih opominov, decembra 2016 pa še 15 obrazloženih mnenj. Odgovori držav članic in zadnji dosežki se trenutno proučujejo z vidika prihodnjih predložitev Sodišču. Po poglobljenem preverjanju vseh podrobnosti v zvezi z že sprejetimi in priglašenimi določbami bo Komisija za vsak primer ocenila potrebo po uvedbi sorazmernih finančnih kazni, kot določa Pogodba.*

Državna pomoč

6.18 Sodišče je letos odkrilo 11 projektov v sedmih državah članicah ([17]), pri katerih so bila kršena pravila EU o *državni pomoči*. Glavna razloga za neizpolnjevanje pravil sta bila manjkajoča ocena in/ali priglasitev projektov državne pomoči. Vendar pa napak v zvezi z državno pomočjo nismo količinsko opredelili, saj ocenjujemo, da ti primeri neizpolnjevanja pravil niso imeli učinka na stopnjo javnega financiranja iz EU in/ali držav članic. Za projekte ESS pogosto velja pravilo *de minimis*, zato so manj dovzetni za kršitve pravil o državni pomoči kot projekti ESRR in Kohezijskega sklada.

6.18 *Komisija opaža upad števila primerov državne pomoči, kar vpliva na stopnjo napake, ki jo je čez več let ocenilo Evropsko računsko sodišče. Vendar je Komisija zaradi tveganj, ki jih povzroča neskladnost s pravili državne pomoči na tem področju, sprejela preventivne in popravne ukrepe v okviru Akcijskega načrta državne pomoči, ki je bil pripravljen leta 2015 za nadaljnje izboljšanje izvajanja pravil o državni pomoči v državah članicah. To vključuje nadaljnje sledenje priporočilom, ki jih je Evropsko računsko sodišče izdalo v svojem Posebnem poročilu št. 24/2016.*

Komisija bo spremljala primere, ki jih je ugotovilo Evropsko računsko sodišče, in bo po potrebi predlagala ukrepe.

([13]) Direktive z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju (2014/24/EU), o podeljevanju koncesijskih pogodb (2014/23/EU) in o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev (2014/25/EU) (UL L 94, 28.3.2014).

([14]) Države članice, ki so v predpisanem roku prenesle vse tri direktive v nacionalno zakonodajo, so Češka, Danska, Nemčija, Grčija, Francija, Italija, Irska, Madžarska, Ciper, Latvija, Malta, Nizozemska, Poljska, Romunija, Slovaška, Švedska in Združeno kraljestvo.

([15]) Odstavek 6.24 letnega poročila za leto 2015. Do maja 2016 je vse tri direktive preneslo osem držav članic.

([16]) Glej člen 258 PDEU.

([17]) Devet projektov ESRR/Kohezijskega sklada (vključno z dvema finančnima instrumentoma JESSICA) in dva projekta ESS (vključno s finančnim instrumentom ESS).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Informacije se vedno ne uporabljajo ustrezno

6.19 Komisija in še pomembneje organi držav članic so uporabili popravljalne ukrepe, ki so neposredno vplivali na devet transakcij v vzorcu Sodišča. Ti ukrepi so bili pomembni za naše izračune, saj so znižali našo ocenjeno stopnjo napake za to poglavje za 3,3 odstotne točke. V 18 primerih količinsko opredeljive napake so imele države članice dovolj informacij ([18]), da bi napako lahko preprečile ali odkrile in popravile, preden so bili odhodki prijavljeni Komisiji. Če bi države članice ustrezno uporabile vse informacije, ki so jih imele, bi bila ocenjena stopnja napake za to poglavje za 3,7 odstotne točke nižja.

ODGOVORI KOMISIJE

6.19 *Komisija natančno spremlja te primere in se strinja, da je treba vzpostaviti zanesljiva in pravočasna preverjanja upravljanja, da bi se predvsem preprečil nastanek nepravilnosti ali pa, da bi se pojavile v zahtevkih za plačila.*

Komisija od leta 2010 izvaja ciljno usmerjene revizije preverjanj upravljanja pri programih z visokim tveganjem, za katere je ugotovila, da bi pomanjkljivosti lahko ostale neodkrite ali bi jih revizijski organ za program opazil prepozno. Rezultati teh revizij, izvedenih do leta 2016, so predstavljeni v letnih poročilih o dejavnostih za leto 2016 GD za regionalno in mestno politiko ter GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje (glej strani 61–64 oziroma str. 65/66).

V okviru programskega obdobja 2014–2020 je treba pravočasno izvesti preverjanja upravljanja in nadzor (vključno s pregledi na kraju samem) za predložitev letnih računovodskih izkazov programa v potrditev Komisiji, predložitev izjav o upravljanju ter izračun zanesljivih stopenj preostalih napak v računovodskih izkazih kot rezultat vseh popravkov, ki so bili opravljeni po koncu obračunskega leta. Komisija je na države članice naslovila posodobljene smernice, ki temeljijo na izkušnjah iz preteklih programskih obdobij, ki naj bi poleg obvezne uporabe poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov prispevale k izboljšani kakovosti preverjanj upravljanja.

Komisija meni, da bodo ti okrepljeni postopki nadzora zagotovili trajno znižanje stopnje napake, kot ponazarjajo svežnji zagotovil, prejeti v letu 2017.

([18]) V obliki dokazil, vključno s standardnimi navzkrižnimi pregledi, informacijami iz podatkovnih zbirk in rezultati obveznih pregledov.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Uporaba finančnih instrumentov v deljenem upravljanju v programskem obdobju 2007–2013

6.20 Skladno s členom 56(1) Uredbe (ES) št. 1083/2006 je bil končni rok za upravičenost plačil za obdobje 2007–2013 31. december 2015. Komisija je aprila 2015 v smernicah o zaključevanju predložila svojo razlago, na podlagi katere obdobje upravičenosti traja do 31. marca 2017 ([19]), vendar ni zahtevala, da Svet in Parlament spremenita uredbo.

6.21 Kot je bilo navedeno že v dveh prejšnjih letnih poročilih ([20]), Sodišče meni, da pri tej razlagi obdobja upravičenosti ni bila upoštevana hierarhija pravnih aktov, v skladu s katero je mogoče pravne določbe spreminjati le z zakonodajo z enako ali večjo pravno veljavnostjo. Na tej podlagi Sodišče meni, da so vsa izvršena plačila ali zagotovljena jamstva iz finančnih instrumentov končnim prejemnikom po 31. decembru 2015 zunaj obdobja upravičenosti, določenega v členu 56(1) Uredbe (ES) št. 1083/2006. Po mnenju Sodišča vrednost izvršenih plačil ali zagotovljenih jamstev končnim prejemnikom po 31. decembru 2015 znaša 2,5 milijarde EUR.

ODGOVORI KOMISIJE

6.20 in 6.21 *Komisija meni, da so bile spremembe, ki jih je uvedla s smernicami o zaključitvi, v okviru področja uporabe člena 78(6) Uredbe (ES) št. 1083/2006, kakor je bila spremenjena, zato ni bila potrebna sprememba zakonodajnega akta.*

Komisija je svoje stališče o istem opažanju izrazila v svojih odgovorih na letni poročili Evropskega računskega sodišča za leti 2014 in 2015. Komisija je ravnala v skladu s priporočili Evropskega sveta iz decembra 2014 in v okviru omejitev, ki jih določa veljavni regulativni okvir. Zato Komisija meni, da so izplačila, ki so bila končnim prejemnikom izvedena do konca marca 2017, v okviru določenega obdobja upravičenosti. Komisija bo ob zaključitvi preverila ustrezne zneske, ki so jih sporočile države članice, in bo zadevne številke potrdila v svojem poročilu, ki naj bi ga izdala predvidoma do oktobra 2017.

([19]) Sklep Komisije C(2015) 2771.
([20]) Glej odstavek 6.52 letnega poročila za leto 2014 in odstavek 6.45 letnega poročila za leto 2015.

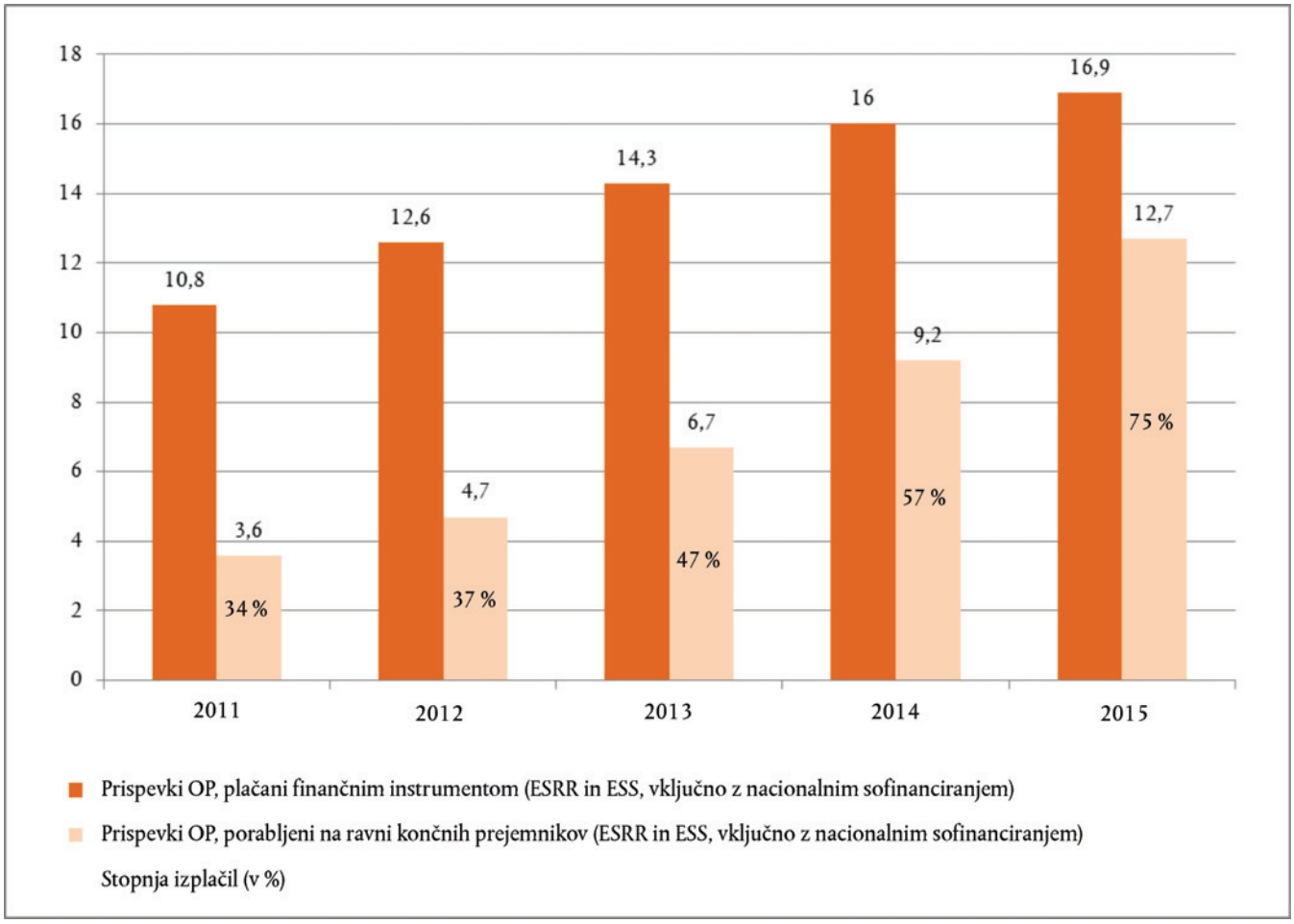
UGOTOVITVE SODIŠČA

Prispevki so se premalo uporabljali in instrumenti niso v celoti dosegli svojega potenciala

6.22 Kumulativne dotacije za leto 2015 so znašale 16,9 milijarde EUR ([21]). V ***okviru 6.3*** je prikazano, kako je bil ta znesek doslej izplačan.

Okvir 6.3 – Kumulativne stopnje izplačil za obdobje 2011–2015 v ESRR in ESS

(v milijardah EUR)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi poročil o izvajanju, ki jih je pripravila Komisija.

([21]) Evropska 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* (Povzetek podatkov o napredku pri financiranju in izvajanju finančnih instrumentov, o katerih so poročali *organi upravljanja* v skladu s členom 67(2)(j) Uredbe (ES) št. 1083/2006, stanje na dan 31. decembra 2015), EGESIF 16-0011-00, 20. septembra 2016. Podatki za leto 2016 bodo objavljeni 1. oktobra 2017.

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.23 Do 31. decembra 2015 je bilo porabljenega le 75 % vsega financiranja v okviru finančnih instrumentov ESRR in ESS. Kot je Sodišče navedlo že v lanskem poročilu ([22]), ta nizka stopnja kaže, da več držav članic kljub podaljšanju obdobja upravičenosti ne bo moglo v celoti izkoristiti svojih dotacij iz finančnih instrumentov. Stopnja izplačil, ki je manjša od 100 %, ne izkorišča v celoti potenciala instrumentov zaradi njihove obnovljive strukture ([23]), ki je ena njihovih glavnih prednosti v primerjavi z *nepovratnimi sredstvi*.

6.24 V ***okviru 6.4*** so predstavljene stopnje izplačil na dan 31. decembra 2015 za finančne instrumente na področju kohezije. Stopnje v štirih državah članicah (Španija, Italija, Nizozemska in Slovaška) so bile bistveno pod povprečjem EU, ki znaša 75 %.

ODGOVORI KOMISIJE

6.23 in 6.24 *Komisija podarja, da povprečno 75-odstotna stopnja izplačil ob koncu leta 2015 – kar je precejšnje povečanje v primerjavi s 57-odstotno stopnjo ob koncu leta 2014 – pomeni zelo heterogeno stanje med državami članicami, ki je odvisno od številnih dejavnikov, vključno s finančno krizo, pomanjkanjem izkušenj v nekaterih državah članicah in poznim začetkom izvajanja nekaterih instrumentov v celotnem programskem obdobju. Ob upoštevanju življenjskega cikla finančnih instrumentov se v zadnjem letu izvajanja še vedno pričakuje precejšnje zvišanje stopenj izplačil, končni sklep o stopnjah izplačil pa bo mogoč šele ob zaključitvi.*

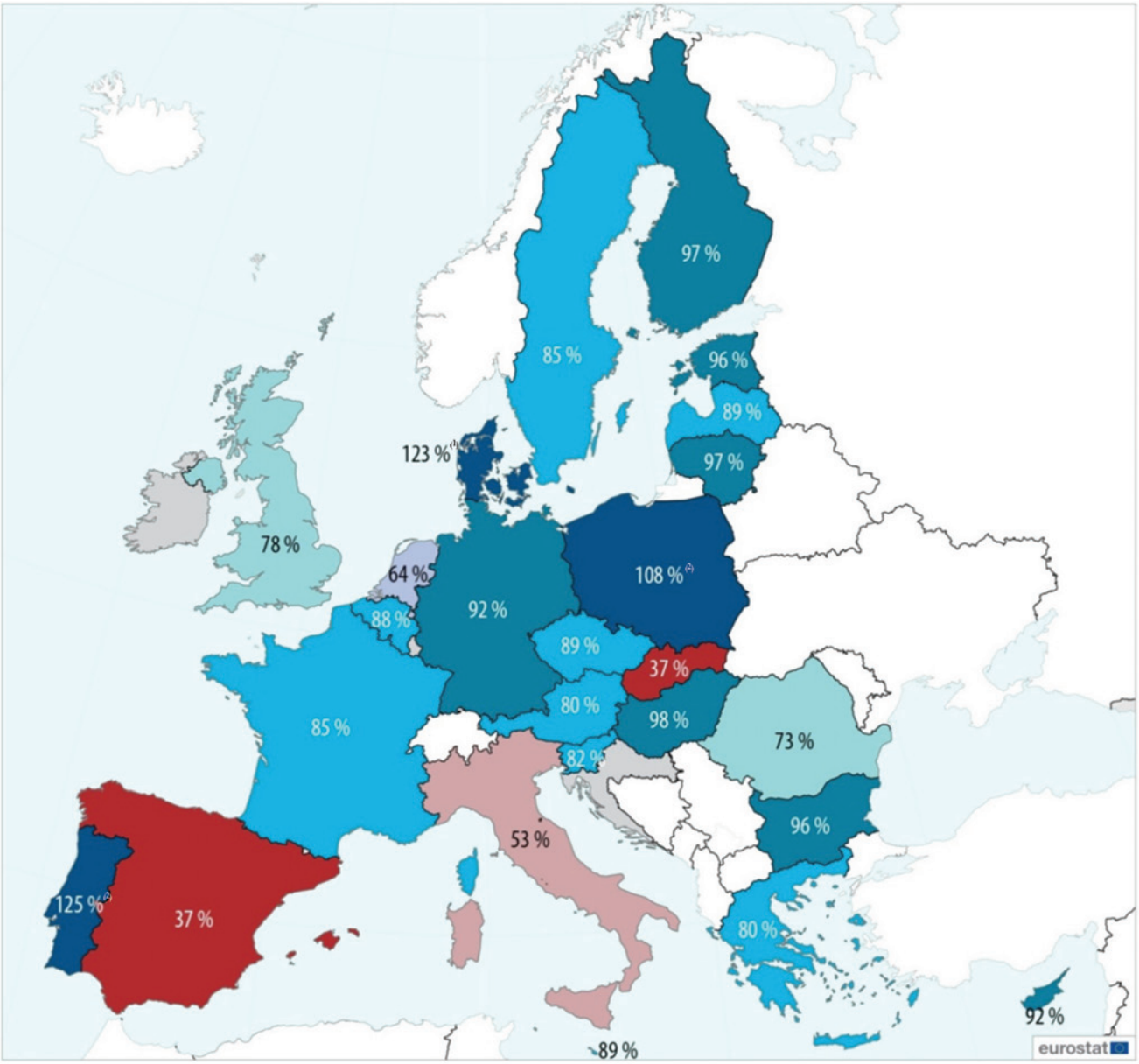
Na podlagi podatkov, ki jih sporočijo države članice, bo Komisija do 1. oktobra 2017 poročala o stanju ob zaključitvi (konec marca 2017). Države članice morajo ob zaključitvi odšteti preostale zneske v finančnih instrumentih, ki jih niso v celoti porabile v skladu s členom 78(6) Uredbe (ES) št. 1083/2006.

V programskem obdobju 2014–2020 se bo z obročnimi vplačili v finančne instrumente – ob upoštevanju dejanske stopnje izplačil končnim prejemnikom – omejilo tveganje premajhne izkoriščenosti finančnih instrumentov in tveganje neporavnanih vplačil med izvajanjem.

([22]) Odstavek 6.42 letnega poročila za leto 2015.

([23]) Finančni instrumenti dajejo državam članicam možnost, da sredstva uporabijo več kot enkrat, tj. da se vsi donosi od naložb ali posojil, vključno z dobičkom, ponovno vložijo v iste dejavnosti.

Okvir 6.4 – Izplačila finančnih instrumentov na področju kohezije na dan 31. decembra 2015



Legenda

Razponi stopenj izplačil za finančne instrumente, ki se financirajo s področja ekonomska, socialna in teritorialna kohezija

- Ni instrumentov.
- 30–39 %
- 40–49 %
- 50–59 %
- 60–69 %
- 70–79 %
- 80–89 %
- 90–100 %
- > 100 %

Upravne meje: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat

Kartografija: Eurostat — GISCO, 01/2015

0 200 400 600 800 km

(1) Na Danskem se stroški finančnim posrednikom povrnejo šele takrat, ko jih ti izplačajo končnim prejemnikom. Stopnja prispevkov operativnih programov za končne prejemnike je zato višja kot za finančne instrumente.

(2) Na Poljskem in Portugalskem plačila končnim prejemnikom, o katerih se je poročalo, vključujejo dobiček in vrnjena sredstva. Ker ti zneski niso sredstva operativnih programov, vse skupaj ne bi smelo presegati 100 %.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi navodil Komisije EGESIF_16-0011-00 z dne 20. septembra 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Nepopolno ali netočno poročanje držav članic o finančnih instrumentih

6.25 Informacije o izvajanju finančnih instrumentov ESRR in ESS, o katerih je poročala Komisija, temeljijo na podatkih, prejetih neposredno od držav članic. Od leta 2011 si je Komisija zelo prizadevala za izboljšanje kakovosti podatkov, toda v nekaterih primerih so podatki še vedno nepopolni ali netočni. Letos smo odkrili netočnosti v štirih od 12 preučenih instrumentov. Te napake imajo učinek precenjevanja smotrnosti in bi, če ne bodo popravljene, lahko umetno zvišale prijavljeni znesek upravičenih odhodkov ob zaključku, zlasti v primeru jamstvenih skladov.

ODGOVORI KOMISIJE

6.25 *Države članice morajo ob zaključitvi predložiti potrdila o učinkoviti rabi skladov v zvezi s finančnimi instrumenti. Ta odhodek morajo pred predložitvijo zaključnega svežnja preveriti organi upravljanja in revizijski organi. Dejansko so revizijski organi za več operativnih programov izrazili omejitve glede svojih revizijskih mnenj zaradi potrebe, da v tem smislu zaključijo svoje revizijsko delo. To stalno revizijsko delo med drugimi področji obsega tudi izplačila na ravni končnih prejemnikov. Komisija zato ne bo zaključila ustreznih programov, dokler ne dobi zadostnega zagotovila o dejansko izplačanih zneskih in njihovi upravičenosti, ali pa bo uvedla ustrezne finančne popravke.*

Letna poročila Komisije o dejavnostih in druga vprašanja, povezana z upravljanjem

6.26 Sodišče je preučilo letno poročilo o dejavnostih za leto 2016 ter spremno izjavo GD REGIO in GD EMPL ([24]). Preverili smo predvsem doslednost in točnost Komisijinega izračuna zneskov, pri katerih obstaja tveganje, ter to, ali je bila stopnja napake v skladu z našo oceno.

6.27 Ta letna poročila o dejavnostih dajejo začasne informacije o zneskih, pri katerih obstaja tveganje, in preostalem tveganju ([25]) za zaključek obdobja 2007–2013 in tudi za letni sveženj zagotovil za obdobje 2014–2020.

6.27 *V času, ko so bila izdana poročila o dejavnostih za leto 2016, generalni direktorati še niso mogli potrditi informacij o tveganih zneskih in stopnjah preostalega tveganja, kot so jih sporočili revizijski organi. Razloga za to sta časovna razporeditev izvedbe zaključitve (31. marec 2017) in pravni časovni okvir, ki velja tako za predložitev dokumentov za obdobje 2014–2020 v zvezi z letnim sprejetjem računovodskih izkazov (do 1. marca) kot za rok, ko Komisija sprejme računovodske izkaze (do 31. maja 2017).*

Kljub temu je Komisija izkoristila vse informacije, ki so bile z nekaterimi omejenimi prilagoditvami na voljo v času poročil o dejavnostih za leto 2016, vključno s podatki, ki so jih sporočili revizijski organi.

([24]) Vsako leto do konca aprila vsak generalni direktorat pripravi letno poročilo o dejavnostih za predhodno leto. To se predloži Evropskemu parlamentu in Svetu, nato pa objavi. Poročilu je priložena izjava generalnega direktorja, v kateri je navedeno, ali je bil proračun v njegovi pristojnosti izvršen zakonito in pravilno, predvsem pa, ali je bila stopnja nepravilnosti pod 2-odstotnim *pragom pomembnosti*, ki ga je določila Komisija. Za operativne programe, pri katerih ni tako, lahko generalni direktor izreče celoten ali delen pridržek.

([25]) Komisija v svojem letnem poročilu o dejavnostih uporablja pojem *„stopnja preostalega tveganja“* v zvezi z zaključkom programskega obdobja 2007–2013 in pojem „preostala skupna stopnja napake“ v zvezi s programskim obdobjem 2014–2020. Stopnji sta konceptualno enaki, vendar se uporabljata za različna časovna okvira. V tem poglavju se za obe uporablja pojem „stopnja preostale napake“.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Zagotovilo Komisije za programsko obdobje 2007–2013

6.28 Rok za predložitev dokumentacije o zaključku za obdobje 2007–2013 je bil sicer 31. marec 2017 ([26]), vendar pa je morala Komisija to dokumentacijo oceniti šele do 31. avgusta 2017. Če bi Komisija v svoji oceni odkrila pomembne nepravilnosti, bi se ta rok lahko podaljšal. Komisija bo o izidu svoje ocene stopenj preostalega tveganja, o katerih so poročali revizijski organi, poročala v letnih poročilih o dejavnostih za leto 2017 (aprila 2018).

6.29 Komisija lahko program zaključi šele, ko je stopnja preostalega tveganja ob upoštevanju vseh finančnih popravkov nižja od 2 % ([27]). V nedavno objavljenem posebnem poročilu o pripravah na zaključevanje programov iz obdobja 2007–2013 ([28]) je Sodišče ugotovilo, da je Komisija uvedla ustrezno ureditev za države članice pri zaključevanju operativnih programov na področju kohezije. V drugem posebnem poročilu o finančnih popravkih, ki jih je Komisija izvedla v programskem obdobju 2007–2013 na področju kohezije ([29]), je ugotovilo tudi, da je Komisija uspešno uporabljala ukrepe, ki jih je imela na voljo za zaščito proračuna EU pred nepravilnimi odhodki.

ODGOVORI KOMISIJE

6.28 *Komisija izvaja svojo podrobno oceno dokumentov o zaključitvi, ki so jih predložile države članice, pri čemer naj bi bila ocena zaključena do predpisanega roka, tj. 31. avgusta 2017. Rezultat tega izvajanja bo vsekakor vključen v poročilo o dejavnostih za leto 2017.*

([26]) Razen za Hrvaško, za katero je rok 31. marec 2018.

([27]) Smernice za zaključevanje operativnih programov, Sklep Komisije C(2015) 2771, Priloga VI.

([28]) Posebno poročilo št. 36/2016: Ocena ureditev za zaključevanje programov na področjih kohezije in razvoja podeželja iz obdobja 2007–2013.

([29]) Posebno poročilo št. 4/2017: Zaščita proračuna EU pred nepravilnimi odhodki: Komisija je v obdobju 2007–2013 na področju kohezije vse več uporabljala preventivne ukrepe in finančne popravke.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Zagotovilo Komisije za programsko obdobje 2014–2020

Pripombe o začetku programskega obdobja 2014–2020

6.30 Tri leta po začetku programskega obdobja 2014–2020 so države članice določile le 77 % organov, pristojnih za programe, ki bodo odgovorni za sklade na področju kohezijske politike ([30]). Komisija je do dne 1. marca 2017 prejela končni zaključni račun z odhodki, ki zajemajo le 0,7 % proračuna, ki je bil dodeljen za celotno programsko obdobje. Sredi leta 2017 so bile zamude pri izvrševanju proračuna večje kot ob istem času v obdobju 2007–2013 ([31]).

Novi model zagotovil za porabo na področju kohezije, ki ga uporablja Komisija

6.31 Države članice predložijo sveženj zagotovil, ki zajema zaključne račune po potrditvi *organov za potrjevanje*. Države članice s svežnjem potrdijo uspešnost upravljavskih sistemov in notranjih kontrol za operativne programe ter zakonitost in pravilnost potrjenih odhodkov, poleg tega pa razkrijejo stopnje preostalega tveganja, ki jih izračunajo revizijski organi. Stopnja preostalega tveganja vključuje finančne popravke, ki so bili uporabljeni in knjiženi v zaključnem računu, da se zmanjšajo tveganja, ugotovljena z revizijo operacij.

ODGOVORI KOMISIJE

6.30 *Za 88 % vseh dodelitev v okviru kohezijske politike je odgovornih 77 % imenovanih organov, pristojnih za programe. Komisija ugotavlja, da so za imenovanje odgovorne države članice. Komisija je države članice večkrat znova spodbudila (na sestankih in v pisni komunikaciji), naj ta postopek pospešijo – ob hkratnem zagotovilu popolnega spoštovanja meril imenovanja, ki so določena v uredbi – ter je po potrebi zagotovila pojasnila in pomoč.*

To se za zdaj še ne izraža v zahtevkih držav članic za izplačila na stopnjah, ki bi bile podobne tistim iz obdobja 2007–2013, vendar so zdaj izpolnjeni vsi pogoji za črpanje sredstev v državah. Stopnja črpanja ob koncu leta 2016 je skupno 3,7 % za projekte Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada ter 3,3 % za projekte Evropskega socialnega sklada in pobude za zaposlovanje mladih, kar že kaže neko izboljšavo v primerjavi s številkami, ki so bile na voljo sredi leta 2016 na podlagi računovodskih izkazov, prejetih do 1. marca 2017.

Vendar Komisija poudarja, da je v teh prvih letih izvajanja izbira projektov za sofinanciranje ključni korak do uspešnega izvajanja kohezijske politike. V zvezi s tem Komisija za leto 2016 ugotavlja, da se je izbiranje projektov pospešilo, skupna stopnja izbire pa je po poročanju držav članic znašala 26 % za projekte Evropskega sklada za regionalni razvoj in Kohezijskega sklada ter 32 % za projekte Evropskega socialnega sklada in pobude za zaposlovanje mladih. Ta številka je podobna številkam za enako obdobje v programskem obdobju 2007–2013.

([30]) ESRR, Kohezijski sklad in ESS/pobuda za zaposlovanje mladih.

([31]) O vprašanju zamud smo poročali v Posebnem poročilu št. 2/2017: Pogajanja Komisije o *partnerskih sporazumih* in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020.

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.32 Komisija mora do 31. maja sprejeti ali zavrniti zaključni račun ter v mesecu dni po tem plačati končni znesek. Pred sprejetjem zaključnega računa se osredotoča predvsem na administrativne preglede popolnosti in točnosti. Komisija v tej fazi ne ocenjuje vprašanj zakonitosti in pravilnosti, ampak lahko v državah članicah naknadno začne revizije zakonitosti in pravilnosti in tako pregleda delo revizijskih organov ([32]). O njenih zaključkih o zakonitosti in pravilnosti se tako poroča v letnih poročilih o dejavnostih za leto n + 1.

Pripombe o informacijah iz letnih poročil o dejavnostih za obdobje 2014–2020

6.33 Za obdobje 2014–2020 je 18 držav članic predložilo zaključne račune z odhodki v zvezi z 71 od 419 odobrenih operativnih programov ([33]) v skupni vrednosti 3,3 milijarde EUR ([34]). Komisija je 69 zaključnih računov sprejela v predpisanem roku, ki je bil 31. maja 2017 ([35]). Tako kot pri izjavi o zaključku za prejšnje obdobje (glej odstavek 6.29) je administrativno sprejetje zaključnih računov potekalo po sprejetju letnih poročilih o dejavnostih. Poleg tega Komisija zakonitosti in pravilnosti 71 operativnih programov ni začela preverjati do junija 2017. Rezultati zato ne bodo na voljo do objave letnih poročil o dejavnostih za leto 2017 junija 2018.

6.34 Odkrili smo številna metodološka tveganja, ki bi jih bilo treba obravnavati, da se zagotovita preglednost in zanesljivost stopenj preostale napake, o katerih se poroča:

— obdobje poročanja, ki se uporablja za letna poročila o dejavnostih, ni enako tistemu, ki se uporablja za letne zaključne račune, ki jih predložijo državne članice. Generalni direktorati morajo poročati o izvrševanju plačil za koledarsko leto n, države članice pa poročajo o odhodkih, ki jih prijavijo Komisiji za proračunsko leto od julija leta n – 1 do junija leta n. To pomeni, da Komisija daje zagotovilo za drugo obdobje (koledarsko leto), kot ga uporabljajo organi držav članic (proračunsko leto). Zato je treba v vsakem letnem poročilu o dejavnostih jasno navesti rezultat celotne Komisijine ocene zaključnega računa, ki je bil prvotno predstavljen v letnem poročilu o dejavnostih za predhodno leto,

ODGOVORI KOMISIJE

6.32 *Komisija še naprej izvaja temeljit dokumentacijski pregled vseh dokumentov, prejetih v svežnjih zagotovil, zlasti kar zadeva poročanje o stopnji napak, preostala tveganja in revizijska mnenja, ki jih izdajo revizijski organi. V skladu z novo enotno revizijsko strategijo, ki jo uvajajo zadevni generalni direktorati, se to dokumentacijsko delo dopolnjuje z revizijami skladnosti s predpisi na podlagi tveganj. Glavni cilj je, da se s pregledom dela revizijskih organov po potrditvi računovodskih izkazov pridobijo zadostna zagotovila, da v sistemu upravljanja in nadzora nobena resna pomanjkljivost ni ostala neodkrita, nesporočena in zato nepopravljena.*

6.33 *Komisija bo v okviru nove ureditve za programsko obdobje 2014–2020 svojo oceno dokumentacije stopenj napak, ki so jih sporočili revizijski organi, dopolnila z revizijami na podlagi tveganja, opravljenimi na kraju samem. Preden bo v naslednjih letnih poročilih o dejavnostih potrdila zanesljivost sporočenih podatkov, bo Komisija lahko upoštevala tudi opažanja, ki bi jih lahko na tej stopnji sporočilo Evropsko računsko sodišče. To bo omogočilo izboljšanje kakovosti podatkov, ki se zagotavljajo za razrešnico organom v zadevnih letnih poročilih o dejavnostih.*

6.34

— *Komisija uporablja vse informacije, ki so na voljo v času sporočanja letnih poročil o dejavnostih, in tako deluje že več let.*

Komisija poudarja, da Uredba za programsko obdobje 2014–2020 in časovni okvir za sveženj zagotovil omogočata boljše usklajevanje obdobij poročanja z organi, pristojnimi za programe, kot je to veljalo za programsko obdobje 2007–2013. Generalni direktor mora med koledarskim letom dati zagotovila o odhodkih z upoštevanjem zagotovil, ki so jih v svojih svežnjih zagotovili organi, pristojni za programe, in 10-odstotnem zadržanju vsakega vmesnega plačila. Komisija se strinja, da bo v letnem poročilu o dejavnostih zagotovila rezultate svoje celovite ocene zakonitosti in pravilnosti iz svežnjev zagotovil, ki so jih države članice poslale v preteklem letu (glej odgovor Komisije na odstavek 6.33).

([32]) Člen 139(5) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

([33]) To vključuje 391 operativnih programov skladov ESI in 28 operativnih programov Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim.

([34]) Vključno z 0,7 milijarde EUR vnaprejšnjih dotacij za finančne instrumente.

([35]) To vključuje 61 operativnih programov skladov ESI in osem operativnih programov Sklada za evropsko pomoč najbolj ogroženim.

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
— skladno s členom 137(2) uredbe o skupnih določbah morajo države članice iz svojega zaključnega računa izključiti vse zneske, ki so bili prej vključeni v zahtevek za plačilo, vendar se zanje trenutno pripravlja ocena zakonitosti in pravilnosti. Vsak del teh zneskov, za katerega se pozneje ugotovi, da je zakonit in pravilen, se lahko vključi v prihodnji zahtevek za plačilo. Opazili smo primer, v katerem je *revizijski organ* tovrstne zneske vključil v izračun stopenj preostale napake. Komisija bi morala revizijske organe ponovno opozoriti, da morajo biti zneski iz člena 137(2) jasno prepoznavni in da se ne smejo upoštevati za izračun stopenj preostale napake,	— *Komisija je revizijskim organom že v Smernicah za letno poročilo o nadzoru in revizijsko mnenje* ([1]) *pojasnila merila za izračun finančnega popravka pri izračunu stopnje preostalega tveganja. Kot opaža Evropsko računsko sodišče, je odločilni dejavnik to, ali namerava finančni popravek zmanjšati tveganje, ki so ga revizijski organi ugotovili na podlagi revizije transakcij (glej opažanja Evropskega računskega sodišča v odstavku 6.32).* *Zneski, ki se trenutno ocenjujejo na podlagi določb člena 137(2) in so bili odšteti od računovodskih izkazov, dodatno zagotavljajo, da so vsi odhodki, ki so bili potrjeni v letnih računovodskih izkazih, zakoniti in pravilni in ne bi smeli vplivati na izračun stopnje preostalega tveganja, ki ga opravijo revizijski organi. Komisija bo zato državam članicam dodatno pojasnila svoje smernice.*
— obrazci za poročanje za zaključne račune ne vključujejo oddelka za podrobnosti o posameznih preklicih in zneskih iz člena 137(2). Zbirni podatki so sicer navedeni, vendar se lahko samo s podrobnimi informacijami na ravni operacij zagotovi, da obstaja ustrezna revizijska sled za sprejetje zaključnega računa. S tem, ko bi te informacije postale neposredno razpoložljive v skupnem sistemu za poročanje, bi se povečala preglednost in omogočili potrebni pregledi.	— *Vsi zneski, ki se trenutno ocenjujejo, morajo biti razkriti v Dodatku 8 k zaključnim računom, priložena mora biti razlaga organa za potrjevanje, poleg tega mora biti navedeno, da mora revizijski organ preveriti te razlage in morebitna neskladja.* *Organ za potrjevanje mora v sistemu za spremljanje programa voditi popolne in podrobne računovodske evidence za posamezna gibanja in spremembe, ki so bile opravljene med zahtevki za vmesna plačila in zneski, ki so bili prijavljeni v letnih računovodskih izkazih, da se spremlja možnost, ki jo omogoča člen 137(2), in sicer da se ti zneski prijavijo pozneje. Če se pozneje ugotovi, da so taki zneski pravilni in zakoniti in se v naslednjih letih uvedejo v zahtevkih za plačilo, bo zanje veljal isti mehanizem preverjanja in nadzora kot za vse druge nove odhodke.*

([1]) *EGESIF_15-0002-03 z dne 9. oktobra 2015.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

Treba je pojasniti opredelitev revidirane populacije finančnih instrumentov in predujmov državne pomoči

6.35 Komisija bi morala pojasniti pravila o tem, kako morajo revizijski organi držav članic določiti revidirane populacije finančnih instrumentov ([36]). Plačila v instrument se izvršijo takoj, ko je vzpostavljena njegova pravna struktura. Vključena so v zahtevke za *vmesna plačila*, ki se predložijo Komisiji ([37]). Uredba omejuje opredelitev upravičenih odhodkov na plačila končnim prejemnikom, vire, namenjene pogodbam o jamstvu, in povračila upravljavskih stroškov in provizij ([38]). Ker revidirana populacija pomeni začetne dotacije, ne pa upravičenih odhodkov, ki se razkrijejo v letnih zaključnih računih, to pomeni podcenjeno stopnjo preostalega tveganja. Isto vprašanje vpliva na predujme državne pomoči.

ODGOVORI KOMISIJE

6.35 *Komisija se zavezuje, da bo sodelovala z revizijskimi organi in Evropskim računskim sodiščem pri zagotavljanju, da se za stopnje napake, ki morajo biti sporočene, uporablja enotno razumevanje. Da bi zlasti omogočila kvalitativno oceno stopnje napake, je Komisija spodbudila revizijske organe, naj uporabijo regulativno možnost, da za finančne instrumente uvedejo poseben sloj (člen 28(10) Delegiranega akta št. 480/2014). V zvezi s tem bodo revizijski organi prejeli dodatna navodila.*

Člen 127 uredbe o skupnih določbah, ki velja za obdobje 2014–2020, določa, da se revizije izvajajo na ustreznem vzorcu transakcij na podlagi prijavljenih odhodkov.

Komisija poudarja, da se bodo plačila v finančnih instrumentih v obdobju 2014–2020 izvajala v obrokih, ob upoštevanju regulativnih obveznosti glede dejanske uporabe prejšnjega plačila, ki bo moralo biti vključeno v obseg revizij transakcij, ki jih izvajajo revizijski organi. Pri prvem obroku morajo revizijski organi preveriti, ali so zadevne zahteve (javno naročanje, predhodna ocena) upoštevane in ali ugotovljene napake vplivajo na stopnjo napake.

Kot je že storila za zaključitev obdobja 2007–2013, bo Komisija v zvezi s predujmi državne pomoči revizijskim organom pojasnila, da morajo opraviti revizijsko delo (tj. sistemske revizije), s katerim se potrdi, da imajo organi upravljanja uveden sistem, ki zagotavlja, da so predujmi ustrezno utemeljeni v okviru predpisanega roka.

([36]) Glej tudi odstavke 6.60 do 6.63 letnega poročila za leto 2015.
([37]) Člen 41 Uredbe (EU) št. 1303/2013.
([38]) Člen 42(1) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Skladnost med informacijami v letnih poročilih o dejavnostih in ugotovitvami Sodišča

6.36 ***Okvir 6.5*** vsebuje povzetek informacij iz letnih poročil o dejavnostih za programsko obdobje 2007–2013.

Okvir 6.5 – Pregled informacij iz letnih poročil o dejavnostih za obdobje 2007–2013

(v milijardah EUR)

Dejavnost	Sklad	Relevantni odhodki skupaj	Relevantni odhodki za leto 2016	Operativni programi	Stopnja napake za leto 2016		Preostalo tveganje	Število pridržkov
					najmanj	največ		
Programsko obdobje 2007–2013	ESRR/KOHEZIJSKI SKLAD	254,5	26,2	322	2,2 %	4,2 %	0,4 %	66
	ESS	70,2	6,4	118	3,9 %	4,3 %	0,7 %	23
	Skupaj	**324,7**	**32,6**	**440**	**2,6 %**	**4,2 %**	**0,5 %**	**89**

Vir: Letno poročilo o dejavnostih GD REGIO in GD EMPL za leto 2016.

6.37 Ocenjena stopnja napake Sodišča je višja od stopenj napake, o katerih je Komisija poročala v svojih letnih poročilih o dejavnostih na podlagi rezultatov revizijskih organov. Vendar pa ta sklopa napak nista povsem primerljiva, predvsem iz naslednjih razlogov:

— stopnje preostalega tveganja, o katerih se poroča v letnih poročilih o dejavnostih, se ne nanašajo na isto obdobje kot tiste, ki jih objavi Sodišče ([39]),

— stopnje preostale napake, ki jih izračuna Komisija, so večletne in upoštevajo vse finančne popravke, izvedene na ravni EU in držav članic,

— rezultati Sodišča temeljijo na statistično reprezentativnem vzorcu transakcij na ravni EU, revizijski organi pa na splošno sicer uporabljajo statistično vzorčenje, vendar lahko izberejo tudi revizije operacij na podlagi nestatističnih vzorcev.

ODGOVORI KOMISIJE

6.37 *Komisija poudarja, da ta vsakoletna ocena zanesljivosti stopnje napake, ki jo sporočijo države članice, temelji na poglobljeni dokumentacijski analizi vseh razpoložljivih informacij, ki so dopolnjene z na tveganju temelječimi obiski za ugotavljanje dejstev na kraju samem, pri čemer se upošteva tudi splošna ocena zanesljivosti dela, ki ga opravljajo revizijski organi. Komisija po potrebi od revizijskih organov zahteva in pridobi vse potrebne dodatne informacije. Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 6.27.*

Komisija meni, da je rezultat njene ocene za letno poročilo za leto 2016, tako kot za GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje v zadnjih šestih zaporednih letih ter za GD za regionalno in mestno politiko v petih zaporednih letih pred tem letnim poročilom, skladen s stopnjami napake, ki jih je izračunalo Evropsko računsko sodišče (glej strani 75 oziroma 64 v ustreznih letnih poročilih o dejavnostih).

([39]) Stopnje napake za leto n, o katerih poročajo revizijski organi, se nanašajo na odhodke, ki so bili Komisiji potrjeni leta n – 1. Stopnje napake za leto n, ki jih uporablja Sodišče, se nanašajo na odhodke, ki jih Komisija plača v letu n.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

Zaključek

6.38 Splošni revizijski dokazi kažejo, da je bila stopnja napake pri porabi za področje ekonomska, socialna in teritorialna kohezija pomembna.

6.39 Za ta razdelek večletnega finančnega okvira je bilo s preizkušanjem transakcij, ki ga je izvedlo Sodišče, ugotovljeno, da ocenjena skupna stopnja napake znaša 4,8 % (glej ***Prilogo 6.1***).

6.38 in 6.39 *Komisija ugotavlja, da se je ocenjena stopnja napake, ki jo je navedlo Evropsko računsko sodišče, z leti izboljšala in je skladna s stopnjami napak, ki so jih v svojih letnih poročilih o dejavnostih sporočile službe Komisije.*

Komisija je leta 2016 svoje revizije in ukrepe še naprej osredotočala na najbolj tvegane programe/države članice v okviru priprav na zaključitev in je po potrebi uvedla popravne ukrepe v okviru stroge politike prekinitev in začasnih ustavitev plačil. Da bi izključila vsa preostala pomembna tveganja nepravilnih odhodkov, Komisija uporablja stroge analize in postopke ob zaključitvi.

Ob upoštevanju večletne narave sistemov upravljanja in nadzora v okviru programskega obdobja kohezijske politike 2007–2013 Komisija ugotavlja, da se lahko napake popravijo tudi do zaključitve, kot je navedeno v oddelku 2.1.3 v zadevnih letnih poročilih o dejavnostih GD za regionalno in mestno politiko ter GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje za leto 2016.

Da bi odpravili pomembne stopnje napake, ki jih je Evropsko računsko sodišče sporočilo v okviru Kohezijske politike, okrepljene zahteve za zakonitost in pravilnost ter odgovornost organov, pristojnih za programe, za programsko obdobje 2014–2020 vključujejo uvedbo letnih računovodskih izkazov, v katerih ne sme biti pomembnih nepravilnosti, ter krepitev popravne zmogljivosti Komisije z možnostjo, da se v nekaterih pogojih uporabijo neto finančni popravki.

Te zahteve bodo pomembna spodbuda za države članice, da odkrijejo, sporočijo in popravijo resne pomanjkljivosti, preden letne računovodske izkaze predložijo v potrditev Komisiji, hkrati pa bi morale prispevati k trajnemu zmanjšanju stopenj napak, ki jih morajo poročati revizijski organi, kot ponazarja prvi sveženj zagotovil, prejet v letu 2017.

Komisija se dodatno sklicuje na svoje odgovore, ki jih je zagotovila v okviru odstavkov 6.7 in 6.19.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Priporočila

6.40 V ***Prilogi 6.4*** so prikazani rezultati pregleda izvajanja 11 priporočil, ki jih je Sodišče izreklo v letnem poročilu za leto 2013 ([40]). Komisija je osem priporočil izvedla v celoti, dve večinoma, enega pa sploh ne.

6.41 Na podlagi tega pregleda ter ugotovitev in zaključkov za leto 2016 Sodišče priporoča Komisiji, naj:

— **priporočilo 1:** pri zaključevanju programov iz obdobja 2007–2013 nameni posebno pozornost področjem, na katerih obstaja večje tveganje neupravičenih odhodkov ali razkritja netočnih informacij, ki lahko privedejo do prekomernih povračil. Komisija naj se osredotoči zlasti na:

(a) zagotovitev, da upravičeni zneski, o katerih se poroča za finančne instrumente ob zaključku, niso umetno povečani zaradi poročanja o previsokih zneskih, porabljenih na ravni končnih prejemnikov. Tveganje je največje za jamstvene sklade, pri katerih bi umetno nizek multiplikator pomenil neupravičeno povečanje upravičenih stroškov;

(b) preverjanje, da so predujmi državne pomoči zajeti v resnične odhodke na ravni projektov, ki so edini upravičeni odhodki. Komisija bi morala zagotoviti, da so organi upravljanja izvedli zadostna preverjanja, ki omogočajo ustrezno revizijsko sled za obračun predujmov in odštetje neutemeljenih zneskov;

(c) zagotovitev, da odhodki za vse velike projekte temeljijo na odločbi Komisije o odobritvi projekta, brez česar bi prijavljeni odhodki postali neupravičeni. Posebno tveganje nastane, kadar so večji projekti razdeljeni na manjše dele, ki so pod pragom za velike projekte,

ODGOVORI KOMISIJE

6.40 *Komisija ugotavlja, da ni sprejela priporočila, o katerem se v tem odstavku poroča kot o neizvedenem.*

Komisija sprejema to priporočilo in med drugim že upošteva posamezna področja, ki jih je Evropsko računsko sodišče v zvezi s finančnimi instrumenti, državno pomočjo in velikimi projekti izpostavilo v svojem pregledu zaključnih paketov za obdobje 2007–2013, ki se trenutno izvaja.

Komisija znova opozarja, da so države članice dolžne Komisijo obvestiti o velikih projektih.

([40]) Za letošnje spremljanje izvajanja priporočil je Sodišče izbralo svoje poročilo za leto 2013, ker meni, da je od njegove objave preteklo dovolj časa, da bi Komisija lahko izvedla njegova priporočila.

UGOTOVITVE SODIŠČA

— **priporočilo 2:** za obdobje 2014–2020 obravnava vprašanja, ki bi lahko vplivala na zanesljiv izračun stopnje preostalega tveganja, in sicer z uvedbo zanesljivih pregledov in smernic v zvezi z:

(a) revidirano populacijo finančnih instrumentov in predujmov državne pomoči. Populacija bi morala za finančne instrumente ustrezno vključevati zneske, porabljene na ravni končnih prejemnikov, za državno pomoč pa dejanske odhodke na ravni projektov, kakor se o njih poroča v zaključnih računih;

(b) obsegom revizij za finančne instrumente, ki jih upravlja EIB. Komisija bi morala zagotoviti ustreznost revizijskih ureditev tako na ravni finančnih posrednikov kot tudi na ravni končnih prejemnikov. Končna odobritev sprememb veljavne pravne podlage, ki jo je Komisija predlagala za *uredbo omnibus* ([41]), in tudi obveznost revidiranja na ravni države članice bi bili pri tem ključni;

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija sprejema to priporočilo.

(a) *Glede na ozadje, ki ga je opisala v svojih odgovorih na odstavek 6.36, in na podlagi določb Uredbe o upravičenih odhodkih in v revizijo zajeti populaciji se Komisija zavezuje, da bo v sodelovanju z revizijskimi organi in Evropskim računskim sodiščem zagotovila uporabo enotnega razumevanja pri obravnavi finančnih instrumentov in predujmov državne pomoči pri v reviziji zajeti populaciji in ustreznem revizijskem delu, ki ga je treba opraviti za pridobitev zahtevanega razumnega zagotovila.*

(b) *Komisija je v uredbi omnibus, ki jo je sprejela septembra 2016, predlagala spremembo člena 40 uredbe o splošnih določbah.*

S predlagano spremembo člena 40, ki velja za vse finančne instrumente, ki jih izvajajo Evropska investicijska banka in druge mednarodne finančne institucije, se pojasnjuje obstoj dveh ravni nadzora/revizije: 1) na ravni Evropske investicijske banke/mednarodnih finančnih institucij in 2) na ravni organov v pristojnosti držav članic.

Za prvo raven bodo skupina Evropske investicijske banke ali druge mednarodne finančne institucije zagotovile poročila o nadzoru, ki jih bodo spremljala letna revizijska poročila/mnenja, ki jih izdajo revizorji, imenovani v Sporazumu o financiranju.

Na drugi ravni bi organi upravljanja v državah članicah izvedli preverjanja, revizijski organi pa revizije na ravni finančnih posrednikov in po potrebi za revizijske organe na ravni končnih prejemnikov v njihovi pristojnosti. Ta preverjanja in revizije bodo ob upoštevanju ugotovljenih tveganj obsegali izvajanje instrumentov. Z rezultati teh preverjanj in revizij bodo dopolnjena poročila, ki so jih poslale skupina Evropske investicijske banke/druge mednarodne finančne institucije.

([41]) Predlog uredbe o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, COM(2016) 605 final, 14.9.2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

(c) izključitvijo zneskov, za katere se trenutno pripravljajo ocene iz člena 137(2) Uredbe (EU) št. 1303/2013, iz izračuna stopnje preostalega tveganja, o katerem poročajo države članice, ker zaradi njihove vključitve prihaja do prenizko navedene stopnje preostalega tveganja in zmanjšanja preglednosti in zanesljivosti tega ključnega kazalnika,

— **priporočilo 3:** pri ponovni preučitvi zasnove in izvedbenih mehanizmov za sklade ESI po letu 2020 okrepi osredotočenost programa na smotrnost in poenostavi mehanizme za plačila s spodbujanjem, kadar je to potrebno, uvedbe nadaljnjih ukrepov, ki stopnje plačil povezujejo s smotrnostjo, namesto da zgolj vrača stroške.

ODGOVORI KOMISIJE

(c) *Komisija meni, da je že ukrepala, vendar je pripravljena državam članicam dodatno pojasniti svoje trenutne smernice.*

Kot je razloženo v odgovoru Komisije na odstavek 6.34, morajo države članice skladno z regulativnim okvirom za obdobje 2014–2020 iz svojih računovodskih izkazov izključiti nekatere zneske, ki so bili prej vključeni v zahtevek za plačilo, vendar zanje trenutno poteka ocena zakonitosti in pravilnosti odhodka. Vsi odhodki, za katere se pozneje ugotovi, da so zakoniti in pravilni, se lahko vključijo v prihodnji zahtevek za plačilo.

Zato zneski, ki se trenutno ocenjujejo na podlagi določb člena 137(2), ne vplivajo na izračun stopnje preostalega tveganja. Komisija je revizijskim organom že v Smernicah za letno poročilo o nadzoru in revizijsko mnenje ([2]) pojasnila merila za izračun finančnega popravka v stopnji preostalega tveganja. Možnost, ki jo določa uredba, da se ti zneski, ki so predmet stalne ocene, vključijo v poznejši zahtevek za vmesno plačilo, če se ugotovita njihova zakonitost in pravilnost, ni relevantna za namene izračuna stopnje preostalega tveganja in dodatno zagotavlja, da so vsi odhodki, ki so potrjeni v letnih računovodskih izkazih, zakoniti in pravilni.

Komisija sprejema to priporočilo, saj se v celoti strinja, da bo upoštevala alternativne mehanizme oblikovanja in izvajanja, vključno s tistim, ki ga je priporočilo Evropsko računsko sodišče, vendar se še ne more zavezati k podrobnemu stališču glede njegovih predlogov za sklade ESI po letu 2020. Komisija še ugotavlja, da bi predlagana sprememba uredbe o skupnih določbah, ki jo je predstavila in sprejela konec leta 2016 (tako imenovani omnibus), če bi jo sprejele druge institucije, v nekaterih pogojih že omogočila odmik od povračila stroškov v korist plačil, ki temeljijo na uspešnosti projektov.

Predstavitev pravočasnih zakonodajnih predlogov za kohezijsko politiko je za Komisijo prednostna naloga. Vendar je časovni razpored odvisen od sprejetja predloga za uredbo o večletnem finančnem okviru. Predlog Komisije za zakonodajni paket kohezijske politike po letu 2020 bo predstavljen pozneje.

Komisija bo tesno sodelovala s sozakonodajalcema, da bi bil zakonodajni okvir pravočasno sprejet in bi začel veljati.

([2]) *EGESIF_15-0002-03 z dne 9. oktobra 2015.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

DEL 2 – OCENA SMOTRNOSTI PROJEKTOV

6.42 Načelo *dobrega finančnega poslovodenja* pri izvrševanju proračuna EU predvideva osredotočenost ne le na skladnost s predpisi, ampak tudi na dosego postavljenih ciljev ([42]).

6.43 Poleg pregledovanja pravilnosti, ko so bili preučeni projekti fizično zaključeni, je Sodišče v preteklih treh letih ocenjevalo tudi smotrnost ([43]). Ker se je obdobje upravičenosti končalo 31. decembra 2015, bi moralo letos biti vseh 168 preučenih projektov (razen finančnih instrumentov) zaključenih v času naše revizije. Za vseh 168 projektov smo ocenili:

— ustrezne vidike zasnove sistema smotrnosti (zlasti to, ali imajo operativni programi kazalnike *izložkov* in *rezultatov*, ki ustrezajo njihovim ciljem, in ali cilji izložkov in rezultatov, navedeni v projektni dokumentaciji ([44]), ustrezajo ciljem operativnega programa za vsako prednostno os),

— smotrnost projektov, tj. ali so projekti izpolnili svoje cilje in dosegli ciljne vrednosti, določene za vsak kazalnik.

Ocena zasnove sistema smotrnosti

6.44 Za programsko obdobje 2007–2013 je bilo pravno določeno, da upravičenci opredelijo izložke in o njih poročajo. Za oceno prispevka projekta k ciljem operativnih programov so imele države članice tudi možnost opredeliti kazalnike rezultatov, ki rezultate projektov povezujejo z ustreznimi kazalniki za prednostno os operativnega programa.

6.45 Regulativne določbe za obdobje 2014–2020 vključujejo nekatere ukrepe, ki bi ob ustrezni izvedbi morali prispevati k oceni smotrnosti izvajanja programov. V enem od primerov morajo revizijski organi preučiti zanesljivost podatkov o smotrnosti ([45]). V nekem drugem lahko Komisija po pregledu smotrnosti uvede sankcije, kadar doseganje finančnih kazalnikov in kazalnikov izložkov za prednostno os ni bilo v skladu s pričakovanji ([46]).

([42]) Glej odstavek 10.10 letnega poročila za leto 2013.
([43]) Glej tudi odstavke 6.80 do 6.86 letnega poročila za leto 2014 ter odstavke 6.77 do 6.89 letnega poročila za leto 2015.
([44]) Vloge za projekte, sporazumi o dodelitvi nepovratnih sredstev, pogodbe in/ali odločbe o sofinanciranju.
([45]) Člen 22(6) in (7) in člen 127 Uredbe (EU) št. 1303/2013.
([46]) Člen 142(1) Uredbe (EU) št. 1303/2013.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Tretjina preučenih projektov je bila zajeta v sistem za merjenje smotrnosti s kazalniki izložkov in rezultatov, povezanimi s cilji operativnega programa

6.46 Sodišče je za 63 od 168 projektov (38 %) ugotovilo, da je bil vzpostavljen sistem za merjenje smotrnosti, ki izložke in rezultate projektov povezuje z izložki in rezultati iz ciljev operativnih programov.

6.47 V 101 drugem primeru (60 %) je odkrilo številne slabosti pri tem, kako so organi držav članic zasnovali svoje sisteme za merjenje smotrnosti tako na ravni operativnih programov kot tudi na projektni ravni. Najpogostejše slabosti so bile:

— v 70 primerih (42 % od 168) organi niso opredelili kazalnikov rezultatov ali določili ciljnih vrednosti za merjenje smotrnosti na ravni projektov ali pa so bili kazalniki rezultatov opredeljeni, vendar niso bili skladni s tistimi v operativnem programu. V teh okoliščinah ni mogoče ugotoviti, ali so ti projekti prispevali k skupnim ciljem programa (glej tudi odstavek 6.55),

— v 13 primerih so organi v operativnem programu in/ali dokumentaciji za odobritev projekta izložke narobe razvrstili kot rezultate ali obratno,

— v 12 primerih kazalniki izložkov na ravni projekta niso bili skladni s tistimi na ravni operativnega programa.

6.48 V preostalih štirih primerih (2 %) ([47]) organi niso imeli sistema za merjenje smotrnosti, ki bi določal in meril izložke in rezultate na ravni projektov. V teh primerih ni bilo mogoče oceniti smotrnosti projektov.

6.49 Čeprav predpisi niti za programsko obdobje 2007–2013 niti za 2014–2020 ne zahtevajo, da države članice določijo kazalnike rezultatov na ravni projektov, pa so bili ti določeni za 90 (54 %) od 168 preučenih projektov. Za organe upravljanja in posredniška telesa je dobra praksa, da ti, kadar je to mogoče, določijo tovrstne kazalnike rezultatov, da se lahko izmeri specifični prispevek projekta k ciljem ustrezne prednostne osi.

ODGOVORI KOMISIJE

6.47 *Čeprav se po zakonodajnem okviru strukturnih skladov za obdobje 2007–2013 od organov, pristojnih za programe, ni zahtevalo, naj določijo kazalnike rezultatov na ravni projekta, je Komisija to spodbujala, kadar je bilo ustrezno. Nekaterih kazalnikov rezultatov res ni bilo mogoče smiselno izmeriti na ravni enega projekta.*

6.49 *Komisija ugotavlja, da je za obdobje 2014–2020 značilno precejšnje izboljšanje, vključno s celovitim sistemom obveznih kazalnikov za učinke in rezultate na ravni programa. Doseganje ciljev se izmeri s kazalniki rezultatov (z izhodiščem, začetno točko in ciljem). Programi bodo sistematično izmerili napredek kazalnikov rezultatov in poročali o tem napredku. Projekti v okviru programa so izbrani, da proizvedejo učinke in prispevajo k rezultatom, ki naj se dosežejo na ravni programa. Njihov napredek se izmeri s kazalniki učinka. Tudi ti so tudi obvezni.*

([47]) Ti štirje projekti so bili na Irskem.

UGOTOVITVE SODIŠČA

6.50 Projekte brez kazalnikov rezultatov smo odkrili v 11 od 14 držav članic, iz katerih smo izbrali transakcije za vzorec ([48]). Vendar pa so bili najpogostejši v Bolgariji, Španiji in Italiji za ESRR/Kohezijski sklad ter na Irskem in v Španiji za ESS. V teh državah več kot polovica zaključenih projektov, ki smo jih preučili, ni imela kazalnikov rezultatov ali pa kazalniki niso bili skladni z operativnim programom.

ODGOVORI KOMISIJE

Ocena smotrnosti projektov

6.51 V ***okviru 6.6*** je povzetek rezultatov ocene smotrnosti projektov.

Okvir 6.6 – Ocena smotrnosti projektov

Ocena smotrnosti	Število projektov, v zvezi s katerimi smo ocenili:				
	kazalnike izložkov in rezultatov	**samo kazalnike izložkov (kazalniki rezultatov niso bili določeni)**	**niti kazalnikov izložkov niti kazalnikov rezultatov**	**nedelujoči projekti**	**SKUPAJ**
Število projektov	**90 (100 %)**	**70 (100 %)**	**4 (100 %)**	**4 (100 %)**	**168 (100 %)**
— v celoti dosežena	43 (48 %)	54 (77 %)			**97 (58 %)**
— deloma dosežena	45 (50 %)	12 (17 %)			**57 (34 %)**
— ni bila dosežena	2 (2 %)	4 (6 %)		4 (100 %)	**10 (6 %)**
— ni bilo mogoče oceniti			4 (100 %)		**4 (2 %)**

Vir: Evropsko računsko sodišče.

([48]) Slovaški operativni program in operativni program evropskega teritorialnega sodelovanja Grčija-Bolgarija sta bila edina programa, v katerih so bili cilji izložkov in rezultatov na ravni projekta in operativnega programa med seboj usklajeni.

UGOTOVITVE SODIŠČA

88 od 90 projektov s kazalniki izložkov in tudi rezultatov je svoje cilje vsaj deloma doseglo

6.52 Od 90 projektov s sistemi za merjenje smotrnosti za izložke in rezultate jih je 43 (48 %) v celoti doseglo cilje izložkov in rezultatov, ki so jih določili organi upravljanja.

6.53 Še 45 projektov (50 %) je deloma doseglo svoje cilje izložkov in rezultatov. Od teh jih je bilo sedem na koncu porazdeljenih po dveh programskih obdobjih (2007–2013 in 2014–2020). Ti projekti so bili v treh operativnih programih v treh državah članicah (Madžarska, Poljska in Romunija).

6.54 Dva projekta nista dosegla nobenega svojega cilja. Poleg tega so bili štirje projekti glede na opredelitev v smernicah o zaključevanju [49] nedelujoči. Od organov upravljanja se izrecno zahteva, da o nedelujočih projektih poročajo v izjavi o zaključku za operativni program.

66 od 70 projektov, pri katerih so bili opredeljeni in ocenjeni le kazalniki izložkov, je svoje cilje vsaj deloma doseglo

6.55 54 od 70 projektov (77 %) je v celoti doseglo cilje izložkov, ki so jih opredelili organi upravljanja, še 12 (17 %) jih je te cilje doseglo deloma, preostali štirje (6 %) pa niso dosegli nobenega od ciljev.

ODGOVORI KOMISIJE

6.52 *Komisija ugotavlja, da morajo predvsem organi upravljanja zagotoviti, da so izbrani in potrjeni projekti, ki omogočajo dodano vrednost EU.*

Kar zadeva kazalnike učinka, je bila ocena uspešnosti programa za obdobje 2014–2020 okrepljena: kot je predvideno v regulativnem okviru za obdobje 2014–2020 (člen 22(6) in (7) Uredbe (EU) št. 1303/2013), bo lahko Komisija v primeru resnega nedoseganja prednostne osi programa, ugotovljenega pri pregledu uspešnosti (člen 22 (6) Uredbe (EU) št. 1303/2013) in ob zaključitvi (člen 22(7)), začasno ustavila vmesna izplačila ali državam članicam naložila finančne popravke.

6.53 *Komisija ugotavlja, da iztek obdobja upravičenosti ne sovpada nujno s končnim ciljnim datumom, ki je bil določen za merjenje vseh kazalnikov uspešnosti.*

6.54 *Komisija uporabi vse možne ukrepe, ki jih ima na voljo, da zagotovi zanesljivo in učinkovito finančno upravljanje pri uporabi sredstev EU. Vendar bo ocena uspešnosti projektov, financiranih v okviru operativnih programov, izvedena šele v fazi zaključitve programa.*

6.55 *Komisija ugotavlja, da morajo predvsem organi upravljanja zagotoviti, da so izbrani in potrjeni projekti, ki omogočajo dodano vrednost EU.*

[49] Priloga k Sklepu Komisije o spremembi Sklepa C(2013) 1573 o odobritvi smernic o zaključku operativnih programov, C(2015) 2771 final, 30.4.2015, odstavek 3.5.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Zaključek

6.56 Samo tretjina preučenih projektov je imela sistem za merjenje smotrnosti s kazalniki izložkov in rezultatov, povezanih s cilji operativnega programa. Večina projektov je svoje cilje izložkov vsaj deloma dosegla. Vendar pri 42 % projektov ni bilo mogoče opredeliti in izmeriti specifičnega prispevka k skupnim ciljem programa, ker na ravni projektov niso bili opredeljeni kazalniki ali ciljne vrednosti rezultatov.

6.57 Opredelitev kazalnikov in določitev ciljnih vrednosti hkrati zahtevata jasen strateški pristop za *logiko ukrepanja* pri operativnem programu. Sodišče je tako v rezultatih nedavnih revizij kot tudi v mnenju o spremembi *finančne uredbe* ([50]) navedlo, da obstajajo pomembne razlike pri uporabi kazalnikov izložkov in še bolj pri kazalnikih rezultatov, in sicer med različnimi področji kot tudi med skladi znotraj istega področja.

ODGOVORI KOMISIJE

6.56 *Čeprav se po zakonodajnem okviru strukturnih skladov za obdobje 2007–2013 od organov, pristojnih za programe, ni zahtevalo, naj določijo kazalnike rezultatov na ravni projekta, je Komisija to spodbujala, kadar je bilo ustrezno. Nekaterih kazalnikov rezultatov res ni bilo mogoče smiselno izmeriti na ravni enega projekta.*

6.57 *Komisija se sklicuje na svoje podrobne odgovore, ki jih je zagotovila v posebnem poročilu Evropskega računskega sodišča št. 2/2017.*

([50]) Glej Posebno poročilo št. 2/2017: Pogajanja Komisije o partnerskih sporazumih in programih na področju kohezije za obdobje 2014–2020 (odstavki 149 do 151); Mnenje št. 1/2017 o predlogu za spremembo finančne uredbe (UL C 91, 23.3.2017), odstavka 147 in 148.

PRILOGA 6.1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA PODROČJE EKONOMSKA, SOCIALNA IN TERITORIALNA KOHEZIJA

	2016	2015
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Transakcije skupaj	**180**	223
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake	**4,8 %**	5,2 %
Zgornja meja napake	7,4 %	
Spodnja meja napake	2,2 %	

PRILOGA 6.2

PREGLED REZULTATOV PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA POSAMEZNE DRŽAVE ČLANICE

Nizozemska

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Združeno kraljestvo

Transakcije brez napake:	2
Količinsko neopredeljene napake:	6
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	0
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	1
Skupaj:	9

Nemčija

Transakcije brez napake:	4
Količinsko neopredeljene napake:	0
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	1
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	0
Skupaj:	5

Švedska

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Finska

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Latvija

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Litva

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Irska

Transakcije brez napake:	3
Količinsko neopredeljene napake:	0
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	0
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	1
Skupaj:	4

Danska

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Estonija

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Poljska

Transakcije brez napake:	7
Količinsko neopredeljene napake:	5
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	0
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	1
Skupaj:	13

Belgija

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Češka

Transakcije brez napake:	14
Količinsko neopredeljene napake:	8
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	1
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	1
Skupaj:	24

Luksemburg

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Slovaška

Transakcije brez napake:	9
Količinsko neopredeljene napake:	0
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	0
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	0
Skupaj:	9

Francija

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Avstrija

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Portugalska

Transakcije brez napake:	0
Količinsko neopredeljene napake:	1
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	0
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	0
Skupaj:	1

Madžarska

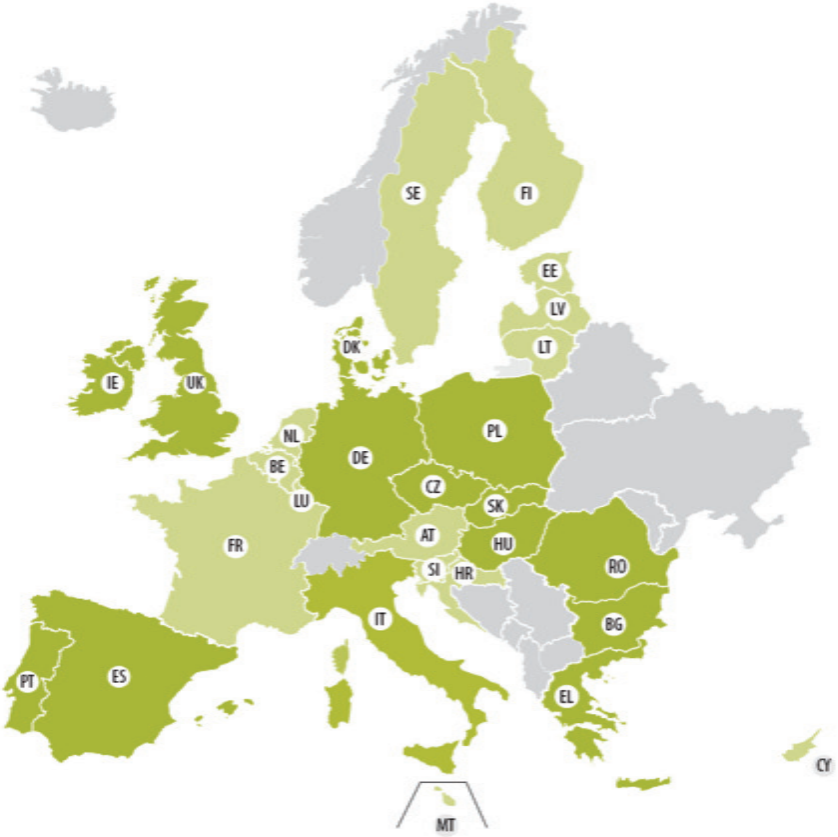
Transakcije brez napake:	7
Količinsko neopredeljene napake:	6
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	1
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	2
Skupaj:	16

Španija

Transakcije brez napake:	9
Količinsko neopredeljene napake:	7
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	3
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	5
Skupaj:	24

Romunija

Transakcije brez napake:	13
Količinsko neopredeljene napake:	7
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	4
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	0
Skupaj:	24



Italija

Transakcije brez napake:	15
Količinsko neopredeljene napake:	14
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	0
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	0
Skupaj:	29

Slovenija

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Hrvaška

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Malta

Transakcije brez napake:	1
Količinsko neopredeljene napake:	2
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	0
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	1
Skupaj:	4

Grčija

Transakcije brez napake:	3
Količinsko neopredeljene napake:	2
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	0
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	0
Skupaj:	5

Ciper

Za leto 2016
ni bila preučena nobena transakcija

Bolgarija

Transakcije brez napake:	6
Količinsko neopredeljene napake:	4
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	2
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	1
Skupaj:	13

Z revizijskim delom Sodišča se pridobijo ocene verjetne stopnje napake v populaciji kot celoti. Delo temelji na metodologiji, v skladu s katero se izbere verjetnostni vzorec, sorazmeren z velikostjo populacije, zato ne daje informacij o pogostosti napake v populacijah, ki jih revidira Sodišče (za to bi bilo treba transakcije izbrati naključno). Zato se zgornji podatki ne smejo razumeti kot pogostost napake, niti v transakcijah, ki jih financira EU, niti v posameznih državah članicah, pogostost napak v vzorcih, izbranih v različnih državah članicah, pa ni povezana z relativno stopnjo napake v teh državah članicah.

PRILOGA 6.3

PREGLED NAPAK Z UČINKOM, VELIKIM VSAJ 20 %, ZA PODROČJE EKONOMSKA, SOCIALNA IN TERITORIALNA KOHEZIJA

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Uvod

Sodišče je uporabilo splošno revizijsko metodologijo, opisano v ***Prilogi 1.1***, in preizkusilo reprezentativni vzorec transakcij, da bi ocenilo stopnjo *nepravilnosti* v populaciji za ta razdelek večletnega finančnega okvira. Seznam napak, ki jih je Sodišče odkrilo pri preizkušanju, ni izčrpen, in sicer niti glede posameznih napak niti morebitnih vrst napak. Spodaj navedene ugotovitve glede napak, katerih učinek znaša vsaj 20 % vrednosti preučenih transakcij, so predstavljene kot primeri. Te napake so bile odkrite v transakcijah, vrednih med 74 000 EUR in 10,3 milijona EUR, z mediano 0,9 milijona EUR ([1]).

Komisija je seznanjena s pripombo Evropskega računskega sodišča v prilogi 6.2, da pregled transakcij Evropskega računskega sodišča ni kazalnik relativne stopnje napake v državah članicah v vzorcu. Komisija opozarja, da so podrobne informacije o rezultatih revizij Komisije in držav članic za vsako državo članico predstavljene v letnih poročilih o dejavnostih in njihovih tehničnih prilogah služb Komisije, ki sklade EU izvajajo na podlagi deljenega upravljanja.

Komisija bo spremljala primere, ki jih je ugotovilo Evropsko računsko sodišče, in bo po potrebi predlagala ukrepe.

Primeri napak

Neupravičeni odhodki

Primer 1 – Več kršitev pravil EU in nacionalnih pravil za upravičenost

Upravičenec raziskovalnega projekta, financiranega iz ESRR, v Španiji je kršil več pravil EU in nacionalnih pravil za upravičenost: neposredni stroški so bili nepravilno vključeni v izračun *posrednih stroškov*, izterljivi DDV in napačni znesek plače sta bila narobe prijavljena za sofinanciranje. Poleg tega nekateri odhodki niso bili utemeljeni z dokazili.

Podobne primere (količinsko opredeljene do ali nad 20 %) smo odkrili še pri treh drugih projektih ESRR v Španiji.

Primer 2 – Vračljiv DDV, prijavljen kot upravičen do sofinanciranja EU

Na Poljskem je lokalni organ, ki je prejel financiranje Kohezijskega sklada za tramvajski projekt, prijavil DDV kot upravičeni odhodek. Vendar pa je DDV, ki se plača za novo infrastrukturo, za katere uporabo bo morala javnost plačati, dejansko vračljiv in zato neupravičen do sofinanciranja.

([1]) Te napake pomenijo več kot tri četrtine skupne ocenjene stopnje napake za področje ekonomska, socialna in teritorialna kohezija.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Primer 3 – Manjkajoč izračun vrzeli v financiranju za projekte, ki ustvarjajo prihodek, in neupravičen DDV

Upravičenec v Bolgariji je prejel sredstva ESRR za nakup opreme, ki se uporablja v izobraževalne namene. Pri izračunu zneska upravičenih odhodkov ni upošteval prihodka od storitev, ki se v teh prostorih zagotavljajo splošni javnosti. Prijavil je tudi nekaj zneskov vračljivega DDV.

Primer 4 – Napačna uporaba finančnega popravka

Komisija je na podlagi revizije Sodišča za leto 2014 ([2]) naložila 25-odstotni finančni popravek za malteški projekt Kohezijskega sklada. Toda namesto da bi organi države članice najprej potrdili vse upravičene odhodke in potem uporabili popravek, so potrdili odhodke do 75 % prvotnega proračuna projekta. Posledično nepotrjen del s stroški povezanih odhodkov projekta, ki jih ne zadeva finančni popravek, načeloma ne bo predmet revizije.

Primer 5 – Nedokumentirane ure pripravništva in neutemeljeno plačilo deleža izvajalčeve provizije, ki se nanaša na uspešnost

Upravičenec projekta ESS na Irskem za zagotovitev usposabljanja za brezposelne iskalce dela ni mogel predložiti dokazov za ure, ki jih je zaračunaval za pripravništva udeležencev, kot to zahtevajo nacionalna pravila za upravičenost. V povezavi z istim projektom so organi države članice izplačali delež izvajalčeve provizije, ki se nanaša na uspešnost, za tečaj usposabljanja, čeprav je bil rezultat pripravništva pod dogovorjenim ciljem.

Primere napak v zvezi z neupravičenimi odhodki (količinsko opredeljenih do 20 %) je Sodišče odkrilo na Češkem, v Španiji, na Madžarskem in v Romuniji ter v operativnem programu evropskega teritorialnega sodelovanja Grčija-Bolgarija.

Primer 6 – Neizpolnjeni pogoji za dodelitev nepovratnih sredstev

Upravičenec projekta ESRR v Španiji ni izpolnjeval zahteve, navedene v razpisu za zbiranje predlogov, da mora sofinancirano opremo za dogovorjeno obdobje obdržati v regiji. Oprema zato ni bila upravičena do sofinanciranja.

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija bo upravičenca pozvala, naj zagotovi izračun vrzeli v financiranju, vključno z vsemi povezanimi dohodki in operativnimi stroški, in bo temu ustrezno sprejela sklep.

([2]) Primer (a) iz okvira 6.1 letnega poročila za leto 2014.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Neupravičeni projekti

Primer 7 – Neupravičen upravičenec

V razpisu za zbiranje predlogov za projekt ESRR na Češkem je bilo določeno, da so upravičena le mala in srednja podjetja. Pri preverjanju izpolnjevanja te zahteve je *organ upravljanja* svojo odločitev sprejel na podlagi izjave upravičenca in informacij iz sistema za spremljanje. To ni zadostovalo za zagotovitev ustreznega statusa upravičenca. Zato so bila sredstva nakazana upravičencu, ki ni bil malo ali srednje podjetje.

Primer 8 – Projekt delno neupravičen

Prednostna os 3 operativnega programa ESS v Španiji, katerega namen je povečati človeški kapital, ima tri specifične cilje. Relevantni cilj za preučeni projekt v okviru tega operativnega programa je bil razvoj človeškega potenciala na področju raziskav in inovacij. Organi države članice so plače, ki so bile izplačane zdravstvenim delavcem v času specializiranega pripravništva leta 2014, retroaktivno prijavili za sofinanciranje. Ta pripravništva so bila nekoliko povezana z raziskovalnimi dejavnostmi, vendar pa je bil njihov glavni cilj pripraviti specializirano zdravstveno osebje za španski zdravstveni sistem. Obravnavati celoten projekt kot prvotno raziskovalno dejavnost je torej nesorazmerno. Poleg tega je ta shema usposabljanja za zdravnike specialiste obvezna že na podlagi španskega prava. Del projekta je bil zato neupravičen in ne bi smel biti prijavljen za sofinanciranje.

Podoben primer smo odkrili pri še enem projektu ESS v Španiji.

Komisija meni, da je usposabljanje strokovnih zdravstvenih delavcev v programu podiplomskih študij „EIR“ (stanujoči študenti na delovni specializaciji) upravičeno na podlagi prednostne osi 3 „Povečanje in izboljšanje človeškega kapitala“, saj prispeva k doseganju njegovih ciljev. Zaključitev takega podiplomskega študija je v Španiji pravna zahteva za izvedbo kliničnih raziskav. Hkrati je organ upravljanja zagotovil dokaze o skupno 99 specifičnih raziskovalnih dejavnostih za 20 udeležencev iz vzorca, ki ga je obravnavalo Evropsko računsko sodišče, vključno z znanstvenimi objavami, udeležbo v konkurenčnih raziskovalnih programih z zunanjim financiranjem in sodelovanjem v visokokvalificiranih raziskovalnih skupinah.

Komisija zato meni, da potrjeni odhodki v celoti izpolnjujejo merila upravičenosti.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Kršitve pravil javnega naročanja

Primer 9 – Napačna uporaba drugega kroga natečaja v okvirni pogodbi

Upravičenec projekta ESRR za postavitev mosta za pešce v Združenem kraljestvu je uporabil okvirno pogodbo za naročilo za oddajo del. Postopek, ki ga je upravičenec izbral za drugi krog natečaja, ni omogočal določitve ekonomsko najbolj ugodne ponudbe. Poleg tega je upravičenec med pogajanji z izvajalcem nepravilno uporabil diskontne stopnje in naročilo za dodatna dela oddal neposredno istemu izvajalcu. S postopkom sta bili torej kršeni načeli enakega obravnavanja in nediskriminacije, spremenjen pa je bil tudi postopek, opisan v okvirnem sporazumu. Zato je bila pogodba nezakonita, z njo povezani odhodki pa neupravičeni do financiranja EU.

Primer 10 – Nezakonita sprememba pogodbe

Upravičenec projekta Kohezijskega sklada na Madžarskem (razširitev naprave za čiščenje kanalizacijskih odplak) je po podpisu bistveno spremenil pogodbo, ne da bi ponovno začel postopek. Tovrstne spremembe pomenijo kršitev pravil javnega naročanja.

Primer 11 – Neprimerni gospodarski subjekti vabljeni na javni razpis

Samo ena od treh družb, vabljenih na javni razpis za projekt jezikovnega usposabljanja v okviru ESS na Madžarskem, je imela ustrezen profil za zagotovitev usposabljanja. Ker sta bila k sodelovanju na javnem razpisu vabljena dva neustrezna kandidata, je bilo naročilo dodeljeno neposredno brez ustrezne utemeljitve.

PRILOGA 6.4

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA PODROČJE EKONOMSKA, SOCIALNA IN TERITORIALNA KOHEZIJA

E = GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje; R = GD za regionalno in mestno politiko; X = skupna ocena za oba GD

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2013	Poglavje 5, **priporočilo 1**: Komisija naj od držav članic zahteva, naj v svojih izjavah o upravljanju (v skladu s členom 59(5)(a) finančne uredbe) izrecno potrdijo uspešnost pregledov na prvi stopnji, ki jih opravijo organi upravljanja in organi za potrjevanje.	R						
	Poglavje 5, **priporočilo 2**: Komisija naj v skladu s členom 32(5) finančne uredbe oceni preglede na prvi stopnji, opravljene v programskem obdobju 2007–2013. Ob upoštevanju ugotovljenih slabosti naj analizira stroške in koristi mogočih popravljalnih ukrepov in uvede (ali predlaga) ustrezne ukrepe (kot so poenostavitev veljavnih določb, izboljšave kontrolnih sistemov in preoblikovanje programa ali sistema izvajanja).	R						
	Poglavje 5, **priporočilo 3**: Komisija naj analizira, kakšni so osnovni vzroki za visoko število primerov neupoštevanja pravil EU o državni pomoči.	R						
	Poglavje 5, **priporočilo 4:** Komisija naj analizira vzroke vztrajnih zamud pri izplačevanju sredstev EU v okviru instrumentov finančnega inženiringa in uvede ustrezne popravljalne ukrepe.	R ([1])						
	Poglavje 5, **priporočilo 5**: Komisija naj v letnem poročilu o dejavnostih Generalnega direktorata za regionalno in mestno politiko potrdi, da izračun stopnje preostale napake, ki ga pripravi Komisija, temelji na točnih, popolnih in zanesljivih informacijah o finančnih popravkih. V ta namen naj od revizijskih organov zahteva, da potrdijo točnost podatkov o finančnih popravkih, ki so jih sporočili organi za potrjevanje za posamezne operativne programe, vedno ko se ji to zdi potrebno.	R ([1])						

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
	Poglavje 5, **priporočilo 6** (tudi poglavje 6): Komisija naj v svojem letnem poročilu o dejavnostih dosledno razkriva vzroke za to, da niso bili izrečeni pridržki (ali so bili izrečeni pridržki z nižjim finančnim učinkom), kadar je to posledica izjem od veljavnih navodil Komisije ali odobrenih revizijskih strategij.	X ([1])						
	Poglavje 6, **priporočilo 1**: Komisija naj z državami članicami spremlja slabosti, ugotovljene s tematsko revizijo na podlagi tveganja, ki jo je za upravna preverjanja opravil GD za zaposlovanje, socialne zadeve in vključevanje. Za to bi bilo treba okrepiti preglede v zvezi z upoštevanjem pravil javnega naročanja in z drugimi relevantnimi viri napak (stroški, ki niso povezani s projektom ali nimajo dodane vrednosti).	E						
2013	Poglavje 6, **priporočilo 2**: Komisija naj v svojih letnih poročilih o dejavnostih potrdi, da je opravila ustrezne preglede za zagotovitev, da *stopnja preostale napake* temelji na natančnih, popolnih in zanesljivih informacijah o finančnih popravkih. Za to bi morala od revizijskih organov zahtevati, da potrdijo točnost podatkov o finančnih popravkih, ki jih organi za potrjevanje sporočajo za posamezne operativne programe, kadar koli meni, da je to potrebno.	E ([1])						
	Poglavje 6, **priporočilo 3**: Komisija naj zagotovi, da se člena 78 in 130 uredbe o skupnih določbah za programsko obdobje 2014–2020 uporabita tako, da se onemogoči, da bi se kopičilo predfinanciranje poleg plačila začetnega predfinanciranja.				E ([2])			
	Poglavje 6, **priporočilo 4**: Komisija naj zagotovi, da organi držav članic, pristojni za upravljanje strukturnih skladov, obravnavajo vprašanje zaračunavanja stroškov dela za projekte EU po višjih stopnjah kot za projekte, ki se financirajo z nacionalnimi sredstvi.		E ([3])					
	Poglavje 6, **priporočilo 5**: Komisija naj pri odobritvi operativnih programov za novo programsko obdobje zagotovi, da so države članice upoštevale vse možnosti poenostavitve, ki jih omogočajo uredbe o *evropskih strukturnih in naložbenih skladih* za obdobje 2014–2020.		E ([4])					

([1]) Izvajanje naj se nadaljuje do zaključka OP.
([2]) Komisija priporočila ni sprejela (glej odstavek 6.79 letnega poročila za leto 2014).
([3]) Sistemski ukrepi niso bili sprejeti.
([4]) Novo programsko obdobje še ni tako daleč, da bi se izvajanje lahko v celoti ocenilo.

POGLAVJE 7

Naravni viri

KAZALO

	Odstavek
Uvod	7.1–7.8
Kratek opis področja naravni viri	7.3–7.6
Obseg revizije in revizijski pristop	7.7–7.8
Del 1 – Pravilnost transakcij	7.9–7.35
EKJS – Tržna in neposredna podpora	7.11–7.19
Razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo	7.20–7.27
Letna poročila o dejavnostih in druge ureditve upravljanja	7.28–7.31
Zaključek in priporočila	7.32 -7.35
Zaključek	7.32–7.33
Priporočila	7.34–7.35
Del 2 – Smotrnost	7.36–7.56
Ocena smotrnosti projektov na področju razvoja podeželja	7.37–7.42
Ocena smotrnosti ekologizacije	7.43–7.54
Zaključki	7.55–7.56

Priloga 7.1 – Rezultati preizkušanja transakcij za naravne vire

Priloga 7.2 – Pregled rezultatov preizkušanja transakcij za vsako državo članico za razvoj podeželja, okolje, podnebne ukrepe in ribištvo

Priloga 7.3 – Pregled napak z vsaj 20-odstotnim učinkom za razvoj podeželja, okolje, podnebne ukrepe in ribištvo

Priloga 7.4 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za naravne vire

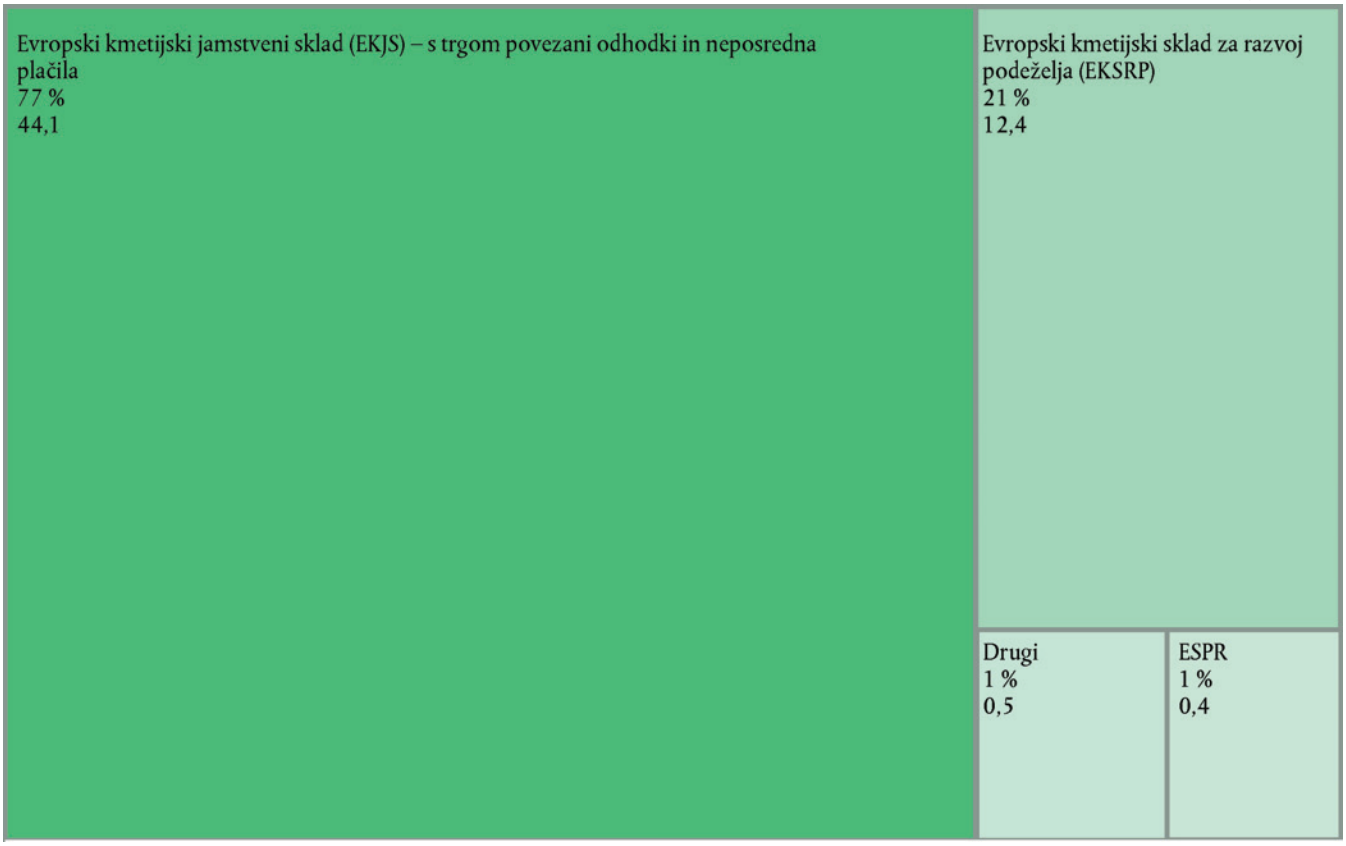
UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

7.1 V tem poglavju so predstavljene ugotovitve Sodišča za razdelek *večletnega finančnega okvira* naravni viri. Poglavje zajema porabo v okviru Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) (t. i. prva *posebna ocena* v tem poglavju) in v okviru razvoja podeželja, okolja, podnebnih ukrepov in ribištva (t. i. druga posebna ocena v tem poglavju). V ***okviru 7.1*** je pregled glavnih dejavnosti in porabe v tem razdelku v letu 2016.

Okvir 7.1 – Razdelek 2 večletnega finančnega okvira – naravni viri – razčlenitev za leto 2016

(v milijardah EUR)



Plačila za leto skupaj:	57,4
– *predujmi* ([1])	*1,5*
+ *obračunani predujmi* ([1])	*2,0*
Revidirana populacija skupaj	**57,9**

([1]) V skladu z usklajeno opredelitvijo z izkazi povezanih transakcij (za podrobnejše informacije glej odstavek 10 ***Priloge 1.1***).

Vir: Konsolidirani zaključni račun Evropske unije za leto 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.2 Poleg ugotovitev Sodišča o *pravilnosti* to poglavje vsebuje tudi oddelek, v katerem je preučena *smotrnost* vzorca projektov na področju razvoja podeželja in nove sheme za *ekologizacijo* (glej odstavek 7.4).

Kratek opis področja naravni viri

7.3 *Skupna kmetijska politika* (SKP) je osnova za porabo EU na področju kmetijstva. Komisija, zlasti Generalni direktorat za kmetijstvo in razvoj podeželja (GD AGRI), si *upravljanje* SKP deli s *plačilnimi agencijami* v državah članicah. *Upravičenci* plačila večinoma prejemajo iz dveh skladov ([1]): Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS), ki v celoti financira *neposredno pomoč* EU in *tržne ukrepe* ([2]), ter Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP), ki skupaj z državami članicami sofinancira programe razvoja podeželja.

7.4 Iz EKJS (77 % porabe za področje naravni viri) se financirajo vrsta shem neposredne pomoči (40,8 milijarde EUR v letu 2016) in intervencije na kmetijskih trgih ([3]) (3,2 milijarde EUR v letu 2016). Leta 2013 so bile z reformo SKP ([4]) uvedene bistvene spremembe shem neposredne pomoči (glej odstavka 7.15 in 7.16), leto 2016, ki ga obravnava to poročilo, pa je bilo prvo leto, v katerem so se plačila končnim upravičencem izvršila ([5]) v skladu z novimi veljavnimi pravili. Štiri glavne sheme, ki pomenijo 91 % vseh plačil neposredne pomoči, so:

— dve shemi pomoči na površino, ki zagotavljata *nevezano* ([6]) *dohodkovno podporo*, in sicer *shema osnovnega plačila* (17,8 milijarde EUR leta 2016) ([7]) in *shema enotnega plačila na površino* (4 milijarde EUR v letu 2016),

([1]) Uredba (EU) št. 1306/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o financiranju, upravljanju in spremljanju skupne kmetijske politike in razveljavitvi uredb Sveta (EGS) št. 352/78, (ES) št. 165/94, (ES) št. 2799/98, (ES) št. 814/2000, (ES) št. 1290/2005 in (ES) št. 485/2008 (UL L 347, 20.12.2013, str. 549).

([2]) Razen nekaterih sofinanciranih ukrepov, kot so promocijski ukrepi in shema za razdeljevanje sadja v šolah.

([3]) Zajemajo zlasti podporo za sektorja vina in sadja/zelenjave, podporo za mleko in sadje v šolah ter ukrepe, usmerjene v najbolj oddaljene regije EU.

([4]) Evropski parlament, Svet in Evropska komisija so dosegli dogovor o reformi SKP v letu 2013. Več zakonodajnih besedil, namenjenih praktičnemu izvajanju, je bilo odobrenih pozneje.

([5]) Na podlagi zahtevkov za pomoč, predloženih leta 2015 (leto vložitve zahtevkov 2015).

([6]) Plačila nevezane pomoči se dodelijo za vsa upravičena kmetijska zemljišča, ne glede na to, ali se to uporablja za proizvodnjo.

([7]) Sodišče preučuje izvajanje sheme osnovnega plačila, da bi objavilo posebno poročilo (glej delovni program Sodišča za leto 2017; http://eca.europa.eu).

UGOTOVITVE SODIŠČA

— plačilo za kmetijske prakse, ki ugodno vplivajo na podnebje in okolje (znano kot „plačilo za zeleno komponento“; 11,7 milijarde EUR leta 2016),

— *vezana podpora*, povezana s posebnimi vrstami kmetijskih proizvodov (npr. z govedino in teletino, mlekom ali beljakovinskimi rastlinami), ki so posebej pomembni iz gospodarskih, socialnih ali okoljskih razlogov in se srečujejo z nekaterimi težavami (3,8 milijarde EUR v letu 2016).

7.5 EKSRP (21 % porabe za naravne vire) sofinancira odhodke za razvoj podeželja, ki se izplačajo v okviru programov razvoja podeželja držav članic. Odhodki zajemajo ukrepe, ki so vezani na površino ([8]), in tiste, ki niso ([9]). EKSRP je leta 2016 pomenil 12,4 milijarde EUR odhodkov, od katerih se je 63 % nanašalo na programe razvoja podeželja za *programsko obdobje* 2014–2020 in 37 % na predhodne programe.

7.6 Ta razdelek večletnega finančnega okvira zajema tudi skupno ribiško politiko in nekaj porabe EU za okoljske in podnebne ukrepe ([10]) (2 % porabe za naravne vire).

ODGOVORI KOMISIJE

7.5 *Kar zadeva 37 % plačil, izplačanih na podlagi prevzetih obveznosti iz predhodnih programov, to vključuje plačila v zadnjem četrtletju v zvezi s programi za obdobje 2007–2013 in plačila razlik. Od 92 programov za razvoj podeželja za obdobje 2007–2013 jih je bilo 64 že zaključenih v letu 2016, pri čemer je bila povprečna stopnja izvajanja 99,1 %, plačilo celotne razlike pa je znašalo 2,7 milijarde EUR.*

([8]) Pri ukrepih, vezanih na površino, kot so kmetijsko-okoljska plačila in kompenzacijska plačila kmetom na območjih z naravnimi omejitvami, je plačilo povezano s številom hektarjev.

([9]) Ukrepi, ki niso vezani na površino, so običajno naložbe npr. za posodobitev kmetij ali vzpostavitev osnovnih storitev za podeželsko gospodarstvo in lokalno prebivalstvo.

([10]) Druga področja porabe EU, ki ne sodijo v ta razdelek večletnega finančnega okvira, tudi zagotavljajo sredstva za okoljske in podnebne ukrepe.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Obseg revizije in revizijski pristop

7.7 Sodišče uporablja revizijski pristop in metode, opisane v ***Prilogi 1.1***, zato je leta 2016 preučilo:

(a) vzorec 217 *transakcij* EKJS in 163 transakcij za razvoj podeželja, okolje, podnebne ukrepe in ribištvo v skladu z odstavkom 7 ***Priloge 1.1***. Oba vzorca sta zasnovana tako, da sta reprezentativna za vse vrste porabe v okviru tega razdelka večletnega finančnega okvira za obe *posebni oceni* ([11]). Vzorec EKJS je vseboval transakcije iz 21 držav članic ([12]). Vzorec za drugo posebno oceno je zajemal 153 transakcij za razvoj podeželja in 10 drugih transakcij (na področjih, ki zajemajo okolje, podnebne ukrepe in ribištvo) v 20 državah članicah ([13]);

(b) ali so bile informacije o pravilnosti porabe v *letnih poročilih o dejavnostih* GD AGRI, GD MARE in GD ENV/CLIMA ([14]) v glavnem skladne z rezultati Sodišča.

([11]) Pristop Sodišča temelji na več naključno izbranih enotah (npr. parcelah ali računih) za vsako transakcijo. Zato ugotovljena napaka ne odraža nujno splošne stopnje napake za zadevno transakcijo.

([12]) Belgija (Valonija in Flandrija), Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija (Bavarska, Hamburg-Jonas, Mecklenburg-Predpomerjansko, Severno Porenje-Vestfalija, Saška-Anhalt, Schleswig-Holstein), Irska, Grčija, Španija (Baskija, Andaluzija, regija Murcia, skupnost Valencia, Aragonija, Kastilija in Manča, Estremadura ter Kastilja in León), Francija, Italija (AGEA, Kalabrija, Lombardija, Toskana in Benečija), Latvija, Litva, Madžarska, Nizozemska, Poljska, Portugalska, Romunija, Slovaška, Finska, Švedska in Združeno kraljestvo (Anglija, Severna Irska in Škotska). V vzorcu je bila tudi ena transakcija, za katero se je uporabljalo *neposredno upravljanje*.

([13]) Bolgarija, Češka, Danska, Nemčija (Spodnja Saška, Bremen, Saška in Saška-Anhalt), Estonija, Irska, Grčija, Španija (Andaluzija, Kastilija in Manča ter Estremadura), Francija (Midi-Pyrenees in Rona-Alpe), Hrvaška, Italija (Bazilikata), Litva, Madžarska, Avstrija, Poljska, Portugalska (Azori, celinska), Romunija, Slovaška, Finska in Združeno kraljestvo (Anglija in Škotska). V vzorcu je bilo tudi sedem transakcij, za katere se je uporabljalo neposredno upravljanje in od katerih sta dve zadevali sredstva EU, porabljena za sporazume o partnerstvu v ribiškem sektorju izven Evropske unije.

([14]) GD ENV in GD CLIMA imata skupen direktorat za finančne vire.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.8 Za drugi del tega poglavja, ki je osredotočen na smotrnost, je Sodišče pregledalo:

(a) ali so bile naložbe upravičencev v okviru 193 naložbenih projektov, ki smo jih preučili med letoma 2014 in 2016, izvedene po načrtu in ali so bili stroški razumni;

(b) ali bi bilo šest projektov, preučenih v letu 2016 in odobrenih v skladu s pravili za obdobje 2014–2020, primernih za uporabo možnosti *poenostavljenega obračunavanja stroškov*;

(c) nekatera vprašanja v zvezi s smotrnostjo novega plačila za zeleno komponento za 197 kmetij.

ODGOVORI KOMISIJE

DEL 1 – PRAVILNOST TRANSAKCIJ

7.9 Za leto 2016 smo ocenili, da je stopnja napake za porabo EKJS, ki je ena izmed dveh posebnih ocen, ki sta predstavljeni v tem poglavju (glej odstavek 7.11), in predstavlja več kot tri četrtine porabe iz razdelka 2 večletnega finančnega okvira, pod 2-odstotnim *pragom pomembnosti*. V ***Prilogi 7.1*** je pregled rezultatov preizkušanja transakcij za naravne vire kot celoto in za vsako posebno oceno. Od 380 preučenih transakcij jih je 112 (29 %) vsebovalo *napake*, od teh pa je bilo 90 količinsko opredeljivih. Po oceni Sodišča stopnja napake za naravne vire kot celoto znaša 2,5 % ([15]).

7.9 *Komisija je zelo zadovoljna z ugotovitvijo Evropskega računskega sodišča, da v odhodkih EKJS, ki predstavljajo 44 milijard EUR na leto, ni bilo pomembnih napak. Komisija je prav tako zadovoljna, da so bile skupne stopnje napake, ki jih je ugotovilo Evropsko računsko sodišče, zelo podobne skupni stopnji napake, ki jo za SKP navaja GD AGRI v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2016.*

Komisija meni, da neto finančni popravki, ki so posledica večletnih postopkov potrditve skladnosti, kot tudi izterjave od upravičencev, povrnjene v proračun EU, pomenijo popravno zmogljivost, ki jo Komisija upošteva pri oceni končnega tveganja za proračun EU.

Komisija zlasti navaja, da je njena popravna zmogljivost v letu 2016 znašala 2,04 % zadevnih odhodkov SKP, kakor je razvidno iz letnega poročila o dejavnostih Generalnega direktorata za kmetijstvo in razvoj podeželja za leto 2016.

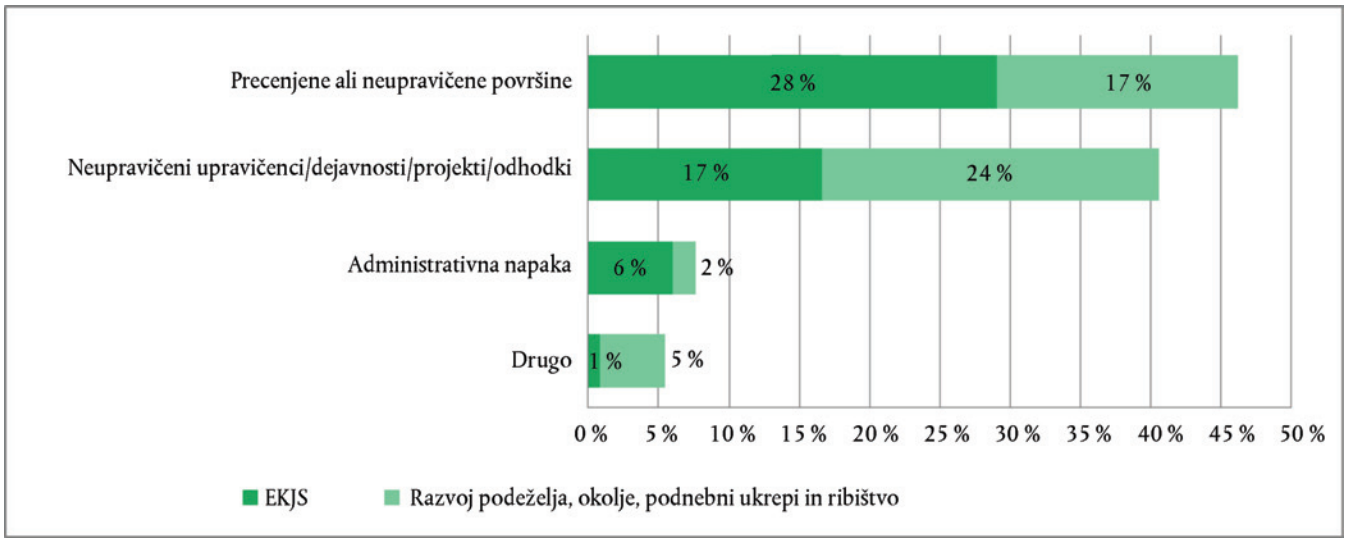
([15]) Sodišče svoj izračun napake pripravi na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je ocenjena stopnja napake v populaciji med 1,5 % in 3,5 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.10 V ***okviru 7.2*** sta razčlenitev skupne *ocenjene stopnje napake* Sodišča za leto 2016 ter razčlenitev vrst in obsega napak, ki vplivajo na EKJS ter razvoj podeželja, okolje, podnebne ukrepe in ribištvo.

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 7.2 – Razčlenitev ocenjene stopnje napake po vrsti napake – naravni viri



Vir: Evropsko računsko sodišče.

EKJS – Tržna in neposredna podpora

7.11 Rezultati preizkušanja transakcij na splošno kažejo, da napaka za to posebno oceno ni bila pomembna. Vendar je 49 (23 %) od 217 preučenih transakcij EKJS vsebovalo napake, od teh pa so bile vse količinsko opredeljive. Sodišče ocenjuje, da stopnja napake znaša 1,7 % ([16]).

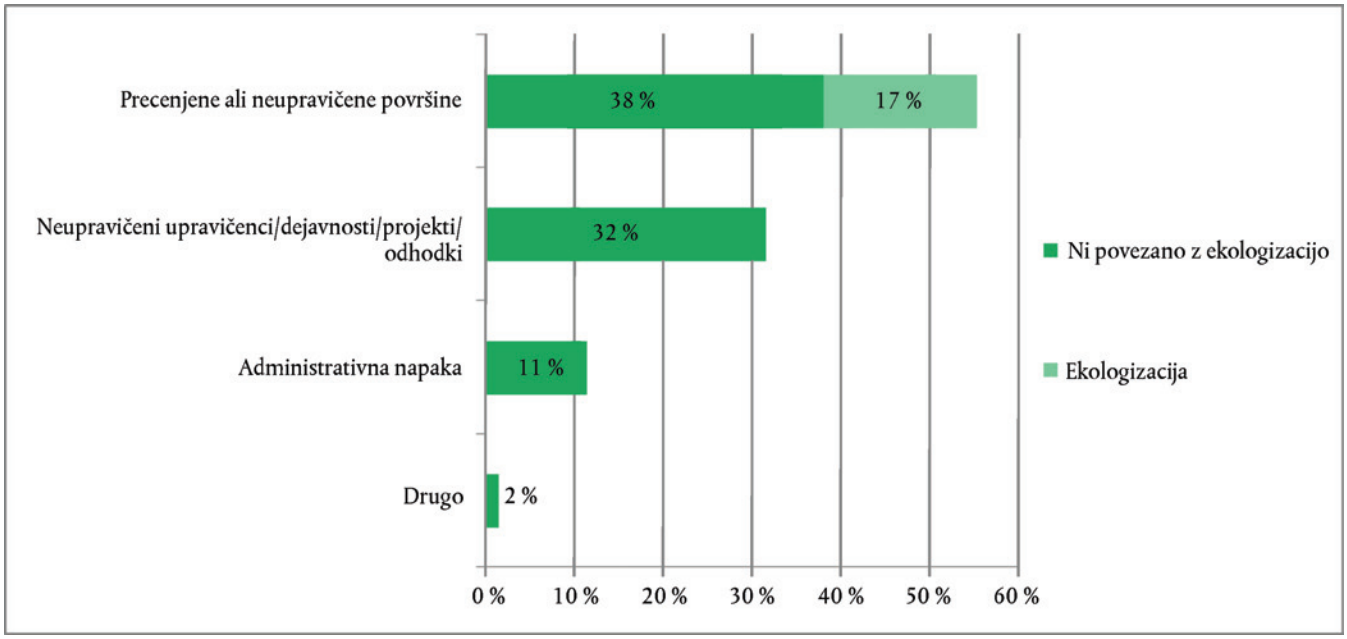
7.11 *Komisija je zelo zadovoljna, da je najverjetnejša napaka, kakor jo je ocenilo Računsko sodišče, pod pragom pomembnosti in je zelo podobna napaki, ki jo navaja GD AGRI v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2016. To potrjuje učinkovitost načrtov za popravne ukrepe, ki so jih zadevne države članice izvajale v prejšnjih letih, zlasti v zvezi z izboljšanjem njihovih identifikacijskih sistemov za zemljišča (LPIS) in skrbnega spremljanja s strani Komisije.*

([16]) Sodišče svoj izračun napake pripravi na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je ocenjena stopnja napake v populaciji med 0,8 % in 2,6 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.12 V ***okviru 7.3*** je razčlenitev naše ocenjene stopnje napake za leto 2016 po vrsti napake.

Okvir 7.3 – Razčlenitev ocenjene stopnje napake po vrsti napake – EKJS



Vir: Evropsko računsko sodišče.

7.13 Od 217 preučenih transakcij EKJS je bila 201 povezana s shemami neposredne pomoči, 16 pa z intervencijami na kmetijskih trgih in drugimi postavkami. Glavni upravljavski in kontrolni sistem za neposredna plačila pomoči je *integrirani administrativni in kontrolni sistem (IAKS)*. Kot v preteklosti IAKS ([17]), zlasti *identifikacijski sistem za zemljišča (LPIS)* ([18]), znatno prispeva k preprečevanju in zmanjševanju stopnje napake.

ODGOVORI KOMISIJE

7.13 *Komisija pozdravlja mnenje Računskega sodišča, da IAKS in zlasti sistemi LPIS pomembno prispevajo k preprečevanju napak in zniževanju njihovih stopenj. To potrjuje mnenje Komisije, da je IAKS, vključno z LPIS, ključno orodje pri modelu zagotovil SKP. Komisija še naprej pomaga državam članicam pri zagotavljanju ustrezne kakovosti in učinkovitosti teh sistemov, tudi pri ukrepih na področju EKSRP.*

([17]) Glej odstavek 7.35 letnega poročila za leto 2014.
([18]) Glej odstavek 7.17 letnega poročila za leto 2015.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.14 Organi držav članic so uporabili popravljalne ukrepe, ki so neposredno vplivali na 6 transakcij v vzorcu Sodišča. Ti ukrepi so bili pomembni za izračune Sodišča, saj so znižali njegovo oceno napake za to posebno oceno za 0,7 odstotne točke. V 16 primerih količinsko opredeljive napake so imeli nacionalni organi dovolj informacij ([19]), da bi napako lahko preprečili ali odkrili in popravili, preden so bili odhodki prijavljeni Komisiji. Če bi nacionalni organi ustrezno uporabili vse informacije, ki so jih imeli, bi bila ocenjena stopnja napake za to posebno oceno za 0,5 odstotne točke nižja.

Precenjene ali neupravičene površine, vključno z novim plačilom za zeleno komponento

7.15 Sodišče je ugotovilo, da so bile upravičene površine določene točneje kot v prejšnjih letih. Glavni razlogi za to izboljšanje so:

— zaradi spremenjene opredelitve *trajnega travinja* v okviru reforme SKP leta 2013 so nekatera zemljišča, ki so bila prej neupravičena, postala upravičena v skladu s pravili, veljavnimi od leta oddaje zahtevkov 2015 naprej (glej ***okvir 7.4***),

— kot je Sodišče navedlo v prejšnjih poročilih ([20]), se je zanesljivost podatkov o upravičenosti zemljišč v LPIS stalno izboljševala zaradi akcijskih načrtov, ki so jih na lastno pobudo ali na zahtevo Komisije izvajale države članice,

— z novim postopkom z geoprostorsko vlogo za pomoč (GSAA) ([21]) se je zmanjšalo število napak, povezanih s površino, v vlogah za pomoč. Za vloge za pomoč, predložene v letu oddaje zahtevkov 2015, je več kot tretjina plačilnih agencij že uporabljala to koristno orodje. GSAA naj bi se v celoti uvedla do leta oddaje zahtevkov 2018.

ODGOVORI KOMISIJE

7.14 *Komisija pozdravlja oceno Računskega sodišča v zvezi z vlogo in popravljalnimi ukrepi držav članic ter bo še naprej spodbujala in podpirala države članice pri oblikovanju potrebnih ukrepov za preprečevanje, ugotavljanje in odpravo napak.*

Zlasti bo Komisija še naprej sodelovala z državami članicami, da bi zagotovila zanesljivost njihovih upravljavskih in kontrolnih sistemov, pri čemer bo upoštevala, da so viri plačilnih agencij za ugotavljanje neupravičenih odhodkov omejeni in morajo biti sorazmerni s tveganjem.

7.15

— *Komisija pozdravlja oceno Računskega sodišča glede učinkovitosti akcijskih načrtov v zvezi z LPIS.*

Komisija bo še naprej sodelovala z državami članicami, da bi se ohranila kakovost LPIS in IAKS na splošno.

([19]) Informacije, navedene v podporni dokumentaciji in podatkovnih zbirkah ali pridobljene s standardnimi navzkrižnimi pregledi in drugimi obveznimi pregledi.

([20]) Glej odstavek 7.17 letnega poročila Sodišča za leto 2015 in odstavke 60 do 64 Posebnega poročila Sodišča št. 25/2016 – Identifikacijski sistem za zemljišča je koristno orodje za določanje upravičenosti kmetijskih zemljišč, vendar bi bilo mogoče njegovo upravljanje še izboljšati (http://eca.europa.eu).

([21]) Glej tudi odstavke 46 do 48 Posebnega poročila Sodišča št. 25/2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 7.4 – Nova opredelitev trajnih pašnikov je pripomogla k zmanjšanju stopnje napake

V prejšnjih letih je bilo neupravičeno trajno travinje glavni vir napake ([22]). Zdaj sta število in obseg takih napak bistveno manjša predvsem zaradi nove opredelitve trajnih pašnikov v okviru reformirane SKP.

Medtem ko je prejšnja opredelitev upravičenost omejila na del parcele, porasle s travo ali drugo zelnato vegetacijo, je bil obseg zdaj razširjen na katero koli vegetacijo, ki je primerna za pašo, vključno z grmovjem in drevesi, če niso prevladujoča. Države članice lahko upravičenost razširijo tudi na zemljišča, na katerih prevladuje nezelnata vegetacija, če je to del uveljavljenih lokalnih praks. Spodnji fotografiji ponazarjata spremembe politike.

Fotografija 1 – Nezelnata vegetacija je zdaj upravičena, če se lahko uporablja za pašo in ne prevladuje

Pred reformo SKP leta 2013 je bil do pomoči upravičen 40-odstotni delež te parcele, kar ustreza deležu, poraslem s travo. V skladu z novo opredelitvijo se je delež, upravičen do pomoči, povečal na 60 %, saj se je upoštevala tudi druga vegetacija, ki je primerna za pašo (kot so grmovje in majhna drevesa).

Vir: Evropsko računsko sodišče.

([22]) Glej odstavek 7.20 letnega poročila Sodišča za leto 2015, odstavek 7.21 letnega poročila Sodišča za leto 2014, odstavek 3.9 letnega poročila Sodišča za leto 2013, odstavek 3.13 letnega poročila Sodišča za leto 2012 in odstavek 3.12 letnega poročila Sodišča za leto 2011.

Fotografija 2 – Nezelnata vegetacija lahko tudi prevladuje, če je to del ustaljenih lokalnih praks

Več držav članic ([23]) se je odločilo kot upravičene pašnike priznati zemljišča, na katerih prevladuje nezelnata vegetacija, ki je primerna za pašo (npr. resave).

Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.16 Novo plačilo za zeleno komponento je prineslo dodatne zahteve za kmete. Cilj sheme pomoči za ekologizacijo je, da bi kmetije v EU postale okolju prijaznejše s tremi praksami: z diverzifikacijo kmetijskih rastlin, ohranjanjem obstoječega trajnega travinja in vzpostavitvijo površin z ekološkim pomenom na ornih zemljiščih ([24]). Opisane so v odstavkih 7.44 do 7.46.

([23]) Nemčija, Grčija, Španija, Francija, Hrvaška, Italija, Portugalska, Švedska in Združeno kraljestvo.

([24]) Samo nekatere rabe zemljišč, ki so upravičena do pomoči za površine z ekološkim pomenom, so lahko na zemljiščih, ki niso orna (npr. panjevci kratke rotacije in pogozdene površine). Stalni elementi, ki so upravičeni kot površine z ekološkim pomenom, kot so krajinski elementi in varovalni pasovi, so lahko neposredno ob ornih zemljiščih.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.17 Sodišče je preučilo plačila za zeleno komponento za 63 kmetij ([25]). Ugotovilo je, da zahteve izpolnjujejo vse tiste, za katere velja zahteva po diverzifikaciji kmetijskih rastlin. Kar zadeva ohranjanje obstoječega trajnega travinja, Sodišče ni ugotovilo kršitev za parcele, ki so pravilno evidentirane v LPIS. Toda vse trajno travinje ni bilo pravilno evidentirano kot tako ([26]), v enem primeru pa je to privedlo do kršitve zahtev glede ohranjanja na okoljsko občutljivem trajnem travinju (glej odstavek 7.45). Največ kršitev v zvezi z ekologizacijo, ki jih je Sodišče odkrilo, je zadevalo zahteve za površine z ekološkim pomenom.

7.18 Kmetijska zemljišča so razvrščena v tri kategorije: orna zemljišča, trajno travinje in trajni nasadi (npr. sadovnjaki in oljčni nasadi). Površine z ekološkim pomenom morajo biti na (ali neposredno ob) ornih zemljiščih. Sodišče je ugotovilo, da več plačilnih agencij bodisi ni imelo zanesljivih podatkov o kategorijah zemljišč v svojih LPIS bodisi teh podatkov ni uporabilo za preverjanje zahtevkov (glej ***okvir 7.5***).

Okvir 7.5 – Pravilna razvrstitev zemljišč je pomembna za zagotavljanje skladnosti z zahtevami glede ekologizacije

V zakonodaji EU je določeno, da orno zemljišče, ki se uporablja za gojenje trav, postane trajni pašnik, če je bilo pet zaporednih let izključeno iz kolobarjenja.

Na Češkem in Poljskem v podatkovni zbirki LPIS ni informacij o pretekli rabi zemljišč. V takih primerih organi z avtomatiziranim navzkrižnim preverjanjem ne morejo ugotoviti, ali je orno zemljišče, ki se uporablja za gojenje trave, postalo trajno travinje. Zato organi morda ne ugotovijo, katere prijavljene površine z ekološkim pomenom so v resnici trajno travinje (torej ne orna zemljišča).

Sodišče je slabosti pri razvrščanju trajnega travinja ali s povezanimi pregledi ugotovilo tudi v Nemčiji (Bavarska, Mecklenburg-Predpomorjansko, Severno Porenje-Vestfalija, Saška-Anhalt, Schleswig-Holstein), Franciji, Italiji (Lombardija), na Portugalskem in v Združenem kraljestvu (Anglija).

ODGOVORI KOMISIJE

7.18 *Komisija se zaveda pomanjkljivosti v nekaterih državah članicah. Pomanjkljivosti so se pojavile na omejenih območjih v prvem letu izvajanja nove sheme neposrednih plačil. Oblikovanje ukrepov za odpravo nepravilnosti je v teku. Kadar je bilo potrebno, je GD AGRI začel postopke za potrditev skladnosti, da se zaščitijo finančni interesi EU.*

Okvir 7.5 – Pravilna razvrstitev zemljišč je pomembna za zagotavljanje skladnosti z zahtevami glede ekologizacije

GD AGRI začenja postopke za potrditev skladnosti, ki bodo zaščitili finančne interese EU pred tveganjem.

([25]) Vse tri prakse se niso uporabljale za vse obiskane kmetije. Nekatere so bile predvsem zaradi majhnosti izvzete iz obveznosti uporabe ene ali več praks.

([26]) Glej tudi odstavka 37 in 38 Posebnega poročila Sodišča št. 25/2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Neupravičeni upravičenci/odhodki

7.19 Za tri primere tržnih ukrepov v našem vzorcu so plačilne agencije povrnile stroške, ki so bili delno neupravičeni. Čeprav so taki ukrepi majhen del skupne porabe EKJS, so te napake pomemben vir preplačila za sklad v vzorcu Sodišča.

Razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo

7.20 Pregled rezultatov preizkušanja transakcij je v ***Prilogi 7.1***. Za razvoj podeželja, okolje, podnebne ukrepe in ribištvo so bile v 63 (39 %) od 163 preučenih transakcij napake, od katerih je bilo 41 količinsko opredeljivih. Sodišče ocenjuje, da stopnja napake znaša 4,9 % ([27]). V ***Prilogi 7.2*** je pregled rezultatov preizkušanja transakcij, ki so jih izvedle države članice za transakcije v okviru *deljenega upravljanja*, v ***Prilogi 7.3*** pa pregled vseh napak, katerih učinek znaša vsaj 20 % vrednosti preučenih transakcij.

ODGOVORI KOMISIJE

7.20 *Komisija se seznanja s stopnjo napake, kakor jo je ocenilo Računsko sodišče in ki je podobna stopnji napake, kakor jo navaja GD AGRI v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2016.*

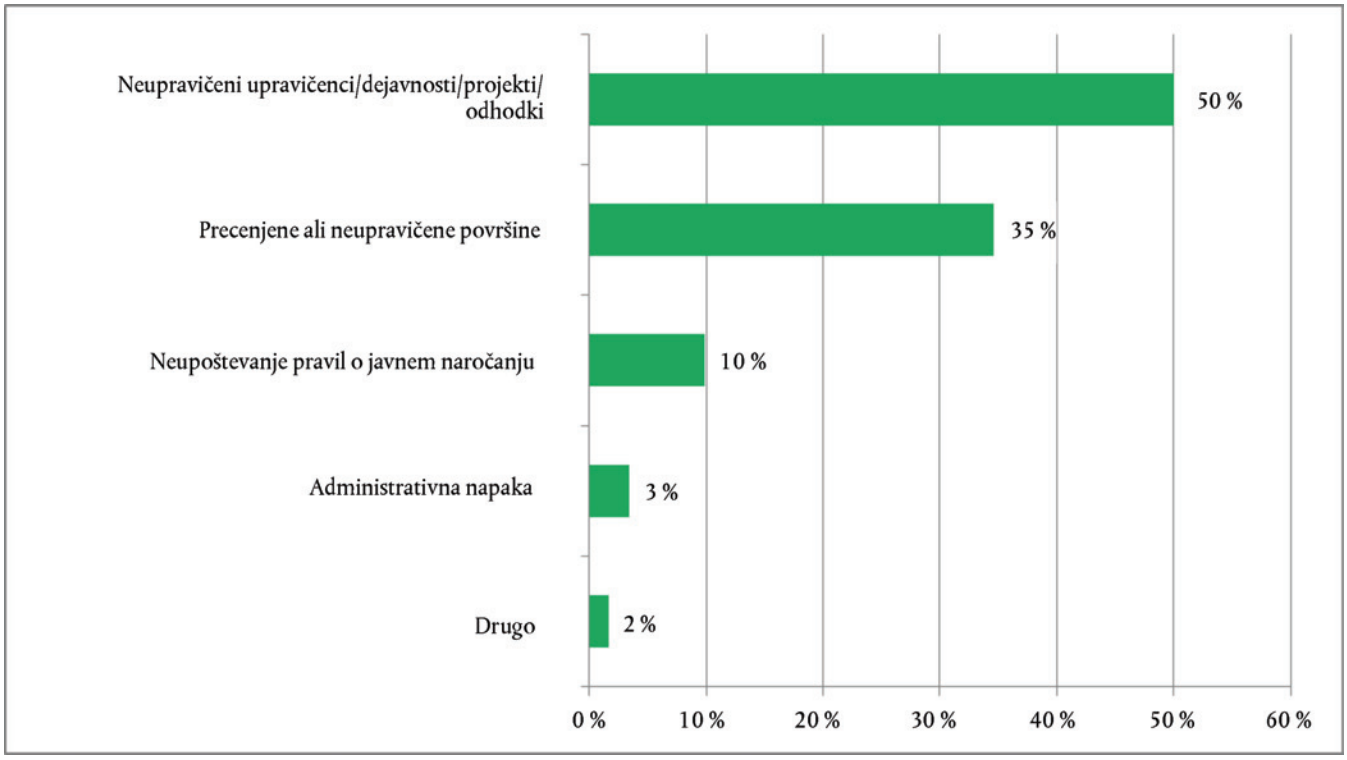
Razvoj podeželja je še vedno področje, na katerem je potreben podroben nadzor, zlasti pri naložbenih ukrepih. Kadar Komisija ugotovi pomanjkljivosti pri kontrolah, od držav članic sistematično zahteva, da pripravijo akcijske načrte za odpravo teh pomanjkljivosti, nato pa jih podpira pri njihovem izvajanju. Komisija prav tako dejavno spodbuja uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov, da bi se zmanjšali upravni stroški in napake. Vendar je zaradi potrebe po zagotavljanju ravnovesja med zakonitostjo in pravilnostjo ter doseganjem ciljev politike, ob upoštevanju stroškov izvajanja (upravljanja in kontrol), nemogoče s kakršno koli gotovostjo pričakovati, da bi lahko z razumnimi prizadevanji dosegli, da se stopnja napake pri plačilih upravičencem zniža pod 2 %. Kljub temu pa popravna zmogljivost držav članic za izterjave in finančni popravki Komisije v letih po letu odhodkov Komisiji omogočajo, da dobi zagotovilo o odhodkih SKP.

([27]) Sodišče svoj izračun napake pripravi na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je ocenjena stopnja napake v populaciji med 2,1 % in 7,7 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.21 V ***okviru 7.6*** je razčlenitev ocenjene stopnje napake za leto 2016 po vrstah napake.

Okvir 7.6 – Razčlenitev ocenjene stopnje napake – razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.22 Na področju razvoja podeželja je bilo od 153 preučenih transakcij 64 vezanih na površino, 89 pa ne (predvsem naložbeni projekti). Od teh 153 transakcij jih je 58 (38 %) vsebovalo napake, od katerih je bilo 38 količinsko opredeljivih. Kar zadeva 10 transakcij na področju okolja, podnebnih ukrepov in ribištva v vzorcu, jih je 5 (50 %) vsebovalo napake, od katerih so bile tri količinsko opredeljive.

7.23 Organi držav članic so uporabili popravljalne ukrepe, ki so neposredno vplivali na 8 transakcij v vzorcu Sodišča. Ti ukrepi so bili pomembni za izračune Sodišča, saj so znižali njegovo oceno napake za to posebno oceno za 0,4 odstotne točke. V 16 primerih količinsko opredeljive napake so imeli nacionalni organi dovolj informacij ([28]), da bi napako lahko preprečili ali odkrili in popravili, preden so bili odhodki prijavljeni Komisiji. Če bi nacionalni organi ustrezno uporabili vse informacije, ki so jih imeli, bi bila ocenjena stopnja napake za to posebno oceno za 1,5 odstotne točke nižja.

7.24 Vrste napake so podobne tistim, ki jih je Sodišče ugotovilo v prejšnjih letih, in tistim, ki so bile ugotovljene v posebnem poročilu Sodišča, v katerem so bili analizirani vzroki napak na področju porabe za razvoj podeželja ([29]). Tako kot v preteklih letih so ukrepi, ki niso vezani na površino, pomenili največji del (62 %) ocenjene stopnje napake, navedene v odstavku 7.20.

7.25 Glavni vzrok za napake pri preučenih transakcijah, ki niso bile vezane na površino, je bila neskladnost z zahtevami za upravičenost. Na področju okolja, podnebnih ukrepov in ribištva je tudi do treh količinsko opredeljivih napak prišlo zaradi neupravičenih odhodkov.

7.26 V letu 2016 so tri največje napake v zvezi z upravičenostjo naredili upravičenci, ki niso razkrili, da so pod nadzorom povezanih podjetij, da vlagajo zahtevke skupaj s povezanimi podjetji ali da od njih kupujejo, s čimer so kršili pravila EU ali nacionalna pravila (glej primere 1, 2 in 6 v ***Prilogi 7.3***).

ODGOVORI KOMISIJE

7.22 *Komisija ugotavlja, da je bila stopnja napake 30 od 38 količinsko opredeljivih napak nižja od 20 %.*

7.23 *Komisija se zaveda, da bi nacionalni organi lahko odkrili večji delež napak, ki jih je odkrilo Računsko sodišče na področju razvoja podeželja. Pravila SKP državam članicam zagotavljajo vse potrebne instrumente za zmanjšanje večjega dela tveganja za napake.*

Komisija prav tako meni, da morajo biti prizadevanja držav članic za nadzor transakcij sorazmerna.

Komisija je pozorna in opravlja revizije v okviru potrditve skladnosti, s katerimi preverja upravljavske in kontrolne sisteme posameznih plačilnih agencij držav članic ter tako pridobiva koristne informacije o učinkovitosti navedenih sistemov za zaščito sredstev EU, za katerih izplačilo so pristojne plačilne agencije.

V letu 2016 je Komisija (GD AGRI) izvedla 56 revizij skladnosti za EKSRP. K preprečevanju napak v državah članicah prav tako prispevajo certifikacijski organi.

7.24 *Komisija posveča posebno pozornost ugotovitvam, ki so enake ugotovitvam iz prejšnjih let, in ustreznemu spremljanju teh ugotovitev ter preprečevanju podobnih napak v drugih državah članicah.*

Službe Komisije poleg tega podrobno nadzorujejo izvajanje akcijskih načrtov. Komisija meni, da uspešno izvajanje akcijskih načrtov prispeva k zmanjšanju števila napak.

([28]) Informacije, navedene v podporni dokumentaciji in podatkovnih zbirkah ali pridobljene s standardnimi navzkrižnimi pregledi in drugimi obveznimi pregledi.

([29]) Posebno poročilo št. 23/2014 – Napake pri porabi za razvoj podeželja: kakšni so vzroki in kako se obravnavajo? (http://eca.europa.eu).

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.27 Sodišče je pri 22 (34 %) od 64 transakcij, vezanih na površino, ugotovilo, da zemljišča niso bila upravičena ali da so bile prijavljene površine precenjene (glej primera 7 in 8 v ***Prilogi 7.3***).

ODGOVORI KOMISIJE

7.27 *Reforma SKP in izvajanje programov razvoja podeželja za obdobje 2014–2020 sta sprožila tudi spremembe pravil glede upravičenosti zemljišč in posledično pravil LPIS. Glej tudi odgovor Komisije na odstavek 7.13.*

Letna poročila o dejavnostih in druge ureditve upravljanja

Letno poročilo o dejavnostih GD AGRI

7.28 GD AGRI v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2016 navaja skupno prilagojeno stopnjo napake za odhodke SKP v višini 2,5 %. Ta podatek je skladen z revizijskim zaključkom Sodišča, da je stopnja napake za to področje porabe pomembna.

7.29 Države članice so na podlagi kontrolnih statističnih podatkov svojih plačilnih agencij poročale o skupni stopnji napake 1,2 % ([30]). Nato je GD AGRI stopnjo napake prilagodil, za kar je uporabil predvsem rezultate svojih revizij in revizij Sodišča, opravljenih v zadnjih treh letih, pa tudi mnenja *certifikacijskih organov* o zakonitosti in pravilnosti za proračunsko leto 2016 ([31]).

7.30 Sodišče je letos objavilo posebno poročilo, v katerem je ocenilo, ali je nov okvir, ki ga je Komisija vzpostavila leta 2015, certifikacijskim organom omogočil, da oblikujejo svoja mnenja v skladu s predpisi EU in mednarodnimi revizijskimi standardi. Čeprav je bila uvedba okvira pozitiven korak proti modelu enotne revizije, je Sodišče ugotovilo, da ima bistvene slabosti ([32]). Dalo je več priporočil za izboljšave, ki bi jih bilo treba vključiti v nove smernice Komisije z začetkom veljavnosti od proračunskega leta 2018.

7.30 *Komisija je v celoti sprejela 5 od 7 priporočil in potrdila, da jih je že upoštevala pri oblikovanju smernic za certifikacijske organe od proračunskega leta 2018 naprej. Komisija ni sprejela priporočila, v skladu s katerim bi bila uporaba mnenj certifikacijskih organov možna šele, ko bo delo opravljeno tako, kot je določeno v priporočilih, ampak je nasprotno menila, da je smernice za proračunsko leto 2015 sicer res mogoče izboljšati, vendar te certifikacijskim organom že zdaj omogočajo oblikovanje mnenj o zakonitosti in pravilnosti v skladu z veljavnimi pravili in standardi, če se pravilno uporabljajo.*

([30]) Povprečna stopnja napake, o kateri so poročale države članice, je 1,09 % za EKJS in 1,78 % za EKSRP.

([31]) Certifikacijski organi morajo na podlagi reprezentativnega vzorca preveriti zakonitost in pravilnost odhodkov, za katere so plačilne agencije zahtevale povračilo od Komisije. Certifikacijski organi so prva mnenja o pravilnosti izdali za proračunsko leto 2015.

([32]) Za podrobnosti glej Posebno poročilo št. 7/2017 – Nova vloga certifikacijskih organov pri odhodkih SKP: napredek k uvedbi modela enotne revizije, vendar je treba odpraviti številne pomanjkljivosti (http://eca.europa.eu).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Letna poročila o dejavnostih GD MARE, GD ENV in GD CLIMA

7.31 Letni poročili o dejavnostih sta bili pripravljeni v skladu z navodili GD BUDG, metode, ki so bile uporabljene za izračun stopnje napake, pa niso pokazale metodoloških problemov. Število transakcij na področju ribištva, okolja in podnebnih ukrepov, ki jih je Sodišče revidiralo v letu 2016, je statistično premajhno, da bi lahko Sodišče informacije o pravilnosti porabe, o katerih poročajo ti trije generalni direktorati, primerjalo s svojimi revizijskimi rezultati.

Zaključek in priporočila

Zaključek

7.32 Splošni dokazi kažejo, da je bila stopnja napake v porabi za naravne vire in na področju, za katero je bila opravljena posebna ocena v okviru razvoja podeželja, okolja, podnebnih ukrepov in ribištva (glej odstavke 7.9 in 7.20), pomembna. Kljub temu pa je po oceni Sodišča stopnja napake za EKJS (ki predstavlja več kot tri četrtine porabe iz razdelka 2 večletnega finančnega okvira) pod pragom pomembnosti (glej poglavji 7.9 in 7.11).

7.33 Za ta razdelek večletnega finančnega okvira je bilo s preizkušanjem transakcij, ki ga je izvedlo Sodišče, ugotovljeno, da ocenjena skupna stopnja napake znaša 2,5 % (glej ***Prilogo 7.1***).

Priporočila

7.34 V ***Prilogi 7.4*** so prikazani rezultati pregleda izvajanja 10 priporočil, ki jih je Sodišče izreklo v letnem poročilu za leto 2013 ([33]). Od teh eno ni bilo več relevantno. Komisija in države članice so pet priporočil izvedle v celoti, dve večinoma in dve deloma.

ODGOVORI KOMISIJE

7.32 *Komisija je zelo zadovoljna z oceno stopnje napake za ESKJ, ki jo Računsko sodišče ocenjuje kot nižjo od praga pomembnosti; Komisija meni, da je to rezultat upravljavskih in kontrolnih sistemov, zlasti IAKS.*

Komisija želi opozoriti na popravne zmogljivosti revizij GD AGRI in kontrol, ki jih izvajajo države članice (glej odgovor Komisije na odstavek 7.9), ki omogočajo pridobitev zagotovila o odhodkih za skupno kmetijsko politiko kot celoto.

7.33 *Komisija pozdravlja stopnjo napake, kakor jo je ocenilo Računsko sodišče in ki je zelo podobna napaki, ki jo navaja GD AGRI v svojem letnem poročilu o dejavnostih za leto 2016.*

([33]) Za letošnje spremljanje izvajanja priporočil je Sodišče izbralo svoje poročilo za leto 2013, ker meni, da je od njegove objave preteklo dovolj časa, da bi morala biti njegova priporočila izvedena.

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
7.35 Na podlagi tega pregleda ter ugotovitev in zaključkov za leto 2016 Sodišče Komisiji priporoča, naj:	
— **Priporočilo 1**: pregleda pristop, ki ga uporabljajo plačilne agencije za razvrščanje in posodabljanje kategorij zemljišč v svojih LPIS in za izvajanje zahtevanih navzkrižnih pregledov, da bi zmanjšale tveganje napake v plačilih za zeleno komponento (glej odstavka 7.17 in 7.18 ter ***okvir 7.5***).	*Komisija sprejema to priporočilo.* *Zadevne države članice že izvajajo popravne ukrepe in po potrebi bodo izvedeni postopki potrditve skladnosti za proračun EU.*
— **Priporočilo 2:** zagotovi smernice in razširja najboljše prakse (npr. za uporabo nove informacijske tehnologije) med nacionalnimi organi, da bi zagotovila, da se z njihovimi pregledi odkrijejo povezave med vlagatelji in drugimi zainteresiranimi stranmi, ki sodelujejo pri podprtih projektih (glej odstavek 7.26).	*Komisija sprejema to priporočilo.* *Med revizijami v različnih državah članicah se izmenjujejo najboljše prakse, tudi v obliki priporočil za izboljšanje upravljavskih in kontrolnih sistemov. Komisija redno organizira seminarje in konference in tako širi najboljše prakse. Proučujejo se tudi rešitve IT.*

DEL 2 – SMOTRNOST

7.36 V tem delu Sodišče poroča o smotrnosti izbranih transakcij s področja razvoja podeželja ([34]) in novega plačila za zeleno komponento.

Ocena smotrnosti projektov na področju razvoja podeželja

7.37 V zadnjih treh letih (2014–2016) je Sodišče preučilo izbrana vprašanja v zvezi s smotrnostjo poslovanja za 193 projektov, ki vlagajo v opredmetena sredstva. Ugotovilo je, da:

— je bilo 95 % naložb, ki so bile že zaključene v času revizijskega obiska Sodišča, izvedenih po načrtih,

— v 34 % primerov ni bilo dovolj dokazov o razumnosti stroškov.

([34]) Glej del 2 poglavja 7 letnih poročil Sodišča za leti 2014 in 2015.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Izvajanje naložbenih projektov

7.38 139 od 193 preučenih naložbenih projektov je bilo v času revizijskega obiska Sodišča zaključenih. Sodišče je preverilo, ali so bili ti dokončani naložbeni projekti izvedeni po načrtih, in 95 % naložb je to merilo izpolnilo.

Razumnost stroškov in možnosti za večjo uporabo možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov

7.39 V obdobju 2014–2016 je Sodišče analiziralo 193 naložbenih projektov, da bi ugotovilo, ali obstaja dovolj dokazov o razumnosti stroškov. Za 127 projektov (66 %) je našlo dovolj dokazov. V 66 primerih (34 %) pa ni bilo dovolj dokazov o razumnosti stroškov.

7.40 Skoraj vseh 193 projektov je uporabljalo sistem povračila nastalih stroškov ([35]). Države članice lahko v obdobju 2014–2020 namesto tega uporabljajo sistem možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov: standardne stroške na enoto, pavšalne zneske in pavšalno financiranje ([36]). Z uporabo možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, kadar je mogoča, se omejuje tveganje prekomernih cen, če so te ustrezno določene ([37]) ([38]).

ODGOVORI KOMISIJE

7.39 *Ocenjevanje razumnosti stroškov je odgovornost držav članic (glej člen 48 Uredbe (EU) št. 809/2014). Ko se s postopki skladnosti ugotovijo slabosti, Komisija poskrbi za zaščito proračuna EU in izda smernice, kako izboljšati že vzpostavljene sisteme (glej smernice o nadzoru in sankcijah na področju razvoja podeželja, vključno s kontrolnim seznamom za ocenjevanje razumnosti stroškov).*

([35]) Povračilo stroškov je povezano z višjimi stopnjami napake. V zvezi s tem glej tudi odstavke 1.21 do 1.24 letnega poročila za leto 2015.

([36]) Člen 67(1) Uredbe (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 347, 20.12.2013, str. 320). Nekatere oblike možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov so bile dovoljene že v programskem obdobju 2007–2013 za nekatere ukrepe na področju razvoja podeželja, vendar ne za naložbene projekte.

([37]) Glej odstavke 58 do 63 Posebnega poročila št. 22/2014 – Doseganje gospodarnosti: obvladovanje stroškov projektov za razvoj podeželja, ki jih z nepovratnimi sredstvi financira EU (http://eca.europa.eu).

([38]) Izkušnje Sodišča pri revidiranju odhodkov za ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo kažejo tudi, da je pri projektih, ki se izvajajo z uporabo možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, verjetnost napake manjša. Glej odstavek 6.15 letnega poročila za leto 2015.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.41 Leta 2016 je bila večina preučenih projektov odobrenih v skladu s pravili za obdobje 2007–2013, ko možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov še ni bilo mogoče uporabljati za naložbe na področju razvoja podeželja. Sodišče je pregledalo šest projektov, ki so bili odobreni v skladu s pravili za obdobje 2014–2020, in menilo, da je bilo pet primernih, vendar so bile le pri enem uporabljene možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov (glej ***okvir 7.7***).

Okvir 7.7 – Možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov lahko pripomorejo k zagotavljanju razumnosti stroškov

V Združenem kraljestvu (Anglija) je Sodišče revidiralo projekt za gradnjo nove strehe za zbirališče za živino. Plačilo je temeljilo na standardnih stroških na enoto za strehe v višini 62 GBP na kvadratni meter, pri čemer največji razpoložljiv znesek *nepovratnih sredstev* na kmetijo znaša 10 000 GBP.

Znesek standardnih stroškov na enoto za streho je bil iz publikacije, ki je eden najširše uporabljenih virov informacij o kmetijski dejavnosti v Združenem kraljestvu. Cene v publikaciji se posodabljajo vsako leto.

7.42 Sodišče sedaj dela revizijo, s katero želi podrobneje analizirati uporabo možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, posebno poročilo o tem pa naj bi objavilo leta 2018.

Ocena smotrnosti ekologizacije

7.43 Sodišče je leta 2016 revidiralo prvo leto plačila za zeleno komponento. Cilj nove sheme za ekologizacijo je, da bi kmetije v EU postale okolju prijaznejše, in sicer z uporabo treh praks za obravnavo podnebnih in okoljskih ciljev politik:

— diverzifikacije kmetijskih rastlin,

— ohranjanja obstoječega trajnega travinja,

— uvedbe površin z ekološkim pomenom.

ODGOVORI KOMISIJE

7.41 *V skladu z deljenim upravljanjem so države članice v celoti odgovorne za oblikovanje svojih programov in ukrepov. Komisija je in bo še naprej spodbujala in podpirala uporabo poenostavljenega obračunavanja stroškov kot učinkovit način za zmanjšanje upravnih stroškov in napak.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.44 Cilj **diverzifikacije kmetijskih rastlin** je zlasti izboljšanje kakovosti tal ([39]). Ta praksa je obvezna za kmetije z več kot 10 ha ornega zemljišča, za večje kmetije pa veljajo dodatne zahteve, kot je navedeno v ***okviru 7.8***.

Okvir 7.8 – Zahteve glede diverzifikacije kmetijskih rastlin

Orno zemljišče kmetije v ha	Najmanjše zahtevano število kmetijskih rastlin	Omejitev za glavno kmetijsko rastlino	Omejitev za glavni kmetijski rastlini
Med 10 in 30	2	75 %	n. r.
Več kot 30	3	75 %	95 %

7.45 Glavni cilj **ohranjanja obstoječega trajnega travinja** je omejitev prihodnjih emisij ogljika iz tal ([40]). Države članice morajo zagotoviti, da razmerje trajnega travinja glede na skupno kmetijsko površino ne pade več kot 5 % pod referenčno razmerje. Če se to zgodi, morajo države članice od kmetov zahtevati, da ohranjajo vse svoje trajno travinje in vsa prej spremenjena zemljišča spremenijo nazaj v trajno travinje. Države članice morajo določiti območja okoljsko občutljivega trajnega travinja, ki ga kmetje ne smejo zorati ali spremeniti njegove rabe.

7.46 Glavni cilj uvedbe **površin z ekološkim pomenom** je zaščita in izboljšanje biotske raznovrstnosti ([41]). V zahtevi o uvedbi površin z ekološkim pomenom je določeno, da mora vlagatelj določiti 5 % svojega ornega zemljišča kot površino z ekološkim pomenom ([42]). Države članice izberejo upravičene površine s seznama, ki je vključen v pravila EU. Na izbiro je več trajnih elementov (npr. mejice, jarki, skupine dreves itd.) in nekaj začasnih, okolju prijaznih rab ornih zemljišč (npr. travna ruša, kmetijske rastline, ki izboljšujejo vsebnost dušika, vmesni posevki in zemljišča v prahi).

([39]) Uvodna izjava 41 Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 347, 20.12.2013, str. 608).
([40]) Glej uvodno izjavo 42 Uredbe (EU) št. 1307/2013.
([41]) Uvodna izjava 44 Uredbe (EU) št. 1307/2013.
([42]) Kmetije z manj kot 15 ha ornega zemljišča so izvzete iz obveznosti uvedbe površin z ekološkim pomenom.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.47 Poleg dela v zvezi s pravilnostjo (glej odstavke 7.16 do 7.18) je Sodišče ocenilo tudi obseg sprememb na področju diverzifikacije kmetijskih rastlin in praks v zvezi s površinami z ekološkim pomenom od uvedbe ekologizacije. To je ocenilo za 197 kmetij, ki so prejele plačilo za zeleno komponento. V nadaljevanju so predstavljeni rezultati za vsako od teh dveh praks.

7.48 Ohranjanje obstoječega trajnega travinja je obravnavano v odstavku 7.17. Za parcele, ki so pravilno evidentirane v LPIS, Sodišče ni odkrilo nobene zadeve. Toda vse trajno travinje ni bilo pravilno evidentirano kot tako, v enem primeru pa je to privedlo do kršitve zahtev glede ohranjanja na okoljsko občutljivem trajnem travinju.

Diverzifikacija kmetijskih rastlin

7.49 Če leto 2015 primerjamo z letom 2014, zahteve po diverzifikaciji kmetijskih rastlin na 89 % obiskanih kmetij niso privedle do sprememb. Za ta visok delež obstajata dva razloga. Prvič, približno polovica kmetij je izvajala prakse diverzifikacije kmetijskih rastlin že v letu pred uvedbo ekologizacije. Drugič, približno tretjina kmetij je bila iz obveznosti diverzifikacije kmetijskih rastlin zaradi svoje majhnosti izvzeta. V ***okviru 7.9*** so povzete ugotovitve Sodišča.

ODGOVORI KOMISIJE

7.49 *Komisija ugotavlja, da pred letom zahtevka 2015 v večini držav članic za kmete ni veljala zahteva za evidentiranje kmetijskih rastlin.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.50 Sodišče je ugotovilo, da je moralo leta 2015, v primerjavi z letom 2014, 11 % obiskanih kmetij povečati površine z diverzificiranimi kmetijskimi rastlinami. Sodišče na podlagi vzorčenih kmetij ocenjuje, da je uvedba zahtev glede diverzifikacije kmetijskih rastlin v okviru ekologizacije vodila k spremembam rabe zemljišč v okoli 2 % ornih zemljišč ([43]) ([44]).

ODGOVORI KOMISIJE

7.50 in 7.51 *Komisija ugotavlja, da pred letom zahtevka 2015 v večini držav članic za kmete ni veljala zahteva za evidentiranje kmetijskih rastlin, zaradi česar so primerjave na ravni posameznih kmetij težavne. Komisija meni, da bo za oceno učinka zahtev za ekologizacijo potreben bolj prilagojen pristop (ki bo temeljil na pristnem hipotetičnem scenariju). Poleg tega je treba zahteve izvajati več kot leto dni, da se lahko oceni njihov učinek. Na tej stopnji ni mogoče neposredno izmeriti izboljšanja okoljske in podnebne učinkovitosti površin, na katerih so bile kmetijske rastline spremenjene. Komisija pozorno spremlja učinek te nove politike.*

Okvir 7.9 – Spremembe pri diverzifikaciji kmetijskih rastlin po uvedbi ekologizacije

Spremembe v okviru diverzifikacije kmetijskih rastlin	Kmetije	v %
Ni spremembe (upravičenec je že izpolnjeval zahteve o diverzifikaciji kmetijskih rastlin)	107	54 %
Ni spremembe (zahteve o diverzifikaciji kmetijskih rastlin za upravičenca ne veljajo)	69	35 %
Spremembe (večja diverzifikacija kmetijskih rastlin)	21	11 %
SKUPAJ	**197**	**100 %**

([43]) Ocena Sodišča temelji na dejanskih spremembah, ki so jih naredile kmetije v vzorcu Sodišča za plačila EKJS. V skladu z zahtevo po diverzifikaciji kmetijskih rastlin v okviru ekologizacije je omejitev za prvo kmetijsko rastlino 75 % skupne orne površine za kmetije z več kot 10 ha ornega zemljišča. Največja mogoča sprememba, ki jo je mogoče pripisati ekologizaciji, je torej 25 % orne površine kmetij, za katere velja ta zahteva (tj. če je imela kmetija v letu 2014 monokulturo, leta 2015 pa izpolnila zahtevo). Toda mnogo kmetij je zahtevo izpolnilo že leta 2014. V takih primerih je Sodišče štelo, da ni bilo sprememb. Poleg tega je zelo malo kmetij, ki so morale prilagoditi diverzifikacijo kmetijskih pridelkov, leta 2014 res imelo monokulture.

([44]) Komisija je pri pregledu ekologizacije po enem letu ugotovila, da so območja, spremenjena zaradi obveznosti diverzifikacije, pomenila približno 0,8 % ornih zemljišč. Glej Delovni dokument služb Komisije z naslovom *Review of greening after one year* (Pregled ekologizacije po enem letu) – SWD(2016) 218, Priloga 4, del 5.2.2.

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.51 Sodišče je analiziralo povprečno velikost ornega zemljišča v vsaki od treh kategorij v zgornji tabeli. Podatki kažejo, da je povprečna velikost kmetij EKJS v vzorcu, ki so zahtevo glede diverzifikacije kmetijskih rastlin izpolnjevale že v letu 2014 (438 ha), precej večja od povprečne velikosti kmetij, ki so diverzifikacijo kmetijskih rastlin spremenile leta 2015 (87 ha). To kaže na to, da je uvedba novih zahtev bolj vplivala na srednje velike kmetije, velike so bile večinoma že skladne z novimi zahtevami, manjše pa so iz njih izvzete.

Površine z ekološkim pomenom

7.52 Če leto 2015 primerjamo z letom 2014, zahteve v zvezi z uvedbo površin z ekološkim pomenom na 67 % obiskanih kmetij niso privedle do sprememb. Razloga sta enaka kot pri diverzifikaciji kmetijskih rastlin: približno četrtina obiskanih kmetij je imela že pred uvedbo ekologizacije dovolj veliko območje določeno kot površino z ekološkim pomenom, 42 % obiskanih kmetij pa je bilo zaradi majhnosti izvzetih iz obveznosti uporabe praks v zvezi s površinami z ekološkim pomenom. V ***okviru 7.10*** so povzete ugotovitve Sodišča.

7.53 Sodišče je ugotovilo, da je moralo 32 % obiskanih kmetij leta 2015 povečati površine z ekološkim pomenom, v nekaterih primerih bistveno, v primerjavi z letom 2014. Sodišče na podlagi vzorčenih kmetij ocenjuje, da je uvedba zahtev glede površin z ekološkim pomenom v okviru ekologizacije privedla do sprememb v rabi zemljišč pri okoli 1,5 % ornih zemljišč ([45]).

ODGOVORI KOMISIJE

7.52 *Komisija ugotavlja, da se pred letom zahtevka 2015 površine z ekološkim pomenom niso evidentirale, zato so primerjave na ravni posameznih kmetij težavne in nenatančne.*

7.53 *Glej tudi odgovor Komisije na odstavka 7.51 in 7.52.*

Komisija meni, da v tej fazi ni mogoče neposredno meriti učinka zahteve o uvedbi površin z ekološkim pomenom na rabo zemljišč. Pričakuje se, da bodo imele površine z ekološkim pomenom večji učinek.

([45]) Ocena Sodišča temelji na dejanskih spremembah, ki so jih naredile kmetije v vzorcu Sodišča za plačila EKJS. Za izpolnitev zahteve po uvedbi površine z ekološkim pomenom mora kmet, ki vlaga zahtevke za več kot 15 ha ornega zemljišča, zagotoviti, da je 5 % njegovega celotnega ornega zemljišča površina z ekološkim pomenom. Največja mogoča sprememba, ki jo je mogoče pripisati ekologizaciji, je torej 5 % orne površine kmetij, za katere velja ta zahteva (tj. če kmetija v letu 2014 ni imela površine z ekološkim pomenom, leta 2015 pa je izpolnila zahtevo). Toda mnogo kmetij je zahtevo izpolnilo že leta 2014, večina pa je leta 2014 že imela vsaj nekaj površin z ekološkim pomenom, čeprav ne 5 %.

Okvir 7.10 – Spremembe v zvezi s površinami z ekološkim pomenom po uvedbi ekologizacije

Spremembe na površinah z ekološkim pomenom	Kmetije	v %
Ni spremembe (upravičenec je že izpolnjeval zahteve v zvezi s površinami z ekološkim pomenom)	49	25 %
Ni spremembe (zahteve v zvezi s površinami z ekološkim pomenom za upravičenca ne veljajo)	82	42 %
Sprememba (povečanje površin z ekološkim pomenom)	64	32 %
Nezadostni dokazi	2	1 %
SKUPAJ	**197**	**100 %**

UGOTOVITVE SODIŠČA

7.54 Sodišče podrobno analizira zasnovo ekologizacije in njeno izvajanje v prvem letu, saj namerava objaviti posebno poročilo.

ODGOVORI KOMISIJE

7.54 *Komisija se je v svojem nedavnem poročilu (iz marca 2017)* ([1]) *podrobneje posvetila izvajanju zahteve o uvedbi površin z ekološkim pomenom. V letu 2015 je bilo kot površine z ekološkim pomenom označenih 8 milijonov ha zemljišč, kar je predstavljalo 13 % ornih zemljišč, za katere velja zahteva o uvedbi površin z ekološkim pomenom, oz. 10 % po uporabi utežnih faktorjev.*

Poročilo ugotavlja, da uporaba zahteve o uvedbi površin z ekološkim pomenom prinaša številne možnosti. Uvodni rezultati, ki temeljijo na nekaterih simulacijah Skupnega raziskovalnega središča (JRC) in izboru strokovne literature, kažejo, da ima uporaba površin z ekološkim pomenom določene pozitivne učinke na biotsko raznovrstnost. Na primer, pričakuje se, da bodo cvetlični pasovi imeli pozitiven vpliv na okolje, ki bo zaradi opraševanja presegal površine, zasajene s cvetjem. Poleg tega lahko površine z ekološkim pomenom pozitivno vplivajo na nekatere ekosistemske storitve (npr. na kakovost vode ali na opraševalce). Uvedba površin z ekološkim pomenom lahko prispeva tudi k izboljšanju odpornosti kmetij proti podnebnim dejavnikom (npr. večja gostota krajinskih značilnosti) in k blažitvi posledic podnebnih sprememb (npr. s širšo uporabo stročnic).

Analiza je tudi pokazala, da okoljske koristi niso odvisne le od količine, temveč tudi od kakovosti, ta pa se lahko dodatno izboljša s prilagoditvijo pogojev upravljanja. V tem duhu so zasnovane zadnje spremembe delegiranega akta (Delegirana uredba (EU) št. 639/2014), ki sta jih nedavno sprejela sozakonodajalca in bodo prepovedale uporabo fitofarmacevtskih sredstev na obdelovalnih površinah, opredeljenih kot površine z ekološkim pomenom.

([1]) *COM(2017) 152 final.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

Zaključki

7.55 Preučitev smotrnosti naložbenih projektov na področju razvoja podeželja, ki jo je opravilo Sodišče, je pokazala, da je bilo 95 % naložb izvedenih po načrtih, čeprav v 34 % primerov ni bilo dovolj dokazov o razumnosti stroškov. Z uporabo možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, kadar je mogoča, se omejuje tveganje prekomernih cen, če so te ustrezno določene. Sodišče sedaj dela revizijo, s katero želi podrobneje analizirati uporabo možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, posebno poročilo o tem pa naj bi objavilo leta 2018.

7.56 Pri delu Sodišča v zvezi s smotrnostjo ekologizacije je bilo ugotovljenih nekaj pozitivnih sprememb v kmetijskih praksah, ki jih je prinesla uvedba sheme, predvsem površin z ekološkim pomenom. V vzorcu Sodišča so kmetijske površine, na katerih je Sodišče ugotovilo pozitivne spremembe, pomenile približno 3,5 % ornega zemljišča (glej odstavka 7.50 in 7.53).

ODGOVORI KOMISIJE

7.55 *Ocenjevanje razumnosti stroškov je odgovornost držav članic (glej člen 48 Uredbe (EU) št. 809/2014). Če se s postopki potrditve skladnosti ugotovijo slabosti, Komisija poskrbi za zaščito proračuna EU in izda smernice, kako izboljšati že vzpostavljene sisteme (glej smernice o nadzoru in sankcijah na področju razvoja podeželja, vključno s kontrolnim seznamom za ocenjevanje razumnosti stroškov). Poleg tega Evropska mreža za razvoj podeželja organizira izobraževanja in izmenjavo dobrih praks. Komisija prav tako dejavno spodbuja uporabo poenostavljenih možnosti obračunavanja stroškov v državah članicah.*

7.56 *Komisija meni, da po enem ali dveh letih izvajanja zahteve zanesljiva ocena okoljskih rezultatov še ni mogoča. Zaradi pomanjkanja izhodiščnih vrednosti glede biotske raznovrstnosti in kakovosti tal pred letom 2015 bo metodologijo dejansko težko določiti. Poleg ekologizacije k okoljski učinkovitosti kmetijstva prispevajo še drugi dejavniki.*

Vendar se je Komisija seznanila s spremembami načinov kmetovanja po uvedbi ekologizacije in poleg tega ugotavlja, da je v primerjavi z letom 2014 11 % obiskanih kmetij moralo bolj diverzificirati kmetijske rastline, 32 % pa spremeniti svoje prakse v zvezi s površinami z ekološkim pomenom.

Vendar pa je treba opozoriti, da merjenje sprememb glede kmetijskih rastlin in rabi zemljišč zaradi ekologizacije ni dovolj za oceno okoljske učinkovitosti ekologizacije.

Po nedavnih ocenah sodeč (pregled ekologizacije po enem letu, delovni dokument služb Komisije iz junija 2016 in poročilo Komisije o površinah z ekološkim pomenom iz marca 2017) nudijo neposredna plačila za zeleno komponento številne možnosti glede pokritosti površin. V letu 2016 se je za 77 % kmetijskih površin uporabljala ekologizacija, za 69 % ornih zemljišč pa so veljale zahteve o površinah z ekološkim pomenom.

Komisija je v svojem poročilu o površinah z ekološkim pomenom iz marca 2017 ocenila možne okoljske učinke površin z ekološkim pomenom, ki so jih kmetje prijavili leta 2015.

Predhodni rezultati so obetavni, zlasti glede nepridelovalnih površin, kot so na primer krajinske značilnosti ali robovi polj za spodbujanje biotske raznovrstnosti, vendar tudi glede drugih površin, kot na primer s stročnicami zasejanih površin za večjo biotsko raznovrstnost ali glede ekosistemskih storitev, odvisno od njihovega upravljanja.

Sprememba delegiranega akta (Delegirana uredba (EU) št. 639/2014), ki uvaja prepoved uporabe fitofarmacevtskih sredstev na obdelovalnih površinah, opredeljenih kot površine z ekološkim pomenom, je pomemben korak za nadaljnje izboljšanje okoljske učinkovitosti.

PRILOGA 7.1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA NARAVNE VIRE

	2016	2015
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Kmetijstvo: tržna in neposredna podpora	**217**	180
Razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo	**163**	179
Transakcije za naravne vire skupaj	**380**	359
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake: tržna in neposredna podpora	**1,7 %**	2,2 %
Ocenjena stopnja napake: razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo	**4,9 %**	5,3 %
Ocenjena stopnja napake: naravni viri	**2,5 %**	2,9 %
Zgornja meja napake	3,5 %	
Spodnja meja napake	1,5 %	

Spodnja in zgornja meja napake za področje kmetijstvo: tržna in neposredna podpora znašata: 0,8 in 2,6 %.
Spodnja in zgornja meja napake za področje razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo znašata: 2,1 in 7,7 %.

PRILOGA 7.2

PREGLED REZULTATOV PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA VSAKO DRŽAVO ČLANICO ZA RAZVOJ PODEŽELJA, OKOLJE, PODNEBNE UKREPE IN RIBIŠTVO ([1])

Nizozemska	
Za leto 2016 ni bila preučena nobena transakcija	

Združeno kraljestvo	
Transakcije brez napake:	7
Količinsko neopredeljene napake:	–
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	1
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	8

Nemčija	
Transakcije brez napake:	13
Količinsko neopredeljene napake:	1
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	2
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	16

Švedska	
Za leto 2016 ni bila preučena nobena tran	

Finska	
Transakcije brez napake:	–
Količinsko neopredeljene napake:	–
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	4
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	4

Latvija	
Za leto 2016 ni bila preučena nobena transakcija	

Litva	
Transakcije brez napake:	6
Količinsko neopredeljene napake:	1
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	–
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	1
Skupaj:	8

Irska	
Transakcije brez napake:	4
Količinsko neopredeljene napake:	–
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	–
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	4

Danska	
Transakcije brez napake:	–
Količinsko neopredeljene napake:	–
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	1
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	1

Estonija	
Transakcije brez napake:	3
Količinsko neopredeljene napake:	–
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	–
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	1
Skupaj:	4

Poljska	
Transakcije brez napake:	10
Količinsko neopredeljene napake:	–
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	2
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	1
Skupaj:	13

Belgija	
Za leto 2016 ni bila preučena nobena transakcija	

Češka	
Transakcije brez napake:	8
Količinsko neopredeljene napake:	–
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	4
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	12

Luksemburg	
Za leto 2016 ni bila preučena nobena transakcija	

Slovaška	
Transakcije brez napake:	2
Količinsko neopredeljene napake:	–
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	2
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	4

Francija	
Transakcije brez napake:	7
Količinsko neopredeljene napake:	2
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	3
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	12

Avstrija	
Transakcije brez napake:	4
Količinsko neopredeljene napake:	3
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	1
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	8

Portugalska	
Transakcije brez napake:	4
Količinsko neopredeljene napake:	–
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	3
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	1
Skupaj:	8

Madžarska	
Transakcije brez napake:	3
Količinsko neopredeljene napake:	–
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	–
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	1
Skupaj:	4

Španija	
Transakcije brez napake:	3
Količinsko neopredeljene napake:	4
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	3
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	2
Skupaj:	12

Romunija	
Transakcije brez napake:	7
Količinsko neopredeljene napake:	5
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	1
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	13

Italija	
Transakcije brez napake:	1
Količinsko neopredeljene napake:	2
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	1
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	4

Slovenija	
Za leto 2016 ni bila preučena nobena transakcija	

Hrvaška	
Transakcije brez napake:	1
Količinsko neopredeljene napake:	–
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	2
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	1
Skupaj:	4

Malta	
Za leto 2016 ni bila preučena nobena tran	

Grčija	
Transakcije brez napake:	4
Količinsko neopredeljene napake:	3
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	1
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	8

Ciper	
Za leto 2016 ni bila preučena nobena transakcija	

Bolgarija	
Transakcije brez napake:	9
Količinsko neopredeljene napake:	–
Količinsko opredeljene napake < 20 %:	–
Količinsko opredeljene napake ≥ 20 %:	–
Skupaj:	9

Z revizijskim delom Sodišča se pridobijo ocene verjetne stopnje napake v populaciji kot celoti. Delo temelji na metodologiji, v skladu s katero se izbere verjetnostni vzorec, sorazmeren z velikostjo populacije, zato ne daje informacij o pogostosti napake v populacijah, ki jih revidira Sodišče (za to bi bilo treba transakcije izbrati naključno). Zato se zgornji podatki ne smejo razumeti kot pogostost napake, niti v transakcijah, ki jih financira EU, niti v posameznih državah članicah, pogostost napak v vzorcih, izbranih v različnih državah članicah, pa ni povezana z relativno stopnjo napake v teh državah članicah.

([1]) Sedem preučenih transakcij v okviru neposrednega upravljanja ni vključenih na zemljevidu.

PPRILOGA 7.3

PREGLED NAPAK Z VSAJ 20-ODSTOTNIM UČINKOM ZA RAZVOJ PODEŽELJA, OKOLJE, PODNEBNE UKREPE IN RIBIŠTVO

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Uvod

Sodišče je uporabilo splošno revizijsko metodologijo, opisano v ***Prilogi 1.1***, in preizkusilo reprezentativni vzorec transakcij, da bi ocenilo stopnjo *nepravilnosti* v populaciji za ta razdelek večletnega finančnega okvira. Seznam napak, ki jih je Sodišče odkrilo pri preizkušanju, ni izčrpen, in sicer niti glede posameznih napak niti morebitnih vrst napak. Spodaj navedene ugotovitve glede napak, katerih vpliv znaša vsaj 20 % vrednosti preučenih transakcij, so predstavljene kot primeri za posebno oceno, ki zajema razvoj podeželja, okolje, podnebne ukrepe in ribištvo ([1]). Te napake so bile odkrite v transakcijah, vrednih med 1 600 EUR in 1 milijonom EUR, z mediano malo manj kot 100 000 EUR ([2]).

Komisija je seznanjena s pripombo Računskega sodišča v Prilogi 7.2, da pregled transakcij, ki ga je izvedlo Računsko sodišče, ni izčrpna referenca za relativno stopnjo napake v državah članicah, izbranih v vzorec. Komisija poudarja, da so podrobne informacije o rezultatih revizij Komisije in držav članic za vsako posamezno državo članico na voljo v letnih poročilih o dejavnostih, ki jih pripravijo njene službe, pristojne za izvajanje skladov EU v okviru deljenega upravljanja, in njihovih tehničnih prilogah.

Primeri napak

Razvoj podeželja, okolje, podnebni ukrepi in ribištvo

Neupravičeni upravičenci/odhodki

Primer 1 – Podpora za mikro, mala in srednja podjetja, odobrena zadrugi, ki pripada veliki multinacionalni družbi

Sodišče je v Litvi preučilo plačilo zadrugi za naložbeno podporo pri predelavi in trženju kmetijskih proizvodov. V skladu s pravili EU in nacionalnimi pravili je taka podpora na voljo samo za mikro, mala in srednja podjetja, ki so opredeljena glede na število zaposlenih, letni promet in letno bilančno vsoto. Povezana podjetja, kot so matične ali hčerinske družbe, morajo biti vključena v izračun. Sodišče je ugotovilo, da je ta zadruga v lasti velike multinacionalne družbe in zato ne ustreza merilom za mikro, malo ali srednje podjetje. Upravičenec ni bil upravičen do podpore, kar je privedlo do 100-odstotne napake.

([1]) Te napake pomenijo več kot tri četrtine skupne ocenjene stopnje napake za to posebno oceno.

([2]) To pomeni, da je bila polovica vseh napak, katerih učinek znaša vsaj 20 %, odkrita v transakcijah, vrednih manj kot 100 000 EUR, preostanek pa v transakcijah, vrednih več kot to.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Primer 2 – Upravičenec je s podporo kupil stroje od povezane družbe

Sodišče je preučilo plačilo kmetijskemu podjetju na Madžarskem za nakup strojev. Našlo je trdne dokaze, da je bil upravičenec povezan s podjetjem, ki je dobavilo stroje. V skladu z nacionalno zakonodajo je zato celotno plačilo neupravičeno, kar je privedlo do 100-odstotne napake.

Primer 3 – Neupoštevanje pravil za upravičenost v okviru programa LIFE

Sodišče je preučilo plačilo za okoljski projekt v okviru neposrednjega upravljanja, ki ga je financiral program LIFE. Ugotovilo je več kršitev pravil za upravičenost v okviru programa LIFE, in sicer v zvezi s stroški za zaposlene, npr.: v pogodbah ni bil omenjen program LIFE, evidence opravljenih ur niso bile potrjene, stroški pa niso bili zaračunani na podlagi dejanskega delovnega časa. Poročalo je o napaki v višini 60 % preučenih stroškov.

ODGOVORI KOMISIJE

V skladu s členom 25(1) splošnih določb programa LIFE (temelječih na členu 126 finančne uredbe) morajo upravičeni stroški temeljiti na dejanskih stroških, torej ne morejo temeljiti na vnaprej določenih dnevnih tarifnih postavkah.

Čas, ki ga je neka oseba porabila za delo na projektu, je treba ustrezno dokazati (z evidencami opravljenih ur). Vendar je treba opozoriti, da evidence opravljenih ur niso obvezne pri poročanju do dveh dni na mesec na koledarsko leto. Poleg tega bo Komisija povezane stroške štela za upravičene, če se lahko čas, ko je neka oseba delala na nekem projektu, dokaže drugače (npr. z izpiski iz analitičnega računovodskega sistema).

Projekta ni treba izrecno navesti v pogodbi zaposlenega, mora pa biti naveden v evidencah opravljenih ur ali drugih sredstvih za beleženje časa. Poleg tega se bodo povezani stroški šteli za upravičene, če se lahko čas, ko je neka oseba delala na nekem projektu, dokaže z drugimi sredstvi, ki niso evidence opravljenih ur, kot so izpiski iz analitičnega računovodskega sistema.

Evidence opravljenih ur, ki jih ne podpiše zaposleni in ne potrdi nadzornik, se ne sprejmejo in z njimi povezani stroški se štejejo za neupravičene. Vendar se takšne evidence opravljenih ur štejejo za neupravičene le, če se redno ne podpisujejo in ne potrjujejo. Občasne nepodpisane in nepotrjene evidence opravljenih ur štejejo za administrativno napako in se praviloma upoštevajo.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Primera 4 in 5 – Regionalna vlada je prejela sredstva EU za dela, katerih vrednost je bila izračunana na podlagi previsokih stroškov

Sodišče je preučilo dva sklopa del, ki ju je plačala regionalna vlada Andaluzije v Španiji: enega za obnovo podeželske ceste, drugega pa za podeželsko hišo s sosednjim kmetijskim poslopjem. V obeh primerih je ugotovilo, da so bila dela neposredno oddana podjetju po previsoki ceni. Poročalo je, da sta napaki pomenili 33 % oz. 41 % preučenih stroškov.

Primer 6 – Skupne vloge za pomoč niso bile dovoljene

Sodišče je preučilo plačilo kmetijskemu podjetju v Estoniji za nakup strojev. Projektna vloga je bila vložena skupaj z neko drugo družbo. V skladu z nacionalnimi pravili so skupne vloge dovoljene za višje zneske pomoči, vendar samo, če noben od vlagateljev nima neposrednega ali posrednega prevladujočega vpliva nad drugim. Sodišče pa je ugotovilo, da ta pogoj ni bil izpolnjen, kar je privedlo do 32-odstotne napake.

Sodišče je ugotovilo napake zaradi neupravičenih upravičencev/odhodkov (količinsko opredeljeni do 20 %) na Danskem, v Nemčiji, Grčiji, na Portugalskem (celinska), v Italiji (Bazilikata), Avstriji in na Poljskem.

Precenjene ali neupravičene površine

Primer 7 – Podpora za ohranitev tradicionalnih sadovnjakov je bila izplačana za območje s premalo tradicionalnimi drevesi

Sodišče je na Portugalskem preučilo plačilo kmetu v okviru ukrepa za razvoj podeželja „kmetijsko-okoljsko-podnebni ukrep“ za ohranitev tradicionalnih sadovnjakov na Azorih. Eden od nacionalnih predpogojev za izplačilo je bil, da mora biti v sadovnjaku vsaj ena sorta, ki je na Azorih tradicionalna in ki mora, če raste skupaj z drugimi drevesi, pomeniti vsaj 80 % dreves v sadovnjaku. Sodišče je obiskalo dve parceli, za kateri je bil vložen zahtevek, in ugotovilo, da na njiju ni bilo dovolj upravičenih dreves. Parceli nista bili skladni s pravilom za upravičenost, kar je privedlo do 100-odstotne napake.

ODGOVORI KOMISIJE

UGOTOVITVE SODIŠČA

Primer 8 – Podpora, izplačana za območja, na katerih ni nobene kmetijske dejavnosti

Ukrep za razvoj podeželja „plačila za območja z naravnimi ali drugimi posebnimi omejitvami“ podpira kmetije na nekaterih izbranih območjih, kot so gorska območja. Plačila se izvršijo letno na hektar upravičene površine, da kmetje dobijo nadomestilo za vse dodatne stroške ali del teh stroškov in izpad dohodka zaradi omejitev za kmetijsko proizvodnjo na teh območjih. Do plačil so upravičeni kmetje, ki opravljajo kmetijsko dejavnost na izbranih območjih.

Sodišče je na Hrvaškem obiskalo kmetijo, ki je prejela nadomestilo za gorska območja. Pregledalo je vzorec treh parcel, ki jih je upravičenec prijavil kot pašnike. Na eni od parcel ni našlo nobenih znakov kakršne koli kmetijske dejavnosti, npr. paše. Parcela zato ni bila upravičena do nadomestila. Sodišče je tudi na drugih dveh parcelah ugotovilo neupravičene površine zaradi goste poraščenosti z drevesi. Sodišče opozarja, da je plačilna agencija ugotovila podobne težave in nato začela izterjavo. Na podlagi svojega vzorca ocenjuje, da je napaka 91-odstotna.

Sodišče je ugotovilo napake zaradi precenjenih ali neupravičenih površin (količinsko opredeljene do 20 %) na Češkem, v Nemčiji (Saška), Španiji (Estremadura), Franciji (Rona-Alpe), na Hrvaškem, Portugalskem (Azori in celinska), Slovaškem, Finskem in v Združenem kraljestvu (Anglija).

ODGOVORI KOMISIJE

Komisija je seznanjena, da so hrvaški organi pri oceni kakovosti identifikacijskega sistema za zemljišča (LPIS) ugotovili možno neupravičenost zemljišča in da si z nadaljnjim ukrepanjem prizadevajo za odpravo napake.

Komisija je seznanjena, da so hrvaški organi posodobili LPIS po hitrem obisku na kraju samem in uvedli postopek izterjave pomoči v rokih, ki jih predpisuje zakonodaja EU. Zato čezmerna prijava ne bo imela finančnih posledic.

Neupoštevanje pravil o javnem naročanju

Primer 9 – Javni organ je neupravičeno izključil najcenejšo ponudbo za izvedbo del

Sodišče je na Poljskem preučilo plačilo javnemu organu za obnovo nasipa za zaščito kmetijskih zemljišč pred poplavljanjem rek. Gradbena dela so pomenila 97 % revidiranih stroškov. Sodišče je pregledalo postopek oddaje *javnega naročila* za izbiro podjetja, ki je izvedlo gradbena dela, in ugotovilo, da je bila najcenejša ponudba izključena brez utemeljenega razloga. Zato zadevni stroški niso bili upravičeni, kar je privedlo do 97-odstotne napake.

Komisija je seznanjena, da je neuspešen ponudnik izpodbijal sklep o izključitvi najnižje ponudbe. Vendar je nacionalni pritožbeni organ (KIO), pristojen za zadevo, pritožbo zavrnil. Plačilna agencija se je ravnala po sklepu nacionalnega pritožbenega organa.

PRILOGA 7.4

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA NARAVNE VIRE

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2013	3.46 *Sodišče glede na ta pregled ter ugotovitve in zaključke za leto 2013 priporoča:*							
	Priporočilo 1: Komisija in države članice naj sprejmejo potrebne ukrepe za zagotovitev, da se IAKS izkorišča v celoti. To zajema posebna prizadevanja za zagotovitev, da: — države članice na podlagi veljavnih meril EU in z izčrpno analizo najnovejših ortografskih posnetkov pravilno ocenijo in evidentirajo upravičenost in velikost kmetijskih parcel, zlasti trajnih pašnikov (glej odstavke 3.9, 3.10 in 3.20), — države članice, za katere je bilo ugotovljeno, da na IAKS vplivajo sistemske napake, zlasti v zvezi z nepravilno administrativno obravnavo zahtevkov za pomoč (glej odstavek 3.15 in okvir 3.5), sprejmejo takojšnje popravljalne ukrepe, — knjige terjatev držav članic vsebujejo celotne in zanesljive informacije o zneskih in naravi dolgov ter da se uporabljajo uspešni postopki izterjave/izvršitve brez kakršnih koli nepotrebnih zamud (glej odstavka 3.24 in 3.25).		X					
	Priporočilo 2: Komisija naj zagotovi, da se postopek okrepitve zagotovila uspešno uporablja, da se okrepita kakovost in primerljivost dela, ki ga opravljajo revizijski organi, ter da se sprejmejo popravljalni ukrepi v zvezi s stopnjo inšpekcijskih pregledov na kraju samem, ki so jo italijanski organi neupravičeno zmanjšali (glej odstavke 3.30 do 3.35).					X		

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
	Priporočilo3: Komisija naj dejavno spremlja uporabo popravljalnih ukrepov v zvezi s pomanjkljivostmi kontrolnega sistema, ki se uporablja za pomoč EU za skupine proizvajalcev na Poljskem (glej odstavke 3.36 do 3.38).	X						
	4.37 *Glede na ta pregled ter ugotovitve in zaključke za leto 2013 Sodišče za področje razvoja podeželja priporoča:*							
2013	**Priporočilo 1:** države članice naj bolje izvajajo obstoječe administrativne preglede ob upoštevanju vseh pomembnih informacij, ki so na razpolago plačilnim agencijam, saj je tako mogoče odkriti in popraviti večino napak (glej odstavka 4.8 in 4.20). Zlasti za naložbene ukrepe bi bilo treba pri administrativnih pregledih uporabiti vse razpoložljive informacije, da se potrdi upravičenost odhodkov, projektov in upravičencev (vključno z vsemi končnimi delničarji) in skladnost postopkov javnega naročanja z veljavnimi pravili EU in/ali nacionalnimi pravili,			X				
	Priporočilo 2: Komisija naj zagotovi ustrezno spremljanje vseh primerov, pri katerih je Sodišče odkrilo napake (navedeni v odstavkih 4.14, 4.20 in 4.21 ter v odstavku 4.16 v zvezi z okoljem),			X				*Komisija meni, da je Računskemu sodišču dala dokaze, da je vse primere ustrezno obravnavala. Posamezne transakcije iz odstavkov 4.14 in 4.21 je Komisija preverila s posebnimi revizijami. Sistemske pomanjkljivosti iz odstavka 4.20 zadevajo ista vprašanja kot tiste, ki so jih odkrili revizorji Komisije in so kot take vključene v oceno tveganja pri pripravi delovnega programa.* *Poleg tega je v zvezi z odstavkom 4.16 upravičenec med presojo končnega poročila pisno potrdil, da ne more izterjati DDV, zato Komisija ni imela nobenega razloga, da bi dvomila v to pisno potrditev.*
	Priporočilo 3: države članice naj zagotovijo, da so akcijski načrti za obravnavanje visoke stopnje napak na področju razvoja podeželja celoviti tako, da zajemajo vse regije in obravnavajo vse ukrepe, zlasti naložbene, ter upoštevajo revizijske ugotovitve Komisije in Sodišča (glej odstavek 4.30),		X					

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2013	*za SKP kot celoto pa:*							
	Priporočilo 4: Komisija naj dokumentira svoj način izračunavanja odhodkov, zajetih v njenih revizijah skladnosti (glej odstavek 4.24),	X						
	Priporočilo 5: Komisija naj sprejme ukrepe za nadaljnje zmanjšanje zaostankov pri nezaključenih revizijskih spisih, da se lahko vse revizije, ki so bile opravljene pred letom 2012, zaključijo do konca leta 2015 (glej odstavek 4.27),	X						
	Priporočilo 6: Komisija naj nadalje razvije svoj pristop za izračun stopnje preostale napake tako, da zagotovi, da se upoštevajo vsi odhodki in plačilne agencije (glej odstavek 4.29).	X						
	4.38 *Poleg tega Sodišče priporoča:*							
	Priporočilo 7: naj finančne popravke za države članice v zvezi z ESR podpirajo dokazi o njihovi potrditvi (glej odstavek 4.34).	X						

POGLAVJE 8

Varnost in državljanstvo

KAZALO

	Odstavki
Uvod	8.1–8.6
Kratek opis razdelka večletnega finančnega okvira	8.2–8.5
Obseg revizije in revizijski pristop	8.6
Pravilnost transakcij	8.7
Preučitev izbranih sistemov	8.8–8.12
Deljeno upravljanje	8.8–8.10
Neposredno upravljanje	8.11
Letni poročili o dejavnostih in druge ureditve upravljanja	8.12

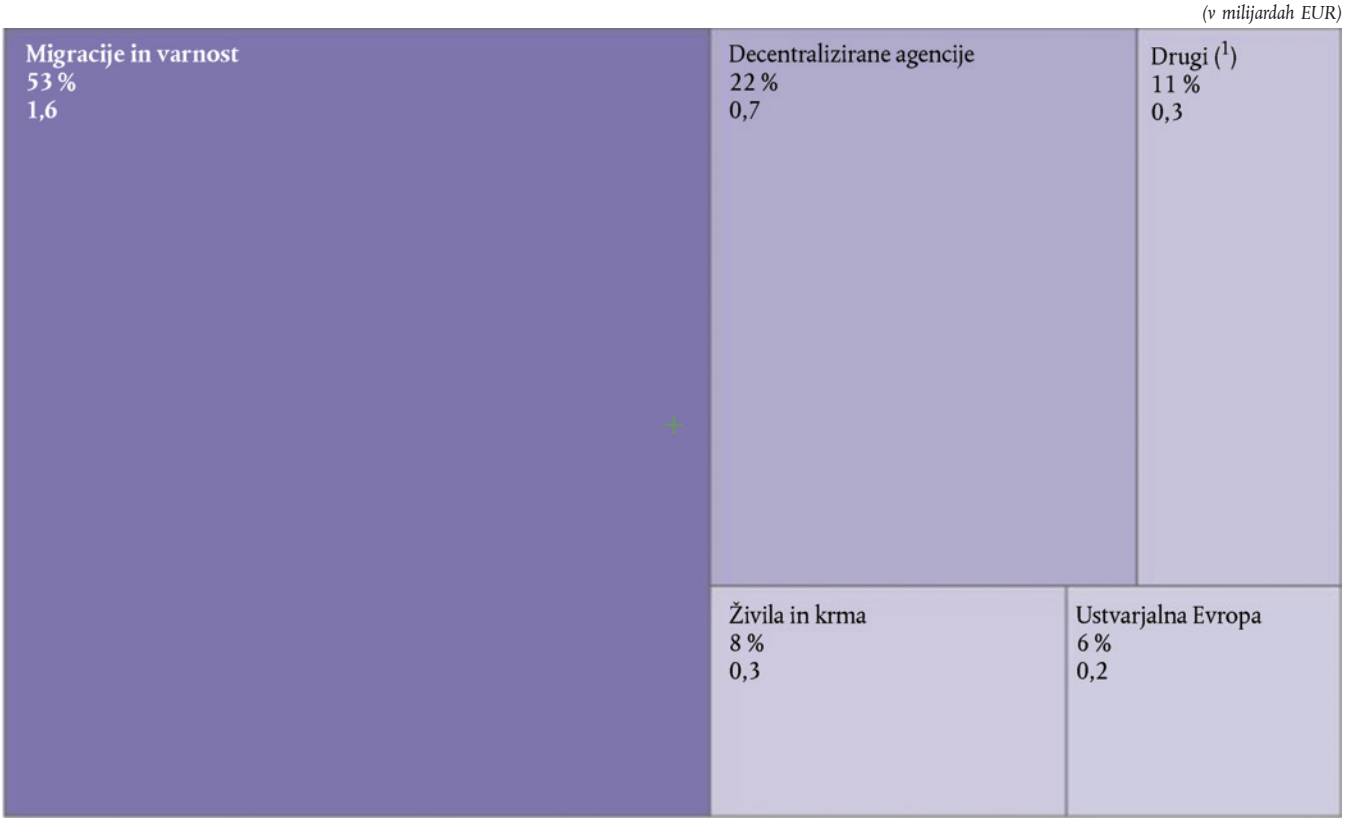
UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

8.1 V tem poglavju so predstavljene ugotovitve Sodišča za razdelek *večletnega finančnega okvira* varnost in državljanstvo. V ***okviru 8.1*** je pregled glavnih dejavnosti in porabe v tem razdelku v letu 2016.

Okvir 8.1 – Razdelek 3 večletnega finančnega okvira – razčlenitev za leto 2016

(v milijardah EUR)



Plačila za leto skupaj	3,1
– *predujem* (2)	*2,2*
+ *obračunan predujem* (2)	*1,5*
Revidirana populacija skupaj	**2,4**

(1) Vključuje odhodke za potrošnike, pravosodje, pravice, enakopravnost in državljanstvo.
(2) V skladu z usklajeno opredelitvijo z izkazi povezanih transakcij (za podrobnejše informacije glej odstavek 10 ***Priloge 1.1***).

Vir: Konsolidirani zaključni račun EU za leto 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Kratek opis razdelka večletnega finančnega okvira

8.2 V razdelku 3 so zajete različne politike, katerih skupni cilj je okrepiti pojem državljanstva EU z oblikovanjem območja svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja. Kot je prikazano v ***okviru 8.1***, je najpomembnejše področje odhodkov področje migracij in varnosti; financiranje je predvideno tudi za program Živila in krma (ki zajema prehrano, zdravje živali in rastlin ter dobrobit živali), kulturne in ustvarjalne dejavnosti (Ustvarjalna Evropa) ter programe, ki zajemajo pravosodje, pravice, enakopravnost in državljanstvo ter potrošnike in zdravje. Znaten delež plačil izvajajo decentralizirane agencije ([1]).

Migracije in varnost

8.3 Večina odhodkov za migracije in varnost prihaja iz dveh skladov: Sklada za azil, migracije in vključevanje ([2]) (AMIF) in Sklada za notranjo varnost (ISF). Ta sklada sta bila vzpostavljena za obdobje 2014–2020 in sta nadomestila program SOLID (Solidarnost in upravljanje migracijskih tokov), ki je zajemal štiri instrumente ([3]) in programa Preprečevanje kriminala in boj proti njemu (ISEC) ter Preprečevanje, pripravljenost in obvladovanje posledic v zvezi s terorizmom ter drugimi tveganji, povezanimi z varnostjo (CIPS). Tako kot v okviru programa SOLID je upravljanje večine sredstev Sklada za azil, migracije in vključevanje in Sklada za notranjo varnost deljeno med državami članicami in Komisijo (GD za migracije in notranje zadeve (GD HOME)). Cilj Sklada za azil, migracije in vključevanje je prispevati k učinkovitemu upravljanju migracijskih tokov ter vzpostavitev skupnega pristopa EU k azilu in priseljevanju. Cilj Sklada za notranjo varnost je doseči visoko raven varnosti v EU. Sestavljata ga dva instrumenta ([4]): Sklad za notranjo varnost – meje in vizumi ter Sklad za notranjo varnost – policijsko sodelovanje. Prvi zagotavlja podporo za usklajeno upravljanje meja in razvoj skupne vizumske politike, medtem ko se drugi osredotoča na sodelovanje med organi kazenskega pregona in izboljšanje zmogljivosti za obvladovanje varnostnih tveganj in kriz.

([1]) Na različnih področjih politike tega razdelka je trenutno dejavnih 12 takšnih organov.

([2]) Pravni akt o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje je na voljo na spletišču Eur-Lex.

([3]) Pravni akti o ustanovitvi teh instrumentov so na voljo na spletišču Eur-Lex: Sklad za zunanje meje, Evropski sklad za vračanje, Evropski sklad za begunce, Evropski sklad za vključevanje državljanov tretjih držav.

([4]) Pravni akti o ustanovitvi teh instrumentov so na voljo na spletišču Eur-Lex: Sklad za notranjo varnost – meje in vizumi, Sklad za notranjo varnost – policijsko sodelovanje.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Druga področja

8.4 Glavni cilj programa Živila in krma je zagotovitev zdravja ljudi, živali in rastlin na vseh stopnjah živilske verige. Največja odhodkovna postavka zajema povračilo stroškov držav članic v okviru programov, ki jih je odobrila Komisija in ki so povezani z nekaterimi živalskimi boleznimi.

8.5 Ustvarjalna Evropa je okvirni program EU za podporo kulturnemu in avdiovizualnemu sektorju. Razdelek 3 vsebuje tudi številne programe, ki so namenjeni izpolnitvi skupnega cilja za okrepitev področja varnosti in državljanstva, še posebej programa za pravosodje in potrošnike ter program za pravice, enakopravnost in državljanstvo.

Obseg revizije in revizijski pristop

8.6 Sodišče uporablja revizijski pristop in metode, opisane v ***Prilogi 1.1***, zato je leta 2016 za področje varnost in državljanstvo preučilo:

(a) vzorec 15 transakcij v skladu z odstavkom 7 ***Priloge 1.1***. Vzorec je bil zasnovan za pomoč Sodišču pri oblikovanju mnenja o proračunski porabi kot celoti za leto 2016 in ne zato, da bi bil reprezentativen za vse vrste porabe v okviru tega razdelka večletnega finančnega okvira. Takšna odločitev je bila posledica razmeroma nizke stopnje plačil za to področje politik v letu 2016 (približno 2 % skupne proračunske porabe EU). Vzorec je sestavljalo pet transakcij v okviru deljenega upravljanja z državami članicami ([5]), sedem v okviru neposrednega upravljanja, ki ga je izvajala Komisija, in tri, ki vključujejo obračun predujmov za agencije;

(b) glavne sisteme, ki jih uporabljajo Komisija in države članice za dajanje zagotovil v zvezi s plačili v okviru programa SOLID, Sklada za azil, migracije in vključevanje ter Sklada za notranjo varnost. V zvezi z delovanjem sistemov smo opravili tudi dodatno preizkušanje vzorca 35 transakcij: 24 v okviru deljenega upravljanja Komisije in držav članic in 11 v okviru neposrednega upravljanja Komisije. Vzorec transakcij z deljenim upravljanjem je bil osredotočen na program SOLID, saj je bila večina odhodkov, ki jih je obračunala Komisija, leta 2016 še naprej v okviru tega programa. Sodišče je v največji meri preučilo tiste sisteme držav članic, za katere je Komisija ocenila, da dajejo sprejemljivo stopnjo zagotovila;

([5]) Nemčija, Španija, Francija, Italija in Litva.

UGOTOVITVE SODIŠČA

(c) ali so bile informacije o pravilnosti porabe v letnih poročilih o dejavnostih GD HOME in GD za komuniciranje (GD COMM) v glavnem skladne z rezultati Sodišča.

PRAVILNOST TRANSAKCIJ

8.7 Od 15 preučenih transakcij so bile v štirih ugotovljene količinsko opredeljive napake, od katerih so bile tri manjše od 2 % vrednosti preučenih transakcij. Ker vzorec ni bil zasnovan tako, da bi bil reprezentativen za porabo v okviru tega razdelka večletnega finančnega okvira, se stopnja napake ne izračuna.

PREUČITEV IZBRANIH SISTEMOV

Deljeno upravljanje

Sklada AMIF in ISF

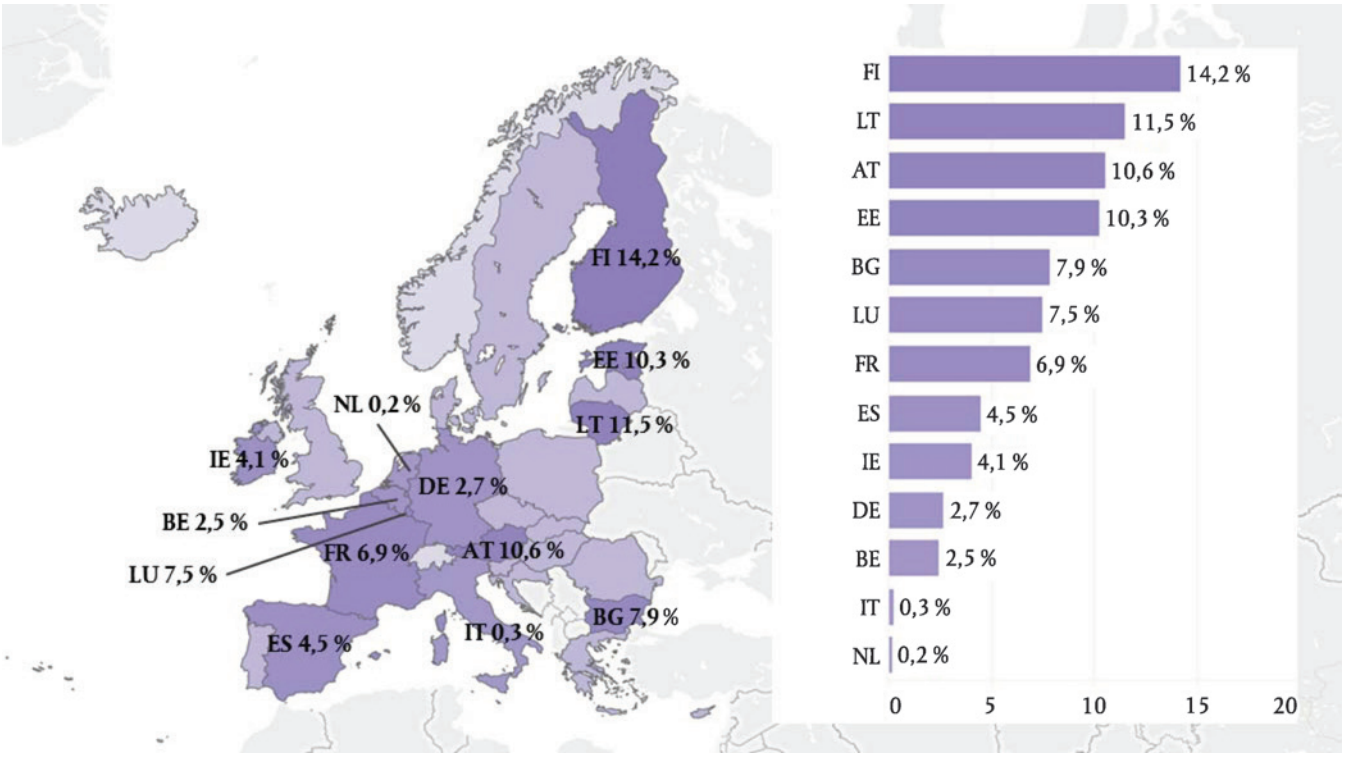
8.8 Sodišče je pregledalo postopek, na podlagi katerega je Komisija odobrila deset nacionalnih programov, njeno oceno upravljavskih in kontrolnih sistemov držav članic in finančne potrditve zaključnih računov skladov AMIF in ISF za leto 2016. Pri vseh obiskih v štirih državah članicah ([6]) je Sodišče preizkusilo enake sisteme. Kot je prikazano v ***okviru 8.2***, je bil napredek pri izvrševanju plačil skladov AMIF in ISF, za katera se uporablja deljeno upravljanje, dve leti po začetku sedemletnega *programskega obdobja* počasen.

ODGOVORI KOMISIJE

8.8 *Čeprav je bila stopnja plačil v okviru prvih računovodskih izkazov za proračunski leti 2014 in 2015 nizka, želi Komisija poudariti, da so se plačila, sporočena v letu 2017 (za računovodske izkaze iz leta 2016), v primerjavi z računovodskimi izkazi za leti 2014 in 2015 povečala za več kot trikrat. Poleg tega so v skladu z letnim poročilom o izvajanju za leto 2016 zneski, odobreni na ravni držav članic, dosegli 36 % za AMIF in 40 % za ISF. Po pričakovanjih naj bi se tako plačila povečevala tudi v prihodnje.*

([6]) Za AMIF v Španiji in Avstriji ter ISF v Nemčiji in Franciji.

Okvir 8.2 – Izvajanje skladov AMIF in ISF je bilo do proračunskega leta 2015 relativno počasno



Opomba: S stopnjo izvrševanja se poraba v okviru deljenega upravljanja v proračunskih letih 2014 in 2015 primerja s skupnimi dodeljenimi sredstvi za obdobje financiranja 2014–2020 za 13 držav članic, za katere je Komisija obračunala odhodke v letih 2014 in 2015.

Vir: Sklep Komisije o potrditvi zaključnih računov za nacionalne programe v zvezi z odhodki, ki jih podpirata AMIF in ISF, za proračunski leti 2014 in 2015 .

UGOTOVITVE SODIŠČA

8.9 Sodišče je ugotovilo več slabosti na ravni Komisije (GD HOME) in ravni držav članic. ***Okvir 8.3*** prikazuje glavne slabosti sistemov in njihove učinke.

Program SOLID

8.10 Preučitev dodatnega vzorca transakcij (glej odstavek 8.6(b)), ki ga je izvedlo Sodišča, je v glavnem potrdila oceno Komisije o stopnji zagotovila, ki jo dajejo sistemi držav članic.

ODGOVORI KOMISIJE

8.9 *Komisija poudarja, da je njen kontrolni sistem dobro deloval in je bil dosleden, tako da je lahko zagotovila ustrezno zagotovilo, kot je razvidno iz letnega poročila o dejavnostih.*

8.10 *Komisija pozdravlja splošno potrditev njene ocene glede stopnje zagotovila, ki jo za program SOLID dajejo sistemi držav članic, s strani ERS. Po mnenju Komisije to dokazuje, da je tudi stopnja zagotovila zanesljiva.*

Okvir 8.3 – Sistemske slabosti, ki se nanašajo na program SOLID in sklada AMIF in ISF		
Slabost	**Učinek**	**Odgovor Komisije**
Raven Komisije		
1. Države članice so pripravile veliko število osnutkov programov AMIF/ISF (npr. nemški program ISF je imel 10 različic, britanski program AMIF pa devet), ki jih je pregledala Komisija, preden sta bila programa odobrena.	Morebitne zamude pri izvajanju.	*Programska faza je bila proces, ki se je ponavljal in izvajal skupaj z državami članicami ter je bil potreben za zagotavljanje visoke kakovosti nacionalnih programov, ki jih je Komisija odobrila za programsko obdobje 2014–2020.*
2. Ocena sistemov držav članic za AMIF in ISF, ki jo je opravila Komisija, je pogosto temeljila na premalo podrobnih informacijah, zlasti na področju revizijskih strategij.	Ocena sistemov držav članic, ki jo je izvedla Komisija, je necelovita.	*Komisija se ne strinja z mnenjem ERS, zlasti kar zadeva revizijske strategije, in sicer na podlagi naslednjih predpostavk.* *Kljub temu, da revizijskim organom v skladu s pravno podlago ni treba predložiti poročil o revizijah sistemov, je Komisija od revizijskih organov sistematično zahtevala, da po potrebi predložijo taka poročila. Na podlagi modela zagotovila v okviru deljenega upravljanja se ji ni zdelo niti realistično niti učinkovito, da bi se pregledala in analizirala celotna vsebina vseh posameznih poročil o revizijah sistemov.* *Poročila revizijskega organa so le eno od orodij, s katerimi lahko revizijski organ in nato Komisija pridobita zagotovilo o verodostojnosti treh mnenj, ki jih je v računovodskih izkazih izrazil revizijski organ. Model zagotovila v okviru pristopa deljenega upravljanja temelji na štirih drugih stebrih zagotovila (povzetek revizijske strategije; rezultati revizij sistemov; rezultati finančnih revizij; ponovna revizija, če je potrebna, ter vse druge revizije, ki so bile v referenčnem obdobju opravljene pri odgovornem organu; lastna revizija GD HOME, tj. prek pregleda dokumentacije, sestankov za pregled sistema in revizij sistemov).*
3. Revizijsko delo za program SOLID, ki so ga opravili zunanji izvajalci: — Kljub takojšnjim odgovorom držav članic je pri poročanju o naknadnih revizijah skladnosti prihajalo do zamud (povprečno 20 mesecev za pripravo končnega revizijskega poročila).	Zamude pri odpravi pomanjkljivosti v kontrolnih sistemih držav članic.	*Komisija priznava, da je v preteklosti pri poročanju o naknadnih revizijah skladnosti prihajalo do določenih zamud, vendar se ne strinja, da bi zaradi tega države članice zamujale pri odpravi pomanjkljivosti v kontrolnih sistemih.* *Glavni cilj naknadne kontrole je, da se ugotovi preostala stopnja napake pri revidiranih programih; zagotovilo Komisije temelji tudi na revizijah sistemov v celotnem programskem obdobju, ki so za države članice glavna priložnost, da sprejmejo korektivne ukrepe za sistemske pomanjkljivosti.*

Slabost	Učinek	Odgovor Komisije
— Pomanjkljivo dokumentirani postopki za kontrolo kakovosti revizijskega dela, ki so ga opravili zunanji izvajalci.	Tveganje nedosledne kakovosti v naknadnih revizijah skladnosti.	*GD HOME je te zunanje izvajalce uporabil za izvajanje revizij po letnem delovnem načrtu.* *GD HOME se pri nadzoru izvajalcev opira na ključne elemente, ki presegajo sistematično izpolnjevanje kontrolnih seznamov in s tem povezano upravno breme (tj. posebne smernice glede tveganj za višjega vodstvenega delavca, ki usklajuje postopek pregleda, standardni kontrolni seznami za revizije projektov, pripravljeni za zagotovitev skladnega revizijskega pristopa v vseh državah članicah; sestanki revizorja dokumentacije in zunanjega izvajalca zaradi poročanja o revizijskih nalogah, tveganjih itd.).*
Raven držav članic		
4. Pregledi na kraju samem, ki jih izvajajo pristojni organi, v Avstriji in Španiji niso bili ustrezno dokumentirani. Vzorci, ki jih je bilo potrebno pregledati, v Španiji niso bili izbrani iz celotne populacije.	Povečano tveganje na področju upravljanja, nadzora in upravičenosti financiranih ukrepov.	
5. Španija in Francija nimata namenskega orodja IT za upravljanje in kontrolo sredstev.		*Kar zadeva orodja IT za upravljanje sredstev, je Francija vzpostavila sistem PRESAGE, ki v času prvih računovodskih izkazov še ni deloval v celoti. Pristojni organ se je zavezal, da bo do sredine leta 2017 vse projekte vnesel v podatkovno zbirko. Vendar pa to ni vplivalo na upravičenost stroškov in ni pomenilo finančnih tveganj, saj je pristojni organ izvršil samo predplačila.*
6. Slabosti v revizijskih dejavnostih, ki so jih opravili revizijski organi: V Nemčiji in Avstriji je bilo premalo dokazov, da odgovorni organ izpolnjuje kriterije za imenovanje. V metodologiji vzorčenja v Franciji niso bile upoštevane razlike med inherentnimi tveganji skladov AMIF in ISF. V Nemčiji je bilo preizkušanje administrativnih kontrol nepopolno.		*Kar zadeva metodologijo vzorčenja, ki jo uporablja francoski revizijski organ, je revizijski organ spremenil pristop.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

Neposredno upravljanje

8.11 Pri preučitvi vzorca transakcij v zvezi z odhodki, ki jih neposredno upravlja Komisija, je Sodišče ugotovilo, da je bila približno polovica transakcij brez napak. Napake, ki jih je odkrilo Sodišče, večinoma niso bile resne in so se nanašale na upravičenost stroškov in razpisne postopke. Primer ugotovitve o sredstvih EU za projekt nujne pomoči je prikazan v ***okviru 8.4***.

Okvir 8.4 – Primer ugotovitve Sodišča

Sodišče je preučilo plačilo nujne pomoči, ki ga je Komisija (GD za migracije in notranje zadeve) izplačala Grčiji za prevoz migrantov, ki niso državljani EU, z grških otokov v celinsko Grčijo v obdobju od avgusta do novembra 2015 v času vrhunca begunske krize.

Grški organi so plačali 8 milijonov EUR za najem plovil za prevoz migrantov njihovo nastanitev in oskrbo s hrano. Komisija je v okviru sporazuma, ki ga je sklenila z grškimi organi novembra 2015, za ta ukrep prispevala nepovratna sredstva v višini 6 milijonov EUR.

Izbrane ladijske družbe so prepeljale več kot 150 000 migrantov, ki so jim zagotovile nastanitev in oskrbo s hrano, ter odraslim migrantom za prevoz zaračunale 60 EUR za vozovnico (otrokom so zaračunale do 30 EUR), s čimer so zaslužile do 9 milijonov EUR. Med plovbo s celine do migrantov na otokih plovila niso prevažala potnikov.

ODGOVORI KOMISIJE

8.11 *Komisija pozdravlja potrditev s strani ERS, da ugotovljene napake večinoma niso bile resne.*

Okvir 8.4 – Primer ugotovitve Sodišča

Prihod več sto tisoč migrantov v Grčijo je zahteval nujen in učinkovit humanitaren odziv EU. Namen ukrepa je bil omogočiti transfer migrantov z otokov na celinsko Grčijo, da bi se izognili humanitarni katastrofi. Zaradi tega je morala Grčija s prevoznimi družbami skleniti pogodbe za uporabo plovil, ki jih tako ni bilo mogoče uporabiti za turistične dejavnosti ali zagotavljanje rednih storitev. Ukrep je bil zelo nujen in izjemno koristen, izvedel pa se je ob polnem spoštovanju dobrega finančnega poslovodenja.

Grški organi so podpisali pogodbo, da bi:

(1) za prevoz migrantov zagotovili razpoložljivost plovil, ki še niso bila vključena v redne prevoze, zlasti za turiste v poletnem obdobju;

(2) migrantom zagotovili storitve na področju prevoza, nastanitve in oskrbe s hrano.

Javni razpis grških organov je jasno določal, da bo izvajalec izvajal storitve, ki običajno niso vključene v ceno vozovnice. To je med drugim vključevalo oskrbo s hrano in nastanitev, iz prejetih ponudb pa je bilo tudi jasno razvidno, da je bilo v ceno ponudbe vključeno tudi povratno potovanje brez potnikov. V razpisni dokumentaciji, ki so jo pripravili grški organi, je bilo prav tako določeno, da bodo lahko izvajalci ceno vozovnice za ta potovanja zaračunali migrantom. To se je odražalo tudi v ceni prejetih ponudb.

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
Komisija je bila obveščena, da so ladijske družbe migrantom zaračunavale svoje storitve. Vendar pri oceni predlaganega ukrepa oktobra 2015 in oceni njegove smotrnosti pred izplačilom razlike nepovratnih sredstev marca 2016 ni omenila morebitnih prihodkov od migrantov. V dokumentaciji v zvezi s pogodbo med grškimi organi in ladijskimi družbami je bilo omenjeno zaračunavanje migrantom, ni pa bila navedena ocena teh prihodkov. Zato je v okviru tega izrednega ukrepa delitev financiranja na javne vire in prihodki od migrantov nepregledna.	*Komisija se ne strinja z oceno ERS in to ugotovitvijo.* *Finančno izvajanje ukrepa je v celoti skladno s sporazumom o dodelitvi nepovratnih sredstev, sklenjenim z grškimi organi, in se izvaja v skladu z veljavnimi pravili, zato je zakonito in pravilno.*
Povprečna tržna cena v visoki sezoni za povratno vozovnico v ekonomskem razredu za te poti je znašala do 90 EUR. Prihodki od migrantov, v višini do 60 EUR na vozovnico, so prispevali k prihodkom in posledično dobičku ladijskih družb. Zakonodaja EU upravičencem do nepovratnih sredstev EU ne dovoljuje, da bi z izvajanjem projektov ustvarili dobiček in grški organi, kot upravičenci do nepovratnih sredstev dejansko niso ustvarili dobička.	*Cena vozovnice ne more šteti za relevanten prihodek iz naslova pogodbe, saj je bil namen pogodbe zagotavljanje storitev, ki presegajo tiste, ki so predvidene v ceni vozovnice.* *Komisija zato meni, da so bili javni razpis, ocenjevanje ponudb, oddaja naročila, izvajanje storitev in plačilo grških organov zakoniti, pravilni in popolnoma pregledni.* *Ob upoštevanju dejstva, da so migranti uporabljali vse zmogljivosti plovil (vključno s prvim razredom in kabinami) ter da prevozne družbe niso imele prihodkov od prevoza vozil ali drugih storitev, na primer na področju prehrane, Komisija meni, da so grški organi plačali pošteno ceno za prevozne storitve.* *Kot je pojasnjeno zgoraj, naj bi pogodba zagotavljala storitve, ki presegajo tiste, ki so predvidene v ceni vozovnice, in zato vsakršen morebitni prihodek oziroma dobiček, če je obstajal, ni relevanten za sporazum o dodelitvi nepovratnih sredstev niti ga ni mogoče izmeriti.*
Pogodbe grških organov z ladijskimi družbami so se nanašale na uporabo plovil za obdobja do največ 20 dni, po ceni 30 000–40 000 EUR na dan za posamezno ladjo in za skupno obdobje 228 plovnih dni. Kljub temu da so bile ladje nekaj dni neaktivne v pristanišču, so bile družbe plačane tako, kot je bilo dogovorjeno v pogodbi. Tri ladje so bile v pristanišču neaktivne (prva 3, druga 4 in tretja 5 dni), za kar je bilo ladijskim službam izplačanih 415 500 EUR.	*Nekaj dni nedejavnosti plovil, o katerih poroča ERS, je bilo pričakovati, saj so morala biti plovila v skladu s pogodbo vedno na razpolago, da bi lahko v izrednih razmerah, s katerimi se je Grčija soočala v obdobju, za katero so bila dodeljena nepovratna sredstva, kadar koli odplula proti kateremu koli cilju. Po izračunih Komisije je bilo skupaj sedem nedejavnih dni.*

Letni poročili o dejavnostih in druge ureditve upravljanja

8.12 Letni poročili o dejavnostih GD HOME in GD COMM sta bili pripravljeni v skladu z navodili GD za proračun. Metode, ki so bile uporabljene za izračun stopnje napake, niso pokazale nobenih metodoloških problemov. Število transakcij, ki smo jih revidirali v letu 2016, je statistično premajhno, da bi lahko informacije o pravilnosti porabe, o katerih sta poročala ta generalna direktorata, primerjali s svojimi revizijskimi rezultati.

POGLAVJE 9

Evropa v svetu

KAZALO

	Odstavek
Uvod	9.1–9.5
Kratek opis področja Evropa v svetu	9.2–9.4
Obseg revizije in revizijski pristop	9.5
Pravilnost transakcij	9.6–9.23
Letna poročila o dejavnostih in druge ureditve upravljanja	9.24–9.33
Ocena sistema GD NEAR	9.24–9.27
Slabosti revizijskih organov	9.24
Študija stopnje preostale napake za leto 2016	9.25–9.27
Ocena sistema GD DEVCO	9.28
Letna poročila o dejavnostih	9.29–9.33
Zaključek in priporočila	9.34–9.37
Zaključek	9.34–9.35
Priporočila	9.36–9.37

Priloga 9.1 – Rezultati preizkušanja transakcij za področje Evropa v svetu

Priloga 9.2 – Pregled napak z vsaj 20-odstotnim učinkom za področje Evropa v svetu

Priloga 9.3 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za področje Evropa v svetu

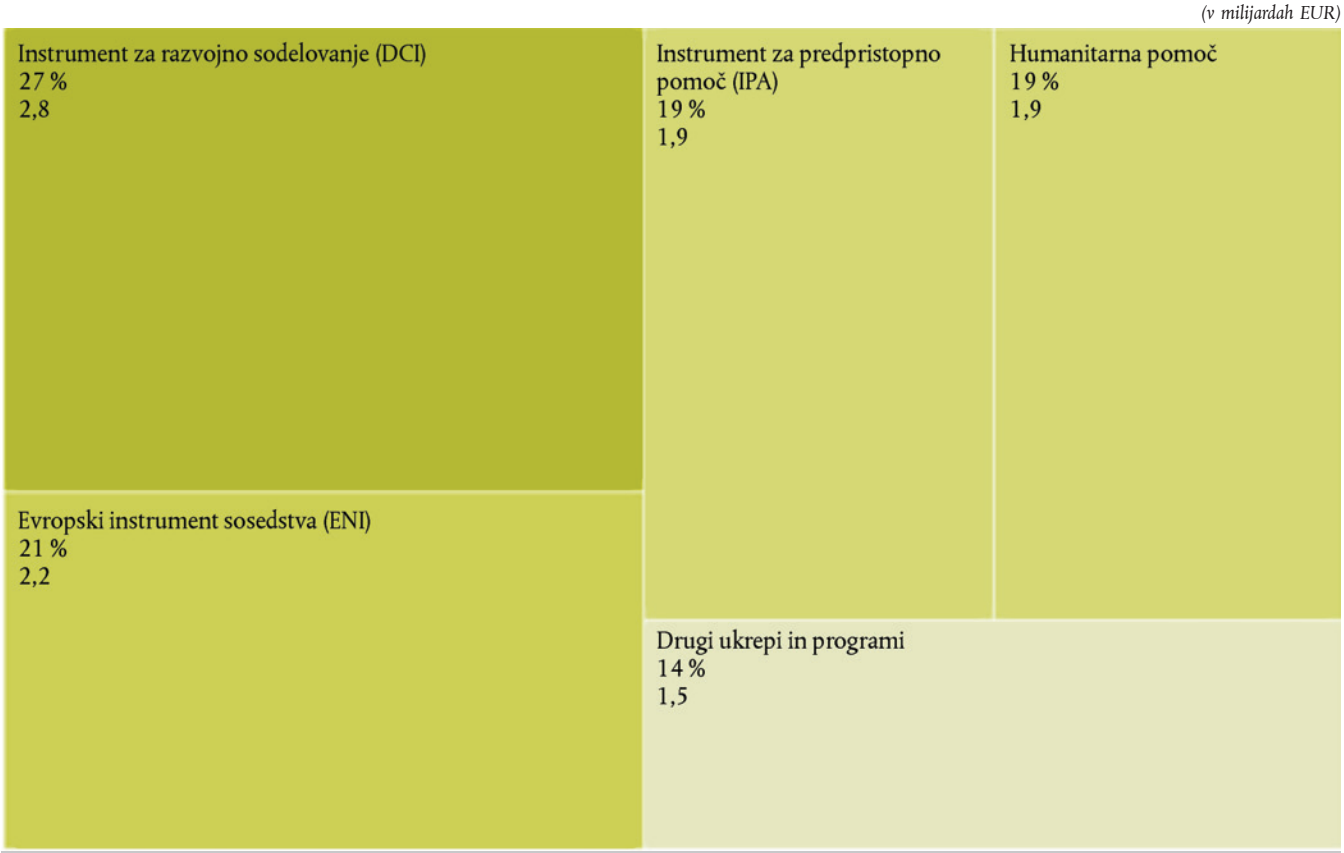
UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

9.1 V tem poglavju so predstavljene ugotovitve Sodišča za *razdelek večletnega finančnega* okvira Evropa v svetu. V ***okviru 9.1*** je pregled glavnih dejavnosti in porabe v tem razdelku v letu 2016.

Okvir 9.1 – Razdelek večletnega finančnega okvira Evropa v svetu – razčlenitev za leto 2016

(v milijardah EUR)



Plačila za leto skupaj	10,3
– *predujmi* ([1]) ([2])	*6,6*
+ *obračunani predujmi* ([1])	*4,6*
Revidirana populacija skupaj	**8,3**

([1]) V skladu z usklajeno opredelitvijo z izkazi povezanih transakcij (za podrobnejše informacije glej odstavek 10 ***Priloge 1.1***).
([2]) Vključno z 0,3 milijarde EUR plačil za Jamstveni sklad za zunanje ukrepe.

Vir: Konsolidirani zaključni račun EU za leto 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Kratek opis področja Evropa v svetu

9.2 Področje Evropa v svetu zajema odhodke za celotno področje zunanjega delovanja (zunanjo politiko), ki se financira iz proračuna EU. Politike so namenjene:

— promociji vrednot EU, kot so človekove pravice, demokracija in pravna država, v svetu,

— obravnavanju glavnih svetovnih izzivov, kot so podnebne spremembe in izguba biotske raznovrstnosti,

— povečanju vpliva razvojnega sodelovanja EU, katerega osnovni cilj je izkoreninjenje revščine,

— vlaganju v dolgoročno blaginjo in stabilnost v sosedstvu EU s pripravo držav kandidatk na članstvo in s sosedsko politiko,

— krepitvi evropske solidarnosti po naravnih nesrečah ali nesrečah, ki jih je povzročil človek,

— izboljšanju preprečevanja in reševanja kriz, ohranjanju miru in krepitvi mednarodne varnosti.

9.3 Najpomembnejši generalni direktorati, ki sodelujejo pri izvrševanju proračuna za zunanje delovanje, so Generalni direktorat za mednarodno sodelovanje in razvoj (GD DEVCO), Generalni direktorat za sosedstvo in širitvena pogajanja (GD NEAR), Generalni direktorat za evropsko civilno zaščito in evropske operacije humanitarne pomoči (GD ECHO) ter Služba za instrumente zunanje politike (FPI).

9.4 Leta 2016 so plačila za področje Evropa v svetu dosegla 10,3 milijarde EUR. Izplačana so bila v več kot 150 državah, in to v okviru raznih instrumentov (glej ***okvir 9.1***) in na različne načine ([1]).

([1]) Zlasti kot financiranje javnih naročil, nepovratna sredstva, posebna posojila, jamstva za posojila in finančna pomoč, proračunska podpora ter druge namenske oblike proračunske pomoči.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Obseg revizije in revizijski pristop

9.5 Sodišče uporablja revizijski pristop in metode, opisane v ***Prilogi 1.1***, zato je leta 2016 za področje Evropa v svetu preučilo:

(a) vzorec 156 *transakcij* v skladu z odstavkom 7 ***Priloge 1.1***. Vzorec je bil zasnovan tako, da je reprezentativen za vse vrste porabe v okviru tega razdelka večletnega finančnega okvira. Zajemal je 68 transakcij, ki so jih odobrile delegacije EU v 12 državah *upravičenkah*, in 88 transakcij, ki so bile odobrene na sedežu Komisije in od katerih so jih 24 izvršili partnerji GD za humanitarno pomoč in civilno zaščito na območjih humanitarnih kriz;

(b) ustrezne sisteme za ugotavljanje sistemskih slabosti, kadar so bile odkrite *napake*;

(c) ali so bile informacije o *pravilnosti* porabe v *letnih poročilih o dejavnostih* GD DEVCO in GD NEAR v glavnem skladne z rezultati Sodišča.

PRAVILNOST TRANSAKCIJ

9.6 Pregled rezultatov preizkušanja transakcij je v ***Prilogi 9.1***. V 48 (31 %) od 156 preučenih transakcij so bile napake ([2]). Na podlagi 24 napak, ki jih je Sodišče količinsko opredelilo, ocenjujemo, da stopnja napake znaša 2,1 % ([3]).

9.7 Komisija je uporabila popravljalne ukrepe, ki so neposredno vplivali na 13 transakcij iz vzorca. Ti ukrepi so bili pomembni za naše izračune, saj so znižali našo oceno napake za to poglavje za 0,3 odstotne točke.

([2]) Nekatere transakcije so vsebovale več kot eno napako. Skupaj je Sodišče odkrilo 56 napak.

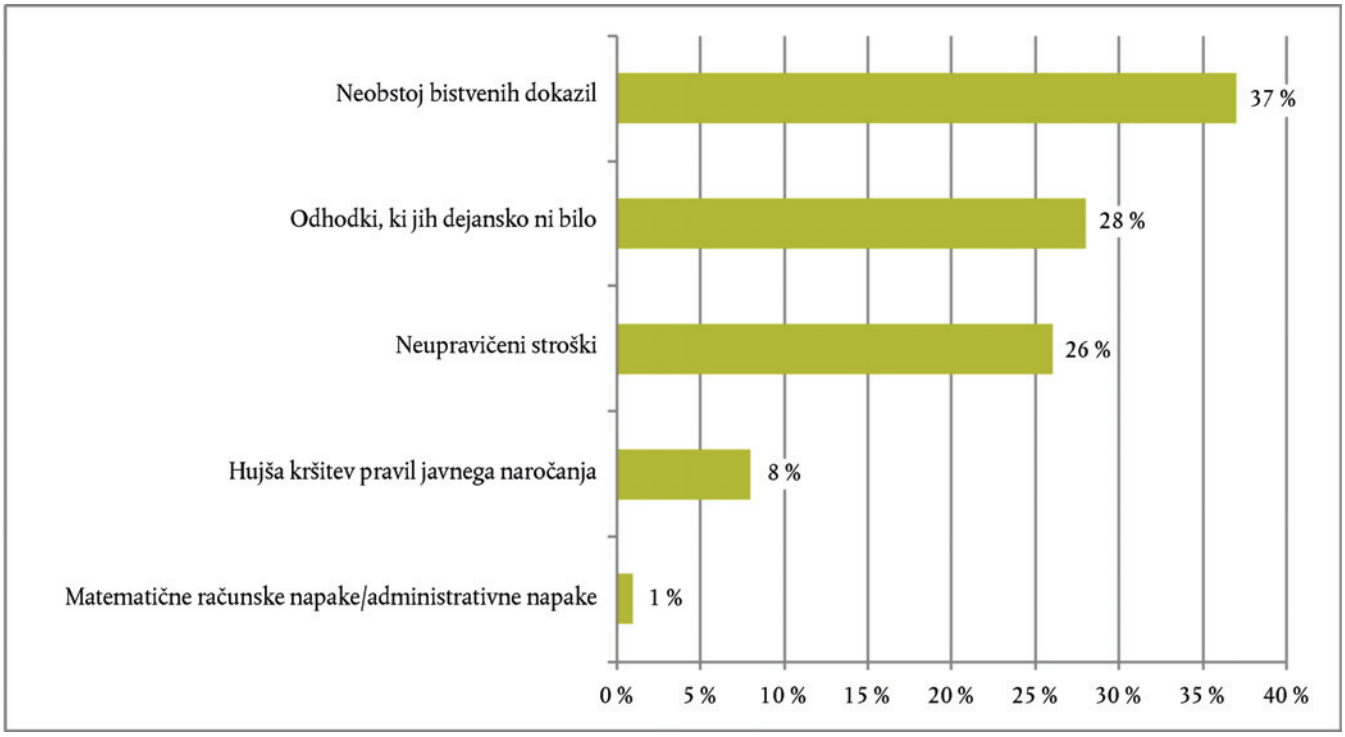
([3]) Sodišče svoj izračun napake pripravi na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je ocenjena stopnja napake v populaciji med 0,6 % in 3,6 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

UGOTOVITVE SODIŠČA

9.8 V petih primerih količinsko opredeljivih napak je imela Komisija dovolj informacij, da bi lahko te napake preprečila ali odkrila in popravila, preden je sprejela odhodke. Če bi Komisija ustrezno uporabila vse informacije, ki jih je imela, bi bila *ocenjena stopnja napake* za to poglavje nižja za 0,7 odstotne točke ([4]). Odkrili smo še šest drugih transakcij z napakami, ki bi jih morali odkriti revizorji, ki so jih imenovali upravičenci. Ti primeri so prispevali 0,2 odstotne točke k ocenjeni stopnji napake.

9.9 V ***okviru 9.2*** je razčlenitev naše ocene stopnje napake za leto 2016 po vrsti napake.

Okvir 9.2 – Evropa v svetu: razčlenitev ocenjene stopnje napake



Vir: Evropsko računsko sodišče.

([4]) Komisija je (v dveh primerih) sama zagrešila napaki, ki sta znašali 0,6 % stopnje napake, upravičenci pa (v treh primerih); njihove napake so znašale 0,1 % stopnje napake.

UGOTOVITVE SODIŠČA

9.10 Na dveh področjih pogoji za izplačilo omejujejo dovzetnost transakcij za napake, in sicer pri *proračunski podpori* ([5]) in na področju, na katerem se uporablja t. i. hipotetični pristop pri projektih z več donatorji, ki jih izvajajo mednarodne organizacije ([6]).

9.11 Proračunska podpora je prispevek k splošnemu proračunu države ali njenemu proračunu za posebno politiko ali cilj. Sodišče je preučilo, ali je Komisija spoštovala pogoje za izplačila proračunske podpore posameznim partnerskim državam in preverila, ali so bili izpolnjeni splošni pogoji za upravičenost (kot je zadovoljiv napredek pri finančnem upravljanju v javnem sektorju).

9.12 Toda pravne določbe se da razlagati na veliko različnih načinov in Komisija je lahko pri odločanju, ali so bili splošni pogoji izpolnjeni, precej fleksibilna. Sodišče pri svoji reviziji pravilnosti ne more preverjati faz po izplačilu pomoči partnerski državi, saj se po tej fazi sredstva združijo s proračunskimi viri države prejemnice. Morebitne slabosti v njenem finančnem upravljanju, ki privedejo do nepravilne uporabe sredstev na nacionalni ravni, se pri naši reviziji ne pokažejo kot napake ([7]).

9.13 Ko se prispevki Komisije za projekte z več donatorji združijo s prispevki drugih donatorjev in niso namensko rezervirani za posebne ugotovljive postavke odhodkov, Komisija domneva, da so bila pravila za upravičenost EU upoštevana, če združeni znesek zajema dovolj upravičenih odhodkov za pokritje prispevka EU. Ta pristop, ki ga uporablja Komisija, je pri preizkušanju podatkov upoštevalo tudi Sodišče ([8]).

([5]) Plačila proračunske podpore, ki so bila financirana iz splošnega proračuna, so v letu 2016 znašala 1,1 milijarde EUR.

([6]) Plačila mednarodnim organizacijam iz splošnega proračuna so v letu 2016 znašala 3,0 milijarde EUR. Ni mogoče ugotoviti, za kolikšen delež tega zneska se uporablja hipotetični pristop, saj ga Komisija ne spremlja ločeno.

([7]) Učinkovitost in uspešnost proračunske podpore sta obravnavani v več posebnih poročilih Računskega sodišča. Najnovejša med njimi so SR 32/2016 – Pomoč EU Ukrajini, SR 30/2016 – Uspešnost podpore EU za prednostne sektorje v Hondurasu in SR 13/2016 – Pomoč EU za krepitev javne uprave v Moldaviji (http://eca.europa.eu).

([8]) Sodišče ni kontroliralo s tem povezanih postavk odhodkov, če je bil prispevek Komisije manjši od 75 % proračuna za ukrep. Kadar so ti prispevki znašali od 75 % do 90 %, je Sodišče za vsak posamezen primer ocenilo, ali je treba kontrolirati z njimi povezane odhodke.

UGOTOVITVE SODIŠČA

9.14 Če se iz revidiranega vzorca izključi 7 transakcij proračunske podpore in 17 transakcij hipotetičnega pristopa, znaša ocenjena stopnja napake 2,8 % ([9]).

9.15 37 % ocenjene stopnje napake je mogoče pripisati odhodkom, za katere so manjkala bistvena dokazila (glej primere 1 do 3 v ***Prilogi 9.2***).

9.16 28 % ocenjene stopnje napake je posledica dveh primerov, v katerih je Komisija sprejela odhodke, do katerih v resnici ni prišlo (glej primer 4 v ***Prilogi 9.2***).

9.17 Najpogostejša vrsta napake, ki predstavlja 26 % ocenjene stopnje napake, so neupravičeni odhodki. To vključuje odhodke, povezane z dejavnostmi, ki niso v pogodbi, ali odhodke, ki so nastali zunaj obdobja upravičenosti, neupoštevanje pravila o poreklu, neupravičene davke in uporabo napačnih deviznih tečajev (glej primer 5 v ***Prilogi 9.2***).

9.18 Komisija in njeni partnerji izvajalci so naredili več napak v transakcijah v zvezi z nepovratnimi sredstvi in sporazumi o prispevku z mednarodnimi organizacijami kot pri drugih vrstah podpore. 19 (21 %) od 91 preučenih transakcij teh dveh vrst je vsebovalo količinsko opredeljive napake.

9.19 Sodišče je poleg napak, ki jih je kvantificiralo, odkrilo 32 količinsko neopredeljivih napak, ki so se nanašale na neupoštevanje zakonskih ali pogodbenih obveznosti.

9.20 Sedem preučenih transakcij v zvezi s proračunsko podporo je bilo brez napak.

9.21 Pri preizkušanju transakcij je Sodišče odkrilo nekaj slabosti pri kontrolah v sistemih generalnih direktoratov Komisije za področje Evrope v svetu. Kot je omenjeno v odstavku 9.8, revizorji, ki so jih najeli upravičenci, v nekaterih primerih niso odkrili napak v odhodkih, zaradi česar je Komisija sprejela neupravičene stroške ([10]).

([9]) 132 transakcij: spodnja meja napake znaša 1,1 %, zgornja meja napake 4,5 %, stopnja zaupanja pa je 95 %.

([10]) Od šestih primerov, navedenih v odstavku 9.8, se jih pet nanaša na GD DEVCO in eden na GD NEAR.

UGOTOVITVE SODIŠČA

9.22 Preučili smo tri transakcije, ki jih urejajo pogodbe o tesnem medinstitucionalnem sodelovanju ([11]). Ker nova pravila Komisije za stroške na enoto ter stroške v globalu in pavšalnih zneskih v okviru instrumenta tesnega medinstitucionalnega sodelovanja v času revizije še niso bila sprejeta, so se problemi, odkriti leta 2015, nadaljevali ([12]). Ker so pogodbe za tesno medinstitucionalno sodelovanje pripravljene po vzorcu pogodb o dodelitvi nepovratnih sredstev, je ustvarjanje dobička prepovedano ([13]). Če financiranje *posrednih stroškov* ni omejeno, partnerji izvajalci lahko ustvarjajo dobiček.

9.23 V večini transakcij, in sicer v 108 (69 %), ni bilo napak.

ODGOVORI KOMISIJE

9.22 *Komisija je (v skladu s členom 124 finančne uredbe) zdaj uvedla revidirani sistem pavšalnih stopenj in stroškov na enoto za izvajanje projektov tesnega medinstitucionalnega sodelovanja. Sistem razlikuje med neposrednimi in posrednimi stroški, pri čemer so slednji omejeni na 6 % vseh upravičenih stroškov. Ta novi sistem se uporablja za nepovratna sredstva za tesno medinstitucionalno sodelovanje.*

LETNA POROČILA O DEJAVNOSTIH IN DRUGE UREDITVE UPRAVLJANJA

Ocena sistema GD NEAR

Slabosti revizijskih organov

9.24 Sodišče je pri pregledovanju ocen sistema GD NEAR ugotovilo, da so njegovi revizorji odkrili slabosti pri posrednem upravljanju drugega instrumenta za predpristopno pomoč (IPA II), natančneje pri revizijskih organih treh držav upravičenk do IPA II (Albanija, Turčija in Srbija). Te slabosti so segale od tega, da je vodjem revizijskih organov primanjkovalo kvalifikacij, do pomembnih metodoloških pomanjkljivosti ter organizacijskih vprašanj, kot so pomanjkanje ustreznega nadzora ali pomanjkljivosti pri načrtovanju zaposlenih, njihovem usposabljanju in zaposlovanju. Albanski in srbski revizijski organi so uvedli spremembe, s katerimi naj bi odpravili odkrite probleme, v sistemih turškega *revizijskega organa* pa obstajajo pomembna področja, ki bi lahko še vedno omejevala zagotovilo, ki ga lahko ta organ da Komisiji.

([11]) Tesno medinstitucionalno sodelovanje je instrument EU za vzpostavljanje institucij, ki ga je izoblikovala Komisija in temelji na partnerskem sodelovanju med javnimi upravami držav članic EU in državo upravičenko, namenjen pa je doseganju obveznih rezultatov, za katere se dogovorijo skupaj s Komisijo.

([12]) Odstavka 8.30 in 8.31 poglavja 8 letnega poročila za leto 2015.

([13]) Načelo neprofitnosti, določeno v členu 125(4) Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 Evropskega Parlamenta in Sveta (UL L 298, 26.10.2012, str. 1).

UGOTOVITVE SODIŠČA

Študija o stopnji preostale napake za leto 2016

9.25 Leta 2016 je GD NEAR izvedel svojo drugo študijo o *stopnji preostale napake*, da bi ocenil stopnjo napake, ki je ostala kljub vsem upravnim pregledom za preprečevanje, odkrivanje in popravljanje napak na celotnem področju njegove pristojnosti.

9.26 Pri študiji je bil preučen reprezentativni vzorec transakcij v okviru pogodb, ki so se zaključile med septembrom 2015 in avgustom 2016. Uporabljena je bila metodologija, ki jo od leta 2012 uporablja GD DEVCO. Sodišče je to metodologijo ocenilo in ugotovilo, da je v glavnem ustrezna namenu in uspešna. Vendar je pri pregledu študije o stopnji preostale napake ugotovilo, da bi bilo mogoče metodologijo v več pogledih izboljšati, zlasti v zvezi s stopnjo presoje, prepuščene revizorjem pri ocenah napake za posamezne transakcije.

9.27 Rezultati študije GD NEAR o stopnji preostale napake za leto 2016 so predstavljeni v letnem poročilu o dejavnostih tega generalnega direktorata ([14]). V študiji je splošna stopnja preostale napake za ta generalni direktorat ocenjena na 0,93 %, to je pod *pragom pomembnosti*, ki ga je določila Komisija in znaša 2 %.

Ocena sistema GD DEVCO

9.28 Sodišče je ocenilo tudi sisteme GD DEVCO. Rezultati dela Sodišča so podrobno predstavljeni v njegovem našem letnem poročilu o 8., 9., 10. in 11. evropskem razvojnem skladu (odstavki 28 do 33).

([14]) Glej letno poročilo o dejavnostih GD NEAR za leto 2016, str. 36 in 37.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Letna poročila o dejavnostih

9.29 Sodišče je pri tej reviziji pregledalo letno poročilo o dejavnostih GD NEAR za leto 2016.

9.30 GD NEAR je ocenil, da skupni znesek, pri katerem v času izplačil za odhodke, sprejete leta 2016 (2 543 milijonov EUR), obstaja tveganje ([15]), znaša 29 milijonov EUR (1,14 % odhodkov v letu 2016). Ocenil je, da bodo zaradi njegovih preverjanj v prihodnjih letih popravki v okviru tega zneska znašali 10 milijonov EUR (35 %) ([16]). Generalni direktor GD NEAR je izjavil, da je bila finančna izpostavljenost generalnega direktorata zaradi zneska, pri katerem je ob zaključku leta obstajalo tveganje, pod 2-odstotnim pragom pomembnosti. Čeprav je Sodišče ugotovilo, da je stopnja napake za razdelek večletnega finančnega okvira Evropa v svetu pomembna, izjava generalnega direktorja ni v nasprotju z rezultati revizijskega dela Sodišča, saj se le majhen del stopnje napake, ki jo je ugotovilo Sodišče, nanaša na transakcije v pristojnosti GD NEAR.

9.31 V zvezi s *popravljalno zmogljivostjo* GD NEAR je Sodišče kljub poskusom tega generalnega direktorata, da v izračun ne vključi izterjave predhodnih plačil, preklicanih nalogov za izterjavo in natečenih obresti, ugotovilo, da znesek za leto 2016 (10 milijonov EUR) vključuje nekatere zneske, ki ne bi smeli biti vključeni ([17]), posledica pa je previsoko ocenjena popravljalna zmogljivost in zato tudi previsoko ocenjeni skupni znesek, pri katerem je ob plačilu obstajalo tveganje. Ta pomanjkljivost pa ne vpliva na zagotovilo, ki ga je dal generalni direktor, čeprav je težko količinsko določiti, kako velika je v celoti.

ODGOVORI KOMISIJE

9.30 *Celotni znesek, pri katerem je ob zaključku leta obstajalo tveganje, je izveden iz študije o stopnji preostale napake.*

([15]) Najboljša previdna ocena zneska odhodkov, ki so bili med letom odobreni, vendar niso skladni s pogodbenimi in regulativnimi določbami, ki so veljale v času plačila.

([16]) Glej letno poročilo o dejavnostih GD NEAR za leto 2016, str. 51.

([17]) Med pregledom je Sodišče odkrilo napake v šestih od 25 primerov v vzorcu, ki pri izračunu niso bile upoštevane.

UGOTOVITVE SODIŠČA

9.32 Pozitivna ocena postopkov kontrole, ki je temeljila pretežno na študiji o stopnji preostale napake za leto 2016, bi lahko prikrila težave v nekaterih deli portfelja, s čimer se je strinjal tudi generalni direktor. GD NEAR je zato pripravil predloge za notranje kontrole za odkrivanje glavnih slabosti ([18]). Treba pa je še pripraviti kazalnike tveganj, da bodo predloge uporabnejše. Sedanja ocena na podlagi predlog za notranje kontrole je zato omejena na analizo izjave o zanesljivosti Sodišča in napak, vključenih v stopnjo preostale napake. Oceno je treba dodatno razviti, da bo možno meriti globalen učinek teh napak. Poleg tega je Sodišče opazilo, da v letnih poročilih o dejavnostih niso ustrezno razkrite omejitve pri obsegu študije o stopnji preostale napake v primerjavi z revizijskim poslom.

9.33 Sodišče je preučilo tudi letno poročilo o dejavnostih GD DEVCO za leto 2016. Rezultati so predstavljeni v letnem poročilu Sodišča o 8., 9., 10. in 11. evropskem razvojnem skladu (odstavki 34 do 37).

ODGOVORI KOMISIJE

9.32 *Komisija želi poudariti, da je bilo leto 2016 prvo leto, ko so bile v študijo o stopnji preostale napake vključene vse njene dejavnosti.*

V letu 2017 bo še izpopolnila segmentacijo na podlagi razlikovanja tveganja.

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

Zaključek

9.34 Splošni revizijski dokazi kažejo, da je bila stopnja napake pri porabi na področju Evropa v svetu pomembna.

9.35 Za ta razdelek večletnega finančnega okvira je bilo s preizkušanjem transakcij, ki ga je izvedlo Sodišče, ugotovljeno, da ocenjena stopnja napake znaša 2,1 % (glej ***Prilogo 9.1***).

([18]) Glej letno poročilo o dejavnostih GD NEAR za leto 2016, str. 38–48.

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Priporočila

9.36 V ***Prilogi 9.3*** so prikazani rezultati pregleda izvajanja dveh priporočil, ki jih je Sodišče izreklo v letnem poročilu za leto 2013 ([19]). Od teh je Komisija eno izvedla v celoti, drugo pa delno.

9.36 *Komisija želi poudariti, da je izvajanje priporočila, za katerega je Evropsko računsko sodišče presodilo, da ga je Komisija izvedla „delno", znatno napredovalo.*

V času objave tega poročila je pet od desetih misij razglašenih za skladne, te predstavljajo največji del (75 % plačil, izvedenih v letu 2016) dejavnosti v okviru SVOP (EULEX Kosovo, EUPOL Afghanistan, EUMM Georgia, EUPOL COPPS na zasedenih palestinskih ozemljih in EUAM Ukraine). EU BAM Rafah bo formalno razglašena za skladno v prihodnjih tednih.

EUCAP Sahel Mali je trenutno v postopku ocenjevanja, cilj pa je, da se skladnost zagotovi do novembra 2017. Oceni za EUCAP Sahel Niger in EUCAP Nestor pred letom 2016 nista bili skladni in uveden je bil program napredka. Pri zagotavljanju skladnosti obeh misij je bil že dosežen znaten napredek, v skladu s programom napredka pa bosta misiji ponovno ocenjeni v letu 2018.

Revizija EUBAM Libya je načrtovana za konec leta 2017 (misija je bila iz Tripolija prestavljena v Tunis, poleg tega se je zmanjšal njen obseg).

9.37 Na podlagi tega pregleda ter ugotovitev in zaključkov za leto 2016 Sodišče priporoča, naj GD NEAR:

— **priporočilo 1:** sodeluje z revizijskimi organi v državah upravičenkah do IPA II, da bi izboljšal njihovo usposobljenost, in sicer zlasti z organizacijo seminarjev, vzpostavljanjem mrež ter uporabo razpoložljivih orodij, kot sta tesno medinstitucionalno sodelovanje in tehnična pomoč;

Komisija sprejema to priporočilo.

— **priporočilo 2:** pripravi kazalnike tveganja zaradi izboljšanja ocenjevanja, ki bo temeljilo na predlogah za notranje kontrole, da bi bilo merjenje učinka napak boljše;

Komisija sprejema to priporočilo.

— **priporočilo 3:** v naslednjem letnem poročilu o dejavnostih pravilno razkrije obseg študije o stopnji preostale napake ter ocenjeno spodnjo in zgornjo mejo napake;

Komisija sprejema to priporočilo.

— **priporočilo** 4: obravnava pomanjkljivosti, prikazane v tem letnem poročilu, in tako izboljša izračun popravljalne zmogljivosti za leto 2017.

Komisija sprejema to priporočilo.

([19]) Za letošnje spremljanje izvajanja priporočil je Sodišče izbralo svoje poročilo za leto 2013, ker meni, da je od njegove objave preteklo dovolj časa, da bi Komisija lahko izvedla njegova priporočila.

PRILOGA 9.1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA PODROČJE EVROPA V SVETU

	2016	2015
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Transakcije skupaj	**156**	156
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake	**2,1 %**	2,8 %
Zgornja meja napake	3,6 %	
Spodnja meja napake	0,6 %	

PRILOGA 9.2

PREGLED NAPAK Z VSAJ 20-ODSTOTNIM UČINKOM ZA PODROČJE EVROPA V SVETU

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE

Uvod

Sodišče je uporabilo splošno revizijsko metodologijo, opisano v ***Prilogi 1.1***, in preizkusilo reprezentativni vzorec transakcij, da bi ocenilo stopnjo *nepravilnosti* v populaciji za ta razdelek večletnega finančnega okvira. Seznam napak, ki smo jih odkrili pri preizkušanju, ni izčrpen, in sicer niti glede posameznih napak niti morebitnih vrst napak. Spodaj navedene ugotovitve glede napak, katerih vpliv znaša vsaj 20 % vrednosti preučenih transakcij, so predstavljene kot primeri ([1]). Te napake so bile odkrite v transakcijah, katerih vrednost je znašala od 281 000 EUR do 19,0 milijona EUR, povprečna vrednost pa več kot 1,3 milijona EUR ([2]).

Primeri napak

Neobstoj bistvenih dokazil

1. primer: dokazila niso bila na razpolago

GD DEVCO – Indonezija

Sodišče je preučilo odhodke, ki jih je sprejela Komisija, za sporazum o prispevku, podpisan z mednarodno organizacijo, ki izvaja dejavnosti za izboljšanje varnostne zmogljivosti lokalnega osebja.

Partnerji upravičenca niso mogli predložiti (vseh ali nekaterih) dokazil, s katerimi bi upravičili več revidiranih stroškov, zlasti stroškov za svetovanje, potnih stroškov in drugih operativnih izdatkov, ki so zato šteli za neupravičene. Posledica neupravičenih odhodkov je bila 41-odstotna stopnja napake.

Postopek izterjave poteka.

([1]) Te napake pomenijo več kot polovico skupne ocenjene stopnje napake za področje Evropa v svetu.

([2]) To pomeni, da je bila polovica vseh napak, katerih učinek znaša vsaj 20 %, odkrita v transakcijah, vrednih manj kot 1,3 milijona EUR, preostanek pa v transakcijah, vrednih več kot to.

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
2. primer: dokazila niso bila na razpolago	
GD DEVCO – Niger Sodišče je preučilo odhodke, ki jih je sprejela Komisija, za nepovratna sredstva, dodeljena nevladni organizaciji, ki deluje na področju omogočanja dostopa do storitev za zagotavljanje spolnega in reproduktivnega zdravja. Upravičenec ni mogel predložiti dokazil, s katerimi bi upravičil nekatere od revidiranih stroškov, zlasti plače za zaposlene, zavarovanja, nacionalni davek na dohodek ter najem vozil in učilnic. Ti stroški so zato šteli za neupravičene. S tem povezana stopnja napake je znašala 50 %.	*Upravičenec je formalno izjavil, da dokumentov ni bilo mogoče zagotoviti, ker so se med selitvijo prostorov po zaključku projekta izgubili. Komisija zato meni, da v tem primeru ne gre za slabo upravljanje ali zavrnitev dostopa. Komisija je kljub temu že začela postopek izterjave zadevnega zneska.*
3. primer: dokazila niso bila na razpolago	
GD DEVCO Sodišče je preučilo odhodke, ki jih je sprejela Komisija, za prispevek, dan skrbniškemu skladu, ki ga upravlja mednarodna organizacija, ki deluje na področju pripravljenosti na pandemsko gripo v Aziji. Upravičenec ni mogel predložiti dokazil, s katerimi bi upravičil nekatere od revidiranih stroškov, zlasti za zdravila in zdravstveno opremo. V študiji stopnje preostale napake so te stroške šteli za neupravičene; Sodišče je sprejelo to oceno. S tem povezana stopnja napake je znašala 35 %.	*Ta transakcija je del študije o stopnji preostale napake GD DEVCO. Po zaključku študije je mednarodna organizacija Komisiji predložila dokazila, v katerih so pojasnjeni razlogi za nerazpoložljivost dokumentov.* *Zaradi virusne okužbe v vladnem poslopju v Kambodži in tekočih del v drugem poslopju, ki je bilo v potresu v Nepalu leta 2015 delno poškodovano, upravičenec ni mogel predložiti dokazil, s katerimi bi upravičil nekatere revidirane stroške, zlasti za zdravila in zdravstveno opremo.*

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
Odhodki, ki jih dejansko ni bilo	
4. primer: obračun previsokega predfinanciranja	
GD DEVCO Sodišče je preučilo odhodke, ki jih je sprejela Komisija, za sporazum o prispevku, podpisan z mednarodno organizacijo za ohranjanje in trajnostno rabo živalskih genskih virov v Afriki. Komisija je sprejela in knjižila znesek, ki je bil višji od skupnega zneska dejanskih odhodkov, ki jih je prijavil upravičenec v edinem finančnem poročilu, ki je bilo na razpolago. Posledica previsokega in neupravičenega zneska je bila 82-odstotna stopnja napake.	*Po pregledu dokumentacije, ki ga je opravilo Evropsko računsko sodišče, so bili zadevni obračuni preklicani.*
Neupravičeni odhodki	
5. primer: nedokazano poreklo blaga	
Instrumenti zunanje politike – Niger Sodišče je preučilo odhodke, ki jih je sprejela Komisija, za prispevek, dan javnemu subjektu, ki deluje na področju krepitve vloge mirovnih organizacij v nekaterih regijah v tej državi. Upravičenec je na lokalnem trgu nabavil motorna kolesa, za katera ni bilo dovolj dokazov, da so izvirala iz države, ki je dovoljena kot država porekla. Zaradi nespoštovanja pravila o poreklu blaga so ti stroški neupravičeni. Komisija je naredila napako, da jih je sprejela. Sodišče je ugotovilo, da dve plačili (predujem v višini 40 % in končno plačilo razlike za isto nabavo) nista bili upravičeni. Stopnja napake za ti transakciji je znašala 27 % oziroma 20 %.	*Komisija priznava, da so odhodki zaradi nespoštovanja pravila o poreklu blaga neupravičeni. Komisija bo sprejela potrebne ukrepe, da bi se v prihodnosti te napake preprečile, odkrile in odpravile. Komisija bo za večji nadzor nad delegacijami v letu 2017 uvedla regionalne skupine. Delegacija v Nigru je tudi vključena v načrtu nadzorne misije za leto 2017.* *Komisija je z namenom učinkovite zaščite finančnih interesov EU začela izterjavo neupravičenih sredstev.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

Hujša kršitev pravil *javnega naročanja*

6. primer: neobstoj konkurence

GD NEAR – Turčija

Sodišče je preučilo odhodke, ki jih je sprejela Komisija, za sporazum z regionalno organizacijo, ki je izvajala dejavnosti za krepitev zmogljivosti na področju okolja.

Upravičenec ni spoštoval pravil o javnem naročanju, ki zahtevajo, da so za zagotovitev konkurenčne ponudbe potrebni vsaj trije ponudniki. Posledica neupravičenih odhodkov je bila 20-odstotna stopnja napake.

PRILOGA 9.3

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA PODROČJE EVROPA V SVETU

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2013	Sodišče priporoča, naj: **Priporočilo 1:** Komisija, zlasti pa GD ELARG, zagotovi, da bo v navodilih za zaposlene navedeno, da je treba odhodke potrjevati samo na podlagi dejansko nastalih odhodkov, ne pa na podlagi njihovih lastnih ocen;	X						
	Priporočilo 2: Služba za FPI akreditira vse misije skupne zunanje in varnostne politike v skladu s „šeststebrnimi ocenami“.			X				

POGLAVJE 10

Uprava

KAZALO

	Odstavek
Uvod	10.1-10.5
Kratek opis razdelka večletnega finančnega okvira	10.3
Obseg revizije in revizijski pristop	10.4-10.5
Pravilnost transakcij	10.6
Letna poročila o dejavnostih in druge ureditve upravljanja	10.7
Opažanja o institucijah in organih	10.8-10.16
Opažanja o več institucijah in organih	10.8-10.13
Izvajanje proračunskega načela enoletnosti	10.8
Izvajanje 5-odstotnega zmanjševanja števila uslužbencev	10.9-10.13
Opažanja o posameznih institucijah in organih	10.14-10.16
Evropski parlament	10.15
Evropsko računsko sodišče	10.16
Zaključek in priporočila	10.17-10.19
Zaključek	10.17
Priporočila	10.18-10.19

Priloga 10.1 – Rezultati preizkušanja transakcij za upravo

Priloga 10.2 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za upravo

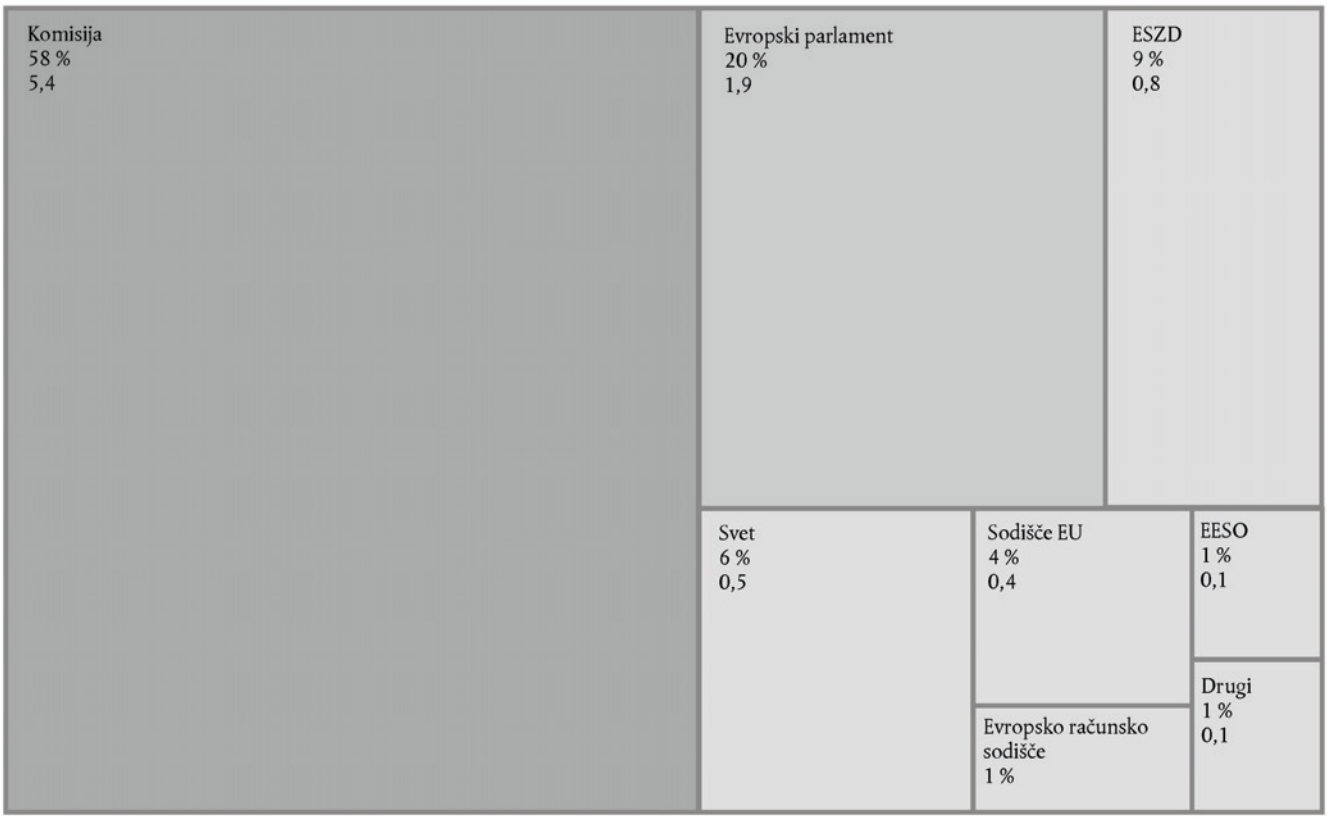
UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

10.1 V tem poglavju so predstavljene ugotovitve Sodišča za razdelek 5 *večletnega finančnega okvira* – uprava ([1]). V ***okviru 10.1*** je pregled porabe po institucijah v okviru tega razdelka v letu 2016.

Okvir 10.1 – Razdelek 5 večletnega finančnega okvira – razčlenitev za leto 2016

(v milijardah EUR)



Plačila za leto skupaj	9,3
– *predujmi* ([1])	*0,1*
+ *obračunani predujmi* ([1])	*0,2*
Revidirana populacija skupaj	**9,4**

([1]) V skladu z usklajeno opredelitvijo z izkazi povezanih transakcij (za podrobnejše informacije glej odstavek 10 ***Priloge 1.1***).

Vir: Konsolidirani zaključni račun EU za leto 2016.

([1]) To vključuje upravne odhodke vseh institucij Evropske unije, pokojnine in plačila za Evropske šole. Za te Sodišče izdaja specifično letno poročilo, ki ga predloži Odboru guvernerjev Evropskih šol. Izvod tega poročila pošlje tudi Evropskemu parlamentu, Svetu in Evropski komisiji.

UGOTOVITVE SODIŠČA

10.2 Sodišče o agencijah in drugih organih EU poroča posebej ([2]). Za revizijo računovodskih izkazov Evropske centralne banke ni pooblaščeno.

Kratek opis razdelka večletnega finančnega okvira

10.3 Med upravne odhodke sodijo odhodki za človeške vire, ki dosegajo približno 60 % skupnega zneska, ter odhodki za stavbe, opremo, energijo, komunikacije in informacijsko tehnologijo. Delo Sodišča že mnogo let kaže, da je pri tej porabi tveganje majhno.

Obseg revizije in revizijski pristop

10.4 Sodišče uporablja revizijski pristop in metode, opisane v ***Prilogi 1.1***, zato je za razdelek 5 večletnega finančnega okvira preučilo:

(a) vzorec 100 *transakcij* v skladu z odstavkom 7 ***Priloge 1.1***. Vzorec je bil zasnovan tako, da je reprezentativen za vse vrste porabe v tem razdelku večletnega finančnega okvira (glej ***okvir 10.1*** in odstavek 10.3);

(b) na tveganju temelječ vzorec 20 *obveznosti* ([3]), ki so bile odobrene blizu konca proračunskega leta na podlagi *odobritev* iz leta 2016 in ki so bile samodejno prenesene v leto 2017, da bi preverilo, ali so institucije proračun porabile v skladu s proračunskim načelom enoletnosti ([4]);

([2]) Specifična letna poročila Sodišča o agencijah in drugih organih se objavijo v Uradnem listu.

([3]) Tri za Evropski parlament, eno za Svet, 12 za Evropsko komisijo, eno za Sodišče Evropske unije in tri za Evropsko službo za zunanje delovanje.

([4]) Na podlagi členov 9, 13, 202 in 203 finančne uredbe.

(c) kako so institucije in organi izvajali načrt za zmanjšanje števila zaposlenih za 5 % ([5]) do leta 2017 ([6]);

(d) ali so bile v *letnih poročilih o dejavnostih* vseh institucij in organov EU ter generalnih direktoratov Evropske komisije in uradov, ki so primarno odgovorni za upravne odhodke ([7]), predstavljene informacije o *pravilnosti* porabe, ki so bile na splošno skladne z rezultati Sodišča.

10.5 Porabo Evropskega računskega sodišča revidira zunanja družba ([8]). Rezultati njene revizije računovodskih izkazov Sodišča za leto, ki se je končalo 31. decembra 2016, so v odstavku 10.16.

PRAVILNOST TRANSAKCIJ

10.6 Pregled rezultatov preizkušanja transakcij je v ***Prilogi 10.1***. V 12 (12 %) od 100 preučenih transakcij so bile *napake*. Na podlagi napake, ki jo je Sodišče količinsko opredelilo (plačila, ki niso zajeta v pogodbah, sklenjenih na podlagi postopka javnega naročanja – glej odstavek 10.15), ocenjena *stopnja napake* znaša 0,2 % ([9]).

([5]) Cilj zmanjšanja je bil „[preprečiti] nastanek dodatne zmogljivosti s podaljšanjem delovnega časa na 40 ur na teden“, institucije pa naj bi ga izvedle med letoma 2013 in 2017 v razmerju do števila delovnih mest, dodeljenih vsaki instituciji, tj. ki so v njihovih načrtih delovnih mest z dne 1. januarja 2013. Zmanjšanje je bilo sprejeto z Medinstitucionalnim sporazumom (odstavek 27 Medinstitucionalnega sporazuma z dne 2. decembra 2013 med Evropskim parlamentom, Svetom in Komisijo o proračunski disciplini, sodelovanju v proračunskih zadevah in dobrem finančnem poslovodenju (UL C 373, 20.12.2013, str. 1)).

([6]) Preučitev Sodišča je zajemala Evropski parlament, Svet, Evropsko komisijo, Sodišče Evropske unije, Evropsko računsko sodišče, Evropski ekonomsko-socialni odbor, Odbor regij in Evropsko službo za zunanje delovanje. Evropski varuh človekovih pravic in Evropski nadzornik za varstvo podatkov nista bila vključena, ker sta bila njuna načrta delovnih mest premajhna.

([7]) Generalni direktorat za človeške vire in varnost, Urad za vodenje in plačevanje posameznih pravic (PMO), urada za infrastrukturo in logistiko v Bruslju in Luxembourgu ter Generalni direktorat za informatiko.

([8]) PricewaterhouseCoopers, družba z omejeno odgovornostjo (Réviseur d'Enterprises).

([9]) Sodišče svoj izračun napake pripravi na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo *zaupanja* ugotavlja, da je ocenjena stopnja napake v populaciji med 0,0 % in 0,8 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

UGOTOVITVE SODIŠČA

LETNA POROČILA O DEJAVNOSTIH IN DRUGE UREDITVE UPRAVLJANJA

10.7 V letnih poročilih o dejavnostih, ki jih je pregledalo Sodišče, niso bile ugotovljene pomembne stopnje napake, kar je skladno z revizijskimi rezultati, do katerih je prišlo Sodišče samo.

OPAŽANJA O INSTITUCIJAH IN ORGANIH

Opažanja o več institucijah in organih

Izvajanje proračunskega načela enoletnosti

10.8 Sodišče je preučilo 20 obveznosti, ki so bile odobrene blizu konca proračunskega leta 2016. Za 15 od njih naj bi se zadevne storitve v celoti ali večinoma zagotovile leta 2017, z njimi povezana plačila pa naj bi bila izvršena v istem letu. *Določbe finančne uredbe* o izvajanju proračunskega načela enoletnosti omogočajo fleksibilnost za prevzem takih pravnih obveznosti pred koncem leta, za katere se blago in storitve zagotovijo, ustrezna plačila pa izvršijo v naslednjem letu. Toda opozoriti je treba, da se taki *prenosi* uporabljajo zgolj kot izjema k načelu enoletnosti in takrat, ko je to res potrebno, ne pa kot sredstvo za povečanje porabe odobritev na koncu leta.

ODGOVOR EVROPSKE SLUŽBE ZA ZUNANJE DELOVANJE

10.8 *Po mnenju ESZD je, kot je navedlo Sodišče, popolnoma skladno z določbami finančne uredbe, da se pravne in proračunske obveznosti prevzamejo pred koncem proračunskega leta, blago in storitve pa se zagotovijo v naslednjem proračunskem letu. V finančni uredbi ni določeno, da se zadevne določbe uporabljajo izjemoma.*

UGOTOVITVE SODIŠČA

Izvajanje 5-odstotnega zmanjševanja števila uslužbencev

10.9 Leta 2013 so se proračunski organi v odziv na podaljšanje tedenskega delovnega časa javnih uslužbencev EU (s 37,5 na 40, tj. 6,6-odstotno podaljšanje) dogovorili o 5-odstotnem zmanjšanju števila delovnih mest v načrtu delovnih mest institucij in organov EU v obdobju od leta 2013 do leta 2017. Doseganje tega cilja bi načeloma pomenilo, da bi skupno število opravljenih ur ostalo nespremenjeno.

10.10 Sodišče je ugotovilo, da so institucije ([10]) skupaj zmanjšale število delovnih mest v načrtu delovnih mest za 4,0 % v obdobju od leta 2013 do leta 2017 (z 39 649 na 38 072 delovnih mest). Institucije so zmanjšale število uslužbencev (delovna mesta, ki so dejansko zasedena) za 1,4 % med letoma 2013 in 2017 (s 37 153 na 36 657 delovnih mest – glej ***okvir 10.2***).

ODGOVOR PARLAMENTA

10.10 *Parlament ostaja v celoti zavezan dogovorjenemu zmanjšanju delovnih mest. Kot je bilo pojasnjeno leta 2015 ([1]), se bo 60 delovnih mest ukinilo leta 2018, 59 mest pa leta 2019.*

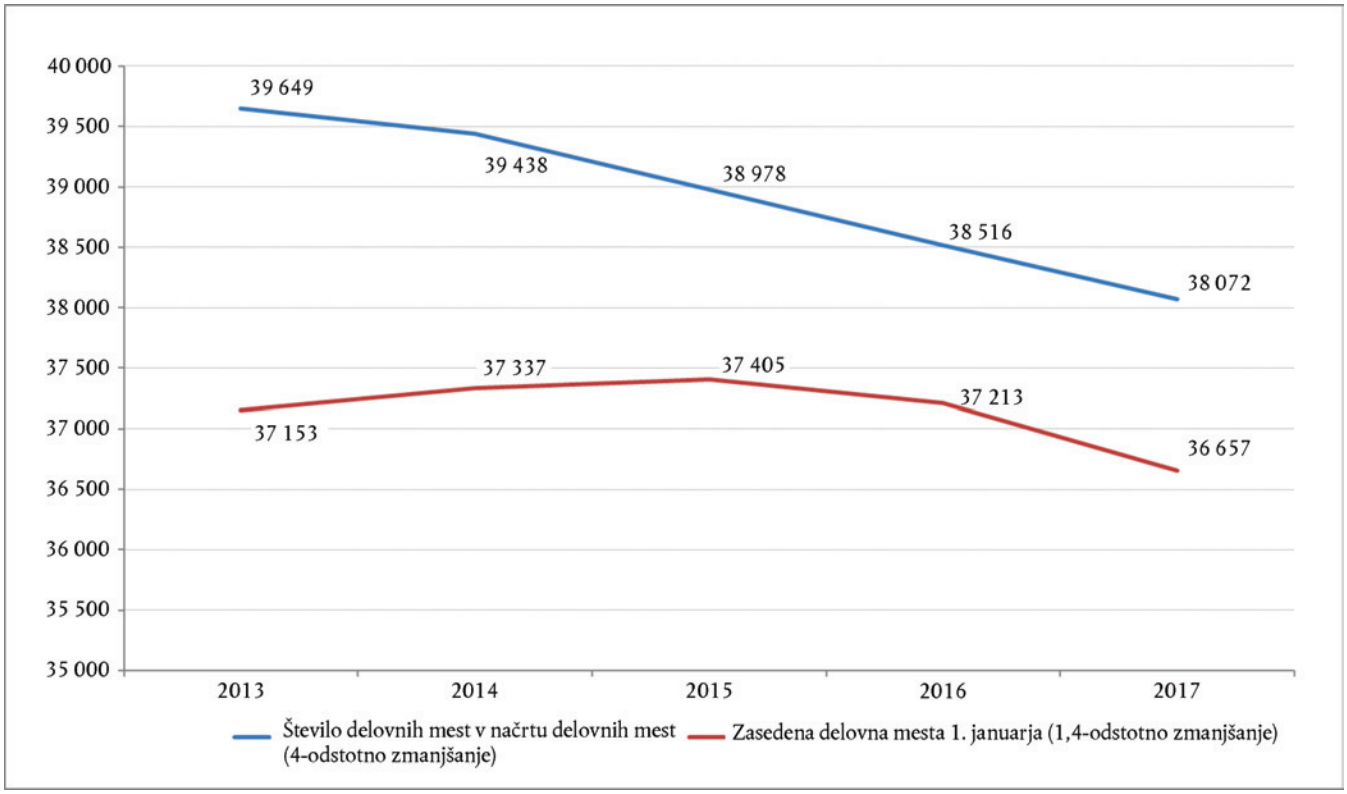
ODGOVOR KOMISIJE

10.10 *Komisija je število uslužbencev začela zmanjševati v začetku leta 2012, proces pa je potekal do 1. januarja 2017. V tem petletnem obdobju (1.1.2012–1.1.2017) se je število uslužbencev, ki so zasedali delovna mesta v Komisiji, zmanjšalo za 4,0 % (s 24 016 na 23 045).*

([10]) Zmanjšanje števila uslužbencev v uradih Evropskega varuha človekovih pravic in Evropskega nadzornika za varstvo podatkov ter agencijah ni zajeto v to letno poročilo.

([1]) *Glej skupno izjavo 3.3 v zakonodajni resoluciji Evropskega parlamenta z dne 25. novembra 2015 o skupnem predlogu splošnega proračuna Evropske unije za proračunsko leto 2016, ki ga je odobril spravni odbor v okviru proračunskega postopka.*

Okvir 10.2 – Spreminjanje števila delovnih mest v načrtu delovnih mest in zasedenih delovnih mest med letoma 2013 in 2017



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov institucij.

UGOTOVITVE SODIŠČA

10.11 Glavne spremembe v številu delovnih mest v načrtu delovnih mest so prikazane v ***okviru 10.3***. Poleg 5-odstotnega zmanjšanja števila delovnih mest ([11]) in delovnih mest, dodanih zaradi pristopa Hrvaške, naslednje spremembe pojasnjujejo večino neto zmanjšanja za 230 delovnih mest v okviru drugih povečanj in zmanjšanj.

— Evropska komisija je število delovnih mest zmanjšala za 359, da bi izravnala povečanje števila delovnih mest in zunanjih uslužbencev v izvajalskih agencijah ([12]) in povečanje števila uslužbencev Agencije za evropski GNSS.

— Evropski parlament je ustvaril 93 delovnih mest za opravljanje novih nalog in nalog, ki so jih prej izvajali zunanji izvajalci in pogodbeni uslužbenci, in ukinil 76 delovnih mest za izravnavo povečanja števila delovnih mest za politične skupine ([13]).

ODGOVOR KOMISIJE

10.11 *Dejansko zmanjšanje števila uslužbencev, navedeno v okviru 10.3 (1 844), je za 54 uslužbencev višje, kot ga je navedla Komisija v razpredelnici o napredku pri 5-odstotnem zmanjšanju števila uslužbencev v vseh institucijah. To je posledica metodologije, ki jo uporablja Komisija, v skladu s katero se z nestrukturnimi delovnimi mesti, ki so bila odobrena instituciji, izravna napredek pri doseganju 5-odstotnega zmanjšanja števila uslužbencev. V skladu z metodologijo Komisije je treba število delovnih mest tako zmanjšati še za 189.*

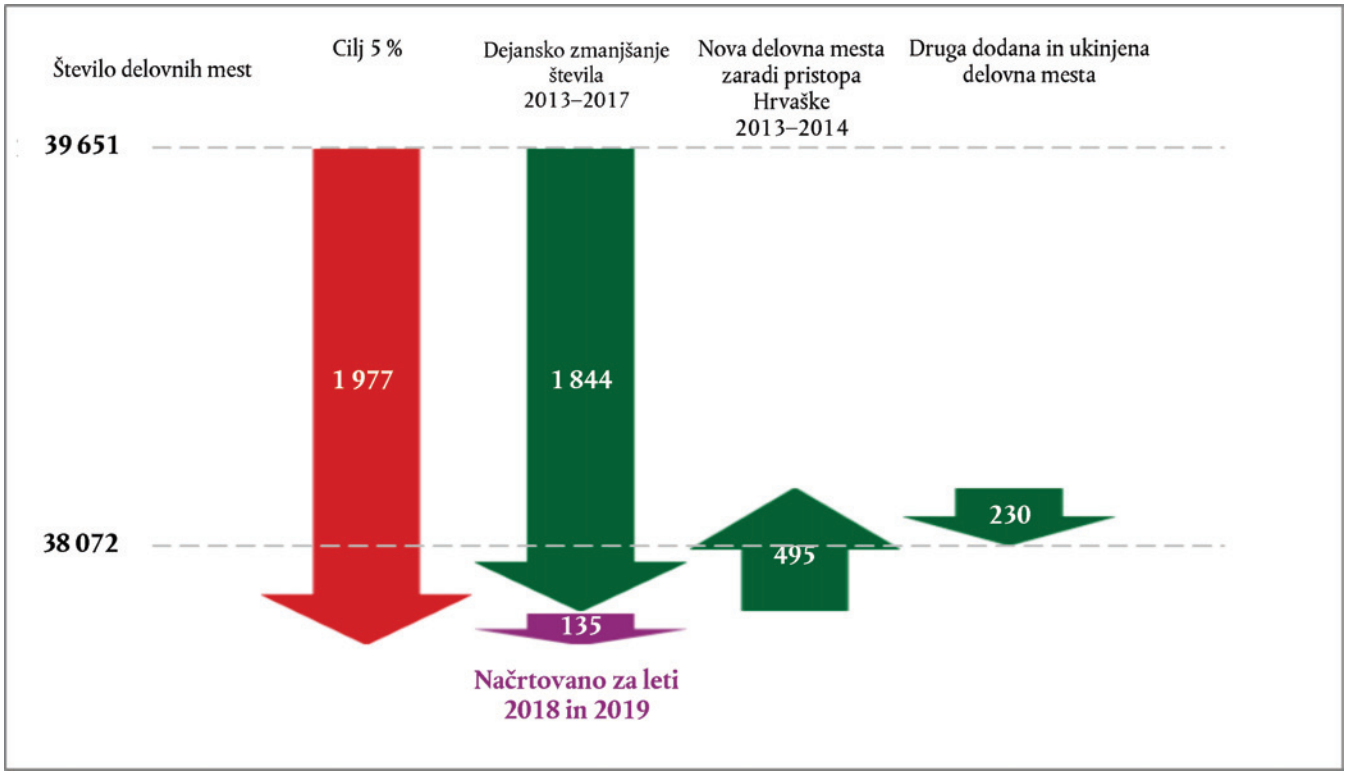
([11]) Načrtovano zmanjšanje zadeva Evropsko službo za zunanje delovanje (v letu 2018) in Evropski parlament (v letih 2018 in 2019).
([12]) Zaradi prenosa nalog na izvajalske agencije.
([13]) Evropski parlament se je odločil, da političnih skupin ne bo vključil v 5-odstotno zmanjšanje števila zaposlenih.

UGOTOVITVE SODIŠČA

— Sodišču Evropske unije je bilo dodeljenih 137 več delovnih mest, večinoma zaradi povečanja števila sodnikov in generalnih pravobranilcev.

— Institucije so ustvarile 53 delovnih mest zaradi postopne odprave odstopanja v zvezi s prevajanjem v irščino.

Okvir 10.3 – Izvajanje 5-odstotnega zmanjševanja števila uslužbencev (2013–2017)



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi podatkov institucij.

10.12 Sodišče je preučilo tudi, kako se je spreminjalo število pogodbenih uslužbencev, predvideno v proračunu. To število se je med letoma 2013 in 2017 povečalo s 4 517 na 5 417, tj. za 19,9 %. Pogodbeni uslužbenci so leta 2013 pomenili 11,4 % števila uslužbencev v načrtu delovnih mest, leta 2017 pa 14,2 %. Do večine tega povečanja je prišlo, ker je Evropski parlament za opravljanje nalog, ki so jih prej opravljali zunanji izvajalci, začel uporabljati pogodbene uslužbence.

10.13 Institucije cilj 5-odstotnega zmanjšanja ([14]) dosegajo z ukinitvijo nezasedenih delovnih mest v načrtu delovnih mest in nenadomeščanjem uslužbencev ob upokojitvi, bolezni ali ob izteku pogodbe za določen čas.

([14]) Cilj iz Medinstitucionalnega sporazuma je bil strogo omejen na zmanjšanje števila delovnih mest v načrtu delovnih mest.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Opažanja o posameznih institucijah in organih

10.14 Razen zadev iz odstavkov 10.8 do 10.13 Sodišče ni ugotovilo nobene specifične zadeve v zvezi s Svetom, Evropsko komisijo, Sodiščem Evropske unije, Evropskim ekonomsko-socialnim odborom, Odborom regij, Evropskim varuhom človekovih pravic ali Evropskim nadzornikom za varstvo podatkov. Ugotovilo pa je nekaj slabosti v postopkih javnega naročanja, ki jih je Evropska služba za zunanje delovanje organizirala v državah, ki niso članice EU. O tem je obvestilo vodstvo Evropske službe za zunanje delovanje. Podobne slabosti je odkrilo tudi leta 2015 ([15]).

Evropski parlament

10.15 V zvezi z enim plačilom politični skupini ([16]) je Sodišče ugotovilo slabosti v kontrolah odobritve in poravnave odhodkov, nastalih leta 2015 in obračunanih leta 2016 ([17]). Sodišče je ugotovilo, da je bilo izvršenih tudi nekaj plačil, ki niso bila zajeta v pogodbe, sklenjene na podlagi postopka javnega naročanja (glej tudi odstavek 10.6). Sodišče je podobne pomanjkljivosti ugotovilo v transakciji iz leta 2015, ki se nanaša na drugo politično skupino ([18]).

ODGOVOR PARLAMENTA

10.15 *Parlament se je seznanil z ugotovitvijo in o njej obvestil zadevno politično skupino. V skladu s členom 1.4 omenjenih pravil, ki jih je sprejelo Predsedstvo, so „[p]olitične skupine […] odgovorne instituciji za uporabo odobrenih sredstev v okviru omejitev pristojnosti, ki jim jih je dodelilo predsedstvo glede uporabe teh pravil. Skupine zagotovijo uporabo sredstev v skladu s temi pravili in ustrezno ukrepajo, da se izognejo odhodkom, ki niso v skladu s pravili. Politična skupina, ki jo zastopa njen predsednik, ima pristojnosti odredbodajalca.“*

Na podlagi poročila zunanjega revizorja skupine se bo Parlament odločil, ali naj uporabi določbo 2.7.4 omenjenih pravil: če predsedstvo meni, da proračunska sredstva niso bila uporabljena v skladu s temi pravili, se ta proračunska sredstva povrnejo.

([15]) Glej odstavek 9.14 in priporočilo 4 v odstavku 9.18 letnega poročila za leto 2015.

([16]) Veljavni pravni okvir za te odhodke so pravila o uporabi odobritev iz proračunske postavke 4 0 0, ki jih je predsedstvo sprejelo 30. junija 2003 (nazadnje spremenjena s sklepoma predsedstva z dne 14. aprila 2014 in 27. aprila 2015). Politične skupine upravljajo sredstva, ki so jim dodeljena, v skladu z načeli posrednega upravljanja sredstev ob analogni uporabi člena 60 finančne uredbe, pri čemer se upoštevajo posebne zahteve skupin.

([17]) Izdatki v letu n se obračunajo v letu n + 1 na podlagi poročila o zaključnem računu, ki se pripravi v okviru neodvisne zunanje revizije. Predsedstvo Parlamenta lahko zahteva vračilo odobritev Parlamentu, če meni, da niso bila uporabljena v skladu s pravili.

([18]) Glej odstavek 9.11 in priporočilo 1 v odstavku 9.18 letnega poročila za leto 2015.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Evropsko računsko sodišče

10.16 V poročilu zunanjega revizorja ([19]) je navedeno, da so računovodski izkazi resničen in pošten prikaz finančnega stanja Evropskega računskega sodišča na dan 31. decembra 2016 ter njegovega poslovnega izida, denarnih tokov in sprememb čistih sredstev za tedaj končano leto.

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

Zaključek

10.17 Splošni revizijski dokazi kažejo, da stopnja napake na področju uprave ni bila pomembna. Za ta razdelek večletnega finančnega okvira je bilo s preizkušanjem transakcij, ki ga je izvedlo Sodišče, ugotovljeno, da ocenjena skupna stopnja napake znaša 0,2 % (glej ***Prilogo 10.1***).

Priporočila

10.18 V ***Prilogi 10.2*** so prikazani rezultati spremljanja izvajanja treh priporočil, ki jih je Sodišče dalo v svojem letnem poročilu za leto 2013 ([20]). Institucije in organi, na katere se priporočila nanašajo, so dve priporočili izvedli večinoma, enega pa deloma.

10.19 Na podlagi tega pregleda ter ugotovitev in zaključkov za leto 2016 Sodišče priporoča:

— **Priporočilo 1:** Evropski parlament naj pregleda svoj okvir kontrol za spremljanje izvrševanja proračunskih odobritev, dodeljenih političnim skupinam. Zagotovi naj tudi boljše smernice za politične skupine in uspešneje spremlja, kako uporabljajo pravila za odobravanje in poravnavo odhodkov ter izvajajo postopke javnega naročanja (glej odstavek 10.15).

ODGOVOR KOMISIJE

10.18 *Kar zadeva priporočilo o posodobitvi osebnega položaja uslužbencev in upravljanju osebnih dodatkov, je Komisija že sprejela ukrepe za izboljšanje svojih sistemov spremljanja in meni, da bo to priporočilo v celoti upoštevano do konca leta 2017.*

ODGOVOR PARLAMENTA

Priporočilo št. 1: Parlament je seznanjen s priporočilom in si bo prizadeval za izboljšanje ob ohranitvi veljavnega sklopa pravil.

Generalni sekretariat bo nadaljeval z dodatnimi prizadevanji za pomoč političnim skupinam pri izboljšanju njihovega notranjega finančnega poslovodenja, s katerimi je pričel v letu 2016. Zlasti je treba izpostaviti usposabljanja o splošnih načelih proračunskega upravljanja in o javnih naročilih, ki jih je organiziral v sodelovanju s skupinami, ter smernice o razpisnih postopkih, ki so jih izdale politične skupine. Slednje si tudi prizadevajo za večjo usklajenost in napredek.

([19]) Glej poročilo zunanjega revizorja o računovodskih izkazih, omenjeno v odstavku 10.5.

([20]) Za letošnje spremljanje izvajanja priporočil je Sodišče izbralo svoje poročilo za leto 2013, ker meni, da je od njegove objave preteklo dovolj časa, da bi institucije in organi lahko izvedli njegova priporočila.

PRILOGA 10.1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA UPRAVO

	2016	2015
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Transakcije skupaj	**100**	151
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake	**0,2 %**	0,6 %
Zgornja meja napake	0,8 %	
Spodnja meja napake	0,0 %	

PRILOGA 10.2

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA UPRAVO

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor institucije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2013	**Priporočilo 1 (Komisija):** *Posodabljanje podatkov o osebnih razmerah in upravljanje družinskih dodatkov* Komisija naj nadalje ukrepa, da bi zagotovila, da uslužbenci redno predložijo dokumente, ki potrjujejo njihove osebne razmere, ter izboljšala sisteme za pravočasno obravnavo dokumentov, ki vplivajo na izračun družinskih dodatkov (glej odstavka 9.11 in 9.20 letnega poročila za leto 2013).		X					
	Priporočilo 2 (Evropska služba za zunanje delovanje): *Posodabljanje podatkov o osebnih razmerah in upravljanje družinskih dodatkov* Evropska služba za zunanje delovanje naj nadalje ukrepa, da bi zagotovila, da uslužbenci redno predložijo dokumente, ki potrjujejo njihove osebne razmere, ter izboljšala sisteme za pravočasno obravnavo dokumentov, ki vplivajo na izračun družinskih dodatkov (glej odstavka 9.13 in 9.20 letnega poročila za leto 2013).		X					*Kar zadeva rubriko „Posodabljanje podatkov o osebnih razmerah in upravljanje družinskih dodatkov“, se uslužbenci ESZD redno opominjajo na to, da morajo nemudoma sporočati vsakršne spremembe svojih družinskih razmer, izterjava neupravičeno izplačanih dodatkov pa je redna praksa. ESZD meni, da je to priporočilo izvedeno.*
	Priporočilo 3 (Evropska služba za zunanje delovanje): *Javno naročanje* Evropska služba za zunanje delovanje naj izboljša pripravo, usklajevanje in izvajanje postopkov javnega naročanja, in sicer z večjo podporo in navodili sedeža delegacijam (glej odstavke 9.14, 9.15 in 9.20 letnega poročila za leto 2013).			X				*Kar zadeva „Javno naročanje v delegacijah“ (glej tudi odstavek 10.14), si ESZD dejavno prizadeva za izvajanje tega priporočila. Še naprej vlaga v izboljšanje usposabljanja, podpore in svetovanja uslužbencem, zadolženim za javno naročanje. Poleg tega bi se bilo treba v prihodnosti učiti iz izkušenj pilotnega projekta za regionalizacijo administrativne podpore (ki se zagotavlja 27 delegacijam v sosednjih državah).*

LETNO POROČILO O DEJAVNOSTIH, FINANCIRANIH IZ 8., 9., 10. IN 11. EVROPSKEGA RAZVOJNEGA SKLADA (ERS), ZA PRORAČUNSKO LETO 2016

(2017/C 322/02)

Letno poročilo o dejavnostih, financiranih iz 8., 9., 10. in 11. evropskega razvojnega sklada (ERS), za proračunsko leto 2016

KAZALO

	Odstavek
Uvod	1–5
Kratek opis evropskih razvojnih skladov	2–5
Poglavje I – Finančno izvrševanje 8., 9., 10. in 11. evropskega razvojnega sklada	6–9
Poglavje II – Izjava Sodišča o zanesljivosti za evropske razvojne sklade	10–36
Izjava o zanesljivosti, ki jo Sodišče daje Evropskemu parlamentu in Svetu za 8., 9., 10. in 11. evropski razvojni sklad – poročilo neodvisnega revizorja	I–XVIII
Informacije v podkrepitev izjave o zanesljivosti	10–36
Obseg revizije in revizijski pristop	10–13
Zanesljivost računovodskih izkazov	14
Pravilnost transakcij	15–26
Letno poročilo o dejavnostih in druge ureditve upravljanja	27–36
Zaključek in priporočila	37–40
Zaključek	37–38
Priporočila	39–40

Priloga 1 – Rezultati preizkušanja transakcij za evropske razvojne sklade

Priloga 2 – Pregled napak z učinkom, velikim vsaj 20 %

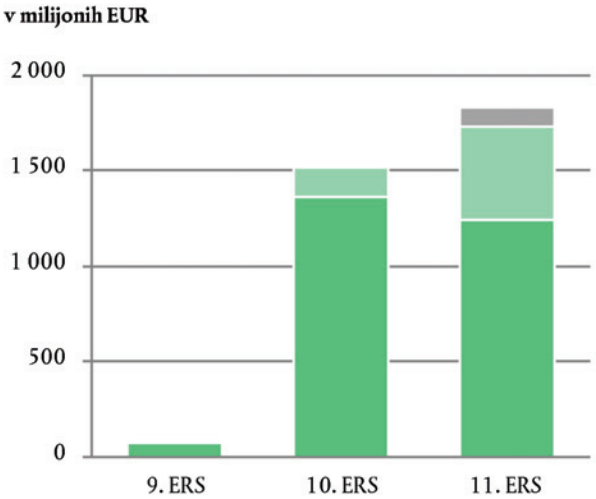
Priloga 3 – Spremljanje izvajanja prejšnjih priporočil za evropske razvojne sklade

UGOTOVITVE SODIŠČA

UVOD

1. V tem letnem poročilu so predstavljene naše ugotovitve o 8., 9., 10. in 11. evropskem razvojnem skladu (ERS). V ***okviru 1*** je pregled dejavnosti in porabe na tem področju v letu 2016.

Okvir 1 – Evropski razvojni skladi – finančni pregled za leto 2016



	8. ERS	9. ERS	10. ERS	11. ERS	Skupaj
Projekti	0	76	1 359	1 220	**2 654**
Proračunska podpora			152	492	**644**
Uprava		0	3	114	**117**
Skupaj		**76**	**1 514**	**1 826**	**3 416**

Tabela 1 – Evropski razvojni skladi – ključne informacije za leto 2016

	(v milijonih EUR)
Operativni odhodki skupaj (projekti)	2 676
Operativni odhodki skupaj (proračunska podpora)	644
Upravni odhodki skupaj ([1])	96
Plačila skupaj	**3 416**
– predujmi in prispevki ERS za skrbniške sklade EU	*2 057*
+ obračunani predujmi in skrbniški skladi EU	*1 477*
Revidirana populacija	**2 836**
Posamezne obveznosti skupaj ([2])	**4 234**
Celotne obveznosti skupaj ([2])	**6 491**

([1]) Prispevek iz ERS za kritje odhodkov, nastalih na Komisiji in v delegacijah EU v zvezi z upravno podporo, ki je potrebna za upravljanje operacij, financiranih v okviru ERS.
([2]) Celotne obveznosti se nanašajo na sklepe o financiranju. Posamezne obveznosti se nanašajo na posamezne pogodbe.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi konsolidiranega zaključnega računa za 8., 9., 10. in 11. ERS za leto 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Kratek opis evropskih razvojnih skladov

2. ERS, ki so bili ustanovljeni leta 1959, so glavni instrument, s katerim Evropska unija (EU) zagotavlja pomoč za razvojno sodelovanje afriškim, karibskim in pacifiškim (AKP) državam ter čezmorskim državam in ozemljem (ČDO). Veljavni okvir, ki ureja odnose EU z državami AKP in ČDO, je sporazum o partnerstvu, ki je bil podpisan v Cotonouju 23. junija 2000 za obdobje 20 let (Sporazum iz Cotonouja). Njegov glavni cilj je zmanjšanje in v končni fazi izkoreninjenje revščine.

3. ERS imajo posebno naravo:

(a) financirajo jih države članice glede na kvote ali razdelitvene ključe, ki jih določijo vlade držav članic v okviru Sveta Evropske unije;

(b) upravljata jih Komisija zunaj okvira splošnega proračuna EU in Evropska investicijska banka (EIB);

(c) zaradi medvladne narave ERS ima Evropski parlament pri njihovem delovanju manjšo vlogo kot pri instrumentih razvojnega sodelovanja, financiranih iz splošnega proračuna EU. Predvsem ne sodeluje pri določanju in dodeljevanju sredstev iz ERS. Kljub temu pa je Evropski parlament organ za njihovo razrešnico, razen kadar gre za Sklad za spodbujanje naložb, ki ga upravlja EIB, zato ne sodi v obseg naše revizije ([1]) ([2]);

(d) za ERS ne velja načelo enoletnosti: sporazumi o ERS se običajno sklenejo za obdobje prevzema obveznosti, ki traja pet do sedem let, plačila pa je mogoče izvrševati v veliko daljšem obdobju.

([1]) Glej člene 43, 48–50 in 58 Uredbe Sveta (EU) 2015/323 z dne 2. marca 2015 o finančni uredbi, ki se uporablja za 11. Evropski razvojni sklad (UL L 58, 3.3.2015, str. 17).

([2]) Pravila za revizijo teh operacij, ki jo opravi Sodišče, so bila določena leta 2012 v tristranskem sporazumu med EIB, Komisijo in Sodiščem (člen 134 Uredbe Sveta (ES) št. 215/2008 (UL L 78, 19.3.2008, str. 1)). Izjava o zanesljivosti, ki jo izreče Sodišče, ne zajema Sklada za spodbujanje naložb.

UGOTOVITVE SODIŠČA

4. ERS skoraj v celoti upravlja Generalni direktorat Komisije za mednarodno sodelovanje in razvoj (GD DEVCO) ([3]).

5. Za odhodke, obravnavane v tem poročilu, se je uporabljalo veliko načinov izvrševanja, in to v 79 državah. Pravila in postopki so pogosto zapleteni, vključno s tistimi za javno naročanje in oddajo naročil.

POGLAVJE I – FINANČNO IZVRŠEVANJE 8., 9., 10. IN 11. EVROPSKEGA RAZVOJNEGA SKLADA

6. Proračun za 8. ERS (1995–2000) je znašal 12 840 milijonov EUR, za 9. ERS (2000–2007) 13 800 milijonov EUR, za 10. ERS (2008–2013) pa 22 682 milijonov EUR.

7. Notranji sporazum o ustanovitvi 11. ERS ([4]) (2015–2020) je začel veljati 1. marca 2015. Sredstva za 11. ERS znašajo 30 506 milijonov EUR ([5]), od katerih je bilo 29 089 milijonov EUR dodeljenih državam AKP in 364,5 milijona EUR državam ČDO.

8. V ***okviru 2*** je prikazana poraba virov ERS v letu 2016 in tudi kumulativno.

([3]) Razen 3 % odhodkov ERS za leto 2016, ki jih upravlja Generalni direktorat za humanitarno pomoč in civilno zaščito (ECHO).
([4]) UL L 210, 6.8.2013, str. 1.
([5]) Vključno s 1 139 milijoni EUR, ki jih upravlja EIB.

Okvir 2 – Poraba sredstev ERS na dan 31. decembra 2016

(v milijonih EUR)

	Stanje ob koncu leta 2015		Izvrševanje proračuna v proračunskem letu 2016 (neto) (6)					Stanje ob koncu leta 2016					
	Skupni znesek	Stopnja izvrševanja (2)	8. ERS (3)	9. ERS (3)	10. ERS	11. ERS (3)	**Skupni znesek**	8. ERS	9. ERS	10. ERS	11. ERS	**Skupni znesek**	Stopnja izvrševanja (2)
A – SREDSTVA (1)	**76 880**		**- 20**	**- 163**	**223**	**- 24**	**16**	**10 392**	**15 467**	**21 607**	**29 430**	**76 896**	
B – PORABA													
1. **Celotne obveznosti (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. **Posamezne obveznosti (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. **Plačila**	**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 – Neporavnane obveznosti (B1 – B3)	**11 618**	**15,1 %**						**15**	**376**	**4 582**	**9 785**	**14 758**	**19,2 %**
D – Razpoložljivo stanje (A – B1)	**23 273**	**30,3 %**						**1**	**38**	**549**	**16 210**	**16 799**	**21,8 %**

(1) Vključujejo prvotne dodelitve sredstev za 8., 9., 10. in 11. ERS, sofinanciranje, obresti, razna sredstva in prenose iz prejšnjih ERS.
(2) Kot odstotek sredstev.
(3) Negativni zneski so sprostitve.
(4) Celotne obveznosti se nanašajo na sklepe o financiranju.
(5) Posamezne obveznosti se nanašajo na posamezne pogodbe.
(6) Neto obveznosti po sprostitvah. Neto plačila po izterjavah.

Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi konsolidiranega zaključnega računa za 8., 9., 10. in 11. ERS za leto 2016; navedeni podatki ne zajemajo dela ERS, ki ga upravlja EIB.

UGOTOVITVE SODIŠČA

9. Leta 2016 si je GD DEVCO na celotnem področju svoje pristojnosti še naprej prizadeval zmanjšati stara predfinanciranja in odobritve za prevzem obveznosti, pri čemer je večinoma presegel svoje cilje ([6]). Skušal je tudi zmanjšati število nezaključenih iztečenih pogodb ([7]). Tako kot v preteklih dveh letih je skoraj izpolnil cilj za leto 2016 glede deleža iztečenih pogodb v svojem portfelju kot celoti ([8]), glede ERS pa je bil napredek manj zadovoljiv ([9]).

ODGOVORI KOMISIJE

9. *Glavne težave, ki preprečujejo zaprtje iztečenih pogodb ERS, so nevnovčeni nalogi za izterjavo, pravne zadeve in tekoči postopki revizije. Čeprav Komisija teh vidikov nima v celoti pod nadzorom, si bo še naprej prizadevala, da se iztečene pogodbe čim prej zaključijo.*

([6]) Zmanjšanje starih nezaključenih predfinanciranj za ERS: 28 % doseženih (cilj 25 %); zmanjšanje starih neporabljenih sredstev za prevzete obveznosti za ERS: 36 % doseženih (cilj 25 %).

([7]) Za pogodbo šteje, da se je iztekla, če je še vedno nezaključena več kot 18 mesecev po koncu svojega operativnega obdobja. Zamude pri zaključku pogodb povečujejo tveganje napak v zvezi s pravilnostjo, saj lahko nastanejo težave z iskanjem dokazil, če niso bila ustrezno arhivirana in so ključni uslužbenci projekta odšli. Če se pogodba zaključi z zamudo, lahko nastane zamuda tudi pri izterjavi neporabljenega predfinanciranja in neupravičenih odhodkov.

([8]) Delež iztečenih pogodb v portfelju GD DEVCO se je zmanjšal z 18,62 % konec leta 2013 na 15,15 % konec leta 2016 (cilj 15 %).

([9]) Od 1 896 iztečenih pogodb se jih 1 058 (56 %) nanaša na ERS. Delež iztečenih pogodb v razmerju do števila vseh odprtih pogodb ERS je bil 19 % v primerjavi z 12 % za portfelj GD DEVCO kot celoto. Operativno obdobje 156 (323 milijonov EUR) od 1 058 iztečenih pogodb ERS (po številu 14,7 % in po vrednosti 11,4 %) se je izteklo pred več kot petimi leti.

POGLAVJE II – IZJAVA SODIŠČA O ZANESLJIVOSTI ZA EVROPSKE RAZVOJNE SKLADE

Izjava o zanesljivosti, ki jo Sodišče daje Evropskemu parlamentu in Svetu za 8., 9., 10. in 11. evropski razvojni sklad – poročilo neodvisnega revizorja

Mnenje

I. Sodišče je revidiralo:

(a) zaključni račun 8., 9., 10. in 11. ERS, ki ga sestavljajo bilanca stanja, izkaz poslovnega izida, izkaz denarnih tokov, izkaz sprememb čistih sredstev in poročilo o finančnem izvajanju za proračunsko leto, ki se je končalo 31. decembra 2016, ki ga je Komisija potrdila 23. junija 2017, ter

(b) zakonitost in *pravilnost transakcij*, ki so povezane z zaključnim računom in za katerih finančno poslovodenje je odgovorna Komisija ([10]),

kot zahtevata člen 287 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) in člen 49 *finančne uredbe*, ki se uporablja za 11. ERS in velja tudi za prejšnje ERS.

Zanesljivost zaključnega računa

Mnenje o zanesljivosti zaključnega računa

II. Po mnenju Sodišča zaključni račun 8., 9., 10. in 11. ERS za leto, ki se je končalo 31. decembra 2016, v vseh pomembnih pogledih pošteno predstavlja njihov finančni položaj na dan 31. decembra 2016, njihov poslovni izid, denarne tokove in spremembe čistih sredstev za tedaj končano leto v skladu s finančno uredbo za ERS in računovodskimi pravili, ki temeljijo na mednarodno sprejetih računovodskih standardih za javni sektor.

Zakonitost in pravilnost transakcij, povezanih z zaključnim računom

Prihodki

Mnenje o zakonitosti in pravilnosti prihodkov, povezanih z zaključnim računom

III. Sodišče meni, da so prihodki, povezani z zaključnim računom za leto, ki se je končalo 31. decembra 2016, v vseh pomembnih pogledih zakoniti in pravilni.

Plačila

Negativno mnenje o zakonitosti in pravilnosti plačil, povezanih z zaključnim računom

IV. Zaradi pomembnosti zadev, opisanih v odstavku o osnovi za negativno mnenje o zakonitosti in pravilnosti plačil, povezanih z zaključnim računom, so po mnenju Sodišča na plačila, povezana z zaključnim računom za leto, ki se je končalo 31. decembra 2016, pomembno vplivale *napake*.

([10]) V skladu s členi 43, 48–50 in 58 finančne uredbe, ki se uporablja za 11. ERS, se ta izjava o zanesljivosti ne nanaša na vire ERS, ki jih upravlja EIB.

Osnova za mnenje

V. Sodišče je revizijo izvedlo v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja (ISA) in etičnim kodeksom MZRS ter mednarodnimi standardi za vrhovne revizijske institucije INTOSAI (ISSAI). Naše odgovornosti na podlagi teh standardov so natančneje opisane v delu tega poročila z naslovom *Revizorjeva odgovornost*. Sodišče je neodvisni revizor v skladu z etičnim kodeksom za poklicne računovodje, ki ga je izdal Odbor za mednarodne etične standarde za računovodje (kodeks IESBA), ter etičnimi zahtevami, pomembnimi za našo revizijo, poleg tega pa smo izpolnili tudi druge svoje etične odgovornosti skladno s temi zahtevami in kodeksom IESBA. Menimo, da so pridobljeni revizijski dokazi zadostna in ustrezna podlaga za naše mnenje.

Osnova za negativno mnenje o zakonitosti in pravilnosti plačil, povezanih z zaključnim računom

VI. Na odhodke, evidentirane leta 2016 v okviru 8. 9., 10. in 11. ERS, so pomembno vplivale napake. Po mnenju Sodišča znaša *ocenjena stopnja napake* za odhodke, povezane z zaključnim računom, 3,3 %.

Ključne revizijske zadeve

VII. Ključne revizijske zadeve so tiste, ki so bile po naši strokovni presoji najbolj bistvene za našo revizijo računovodskih izkazov za tekoče obdobje. Sodišče jih je obravnavalo pri svoji reviziji računovodskih izkazov kot celote in oblikovanju mnenja o teh izkazih, vendar o teh zadevah ne zagotovimo ločenega mnenja.

Vnaprej vračunani odhodki

VIII. Ocenili smo vnaprej vračunane stroške, predstavljene v zaključnem računu (glej pojasnilo 2.9), pri katerih so se v veliki meri uporabljali ocene. Komisija je konec leta 2016 ocenila, da so upravičeni stroški, ki so nastali, vendar upravičenci o njih še niso poročali, znašali 3 903 milijone EUR (konec leta 2015: 3 797 milijonov EUR).

IX. Preučili smo izračun teh ocen vnaprej vračunanih stroškov in pregledali vzorec 30 posameznih naročil, da bi obravnavali tveganje napačne navedbe vnaprej vračunanih stroškov. Na podlagi svojega dela smo ugotovili, da so bili vnaprej vračunani stroški, potrjeni v končnem zaključnem računu, pravilni, ko je Komisija popravila vse napake, ki smo jih odkrili.

Odgovornost poslovodstva

X. V skladu s členi 310 do 325 PDEU in finančno uredbo, ki se uporablja za 11. ERS, je poslovodstvo odgovorno za pripravo in predstavitev zaključnega računa ERS na podlagi mednarodno sprejetih računovodskih standardov za javni sektor ter za zakonitost in pravilnost z izkazi povezanih transakcij. Ta odgovornost vključuje zasnovo, izvajanje in vzdrževanje notranje kontrole, ki se uporabljajo za pripravo in predstavitev računovodskih izkazov brez pomembno napačne navedbe zaradi goljufije ali napake. Končno odgovornost za zakonitost in pravilnost transakcij, povezanih z zaključnim računom, ima Komisija.

XI. Pri pripravi zaključnega računa ERS je Komisija odgovorna za oceno zmožnosti ERS, da nadaljuje poslovanje, razkritje zadev, povezanih z nadaljevanjem poslovanja, kadar je to ustrezno, ter uporabo računovodstva na osnovi predpostavke o zmožnosti nadaljnjega poslovanja, razen če namerava poslovodstvo podjetje likvidirati ali zaustaviti poslovanje ali če nima druge možnosti, kot da napravi eno ali drugo.

XII. Komisija je odgovorna za nadzor nad procesom računovodskega poročanja ERS.

Revizorjeva odgovornost za revizijo zaključnega računa ERS in z njim povezanih transakcij

XIII. Cilj Sodišča je pridobiti sprejemljivo zagotovilo o tem, ali je zaključni račun ERS brez pomembno napačne navedbe in ali so transakcije, povezane z zaključnim računom, zakonite in pravilne, ter na podlagi svoje revizije Evropskemu parlamentu in Svetu zagotoviti izjavo o zanesljivosti zaključnega računa ter o zakonitosti in pravilnosti z njim povezanih transakcij. Sprejemljivo zagotovilo je visoka raven zagotovila, vendar ni nujno, da se z revizijo vedno odkrije obstoječa pomembno napačna navedba ali neskladnost. Do napačne navedbe ali neskladnosti lahko pride zaradi goljufije ali napake, za pomembne pa štejejo, če se lahko utemeljeno pričakuje, da bodo ločeno ali skupaj vplivale na ekonomske odločitve, ki bi jih uporabniki sprejeli na podlagi tega zaključnega računa ERS.

XIV. Kot del revizije v skladu z mednarodnimi standardi revidiranja (ISA) in mednarodnimi standardi za vrhovne revizijske institucije (ISSAI) skozi celotno revizijo uporabljamo strokovno presojo in ohranjamo strokovno skrbnost. Poleg tega:

— ugotavljamo in ocenjujemo tveganja pomembno napačnih navedb v zaključnem računu ERS in pomembnih neskladij z njim povezanih transakcij z zahtevami pravnega okvira za ERS, ki so posledica goljufije ali napake, oblikujemo in izvajamo revizijske postopke na podlagi teh tveganj ter pridobivamo revizijske dokaze, ki so zadostna in ustrezna podlaga za naše mnenje. Tveganje, da se ne odkrijejo pomembno napačne navedbe ali neskladja, ki so posledica goljufij, je večje, kot da se ne odkrijejo pomembno napačne navedbe ali neskladja, ki so posledica napake, saj goljufije lahko vključujejo dogovarjanje, ponarejanje, načrtne opustitve, zavajajoče razlage ali pa izogibanje notranjim kontrolam,

— skušamo spoznati notranje kontrole, relevantne za revizijo, da se pripravijo okoliščinam primerni revizijski postopki, vendar ne za izrekanje mnenja o uspešnosti notranjih kontrol,

— vrednotimo ustreznost uporabljenih računovodskih usmeritev in utemeljenost računovodskih ocen in z njimi povezanih razkritij poslovodstva,

— sprejemamo zaključke o ustreznosti tega, da je poslovodstvo uporabilo računovodstvo na osnovi predpostavke o zmožnosti nadaljnjega poslovanja, ter glede na pridobljene revizijske dokaze tudi o tem, ali obstaja pomembna negotovost v zvezi z dogodki ali razmerami, ki bi lahko posledično pomenili precejšen dvom o zmožnosti ERS, da nadaljuje poslovanje. Če ugotovimo, da pomembna negotovost obstaja, moramo v svojih revizijskih poročilih opozoriti na s tem povezana razkritja v konsolidiranem zaključnem računu ali pa, če so ta razkritja neprimerna, spremeniti svoje mnenje. Naši zaključki temeljijo na revizijskih dokazih, pridobljenih do datuma našega revizijskega poročila. Toda zaradi dogodkov ali razmer po tem datumu lahko subjekt preneha nadaljnje poslovanje,

— vrednotimo celotno predstavitev, strukturo in vsebino zaključnega računa, vključno z razkritji, ter to, ali zaključni račun pošteno predstavlja z njim povezane transakcije in dogodke.

XV. Komuniciramo z odgovornimi za upravljanje, med drugim glede načrtovanega obsega in časovnega razporeda revizij ter pomembnih revizijskih ugotovitev, vključno z morebitnimi pomembnimi pomanjkljivostmi notranjih kontrol, ki jih odkrijemo pri svojih revizijah.

XVI. Pri prihodkih preučimo vse prispevke držav članic in vzorec drugih vrst transakcij v zvezi s prihodki.

XVII. Pri odhodkih preučimo plačilne transakcije ob nastanku, evidentiranju in sprejetju odhodkov. Ta preučitev zajema vse kategorije plačil (vključno z nakupom sredstev) razen predujmov ob njihovem nastanku. Predplačila so preučena, ko prejemnik sredstev utemelji njihovo pravilno porabo in institucija ali organ sprejme utemeljitev z obračunom predplačila v istem letu ali pozneje.

XVIII. Od zadev, o katerih se komunicira s Komisijo, določimo tiste, ki so bile najpomembnejše pri reviziji zaključnega računa ERS za tekoče obdobje in so zato ključne revizijske zadeve. Te zadeve opišemo v revizijskem poročilu, razen če zakoni ali predpisi prepovedujejo javno razkritje zadeve ali, v izredno redkih okoliščinah, če ugotovimo, da se o zadevi v našem poročilu ne bi smelo poročati, ker bi bilo smiselno pričakovati, da bodo neugodne posledice tega poročanja večje od koristi javnega interesa.

13. julij 2017

Klaus-Heiner LEHNE

Predsednik

Evropsko računsko sodišče

12, rue Alcide De Gasperi, Luxembourg, LUKSEMBURG

UGOTOVITVE SODIŠČA

Informacije v podkrepitev izjave o zanesljivosti

Obseg revizije in revizijski pristop

10. V Prilogi 1.1 k poglavju 1 letnega poročila o izvrševanju proračuna za leto 2016 so opisani revizijski pristop in metodologije Sodišča. V zvezi z letošnjo revizijo ERS je treba upoštevati naslednje točke.

11. Opažanja Sodišča o zanesljivosti zaključnega računa ERS temeljijo na računovodskih izkazih ([11]) 8., 9., 10. in 11. ERS, ki jih je v skladu s finančno uredbo za ERS ([12]) potrdila Komisija, Sodišče pa jih je skupaj s predstavitveno listino poslovodstva, ki jo je pripravil računovodja, prejelo 27. junija 2017. Sodišče je preizkusilo zneske in razkritja ter ocenilo uporabljena računovodska načela, pa tudi pomembne ocene, ki jih je pripravila Komisija, in celotno predstavitev zaključnega računa.

12. Za revizijo pravilnosti transakcij je Sodišče:

(a) preučilo vse prispevke držav članic in vzorec drugih vrst transakcij v zvezi s prihodki;

(b) preučilo vzorec 143 transakcij, zasnovan tako, da je reprezentativen za širok razpon plačil v okviru ERS, in sestavljen iz 108 plačil, ki jih je odobrilo 16 delegacij EU ([13]), in 35 plačil, ki jih je odobril sedež Komisije ([14]);

(c) kadar so bile odkrite napake pri transakcijah, analiziralo ustrezne sisteme, da bi se ugotovile slabosti;

(d) ocenilo sisteme v GD DEVCO in delegacijah EU, kar je vključevalo: (i) predhodne preglede, ki so jih izvedli uslužbenci Komisije, zunanji revizorji ali nadzorniki, preden so bila opravljena plačila, ter (ii) spremljanje in nadzor, zlasti spremljanje zunanjih revizij in študije GD DEVCO o stopnji preostale napake za leto 2016;

(e) pregledalo letno poročilo o dejavnostih GD DEVCO;

(f) spremljalo izvajanje svojih prejšnjih priporočil.

([11]) Glej člen 44 Uredbe (EU) 2015/323.
([12]) Glej člen 43 Uredbe (EU) 2015/323.
([13]) Barbados, Benin, Burkina Faso, Zelenortski otoki, Demokratična republika Kongo, Fidži, Gambija, Gana, Slonokoščena obala, Niger, Nigerija, Madagaskar, Ruanda, Senegal, Tanzanija in Zambija.
([14]) GD DEVCO: 31 plačil; ECHO: 4 plačila za humanitarno pomoč.

Okvir 3 – Revizorji preučujejo točnost meritev debeline cest za plačilo v zvezi s cestnim projektom v Zambiji

Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

13. Kot je omenjeno v odstavku 4, GD DEVCO izvaja večino instrumentov zunanje pomoči, ki se financirajo iz splošnega proračuna in tudi iz ERS. Opažanja Sodišča o sistemih, zanesljivosti letnega poročila o dejavnostih in izjavi generalnega direktorja za leto 2016 se nanašajo na celotno področje odgovornosti GD DEVCO.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Zanesljivost računovodskih izkazov

14. Lani smo poročali o izterjavah neporabljenega predfinanciranja, ki so bile nepravilno evidentirane kot prihodki iz poslovanja. Podobni primeri so bili leta 2016 ugotovljeni tudi z računovodskimi preizkusi GD DEVCO in našim pregledom vzorca nalogov za izterjavo ([15]). Čeprav so bili popravki v višini 3,2 milijona EUR ([16]) narejeni v končnem zaključnem računu ERS, obstaja verjetnost, da je do podobnih napak prišlo tudi v nepreizkušeni populaciji. Konec leta 2016 je GD DEVCO izdal podrobna navodila za zaposlene za pravilno vnašanje tovrstnih nalogov za izterjavo.

Pravilnost transakcij

Prihodki

15. Transakcije, povezane s prihodki, niso vsebovale pomembne stopnje napake.

Plačila

16. Pregled rezultatov preizkušanja transakcij je v ***Prilogi 1***. V 35 (24 %) od 143 preučenih plačilnih transakcij so bile napake. Na podlagi 26 napak, ki jih je Sodišče količinsko opredelilo, ocenjujemo, da stopnja napake znaša 3,3 % ([17]).

17. V ***okviru 4*** je razčlenitev naše ocenjene stopnje napake za leto 2016 po vrsti napake.

ODGOVORI KOMISIJE

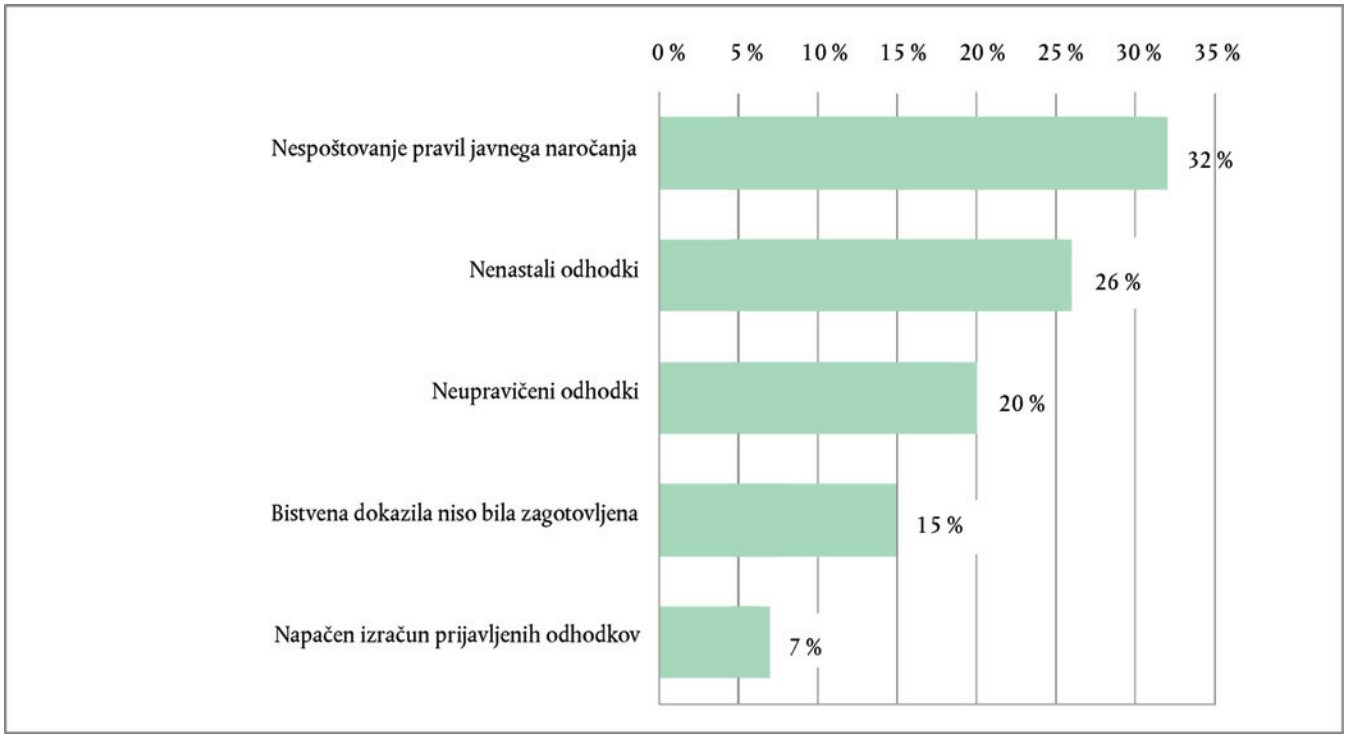
14. *Navodila, ki jih je pripravil GD DEVCO za vnašanje nalogov za izterjavo, in popravki, ki jih je vnesel na podlagi kontrol nalogov za izterjavo, izdanih leta 2016, so prispevali k bistvenemu zmanjšanju števila napak pri vnašanju nalogov za izterjavo in/ali opisa izterjave (9,6 milijona EUR leta 2015 po ugotovitvah Evropskega računskega sodišča v primerjavi s 3,2 milijona EUR leta 2016 po ugotovitvah GD DEVCO in/ali Evropskega računskega sodišča. GD DEVCO si bo tudi v letu 2017 prizadeval v tej smeri.*

([15]) Preizkusili smo 15 nalogov za izterjavo (v skupni vrednosti 7,6 milijona EUR) in ugotovili, da so bili trije (0,5 milijona EUR) nepravilno evidentirani kot prihodki namesto kot izterjava neporabljenega predfinanciranja.

([16]) 2,7 milijona EUR popravkov, ki jih je odkril GD DEVCO, 0,5 milijona EUR popravkov, ki so jih naknadno odkrili revizorji Sodišča.

([17]) Sodišče svoj izračun napake pripravi na podlagi reprezentativnega vzorca. Navedena številka je najboljša ocena. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je ocenjena stopnja napake v populaciji med 1,0 % in 5,6 % (spodnja oz. zgornja meja napake).

Slika 4 – Razčlenitev ocenjene stopnje napake



Vir: Evropsko računsko sodišče.

UGOTOVITVE SODIŠČA

18. V 35 (27 %) od 130 preučenih plačilnih transakcij v zvezi s projekti so bile napake. Med 26 (74 %) plačilnimi transakcijami, ki so vsebovale količinsko opredeljive napake, je bilo devet končnih transakcij, ki so bile odobrene po izvedbi vseh predhodnih pregledov.

19. Tako kot prejšnja leta so Komisija in njeni partnerji izvajalci naredili več napak v transakcijah v zvezi z ocenami programov, nepovratnimi sredstvi in sporazumi o prispevku z mednarodnimi organizacijami kot pri drugih vrstah podpore. Preučenih je bilo 67 takih transakcij, 23 (34 %) od njih pa je vsebovalo količinsko opredeljive napake, ki so pomenile 85 % ocenjene stopnje napake.

UGOTOVITVE SODIŠČA

Okvir 5 – Primeri količinsko opredeljivih napak v transakcijah v zvezi s projekti

Upravičenec ni upošteval pravil javnega naročanja

Sodišče je preučilo obračun 3 489 416 EUR, ki ga je izvršila Komisija, porabljenih v okviru pogodbe o dodelitvi nepovratnih sredstev za podporo razvoja trgovinske zmogljivosti v državah AKP, ki jo je izvajala mednarodna organizacija. Med 10 postavkami odhodkov v vzorcu je bilo ugotovljeno, da jih šest vsebuje napake, vključno s petimi, pri katerih so bili honorarji in nadomestila izplačani trgovinskim svetovalcem na podlagi naročil za storitve. Ta naročila (v skupni vrednosti 570 500 EUR) niso bila oddana na podlagi konkurenčnega izbirnega postopka, kot to zahteva sporazum dodelitvi nepovratnih sredstev, ampak so bila oddana neposredno svetovalcem, ki so sodelovali v predhodnem projektu.

Neupravičeni odhodki – dejavnosti, ki niso zajete v pogodbi

Sodišče je preučilo končni obračun 10 875 375 EUR, ki ga je izvršila Komisija, porabljenih za delovni program mednarodnega organa, ki zagotavlja pomoč podjetjem v državah AKP, za leto 2012. Od 10 stroškovnih postavk v vzorcu so se tri nanašale na pogodbe za nepovratna sredstva, posredovana tretjim upravičencem (v vrednosti 147 990 EUR). Med posebnimi pogoji za dodelitev nepovratnih sredstev ni bilo *določb* o posredovanju nepovratnih sredstev podizvajalcem, zato je bila z dejavnostmi pogodba kršena. Poleg tega so bila posredovana nepovratna sredstva dodeljena neposredno brez konkurenčnega izbirnega postopka.

20. V dveh primerih količinsko opredeljivih napak je imela Komisija dovolj informacij, da bi lahko te napake preprečila ali odkrila in popravila, preden je sprejela odhodke. Če bi Komisija ustrezno uporabila vse informacije, ki jih je imela, bi bila ocenjena stopnja napake za to poglavje za 0,7 % nižja. Odkrili smo še pet drugih transakcij z napakami, ki bi jih bili morali odkriti zunanji revizorji in nadzorniki. Ti primeri so prispevali 0,1 % k ocenjeni stopnji napake ([18]).

ODGOVORI KOMISIJE

Okvir 5 – Primeri količinsko opredeljivih napak v transakcijah v zvezi s projekti

Upravičenec ni upošteval pravil javnega naročanja

Projekt je bil skoraj v celoti posvečen zaposlovanju regionalnih in nacionalnih svetovalcev za trgovino. Ne glede na vrsto izbirnega postopka je zaposlovanje potekalo po standardnih operativnih postopkih za zaposlovanje mednarodnega osebja, vključno s predhodno objavo razpisa za prosto delovno mesto.

Neupravičeni odhodki – dejavnosti, ki niso zajete v pogodbi

Komisija je sprožila postopek izterjave.

([18]) V 0,7 odstotne točke (en primer) je napako naredila Komisija sama, v 0,2 odstotne točke (šest primerov) pa so napako naredili upravičenci.

UGOTOVITVE SODIŠČA

21. Poleg tega je bilo še 10 transakcij, ki so vsebovale količinsko opredeljivo napako ([19]), revidiranih ali pa je bilo v zvezi z njimi opravljeno preverjanje odhodkov. Z informacijami iz revizijskih poročil ali poročil o preverjanju o dejansko opravljenem delu Sodišče ni moglo oceniti, ali bi bilo napake mogoče odkrili in popravili med temi predhodnimi pregledi.

22. Zaradi narave financiranja in plačilnih pogojev sta dve področji manj dovzetni za napake, in sicer *proračunska podpora* ([20]) in področje, na katerem se uporablja t. i. hipotetični pristop pri ukrepih z več donatorji, ki jih izvajajo mednarodne organizacije ([21]).

23. Proračunska podpora je prispevek k splošnemu proračunu države ali njenemu proračunu za posebno politiko ali cilj. Sodišče je preučilo, ali je Komisija spoštovala posebne pogoje za izplačila proračunske podpore posameznim partnerskim državam in preverila, ali so bili izpolnjeni splošni pogoji za upravičenost (kot je zadovoljiv napredek pri upravljanju javnih financ).

24. Vendar je mogoče pravne določbe razlagati na veliko različnih načinov in Komisija je lahko pri odločanju, ali so bili splošni pogoji izpolnjeni, precej fleksibilna. Sodišče pri svoji reviziji pravilnosti ne more preverjati faz po izplačilu pomoči partnerski državi, saj se potem sredstva združijo s proračunskimi viri države prejemnice. Morebitne slabosti v njenem finančnem upravljanju, ki privedejo do nepravilne uporabe sredstev na nacionalni ravni, se pri naši reviziji pravilnosti ne pokažejo kot napake ([22]).

([19]) K ocenjeni stopnji napake je prispevala 1,4 odstotne točke.

([20]) Plačila proračunske podpore iz ERS v letu 2016 so znašala 644 milijonov EUR.

([21]) Plačila ERS večdonatorskim projektom, ki so jih v letu 2016 izvršile mednarodne organizacije, so znašala 914 milijonov EUR. Ni mogoče ugotoviti, za kolikšen delež tega zneska se uporablja hipotetični pristop, saj ga Komisija ne spremlja ločeno.

([22]) Učinkovitost in uspešnost proračunske podpore sta obravnavani v posebnih poročilih Računskega sodišča. Najnovejša med njimi so SR 32/2016 – Pomoč EU Ukrajini, SR 30/2016 – Uspešnost podpore EU za prednostne sektorje v Hondurasu in SR 13/2016 – Pomoč EU za krepitev javne uprave v Moldaviji.

UGOTOVITVE SODIŠČA

25. Ko se prispevki Komisije za projekte z več donatorji združijo s prispevki drugih donatorjev in niso namensko rezervirani za posebne ugotovljive postavke odhodkov, Komisija domneva, da so bila pravila za upravičenost EU upoštevana, če združeni znesek zajema dovolj upravičenih odhodkov za pokritje prispevka EU. Ta pristop, kakršnega uporablja Komisija, je upoštevalo tudi Sodišče pri preizkušanju podatkov ([23]).

26. Če se iz revidiranega vzorca izključi 13 transakcij proračunske podpore in 6 transakcij hipotetičnega pristopa (omenjenih v odstavkih 22 do 25), ocenjena stopnja napake znaša 4,4 % ([24]).

Letno poročilo o dejavnostih in druge ureditve upravljanja

27. GD DEVCO že od leta 2012 v vsakem letnem poročilu o dejavnostih izreče pridržek o pravilnosti z zaključnim računom povezanih transakcij. Sprejet je bil akcijski načrt za obravnavanje slabosti pri izvajanju kontrolnega sistema GD DEVCO. V ***okviru 6*** so prikazana prizadevanja v zadnjih štirih letih.

Okvir 6 – Prizadevanja GD DEVCO za izboljšanje izvajanja njegovega kontrolnega sistema

Lani smo poročali o zadovoljivem napredku pri akcijskih načrtih za leti 2013 in 2014; 19 ukrepov je bilo v celoti izvedenih, preostali štirje pa so bili preneseni v akcijski načrt za leto 2015.

Zasnova akcijskega načrta za leto 2015 je bila dodatno izboljšana z vključitvijo ukrepov, usmerjenih v področja z visokim tveganjem: sredstva, za katera se uporablja *posredno upravljanje* prek mednarodnih organizacij, in nepovratna sredstva, za katera se uporablja neposredno upravljanje. Vsi ukrepi naj bi bili prvotno končani do junija 2016. Do konca leta 2016 jih je bilo deset izvedenih, pet delno izvedenih, eden pa je še potekal.

Akcijskemu načrtu za leto 2016 so bili dodani štirje novi usmerjeni ukrepi, katerih napredek bo ocenjen v našem naslednjem letnem poročilu.

([23]) Sodišče ni kontroliralo s tem povezanih postavk odhodkov, če je bil prispevek Komisije manjši od 75 % proračuna za ukrep. Kadar so ti prispevki znašali od 75 % do 90 %, je Sodišče za vsak posamezen primer ocenilo, ali je treba kontrolirati z njimi povezane odhodke.

([24]) Navedena številka je najboljša ocena na podlagi reprezentativnega vzorca 124 transakcij. Sodišče s 95-odstotno stopnjo zaupanja ugotavlja, da je stopnja napake v populaciji med 1,8 % in 7,1 % (spodnja oz. zgornja meja stopnje napake).

UGOTOVITVE SODIŠČA

28. Kontrolni sistem GD DEVCO je osredotočen na predhodne preglede, ki se izvedejo pred potrditvijo odhodkov, ki jih prijavijo upravičenci. Tudi letos pogostost odkritih napak, vključno z napakami, ki jih vsebujejo končni zahtevki, za katere so bile opravljene predhodne zunanje revizije in preverjanja odhodkov, kaže na slabosti v teh pregledih.

29. Sodišče je v svojih letnih poročilih za leti 2014 in 2015 poročalo o ukrepih ([25]), ki jih je GD DEVCO že sprejel za izboljšanje kakovosti teh revizij in preverjanj ([26]). GD DEVCO trenutno pregleduje pooblastila za revizije in preverjanja, da bi pridobil informacije, ki omogočajo oceno kakovosti, kot smo priporočili v lanskem poročilu. Ta pomemben pregled naj bi bil sicer po načrtu končan junija 2017 ([27]), vendar še ni.

Študija o stopnji preostale napake za leto 2016

30. Leta 2016 je GD DEVCO opravil svojo peto študijo o stopnji preostale napake, da bi ocenil stopnjo napake, ki je ostala kljub vsem upravnim pregledom za preprečevanje, odkrivanje in popravljanje napak na celotnem področju njegove pristojnosti ([28]). Obseg študije o stopnji preostale napake in njene omejitve so bili na podlagi naših priporočil iz leta 2013 ([29]) razkriti v letnem poročilu o dejavnostih.

ODGOVORI KOMISIJE

29. *Potekajo dela za pregled pooblastil za revizije in preverjanja. Po predvidevanjih Komisije bodo dela zaključena do konca leta 2017, četudi pooblastila morda še ne bodo uporabna v celoti.*

([25]) (a) Analiza tveganja, obvezna za pripravo letnih revizijskih načrtov za delegacije EU in oddelke GD DEVCO; (b) popravljene predloge pogodb o dodelitvi nepovratnih sredstev, tako da lahko revizorje izbere ali najame neposredno GD DEVCO; (c) ozaveščanje o najpogostejših vrstah napake, usposabljanje ter okrepitev finančne in nadzorne usposobljenosti zaposlenih v GD DEVCO in upravičencev; (d) tabela za oceno kakovosti revizije ali preverjanja odhodkov.

([26]) V odstavku 41 letnega poročila za leto 2015 smo poročali tudi o ukrepih za izboljšanje upravljanja dokumentov in postopkov javnega naročanja za Komisijo in tudi za upravičence.

([27]) Do decembra 2016 za posredno upravljanje prek mednarodnih organizacij in do junija 2017 za nepovratna sredstva, za katera se uporablja neposredno upravljanje, kot je določeno v akcijskem načrtu za leto 2016.

([28]) ERS in splošni proračun EU.

([29]) Opomba 24 iz letnega poročila o dejavnostih za leto 2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

31. Študija je zajemala preučitev reprezentativnega vzorca transakcij, izvršenih v okviru pogodb, zaključenih med septembrom 2015 in avgustom 2016. Pregledali smo študijo stopnje preostale napake za leto 2016 in ugotovili, da je bila izvedena skladno z metodologijo za stopnjo preostale napake. Obravnavane so bile vse slabosti, o katerih smo poročali v poročilu za leto 2013, razen metode ocenjevanja, ki je specifična za stopnjo preostale napake in je še vedno puščala preveliko diskrecijo pri presoji, kadar se ocenjujejo posamezne stopnje napake.

32. Leta 2016 je bilo v študiji prvič ocenjeno, da je stopnja preostale napake znotraj 2-odstotnega *praga pomembnosti*, ki ga je določila Komisija ([30]). Ta rezultat se lahko pripiše kombinaciji naslednjih glavnih dejavnikov:

(a) prizadevanjem GD DEVCO za izboljšanje izvajanja njegovega sistema notranjih kontrol (glej odstavke 27 do 29 in ***okvir 6***);

(b) prizadevanjem GD DEVCO za pridobitev dokazil, s čimer se je zmanjšalo število ocen v vzorcu stopnje preostale napake, saj te zaradi povečanega z njimi povezanega tveganja vsebujejo višje stopnje preostale napake kot preostala populacija ([31]);

(c) povečanju deleža transakcij proračunske podpore v vzorcu stopnje preostale napake ([32]), za katere ocenjena stopnja preostale napake znaša 0 % (glej tudi odstavke 22 do 24).

ODGOVORI KOMISIJE

31. *Število ocen se je iz leta v leto zmanjševalo, in sicer s 43 leta 2012 na 6 leta 2016. Zaradi doslednosti se vsaka ocena pregleda na ravni direktorja in partnerjev. Ta postopek omejuje manevrski prostor za presojo pri ocenjevanju posameznih stopenj napak. Ocene se lahko uporabijo le v primeru, da revizor iz pravnih ali logističnih razlogov pred iztekom roka za zaključek dela v zvezi s stopnjo preostale napake nima na voljo dokumentacije. Transakcije, pri katerih dokumentacija ni bila predložena, pomenijo povečano tveganje dovzetnosti za napake, zato je treba to upoštevati pri izračunu ocene.*

32. *Po mnenju Komisije je znižanje stopnje napake skozi leta povezano s številnimi dejavniki, zlasti z ukrepi, sprejetimi za okrepitev sistema notranjih kontrol GD DEVCO:*

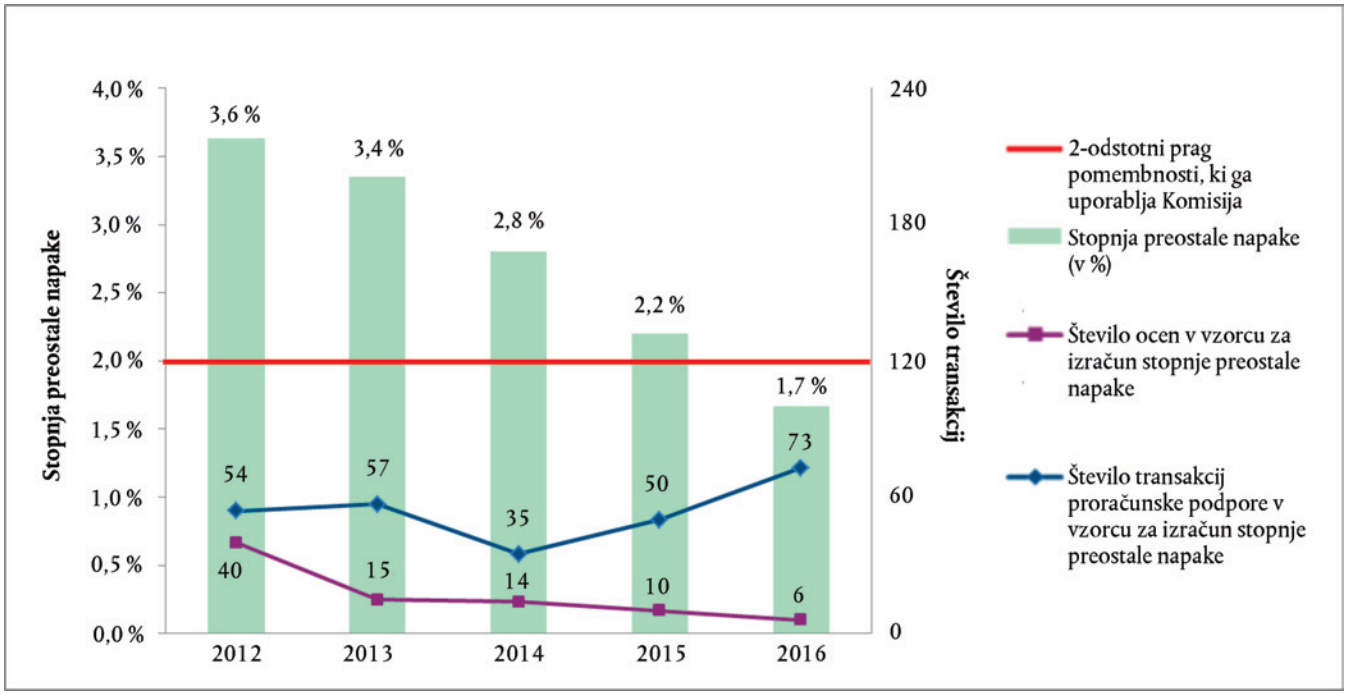
(c) *stališče Komisije je, da ni neposredne povezave med deležem transakcij proračunske podpore in stopnjo preostale napake. Število enot proračunske podpore v vzorcu je odvisno od uporabljene metode vzorčenja po denarni enoti. Komisija si je v skladu s priporočili Sodišča dejavno prizadevala za izboljšanje smernic in obvladovanje tveganja, zato so napake v pogodbah proračunske podpore zelo redke. Vendar pa zniževanja stopnje napake ni spremljalo vzporedno naraščanje deleža transakcij proračunske podpore v vzorcu skozi leta. Možno je trditi, da je to eden od dejavnikov za sedanje stanje glede stopnje napake.*

([30]) 2014: 2,8 %; 2015: 2,2 %; 2016: 1,7 %.

([31]) 2014: 14 ocen; 2015: 10; 2016: 6. Skladno z metodologijo za stopnjo preostale napake se ocene lahko uporabljajo le, če obstajajo veljavni pravni ali logistični razlogi, da dokumentacija ni bila na voljo pred rokom za zaključek dela v zvezi s stopnjo preostale napake na koncu študije. Transakcije, za katere dokumentacija ni bila predložena, pomenijo povečano tveganje dovzetnosti za napake, zato je treba to upoštevati pri izračunu ocene.

([32]) 2014: 35 transakcij proračunske podpore; 2015: 50; 2016: 73, vzorec izbran na podlagi njihove teže v populaciji.

Okvir 7 – Razvoj stopnje preostale napake GD DEVCO od leta 2012 do leta 2016



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi študij stopnje preostale napake v obdobju 2012–2016.

UGOTOVITVE SODIŠČA

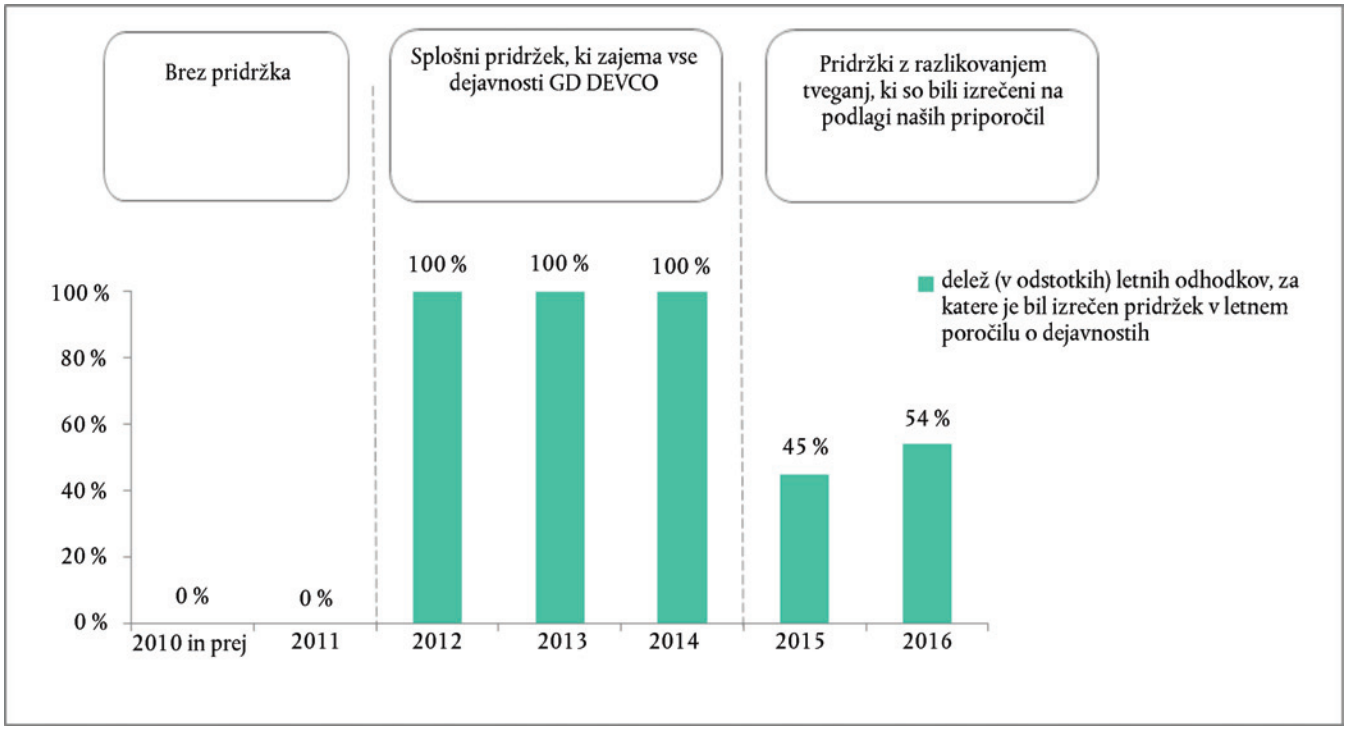
Pregled letnega poročila o dejavnostih za leto 2016

33. Za leta 2012 do 2014 je generalni direktor za vse dejavnosti GD DEVCO izdal splošni pridržek v zvezi z zakonitostjo in pravilnostjo transakcij. Leta 2015 je prvič doslej podal izjavo o zanesljivosti, v kateri razlikuje tveganja, in izdal pridržek za dve področji porabe, za kateri je bilo ugotovljeno veliko tveganje: (i) nepovratna sredstva, za katera se uporablja neposredno upravljanje, in (ii) posredno upravljanje prek mednarodnih organizacij.

34. Leta 2016 je GD DEVCO razširil pridržek na nepovratna sredstva in predračune za programe, za katere se uporablja posredno upravljanje. Čeprav je stopnja preostale napake za leto 2016 pod 2-odstotnim pragom pomembnosti, je bil pridržek izrečen ob upoštevanju vseh elementov postopka za pridobitev zagotovila, ki ga uporablja GD DEVCO ([33]). Izrečeni pridržek je v skladu z našimi priporočili in opažanji v tem in prejšnjih letnih poročilih.

([33]) To vključuje analizo tveganja prejšnje stopnje preostale napake in napak Sodišča.

Okvir 8 – Napredek GD DEVCO pri dosegi izjave o zanesljivosti z razlikovanjem tveganj



Vir: Evropsko računsko sodišče na podlagi letnih poročil o dejavnostih GD DEVCO.

UGOTOVITVE SODIŠČA

35. GD DEVCO je ocenil, da skupni znesek, pri katerem v času izplačil za odhodke, sprejete leta 2016 (5 393 milijonov EUR), obstaja tveganje ([34]), znaša 105 milijonov EUR (1,9 % plačil v letu 2016). Ocenil je, da bodo zaradi njegovih preverjanj v prihodnjih letih popravki v okviru tega zneska znašali 25 milijonov EUR (24 %) ([35]).

([34]) Najboljša previdna ocena zneska odhodkov, ki so bili med letom odobreni, vendar niso skladni s pogodbenimi in regulativnimi določbami, ki so veljale v času plačila.

([35]) Glej letno poročilo o dejavnostih GD DEVCO za leto 2016, str. 50.

UGOTOVITVE SODIŠČA

36. Številka za leto 2016 ([36]) (25 milijonov EUR) znaša polovico ocene iz leta 2015, saj si je GD DEVCO prizadeval, da v izračun ni vključil izterjav predfinanciranja, preklicanih nalogov za izterjavo in natečenih obresti, kot smo priporočili lani. Kljub temu pa so na zanesljivost številke za leto 2016 še vedno vplivale (i) odkrite napake, ki niso bile v celoti ekstrapolirane na nepreizkušeno populacijo nalogov za izterjavo v letu 2016 in v prejšnjih letih ([37]); ter (ii) to, da izračun ni bil usklajen z računovodskimi izkazi ERS ([38]). Celoten obseg teh pomanjkljivosti je težko količinsko opredeliti ([39]).

ODGOVORI KOMISIJE

36. *V odstavku 14 so predstavljeni ukrepi GD DEVCO za preprečevanje in odpravo napak pri vnašanju opisa izterjave v računovodski sistem. GD DEVCO si bo v letu 2017 še naprej prizadeval v tej smeri. Poleg tega bo zagotovil, da bodo morebitne napake, ki bi bile odkrite v prihodnosti, v celoti ekstrapolirane na nepreizkušeno populacijo nalogov za izterjavo, ki so bile upoštevane pri oceni popravne zmogljivosti.*

Sistemska napaka, zaradi katere so bili nalogi za izterjavo evidentirani brez opisa izterjave („none“ ali „qualified“) bo odpravljena v letu 2017 in se zato šteje kot enkratni dogodek. To bomo dosegli s pravilno uporabo „opisa izterjave“ v skladu z navodili, ki so na voljo (npr. priročnik za opis izterjave), in z izvajanjem pravil poslovanja, ki veljajo za računovodski sistem Komisije.

ZAKLJUČEK IN PRIPOROČILA

Zaključek

37. Splošni revizijski dokazi kažejo, da zaključni račun ERS za proračunsko leto, ki se je končalo 31. decembra 2016, v vseh pomembnih pogledih pošteno predstavlja finančni položaj ERS in rezultate njihovih dejavnosti ter njihove denarne tokove in spremembe čistih sredstev za leto, ki se je takrat končalo, v skladu z določbami finančne uredbe za ERS in računovodskimi pravili, ki jih je sprejel računovodja.

([36]) Popravljalna zmogljivost za leto 2016 je bila izračunana kot povprečni letni znesek nalogov za izterjavo, izdanih za napake in nepravilnosti med letoma 2010 in 2016.

([37]) GD DEVCO je preveril velik vzorec nalogov za izterjavo iz leta 2016 in ugotovil, da je bilo približno 50 % vseh nalogov za izterjavo, ki so vplivali na popravljalno zmogljivost, nepravilno evidentiranih. Nalogi za izterjavo iz obdobja 2010–2015, uporabljeni pri izračunu, so bili tako prilagojeni za isti odstotek. Sodišče je med pregledom ugotovilo druge napake, ki niso bile upoštevane in bi zato zvišale odstotek nepravilno evidentiranih izterjav na vsaj 62 %.

([38]) Zaradi tehničnih težav v računovodskem sistemu Komisije populacija nalogov za izterjavo iz leta 2016 ni vključevala nalogov za izterjavo brez opisa izterjave.

([39]) Največji možni vpliv teh pomanjkljivosti ne vpliva na naše mnenje o zanesljivosti računovodskih izkazov ERS.

UGOTOVITVE SODIŠČA

38. Splošni revizijski dokazi glede proračunskega leta, ki se je končalo 31. decembra 2016, kažejo:

(a) na prihodke ERS ni vplivala pomembna stopnja napake;

(b) na plačilne transakcije ERS je vplivala pomembna stopnja napake (glej odstavke od 16do 26). S preizkušanjem transakcij, ki ga je izvedlo Sodišče, je bilo ugotovljeno, da ocenjena stopnja napake znaša 3,3 % (glej ***Prilogo 1***).

Priporočila

39. V ***Prilogi 3*** so prikazani rezultati pregleda izvajanja petih priporočil, ki jih je Sodišče izreklo v letnem poročilu za leto 2013 ([40]), ki jih je GD DEVCO v celoti izvedel ([41]).

40. Na podlagi tega pregleda ter ugotovitev in zaključkov za leto 2016 Sodišče priporoča, naj GD DEVCO:

ODGOVORI KOMISIJE

— **priporočilo 1:** okrepi spremljanje starih odprtih iztečenih pogodb ERS in tako še dodatno zmanjša njihovo število,

Komisija sprejema to priporočilo.

— **priporočilo 2:** do konca leta 2017 dokonča pregled pooblastil za vse svoje revizije in preverjanja odhodkov,

Komisija sprejema to priporočilo. Delo se je že začelo.

— **priporočilo 3:** razširi ukrepe v akcijskem načrtu za leto 2017 tako, da bo pridržek iz letnega poročila o dejavnostih zajemal tudi nepovratna sredstva in ocene programov, za katere se uporablja posredno upravljanje,

Komisija sprejema to priporočilo. Dejstvo, da so bili izraženi pomisleki glede navedenih dveh območij, pomeni, da so za njiju že bili opredeljeni specifični ukrepi.

— **priporočilo 4:** razmisli o zmanjšanju obsega preizkušanja podatkov stopnje preostale napake v zvezi s posameznimi transakcijami proračunske podpore z majhnim tveganjem in prerazporeditvi prihranjenih virov ter tako poveča preizkušanje podatkov transakcij v zvezi s projekti,

Komisija sprejema to priporočilo. Komisija bo proučila pristop, ki ga predlaga Sodišče, in ga po potrebi vključila v metodologijo za stopnjo preostale napake.

— **priporočilo** 5: obravnava pomanjkljivosti, prikazane v tem letnem poročilu, in tako dodatno izboljša izračun popravljalne zmogljivosti za leto 2017.

Komisija sprejema to priporočilo.

([40]) Za letošnje spremljanje izvajanja priporočil je Sodišče izbralo svoje poročilo za leto 2013, ker meni, da je od njegove objave preteklo dovolj časa, da bi Komisija lahko izvedla njegova priporočila.

([41]) Cilj tega spremljanja izvajanja priporočil je bil preveriti, ali so bili popravljalni ukrepi sprejeti v odziv na naša priporočila, ne pa tudi oceniti uspešnost njihovega izvajanja.

PRILOGA 1

REZULTATI PREIZKUŠANJA TRANSAKCIJ ZA EVROPSKE RAZVOJNE SKLADE

	2016	2015
VELIKOST IN STRUKTURA VZORCA		
Transakcije skupaj	**143**	140
OCENJENI UČINEK KOLIČINSKO OPREDELJIVIH NAPAK		
Ocenjena stopnja napake	**3,3 %**	3,8 %
Zgornja meja napake	5,6 %	
Spodnja meja napake	1,0 %	

PRILOGA 2

PREGLED NAPAK Z UČINKOM, VELIKIM VSAJ 20 %

UGOTOVITVE SODIŠČA

ODGOVORI KOMISIJE

Uvod

Sodišče je uporabilo splošno revizijsko metodologijo, opisano v Prilogi 1.1 k poglavju 1 letnega poročila o izvrševanju proračuna za leto 2016, in preizkusilo reprezentativni vzorec transakcij, da bi ocenilo stopnjo nepravilnosti v populaciji za ERS. Seznam napak, ki smo jih odkrili pri preizkušanju, ni izčrpen – niti v smislu posameznih napak niti morebitnih vrst napak. Spodaj navedene ugotovitve glede napak, katerih vpliv znaša vsaj 20 % vrednosti preučenih transakcij, so predstavljene kot primeri ([1]). Te napake so bile odkrite v transakcijah, katerih vrednost je znašala od 128 000 EUR do 11,8 milijona EUR, povprečna vrednost pa več kot 4,8 milijona EUR ([2]).

Primeri napak ([3])

Nespoštovanje pravil javnega naročanja

Primer 1 – Nepravilno vrednotenje ponudbe za gradbena dela

Sodišče je preučilo obračun porabe, ki ga je izvršila Komisija, za gradbena dela na polikliniki na Karibih. Javno naročilo za ta projekt ni bilo v skladu z načeloma preglednosti in enakega obravnavanja, upoštevana pa niso bila niti pravila Komisije za javno naročanje. Čeprav je najcenejša ponudba po našem mnenju izpolnjevala vsa izbirna merila, je bila zavrnjena zaradi zaskrbljenosti, da ponudnik nima tehničnih zmogljivosti za izvedbo dela. Za tako odločitev nismo našli ustrezne utemeljitve. V uradnem obvestilu, ki ga je prejel ponudnik, je bil naveden napačen razlog za zavrnitev. Med našim preučevanjem je Komisija pojasnila, da najcenejši ponudnik ni zagotovil dovolj dokazov minimalnega financiranja za izvedbo dela. Toda minimalna kapitalska zahteva za kreditno tveganje, ki jo je predstavil drugi najcenejši ponudnik, ki mu je bilo naročilo oddano, je bila tudi za 10 % prenizka. Komisija za ocenjevanje je drugemu najcenejšemu ponudniku dala možnost, da v zvezi s tem izbirnim merilom zagotovi več informacij. Prvi ponudnik te možnosti ni dobil. Ob upoštevanju navedenega vse te pomanjkljivosti pomenijo resno napako pri *javnem naročilu* (količinska opredelitev 100 %).

V skladu s sklepi ocenjevalnega poročila je evalvacijski odbor menil, da najcenejša ponudba ne izpolnjuje pogojev za udeležbo, saj ponudnik nima zadostnih tehničnih zmogljivosti za izvajanje pogodbe ob dveh drugih pogodbah, ki mu ju je javni naročnik že dodelil. Najcenejša ponudba prav tako ni izpolnjevala minimalne kapitalske zahteve za kreditno tveganje.

([1]) Te napake pomenijo več kot polovico skupne ocenjene stopnje napake.

([2]) To pomeni, da je bila polovica vseh napak, katerih učinek znaša vsaj 20 %, odkrita v transakcijah, vrednih manj kot 4,8 milijona EUR, preostanek pa v transakcijah, vrednih več kot to.

([3]) V ***okviru 5*** glavnega besedila sta predstavljena še dva primera napak.

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
Primer 2 – Manjkajoča dokumentacija o postopku javnega naročanja	
Preučili smo končni obračun porabe, ki ga je izvršila Komisija in se je nanašal na projekt izvajanja tehnične pomoči za izboljšanje upravljanja projektov, financiranih s sredstvi EU, v Grenadi. Zahtevek za plačilo je vključeval več postavk, ki so se nanašale na naročilo svetovalnih storitev. Ker celotne dokumentacije javnega naročila nismo dobili, nismo mogli preveriti, ali so bila upoštevana pravila javnega naročanja, kot je določeno v splošnih pogojih projekta. Posledica neupravičenih stroškov je bila stopnja napake v višini 30 % vseh preizkušenih stroškov.	*Komisija proučuje ugotovitve Evropskega računskega sodišča.*
Odhodki, ki dejansko niso nastali	
Primer 3 – Odhodki, ki pri upravičencu niso nastali	
Sodišče je preučilo obračun porabe, ki ga je izvršila Komisija in se je nanašal na projekt, ki ga je izvajala mednarodna organizacija za podporo razvoja zasebnega sektorja v državah AKP. Pri preverjanju celotnega zneska potrjenih odhodkov smo opazili, da je sestavljen iz garantnih pisem, ki jih je izdala mednarodna organizacija, in upravljavskih provizij za obdobje celotnega trajanja sporazuma o prispevku. Bančnih garancij investitorji niso unovčili, kar pomeni, da upravičencu niso nastali dejanski stroški. Poleg tega je bilo obdobje za izvedbo naročila 20 let, prihodnjih upravljavskih provizij pa ni mogoče zaračunati vnaprej. Posledica neupravičenih stroškov je bila stopnja napake v višini 98 % vseh preizkušenih stroškov.	*Komisija je sprejela ustrezne popravne ukrepe: izpodbijana finančna potrditev je bila preklicana.*
Bistvena dokazila niso bila zagotovljena	
Primer 4 – Nezadostna dokazila	
Preučili smo vmesni obračun porabe, ki ga je izvršila Komisija in se je nanašal na projekt podpore trgovini in kmetijstvu v Tanzaniji. Za večino preizkušenih postavk odhodkov bodisi nismo dobili nobenih dokazil ali pa je bila predložena dokumentacija nezadostna, na primer ni zajemala celotnega zneska postavke. Sodišče zato ni moglo preveriti upravičenost teh postavk. Posledica neupravičenih stroškov je bila stopnja napake v višini 45 % vseh preizkušenih stroškov.	*Po obisku Evropskega računskega sodišča in preden bo določila končni dolgovani znesek, Komisija še vedno pridobiva dodatno dokumentacijo.*

UGOTOVITVE SODIŠČA	ODGOVORI KOMISIJE
Primer 5 – Nezadostna dokazila, neupravičeni stroški	
Preučili smo končni obračun porabe, ki ga je izvršila Komisija, v okviru sporazuma o dodelitvi nepovratnih sredstev za zagotovitev finančnih storitev na podeželskih območjih, ki ga je izvedla neprofitna organizacija v Malaviju. Ugotovili smo več nepravilnosti v zahtevku za plačilo. Za revizijo izplačil plač niso bila predložena vsa dokazila (na primer plačilne liste ali potrdila o plačilu) in v zahtevek so bili vključeni neupravičeni stroški, in sicer uvozne dajatve. Poleg tega se pri postopku javnega naročanja v nekaterih primerih nista upoštevali načeli preglednosti in nediskriminacije. Posledica neupravičenih stroškov je bila stopnja napake v višini 44 % vseh preizkušenih stroškov.	*Komisija bo sprejela zahtevane ukrepe za izterjavo zneskov, ki se štejejo za neupravičene.*
Napačen izračun prijavljenih odhodkov	
Primer 6 – Napake pri izračunu zaračunanih honorarjev	
Preučili smo porabo Komisije v zvezi s skrbniškim skladom, ki ga je upravljal mednarodni organ. Zahtevek za povračilo stroškov je vseboval honorar tehničnega svetovalca. V pogodbi za te storitve je bilo določeno, da mora svetovalna družba število delovnih ur na dan pretvoriti v mesece ob upoštevanju meseca s tridesetimi delovnimi dnevi. Družba pa je pri izračunu uporabljala mesec z 21 delovnimi dnevi, zaradi česar so se honorarji povišali. Pogoji iz pogodbe so bili kršeni tudi z zaračunavanjem časa potovanja na delo in z dela ter nadur. Posledica neupravičenih stroškov je bila stopnja napake v višini 25 % vseh preizkušenih stroškov.	*Komisija bo sprejela zahtevane ukrepe za izterjavo zneskov, ki se štejejo za neupravičene.*

PRILOGA 3

SPREMLJANJE IZVAJANJA PREJŠNJIH PRIPOROČIL ZA EVROPSKE RAZVOJNE SKLADE

Leto	Priporočilo Sodišča	Analiza doseženega napredka, ki jo je opravilo Sodišče						Odgovor Komisije
		izvedeno v celoti	se izvaja		ni izvedeno	ni relevantno	nezadostni dokazi	
			večinoma	deloma				
2013	**Priporočilo 1:** EuropeAid naj zagotovi, da bodo vsi odredbodajalci na podlagi nadaljnjega prenosa pooblastil izterjali obresti na predfinanciranje v višini več kot 750 000 EUR letno (priporočilo 1, odstavek 51 letnega poročila za leto 2013).	x						
	Priporočilo 2: EuropeAid naj do konca leta 2014 dokončno razvije sistem CRIS, ki bo omogočil, da se obresti na predfinanciranje v višini med 250 000 in 750 000 EUR pripoznajo kot finančni prihodki (priporočilo 2, odstavek 51 letnega poročila za leto 2013).	x						
	Priporočilo 3: EuropeAid naj revidira količinsko opredelitev koristi izvedenih kontrol (priporočilo 3, odstavek 51 letnega poročila za leto 2013).	x						
	Priporočilo 4: EuropeAid naj v letnem poročilu o dejavnostih poroča o napredku pri izvajanju akcijskega načrta za obravnavanje slabosti v kontrolnem sistemu (priporočilo 4, odstavek 51 letnega poročila za leto 2013).	x						
	Priporočilo 5: EuropeAid naj v letnem poročilu o dejavnostih razkrije obseg študije o stopnji preostale napake in ocenjeno spodnjo in zgornjo mejo napake (priporočilo 5, odstavek 51 letnega poročila za leto 2013).	x						

ISSN 1977-1045 (elektronska različica)
ISSN 1725-5244 (tiskana različica)

Urad za publikacije Evropske unije
2985 Luxembourg
LUKSEMBURG

SL